

Dr hab. Ryszard Szarfenberg  
Instytut Polityki Społecznej  
Uniwersytet Warszawski

**Minimalny dochód gwarantowany (MDG), bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP), płaca minimalna (PM) – krótkie wprowadzenie**  
(wersja 1.0, 23.01.15)

Tytułowe pojęcia są często mylone, ale ich znaczenie jest różne. Pierwsze dwa są tłumaczeniami z języka angielskiego: *minimum guaranteed income*, *unconditional basic income*. Trzecie w języku angielskim nie zawiera słowa *income*, ale zwykle *wage*.

W skrócie i upraszczając, znaczenie tych trzech pojęć jest następujące: wyrazem idei MDG jest publiczne świadczenie pieniężne wypłacane pod określonymi warunkami ubogim obywatelom (Szumlicz 1993, Szarfenberg 2004, 2009, 2010), BDP - publiczne świadczenie pieniężne wypłacane automatycznie wszystkim bez wyjątku obywatelom (Szarfenberg 2013, 2014), PM - norma mówiąca, że poziom wynagrodzenia za pracę nie powinien być niższy niż określona kwota.

Wszystkie te pojęcia mają wspólny rdzeń, a mianowicie są to teoretyczne i praktyczne koncepcje wywodzące się z przekonania, że każdy człowiek ma prawo do minimum środków utrzymania. Prawo to wywodzi się z jeszcze bardziej podstawowego: każdy człowiek ma prawo do życia i prowadzenia go zgodnie z własnymi przekonaniem.

W kontekście teorii praw człowieka oznacza to dwa kluczowe założenia dotyczące praw negatywnych (wolności) i pozytywnych. Po pierwsze, nie należy ludziom przeszkadzać w dążeniu do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, o ile nie czynią tego kosztem zaspokojenia podstawowych potrzeb innych ludzi. Wymaga to ustanowienia systemu ochrony ludzkiej wolności, w tym przed jej nadużywaniem z krzywdą dla innych, czyli przed wyzyskiem. Po drugie, w przypadku sytuacji, gdy ludzie nie są w stanie zaspokajać swoich podstawowych potrzeb w ramach wyznaczonych przez pierwsze założenie, powinni oni uzyskać odpowiednią pomoc. Wymaga to ustanowienia systemu zabezpieczenia o charakterze publicznym (zabezpieczenie społeczne).

Usytuowanie trzech tytułowych pojęć na tym tle jest następujące. PM jest jednym z wielu elementów konstrukcyjnych systemu ochrony ludzkiej wolności w tej jego części, która odpowiada za ochronę przed wyzyskiem w stosunkach zatrudnienia. MDG to koncepcja zorganizowania jednego z elementów systemu zabezpieczenia społecznego, jakim jest pomoc społeczna w postaci świadczeń pieniężnych, w szczególności dla osób zdolnych do pracy.

BDP natomiast to jedna z propozycji radykalnej zmiany, która – jak utrzymują jej zwolennicy – miałaby wpłynąć pozytywnie zarówno na ochronę wolności, jak i na zabezpieczenie społeczne w tej jego części, która ma chronić przed ubóstwem (Standing 2014; van Parijs 2008). W pierwszym przypadku dzięki zapewnieniu każdemu minimalnej niezależności ekonomicznej. W drugim, dzięki temu, że będzie wypłacane wszystkim bez wyjątku.

*Podobieństwa i różnice*

Zacznijmy od tego, że pieniądze, którymi dysponują gospodarstwa domowe (ludzie utrzymujący się sami lub wspólnie z innymi) mogą pochodzić z wielu źródeł:

1. pracy (płace, wynagrodzenia, honoraria etc.),
2. własności (czynsze, odstępné, odsetki od lokat, odsetki od pożyczonych komuś pieniędzy etc.),
3. ubezpieczenia (odszkodowania i inne świadczenia pieniężne pod warunkiem opłacania dobrowolnych składek),
4. pożyczek i kredytów (pieniądze pożyczone od kogoś spoza gospodarstwa domowego pod warunkiem zwrotu, zwykle za dodatkową opłatą),
5. funduszy publicznych (emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki etc.),
6. prywatnych darowizn (pieniądze podarowane przez osoby spoza gospodarstwa domowego spokrewnione lub niespokrewnione - dobroczynność).

Rozwiązania typu PM dotyczą dochodów ze źródła 1, a MDG i BDP tych ze źródła 5. Jest to jedna z podstawowych różnic, które decydują o odrębności tego pierwszego pojęcia od pozostałych.

Problematyka PM będzie w tym artykule potraktowana marginalnie. Warto jednak nadmienić, że należy ona do szerszej dyskusji nad tym, jakie powinny być płace. Jest ona prowadzona od dawna z perspektywy etycznej, gdzie stosowane są takie kategorie, jak sprawiedliwa, godziwa, godna, słuszna lub uczciwa zapłata (płaca, wynagrodzenie). Problematyka ta jest często podnoszona w ramach katolickiej nauki społecznej (zob. Szymański 1925, s. 38-51; Borutka 2011). W perspektywie ekonomicznej w ostatnich latach głównym przedmiotem zainteresowania był wpływ rozwiązań typu PM na rynek pracy (zob. Golnau 2007).

Szczególnie ważne jest zrozumienie zasadniczych różnic między dochodami finansowanymi ze środków publicznych. Dzielone są one na takie, które mają charakter ubezpieczeniowy, pomocowy (inna nazwa „opiekuńcze”) oraz pozostałe (zaopatrzeniowe, kategoriałne) [Muszałski 2006]. Zasada działania pierwszych polega na tym, że składki od płac wpłacane są obowiązkowo do wyodrębnionego funduszu ubezpieczeniowego o charakterze publicznym, z którego wypłacane są świadczenia w razie wystąpienia usprawiedliwionej niemożności lub niezdolności do pracy (ryzyka socjalne).

Dla tych drugich (pomocowych) charakterystyczne jest to, że nie wymagają obowiązkowej przynależności do ubezpieczenia, ani też innego rodzaju wkładu do wspólnego funduszu, przeznaczane są jednak tylko dla ubogich. Są to te gospodarstwa domowe, które nie są w stanie osiągnąć dochodów równych lub wyższych niż granica ubóstwa, czyli kwota konieczna do zaspokojenia podstawowych potrzeb na minimalnym poziomie<sup>1</sup>.

Do trzeciej kategorii należą rozmaite świadczenia, które nie wymagają wcześniejszego opłacania składek, ani też znajdowania się w sytuacji ubóstwa. W teorii zabezpieczenia społecznego nazywa się je zaopatrzeniowymi. Mają one charakter kategoriałny w tym sensie, że przeznaczone są dla pewnych kategorii społecznych, tzn. zbiorowości osób charakteryzujących się pewnymi cechami, które uznano za kwalifikujące do świadczeń publicznych, np. osoby walczące w przeszłości za ojczyznę później traktowane jako kombatanci, osoby z niepełnosprawnością od dzieciństwa. Określenie „kategoriałny” stosuje się w anglojęzycznych klasyfikacjach świadczeń z zabezpieczenia społecznego (zob. Millar 2003, s. 3; Barr 2011, s. 210).

---

<sup>1</sup> W Polsce szacowane od lat 70. jako minimum socjalne i od wczesnych lat 90. w okrojonej wersji jako minimum egzystencji (Deniszczuk et. al. 2006; Kurowski 2002). W języku angielskim przyjęła się nazwa *reference budgets*, co można tłumaczyć jako budżety odniesienia.

MDG i BDG razem odnoszą się do świadczeń publicznych innych niż ubezpieczeniowe<sup>2</sup>. Podstawowa różnica między nimi jest taka, że MDG dotyczy świadczeń o charakterze pomocowym, a BDP – zaopatrzeniowych i kategoryalnych (ani ubezpieczeniowe, ani pomocowe).

Świadczenia pieniężne o charakterze pomocowym dla ubogich można regulować, organizować i finansować na różne sposoby. MDG to pewien ideał, który wyraża preferencję dla jednego z nich (najlepiej wyrażony został w art. 13. Europejskiej Karty Społecznej<sup>3</sup>). Charakterystyczne dla tego podejścia jest to, że pomoc w sytuacji ubóstwa traktuje się jako prawo roszczeniowe. Oznacza to po pierwsze, że w prawie powszechnie obowiązującym są jasno zdefiniowane ubóstwo oraz zasady i procedury przyznawania i ustalania wysokości świadczeń, które należą się osobom znajdującym się w takiej sytuacji. Po drugie, decyzje organów przyznających świadczenia pomocowe podlegają kontroli niezależnych organów co najmniej pod względem legalności i rzetelności. Po trzecie, istnieje możliwość odwołania się od decyzji organów przyznających świadczenia pomocowe do niezależnej instancji o charakterze sądowym.

Świadczenia pomocowe rozumie się jako część większej całości (zabezpieczenia ekonomicznego), w której preferencje mają dochody z innych źródeł, w szczególności z pracy i związanego z nią, poprzez składki od płac, ubezpieczenia społecznego. Dlatego też z idei MDG nie wynika, że każde ubogie gospodarstwo domowe powinno mieć bezwarunkowe prawo do świadczenia pomocowego. W decyzjach o udzieleniu pomocy finansowej uwzględnia się możliwość uzyskania dochodów z innych źródeł oraz ich wysokość, np. jeżeli ktoś może pracować, powinien szukać i podejmować pracę, a jeżeli pracuje, to świadczenie powinno tylko uzupełniać płacę; jeżeli ktoś spełnia warunki do uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego, powinien je uzyskać. Ta zasada w praktyce oznacza, że od osób, które występują o świadczenia pomocowe poza spełnieniem kryterium bycia w sytuacji ubóstwa wymagać można również spełnienia innych warunków. Oczywiście, aby spełniały one ideał MDG, powinny być one jasno zdefiniowane w prawie powszechnie obowiązującym, podobnie procedury ich stosowania w praktyce. I tu obowiązują zasady niezależnej kontroli administracji świadczeniowej i możliwości odwołania się od decyzji właściwych w tych sprawach organów publicznych.

Na tle powyższych uwag możemy przedstawić kolejną różnicę między BDP a MDG. Pierwszy w odróżnieniu od drugiego jest nie tylko świadczeniem kategoryalnym (nie wymaga ubezpieczenia, nie wymaga spełnienia kryterium ubóstwa), ale również bezwarunkowym. Idea ta zakłada, że każdy uprawniony do świadczenia tego typu powinien je otrzymywać niezależnie od tego, czy ma czy też nie ma faktycznych lub potencjalnych dochodów z innych źródeł. W świetle MDG świadczenie pomocowe jest z założenia uzupełnieniem dla dochodów z innych źródeł, które są przez jego zwolenników preferowane. W idei BDP to założenie nie obowiązuje. Stąd też MDG wymaga odrębnej administracji świadczeniowej, która sprawdza sytuację kandydatów na świadczeniobiorców i na tej podstawie wydaje decyzje. BDP w postaci świadczenia wypłacanego wszystkim i jako podstawa dla dochodów ze wszystkich innych źródeł powinien mieć też automatyczny charakter (w zasadzie nie wymaga postępowania administracyjnego i decyzji tego typu).

Co różni świadczenia kategoryalne typu BDP od innych świadczeń kategoryalnych? Dwie różnice są kluczowe. Po pierwsze, idea BDP wymaga, aby świadczenie pieniężne było wypłacane wszystkim

---

<sup>2</sup> Pod warunkiem, że wyłączymy z rozważań kategorie takie jak minimalna emerytura i renta z tytułu niezdolności do pracy. Emerytury i renty są świadczeniami z ubezpieczenia społecznego, więc najpierw trzeba uzyskać do nich prawo, a dopiero w ramach tego prawa ustanawia się, że nie powinny mieć one poziomu niższego niż pewna norma minimalna.

<sup>3</sup> Polska nie była i nadal nie jest w stanie ratyfikować tego artykułu (EKS została ratyfikowana w 1997 r. z włączeniami). Reforma polskiej pomocy społecznej w kierunku MDG zob.: Postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej (EAPN Polska 2014).

członkom społeczeństwa, co oznacza wszystkich obywateli danego państwa. Czasem dodaje się również jako uprawnione osoby nie posiadające formalnie uznanego obywatelstwa, będące jednak stałymi mieszkańcami. Po drugie, BDP wymaga, aby świadczenie pieniężne było minimalne, czyli wystarczało tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Ostatnia z wartych podkreślenia różnic między tytułowymi pojęciami polega na tym, że MDG i PM są często realizowane w praktyce, a BDP jak dotąd nie było realizowane na większą skalę.

Podsumowanie różnic i podobieństw między MDG, BDP i PM przedstawione zostało w tabeli.

**Tabela. Porównanie wybranych cech MDG, BDP i PM**

Kryteria porównania	Pojęcia		
	MDG	BDP	PM
1. Jakiego źródła dochodu dotyczy?	Świadczenia publiczne	Świadczenia publiczne	Wynagrodzenia za pracę
2. Z jakiego typu publicznymi świadczeniami pieniężnymi jest związany?	Świadczenia pomocowe	Świadczenia zaopatrzeniowe, kategoriałne	Nie dotyczy
3. Czy uprawnienie wymaga bycia w sytuacji ubóstwa (niskiego dochodu)?	Tak	Nie	Nie dotyczy
4. Czy uprawnienie do niego wymaga wyczerpania możliwości uzyskania dochodu z innych źródeł?	Tak	Nie	Nie dotyczy
5. Czy uprawnienie do niego wymaga opłacania składek na wspólny fundusz?	Nie	Nie	Nie dotyczy
6. Czy ma cechy prawa roszczeniowego?	Tak	Tak	Tak
7. Czy wymaga wypłacania wszystkim obywatelom i ewentualnie stałym mieszkańcom?	Nie	Tak	Nie dotyczy
8. Czy ma charakter normy minimum utrzymania lub jest wiązany z taką normą?	Tak	Tak	Tak
9. Jaki jest sposób powiązania z innymi źródłami dochodów?	Uzupełnienie dochodów z pozostałych źródeł	Podstawa dla wszystkich innych dochodów	Preferowane źródło dochodów (źródło wskazywane jako ważniejsze niż inne)
10. Czy jest stosowany w praktyce na dużą skalę?	Tak	Nie	Tak

11. Czy wymaga odrębnej administracji świadczeniowej?	Tak	Nie	Nie dotyczy
---	-----	-----	-------------

Źródło: opracowanie własne

### *Niektóre nieporozumienia i wątpliwości dotyczące BDP*

Zaproponowano już wiele rozwiązań, które miałyby realizować ideę BDP w praktyce. Jedna z prób zebrania wszystkich zawiera ponad 20 pozycji (Wiki 2014; pogłębiona analiza zob. Dierzgowski 2007). W Polsce zaproponowano już kilka, a nieco szerzej opisano dwie (Warda 2008; Szarfenberg 2013). Prowadzone są też badania teoretyczne i symulacyjne<sup>4</sup>.

Do jednego z bardziej znanych zalicza się negatywny podatek dochodowy zaproponowany niezależnie przez Juliet Rhys-Williams w Wielkiej Brytanii (lata 40 XX wieku, Dierzgowski 2007, s. 43-48) oraz Milтона Friedmana w USA (lata 60., Friedman 2000)<sup>5</sup>. W Polsce jedna z propozycji wprowadzenia BDP pod tą postacią została nazwana właśnie minimalnym dochodem gwarantowanym (Warda 2013).

NPD nie ma jednak wszystkich cech, które zostały przypisane BDP w powyższej tabeli. Jego poziom zależy od poziomu dochodu z innych źródeł, wypłacany jest on więc tylko w przypadkach dochodów niższych od przyjętej przez ustawodawcę granicy. Pod względem kryteriów 3, 7 i 9 NPD wydaje się więc zbliżony do MDG.

Gdyby jednak w praktyce zastosowano NPD lub czyste BDP, wówczas konsekwencje mogłyby być podobne. W pierwszym przypadku wraz ze wzrostem dochodu zmniejsza się świadczenie, aż do granicy ubóstwa, dalszy wzrost powoduje tylko zwolnienie z podatku, aż do kolejnej granicy opodatkowania dochodu, powyżej której naliczane są już podatki. W przypadku czystego BDP, czyli stałej kwoty dla wszystkich, pozostałe dochody są opodatkowane podatkiem dochodowym. Oznacza to, że wraz ze wzrostem tych dochodów coraz większa część podatników będzie wpłacała do budżetu publicznego więcej w postaci podatków dochodowych niż wynosić będzie kwota świadczenia BDP.

Główne wątpliwości zgłaszane w stosunku do propozycji rozwiązań typu BDP i odpowiadające za ich nieobecność w praktyce to podstawowe założenia o bezwarunkowości i powszechności oraz powiązana z nimi trudność sfinansowania w ramach obecnego systemu (o znaczących kosztach NPD zob. Barr 2012, punkt 9.2).

Im większa populacja i im większa kwota świadczenia podstawowego, tym większa będzie łączna suma wydatków. W tych rozwiązaniach, gdzie proponuje się finansowanie z podatków dochodowych konieczny jest ich znaczny wzrost. Przy dodatkowych założeniach może to prowadzić do zmniejszenia podaży pracy na rynku pracy nie tylko wśród osób o niskich dochodach, ale też u pozostałych. Ocena zależy od tego jak postrzega się znaczenie i rolę odpłatnej pracy w gospodarce i społeczeństwie oraz od przewidywanej skali tego efektu.

W bardziej radykalnych wersjach przewiduje się finansowanie świadczenia typu BDP za pomocą wykreowania nowego pieniądza przez bank centralny lub podobną do niego instytucję publiczną o uprawnieniach monetarnych (Lewandowski 2012a i 2012b). To z kolei przy kolejnych założeniach może prowadzić do znaczącego wzrostu inflacji. W ramach obecnie obowiązującego systemu rachunków

<sup>4</sup> Publikowane głównie w wydawnictwach książkowych (np. seria Exploring the Basic Income Guarantee) oraz periodyku naukowym Basic Income Studies.

<sup>5</sup> Prawdopodobnie Stany były najbliżej wprowadzenia tej idei w życie w latach 60. i 70. XX wieku, co ostatecznie nie powiodło się (zob. obszerną monografię na ten temat Streensland 2008).

narodowych doprowadziłoby to również do znaczącego wzrostu deficytu i długu publicznego (o ile wypłaty BDP byłyby tam uwzględnione). Po stronie wydatków pojawiłaby się nowa i łącznie znacząca pozycja. Ocena tych konsekwencji zależy od tego, jak postrzega się powiązania między polityką monetarną a fiskalną oraz ich wpływ na gospodarkę.

Jeżeli kwota świadczenia na osobę zostanie zmniejszona, aby urealistyczyć propozycję realizacji idei BDP, wówczas trudniej wykazać duże pozytywne skutki, np. znaczący wzrost wolności od przymusu ekonomicznego czy całkowita likwidacja ubóstwa. Odpowiedzią na tę wątpliwość jest sugestia, że nawet niewielkie kwoty BDP (niższe niż koszt potrzeb podstawowych) znacznie wpłyną na wolność i sytuację materialną (teza wysuwana na podstawie wyników eksperymentów w Indiach).

Dyskusji o rozwiązaniach typu BDP bywa prowadzona w kontekście całościowych teorii działania gospodarki, np. tej jaką głosił polski ekonomista Michał Kalecki (Szlinder 2013).

### *Literatura zalecana*

Dierzgowski, J. (2007). *Przeciw tyranii szefów, mężów i biurokratów". Idea dochodu gwarantowanego i związane z nią kontrowersje*. Praca magisterska napisana w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Standing, G. (2014). *Najwyższy czas: prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodu*. [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdp/Trans/standing\\_przeklad.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdp/Trans/standing_przeklad.pdf)

Szarfenberg, R. (2010). *Minimalny dochód gwarantowany a pomoc społeczna*. W: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss red. *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*. Warszawa: Elipsa.

Szarfenberg, R. (2014). *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*. „Praktyka Teoretyczna” nr 2(12).

Szumlicz, J. (1993). *Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Van Parijs, P. (2008). *Dochód podstawowy dla wszystkich*. „Problemy Polityki Społecznej” nr 11.

### *Literatura wykorzystana (poza zalecaną)*

Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State*. Wydanie 5. Oxford: Oxford University Press.

Borutka, T. (2011). *Problematyka godziwej Zapłaty w świetle nauczania Kościoła*. „Bielsko-Żywieckie Studia Teologiczne”, nr 11.

Deniszczuk, L., Kurowski, P., Styrz, M. (2006). *Modyfikacja koszyków towarów i usług minimum socjalnego i minimum egzystencji*. „Polityka Społeczna”, nr 11-12.

Friedman, M. (2000). *Podatek negatywny*. „Gazeta Wyborcza” nr 18, wydanie z dnia 22/01/2000 - 23/01/2000.

Golnau, W. (2007). *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Kurowski, P. (2002). *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji - dotychczasowe podejście*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Lewandowski, K. (2012a). *Dochód podstawowy w dobie informacji*. „Gazeta Pozytywna Społecznie” nr 2.

Lewandowski, K. (2012b). *Luka*. „Gazeta Pozytywna Społecznie” nr 2.

Millar, J. red. (2003). *Understanding Social Security*. Bristol: Policy Press.

Muszalski, W. (2006). *Prawo socjalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Streebom, B. (2008). *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

- Szarfenberg, R. (2004). *Minimalny dochód gwarantowany a polski system zabezpieczenia społecznego*. „Polityka Społeczna” nr 11-12.
- Szarfenberg, R. (2009). *Minimalny dochód gwarantowany*. Ekspertyza dla projektu „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej”.
- Szarfenberg, R. (2013). *Pieniądze dla każdego, czyli o dochodzie powszechnym*. „Nowy Obywatel”, nr 10(61).
- Szlinder, M. (2013). *Dochód podstawowy z perspektywy ekonomii politycznej Michała Kaleckiego*. „Nowa Krytyka”, nr 30-31.
- Szymański, A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin: Uniwersytet Lubelski.
- Warda, J. (2008). *Potencjalne konsekwencje wdrożenia podatku negatywnego dla systemu socjalnego państwa*. W: M.G. Woźniak red. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*. Rzeszów: uniwersytet Rzeszowski.
- Warda, J. (2013). *MGD miecz na gordyjskie węzły*. Wywiad. „Dziennik Opinii. Krytyka Polityczna”, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/ekonomia/20130523/warda-mdg-czyli-miecz-na-gordyjskie-wezly>.
- Wiki (2014). *List of basic income models*. Wikipedia: The Free Encyclopedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_basic\\_income\\_models](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_basic_income_models).