

Sankcje socjalne (sankcje świadczeniowe, sankcje zasiłkowe) – krótkie wprowadzenie¹
(wersja 1.1, 11.04.16)

W literaturze anglojęzycznej termin znany jest jako *benefit sanctions* (UK) lub *welfare sanctions* (US). Pierwszy z nich można tłumaczyć jako sankcje zasiłkowe lub świadczeniowe, a drugi jako sankcje socjalne. Ich podstawowy sens polega na tym, że świadczenia pieniężne przyznawane są pod warunkiem podejmowania określonych aktywności (warunkowość świadczeń), a gdy warunki te nie są dotrzymywane dostęp do świadczeń jest czasowo ograniczany (np. poprzez ich zmniejszenie) lub całkowicie wyłączany (np. zawieszenie).

Tradycyjnym i typowym obszarem dla stosowania warunkowości i sankcji socjalnych były świadczenia pieniężne dla osób bezrobotnych, np. zasiłki dla bezrobotnych wypłacane są pod warunkiem, że będą one m.in. przyjmować oferty pracy, poszukiwać pracy, uczestniczyć w szkoleniach. Od lat 90. są one stosowane również w przypadku świadczeń rodzinnych, np. rodzice otrzymują zasiłki na dzieci pod warunkiem, że dzieci będą chodziły do szkoły i regularnie będą chodzić do lekarza (przykłady z krajów rozwijających się); kobiety otrzymują świadczenia z tytułu urodzenia dziecka pod warunkiem, że chodziły do ginekologa w czasie ciąży (przykład z Polski).

Najbardziej oczywiste sankcje socjalne dotyczą czasu wypłaty i wysokości samego świadczenia. Zakładając, że w gospodarstwie domowym bezrobotnego zasiłek jest głównym źródłem utrzymania, przewiduje się, że jego karne zmniejszanie będzie dolegliwe. Zmniejszenia większe i na dłuższe okresy są bardziej dolegliwe, co wykorzystuje się do stopniowania sankcji i tworzenia uniwersalnych reguł sankcyjnych, np. przy pierwszym uchybieniu wystosowuje się ostrzeżenie, przy drugim zmniejsza się zasiłek do 50% przez miesiąc, przy trzecim jest zawieszany na trzy miesiące, a przy czwartym następuje uchylene decyzji o przyznaniu świadczenia. W tej logice można pójść jeszcze dalej i na przykład przewidzieć, że czwarte uchybienie będzie się też wiązać z brakiem możliwości wystąpienia o ponowne przyznanie zasiłku w określonym okresie, np. 6 miesięcy od karnego uchylene decyzji. W dodatku, jeżeli również w kolejnym okresie zasiłkowym dojdzie do uchybień sankcje mogą być od razu bardziej surowe, np. od razu zawieszają się zasiłek na trzy miesiące.

Oddziaływanie sankcji socjalnych na zachowania może być rozpatrywane z perspektywy efektu ex-ante lub ex-post. Skłanianie do zachowań pożądanых realizuje się jeszcze przed zastosowaniem sankcji, gdyż sama informacja o nich może wpływać na zachowania (efekt ex-ante). Projektanci sankcji socjalnych mogą oczekiwać, że bezrobotni, wiedząc o sankcjach, starają się szukać pracy, aby utrzymać zasiłek w maksymalnym okresie i wysokości. Jeżeli ten bodziec nie zadziała, to oczekuje się, że poskutkuje już bezpośrednio zastosowanie sankcji (efekt ex-post). Gdy już raz się doświadczy jej

¹ Tekst powstał w ramach projektu Zakładu Teorii i Metodologii Polityki Społecznej oraz Zakładu Polityki Społecznej w Środowisku Lokalnym działających w Instytucie Polityki Społecznej UW. Wersja przed redakcją i recenzjami.

dotkliwości, wpłynie to na zachowania w oczekiwany sposób, czyli skłoni bezrobotnego do poszukiwania i przyjmowania pracy (zob. Arni, Lalive, van Ours, 2013).

Uzasadnienie dla stosowania sankcji socjalnych i jego krytyka

Główny nurt krytyki świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych lub innych grup w wieku produkcyjnym i poza rynkiem pracy, rozwijanych po II wojnie światowej, opierał się na założeniu, że są one bezwarunkowe, bezterminowe i hojne. Wyobrażano więc sobie, że przyznawane są automatycznie i na czas niekreślony, niczego nie wymaga się od świadczeniobiorców, a świadczenia są relatywnie wysokie w stosunku do tego, co można zarobić poprzez pracę². Takie założenia uprawdopodobniały to, że będzie wiele osób chętnych do otrzymania tych świadczeń oraz, że ich wpływ na chęć do pracy osób, które je otrzymują będzie ujemny. W związku z tym podstawy moralne (aktualny i przekazywany dzieciom etos pracy)³ i finansowe (baza podatkowa) społeczeństwa będą zagrożone.

Przedstawiony w skrócie argument staje się popularny od lat 80. W ramach reform, które opierały się na nim wprowadzano zmiany w rzeczywistości istniejących rozwiązaniach świadczeniowych, np. wymagano dodatkowych dokumentów i zaświadczeń (ograniczenie automatyzmu), skracano okres, na który je przyznawano (ograniczenie bezterminowości), zmniejszano ich wysokość w stosunku do zarobków z pracy (ograniczanie hojności) i w końcu wymagano, aby osoby chętne do otrzymania świadczeń, lub już je otrzymujące, podejmowały wymagane aktywności (zniesienie bezwarunkowości)⁴.

Wprowadzanie w teorii i praktyce warunkowości świadczeń daje też podstawę dla rozwijania sankcji socjalnych. Jeżeli naruszanie czy łamanie warunków nie będzie zagrożone żadnymi sankcjami, to nie będą one miały oczekiwanego wpływu na zachowania. Zrekonstruowany wyżej argument uzasadnia więc warunkowość, a jej praktyczna realizacja uzasadnia wprowadzanie i stosowanie sankcji.

Krytyka powyższego argumentu opiera się przede wszystkim na tym, że jego podstawowe założenia dotyczące świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych nie były zgodne ani z teorią, ani też z praktyką funkcjonowania tych świadczeń w realnych warunkach. Nigdzie nie były to świadczenia przyznawane automatycznie, bezterminowo, bezwarunkowo i na poziomie równym lub tylko nieznacznie mniejszym niż zarobki. Skuteczne podważenie tych założeń na podstawie rzetelnej wiedzy dotyczącej rzeczywistości funkcjonujących systemów świadczeń, znacznie zmniejsza siłę przekonywania wniosku o tym, że znacząco osłabiały one chęć do pracy bezrobotnych i całej reszty społeczeństwa, a przez to etos pracy oraz wpływy z podatków. Słabością tej krytyki jest to, że nawet jeżeli świadczenia były przyznawane pod pewnymi warunkami, na pewien czas i były relatywnie niskie, to i tak można twierdzić, że wymogów było za mało, nie były konsekwentnie i surowo egzekwowane, okresy na które przyznawano świadczenia były jednak za długie, a zasiłki nadal zbyt wysokie.

Sankcje socjalne i leżące u ich podstaw warunkowanie krytykowane były również z perspektywy wyników badań nad wpływem sankcji nie tylko na zatrudnienie osób, które pobierały zasiłki, ale również na ich sytuację materialną. W skrócie, ubodzy w wyniku sankcji podejmują pracę, ale nadal

² Jedno z najbardziej wpływowych uzasadnień przedstawił w kontekście amerykańskim Laurence M. Mead, koncentrując się na podważaniu bezwarunkowości – warunki mogą szkodzić, ale może też szkodzić ich brak (Mead 1986, s. 167) i konieczności stosowania sankcji (szersze wyjaśnienie zob. Mead 1997, s. 46-50, 57-60).

³ Dodatkowo przewidywano też negatywny wpływ na stabilność małżeństw i dodatni na liczbę nieślubnych dzieci. W USA głównym odbiorcą świadczeń z pomocy społecznej (program AFDC uruchomiony w latach 30. i zastąpiony programem tymczasowego wsparcia w latach 90.) były samotne matki.

⁴ Na temat warunkowości i bezwarunkowości świadczeń pieniężnych zob. Szarfenberg 2014.

pozostają ubodzy. Jeżeli nawet argument taki ma wsparcie empiryczne (a badania m.in. w USA go potwierdzały), to z tego nie wynika, że warunkowanie i sankcje socjalne powinny być wycofane. Uwaga przenosi się w inny obszar interwencji publicznych, które mają na celu poprawę warunków pracy i płacy w segmencie prac niskiej i najniższej jakości.

Trzeci nurt krytyczny wobec sankcji socjalnych opiera się na takiej koncepcji zabezpieczenia społecznego, jaką zakładają krytycy świadczeń pieniężnych (szczególnie jeżeli chodzi o warunkowanie). Jeżeli więc zabezpieczenie społeczne powinno być z założenia bezwarunkowe (np. dlatego, że jest prawem człowieka⁵), to wprowadzanie warunkowości i związanych z nią sankcji narusza podstawowy trzon tej idei. W ten nurt można wpisać tezy o punitywnym lub represyjnym państwie opiekuńczym czy o „kryminalizacji” zabezpieczenia społecznego (Larkin 2007; Vonk 2014). Krytyka ta ma tę słabość, że trudno jest uzasadnić dlaczego zabezpieczenie społeczne miałyby być z definicji bezwarunkowe. Odwołanie się do praw człowieka nie jest tu specjalnie pomocne, ani bezpośrednio, ani też pośrednio nie wynika z nich, że nie należy stosować żadnych wymagań wobec bezrobotnych, którzy mają prawo do zasiłku. Próby wykorzystania zakazu pracy przymusowej, jako przesłanki dla wniosku o konieczności bezwarunkowości świadczeń dla bezrobotnych nie są zbyt przekonujące. Praca przymusowa zakłada bezpośrednio ograniczenie wolności i wyzysk, a nie ewentualny przymus ekonomiczny wynikający z sankcji socjalnych⁶.

Czwarty sposób krytyki odwołuje się do świadectw osób, wobec których zastosowano sankcje i które miały negatywny wpływ na różne wymiary kondycji i życia ich samych oraz ich rodzin⁷.

Wyniki badań nad sankcjami socjalnymi

Sankcje jako takie i ich wpływ na zachowania jest to przedmiot bardzo wielu badań, w szczególności kryminologicznych. Jest tak dlatego, że sankcje karne są jednym z głównych instrumentów polityki kryminalnej. Jeżeli z tych badań wynikałoby, że sankcje zmniejszają problemy takie jak przestępczość, to można zastanawiać się nad wpływem sankcji za niewywiązywanie się z wymagań stawianych świadczeniobiorcom.

W analizach wielu badań nad odstrasżającym wpływem sankcji karnych stwierdzano, że wpływ zmniejszający przestępczość był większy w przypadku drobnych przestępstw i wykroczeń, a mniejszy lub w ogóle nie występował w przypadku poważniejszych przestępstw (Dölling, Entorf, Hermann, et al. 2009). W badaniach nad strategiami skoncentrowanymi na odstrasżaniu konkretnych przestępców lub niewielkich grup przestępczych poprzez informowanie o tym, że przy kolejnych przestępstwach określonego typu spotkają ich poważne sankcje (*focus deterrence strategies*) wykazano ich oczekiwany wpływ o średniej skali, ale badań na ten temat nie było wiele (Braga, Weisburd 2012).

⁵ Argumenty tego rodzaju z przywołaniem powszechnych praw społecznych można znaleźć m.in. w Etherington, Daguerre 2015.

⁶ Potwierdza to sprawa Reilly i Wilson przeciw Secretary of State for Work and Pensions w Wielkiej Brytanii, gdzie sąd najwyższy odrzucił zarzut, że wymóg bezpłatnej pracy pod groźbą utraty zasiłków w ramach zasady praca za zasiłek (Work Programme) jest sprzeczny z zakazem pracy przymusowej (Supreme Court 2013, punkty od 77). Z kolei Sąd Konstytucyjny Czech w orzeczeniu z 2012 r. stwierdził, że wymóg pracy społecznej jako warunek dla utrzymania statusu bezrobotnego nie jest zgodny z zakazem pracy przymusowej (Czech Republic 2012, część VII z konkluzją w punkcie 40).

⁷ Typowym przykładem jest publikacja *Our lives: Challenging attitudes to poverty* (Zipfel, Tunnard, Feeney et al. 2015) z trzema historiami pod wspólnym tytułem *Battered by the benefit system*, zob. też raport UK Churches 2014 ze statystykami, ale też wypowiedziami osób, na które nałożono sankcje.

Sankcje karne mają odstraszać od popełniania przestępstw. Na tej podstawie można wnioskować poprzez analogię, że sankcje socjalne też mogą odstraszać osoby przed naruszaniem warunków powiązanych ze świadczeniami. Problem polega jednak na tym, że sankcje socjalne mają inny charakter niż większość sankcji karnych, jeżeli już, to są one bardziej zbliżone do kar finansowych⁸. Po drugie, sankcje te nie polegają na nałożeniu kary i wywołaniu tym samym obawy przed stratą własnych już posiadanych środków. Zmniejszenie lub niewypłacenie świadczenia to innego rodzaju strata (nie wobec tego co mamy, ale tego co możemy mieć). Gdyby jednak mechanizm działania kar finansowych i sankcji socjalnych był podobny, to badania nad wpływem wprowadzania kar finansowych w kontekstach innych niż przestępstwa miałyby znaczenie dla tematu.

Jedno z badań nad nałożeniem kary finansowej na rodziców za spóźnienie się po odbiór dziecka z przedszkola wykazało, że zamiast zmniejszenia spóźnień, ich liczba wzrosła (Gneezy, Rustichini 2000). Wyjaśnienie tego wyniku wiązało się z przypuszczeniem, że rodzice potraktowali karę za spóźnienie jako cenę za nieco dłuższy pobyt dziecka w szkole⁹. Gdyby osoby bezrobotne tak samo rozumiały sankcje socjalne, to byłaby to cena za częściowe niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych przez organ kontrolujący dystrybucję świadczeń. Pytanie jednak, czy w tym przypadku również należałoby oczekiwać wzrostu zachowań niezgodnych z nałożonymi warunkami. Z jednej strony, gdy osoby są ubogie „cena” w postaci obniżenia lub opóźnienia wypłaty może być relatywnie wysoka, z drugiej, osoby takie mogą nie wywiązywać się z warunków ze względu na te same przyczyny i uwarunkowania, które powodują ich ubóstwo, a nie dla własnej wygody.

Nie jesteśmy zmuszeni korzystać jedynie z badań nad sankcjami w kontekście łamania zakazów. Przeprowadzono już co najmniej kilkanaście badań nad wpływem sankcji socjalnych. Głównie dotyczyły one tego, czy przyczyniały się do zwiększenia zatrudnienia wśród osób bezrobotnych, wobec których je zastosowano, w porównaniu do tych, które nie były im poddane. Ogólne wnioski, jakie są z nich wyciągane potwierdzają, że sankcje w postaci zmniejszania lub zawieszania zasiłków często zwiększają liczbę osób, które przestają pobierać zasiłki i podejmują pracę (Boockmann, Thomsen, Walter 2014, s. 1).

W Niemczech stwierdzono na podstawie zróżnicowania stosowania sankcji pomiędzy urzędami, które są odpowiedzialne za pomoc finansową dla bezrobotnych, że zwiększenie intensywności sankcji mogłoby zwiększyć liczbę przejść z zasiłków do zatrudnienia (Boockmann, Thomsen, Walter 2014).

W przypadku świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia po analizie danych ze Szwajcarii stwierdzono, że sankcje powodują zmniejszenie wydatków na zasiłki poprzez skrócenie ich wypłacania. Działo się tak jednak kosztem niższych płac osób zatrudnionych w wyniku zastosowania sankcji w porównaniu z tymi, wobec których sankcji nie stosowano (Arni, Lalive, van Ours 2013).

Konkluzje z analiz danych dotyczących pomocy społecznej w Rotterdamie były takie, że sankcje są skuteczne w porównaniu z nieskutecznymi bonusami dla osób, które same znajdują pracę (van der Klaauw, van Ours 2013). W tym drugim przypadku badano jednak tylko wyjścia z pomocy, a nie jakość podjętej pracy.

W USA na podstawie danych z długiego okresu w jednym ze stanów stwierdzono, że sankcje oraz czas na jaki są wyznaczane zwiększają poziom wyjść z programu pomocy finansowej (TANF). Wskazano na

⁸ Jeżeli osoba miała przyznane 200 zł, a dostała 100 zł, gdyż nie dopełniła jednego z warunków, to drugie 100 można uznać za odpowiednik mandatu.

⁹ Ostatnio kwestionowano analogię między karami w rodzaju mandatów i grzywien za złamanie zakazów a cenami (Migotti 2015).

kilka kierunków tych wyjść: bez żadnej pracy, do prac, w których zarobki były niższe niż zasiłki oraz do takich, w których były one wyższe (Wu, Cancian, Wallace 2014).

Jak dotąd nie przeprowadzono metaanalizy badań nad wpływem różnych rodzajów sankcji socjalnych na różne grupy świadczeniobiorców.

Wnioski

Badania i debaty dotyczące warunkowości świadczeń pieniężnych i wspierających ją sankcji trwają w świecie zachodnim od ponad 30 lat. Reformy w tym zakresie przeprowadzane są w ciągu ostatnich 20 lat. Mimo to, zagadnienie to nie wydaje się być w Polsce dobrze rozpoznane ani teoretycznie (wymaga to wprowadzenia do teorii zabezpieczenia społecznego odrębnego tematu warunkowania zachowań), ani empirycznie (wymaga to zdefiniowania sankcji socjalnych i zbierania na ich temat danych)¹⁰.

W kilku polskich ustawach nałożono warunki, jakie muszą spełnić osoby bezrobotne, które korzystają z zasiłku dla bezrobotnych (art. 75 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) lub z zasiłków z pomocy społecznej (art. 11 ustawy o pomocy społecznej). W przypadku świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego wprowadzono przepisy o konsekwencjach marnotrawienia wypłacanych świadczeń lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem (art. 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych i art. 9 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Nie interpretuje się tych przepisów w kategoriach sankcji socjalnych. Nie podlega monitoringowi to, jak w przypadku tych rozmaitych i słabo zdefiniowanych sytuacji stosuje się możliwość zastosowania sankcji, nie są one też dobrze doprecyzowane i wystandardyzowane pod względem prawnym (szczególnie gdy chodzi o zmniejszanie świadczeń).

¹⁰ W polskiej literaturze na temat aktywnej polityki społecznej wspomina się o odchodzeniu od bezwarunkowości, ale warunkowanie w praktyce nie jest tam przedmiotem zainteresowania (Szarfenberg 2016).

Literatura

- Arni, P., Lalive, R., van Ours, J. C. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Econometrics* vol. 28 nr 7: 1153–1178.
- Boockmann, B. L., Thomsen, S, Walter, T. (2014). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment? *IZA Journal of Labor Policy*, Volume 3, Issue 1, pp. 1 – 19.
- Braga, A. A., Weisburd, D. L (2012). The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Volume 49, Issue 3, pp. 323 – 358.
- Czech Republic (2012). Czech republic constitutional court judgment Pl. ÚS 1/12: Forced Service. <http://www.usoud.cz/en/decisions/20121127-pl-us-112-forced-service-1/>
- Dölling, D., Entorf, H., Hermann, D., Rupp, T. (2009). Is Deterrence Effective? Results of a Meta-Analysis of Punishment. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Volume 15, Issue 1, pp. 201 – 224/
- Etherington, D., Daguerre, A. (2015). *Welfare Reform, Work First Policies and Benefit Conditionality: Reinforcing Poverty and Social Exclusion?* London: Centre for Enterprise and Economic Development Research.
- Gneezy, U., Rustichini, A. (2000). A Fine is a Price. *The Journal of Legal Studies*, Volume 29, Issue 1, pp. 1 – 17.
- Larkin, P. M. (2007). The ‘Criminalization’ of Social Security Law: Towards a Punitive Welfare State? *Journal of Law and Society* Volume 34, Issue 3, pages 295–320.
- Mead, L. M. (1986). *Beyond Entitlement Social Obligations of Citizenship*. New Yor: Free Press.
- Mead, L. M. (1997). *Welfare Employment*. W: Lawrence M. Mead red. *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington D. C.: Brookings Institution.
- Migotti, M. (2015). Paying a Price, Facing a Fine, Counting the Cost: The Differences that Make the Difference. *Ratio Juris*, vol. 28, Issue 3, pp. 372 – 391.
- Supreme Court (2013). Judgement R (on the application of Reilly and another) (Respondents) v Secretary of State for Work and Pensions (Appellant), 30 października 2013. <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0064-judgment.pdf>
- Szarfenberg, R. (2016), *O Genderowej ślepcie i innych słabościach polskiej koncepcji aktywnej polityki społecznej*, maszynopis, [https://www.academia.edu/22943088/O_genderowej %C5%9Blepcie i innych s%C5%82abo%C5%9Bciach polskiej koncepcji aktywnej polityki spo%C5%82ecznej](https://www.academia.edu/22943088/O_genderowej_%C5%9Blepcie_i_innych_s%C5%82abo%C5%9Bciach_polskiej_koncepcji_aktywnej_polityki_spo%C5%82ecznej)
- Szarfenberg, R. (2014). Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny. *Praktyka Teoretyczna*, nr 2(12).
- UK Churches (2014), Time to Rethink Benefit Sanctions. <http://www.jointpublicissues.org.uk/wp-content/uploads/rethink-sanctions-report-0315.pdf>
- Wu, C.-F., Cancian, M., Wallace, G. (2014). The effect of welfare sanctions on TANF exits and employment. *Children and Youth Services Review*, Volume 36, January 2014, Pages 1–14
- Van Der Klaauw, B., van Ours, J. C. (2013). Carrot and Stick: How Re-Employment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates From Welfare. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28, nr 2: 275–296.

Vonk, G. (2014). Repressive Welfare States The Spiral of Obligations and Sanctions in Social Security. European Journal of Social Security, Volume 16, No. 3.

Zipfel, T, Tunnard, J., Feeney, J. et al. (2015). Our lives: Challenging attitudes to poverty in 2015. https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/V9_final%20web%20version.pdf