

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Teoria i logika systemu transferów społecznych
Theory and logic of social transfers system
(wersja 2.0, 04.04.08)

Streszczenie

Punktem wyjścia dla autora jest teza, że teoria świadczeń społecznych jest zaniedbywana na gruncie teorii polityki społecznej, jak również teorii zabezpieczenia społecznego. Autor podważa znaczenie zasady wzajemności dla polityki społecznej, a także pokazuje, jak do celów teoretycznych można zaadaptować koncepcję transakcji w społeczeństwie F.L. Pryora oraz wywodzi na tej podstawie kilka zasadniczych podziałów klasyfikacyjnych wymian i transferów społecznych. Następnie, po wskazaniu na możliwość wyróżnienia świadczeń podatkowych i rozważeniu kwestii zatrudnienia subsydiowanego jako transferu społecznego, autor konstruuje całościową logikę działania systemu transferów społecznych. W ostatniej części rozważone zostają teoretyczne możliwości błędów i problemów, jakie ukazuje perspektywa zintegrowanego systemu transferów społecznych.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, zabezpieczenie społeczne, transfery społeczne, świadczenia społeczne

Abstract

Author starts with a point that there is a need for development of social transfers theory within social policy and social security theory. He criticizes reciprocity principle in social policy context and shows how to use F.L. Pryor's conception of transactions in society in response to theoretical needs. It is done by abstract examples, classifications of transactions and social services and some remarks about tax benefits, subsidized employment, selective transfers etc. In the next step author presents social transfer logic using threefold classification of different tests: categorical, past contribution and self-help. Last section describes theoretical possibilities concerning errors and problems which may occur when we grasp whole logic of social transfer system functioning.

Wstęp

Teoretycy przestrzegają czasem przed utożsamianiem instrumentów polityki społecznej ze świadczeniami społecznymi¹, co nie zmienia faktu, że często przez pryzmat tych ostatnich ocenia się i analizuje tego rodzaju politykę. Jest to więc jeden z jej bardziej charakterystycznych przejawów i najlepiej rozpoznawalnych produktów, ale tylko jeden z wielu, a nie podstawowa i jedyna cecha definicyjna. Pamiętając o tym możemy przejść do rozważań nad teorią i logiką świadczeń społecznych, a jest tu wiele do zrobienia, gdyż w polskiej literaturze problematyka ta jest wyraźnie nedorozwinięta i kończy się na

¹ J. Supińska *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991, s. 9.

konstatacjach dotyczących treści aktów normatywnych z różnych poziomów, szczegółów instytucjonalnych oraz trzech technik zabezpieczenia społecznego z coraz większym sceptycyzmem co do użyteczności tego podziału².

Gdy mowa o świadczeniach społecznych, prędzej czy później w ich konceptualnej charakterystyce pojawia się „bezekwiwalentność”³. Wyraźnie przemawia to za wnioskiem, że znajdują się one na przeciwległym biegunie znaczeniowym w stosunku do wymiany, w szczególności rynkowej. Jak to więc możliwe, że za idee przewodnią reform polityki społecznej zaczęto uznawać zasadę wzajemności, której sensem jest właśnie ekwiwalentność? Co mają nam oddać w zamian za świadczenia bezrobotni, ubodzy, chorzy czy niepełnosprawni?

W artykule stawiam sobie dwa cele. Pierwszy polega na przyjęciu krytycznej perspektywy w odniesieniu do zastosowania zasady wzajemności w polityce społecznej. Drugi wiąże się z przedstawieniem kilku heurystyk, które wydają mi się przydatne jako narzędzia do rozwoju teorii, badań i reform systemu świadczeń społecznych.

Wzajemność i polityka społeczna

Klasyczne podejście do polityki społecznej kojarzy się raczej z altruizmem, a nie z wzajemnością i wymianą coś za coś; z powszechnymi prawami do minimalnego poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb, a nie pomocą społeczną rodem z XIX wieku i obowiązkiem jej odpracowania. R.M. Titmuss uzasadniał politykę społeczną poprzez analizę honorowego krwiodawstwa⁴, które z klasyczną wymianą rynkową nie ma wiele wspólnego i odbiega też od wzajemnego obdarowywania się w ramach kręgów rodzinno-towarzyskich. Uzasadnienia odwołujące się do praw socjalnych o charakterze obywatelskim (T.H. Marshall) są może nawet lepiej rozpoznawane, jako że ich wcieleniem jest większość współczesnego ustawodawstwa socjalnego (prawa roszczeniowe do rozmaitych świadczeń).

Zauważmy najpierw, że między tymi dwoma zasadami zachodzi dość dramatyczny konflikt. Wskazywał na to m.in. D. Harris, podkreślając, że w pojęciu altruistycznego daru nie mieści się kategoria prawa, np. trudno przyjąć, że ktoś ma prawo do krwi oddanej honorowo w typowej sytuacji.⁵ Gdybyśmy jednak zaakceptowali taki punkt widzenia, należałoby wyciągnąć wniosek, że istnieje przynajmniej moralny obowiązek krwiodawstwa. Klóci się to z intuicją, że akty altruistyczne powinny mieć całkowicie dobrowolny charakter. Z kolei, gdyby przyjąć, że mamy jednak moralne prawo do pomocy w potrzebie, to powinni się również znaleźć ci, którzy mają obowiązek nam pomóc. Załóżmy, że potrzebujemy krwi, żeby przeżyć lub zachować zdrowie, czy pozostaje mi jedynie prosić o to, co mi potrzebne, czy też mogę domagać się tego, co mi się słusznie należy od innych?

Zanim ostatecznie rozstrzygnięto te wątpliwości na gruncie teoretyczno-empirycznym (np. argument, że polityka społeczna w postaci państwa opiekuńczego pozwala na praktykowanie racjonalnego altruizmu w złożonych społeczeństwach opartych na zapośredniczonych więziach) na pierwszym planie znalazła się zasada wzajemności, która „wydaje się zastępować altruizm w leksykonie polityki społecznej”⁶. Stała się ona modna i ważna na tyle, że powstał nawet nowy model natury ludzkiej – *homo reciprocans*, oraz program badawczy z tym związany. Jego autorzy sugerowali, że istnieje coś w rodzaju cyklu, w którym albo dominuje wzajemnościowa strategia wet za wet (w czasach wysokiego

² W. Muszalski *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 22.

³ A. Rajkiewicz *Świadczenia społeczne*, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.) *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 235.

⁴ R.M. Titmuss *Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*, Pantheon Books, New York 1971.

⁵ D. Harris *Justifying State Welfare. The New Right versus the Old Left*, Basil Blackwell, Oxford 1987, s. 67.

⁶ T. Fitzpatrick *New Theories of Welfare*, Palgrave Macmillan: Basingstoke 2005, s. 53.

natężenia zachowań niekooperatywnych), albo mamy do czynienia z dominacją bezwarunkowej współpracy (która powoduje, że zyskowne stają się strategie niekooperatywne). Starali się wyjaśnić w ten sposób rozwój państwa opiekuńczego po II wojnie światowej i późniejszy atak na jego przynajmniej niektóre programy (w szczególności adresowane do ubogich, którzy uznawani są za niezasługujących).⁷

W komunitarystycznych koncepcjach uzdrowienia społeczeństwa w oparciu o wspólnoty i wspólnotowość mamy częste odwołania do wzajemności, a w szczególności apele o wzajemność ze strony tych, którzy korzystają z prawa do pomocy społecznej. Społeczeństwo decyduje się na pomaganie swoim członkom, ale oczekuje przy tym, że ci, których wspomaga będą wywiązywali się ze swoich społecznych obowiązków, głównie związanych z legalną pracą (w szerszych ujęciach z dobrym prowadzeniem się w wielu innych wymiarach).

Retoryka tego rodzaju pojawiła się bardzo wyraźnie w wypowiedziach anglosaskich polityków. W. Clinton stwierdził w kontekście projektów radykalnej reformy pomocy społecznej dla rodzin z połowy lat 90., że będzie popierał: „centralne założenie reformy socjalnej, to które jest zawarte we wszystkich przedłożonych projektach ustaw: każdy, kto tylko może musi pracować”⁸. W sposób najbardziej klarowny przedstawił to stanowisko australijski premier J. Howard w ramach koncepcji „nowoczesnego konserwatyzmu” polityki społecznej, programu „Praca za zasiłek” i zasady „wzajemnych zobowiązań”: „... w zakresie swoich zdolności do tego - ci, którzy otrzymują taką pomoc [rządu dla będących w rzeczywistej potrzebie] powinni oddać coś społeczeństwu w zamian i w konsekwencji poprawić swoje widoki na samowystarczalność”⁹. Uzasadnieniem dla tego podejścia jest krytyka klasycznej polityki społecznej, która zamiast łagodzić ubóstwo ma je utrwalać: „Polityka społeczna musi przeciwstawiać się pasywnemu ubóstwu sprawiedliwie i przy tym twardo – tak jak Zachód powstrzymał komunizm – dopóki rozsądek nie powróci i cały system nie zawali się pod własnym ciężarem”¹⁰.

Ani z tego, jak rozumie się pojęcie praw, ani też z zasady wzajemności nie wynika jednak, aby należało przyjąć zasady: „prawa w zamian za obowiązki” lub „zasiłki w zamian za pracę”.¹¹ Po pierwsze, prawa wiążą się z obowiązkami, ale nie tych, którym te prawa przyznano, ale innych – mają oni obowiązek podjęcia pewnych działań lub powstrzymania się od nich. Dlatego też twierdzenie, że ci, którym przyznaliśmy prawa są tylko z tego tytułu zobowiązani do czegoś wobec nas nie jest logicznie konieczne.

Po drugie, wzajemność może przybierać bardzo różne formy zgodne z podstawowymi intuicjami moralnymi na ten temat. R.E. Goodin zaproponował, aby rozważać te formy w kontekście trzech kryteriów: warunkowość, czasowość i waluta wzajemności (*currency* - co na co ma być wymieniane). Dla pierwszych dwóch wyróżnił po trzy podstawowe modele, a dla trzeciej - pięć. Na tej podstawie otrzymał kombinację czterdziestu pięciu form realizacji zasady wzajemności, z których tylko jedna lub dwie odpowiadały strukturze „zasiłki w

⁷ S. Bowles, R. Boyd, E. Fehr, H. Gintis *Homo reciprocans: A Research Initiative on the Origins, Dimensions, and Policy Implications of Reciprocal Fairness*, 7 lipiec 1997, s. 22-23, dostęp 04.04.08, adres:

<<http://www.umass.edu/preferen/gintis/homo.pdf>>. Bowles i Gintis w innym artykule uznali, że nie ma sprzeczności między egalitaryzmem polityki społecznej, zasadą zapewnienia każdemu minimum oraz mocną zasadą wzajemności, *Is Equality Passé? Homo reciprocans and the future of egalitarian politics*, dostęp 04.04.08, adres: <<http://www.bostonreview.net/BR23.6/bowles.html>>.

⁸ W. Clinton *Remarks to the National Governors' Association Conference*, 11 lipca 1996, dostęp 04.04.08, adres: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53068>>.

⁹ J. Howard *Building a Stronger and Fairer Australia: Liberalisation in Economic Policy and Modern Conservatism in Social Policy*, 4 maja 1999, dostęp 06.09.06, adres: <<http://www.pm.gov.au/News/Speeches/1999/AustraliaUnlimitedRoundtable.htm>>.

¹⁰ L. M. Mead *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, BasicBooks, New York, 1992, s. 261.

¹¹ R. E. Goodin, Structures of Mutual Obligation. *Journal of Social Policy*, tom 31, nr 4, 2002.

zamian za pracę” popieranej przez komunitarian. W ramach schematu pojęciowego Goodina: zobowiązania wzajemnie uzależnione od siebie, z których wywiązujemy się w tym samym czasie oraz gotówka w zamian za czas pracy spędzony w ściśle określonych aktywnościach. Niektóre z jego krytycznych argumentów odwoływały się do tego, że niewykonywanie swoich obowiązków przez innych nie zwalnia nas z obowiązków, jakie mamy wobec nich, przynajmniej w zakresie zaspokajania ich podstawowych potrzeb, a w przypadku waluty wymiany dochodzi nawet do odejścia od intuicji moralnych, gdyż jest ona przeprowadzana pod przymusem.¹² Ponadto, oczekiwanie w typowych dla polityki społecznej sytuacjach asymetrii zasobów (jej klientami jesteśmy w czasie mniej lub większej słabości czy upośledzenia ekonomicznego i społecznego) „prostej i bezpośredniej wzajemności skutkuje wzmacnianiem stosunków społecznego podporządkowania”¹³.

Widzimy więc, że zasada wzajemności w zastosowaniu do polityki społecznej co najmniej nie powinna być traktowana bezkrytycznie. Można ją nawet postrzegać jako narzędzie uprzedmiotowienia i wyzysku w rękach dobrze czujących się grup, zajmujących miejsca centralne w stosunkach władzy i wiedzy wobec innych grup, które wypchnięte zostały na peryferie i margines.

Transakcje w społeczeństwie

Autorzy anglosascy przytaczają niekiedy koncepcję Fredericka L. Pryora, który wyróżnił dwa typy transakcji w społeczeństwie: 1) dwustronną wymianę, 2) jednostronny transfer.¹⁴ Wymiana w ujęciu ekonomicznym to zwykle wymiana na rynku za pośrednictwem pieniądza, czyli przede wszystkim transakcje kupna-sprzedaży, których przedmiotem może być dowolne dobro lub usługa. Nie tylko ekonomiści interesują się wymianami, od dawna już rozwijana jest teoria wymiany w socjologii, zapoczątkowana przez George’a C. Homansa, który pisał zresztą o tym, że jest to „najstarsza teoria zachowań społecznych”¹⁵. Jego definicja tego rodzaju zachowań była następująca: „... wymiana dóbr, materialnych, ale także niematerialnych, takich jak symbole aprobaty lub prestiżu”. Zakładał on przy tym, że system wymian ma tendencję do ekwiwalentności i równowagi, tzn. ci, którzy dają więcej, wymagają też więcej w zamian, a ci, którzy dostają więcej, czują presję, że powinni też więcej oddać. Skutkuje to hipotezą, że bilans wymian w społeczeństwie powinien być zrównoważony, czyli w końcu nikt nie jest dawcą netto (więcej dał niż otrzymał), ani też biorcą netto (więcej otrzymał, niż dał). Inny nurt badawczy, który warto wspomnieć, to antropologia zajmująca się początkowo wyjaśnianiem zwyczajów obdarowywania w niewielkich społecznościach plemiennych.¹⁶ Wzajemna wymiana w formie darów, to jednak coś innego niż redystrybucyjna wymiana polityczna, którą wiąże się już bezpośrednio z państwową polityką społeczną.¹⁷ Stawiam więc roboczą tezę, że socjologiczna teoria wymiany i antropologia daru tylko pośrednio mogą być użyteczne jako narzędzia pojęciowe czy analityczne w odniesieniu do stosunków społecznych w skali makro.

¹² tamże, s. 585, 589.

¹³ tamże, s. 592.

¹⁴ Za: P. Chatterjee *Approaches to the Welfare State*, NASW Press, Washington DC 1996, s. 4.

¹⁵ G. C. Homans *Social Behavior as Exchange*, *The American Journal of Sociology*, tom 63, nr 6, maj 1958, s. 606. Omówienie rozwoju tego paradygmatu badawczego patrz: K. S. Cook *Exchange: Social*, w: N. J. Smelser i P. B. Baltes (red.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier Science, Oxford 2001.

¹⁶ M. Mauss *Szkic o darze*, w: tegoż *Socjologia i antropologia*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2001. W Polsce ta perspektywa bardzo silnie została wyeksponowana w kontekście polityki (pomocy) społecznej przez J. Rosse, *Dar i władza. Studium przypadku*, 2007, maszynopis.

¹⁷ G. Marshall (red.) *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 396.

Spójrzmy bliżej na podział zaproponowany przez Pryora. Jeżeli mamy do czynienia z dwiema osobami A i B, wymiana ma miejsce wtedy, gdy A daje coś B, a B w zamian za to daje coś A (obie osoby są jednocześnie dawcami i biorcami, np. A daje B pieniądze, a B pracuje dla A). Transfer ma zaś miejsce wtedy, gdy A daje coś B, ale trudno jest zidentyfikować rekompensatę za to coś ze strony B (jedna osoba jest dawcą, a druga biorcą, np. A płaci podatki, a B korzysta ze świadczeń pieniężnych finansowanych z podatków). Ujmując to w perspektywie osoby dającej, jeżeli daję coś i otrzymuję za to rekompensatę jest to wymiana, jeżeli daję coś i nie otrzymuję rekompensaty, jest to transfer. Z perspektywy osoby otrzymującej, daję coś w zamian za to, co otrzymałem (wymiana), nie daję niczego w zamian za to co otrzymałem (transfer). Jeżeli uznamy ten schemat za logiczny, to nielogicznym jest używanie w Polsce określenia pracodawca i pracobiorca z kojarzeniem tego pierwszego wyłącznie z przedsiębiorcą lub innym podmiotem, który zatrudnia ludzi, a tego drugiego wyłącznie z zatrudnionymi. Umowa o pracę określa wymianę, w której obie strony są dawcami i biorcami jednocześnie – jedna daje wynagrodzenie, a druga daje pracę. Podsumowując.

- Wymiana – A daje x (przedmiot wymiany) B, a B daje y (przedmiot wymiany) A, czyli A daje coś B za co otrzymuje coś od B.
- Transfer – A (dawca) daje x (przedmiot transferu) B (biorca), a B nie daje nic A, czyli A daje coś B za co nie otrzymuje od B nic w zamian.

Skoncentrujmy najpierw uwagę na różnych rodzajach wymian. Według kryterium zasad, które regulują sposób wymiany możemy je podzielić na: 1) rynkowe (według popytu i podaży), 2) społeczne (według norm i/lub więzi społecznych). Przykładem pierwszych jest zakup książki od księgarza, a drugiej wymiana prezentów. Według kryterium rodzaju przedmiotów wymiany możemy je podzielić na: 1) równorodzajowe (x tego samego rodzaju co y), 2) nierównorodzajowe (x i y należą do różnych rodzajów). Przykładem pierwszej będzie wymiana książki za książkę, a drugiej wymiana książki za pieniądze. W perspektywie kryterium wartości wymienianych przedmiotów możemy podzielić wymiany na 1) ekwiwalentne (wartość x zbliżona do wartości y), 2) nieekwiwalentne (wartość x różni się od wartości y subiektywnie i/lub obiektywnie). Przykładem pierwszego rodzaju będzie wymiana książki za pieniądze po cenie rynkowej, w drugim wymiana książki za pieniądze, ale poniżej jej wartości rynkowej, np. ktoś sprzedał cenny starodruk za 100 zł, a mógł za niego wziąć 10 razy tyle, gdyby wystawił go na aukcję. W tych trzech wymiarach można próbować klasyfikować każdą wymianę. Możemy uznać więc, że dana wymiana jest rynkowa, nierównorodzajowa i ekwiwalentna lub społeczna, różnorodziejowa i nieekwiwalentna itd.

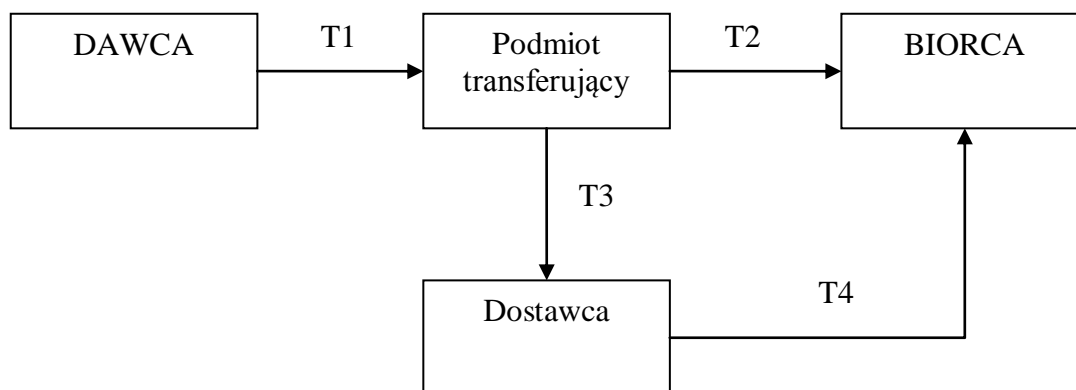
Problem pojawia się przy nieekwiwalentnych wymianach, gdyż w skrajności A daje x B, przy czym wartość x jest wyraźnie większa od zera, a B daje A w zamian y , którego wartość jest równa zero. Taka wymiana przypomina już transfer, chociaż nadal możemy zidentyfikować jednak owo y dane w zamian niezależnie od oceny jego wartości. Gdy już nie da się powiedzieć, że A dostał coś w zamian za x od B, mamy do czynienia z transferem. Transfer jest wyraźnie jednostronną relacją od A do B.

Można mieć wątpliwości, czy transfery w ogóle są możliwe, szczególnie, gdy będziemy bardzo dociekliwie szukać czegoś co biorca jednak da w zamian za przedmiot transferu, np. daję żebrakowi 10 zł, a on mi dziękuje. Czy podziękowanie nie jest czymś, co dostaję w zamian za 10 zł, które dałem? Być może była to wymiana nieekwiwalentna w sensie takim, że wartość podziękowania jest zerowa, a ja dałem 10 zł. Gdyby jednak żebrak nic nie powiedział, to mielibyśmy czysty transfer (o ile nie będziemy dalej szukać, np. czegoś co dała mi sama obecność żebraka). W przypadku transferów zapośredniczonych, np. daję A 10 zł, aby on dał je B, jakikolwiek bezpośredni akt wzajemności nie może nastąpić. Być może jednak B spotka mnie kiedyś i da mi coś o wartości 10 zł. Wymagamy jednak od transferu, aby nie był związany z bezpośrednią wzajemnością, a nie z uogólnioną wzajemnością, która

może kiedyś wystąpi i doświadczyć jakiegoś y w zamian od B, lub może dostaną go moje dzieci, a nie ja sam, i nie od B, ale od jego dzieci.

Ogólny schemat transferu zapośredniczonego może uwzględniać podział ról między pośrednikiem a dostawcą transferu, np. daję 100 zł A, który wynajmuje B, żeby ten za 80 zł dał coś lub zrobił coś dla C. Ja więc jestem dawcą, A zbiera środki od dawców i wynajmuje dostawców, B natomiast jest dostawcą usługi, a C jest ostatecznym biorcą. Ten łańcuch można dalej komplikować.

Schemat 1. Transfery zapośredniczone



Źródło: P. Chatterjee *Approaches to the Welfare State*, NASW Press, Washington DC 1996, s. 28.

Podobny schemat w kontekście rozważań teoretycznych o pomocy społecznej zaproponował Z. Tarkowski, chociaż nie uwzględnił on możliwości odróżnienia dostawcy od podmiotu transferującego i nie precyzował, że chodzi wyłącznie o jednostronne transfery. Wyróżnił on „cztery główne podsystemy pomocy społecznej”: dawcy-pośrednicy-biorcy (jednostronny); dawcy-biorcy (dwustronny); pośrednicy-biorcy (dwustronny), dawcy-pośrednicy (dwustronny). Można interpretować to jako jedną relację trójelementową z wyraźnie zaznaczoną jednostronnością oraz zapośredniczoną (transfer) i trzy relacje dwuelementowe bezpośrednie i dwustronne (wymiany).¹⁸

Odróżnienie podmiotu transferującego od dostawcy ma znaczenie wtedy, gdy dostawca jest niezależny, tzn. nie jest on częścią podmiotu transferowego. Wiele środków na świadczenia społeczne przechodzi przez budżet publiczny i jest dostarczanych przez profesjonalistów zatrudnionych przez rząd, samorząd lub inną instytucję będącą własnością wspólną, np. zasiłki finansowane z podatków i dostarczane przez Ośrodki Pomocy Społecznej, które są jednostkami należącymi do samorządu, usługi edukacyjne finansowane z podatków i dostarczane przez szkoły publiczne, które również należą do samorządu. Ze schematu wynika jednak, że dostawcą nie musi być instytucja publiczna, np. składki na ubezpieczenie społeczne są obowiązkowe, ale w części przekazuje się je prywatnym firmom (Powszechne Towarzystwa Emerytalne), które mają za zadanie inwestować je w sposób bezpieczny (czyli z ograniczeniami nałożonymi przez ustawodawcę) na rynku finansowym. PTE za swoją usługę pobierają prowizję, a przynależność do nich dla młodszych pracowników jest obowiązkowa.

¹⁸ Z. Tarkowski *Zarządzanie i organizacja pomocy społecznej*, Wydawnictwo Fundacji „ORATOR”, Lublin 2000, s. 60.

Widzimy wyraźnie, że T1 nie może być równe T2+T4, zarówno podmiot transferujący (np. trzeba wynająć urzędników skarbowych, zorganizować i utrzymywać infrastrukturę do zbierania podatków), jak i bezpośredni dostawca muszą być opłaceni z T1. Koszty przekazania transferu = $T1 - (T2 + T4)$ decydują jednocześnie o korzyściach pośredników transferowych, jeżeli T1 jest o wiele większe niż T2+T4 to koszty przekazania transferów od dawców do biorców są duże. Im są one większe, tym mniej dostanie tzw. beneficjent ostateczny.

Podział transferów na rodzaje może być bardziej rozbudowany w stosunku do podziałów wymian, jakie pokazałem wyżej. Oto kilka kryteriów i uproszczone podziały transferów, które można na ich podstawie przedstawić.

1. Kryterium celu przekazania transferu.
 - Zaspokojenie potrzeb biorcy / usamodzielnienie biorcy od pomocy dawcy;
 - Podtrzymanie danego zachowania / zmiana zachowania.
2. Kryterium udziału pośredników.
 - Zapośredniczone (jeden lub wielu pośredników) / niezapośredniczone (bez pośrednika).
3. Kryterium rodzaju pośrednika i/lub dostawcy.
 - Publiczne (rządowy, samorządowy) / prywatne (*for-profit, non-profit*).
4. Kryterium rodzaju przedmiotu transferu.
 - Pieniężne (gotówkowe, podatkowe) / niepieniężne (rzeczy, usługi, czas).
5. Kryterium rodzaju biorcy.¹⁹
 - Ubodzy / ubezpieczeni / potrzebujący / zasłużeni;
 - Przekazywane bezpośrednio biorcy / przekazywane opiekunom, wierzycielom lub innym podmiotom, a nie samemu biorcy.
6. Kryterium sytuacji dawcy do sytuacji biorcy.
 - Progresywne (dawca w lepszej sytuacji niż biorca) / neutralne (sytuacja porównywalna) / regresywne (dawca w gorszej sytuacji niż biorca).
7. Kryterium różnicy rodzaju między tym, co dał dawca a tym, co otrzymał biorca.
 - Istnieje różnica (np. dawca daje pieniądze, a biorca otrzymuje usługę) / nie ma różnicy (np. dawca daje pieniądze i biorca otrzymuje pieniądze).
8. Kryterium obowiązkowości udziału dawcy.
 - Transfery obowiązkowe dla dawcy / transfery dobrowolne dla dawcy.
9. Kryterium obowiązkowości przyjęcia przedmiotu transferu przez biorcę.
 - Transfery obowiązkowe dla biorcy (np. usługi edukacyjne są obowiązkowe – obowiązek szkolny) / transfery dobrowolne dla biorcy.
10. Kryterium pochodzenia zasad przekazania transferu (praw i obowiązków dawców i biorców).
 - Według obowiązujących przepisów prawa / pozaprawne (np. zwyczajowe, religijne).

Kryteria podziałów transferów można ze sobą krzyżować, co zobaczymy na przykładzie tabeli zamieszczonej w jednym z raportów OECD, która miała pokazywać możliwości podziałów transferów na społeczne lub socjalne i niespołeczne lub niesocjalne.

Tabela 1. Klasyfikacja świadczeń poprzez cel społeczny

	Publiczne		Prywatne	
	Obowiązkowe	Dobrowolne	Obowiązkowe	Dobrowolne

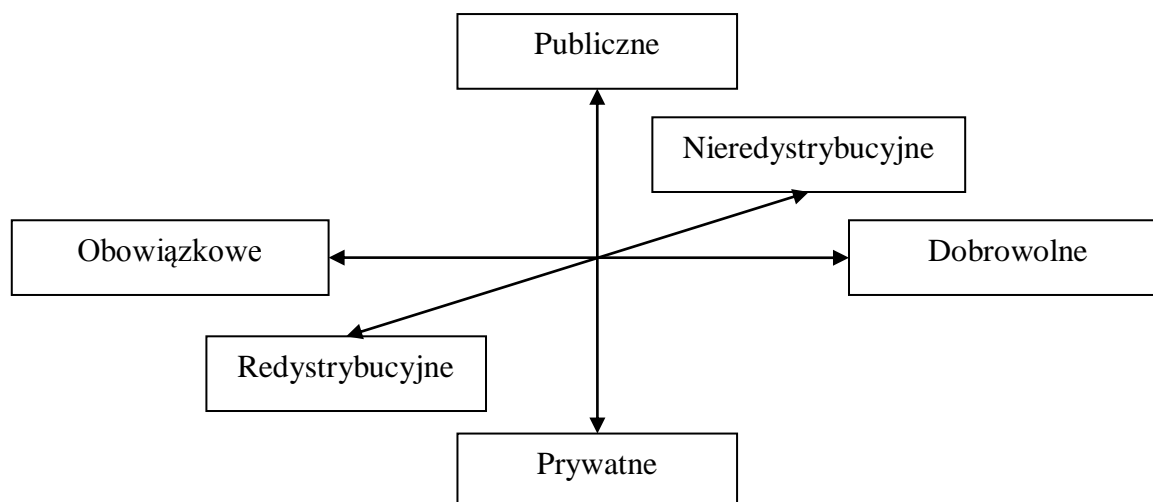
¹⁹ Sam podział na rodzaje biorców wymaga wcześniejszego ustalenia innego kryterium.

Redystrybucyjne	Ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna	Dobrowolne uczestnictwo w publicznych programach	Świadczenia, do których dostarczenia zobowiązano pracodawców	Ulgi podatkowe zachęcające do pewnych świadczeń, np. na programy emerytalne organizowane przez pracodawców
Nieredystrybucyjne	Indywidualne konta emerytalne zarządzane przez rząd			Całkowicie prywatne, np. świadczenia z polisy kupionej na rynku ubezpieczeniowym

Źródło: W. Adema, M. Ladaique *Net Social Expenditure, 2005 Edition. More comprehensive measures of social support*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 29, 2005, s. 10.

Autorzy tej tabeli zestawili łącznie trzy z wyróżnionych wyżej kryteriów: 1) porównanie sytuacji dawcy i biorcy (redystrybucyjne, nieredystrybucyjne); 2) obowiązkowość w stosunku do dawcy/biorcy (obowiązkowe, dobrowolne); 3) rodzaj dostawcy (publiczne, prywatne). Zestawmy je razem na schemacie podobnym do trójwymiarowej przestrzeni wymian.

Schemat 2. Transfery społeczne



Źródło: OW

Możliwości kombinacji tych cech jest wiele, szczególnie, jeżeli uwzględnimy, że każda z wyróżnionych pozycji oznacza skrajne bieguny kontinuum, np. między całkowitą obowiązkowością a całkowitą dobrowolnością. Biegun socjalności otrzymujemy łącząc trzy klasyczne pozycje.

- **Transfer obowiązkowy, redystrybucyjny, publiczny = czysty typ transferu socjalnego**

- **Transfer dobrowolny, nieredystribucyjny, prywatny = przeciwieństwo transferu socjalnego, transfer niespołeczny**

Autorzy tabeli 1 nie zaliczyli transferów nieredystribucyjnych i dobrowolnych do społecznych, co oznacza m.in., że za istotę tego, co społeczne (lub socjalne) w tym kontekście uznali redystribucyjny cel i jakąś formę obowiązkowości narzuconą przez ustawodawcę (transfery regulowane prawnie i obowiązkowe dla dawców/biorców), a nie to, że są obsługiwane przez państwowe podmioty (tzn. transferem socjalnym jest też transfer obowiązkowy, redystribucyjny i prywatny). W tabeli mamy też przykłady, które klasycznie uznaje się za bardziej charakterystyczne dla polityki społecznej (publiczne obowiązkowe i redystribucyjne).

Spróbujmy utożsamić transfery społeczne ze świadczeniami społecznymi. Ogólna struktura byłaby więc taka: A (świadczeniodawca) świadczy społecznie x (przedmiot świadczenia) B (świadczeniobiorca). Przy czym: 1) sytuacja A jest lepsza od sytuacji B (mocny warunek redystribucyjności, słaby polega tylko na tym, że A nie jest B); 2) A ma obowiązek świadczyć x B, a B ma prawo otrzymać x od A (transfer regulowany przez formalne prawo wyznaczające obowiązki dawców i prawa biorców).

Gdy zadamy pytanie, czy świadczenia mogą być zapośredniczone, pojawia się możliwość istnienia pośrednika świadczeniowego. Problem polega na tym, że intuicja językowa podpowiada, że między świadczeniodawcą a świadczeniobiorcą raczej nie ma już pośredników. W takim ujęciu świadczenie społeczne byłoby tylko częścią relacji transferu społecznego (T2 i/lub T4 na schemacie 1), a nie jego znaczeniowym równoważnikiem.

Pozostaje jeszcze rozwiązanie co najmniej dwóch problemów. Istotą transferu jest brak bezpośredniej wzajemności. Niektóre świadczenia mogą być jednak częściowo odpłatne. Czy to by znaczyło, że są to raczej nieekwiwalentne wymiany? Zwykle częściowa odpłatność dotyczy jednak wynagrodzenia dostawcy, a nie samego dawcy, np. daję A 100 zł, a A wynajmuje za 80 zł B, który ma świadczyć usługę x osobie C, z kolei osoba ta ma zapłacić 5 zł B. Ja nie otrzymuję niczego w zamian, a więc nadal jest to transfer. Tylko między B i C zachodzi coś w rodzaju nieekwiwalentnej wymiany, ale jest ona wtórna wobec transferu, tzn. gdybym nie dał 100 zł A, C nie otrzymałby usługi od B.

Drugi problem dotyczy świadczeń ubezpieczeniowych. Czy są to transfery, skoro płaciliśmy składki na wspólny fundusz, a teraz otrzymujemy z niego świadczenie? W systemach repartycyjnych nie jest to problem, gdyż z bieżącej składki finansuje się bieżące świadczenia, czyli obecni dawcy różnią się od obecnych biorców (sytuacja biorców jest też zwykle gorsza, gdy wystąpi ubezpieczane ryzyko). Inna sytuacja ma miejsce w systemach kapitałowych, tzn. w uproszczeniu, każdy ma własne konto, na którym są ewidencjonowane jego składki, a środki ze wszystkich kont są inwestowane w papiery wartościowe. Kiedy zachodzi ubezpieczone zdarzenie, świadczenie wypłacane jest z naszego własnego konta (suma odłożonych składek dodać zysk z inwestycji lub odjąć straty), zakładam, że system jest dojrzały. Wówczas trudno powiedzieć, że dawca i biorca są różni. Nie następuje więc redystribucja (nawet w słabym sensie), a więc nie jest spełniona cecha definicyjna transferu społecznego i transferu w ogóle raczej też nie.

Można, co prawda, twierdzić, że ja, który płaciłem składkę, to jednak nieco inna osoba, niż ja, który pobieram świadczenie, zmiana polega na upływie czasu i wystąpieniu ryzyka, np. ja młody i ja stary, ja przed wypadkiem i ja po wypadku, ja przed chorobą i ja w chorobie. Nadal spełniony jest jednak warunek obowiązkowości. Adema uznał więc obowiązkowe indywidualne konta emerytalne za transfer społeczny. Pozostaje tylko pytanie, czy gdy dawca to jednocześnie biorcą (pomijam argument z różnych ja), nadal mamy do czynienia z transferem w sensie Pryora: A daje x A, za co A nie daje nic A. Trochę to dziwnie wygląda, np. daję sobie 100 zł, za które nic sobie nie daję w zamian.

Istotą transakcji w społeczeństwie jest jej zachodzenie pomiędzy różnymi osobami. Wprowadźmy pośrednika i dostawcę: A daje 100 zł B, który wynajmuje C, aby ten udzielił x osobie A. Wygląda to raczej na wymianę niż na transfer, gdyż A dał 100 zł, za które otrzymał usługę x. Jeżeli wartość rynkowa x jest większa niż 100 zł, mamy do czynienia z wymianą nieekwiwalentną, ale sfinansowanie tej różnicy przez kogoś innego mogłoby być już uznane za transfer. Na tym zresztą polegają wszelkie ulgi w opłatach dla wybranych kategorii obywateli.

Szczególne rodzaje transferów i świadczeń społecznych

Transfery pieniężne dzieli się na gotówkowe i podatkowe. Różnica jest taka, że te pierwsze polegają na przekazaniu określonej sumy, a te drugie na przyznaniu ulgi podatkowej na określoną sumę, jeżeli suma w obu przypadkach jest taka sama to wartość transferu jest identyczna, ale przynajmniej na pierwszy rzut oka, koszt jego przekazania jest niższy w przypadku transferów pieniężnych podatkowych (do opłacenia pozostają koszty służb skarbowych i infrastruktury skarbowej, nie ma jednak kosztów związanych z zatrudnieniem dodatkowych ludzi i dodatkową infrastrukturą do wypłacania świadczeń gotówkowych).²⁰ Można spróbować za transfery podatkowe uznać również wszelkie ulgi w opłatach, np. ulgowe leki, ulgowe bilety na komunikację miejską itd. Ulga powoduje, że dochód do dyspozycji tego, komu ją przyznano zwiększa się o wymiar ulgi, np. ulga 50% od opłaty 100 zł oznacza, że mamy dodatkowe 50 zł na inne wydatki. Jak widzieliśmy wyżej, ktoś jednak musi dopłacić producentowi te 50%. Każdą ulgę można więc próbować powiązać z transferem.

Czy przedmiotem transferu może być zatrudnienie, gdy jest ono subsydiowane? Ze środków publicznych dopłacamy niezależnemu dostawcy do zatrudnienia pracownika (biorca), np. koszty dostosowania stanowiska pracy i zatrudnienia osoby niepełnosprawnej są refundowane w całości lub w części, czyli dawcy dali środki na refundację, a świadczeniobiorca otrzymał zatrudnienie, za które dostaje wynagrodzenie. Uznanie zatrudnienia subsydiowanego za świadczenie społeczne jest nietypowe ze względu na to, że między jego dostawcą a biorcą zachodzi wymiana podobna do zwykłej umowy o pracę (praca za wynagrodzenie). Część wynagrodzenia i innych kosztów zatrudnienia ponosi jednak dawca. Gdyby nie on, zapewne nie doszłoby do zatrudnienia. Spełnione są oba warunki definicyjne transferu społecznego – redystrybucyjność oraz określone ustawowo prawa niepełnosprawnych do zatrudnienia subsydiowanego i obowiązki zarówno dawców (podatki), jak i dostawcy – obowiązki pracodawcy, który otrzymuje dofinansowanie do zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Oczywiście może on zatrudnić niepełnosprawnego tak, jak innych pracowników, ale wtedy nie będzie mowy o transferze.

Problem w tym, że koszt zatrudnienia osoby niepełnosprawnej może być zbyt duży dla zatrudniającego, ale po jego zmniejszeniu dzięki transferowi dochodzi jednak do wymiany, która ma cechy wymiany na rynku pracy – transfer umożliwił więc wymianę. Okazuje się więc, że transfery mogą być rozwiązaniem problemu wymian, które nie mogą dojść do skutku ze względu na ich pierwotną nieekwiwalentność. Byłaby to więc dodatkowa funkcja transferów i otwarcie wątku wzajemnych powiązań i wzmocnień między wymianami a transferami społecznymi. Można spojrzeć też na sprawę tak, że transferem jest nie tyle zatrudnienie, a tylko kwota dopłacana pracodawcy do zatrudnienia określonej przez

²⁰ Współcześnie podatkowy segment systemu transferowego dość dynamicznie się rozwija, np. programy typu *Earned Income Tax Credit* w USA czy *Working Families Tax Credit* w UK. Propozycję zbudowania takiego systemu w Polsce przetestowano w modelu mikrosymulacyjnym SIMPL, patrz prezentacja pt. *Analiza reform z uwzględnieniem zmian w podaży pracy – reformy podatkowe i zasiłek dla pracujących*, adres: <http://www.simpl.pl/download/07_prezentacja_reformyLS.pdf>.

ustawodawcę kategorii osób. Wówczas jednak byłby to transfer nie do osób niepełnosprawnych, ale do podmiotów, które ich zatrudniają.

Ważne w dyskusjach o polityce społecznej jest kryterium przyznawania transferów. Szczególnie często dyskutowano o mocnych i słabych stronach świadczeń powszechnych i selektywnych. W przypadku pierwszych wystarcza do uzyskania ich uzyskanie stwierdzenie, że dane gospodarstwo domowe lub osoba należy do pewnej kategorii osób (stąd też nazywa się je też kategoriałnymi), która powinna otrzymać dany transfer, np. transfer dla ubogich powinni dostać wszyscy ubodzy.²¹ W przypadku drugiego rodzaju bierze się pod uwagę nie tylko przynależność do danej kategorii, ale również dodatkowe kryteria, np. transfer do ubogich, ale tylko tych, którzy mają dzieci na utrzymaniu lub są samotni i starsi. Najczęstszymi kryteriami dodatkowymi w przypadku transferów selektywnych są niskie dochody i brak pracy, które można rozumieć jako wskaźniki niemożności samodzielnego zaspokojenia potrzeb poprzez udział w wymianach na rynku pracy. Sens podejścia selektywnego oddaje następująca tabelka.

Tabela 2. Sens podejścia selektywnego

Czy A może samodzielnie zaspokoić potrzeby?	Czy A ma zaspokojone potrzeby?	
	Tak	Nie
Tak	Nie potrzebuje transferu	Nie potrzebuje transferu
Nie	Nie potrzebuje transferu	Transfer selektywny

Źródło: OW

W teorii polityki społecznej obok podziału na świadczenia powszechne i selektywne, ważny jest również ich podział na podstawie tego, czy biorca był, czy nie był dawcą w przeszłości (świadczenia ubezpieczeniowe a pomocowe). Połączmy kryterium samodzielności z kryterium przeszłego wkładu biorcy przy założeniu, że mamy zdecydować czy A, który ma niezaspokojone potrzeby należy się świadczenie społeczne.

Tabela 3. Kryterium samodzielności i wkładu

Czy mamy sprawdzać zdolność A do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb?	Czy mamy sprawdzać przeszły wkład A jako dawcy?	
	Tak	Nie
Tak	Konieczność spełnienia kryterium samodzielności i przeszłego wkładu	Konieczność spełnienia kryterium samodzielności
Nie	Konieczność spełnienia kryterium przeszłego wkładu	Brak konieczności spełnienia obu kryteriów

Źródło: OW

²¹ Mamy tu kłopot polegający na tym, że paradygmatycznym przykładem świadczeń selektywnych są właśnie świadczenia tylko dla ubogich. Stąd wprowadzanie dodatkowych kryteriów byłoby selektywizacją w ramach selektywności. Problem ten bierze się z niejednoznaczności słowa „ubóstwo”. Jeżeli ubogim jest ten, kto ma niedobrowolnie niezaspokojoną potrzebę podstawową, to świadczenie dla wszystkich ubogich jest świadczeniem powszechnym. Jeżeli ubogim jest natomiast ten, kto ma niedobrowolnie niezaspokojoną potrzebę podstawową i za niski dochód, aby ją zaspokoić, to mamy do czynienia ze świadczeniem selektywnym.

Zastosowanie tych dwóch wymiarów pozwoliło nam zidentyfikować co najmniej dwa ważne typy świadczeń społecznych: 1) świadczenia z pomocy społecznej wyróżnia to, że istotna jest zdolność potencjalnego biorcy do samodzielnego zaspokojenia potrzeb, ale jego wkład przeszły do dobra wspólnego nie ma znaczenia; 2) świadczenia z ubezpieczenia społecznego wyróżnia to, że wymaga się od biorców przeszłego wkładu (głównie w postaci pracy, gdyż to płaca za nią jest podstawą wymiaru składek w większości przypadków) i nie jest istotne, czy mogą zaspokajać swoje potrzeby samodzielnie. W praktyce więcej kłopotów sprawia sprawdzanie zdolności do samodzielnego zaspokojenia potrzeb, stąd też bardziej kontrowersyjne są decyzje w tym względzie. Z kolei przeszły wkład może być rozumiany zbyt wąsko i m.in. wyłączać ludzi zajmujących się głównie opieką.

Pozostają nam dwie możliwości z tabeli 3: Tak-Tak i Nie-Nie. Pierwsza oznaczałaby taki rodzaj świadczeń, które jednocześnie wymagają spełnienia testu samodzielności i testu przeszłego wkładu, np. nie mogę samodzielnie zaspokoić potrzeb, ale nie dostanę świadczenia, jeżeli wcześniej nie pracowałem. Druga może wskazywać na możliwość istnienia innych kryteriów przyznawania świadczeń.

Jeżeli zdolność do samodzielności potraktujemy szerzej niż zdolność finansową, a przeszły wkład szerzej niż pracę, wyróżnianie możliwości istnienia innych kryteriów stanie się kontrowersyjna np. niektóre świadczenia dla niepełnosprawnych nie wymagają, aby byli oni ubodzy, ani też aby pracowali w przeszłości, ale sama niepełnosprawność oznacza ograniczoną zdolność do samodzielnego zaspokajania swoich potrzeb poprzez rynkowe wymiany pracy za pieniądze. Niektóre świadczenia dla kombatantów wojennych (ewentualnie opozycyjnych) również nie wymagają ubóstwa ani opłacania składki, ale bycie kombatantem jest związane z pewnego rodzaju przeszłym wkładem do dobra wspólnego.

Logika systemu transferowego i kwestie związane z adresowaniem

W poprzednim punkcie wyróżniłem co najmniej dwa testy istotne z punktu widzenia decyzji w sprawach transferów społecznych. Dodajmy do tego jeszcze jeden, który polega na zidentyfikowaniu uprawnionych do świadczeń powszechnych lub kategoriaalnych, czyli takich, które od strony negatywnej nie wymagają ani sprawdzania zdolności do samodzielnego zaspokajania potrzeb, ani też przeszłego wkładu, a od strony pozytywnej mogą wymagać spełnienia wyłącznie kryterium niezaspokojenia podstawowej potrzeby.

Połączę teraz te wszystkie zagadnienia w jednym schemacie myślowym, jego nowość polega głównie na tym, że uznaje świadczenia o jakich była mowa wyżej za należące do jednego spójnego systemu. W praktyce mogłoby to oznaczać integrację dotychczasowych instytucji i ustanowienie np. centrów świadczeń społecznych w miejsce ZUS, OPS, PUP i innych.

Schemat 3. Logika systemu transferowego

Problem systemu transferowego: A wysuwa roszczenie o świadczenie. Czy i jakie świadczenie mamy mu przyznać?

Test 1 (test kategorii): czy X należy do kategorii uprawnionej niezależnie od testu wkładu i testu zdolności?

TAK => przyznać transfer kategoriaalny (zaopatrzeniowy)

NIE

Test 2 (test wkładu): czy X w przeszłości był ubezpieczony w razie niezaspokojenia tej potrzeby?

TAK => przyznać transfer ubezpieczeniowy

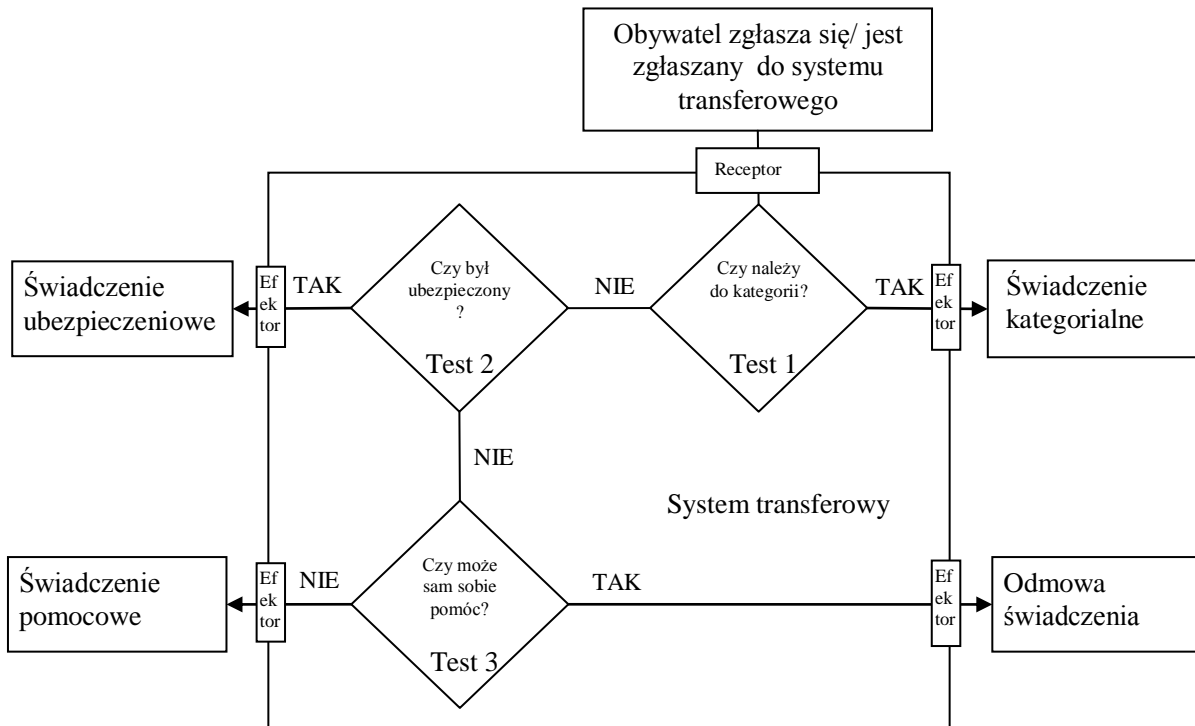
NIE

Test 3 (test zdolności): czy X może samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby?

TAK => odmówić przyznania transferu

NIE => przyznać transfer pomocowy

Bardziej obrazowo.



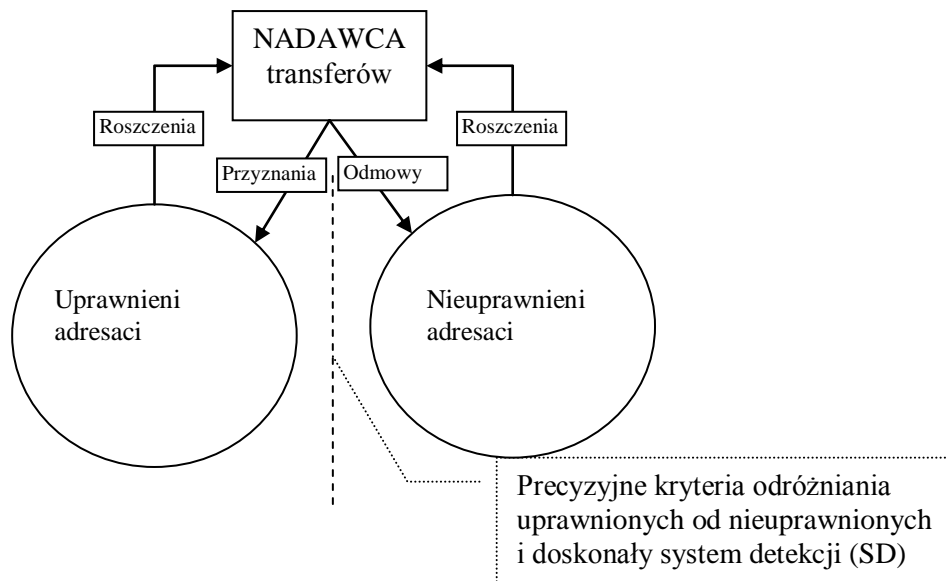
Źródło: OW

Na schemacie widzimy możliwości decyzyjne w zależności od wyniku poszczególnych testów. Receptorami są te części systemu, do których zgłasza się roszczenia, a efektorami te, które przekazują transfer lub udzielają odmowy (niesprawny receptor jest głuchy na zgłoszenia, a niesprawny efektor może nie wykonać decyzji, niesprawności mogą być też wewnątrz systemu).

Trzeba pamiętać, że poza problemem decyzyjnym samego systemu są też co najmniej dwa inne: 1) zgłosić roszczenie do systemu, czy go nie zgłosić; 2) odwołać się od decyzji systemu, czy się od niej nie odwoływać. W drugim przypadku chodzi nie tylko o odwoływanie się w przypadku odmowy, ale też w przypadku przyznania świadczeń, np. od ich wysokości czy jakości.

Ostatni wątek artykułu dotyczyć będzie problemów technicznych z ustalaniem, kto jest uprawniony, a kto nie jest uprawniony do świadczeń. Ze względu na to, że transfery oznaczają korzyść biorców na koszt dawców, problemem społecznym stają się rozmaite błędy i nadużycia w tym zakresie. W ideale każdy uprawniony i tylko on powinien dostać taki transfer, jaki został dla niego przeznaczony. Na schemacie 4 przedstawiam właśnie taki ideał.

Schemat 4. Idealne adresowanie

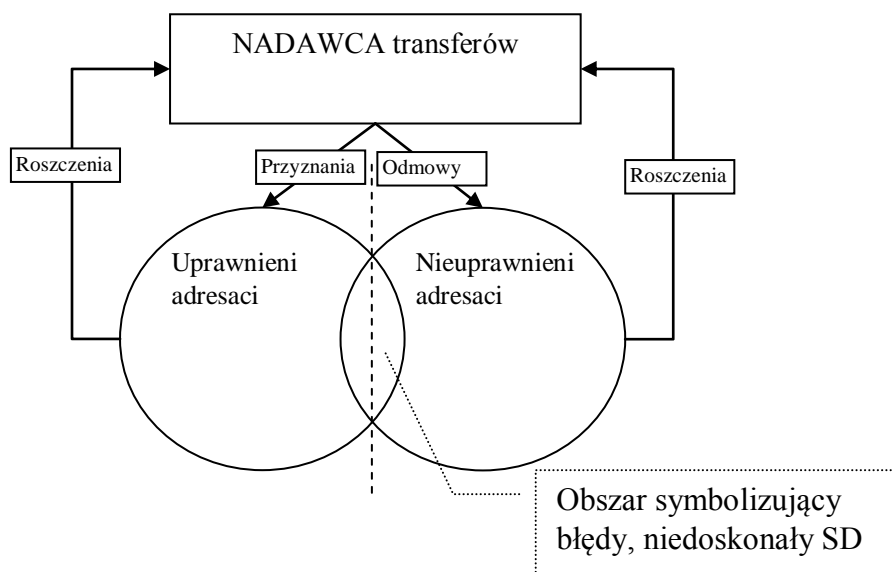


Źródło: OW

Ze względu na metaforę nadawca-adresat problemy tego rodzaju nazywa się też problemami adresowania. Strzałka symbolizująca roszczenia oznacza wystąpienie o przyznanie świadczenia do nadawcy (podmiot transferujący, dostawca). Trzeba pamiętać, że zawsze pozostanie część uprawnionych, którzy nie wystąpią z roszczeniem o ile mamy do czynienia z transferami dobrowolnymi (nie ma obowiązku skorzystania z nich).

W praktyce zdarzają się dwa rodzaje odstępstw od tego ideału: 1) uprawniony nie dostaje świadczenia, 2) nieuprawniony dostaje świadczenie. Związane są one m.in. z niepewnością informacji, które porównuje się z kryteriami odróżniania uprawnionych od nieuprawnionych. W ich wyniku nie wszyscy uprawnieni dostają transfery i nie wszyscy nieuprawnieni ich nie dostają. Rzeczywistość wygląda więc tak.

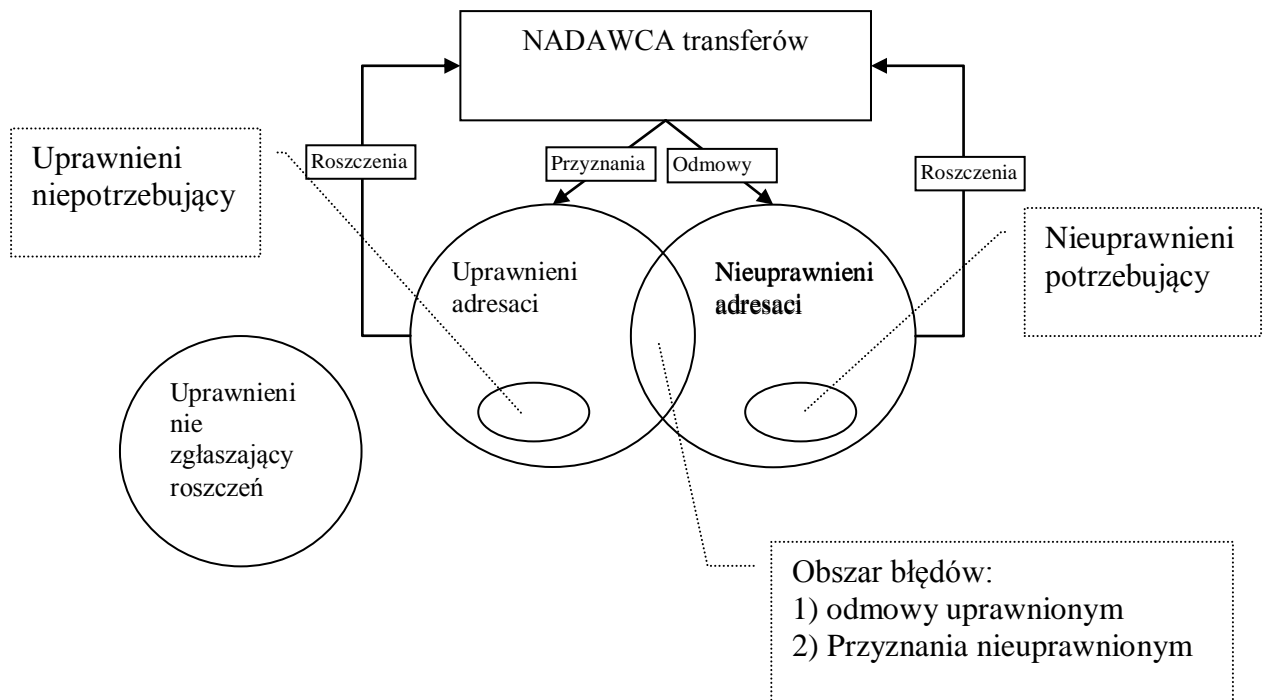
Schemat 5. Nieidealne adresowanie – uproszczenie



Źródło: OW

Nie widać na tym schemacie problemu polegającego na tym, że obywatel jest potencjalnie uprawniony, ale nie zgłasza roszczenia, tzn. gdyby je zgłosił wtedy system z dużym prawdopodobieństwem przyznałby mu świadczenie. Niezgłaszanie roszczeń może wynikać z braku wiedzy co do swoich uprawnień, ale też z innych względów, np. wstydu, jaki się z tym może wiązać czy z niechęci do biurokracji. Jeżeli można w tym przypadku w ogóle mówić o błędzie, to jest to raczej błąd obywatela lub jego pełnomocnika czy opiekuna, a nie systemu. Błędy tego rodzaju mają niekiedy poważne negatywne konsekwencje dla obywateli, ponieważ w grę wchodzi niezaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Poza tym, źródłem błędów może być zła konstrukcja testów uprawniających, która wykluczy część potrzebujących ze zbiorowości uprawnionych, a część niepotrzebujących uzna za uprawnionych, tzn. spełnią oni kryteria ustawowe, chociaż z obiektywnego punktu widzenia musielibyśmy uznać ich za niepotrzebujących. Rzeczywistość wygląda więc w sposób bardziej złożony.

Schemat 6. Nieidealne adresowanie



Źródło: OW

Podsumujmy problematyczne sytuacje: 1) potencjalnie uprawniony nie zgłasza się po świadczenie; 2) potencjalnie uprawniony nie odwołuje się od decyzji odmownej; 3) kryteria uprawnienia są niedoskonałe i część potrzebujących ich nie spełni, a część niepotrzebujących je spełni; 4) ze względu na niedoskonałość systemu detekcji świadczenia mogą zostać przyznane nieuprawnionym i odmówione uprawnionym; 5) świadczenia mogą zostać przyznane, ale nie takie jakie powinny (np. kategoriałne zamiast pomocowego).

Problemy klasy 1 i 2 trudniej przypisać samemu systemowi, aczkolwiek mogą one wynikać z tego jak on działa, np. system nie rozpowszechnia informacji o świadczeniach i o możliwości odwołania się od nich, albo działa tak, że odstrasza potencjalnych klientów. Problematiczne jest odróżnienie problemów klasy 3 i 4, gdyż o tym, czy ktoś jest uprawniony decyduje spełnienie kryteriów ustawowych. Przyczyna błędów może być jednak inna: 1)

niedoskonałość oficjalnych kryteriów (ich możliwe niedopasowania do potrzeb); 2) niedoskonałość procesu ich sprawdzania przez system, tzn. nawet, gdyby kryteria były doskonałe, system transferowy może popełniać błędy przy odmowach i przyznaniach, a w ramach tych ostatnich mylić się przyznając nie te świadczenia, które powinien. Pokażę jeszcze przynajmniej niektóre ze wskazanych błędów w tabelach 4 i 5.

Tabela 4. Dwa rodzaje błędów transferowych

Czy A był uprawniony do transferu?	Czy A otrzymał transfer?	
	Tak	Nie
Tak	Słuszne przyznanie transferu	Niesłuszna odmowa transferu (błąd niesłusznego wykluczenia ze zbiorowości uprawnionych)
Nie	Niesłuszne przyznanie transferu (błąd niesłusznego włączenia do zbiorowości uprawnionych)	Słuszna odmowa transferu

Źródło: OW.

Tabela 5. Problemy niezgłoszenia

Czy A był uprawniony do transferu?	Czy A zgłosił się/został zgłoszony do transferu?	
	Tak	Nie
Tak		Problem niezgłoszenia
Nie	Problem zgłoszenia nieuprawnionego, co system wykryje lub popełni błąd	

Źródło: OW

Wątek nie zgłaszania się po świadczenia odegrał pewną rolę w dyskusjach nad systemami transferowymi, ponieważ stawiano hipotezę, że zmniejszanie błędów polegających na przyznawaniu świadczeń nieuprawnionym poprzez różne bariery biurokratyczne i sankcje negatywne odstrasza ludzi od zgłaszania roszczeń o świadczenia. Przykładowo, w celu zniechęcenia potencjalnych wyłudzczy, każemy każdemu zgłaszającemu się przynieść pięć zaświadczeń z różnych bardzo zbiurokratyzowanych i niedostępnych instytucji; każdego z wykrytych oszustów każemy wysoką grzywną lub więzieniem, o czym informują duże napisy przed urzędem świadczeniowym; a dodatkowo jeszcze zamieszczamy w urzędzie napis „Nie żyj na cudzy koszt, nie bądź pasożytem!”. Jak to wpłynie na postawy potencjalnych świadczeniobiorców? Efekt zniechęcania nie działa tylko na ewentualnych wyłudzczy, ale na wszystkich, a więc odstraszy również tych, którzy dostaliby świadczenie, gdyby się zgłosili. W ten sposób będzie może mniej wyłudzeń, ale więcej będzie niezgłaszających się po świadczenia (o ile w ogóle ktokolwiek przyjdzie zgłosić roszczenie) mimo, że mieliby do nich prawo. Ocena tej sytuacji może być ambiwalentna – to dobrze, że się nie zgłaszają, niech sobie radzą sami, a my (podatnicy) zaoszczędzimy (czyli zostanie nam więcej na prywatną konsumpcję), albo – to źle, że się nie zgłaszają, sami sobie nie pomogą i ich sytuacja się jeszcze pogorszy, a więc my (podatnicy) będziemy mieli też kłopoty. Można próbować skonstruować logikę tych zdarzeń na przykładzie podsystemu pomocowego.

Schemat 7. Logika błędów transferowych

Czy A potrzebuje świadczenia pomocowego?

NIE => czy poradzi sobie sam?

Nie => **możliwy błąd: założenie, że sam sobie poradzi było fałszywe**

Tak => założenie, że sam sobie poradzi było prawdziwe

TAK => czy X jest uprawniony do świadczenia pomocowego?

NIE => **możliwy błąd: brak uprawnienia mimo, że jest potrzeba**

TAK => czy X otrzymał transfer?

NIE => **możliwy błąd: odmowa mimo, że było uprawnienie lub nie zgłosił się do systemu**

TAK => słuszna decyzja

Źródło: OW

Błędy w systemach transferowych rzadko, o ile w ogóle, poddawane są badaniom empirycznym w celu weryfikacji publicznie zgłaszanych hipotez, które mają uzasadnić ograniczanie dostępu do świadczeń społecznych i cięcia w wydatkach na cele z nimi związane. Mam na myśli sugestie o masowym wyłudzeniu takich czy innych zasiłków, czyli podejrzenie, że systemy transferowe popełniają pomyłki, ale głównie na korzyść obywateli i przede wszystkim w wyniku świadomego wprowadzenia w błąd. Nawet pobieżne spojrzenie na przedstawioną wyżej złożoność tego zagadnienia powinno wzbudzić uzasadniony sceptycyzm wobec takich poglądów.

Wnioski

Zasada wzajemności w ustach politycznych reformatorów z obozu komunitarystycznego jest przede wszystkim chwytem retorycznym, który ma na celu utrwalenie wizji, że klasyczna polityka społeczna to szczyt nieefektywności i niesprawiedliwości ucieleśniony w zasadzie dawania czegoś za nic komuś, komu się to nie należy. Jest to retoryka, którą należy odrzucić, co oczywiście nie oznacza, że sama w sobie zasada ta jest nieinteresująca, albo że systemy świadczeń społecznych są nieomyślne, doskonale efektywne i sprawiedliwe.

Teoria i logika transferów i świadczeń społecznych może wiele wnieść do teorii polityki społecznej jako takiej. Świadczenia społeczne są charakterystycznym dla niej instrumentem lub produktem (choć nie jedynym), a więc ich teoria rzuca światło na to, jak można projektować systemy świadczeniowe, z których składa się większa część instytucji polityki społecznej.

Ponadto, teoria systemu świadczeniowego potraktowanego jako całość uświadamia nam, gdzie możemy popełniać błędy i umożliwia podjęcie refleksji i badań nad ich występowaniem i sposobami zmniejszania ich skali i zakresu.