

Wprowadzenie

Jedną z cech definicyjnych dochodu powszechnego (DP) jest jego bezwarunkowość. Philippe van Parijs podkreśla, że „Jego wypłata i poziom nie zależą od tego, czy osoba jest bogata albo biedna, mieszka samotnie czy z innymi, jest chętna do pracy lub nie” (Van Parijs 2008, 141). Innymi słowy, jest to takie świadczenie o charakterze dochodowym, które nie wymaga spełnienia testu niskiego dochodu uzależnionego od składu gospodarstwa domowego, ani też testu gotowości do podejmowania pracy. W uproszczeniu, pierwszy charakteryzuje dzisiejsze zasiłki z pomocy społecznej, a drugi zasiłki dla bezrobotnych. Specyficzny charakter ma świadczenie z pomocy społecznej dla osób bezrobotnych (zasiłek okresowy), które wymaga spełnienia obu testów (warunków) jednocześnie. Usunięcie ich obu, a także wszystkich innych (poza obywatelstwem i ewentualnie stałym zamieszkaniami na określonym terytorium) daje nam wyobrażenie o tym, czym byłby dochód powszechny.

Czy przynajmniej niektóre reformy świadczeń pieniężnych w Polsce zmierzają do czegoś co byłoby podobne do DP?

Rozważmy jedno z nowszych świadczeń rodzinnych w polskim systemie jakim jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe; szczegóły zob. BIP Poznań, 2014). Początkowo (od 2006 roku) każda kobieta, która urodziła dziecko, była uprawniona do zapomogi. Wystarczyło dostarczyć wniosek oraz wymagane dokumenty potwierdzające fakt urodzenia do odpowiedniego organu administracji w określonym okresie od urodzenia. Był to ważny wyłom w świadczeniach rodzinnych, które już od połowy lat dziewięćdziesiątych wymagały spełnienia kryterium dochodowego (wcześniej były dla ubezpieczonych w systemie pracowniczym).

Było to świadczenie bezwarunkowe w tym sensie, że nie wymagano od kobiety, ani przed urodzeniem dziecka, ani po nim, aby podejmowała jakiegokolwiek dodatkowej aktywności i żyła w ubogim gospodarstwie domowym.

Jedną z późniejszych zmian prawnych (w 2009, następnie w 2012 roku) wprowadziła jednak warunkowość w postaci skorzystania z usług ginekologa. Zapomoga początkowo miała więc charakter bezwarunkowy, a następnie warunkowy – pojawił się wymóg dodatkowej aktywności po stronie osoby, która chciałaby otrzymać zapomogę. W kolejnym kroku (od 2013 roku) wprowadzono również kryterium dochodowe, co upodobniło tę zapomogę do pozostałych świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej (wybrano jednak kryterium zamożności, a nie ubóstwa).

Powyższym przykładem ukazuje odchodzenie od świadczenia bezwarunkowego (nie ma kryterium dochodowego, nie ma wymogów związanych z zachowaniem) ku warunkowaniu (wymóg określonego zachowania) i selektywności (kryterium dochodowe).

W ostatnich kilku dekadach mamy do czynienia z rozwojem warunkowości w takim sensie w zastosowaniu do niektórych świadczeń pieniężnych w krajach rozwiniętych i rozwijających się. Napięcie między ekspansywną warunkowością a postulatem usunięcia wszelkich warunków, charakterystycznym dla myślenia o dochodzie powszechnym, będzie przedmiotem tego artykułu. Temat zostanie przedstawiony poprzez naszkicowanie teorii warunkowości z uwzględnieniem sankcji społecznych w odniesieniu do pomocy społecznej i w kontekście zabezpieczenia społecznego dochodu. Na tym tle rozważone zostaną stanowiska krytyczne w stosunku do warunkowości, w tym zwolenników dochodu powszechnego takich jak Guy Standing. Przedstawione zostaną też wnioski o charakterze praktycznym co do wzmacniania strategii zwolenników bezwarunkowości.

Miejsce pomocy społecznej w zabezpieczeniu społecznym

W wyobrażeniach o przyszłości z DP ma on zastąpić przynajmniej część świadczeń pieniężnych dostępnych obecnie. Już w podejściu van Parijsa widać, że kandydatami do likwidacji są zasiłki dla ubogich i dla bezrobotnych (pomoc społeczna dla osób zdolnych do pracy). Jest to jedna z trzech technik zabezpieczenia społecznego obok ubezpieczeniowej i zaopatrzeniowej (Muszalski 2006, 95–96). Traktowana jest ona jako uzupełnienie systemu, którego rdzeniem jest ubezpieczenie społeczne (zob. Szumlicz 2005). Określony staż składkowy uprawnia do świadczeń pieniężnych z funduszu ubezpieczeniowego w razie zajścia typowych zdarzeń losowych (np. choroba, macierzyństwo, niepełnosprawność, starość). W Polsce głównym organizatorem tej części systemu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).

W wypadku ubezpieczenia społecznego powstaje przekonanie, że po pierwsze, zostało ono wypracowane, ze względu na wymóg opłacania składki od zarobków, a po drugie, że świadczenia są wypłacane tylko we wskazanych wyżej uzasadnionych sytuacjach. Trudniej o analogiczne przekonanie w wypadku pomocy społecznej. Źródłem finansowania są ogólne podatki, a odbiorcami są ci, którzy nie wypracowali sobie świadczeń ubezpieczeniowych, w tym nawet tych minimalnych (minimalna emerytura i renta).

Tradycyjnymi odbiorcami świadczeń z pomocy społecznej były osierocone dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze bez środków do życia (Muszalski 2006, 171; Geremek 1989, 53). Ubezpieczenie społeczne to nowa odpowiedź na te problemy: renty rodzinne, renty z tytułu niezdolności do pracy i emerytury płatne z funduszy składkowych. Jeżeli w ubezpieczeniu społecznym powstają luki, np. osoby są niezdolne do pracy od dzieciństwa, a więc nie były w stanie wypracować sobie renty, prędzej czy później następuje reakcja (wywołana presją poszkodowanych grup i/lub dostrzeżeniem luk w systemie), w Polsce jest to renta socjalna.

Pomoc społeczna pozostaje jako uzupełnienie dla grup, których przed ubóstwem nie ochroni rynek pracy, ubezpieczenie społeczne i rodzina. Ma ona charakter pieniężny i niepieniężny. W tym drugim przypadku zasadnicza jest praca socjalna oraz inne usługi o charakterze niespecjalistycznym (np. usługi opiekuńcze) i specjalistycznym (np. poradnictwo prawne).

W sytuacji pełnego zatrudnienia rynek pracy i ubezpieczenie społeczne dobrze spełniają swoją rolę i mało jest miejsca dla pomocy społecznej. Problemy pojawiają się, gdy wraca bezrobocie, ale w części odpowiada na nie system ochrony zatrudnienia (odprawy), usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia) i ubezpieczenia społecznego (zasiłki dla bezrobotnych) (szczegóły dotyczące systemów zabezpieczenia społecznego dla bezrobotnych w UE zob. Uścińska 2002).

Warunkowość świadczeń z pomocy społecznej – trzy opcje praktyczne

Najbardziej problemową kategorią są więc długotrwale bezrobotni, którym skończył się okres odprawy i zasiłku dla bezrobotnych. Poza uwagą pozostawiamy tych, którzy nie mieli odpraw i nie nabyli prawa do zasiłków ubezpieczeniowych. Czy pomagać im finansowo, a jeżeli tak, w jaki sposób? Jeżeli uznamy, że na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, otwiera się dyskusja o tym, w jaki sposób to robić.

Jedna z bardziej oczywistych odpowiedzi jest taka: świadczenie wypłaca się na wniosek długotrwale bezrobotnego (a nie z urzędu), pod warunkiem, że pracy szuka i szukać jej nadal będzie. Zasada, że wniosek o zasiłek składa bezrobotny, może być uzasadniana tym, że zgłoszą się tylko potrzebujący wsparcia. Trzeba jednak pamiętać, że nie wszyscy potrzebujący zgłaszają się do urzędów (np. z powodu niewiedzy, błędnych informacji czy wstydu). Z kolei wprowadzenie

...świadczenie wypłaca się na wniosek długotrwale bezrobotnego (a nie z urzędu), pod warunkiem, że pracy szuka i szukać jej nadal będzie. Zasada, że wniosek o zasiłek składa bezrobotny, może być uzasadniana tym, że zgłoszą się tylko potrzebujący wsparcia. Trzeba jednak pamiętać, że nie wszyscy potrzebujący zgłaszają się do urzędów (np. z powodu niewiedzy, błędnych informacji czy wstydu).

warunku gotowości do pracy i podejmowania jej, gdy będzie wskazana, pozwala uniknąć nadużyć (korzystanie z zasiłków bez szukania pracy). Takie podejście staje się tym bardziej oczywiste, gdy zdefiniujemy bezrobotnego jako osobę, która bezskutecznie poszukuje pracy, a gdy ją już znajdzie, jest gotowa do jej podjęcia. Wówczas zasiłek staje się od razu bardziej warunkowy, gdyż nie jest po prostu dla bezrobotnych (status na rynku pracy), ale dla poszukujących pracy. Jak w praktyce rozumieć jednak zasadę „wyplaca się... pod warunkiem”?

Po pierwsze, można każdego długotrwale bezrobotnego poinformować, że otrzyma zasiłek o charakterze pomocy społecznej, ale powinien szukać pracy (a jeżeli znajdzie, to ma ją podjąć). Nie sprawdza się jednak, czy rzeczywiście tak postępuje, ani też nie są przewidziane żadne konsekwencje w razie braku podporządkowania się postawionym wymogom. Ten rodzaj warunkowości możemy nazwać deklaratywną.

Po drugie, nie tylko informuje się długotrwale bezrobotnych, co powinni robić, gdy otrzymują zasiłek pomocowy, ale również wymaga się od nich informacji o tym, jak się z tej powinności wywiązują. Sposobów na to może być wiele, od informacji ustnych od samych bezrobotnych, przez wymaganie od nich formalnych oświadczeń na piśmie, do zaświadczeń od kogoś innego niż oni sami, np. od przedstawicieli innych urzędów, pracodawców. Do wymogu poszukiwania pracy dodajemy więc wymóg informowania o jego przebiegu. Nie przewiduje się jednak sankcji, gdy odbiorca świadczenia nie przedstawia informacji, albo gdy te informacje wydają się mało wiarygodne. Ten rodzaj warunkowości jest bardziej zaawansowany niż poprzedni, można go nazwać informacyjnym.

Po trzecie, nie tylko powiadamia się o powinnościach i oczekuje sprawozdań w takiej czy innej formie, ale również wprowadzone zostają procedury weryfikacji informacji oraz sankcje w razie stwierdzenia uchybień proceduralnych lub merytorycznych. Mogą one dotyczyć tego, że długotrwale bezrobotny nie informuje o tym, czy szuka pracy w zalecany sposób, jak i tego, że szuka jej nie dość intensywnie, czy że dostarczane przez niego informacje nie są zgodne z prawdą. W pierwszym przypadku musi być wyznaczona regularna procedura informowania oraz jej forma, np. co dwa tygodnie lub miesiące ma się on lub ona zgłosić do urzędu, aby zdać sprawę ustnie z tego, czy i jak poszukuje pracy. Jeżeli więc nie stawi się bez usprawiedliwienia, to może być zastosowana sankcja. W drugim przypadku musi być też ustalona intensywność poszukiwania pracy, np. osobiste stawienie się w przynajmniej pięciu firmach w ciągu określonego z góry czasu. Jeżeli bezrobotny przedstawi informację, że był tylko w trzech firmach, czeka

go sankcja. W trzecim przypadku musi być ustalona procedura sprawdzania informacji od długotrwale bezrobotnego, np. gdy podaje służbom zatrudnieniowym nazwy firm, w których szukał pracy, pracownik urzędu dzwoni do nich, aby to zweryfikować. Ten rodzaj warunkowości możemy nazwać warunkowością proceduralno-dyscyplinującą¹.

W powyższym przykładzie był tylko jeden główny warunek, czyli samodzielne poszukiwanie pracy. Jeżeli przyjmie się założenie, że długotrwale bezrobotni powinni być wspomagani w poszukiwaniu pracy, wówczas oferuje się im jeszcze usługi wspierające, np. pośrednictwo, doradztwo zawodowe, szkolenia. Jeżeli poza tym długotrwale bezrobocie powiązane jest z innym problemem, to usługi wspierające w tym zakresie też mogą być w ofercie (np. pomoc społeczna, opieka zdrowotna). Podobnie jak wyżej, można tylko poinformować o takiej możliwości. Można też dodać informację, że należy z oferty skorzystać. Z kolei korzystanie może być sprawdzane, a nieusprawiedliwione uchybienia w korzystaniu mogą być związane z sankcjami. Sytuacja jest więc podobna do tej powyższej, ale mamy teraz dwa lub trzy warunki: samodzielne poszukiwanie pracy i/lub korzystanie z usług wspierających te poszukiwania i/lub korzystania z usług dodatkowych. Do tego dodaje się jeszcze inne warunki, np. niemarnotrawienia wypłaconych świadczeń.

Powstaje w ten sposób złożona struktura warunkowości, która w przypadku modelu proceduralno-dyscyplinującego wymaga aparatu gromadzenia informacji, sprawdzania ich wiarygodności, wydawania decyzji o zastosowaniu sankcji, a następnie ich skutecznego przeprowadzenia.

Sankcje socjalne – funkcje, rodzaje, warunki stosowalności

Nie mamy tu na myśli sankcji przewidywanych w kodeksach wykroczeń czy w kodeksach karnych. Jeżeli ktoś składa fałszywe oświadczenie, to może go spotkać określona w nich kara, np. grzywna, ograniczenie wolności, pozbawienie wolności. Sankcja socjalna wprowadzana jest w stosunku do procedury świadczeniowej i samego świadczenia, np. po stwierdzeniu, że długotrwale bezrobotny nie dopełnił któregoś z obowiązków określonych warunkiem poszukiwania pracy, zmniejsza lub zawiesza się zasiłek pomocowy na dwa miesiące.

Czemu służą sankcje socjalne? Ich głównym celem wydaje się skłonienie długotrwale bezrobotnego do zachowań, które zostały określone

1 Niekiedy tylko takie podejście uznaje się za reprezentujące warunkowość, zob. Knotz i Nelson 2013, 5.

w warunkach towarzyszących świadczeniu. Skłanianie tego rodzaju realizuje się jeszcze przed zastosowaniem sankcji, gdyż sama informacja o nich może wpływać na zachowania (efekt *ex-ante*). Projektanci sankcji socjalnych mogą oczekiwać, że długotrwale bezrobotni starają się szukać pracy, aby utrzymać zasiłek w maksymalnym okresie i wysokości. Jeżeli ten bodziec nie zadziała, to oczekuje się, że powoduje już bezpośrednio zastosowanie sankcji (efekt *ex-post*). Gdy już raz się doświadczy jej dotkliwości, wpłynie to na zachowania w oczekiwany sposób, czyli skłoni bezrobotnego do poszukiwania i przyjmowania pracy (zob. Arni, Lalive i van Ours 2013).

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

System sankcji socjalnych może być więc złożony. Jego stosowanie wymaga, po pierwsze, ustanowienia odpowiednich procedur stwierdzenia, że doszło do uchybień w wypełnianiu warunków świadczeniowych; po drugie, dokumentowania zastosowania sankcji, żeby nie dochodziło do błędów w wydawanych decyzjach, których musi być więcej niż w systemie bezwarunkowym czy przy warunkowości deklaratywnej lub informacyjnej.

Ze sprawdzaniem każdego warunku, dla którego przewidziano sankcje, wiąże się mniej lub więcej szczegółowych procedur. Są one konieczne, aby uniknąć arbitralnego czy błędnego nakładania sankcji na długotrwale bezrobotnych. Dodatkowo należy przewidzieć w tym celu również procedurę odwoławczą. Im więcej warunków dla zasiłku pomocowego oraz zróżnicowanych sankcji dla nich zostanie przewidzianych, tym bardziej skomplikowana proceduralnie będzie każda sprawa. A im bardziej skomplikowane są te sprawy, tym mniej są przejrzyste

dla stron uczestniczących w postępowaniach, tym bardziej prawdopodobne błędy i tym więcej czasu potrzeba na każdą z nich.

Co wiadomo o skuteczności sankcji socjalnych? W przypadku ubezpieczenia od bezrobocia po analizie danych ze Szwajcarii stwierdzono, że sankcje powodują zmniejszenie wydatków na zasiłki poprzez skrócenie ich wypłacania, ale dzieje się to kosztem niższych płac osób zatrudnionych w wyniku zastosowania sankcji w porównaniu z tymi, wobec których sankcji nie stosowano (Arni, Lalive i van Ours 2013). Konkluzje z analiz danych dotyczących pomocy społecznej w Rotterdamie były takie, że sankcje są skuteczne w porównaniu z nieskutecznymi bonusami dla osób, które same znajdują pracę (van der Klaauw i van Ours 2013). W tym drugim przypadku badano jednak tylko wyjścia z pomocy, a nie jakość podjętej pracy.

Większość dyskusji o klasycznym systemie socjalnym dotyczyła nie zagadnienia warunkowości (wymogów behawioralnych), ale stosowania tam kryteriów dochodowych. W ten sposób odróżniano świadczenia powszechne (uniwersalne) od selektywnych. Do pierwszych obywatele byli uprawnieni jeżeli mieli określoną potrzebę, a do drugich – poza potrzebą należało jeszcze spełnić kryterium dochodowe.

Rozwój świadczeń warunkowych w Polsce i na świecie

Rozstrzygnięcia, które zostały określone powyżej, skłaniają do pytania, jakie jest znaczenie świadczeń warunkowych we współczesnym zabezpieczeniu społecznym. Większość dyskusji o klasycznym systemie socjalnym dotyczyła nie zagadnienia warunkowości (wymogów behawioralnych), ale stosowania tam kryteriów dochodowych. W ten sposób odróżniano świadczenia powszechne (uniwersalne) od selektywnych. Do pierwszych obywatele byli uprawnieni jeżeli mieli określoną potrzebę, a do drugich – poza potrzebą należało jeszcze spełnić kryterium dochodowe (Shaver 1997).

Klasyczne ubezpieczenie społeczne w swojej zasadniczej części (emerytury i renty) jest bezwarunkowe i powszechne (ale w sensie dla wszystkich ubezpieczonych, a nie dla wszystkich obywateli). Uzupełniająca je pomoc społeczna jest warunkowa, w szczególności dla osób zdolnych do pracy i przede wszystkim selektywna (tylko dla ubogich).

Naszkicowana we wprowadzeniu historia becikowego jest użytecznym przykładem ogólnego wzoru rozwoju warunkowości. Po wprowadzeniu warunku wizyty u ginekologa, kolejna zmiana polegała na dodaniu kryterium dochodowego: zapomoga nie należy się kobietom, które mają wysokie dochody. W związku z tym określono próg zamożności, czyli kwotę dochodu, powyżej którego świadczenie nie przysługuje. W ten sposób becikowe z zapomogi bezwarunkowej i powszechnej stało się zapomogą warunkową i selektywną. Wyjątkiem było wprowadzenie kryterium zamożności (nie dla zamożnych), a nie kryterium ubóstwa (tylko dla ubogich). To drugie stosowane jest w polskim systemie socjalnym częściej (np. do zasiłków rodzinnych, dodatków mieszkaniowych).

Rozważmy przykłady z innych krajów. Najbardziej znane warunkowe świadczenia pomocy społecznej rozwijane w latach dziewięćdziesiątych początkowo głównie w Meksyku (PROGRESA/oportunidades; Yashine i Orozco 2010) i w Brazylii (bolsa escola/bolsa familia; Soares 2012) miały charakter warunkowy z uwzględnieniem sankcji. Warunkowanie dotyczyło zachowań rodziców wobec dzieci. W krajach rozwijających się – takich jak te wymienione – dzieci z ubogich rodzin szybko przerywają naukę w szkole, aby zacząć życie zawodowe i wspomagać gospodarstwo domowe rodziców. W jaki sposób wspomóc i rodziców i dzieci? Odpowiedzią były transfery pieniężne, ale pod warunkiem, że dzieci będą uczęszczać do szkoły, będą szczepione i poddawane badaniom kontrolnym. Pieniądze pomagały zaspokoić podstawowe potrzeby rodzin, a zwiększenie intensywności i przedłużenie edukacji oraz poprawa dostępu do opieki zdrowotnej miały dać dzieciom lepsze szanse na wyjście z ubóstwa. Jednocześnie ograniczano ubóstwo obecne i przyszłe.

Programy tego typu dynamicznie rozprzestrzeniły się w krajach rozwijających się od lat dziewięćdziesiątych (Fiszbein i in. 2009). Wielu z nich towarzyszyły badania ewaluacyjne. Ich pozytywne wyniki służyły jako dodatkowe uzasadnienie dla upowszechniania. W ostatnich latach ukazywały się też systematyczne przeglądy wyników tych badań i one również są pozytywne, głównie jeżeli chodzi o wyniki edukacyjne i zdrowotne dzieci. Czasem zdarzają się jednak głosy, że programy te zostały zbyt rozbudowane i są niezbyt skuteczne w ograniczaniu ubóstwa (Stampini i Tornarolli 2012).

Jakie czynniki mogą odpowiadać za to, że w wielu krajach Ameryki Południowej czy Azji rozwijano warunkowość? Po pierwsze, mamy tam do czynienia z rozległą szarą strefą i samozatrudnieniem, po drugie, duże zbiorowości osób są bardzo ubogie i dotyczy to również dzieci, po trzecie, nadal w gospodarce dominuje rolnictwo, po czwarte, zagrożenia korupcyjne są dużo większe niż w krajach rozwiniętych. Wszystko to sprawia, że ubezpieczenie społeczne oparte na obowiązkowej składce od oficjalnie zatrudnionych, zarządzanej przez państwową instytucję ma raczej utrudniony rozwój. Stąd też duże pole pozostaje tam dla pomocy społecznej. Musiały oddziaływać jednak dodatkowe czynniki, które dały impuls do rozwoju warunkowości. Możliwe, że była to kombinacja ekspansji teorii i zastosowań empirycznych podejścia mikroekonomicznego (podkreślającego znaczenie bodźców ekonomicznych w wyjaśnianiu zachowań), przy rozpoznaniu, że ludzie nie zachowują się racjonalnie i stąd trzeba im pomagać poprzez wykorzystywanie bodźców do sterowania ich zachowaniami. Ważną rolę odegrać mogło też poparcie Banku Światowego dla programów świadczeń warunkowych. Na stronach

internetowych Banku można znaleźć informację, że „wspierał warunkowe transfery pieniężne od późnych lat dziewięćdziesiątych w Brazylii, Kolumbii, na Dominikanie, w Ekwadorze, na Jamajce, w Salwadorze i Nikaragui” (World Bank 2014). Wspieranie to miało charakter nie tylko ideowy, ale też polegało na finansowaniu konkretnych projektów.

W większości krajów rozwiniętych pole dla rozwoju pomocy społecznej jest ograniczone ze względu na to, że po pierwsze, legalne zatrudnienie jest w porównaniu z krajami takimi jak Indie czy Meksyk powszechne, po drugie, ubezpieczenie społeczne obejmuje wszystkie lub prawie wszystkie grupy i ryzyka socjalne, po trzecie, dzieci są objęte obowiązkiem szkolnym i niewiele z nich porzuca naukę, mają one też dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej i po ostatnie, jakość świadczeń pieniężnych i usług jest wysoka. Te czynniki zasadniczo redukują ubóstwo jednopokoleniowe i wielopokoleniowe, a tym samym też pole dla działania samej pomocy społecznej.

W związku z tym reformy systemów zabezpieczenia społecznego w krajach rozwiniętych w niewielkim stopniu koncentrowały się na marginesie, jakim jest tam pomoc społeczna (Behrendt 2002). Główne reformy zalecane krajom zamożnym przez OECD dotyczyły uelastyczniania przepisów prawa pracy (*flexibilization*) oraz usuwania z systemów zabezpieczenia społecznego, opartych na ubezpieczeniu społecznym i uzupełniającej je pomocy społecznej, ewentualnych barier dla aktywności zawodowej (*make work pay, poverty trap*) (Szarfenberg 2007). Najbardziej podatnym na strategię warunkowania ze stosowaniem sankcji jest system świadczeń dla osób (długotrwale) bezrobotnych na styku ubezpieczenia od bezrobocia i pomocy społecznej (*workfare*, zob. Peck 2001; Gilbert i van Voorhis 2001).

Bezwarunkowy dochód podstawowy w kontekście rozwoju warunkowych świadczeń pieniężnych

Jeżeli poparcie dla świadczeń warunkowych rośnie w wielu krajach rozwiniętych i rozwijających się, a za nim idą też praktyczne wdrożenia tej koncepcji, jaka pozostaje przestrzeń dla reform spod znaku dochodu powszechnego?

W tym kontekście interesujący jest przypadek Brazylii. Świadomie zdecydowano tam o stopniowym przekształcaniu programów świadczeń warunkowych i selektywnych w bezwarunkowe i powszechne. Nastąpiła jednak ekspansja warunkowości, wzmocniona sukcesami krajowymi i międzynarodowymi, co razem z innymi czynnikami przyczyniło się

do tego, że ustawa o dochodzie powszechnym nie jest realizowana (Lavinias 2013).

Główni teoretycy dochodu powszechnego, Philippe Van Parijs i Guy Standing, są za jego wprowadzeniem na podstawie kilku zasadniczych argumentów. W kontekście tego artykułu szczególnie interesujące są argumenty i postulaty przedstawiane przez tego drugiego (zob. Szarfenberg 2005).

Po pierwsze, przywołuje on większość argumentów stosowanych w krytyce współczesnego zabezpieczenia społecznego w krajach rozwiniętych i wzmacnia je, pokazując przemiany rynku pracy, które mają skazywać stary system na coraz większą zawodność (Standing 2014, 19–22)².

Po drugie, dostrzega on wzrost poparcia dla warunkowości i krytykuje ten trend. Jest to argumentacja na gruncie zasady sprawiedliwości mówiącej o ochronie wolności tych, którzy są najbardziej podatni na zniewolenie. Warunkowość dla Standinga ma zawsze charakter odgórnny i paternalistyczny oraz jest niesprawiedliwa, i to ją zasadniczo dyskwalifikuje (Standing 2002, 194–195; Standing 2011, 139).

Po trzecie, popiera i organizuje on badania pilotażowe bezwarunkowych i powszechnych świadczeń w krajach rozwijających się. Wkrótce ukaże się książka podsumowująca taki eksperyment w Indiach (Standing i Jhabyala 2014). Ze względu na to, że programy świadczeń warunkowych były bardziej popularne i wspierane przez międzynarodowe organizacje, np. Bank Światowy, występują one w praktyce dużo częściej. Jest też wiele badań na ich temat, co pozwala na metaanalizy (np. Saavedra i Garcia 2013). W przypadku świadczeń bezwarunkowych baza doświadczeń praktycznych i badań na ich temat jest o wiele mniejsza.

Argumenty Standinga przytoczone w pierwszych dwóch punktach mają pewne słabości. Krytyka zabezpieczenia społecznego w krajach rozwiniętych ma już długą tradycję (powracająca co pewien czas retoryka kryzysu, zob. Esping-Andersen 2011, 12), a reakcją na nią są kolejne fale reform. Mimo nadziei jednych i obaw innych, nie doprowadziły one jednak do demontażu i likwidacji, ale do dostosowań do zmieniających się warunków, które dokonywały się w odpowiedzi na wskazywane problemy (pułapki). Zmiany te mają między innymi charakter zmniejszający ochronę zatrudnienia czy hojność zabezpieczenia, ale jest zasadnicza różnica między uelastycznianiem prawa pracy i zmniejszeniem stopy zastąpienia ubezpieczeniowych zasiłków dla bezrobotnych – np. z 80 na 60% – a całkowitym zniesieniem prawa pracy i obowiązku ubezpieczenia społecznego (Szarfenberg 2012).

2 Jedną z dłuższych list pułapek dominującego obecnie modelu polityki społecznej w kontekście propozycji pakietu reform uwzględniających DP zob. Duffy 2010, 9–11.

W przypadku wielu krajów rozwijających się krytyka zalecanego przez Międzynarodową Organizację Pracy systemu zabezpieczenia społecznego opartego na ubezpieczeniu jest bardziej przekonująca. Tu pojawia się jednak nie tylko typowa strategia nastawiona na budowę, umacnianie i rozbudowę tych instrumentów, ale też silny konkurent w obszarze pomocy dla ubogich w postaci świadczeń warunkowych. Krytyka tych ostatnich jako paternalistycznych nie jest specjalnie przekonująca ze względu na to, że celem jest edukacja i zdrowie dzieci. Jest to paternalizm, ale taki, który wydaje się być uzasadniony, np. ochroną dzieci przed ewentualną krzywdą wynikającą z decyzji ich rodziców. W dodatku świadczenia mają ograniczać ubóstwo, które skłania ich do takich decyzji, a stosowanie warunków ma wzmacniać ochronę dzieci i poprawiać ich perspektywy w przyszłości.

Nowe pilotaże, w tym ten w Indiach wspierany przez Standinga, powinny przynieść bardzo jasne dowody, że świadczenia bezwarunkowe w porównaniu z warunkowymi dają co najmniej równie pozytywne skutki w różnych wymiarach i są pozbawione przynajmniej niektórych ich słabości. Na razie nieliczne porównania świadczeń warunkowych (w szczególności w wariacie proceduralno-dyscyplinującym) i bezwarunkowych (czy warunkowych ale tylko deklaratywnie lub informacyjnie) dają tym pierwszym przewagę w wymiarze wyników edukacyjnych (Baird et al. 2013). Jeżeli jednak nowe pilotaże i badania zmienią tę sytuację, nadal nie będzie jasne, czy przesądzi to o wprowadzeniu DP w szerszej skali terytorialnej. Nawet niewielkie świadczenie typu DP w wersji stałej kwoty miesięcznej wypłacane nie kilku wioskom, ale dziesiątkom lub setkom milionów ludzi daje łącznie ogromne sumy. Szczególnie nie jest pewne, co będzie wynikało z tych eksperymentów dla zamożnych krajów z rozwiniętym zabezpieczeniem społecznym. Standing proponuje przeprowadzenie pilotaży również w tych krajach. Przykłady mieliśmy już w związku z testowaniem w USA i w Kanadzie negatywnego podatku dochodowego (NPD) w latach siedemdziesiątych (Widerquist 2005; Forget 2011). Wówczas, mimo początkowo sprzyjających warunków politycznych, nie doprowadziło to jednak do zasadniczego przełomu (przy tym łączny koszt NPD jest mniejszy niż bezwarunkowego DP). Reformy pomocy społecznej z lat dziewięćdziesiątych w USA też nawiązywały do eksperymentów społecznych, ale nastawionych na ściśle podporządkowanie polityki świadczeń pomocowych warunkowaniu dla celów aktywizacji zawodowej. Interpretowanie towarzyszącej temu rozbudowy programu Earned Income Tax Credit (EITC) jako zbliżonego do NPD ma krytyków (Rothstein 2009).

Można przyjąć, że nie ma argumentacji bez słabości i przejść nad powyższymi uwagami do porządku dziennego. Dobrze jednak mieć odpowiedzi dla dyskutantów eksploatujących akurat te słabe punkty. Załóżmy, że krytyk stanowiska popierającego DP wskazuje zalety klasycznego zabezpieczenia społecznego. Standing odpowiada na to, że są one coraz mniejsze (reformy ograniczające ochronę), a w nowym świecie spolaryzowanego rynku pracy starzejących się społeczeństw będą coraz bardziej zawodzić. W dodatku ich oblicze będzie dla coraz większej liczby ludzi coraz bardziej opresyjne (warunkowanie). Krytyk może wówczas zastanawiać się, na ile sprawdziły się dotychczasowe prognozy dotyczące wzrostu polaryzacji i prekaryzacji (zob. Eurofund 2013). Może też zadać pytanie, czy rzeczywiście warunkowanie w każdej postaci jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości. A nawet gdyby tak było, czy nie warto poświęcić sprawiedliwość dla innych wartości.

Zapewne najtrudniejszym argumentem do skontrowania jest ten mówiący, że eksperymenty z kwotowym DP nie będą przesądzające dla wprowadzania go w szerszej skali terytorialnej. Nawet jeżeli wykazałyby one liczne skutki pozytywne i jednoznacznie obaliłyby stereotypy, że ludzie są z natury leniwi i rozrzutni, to pozostaje problem finansowania. Możliwych jest kilka odpowiedzi. Pierwsza: wystarczą oszczędności na wydatkach obecnych oraz inteligentne reformy podnoszące poziom wpływów z podatków (np. uszczelnianie, znoszenie ulg). Druga podobna jest do pierwszej, ale ze wskazaniem, że wchodzi w grę (przynajmniej początkowo) nie kwotowy DP, ale mniej kosztowny model, np. NPD (wraz ze wzrostem zarobków i ewentualnie innych świadczeń zmniejsza się też strumień dochodu podstawowego). Ten model ma charakter kryterialny (progi dochodowe), ale nadal bezwarunkowy. Ci, którzy nie traktują bezkompromisowo bezwarunkowości DP, mogliby ewentualnie dodać, że NPD mógłby również zawierać elementy łagodniejszego warunkowania o charakterze deklaracyjnym lub informacyjnym.

Trzecia odpowiedź uwzględnia oszczędności, ale jest krytyczna w stosunku do reform podatkowych, szczególnie związanych z podniesieniem podatków dochodowych typu PIT dla klasy średniej i wyższej. Na pierwszy plan wysuwa się wtedy rozwiązanie polegające nie przede wszystkim na reformie transferowo-fiskalnej dotychczasowego systemu, ale transferowo-monetarnej z zasadniczą zmianą podejścia do emitowania pieniądza (np. Inoue 2012).

Pierwszy i drugi sposób argumentacji napotyka na zarzut małej realistyczności, gdyż nie tylko kwotowy DP, ale też NPD nawet na niskim poziomie i z łagodnym warunkowaniem dla dziesiątków czy setek milionów ludzi wymagają dużych oszczędności i znaczącego wzrostu

wpływów z podatków. Trzeci z kolei szybko kontrowany jest zagrożeniem hiperinflacją. Przekonujące odpowiedzi na te kontrargumenty wymagają już wejścia w zaawansowaną dyskusję o charakterze techniczno-ekonomicznym, która toczona jest poza głównym nurtem dyskursu współczesnej ekonomii. Gdybyśmy chcieli eksperymentalnie odpowiedzieć na te wątpliwości, określony model DP musiałby być wprowadzony w skali co najmniej całego regionu lub makroregionu (np. województwo lub kilka sąsiadujących województw), a najlepiej całego państwa.

Podsumowanie

Od trzech dekad znaczenie świadczeń warunkowych wzrasta w krajach rozwiniętych w segmencie świadczeń dla bezrobotnych (choć nie tylko tu) i w krajach rozwijających się w pomocy społecznej dla ubogich rodzin. W pierwszym przypadku było to związane z powrotem starych problemów w nowym otoczeniu gospodarczo-instytucjonalnym (zamożne państwa z wszechstronną polityką społeczną i dużą imigracją) oraz poszukiwaniu sposobów na zwiększenie skuteczności typowych świadczeń dla bezrobotnych. W drugim zastosowano do wciąż obecnych starych problemów nieco zmodyfikowane stare rozwiązania. Były to selektywne świadczenia pieniężne dla rodzin z warunkami i sankcjami dotyczącymi korzystania przez dzieci z edukacji i opieki zdrowotnej.

Skutkowało to namysłem teoretycznym (selektywność a warunkowanie) i badaniami empirycznymi (skuteczność, efektywność warunkowania). Taki rozwój sytuacji miał również krytyków, którzy należeli do co najmniej dwóch obozów. Łączyła ich niechęć do warunkowości proceduralno-dyscyplinującej, a dzielił stosunek do przyszłości. Jedni chcieli zachować tradycyjne zabezpieczenie społeczne z uzupełniającą, selektywną, ale bezwarunkową pomocą społeczną. Reformy wspierane przez tę grupę mają na celu uczynienie tej pomocy bardziej dostępną, bardziej odpowiednią w stosunku do potrzeb i taką, z której korzystają wszystkie osoby i rodziny uprawnione. Taką opcję reprezentuje na przykład European Anti-Poverty Network (EAPN) wspierając między innymi inicjatywę przyjęcia przez UE dyrektywy w sprawie minimalnego dochodu (EMIN 2013).

Druga grupa jest za świadczeniem, które nie tylko będzie bezwarunkowe, ale także powszechne. Nie jest to już mniej lub bardziej zmodyfikowana pomoc społeczna, której cechą zasadniczą jest jednak warunkowość oraz selektywność i adresowanie do ubogich. Nie jest to też zreformowane ubezpieczenie społeczne, w którym wysokość zarobków,

Gdybyśmy chcieli eksperymentalnie odpowiedzieć na te wątpliwości, określony model DP musiałby być wprowadzony w skali co najmniej całego regionu lub makroregionu (np. województwo lub kilka sąsiadujących województw), a najlepiej całego państwa.

przebieg kariery zawodowej oraz ryzyko socjalne decydują o uprawnieniach do świadczeń. W tym obozie są zwolennicy DP tacy jak Philippe Van Parijs i Guy Standing.

Przyjmijmy, że w głównym nurcie dominuje wiara w reformy edukacji i uelastycznianie rynku pracy wspierane przez wzrastającą warunkowość świadczeń pieniężnych (warunki dotyczące poszukiwania i przyjmowania pracy oraz uczestnictwa w programach aktywizacji, reintegracji). W krajach rozwiniętych sukcesy warunkowości są mniej oczywiste, gdy porównamy je z krajami rozwijającymi się wskazanymi wyżej. W tych ostatnich pojawia się co prawda przekonanie, że same świadczenia warunkowe mają ograniczenia i nie są wystarczające. Nie prowadzi to jednak do odrzucenia warunkowości jako takiej, ale raczej do postulatów jej reformowania, aby była skuteczniejsza, oraz poprawy jakości usług, do korzystania z których skłaniać mają warunki.

Jeżeli jesteśmy w obozie krytycznym względem głównego nurtu, to pragmatycznie lepsza wydaje się strategia działań ku zmniejszaniu warunkowości co najmniej pomocy społecznej oraz poprawianiu jej parametrów, aby lepiej chroniła przed ubóstwem jak największą liczbę zagrożonych i ubogich. Jest to więc kierunek ku bezwarunkowości i powszechności, ale tylko pomocy społecznej w ramach szerszego systemu zabezpieczenia społecznego opartego na ubezpieczeniu społecznym³. To podejście wydaje się łatwiej połączyć z mniej radykalnymi wersjami DP w rodzaju NPD.

Dla krytyków głównego nurtu z obozu DP ważny jest scenariusz wzrostu prekariatu i utrwalającej się polaryzacji na rynku pracy, powodujących, że zachwieje się podstawowy filar zabezpieczenia społecznego w krajach zamożnych, czyli ubezpieczenie społeczne. Z kolei w przynajmniej części krajów rozwijających się szansa związana z utrudnieniami dla rozbudowy tego filaru w warunkach powszechnego braku legalnych i stabilnych zajęć zarobkowych została mocno ograniczona poprzez ekspansję warunkowej pomocy społecznej. Oznacza to, że systemy zabezpieczenia społecznego, w których przewiduje się filar ubezpieczeniowy i uzupełniający filar pomocowy mają duże zdolności przystosowawcze do różnych warunków społeczno-gospodarczych.

Gdyby jednak realizował się scenariusz rozwoju sytuacji sprzyjający argumentacji za DP (ostateczne załamanie się tradycyjnego zabezpieczenia w nowych warunkach), wówczas tylko część problemów wskazanych w artykule znika. Z powodu trudności implementacyjnych i niepewności związanej ze skutkami ubocznymi, bardziej atrakcyjne mogą się okazać

Jeżeli jesteśmy w obozie krytycznym względem głównego nurtu, to pragmatycznie lepsza wydaje się strategia działań ku zmniejszaniu warunkowości co najmniej pomocy społecznej oraz poprawianiu jej parametrów, aby lepiej chroniła przed ubóstwem jak największą liczbę zagrożonych i ubogich.

3 O zaletach łączenia DP z ubezpieczeniem społecznym zob. Bergh 2004.

alternatywne rozwiązania. Alternatywne do najbardziej radykalnych wersji kwotowego DP, a także w ogóle do idei zapewnienia bezpieczeństwa dochodowego poprzez świadczenia pieniężne, a nie tradycyjne zarobki osiągane poprzez udział w rynku pracy.

Wykaz literatury

- Arni, Patrick, Rafael Lalive i Jan C. van Ours. 2013. „How effective are unemployment benefit sanctions?: Looking beyond unemployment exit.” *Journal of Applied Econometrics* 7.
- Baird, Sarah, Francisco H.G. Ferreira, Berk Özler i Michael Woolcock. 2013. „Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: A Systematic review.” *Campbell Systematic Reviews* 8. <http://www.campbellcollaboration.org/lib/project/218/>
- Behrendt, Christina. 2002. *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. London: Ashgate.
- Bergh, Andreas. 2004. *Basic Income – With or Without Bismarckian Social Insurance?* Working paper. BIEN Congress.
- BIP Poznań. 2014. „Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (Becikowe).” Poznań: Urząd Miasta Poznania. <http://bip.poznan.pl/bip/sprawy/jednorazowa-zapomoga-z-tytulu-urodzenia-sie-dziecka-becikowe,105792/>
- Duffy, Simon. 2010. „Constitutional Social Justice.” Sheffield: Centre for Welfare Reform. <http://www.centreforwelfarereform.org/library/type/pdfs/constitutional-social-justice.html>
- EMIN. 2013. „Analysis of Minimum Income Schemes in 5 Selected EU Member States: A Synthesis Report.” <http://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/12/emin-analysis-of-mi-schemes-in-5-countries-synthesis-report-november-2013.pdf>
- Esping-Andersen, Gosta. 2011. *Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej*. Tłum. Renata Włoch. Warszawa: WSP TWP.
- Eurofound. 2013. *Employment Polarisation and Job Quality in the Crisis: European Jobs Monitor 2013*. Dublin: Eurofound.
- Fiszbein, Ariel i in. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Forget, Evelyn L. 2011. *The Town with no Poverty: Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*. Working paper. Manitoba: University of Manitoba.
- Geremek, Bronisław. 1989. *Litość i szubienica: Dzieje nędzy i miłosierdzia*. Warszawa: Czytelnik.
- Gilbert, Neil i Rebecca A. van Voorhis (red.). 2001. *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Inoue, Tomohiro. 2012. *Economic Sustainability of Basic Income Under*

- a Citizen-centered Monetary Regime*. Working paper. BIEN Congress.
- Knotz, Mario i Moira Nelson. 2013. *Quantifying „Conditionality”: A New Database on Conditions and Sanctions for Unemployment Benefit Claimants*. Working paper. Poznań: ESPAnet Conference.
- Lavinas, Lena. 2013. „Brazil: The lost road to citizen’s income.” W *Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, red. Rubén Lo Vuolo. London: Palgrave.
- Muszalski, Wojciech. 2006. *Prawo socjalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Peck, Jamie. 2001. *Workfare States*. London: Guilford Press.
- Rothstein, Jesse. 2009. *Is the EITC Equivalent to an NIT?: Conditional Cash Transfers and Tax Incidence*. Working paper 14966. Cambridge: NBER.
- Saavedra, Juan i Sandra Garcia. 2013. *Educational Impacts and Cost-Effectiveness of Conditional Cash Transfer Programs in Developing Countries: A Meta-analysis*. Working Paper. Los Angeles: Center for Economic and Social Research.
- Shaver, Sheila. 1997. *Universality and Selectivity in Income Support: An Assessment of the Issues*. London: Ashgate.
- Soares, Sergiei. 2012. *Bolsa Familia, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future*. Working Paper nr 89. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Stampini, Marco i Leopoldo Tornarolli. 2012. *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go too Far?* Policy Brief. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Standing, Guy i Renana Jhabvala. 2014. *Basic Income: The Indian Transformation*. London: Bloomsbury Academic.
- . 2002. *Beyond the New Paternalism: Basic Security as a Right*. London: Verso.
- . 2011. *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- . 2014. „Najwyższy czas: Prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodu.” Tłum. Maciej Szlinder. www.dochodpodstawowy.pl
- Szarfenberg, Ryszard. 2005. „Prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodowego na podstawie artykułów Guy Standinga i nie tylko.” www.dochodpodstawowy.pl
- . 2007. „Reformy rynku pracy – wiele dróg do sukcesu.” *Dialog: Pismo dialogu społecznego* 2.
- . 2012. „Kierunki rozwoju polityki społecznej.” W *Biedni i bogaci - problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, red. Zdzisław Sadowski. Warszawa: PAN.

- Szumlicz, Tadeusz. 2005. *Ubezpieczenie społeczne: Teoria dla praktyki*. Warszawa: Branta.
- Uścińska, Gertruda. 2002. *Zabezpieczenie społeczne na wypadek bezrobocia w państwach UE: Analiza porównawcza*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Van Der Klaauw, Bas i Jan C. van Ours. 2013. „Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare.” *Journal of Applied Econometrics* 2.
- Van Parijs, Philippe. 2008. „Dochód podstawowy dla wszystkich.” Tłum. Ryszard Szarfenberg. *Problemy polityki społecznej* 11.
- Widerquist, Karl. 2005. „A failure to communicate: The labour market findings of negative income tax experiments and their effects on policy and public opinion.” W *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, red. Guy Standing. London: Anthem Press.
- World Bank. 2014. *Conditional Cash Transfers in LAC*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPLABSOCPRO/0,,contentMDK:21133047-pagePK:34004173-piPK:34003707-theSitePK:503655,00.html>
- Yashine, Iliana i Monica E. Orozco. 2010. „The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of Progres a and Oportunidades.” W *Conditional Cash Transfers in Latin America*, red. Michelle Adato i John Hoddinott. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ryszard Szarfenberg – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Polityki Społecznej, kierownik Pracowni Pomocy i Integracji Społecznej. Ekspert Narodowej Strategii Integracji Społecznej 2004–2010, krajowy ekspert European Minimum Income Network. Przewodniczący Rady Wykonawczej Polskiego Komitetu European Anti-Poverty Network i członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej. Członek rad redakcyjnych serii „Biblioteka Pracownika Socjalnego” i „Współczesna Polityka Społeczna” oraz kwartalnika *Problemy polityki społecznej*. Autor wielu publikacji z zakresu polityki społecznej, polityki publicznej, ewaluacji, europejskiej i międzynarodowej polityki społecznej, ubóstwa i wykluczenia społecznego, pomocy społecznej.

Dane adresowe:

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski
ul. Nowy Świat 67
00-927 Warszawa
e-mail: r.szarfenberg@uw.edu.pl

Cytowanie:

R. Szarfenberg, *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna” nr 2(12)/2014, http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr12_2014_Dochod_podstawowy/01.Szarfenberg.pdf (dostęp dzień miesiąc rok)

DOI:

10.14746/pt.2014.2.1

Author: Ryszard Szarfenberg

Title: *The Rise of Conditional Cash Transfers and the Basic Income*

Summary: Unconditionality is the main feature of the idea of basic income. What we have seen in the last few decades is the development of conditional cash transfers in developed, and especially, in developing countries. The tension between expansive conditionality and proposals of unconditional basic income is the main interest of this article. Firstly, the author develops an understanding of conditionality by way of distinguishing three types of it with the consideration of the definition, role

and effectiveness of social sanctions. The context for presentation of these topics is the classical construct of a social security system with the main social insurance pillar being dependent on labour market participation and supplemental social assistance, one for those without social insurance entitlements, and the poor. Against this background the author assesses some weaknesses of the case for the basic income supported by Guy Standing and some possibilities of making them less persuasive.

Keywords: social assistance, conditional cash transfers, unconditional cash transfers, unconditional basic income, universal basic income, universal income, social security

