

Dr hab. prof. AE Maria Piotrowska

Katedra Ekonomii Matematycznej

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

Znaczenie ochrony socjalnej dla efektywności gospodarczej

WPROWADZENIE

Ochrona socjalna w tradycyjnym ujęciu postrzegana jest jako forma redystrybucji. W ostatnich latach jednak w pracach teoretycznych jak i empirycznych podkreślana jest rola ochrony socjalnej jako polityki pomagającej ubogim zarządzać ryzykiem, a przez to zwiększającej ich możliwości, w konsekwencji przyczyniającej się do wzrostu ogólnej efektywności¹. Z powodu niedoskonałości rynku dochody ludzi ubogich są narażone na znacznie większe ryzyko niestabilności. Rynek ubezpieczeń oferuje produkty skierowane głównie do grup ludności o wyższych dochodach. Rynki finansowe stwarzają zatem wyraźną nierówność w dostępie do kapitału między zamożnymi a biednymi, którzy mogą mieć kłopoty nawet z uzyskaniem mikrokredytów na działalność gospodarczą. Brak bezpieczeństwa dochodów powoduje, że w okresie kryzysu ubodzy starają się przed nim bronić w sposób, który trwale zmniejsza ich możliwości życiowe, np. ograniczając wydatki na wyżywienie, edukację, służbę zdrowia lub wyprzedając wyposażenie domu. Jeśli spojrzymy na ochronę socjalną jako na pomoc w zarządzaniu ryzykiem, to nawet emerytury socjalne, które są uważane za typowy program redystrybucyjny, spełniają dodatkową rolę, poprawiając dostęp emerytów do kredytu dzięki regularności wypłat świadczeń. Pozwala to emerytom na inwestycje w kapitał fizyczny gospodarstwa domowego i kapitał ludzki, szczególnie swoich wnuków. Nie jest rzadkim przypadkiem, że wśród ubogich właśnie dziadkowie zajmują się dziećmi. W krajach afrykańskich tego typu programy nie tylko łagodzą biedę, ale również pomagają zmniejszyć wewnątrzrodzinną nierówność. Zaobserwowano, że w rodzinach, gdzie babki otrzymywały emeryturę socjalną dziewczynki były lepiej odżywione niż w rodzinach, gdzie takie świadczenie trafiało tylko do dziadka [World Bank, 2006, s. 104]. Programy ochrony socjalnej, pomagając biednym w zarządzaniu ryzykiem, rozszerzają ich możliwości uczestniczenia w rozwoju gospodarczym i społecznym. Jeśli potencjalnie produktywne jednostki uzyskują dostęp do usług, których byłyby pozba-

¹ Koncepcja ochrony socjalnej jako narzędzia promującego równość i rozszerzającego możliwości jednostek stała się podstawą strategii sektora ochrony socjalnej zaproponowanej przez Bank Światowy [World Bank, 2001, 2003, 2006]. Również inni autorzy posługują się tą koncepcją, np.: [Holzmann, Jorgensen, 2001], [Devereux, 2001] i [Ravallion, 2003].

wione z powodu braku ochrony socjalnej, to całe społeczeństwo zyskuje większą efektywność i spójność w długim okresie.

Jest jeszcze jeden ważny aspekt, który powoduje, że programy ochrony socjalnej przyczyniają się do podniesienia ogólnej efektywności systemu społeczno-gospodarczego. Tego typu programy są konieczne przy przeprowadzaniu głębokich reform systemowych. Transformacja ustrojowa zwykle generuje wzrost nierówności, które – powodując niezadowolenie społeczne – mogą nawet uniemożliwić przeprowadzenie reform.

Programy ochrony socjalnej, jak każde narzędzie polityki, mają również istotne wady, które mogą prowadzić do zmniejszenia efektywności gospodarki nie tylko w krótkim, ale i w długim okresie. Należą do nich: 1) źle zaprojektowane źródła finansowania ochrony socjalnej, które zniekształcają system podatkowy, np. składki na ubezpieczenia społeczne nadmiernie podnoszące koszty pracy i tym samym hamujące wzrost zatrudnienia; 2) osłabianie przez transfery socjalne bodźców do pracy oraz skłonności jednostek do ubezpieczania się. Doświadczenia krajów europejskich w drugiej połowie lat 90-tych wskazują, że ochrona socjalna i wzrost gospodarczy mogą iść w parze, jeżeli przy projektowaniu polityk socjalnych i podatkowych położono silny nacisk na ich wpływ na produktywność [Lindert, 2004].

Celem artykułu jest przeprowadzenie dyskusji nad programami ochrony socjalnej i ustalenie, w jakim zakresie programy tego typu mogą być uważane za instrument promujący długookresowy wzrost gospodarczy. Dyskusji zostaną poddane argumenty teoretyczne, poparte doświadczeniami różnych krajów.

Struktura artykułu jest następująca: po wprowadzeniu, w drugiej części jest omówiony ogólny podział programów ochrony socjalnej na systemy ubezpieczeń społecznych oraz systemy pomocy społecznej, z uwzględnieniem dyskusji na temat ich wzajemnego powiązania; w części trzeciej są przedstawione aspekty wzrostowe i anty-wzrostowe programów ochrony socjalnej skierowanych do ubogich w wieku produkcyjnym. Artykuł kończy się podsumowaniem.

OGÓLNA KLASYFIKACJA PROGRAMÓW OCHRONY SOCJALNEJ

Ochrona socjalna obejmuje dwie ogólne klasy interwencji:

- ubezpieczenia społeczne oparte na składkach, które pomagają zarządzać ryzykiem poprzez wygładzenie dochodu w czasie – temu służą emerytury – i w obliczu różnych trudności – zasiłki chorobowe, renty, zasiłki dla bezrobotnych;
- pomoc społeczna finansowana z ogólnych podatków, oparta zatem na redystrybucji dochodu od zamożniejszych do uboższych – obejmuje różnego typu transfery gotówkowe i w naturze.

Te dwa typy ochrony socjalnej mają inny cel bezpośredni. Ubezpieczenia społeczne mają gwarantować bezpieczeństwo dochodów, natomiast pomoc spo-

łączna powinna chronić minimalny dochód. Istotna różnica dotyczy również kryterium przyznawania świadczeń. Ubezpieczenia społeczne mają bardziej lub mniej powszechny zakres, natomiast dystrybucja transferów socjalnych jest zwykle oparta na kryterium dochodów. Nie ma konsensusu na temat struktury ochrony socjalnej, nawet w krajach zamożnych, które są w stanie zrealizować zaplanowaną kombinację tych dwóch typów interwencji. Esping-Andersen [1990] twierdzi, że sukces państwa dobrobytu w krajach Europy kontynentalnej był oparty na powszechnym dostępie do świadczeń. Inną strategię wybrały państwa anglojęzyczne (szczególnie Nowa Zelandia, Australia, Wlk. Brytania i USA), które nie oferują szerokiego dostępu do ubezpieczeń społecznych, a ochronę socjalną opierają raczej na transferach skierowanych do grup o niskich dochodach.

W toczącej się debacie za i przeciw różnym strategiom polityki socjalnej przeciwnicy pomocy społecznej wskazują na jej dwie podstawowe wady. Transfery socjalne mają negatywny wpływ na motywację do podejmowania pracy oraz naznaczają świadczeniobiorców piętnem ubóstwa, co prowadzi do wykluczenia społecznego. Wspólnym argumentem zwolenników pomocy społecznej opartej na kryterium dochodów jest żądanie, aby większy udział środków przeznaczanych na polityki redystrybucyjne trafiał do osób poniżej linii ubóstwa. Szeroki zakres ubezpieczeń społecznych powoduje, ich zdaniem, że beneficjentami polityki socjalnej są osoby o średnim i wyższym dochodzie i w konsekwencji zbyt mały udział ogólnych wydatków na świadczenia społeczne trafia do najbardziej potrzebujących [Lerman i Townsend, 1974; Le Grand, 1982; Tullock, 1983; Lee, 1987; Barry, 1990; Besley, 1990]. Tego typu argumentacja jest oparta na założeniu, że na ochronę socjalną przeznaczana jest stała suma środków, zatem świadczenia kierowane do grup o średnim i wyższym dochodzie zmniejszają sumę dostępnej redystrybucji dla ubogich. Założenie to jest przyjmowane w analizie opcji alternatywnych polityk socjalnych [Besley, 1990].

Zupełnie inne spojrzenie na politykę socjalną jest oparte na tzw. tezie „włączenie klasy średniej” (*the middle class inclusion thesis* [Pedersen, 1999]), która została wyprowadzona z teorii zasobów siły (*power resource theory* [Korpi, 1980, 1983, 1985, 2001]). W teorii tej instytucje polityki socjalnej są wynikiem konfliktów związanych z dystrybucją ekonomicznych zasobów w społeczeństwie, ale konfliktów o sumie dodatniej, a nie zerowej, jak w analizie opcji alternatywnych strategii. Kształt tych instytucji nie odzwierciedla jedynie potencjału redystrybucyjnego, ale zależy również od opinii ludzi na temat interwencji państwa w nierówności rynku. Teoria zasobów siły sugeruje, że sumy dostępne do redystrybucji odzwierciedlają poziom politycznego poparcia dla polityki socjalnej. W tym kontekście zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dochodu ludziom o średnim i wyższym dochodzie – czyli objęcie szerokich kategorii obywateli ubezpieczeniami społecznymi – zwiększa możliwości dostarczenia wysokiego poziomu ochrony dochodu (czyli transferów socjalnych) osobom,

które znajdują się w niższych przedziałach rozkładu dochodu [Korpi, Palme, 1998]. Hipotezę tę pozytywnie zweryfikował Nelson [2004] badając pięć krajów: Szwecję, Niemcy, Kanadę, Wlk. Brytanię i USA. Autor ten zdecydowanie przeciwstawia się pogładowi, że transfery socjalne kierowane do wybranych grup o niskim dochodzie są najlepszą strategią zmniejszania ubóstwa. W zamian rekomenduje rozszerzanie dostępu do ubezpieczeń społecznych, zwracając uwagę na fakt, często pomijany przez zwolenników transferów socjalnych, że ubodzy narażeni są na większe ryzyko utraty pracy, choroby, czy wypadku w pracy, a zatem częściej niż zamożniejsi korzystają z tego typu świadczeń. W tym kontekście również ubezpieczenia społeczne zawierają istotny element pionowej redystrybucji.

Nie ma jednej, właściwej strategii polityki ochrony socjalnej. Kombinacja ubezpieczeń społecznych i transferów, skierowanych do wybranych grup społeczeństwa, zależy od czynników politycznych, instytucjonalnych i ekonomicznych, uwzględniających formę demokracji, stopień etnicznej homogeniczności, społeczne przekonania na temat przyczyn ubóstwa oraz oczywiście poziom PKB [Alesina i Glaeser, 2004]. Kraje zamożne kierują się przede wszystkim czynnikami politycznymi i instytucjonalnymi. Kraje o średnim dochodzie, szczególnie te, które przeszły transformację ustroju, jak kraje Europy Centralnej i Wschodniej, powinny rozważyć odejście od transferów socjalnych, które były konieczne w procesie reform, na rzecz poszerzania ubezpieczeń społecznych opartych na składkach. W Polsce np. dotyczy to rolników, którzy korzystają ze świadczeń społecznych prawie w całości finansowanych z ogólnych wpływów podatkowych budżetu państwa². Kraje rozwijające się są natomiast głównie pod presją czynnika ekonomicznego i często nie mogą sobie pozwolić na powszechne ubezpieczenia społeczne. Muszą wybierać spośród programów pomocy społecznej.

Istnieje cała gama programów ochrony socjalnej uwzględniająca grupy społeczne, do których skierowany jest konkretny program, wymagania administracyjne, uzupełniające regulacje np. na rynku pracy, efekty bodźcowe i czynniki polityczne. Przykłady takich programów mogą być następujące [World Bank, 2006, tabela 7.1, s. 150]:

- dla ubogich w wieku produkcyjnym:
 - ubezpieczenia społeczne – zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek chorobowy, ubezpieczenie od wypadku w pracy,

² Próby przejścia od dotowanego przez budżet państwa systemu ubezpieczeń społecznych do systemu opartego na składkach uczestników zwykle napotyka na opór samych beneficjentów. Np. w Korei Płd. starano się objąć systemem emerytalnym w pełni opartym na składkach trzy grupy społeczne: rolników, rybaków i samozatrudnionych. Wywołało to ich masowy sprzeciw i ostatecznie rząd został zmuszony do dotowania w pełni lub częściowo systemu składkowego dla prawie 2/3 populacji tych trzech grup [World Bank, 2006, s. 154].

- pomoc społeczna – transfery socjalne oparte na kryterium potrzeb, programy robót publicznych, dopłaty do żywności, energii, czynszu,
- uzupełniające regulacje na rynku pracy – płaca minimalna, bhp, rozławkowe;
- dla dzieci:
 - ubezpieczenia społeczne – uniwersalne zasiłki rodzinne, zasiłki macierzyńskie,
 - pomoc społeczna – zasiłki rodzinne oparte na kryterium dochodu, dożywianie w szkołach, warunkowe transfery gotówkowe³,
 - uzupełniające regulacje – prawo zatrudniania dzieci;
- dla niepracujących starszych:
 - ubezpieczenia społeczne – emerytury oparte na systemie składek,
 - pomoc społeczna – transfery oparte na kryterium potrzeb, emerytury socjalne finansowane z ogólnych wpływów podatkowych,
 - uzupełniające regulacje – regulacje dotyczące wieku emerytalnego;
- dla grup narażonych na wysokie ryzyko (niepełnosprawni, mniejszości etniczne, zarażeni wirusem HIV, sieroty, uchodźcy, przesiedleńcy):
 - ubezpieczenia społeczne – renty,
 - pomoc społeczna – transfery,
 - uzupełniające regulacje – równe prawa dla mniejszości, akcje szerzące tolerancję.

Kompozycja programów składających się na politykę socjalną zależy od rodzajów ryzyka, na które narażona jest dana grupa społeczna, poziomu urbanizacji, rozmiaru sektora nieformalnego, sprawności administracji, zakresu regulacji uzupełniających politykę socjalną, jak również czynników socjokulturowych i politycznych.

PROGRAMY OCHRONY SOCJALNEJ A ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

Z uwagi na ograniczone ramy artykułu, dyskusji zostaną poddane programy skierowane do ubogich w wieku produkcyjnym. Jeśli bowiem programy te działają dobrze, to zmniejsza się zapotrzebowanie na ochronę socjalną pozostałych grup społecznych. Podstawowe pytanie brzmi: w jakim zakresie prezentowane programy pomagają ubogim w zarządzaniu ryzykiem i w konsekwencji przyczyniają się do zwiększenia ogólnej efektywności gospodarki i spójności społecznej w długim okresie?

Znaczna część ludzi ubogich czerpie swoje dochody z pracy, najczęściej nisko wykwalifikowanej. Narażona jest zatem na wysokie ryzyko utraty zatrud-

³ W ostatnich latach w 24 krajach, głównie Ameryki Łacińskiej, ale nie tylko, są wprowadzane warunkowe transfery gotówkowe dla rodzin z dziećmi. Gospodarstwa te otrzymują świadczenie (w gotówce i w naturze) pod warunkiem, że dzieci spełniają standardy dotyczące uczęszczania do szkoły lub uczestniczenia w programie ochrony zdrowia [World Bank, 2006, roz. 5].

nienia i tym samym drastycznego obniżenia dochodu. Ryzyko generowane przez rynek pracy może być wprawdzie zmniejszone przez dobre funkcjonowanie tego rynku oraz prawidłową politykę makroekonomiczną, ale nie może być wyeliminowane. Ponadto, ubodzy uzyskujący dochody z rolnictwa narażeni są na ryzyko nieurodzaju, który może zepchnąć ich znacznie poniżej linii ubóstwa. Zatem pracujący ubodzy wymagają zarówno bezpieczeństwa dochodu, zapewnianego przez zasiłki dla bezrobotnych, jak również ochrony minimalnego dochodu poprzez transfery oraz stworzenie im możliwości uzyskiwania zarobku w ramach robót publicznych.

Zasiłek dla bezrobotnych zmniejsza ryzyko związane z utratą pracy, ale jedynie w sektorze formalnym gospodarki. W wielu krajach rozwijających się udział sektora nieformalnego jest znaczny i, co więcej, istotna część ludzi o niskich dochodach właśnie tam pracuje, zatem jest pozbawiona bezpieczeństwa dochodu w sytuacji recesji gospodarczej. Pewnym rozwiązaniem może być rozszerzanie zasiłku na pracowników sektora nieformalnego. Przykładem może być Korea Płd., gdzie w 1998 roku, w okresie azjatyckiego kryzysu finansowego, zasiłkiem dla bezrobotnych objęto młodych ludzi pracujących w małych firmach oraz zatrudnianych krótkookresowo na dniówki [World Bank, 2000]. Ubezpieczenia społeczne mogą dawać bezpieczeństwo dochodu ubogim również poprzez zasiłki chorobowe lub odszkodowania w razie wypadku w pracy. Możliwe jest to jednak tylko w odniesieniu do pracowników w sektorze formalnym.

Warto wspomnieć, że badania empiryczne związku między państwem dobrobytu a ubóstwem pokazują, że szeroki zakres ubezpieczeń społecznych w państwach OECD redukuje względne i absolutne ubóstwo, ale nie dotyczy to zasiłków dla bezrobotnych [np. Scruggs i Allan, 2005]. Zasiłki dla bezrobotnych są zatem narzędziem pomagającym zarządzać ryzykiem, ale mało skutecznym środkiem redukowania ubóstwa.

Bardzo krytycznie ocenia oddziaływanie zasiłków dla bezrobotnych Hayek [2006, s. 295-296]. Nie kwestionuje gwarantowania minimalnego dochodu każdemu potrzebującemu. Jeśli jednak wysokość składek nie jest zróżnicowana, aby odzwierciedlić różne stopnie ryzyka związane z poszczególnymi zawodami czy branżami, to jednolity system ubezpieczeń oznacza, że dochody jednych grup społecznych są subsydiowane z funduszy ściąganych ze składek innych pracowników lub z powszechnych podatków. W konsekwencji powstają nadmierne rezerwy siły roboczej w subsydiowanych branżach. Hojny system zasiłków dla bezrobotnych, dający duże bezpieczeństwo dochodów w krajach wysoko rozwiniętych, skłania związki zawodowe do roszczeń płacowych, co prowadzi do utrwalania bezrobocia.

W krajach wysoko rozwiniętych klasycznym instrumentem opieki społecznej są transfery oparte na potrzebach ludzi ubogich. Programy te mają trzy zalety. Pierwszą jest duży udział ogólnej sumy programu, która trafia do ubogich. Zwykle koszt niezwiązany z samymi transferami wynosi od 5 do 10% całkowitych

kosztów programu [World Bank, 2006, s. 151]. Po drugie, programy te nie wymagają od beneficjentów rezygnowania z aktualnie otrzymywanych dochodów. Po trzecie, odbiorcy otrzymują gotówkę, co pozwala zachować im wolność wyboru konsumenta.

Programy transferów socjalnych stwarzają jednakże dwa bardzo istotne problemy, które znacząco mogą obniżyć ich użyteczność, jako narzędzia zwiększającego ogólną efektywność gospodarki. Pierwszy problem jest natury technicznej i sprowadza się do ustalenia prawidłowego mechanizmu przydzielania transferów poszczególnym osobom. Transfery powinny trafiać do tych najbardziej potrzebujących. W krajach wysoko rozwiniętych podstawowym kryterium jest dochód i aktywa gospodarstw domowych (*verified means test*). Przy dominującym sektorze formalnym i sprawnej administracji taki mechanizm dystrybucji jest zwykle efektywny i niezbyt kosztowny. Po 1995 roku kraje Europy Centralnej wprowadziły kryterium dochodów do swoich programów transferów socjalnych, co znacznie podniosło ich skuteczność w redukowaniu ubóstwa [Piotrowska, 2001], mimo iż w krajach tych nie było łatwo określić dokładnie poziom dochodów i aktywów gospodarstw domowych. W wielu krajach rozwijających się, gdzie zakres sektora nieformalnego jest duży, kryterium dochodów nie sprawdza się. Innym rozwiązaniem może być system oparty na lokalnej społeczności, która decyduje o rozdziale środków. Mechanizm ten sprawdza się bardziej w homogenicznych rolniczych społecznościach (Albania, Bangladesz, Etiopia, Indonezja, Uganda, Uzbekistan [World Bank, 2006, s. 151]). Zawodzi zupełnie w krajach o skorumpowanej elicie, która zawłaszcza środki pomocy społecznej.

Drugi problem związany z programami transferów socjalnych jest poważniejszy, gdyż dotyczy samej natury transferów i występuje we wszystkich krajach niezależnie od ich zamożności, a może nawet bardziej w krajach wysoko rozwiniętych. Transfery socjalne oparte na potrzebach, ze swej natury, zniechęcają osoby w wieku produkcyjnym do podejmowania pracy, gdyż możliwość uzyskania świadczenia lub jego poziom zależy od dochodu gospodarstwa domowego. Zatem to, czy programy transferów socjalnych opartych na potrzebach można uznać za narzędzie zwiększające ogólną efektywność gospodarki, zależy w dużej mierze od tego, czy zostaną osłabione efekty anty-bodźcowe takich programów. Jest kilka tradycyjnych sposobów, które przynajmniej częściowo powinny ograniczać anty-bodźce do podjęcia pracy. Może to być utrzymywanie transferów na poziomie istotnie niższym niż płaca minimalna (np. Bułgaria, Rumunia) lub niższym niż zarobki nisko wykwalifikowanych robotników rolnych (Kirgizja) lub – jak w większości krajów wysoko rozwiniętych – zmniejszanie świadczenia, gdy dochody gospodarstwa rosną. Proponowane są również nowsze, bardziej aktywne niż przedstawione powyżej, sposoby zmniejszania anty-bodźcowego oddziaływania pomocy społecznej na pracę. W Chile jeden z programów (*Puente program*) opiera się w odniesieniu do każdego gospodarstwa na szczegółowej diagnozie barier, które nie pozwalają gospodarstwu osią-

gać ekonomicznej samodzielności⁴. Następnie podpisywany jest kontrakt z gospodarstwem domowym, w którym są zdefiniowane najważniejsze bariery w okresie dwóch lat i na tej podstawie jest określany poziom świadczeń. W Bangladeszu ubogie wieśniaczki w okresie 18 miesięcy otrzymują świadczenia w naturze, w zamian są zobowiązane do zaoszczędzenia trochę pieniędzy i uczestniczenia w szkoleniu biznesowym, które kończy się minifinansowym programem [Hashemi, 2000]. Kilka programów w Rumunii i Bułgarii łączy transfery z wymaganiem uczestniczenia w pracy na rzecz społeczeństwa (szerzej na temat różnych programów patrz [Sachs, 2006]).

Trzecim rodzajem programów ochrony socjalnej skierowanych do ubogich w wieku produkcyjnym, obok zasiłków dla bezrobotnych i transferów socjalnych, są programy robót publicznych. Nie mają one wad transferów opartych na potrzebach. O udziale w robotach publicznych powinni decydować sami zainteresowani, nie ma więc problemów z mechanizmem selekcjonowania, nie występują też anty-bodźce do pracy. W okresie kryzysów gospodarczych, gdy rośnie bezrobocie koniunkturalne, roboty publiczne mogą być narzędziem łagodzenia ubóstwa. Zalecane są programy robót publicznych realizowane w ramach rozwoju infrastruktury, szczególnie w krajach o niskim dochodzie lub tam, gdzie miały miejsce wojny i kataklizmy.

Wydaje się zatem, że roboty publiczne powinny być bardzo skutecznym narzędziem, które dobrze służy ochronie minimalnego dochodu i równocześnie przyczynia się do poprawy ogólnej efektywności gospodarki. Niestety, dobre programy są zdecydowaną mniejszością wszystkich realizowanych na świecie programów robót publicznych. Bank Światowy [World Bank, 2006, s. 152] jako przykłady sukcesu wymienia programy w trzech krajach o średnim dochodzie – Chile, Argentyna i Afryka Płd. oraz cztery w krajach biednych – Senegal, Kenia, Indie, Bangladesz. Jako przyczyny porażek programów w wielu innych krajach podaje: 1) niską sprawność administracji, co uniemożliwia wybranie i zrealizowanie dobrego programu, który dostarczałby użytecznych robót publicznych; 2) brak możliwości zapewnienia programowi wymaganych środków trwałych; 3) złe ustalenie wynagrodzeń. Ponadto, nawet jeśli program dobrze działa, to udział ogólnych środków, które trafiają do uczestników, jest mały z dwóch powodów – koszty sprzętu i wykwalifikowanej pracy potrafią zabrać od 40% do 60% ogólnej sumy oraz uczestnicy muszą zrezygnować z dotychczas uzyskiwanego dochodu, np. z dorywczej pracy lub nisko dochodowego samozatrudnienia (przykładowo w argentyńskim programie Trabajar dochody, z których musieli zrezygnować uczestnicy, stanowiły 50% wynagrodzenia brutto [Jalan, Ravallion, 1999], podobnie w jednym z programów w Indiach [Ravallion, 1991], a w Boliwii nawet 60% [Newman, Jorgensen, Pradhan, 1992]).

⁴ Pracownicy socjalni oceniają 52 oddzielne czynniki pogrupowane w 7 kategorii – identyfikacja, zdrowie, edukacja, dynamika rodziny, mieszkanie i wyposażenie, praca, dochód [World Bank, 2006, s. 241]

Bank Światowy, opierając się na badaniach Subbarao [2003] oraz Murgai i Ravalliona [2005], sformułował kilka zaleceń, które powinny być brane pod uwagę w programach robót publicznych [World Bank, 2006, tabela 7.10]. Lista wskazówek dotyczy: ustalania poziomu płac, warunków wzięcia udziału w programie, gwarancji zatrudnienia, udziału funduszu płac w ogólnych kosztach, administrowania programem.

- Do programu powinni trafiać tylko ci, którzy nie mają innych źródeł dochodu i są w potrzebie. Zatem wynagrodzenie musi być wystarczająco niskie, tzn. nie wyższe niż rynkowa płaca dla niewykwalifikowanych robotników w rolnictwie lub sektorze nieformalnym.
- Idealnym rozwiązaniem jest oferowanie dostępu do uczestniczenia w programie każdemu, kto jest nim zainteresowany. Jeśli jest to niemożliwe, np. z przyczyn finansowych, to program należy skierować do najbiedniejszych obszarów lub ograniczyć długość zatrudnienia danej osoby, oprzeć się na lokalnej społeczności, która wskaże najbardziej potrzebujących. Najgorszym rozwiązaniem jest pozostawienie decyzji o dostępie do programu majstrom lub politykom.
- Bardzo jest pożądane zagwarantowanie zatrudnienia na dłuższy okres. Zmniejsza to wyrażnie ryzyko, przed którym stoją biedni. Niestety większość programów nie daje takich gwarancji.
- Udział funduszu płac dla pracowników o niskich kwalifikacjach powinien być wyższy niż standardowo dla podobnych projektów realizowanych w tym samym otoczeniu. Pojawia się nieuchronna zamiennosc między krótkookresowym zwiększaniem dochodów biednych a jakością rezultatów inwestycyjnych powstających w wyniku robót publicznych. Im większy udział pracy o niskich kwalifikacjach, tym mniejsza jakość projektu. Ilustracyjny udział pracy niskokwalifikowanej w ogólnych kosztach to 50-65% w krajach o niskim dochodzie i trochę mniej niż 40% w krajach o średnim dochodzie.
- Idealnie, gdy program robót publicznych jest zintegrowany z lokalnym procesem planowania. Jest to trudne, ponieważ wymaga selekcji i realizacji wielu małych projektów, często na dużym obszarze geograficznym i zaangażowania wielu jednostek administracyjnych. W dużych i średnich miastach też nie jest to łatwe, co najmniej z dwóch powodów. Włączenie wielu małych pracochłonnych projektów do często skomplikowanych i kapitałochłonnych planów rozwoju infrastruktury jest trudne. Ponadto, tego typu programy skoncentrowane na ubogich mogą przegrywać w podziale środków z programami skierowanymi do alternatywnej grupy, jaką są wykwalifikowani bezrobotni.

PODSUMOWANIE

Celem artykułu było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy programy ochrony socjalnej mogą być uważane za instrumenty pomagające ubogim zarządzać ryzykiem, a tym samym przyczyniać się do poprawy ogólnej efektywności gospodarki i większej spójności społecznej. Przeprowadzona dyskusja wskazuje, że programy te mogą spełniać taką rolę pod warunkiem, że są dobrze zaprojektowane. Przede wszystkim dochód, który oferują, powinien docierać do wszystkich, którzy potrzebują pomocy w zaspokojeniu podstawowych potrzeb, ale nie może zniechęcać do poszukiwania i podejmowania regularnej pracy. Zasada ta odnosi się do wszystkich programów skierowanych do osób w wieku produkcyjnym.

W krajach o wysokim i średnim dochodzie ochrona socjalna powinna być oparta na systemie ubezpieczeń społecznych finansowanych ze składek i udziałów, a programy pomocy społecznej powinny docierać jedynie do najbardziej potrzebujących, którzy nie radzą sobie z różnymi rodzajami ryzyka w swoim życiu. W krajach o niskim dochodzie rola programów opieki społecznej, jako kanału redystrybucji, z konieczności staje się bardziej istotna.

LITERATURA

- Alesina A., Glaeser E., *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Barry B., *The Welfare State versus the Relief of Poverty*, [w:] *Needs and Welfare*, Ware A., Goodin R. E. (red), London: Sage, 1990.
- Besley T., *Means Testing Versus Universal Provisions in Poverty Alleviation Programmes*, "Economica" 1990, nr 57 (225).
- Devereux S., *Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development*, "Development Policy Review" 2001, nr 19 (4).
- Dubbarao K., *Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs*, World Bank "Social Protection Discussion Paper" 2003, nr 0302.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge UK 1990.
- Hashemi S., *Linking Microfinance and Safety Net Programs to include the Poorest: The Case of IGVGD in Bangladesh*, World Bank, "Focus Notes" 2000, nr 21.
- Hayek F. A., *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.
- Holzmann R., Jorgensen S., *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, World Bank, "Social Protection Discussion Paper", 2001, nr 0006.
- Jalan J., Ravallion M., *Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program*, World Bank, "Policy Research Working Paper Series", 1999, nr 2149.
- Korpi W., *Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework*, "West European Politics" 1980, nr 3 (3).

- Korpi W., *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan, London 1983.
- Korpi W., *Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and International Explanation in the Study of Power*, "Sociological Theory" 1985, nr 3 (2).
- Korpi W., *Contentious Institutions: An Augmented Rational-Actor Analysis of the Origins and Path Dependency of Welfare State Institutions in the Western Countries*, "Rationality and Society" 2001, nr 13 (2).
- Korpi W., Palme J., *The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries*, "American Sociological Review" 1998, nr 63 (5).
- Lee D. R., *The trade-off between equality and efficiency: Short-run politics and long-run realities*, "Public Choice" 1987, nr 53.
- Le Grand J., *The Strategy of Equality – Redistribution and Social Services*, George Allen & Unwin, London 1982.
- Lerman R. I., Townsend A. A., *Conflicting Objectives in Income Maintenance Programs*, "The American Economic Review" 1974, nr 64 (2).
- Lindert P., *Growing Public: Social Spending and Economics Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, UK 2004.
- Murgai R., Ravallion M., *A Guaranteed Living Wage in Rural India: Who Would Gain and at What Cost?*, World Bank, Washington DC 2005.
- Nelson K., *Mechanisms of Poverty Alleviation*, "LIS Working Paper" 2004, nr 372.
- Piotrowska M., *Taxes and Transfers as Instruments Influencing Income Inequality in Transition Countries*, [w:] *Proceedings of the Third Conference of the International Society for Quality of Life Studies*, Universitat de Girona, Girona 2001.
- Pedersen A. W., *The Taming of Inequality in Retirement. A Comparative Study of Pension Policy Outcomes*, Fafo, Oslo 1999, Report No. 317.
- Ravallion M., *Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence and Lessons from South Asia*, World Bank, "Research Observer" 1991, nr 6 (2).
- Ravallion M., *Targeted Transfers in Poor Countries: Revising the Trade-Offs and Policy Options*, World Bank, "Social Protection Discussion Paper" 2003, nr 0314.
- Sachs J., *Koniec z nędzą*, PWN, Warszawa 2006.
- Scruggs L., Allan J., *The Material Consequences of Welfare States: Benefit Generosity and Absolute Poverty in 16 OECD Countries*, "LIS Working Paper" 2005, nr 409.
- Tullock G., *Economics of Income Redistribution*, Kluwer-Nijhoff, Amsterdam 1983.
- World Bank, *East Asia: Recovery and Beyond*, Washington DC 2000.
- World Bank, *Social Protection Sector Strategy Paper-From Safety Nets to Spring Board*, Washington DC 2001.
- World Bank, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, World Bank Social Protection Unit, Washington DC 2003.
- World Bank, *Equity and Development, World Development Report 2006*, World Bank and Oxford University Press, Washington DC 2006.

Streszczenie

Ochrona socjalna w tradycyjnym ujęciu postrzegana jest jako forma redystrybucji. W ostatnich latach jednak w pracach teoretycznych jak i empirycznych podkreślana jest rola ochrony socjalnej jako polityki pomagającej ubogim zarządzać ryzykiem, a przez to zwiększającej ich możliwości, w konsekwencji przyczyniającej się do wzrostu ogólnej efektywności. Celem artykułu jest przeprowadzenie dyskusji nad programami ochrony socjalnej i ustalenie w jakim zakresie programy tego typu mogą być uważane za instrument promujący długookresowy wzrost gospodarczy. Dyskusji zostaną poddane argumenty teoretyczne, poparte doświadczeniami różnych krajów.

The Importance of Social Protection for the Growth Efficiency*Summary*

Social protection policies have been typically thought of as a form of redistribution. Recently, however, theoretical and empirical studies have also highlighted a considerable role of social protection in helping the poor to manage risk. Consequently, this group of society is to benefit from social protection programs, which is mainly expressed by the increase in overall satisfaction. The purpose of the paper is to discuss to what extent the above mentioned programs can be considered as useful instruments of increasing economic growth in a long term. The discussion presents theoretical arguments based on empirical evidence from different countries.