



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

„Minimalny dochód gwarantowany”

Ekspertyza przygotowana w ramach projektu

EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej



Projekt „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej” jest realizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Wprowadzenie

Prawo każdego człowieka do ochrony przed deprivacją podstawowych potrzeb i do pomocy w razie wystąpienia tej deprivacji z poszanowaniem ludzkiej podmiotowości jest oczywistością. Ludzie w warunkach ochrony przed deprivacją i pomocy w razie jej wystąpienia mogą realizować swoje plany życiowe i prowadzić takie życie, jakie cenią oni i inni swobodnie i godnie. Są wolni od lęku przed nędzą i lęku przed wyzyskiem, mają poczucie zabezpieczenia i bezpieczeństwa socjalnego.

Bez uznania tego prawa deprivacja podstawowych potrzeb zbiorowości słabszych politycznie, społecznie i ekonomicznie może być uznana przez grupy dominujące za konieczny instrument lub koszt osiągnięcia celów. W ten sposób dochodzi do instrumentalizacji człowieczeństwa, czyli do zaprzeczenia fundamentalnej wartości, jaką jest ludzka godność. Ponadto „wielcy teoretycy obywatelstwa – Arystoteles, Cyceon, Machiavelli, Burke, de Tocqueville, Mill i w XX wieku Hannah Arendt – uważali, że... pełne uczestnictwo w życiu publicznym wymaga zapewnienia pewnej pozycji społeczno-ekonomicznej... Szczególnie istotne było w tym kontekście zapobieganie wielkim nierównościom i posiadanie przez wszystkich pewnego minimum zamożności”.¹ Wynika z tego, że realizacja wspomnianego prawa człowieka nie tylko ważna jest ze względu na fundamentalne wartości, jakimi są ludzka godność i wolność, ale również jest to instrument osiągnięcia spójności społecznej, o którą tak bardzo troszczy się współczesny świat cywilizowany.

Z tego prawa wynikają obowiązki władzy publicznej w zakresie stworzenia i utrzymania systemu instytucji, który szanowałby, chronił i realizował to prawo. Ma ono jako prawo człowieka absolutny priorytet moralny, tzn. niczym nie można usprawiedliwić jego nieposzanowania, niechronienia i nierealizowania. Władza publiczna, która nie wywiązuje się ze swych obowiązków w tym względzie podlega delegitymizacji i staje się władzą bezprawną niezależnie od formalnie obowiązujących przepisów oraz rodzaju systemu politycznego, z jakim mamy do czynienia.

Prawo do MDG

W wielu aktach normatywnych o randze międzynarodowej prawo to zostało wyraźnie potwierdzone. Wspomnieć tu należy Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ONZ, 1966, ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.) ustanawiający prawo każdego do zabezpieczenia społecznego (art.9) i prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego i jego rodziny (art.11). Istotna jest też Konwencja Praw Dziecka (ONZ, ratyfikowana przez Polskę w 1991 r.) stwierdzająca, że państwa powinny uznać „prawo każdego dziecka do korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczeń socjalnych” i mają podejmować „niezbędne kroki do osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa zgodnie z ich prawem wewnętrznym” (art. 26), a także powinny uznać „prawo każdego dziecka do poziomu życia odpowiadającego jego rozwojowi fizycznemu, psychicznemu, duchowemu, moralnemu i społecznemu” (art. 27).²

¹ Desmond King i Jeremy Waldron *Citizenship, Social Citizenship and the Defence of Welfare Provision*, British Journal of Political Science, 1988, tom 18 nr 4, s: 425-6, 428.

² W polskiej Konstytucji mamy artykuły mówiące o tym, że „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia” (art. 88) oraz „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy” (art. 91). Niestety ten drugi powoduje, że pierwszy okazać się może fikcją. Sąd Najwyższy wydał wyrok w uzasadnieniu którego stwierdzono w odniesieniu do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, że jest on „przykładem umowy międzynarodowej, która nie

Na szczególną uwagę zasługuje Europejska Karta Społeczna (EKS, dokument Rady Europy, wersja z 1961 i wersja zrewidowana z 1996 roku) wybiórczo ratyfikowana przez Polskę w 1997 w wersji pierwotnej i tylko podpisany w wersji zrewidowanej (2005). W artykule 13 „Prawo do pomocy społecznej i medycznej” zobowiązano tam państwa strony m.in. do zapewnienia, by „każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan”. Niestety akurat ten paragraf nie został przez Polskę ratyfikowany. Być może istnieje jakiś sposób wyjaśnienia tej decyzji, ale niczym nie można jej usprawiedliwić. W Zrewidowanej EKS z 1996 r. w artykule 30 ustanowiono prawo każdego do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a w 31 – prawo każdego do mieszkania. Poza tym, że Polska nie ratyfikowała Zrewidowanej EKS, nie podpisała i nie ratyfikowała też protokołu dodatkowego z 1995 r., który umożliwia organizacjom europejskim występowanie do Komitetu Praw Społecznych Rady Europy ze skargami na państwa strony Karty zaniedbujące swoje obowiązki w zakresie ratyfikowanych praw.³

W Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników WE z 1989 r., drugi obok Europejskiej Karty Społecznej filar polityki społecznej Unii Europejskiej⁴, w tytule pierwszym, w części ochrona socjalna (art. 10) zapisano „Osoby znajdujące się poza rynkiem pracy ze względu na brak dostępu do niego – bądź też nie mające możliwości powrotu na ten rynek – i pozbawione środków utrzymania, powinny posiadać prawo do korzystania ze środków i świadczeń w odpowiedniej wysokości, stosowanie do ich osobistej sytuacji”. W części pt. „osoby starsze”, mamy art. 25 „Każda osoba po osiągnięciu wieku emerytalnego, która nie może uzyskać prawa do emerytury i która nie posiada innych środków utrzymania, powinna mieć prawo do korzystania z odpowiednich środków oraz pomocy społecznej i opieki medycznej stosowanie do jej indywidualnych potrzeb”.

Ponadto w Karcie Praw Podstawowych UE w art. 34 „Zabezpieczenie i pomoc społeczna” w ust. 3 czytamy, że „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i pomocy mieszkaniowej dla zapewnienia godnej (*decent*) egzystencji wszystkim osobom, którym brakuje wystarczających zasobów...”.

Schodząc na poziom ogólnych wskazówek co do sposobu realizacji tych praw, zostały one sformułowane oficjalnie zarówno przez Radę Europy, jak i przez Unię Europejską. Ta pierwsza wydała zalecenie „na temat głębokiego ubóstwa i wykluczenia społecznego: ku gwarantowanemu minimalnemu poziomowi zasobów” (1992). Rozpoczyna ją deklaracja wielkiej troski o to, że „głębokie, trwałe i rozpowszechnione ubóstwo wyklucza rosnącą liczbę osób i rodzin z normalnych procesów, relacji i udogodnień cywilizowanych społeczeństw”, a „marginalizacja i wykluczenie społeczne najsłabszych ekonomicznie są symptomami rozkładu moralnych i kulturowych podstaw naszych społeczeństw: są one

może być bezpośrednio stosowana, bowiem stosowanie jej jest uzależnione od wydania ustawy”. Wyrok SN z dnia 8 lutego 2000 r. II UKN 374/99. Na tę dziwną właściwość polskiej Konstytucji lub jej interpretacji przez sady zwrócił uwagę Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, zajmujący się monitoringiem realizacji MPPGSiK w państwach, które go ratyfikowały.

³ Finlandia dopuściła możliwość składania skarg nawet przez organizacje krajowe. Jedną ze skarg pozytywnie rozpatrzonych przez Komitet złożyła przeciwko Francji Europejska Federacja Organizacji Narodowych Pracujących z Bezdonnymi (FEANTSA) oraz organizacja międzynarodowa ATD Czwarty Świat. Więcej na temat tego rozstrzygnięcia: P. Kenna, M. Uhry *Francja naruszyła prawo mieszkaniowe Rady Europy*: <http://www.atd.org.pl/IMG/pdf/Francja_naruszyła_prawo_mieszkaniowe_pl.pdf>; oraz R. Brillat *Skuteczne wdrażanie prawa mieszkaniowego bezdomnych oraz osób o złych warunkach mieszkaniowych: rola Europejskiej Karty Społecznej*: <http://www.atd.org.pl/IMG/pdf/Skuteczne_wdrażanie_-_rola_Karty.pdf>. Lista skarg złożonych dotychczas: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp>.

⁴ Patrz Traktat Rzymski zmieniony Traktatem Amsterdamskim, art. 136, w projekcie Traktatu Konstytucyjnego i Lizbońskiego pozostawiony bez zmian w tym zakresie.

przeciwnie – i mogą stwarzać zagrożenie – zasadom zdrowej demokracji”. Za główną zasadę i cel polityki uznano zaś „gwarantowanie przyzwoitego minimum poziomu zasobów dla osób znajdujących się w potrzebie”. W związku z tym systemy zabezpieczenia społecznego powinny zostać zreformowane by być zgodne z tą zasadą i skutecznie osiągać ten cel.

W przypadku UE wspomnieć należy o dwóch zaleceniach z 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów oraz pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG) i w sprawie zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG) oraz o zaleceniu w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy z 2008 r. (2008/867/WE). W pierwszym zalecono państwom członkowskim, aby uznały „podstawowe prawo jednostki do odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających życie z poszanowaniem godności ludzkiej za element kompleksowej i konsekwentnej strategii przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego” we wszystkich jego odmianach. Ponadto uznano m.in., że „prawo to nie podlega ograniczeniom czasowym, pod warunkiem spełnienia warunków kwalifikujących”. W drugim z zaleceń czytamy m.in., że pierwszym zadaniem systemów ochrony socjalnej jest „zagwarantowanie poziomu środków umożliwiających zachowanie ludzkiej godności”. Część dotyczącą MDG w zaleceniu z 2008r. rozpoczyna następujące zdanie: „Uznanie podstawowego prawa każdej osoby do uzyskiwania środków i pomocy społecznej w stopniu wystarczającym do godnego życia w ramach spójnego i konsekwentnego zwalczania wykluczenia społecznego”.

W 2000 r. w Nicei państwa członkowskie UE uzgodniły cele Europejskiej Strategii Integracji Społecznej. Oto jeden z nich: „Organizować systemy zabezpieczenia społecznego w taki sposób, aby w szczególności zagwarantować by każdy miał wystarczające zasoby konieczne by żyć zgodnie z ludzką godnością”. Wśród nowych celów tej strategii z 2006 r. mamy „ostateczną likwidację ubóstwa i wykluczenia społecznego”, do osiągnięcia czego instrumentem ma być m.in. zapewnienie „dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społeczeństwa...”.

MDG w teorii i praktyce

Z instytucją MDG związane są co najmniej trzy problemy o charakterze nazewnictwo-pojęciowym. Pierwszy z nich dotyczy odróżnienia radykalnych propozycji od umiarkowanej wersji, która charakteryzuje współczesną pomoc społeczną. Drugi dotyczy tego, że w różnych krajach różnie nazywa się ową umiarkowaną wersję. Trzeci zaś polega na tym, że MDG są częścią większych całości, na które składają się pozostałe świadczenia pieniężne i świadczenia w postaci usług społecznych.

Instrumenty realizacji wspomnianego wyżej prawa i związanych z jego realizacją celów w społeczeństwach podobnych do naszego określa idea zagwarantowania minimalnego dochodu każdemu. Idea ta występuje pod wieloma nazwami: dochód podstawowy (*basic income*), minimalny dochód gwarantowany (*minimum guaranteed income*), dodatek państwowy (*state bonus*), kredyt społeczny (*social credit*), dywidenda społeczna (*social dividend*), realny dochód minimalny dla wszystkich (*real minimum income for all*), dochód za uczestnictwo (*participatory income*), powszechny dochód podstawowy (*universal basic income*), negatywny podatek dochodowy (*negative income tax*), dywidenda obywatelska (*citizen's dividend*) czy dochód obywatelski (*citizen's income*).

Z kolei umiarkowana wersja, która jest mniej lub bardziej integralną częścią pomocy społecznej, nazywana jest „minimalnym dochodem” (Francja, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Łotwa), ale w innych krajach stosuje się określenie „pomoc społeczna” (Austria, Niemcy, Holandia, Dania, Szwecja, Czechy, Polska, Szwajcaria, Malta), mniej popularne nazwy to „dochód integracyjny” (Belgia, Portugalia), „pomoc publiczna” (Cypr), „wsparcie dochodowe” (Wielka Brytania), „uzupełniający zasiłek socjalny” (Irlandia) czy „zasiłek

socjalny” (Litwa).⁵ Biorąc pod uwagę to, jak złożony jest nasz system pomocy społecznej, chociażby od strony świadczeniowej (pieniężne, rzeczowe, usługowe, środowiskowe i stacjonarne), sprowadzenie go do MDG wydaje się być bardzo ryzykowne (w dalszej części traktuję zasiłek okresowy jako główny element polskiego systemu w tym zakresie).

W praktyce idea zapewnienia obywatelom minimalnych zasobów może być realizowana pomiędzy dwoma biegunami - od bardzo selektywnego i warunkowego wsparcia dochodów ubogich osób czy gospodarstw domowych, do uniwersalnego i bezwarunkowego dochodu dla każdego (o statusie obywatela lub stałego mieszkańca). We wszystkich przypadkach mamy jednak do czynienia z prawem podmiotowym o charakterze roszczeniowym (polski zasiłek okresowy z ustawy o pomocy społecznej nabył te cechy dopiero w 2004 r. o czym dalej).⁶

Cechy bardziej radykalnych rozwiązań, którymi nie będę się tu zajmował, w rodzaju powszechnego dochodu podstawowego⁷, można podsumować następująco:

- nie wymaga spełnienia kryterium dochodowego,
- może być adresowany lub powszechny,
- zastępuje wszystkie lub niektóre świadczenia pieniężne z systemu zabezpieczenia społecznego,
- może dotyczyć dochodu pieniężnego lub rzeczowego,
- może stanowić majątek (np. fundusz możliwości dla każdego dziecka) albo miesięczny lub roczny dochód.

Definicję umiarkowanych instrumentów gwarantowania obywatelom minimalnych zasobów sformułował względnie niedawno Ramon Pena Casas: „Minimalny dochód gwarantowany jest wyrazem powszechnego i nieskładkowego oraz podmiotowego i nieuznaniowego prawa do pomocy społecznej, ogólnie zagwarantowanego w postaci dochodu zróżnicowanego w zależności od kryterium środków utrzymania. Jest to główny filar systemu świadczeń adresowanych i działa jako (część) ostateczna sieć ochrony socjalnej, aby zapobiec (głębokiemu) ubożeniu lub życiu poniżej standardów, uznanych za godne przez społeczeństwa krajowe, jednostek lub gospodarstw domowych, które nie podlegają innym programom ochrony socjalnej i mają niedostateczne zasoby”.⁸

Charakterystykę umiarkowanej wersji realizacji wspomnianych praw człowieka przedstawiła Janina Szumlicz, która praktyczny wyraz idei minimalnego dochodu gwarantowanego zdefiniowała tak: „system rozwiązań prawno-organizacyjno-finansowych, który daje obywatelowi prawo roszczenia o posiadanie minimum środków służących jego utrzymaniu, które to minimum jest określane przez rząd, gwarantowane przez państwo i finansowane z podatków”.⁹ Szczegółowa lista cech konstrukcyjnych takiego systemu:¹⁰

1. „istnienie ogólnego prawa podmiotowego do minimalnego dochodu gwarantowanego (lub podobnie nazywanego),
2. istnienie dodatkowych, szczegółowych warunków podmiotowych (kryteriów), od których spełnienia uzależnione jest nabycie konkretnych, szczegółowych roszczeń,

⁵ R. P. Casas *Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes*, s. 17.

⁶ Należy pamiętać, że radykalna idea powszechnego dochodu obywatelskiego (PDO) prawie nigdzie dotąd nie została zrealizowana w praktyce i istotnie różni się od istniejących rozwiązań z zakresu świadczeń społecznych związanych z pomocą społeczną i ogólniej systemem zabezpieczenia społecznego.

⁷ Zestaw tekstów i odnośników na ten temat patrz: <www.dochodpodstawowy.pl>.

⁸ R. P. Casas *Minimum income standards in enlarged EU: Guaranteed Minimum Income Schemes*, s. 18.

⁹ J. Szumlicz *Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993, s. 13.

¹⁰ Tamże, s. 14.

3. na ogół istnienie kilku poziomów minimum dochodów, zróżnicowanych wg typów gospodarstwa domowego (jednostką zasilania jest więc zwykle gospodarstwo domowe, a nie jednostka),
4. oparcie systemu pomocy na zasadzie kompensacji (wyrównania) do poziomu ustalonego jako minimum dla danego przypadku (typu gospodarstwa domowego),
5. waloryzowanie poziomów minimum (a tym samym i zasiłków wyrównawczych),
6. stosowanie wyłączeń i zwolnień dotyczących niektórych źródeł dochodów, przy ustalaniu konkretnej sytuacji materialnej zainteresowanego (uwzględnia się wszystkie składniki i źródła dochodów, w tym także rzeczowe, łącznie z majątkiem od czego ewentualnie stosuje się wyłączenie),
7. ograniczanie okresu pobierania (przyznania) zasiłku wyrównawczego,
8. wyłączenia mechanizmu ewentualnego dochodzenia zwrotu kosztów udzielonej pomocy (wyplaconych zasiłków wyrównawczych), z określeniem szczegółowych zasad i kryteriów w tym względzie,
9. powiązanie prawa do MDG z dodatkowymi uprawnieniami służącymi zaspokajaniu innych podstawowych potrzeb takich, jak np. zdrowie, mieszkanie, edukacja,
10. istnienie MDG nie wyklucza istnienia obok niego różnych specjalnych systemów wsparcia dochodowego o ograniczonym zakresie podmiotowym, terytorialnym itp.”

Komisja Europejska przedstawiła tylko jeden raport z realizacji zalecenia 92/441 w państwach członkowskich (1998 r.). Nie we wszystkich państwach UE15 stwierdzono istnienie programów typu MDG (nie miała go Grecja i Włochy). Wnioski z raportu przedstawia tabela.

Tabela 1. MDG w UE, podstawowe wnioski z 1998 r.

Podstawowa cecha	Wnioski
Sieć bezpieczeństwa socjalnego	Minimalne dochody pokrywają podstawowe potrzeby w sytuacji kryzysu finansowego. Są nieskładkowe, finansowane z podatków i wtórne do solidarności rodzinnej.
Udział innych świadczeń	Programy minimalnych dochodów nie działają w izolacji, ale raczej jako część systemu różnych zasiłków i usług społecznych oraz pomocy rzeczowej.
Gotowość do podjęcia pracy	12 państw członkowskich wymaga, aby odbiorcy MDG byli gotowi do podjęcia pracy lub szkolenia zawodowego. Wyjątki dotyczą osób chorych, niepełnosprawnych, opiekujących się małymi dziećmi lub niepełnosprawnymi dorosłymi.
Wsparcie społeczne	Połowa państw członkowskich ustanowiła środki społecznej integracji często powiązane ze szkoleniem i zatrudnieniem (np. nie uwzględnianie pewnej części osiągniętych dochodów przy ustalaniu wysokości MDG, tj. możliwość łączenia dochodów z pracy z MDG).
Łagodzenie ubóstwa	Koszty MDG są niewielkie w porównaniu z ogólnymi wydatkami na ochronę socjalną, ale dla większości otrzymujących je rodzin są głównym źródłem dochodu. Ich wysokość jest znacznie zróżnicowana w państwach członkowskich.
Grupy docelowe MDG	Wzrastająca liczba poszukujących pracy, ludzi doznających krytycznych sytuacji życiowych, samotnych mężczyzn i rodzin niepełnych stanowi większość pobierających MDG.

	Niektóre grupy utrzymują się z MDG przez długi okres.
Od zasiłku dla bezrobotnych do MDG	Ograniczenia dotyczące zasiłków dla bezrobotnych sprawiają, że MDG jest jedyną możliwością dla osób bez pracy. Niemniej w każdym państwie członkowskim część odbiorców MDG pracuje. Np. dotyczy to połowy odbiorców MDG w Szwecji (z tego 20% pracuje w pełnym wymiarze), 13% we Francji, Holandii i Finlandii, 8% w Luksemburgu, 7,4% w Niemczech i 5,3% w Portugalii. Zjawisko to staje się obecnie bardziej widoczne. Związane jest to ze wzrostem zatrudnienia w niepełnym wymiarze czy zatrudnienia nietypowego.
Bariery utrudniające uniezależnienie się od MDG	Niepewność sytuacji na rynku pracy, brak aktywnego wsparcia w poszukiwaniu pracy i zdobywaniu kwalifikacji oraz skomplikowane przepisy i trudne procedury dotyczące uprawnień do innych świadczeń (np. rent dla osób niepełnosprawnych) mogą przyczyniać się do przedłużonego korzystania z MDG
Rola usług prozatrudnieniowych	Powinny być bardziej skoordynowane z systemem MDG obsługiwanym przez administrację pomocy społecznej i w większym stopniu dostępne dla jej klientów. Jednym z przykładów dobrych praktyk była budowa skoordynowanego systemu koordynacji usług i świadczeń na zasadzie jednego okienka w Holandii.
Działania poprawiające zatrudnialność odbiorców MDG	Duża konkurencja oraz brak podstawowych umiejętności i kompetencji przeszkadza w uczestnictwie w ogólnych programach szkoleniowych, stąd też dla odbiorców MDG powinny być przewidziane specjalne programy również z uwzględnieniem udziału i bodźców dla zatrudniających. W większości państw członkowskich istnieje możliwość udziału w pracach społecznie użytecznych organizowanych przez samorządy. Najbardziej preferowaną opcją jest zatrudnienie subsydiowane w trzecim sektorze
Dostęp do rynku pracy	Państwa członkowskie stosują kilka instrumentów poprawiających dostęp do rynku pracy (np. obniżanie kosztów pracodawców poprzez obniżanie składek lub dofinansowanie zatrudnienia, społeczna odpowiedzialność i partnerstwa z biznesem i związkami zawodowymi, przedsiębiorstwa integrujące – gospodarka społeczna, wspieranie samozatrudnienia) i przywiązują specjalną uwagę do tego, aby przejście do płatnej pracy nie wiązało się ze zmniejszeniem dochodu. Kilka państw członkowskich wprowadziło dla ułatwienia podejmowania pracy (m.in. w niepełnym wymiarze) okresy przejściowe, kiedy można łączyć ze sobą świadczenie i płacę do pewnej wysokości oraz świadczenia związane z podejmowaniem pracy (kredyty podatkowe). Bodźcem do poszukiwania pracy mogłoby obniżenie poziomu MDG, ale nie robi się tego, uznając go za minimum egzystencji. Stosuje się jednak sankcje (np. zawieszanie świadczenia) w razie porzucania pracy lub odmowy uczestnictwa w zajęciach integracyjnych.
Indywidualne drogi do	Tylko mniejszość świadczeniobiorców zdolna jest do podjęcia

integracji	odpłatnej pracy. Żeby to poprawić stosowano nową metodę kontraktów socjalnych opartych na indywidualnych planach działania, w których odbiorcy MDG zobowiązują się do zaangażowania w osobiste projekty. Towarzyszą im wsparcie i usługi ułatwiające długookresowe planowanie własnego rozwoju z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej i w innych wymiarach. Niekiedy kontrakty podpisywały też lokalne komitety integracyjne (przedstawiciele społeczności).
------------	---

Źródło: Commission report on the implementation of the Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems, (COM(98)774 final), 1998.

Raport Komisji kończy kilka trudnych pytań, dotyczących dylematów i przyszłych kierunków rozwoju systemów, które mają zapewnić MDG. Zamieszczam je w kolejnej tabeli.

Tabela 2. Pytania dotyczące przyszłości MDG z perspektywy roku 1998

Temat	Pytania
Optymalizacja ochrony socjalnej	<ul style="list-style-type: none"> • Jak lepiej zaspokajać podstawowe potrzeby z uwzględnieniem świadczeń powiązanych z MDG (mieszkaniowych, rodzinnych, medycznych)? • Czy można MDG uczynić bardziej spójnym z innymi zasiłkami, w szczególności dla bezrobotnych i emerytów? • W jakim zakresie systemy MDG mogą być stosowane do podwyższania czy uzupełniania dochodów z pracy? • Jak poprawić funkcjonowanie tych programów dla korzyści ich adresatów?
Wzrost dostępu do zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> • Jak możemy pomóc odbiorcom MDG w pełniejszym uczestnictwie w ogólnych szkoleniach i innych prozatrudnieniowych programach? • Konieczne jest stosowanie środków specyficznych, jeśli tak, to z jakich powodów i jakich rodzajów? • Jakie są najlepsze sposoby ułatwiania przejścia z MDG do płacy bez utraty dochodu netto? • Czy możemy poprawić jakość zatrudnienia oferowanego i dostępnego dla odbiorców MDG?
Rozwijanie społecznej i ekonomicznej integracji	<ul style="list-style-type: none"> • Jakie są prawa i obowiązki odbiorców MDG i osób będących na ich utrzymaniu? • Jak zorganizować odpowiedzi na wielowymiarowe społeczne i ekonomiczne problemy, które dotyczą odbiorców MDG? • Co nam mówi rosnąca liczba odbiorców MDG o społecznych i gospodarczych programach promujących społeczne uczestnictwo i społeczną spójność? Jakie rozwiązania poprawiłyby społeczną inkluzję?

Źródło: jak do poprzedniej tabeli, s. 19

MDG w Polsce

W Polsce próbowano zrealizować ideę MDG poprzez wprowadzenie nowych zasad wypłacania zasiłku okresowego z pomocy społecznej w połowie lat 90. Proces legislacyjny trwał od sierpnia 1995 do lipca 1996. Interesujące, że projekt zgłosił rząd, którego przedstawiciele w trakcie prac parlamentarnych wycofali poparcie dla własnej propozycji. Ostatecznie zasiłek okresowy został świadczeniem fakultatywnym („może być przyznany”) i jego rola w zabezpieczeniu potrzeb finansowych osób, których sytuacja pogorszyła się w wyniku bezrobocia, stała się z czasem marginalna. W systemie zabezpieczenia społecznego powstała przez to wielka dziura, a osoby bezrobotne tracące prawo do zasiłku dla bezrobotnych i nie będące samotnymi rodzicami praktycznie pozbawiono pomocy dochodowej.

Szansę na uszczelnienie polskiej sieci bezpieczeństwa socjalnego zmarnowano również przy okazji dostosowywania naszego prawa do prawa UE. Zadania Polski w zakresie zalecenia 92/441/EWG określił „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” (NPPC) przyjęty przez Radę Ministrów 23.06.1998 r. W raporcie z realizacji tego programu zamieszczono jednak następującą informację (s.140): „dostosowanie prawa do zalecenia 92/441 dotyczącego wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków oraz pomocy społecznej w systemach ochrony społecznej (27.19. Priorytet). Po przeprowadzeniu analizy postanowień zalecenia, jak też ustaleniu orientacyjnych kosztów ich wdrożenia, które przekroczyłyby możliwości poniesienia ich przez budżet państwa, podjęta została decyzja w sprawie zaniechania realizacji tego priorytetu”. Owych „analiz i ustaleń kosztów” nie opublikowano. Problematyka zaleceń 92/441 i 92/442 nie pojawia się już w kolejnych wersjach „Narodowego programu...” z lat 1999 i 2000.

W „Stanowisku negocjacyjnym Polski w obszarze polityka społeczna i zatrudnienie” przyjętym przez Radę Ministrów 25 maja 1999 znajdujemy m.in. takie stwierdzenia: „Polska akceptuje całość *acquis communautaire* w obszarze <<Polityka społeczna i zatrudnienie>>. Polska podejmie konieczne działania prowadzące do wdrożenia *acquis communautaire* w obszarze <<Polityka społeczna i zatrudnienie>>, zgodnie z przedstawioną wyżej deklaracją, do dnia 3 grudnia 2002 roku i nie będzie domagała się derogacji w tym obszarze...”; „Szczególne znaczenie ma zalecenie dotyczące wspólnych kryteriów w zakresie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (92/441/EWG). Zalecenie dotyczące zbieżności celów i polityk ochrony socjalnej (92/442/EWG) definiuje cele, zgodnie, z którymi polityka takiej ochrony winna być kształtowana (gwarantowanie dochodów na poziomie umożliwiającym godne życie, dostęp do opieki zdrowotnej, popieranie integracji społecznej i gospodarczej, gwarancja odpowiedniego poziomu życia po zaprzestaniu pracy, ustanowienie lub rozwinięcie ochrony socjalnej dla osób pracujących na własny rachunek). Cele polskiej polityki w zakresie ochrony socjalnej zbieżne są z zapisami zawartymi w decyzjach, zaleceniach i rezolucjach”.

W informacji rządu RP dla Sejmu, obejmującej stan negocjacji na 1 stycznia 2000 zapisano: „Komisja Europejska zapoznana została z polskim systemem pomocy społecznej oraz z działaniami na rzecz integracji i wyrównywania szans osób niepełnosprawnych. Podczas *screeningu* przedstawiciele Komisji zgodzili się z opinią, że system ten oparty jest na zasadach zgodnych ze standardami określonymi w zaleceniach WE, z **wyjątkiem minimalnego dochodu gwarantowanego** (zalecanego, ale nie wymaganego przez prawo WE)” (pogrubienie autora).

Reasumując, rząd w pierwszym programie przygotowawczym do członkostwa w UE z 1998 r. zamieszcza priorytet (27.19) dostosowania polskiej pomocy społecznej do zalecenia 92/441. W raporcie o wykonaniu tego programu stwierdza się, że wdrożenie zalecenia 92/441 przekracza możliwości polskiego budżetu i priorytet 27.19 zostaje wykreślony z programu,

nie pojawiając się już w dwóch kolejnych wersjach NPPC. W stanowisku negocjacyjnym w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia przyjętym przez rząd w maju 1999 r. zapisano, że nasz system prawny w zakresie pomocy społecznej zmierza do realizacji celów podobnych do tych zapisanych w zaleceniu 92/442. Realizacja tych celów wymaga jednak ustanowienia MDG (zalecenie 92/441), a co do tego, że nasza pomoc społeczna nie spełnia kryteriów MDG nie miała wątpliwości Komisja Europejska. Zmieraliśmy więc do celów nie ustanawiając koniecznych do tego instrumentów.

W 2004 roku uchwalono nową ustawę o pomocy społecznej, w której zmieniono zasady przyznawania zasiłku okresowego. Jest to obecnie zadanie własne gminy o charakterze obligatoryjnym, tzn. „może być przyznany” zastąpiono wyrażeniem „przysługuje”. Dodano jednak cztery sytuacje („w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia” uprawnień do innych świadczeń), które zapewne będą traktowane jako dodatkowe kryteria, poza ubóstwem dochodowym, które trzeba będzie spełnić, aby otrzymać zasiłek. Dlaczego nie wystarczy być po prostu ubogim pod względem dochodu? W społeczeństwie rynkowo-dobroczynnym to wystarcza by czuć się obywatelem drugiej kategorii. Czy nie można prowadzić pracy socjalnej z osobami, które mają zapewnione minimum egzystencji? Zapewne można, ale wtedy trzeba się bardziej starać, ponieważ samo straszenie odebraniem zasiłku nie działa. Metoda kija i marchewki może jest skuteczna wobec dzieci, ale jeżeli traktujemy tak ludzi dorosłych, jest to upokarzające i bezmyślne. Stanisław Rychliński uznał ongiś, że w zakres nowoczesnej polityki społecznej nie wchodzi tradycyjna „opieka społeczna”. Obecnie widzimy, jak tradycyjna opieka społeczna wypiera nowoczesną politykę społeczną.

Drugi interesujący aspekt nowego zasiłku okresowego to sposób ustalenia jego wysokości. Zastosowano tu zasadę wyrównywania do poziomu kryterium dochodowego, tzn. wysokość zasiłku równa się kryterium odjąć dochód gospodarstwa domowego (z ograniczeniem wysokości dla jednoosobowych gospodarstw domowych). Myliłby się zapewne ktoś, kto chciałby wnioskować stąd, że kwota zasiłku ma być równa tej różnicy, zastosowano bowiem fortel następujący: „zasiłek okresowy ustala się... do wysokości różnicy”. Co to znaczy dowiadujemy się z dalszej części artykułu 38 - kwota zasiłku nie może być niższa niż 50% różnicy, a potem jeszcze dodano, że nie może być niższa niż 20 zł. Załóżmy, że ktoś ma dochody brane pod uwagę przez ustawę o pomocy społecznej w wysokości 800 zł i żyje w gospodarstwie domowym złożonym z czterech osób. Kryterium dochodowe wynosi w takiej sytuacji 316 zł na osobę, a więc zasiłek okresowy może być przyznany do wysokości 232 zł, ale nie może być niższy niż 116 zł. Jeżeli spojrzymy jednak do artykułu 147 zobaczymy, że w tym przypadku w 2004 „minimalna wysokość zasiłku okresowego wynosi... 15% różnicy”, czyli 34,8 zł. W 2005 r. będzie to już 20%, a więc 46,4 zł, a w 2006 i 2007 25%, czyli 58 zł. W tych właśnie latach rząd dał gminom dotację celową na pokrycie wydatków związanych z wypłatą tak określonych zasiłków okresowych.

Dopiero od 2008 r. kwota zasiłku rzeczywiście nie może być niższa niż 50% różnicy między dochodem gospodarstwa domowego a kryterium dochodowym. Prawdopodobnie to sprawiło, że średnia wysokość zasiłku okresowego wzrosła ze 174 zł w 2007 r. do 266 zł rok później (za to częstotliwość zmniejszyła się z 6 do 5 miesięcy).¹¹ Zdecydowano też na stałe wprowadzić zasadę finansowania tego obowiązkowego zadania własnego gminy z dotacji celowej. W praktyce zapewne zdecydowana większość gmin wypłaca tylko te 50% (zakładając oczywiście, że pieniądze z dotacji celowej są przekazywane na czas i w odpowiedniej wysokości), gdyż w innym przypadku musiałyby dołożyć z własnego budżetu. Nadal samo ubóstwo (dochodowe według kryteriów ustawowych) nie stanowi jedyne

¹¹ Dane za MPiPS.

warunku przyznania zasiłków z pomocy społecznej. Jednocześnie musi występować jedna z czternastu sytuacji określonych w art. 7.¹²

Znaczenie zasiłku okresowego dla ograniczenia ubóstwa w skali całego społeczeństwa było minimalne przed 2004 r. i zapewne jest takie nadal. Na podstawie Badań Budżetów Gospodarstw Domowych z 2003 r. Katarzyna Piętka stwierdziła, że udział tego świadczenia w dochodach ogółem ubogich według kryterium z ustawy o pomocy społecznej wynosił zaledwie 0,6%, a łącznie z zasiłkiem stałym – 2%. Różnica między hipotetyczną a aktualną stopą ubóstwa w skali całej populacji przy uwzględnieniu zasiłku okresowego wynosiła 0,2, a stałego – 0,7, czyli łącznie, gdyby nie było w ogóle tych zasiłków hipotetyczna stopa ubóstwa wzrosłaby o 0,9 punktu procentowego.¹³ Wobec tego faktu można przyjąć co najmniej dwa stanowiska. Pierwsze może być takie, że polski MDG w postaci pomocy społecznej jest o wiele za niski i zbyt mało dostępny, aby mieć większe znaczenie dla sytuacji ubogich. Drugie zaś polega na wyciągnięciu wniosku, iż MDG to raczej zbiór świadczeń pieniężnych, które nie mają charakteru ubezpieczeniowego, ale nadal spełniają kryteria definicyjne MDG, czyli poza pieniężną pomocą społeczną również co najmniej zasiłki rodzinne, dodatki do zasiłków rodzinnych, dodatki mieszkaniowe.¹⁴ W kategoriach celu eliminacji ubóstwa dochodowego to i tak ograniczony zbiór, gdyż większą rolę w tym zakresie odgrywają świadczenia ubezpieczeniowe, czyli emerytury i renty.

W Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej zauważono, że „problem ubóstwa dotyczy właśnie rodzin, których głównym źródłem utrzymania są świadczenia społeczne, najczęściej zaliczają się do nich zasiłki z pomocy społecznej lub zasiłki z tytułu bezrobocia. Dla tej grupy rodzin stopa ubóstwa skrajnego jest nadal bardzo wysoka, w 2007 r. wyniosła 24,5% wobec 28% w 2006 r.”¹⁵ Oznacza to, że MDG, rozumiany jako system zasiłków z pomocy społecznej nie wystarcza nawet na to, aby ludzie osiągnęli poziom życia wyższy niż minimum egzystencji.

Polski MDG w ujęciu porównawczym

Jak wygląda polski system MDG na tle podobnych możemy dowiedzieć się na podstawie próby klasyfikacji dokonanej przez Ewę Jansovą i Gian Lorenzo Venturinię. W swojej analizie uwzględnili trzy wymiary: zasoby przeznaczane na system MDG (mierzone udziałem wydatków w PKB), zasady uprawniające do świadczenia oraz jego poziom. Polski system, reprezentowany przez zasiłek okresowy, został zaliczony do ostatniego z ośmiu typów, czyli rudymenarnego i szczątkowego systemu pomocy. Charakteryzował się on niedofinansowaniem, bardzo restrykcyjnymi kryteriami przyznawania oraz niskim poziomem zasiłków.¹⁶

Nieco tylko mniej surową ocenę otrzymał on w ujęciu porównawczym Gianlucii Busilacchi'ego, który zastosował dwa wymiary: hojności i dostępności. Polska znalazła się wśród krajów o najniższym poziomie hojności, ale już ograniczenie dostępności w postaci warunków, które należy spełnić, aby otrzymać prawo do MDG, nie było najwyższe tylko

¹² Interesujące, że wyliczenie piętnastu sytuacji poprzedzono sformułowaniem: „Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu...”, co zwykle oznacza, że poza wymienionymi powodami mogą być też inne, jednak zaraz traktuje się te powody jako listę zamkniętą żądając spełnienia jednej z nich poza ubóstwem bez sformułowania „w szczególności”.

¹³ K. Piętka *Polityka dochodowa a ubóstwo I wykluczenie społeczne*, w: B. Balcerzak-Paradowska, S. Golinowska (red.) *Polityka dochodowa, rodzinna i pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Tendencje i ocena skuteczności*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, s. 66 i 67.

¹⁴ Można zastanawiać się nad tym, czy do tej listy włączyć renty socjalne, których przyznanie nie wymaga spełnienia kryterium dochodowego.

¹⁵ Niepublikowany materiał MPiPS.

¹⁶ E. Jansova, G. L. Venturini *Pathways of income protection. Ideal-typical configurations of minimum income scheme in the European Union*, 2009.

średnie. Razem z nami w podobnym miejscu znalazły się Litwa i Bułgaria. Interesujące, że najmniej hojne i najbardziej restrykcyjne warunki stawiała obywatelom nie tylko Łotwa, a również Francja.¹⁷

Ewa Jansova dokonała również wstępnego pomiaru odpowiedniości poziomu MDG¹⁸ w kilku krajach postkomunistycznych. Patrząc na udział MDG dla różnych typów rodzin w średniej i w 50% mediany dochodów ekwiwalentnych możemy stwierdzić, że Polska wypadła pod tym względem dużo gorzej od Litwy, Łotwy, Czech, Estonii, Słowacji i Słowenii. Biorąc pod uwagę samotnego rodzica z jednym dzieckiem Polska miała wynik odpowiednio 7% i 19,8%, podczas gdy Czechy w tym samym przypadku osiągały 51% i 101,7%.¹⁹ Szczegółowe dane dotyczące stosunku wysokości MDG do granicy ubóstwa zostały przedstawione w tabeli.

Tabela 3. Poziom zasiłków przed kosztami mieszkaniowymi jako odsetek 50% mediany dochodów ekwiwalentnych (2005)

	Czechy	Estonia	Łotwa	Litwa	Polska	Słowacja	Słowenia
Pojedyncza osoba	79,4%	42,1%	37,3%	43,5%	28,1%	67,0%	55,9%
Para	89,2%	50,5%	49,8%	58,1%	17,1%	83,5%	63,4%
Rodzic z dzieckiem	101,7%	66,9%	57,4%	67,0%	19,8%	76,4%	90,6%
Rodzic z dwójką dzieci	111,8%	75,4%	70,0%	81,7%	24,1%	69,6%	103,5%
Para z jednym dzieckiem	103,9%	60,8%	62,2%	72,6%	21,4%	88,2%	76,4%
Para z dwójką dzieci	105,9%	68,1%	71,1%	82,9%	24,5%	81,3%	86,9%
Para z trójką dzieci	113,1%	77,1%	77,8%	90,7%	26,8%	76,1%	95,9%

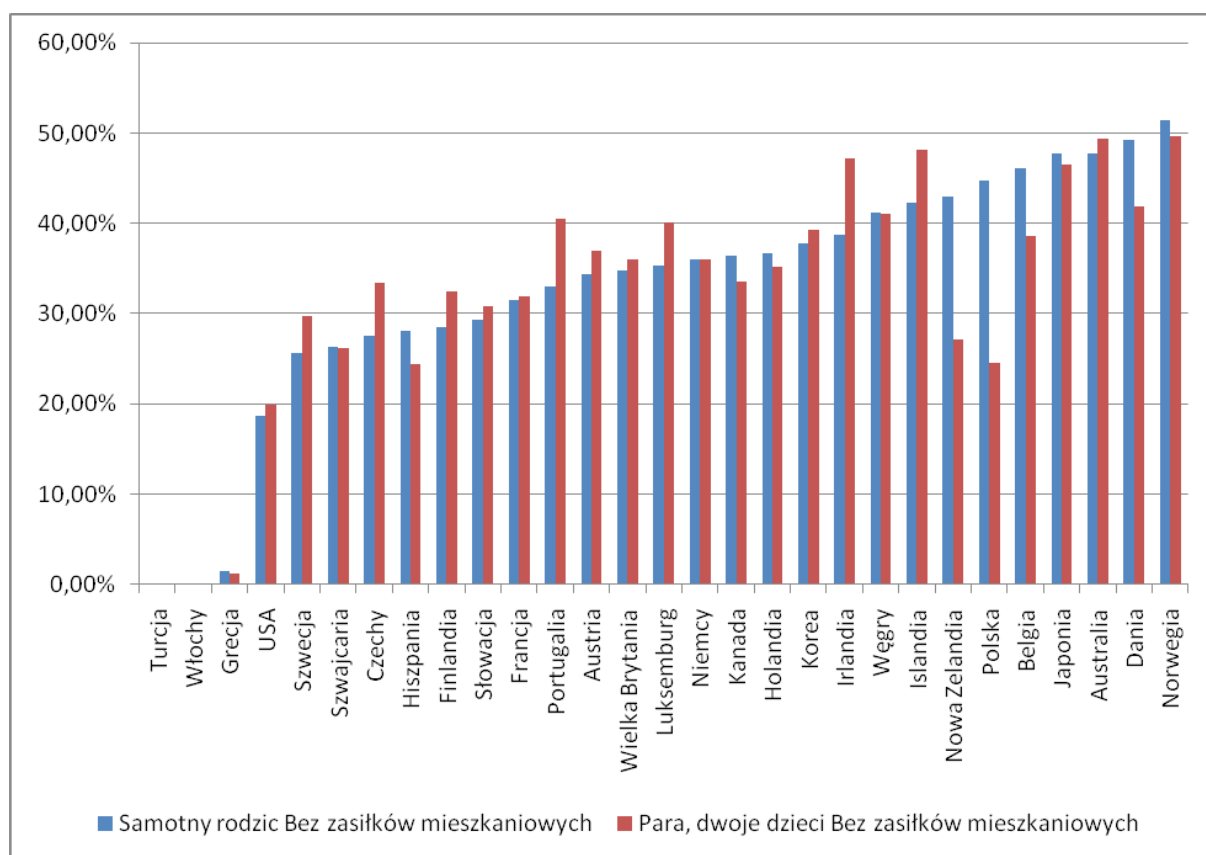
Źródło: E. Jansova *Minimum Income Schemes in Central Eastern Europe: A Comparative Analysis*, 2007, s. 15.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju również szacuje odpowiedniość poziomu świadczeń z pomocy społecznej w stosunku do mediany dochodów ekwiwalentnych. Sytuację w tym względzie dla 2007 r. oraz dwóch typów gospodarstw domowych (samotny rodzic lub para z dwójką dzieci w wieku 4 i 6 lat) przedstawiona została na wykresie.

¹⁷ G. Busilacchi *The different regimes of minimum income policies in the enlarged Europe*, 2008, s. 21. Francja niedawno zreformowała swój system MDG, patrz: Michel Legros *Minimum Income Schemes From crisis to another, The French experience of means tested benefits*, European Commission, kwiecień 2009.

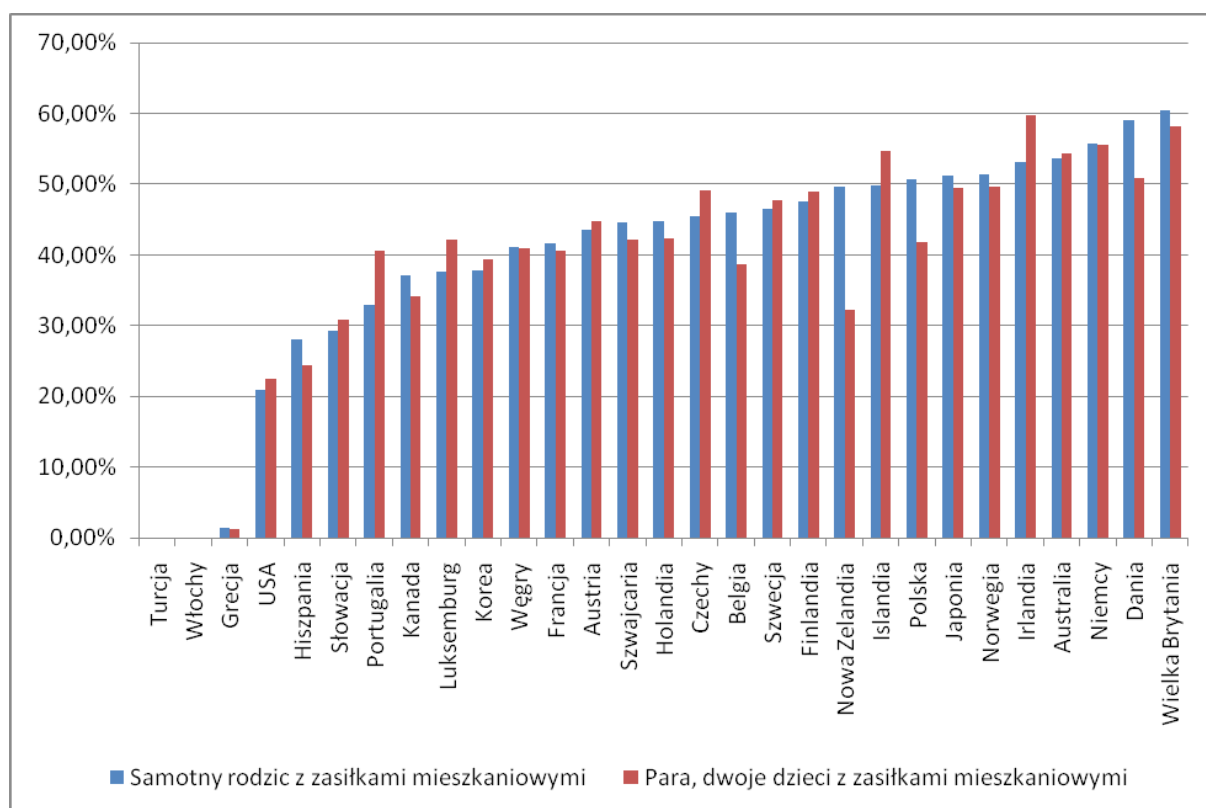
¹⁸ Poglębiona refleksja na temat tego, co to oznacza (odpowiedni w stosunku do czego, dla kogo i na jak długo oraz według kogo) patrz John Veit-Wilson *What do we mean by 'adequate' benefits?* W: J. Strelitz, R. Lister red. *Why Money Matters. Family income, poverty and children's lives*, Save the Children, London 2008. Praktyczne zastosowanie idei odpowiedniego wsparcia dochodowego patrz brytyjski projekt Minimum Income Standard: <www.minimumincomestandard.org>.

¹⁹ E. Jansova *Minimum Income Schemes in Central Eastern Europe: A Comparative Analysis*, 2007, s. 15. Nieco mniej ponury obraz otrzymał za pomocą innej metody Kenneth Nelson *Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies*, International Journal of Social Welfare, 2009, s. 7.



Źródło: dane OECD, opracowanie własne

W statystyce UE przyjmuje się, że granica ubóstwa wynosi 60% mediany dochodu ekwiwalentnego. W przypadku Polski samotny rodzic może liczyć na zasiłki (z pomocy społecznej i rodzinne) na poziomie 45%, a para rodziców - 25% mediany dochodu ekwiwalentnego. Wyróżniamy się na tle innych krajów dużą różnicą między tymi wielkościami. Widać też, że żadne z państw nie gwarantuje dochodu z zasiłków z pomocy społecznej i rodzinnych na poziomie granicy ubóstwa. Gdy włączymy do tego zasiłki mieszkaniowe sytuacja będzie się przedstawiać tak, jak na kolejnym wykresie.



Źródł: jak wyżej.

Włączenie do rozważań zasiłków mieszkaniowych sprawia, że dochód zasiłkowy zbliża się do granicy ubóstwa, ale nadal w większości krajów mamy lukę.

Jeszcze jeden sposób pokazania miejsca Polski na tle porównawczym polega na obliczeniu stopy zastępowalności netto zasiłkami dostępnymi dla długotrwale bezrobotnych (z pomocy społecznej, rodzinne, mieszkaniowe) dla różnych zarobków i typów gospodarstw domowych. W kolejnej tabeli zostanie pokazana sytuacja w tym względzie dla jednego tylko poziom zarobków 67% średniej.

Tabela 4. Stopy zastąpienia netto przy dochodzie 67% średniej oraz 5 latach przebywania w sytuacji bezrobocia

	Typ gospodarstwa domowego					
	Bez dzieci			Dwoje dzieci w wieku 4 i 6 lat		
	Pojedyncza osoba	Para z jedną osobą zatrud.	Para z dwiema osobami zatrud.	Pojedynczy rodzic	Para z jedną osobą zatrud.	Para z dwiema osobami zatrud.
Australia	44	38	53	62	73	49
Austria	51	65	51	68	80	60
Belgia	64	66	75	81	73	77
Kanada	32	49	55	59	63	69
Czechy	51	71	55	69	80	62
Dania	81	76	59	84	91	71
Finlandia	65	84	58	72	92	67
Francja	47	58	53	68	77	54

Niemcy	47	60	59	81	82	63
Grecja	0	0	50	2	2	51
Węgry	31	56	50	62	71	58
Islandia	60	80	62	71	84	68
Irlandia	76	103	52	68	95	66
Włochy	0	0	54	0	0	65
Japonia	43	60	51	73	86	53
Korea	25	40	50	54	65	50
Luxemburg	59	81	53	70	90	57
Holandia	75	90	53	73	88	58
Nowa Zelandia	53	43	58	69	52	64
Norwegia	54	77	52	81	100	55
Polska	37	53	52	67	59	61
Portugalia	24	46	52	50	70	55
Słowacja	28	44	53	46	53	57
Hiszpania	33	41	53	48	48	54
Szwecja	64	80	50	62	89	55
Szwajcaria	70	87	50	80	91	55
Turcja	0	0	50	0	0	50
Wielka Brytania	58	58	50	72	78	62
USA	9	15	54	39	46	63

Źródło: OECD, Tax-Benefit Models: <www.oecd.org/els/social/workincentives>.

Powyższe dane uzyskiwane są zwykle przy założeniu, że wszystkie osoby uprawnione zgłaszają się po pomoc i ją otrzymują. Od dawna jednak dobrze wiadomo, że tak nie jest. W Polsce nie prowadzono dotychczas badań nad tym zjawiskiem. Z szacunków dokonanych na podstawie modelu mikrosymulacyjnego Euromod dla 2005 r. wynikało, że zasiłek stały z pomocy społecznej pobierało 76% uprawnionych, a zasiłek okresowy tylko 43%.²⁰ Z szacunków na tej samej podstawie można było wyciągnąć wniosek, że zwiększenie tych odsetków do 100 dałoby zmniejszenie stopy ubóstwa o 2,8 punktu procentowego, stopa ubóstwa zmniejszyłaby się z 15,8% do 13,0% przy innych warunkach stałych.²¹

Na koniec jeszcze jedna informacja. W przedstawionym przez Arno Tauscha rankingu efektywności wydatków społecznych w walce ze skrajnym ubóstwem Polska znalazła się na szarym końcu. Na dwadzieścia trzy porównywane kraje zajęliśmy 23 miejsce. Szczegóły zostały pokazane w kolejnej tabeli.

Tabela 5. Efektywność wydatków społecznych w ograniczaniu ubóstwa skrajnego

	Indeks efektywności w ograniczaniu ubóstwa skrajnego	Miejsce w rankingu
Czechy	0,902	1
Słowacja	0,783	2

²⁰ Manos Matsaganis, Alari Paulus, Holly Sutherland *Research Note. The take up of social benefits*, European Commission, październik 2008, s. 5.

²¹ Tamże, s. 12.

Łotwa	0,733	3
Luksemburg	0,672	4
Estonia	0,657	5
Irlandia	0,648	6
Słowenia	0,615	7
Szwecja	0,592	8
Finlandia	0,566	9
Francja	0,556	10
Austria	0,555	11
Hiszpania	0,548	12
Belgia	0,529	13
Włochy	0,518	14
Holandia	0,513	15
Wielka Brytania	0,481	16
Dania	0,455	17
Grecja	0,408	18
Niemcy	0,393	19
Portugalia	0,369	20
Węgry	0,357	21
Litwa	0,214	22
Polska	0,196	23

Źródło: A. Tausch *The Efficiency of Social Expenditures in the Fight Against Extreme Poverty in Europe [Die Effizienz Der Sozialausgaben Im Kampf Gegen Extreme Armut in Europa]*, 2008, s. 7.

Postulaty w sprawie MDG

W 2009 r. opublikowano raport Sieci Niezależnych Ekspertów afiliowanej przy The Peer Review in Social Inclusion and Social Protection and the Assessment in Social Inclusion, programu finansowanego przez Unię Europejską w celu wspierania Otwartej Metody Koordynacji w zakresie integracji społecznej. Na podstawie raportów krajowych sformułowano 16 postulatów, które znajdują się w kolejnej tabeli.

Tabela 6. Postulaty Sieci Niezależnych Ekspertów do Spraw Integracji Społecznej

Temat	Postulaty
-------	-----------

Odpowiedni poziom MDG	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komisja i państwa członkowskie (PC) powinny wypracować wspólne kryteria, które byłyby użyteczne do stwierdzenia, czy ich system MDG jest zgodny z zaleceniem z 1992 r. i zaleceniem na temat aktywnej integracji z 2008. Byłaby to podstawa do raportowania, monitorowania oraz uchwalenia w przyszłości dyrektywy ramowej UE z tymi kryteriami. 2. We wszystkich krajach należałoby rozpocząć debatę na temat tego, jaki poziom MDG jest odpowiedni, żeby ludzie żyli godnie i byli chronieni przed ubóstwem i wykluczeniem, w nawiązaniu do wspólnych kryteriów, o których mowa w pierwszym postulacie. 3. Ustalenie we wszystkich PC celu i drogi dojścia w odpowiednim czasie do tego, aby MDG i inne rozwiązania świadczeniowe były odpowiedniej wysokości, np. 60% mediany dochodu ekwiwalentnego, czyli takiego, który jest przynajmniej na poziomie granicy zagrożenia ubóstwem (uchwała Parlamentu Europejskiego z 2009²²).
Waloryzacja MDG	<ol style="list-style-type: none"> 4. Konieczny jest przejrzysty i skuteczny system rocznej waloryzacji MDG, aby jego wartość dotrzymywała tempa inflacji i wzrostowi poziomu życia, zaleca się też upowszechnianie i wymianę dobrych praktyk w tym zakresie.²³
Zakres osób uprawnionych do MDG	<ol style="list-style-type: none"> 5. Te PC, których systemy MDG są bardzo skomplikowane powinny je uprościć i sprawić, aby obejmowały wszystkich (były wszechstronne i niewykluczające). 6. Te PC, w których systemy MDG nie obejmują pewnych zbiorowości, np. bezdomnych, uchodźców, występujących o azyl, nieudokumentowanych imigrantów czy Romów, powinny rozważyć uwzględnienie tych zbiorowości.
Niekorzystanie z MDG przez uprawnionych	<ol style="list-style-type: none"> 7. Wszystkie PC, które dotąd nie monitorowały niekorzystania ze świadczeń przez uprawnionych oraz powodów tego stanu rzeczy powinny to robić. Tam gdzie administracja centralna ma duży potencjał powinno się wykorzystać dane o gospodarstwach domowych, aby aktywnie sprawdzać potencjalne uprawnienia do MDG, tam gdzie nie jest to możliwe powinny być wdrażane strategie lokalne lub regionalne. Dodatkowo należy zapewnić jednolitą interpretację kryteriów uprawniających, aby przeciwdziałać dyskryminacji i rasizmowi. 8. We współpracy z PC Komisja powinna rozpowszechniać informacje o dobrych praktykach w dziedzinie zwiększania korzystania ze świadczeń MDG przez osoby uprawnione.
Bodźce do pracy	<ol style="list-style-type: none"> 9. We współpracy z PC Komisja powinna rozpowszechniać

²² European Parliament resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/2335(INI)):

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0371>>.

²³ Do tego postulatu należy dodać lekcję, jakiej nauczyły nas polskie rządy nie waloryzując kryteriów dochodowych dla uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej i rodzinnych. Rocznej waloryzacji powinny podlegać i one, aby coraz większa liczba osób i rodzin nie wypadła z systemu MDG.

	informacje o dobrych praktykach w radzeniu sobie z podwójnym wyzwaniem, aby 1) MDG skutecznie usuwały antybodźce do pracy, a praca zapewniała dochody pozwalające uniknąć ubóstwa; 2) adekwatność czy odpowiedniość MDG była gwarantowana. A to po to, aby nikt nie znalazł się poza systemem.
Powiązanie ze sobą trzech filarów aktywnej integracji (MDG, aktywizacja zawodowa, dostęp do wysokiej jakości usług społecznych)	10. Instrumenty aktywizacji zawodowej powinny być adresowane i dostosowane do sytuacji osób korzystających z MDG, które powinny mieć prawo do usług odpowiedniej jakości. To zagadnienie powinno być równie poważnie traktowane, jak kwestia sankcji i bodźców finansowych. 11. Te PC, które tego nie robią, powinny monitorować, czy odbiorcy MDG mają dostęp do wysokiej jakości usług. 12. Komisja we współpracy z PC powinna upowszechniać przykłady dobrych praktyk z zakresu wiązania i koordynacji MDG z instrumentami aktywizacji zawodowej, dostępem do usług odpowiedniej jakości w rodzaju „jednego okienka”.
Monitoring i raporty	13. Komitet Ochrony Socjalnej powinien opracować przejrzysty system monitorowania i raportowania na temat roli MDG w zapewnieniu obywatelom dochodu i usług koniecznych dla godnego życia. 14. System MISSOC powinien dokumentować rozwój systemów MDG w sposób porównawczy i systematyczny. 15. Monitoring odpowiedności, zakresu podmiotowego i niekorzystania ze świadczeń MDG i pomocy społecznej powinien też uwzględniać udział samych zainteresowanych.
Kryzys gospodarczy	16. W czasie kryzysu MDG pełni dwie ważne role – ochrony najsłabszych oraz automatycznego stabilizatora koniunktury i powinno być to uwzględniane w raportach na temat kryzysu i monitorowaniu sytuacji pod tym względem.

Źródło: Hugh Frazer, Eric Marlier *Minimum income schemes across EU Member States. Synthesis Report*, European Commission, październik 2009, s. 11-14.

Wiele z tych postulatów można bezpośrednio odnieść do Polski, gdyż nasz rząd nie należy do czołówki krajów starających się o zapewnienie swoim obywatelom skutecznej i efektywnej ochrony przed skrajnym ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Należy pamiętać o tym, że MDG jest tylko częścią większej całości, która ma na celu zapobieganie i łagodzenie ubóstwa oraz wykluczenia społecznego, zgodnie z pełnym zestawem praw obywatelskich - osobistych, politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturowych. W związku z tym w dyskusji nad postulatami dotyczącymi tego, jak zapewnić poszanowanie, ochronę i realizację praw osób najuboższych i wykluczonych, w tym prawa do MDG, pomoże nam zestawienie przygotowane przez Mary Daly dla Rady Europy.

Tabela 7. Kierunki polityki w przewyżczeniu barier w realizacji praw socjalnych w Europie

Rodzaj	Kierunki polityki
Sformułowanie praw	<ul style="list-style-type: none"> • Uprawnienia powinny być wszechstronne i bezpośrednie

i odpowiedni zapis rozwiązań prawnych i innych	sformułowane <ul style="list-style-type: none"> • Program działań w celu poprawy jakości świadczonych usług
Odpowiednie monitorowanie i stosowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa monitorowania świadczenia usług • Ocena wpływu wszystkich polityk i propozycji na realizację praw • Karty praw użytkowników • Walka z dyskryminacją i/lub różnym traktowaniem • Stworzenie Krajowego Obserwatorium Praw Społecznych
Zasoby	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Podniesienie odpowiedniości i zapewnienie ciągłości zasobów (finansowanie, pracownicy, lokale i wyposażenie) • Zmniejszenie nierównowagi zasobów będących w dyspozycji różnych szczebli administracji <p><i>Po stronie osób uprawnionych i użytkowników:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informowanie jednostek i wzmocnienie ich zdolności do domagania się realizacji ich praw społecznych • Zapewnienie odpowiedniej mediacji i pomocy
Zarządzanie i procedura	<ul style="list-style-type: none"> • Zmniejszenie fragmentacji działań między szczeblami administracji i poszczególnymi usługami • Spowodowanie udziału organizacji pozarządowych, użytkowników i innych członków społeczeństwa obywatelskiego • Uprościć procedury i ułatwić dostęp
Informowanie i porozumiewanie się	<ul style="list-style-type: none"> • Przyznać pierwszeństwo porozumiewaniu się i wymianie informacji • Korzystać z „nowych” kanałów porozumiewania się, jak i z mobilnych służb • Indywidualizować informacje, w zależności od grup docelowych • Okresowo oceniać jakość informacji i skuteczność strategii komunikowania się
Przeszkody psychologiczne i społeczno-kulturowe	<p><i>Po stronie świadczących usługi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Walczyć ze stygmatyzacją i uprzedzeniami w stosunku do pewnych grup społecznych, poprzez szkolenia dostosowane do pracowników i zachęcanie do zmiany zachowań <p><i>Po stronie użytkowników lub osób uprawnionych:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Poprawić procedury przyjmowania klientów, warunki udzielania świadczeń i uwzględniać sytuację użytkowników
Niewystarczająca uwaga poświęcana grupom i regionom znajdującym się w najgorszej sytuacji	<p><i>Grupy znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Przyznawać zasoby (w najszerszym znaczeniu) tym grupom, aby umożliwić im korzystanie z ich praw społecznych <p><i>Regiony znajdujące się w najgorszej sytuacji:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wypracować politykę dotyczącą, w szczególności, regionów lub miejscowości znajdujących się w najgorszej sytuacji

Źródło: M. Daly *Dostęp do praw społecznych w Europie*, Wydawnictwa Rady Europy, 2002, s. 70.

W oparciu dwa zestawy zaleceń sformułowane wyżej oraz na podstawie informacji z badań nad sytuacją osób ubogich i wykluczonych w Polsce i nad skutecznością rozwiązań z zakresu polityki społecznej, powinna zostać opracowana nowa strategia integracji społecznej w Polsce wraz z realistycznym planem jej realizacji w latach 2010+.

Załączniki

John Veit-Wilson

Dochód minimalny - mity i rzeczywistość²⁴

Poniżej rozważono przykłady dziesięciu wątpliwości i argumentów, u których podstaw znajdują się obawy, że odpowiedni dochód minimalny niszczy bodźce do pracy, a płace o odpowiedniej wysokości są nieopłacalne dla biznesu i szkodliwe dla gospodarki. Zdroworozsądkowe opinie należy skonfrontować z argumentami opartymi na dowodach pochodzących z wiarygodnych badań narodowych i międzynarodowych. W ich świetle zapewnienie minimalnego dochodu o odpowiedniej wysokości jest celem realistycznym, a jego osiągnięcie nie będzie miało żadnych katastrofalnych konsekwencji. Realizacja prawa do przyzwoitych dochodów zmniejszyłaby ogromne koszty, którymi ubóstwo obciąża nie tylko ludzi ubogich, ale także całe społeczeństwo.

1. Wyższy dochód minimalny zmniejszyłby bodźce do pracy przez zmniejszenie luki między zasiłkami z pomocy społecznej a płacą minimalną, w związku z tym powiększyłaby się bierność zawodowa i bezrobocie.

Idea, że ludzie na podstawie kalkulacji wybierają między zatrudnieniem a zasiłkami socjalnymi to teoria ekonomiczna, która po prostu nie znajduje potwierdzenia w badaniach świata realnego. Dowody wskazują na to, że większość ludzi, którzy mogą pracować, chcą to robić i próbują znaleźć zatrudnienie, które da im utrzymanie i ochroni przed ubóstwem. Jest dużo rodzajów wartościowej pracy, której społeczeństwo potrzebuje, aby działać, ale nie wszystkie jej rodzaje są opłacane, np. opieka nad dziećmi i innymi osobami. Ludzie, którzy nie mogą wejść na płatny rynek pracy, dlatego, że są młodzi, mają rodziny, albo są niepełnosprawni lub starzy, również potrzebują odpowiednich dochodów minimalnych.

Rządy dążące do zintegrowania każdego ze społeczeństwem muszą zapewnić, aby indywidualne i rodzinne dochody z pracy, jak i poza nią, były odpowiednie dla przyzwoitego życia dla wszystkich, których utrzymanie od nich zależy. Dochody te powinny umożliwić każdemu włączenie się do społeczeństwa i związane z tym szacunek. Jeżeli społeczeństwo nie zdoła dostarczyć odpowiednich minimalnych dochodów wszystkim i naraża ludzi na ubóstwo, nie tylko szkodzi im i krzywdzi ich dzieci czy inne osoby będące na ich utrzymaniu, ale tworzy też długoterminowe koszty dla społeczeństwa i gospodarki, takie jak problemy zdrowotne i utrata zdolności do pracy. W świecie realnym ubóstwo i jego skutki stają się barierą i utrudniają ludziom znalezienie lub utrzymanie zatrudnienia. W przeciwieństwie do tego, przyzwoity poziom minimalnego dochodu ma pozytywne skutki. Daje on bezpieczeństwo, które pozwala ludziom na pokonanie tych barier.

2. Zwiększenie minimalnego dochodu doprowadzi do wzrostu oszustw związanych z zasiłkami i sprawi, że system socjalny trudno będzie opanować.

Większość błędnych płatności z pomocy społecznej spowodowana jest raczej przez błędy a nie przez oszustwa (dowodów na to dostarczają raporty brytyjskiej Państwowej Izby Kontroli). Wiele z tych błędów popełnia sam personel administracyjny, ponieważ systemy świadczeń są tak skomplikowane, że nie nawet on nie może sobie z nimi poradzić. Często prowadzi to do sytuacji, w której świadczeniobiorcy dostają raczej mniej niż więcej w

²⁴ Tekst przygotowany dla kampanii European Anti-Poverty Network pt. „Odpowiedni dochód minimalny. Każdy zasługuje na godne życie”.

porównaniu z tym, do czego mają prawo. Wielu ludzi nie występuje o świadczenia, które im przysługują. Dzieje się tak z powodu administracyjnych komplikacji, jak również braku dostępnej informacji i doradztwa oraz zniechęcającego piętna związanego z zasiłkami przeznaczonymi tylko dla ubogich. Kandydaci na świadczeniobiorców występują o świadczenia często nie wiedząc, jakie informacje mają podać, stąd wiele błędów, jakie przy tym popełniają nie wynika z ich nieuczciwości.

Jeżeli są bodźce do zgłaszania nieuzasadnionych roszczeń w stosunku do pomocy społecznej, to jest tak ponieważ ludzie występujący z nimi mają zbyt mało pieniędzy by żyć na przyzwoitym poziomie. Wiele z istniejących systemów pomocy społecznej jest tak niedofinansowanych administracyjnie, że nie są w stanie osiągać swoich celów. Wyższy poziom zasiłków, prostsze uprawnienia i zwiększanie liczebności personelu sprawiłoby, że systemy te stałyby się bardziej skuteczne w osiąganiu celów i efektywne w zarządzaniu zasobami.

3. Jeżeli poziom minimalnego dochodu zostanie podniesiony, pracownicy zażądają wzrostu najniższych płac, ale firm nie będzie na to stać. Aby być konkurencyjnymi, musimy dostosować się i ograniczyć państwowo opiekuńcze.

Ten argument oparty jest o nadmiernie uproszczoną teorię ekonomiczną. Istnieją dowody, że w krajach członkowskich UE wyższy poziom płac minimalnych jest zgodny z wysokim wzrostem i stabilnością gospodarki, z niższym poziomem nierówności i lepszą jakością państwa opiekuńczego. Pracownicy zawsze powinni dostawać zarobek na przyzwoitym poziomie, głównie dlatego, że każdy ma prawo do odpowiedniego wynagrodzenia za pracę, ale również dlatego, że w sytuacji dostępności płatnego zatrudnienia dla osób zdolnych do pracy, zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby zarobek za udział w rynku pracy nigdy nie był mniejszy od poziomu odpowiedniego dla przyzwoitego życia pracowników i osób na ich utrzymaniu.

Dlaczego najniżej opłacani pracownicy muszą ponosić ciężar podtrzymywania wzrostu gospodarki narodowej dla korzyści całego społeczeństwa? Jeżeli podnoszenie ich zarobków do przyzwoitego poziomu ma ekonomiczne konsekwencje, koszty pracy, która przynosi korzyści społeczeństwu, powinny być poniesione przez tych z największymi zasobami, a nie przez najmniej zamożnych. Jeżeli przedsiębiorstw naprawdę nie stać na to, aby przyzwoicie zapłacić tym, którzy zarabiają najmniej, wtedy słusznym jest, aby ci, którzy zarabiają więcej przyczyniali się (przez opodatkowanie dochodów i zysków) do finansowania państwa opiekuńczego. Umożliwia to rządowi wspieranie dzieci i matek oraz finansowanie bezpłatnej edukacji i służby zdrowia, a także innych świadczeń, które podnoszą poziom życia gospodarstw domowych z najniższymi dochodami do i powyżej poziomu odpowiedniego dla integracji ze społeczeństwem.

4. W zglobalizowanym świecie, gdzie nasza gospodarka konkuruje z krajami, w których niektórzy pracownicy zarabiają tylko kilka euro miesięcznie, podnoszenie płacy minimalnej jest niewykonalne. Wyższy jej poziom spowoduje upadek gospodarki i przenoszenie przedsiębiorstw za granicę.

Co uznaje się za dobry zarobek w Azji oznacza głodową pensję w Europie. Porównanie to nie ma podstaw, ponieważ Europejczycy pracownicy żyją tutaj, a nie tam. Przeważająca część niskopłatnych miejsc pracy w Europie to te, które nie mogą być eksportowane do innych krajów, są one w rolnictwie, produkcji żywności i w sektorze usług. Ci, którzy konsumują towary i usługi muszą zapłacić za nie cenę, która obejmuje przyzwoity zarobek i dobre warunki pracy.

Kwestia konkurencyjności ekonomicznej jest skomplikowana. Nie jest to po prostu sprawa porównywania wysokości płac w różnych krajach. Wiele porównań, na których opierają się decyzje firm nie uwzględnia kosztów przyzwoitego zarobku i produkcji w różnych krajach. W złożonych i sztucznych kalkulacjach bierze się pod uwagę ceny towarów i usług, które dana firma sprzedaje. Celem tych obliczeń jest obniżenie płac w krajach produkujących (np. dochodów z produkcji rolnej) i zmniejszenie podatków płaconych przez firmy handlowe w celu zwiększenia zysków. Sztuczne metody kalkulacji cen nie mogą być uzasadnieniem twierdzenia, że płace w Europie są nieekonomiczne. W zglobalizowanej gospodarce standardy muszą być wyrównane do góry, a nie w dół. Europejskie standardy przyzwoitej płacy i dobrych warunków pracy powinny być przykładem dobrej praktyki do naśladowania przez innych.

5. Wyższe dochody minimalne na poziomie odpowiednim do przyzwoitego życia to fantazja. Rzeczywistość jest taka, że rządy UE nie mogą tego zapewnić ze względu na deficyty budżetowe i zagrożenia finansowe związane z przyszłymi wydatkami na systemy emerytalne.

Nie ma żadnego dowodu na to, że rządów nie stać na zapewnienie minimalnych dochodów na przyzwoitym poziomie, wystarczy że wyasygnują fundusze z podatków nałożonych na wyższe dochody i zyski firm. Rządy mają obowiązek zagwarantować, aby każdy miał zasoby pozwalające na integrację ze społeczeństwem, niezależnie od tego, czy bogatsi ludzie chcą czy też nie chcą opłacać podatków na ten cel. Problem polega na tym, czy rządy zainteresowane są, aby z budżetów państw korzystała cała populacja, czy tylko ludzie zamożniejsi? Międzynarodowe badania pokazują, że przyczyną nierównoważenia finansów publicznych nie są wydatki socjalne, a koszty systemów emerytalnych, które przynoszą korzyść głównie lepiej sytuowanym, nie powinny być wykorzystywane jako usprawiedliwienie ubóstwa niskopłatnych pracowników.

6. Dzieci powinny być wychowywane w środowisku pracy. Jaki przykład dadzą im ich rodzice, żyjący wygodnie bez brania udziału w wysiłkach mających na celu utrzymanie społeczeństwa?

Pracujący dorośli rzeczywiście powinni dawać dobry przykład dzieciom, ale nie musi być to wyłącznie płatne zatrudnienie. Społeczeństwo powinno też uznać i cenić bezpłatną pracę polegającą na opiece nad dziećmi, czyli nad następnym pokoleniem pracowników, oraz nad tymi, którzy nie mogą już pracować. Najlepszym przykładem dla dzieci jest sytuacja, gdy każdy według swoich zdolności może robić coś pożytecznego dla społeczeństwa. Jest to jednak trudne, gdy nie gwarantuje ono każdemu chętnemu przyzwoicie opłaconej pracy, a za największe szczęście uznaje wygraną w totolotka lub spadek, a nie posiadanie pracy. Jaki przykład dają nowoczesne zachodnie społeczeństwa, w których ubóstwa się sławy i afiszujących się bogactwem ludzi? Żyją oni wygodnie bez wkładu ciężkiej pracy na rzecz społeczeństwa, takiej jaką muszą wykonywać ubodzy rodzice, a nawet bez płacenia sprawiedliwej części podatków od swojej zamożności. Tak długo jak będziemy tolerować taki rodzaj społeczeństwa, nie wolno nam karać ubóstwem dzieci za to, że ich rodzicom nie zaoferowano przyzwoicie opłaconej i pewnej pracy, do której mają prawo.

7. Wyższy dochód minimalny wypłacany bezterminowo zachęca ubogich do pozostawania w ubóstwie. Ludzie tracą zdolność do zarządzania własnymi zasobami, nie podejmują ryzyka zarabiania na życie i pozostają na zasiłkach.

Nie ma żadnych dowodów na to, że odpowiednie zasiłki z pomocy społecznej sprzyjają uzależnieniu i niekompetencji. Najlepszym i najuczciwszym testem chęci do pracy jest oferta pewnego i przyzwoicie opłacanego zatrudnienia. Wypłacanie pomocy społecznej tylko przez pewien czas, jak to jest obecnie w USA, bardzo zwiększyło tam ubóstwo rodzin z dziećmi, ponieważ potrzeby dzieci trwają dłużej niż limitowane okresy, w których wypłacana jest pomoc społeczna. Rządy, które chcą skłonić ludzi do pracy muszą zapewnić wystarczającą liczbę miejsc pracy przyzwoicie opłaconych i pewnych, a także wymagających umiejętności, które ludzie mogą zaoferować, z dobrą jakością szkoleń zawodowych i właściwą opieką nad dzieckiem dla tych, którzy tego potrzebują. Karanie bezrobotnych i ich rodzin przez odbieranie im zasiłków, gdy nie zaoferowano im żadnej odpowiednio opłacanej pracy, jest okrucieństwem.

W społeczeństwie każdy jest zależny od innych; wszędzie i w każdym czasie współzależność to podstawa całego życia społecznego. Lepiej sytuowani i bogaci są zależni od nisko opłacanych ludzi, którzy robią za nich brudną robotę. Tylko z nieświadomości można twierdzić, że wyłącznie odbiorcy pomocy społecznej są 'uzależnieni', gdy każdy niezależnie od pozycji w społeczeństwie jest jednakowo albo nawet bardziej zależny od dochodu pochodzącego z podatków, czyli od płacących je innych ludzi. W kilku krajach UE, podatnicy o najniższych dochodach płacą więcej w bezpośrednich i pośrednich podatkach w proporcji do swoich dochodów w porównaniu z tymi z najwyższych grup dochodowych, a więc wygodne życie lepiej sytuowanych jest zależne od podatków płaconych przez ludzi w gorszej sytuacji.

8. Podniesienie poziomu dochodu minimalnego zniszczyłoby to, co jeszcze pozostało z odpowiedzialności w rodzinie i solidarności w społeczności, a także przyczyniłoby się do atomizacji społeczeństwa.

Nie ma absolutnie żadnych dowodów, aby gdziekolwiek lub kiedykolwiek dochody o odpowiedniej wysokości podkopywały rodzinę, odpowiedzialność i solidarność w społeczności czy powodowały atomizację społeczeństwa. Gdyby była jakakolwiek prawda w tym twierdzeniu, wtedy wszystkie zachodnie społeczeństwa przemysłowe, gdzie większość populacji ma już odpowiednie dochody, rozpadłoby się dawno temu. Ten pogląd sam opiera się na indywidualistycznej filozofii pełnej obaw przez inkluzywnym społeczeństwem, w którym wspólnotowa solidarność zapewnia, że żadna rodzina nie jest pozbawiona zasobów potrzebnych do pełnego uczestnictwa.

9. Dawanie wyższego dochodu minimalnego upokarza ludzi: w ten sposób okazuje się brak zaufania dla ich zdolności do wzięcia odpowiedzialności za własne życie i do autonomicznego działania. W każdym razie, ubóstwo dotyczy nie tylko pieniędzy, a odpowiednie dochody nie rozwiązują problemu ubóstwa, ale po prostu je ukrywają.

Nikt nie może wywiązywać się z odpowiedzialności za swoje życie, jeżeli nie ma koniecznych zasobów by działać swobodnie i autonomicznie. Ubóstwo oznacza brak zasobów potrzebnych, aby w pełni uczestniczyć w społeczeństwie i być szanowanym przez innych. We współczesnym marketingowym i konsumpcyjnym społeczeństwie, pieniądze to najważniejszy zasób, którego każdy potrzebuje, jeżeli ma mieć zapewnioną autonomię i akceptację we wszystkich ważnych wymiarach życia. Wyklądanie ubogim, jak mają żyć przez lepiej od nich sytuowanych i nie rozumiejących ich problemu, jest głęboko upokarzające. Problem ubóstwa zostaje zlikwidowany, a nie ukryty, gdy każdy ma dosyć pieniędzy, aby nie być biednym. Gdy zlikwidujemy ubóstwo, oczywiście pozostaną inne ludzkie problemy, których każdy w społeczeństwie może doświadczać, ale do ich rozwiązania potrzebne są inne środki zaradcze.

10. Ludzie inaczej wydają ciężko zarobione dochody, a inaczej pieniądze, które ktoś im daje. Żyjący z zasiłków często marnotrawią swoje pieniądze, na przykład kupują dzieciom drogie prezenty. Wyższe zasiłki socjalne zwiększą tylko takie nieefektywne wydatki.

We współczesnym, skomercjalizowanym i marketingowym społeczeństwie urządzonym demokratycznie, "wolność wydatków jest częścią podstawowej wolności" (William Beveridge, 1942). Nikt, ani bogaty ani biedny, nie lubi, gdy mu się mówi, jak ma wydawać swoje pieniądze. Wszyscy rodzice starają się być jak najlepsi dla dzieci, poświęcają nawet własny komfort, aby kupić im ładne prezenty, takie jak dostają dzieci będące w lepszej sytuacji. Co jest logiczne dla jednej osoby nie musi być logiczne dla innej, a ludziom, których stać na niezbędne rzeczy, jak i na luksusy, nigdy nie wolno krytykować tych, którzy nie mają aż tyle, ale chcą wnieść trochę światła do życia swojego i dzieci poprzez zmianę priorytetów w wydatkach. To co napisał pionier badań nad ubóstwem B. Seebohm Rowntree w 1923 roku jest równie prawdziwe dzisiaj: ci, którzy krytykują biednych ludzi za marnotrawne wydatki „nie chcieliby, aby ich własne rodziny podlegały temu samemu żelaznemu reżimowi oszczędności, który zalecają innym”.

Fragmenty zalecenia 92/441/EWG

Zaleca się państwom członkowskim

„A. uznanie podstawowego prawa jednostki do odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających życie z poszanowaniem godności ludzkiej za element kompleksowej i konsekwentnej strategii przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego, oraz dostosowanie krajowych systemów ochrony społecznej, jeżeli istnieje taka potrzeba, do określonych poniżej zasad i wytycznych;

B. uznanie tego prawa zgodnie z następującymi zasadami ogólnymi:

1. prawo to powinno być oparte na zasadzie poszanowania ludzkiej godności,
2. zakres tego prawa zostanie zdefiniowany w odniesieniu do osób fizycznych, z uwzględnieniem legalnego miejsca zamieszkania oraz narodowości, zgodnie z właściwymi przepisami dotyczącymi miejsca zamieszkania, w celu stopniowego, możliwie najszerszego objęcia wspomnianym prawem wszystkich odmian wykluczenia społecznego, zgodnie ze szczegółowymi przepisami państw członkowskich,
3. osoba nie mająca dostępu – osobistego lub w ramach wspólnego gospodarstwa domowego, w którym zamieszkuje – do odpowiednich środków, winna mieć to prawo:
 - z zastrzeżeniem utrzymania ciągłej gotowości do podjęcia pracy lub uczestnictwa w szkoleniu zawodowym w celu otrzymania zatrudnienia – w przypadku osób, których wiek, warunki zdrowotne i rodzinne pozwalają na utrzymania stałej gotowości lub, w razie potrzeby, z zastrzeżeniem zastosowania środków zmierzających do integracji gospodarczej i społecznej – w przypadku pozostałych osób oraz
 - nie naruszając prawa państw członkowskich do niestosowania tego prawa do osób zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin lub studentów,
4. prawo to nie podlega ograniczeniom czasowym, pod warunkiem spełnienia warunków kwalifikujących oraz przy uwzględnieniu faktu, że w praktyce może ono być przyznawana na ograniczone okresy z prawem odnawiania,
5. prawo to uzupełnia inne prawa socjalne; jednocześnie należy podjąć działania zmierzające do ponownego objęcia osób najuboższych systemami praw ogólnych,
6. winny mu towarzyszyć strategię gospodarczej i społecznej integracji takich osób, uznane za niezbędne na poziomie krajowym, zgodnie z przepisami uchwały Rady i Ministrów Spraw Socjalnych w sprawie przeciwdziałania marginalizacji społecznej, zatwierdzonej na posiedzeniu Rady 29 września 1989 r.;

C. zorganizowanie działań w zakresie wykonania tego prawa zgodnie z następującymi wytycznymi:

1.
 - a. ustalenie kwot środków uznanych za wystarczające do pokrycia podstawowych potrzeb w kontekście poszanowania godności ludzkiej, przy uwzględnieniu poziomów życia i cen w danym państwie członkowskim, w odniesieniu do różnych typów i rozmiarów wspólnych gospodarstw domowych,
 - b. dostosowanie lub uzupełnienie kwot środków przeznaczonych na realizację poszczególnych potrzeb,
 - c. w celu ustalenia tych kwot, odniesienie się do odpowiednich wskaźników, takich jak np. dane statystyczne dotyczące średniego dochodu rozporządzalnego w danym państwie członkowskim, dane dotyczące konsumpcji gospodarstw domowych, prawnie określona płaca minimalna, jeśli takowa istnieje, czy poziom cen,

- d. zapewnienie osobom zdolnym do pracy ze względu na wiek i warunki, bodźców do jej poszukiwania
 - e. ustanowienie mechanizmów dla okresowego przeglądu wspomnianych kwot, na podstawie omawianych wskaźników, w celu zapewnienia stałej realizacji potrzeb,
2. przyznanie osobom, które indywidualnie lub w ramach gospodarstwa domowego otrzymują środki niższe od kwot ustalonych w opisany sposób, odpowiednio dostosowanej lub uzupełnionej pomocy finansowej wyrównującej wysokość środków do ustalonej kwoty,
 3. podjęcie niezbędnych działań, w odniesieniu do wysokości przyznanej w ten sposób pomocy finansowej, gwarantujących, że przy wykonywaniu obowiązkowych przepisów dotyczących zobowiązań podatkowych, cywilnych oraz ubezpieczenia społecznego, zostanie uwzględniony pożądaný poziom odpowiednich środków oraz pomocy społecznej, zapewniających poziom życia z poszanowaniem godności ludzkiej,
 4. podjęcie kroków umożliwiających takim osobom uzyskanie odpowiedniej pomocy społecznej, obejmującej w szczególności taką działalność i usługi, jak doradztwo i poradnictwo, informowanie i pomoc w dochodzeniu praw,
 5. w odniesieniu do osób, które ze względu na swój wiek oraz stan zdrowia mogą podjąć pracę, przyjęcie rozwiązań zapewniających im skuteczną pomoc w znalezieniu zatrudnienia czy powrocie do życia zawodowego, w tym, w razie potrzeby, szkoleniu,
 6. podjęcie niezbędnych działań w celu informowania o tym prawie osób najbardziej pokrzywdzonych, możliwie największe uproszczenie trybu postępowania i rozwiązań administracyjnych stosowanych w celu zbadania środków i sytuacji związanych z dochodzeniem tego prawa, zorganizowanie, w możliwym stopniu i zgodnie z przepisami krajowymi, mechanizmu odwołań do niezależnych stron trzecich, takich jak trybunały [ew. sądy], do których osoby zainteresowane miałyby łatwy dostęp,
- D. zagwarantowanie wspomnianych środków i świadczeń w ramach działań podejmowanych w zakresie ochrony społecznej; określenie szczegółowych rozwiązań i kosztów finansowych, a także organizację ich zarządzania oraz ich wykonania zgodnie z ustawodawstwem i/lub praktyką krajową,
- E. stopniową realizację działań określonych w niniejszym zaleceniu, począwszy od chwili obecnej, w sposób umożliwiający po upływie pięciu lat sprawozdania
- uwzględniającego środki finansowe oraz budżetowe, jak również priorytety ustalone przez władze krajowe i zrównoważenie systemów ochrony społecznej oraz
 - zróżnicowanie, w razie potrzeby, ich zakresu wg grupy wiekowej czy sytuacji rodzinnej,
- F. podjęcie odpowiednich kroków w celu: systematycznego gromadzenia informacji na temat rzeczywistych rozwiązań dotyczących dostępu takich osób do wspomnianych środków oraz przeprowadzania metodycznej oceny ich wykonania i wyników...”

Fragmenty zalecenia 92/442/EWG

„...uwzględniając dostępność zasobów finansowych, priorytetów i wewnętrznej równowagi systemów ochrony socjalnej, a także trybu ich organizacji i finansowania, system ochrony socjalnej powinien zmierzać do wypełnienia następujących zadań:

- a. zagwarantowania poziomu środków umożliwiających zachowanie ludzkiej godności, zgodnie z zasadami określonymi w zaleceniu Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej,
- b. zapewnienia, pod warunkami określonymi przez poszczególne państwa członkowskie, każdej osobie, zamieszkującej legalnie na jego terytorium bez względu na wielkość jej zasobów, możliwości korzystania z systemów ochrony zdrowia istniejących w danym państwie członkowskim,
- c. przyczyniania się do wzmocnienia integracji społecznej wszystkich osób zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego, a także do integracji na rynku pracy osób zdolnych do wykonywania działalności zarobkowej,
- d. przyznanie pracownikom odchodzącym z pracy ze względu na zakończenie kariery zawodowej lub zmuszonym do przerwania pracy ze względu na chorobę, wypadek, macierzyństwo, inwalidztwo lub bezrobocie, dochodu zastępczego ustalonego jako świadczenie zryczałtowane [o stałej wysokości] lub świadczenie obliczone na podstawie ich poprzedniego dochodu z pracy, w celu utrzymania ich poziomu życia, w uzasadnionych granicach, stosowanie do ich przynależności do odpowiednich systemów zabezpieczenia społecznego,
- e. rozpatrzenie możliwości ustanowienia i/lub rozwinięcia odpowiedniej ochrony socjalnej dla osób pracujących na własny rachunek...”

Dalej w zaleceniu określono kilka zakresów celów i działań, są to: choroba, macierzyństwo, bezrobocie, niezdolność do pracy, starość i rodzina.