

Ryszard Szarfenberg  
Uniwersytet Warszawski  
Instytut Polityki Społecznej  
[www.ips.uw.edu.pl/rszarf](http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf)  
[r.szarfenberg@uw.edu.pl](mailto:r.szarfenberg@uw.edu.pl)

## Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna

### Wprowadzenie

Dlaczego problem ubóstwa i wykluczenia jest ważny i dlaczego państwo się nim zajmuje nie zostawiając tego obszaru rodzinie, kościołom i świeckim organizacjom dobroczynnym? Filozofowie polityki i *wielcy teoretycy obywatelstwa* – *Arystoteles, Cyceron, 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*<sup>1</sup>. Do tej listy myślicieli należy oczywiście dodać znanego brytyjskiego socjologa T. H. Marshalla i jego koncepcję rozwoju statusu obywatela z wbudowywaniem w nich najpierw podstawowych praw wolnościowych, następnie politycznych, a w końcu również socjalnych.

Dla interesujących się polityką społeczną, pomoc społeczna oparta na prawach obywatelskich (czyli zrywająca z tradycją *Poor Law*) jest tylko jednym z kilku filarów całego systemu, któremu można przypisać funkcje zapobiegawcze i łagodzące. Składają się nań co najmniej regulacja i instytucje rynku pracy, ubezpieczenia społeczne i system opieki zdrowotnej. Do tych tradycyjnych dziedzin można dodać jeszcze system edukacyjny i instytucje antydyskryminacyjne poprawiające sytuację kobiet, osób starszych, osób niepełnosprawnych. Ich znaczenie dla ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego jest ogromne.

Poniżej omówione zostaną w dużym skrócie zagadnienia współczesnej pomocy społecznej w szczególności w kontekście idei i instytucji minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG).

### 1. Ubóstwo a idea MDG

Odpowiedź na pytanie, po co nam MDG, wydaje się oczywista: żeby złagodzić lub wyeliminować problem ubóstwa. Za tym stwierdzeniem kryje się jednak wiele problematycznych i kontrowersyjnych zagadnień.

Pierwsze dotyczy tego, jak rozumieć będziemy ubóstwo w tym kontekście. Skoro MDG jest instrumentem dochodowym, to jest on *remedium* na ubóstwo pojmowane jako niedostatek dochodu w stosunku do kosztu zaspokojenia potrzeb. Wiadomo jednak, że jest to tylko jedna z wielu koncepcji ubóstwa<sup>2</sup>, nie mówiąc już o kontrowersjach związanych z jego pomiarem.

---

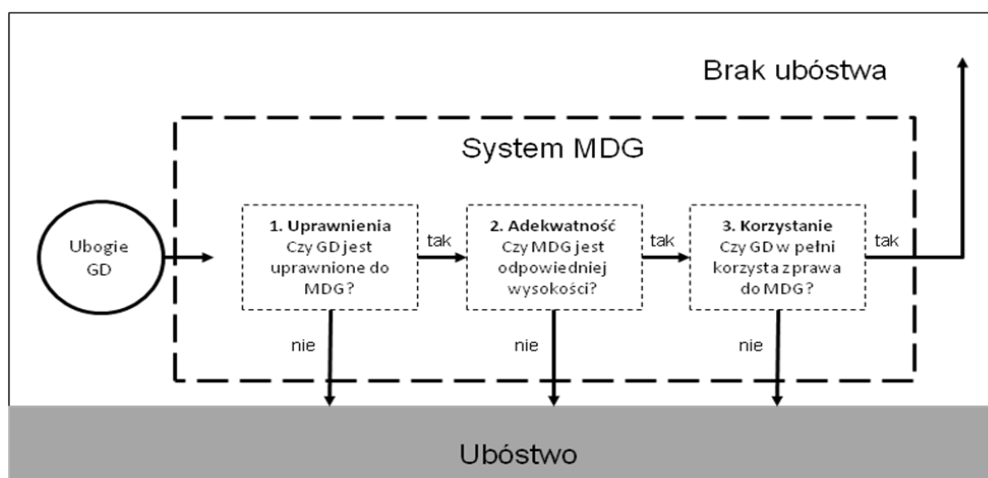
<sup>1</sup> D. King, J. Waldron, *Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision*, *British Journal of Political Science*, 1988, tom 18 nr 4, s. 425-6, 428.

<sup>2</sup> Przykładowo, dwanaście koncepcji ubóstwa wyróżnił Paul Spicker, *Definitions of poverty: twelve clusters of meaning*, [w:] P. Spicker, S. Alvarez Leguizamón, D. Gordon (red.), *Poverty: An International Glossary*, Zed Books, New York, London, 2007.

Drugi problem związany jest z tym, że dość łatwo jest uzasadnić, dlaczego zagwarantowanie ludziom minimalnego dochodu może być rozwiązaniem nieoptymalnym w przypadku co najmniej niektórych kategorii osób ubogich, a w szczególności tych, które mogłyby pracować (zdolnych do pracy w wieku produkcyjnym). W tym przypadku rozwiązaniem lepszym jest sprawienie, aby znalazły one zatrudnienie, które zapewni im dochód wyższy od kosztu zaspokojenia podstawowych potrzeb ich gospodarstwa domowego. Praca jest przy tym traktowana nie tylko jako najlepsze rozwiązanie problemów materialnych, ale także obowiązek moralny i warunek osiągania innych wartości, np. godności i niezależności. Oczywiście nie każda praca jest takiej jakości, aby dać dochody wystarczające na zaspokojenie potrzeb, szczególnie wtedy, gdy na utrzymaniu pracującego jest wiele innych osób<sup>3</sup>.

Zanim przejdziemy do tych problemów rozważmy, jakie warunki powinny być spełnione, aby MDG rzeczywiście rozwiązywał problem ubóstwa dochodowego. Można je sprowadzić do trzech: **uprawnienia, adekwatności i korzystania**. Ubogie gospodarstwo domowe bez prawa do świadczenia pieniężnego nie ma szansy na wyzwolenie się z ubóstwa tą drogą. Jeżeli jednak warunek uprawnienia jest spełnionym, to świadczenie powinno być odpowiednio wysokie, aby pozwolić na zaspokojenie potrzeb na minimalnie wystarczającym poziomie całemu gospodarstwu domowemu. Nawet jeżeli mamy prawo do świadczeń o odpowiedniej wysokości w stosunku do naszego niedostatku, to pozostaje jeszcze chęć lub zdolność do skutecznego skorzystania z tego prawa. Wszystkie trzy warunki obrazuje schemat 1.

Schemat 1. Warunki skuteczności MDG



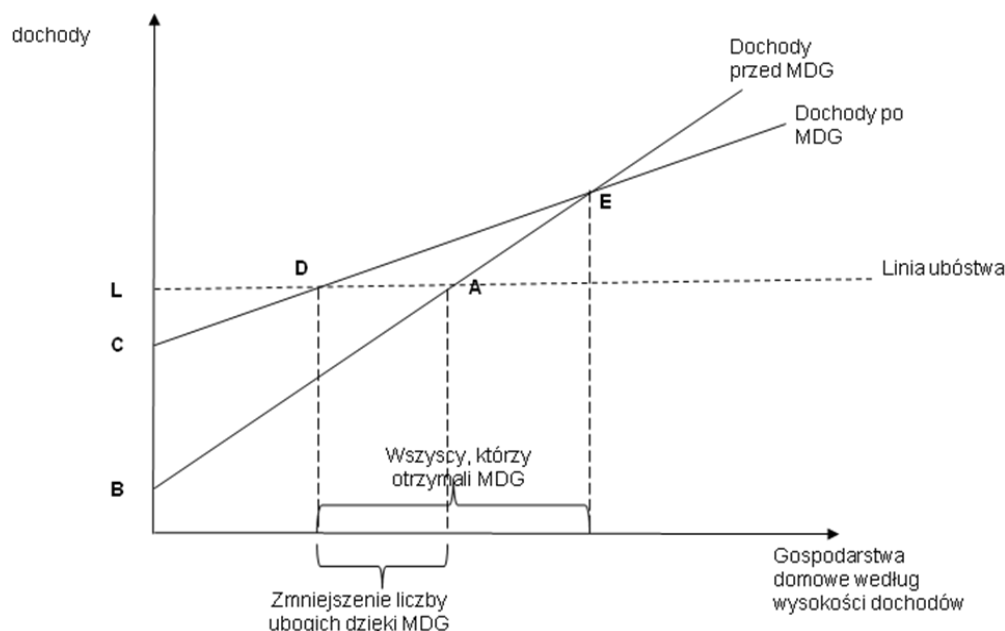
Źródło: Ch. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State*, Ashgate, Aldershot 2002, s. 50 (z niewielkimi modyfikacjami nazewnictwa).

W jaki sposób system MDG łagodzi ubóstwo? W ujęciu statycznym i bez uwzględnienia efektów behawioralnych (np. wpływ wsparcia dochodowego na zachowania ubogich, wpływ podatków na zachowania nieubogich), uzupełnienie dochodów ubogich sprawia, że w danym okresie mogą dokonać zakupów większej ilości dóbr i usług zaspokajających potrzeby. W związku z tym poziom niezaspokojenia ich potrzeb zmniejsza się (złagodzenie ubóstwa), a w

<sup>3</sup> *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD 2008, s. 125.

części przypadków wszystkie potrzeby zostają zaspokojone (usunięcie ubóstwa). Ten mechanizm został pokazany na wykresie 1.

Wykres 1. Mechanizm łagodzenia ubóstwa dzięki transferom dochodowym



Źródło: W. Beckerman, *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes*, International Labour Organization, Genewa 1979, s. 53 (z niewielkimi modyfikacjami).

Na wykresie widzimy, że MDG, polegający na transferze dochodów od bogatych do biednych, spowodował zmniejszenie liczby ubogich, ale również zmniejszył głębokość ubóstwa (obszar między linią ubóstwa a linią obrazującą dochody uporządkowane od najmniejszych do największych). Przed wprowadzeniem MDG jej wielkość obrazuje trójkąt ABL, a po wypłaceniu świadczeń zmniejsza się on do obszaru trójkąta DCL. Przy okazji możemy również zobaczyć, że część MDG wsparła dochody nieubogich, poprawę ich sytuacji obrazuje trójkąt EAD. Problem nieefektywności tego rodzaju (część środków na MDG została zmarnowana na pomaganie nieubogim) jest trudny do uniknięcia ze względu na niepewność informacji o kandydatach na świadczeniobiorców i związane z tym błędy w odróżnianiu przez system ubogich od nieubogich<sup>4</sup>.

Paradygmat MDG redukującego ubóstwo przedstawiony na obu schematach zaczyna się chwiać, gdy zaczynamy myśleć o dobrobycie i ubóstwie w innych kategoriach niż dochodowe i uwzględnimy możliwy wpływ istnienia MDG na zachowania ubogich i nieubogich.

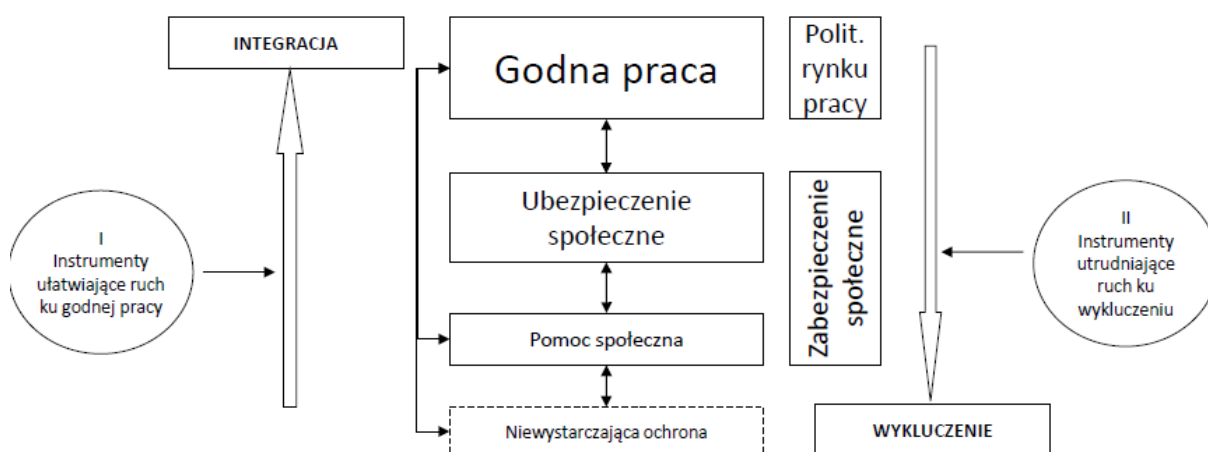
Wykluczenie społeczne definiuje się między innymi, jako niedostateczne uczestnictwo w ważnych sferach życia zbiorowego. Uznanie pracy za jedną z głównych sfer tego życia nie wydaje się być zbyt kontrowersyjne. Na pierwszy rzut oka trudno powiązać MDG z działaniami na rzecz pełniejszego uczestnictwa w sferze pracy (aktywizacja zawodowa). Dostarczenie brakującego dochodu ubogim, zwiększa ich konsumpcję, co może się odbywać bez związku z poziomem ich aktywności zawodowej, albo nawet ze szkodą dla niego, gdyż część dochodu

<sup>4</sup> Szerzej o tym: R. Szarfenberg, *Teoria i logika system transferów społecznych*, *Polityka Społeczna* nr 5/6 2008. Empiryczne badania na temat nieefektywności tego rodzaju w polskim systemie świadczeń pieniężnych, zob. A. Kurowska, *Do kogo trafiają transfery socjalne w Polsce?*, „*Polityka Społeczna*”, nr 5-6, 2008.

otrzymują bez związku z pracą. Jest to poważny argument za tym, aby przy rozważaniu i projektowaniu systemu MDG uwzględniać również inne wartości niż krótkoterminowe ograniczenie ubóstwa dochodowego i jego konsekwencje w postaci zwiększenia poziomu zaspokojenia potrzeb części populacji. Poza tym, dla samych ubogich oraz tych, którzy finansują system MDG, istotny jest nie tylko efekt zwiększenia niedostatecznej konsumpcji, ale również to, w jaki sposób ten efekt jest osiągany, nie mówiąc już o kierunkach tej konsumpcji.

Pełne podejście do zagadnienia ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego powinno uwzględniać wszystkie wspomniane wątki, czyli zagadnienie godnej pracy, która daje zabezpieczenie w razie ryzyk socjalnych poprzez mechanizm ubezpieczenia społecznego, a dodatkowo wprowadzamy jeszcze minimalny dochód gwarantowany jako system uzupełniający dla tych, których przed ubóstwem nie ochroniły instytucje rynku pracy i ubezpieczeń społecznych (schemat 2).

Schemat 2.



Źródło: I. Nicaise i in., *Gaps, traps and springboards in the floor of social protection systems. A comparative study of 13 EU countries*, 2004, s. 11 (z modyfikacjami).

Przy założeniu, że osiągnięcie celów instrumentów I rodzaju może utrudniać osiągnięcie celów instrumentów II rodzaju i odwrotnie (hipoteza sztywnego rynku pracy i demotywujących do pracy skutków zabezpieczenia społecznego, hipoteza o zubożeniu wynikającym z restrykcyjności pomocy nastawionej na aktywizację), przedmiotem troski powinno być takie ich projektowanie, aby minimalizować ewentualne sprzeczności. Jest to problem znany od dawna w refleksji nad zabezpieczeniem społecznym<sup>5</sup>.

Przykładem wpływu myślenia w tych kategoriach na reformy systemów świadczeniowych jest wprowadzenie degresywnego zasiłku dla bezrobotnych w Polsce. Wraz z upływem czasu wypłacania zasiłku jego wysokość jest zmniejszana. Z teorii o demotywującym wpływie zasiłków wynika, że ich zmniejszanie powinno łagodzić ten problem – im niższe zasiłki, tym wyższy poziom motywacji do znalezienia pracy.

Jednym z najbardziej dotkliwych argumentów krytycznych wobec pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy jest wskazywanie problemu długotrwałego korzystania ze świadczeń.

<sup>5</sup> E. Burns, *Social Security and Public Policy*, McGraw-Hill, New York 1956, s. 56-79. Burns rozważała również drugie z kluczowych zagadnień polityki w tym zakresie – wpływ zabezpieczenia społecznego na rodzinę.

Zjawisko to jest interpretowane jako dowód nieskuteczności lub nawet przeciwności wsparcia dochodowego dla tej kategorii osób.

## 2. Hipoteza uzależnienia od pomocy społecznej

We współcześnie dominującym dyskursie o pomocy społecznej dla osób zdolnych do pracy głównym problemem wymagającym wyjaśnienia i rozwiązania stało się długotrwałe korzystanie ze świadczeń. Jeżeli dłuższe korzystanie z nich zmniejsza prawdopodobieństwo znalezienia stałej pracy, a tę postrzega się jako główne rozwiązanie problemu wykluczenia społecznego, to łatwo wyciągnąć stąd wnioski dotyczące konieczności radykalnych reform pomocy społecznej. Tak właśnie stało się w USA, stąd interesujące będzie poznanie wyników badań na ten temat.

Amerykańscy badacze chcieli wyjaśnić zjawisko długotrwałego korzystania ze świadczeń pieniężnych w kontekście pomocy społecznej dla samotnych matek (program *Aid to Families with Dependent Children*, AFDC). Sformułowali oni trzy modele wyjaśniające to zjawisko, które zostało przedstawione (tab. 1).

Tabela 1. Trzy modele wyjaśniające długotrwałe korzystanie z pomocy społecznej

Model wyjaśniający	Opis
Model racjonalnego wyboru (MRW)	Do uzależnienia od zasiłków prowadzi sekwencja racjonalnych decyzji zgodnych z ocenami dostępnych możliwości i opcji. Mamy do czynienia z chłodną kalkulacją co się bardziej opłaca: zasiłek i dorabianie na czarno, czy też legalna praca – problem pułapki ubóstwa, tzn. takiego układu opcji dla samotnych matek, gdzie nie opłaca się wybierać pracy. Stąd wielu późniejszym reformom towarzyszyło hasło „niech się praca opłaca”
Model dostosowania oczekiwań (MDO)	Uzależnienie pojawia się gdy ludzie tracą poczucie kontroli nad własnym życiem i nadzieję na uniezależnienie się od pomocy społecznej, przytłoczeni sytuacją tracą zdolność wykorzystywania nadarzających się okazji. Można tu przywołać koncepcję wyuczzonej bezradności, ludzie z małymi możliwościami i wielkimi przeszkodami po kilku nieudanych próbach zniechęcają się, obniżają aspiracje i godzą się ze swym losem
Model kulturowy (MK)	Uzależnienie od pomocy to wyraz kultury ubóstwa charakterystycznej dla wielkomiejskich gett podklasy, gdzie większość utrzymuje się z zasiłków i nielegalnej działalności, dominują samotne matki i niezamężni mężczyźni w więzieniu lub z kryminalną przeszłością, a całością rządzą gangi i przemoc. Ze względu na dominację tego trybu życia w getcie staje się on normą i wzorem dla dzieci, bohaterami są ci, którzy najlepiej oszukają system, którzy już kogoś zabili itd. Model ten jest podobny do modelu racjonalnego wyboru, różnica tkwi w założeniu, że powstaje w ten sposób odmienna i trwała subkultura

Źródło: D. Elwood, M. Jo Bane, *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*, Harvard University Press, 1996, s. 61-81.

Każdemu z modeli przypisano poddające się obserwacji konsekwencje w czterech obszarach, aby można było przetestować sformułowane modele wyjaśniające. Przykładowe przewidywania przedstawione zostały w kolejnej tabeli.

Tabela 2. Przewidywania modeli długotrwałego korzystania z pomocy społecznej

Obszar testowania modeli	Przykłady przewidywań dla poszczególnych modeli
Styczne wzory pracy, przebywania na zasiłku i ubóstwa	<p>MRW - duże znaczenie czynników wpływających na potencjał zarobkowy, np. wykształcenia, rzadko będą występowały przypadki łączenia legalnej pracy z korzystaniem z zasiłków;</p> <p>MK - charakterystyki sąsiedztwa i koncentracja deprywacji będą miały znaczenie dla ubóstwa i korzystania z zasiłków, międzygeneracyjna transmisja ubóstwa i korzystania z zasiłków, postawy i wartości ubogich z gett znacząco różne od pozostałych.</p>
Dynamika i czas przebywania na zasiłku	<p>MRW - rzadko występować będzie rezygnacja z zarobków z pracy (<i>earnings exits</i>), a gdy już wystąpi to w powiązaniu ze zmiennymi ekonomicznymi, trudność wyjścia z pomocy społecznej nie zmienia się zasadniczo w zależności od czasu korzystania z niej;</p> <p>MK - krótkie epizody korzystania z zasiłków przez tych, którzy mają pozytywne postawy, długotrwałość korzystania z zasiłków wiąże się z cechami sąsiedztwa.</p>
Wpływ reform pomocy społecznej na pracę i korzystanie z zasiłków	<p>MRW - zasadniczy jest poziom zasiłków i innych bodźców ekonomicznych, przydatne są programy poprawiające zdolność do zarabkowania;</p> <p>MK - większe zobowiązania i oczekiwania nakładane na ubogich są istotne, więcej opcji i kontroli zachowania jest istotna.</p>
Wzory zmiany struktury rodziny	<p>MRW - zmienne takie jak wysokość zasiłków, zarobków mężczyzny i zarobków kobiety w gospodarstwie domowym będą istotnie różnicowały zachowania;</p> <p>MK - postawy i cechy sąsiedztwa mają zasadnicze znaczenie, historia rodziny pod względem korzystania z zasiłków jest zasadnicza.</p>

Źródło: opracowanie własne

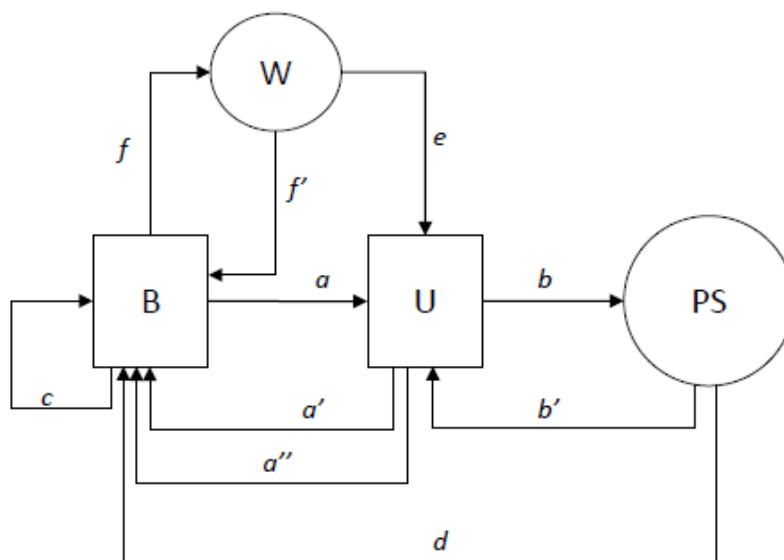
W wyniku analizy danych empirycznych stwierdzono, że żaden pojedynczy model nie wyjaśniał najlepiej wszystkich okoliczności, z czego wynika, że długotrwałość korzystania z zasiłków to złożony problem. Początkowo przyjmowano, że najlepszy do wyjaśniania danych empirycznych jest model racjonalnego wyboru, ale im szersza analiza, tym posługiwanie się wyłącznie tym modelem okazywało się mniej skuteczne w przypadku zachowań związanych z legalną pracą (np. większa liczba rezygnacji z zarobków niż przewidywano na podstawie MRW) i korzystaniem z zasiłków. Stwierdzono ponadto, że umiarkowane reformy pomocy społecznej nie wpływają znacząco na długotrwałe korzystanie z zasiłków i strukturę rodziny. Dylematy tych reform są funkcją złożoności takich zachowań jak: wychowywanie dzieci, korzystanie z zasiłków, praca, małżeństwo, rodzenie dzieci. Angażują one silne uczucia i nie jest łatwo na nie wpływać za pomocą bodźców dostępnych w systemie pomocy społecznej. Poza tym żaden z modeli nie wyjaśniał dobrze zmian struktury rodziny, a w przypadku ubóstwa w gettach wielkomiejskich konieczne było zastosowanie wszystkich trzech modeli.

Wśród wniosków ogólniejszych znalazły się między innymi takie, że MRW jest najwygodniejszy dla ekonomistów, ale pozostałe modele zasadniczo dają możliwość bogatszej interpretacji długotrwałości korzystania z zasiłków i deprywacji. Z kolei modele te trudniej sprawdzać empirycznie, gdyż wynikają z nich bardzo różne przewidywania przy niewielkich zmianach założeń. Niektóre cechy uzależnienia od pomocy społecznej wyjaśniane są dobrze, a inne słabo. Na przykład MRW najlepiej wyjaśniał pojawienie się i czas trwania korzystania z

zasiłku przez samotnych rodziców. Połączenie go z MDO daje dobrą przewidywalność zachowań, ale nie pomagało w określeniu, jaka zmiana polityki zasadniczo ograniczałaby długotrwałe korzystanie z zasiłków. W każdym razie nieskuteczne w tym względzie miały być umiarkowane reformy w ramach obowiązującego systemu.

Struktura problemu uzależnienia od pomocy społecznej, w szczególności użyteczna do analizy hipotezy, że im dłużej się z niej korzysta, tym mniejsze szanse na wyjście z niej, została pokazana na schemacie 3.

Schemat 3. Powiązania między bezrobociem, ubóstwem i pomocą społeczną



Źródło: D. Contini, N. Negri, *Would Declining Exit Rates from Welfare Provide Evidence of Welfare Dependence in Homogeneous Environments?*, *European Sociological Review*, tom. 23 nr 1, 2007.

Opis schematu przedstawiam za Dalitem Continim i Nicolą Negri włączając do niego rozszerzające komentarze. Jednostka tracąca pracę i stającą się bezrobotną (B) w wyniku zmniejszenia lub utraty dochodu może stać się ubogą (U), co obrazuje strzałka  $a$ . Dostępność świadczeń dla bezrobotnych (innych niż pomoc społeczna, W), pozycja innych członków gospodarstwa domowego na rynku pracy, pomoc krewnych i inne czynniki mogą mniej lub bardziej opóźniać to przejście.

Ubóstwo nie zapewnia automatycznie, że jednostka zwróci się o pomoc społeczną i zostanie do niej zakwalifikowana, czyli, że nastąpi przejście oznaczone strzałką  $b$  (dostępność pomocy społecznej). Po stronie jednostki, jak i samego systemu (kryteria uprawniające, lokalne praktyki utrudniające dostęp) pojawiają się bariery, z których wynika zjawisko niekorzystania z pomocy społecznej przez osoby potencjalnie mające do tego prawo<sup>6</sup>. Przedłużająca się sytuacja bezrobocia ma tendencję do samo-utrwalania (strzałka  $c$ ), co wyjaśnia się między innymi przez stopniowe zanikanie kwalifikacji, utratę kontaktów społecznych, zniechęcenie do ponawiania kolejnych bezskutecznych i stresujących prób poszukiwania pracy.

Efekt dochodowy zasiłków z pomocy społecznej zależy od relacji między obecnym i oczekiwanym dochodem po zaprzestaniu korzystania z zasiłków (strzałka  $a'$ ) a dochodem, który

<sup>6</sup> W Polsce szacowane na ok. 57% w przypadku zasiłku okresowego, M. Matsaganis, A. Paulus, H. Sutherland *Research Note. The take up of social benefits*, European Commission, październik 2008, s. 5.

one zapewniają (strzałka *b'*). Jest to wspomniany wyżej mechanizm: im dłuższy okres wypłacania i im hojniejsze zasiłki, tym mniej atrakcyjnym rozwiązaniem jest podjęcie pracy (założenie, że bezrobotni mają doskonałą wiedzę i są racjonalni). Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że samo przebywanie w ubóstwie wpływa na utrwalanie się bezrobocia, np. brak środków finansowych utrudnia zdobycie informacji, przemieszczanie się, zapewnienie opieki dla dzieci; jednostka zmuszona jest przyjmować każdą pracę, a więc również te nie wymagające kwalifikacji, niestabilne, szkodliwe dla zdrowia, niedostatecznie chronione, co przyczynia się do utrwalenia marginalnej pozycji na rynku pracy<sup>7</sup>.

Psychospołeczne i kulturowe skutki korzystania z pomocy społecznej przedstawia strzałka *d*. Symbolizuje ona to, co podkreśla się w modelach dostosowania oczekiwań i kulturowym, a więc między innymi: obniżenie pozycji w społeczeństwie i stygmatyzację, odizolowanie od sieci społecznych stwarzających szanse na znalezienie pracy, demoralizację i wyuczoną bezradność<sup>8</sup>, utratę pewności siebie i obniżenie samooceny, a także w sytuacji trwałej separacji przestrzennej od innych środowisk – przystosowanie do radzenia sobie bez pracy lub na jej marginesach. Na schemacie widać jednak, że samo ubóstwo może mieć także skutki o charakterze psychologicznym (strzałka *a''*). Mogą być one podobne do tych opisanych w poprzednim akapicie, ale wynikające stąd wnioski dla reform są odmienne – walka z ubóstwem, z dodatkowymi strategiami oddziaływania na cechy psychospołeczne i kulturowe dostosowań do długotrwałego ubóstwa.

Na schemacie uwzględniono istnienie zasiłków dla bezrobotnych (*W*, uogólniając mogą to być wszystkie pozapomocowe świadczenia, a więc też z ubezpieczenia i rodzinne), do których mogą być uprawnieni bezrobotni, ale również po spełnieniu mniej lub bardziej restrykcyjnych warunków (poza kryterium dochodowym), więc nie wszyscy je otrzymują (strzałka *f*). Jeżeli już je otrzymają, to chronią one przed ubóstwem lepiej niż pomoc społeczna, ponieważ są wyższe od zasiłków pomocowych (strzałka *e*). Wpływ tego czynnika na utrwalanie bezrobocia (strzałka *f'*) może być dodatni i potencjalnie silniejszy, z tego samego względu, dla którego lepiej chroni przed ubóstwem. Podkreślić należy jednak, że wysokie zasiłki dla bezrobotnych wypłacane odpowiednio długo mogą zwiększyć skuteczność (więcej środków na szukanie pracy i ewentualnie na inwestowanie w kwalifikacje) i jakość dopasowania znalezionej w tym czasie pracy (dłuższy czas na spokojne szukanie, bez chwywania się każdej pracy, co wpływa negatywnie na późniejszą stabilność zatrudnienia)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Wniosek z badań: ... ludzie zmuszeni do przejścia od zatrudnienia ekonomicznie adekwatnego do ekonomicznie nieadekwatnego, przypominają tych, którzy są całkowicie bezrobotni. Badacze nie mogą już dłużej traktować wszystkich miejsc pracy jako funkcjonalnie równoważnych, D. Dooley, J. Prause, *The Social Costs of Underemployment Inadequate Employment as Disguised Unemployment*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 214. O tym, że praca niskiej jakości (co najmniej trzy stresory: wysokie wymagania i niski poziom decyzyjności, niepewność zatrudnienia, niski poziom wiary w znalezienie nowej pracy) może być równie szkodliwa dla zdrowia jak bezrobocie informują badacze z Australii (duża próba): D. H. Broom, R. M. D'Souza, L. Strazdins, P. Butterworth, R. Parslow, B. Rodgers *The lesser evil: Bad jobs or unemployment? A survey of mid-aged Australians*, Social Science & Medicine, tom 63, nr 3, 2006.

<sup>8</sup> Zachowania bezradnościowe mogą być wyjaśniane na wiele innych sposobów niż tylko za pomocą teorii wyuczonej bezradności. Sześć alternatyw wyliczyli i uzasadnili R. B. Flannery i Mary R. Harvey *Psychological Trauma and Learned Helplessness: Seligman's Paradigm Reconsidered*, Psychoterapy, tom 28, nr 2, 1991.

<sup>9</sup> W literaturze przedmiotu pojawiły się już rozważania, że zbyt wcześnie podjęte próby znalezienia nowej pracy, mogą okazać się szkodliwe, gdyż wciąż żywe emocje związane z szokiem utraty zatrudnienia skazują te próby na



Problem z wyjaśnieniami odwołującymi się do efektów psychologicznych i kulturowych polega na tym, że mogą być one wywoływane przez każdy z wyróżnionych na schemacie czynników, a więc bezrobocie czy ubóstwo, a nie tylko przez korzystanie z pomocy społecznej.

Badania nad przystosowaniami psychologicznymi osób długotrwale bezrobotnych mają już długą tradycję<sup>10</sup>. We wczesnej fazie rozwoju zostały one podsumowane w taki sposób: *z upośledzeniem ekonomicznym ściśle wiąże się upośledzenie psychologiczne: nawyk podporządkowywania się, ograniczony dostęp do źródeł informacji, brak łatwości wyrażania się. Skutkuje to brakiem pewności siebie, co u osób o niskim statusie wzmagają niechęć do uczestnictwa w naszej kulturze, a niechęć ta wykracza nawet poza to, co można by uznać za realistyczne wycofanie się, adaptację do zredukowanych szans odniesienia sukcesu*<sup>11</sup>. Przedłużające się ubóstwo i bezrobocie są dodatnio związane ze zwiększoną konsumpcją i nadużywaniem alkoholu i w konsekwencji z uzależnieniem. Można to wyjaśniać za pomocą teorii radzenia sobie ze stresem wywołanym negatywną zmianą sytuacji materialnej i zawodowej<sup>12</sup>. W jednej z ostatnich metaanaliz stwierdzono, że jej wyniki *...są jasnym i jednoznacznym ostrzeżeniem, że bezrobocie stanowi poważne zagrożenie dla publicznego zdrowia psychicznego, które powinno być zwalczane wszystkimi możliwymi środkami*<sup>13</sup>.

Reasumując, przypisywanie długotrwałemu korzystaniu z pomocy społecznej zasadniczej roli w wyjaśnianiu długotrwałego bezrobocia, trwałego zniechęcenia do poszukiwania pracy i przedłużającego się ubóstwa wydaje się być słabo uzasadnione. Manipulowanie parametrami zasiłkowymi w celu ograniczenia ich wysokości i długości wypłacania (wzmacnianie bodźców do pracy) nie zda się na wiele, jeżeli czynniki istotne w generowaniu bezrobocia i ubóstwa oraz ich psycho-społeczny wpływ nie zostaną uwzględnione w polityce reform.

### 3. Radykalny i umiarkowany MDG

Z ideą MDG związane są co najmniej trzy problemy o charakterze nazewnico-pojęciowym. Pierwszy z nich dotyczy odróżnienia radykalnych propozycji od umiarkowanej wersji, która funkcjonuje w wielu krajach rozwiniętych. Drugi dotyczy tego, że w różnych krajach różnie nazywa się ową umiarkowaną wersję. Trzeci zaś polega na tym, że MDG jest tylko częścią systemów pomocy społecznej, a ta z kolei jest częścią szerszego systemu zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej. Jego produktem jest wiele świadczeń w różnych formach i dla różnych kategorii osób i grup, które to w mniejszym lub większym stopniu zachodzą na siebie.

Radykalna wersja idei MDG zakłada przede wszystkim bezwarunkowe zagwarantowanie minimalnego dochodu każdemu (obywatelowi, stałemu mieszkańcowi, albo każdemu człowiekowi na Ziemi – globalny MDG). W dyskursie nazywana jest ona różnie: dochód

---

*niepowodzenie i tak wytwarza się zamknięty krąg wytwarzający dystres*, T. Klonowicz *Stres bezrobocia*, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Warszawa, s. 116.

<sup>10</sup> M. Jahoda, P. F. Lazarsfeld, H. Zeisel *Bezrobotni Marienthalu*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007. Warto dodać, że podobny profil miały badania prowadzone w Polsce w okresie międzywojennym, zob. H. Krahelska, S. Pruss, *Życie bezrobotnych. Badania ankietowe*, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 1933.

<sup>11</sup> Genevieve Knupfer, za Jahoda, Lazarsfeld, Zeisel *Bezrobotni Marienthalu*, s. 58-59.

<sup>12</sup> S. Khan, R. P. Murray, G. E. Barnes *A structural equation model of the effect of poverty and unemployment on alcohol abuse*, *Addictive Behaviors*, tom 27, nr 3, 2002.

<sup>13</sup> K. I. Paul, H. Moser *Unemployment impairs mental health: Meta-analyses*, *Journal of Vocational Behavior*, tom 74, nr 3, 2009.

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*), powszechny dochód podstawowy (*universal basic income*), negatywny podatek dochodowy (*negative income tax*), dywidenda obywatelska (*citizen's dividend*) czy dochód obywatelski (*citizen's income*). Cechy definicyjne radykalnego MDG można podsumować następująco:

- nie wymaga spełnienia kryterium dochodowego (ani też kryteriów behawioralnych, np. poszukiwanie pracy, przyjmowanie ofert pracy itp.);
- może być adresowany (dzieci, osoby niepełnosprawne, mieszkańcy pewnych rejonów itp.) lub powszechny (dla wszystkich stałych mieszkańców);
- zastępuje wszystkie lub niektóre świadczenia pieniężne z systemu zabezpieczenia społecznego (w szczególności pieniężną pomoc społeczną);
- może dotyczyć dochodu pieniężnego lub w naturze;
- może stanowić majątek (np. fundusz równych szans dla każdego dziecka gromadzone do osiągnięcia pewnego wieku) albo miesięczny lub roczny dochód.

Radykalna idea powszechnego dochodu obywatelskiego prawie nigdzie dotąd nie została zrealizowana w praktyce i istotnie różni się od istniejących rozwiązań z zakresu świadczeń społecznych związanych z pomocą społeczną i ogólniej systemem zabezpieczenia społecznego. Poniżej nie będę się nią zajmował<sup>14</sup>.

Umiarkowana wersja MDG, która jest mniej lub bardziej integralną częścią systemów socjalnych wielu krajów, nazywana jest „minimalnym dochodem” (Francja<sup>15</sup>, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Łotwa), ale też „pomocą społeczną” (Austria, Niemcy, Holandia, Dania, Szwecja, Czechy, Polska, Szwajcaria, Malta), mniej popularne nazwy to „dochód integracyjny”<sup>16</sup> (Belgia, Portugalia), „pomoc publiczna” (Cypr), „wsparcie dochodowe” (Wielka Brytania), „uzupełniający zasiłek socjalny” (Irlandia) czy „zasiłek socjalny” (Litwa)<sup>17</sup>.

Definicję umiarkowanych instrumentów gwarantowania obywatelom minimalnych zasobów sformułował względnie niedawno Ramon Pena Casas: *Minimalny dochód gwarantowany jest wyrazem powszechnego i nieskładkowego oraz podmiotowego i nieuznaniowego prawa do pomocy społecznej, ogólnie zagwarantowanego w postaci dochodu zróżnicowanego w zależności od kryterium środków utrzymania. Jest to główny filar systemu świadczeń adresowanych i działa jako (część) ostateczna sieć ochrony socjalnej, aby zapobiec (głębokiemu) ubożeniu lub życiu poniżej standardów, uznanych za godne przez społeczeństwa krajowe, jednostek lub gospodarstw domowych, które nie podlegają innym programom ochrony socjalnej i mają niedostateczne zasoby*<sup>18</sup>.

Z kolei Herwig Immervoll rozważa „świadczenia ostatecznej szansy” (*benefits of last resort*) w kontekście świadczeń minimum dochodowego (*minimum income benefits*), podkreślając, że

---

<sup>14</sup> Charakterystyka tego rozwiązania i argumenty za jego wprowadzeniem: Philippe van Parijs..... Strona z wieloma innymi materiałami na ten temat: <[www.dochodpodstawowy.pl](http://www.dochodpodstawowy.pl)>.

<sup>15</sup> W wyniku niedawnych reform integracyjny dochód minimalny (RMI) został zastąpiony aktywizacyjnym dochodem solidarnościowym (RSA).

<sup>16</sup> W polskim systemie pomocy (i integracji) społecznej istnieje również świadczenie integracyjne wypłacane uczestnikom zajęć w Centrach Integracji Społecznej.

<sup>17</sup> R. P. Casas *Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes*, s. 17.

<sup>18</sup> Casas, op. cit., s. 18.

oznaczają one „różne rzeczy w różnych krajach i dla różnych grup”. Jego definicja jest następująca: „transfery pieniężne lub w naturze, których celem jest zapobieganie skrajnemu ubóstwu (*hardship*), a głównym kryterium uprawniającym do nich jest niski dochód”<sup>19</sup>. Oznacza to typowe świadczenia z pomocy społecznej, ale również świadczenia niezaliczane do takich, o ile uprawnienie do nich wiąże się ze spełnianiem kryterium dochodowego<sup>20</sup>.

Charakterystykę umiarkowanej wersji MDG przedstawiła Janina Szumlicz, która praktyczny wyraz tej idei 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*<sup>21</sup>. Polska autorka określiła dziesięć cech tak rozumianego MDG<sup>22</sup>. Zostały one przedstawione w tabeli z komentarzem.

Tabela 3. Umiarkowany MDG w kontekście polskiej pomocy społecznej

Cechy umiarkowanej wersji MDG	Komentarz w kontekście polskiej pomocy społecznej
Istnienie ogólnego prawa podmiotowego do minimalnego dochodu gwarantowanego (lub podobnie nazywanego)	W Konstytucji zawarto prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 27), nie było ono jednak wystarczające, aby Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjne zapisy o fakultatywności zasiłku okresowego z pomocy społecznej (patrz niżej)
Istnienie dodatkowych, szczegółowych warunków podmiotowych (kryteriów), od których spełnienia uzależnione jest nabycie konkretnych, szczegółowych roszczeń	W pomocy społecznej uprawnienie do świadczeń pieniężnych powstaje przede wszystkim po spełnieniu dwóch warunków: dochód niższy od kryterium dochodowego, co najmniej jeden dodatkowy problem
Na ogół istnienie kilku poziomów minimum dochodów, zróżnicowanych wg typów gospodarstwa domowego (jednostką zasilania jest więc zwykle gospodarstwo domowe, a nie jednostka)	Kryterium dochodowe jest wyższe dla jednoosobowego gospodarstwa domowego
Oparcie systemu pomocy na zasadzie kompensacji (wyrównania) do poziomu ustalonego jako minimum dla danego przypadku (typu gospodarstwa domowego)	Poziom zasiłków z pomocy społecznej obliczany jest jako różnica między dochodem danego gospodarstwa domowego a kryterium dochodowym
Waloryzowanie poziomów minimum (a tym samym i zasiłków wyrównawczych)	Waloryzacji podlega kryterium dochodowe (próg interwencji socjalnej), co przy zasadzie kompensacji oznacza również podniesienie poziomu świadczeń
Stosowanie wyłączeń i zwolnień dotyczących niektórych źródeł dochodów, przy ustalaniu konkretnej sytuacji materialnej zainteresowanego (uwzględnia się wszystkie składniki i źródła	Odlicza się podatek dochodowy, składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, a także alimenty świadczone na rzecz innych osób. Nie wlicza się też niektórych świadczeń, np. zasiłku

<sup>19</sup> H. Immervoll, *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges...* s. 7.

<sup>20</sup> Jest to tylko jeden z rodzajów kryteriów, poza tym można wyróżniać kryteria majątkowe i behawioralne (np. podjęcie i ukończenie szkolenia, aktywne poszukiwanie pracy, przyjęcie oferty pracy, kontynuowanie terapii odwykowej).

<sup>21</sup> J. Szumlicz, *Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993, s. 13.

<sup>22</sup> Tamże, s. 14.

dochodów, w tym także rzeczowe, łącznie z majątkiem od czego ewentualnie stosuje się wyłącznie)	celowego
Ograniczanie okresu pobierania (przyznania) zasiłku wyrównawczego	Ustalenie okresu wypłacania zasiłku okresowego pozostawiono do decyzji organu pomocy społecznej
Wyłączenia mechanizmu ewentualnego dochodzenia zwrotu kosztów udzielonej pomocy (wypłaconych zasiłków wyrównawczych), z określeniem szczegółowych zasad i kryteriów w tym względzie	Istnieje możliwość przyznania niektórych zasiłków (celowy, okresowy) bez spełnienia kryterium dochodowego i pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty
Powiązanie prawa do MDG z dodatkowymi uprawnieniami służącymi zaspokajaniu innych podstawowych potrzeb takich, jak np. zdrowie, mieszkanie, edukacja	Między innymi, spełnianie kryteriów uprawniających do otrzymania świadczeń pomocy społecznej uprawnia do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
Istnienie MDG nie wyklucza istnienia obok niego różnych specjalnych systemów wsparcia dochodowego o ograniczonym zakresie podmiotowym, terytorialnym itp.	Poza pomocą społeczną w formie pieniężnej jest wiele innych systemów wsparcia dochodowego, np. świadczenia rodzinne, dodatki mieszkaniowe

Źródło: opracowanie własne

Trzeci z wyróżnionych wyżej problemów polega na tym, że MDG trudno sprowadzić do jednego tylko świadczenia pieniężnego. W Polsce pierwszym kandydatem jest zasiłek okresowy (patrz dalej), ale w kontekście przedstawionych definicji ograniczenie się wyłącznie do niego nie jest przekonujące. Jeżeli do cech definicyjnych MDG zaliczymy tylko uprawnienie na podstawie kryterium dochodowego i świadczenia nie mające charakteru fakultatywnego (w akcie prawnym zapisano, że przysługują, a nie że mogą być przyznane), to zakres uwzględnionych świadczeń od razu się zwiększa o co najmniej świadczenia rodzinne (z niewielkimi wyjątkami) i dodatki mieszkaniowe<sup>23</sup>.

Abstrahowanie w rozważaniach o MDG od świadczeń pieniężnych, do których nabywa się uprawnienie na innych podstawach niż kryterium dochodowe trudno uzasadnić, np. zasady dotyczące zbiegu prawa do różnych świadczeń pieniężnych mogą być mniej lub bardziej restrykcyjne. Istotna jest nie tylko kwestia łączenia dochodów z pracy z dochodami ze świadczeń, ale dotyczy to również dochodów z różnych świadczeń ze sobą.

Równie problematyczne jest nieuwzględnianie usług w rozważaniach o MDG, co pozostawia poza polem uwagi nie tylko pracę socjalną, ale również usługi o charakterze

<sup>23</sup> Czymś w rodzaju kryterium dochodowego w przypadku zasiłków dla bezrobotnych jest jeden z warunków uznania osoby za bezrobotną: *nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych* (ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.). Kryterium przychodowym jest tu 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę. W przypadku świadczenia integracyjnego nie przewidziano kryterium dochodowego, ale wśród uprawnionych są typowe kategorie osób, korzystające z pomocy społecznej (np. bezdomni, długotrwale bezrobotni), ponadto jeden z warunków dodatkowych, jakie muszą oni spełnić odwołuje się do ubóstwa: *znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo*. Uprawnienie do świadczeń rentowych również nie jest uzależnione od kryterium dochodowego, ale po osiągnięciu określonego dochodu świadczenie jest zawieszane. Daje to podstawę do wyróżnienia quasi-kryterium dochodowego. Zwykłe kryterium ma dwie funkcje: uprawnia do przyznania świadczenia oraz jest podstawą do zawieszenia już przyznanego świadczenia lub nieprzyznania go na następny okres (gdy dochód w trakcie okresu świadczeniowego wzrośnie ponad kryterium). Quasi-kryterium ma tylko drugą z nich.

prozatrudnieniowym. Różnica między nimi raczej zaciera się, gdy mamy do czynienia z problemem długotrwałego bezrobocia (czy ogólniej niezatrudnienia – włączamy również nieaktywnych zawodowo w wieku produkcyjnym).

#### 4. MDG w Polsce – burzliwe dzieje zasiłku okresowego

W Polsce idea MDG pojawia się w dyskursie publicznym w pierwszej połowie lat 90. W dokumencie rządowym z 1994 r. pt. *Kierunki działań w sferze polityki socjalnej państwa* znalazło się zdanie: *Rozważana jest możliwość wprowadzenia w przyszłości świadczeń określanych terminem "minimalny gwarantowany dochód".*<sup>24</sup> W kolejnej wersji tego dokumentu mowa już o *etapowym wprowadzaniu instytucji dochodu gwarantowanego przy jednoczesnym sprecyzowaniu dodatkowych warunków związanych np. ze zdolnością do pracy*<sup>25</sup>. Pierwszym etapem miały być zmiany w konstrukcji zasiłku okresowego: *...proponuje się ustalenie dla zasiłku okresowego innych niż dla pozostałych świadczeń z pomocy społecznej zasad przyznawania oraz określania jego wysokości. Umożliwi to przekształcenie go w przyszłości w kategorię dochodu gwarantowanego, a do tego brakowało głównie wprowadzenia gwarancji wypłaty zasiłku w pełnej ustalonej dla danego typu gospodarstwa domowego wysokości (przy czym zawsze jako wyrównanie dochodów własnych gospodarstwa)*<sup>26</sup>. Jednym z argumentów za wprowadzeniem tego rozwiązania były zobowiązania wynikające z przygotowywanej ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej.

Proces legislacyjny trwał od sierpnia 1995 r. do lipca 1996 r. W jego trakcie doszło do zderzenia filozofii MDG z klasycznym pojmowaniem pomocy społecznej. Przedstawicielką tego drugiego była Joanna Staręga-Piasek: *...istota pomocy społecznej polega na adresowanej pomocy, uzależnionej od sytuacji rodzin i poszczególnych osób, a dla instytucji pomocy społecznej wprowadzenie gwarantowanych świadczeń powoduje, iż powstaje sytuacja sprzeczna z ideą, sensem tej instytucji, przywiązuje ona bowiem osoby i rodziny w pewnej mierze na stałe do korzystania z tego typu świadczeń, co nie leży ani w interesie tych rodzin, ani w interesie społecznym*<sup>27</sup>. W innej jej wypowiedzi na temat dochodu gwarantowanego pada argument następujący: *W konsekwencji [automatyzmu działania MDG] minimalizuje to różnorodność instrumentów, po jakie może sięgać pracownik socjalny. Uniemożliwia to, a przynajmniej utrudnia rozwijanie pracy socjalnej, bo jedną z cech natury ludzkiej jest lenistwo, i jeżeli wypełni się swoje zadania dotyczące wypłacenia świadczeń, nie ma powodów poza ideą wykonywania zawodu dla których warto byłoby bardziej się angażować*<sup>28</sup>.

Drugie podejście zwyciężyło (również pod wpływem argumentów z dziedziny finansów publicznych) i rząd wycofał się z własnych propozycji w tym względzie<sup>29</sup>.

Wspomniane argumenty za MDG dotyczące zobowiązań wynikających z międzynarodowych aktów prawnych stały się istotne również w późniejszym okresie. Zadania Polski w zakresie zalecenia 92/441/EWG określił „Narodowy Program Przygotowania do

<sup>24</sup> C. Miżejewski, maszynopis bez tytułu.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, za: tamże.

<sup>27</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu, 2 kadencja, 81 posiedzenie, 3 dzień (14.06.1996).

<sup>28</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu 2 kadencja, 57 posiedzenie, 2 dzień (25.08.1995).

<sup>29</sup> Nieco więcej szczegółów dotyczących tego okresu zob. A. Wiśniewska, Pomoc społeczna państwa, w: S. Golinowska (red.), *Polityka społeczna w latach 1994-1996*, IPiSS, Warszawa 1996.

Członkostwa w Unii Europejskiej” przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 1998 r. W raporcie z realizacji tego programu zamieszczono następującą informację: *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*<sup>30</sup>.

W informacji rządu RP dla Sejmu, obejmującej stan negocjacji na 1 stycznia 2000 r. czytamy, że: *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).*

Zasady dotyczące zasiłku okresowego zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodne z artykułem 67 Konstytucji. Autorem skargi była osoba, która spełniała kryteria jego otrzymania, ale organ pomocy społecznej odmówił mu go, uzasadniając to trudnościami finansowymi ośrodka pomocy społecznej. Tu także doszło do zderzenia dwóch filozofii – MDG, którą zaprezentował sam skarżący, a także popierający jego wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny. Odmienną koncepcję miał przedstawiciel MPiPS: *prawom socjalnym odmawia się zwykle charakteru normatywnego a możliwość realizacji prawa określonego w powyższym przepisie konstytucyjnym [art. 67] uwarunkowana jest możliwościami finansowymi państwa. Teoretycznie można by ustawowo zagwarantować prawo do zasiłku okresowego, ale prawo to byłoby niemożliwie do zrealizowania w obecnej kondycji finansowej państwa a ponadto stworzono by kolejny środek antymotywacyjny do podjęcia starań przez bezrobotnego w celu poszukiwania lub podjęcia pracy*<sup>31</sup>. Trybunał podzielił w części to stanowisko, odwołał się też do doktryny, że pomoc społeczna ma uzupełniający charakter, i orzekł o zgodności z Konstytucją ówczesnego prawa dotyczącego zasiłku okresowego. Na tej podstawie można stwierdzić, że konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego niekoniecznie musi się przyczyniać do realizacji idei MDG.

Zamierzenia z 1994 r. częściowo zostały zrealizowane w nowej ustawie o pomocy społecznej (2004 r.), w której zmieniono status zasiłku okresowego z fakultatywnego (może być przyznany) na obligatoryjny (przysługuje). Proces dochodzenia do gwarantowania 50% różnicy między kryterium a dochodem gospodarstwa domowego rozłożono na kilka lat i ostatecznie doszło do tego w 2008 r.<sup>32</sup> Gdyby ustawodawca chciał zrealizować do końca plany z pierwszej połowy lat 90. Został jeszcze do wykonania jeden krok – gwarantowanie zasiłku okresowego w pełnej wysokości.

Znaczenie tego zasiłku dla ograniczenia ubóstwa w skali całego społeczeństwa było niewielkie przed 2004 r. i zapewne jest takie nadal.<sup>33</sup> Na podstawie Badań Budżetów

<sup>30</sup> Raport z realizacji Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej, s. 140.

<sup>31</sup> Za uzasadnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego OTK 2001/8/252, s. 2.

<sup>32</sup> Krótki projekt wprowadzenia do polskiego systemu socjalnego świadczenia o nazwie „minimalny dochód gwarantowany” został przygotowany w 2004 r. przez C. Miżejewskiego, zakończoną niepowodzeniem akcją zbierania podpisów w celu uczynienia go projektem obywatelskim rozpoczęła Nowa Lewica.

<sup>33</sup> Taka interpretacja w odniesieniu do całej pieniężnej pomocy społecznej może być jednak błędna: *pomoc społeczna wyraźnie powiększa dochody rozporządalne rodzin o najniższych dochodach w stosunku do dochodów, które mieliby, gdyby nie otrzymali pomocy społecznej. W przypadku braku świadczeń socjalnych poniżej granicy ubóstwa znajdowałoby się 19,4 procent ogółu rodzin (faktycznie poniżej tej granicy znajduje się 15,3 procent polskich rodzin)*, M. Radziukiewicz, Między rynkiem a socjałem, *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego*, nr 3-4/2009, s. 16.

Gospodarstw Domowych z 2003 r. Katarzyna Piętka stwierdziła, że udział tego świadczenia w dochodach ogółem ubogich według kryterium z ustawy o pomocy społecznej wynosił zaledwie 0,6%, a łącznie z zasiłkiem stałym – 2%. Różnica między hipotetyczną a aktualną stopą ubóstwa w skali całej populacji przy uwzględnieniu zasiłku okresowego wynosiła 0,2, a stałego – 0,7, czyli łącznie, gdyby nie było w ogóle tych zasiłków hipotetyczna stopa ubóstwa wzrosłaby o 0,9 punktu procentowego.<sup>34</sup> W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej panuje podobna opinia: *problem ubóstwa dotyczy właśnie rodzin, których głównym źródłem utrzymania są świadczenia społeczne, najczęściej zaliczają się do nich zasiłki z pomocy społecznej lub zasiłki z tytułu bezrobocia. Dla tej grupy rodzin stopa ubóstwa skrajnego jest nadal bardzo wysoka, w 2007 r. wyniosła 24,5% wobec 28% w 2006 r.*<sup>35</sup>

Wobec tego faktu można przyjąć co najmniej dwa stanowiska. Pierwsze może być takie, że polski MDG jest o wiele za niski i zbyt mało dostępny, aby mieć większe znaczenie dla sytuacji ubogich. Drugie zaś polega na uwzględnieniu wcześniejszych uwag o tym, że MDG w Polsce to raczej wiele świadczeń łącznie, a więc nie można go oceniać wyłącznie na podstawie analizy systemu zasiłku okresowego, czy nawet wyłącznie na podstawie świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej.

## 5. Polski MDG w ujęciu porównawczym

Jak wygląda polski system MDG na tle podobnych możemy dowiedzieć się na podstawie próby klasyfikacji dokonanej przez Ewę Jansovą i Gian Lorenzo Venturinię. W swojej analizie uwzględnili trzy wymiary: zasoby przeznaczane na system MDG (mierzone udziałem wydatków w PKB), zasady uprawniające do świadczenia oraz jego poziom. Polski system, reprezentowany przez zasiłek okresowy, został zaliczony do ostatniego z ośmiu typów, czyli rudymenarnego i szczątkowego systemu pomocy. Charakteryzował się on niedofinansowaniem, bardzo restrykcyjnymi kryteriami przyznawania oraz niskim poziomem zasiłków<sup>36</sup>.

Nieco tylko mniej surową ocenę otrzymał on w ujęciu porównawczym Gianlucii Busilacchi'ego, który zastosował dwa wymiary: hojności i dostępności. Polska znalazła się wśród krajów o najniższym poziomie hojności, ale już ograniczenie dostępności w postaci warunków, które należy spełnić, aby otrzymać prawo do MDG, nie było najwyższe tylko średnie. Razem z nami w podobnym miejscu znalazły się Litwa i Bułgaria. Interesujące, że najmniej hojne i najbardziej restrykcyjne warunki stawiała obywatelom nie tylko Łotwa, a również Francja<sup>37</sup>.

Jansova dokonała również wstępnego pomiaru odpowiedniości poziomu MDG<sup>38</sup> w kilku krajach postkomunistycznych. Patrząc na udział MDG dla różnych typów rodzin w średniej i w

---

<sup>34</sup> K. Piętka, *Polityka dochodowa a ubóstwo I wykluczenie społeczne*, w: B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.), *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, s. 66 i 67.

<sup>35</sup> Niepublikowany materiał MPiPS.

<sup>36</sup> E. Jansova, G. L. Venturini *Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union*, 2009.

<sup>37</sup> G. Busilacchi *The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe*, 2008, s. 21. Francja niedawno zreformowała swój system MDG, patrz: Michel Legros, *Minimum Income Schemes From crisis to another, The French experience of means tested benefits*, European Commission, kwiecień 2009.

<sup>38</sup> Pogłębiona refleksja na temat tego, co to oznacza (odpowiedni w stosunku do czego, dla kogo i na jak długo oraz według kogo) patrz John Veit-Wilson, *What do we mean by 'adequate' benefits?* W: J. Strelitz, R. Lister red. *Why Money Matters. Family income, poverty and children's lives*, Save the Children, London 2008. Praktyczne

50% mediany dochodów ekwiwalentnych możemy stwierdzić, że Polska wypadła pod tym względem dużo gorzej od Litwy, Łotwy, Czech, Estonii, Słowacji i Słowenii. Biorąc pod uwagę samotnego rodzica z jednym dzieckiem Polska miała wynik odpowiednio 7% i 19,8%, podczas gdy Czechy w tym samym przypadku osiągały 51% i 101,7%<sup>39</sup>. Szczegółowe dane dotyczące stosunku wysokości MDG do granicy ubóstwa zostały przedstawione w tabeli.

Tabela 4. Poziom zasiłków przed kosztami mieszkaniowymi jako odsetek 50% mediany dochodów ekwiwalentnych (2005)

	Czechy	Estonia	Łotwa	Litwa	Polska	Słowacja	Słowenia
<b>Pojedyncza osoba</b>	79,4%	42,1%	37,3%	43,5%	<b>28,1%</b>	67,0%	55,9%
<b>Para</b>	89,2%	50,5%	49,8%	58,1%	<b>17,1%</b>	83,5%	63,4%
<b>Rodziec z dzieckiem</b>	101,7%	66,9%	57,4%	67,0%	<b>19,8%</b>	76,4%	90,6%
<b>Rodziec z dwójką dzieci</b>	111,8%	75,4%	70,0%	81,7%	<b>24,1%</b>	69,6%	103,5%
<b>Para z jednym dzieckiem</b>	103,9%	60,8%	62,2%	72,6%	<b>21,4%</b>	88,2%	76,4%
<b>Para z dwójką dzieci</b>	105,9%	68,1%	71,1%	82,9%	<b>24,5%</b>	81,3%	86,9%
<b>Para z trójką dzieci</b>	113,1%	77,1%	77,8%	90,7%	<b>26,8%</b>	76,1%	95,9%

Źródło: E. Jansova, *Minimum Income Schemes in Central Eastern Europe: A Comparative Analysis*, 2007, s. 15.

Powyższe badania zwykle przyjmowały, że polski MDG reprezentuje zasiłek okresowy. Wiemy jednak z uwag poczynionych wyżej, że takie podejście jest mało przekonujące.

OECD uwzględni również świadczenia rodzinne oraz zasiłki mieszkaniowe i szacuje odpowiedniość poziomu świadczeń w stosunku do mediany dochodów ekwiwalentnych. Sytuacja w tym względzie dla 2007 r. oraz dwóch typów gospodarstw domowych (samotny rodzic lub para z dwójką dzieci w wieku 4 i 6 lat) przedstawiona została na wykresie 3.

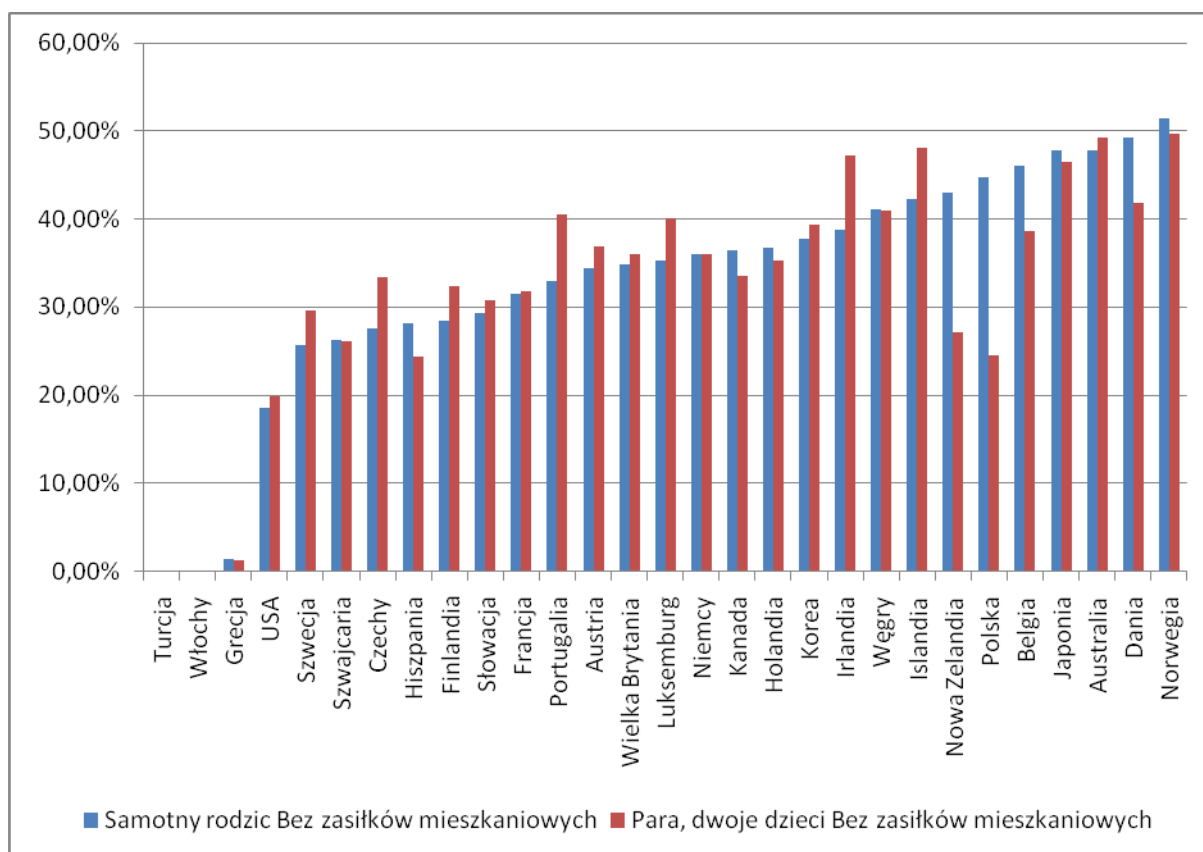
Wykres 2. Wysokość świadczeń pieniężnych MDG (bez zasiłków mieszkaniowych) w stosunku do mediany dochodów

---

zastosowanie idei odpowiedniego wsparcia dochodowego patrz brytyjski projekt Minimum Income Standard: <[www.minimumincomestandard.org](http://www.minimumincomestandard.org)>.

<sup>39</sup> E. Jansova *Minimum Income Schemes in Central Eastern Europe: A Comparative Analysis*, 2007, s. 15. Nieco mniej ponury obraz otrzymał za pomocą innej metody Kenneth Nelson *Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies*, *International Journal of Social Welfare*, 2009, s. 7.

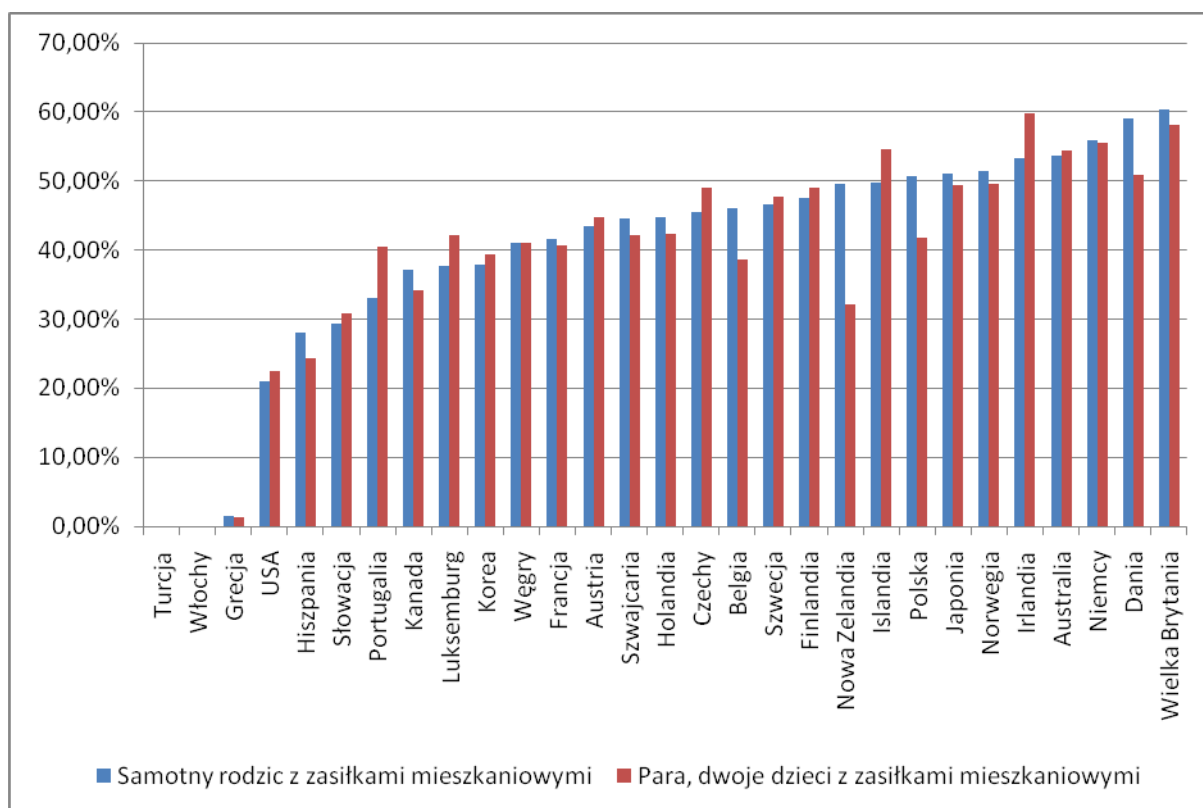




Źródło: dane OECD, opracowanie własne

W statystyce UE przyjmuje się, że granica ubóstwa wynosi 60% mediany dochodu ekwiwalentnego. W przypadku Polski samotny rodzic może liczyć na zasiłki (z pomocy społecznej i rodzinne) na poziomie 45%, a para rodziców - 25% mediany dochodu ekwiwalentnego. Wyróżniamy się na tle innych krajów dużą różnicą między tymi wielkościami. Widać też, że żadne z państw nie gwarantuje dochodu z zasiłków z pomocy społecznej i rodzinnych na poziomie granicy ubóstwa. Gdy włączymy do tego zasiłki mieszkaniowe sytuacja będzie się przedstawiać tak, jak na kolejnym wykresie.

Wykres 3. Wysokość świadczeń pieniężnych MDG (bez zasiłków mieszkaniowych) w stosunku do mediany dochodów



Źródło: jak wyżej.

Włączenie do rozważań zasiłków mieszkaniowych sprawia, że dochód zasiłkowy zbliża się do granicy ubóstwa, ale nadal w większości krajów mamy lukę pod tym względem.

Jeszcze jeden sposób pokazania miejsca Polski na tle porównawczym polega na obliczeniu stopy zastępowalności netto zasiłkami dostępnymi dla długotrwale bezrobotnych (z pomocy społecznej, rodzinne, mieszkaniowe) dla różnych zarobków i typów gospodarstw domowych. W kolejnej tabeli zostanie pokazana sytuacja w tym względzie dla jednego tylko poziomu zarobków 67% średniej.

Tabela 5. Stopy zastąpienia netto przy dochodzie 67% średniej oraz 5 latach przebywania w sytuacji bezrobocia.

	Typ gospodarstwa domowego					
	Bez dzieci			Dwoje dzieci w wieku 4 i 6 lat		
	Pojedyncza osoba	Para z jedną osobą zatrud.	Para z dwiema osobami zatrud.	Pojedynczy rodzic	Para z jedną osobą zatrud.	Para z dwiema osobami zatrud.
Australia	44	38	53	62	73	49
Austria	51	65	51	68	80	60
Belgia	64	66	75	81	73	77
Kanada	32	49	55	59	63	69
Czechy	51	71	55	69	80	62
Dania	81	76	59	84	91	71
Finlandia	65	84	58	72	92	67
Francja	47	58	53	68	77	54

Niemcy	47	60	59	81	82	63
Grecja	0	0	50	2	2	51
Węgry	31	56	50	62	71	58
Islandia	60	80	62	71	84	68
Irlandia	76	103	52	68	95	66
Włochy	0	0	54	0	0	65
Japonia	43	60	51	73	86	53
Korea	25	40	50	54	65	50
Luxemburg	59	81	53	70	90	57
Holandia	75	90	53	73	88	58
Nowa Zelandia	53	43	58	69	52	64
Norwegia	54	77	52	81	100	55
Polska	37	53	52	67	59	61
Portugalia	24	46	52	50	70	55
Słowacja	28	44	53	46	53	57
Hiszpania	33	41	53	48	48	54
Szwecja	64	80	50	62	89	55
Szwajcaria	70	87	50	80	91	55
Turcja	0	0	50	0	0	50
Wielka Brytania	58	58	50	72	78	62
USA	9	15	54	39	46	63

Źródło: OECD, Tax-Benefit Models: <www.oecd.org/els/social/workincentives>

Analizując pozycję Polski w powyższej tabeli nie zauważamy, aby zajmowała on miejsce wśród krajów szczególnie hojnych, ani też szczególnie skąpych pod względem stóp zastąpienia kombinowanym MDG.

Powyższe dane uzyskiwane są zwykle przy założeniu, że wszystkie osoby uprawnione zgłaszają się po pomoc i ją otrzymują. Od dawna jednak dobrze wiadomo, że tak nie jest. W Polsce nie prowadzono dotychczas badań nad tym zjawiskiem. Z szacunków dokonanych na podstawie modelu mikrosymulacyjnego Euromod dla 2005 r. wynikało, że zasiłek stały z pomocy społecznej pobierało 76% uprawnionych, a zasiłek okresowy tylko 43%<sup>40</sup>. Z szacunków na tej samej podstawie można było wyciągnąć wniosek, że zwiększenie tych odsetków do 100 dałoby zmniejszenie stopy ubóstwa o 2,8 punktu procentowego, stopa ubóstwa zmniejszyłaby się z 15,8% do 13,0% przy innych warunkach stałych<sup>41</sup>.

## 6. Problemy, postulaty i perspektywy pomocy społecznej i MDG

W 1998 r. Komisja Europejska przedstawiła oficjalny raport na temat realizacji zalecenia sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów oraz pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG). Zawierał on głównie opis systemów MDG w państwach członkowskich, ale postawiono również pytania dotyczące przyszłości rozwiązań tego typu.

Tabela 6. Problemy z MDG z perspektywy roku 1998.

Temat	Pytania
-------	---------

<sup>40</sup> Manos Matsaganis, Alari Paulus, Holly Sutherland, *Research Note. The take up of social benefits*, European Commission, październik 2008, s. 5.

<sup>41</sup> Tamże, s. 12.

Optimalizacja ochrony socjalnej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jak lepiej zaspokajać podstawowe potrzeby z uwzględnieniem świadczeń powiązanych z MDG (mieszkaniowych, rodzinnych, medycznych)?</li> <li>• Czy można MDG uczynić bardziej spójnym z innymi zasiłkami, w szczególności dla bezrobotnych i emerytów?</li> <li>• W jakim zakresie systemy MDG mogą być stosowane do podwyższania czy uzupełniania dochodów z pracy?</li> <li>• Jak poprawić funkcjonowanie tych programów dla korzyści ich adresatów?</li> </ul>
Wzrost dostępu do zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jak możemy pomóc odbiorcom MDG w pełniejszym uczestnictwie w ogólnych szkoleniach i innych prozatrudnieniowych programach?</li> <li>• Konieczne jest stosowanie środków specyficznych, jeśli tak, to z jakich powodów i jakich rodzajów?</li> <li>• Jakie są najlepsze sposoby ułatwiania przejścia od MDG do płacy bez utraty dochodu netto?</li> <li>• Czy możemy poprawić jakość zatrudnienia oferowanego i dostępnego dla odbiorców MDG?</li> </ul>
Rozwijanie społecznej i ekonomicznej integracji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jakie są prawa i obowiązki odbiorców MDG i osób będących na ich utrzymaniu?</li> <li>• Jak zorganizować odpowiedzi na wielowymiarowe społeczne i ekonomiczne problemy, które dotyczą odbiorców MDG?</li> <li>• Co nam mówi rosnąca liczba odbiorców MDG o społecznych i gospodarczych programach promujących społeczne uczestnictwo i społeczną spójność? Jakie rozwiązania poprawiłyby społeczną inkluzję?</li> </ul>

Źródło: *Commisson report on the implementation of the Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems*, (COM(98)774 final), 1998, s. 19.

W 2009 r. opublikowano raport Sieci Niezależnych Ekspertów afiliowanej przy The Peer Review in Social Inclusion and Social Protection and the Assessment in Social Inclusion, programu finansowanego przez Unię Europejską w celu wspierania Otwartej Metody Koordynacji w zakresie integracji społecznej. Na podstawie raportów krajowych<sup>42</sup> sformułowano 16 postulatów, które znajdują się w kolejnej tabeli.

Tabela 7. Postulaty Sieci Niezależnych Ekspertów do Spraw Integracji Społecznej

Temat	Postulaty
Odpowiedni poziom MDG	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Komisja i państwa członkowskie (PC) powinny wypracować wspólne kryteria, które byłyby użyteczne do stwierdzenia, czy ich system MDG jest zgodny z zaleceniem z 1992 r. i zaleceniem na temat aktywnej integracji z 2008. Byłaby to podstawa do raportowania, monitorowania oraz uchwalenia w przyszłości dyrektywy ramowej UE z tymi kryteriami.</li> <li>2. We wszystkich krajach należałoby rozpocząć debatę na temat tego, jaki poziom MDG jest odpowiedni, żeby ludzie żyli godnie i byli chronieni przed ubóstwem i wykluczeniem, w nawiązaniu do wspólnych kryteriów, o których mowa w pierwszym postulacie.</li> <li>3. Ustalenie we wszystkich PC celu i drogi dojścia w odpowiednim czasie do tego, aby MDG i inne rozwiązania świadczeniowe były odpowiedniej wysokości, np. 60% mediany dochodu ekwiwalentnego, czyli takiego, który jest przynajmniej na poziomie granicy zagrożenia ubóstwem (uchwała Parlamentu Europejskiego z 2009<sup>43</sup>).</li> </ol>
Waloryzacja MDG	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Konieczny jest przejrzysty i skuteczny system rocznej waloryzacji MDG, aby jego wartość dotrzymywała tempa inflacji i wzrostowi poziomowi życia, zaleca się</li> </ol>

<sup>42</sup> Raport dotyczący Polski przygotowała Irena Wóycicka.

<sup>43</sup> European Parliament resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/2335(INI)):  
<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0371>>.

	też upowszechnianie i wymianę dobrych praktyk w tym zakresie.
Zakres osób uprawnionych do MDG	<p>5. Te PC, których systemy MDG są bardzo skomplikowane powinny je uprościć i sprawić, aby obejmowały wszystkich (były wszechstronne i niewykluczające).</p> <p>6. Te PC, w których systemy MDG nie obejmują pewnych zbiorowości, np. bezdomnych, uchodźców, występujących o azyl, nieudokumentowanych imigrantów czy Romów, powinny rozważyć uwzględnienie tych zbiorowości.</p>
Niekorzystanie z MDG przez uprawnionych	<p>7. Wszystkie PC, które dotąd nie monitorowały niekorzystania ze świadczeń przez uprawnionych oraz powodów tego stanu rzeczy powinny to robić. Tam gdzie administracja centralna ma duży potencjał powinno się wykorzystać dane o gospodarstwach domowych, aby aktywnie sprawdzać potencjalne uprawnienia do MDG, tam gdzie nie jest to możliwe powinny być wdrażane strategie lokalne lub regionalne. Dodatkowo należy zapewnić jednolitą interpretację kryteriów uprawniających, aby przeciwdziałać dyskryminacji i rasizmowi.</p> <p>8. We współpracy z PC Komisja powinna rozpowszechniać informacje o dobrych praktykach w dziedzinie zwiększania korzystania ze świadczeń MDG przez osoby uprawnione.</p>
Bodźce do pracy	<p>9. We współpracy z PC Komisja powinna rozpowszechniać informacje o dobrych praktykach w radzeniu sobie z podwójnym wyzwaniem, aby 1) MDG skutecznie usuwały antybodźce do pracy, a praca zapewniała dochody pozwalające uniknąć ubóstwa; 2) adekwatność czy odpowiedniość MDG była gwarantowana. A to po to, aby nikt nie znalazł się poza systemem.</p>
Powiązanie ze sobą trzech filarów aktywnej integracji (MDG, aktywizacja zawodowa, dostęp do wysokiej jakości usług społecznych)	<p>10. Instrumenty aktywizacji zawodowej powinny być adresowane i dostosowane do sytuacji osób korzystających z MDG, które powinny mieć prawo do usług odpowiedniej jakości. To zagadnienie powinno być równie poważnie traktowane, jak kwestia sankcji i bodźców finansowych.</p> <p>11. Te PC, które tego nie robią, powinny monitorować, czy odbiorcy MDG mają dostęp do wysokiej jakości usług.</p> <p>12. Komisja we współpracy z PC powinna upowszechniać przykłady dobrych praktyk z zakresu wiązania i koordynacji MDG z instrumentami aktywizacji zawodowej, dostępem do usług odpowiedniej jakości w rodzaju „jednego okienka”.</p>
Monitoring i raporty	<p>13. Komitet Ochrony Socjalnej powinien opracować przejrzysty system monitorowania i raportowania na temat roli MDG w zapewnieniu obywatelom dochodu i usług koniecznych dla godnego życia.</p> <p>14. System MISSOC powinien dokumentować rozwój systemów MDG w sposób porównawczy i systematyczny.</p> <p>15. Monitoring odpowiedności, zakresu podmiotowego i niekorzystania ze świadczeń MDG i pomocy społecznej powinien też uwzględniać udział samych zainteresowanych.</p>
Kryzys gospodarczy	<p>16. W czasie kryzysu MDG pełni dwie ważne role – ochrony najsłabszych oraz automatycznego stabilizatora koniunktury i powinno być to uwzględniane w raportach na temat kryzysu i monitorowaniu sytuacji pod tym względem.</p>

Źródło: Hugh Frazer, Eric Marlier, *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report*, European Commission, październik 2009, s. 11-14.

W Polsce wraz z upowszechnieniem myślenia w kategoriach wykluczenia społecznego, do pomocy społecznej dodaje się również instrumentarium aktywnej integracji. Dyskurs integracyjny został wprowadzony na scenę głównie za sprawą ustawy o zatrudnieniu socjalnym i zaprojektowanych tam instytucji: Centrum Integracji Społecznej (CIS) oraz Klubu Integracji Społecznej. Ponadto uczestnicy CIS biorą udział w zajęciach, które nazywane są reintegracją zawodową i społeczną.

Zmiana akcentów w filozofii pomocy społecznej sprawia, że w polu widzenia pojawia się odrębny obszar usług zatrudnieniowych będących w gestii urzędów pracy. Oba systemy łączy ta sama grupa klientów - osoby długotrwale bezrobotne. Ze względu na to, że zasiłki dla bezrobotnych wypłacane są krótko, osoba, która nie znajdzie w tym czasie pracy i jest uboga ma

już do wyboru tylko zasiłki z pomocy społecznej. Im większy nacisk zostanie położony na rozwiązywanie problemu bezrobocia długotrwałego (lub bardziej generalnie niezatrudnienia, a więc również bierności zawodowej), tym większe znaczenie będą miały: 1) specjalne instrumenty służb zatrudnienia; 2) instrumenty aktywizacyjne w pomocy społecznej; 3) współpraca służb zatrudnienia ze służbami socjalnymi.

Przykładem pierwszych są prace społecznie użyteczne umocowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przykładem drugich może być kontrakt socjalny – fakultatywny instrument formalnie wprowadzony ustawą o pomocy społecznej z 2004 r. Gdzieś pomiędzy należy umieścić wspomniane instytucje zatrudnienia socjalnego (CIS), spółdzielczość socjalną i szerszy ruch w kierunku rozwoju gospodarki społecznej. Instrumentarium aktywnej integracji jest rozszerzane i upowszechniane poprzez projekty systemowe jednostek pomocy społecznej finansowane z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.<sup>44</sup>

Irena Wóycicka i Joanna Staręga-Piasek zwracają uwagę na dwie sprzeczne tendencje w reformach polskiego systemu pomocy społecznej. Omawiana wyżej walka o obligatoryjny zasiłek okresowy to jedna z nich, ukierunkowana na gwarancje dochodu minimalnego w duchu zaleceń Sieci Niezależnych Ekspertów. Symbolem drugiej jest wprowadzenie fakultatywnego kontraktu socjalnego, co według wspomnianych autorek, razem z ewentualnymi sankcjami za odmowę jego podpisania czy niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań, ma być przejawem *coraz silniejszych elementów warunkowości w dostępie do świadczeń z pomocy społecznej, związanych z tzw. polityką aktywizacji*<sup>45</sup>.

Powracamy więc do starego problemu godzenia ze sobą dwóch celów: zapewniania bezpieczeństwa socjalnego w razie długotrwałego bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w takiej sytuacji. Przyjmując statycznie, że nie da się ich osiągać równocześnie należy wybrać, któremu z nich dać pierwszeństwo. Czy obniżyć poziom bezpieczeństwa socjalnego licząc na płynące stąd zwiększenie bodźców do podejmowania zatrudnienia, czy może zapewniać gwarancje wsparcia dochodowego na odpowiednim poziomie, zgadzając się na osłabienie motywacji do pracy<sup>46</sup>. Próba pogodzenia obu celów zakłada zwykle wprowadzenie kolejnych elementów, a mianowicie mniej lub bardziej wszechstronnych programów aktywizacji zawodowej w postaci usług udzielanych długotrwanie bezrobotnym oraz różnych form w założeniu przejściowego, chronionego zatrudnienia.

Doświadczenia radykalnej reformy pomocy społecznej w USA pod hasłem „każdy, kto tylko może musi pracować” (z wypowiedzi Billa Clintona w 1996 r.) warte są głębszej analizy. Udało się zredukować liczbę klientów pomocy społecznej o połowę, ale wymagało to, poza dobrą koniunkturą, dodatkowych reform w innych częściach systemu socjalnego (m.in. rozwój świadczeń podatkowych dla pracujących za niskie wynagrodzenia, których w Polsce nie mamy) i przyniosło między innymi: 1) wzrost realnych nakładów finansowych na system socjalny oraz 2)

---

<sup>44</sup> Długa lista instrumentów aktywizacji zawodowej, edukacyjnej, zdrowotnej i społecznej została zamieszczona w dokumencie *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnych Ośrodków Pomocy Społecznej*.

<sup>45</sup> I. Wóycicka, J. Staręga-Piasek, *Niektóre problemy związane z systemem minimalnych dochodów w Polsce*, ekspertyza EAPN, 2009, s. 8.

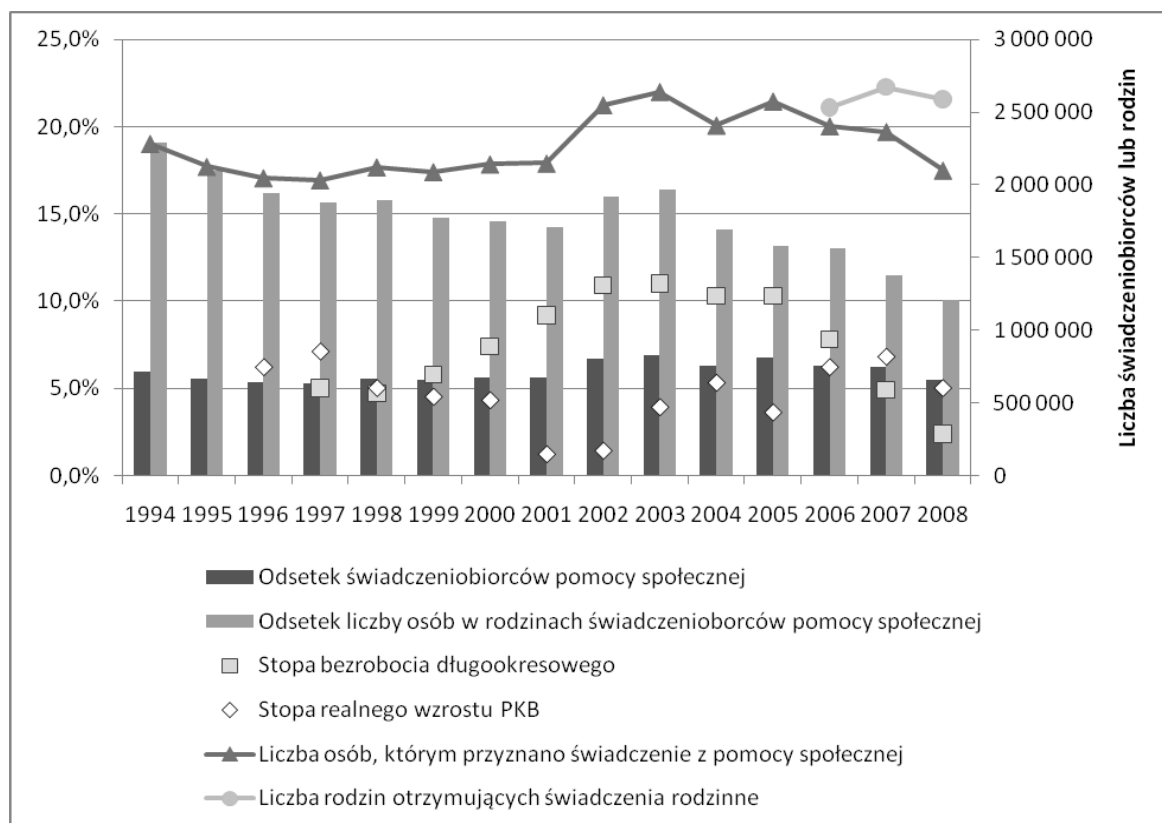
<sup>46</sup> Poziom tego efektu to już kwestia empiryczna, na jego niewielką skalę wskazują badania Ikka Virjo w Finlandii, *Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?*, Problemy Polityki Społecznej, nr 10/2007. Podobny temat był przedmiotem analiz i w Polsce, ale tylko jeżeli chodzi o wpływ zasiłków dla bezrobotnych, R. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, MPiPS, 2009, s. 93-133.

pogorszenie sytuacji tych, którzy jednak nie są w stanie podołać wymogom aktywizacji (rodziny w głębokim ubóstwie)<sup>47</sup>. Europejska droga ku pogodzeniu bezpieczeństwa socjalnego z szansami na zatrudnienie dla osób długotrwale bezrobotnych wydaje się być bardziej obiecująca - idea *flexicurity* plus MDG o odpowiedniej jakości, czyli spełniający warunki opisane w punkcie 1.

Ewolucja systemu pomocy społecznej ku aktywizacji nie oznacza oczywiście, że tradycyjna opieka gdzieś znika, o czym świadczy zwiększone obecnie zainteresowanie opieką długoterminową, w szczególności w kontekście starzenia się populacji i przewidywania wzrostu potrzeb w tym zakresie. Tradycyjne funkcje tego rodzaju pełnią w systemie pomocy społecznej nadal domy pomocy społecznej czy placówki opiekuńczo-wychowawcze (rodzinne lub socjalizacyjne), chociaż i tu widać wyraźne wysiłki reformatorskie w kierunku wzmacniania pomocy środowiskowej (w miejscu zamieszkania) oraz wzmacniania rodzicielstwa zastępczego. Taka deinstytucjonalizacja opieki dobrze pasuje do idei integracji ze środowiskiem zamieszkania i/lub rodzinnym (inne wymiary integracji niż zawodowa).

Obraz kilku trendów dotyczących świadczeniobiorców pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych na tle wzrostu gospodarczego i stopy bezrobocia długookresowego został pokazany na wykresie 4.

Wykres 4. Świadczeniobiorcy systemu pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych



Źródło: opracowanie własne, dane MPiPS, OECD, Eurostat

Na podstawie analizy przebiegu trendów na wykresie można zadać co najmniej kilka pytań. Przykładowo, dlaczego odsetek liczby osób w rodzinach świadczeniobiorców pomocy społecznej spada szybciej niż odsetek liczby samych świadczeniobiorców? Może być to związane z

<sup>47</sup> R. A. Moffit, J. K. Scholz, *Trends in the Level and Distribution of Income Support*, NBER, listopad 2009.

wprowadzeniem systemu świadczeń rodzinnych, który sprawił, że część rodzin korzystających dotąd z pomocy społecznej zaczęła korzystać tylko ze świadczeń rodzinnych.

## **Wnioski**

W wielu aktach normatywnych o randze międzynarodowej wyraźnie potwierdzono prawo do zabezpieczenia społecznego i niekiedy również prawo do pomocy społecznej. Wspomnieć tu należy Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1966 r. (ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.) ustanawiający prawo każdego do zabezpieczenia społecznego (art. 9) i prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego i jego rodziny (art. 11). Istotna jest też Konwencja Praw Dziecka (ONZ, ratyfikowana przez Polskę w 1991 r.) stwierdzająca, że państwa powinny uznać *prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych* i mają podejmować *niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym* (art. 26), a także powinny uznać *prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu* (art. 27).

W artykule 13 Europejskiej Karty Społecznej (EKS) „Prawo do pomocy społecznej i medycznej” zobowiązano 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*. W Zrewidowanej EKS z 1996 r. w artykule 30 ustanowiono prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a w 31 – prawo każdego do mieszkania.

Z kolei w Karcie Praw Podstawowych UE w art. 34 „Zabezpieczenie i pomoc społeczna” w ust. 3 czytamy, że *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*.

Czy są to wystarczające podstawy dla prawa każdego człowieka do dochodu minimalnego w duchu radykalnego MDG? Realizację prawa do zabezpieczenia społecznego, do pomocy społecznej, do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym trudno sobie wyobrazić bez systemu świadczeń w różnych formach, w tym pieniężnych. Są co najmniej dwa warunki otrzymania wsparcia dochodowego o takim charakterze, o których jasno się mówi w kontekście powyżej wspomnianych praw: 1) niedostateczne zasoby własne, co w praktyce implikuje jakąś postać sprawdzania poziomu zasobów (np. kryterium dochodowe); 2) niezdolność zapewnienia sobie ich z innych źródeł (w tym z innych niż pomocowy systemów świadczeniowych), z czego wynika możliwości kontrolowania również i tej niezdolności (np. kryterium gotowości do podjęcia pracy, kryterium wyczerpania uprawnień do świadczeń z innych systemów itd.).

Radykalny MDG dla każdego obywatela lub stałego mieszkańca wydaje się być na razie niezbyt popularną alternatywą, chociaż wprowadzanie możliwości łączenia dochodów ze świadczeń z dochodami z pracy jest obiecujące w tym kontekście. Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego, a w tym prawa do pomocy społecznej przybiera różne formy w różnych krajach. Być może w poszukiwaniu przykładów do naśladowania powinniśmy spojrzeć na te z nich, które osiągają jednocześnie niski poziom ubóstwa i długotrwałego bezrobocia oraz wysoki poziom zatrudnienia. Trudno mieć jednak nadzieję, że jest to wynikiem jakiegoś jednego,



łatwego do naśladowania rozwiązania. Jeżeli już poszukujemy własnej drogi, róbmy to uwzględniając wyniki badań naukowych i głos tych, których dobro chcemy wspierać.

### **Hasła do indeksu przedmiotowego**

Minimalny dochód gwarantowany, MDG  
Powszechny dochód podstawowy, radykalny MDG  
Pomoc społeczna  
Zasiłek okresowy  
Świadczenia rodzinne  
Kryterium dochodowe  
Prawo do zabezpieczenia społecznego  
Aid to Families with Dependent Children, AFDC  
USA, reforma pomocy społecznej  
Uzależnienie od świadczeń

### **Hasła do indeksu nazwisk**

Behrendt, Christina  
Beckerman, Wilfred  
Nicaise, Ides  
Wóycicka, Irena  
Staręga-Piasek, Joanna  
Busilacchi, Gianluca  
Jansova, Ewa  
Venturini, Gian Lorenzo  
Piętka, Katarzyna  
Immervoll, Herwig  
Casas, Ramon Pena  
Contini, Dalit  
Negri, Nicola  
Szumlicz, Janina  
Elwood, David  
Bane, Mary Jo  
Mizejewski, Cezary