

¹⁰ Pięć lat po reformie czynszów, „Sprawy Mieszkaniowe” 2000, nr 1–2 oraz Dyskusje na temat finansowania mieszkalnictwa, tamże 2002, nr 1–2.

¹¹ Tezy referatu H. Kuleszy i pełny tekst memoriału Komitetu „Sprawy Mieszkaniowe” opublikowały w nrze 3–4/2000.

¹² H. Kulesza, Rządowy program – mieszkalnictwo – próba oceny oraz Dyskusja na temat finansowania mieszkalnic-

twa – obie pozycje w „Sprawach Mieszkaniowych 2002, nr 1.

¹³ „Sprawy Mieszkaniowe” 2002, nr 2–3–4.

¹⁴ Materiały pokonferencyjne, Wyd. PTM 2005.

¹⁵ Praca zbiorowa pod red. Lucyny Frąckiewicz, Wyd. IPiSS, 2005.

¹⁶ 41 tez w sprawie polityki mieszkaniowej, „Domy Spółdzielcze” 2005, nr 12.

SUMMARY

Critical evaluation of transitory housing policy is offered by authors from the Housing Research Institute and those who support massive public involvement in supply of relatively inexpensive apartments for rent. Both right as well as left governments in Poland supported housing policies based on an idea of individual ownership, new political declarations do not indicate any significant changes in these policies.

DOCHÓD PODSTAWOWY

Barbara Sordykowska

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

WSTĘP

W ostatnich latach coraz większe zaniepokojenie Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich wzbudza wysoki poziom bezrobocia oraz wzrastające zagrożenie wykluczeniem społecznym. Konsekwencją tych zagrożeń jest wzrastający nacisk na bardziej aktywną politykę państwa wobec rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Hasło aktywnej polityki jest często używane zarówno w dokumentach Unii Europejskiej, jak i w działaniach o charakterze narodowym. Przykładowo Komisja wyraziła je w komunikacie *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*¹, wskazując dwa cele koniecznych reform: system zabezpieczenia społecznego musi być bardziej przyjazny zatrudnieniu oraz stać się czynnikiem produktywnym dla rozwoju ekonomicznego. Chodzi o to, aby odeprzeć dwa najczęściej stawiane zarzuty, że hojny system zabezpieczenia społecznego zachęca ludzi do nieaktywności zawodowej oraz że system zabezpieczenia społecznego jest ciężarem, czy wręcz przeszkodą w rozwoju ekonomicznym.

Unia Europejska podjęła ważne kroki w walce z biedą i wykluczeniem społecznym podczas szczytu w Lizbonie, a następnie podczas szczytu w Nicei. Aby osiągnąć stawiany sobie cel *stania się najbardziej konkurencyjną gospodarką opartą na wiedzy*, podkreśla się między innymi konieczność zwiększenia spójności społecznej.

Konsekwencją szczytu w Lizbonie było wprowadzenie otwartej metody koordynacji w celu walki z biedą i wykluczeniem społecznym. Podczas szczytu w Nicei postulowano, aby system zabezpieczenia społecznego był tak zorganizowany, by gwarantował każdemu środki potrzebne do życia z godnością. Dokumenty powstałe po szczycie w Nicei odnoszą się do grup, które budzą największą troskę – osób zagrożonych głębokim ubóstwem, dzieci i innych osób żyjących w rejonachznaczonych wykluczeniem i zmarginalizowaniem.

Naturalną odpowiedzią na wskazane wyżej zagrożenia jest dążenie do pełnego zatrudnienia. Należy jednak zauważyć, że wzrastająca liczba autorów akcentuje, iż w gospodarce ponowoczesnej mamy do

czynienia ze spadkiem globalnego popytu na pracę i, co za tym idzie, możliwość osiągnięcia pełnego produktywnego zatrudnienia jest iluzją. Oczywiście mamy także do czynienia z przyrostem nowych miejsc pracy. Przyrost nowych miejsc pracy na obecnym etapie rozwoju społecznego i gospodarczego państw wysoko rozwiniętych ma głównie miejsce w szeroko pojętych usługach. Jednakże część autorów zwraca uwagę na dualny charakter owego przyrostu polegający na tym, że ma on miejsce albo w odniesieniu do wysoko płatnych stanowisk pracy dla bardzo wysoko wykwalifikowanych pracowników, albo w nisko płatnych i niewymagających rozbudowanych kwalifikacji usługach. Te pierwsze stanowiska pracy dotyczą szeroko rozumianej sfery przetwarzania danych o charakterze symbolicznym np. projektowanie, agencje reklamowe itp., te drugie – najczęściej usług o charakterze osobistym (np. opieka nad osobami starszymi), rozrywki czy handlu detalicznego.

Na zjawisko owego dualizmu zwraca uwagę np. Gosta Esping-Andersen w pracy *Why we need a New Welfare State* (2002, s. 3). Warto zastanowić się, na ile to dualne zróżnicowanie przyrostu ma charakter trwały. Kolejne pytanie dotyczy istnienia zjawiska polegającego na konieczności wymiany: albo wysoki przyrost nisko płatnych miejsc pracy w usługach, albo wysoki poziom bezrobocia (np. Esping-Andersen 1999; Scharp, Schmidt 2000).

Zjawiska zachodzące na rynku pracy państw wysoko rozwiniętych, takie jak: spadający popyt na pracę, rozwój nietypowych form zatrudnienia, rozwój samozatrudnienia, wzrastająca konkurencyjność, wymuszająca na osobach aktywnych zawodowo ciągle dokształcanie się, w zasadniczy sposób oddziałują na istniejący system ubezpieczenia społecznego. Klasyczne ubezpieczenia społeczne dostosowane były do modelu pracy, w którym zawodowo aktywny był mężczyzna opłacający długotrwale stosunkowo wysoką składkę na ubezpieczenie społeczne. W chwili obecnej, przy niskim wskaźniku zatrudnienia, licznych zmianach pracodawców w czasie trwania kariery zawodowej, rozwoju nisko płatnych stanowisk pracy, rozwoju terminowych umów o pracę, klasyczny model ubezpieczenia społecznego przeżywa wyraźny kryzys.

Jedną z bardziej radykalnych propozycji, z jaką można się spotkać w literaturze dotyczącej reformy i przeobrażeń *welfare state*, jest wprowadzenie dochodu podstawowego.

POJĘCIE DOCHODU PODSTAWOWEGO

Od kilkudziesięciu lat w kręgach akademickich dyskutuje się koncepcję tzw. dochodu podstawowego (*basic income*) (np. Atkinson 1996; Fitzpatrick 1999; Goodin 1995; Groot 2004; Van Parijs 1992, 1995; Schulz 1996). Poprzez dochód podstawowy większość autorów rozumie świadczenie powszechne, zindywidualizowane, niezależne od kryterium dochodowego i nieuwarunkowane gotowością do podjęcia pracy bądź szkolenia. Świadczenie to wypłacane jest poprzez transfer z budżetu państwa i jest niezależne od jakiegokolwiek wcześniej opłacanej składki.

Na określenie tego świadczenia w literaturze pojawia się kilka nazw: najczęściej *basic income* (dochód podstawowy), *citizen's wage* (obywatelska płaca) lub *universal benefit* (uniwersalne świadczenie). W dalszych rozważaniach będę posługiwała się określeniem dochód podstawowy.

Dochód podstawowy (konstrukcja niewystępująca w prawie żadnym istniejącym porządku prawnym) należy odróżnić od minimalnego dochodu gwarantowanego. Poprzez minimalny dochód gwarantowany będę rozumiała świadczenie uzależnione od kryterium dochodowego i od gotowości do podjęcia pracy. Jest to świadczenie, którego adresatem jest raczej gospodarstwo domowe, a nie jednostka, a jego wysokość zazwyczaj uzależniona jest od struktury gospodarstwa domowego. Jest ono finansowane z budżetu państwa niezależnie od opłacania składki. Tego typu świadczenie występuje w państwach „15”, za wyjątkiem Grecji (przykładowo *Sozialhilfe* w Republice Federalnej Niemiec, *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) we Francji czy *income support* w Wielkiej Brytanii).

Minimalny dochód gwarantowany wpisuje się w promowaną i realizowaną w chwili obecnej w Unii Europejskiej politykę *workfare*, polegającą na ścisłym skorelowaniu świadczeń z gotowością do podjęcia pracy lub szkolenia mającego na celu dostosowanie danej jednostki do oczekiwań rynku pracy.

Zwolennicy dochodu podstawowego wskazują na jego liczne zalety:

- pozwala szybko zaspokoić pewne potrzeby osób znajdujących się w niedostatku;
- pozwala zachować godność świadczeniobiorców poprzez swoją powszechność;
- odpowiada na wyzwania globalizacji i gruntownych zmian, które zaszły na rynku pracy;
- wypełnia lukę w istniejących systemach zabezpieczenia społecznego.

Z pewnością do wielu zwolenników dochodu podstawowego przemawia prostota tej konstrukcji.

Od czystej konstrukcji dochodu podstawowego należy odróżnić inne projektowane w literaturze świadczenia, takie jak np. *participation income*. Propozycję świadczenia nazwanego *participation income* wysunął A. Atkinson (1975) już w latach 60. ubiegłego wieku. Świadczenie to miałoby uzupełniać świadczenia z ubezpieczenia społecznego i w dużej mierze zastąpić świadczenia z pomocy społecznej. Idea świadczenia podkreśla rolę dla rozwoju społecznego nie tylko pracy odpłatnej, ale także innych działań społecznie użytecznych. Miałoby ono przysługiwać:

- pracownikom i samozatrudnionym,
- osobom w wieku poprodukcyjnym,
- osobom niezdolnym do pracy z powodu niepełnosprawności,
- osobom bezrobotnym a gotowym do podjęcia pracy,
- osobom podczas szkolenia, treningu, przekwalifikowania,
- osobom zajmującym się dziećmi, osobami starszymi itp.,
- osobom zajmującym się pożądanym ze społecznego punktu widzenia działaniami, np. wolontariatowi.

Choć świadczenie to wydaje się łatwiejsze do pogodzenia ze zdroworozsądkowymi poglądami na sprawiedliwość społeczną, to z łatwością można zauważyć dwa rodzące się problemy: kryteria uznania danej działalności za społecznie użyteczną (przykładowo: czego musi dotyczyć wolontariat, ile godzin w tygodniu należy mu minimalnie poświęcić itp.) oraz konieczność rozbudowanego mechanizmu kontroli, który w odniesieniu do osób zajmujących się opieką w dużym stopniu wkraczałby w ich prywatność.

Należy podkreślić, że dla wielu zwolenników dochodu podstawowego konstrukcja *participation income* ma stanowić fazę przejściową, umożliwiającą docelowe wprowadzenie dochodu podstawowego².

We wstępie do książki (Van Parijs 1992) stanowiącej pokłosie konferencji na temat dochodu podstawowego (konferencji w Louvain – la Neuve Belgia 1989 r.) Van Parijs opisuje możliwość wprowadzenia dochodu podstawowego jako potężną reformę porównywalną ze zniesieniem niewolnictwa albo powszechnym prawem głosu. Dochód podstawowy poprzez swoją uniwersalność jest najbardziej efektywnym narzędziem do walki z biedą. Autor pisze z pewną emfazą, że przyszłe pokolenia będą patrzyły na takie zjawiska, jak skrajne ubóstwo czy bezdomność w taki sposób, w jaki my w chwili obecnej odnosimy się do niewolnictwa.

Jednym z podstawowych argumentów zwolenników dochodu podstawowego jest to, że zwiększa on zakres indywidualnej wolności. Zwolennicy tego świadczenia wskazują, że o ile liberalna demokracja gwarantuje wszystkim formalną wolność, o tyle, aby zagwarantować „rzeczywistą wolność”, trzeba jeszcze wiele zrobić. Ph. Van Parijs (1992) i B. Barry (1996) prezentują koncepcję „rzeczywistej wolności”, w której jednostka będzie miała nie tylko prawo, ale i środki, aby uczynić to, czego pragnie.

Przeciwnicy dochodu podstawowego podkreślają, że jest to pomysł szalony z punktu widzenia ekonomii, sprzeczny z powszechnie uznawanymi zasadami sprawiedliwości, niebezpieczny dla etyki pracy i godny jedynie tego, by jak najszybciej o nim zapomnieć. Wysuwane są różne zarzuty pod adresem tego świadczenia. Często jest to zarzut, że wysoki poziom podatków niezbędnych do jego sfinansowania zmniejszy tempo wzrostu gospodarczego. Odpowiedź Van Parijs'a i innych zwolenników dochodu podstawowego jest prosta: dlaczego mamy przedkładać wzrost gospodarczy nad rozszerzeniem zakresu wolności i równości.

Co więcej, nie można zapominać, że dochód podstawowy będzie także sprzyjał wzrostowi efektywności ludności aktywnej zawodowo ze względu na to, że więcej czasu będzie można poświęcać na szkolenia zawodowe i zmianę kwalifikacji zawodowych w trakcie trwania kariery zawodowej.

Inny argument wysuwany przez przeciwników dochodu podstawowego to zagrożenie stworzenia permanentnie dualnego społeczeństwa, w którym część osób będzie żyła z wysoko opłacanej płacy, a pozostała część – z dochodu podstawowego, uzupełnianego o nisko płatne zajęcia o charakterze przejściowym.

DYSKUSJA WOKÓŁ DOCHODU PODSTAWOWEGO

Polityczna debata na temat dochodu podstawowego nie jest i nigdy nie była specjalnie ożywiona. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, dochód podstawowy nie jest konstrukcją, którą można by przypisać jednej określonej opcji politycznej (mówiąc najprościej nie jest to ani pomysł lewicowy, centrowy czy prawicowy), a po drugie, nie cieszy się społecznym poparciem i nie może stanowić hasła przyciągającego wyborców.

Brak społecznego poparcia dla dochodu podstawowego jest bardzo wyraźny. Jest to niewątpliwie świadczenie trudne do zaakceptowania z punktu widzenia zdroworozsądkowych zasad sprawiedliwości. Brak tu jakiegokolwiek elementu wymiany (tak jak przy świadczeniach w polityce *workfare* – świadczenie w zamian za gotowość do pracy albo szkolenia). Innymi słowy, świadczenie w zamian za nic jest trudne do zaakceptowania.

Pewne ośrodki polityczne, takie jak środowiska, które można określić jako profeministyczne czy proekologiczne, przyglądają się dochodowi podstawowemu z większym zainteresowaniem.

Jak już wspominałam, dochód podstawowy jest propozycją, która w polityce społecznej spotkała się z zainteresowaniem³, ale nie występuje w porządku prawnym prawie żadnego państwa. Jedynym wyjątkiem w chwili obecnej jest Brazylia. Ustawa autorstwa senatora Eduardo Suplicy, zakładająca bezwarunkowy dochód dla wszystkich obywateli Brazylii i cudzoziemców zamieszkujących ten kraj przez co najmniej 5 lat, została podpisana przez prezydenta Luiza Ignácio Lula de Silva 8 stycznia 2004 r. i weszła w życie z początkiem 2005 r. (Ozanira da Silva e Silva 2004).

W literaturze przedmiotu mamy do czynienia z szerokim spektrum propozycji i koncepcji prezentowanych przez poszczególnych autorów. Podsumowując dyskusję, można dokonać następujących obserwacji.

W koncepcjach większości autorów dochód podstawowy wypłacany jest w gotówce – nie obejmuje on świadczeń rzeczowych. Jego charakter gotówkowy odróżnia go od, występujących w praktyce pomocy społecznej wielu państw, różnorodnych bonów żywnościowych; bonów, które można wykupić tylko w pewnych sklepach (np. na zakup ubrań czy środków czystości). W założeniu dochód podstawowy ma być samodzielnie i bez żadnych restrykcji wydawany przez świadczeniobiorcę.

Większość autorów postuluje wypłacanie dochodu podstawowego w regularnych odstępach (tygodniowych, miesięcznych czy rocznych). Niektórzy autorzy (przykładowo Akerman, Alstott 1999) postulują jednorazową wypłatę po osiągnięciu określonego wieku.

Przeważająca liczba autorów postuluje także, aby podmiotem wypłacającym dochód podstawowy było państwo. Można też spotkać się z koncepcjami, aby podmiotem tym były poszczególne stany w państwach federacyjnych. Można w tym miejscu zauważyć, że jednym z nielicznych przykładów funkcjo-

nujących w praktyce systemów wypłaty dochodu podstawowego jest system stworzony w stanie Alasca w USA (Palmer 1997). Można spotkać się także z propozycjami, aby świadczenie to było wypłacane na poziomie Unii Europejskiej (Genet, Van Parijs 1998, s. 4–7) lub Organizacji Narodów Zjednoczonych (Frankman 1998).

Większość autorów nie przewiduje jakiś szczególnych źródeł finansowania dochodu podstawowego – mają to być dotychczas istniejące źródła finansowania wydatków budżetowych poszczególnych państw. Wśród autorów dostrzegających potrzebę znalezienia nowych źródeł finansowania większość wskazuje na stworzenie specyficznych podatków. Kilku autorów podnosi konieczność zwiększenia opodatkowania własności ziemi lub wykorzystywania bogactw naturalnych (przykładowo Robertson 1999). Inni widzą źródło finansowania w podatku dochodowym (Pelzer 1999). Autorzy postulujący stworzenie ogólnosiwiatowego dochodu podstawowego odwołują się do takich źródeł jego finansowania, jak podatek od spekulacyjnych ruchów kapitałowych (podatek Tobina) (Bresson 1999) lub podatek związany z przepływem informacji (Soete, Kamp 1996).

W literaturze pojawiają się najczęściej następujące argumenty na rzecz dochodu podstawowego. Podkreśla się, że stanowi on efektywne narzędzie eliminujące ubóstwo i dające dostęp wszystkim obywatelom do przyzwoitego poziomu życia. Jest to efektywny środek na redukcję rozwarstwienia dochodowego, ponieważ podnosi poziom dochodu osób najbiedniejszych. Część autorów określa dochód podstawowy jako „społeczną dywidendę”, pozwalającą każdemu obywatelowi na udział w bogactwie narodowym (Atkinson 1996, s. 67–70).

Ponieważ dochód podstawowy wypłacany byłby wszystkim, także osobom nieaktywnym zawodowo, w tym kobietom opiekującym się dziećmi i zajmującym się gospodarstwem domowym, stanowi on dobre narzędzie walki z demograficznym zagrożeniem stojącym przed starzejącą się Europą (Kotowska 2004). Ze względu na opiekę nad dziećmi i rodziną cały czas kariera zawodowa kobiet jest krótsza i podlega częstszym przerwom niż kariera mężczyzn. Zarobki kobiet są niższe od zarobków mężczyzn, a ich przewidywany czas życia dłuższy. Stąd też zawsze świadczenia o charakterze ubezpieczeniowym kobiet będą niższe niż mężczyzn.

Na przykładzie kobiet można pokazać, jak wyraźnie dochód podstawowy zwiększa zakres osobistej wolności. Część pracujących kobiet może dzięki niemu ograniczyć pracę zawodową (np. poprzez zmniejszenie wymiaru czasu pracy) i poświęcić zaoszczędzony czas dzieciom; inne odwrotnie – mogą przeznaczyć dochód podstawowy na zwiększenie zaangażowania w pracę zawodową (np. poprzez opłacenie opieki nad dziećmi).

System dochodu podstawowego z pewnością zwiększa zainteresowanie nieodpłatnymi działaniami na rzecz wspólnoty. Otrzymywanie stałego świadczenia pozwala pewnej grupie zainteresowanych osób dobrowolnie obniżyć wymiar czasu pracy (na 3/4 czy pół etatu), a pozostały czas zaangażować w działalność społecznie użyteczną. Artykuł ten nie pozwala na rozwinięcie wątku znaczenia działań i prac na rzecz wspólnoty, takich jak: uczestnictwo w Komitecie Rodzicielskim w szkole, działania na rzecz osób starszych, ochrony środowiska, ochrony praw konsumenckich itp. Spadającemu zaangażowaniu działań na rzecz

społeczności poświęcona jest nie jedna praca, w tym klasyczna już pozycja Roberta Putnana *Bowling Alone* (2000). W tym kontekście dochód podstawowy rozpatrują Nouguchi i Lewis (2004), wskazując na jego przydatność jako narzędzia zezwalającego zaangażować się w inną działalność poza pracą zarobkową. Pozwala to nie tylko na zwiększenie poziomu zadowolenia z życia sporej grupy osób, ale jest też bardzo przydatne ze społecznego punktu widzenia.

Wielu autorów podkreśla wartość konstrukcji dochodu podstawowego w zniesieniu kryterium dochodowego. Uniezależnienie wypłacania dochodu podstawowego od kryterium dochodowego pozwala uniknąć dwóch poważnych niebezpieczeństw.

Po pierwsze, unikamy pułapki polegającej na tym, że wysokość minimalnego dochodu gwarantowanego otrzymywanego przez daną osobę w minimalny sposób różni się od wysokości wynagrodzenia, które dana osoba mogłaby otrzymać na nisko płatnym stanowisku pracy. Ponieważ otrzymywanie wynagrodzenia z owej nisko płatnej pracy spowoduje pozbawienie prawa do świadczenia i *de facto* taką samą sytuację finansową zainteresowanego, brak mu motywacji do podjęcia zatrudnienia. Taką motywację dawałaby dopiero możliwość łączenia uzyskiwania świadczenia z wynagrodzeniem.

Druga pułapka, mająca bardziej wymiar psychologiczny niż ekonomiczny, polega na tym, że osoba otrzymująca minimalny dochód gwarantowany woli nie znajdować innych niepewnych źródeł utrzymania – nisko płatna praca zazwyczaj jest pozbawiana jakiegokolwiek stabilizacji zatrudnienia, pracodawca może ją z łatwością rozwiązać. Innymi słowy lepiej zachować to, co bez żadnych dodatkowych działań się należy. Z punktu widzenia jednostki, lepiej jest nie podejmować ryzyka utraty prawa do minimalnego dochodu gwarantowanego na rzecz niestabilnego wynagrodzenia za pracę.

Zniesienie kryterium gotowości do podjęcia pracy można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, zdaniem pewnej grupy ekonomistów i socjologów w gospodarce ponowoczesnej mamy do czynienia ze spadającym globalnym popytem na pracę. Przyjmując ten punkt widzenia, dla pewnych kategorii osób nisko wykształconych, długotrwale bezrobotnych, czy zaangażowanych w opiekę nad liczny potomstwem. Patrząc z tej perspektywy, wymóg gotowości do podjęcia pracy jest pewną fikcją zakładającą konieczność podejmowania różnego rodzaju czasochłonnych i kosztownych czynności administracyjnych, które i tak nie zakończą się sukcesem i danej osoby nie da się przywrócić na rynek pracy.

Po drugie, nie można nie zauważyć, że owe wszystkie nisko płatne place, które muszą podjąć zainteresowani, można podzielić na dwie grupy (jednak takiego podziału może dokonać tylko sam zainteresowany):

- place nisko płatne, niedające stabilizacji zatrudnienia, ale pozwalające zdobyć pewne doświadczenie zawodowe, nowe i przydatne umiejętności dla zainteresowanego;

- place nisko płatne, bez stabilizacji, degradujące pracowników i prowadzące kompletnie donikąd.

Państwo nie powinno popierać rozwoju tych drugich poprzez zmuszanie do ich podjęcia.

W literaturze przedmiotu można wskazać kolejne argumenty na rzecz dochodu podstawowego. Do-

chód podstawowy, jako świadczenie zindywidualizowane, szanuje prywatność świadczeniobiorców. Jego wysokość, niezależna od struktury gospodarstwa domowego, czyni zbędnym działania mające na celu kontrolę czy dana osoba żyje sama, jak zadeklarowała, czy pozostaje w związku.

Ponieważ wypłacanie dochodu podstawowego byłoby niezależne od zatrudnienia, nie tworzyłoby potencjalnego impulsu do łamania prawa i wchodzenia w szarą strefę. Obecnie, jeżeli osoba otrzymująca minimalny dochód gwarantowany ma ofertę jakiegoś krótkotrwałego zarobkowania, to zazwyczaj albo ją odrzuca (bo inaczej straciłaby prawo do minimalnego dochodu gwarantowanego), albo nielegalnie ukrywa fakt zarobkowania.

Należy rozważyć także wpływ wprowadzenia dochodu podstawowego na możliwość zliberalizowania rynku pracy. Wypłacanie dochodu podstawowego pozwoli na likwidację przepisów o wysokości płacy minimalnej, a – co za tym idzie – wysokość wynagrodzeń będzie kształtowana w wyniku swobodnych działań sił wolnego rynku. Dochód podstawowy pozwoli na swobodne kreowanie nisko płatnych miejsc pracy zgodnie z prawem popytu i podaży. Biorąc pod uwagę najprostszy przykład, jeżeli obywatel otrzymuje w obecnej chwili 100 zł w postaci minimalnego dochodu gwarantowanego, nie podejmie pracy za przykładowo 120 zł. Musi bowiem uwzględnić koszty związane z podjęciem pracy (przede wszystkim koszty transportu i często opieki nad dziećmi), a co więcej – jego sytuacja w chwili podjęcia pracy staje się zdecydowanie mniej stabilna niż wcześniej. W momencie wypłacenia bezwarunkowego dochodu podstawowego byłby zainteresowany podjęciem pracy za powiedzmy 80 zł, gdyż jego cały dochód wynosiłby wówczas 180 zł.

Inny argument, często podnoszony z punktu widzenia szeroko pojętych środowisk prowlornorynkowych, to sprzyjanie dochodu podstawowego wszelkim elastycznym formom zatrudnienia (niepełny wymiar czasu pracy, umowy terminowe) i samozatrudnieniu.

Kolejny wymieniany argument to możliwość stworzenia „kapitalizmu z ludzką twarzą”. Jak o tym pisze na przykład Brittan (1995), głównym problemem europejskiej ekonomii i polityki społecznej jest stworzenie rynku pracy, który byłby tak elastyczny, jak amerykański rynek pracy, ale z uniknięciem amerykańskich efektów w postaci gett nędzy, wykluczenia i ubóstwa. Ponieważ dochód podstawowy uzupełniałby zarobki nisko opłacanych pracowników, mógłby być w tym kontekście użytecznym narzędziem.

Następny, bardzo ważny dla wielu prawniczych środowisk argument polega na podkreśleniu, że dochód podstawowy – w przeciwieństwie do minimalnego dochodu gwarantowanego – jest zindywidualizowany i nieuzależniony od struktury gospodarstwa domowego. Nie zachęca on zatem do samotnego wychowywania dzieci i szybkich decyzji o rozwodzie. W obecnych konstrukcjach minimalnego dochodu gwarantowanego bardziej opłaca się być osobą żyjącą w jednoosobowym gospodarstwie lub osobą samotnie wychowującą dziecko.

Koncepcja dochodu podstawowego wzbudza także bardzo liczne wątpliwości. Z jednej strony dotyczą one możliwości finansowania takiego świadczenia z budżetu, z drugiej zaś zgodności dochodu podstawowego z powszechnie przyjmowanymi koncepcjami sprawiedliwości. Trudno jest odnieść się

do wątpliwości, czy funkcjonujące w chwili obecnej gospodarki są w stanie udźwignąć koszty związane z wprowadzeniem dochodu podstawowego z tego względu, że poszczególni autorzy proponują dochód podstawowy o bardzo zróżnicowanej wysokości.

W tym miejscu można bliżej się przyjrzeć propozycjom jego wysokości wysuwanych przez kilku autorów. Przykładowo Charles Clark (1997) szacuje, że dochód podstawowy w wysokości nieco poniżej 8000 dol. dla każdego dorosłego obywatela USA i 2000 dol. dla każde dziecko może być sfinansowany z liniowego podatku dochodowego w wysokości 36%. Zatem osoba bez żadnego dochodu otrzymywałaby dochód podstawowy w wysokości 8000 dol. Osoba mająca zarobki w wysokości 8000 dol. płaciłaby podatek w kwocie 2880 dol. i otrzymywałaby dochód podstawowy 8000 dol. (w sumie jej dochód wynosiłby 13 120 dol.). Osoba o zarobkach 40 000 dol. płaciłaby podatek w kwocie 14 400 dol. oraz otrzymywałaby 8000 dol. (w sumie jej dochód wynosiłby 33 600 dol.). Oczywiście większość obywateli znalazłaby się w tej ostatniej sytuacji i byłaby płatnikami netto na rzecz dochodu podstawowego.

Poszczególni autorzy proponują różne wysokości dochodu podstawowego. Część z nich nie odnosi się do tego zagadnienia, wskazując tylko, że musi być on narzędziem do walki z ubóstwem. Autorzy *Basic Income. Economic security for all Canadian* (Lerner, Needham 1999) szacują, że podatek liniowy od wszystkich dochodów w wysokości 41% może sfinansować dochód podstawowy, który w praktyce wyeliminowałby w Kanadzie ubóstwo. Szacunki autorów zakładają dochód podstawowy w wysokości 7000 dol. kanadyjskich dla każdego obywatela Kanady powyżej 65. roku życia, 5000 dol. dla obywateli w wieku 21–64 lata i 3000 dol. dla każdego dziecka oraz 1000 dol. na każde gospodarstwo domowe niezależnie od jego struktury.

Inną koncepcję wysokości dochodu podstawowego prezentuje Bruce Akerman i Anne Alstott w *The Stakeholder Society* (1999). Autorzy proponują „udział” dla każdego obywatela USA, który ukończył 21. rok życia i spełnia dwie przesłanki: ukończył szkołę średnią i nie jest skazany za przestępstwo. Wartość „udziału” wynosiłaby 80 000 dol. i wypłacana byłaby w czterech ratach corocznie po ukończeniu 21. roku życia. Do koncepcji autorów odniósł się niedawno premier Wielkiej Brytanii Tony Blair, wspominając, że pośrednio zainspirowała go ich koncepcja, gdy zaproponował (oczywiście radykalnie niższy) dodatek za urodzenie dziecka (*baby bond*). O ile większość autorów piszących o dochodzie podstawowym akcentuje, że przy jego pomocy można zmniejszyć nierówności dochodowe, twórcy *The Stakeholder Society* akcentują przede wszystkim zwiększenie równości szans. Ta jednorazowa wypłata ma dać możliwości, których pozbawiona jest większość obywateli.

Oczywiście autorzy mają świadomość, że część osób roztrwoni proponowane przez nich świadczenie, a ponieważ jego wprowadzenie zmniejszy radykalnie zakres udziału państwa w finansowaniu pomocy społecznej, osoby takie znajdują się w bardzo trudnej sytuacji. Podkreślają jednak, że najistotniejsze jest we współczesnym świecie danie realnej szansy (np. na sfinansowanie gruntownego wykształcenia), której pozbawiona jest większość obywateli USA.

Część autorów koncentruje się na perspektywie ogólnoswiatowej – koncepcji dochodu podstawowego w odniesieniu do najbiedniejszych mieszkańców globu. Jest to olbrzymia problematyka dotycząca gi-

gantycznych nierówności dochodowych pomiędzy państwami wysoko rozwiniętymi a państwami Trzeciego Świata. Kiedy spojrzymy na dane UNDP dotyczące proporcji pomiędzy dochodem 20% najbogatszej części globu a 20% najbiedniejszej – to nie wymaga komentarza, czemu problematyka ogólnoswiatowego dochodu podstawowego staje się coraz bardziej aktualna. Proporcje te wynosiły 3:1 w 1820 r., 7:1 w 1870 r., 11:1 w 1913 r., 30:1 w 1960 r., 61:1 w 1991 r. i 74:1 w 1997 r. (UNDP 1999).

W dalszej części artykułu nie będę kontynuowała tego wątku. W ramach przykładu można odwołać się jedynie do wystąpienia Myrona J. Frankmana (2004a) z McGill University na 10 kongresie *Basic Income European Network* w Barcelonie w 2004 r. Frankman w swojej książce *World Democratic Federalism: Peace and Justice Indivisible* (2004b) przedstawia koncepcję ogólnoswiatowego dochodu podstawowego w wysokości 1000 dol. rocznie. W książce przedstawia wyliczenia dotyczące finansowania owego świadczenia dla 6 mld ludzi, wskazując na konieczność dodatkowego opodatkowania podatkami dochodowymi 10% najbogatszych mieszkańców ziemi. Nie mając miejsca na bliższe przedstawienie koncepcji, należy wskazać, że dochód podstawowy w wysokości 1000 dol. rocznie oznacza dochód 2,75 dol. dziennie, a w chwili obecnej za mniej niż 1 dol. dziennie żyje ponad 1,2 mld ludzi.

Jak widać trudno odpowiedzieć na pytanie o ekonomiczną wydolność współczesnej gospodarki do udźwignięcia dochodu podstawowego. Na pytanie przeciwników tego świadczenia, czy państwo stać na jego finansowanie, zwolennicy ripostują, że pytanie jest źle postawione. Po pierwsze, definicja dochodu podstawowego nie zakłada, że jego wysokość będzie wystarczająca do zaspokojenia podstawowych potrzeb beneficjanta. Także z definicji dochodu podstawowego nie wynika, że ma on zastąpić wszelkie świadczenia z pomocy społecznej, czy tym bardziej wszelkie świadczenia z zabezpieczenia społecznego.

Odpowiedź na tak postawione pytanie może brzmieć dwójako:

- oczywiście tak, jeżeli przyjmiemy, że wszystkie środki wydawane w danym państwie w chwili obecnej na politykę społeczną zostaną przeznaczone na dochód podstawowy – po prostu środki zostaną inaczej rozdysponowane;

- oczywiście nie, jeżeli założymy, że dotychczasowy system pomocy społecznej pozostaje bez zmian, a przewidujemy dodatkowe świadczenia gwarantujące przyjęty poziom życia.

Można też zauważyć, że żadnej z tych skrajnych propozycji nie formułuje nikt zajmujący się dochodem podstawowym.

ZAKOŃCZENIE

Należy jeszcze raz podkreślić, że dochód podstawowy jest konstrukcją bardzo odbiegającą od świadczeń, z którymi spotykamy się w obecnie funkcjonujących modelach zabezpieczenia społecznego. W bardzo radykalny sposób zrywa więź pomiędzy świadczeniami społecznymi a płatną pracą. Niewątpliwie jest konstrukcją odpowiadającą na pewne stosunkowo nowe zjawiska na rynku pracy państw wysoko rozwiniętych, takie jak spadający globalny popyt na pracę czy rozwój nietypowych form zatrudnienia.

Bardzo ciekawy jest wątek wskazujący na możliwość daleko idącej liberalizacji i deregulacji rynku

pracy ze względu na wprowadzenie dochodu podstawowego. W sytuacji, gdyby obywatelom przysługiwał bezwarunkowy dochód, podstawowa ochronna funkcja prawa pracy mogłaby ulec poważnemu prze-modelowaniu. Nie byłaby niezbędna daleko idąca ochrona stabilizacji stosunku pracy, w większym stopniu można by to pozostawić swobodnemu oddziaływaniu wolnego rynku. Podobnie możliwość rezygnacji z płacy minimalnej pozwoliłaby na dynamiczny przyrost miejsc pracy w nisko płatnych usługach.

Inną konsekwencją wprowadzenia dochodu podstawowego byłby przyrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Bezpieczeństwo socjalne zapewnione przez dochód podstawowy pozwoliłoby jednostce płynnie przeplatać w trakcie trwania kariery zawodowej zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy. Rozwój zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy pozwoli na bardziej szeroki i sprawiedliwy dostęp do miejsc pracy. Co więcej, rozwój takiego zatrudnienia pozwoli na bardziej sprawiedliwy podział obowiązków związanych z opieką pomiędzy kobietami i mężczyznami.

Kończąc rozważania na temat dochodu podstawowego, warto się przyjrzeć artykułowi Paula de Beer (2000) o charakterystycznym tytule *W poszukiwaniu miecza o dwóch ostrzach*. Autor wskazuje na dwa podstawowe cele polityki społecznej: zmniejszenie bezrobocia oraz zmniejszenie poziomu ubóstwa. Rozważa dwie metody walki z tymi zjawiskami: *earned income tax credit* (EITC) oraz subsydiowanie tworzenia nowych miejsc pracy. Analizując efektywność owych dwóch metod, zwraca uwagę na efekty natychmiastowe, krótkotrwałe i długofalowe zastosowanej metody. Jeżeli chodzi o EITC, zwraca uwagę, że jest to narzędzie, które przede wszystkim skłoni osoby nisko opłacane do wydłużenia wymiaru swojego czasu pracy. Jednakże EITC nie wpływa w żaden sposób na sytuację osób bezrobotnych.

Wynika z tego, że jest to narzędzie wartościowe z punktu widzenia amerykańskiego rynku pracy, gdzie zjawisko *working poor* ma szerszą skalę niż w Europie. Subsydiowanie miejsc pracy ma wyraźnie zróżnicowany skutek krótkookresowy (zmniejsza skalę ubóstwa i bezrobocia), ale w perspektywie długofalowej jego efekt jest zdecydowanie wątpliwy.

Stąd też autor postuluje rozważenie wprowadzenia dochodu podstawowego jako jedynego narzędzia o podwójnym skutku – redukcji ubóstwa i zmniejszenia poziomu bezrobocia. Dostrzega jednak, że jest to propozycja mało atrakcyjna politycznie z tego względu, iż przewaga dochodu podstawowego nad dwoma wyżej wymienionymi metodami daje się zaobserwować dopiero w wymiarze długookresowym – w perspektywie pięciu do dziesięciu lat.

Należy jeszcze raz zaakcentować, że dochód podstawowy nie jest przedmiotem szerokiej debaty politycznej, a obecny klimat polityki *workfare* panujący w Unii Europejskiej nie jest mu sprzyjający. Jednakże ze względu na wyraźną potrzebę przekształcenia modelu polityki społecznej, wysuwana przez różnorodne środowiska i autorów, przypomnienie konstrukcji dochodu podstawowego wydaje się interesujące.

a dochód podstawowy w perspektywie 20 lat. (Fitzpatrick 1999, s. 70).

³ Dowodem tego zainteresowania jest aktywna działalność *Basic Income European Network*.

LITERATURA

- Ackerman B., Alstott A. (1999), *The Stakeholder Society* New Haven, Yale University Press.
- Atkinson A. (1969), *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, Cambridge University Press.
- Atkinson A. (1975), *The Economics of Inequality*, Oxford Clarendon.
- Atkinson A.B. (1996), *The Case for participation Income*, „Political Quarterly” nr 67, s. 67–70.
- Barry B. (1996), *Real Freedom and Basic Income*, „Journal of Political Philosophy” nr 5.
- Bresson Y. (1999), *Il faut liberer le travail du carcan de l'emploi*, „Le Monde” z 16 marca.
- Brittan S. (1995), *Capitalism with a Human Face*, Aldershot.
- Clark Charles M.A. (1997), *A Basic Income for the United States of America: Ensuring that the Benefits of Economic Progress are Equitably Shared*, „The Vincentian Chair of Social Justice”, vol. 3, The Vincentian Center for Church and Society at St. John's University, New York.
- de Beer P. (2000), *In Search of Double – Edged Sword*, w: R. van der Veen, L. Groot, *Basic Income on the Agenda*, Amsterdam University Press.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G. (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Fitzpatrick T. (1999), *Freedom and security. An introduction to the Basic Income Debate*, Polgrave Macmillan.
- Frankman M. (1998), *Wide Citizen's Income: Antidote to Global Apartheid* Montreal, McGill University.
- Frankman M. (2004a), *Ample Room at the Top. Financing a Planet – Wide Basic Income*, wystąpienie na 10 Kongresie BIEN, Barcelona.
- Frankman M. (2004b), *World Democratic Federalism: Peace and Justice Indivisible*, Palgrave – Macmillan, New York.
- Genet M., Van Parijs P., Eurogrant, „BIRG Bulletin” nr 15, s. 4–7.
- Goodin R.E. (1995), *Utilitarianism as a Public Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Groot L.F.M. (2004), *Basic Income. Unemployment and Compensatory Justice*, Kluwer Academic Publisher Boston/Dordrecht/London.
- Kotowska I. (2004), *Zmiany demograficzne a przyszły rynek pracy*, w: Borkowska S. (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS, Warszawa.
- Lerner S., Needham Ch.M.R. (1999), *Basic Income. Economic security for all Canadian*.
- Noguchi E., Lewis M. (2004), *In Defense of Lazy: An Argument for Less Work, More Community*, wystąpienie na konferencji BIEN, Barcelona.
- Ozanira da Silva e Silva M. (2004), *From a minimum income to a citizenship income: the Brazilian Expeces*, wystąpienie na 10 Kongresie *Basic Income European Network*, Barcelona.
- Palmer J. (1997), *Alaska's Permanent Fund. Remarkable Success at Age 20... but what now?*, wydanie specjalne „The Juneau Report”.
- Pelzer H. (1999), *Finanzierung eines allgemeinen Basiseinkommens. Ansätze zu einer kombinierten Social – und Steuerreform* Aachen, Shaker Verlag.
- Putnam R. (2000), *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community* New York, Touchstone.
- Robertson J. (1999), *The New Economics of Sustainable Development. A Brig for Policy Makers*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities.
- Scharp F.W., Schmidt V. (2000), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford University Press.

¹ COM (97) 102.

² Przykładowo Tony Fitzpatrick proponuje wprowadzenie *participation income* w perspektywie 10 do 15 lat,

Schultz R. (1996), *The \$ 30.000 Solution: A GUaranteed annual income for evry American*, CA Fithian Press, Santa Barbara.
Soete L., Kamp K. (1996), *The Bit Tax: Agenda for Further Research*, Maastricht: MERIT.
UNDP HDR (1999), s. 3.

Van Parijs P. (1992), *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London.
Van Parijs P. (1995), *Real Freedom for All. What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford University Press.

SUMMARY

Persisting unemployment, poverty and social exclusion, labour market flexibility, job insecurity and higher wage inequality, changing patterns of work and family life are among the factors that exert pressure on welfare states in Europe. The paper explores the potential of an unconditional basic income, without means test or work requirement, to meet the challenges posed by the new social question.

The idea of basic income apart from a brief period of the 1960s and 1970s has not been a significant part of the public debate. However, interest in the basic income is growing; numerous paper and books have been written on the topic. Most of the recent interest has arisen in Europe but there has been some growing interest in the United States too.

POLITYKA SPOŁECZNA ZA GRANICĄ

FUNDUSZE EMERYTALNE W KRAJACH OECD

Filip Chybalski
Politechnika Łódzka

WSTĘP

Problemem społecznym i ekonomicznym współczesnych gospodarek wielu krajów w Europie i na świecie jest proces starzenia się społeczeństwa. Niekorzystne tendencje demograficzne w dłuższej perspektywie czasu doprowadzą do bardzo niekorzystnych proporcji pomiędzy populacją osób w wieku produkcyjnym a populacją osób w wieku emerytalnym. Rosnąca liczba osób w wieku emerytalnym wymusza wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Świadczenia te mogą być finansowane:

- ze składek odprowadzanych przez osoby czynne zawodowo, czyli w ramach **systemu repartycyjnego** (*pay-as-you-go*), opartego na solidaryzmie międzypokoleniowym;

- ze składek, odprowadzanych do funduszy emerytalnych i innych instytucji wspólnego inwestowania, bądź kapitału uzyskanego z innego rodzaju lokat, mających na celu zgromadzenie środków na świadczenie emerytalne. Ten sposób zabezpieczenia na starość zwany jest **systemem kapitałowym**.

Jeżeli system emerytalny nie jest w stanie finansować się samodzielnie, zaczyna być zasilany z budżetu państwa, czyli z pieniędzy podatników, którymi są osoby pracujące, a także emeryci. Niekorzystne tendencje demograficzne sprawiają, iż finansowanie świadczeń emerytalnych w ramach systemu repartycyjnego staje się niemożliwe, gdyż coraz mniej liczna populacja osób w wieku produkcyjnym w pewnym momencie nie będzie w stanie samodzielnie finansować świadczeń emerytalnych coraz liczniejszej populacji osób w wieku poprodukcyjnym. Dlatego wiele krajów zreformowało system emerytalny.

Reformy te przebiegają zazwyczaj w jednym kierunku – w kierunku systemu kapitałowego. Ich efektem może być stworzenie mieszanego systemu

emerytalnego, zawierającego zarówno część repartycyjną, jak i kapitałową (np. w Polsce), bądź też mają na celu utworzenie systemu w pełni kapitałowego (np. system chilijski). Oba te systemy, zawierając część kapitałową, wiążą się z powstaniem funduszy emerytalnych, których podstawową sferą działalności jest gromadzenie aktywów i ich pomnażanie w celu tworzenia kapitału emerytalnego.

Celem artykułu jest klasyfikacja funduszy emerytalnych, charakterystyka ich działalności w krajach OECD oraz metod prowadzenia nadzoru nad ich działalnością.

SPECYFIKA DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZY EMERYTALNYCH

Fundusz emerytalny jest instytucją, za pośrednictwem której najczęściej są realizowane kapitałowe ubezpieczenia emerytalne. Jego działalność opiera się na podobnych zasadach co działalność funduszy inwestycyjnych i wiąże się z potrzebą wspólnego inwestowania. Owa potrzeba wynika z faktu, iż posiadacz drobnego kapitału nie ma tak dużych możliwości uzyskania korzyści i bezpieczeństwa w procesie inwestowania, jak podmiot operujący dużym kapitałem, np. fundusz inwestycyjny.

Jak definiowana jest instytucja **funduszu emerytalnego**? OECD mianem tym (*pension fund*) określa sumę aktywów (łącznie z aktywami wpłaconymi przez pracodawców w przypadku zawodowych planów emerytalnych), pochodzących ze składek odprowadzanych do funduszu na mocy prawa lub umowy, w celu wypłaty w przyszłości świadczeń emerytalnych. Według jednej z definicji, zawartych w polskiej literaturze przedmiotu, fundusz emerytalny to fundusz, którego celem jest rentowne i zarazem bezpieczne lokowanie składek wpłacanych systematycznie przez