

Julian Auleytner

DOCHÓD GWARANTOWANY – UTOPIA CZY KONIECZNOŚĆ? A MOŻE TEMAT POZORNY?

*Basic Income Guarantee – Utopia or necessity?
Or maybe an apparent subject?*

Streszczenie

Tekst krytycznie omawia pracę M. Szlindera, dotyczącą bezwarunkowego dochodu gwarantowanego oraz minimalnego dochodu gwarantowanego. Zaprezentowano wątpliwości dotyczące tych koncepcji. Oba pojęcia nie są powiązane z systemem polityki społecznej, a autor traktuje je jako swoisty wynalazek do praktycznego zastosowania. Ponadto oba rodzaje dochodu nie są powiązane ani z tradycją, ani z kulturą pracy, znaną z poszczególnych krajów. W studium przedstawiono wyliczenia wskazujące na ekonomiczną utopię koncepcji dochodu gwarantowanego, która się nie sprawdziła ani w Szwajcarii, ani w Finlandii. Omówiono polskie doświadczenia z wprowadzaniem programów 500+ dla dzieci i niepełnosprawnych oraz programu 13. emerytury. W konkluzjach wskazuje się na konieczność powiązania dochodu gwarantowanego z nowym paradygmatem inwestycyjnej polityki społecznej. Podkreślono także fakt, że dochód gwarantowany ma swoje liberalne korzenie i konfrontuje się z dobrem wspólnym.

Słowa kluczowe: dochód gwarantowany, minimum socjalne, ubóstwo, program 500+, kultura pracy, inwestycyjna polityka społeczna.

Dochód podstawowy a minimum socjalne

Tak sformułowany tytuł opracowania ma charakter poniekąd prowokacyjny. W zbiorowym stereotypie myślowym istnieje przekonanie, że dochód uzyskuje się przede wszystkim z pracy, a nie z jej zaniechania lub braku dostępu do niej. Impulsem do podjęcia tematu było studium M. Szlindera¹, które omawia przede wszystkim teoretyczne aspekty bezwarunkowego dochodu podstawowego (BDP). Jest to bezwarunkowa forma wynagrodzenia, która nie zawiera wymagań dotyczących pracy ani gotowości do zaakceptowania oferty pracy. Wypłaca się go po prostu osobom okresowo, w formie pieniężnej, bez sprawdzania dochodu

¹ M. Szlinder, *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństw XXI wieku*, Warszawa 2018. Tytuł nosi charakter utopijny; ograniczyłbym się na miejscu autora bardziej do sformułowania: „kontrowersyjna” niż „rewolucyjna”.

lub majątku. Wysokość tego świadczenia ma wystarczać do realizacji podstawowych potrzeb biologicznych i społecznych². BDP ma mieć charakter powszechny. Widać tu jednak wyraźny związek pomiędzy koszykiem dóbr i usług określającym minimum socjalne a potencjalnym świadczeniem bezwarunkowym.

Od 1981 r. w Polsce oblicza się ten standard dla wybranych typów gospodarstw domowych – jednoosobowych w wieku aktywności zawodowej, dwuosobowych, trzyosobowych (z jednym dzieckiem), czteroosobowych (z dwójką dzieci), pięcioosobowych (z trójką dzieci w zróżnicowanym wieku) oraz dwóch typów gospodarstw emeryckich – jednoosobowych i dwuosobowych. Wyniki są publikowane co kwartał przez periodyk „Polityka Społeczna” Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Prekursorem badania minimum socjalnego w Polsce był A. Tymowski³.

Dotychczasowe wskaźniki minimum socjalnego miały charakter orientacyjny, stanowiący niezobowiązujący punkt odniesienia, głównie dla kreowania płacy minimalnej i świadczeń socjalnych. Koszyk minimum socjalnego nie oznaczał ani potrzeby, ani obowiązku zabezpieczenia go dochodem gwarantowanym. Wprowadzenie kategorii minimum socjalnego do polityki społecznej przypada na okres socjalizmu jako ustroju pracy najemnej, w którym głównym i jedynym pracodawcą było państwo⁴, a rynek prawie nie funkcjonował. Polityka społeczna państwa socjalistycznego nie znajduje porównań międzynarodowych, a jeśli się ją ocenia, to przede wszystkim jako okres rozdawnictwa w społeczeństwie równym w niedostatku.

Wokół tematu dochodu gwarantowanego pojawiają się różne określenia. I tak:

- w USA jest znany głównie pod nazwą Basic Income Guarantee (BIG),
- w Związku Radzieckim używano określenia: гарантированный минимум (Gwarantowane Minimum),
- w Australii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Nowej Zelandii stosowano określenie Social Credit,
- w krajach niemieckojęzycznych używa się określeń (bedingungsloses) Grundeinkommen, Sozialdividende, Existenzgeld oraz Bürgergeld.

Określenie minimum socjalne stosowane w ZSRR nie jest czymś nowym, gdyż termin ten w Polsce znany jest co najmniej od początku lat 70. XX w.

Termin: kredyt socjalny, stosowany w krajach anglosaskich, kojarzy się z koniecznością jego spłacania, a więc stoi w pewnej opozycji do określenia bezwarunkowy dochód gwarantowany, który nie wymaga zwrotu.

Drugą kategorią w cytowanym studium jest minimalny dochód gwarantowany (MDG), wypłacany osobom ubogim. Między BDP a MDG różnica sprowa-

² Jw., s. 26.

³ A. Tymowski, *Minimum socjalne*, Warszawa 1973.

⁴ Wyjątek stanowiło prywatne rolnictwo i drobne rzemiosło.

CZY ŚWIAT NALEŻY URZĄDZIĆ INACZEJ SCHYLEK I POCZĄTEK

dza się do powszechności w przypadku tego pierwszego. W przypadku drugiego pojawia się administracja socjalna, która weryfikuje uprawnienia ubogich do MDG, a przy okazji oni sami stają się stygmatyzowani swoją sytuacją. Można więc przyjąć, że w przypadku MDG mamy do czynienia z pomocą społeczną. Szlinder ulega swoistej fascynacji „nowością” terminów i nie odnosi ich w ogóle do bliskoznacznych pojęć występujących w Polsce.

Tytuł studium Szlindera może budzić inne zastrzeżenia. W początkowej części autor wyjaśnia czym **nie** jest BDP. W tym kontekście wymienia dotacje kapitałowe, dochód partycypacyjny, negatywny podatek dochodowy i MDG. Używa więc wielu pojęć ekonomicznych, wyjaśniając ich znaczenie, podobieństwa i różnice.

Wszystkie formy ewentualnie wypłacanego dochodu, bez względu na nazwę, mają w zamyśle wyrównywać szanse, niwelować różnice społeczne, uszczęśliwiać (przynajmniej) finansowo jednostki i podnosić poziom ogólnego dobrobytu. Wynikać one mają z faktu, że człowiek z faktu swojego istnienia w społeczeństwie nie może/nie powinien być dyskryminowany brakiem środków finansowych. Te szczytne zamierzenia muszą się zderzyć przynajmniej z kilkoma zastrzeżeniami.

Wątpliwości wokół koncepcji BDG/MDG

BDG/MDG zostały w cytowanym studium całkowicie wyłączone z dyskursu o modelu państwa opiekuńczego. Autor traktuje oba pojęcia jako swoisty wynalazek, który można wdrażać, nie biorąc pod uwagę systemu polityki społecznej, ukształtowanego w poszczególnych krajach, najczęściej określanymi jako *welfare state* lub państwa społecznej gospodarki rynkowej. Tymczasem używane przez Szlindera pojęcia potrzebują systemowego powiązania z jakimś konkretnym paradygmatem polityki społecznej lub modelem państwa opiekuńczego.

Słabością studium jest brak odniesienia do pojęcia „ryzyko”, które towarzyszy jednostce w życiu zbiorowym przez całe życie. Próba wprowadzenia do życia zbiorowego rozwiązań dających pewność w miejsce ryzyka, długofalowo musi prowadzić do budowy społeczeństwa roszczeniowego. Np. socjalizm realny bazował na gwarantowaniu ludziom pewności (zatrudnienia), a wszystko to dało się osiągnąć przy niskim poziomie zamożności. Na bazie świadczenia przyznawanego bezwarunkowo w oparciu o bieżące możliwości finansowe będą zawsze powstawać nowe potrzeby indywidualne i zbiorowe, których zaspokojenie wymagać będzie coraz większych wydatków. Tego będą domagać się beneficjenci dochodu powszechnie gwarantowanego.

Ponadto pojawia się pytanie o koszty takiego przedsięwzięcia. Gdybyśmy spróbowali obliczyć wysokość bezwarunkowego dochodu gwarantowanego dla ludności Polski, licząc dla uproszczenia 1000 zł (jako minimum

socjalne na jedną osobę), to potrzebowalibyśmy miesięcznie na taką operację 37,5 mln x 1000 zł = 37,5 mld zł. Rocznie taki koszt wyniósłby **450** mld zł. Jakie byłyby możliwości zbilansowania takiej kwoty?

Szacunkowe łączne wydatki na politykę społeczną w Polsce wyniosły w 2016 r. **442** mld zł⁵. Składają się na nie składki pracowników i pracodawców od wynagrodzeń oraz ich podatki, które państwo transferuje jako dotację budżetową. Nie uwzględniają one w pełni wydatków na prywatną służbę zdrowia i prywatną edukację. Łącznie dotacje z budżetu dla celów społecznych wynoszą ok. 186 mld zł. Wynosi to ok. 5000 zł rocznie na każdego Polaka. Czy dotacja budżetowa tworzona z podatków obywatela to rodzaj zbiorowego dochodu gwarantowanego? Bezpośrednio nie, gdyż obywatel nie otrzymuje tych środków do ręki, ale pośrednio tak, gdyż korzysta z różnych dóbr i usług o charakterze zbiorowym.

Trzeba też zauważyć istniejący i powszechny system ubezpieczeń społecznych, który – obsługiwany przez ZUS – praktycznie wypłaca renty, emerytury i zasiłki. Czym one są – spóźnionym wynagrodzeniem za wcześniej świadczoną pracę, czy może bezwarunkowym dochodem gwarantowanym? Istnienie ZUS od 85 lat w Polsce to powszechna gwarancja wypłat świadczeń.

Oczywistym jest, że współcześnie nie ma szans i możliwości pokrycia pokazanego wyżej kosztu BDG wpływami do budżetu. Ta utopia ma jednak to do siebie, że musi czekać na swój czas realizacji oraz na inne określenie/nazwę tych samych intencji.

Drugą słabością tego studium jest brak odniesienia do tradycji i **kultury pracy**, bardzo zróżnicowanej w omawianych przez M. Szlindera krajach. Autor koncentruje się na licznych poglądach głównie anglosaskich autorów, którzy prezentują różne podejścia do dochodu gwarantowanego, ale czynią to w kontekście tradycji pracy i stosunku do pracy, przy milczącym założeniu jednakowego wszędzie postępu technicznego. Jeśli ktoś był biedny to dlatego, że wystarczająco nie pracował i przez to stawał się kimś gorszym i marginalizowanym w społeczeństwie. We wczesnym kapitalizmie funkcjonowało powiedzenie: „*biedny bo głupi, głupi bo biedny*”. Ryzyko ubóstwa było asekurowane przez pracę, ale jeżeli jej nie było, to pozostawała jałmużna/filantropia i żebractwo. To jednak prowadziło do konfliktów społecznych, które były przyczyną korekt ustroju pracy w kapitalizmie. Dopiero przedstawiciele personalizmu katolickiego w okresie międzywojennym wprowadzają pojęcie „**godność** osoby ludzkiej”, które zostaje potwierdzone w 1948 r. Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, a następnie licznymi, międzynarodowymi regulacjami w postaci konwencji czy paktów, w których to pojęcie⁶ stało się podstawą do rozbudowania ochrony socjalnej. Wpisywano w niektóre z tych aktów rozwiązania prawne, ale żadnym z nich nie proponowano wprowadzenia bezwarunkowego dochodu gwarantowanego.

⁵ Szerzej: J. Auleytner, *Finansowanie polityki społecznej*, Warszawa 2017.

⁶ J. Auleytner, *Międzynarodowe prawodawstwo socjalne*, Warszawa 2019.

CZY ŚWIAT NALEŻY URZĄDZIĆ INACZEJ SCHYLEK I POCZĄTEK

Nasza chrześcijańska cywilizacja oparta jest na starotestamentowym wskazaniu: „...w pocie czoła pracować będziesz”, a także formule św. Pawła: „**Kto nie chce pracować, niech też nie je!**”. Przypomnieć również należy formułę „*ora et labora*” św. Benedykta z VI w. Te swoiste „dyrektywy” moralne utrwały przekonanie wielu pokoleń naszej cywilizacji, że praca jest źródłem utrzymania jednostki i rodziny. Uchylenie się od pracy było więc naruszeniem dobrego obyczaju i imperatywu społecznego. K. Weber w swoim dorobku socjologicznym podkreśla związek etyki protestanckiej (pracowitość) z duchem kapitalizmu jako źródłem sukcesów tego ustroju pracy. Swoistym podsumowaniem tej tradycji jest świecko brzmiący aksjomat Jana Pawła II z 1981 r., wpisany w encyklikę „*Laborem exercens*”, mówiący, że praca jest kluczem do rozwiązania kwestii społecznej. W encyklice tej papież wprowadza nawet ciekawy podział na dochód z tytułu pracy (płacę za pracę) i wynagrodzenie z tytułu sytuacji rodzinnej. W pierwszym przypadku wysokość płacy ustalana jest między pracodawcą a pracownikiem, w drugim wchodzi w grę systemy ubezpieczeniowe. Innymi słowy, poprzez pracę i jej system (narodowy, europejski) ludzie stwarzają szansę ucieczki przed większością dotkliwych swoimi skutkami kwestii socjalnych. Powstają one głównie na tle braku pracy i jego skutków.

Z pracy wynika prawo do wynagrodzenia i stąd od stuleci zastanawiano się nad godziwym, sprawiedliwym wynagrodzeniem, a nie nad zapłatą/dochoodem za „niepracowanie”. Jedyne arystokracja korzystała z dochodu bez pracy. Szczególnym przykładem mogą być rozważania św. Tomasza z Akwinu (XIII w.), który rozważał warunki „*iustum pretium*”, czyli sprawiedliwej ceny pracy uwzględniającej potrzeby pracownika.

Autor studium pominął w swoich rozważaniach wieloletnią tradycję kształtującą kulturę pracy w Europie. Kultura ta, po części oparta na wyzysku człowieka nieposiadającego własności prywatnej, wskazywała zawsze priorytet dochodu z pracy. Problemem był czas pracy, który dzielił się na okres, w którym zatrudniony pracował na pracodawcę i czas, który pozostawał pracownikowi na jego czysty zarobek. Dziś temat ten jest zapomniany, choć nadal stawia pytanie o długość czasu pracy, który najpierw daje dochód pracodawcy, a potem pracownikowi. Co ciekawe, długość czasu pracy pozostaje w ścisłym związku z BDG i MDG, ale nie jest przedmiotem publicznej dyskusji.

W niepodległej Polsce były dotychczas dwie reformy czasu pracy. Pierwsza, przeprowadzona dekretem J. Piłsudskiego z 23 XI 1918 r. o 46-godzinnym czasie pracy, i za czasów E. Gierka, kiedy w 1974 r., wprowadzając kodeks pracy, skrócono tygodniowy czas pracy do 40 godzin i zrównano uprawnienia pracowników umysłowych i fizycznych. To były dwie różne epoki pracy; obie związane z przewagą pracy fizycznej, wykonywanej przez przeważającą ilościowo klasę robotniczą. Dzisiejsze społeczeństwo wiedzy nie musi być dekretowane dotychczasowym czasem pracy; zmieniły się warunki w epoce powszechnej informatyzacji. Z faktu, że człowiek istnieje jako byt, wynika nie tylko potrzeba jego utrzymania, ale także ustalenia nowej proporcji między czasem pracy a czasem

wolnym. Postęp techniczny zmienia pracę człowieka, zastępuje ją i tym samym daje mu więcej czasu wolnego. Ten z kolei rodzi zapotrzebowanie na usługi otwierające możliwości wykorzystania czasu wolnego w sposób rozwojowy.

Doświadczenia z BDG

W tej sytuacji u wielu ludzi słyszących o gwarantowanym dochodzie rodzi się zdziwienie, które sprowadza się do pytania: a dlaczego niepracujący ma otrzymywać dochód? Co przemawia za tym, że niepracujący mają otrzymywać dochód gwarantowany? Łatwiej jest tolerować system opieki społecznej, bo w nim nie używa się pojęcia dochód, chyba że jest to kryterium wyznaczające prawo do zasiłku. Jaki jest wobec tego rezonans pomysłu o bezwarunkowym dochodzie gwarantowanym?

W 2016 r. aż 76,9% osób, które wzięły udział w referendum w Szwajcarii, opowiedziało się przeciwko pomysłowi wprowadzenia podstawowego dochodu gwarantowanego dla każdego mieszkańca w wysokości 2,5 tys. franków miesięcznie. Tu należy dodać, że Szwajcaria to kraj o długiej tradycji pracy, który znajduje się na pierwszym miejscu w światowym rankingu konkurencyjności oraz na drugim w rankingu HDI. Szwajcarzy cenią sobie pracę i nie są gotowi na zaproponowany eksperyment z dochodem gwarantowanym.

W Finlandii w styczniu 2017 rozpoczęto mający trwać dwa lata eksperyment z bezwarunkowym dochodem podstawowym. Kwotę 560 € wypłacano 2000 bezrobotnych nawet po znalezieniu przez nich pracy. Rząd jednak ogłosił, że nie będzie kontynuował finansowania programu i tym samym zakończył się on w 2019 r., zgodnie z pierwotnym planem. Szczegółowe skutki eksperymentu na razie nie są znane, ale wiadomo, że nie wzbudził on entuzjazmu opinii publicznej.

Ostatni przykład to Norwegia. Dzięki wydobywaniu ropy naftowej z Morza Północnego kraj ten nie tylko znalazł się na czele najbogatszych krajów świata, ale stworzył gigantyczne rezerwy finansowe dla przyszłych pokoleń. Nikt w Norwegii nie zaproponował mimo to wypłaty dochodu gwarantowanego, choć istnieje finansowe zabezpieczenie dla takiej inicjatywy.

Jednak problem dochodu gwarantowanego istnieje. Co zrobić z zabezpieczeniem finansowym dla pracowników, którzy w wyniku postępu technicznego stają się długotrwale zbędni? Temat ten wiąże się z niepewnością pracy i tzw. prekariatem. Niestalność pracy prowadzi do oczywistej mobilności pracowników, ale postęp techniczny zmniejsza zapotrzebowanie na zatrudnienie, zwłaszcza w „starych” zawodach. Zwłaszcza automatyzacja połączona z informatyzacją w wielu zawodach czyni zbędnym coraz więcej pracowników i zagraża młodzieży. Dotychczas supermarkety zatrudniały wielu pracowników do obsługi kasowej. Jednak od kilku lat pojawiają się już nowe rozwiązania, czyniące zbędnym kasjerów nie tylko w supermarketach, ale i w komunikacji zbiorowej.

CZY ŚWIAT NALEŻY URZĄDZIĆ INACZEJ SCHYLEK I POCZĄTEK

Wszystko zależy od tempa wdrażania postępu technicznego. Jeżeli w jego wyniku szybciej pracownicy stają się niepotrzebni, gdyż nie powstają nowe zawody, które mogłyby być dla nich szansą nowej pracy, to pojawia się pytanie o finansowe zabezpieczenie egzystencji zwalnianych. Oczywiście, przejściowo można korzystać z funduszy bezrobocia, ale one na ogół mają czasowe ograniczenia i nie rozwiązują masowego problemu prekariatu – niepewności pracy w czasie trwania życia, o czym piszę w innej części tej pracy.

Dotychczas utrwaliły się dwa typy wynagrodzenia: za pracę i za sytuację rodzinną. Pierwszy typ wynagrodzenia za pracę dzieli ludzi na posiadających zatrudnienie i nie posiadających go. Pomijając fakt, że pewna część ludzi nie pracuje, bo nie może lub nie chce, istnieje pytanie dlaczego mają oni być dyskryminowani przez fakt „niepracowania”.

Drugi typ zapłaty za sytuację rodzinną pojawia się mnie więcej od 100 lat w różnych formach i na ogół nie obciąża bezpośredniego pracodawcy, czyli tego, który zawiera umowę o świadczenie pracy. Płaca rodzinna asekuje różne sytuacje i jest traktowana jako świadczenie ubezpieczeniowe, a więc ma pokrycie w środkach tworzonych ze składek, odpisów i dotacji.

Pojawia się trzeci typ wynagrodzenia – za fakt istnienia człowieka, który sam z siebie jest dobrem i posiada siebie oraz przyrodzoną godność. Szlinder prezentuje w swoim studium filozoficzne argumenty doktryny liberalnej i republikańskiej, oparte na prawie do własności i wolności, które zwłaszcza w przypadku dotychczasowej nierówności płci mają znaczenie. BDG wyrównywałby bowiem szanse kobiet i przyczyniłaby się do zmniejszenia wykluczenia. Szkoda, że pomija on całkowicie doktrynę religijnego konserwatyzmu, bogatą w argumenty moralne i posiadającą milczące poparcie szerokich kręgów społecznych. Trzeba tu też dodać argumenty o konsumpcji zbiorowej, która jest pośrednim sposobem pozyskiwania BDG.

Program 500+

Zgadzam się ze Szlinderem, że polski program 500+ może być traktowany jako próba wprowadzenia BDG w przypadku dzieci i młodzieży. Temat ten powinien być jednak uzupełniony o dodatkową argumentację.

W latach 2008–2010 współpracowałem z Rzecznikiem Praw Obywatelskich jako doradca w sprawach polityki społecznej. Zajmowałem się kwestią polskiego ubóstwa, organizując w biurze RPO spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Referowali oni zarówno sytuację terenową, jak i swoje doświadczenia w odniesieniu do ograniczania skutków ubóstwa. Głównym problemem wówczas zgłaszanym było ubóstwo dzieci.

Udało się również zorganizować konferencję z przedstawicielami Irlandii, w której od 1989 r. istnieją ciekawe doświadczenia związane z walką z ubóstwem. Efektem tych spotkań i współpracy było studium pod nazwą: „Księga

Ubogich⁷, stanowiące polską diagnozę tej kwestii w tamtym czasie. Rzecznik próbował również współpracować z ówczesnym Ministrem Pracy i Polityki Społecznej. Jedno z bezpośrednich spotkań skończyło się konkluzją ze strony Ministra, że: „ubóstwo było, jest i będzie, więc po co walczyć”? Wówczas współpraca na tym się skończyła, ale w 2011 r. grupa polskich polityków powołała partię *Polska Jest Najważniejsza*. Proszono mnie wówczas o propozycje dla programu polityki społecznej tej partii. Zaproponowałem wówczas 400 zł (ówcześnie około 100 Euro) na dziecko w rodzinie jako z jednej strony ucieczkę od ubóstwa dzieci, z drugiej jako rodzaj **inwestycji w dziecko** jako przyszłego podatnika. Koncepcja ta była kwestionowana w kampanii wyborczej przez inne partie jako nierealna, bo za droga finansowo. Minęło 4 lata i PiS inkorporował pomysł w wersji 500+, ale od drugiego dziecka. Realizacja tego planu została przekazana do terenowych służb socjalnych.

Szybko się okazało, że istnieją dwie kategorie beneficjentów: rodziny pracujące i rodziny niepracujące, ale korzystające z pomocy społecznej. W ciągu kolejnych lat realizacji programu 500+ nie zwracano uwagi na to zróżnicowanie. W bardzo niewielkim stopniu wyniki tych różnic społecznych ujawniły się w badaniach wydatków gospodarstw rodzinnych. Trzeba wyraźnie podkreślić, że inna jest struktura wydatków gospodarstw rodzinnych korzystających z pomocy społecznej, a inna gospodarstw pracowniczych.

W tych pierwszych wydatki kierowane są głównie na żywność, w tych drugich na potrzeby wyższego rzędu, na edukację, sport, wyposażenie pokoju itp. Pokazały to wyniki badań z Siemianowic Śląskich⁸. W krótkim czasie zauważono także masowe wyjazdy dzieci z rodzin wielodzietnych nad polskie morze, na które wcześniej rodziców nie było stać. W rodzinach bazujących na pomocy społecznej rozwiązał się częściowo problem biedy (ubóstwa), choć temat ten nadal nie jest do końca klarowny. W roku 2018 wzrosła, w porównaniu do roku poprzedniego, liczba osób żyjących w skrajnym ubóstwie. Z danych udostępnionych przez GUS wynika, że w 2018 r. było to 5,4 proc. mieszkańców Polski, a rok wcześniej 4,3 proc. Badane skrajne ubóstwo to szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych minimum egzystencji (nie socjalne!), czyli sytuacja, w której zaspokajane są jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie. Nie bada się jednak sytuacji, kto znajduje się w ubóstwie zawnionym, a kto – w niezawnionym. W środowiskach lokalnych obserwuje się brak woli pracy i niechęć do awansów, gdyż wielu wystarczy niski poziom aspiracji i tym samym status quo.

Realizacja pierwszego programu bezwarunkowego dochodu (w połowie) gwarantowanego⁹ trafiła na bardzo szczęśliwy czas 28 miesięcy trwającej deflacji

⁷ *Księga Ubogich* jest dostępna na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich.

⁸ J. Auleytner (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016.

⁹ Określenie: (w połowie) gwarantowanego dochodu – wynikało z faktu, że minimum socjalne na osobę w rodzinie z jednym dzieckiem kształtuje się na poziomie ok. 1000 zł; przy większej liczbie dzieci spada do ok. 750 zł.

CZY ŚWIAT NALEŻY URZĄDZIĆ INACZEJ SCHYLEK I POCZĄTEK

(od lipca 2014 do listopada 2016). Ekonomiści krytykujący Program jako kosztowny raczyli do teraz nie zauważyć tego szczegółu. Jak wiadomo, deflacja jest czasem, gdy pobudza się gospodarkę przy pomocy programów socjalnych i większej podaży pieniądza. Z ekonomicznego punktu widzenia program nie zaszkodził gospodarce, a wręcz przeciwnie – przyczynił się do wzrostu konsumpcji. Warto też zauważyć, że wcześniej rządząca koalicja miała czas około roku, by wyprzedzić PiS we wdrożeniu inicjatywy 500+ (lub 400+). Przeważył jednak błędny pogląd wielu wpływowych ekonomistów o nadmiernych kosztach programu, nieskonfrontowanych ze źródłami możliwego pokrycia.

Wdrożenie programu w terenie pokazało jednak problemy. Zwracano uwagę, że zasiłek wychowawczy (taką przyjęto nazwę w ustawie) nie jest wypłacany na pierwsze dziecko; było ono przez ten fakt dyskryminowane, a przecież wiadomo, że pierwsze dziecko najwięcej kosztuje, następne dzieci korzystają z pozostałości po pierwszym. Temat ten skorygowano w 2019 r., rozszerzając program na wszystkie dzieci.

Najbardziej krytykowano jednak fakt wypłat 500 zł na dziecko w rodzinach obciążonych patologiami w środowiskach lokalnych – zwracano uwagę na wydatkowanie tej sumy nie na dzieci, ale na używki. Temat ten lokalnie podlega kontroli służb socjalnych.

Pracownicy socjalni zwracali uwagę na dysproporcje dochodowe, jakie ujawniły się pomiędzy nimi a wieloma beneficjentami pomocy społecznej po wprowadzeniu Programu. Pracownik socjalny otrzymywał na rękę mniej niż 3 tys. zł, a jego sąsiad/ka z tytułu różnych zasiłków socjalnych, a także liczby dzieci w rodzinie – znacznie więcej. Krytykowano więc w środowiskach lokalnych **dysproporcje w dochodach uzyskiwanych z pracy i z pomocy socjalnej**. Temat ten wskazuje na potrzebę radykalnej reformy pomocy społecznej. Takiej brakuje od lat ze względów politycznych. Kolejne partie rządzące wolą korygować dodatki i zasiłki oraz wprowadzać nowe, niż kompleksowo podejść do kwestii dystrybucji ponad 40 mld zł, corocznie wydawanych na pomoc socjalną. Brakuje również badań dotyczących skuteczności wydatków socjalnych. Doraźne, a nie systemowe podejście do polityki społecznej jest błędem wszystkich ekip rządzących po 1989 r., jaskrawo odbiegającym od art. 20 Konstytucji, formułującego model społecznej gospodarki rynkowej.

Trzynasta emerytura

Innym pomysłem wdrożonym w 2019 r. w atmosferze walki wyborczej była 13. emerytura, jednorazowo wypłacona wszystkim emerytom. Sfinansowano ją z dodatkowych wpływów na fundusz ubezpieczeń społecznych, administrowany przez ZUS. Wpływy na ten fundusz znacząco wzrosły w okresie

koniunktury związanej z bardzo niskim bezrobociem. Im więcej ludzi pracuje, tym większe wpłaty na ubezpieczenie społeczne. Należy jeszcze dodać, że w Polsce ponad 1,1 mln obcokrajowców (głównie Ukraińców) przyczynia się do zasilania funduszy ZUS w dodatkowe środki. Na „trzynastki” w 2019 r. wydano 10,8 miliardów złotych. Otrzymało ją 9 mln 800 tys. osób. W ten sposób wprowadzono dochód nienazywany gwarantowanym, ale 13. emeryturą w wysokości bardzo zbliżonej do minimum socjalnego, obliczanego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego. Przy okazji jednak warto zapytać, czy comiesięcznie wypłacana emerytura nie jest aby także bezwarunkowym dochodem gwarantowanym?

Ze społecznego punktu widzenia bardzo trudno jest kwestionować inicjatywę 13. emerytury; wiadomo, że większość osób starszych, których aktywność zawodowa przypada na okres socjalizmu realnego, nie posiada ani dużych oszczędności, ani zasobów. Z tego punktu widzenia doraźna poprawa sytuacji finansowej musi spotykać się z akceptacją tej grupy społecznej. Jednak warto przypomnieć kontekst społeczny tej inicjatywy. W roku wyborczym pominięto postulaty płacowe innych ważnych zawodowo grup – nauczycieli i lekarzy, co postawiło pytanie o priorytety dotyczące transferów finansowych. Czy kierować je w kierunku nieaktywnych grup zawodowych, czy w kierunku zawodów w edukacji i zdrowiu, które decydują o jakości obecnego i przyszłego kapitału społecznego? Z politycznego punktu widzenia liczy się interes partii idącej do władzy oraz arytmetyka, liczebność poszczególnych grup, które mogą dać doraźny efekt przy urnie wyborczej.

Gwarantowany dochód dla niepełnosprawnych

Kolejnym tematem styczniowym do BDG jest świadczenie 500 zł dla osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych życiowo. Świadczenie uzupełniające, tzw. 500 plus, będą mogły wystąpić osoby, które ukończyły 18 lat i mają orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji. Nowa ustawa przewiduje, że świadczenie uzupełniające będzie przysługiwało w wysokości nie wyższej niż 500 zł miesięcznie, przy czym łączna kwota tego świadczenia i świadczeń finansowanych ze środków publicznych nie może przekroczyć dla takich osób 1600 zł. Dla osób niepełnosprawnych, niezdolnych do samodzielnej egzystencji, każde dodatkowe środki finansowe są przydatne, bo wiadomo jak kosztowne są usługi pielęgnacyjne i rehabilitacyjne oraz wszystkie związane z leczeniem skutków niepełnosprawności. Nowy program ma rocznie kosztować 4,5 mld zł i obejmować świadczeniami ok. 800 tys. osób. Faktycznie wypłacane świadczenie jest swoim bezwarunkowym dochodem gwarantowanym, umożliwiającym egzystencję na poziomie minimum.

W kierunku inwestycyjnej polityki społecznej

Z ekonomicznego punktu widzenia polityka społeczna traktowana jest w Polsce błędnie jako koszt rozwoju, jako wydatek, który trzeba ograniczać i minimalizować. Tymczasem w wielu krajach (np. Niemcy i Szwecja¹⁰) uważa się ją za rodzaj inwestycji. Np. wydatki edukacyjne, również z programu 500+, są inwestycją w przyszłego podatnika. Pieniądze mądrze zainwestowane w wiedzę dadzą efekt w postaci osoby kwalifikacyjnie przygotowanej do bardziej świadomej swojej roli zawodowej i dającej z tego tytułu przysze korzyści społeczeństwu. Innymi słowy dzisiejszy młody człowiek powinien nie tylko spłacić zainwestowane w niego środki, ale dać jeszcze wartość dodaną po wejściu na rynek pracy lub po otwarciu własnej firmy.

Kompleksowy program inwestycyjnej polityki społecznej wymaga podejścia dynamicznego w czasie i przestrzeni, którego podstawą jest gospodarstwo rodzinne. Jest to podmiot konsumujący i produkujący zarazem. Podmiot ten – gospodarstwo domowe – jest czynnikiem **kreatywności obywatelskiej**, zależnej od zdrowia, warunków do egzystencji (mieszkania), edukacji oraz motywacji do szeroko rozumianej aktywności (zawodowej i społecznej). To nowy paradygmat oparty na polityce prorodzinnej wymagającej uwzględnienia potrzeb zdrowotnych, mieszkaniowych, związanych z pracą i szkołą od małego dziecka po seniora. Dotychczas państwo traktowało zdrowie, mieszkalnictwo, pracę, edukację i pomoc społeczną jako odrębne i luźno ze sobą powiązane segmenty; dla rodziny jest to kompleks spraw przesuwających się w czasie i przestrzeni. Członkowie rodziny dorastają, a więc zmieniają się ich potrzeby powiązane z naturalną mobilnością. Np. dojazdy do pracy rzutują bezpośrednio na wydajność pracy i na czas dla rodziny.

Inwestycyjna polityka społeczna buduje kapitał społeczny i posiada jako paradygmat kilka priorytetów odpowiadających kreatywności narodowej. Jest to:

- odpowiedzialna edukacja od wczesnego dzieciństwa, wykorzystująca wyjątkowe zdolności kognitywne dzieci do absorpcji wiedzy i umiejętności koniecznych dla późniejszej kreatywności,
- system rozwiniętych usług zorientowanych na gospodarstwo domowe, zaspokajający potrzeby socjalne, zdrowotne kulturalne i sportowe dzieci i młodzieży,
- aktywna polityka rynku pracy, uwzględniająca mobilność przestrzenną pracowników,
- kształcenie zawodowe jako ważny moduł edukacji ustawicznej,
- promocja klasy średniej, części społeczeństwa ekonomicznie niezależnej od państwa, ale płacących mu podatki i absorbujących większość kwestii socjalnych.

¹⁰ N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Polityka społeczna jako inwestycja*, Warszawa 2015.

W takim paradygmacie BDG/MDG zyskują ekonomiczne podstawy i być może pod innymi nazwami (np. grantów na aktywność obywatelską) stają się fragmentem inwestycyjnej polityki społecznej.

Doświadczenia innych krajów mają charakter poznawczy i inspirujący do zmiany, ale z praktyki widać, że w Polsce ewoluje własny model polityki społecznej i chodzi tylko o dialog wokół niego.

Przesłanki do wprowadzenia nowego paradygmatu w Polsce istnieją. W ciągu 30 lat nowego ustroju pracy wprowadzono szereg ustaw asekurowujących prawnie i finansowo szereg ryzyk życiowych. Stworzony został także aparat organizacyjny do realizacji opiekuńczych funkcji państwa w gminach i powiatach. Do tego istnieje sieć organizacji pozarządowych, które rozwiązują szereg kwestii socjalnych. Spór jednak idzie o to, czy priorytet w polityce społecznej ma mieć zbiorowość, czy jednostka.

BDG/MDG to detale w kompleksie aktywności państwa opiekuńczego, które próbują przesunąć ciężar dyskusji o zbiorowym rozwiązywaniu problemów socjalnych na poziom jednostki i jej „egoistycznego” interesu, nadając mu priorytet. W swojej istocie koncepcja BDG/MDG ma swoje liberalne źródła zawsze preferujące pierwszeństwo jednostki i jej egoistyczny interes przed zbiorowością i tym samym konfrontuje się z dobrem wspólnym. Tymczasem w zbiorowości pod innymi nazwami funkcjonują już świadczenia, które stanowią bezpośredni lub pośredni dochód dla jednostki i osadzone są w ewolucyjnie kreowanym od lat porządku społeczno-ekonomicznym. Model ten odrzuca rozwiązania potencjalnie konfliktogenne, jakie wynikałyby z prostego wprowadzenia takiego „wynalazku” jak BDG lub MDG.

Bibliografia

- Morel N., Palier B., Palme J. (red.), *Polityka społeczna jako inwestycja*, Warszawa 2015.
- Auleytner J. (red.), *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, Warszawa 2016.
- Auleytner J., *Finansowanie polityki społecznej*, Warszawa 2017.
- Auleytner J., *Międzynarodowe prawodawstwo socjalne*, Warszawa 2019.
- Tymowski A., *Minimum socjalne*, Warszawa 1973.
- Szlinder M., *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństw XXI wieku*, Warszawa 2018.

*Basic Income Guarantee – Utopia or necessity?
Or maybe an apparent subject?*

Abstract

The text critically discusses M. Szlinder's work on unconditional guaranteed income and minimum guaranteed income. Doubts about these concepts were presented. Both concepts are not linked to the social policy system, and the author treats them as a peculiar invention for practical application. In addition, both types of income are not linked either to tradition or to a country-specific working culture. The study sets out the calculations indicating the economic utopia of the concept of guaranteed income that has not been verified either in Switzerland or in Finland. The Polish experience with the introduction Programmes of 500+ for children and disabled and the Programme of 13 retirement was discussed. The conclusions indicate the need to link the income guaranteed with the new paradigm of social investment policy. It also highlights the fact that guaranteed income has its own liberal roots and confronts the common good.

Keywords: guaranteed income, social minimum, poverty, 500+ program, work culture, investment social policy.