

Nicholas Barr

The London School of Economics and Political Science

Strategiczne kierunki rozwoju polityki społecznej*

Punktem wyjścia w niniejszym tekście są główne zmiany gospodarcze i społeczne w ciągu ostatnich 50 lat. W dalszej części omówiony jest wpływ tych zmian na politykę społeczną, a zwłaszcza wynikające z nich strategiczne kierunki polityki. W ostatnim fragmencie rozważam obszary niedostosowań między rynkami pracy i zabezpieczeniem społecznym, z jasnymi wnioskami dla kierunków reform.

1. Polityka społeczna: jakie nastąpiły zmiany?

Polityka społeczna po drugiej wojnie światowej była oparta na szeregu założeń:

- Świat składał się z niepodległych państw narodowych.
- Uważano, że państwo ma do spełnienia istotną i zapewne rosnącą rolę w zapewnieniu indywidualnego bezpieczeństwa.
- Zatrudnienie było zjawiskiem binarnym – albo osoba pracowała w pełnym wymiarze czasu pracy, albo nie pracowała w ogóle.
- Mobilność międzynarodowa była ograniczona.

* Artykuł jest tłumaczeniem referatu wprowadzającego na 5. Międzynarodowej Konferencji Badawczej Zabezpieczenia Społecznego, zorganizowanej w dniach 5–7 marca 2007 r. w Warszawie przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego, pt. „Zabezpieczenie społeczne i rynek pracy - niedostosowanie?” Autor wyraził zgodę na uwzględnienie w tłumaczeniu elementów dodanych przez niego w prezentacji.

- Normę stanowiła stabilna nuklearna rodzina, zazwyczaj z mężczyzną jako żywicielem rodziny (choć w państwach komunistycznych kobiety także były głównymi żywicielami rodziny).
- Umiejętności zazwyczaj wystarczały na całe życie zawodowe danej osoby.
- Struktura wiekowa ludności była w zasadzie niezmienna.

Chociaż założenia te nie odpowiadały rzeczywistości nawet w tamtym okresie, były one dostatecznie prawdziwe, aby stanowić realistyczną podstawę polityki w całym świecie rozwiniętym i w wielu krajach rozwijających się. Jednak zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatniego półwiecza, wywołują istotne konsekwencje zarówno dla rynków pracy, jak i polityki społecznej:

- Wzrosła konkurencja międzynarodowa („globalizacja”).
Wzrósł zakres wolnego handlu i mobilność kapitału, postępują zmiany technologii, szczególnie cyfrowej. W rezultacie zmniejsza się autonomia gospodarcza każdego kraju, a tym samym ograniczana jest jego rola w zakresie zapewniania indywidualnego bezpieczeństwa.
- Zmienił się charakter pracy („post-industrializm”).
Rośnie popyt na wysokie kwalifikacje, a maleje na pracę wymagającą niskich kwalifikacji. Mniej jest prac w pełnym wymiarze czasu na długi okres, a więcej prac na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy. W rezultacie wzrastają obawy o rozwój dualnego rynku pracy.
- Wzrosła mobilność międzynarodowa.
W ramach Unii Europejskiej wywołuje to problem przenoszenia uprawnień do świadczeń. Z kolei migracja z krajów biedniejszych do bogatszych wywołuje kwestię drenażu mózgów.
- Zmienił się charakter rodziny.
Po wojnie zakładano, że mąż jest głównym (a często jedynym) żywicielem, małżeństwa były trwałe, więc na przykład emerytura męża przysługiwała żonie, a większość dzieci przychodziła na świat w związkach małżeńskich. Obecnie struktury rodziny stały się bardziej płynne, znacznie więcej małżeństw kończy się rozwodem, rodzicielstwo jest mniej ściśle związane z małżeństwem i wzrosła aktywność zawodowa kobiet. Powyższe zmiany rodzą problemy połączenia aktywności zawodowej z założeniem rodziny oraz zaprojektowania emerytur w sposób neutralny względem płci.
- Kwalifikacje starzeją się coraz szybciej („era informacji”).
Postęp technologiczny prowadzi do tego, że pracownicy potrzebują edukacji i szkoleń: w większym wymiarze, zróżnicowaniu i powtarzalności.
- Nastąpiły istotne zmiany demograficzne, szczególnie starzenie się ludności.
Przemiany demograficzne wynikają z niższej dzietności i wydłużania się trwania życia. Wszystkie wymienione zmiany to fakty, a nie opinie. Zmiany te prowadzą do trzech konsekwencji:
- Większe zróżnicowanie pracy stwarza problemy w rozszerzeniu zakresu zabezpieczenia społecznego (praca w pełnym wymiarze na czas określony jest coraz rzadsza, więcej jest pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, więcej jest pracy w sektorze nieformalnym).

- Przemiany demograficzne mają istotne konsekwencje dla emerytur i dla rynków pracy.
- Płynniejsze struktury rodziny wywierają większy nacisk na politykę dotyczącą rodzicielstwa, szczególnie w powiązaniu z rosnącą wiedzą na temat wczesnego rozwoju dziecka.

Powyższe rozważania prowadzą do wskazania trzech strategicznych kierunków rozwoju polityki społecznej: większej roli świadczeń powszechnych w celu rozszerzenia zakresu podmiotowego (punkt 2), późniejszego i bardziej elastycznego przechodzenia na emeryturę wskutek dłuższego trwania życia (punkt 3) oraz polityki wspierania rodzicielstwa i wczesnego rozwoju dziecka (punkt 4).

2. Powszechne świadczenia jako metoda rozszerzenia zakresu podmiotowego

Z faktu, że jakieś świadczenie było w przeszłości oparte na składkach (ubezpieczeniowe) wcale nie wynika, że to jest właściwe rozwiązanie dzisiaj. Najważniejsze jest powiązanie wyboru rozwiązania (tzn. składkowe czy nieskładkowe) ze specyfiką każdego świadczenia.

Podstawowa emerytura

Cele systemu emerytalnego to: zabezpieczenie przed ubóstwem, ubezpieczenie i rozłożenie dochodów w czasie. Zmiany charakteru pracy wskazują, że zasada składkowa dla emerytury podstawowej, a zapewne również dla renty inwalidzkiej i wdowiej, nie jest już tak użyteczna jak w przeszłości – utrudnia ona rozszerzenie zakresu podmiotowego podstawowej emerytury służącej zabezpieczeniu przed ubóstwem. Przeciwnie, w niektórych krajach jej zakres uległ zmniejszeniu. Rząd brytyjski zaproponował niedawno złagodzenie warunku składkowego dla uzyskania podstawowej emerytury państwowej do 30 lat, bowiem przy obecnych warunkach (44 lata składkowe dla kobiet) relatywnie niewiele kobiet jest uprawnionych do pełnej podstawowej emerytury państwowej.

W przeszłości istniały silne argumenty na rzecz świadczeń składkowych: w kategoriach mikroekonomicznych składki reprezentują wprost zasadę ubezpieczeniową, w makroekonomicznych – poszerzają podstawę opodatkowania, a w kategoriach ekonomii politycznej, związek z zatrudnieniem może pomóc w utrzymaniu poparcia klasy średniej. Jednak systemy składkowe skutkować mogą niepełnym zakresem podmiotowym, zwłaszcza w odniesieniu do przerywanych karier zawodowych, kobiet, osób prowadzących działalność, sektora nieformalnego i w sytuacji nieopłacania składek. Ponadto system może być regresywny, na przykład wymagając wielu lat składkowych dla samego nabycia uprawnień do emerytury. Powszechne świadczenie może w rzeczywistości nie być powszechne, na przykład trafiając do klasy średniej w miastach, ale nie do uboższych na wsi. Także administracja może być kosztowna lub nieefektywna. Fałszywa jest teza, że aktuarialne świadczenia istotnie zwiększają gotowość do opłacania składek.

Powyższe rozważania prowadzą do mocnych argumentów na rzecz powszechnej (czyli nieskładkowej) emerytury podstawowej, której głównym celem jest zabezpieczenie przed ubóstwem.

- Niemal powszechny zakres podmiotowy

Zasada składkowa opierała się na założeniu, że objęcie pracowników z długim stabilnym zatrudnieniem będzie prowadziło do rozszerzania zakresu podmiotowego. Historia nie potwierdziła tej tezy. W sytuacji, gdy świat zmierza do bardziej elastycznych rynków pracy, potrzebujemy systemu dostosowanego do dwudziestego pierwszego wieku.

- Adekwatność

Powszechne emerytury podstawowe chronią przed ubóstwem, podczas gdy emerytury powiązane z dochodami zapewniają rozłożenie dochodów w czasie i ubezpieczenie. Powszechna emerytura powinna być z jednej strony na tyle wysoka, by chronić przed ubóstwem, ale z drugiej na tyle niska, aby można ją było sfinansować w długim okresie i aby utrzymane zostały bodźce do uczestnictwa w ubezpieczeniowej części systemu emerytalnego.

- Szersze korzyści społeczne

Wstępne doświadczenia wskazują, że powszechne emerytury podstawowe mogą wzmocnić solidarność wewnątrz rodziny, a także poprawić dostęp do innych usług, np. opieki zdrowotnej.

Czy można jednak zapewnić sfinansowanie systemu nieskładkowych emerytur podstawowych? Poprzez odpowiednie ustalenie wysokości emerytury, a także takie mechanizmy ukierunkowania emerytur, jak wiek i test zamożności, system można dostosować do zdolności podatkowej państwa bez konieczności uzależniania emerytury od dochodów danej osoby. Zatem, emerytury podstawowe, mające na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego i wzmocnienie bodźców, powinny być:

- nieskładkowe (co rozszerza zakres podmiotowy i pozwala uniknąć regresyjności),
- w jednolitej wysokości dla wszystkich (bowiem emerytury powiązane z dochodami wymagają systemu składkowego, a brak testu środków utrzymania zwiększa bodźce),
- oparte być może na teście zamożności,
- przyznawane od wieku X (wybranego częściowo tak, by zapewnić finansową stabilność systemu; wiek ten mógłby być stopniowo podnoszony wraz z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia, np. o 6 miesięcy za każdy rok wydłużenia się przeciętnego trwania życia).

Powyższe względy kierowały Prezydencką Radą Doradczą w Chile (Chile Presidential Advisory Council 2006a), która zaproponowała finansowaną z podatków emeryturę solidarnościową – ustawa jest obecnie w Kongresie.

Powszechne świadczenia mogą znaleźć zastosowanie także w takich dziedzinach, jak zasiłki rodzinne (większość państw europejskich, Republika Południowej Afryki) i opieka zdrowotna.

Dziedziny, w których uzasadnione są świadczenia składkowe

Fakt, że w odniesieniu do emerytur podstawowych świadczenia składkowe mogą być obecnie mniej uzasadnione niż kiedyś, w żaden sposób nie osłabia znaczenia ubezpieczenia społecznego w innych dziedzinach. Należą do nich np. zasiłki dla bezrobotnych czy ubezpieczeniowe elementy systemu emerytalnego, które zapewniają część emerytury powiązaną z dochodami i służącą rozłożeniu dochodów w czasie.

3. Późniejsze i bardziej elastyczne przechodzenie na emeryturę

„Problem starzenia się” to pojęcie, którego nie powinno się używać. To, że ludzie żyją dłużej i w zdrowiu, to jedno z wielkich osiągnięć dwudziestego wieku. Ludzie nie żyją za długo, tylko za wcześnie przechodzą na emeryturę. I to drugie wywołuje problemy ze sfinansowaniem emerytur.

Problemy ze sfinansowaniem emerytur wynikają po pierwsze ze wzrostu proporcji emerytów do pracujących: emerytów jest więcej (więcej osób dożywa wieku emerytalnego, ludzie wcześniej przechodzą na emeryturę, a trwanie życia na emeryturze wydłuża się), a pracujących mniej (spadają stopy urodzeń, a życie zawodowe zaczyna się później wskutek dłuższego okresu kształcenia). Po drugie, finanse są ograniczone wskutek większego zapotrzebowania na wpływy z podatków, co jest rezultatem postępów medycyny i zapotrzebowania na kształcenie oraz szkolenie, a także wynikiem globalnej presji gospodarczej, która utrudnia podnoszenie podatków.

Brytyjska Rada ds. Emerytur (UK Pensions Commission 2004; 2005) słusznie twierdzi, że są cztery i tylko cztery sposoby poprawy sytuacji finansowej systemu emerytalnego:

- niższe emerytury,
- wyższe wydatki publiczne (podatki lub składki pracujących i/lub pracodawców),
- wyższe oszczędności,
- dłuższe życie zawodowe.

Są dwa elementy rozwiązania (pełniejsze omówienie – zob. Barr 2006, Barr, Diamond 2006):

- Wyższy przeciętny wiek emerytalny
Istotnym celem tego rozwiązania jest ograniczenie kosztów. Skutkiem wydłużania się życia, zwłaszcza gdy towarzyszy mu spadek dzietności, powinien być jego sensowny podział między dodatkowe lata pracy i dodatkowe lata na emeryturze. Zatem wiek emerytalny powinien być stale podnoszony wraz z wydłużaniem się trwania życia.
- Bardziej elastyczne przechodzenie na emeryturę
Bardziej indywidualny wybór momentu i zakresu przejścia na emeryturę może przyczyniać się do ograniczania kosztów. Byłby zresztą pożądany, nawet gdyby nie pojawiły się problemy finansowe – jest to bowiem przykład rozwiązania, gdy zwiększona możliwość wyboru podnosi dobrobyt jednostki. Ludzie powinni mieć większy wybór przynajmniej w zakresie dwóch elementów: wieku zaprzestania pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, a także sposobu rozłożenia w czasie przejścia od pracy w pełnym wymiarze do emerytury w pełnym wymiarze.

Oba kierunki przemian wymagają zmian w instytucjach rynku pracy i w rozwiązaniach emerytalnych. Strategia operacyjna powinna obejmować w szczególności:

- Minimalny wiek emerytalny, który umożliwi sfinansowanie adekwatnej podstawowej emerytury państwowej.
- Późniejszy wiek emerytalny podnoszony wraz z wydłużaniem się trwania życia, w racjonalny i przejrzysty sposób, zapewniający ludziom z dużym wyprzedzeniem informacje o zmianach, które ich dotyczą.
- Ułatwienie dostosowań w rozwiązaniach emerytalnych.

W wielu krajach emerytury utrudniają elastyczne przejście na emeryturę. Większość emerytur państwowych daje wybór pomiędzy pełną emeryturą i pełnym odroczeniem emerytury, utrudniając lub uniemożliwiając częściowe przejście na emeryturę. Ponadto, systemy oparte w pełni na ostatniej płacy stwarzają negatywne bodźce dla pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy (w istocie, nie ma sensu przejście do pracy w połowie wymiaru czasu pracy za połowę wynagrodzenia, jeżeli prowadzi to do obniżenia o połowę emerytury danej osoby).

- Ułatwienie dostosowań w instytucjach rynku pracy.

Stały koszt zatrudnienia osoby (np. 3000 USD rocznie na ubezpieczenie zdrowotne) przeszkadza w zatrudnieniu pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy, a także może zniechęcać do zatrudniania starszych pracowników, jeżeli pracodawcy uważają, że starsi pracownicy są mniej produktywni. Po drugie, sztywności rynku pracy utrudniają pracownikowi przejście – u tego samego pracodawcy – do pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub do pracy mniej stresującej i mniej płatnej. Trzecią formą utrudnień jest niedostateczna oferta przekwalifikowania dla starszych pracowników.

Zatem kluczowym elementem dostosowań do zmian demograficznych jest dostosowanie instytucji zabezpieczenia społecznego i instytucji rynku pracy.

4. Polityka wspierania rodzicielstwa

Rozpad rodziny wielopokoleniowej, a także odchodzenie od modelu rodziny nuklearnej rodzi potrzebę wspierania rodzicielstwa. Coraz lepiej rozumiemy znaczenie wczesnego rozwoju dziecka. Feinstein (2003) pokazuje wpływ wczesnego rozwoju dziecka na jego późniejsze osiągnięcia, a także dowodzi, że pochodzenie może kompensować niższe wyniki testów, nawet u bardzo małych dzieci. Ponownie, nawzajem wspierają się rynki pracy i zabezpieczenie społeczne.

Rynki pracy mogą wspierać rodzicielstwo poprzez elastyczne formy pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ponadto, możliwości zatrudnienia są większe, gdy istnieje odpowiednia opieka instytucjonalna nad dziećmi – zarówno pod względem jej skali, jak i finansowej dostępności. Z tych właśnie względów proponowana reforma w Chile obejmuje opiekę nad dziećmi jako świadczenie zabezpieczenia społecznego.

Również system świadczeń może wspierać rodzicielstwo. Zasiłki macierzyńskie powinny wspierać pracę w niepełnym wymiarze czasu, a zwolnienie chorobowe mogłoby zostać rozszerzone o sytuacje, gdy rodzic jest zdrowy, ale dziecko chore. Jednak dla uniknięcia

efektów odwrotnych do zamierzonych, koszty wspierania rodzicielstwa zarówno po stronie rynku pracy, jak i świadczeń, generalnie nie powinny obciążać pracodawcy.

5. Czy istnieją niedostosowania zabezpieczenia społecznego i rynku pracy?

Niedostosowania istnieją w niektórych dziedzinach, ale zmiana polityki może je zmniejszyć. W szczególności zabezpieczenie społeczne nie jest dostosowane do warunków rynku pracy w takich dziedzinach, jak:

- W obecnych i przyszłych warunkach na rynku pracy zasada składkowa jest mniej niż kiedyś użyteczna w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w przypadku emerytur podstawowych.
- Niektóre rozwiązania emerytalne zniechęcają do przedłużania aktywności zawodowej (wybór „albo-albo”, niektóre formuły emerytalne, np. systemy oparte na ostatniej płacy).
- Opieka i wczesna edukacja dzieci powinny być rozszerzone i wzmocnione, by umożliwić aktywność zawodową kobiet i wczesny rozwój dziecka.

Dziedziny, w których instytucje rynku pracy nie są dostosowane do potrzeb zabezpieczenia społecznego:

- Niektóre instytucje rynku pracy utrudniają wydłużanie życia zawodowego (sztywne koszty pracy, sztywności rynku pracy, niedostateczne przekwalifikowanie dla starszych pracowników).
- Utrudnienia na rynku pracy w elastycznym zatrudnieniu powinny być usuwane dla ułatwienia godzenia rodzicielstwa i aktywności na rynku pracy.

Powyższe rozważania sugerują trzy strategiczne kierunki rozwoju zabezpieczenia społecznego:

- Przypisanie większej roli powszechnym emeryturom podstawowym.
- Prowadzenie polityki wspierającej dłuższe życie zawodowe, odpowiednio do dłuższego trwania życia.
- Promowania polityki wspierania rodzicielstwa i wczesnego rozwoju dziecka.

Tłumaczenie: Maciej Żukowski

Bibliografia

- Barr, N. (2006), *Pensions: Overview of the Issues*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 22, nr 1, s. 1–14.
- Barr, N., Diamond, P. (2006), *The Economics of Pensions*, „Oxford Review of Economic Policy”, vol. 22, nr 1, s. 15–39.
- Barr, N., Diamond, P. (wkrótce), *Reforming Pensions: Principles and Applications*, Oxford University Press.

Feinstein, L. (2003), *Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort*, „Economica”, 70/277, s. 73–98.

Chile Presidential Advisory Council (2006a), *El Derecho a Una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile: Resumen Ejecutivo* (The Right To a Dignified Old Age: Towards a Welfare Social Contract in Chile: Executive Summary), Santiago, <http://www.consejoreformaprevisional.cl/view/informe.asp>

UK Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and Choices: The First Report of the Pensions Commission*, London: TSO, <http://www.pensionscommission.org.uk/publications/2004/annrep/index.asp>

UK Pensions Commission (2005), *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century: Second Report of the Pensions Commission*, London: TSO, 2005, <http://www.pensionscommission.org.uk>

Strategies of social policy

The article is a translation of the opening speech, held by Nicholas Barr at the 5th International Research Conference on Social Security, 5–7.03.2007, Warsaw, titled „Social Security and the Labour Market: a mismatch?”. The starting point of the article is the presentation of the economic social change during last 50 years. The further parts discuss its influence on social policy, with the focus point on the changes in strategic policy directions. The last part of the article presents the spheres of mismatch between the labour market and the social security with the clear suggestions for social policy reforms.