

Minimalny dochód gwarantowany i dziura w polskiej sieci bezpieczeństwa socjalnego (wersja z 16.02.2005)

Prawo każdego człowieka do ochrony przed deprivacją podstawowych potrzeb i do pomocy w razie wystąpienia tej deprivacji z poszanowaniem ludzkiej podmiotowości jest oczywistością. Ludzie w warunkach ochrony przed deprivacją i pomocy w razie jej wystąpienia mogą realizować swoje plany życiowe i prowadzić takie życie, jakie cenią swobodnie i godnie. Są wolni od lęku przed nędzą i lęku przed wyzyskiem.

Bez uznania tego prawa deprivacja podstawowych potrzeb zbiorowości słabszych politycznie, społecznie i ekonomicznie może być uznana przez grupy dominujące za konieczny instrument lub koszt osiągania celów. W ten sposób dochodzi do instrumentalizacji człowieczeństwa, czyli do zaprzeczenia fundamentalnej wartości, jaką jest ludzka godność. Ponadto „wielcy teoretycy obywatelstwa – Arystoteles, Cynceron, Machiavelli, Burke, de Tocqueville, Mill i w XX wieku Hannah Arendt – uważali, że... pełne uczestnictwo w życiu publicznym wymaga zapewnienia pewnej pozycji społeczno-ekonomicznej... Szczególnie istotne było w tym kontekście zapobieganie wielkim nierównościami i posiadanie przez wszystkich pewnego minimum zamożności”. Wynika z tego, że realizacja wspomnianego prawa człowieka nie tylko ważna jest ze względu na fundamentalne wartości, jakimi są ludzka godność i wolność, ale również jest to instrument osiągania spójności społecznej, o którą tak bardzo troszczy się współczesny świat cywilizowany.

Z tego prawa wynikają obowiązki władzy publicznej w zakresie stworzenia i utrzymania systemu instytucji, który szanowałby, chronił i realizował to prawo. Ma ono jako prawo człowieka absolutny priorytet moralny, tzn. niczym nie można usprawiedliwić jego nieposzanowania, niechronienia i nierealizowania. Władza publiczna, która nie wywiązuje się ze swych obowiązków w tym względzie podlega delegitymizacji i staje się władzą bezprawną niezależnie od formalnie obowiązujących przepisów oraz rodzaju systemu politycznego, z jakim mamy do czynienia.

W wielu aktach normatywnych o randze międzynarodowej prawo to zostało wyraźnie potwierdzone. Wspomnieć tu należy Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ONZ, 1966, ratyfikowany przez Polskę w 1977) ustanawiający prawo każdego do zabezpieczenia społecznego (art.9) i prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego i jego rodziny (art.11).

Na szczególną uwagę zasługuje Europejska Karta Społeczna (dokument Rady Europy, wersja z 1961 i wersja zrewidowana z 1996 roku) wybiórczo ratyfikowana przez Polskę w 1997 w wersji pierwotnej. W artykule 13 „Prawo do pomocy społecznej i medycznej” zobowiązano tam państwa strony m.in. do zapewnienia, by „każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan”. Niestety akurat ten paragraf nie został przez Polskę ratyfikowany. Być może istnieje jakiś sposób wyjaśnienia tej decyzji, ale niczym nie można jej usprawiedliwić. W zrewidowanej EKS z 1996 r. w artykule 30 ustanowiono prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Już te dwa artykuły wystarczą, by domagać się od rządu, który związał się nimi, ich poszanowania, ochrony i realizacji.

W Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników WE z 1989 r. (drugi obok Europejskiej Karty Społecznej filar polityki społecznej Unii Europejskiej, patrz Traktat Rzymski zmieniony Traktatem Amsterdamskim, art. 136) w tytule pierwszym, w części ochrona socjalna (art. 10) zapisano „Osoby znajdujące się poza rynkiem pracy ze względu na brak dostępu do niego – bądź też nie mające możliwości powrotu na ten rynek – i pozbawione środków utrzymania, powinny posiadać prawo do korzystania ze środków i świadczeń w odpowiedniej wysokości, stosowanie do ich osobistej sytuacji”, a w części „osoby starsze”, mamy art. 25 „Każda osoba po osiągnięciu wieku emerytalnego, która nie może uzyskać prawa do emerytury i która nie posiada innych środków utrzymania, powinna mieć prawo do korzystania z odpowiednich środków oraz pomocy społecznej i opieki medycznej stosowanie do jej indywidualnych potrzeb”.

Ponadto w Karcie Praw Podstawowych UE zapisano w art. 34 „Zabezpieczenie i pomoc społeczna” w ust.3 „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i pomocy mieszkaniowej dla zapewnienia godnej (*decent*) egzystencji wszystkim osobom, którym brakuje wystarczających zasobów...”.

Schodząc na poziom ogólnych wskazówek co do sposobu realizacji tych praw, zostały one sformułowane oficjalnie zarówno przez Radę Europy, jak i przez Unię Europejską. Ta pierwsza sformułowała zalecenie „na temat głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów” (1992). Rozpoczyna ją deklaracja wielkiej troski o to, że „głębokie, trwałe i rozpowszechnione ubóstwo wyklucza rosnącą liczbę osób i rodzin z normalnych procesów, relacji i udogodnień cywilizowanych społeczeństw”, a „marginalizacja i wykluczenie społeczne najsłabszych ekonomicznie są symptomami rozkładu moralnych i kulturowych podstaw naszych społeczeństw: są one przeciwne – i mogą stwarzać zagrożenie – zasadom zdrowej demokracji”. Za główną zasadę i cel polityki uznano zaś „gwarantowanie przyzwoitego minimum poziomu zasobów dla osób znajdujących się w potrzebie”. W związku z tym systemy zabezpieczenia społecznego powinny zostać zreformowane by być zgodne z tą zasadą i skutecznie osiągać ten cel.

W przypadku UE wspomnieć należy o dwóch zaleceniach z 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów oraz pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG) i w sprawie zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej 92/442/EWG. W pierwszym zalecono państwom członkowskim, aby uznały „podstawowe prawo jednostki do odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających życie z poszanowaniem godności ludzkiej za element kompleksowej i konsekwentnej strategii przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego” we wszystkich jego odmianach. Ponadto uznano m.in., że „prawo to nie podlega ograniczeniom czasowym, pod warunkiem spełnienia warunków kwalifikujących”. W drugim z zaleceń czytamy m.in., że pierwszym zadaniem systemów ochrony socjalnej jest „zagwarantowanie poziomu środków umożliwiających zachowanie ludzkiej godności”.

W 2000 r. w Nicei państwa członkowskie UE uzgodniły cele Europejskiej Strategii Integracji Społecznej. Oto jeden z nich: „Organizować systemy zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby w szczególności zagwarantować by każdy miał wystarczające zasoby konieczne by żyć zgodnie z ludzką godnością”.

Instrumenty realizacji wspomnianego wyżej prawa i związanych z jego realizacją celów w społeczeństwach podobnych do naszego określa idea zagwarantowania minimalnego dochodu każdemu. Idea ta występuje pod wieloma nazwami: dochód podstawowy (*basic income*), minimalny dochód gwarantowany (*minimum guaranteed income*), dodatek państwowy (*state bonus*), kredyt społeczny (*social credit*), dywidenda społeczna (*social dividend*), realny dochód minimalny dla wszystkich (*real minimum income for all*), dochód za uczestnictwo (*participatory income*), uniwersalny dochód podstawowy (*universal basic income*), negatywny podatek dochodowy (*negative income tax*), dywidenda obywatelska

(citizen's dividend) czy dochód obywatelski (citizen's income). W praktyce idea ta może być realizowana na różne sposoby - od selektywnego i warunkowego wsparcia dochodów osób ubogich do uniwersalnego i bezwarunkowego dochodu dla każdego. We wszystkich przypadkach mamy jednak do czynienia z prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym.

Cechy bardziej radykalnych rozwiązań można podsumować w następującym wyliczeniu:

- nie wymaga testu środków,
- może być adresowany lub powszechny,
- zastępuje wszystkie lub niektóre świadczenia pieniężne z systemu zabezpieczenia społecznego,
- może dotyczyć dochodu pieniężnego lub rzeczowego,
- może stanowić majątek (np. fundusz możliwości dla każdego dziecka) albo miesięczny lub roczny dochód.

Charakterystykę umiarkowanej wersji realizacji wspomnianych praw człowieka przedstawiła Janina Szumlicz (1993), która praktyczny wyraz idei minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG) zdefiniowała tak: „system rozwiązań prawno-organizacyjno-finansowych, który daje obywatelowi prawo roszczenia o posiadanie minimum środków służących jego utrzymaniu, które to minimum jest określane przez rząd, gwarantowane przez państwo i finansowane z podatków”. Szczegółowa lista cech konstrukcyjnych takiego systemu:

1. „istnienie ogólnego prawa podmiotowego do minimalnego dochodu gwarantowanego (lub podobnie nazywanego),
2. istnienie dodatkowych, szczegółowych warunków podmiotowych (kryteriów), od których spełnienia uzależnione jest nabycie konkretnych, szczegółowych roszczeń,
3. na ogół istnienie kilku poziomów minimum dochodów, zróżnicowanych wg typów gospodarstwa domowego (jednostką zasilania jest więc zwykle gospodarstwo domowe, a nie jednostka),
4. oparcie systemu pomocy na zasadzie kompensacji (wyrównania) do poziomu ustalonego jako minimum dla danego przypadku (typu gospodarstwa domowego),
5. waloryzowanie poziomów minimum (a tym samym i zasiłków wyrównawczych),
6. stosowanie wyłączeń i zwolnień dotyczących niektórych źródeł dochodów, przy ustalaniu konkretnej sytuacji materialnej zainteresowanego (uwzględnia się wszystkie składniki i źródła dochodów, w tym także rzeczowe, łącznie z majątkiem od czego ewentualnie stosuje się wyłączenie),
7. ograniczanie okresu pobierania (przyznania) zasiłku wyrównawczego,
8. wyłączenia mechanizmu ewentualnego dochodzenia zwrotu kosztów udzielonej pomocy (wyplaconych zasiłków wyrównawczych), z określeniem szczegółowych zasad i kryteriów w tym względzie,
9. powiązanie prawa do MDG z dodatkowymi uprawnieniami służącymi zaspokajaniu innych podstawowych potrzeb takich, jak np. zdrowie, mieszkanie, edukacja,
10. istnienie MDG nie wyklucza istnienia obok niego różnych specjalnych systemów wsparcia dochodowego o ograniczonym zakresie podmiotowym, terytorialnym itp.”

Komisja Europejska przedstawiła w 1998 roku raport z realizacji zalecenia 92/441 w państwach członkowskich (we wszystkich stwierdzono istnienie programów typu MDG). Tabela podsumowująca i wnioski końcowe były następujące

Minimalne dochody pokrywają podstawowe potrzeby w sytuacji kryzysu finansowego. Są nieskładkowe, finansowane z podatków i wtórne do solidarności rodzinnej.

Programy minimalnych dochodów nie działają w izolacji, ale raczej jako część systemu różnych zasiłków i usług społecznych oraz pomocy rzeczowej.
--

12 państw członkowskich wymaga, aby odbiorcy MDG byli gotowi do podjęcia pracy lub szkolenia zawodowego. Wyjątki dotyczą osób chorych, niepełnosprawnych, opiekujących się małymi dziećmi lub niepełnosprawnymi dorosłymi.
Połowa państw członkowskich ustanowiła środki społecznej integracji często powiązane ze szkoleniem i zatrudnieniem (np. nie uwzględnianie pewnej części osiąganych dochodów przy ustalaniu wysokości MDG, tj. możliwość łączenia dochodów z pracy z MDG).
Koszty MDG są niewielkie w porównaniu z ogólnymi wydatkami na ochronę socjalną, ale dla większości otrzymujących je rodzin są głównym źródłem dochodu. Ich wysokość jest znacznie zróżnicowana w państwach członkowskich.
Wzrastająca liczba poszukujących pracy, ludzi doznających krytycznych sytuacji życiowych, samotnych mężczyzn i rodzin niepełnych stanowi większość pobierających MDG. Niektóre grupy pozostają zależne od MDG przez długi okres.
Ograniczenia dotyczące zasiłków dla bezrobotnych sprawiają, że MDG jest jedyną możliwością dla osób bezrobotnych. Niemniej w każdym państwie członkowskim część odbiorców MDG pracuje. Np. dotyczy to połowy odbiorców MDG w Szwecji (z tego 20% pracuje w pełnym wymiarze), 13% we Francji, Holandii i Finlandii, 8% w Luksemburgu, 7,4% w Niemczech i 5,3% w Portugalii. Zjawisko to staje się obecnie bardziej widoczne. Związane jest to ze wzrostem zatrudnienia w niepełnym wymiarze czy zatrudnienia nietypowego.
Tylko niewielki odsetek otrzymujących MDG podjęło szkolenia lub pracę.
Niezależnie od ograniczeń budżetowych, nawet jeśli odbiorcy MDG mają dostęp do standardowych szkoleń często brak im podstawowych umiejętności i kompetencji by spełnić warunki wstępne i w pełni skorzystać z takich usług.
Bodźcem do poszukiwania pracy mogłoby obniżenie poziomu MDG, ale nie robi się tego dlatego, że uznaje się ten poziom za minimum egzystencji. Niemniej stosuje się sankcje (np. zawieszanie świadczenia) w razie porzucania pracy lub odmowy uczestnictwa w zajęciach integracyjnych.
Kilka państw członkowskich wprowadziło dla ułatwienia podejmowania pracy (m.in. w niepełnym wymiarze) okresy przejściowe, kiedy można łączyć ze sobą świadczenie i płacę do pewnej wysokości.
Tylko mniejszość świadczeniobiorców zdolna jest do podjęcia odpłatnej pracy. Żeby to poprawić zastosowano nową metodę kontraktów socjalnych, poprzez które strony zobowiązują się do zaangażowania w osobiste projekty.

Raport kończy kilka pytań:

Optymalizacja MDG

- Jak lepiej zaspokajać podstawowe potrzeby z uwzględnieniem świadczeń powiązanych z MDG (mieszkaniowych, rodzinnych, medycznych)?
- Czy można uczynić bardziej spójnym MDG z innymi zasiłkami, w szczególności dla bezrobotnych i emerytów?
- W jakim zakresie systemy MDG mogą być stosowane do podwyższania czy uzupełniania dochodów z pracy?
- Jak poprawić funkcjonowanie tych programów dla korzyści ich adresatów?

Wzrost dostępu do zatrudnienia

- Jak możemy pomóc odbiorcom MDG w pełniejszym uczestnictwie w ogólnych szkoleniach i innych prozatrudnieniowych programach?
- Konieczne jest stosowanie środków specyficznych, jeśli tak, to z jakich powodów i jakich rodzajów?

- Jakie są najlepsze sposoby ułatwiania przejścia z MDG do płacy bez utraty dochodu netto?
- Czy możemy poprawić jakość zatrudnienia oferowanego i dostępnego dla odbiorców MDG?

Rozwijanie społecznej i ekonomicznej integracji

- Jakie są prawa i obowiązki odbiorców MDG i osób będących na ich utrzymaniu?
- Jak zorganizować odpowiedzi na wielowymiarowe społeczne i ekonomiczne problemy, które dotyczą odbiorców MDG?
- Co nam mówi rosnąca liczba odbiorców MDG o społecznych i gospodarczych programach promujących społeczne uczestnictwo i społeczną spójność? Jakie rozwiązania poprawiłyby społeczną inkluzję?

W Polsce próbowano zrealizować ideę MDG poprzez wprowadzenie nowych zasad wypłacania zasiłku okresowego z pomocy społecznej. Proces legislacyjny trwał od sierpnia 1995 do lipca 1996. Interesujące, że projekt zgłosił rząd, którego przedstawiciele w trakcie prac parlamentarnych wycofali poparcie dla idei MDG. Ostatecznie zasiłek okresowy został świadczeniem fakultatywnym („może być przyznany”) i jego rola w zabezpieczeniu potrzeb finansowych osób, których sytuacja pogorszyła się w wyniku bezrobocia, stała się z czasem marginalna. W systemie zabezpieczenia społecznego powstała przez to wielka dziura, a osoby bezrobotne tracące prawo do zasiłku dla bezrobotnych i nie będące samotnymi rodzicami praktycznie pozbawiono pomocy dochodowej. W wyniku tego od 1996 do 2002 r. stopa ubóstwa skrajnego wzrosła z 4,3% w 1996 do 11,7% w 2003 r.

Z szansę na zatkanie tej dziury w sieci bezpieczeństwa socjalnego zmarnowano również przy okazji dostosowywania naszego prawa do prawa UE. Zadania Polski w zakresie zalecenia 92/441/EWG określił „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” przyjęty przez Radę Ministrów 23.06.1998 r. W raporcie z realizacji tego programu zamieszczono jednak następującą informację (s.140): „dostosowanie prawa do zalecenia 92/441 dotyczącego wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków oraz pomocy społecznej w systemach ochrony społecznej (27.19. Priorytet). Po przeprowadzeniu analizy postanowień zalecenia, jak też ustaleniu orientacyjnych kosztów ich wdrożenia, które przekroczyłyby możliwości poniesienia ich przez budżet państwa, podjęta została decyzja w sprawie zaniechania realizacji tego priorytetu”. Owych „analiz i ustaleń kosztów” nie opublikowano. Problematyka zaleceń 92/441 i 92/442 nie pojawia się już w kolejnych wersjach „Narodowego programu...” z lat 1999 i 2000. W „Stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze polityka społeczna i zatrudnienie” przyjętym przez RM 25 maja 1999 znajdujemy m.in.: „Polska akceptuje całość *acquis communautaire* w obszarze <<Polityka społeczna i zatrudnienie>>. Polska podejmie konieczne działania prowadzące do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze <<Polityka społeczna i zatrudnienie>>, zgodnie z przedstawioną wyżej deklaracją, do dnia 3 grudnia 2002 roku i nie będzie domagała się derogacji w tym obszarze...”, „*Acquis communautaire* tworzą w tym zakresie [zabezpieczanie społeczne, osoby w zaawansowanym wieku i marginalizacja społeczna] decyzje, zalecenia i rezolucje. Szczególne znaczenie ma zalecenie dotyczące wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG). Zalecenie dotyczące zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG) definiuje cele, zgodnie, z którymi polityka takiej ochrony winna być kształtowana (gwarantowanie dochodów na poziomie umożliwiającym godne życie, dostęp do opieki zdrowotnej, popieranie integracji społecznej i gospodarczej, gwarancja odpowiedniego poziomu życia po zaprzestaniu pracy, ustanowienie lub rozwinięcie ochrony socjalnej dla osób pracujących na własny rachunek). Cele polskiej polityki w zakresie ochrony socjalnej zbieżne są z zapisami zawartymi w decyzjach, zaleceniach i rezolucjach”.

W informacji rządu RP dla Sejmu, obejmującej stan negocjacji na 1 stycznia 2000 zapisano: „Komisja Europejska zapoznana została z polskim systemem pomocy społecznej oraz z działaniami na rzecz integracji i wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Podczas *screeningu* przedstawiciele Komisji zgodzili się z opinią, że system ten oparty jest na zasadach zgodnych ze standardami określonymi w zaleceniach WE, z wyjątkiem minimalnego dochodu gwarantowanego (zalecanego, ale nie wymaganego przez prawo WE)”.

Reasumując, rząd w pierwszym programie przygotowawczym do członkostwa w UE z 1998 r. zamieszcza priorytet (27.19) dostosowania polskiej pomocy społecznej do zalecenia 92/441. W raporcie o wykonaniu tego programu stwierdza się, że wdrożenie zalecenia 92/441 przekracza możliwości polskiego budżetu i priorytet 27.19 zostaje wykreślony z programu, nie pojawiając się już w dwóch kolejnych wersjach NPPC. W stanowisku negocjacyjnym w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia przyjętym przez rząd w maju 1999 r. zapisano, że nasz system prawny w zakresie pomocy społecznej zmierza do realizacji celów podobnych do tych zapisanych w zaleceniu 92/442. Realizacja tych celów wymaga jednak ustanowienia MDG (zalecenie 92/441), a co do tego, że nasza pomoc społeczna nie spełnia kryteriów MDG nie miała wątpliwości Komisja Europejska. Zmierzałyśmy więc do celów nie ustanawiając koniecznych do tego instrumentów. Obraz naszych osiągnięć na tej drodze widzimy również w dynamice stopy ubóstwa skrajnego. Takie zmierzanie nazywa się hipokryzją.

W 2004 roku uchwalono nową ustawę o pomocy społecznej, w której zmieniono zasady przyznawania zasiłku okresowego. Jest to obecnie obowiązkowe zadanie własne gminy o charakterze obligatoryjnym, tzn. „może być przyznany” zastąpiono wyrażeniem „przysługuje”. Dodano jednak cztery sytuacje („w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia” uprawnień do innych świadczeń), które zapewne będą traktowane jako dodatkowe kryteria, poza ubóstwem dochodowym, które trzeba będzie spełnić, aby otrzymać zasiłek. Dlaczego nie wystarczy być po prostu ubogim pod względem dochodu? W społeczeństwie rynkowo-dobroczynnym to wystarczy by czuć się obywatelem drugiej kategorii. Czy nie można prowadzić pracy socjalnej z osobami, które mają zapewnione minimum egzystencji? Zapewne można, ale wtedy trzeba się bardziej starać, ponieważ samo straszenie odebraniem zasiłku nie działa. Metoda kija i marchewki może jest skuteczna wobec dzieci, ale jeżeli traktujemy tak ludzi dorosłych, jest to upokarzające i bezmyślne. Stanisław Rychliński uznał ongiś, że w zakres nowoczesnej polityki społecznej nie wchodzi tradycyjna „opieka społeczna”. Obecnie widzimy, jak tradycyjna opieka społeczna wypiera nowoczesną politykę społeczną.

Drugi interesujący aspekt nowego zasiłku okresowego to sposób ustalenia jego wysokości. Zastosowano tu zasadę wyrównywania do poziomu kryterium dochodowego, tzn. wysokość zasiłku równa się kryterium odjąć dochód gospodarstwa domowego (z ograniczeniem wysokości dla jednoosobowych gospodarstw domowych). Myliłby się zapewne ktoś, kto chciałby wnioskować stąd, że kwota zasiłku ma być równa tej różnicy, zastosowano bowiem fortel następujący: „zasiłek okresowy ustala się... do wysokości różnicy”. Co to znaczy dowiadujemy się z dalszej części artykułu 38 - kwota zasiłku nie może być niższa niż 50% różnicy, a potem jeszcze dodano, że nie może być niższa niż 20 zł. Załóżmy, że ktoś ma dochody brane pod uwagę przez ustawę o pomocy społecznej w wysokości 800 zł i żyje w gospodarstwie domowym złożonym z czterech osób. Kryterium dochodowe wynosi w takiej sytuacji 316 zł na osobę, a więc zasiłek okresowy może być przyznany do wysokości 232 zł, ale nie może być niższy niż 116 zł. Jeżeli spojrzymy jednak do artykułu 147 zobaczymy, że w tym przypadku w 2004 „minimalna wysokość zasiłku okresowego wynosi... 15% różnicy”, czyli 34,8 zł. W 2005 r. będzie to już 20%, a więc 46,4 zł, a w 2006 i 2007 25%, czyli 58 zł. W tych właśnie latach rząd ma dać gminom dotację celową na pokrycie wydatków związanych z wypłatą tak określonych zasiłków okresowych. Co będzie potem? Praktyka wielu ośrodków pomocy społecznej była taka, że o ile wypłacano

zasiłki okresowe, wówczas fakultatywne, to ich wysokość była minimalna, czyli wynosiła w zależności od roku kilkanaście zł. Jak widzimy niewiele się tu zmienia. Żalność tych kwot potwierdza tylko tezę tego artykułu, iż w Polsce osoby długotrwale bezrobotne i ubogie nadal pozbawione są zabezpieczenia społecznego, a ich prawo do pomocy społecznej jest fikcją.

Jakie wynikają stąd wnioski praktyczne? Jako romantyczny utopista, uważam za pilne podjęcie prac nad przygotowaniem ustawy o minimalnym dochodzie gwarantowanym o charakterze obywatelskim, a nie tylko dla ubogich. Rozwiązanie to zastąpiłoby raz na zawsze tradycyjną opiekę społeczną z jej żalnymi zasiłkami, upokarzającymi kryteriami, wywiadami środowiskowo-rodzinnymi i domyślną podejrzliwością. Jako naukowiec, nie mam nic do powiedzenia na temat praktycznych wniosków w tej sprawie.

Załączniki

Fragmety zalecenia 92/441/EWG

Zaleca się państwom członkowskim

„A. uznanie podstawowego prawa jednostki do odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających życie z poszanowaniem godności ludzkiej za element kompleksowej i konsekwentnej strategii przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego, oraz dostosowanie krajowych systemów ochrony społecznej, jeżeli istnieje taka potrzeba, do określonych poniżej zasad i wytycznych;

B. uznanie tego prawa zgodnie z następującymi zasadami ogólnymi:

1. prawo to powinno być oparte na zasadzie poszanowania ludzkiej godności,
2. zakres tego prawa zostanie zdefiniowany w odniesieniu do osób fizycznych, z uwzględnieniem legalnego miejsca zamieszkania oraz narodowości, zgodnie z właściwymi przepisami dotyczącymi miejsca zamieszkania, w celu stopniowego, możliwie najszerszego objęcia wspomnianym prawem wszystkich odmian wykluczenia społecznego, zgodnie ze szczegółowymi przepisami państw członkowskich,
3. osoba nie mająca dostępu – osobistego lub w ramach wspólnego gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje – do odpowiednich środków, winna mieć to prawo:
 - z zastrzeżeniem utrzymania ciągłej gotowości do podjęcia pracy lub uczestnictwa w szkoleniu zawodowym w celu otrzymania zatrudnienia – w przypadku osób, których wiek, warunki zdrowotne i rodzinne pozwalają na utrzymania stałej gotowości lub, w razie potrzeby, z zastrzeżeniem zastosowania środków zmierzających do integracji gospodarczej i społecznej – w przypadku pozostałych osób oraz
 - nie naruszając prawa państw członkowskich do niestosowania tego prawa do osób zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin lub studentów,
4. prawo to nie podlega ograniczeniom czasowym, pod warunkiem spełnienia warunków kwalifikujących oraz przy uwzględnieniu faktu, że w praktyce może ono być przyznawana na ograniczone okresy z prawem odnawiania,
5. prawo to uzupełnia inne prawa socjalne; jednocześnie należy podjąć działania zmierzające do ponownego objęcia osób najuboższych systemami praw ogólnych,
6. winny mu towarzyszyć strategię gospodarczej i społecznej integracji takich osób, uznane za niezbędne na poziomie krajowym, zgodnie z przepisami uchwały Rady i Ministrów Spraw Socjalnych w sprawie przeciwdziałania marginalizacji społecznej, zatwierdzonej na posiedzeniu Rady 29 września 1989 r.;

C. zorganizowanie działań w zakresie wykonania tego prawa zgodnie z następującymi wytycznymi:

1.
 - a. ustalenie kwot środków uznanych za wystarczające do pokrycia podstawowych potrzeb w kontekście poszanowania godności ludzkiej, przy uwzględnieniu poziomów życia i cen w danym państwie członkowskim, w odniesieniu do różnych typów i rozmiarów wspólnych gospodarstw domowych,
 - b. dostosowanie lub uzupełnienie kwot środków przeznaczonych na realizację poszczególnych potrzeb,
 - c. w celu ustalenia tych kwot, odniesienie się do odpowiednich wskaźników, takich jak np. dane statystyczne dotyczące średniego dochodu rozporządzalnego w danym państwie członkowskim, dane dotyczące konsumpcji gospodarstw domowych, prawnie określona płaca minimalna, jeśli takowa istnieje, czy poziom cen,

- d. zapewnienie osobom zdolnym do pracy ze względu na wiek i warunki, bodźców do jej poszukiwania
 - e. ustanowienie mechanizmów dla okresowego przeglądu wspomnianych kwot, na podstawie omawianych wskaźników, w celu zapewnienia stałej realizacji potrzeb,
2. przyznanie osobom, które indywidualnie lub w ramach gospodarstwa domowego otrzymują środki niższe od kwot ustalonych w opisany sposób, odpowiednio dostosowanej lub uzupełnionej pomocy finansowej wyrównującej wysokość środków do ustalonej kwoty,
 3. podjęcie niezbędnych działań, w odniesieniu do wysokości przyznanej w ten sposób pomocy finansowej, gwarantujących, że przy wykonywaniu obowiązkowych przepisów dotyczących zobowiązań podatkowych, cywilnych oraz ubezpieczenia społecznego, zostanie uwzględniony pożądany poziom odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających poziom życia z poszanowaniem godności ludzkiej,
 4. podjęcie kroków umożliwiających takim osobom uzyskanie odpowiedniej pomocy społecznej, obejmującej w szczególności taką działalność i usługi, jak doradztwo i poradnictwo, informowanie i pomoc w dochodzeniu praw,
 5. w odniesieniu do osób, które ze względu na swój wiek oraz stan zdrowia mogą podjąć pracę, przyjęcie rozwiązań zapewniających im skuteczną pomoc w znalezieniu zatrudnienia czy powrocie do życia zawodowego, w tym, w razie potrzeby, szkoleniu,
 6. podjęcie niezbędnych działań w celu informowania o tym prawie osób najbardziej pokrzywdzonych,
 - możliwie największe uproszczenie trybu postępowania i rozwiązań administracyjnych stosowanych w celu zbadania środków i sytuacji związanych z dochodzeniem tego prawa,
 - zorganizowanie, w możliwym stopniu i zgodnie z przepisami krajowymi, mechanizmu odwołań do niezależnych stron trzecich, takich jak trybunały [ew. sądy], do których osoby zainteresowane miałyby łatwy dostęp,
- D. zagwarantowanie wspomnianych środków i świadczeń w ramach działań podejmowanych w zakresie ochrony społecznej;
- określenie szczegółowych rozwiązań i kosztów finansowych, a także organizację ich zarządzania oraz ich wykonania zgodnie z ustawodawstwem i/lub praktyką krajową,
- E. stopniową realizację działań określonych w niniejszym zaleceniu, począwszy od chwili obecnej, w sposób umożliwiający po upływie pięciu lat sprawozdania
- uwzględniającego środki finansowe oraz budżetowe, jak również priorytety ustalone przez władze krajowe i zrównoważenie systemów ochrony społecznej oraz
 - zróżnicowanie, w razie potrzeby, ich zakresu wg grupy wiekowej czy sytuacji rodzinnej,
- F. podjęcie odpowiednich kroków w celu:
- systematycznego gromadzenia informacji na temat rzeczywistych rozwiązań dotyczących dostępu takich osób do wspomnianych środków oraz przeprowadzania metodycznej oceny ich wykonania i wyników...”

Fragmenty zalecenia 92/442/EWG

„...uwzględniając dostępność zasobów finansowych, priorytetów i wewnętrznej równowagi systemów ochrony socjalnej, a także trybu ich organizacji i finansowania, system ochrony socjalnej powinien zmierzać do wypełnienia następujących zadań:

- a. zagwarantowania poziomu środków umożliwiających zachowanie ludzkiej godności, zgodnie z zasadami określonymi w zaleceniu Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w

- sprawie wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej,
- b. zapewnienia, pod warunkami określonymi przez poszczególne państwa członkowskie, każdej osobie, zamieszkującej legalnie na jego terytorium bez względu na wielkość jej zasobów, możliwości korzystania z systemów ochrony zdrowia istniejących w danym państwie członkowskim,
 - c. przyczyniania się do wzmocnienia integracji społecznej wszystkich osób zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego, a także do integracji na rynku pracy osób zdolnych do wykonywania działalności zarobkowej,
 - d. przyznanie pracownikom odchodzącym z pracy ze względu na zakończenie kariery zawodowej lub zmuszonym do przerwania pracy ze względu na chorobę, wypadek, macierzyństwo, inwalidztwo lub bezrobocie, dochodu zastępczego ustalonego jako świadczenie zryczałtowane [o stałej wysokości] lub świadczenie obliczone na podstawie ich poprzedniego dochodu z pracy, w celu utrzymania ich poziomu życia, w uzasadnionych granicach, stosowanie do ich przynależności do odpowiednich systemów zabezpieczenia społecznego,
 - e. rozpatrzenie możliwości ustanowienia i/lub rozwinięcia odpowiedniej ochrony socjalnej dla osób pracujących na własny rachunek...”

Dalej w zaleceniu określono kilka zakresów celów i działań, są to: choroba, macierzyństwo, bezrobocie, niezdolność do pracy, starość i rodzina.