

Dostęp do świadczeń społecznych: ograniczanie niepobierania świadczeń

Streszczenie

Wprowadzenie

Wiele osób nie otrzymuje świadczeń społecznych, do których są uprawnione. Systemy świadczeń różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich UE, ale niepobieranie świadczeń (lub nieudzielanie świadczeń) wydaje się być powszechne w całej UE. Celem tego badania było przeanalizowanie rozmiarów zjawiska niepobierania świadczeń i próba jego wyjaśnienia. Ponadto zbadano, w jaki sposób można rozwiązać problem niepobierania świadczeń, przedstawiając w tym celu studia przypadku z 10 państw członkowskich: Austrii, Belgii, Estonii, Finlandii, Włoch, Niderlandów, Francji, Rumunii, Słowacji i Zjednoczonego Królestwa.

Skoncentrowano się na niepobieraniu pieniężnych świadczeń społecznych, które służą wspieraniu osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym świadczeń z tytułu dochodu minimalnego, mieszkaniowych, zdrowotnych, z tytułu starości, na ogrzewanie, na dzieci, dla bezrobotnych, z tytułu opieki oraz rent inwalidzkich. W badaniu tym wzięto pod uwagę wielkość świadczeń i kryteria dotyczące uprawnień do nich określone na szczeblu rządowym.

Kontekst polityki

Świadczenia są wprowadzane przez rządy z konkretnych powodów, takich jak zapobieganie ubóstwu lub zapewnianie dostępu do podstawowych dóbr i usług. Jeżeli świadczenia nie docierają do osób, dla których są przeznaczone, nie spełniają tych celów.

Niezależnie od celów stanowiących podstawę zapewniania tych świadczeń przez rządy ograniczanie niepobierania świadczeń przyczynia się również do celów wyznaczonych na poziomie UE. Komisja Europejska przyjęła „zagwarantowanie uczciwości, zwalczanie ubóstwa i promowanie równych szans” jako priorytet w swoich zintegrowanych wytycznych leżących u podstaw strategii „Europa 2020”. W tym kontekście Komisja twierdzi, że „systemy zabezpieczenia społecznego powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby ułatwić uwzględnienie wszystkich uprawnionych osób”. Jeżeli niektórzy ludzie korzystają ze świadczeń, do których są uprawnieni, a niektórzy nie, dochodzi do niesprawiedliwości, zwłaszcza wtedy, gdy osoby, które nie uzyskują świadczeń, są osobami znajdującymi się w najtrudniejszej sytuacji.

Ograniczenie niepobierania świadczeń może przyczynić się do zrealizowania celów strategii „Europa 2020” w

zakresie, w jakim zwiększa absorpcję świadczeń mających na celu ułatwienie integracji na rynku pracy. Przyczynia się również do osiągnięcia celów określonych w pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych UE. Po pierwsze może zapobiegać większym kosztom społecznym i gospodarczym w dłuższej perspektywie poprzez ułatwianie dostępu do infrastruktury publicznej, żywności, mieszkań i opieki zdrowotnej. Po drugie, biorąc pod uwagę fakt, że niepobieranie świadczeń może być wynikiem skomplikowanych procedur składania wniosków i niejednoznacznych kryteriów dotyczących uprawnień do świadczeń, zajęcie się tymi kwestiami może sprawić, że systemy zabezpieczenia społecznego staną się nie tylko bardziej efektywne, ale również skuteczniejsze.

Kluczowe ustalenia

Tworzenie mapy niepobierania świadczeń

W badaniu określono ostatnie szacunki dotyczące niepobierania świadczeń w 16 państwach członkowskich, które różnią się znacznie pod względem cech państwa opiekuńczego. Badanie to świadczy o tym, że niepobieranie świadczeń prawdopodobnie stanowi także problem w pozostałych 12 państwach członkowskich. Szacunki wskazują na to, że w każdym ze wskazanych państw członkowskich istnieje co najmniej jeden rodzaj świadczenia, którego nie pobiera ponad jedna trzecia osób, które są do niego uprawnione. Niepobieranie świadczeń jest problemem dotyczącym wielu różnych świadczeń i nie ogranicza się do tych opartych na kryterium dochodowym.

Wyjaśnianie zjawiska niepobierania świadczeń

W bardzo różnych kontekstach niepobieranie świadczeń przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji można w dużej mierze wyjaśnić następującymi czynnikami:

- brakiem informacji: brak wiedzy lub błędne wyobrażenia o świadczeniach, uprawnieniach lub procedurach składania wniosków;
- kosztownością lub złożonością dostępu: hamująca złożoność procedury składania wniosków lub brak zasobów takich jak czas, brak umiejętności poruszania się w systemie lub niemożność udania się do biura opieki społecznej lub urzędu pracy;

- barierami społecznymi: stygmatyzacja lub wyobrażenia o stygmatyzacji – czasami ma to związek z warunkami udzielania świadczeń lub procedurą składania wniosków, dumą lub brakiem zaufania do instytucji.

Wskazówki dotyczące polityki

Różnorodność przyczyn niepobierania świadczeń wskazuje na to, że może rodzaje podejścia do rozwiązania tego problemu należy podobnie zróżnicować i zastosować wiele strategii jednocześnie. Pewne wnioski, opisane poniżej, można wyciągnąć ze studiów przypadków.

Usprawnienie procedur administracyjnych

- Najlepiej byłoby, gdyby świadczenia były wypłacane automatycznie, bez konieczności składania wniosków. Instytucja, która ma dostęp do odpowiednich danych pozwalających na ocenienie uprawnień, może być w sytuacji umożliwiającej jej najlepsze zarządzanie wypłacaniem świadczeń. Innym rozwiązaniem może być połączenie baz danych w sposób szanujący prywatność.
- Proste, przejrzyste, stałe i łatwo dostępne kryteria przyznawania świadczeń mogą ograniczyć niepobieranie świadczeń. Decydenci powinni jednak mieć się na baczności przed odwrotną logiką, zgodnie z którą o kryteriach dotyczących uprawnień decydowałyby prostota i dostępność danych, co byłoby sprzeczne z celem świadczeń.
- Aktywne systemy administracyjne mogą odgrywać kluczową rolę w ograniczaniu niepobierania świadczeń poprzez powiadamianie osób, które mogą być uprawnione do świadczenia. Obejmuje to informowanie osób w przypadku zaistnienia pewnych wydarzeń życiowych oraz w przypadku zmiany kryteriów dotyczących uprawnień.
- Większość systemów świadczeń zaprojektowano, zanim zaczęto powszechnie korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), i dostosowywano je tylko stopniowo. Przemysłenie tych systemów jako całości w kontekście ICT może sprawić, że wnioski staną się zbędne lub że systemy staną się bardziej aktywne.
- Procedury składania wniosków przez internet mogą ograniczyć niepobieranie świadczeń poprzez zmniejszenie kosztu składania wniosków pod względem czasu i konieczności przemieszczania się; mogą również zmniejszyć koszty administracyjne. Nadal trzeba jednak wspierać grupy, które nie mają dostępu do ICT.
- Procedury składania wniosków za pośrednictwem biur opieki społecznej mogą wiązać się ze stygmatyzacją, dlatego poza możliwościami opartymi na internecie rozwiązaniem może być oddzielenie funkcji rozpatrywania wniosków o świadczenia od funkcji opieki społecznej.
- Osoby, które nie pobierały świadczeń, mogą dostarczyć ważnych informacji na temat zwiększenia przystępności procedur składania wniosków.
- Niepobieranie świadczeń powinno być traktowane jako standardowy element oceny skutków w odniesieniu do świadczeń.

Udzielanie właściwych informacji we właściwym czasie

- Zwykłe informowanie ludzi o różnych świadczeniach i kryteriach dotyczących uprawnień nie zawsze wystarcza. Konieczne może być udzielenie informacji o tym, gdzie i jak ubiegać się o konkretne świadczenia, aktywne wsparcie w procesie składania wniosków lub umożliwienie uzyskania bardziej ogólnej wiedzy o uprawnieniach.
- Rozpowszechnianie jasnych informacji także o braku uprawnień, zarówno wśród potencjalnych beneficjentów, jak i dostawców usług, którzy mogą zachęcać ludzi do ubiegania się o świadczenia, może ograniczać koszty administracyjne i zapobiegać frustracji wynikającej z odrzucania wniosków, jak również może zapobiegać błędom w ocenie.
- Świadczenia ustanowione na poziomie lokalnym wiążą się z ryzykiem niepobierania, gdy są one częścią złożonej, rozdrobnionej struktury świadczeń. Dostęp do nich mogą poprawić – wraz z lokalnymi stronami internetowymi – strony krajowe, na których ludzie mogą sprawdzać swoje uprawnienia do świadczeń komunalnych i składać wnioski.
- Aby dotrzeć do osób niepobierających świadczeń, potrzebna jest kreatywność wykraczająca poza zwracanie się do osób, które już pozostają w kontakcie ze służbami użyteczności publicznej. Nawet jeśli początkowo nawiązany zostanie kontakt z niewielką liczbą osób, może to uzasadniać wydatkowanie zasobów ze względu na efekt mnożnikowy, ponieważ informacje penetrują nowe sieci społeczne.
- Ważne jest, żeby wiedzę o problemie niepobierania świadczeń zwiększyć wśród samorządów terytorialnych, które prawdopodobnie lepiej zdają sobie sprawę z istnienia w swoich lokalnych społecznościach określonych grup zagrożonych tym zjawiskiem. Samorządy mogą mieć szczególnie bodziec do ograniczania niepobierania świadczeń wśród mieszkańców, jeżeli świadczenia są finansowane na szczeblu regionalnym lub krajowym.
- Podmioty pełniące funkcję łącznika między administracją publiczną, lokalnymi usługodawcami a organizacjami pozarządowymi, a także związki zawodowe i pracodawcy mogą przyczynić się do wspierania ludzi w korzystaniu z uprawnień.
- Ważne jest, aby organizacje zajmujące się na przykład mieszkaniem socjalnym, infrastrukturą publiczną, telekomunikacją oraz instytucje ubezpieczenia zdrowotnego wiedziały, że ich klienci mogą być uprawnieni do świadczeń, z których nie korzystają. Zajęcie się problemem niepobierania świadczeń może zapobiegać zaległościom finansowym, odłączeniu mediów, eksmisjom i utracie ubezpieczenia.

Dalsze informacje

Sprawozdanie *Access to social benefits: Reducing non-take-up* (Dostęp do świadczeń społecznych: ograniczanie niepobierania świadczeń) znajduje się na stronie <http://eurofound.europa.eu/publications>.

Dalszych informacji udziela Hans Dubois, urzędnik ds. badań, hdu@eurofound.europa.eu.