

 Polski
Instytut
Ekonomiczny

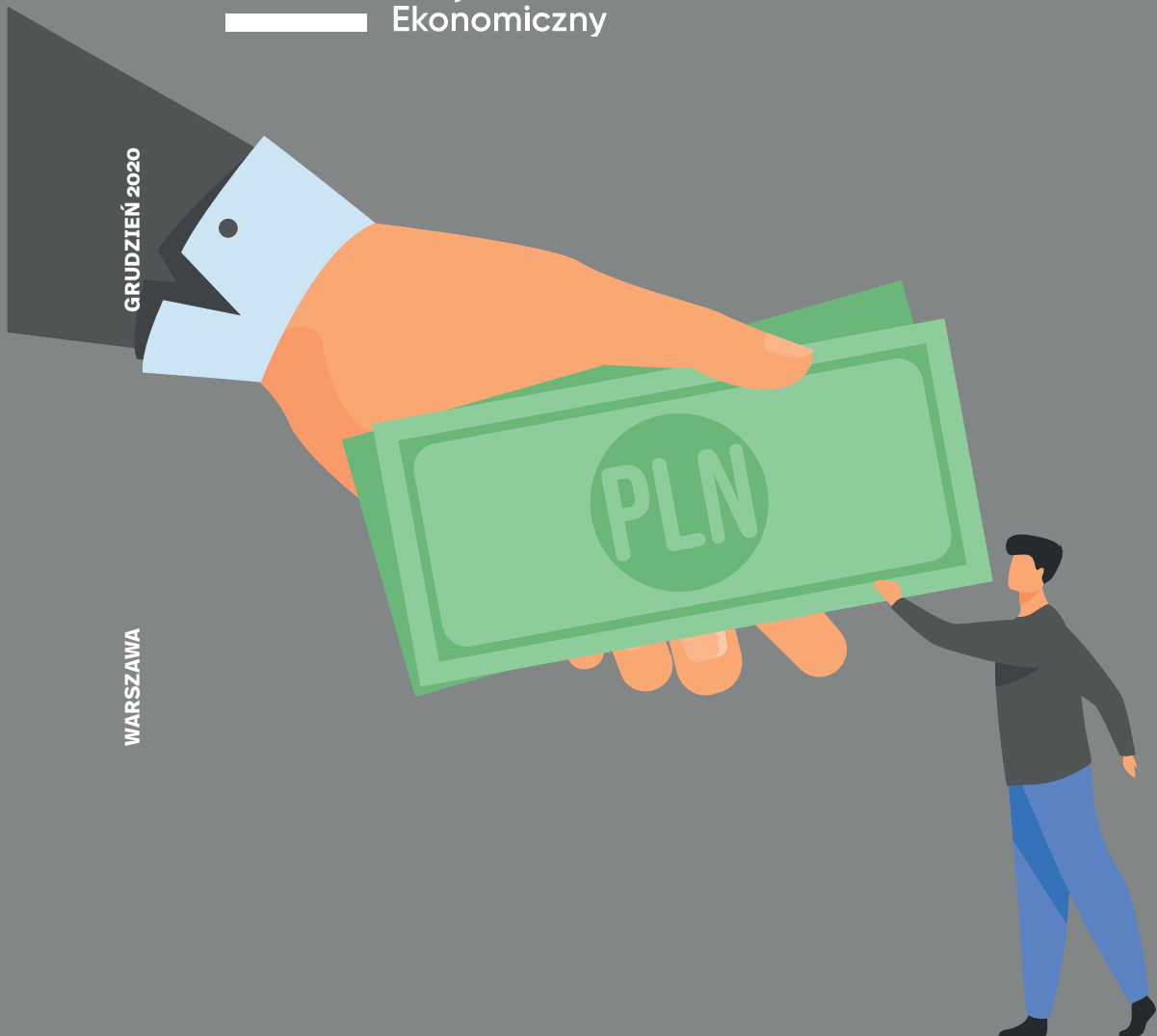
GRUDZIEŃ 2020

WARSZAWA

ISBN 978-83-66698-10-9

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy

Nowy pomysł na państwo opiekuńcze?



Cytowanie:

Kukołowicz, P., Szarfenberg, R., Trzeciakowski, R. (2020), *Bezwarunkowy Dochód Podstawowy. Nowy pomysł na państwo opiekuńcze?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, grudzień 2020 r.

Autorzy:

Paula Kukołowicz, Polski Instytut Ekonomiczny – *Od państwa opiekuńczego do dochodu podstawowego, Opinie Polaków o Bezwarunkowym Dochodzie Podstawowym*,

Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski – *Bezwarunkowy Dochód Podstawowy oczami zwolennika*,

Rafał Trzeciakowski, Forum Obywatelskiego Rozwoju – *Bezwarunkowy Dochód Podstawowy oczami krytyka*.

Poglądy i analizy prezentowane w publikacji są odzwierciedleniem stanowiska autorów.

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66698-10-9

Spis treści

Kluczowe liczby.....	5
Kluczowe wnioski	7
Wprowadzenie	9
Czym jest Bezwarunkowy Dochód Podstawowy?.....	9
Struktura raportu	10
Część I. Od państwa opiekuńczego do dochodu podstawowego	11
Państwo opiekuńcze jako system zarządzania ryzykiem	11
Ekspansja państwa opiekuńczego.....	12
Kryzys państwa opiekuńczego?.....	14
Nowe wyzwania polityki socjalnej	15
Struktura wydatków socjalnych w Polsce.....	21
Bezwarunkowy Dochód Podstawowy: lekarstwo na kryzys?.....	23
Część II. Opinie Polaków o Bezwarunkowym Dochodzie Podstawowym	25
Poparcie dla dochodu podstawowego	25
Finansowanie dochodu podstawowego	28
Kto popiera dochód podstawowy?	30
Wpływ dochodu podstawowego na aktywność zawodową.....	33
Poparcie dla dochodu podstawowego a postrzegana rola państwa	35
Poparcie dla dochodu podstawowego a efektywność państwa opiekuńczego.....	36
Czy dochód podstawowy jest sprawiedliwy?.....	37
Postrzegana efektywność dochodu podstawowego.....	40
Część III. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy oczami zwolennika	42
Wprowadzenie.....	42
Wpływ na potencjał rozwojowy Polski	42

Wpływ na podaż pracy	44
Możliwość realizacji	46
Podsumowanie	50
Część IV. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy	
oczami krytyka	51
Wprowadzenie	51
Wpływ na potencjał rozwojowy Polski	51
Wpływ na podaż pracy	53
Możliwość realizacji	57
Podsumowanie	64
Bibliografia	65
Załącznik 1. Pytania kwestionariusza dotyczące poparcia dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego	70
Spis wykresów, infografik i tabel	75

Kluczowe liczby

87 proc. Polaków nigdy nie słyszało o Bezwarunkowym Dochodzie Podstawowym

51 proc. Polaków w wieku 18-64 lat poparłoby wprowadzenie w Polsce Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego, przy czym:

- do poziomu **30 proc.** spadłoby poparcie dla wprowadzenia dochodu podstawowego, gdyby jego finansowanie wymagało znacznego wzrostu podatków,
- do poziomu **28 proc.** spadłoby poparcie dla wprowadzenia dochodu podstawowego, gdyby jego finansowanie wymagało rezygnacji z części świadczeń i usług socjalnych,
- do poziomu **24 proc.** spadłoby poparcie dla wprowadzenia dochodu podstawowego, gdyby jego finansowanie wymagało wzrostu zadłużenia Polski

73 proc. pracujących Polaków twierdzi, że kontynuowałoby pracę zawodową, gdyby otrzymywało świadczenie w postaci Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego

22 proc. Polaków twierdzi, że inne osoby kontynuowałyby pracę zawodową, gdyby otrzymywały świadczenie w postaci dochodu podstawowego

376 mld PLN

tyle rocznie kosztowałoby wprowadzenie w Polsce Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w wysokości 1200 PLN miesięcznie dla osób w wieku produkcyjnym oraz 600 PLN miesięcznie dla osób w wieku przedprodukcyjnym

343 mld PLN

łączna wartość wydatków socjalnych na zabezpieczenie i pomoc społeczną w Polsce w 2018 r., w tym:

- 229 mld PLN łączna wartość wydatków na renty i emerytury w Polsce w 2018 r.
 - 54 mld PLN łączna wartość wydatków na świadczenia dla rodzin i dzieci w Polsce w 2018 r.
-

Kluczowe wnioski

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy – nazywany jest również Bezwarunkowym Dochodem Gwarantowanym lub obywatelskim. W ten sposób określa się świadczenie pieniężne, jakie mogłoby być wypłacane przez państwo każdemu obywatelowi niezależnie od wykonywania przez niego pracy, wysokości dochodu czy poziomu zamożności. Wpłata takiego świadczenia miałaby na celu zaspokojenie podstawowych potrzeb każdego człowieka.

Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego nie realizuje żadne państwo świata. Jednak jest to rozwiązanie coraz częściej dyskutowane w kontekście wyzwań, przed jakimi stoi obecnie funkcjonujący system państwa opiekuńczego. Do wyzwań tych należą między innymi luki w dostępie do świadczeń socjalnych związane z pracą na podstawie tzw. elastycznych form zatrudnienia, niska trwałość zatrudnienia związana ze zmieniającym się zapotrzebowaniem na kwalifikacje pracowników, a także związana z tym konieczność zmiany lub podnoszenia kwalifikacji w cyklu trwania życia jednostki. Dochód podstawowy miałby odpowiadać na te wyzwania i ewentualne luki obecnie funkcjonującego systemu zabezpieczeń i pomocy społecznej poprzez zapewnienie wypłaty świadczenia każdej osobie bez konieczności wykazywania faktu spełnienia jakichkolwiek warunków.

Sfinansowanie programu Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego wymagałoby rezygnacji ze znacznej części obecnych wydatków socjalnych, wyraźnego podwyższenia podatków płaconych przez osoby fizyczne i firmy, bądź też znacznego wzrostu zadłużenia. Koszt realizacji programu przy założeniu świadczeń w wysokości 1200 PLN dla osób w wieku produkcyjnym oraz 600 PLN dla dzieci wyniósłby 376 mld PLN rocznie. Dla porównania

w 2018 r. łączna kwota wydatków na cały system zabezpieczeń i pomocy społecznej wyniosła 343 mld PLN, z czego 229 mld PLN stanowiły wydatki na renty i emerytury zaś 114 mld PLN na pozostałe formy wsparcia i pomocy socjalnej.

Półowa Polaków w wieku 18-64 lat (51 proc.) poparłaby wprowadzenie w Polsce Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego. Poparcie to znacznie spada, gdy uwzględnia się konkretne możliwości finansowania dochodu podstawowego. Osiągnęłoby ono poziom 30 proc., gdyby jego finansowanie wymagało znacznego wzrostu podatków, 28 proc. – gdyby finansowanie wymagało rezygnacji z części usług i świadczeń socjalnych oraz 24 proc. – gdyby finansowanie wymagało wzrostu zadłużenia Polski.

Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego jest większe wśród osób, które mają wiedzę na temat tego rozwiązania. Wśród 13 proc. Polaków, którzy słyszeli wcześniej o dochodzie podstawowym i śledzą związaną z nim dyskusję, poparcie dla tego rozwiązania wynosi 60 proc. Natomiast wśród osób, które otwarcie przyznają, że nie słyszały wcześniej o dochodzie podstawowym (57 proc. badanych) oraz wśród osób, które twierdzą, że słyszały o nim, lecz nie śledzą dyskusji (30 proc. badanych), poparcie wynosi 49-50 proc.

Poparcie dla dochodu podstawowego jest silnie związane z poziomem ryzyka doświadczanego przez jednostki. Rozwiązanie to jest najczęściej popierane przez osoby w wieku 18-25 lat (60 proc.), osoby z wykształceniem poniżej średniego (70 proc.) oraz osoby, które nie mają stałego źródła dochodu – zajmują się gospodarstwem domowym (75 proc.) lub są bezrobotne (74 proc.). Posiadanie stałego źródła dochodu nie sprzyja poparciu dla dochodu

podstawowego. Wprowadzenie takiego rozwiązania poparłoby 48 proc. osób pracujących oraz 44 proc. osób pobierających emeryturę.

73 proc. pracujących Polaków twierdzi, że kontynuowałoby pracę zarobkową, gdyby przysługiwał im dochód podstawowy. Jednak jedynie 22 proc. wszystkich Polaków wyraża ten sam poziom pewności co do podobnego zachowania innych osób. Oznacza to istnienie znacznej rozbieżności między spodziewanym własnym zachowaniem a spodziewanym zachowaniem innych osób. Jest to po części wyrazem niskiego poziomu zaufania do innych osób: ich ambicji, pracowitości i odpowiedzialności za wspólny dobrobyt.

Argumenty przemawiające za dochodem podstawowym odnoszą się przede wszystkim do przypuszczenia, że świadczenie takie, przysługujące powszechnie i bez żadnych warunków, zapewniłoby wsparcie socjalne wszystkim potrzebującym. Zwolennicy dochodu podstawowego argumentują również, że takie rozwiązanie zachęciłoby osoby nieaktywne zawodowo

do podjęcia pracy przez zniesienie jakichkolwiek warunków związanych z przysługiwaniem świadczenia. Wskazuje się również, że rozwiązanie takie zwiększyłoby innowacyjność jednostek i skłoniłoby do częstszego podejmowania ryzyka, przyczyniając się tym samym do wzrostu poziomu przedsiębiorczości.

Argumenty przemawiające przeciwko dochodowi podstawowemu odnoszą się przede wszystkim do braku możliwości sfinansowania takiego rozwiązania. Wskazuje się, że zapewnienie powszechnego świadczenia na wystarczająco wysokim poziomie doprowadziłoby do znacznego wzrostu opodatkowania, co w efekcie spowolniłoby rozwój gospodarczy. Podnosi się również argument, że takie świadczenie ograniczyłoby aktywność zawodową osób pracujących, które mogłyby rezygnować z pracy zawodowej. Wskazuje się również na brak możliwości zapewnienia powszechnego świadczenia w wystarczającej wysokości dla osób o szczególnych potrzebach, na przykład osób z niepełnosprawnościami.



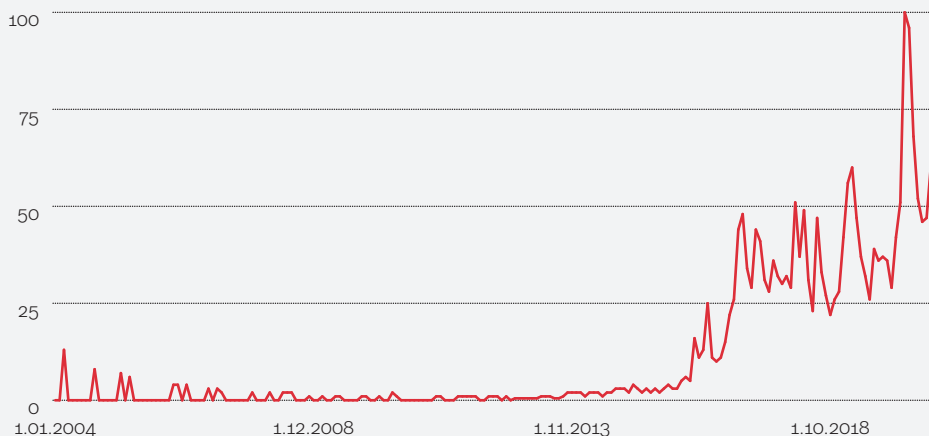
Wprowadzenie

Czym jest Bezwarunkowy Dochód Podstawowy?

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (inaczej: BDP, Bezwarunkowy Dochód Gwarantowany, lub Bezwarunkowy Dochód Obywatelski, *Universal Basic Income*) jest rozwiązaniem z dziedziny polityki społecznej. W ogólnym zarysie koncepcja dochodu podstawowego przewiduje wypłacanie przez państwo każdemu obywatelowi stałego comiesięcznego świadczenia pieniężnego. Uprawnienie do otrzymywania takiego świadczenia nie byłoby warunkowane spełnieniem jakichkolwiek warunków dotyczących wykonywania bądź niewykonywania pracy zarobkowej i nie zależałoby od wysokości dochodów uzyskiwanych z innych źródeł (Gentilini i in., 2020).

Pomysł zagwarantowania każdemu obywatelowi stałego świadczenia w równej wysokości dla wszystkich budzi wiele emocji. Dla jednych dochód gwarantowany byłby ucieleśnieniem podstawowej zasady sprawiedliwości, wedle której zasoby ziemi są wspólne, a wszystkie osiągnięcia ludzkości są efektem zbiorowego wysiłku oraz akumulacji wiedzy i doświadczeń przez pokolenia. Dla innych – wprost przeciwnie, pomysł taki byłby zaprzeczeniem podstawowych zasad sprawiedliwości oraz społecznych podstaw rozwoju, wedle których jednostki powinny być wynagradzane proporcjonalnie do trudu i wysiłku wkładanego w pracę.

▼ Wykres 1. Zainteresowanie hasłem „Universal Basic Income” w wyszukiwarce Google



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Google Trends (2020).

Zajęcie jednoznacznego stanowiska względem dochodu podstawowego jest dodatkowo utrudnione przez fakt, że rozwiązanie to znajduje swoich zwolenników wśród osób, które mają zasadniczo odmienne spojrzenie na gospodarkę – a więc zarówno osób o poglądach skrajnie socjalnych, jak i skrajnie liberalnych (Gentilini i in., 2020). Osoby o poglądach socjalnych uznają, że świadczenie takie byłoby efektywną odpowiedzią na problem deprivacji materialnej i ubóstwa. Z kolei osoby o poglądach liberalnych uznają, że świadczenie takie – o ile zastąpiłoby wszystkie dotychczas funkcjonujące programy socjalne – byłoby efektywne kosztowo i powstrzymałoby niekontrolowany rozrost wydatków socjalnych.

Rosnące w ostatnich latach zainteresowanie dochodem podstawowym, zwłaszcza zainteresowanie w zróżnicowanych kręgach intelektualnych i ideologicznych, nie jest przypadkowe. Wynika ono przede wszystkim z wyzwań, jakie przed obecną polityką socjalną stawia rzeczywistość gospodarcza i społeczna. Do wyzwań tych

należy między innymi malejący poziom bezpieczeństwa socjalnego, jakie w państwach europejskich daje wykonywanie pracy zarobkowej. Nietypowe formy zatrudnienia nie tylko wiążą się z niższym poziomem zarobków, lecz także z mniejszym poziomem zabezpieczenia na przykład w sytuacji utraty zdolności do wykonywania pracy zarobkowej. Widocznym przejawem nieefektywności obecnie działających systemów bezpieczeństwa socjalnego są podejmowane próby odgórnego zagwarantowania jednolitego poziomu bezpieczeństwa socjalnego na poziomie Unii Europejskiej przez wdrożenie tzw. Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

Do wyzwań tych należą również malejące możliwości finansowania polityki socjalnej państw w kontekście starzejących się społeczeństw europejskich. Utrata wpływów podatkowych związana z działaniem rajów podatkowych i międzynarodowych centrów finansowych oraz przewidywany niski poziom rozwoju gospodarczego państw europejskich obniżają możliwości finansowania rozległej polityki socjalnej.

Struktura raportu

Niniejszy raport składa się z czterech części. W pierwszej omówiliśmy zagadnienia związane z powstaniem państwa opiekuńczego w XIX w. oraz źródłami jego kryzysu. Ta część raportu stanowi kontekst potrzebny dla zrozumienia wyzwań, przed jakimi stoją współczesne społeczeństwa w zakresie projektowania polityki społecznej. W drugiej części raportu prezentujemy opinie Polaków na temat dochodu podstawowego oraz nakreślamy czynniki warunkujące te opinie. W dwóch ostatnich częściach przedstawiamy stanowiska ekspertów, którzy formułują argumenty za oraz przeciwko

programowi dochodu podstawowego. Opinie te w szczególności pokazują pod jakimi warunkami program dochodu gwarantowanego mógłby być w Polsce zrealizowany, a także jak mógłby wpłynąć na obecne wyzwania rozwojowe Polski. Prof. Ryszard Szarfenberg z Uniwersytetu Warszawskiego przedstawia swoje stanowisko kładąc nacisk na te elementy programu dochodu podstawowego, które mogłyby przemawiać za przyjęciem w Polsce omawianego rozwiązania, natomiast Rafał Trzeciakowski, ekonomista Forum Obywatelskiego Rozwoju wskazuje na ograniczenia i wady takiego rozwiązania.

Część I. Od państwa opiekuńczego do dochodu podstawowego

Państwo opiekuńcze jako system zarządzania ryzykiem

Państwo opiekuńcze można określić jako system zarządzania ryzykiem. Zapewnia ono jednostkom środki umożliwiające przeżycie w sytuacji, gdy – z różnych powodów – nie są one w stanie osiągnąć tego przez własną pracę. Zaczątki europejskich państw opiekuńczych kształtowały się w drugiej połowie XIX w. jako próba odpowiedzi na wyzwania, które przyniosła ze sobą dokonująca się w rewolucja

przemysłowa. Przed epoką industrialną zarządzanie ryzykiem następowało w obrębie szeroko zdefiniowanej rodziny i solidarności międzypokoleniowej. Przeżycie w okresie starości, a także w przypadku choroby i wypadków losowych, gwarantowała liczna grupa pracujących członków rodziny. Rodzina, zwłaszcza zaś liczne potomstwo, były swego rodzaju polisą na życie i na starość.

Państwo opiekuńcze – za jego podstawową funkcję uznaje się dbanie o dobrobyt ekonomiczny obywateli. Konkretnym wyrazem działania państwa w tym obszarze jest finansowanie darmowego i powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji. Drugim obszarem działania państwa opiekuńczego jest system zabezpieczenia i pomocy społecznej. Zaangażowanie państwa w tym obszarze skierowane jest wyłącznie do osób niezdolnych do samodzielnego zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, na przykład ubogich bądź zagrożonych ubóstwem, a także osób niezdolnych do wykonywania pracy zarobkowej (np. emerytów i rencistów).

Rewolucja przemysłowa, która doprowadziła do gwałtownej urbanizacji społeczeństw europejskich, spowodowała, że mechanizm zarządzania ryzykiem przez instytucję rodziny w wielu sytuacjach przestawał działać. W państwach europejskich znaczna część ludności wiejskiej odplynęła do miast, które dawały pracę w rozwijającym się sektorze produkcji

przemysłowej, górnictwie, hutnictwie, metalurgii i budownictwie¹. Odptyw ludności wiejskiej do miast stanowił z jednej strony efektywną ucieczkę przed biedą i deprawacją, z drugiej strony dla migrujących pracowników oznaczał zerwanie więzi rodzinnych – głównej wówczas gwarancji bezpieczeństwa socjalnego. Tworzone w drugiej połowie XIX w. zręby systemu

¹ W Wielkiej Brytanii udział populacji miast powyżej 5 tys. mieszkańców wzrósł w latach 1800-1910 z poziomu 19,2 proc. do 69,2 proc., w Niemczech z 8,9 proc. do 48,8 proc., we Francji z 12,2 proc. do 38,5 proc. (Bairoch, Goertz, 1985). Szacuje się, że na ziemiach polskich u schyłku XVIII w. w miastach zamieszkiwało 14-17 proc. ogółu populacji, a w 1921 r. 30 proc. (Chwałba, 2005).

zabezpieczeń społecznych odpowiadały na tę sytuację zapewniając pracownikom zabezpieczenie w sytuacjach ryzyka związanych z naturalnym cyklem życia bądź wynikających z zajścia zdarzeń losowych.

Pierwszym państwem, które objęło pracowników przemysłu ubezpieczeniem od następstw nieszczęśliwych wypadków w pracy, były zjednoczone Niemcy (1871). Jeszcze w XIX w. podobne rozwiązania wprowadziły m.in. Francja, Włochy, Irlandia, Wielka Brytania, Dania, Norwegia, Finlandia, Austria i Szwajcaria. W kolejnych latach stopniowo rozszerzano zakres przedmiotowy zabezpieczenia, obejmując nim również ubezpieczenie chorobowe, emerytalne, zasiłek dla bezrobotnych oraz zasiłki rodzinne (Pierson, 2006).

Do wczesnych lat po II wojnie światowej w większości państw Europy wprowadzono szeroki pakiet zabezpieczeń socjalnych. O ile na początku lat 30. XX w. w państwach Europy Zachodniej zabezpieczenie z tytułu wypadku, choroby oraz starości obejmowało około połowy ogólnej liczby pracujących, to w połowie lat 70. obejmowało ono już 90 proc. (Pierson, 2006). Wiązało się to ze znaczącym wzrostem udziału wydatków socjalnych w budżetach państw. W latach 50. wydatki te rosły w średnim tempie 0,9 proc. rocznie, a w latach 1970-1974 już w tempie 3,4 proc. Ogółem dla siedmiu największych gospodarek OECD wydatki te stanowiły średnio 12,3 proc. PKB w 1960 r., a w 1975 r. już niemal 22 proc. PKB (Pierson, 2006).

▼ Tabela 1. Wydatki socjalne wybranych państw OECD w latach 1960 i 1975 jako proc. PKB

Państwo	1960	1975
Kanada	11,2	20,1
Francja	14,4	26,3
Niemcy Zachodnie	17,1	27,8
Włochy	13,7	20,6
Japonia	7,6	13,7
Wielka Brytania	12,4	19,6
Stany Zjednoczone	9,9	18,7
Średnia ważona	12,3	21,9

Źródło: opracowanie PIE na podstawie: Pierson (2006).

Ekspansja państwa opiekuńczego

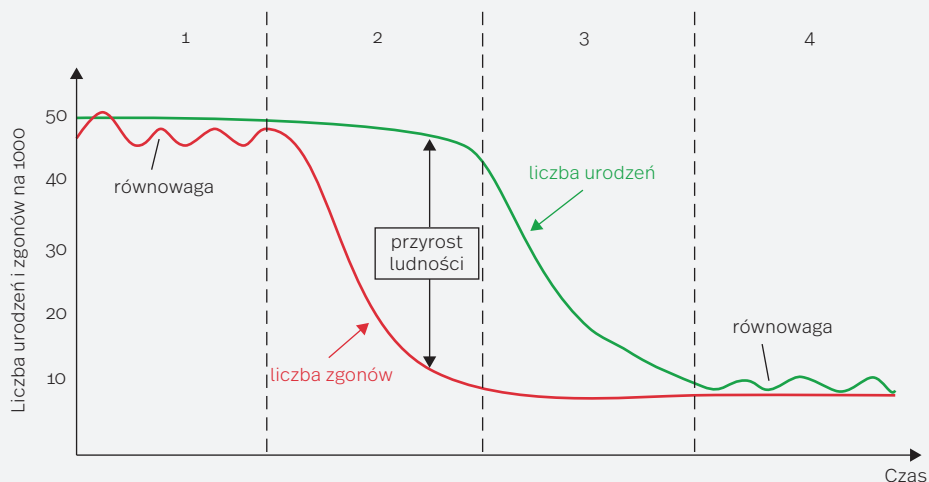
Znaczny wzrost wydatków socjalnych po drugiej wojnie światowej był w dużej części możliwy dzięki wystąpieniu w tym czasie unikalnego zjawiska tzw. okna demograficznego.

Zjawisko to polegało na znacznym wzroście udziału ludności w wieku produkcyjnym nieobciążonej demograficznie. Wystąpienie zjawiska okna demograficznego było możliwe dzięki

niemal równoczesnemu spadkowi współczynnika zgonów oraz spadkowi współczynnika urodzeń (infografika 1). W efekcie tych dwóch procesów populacja osób w wieku produkcyjnym nie tylko zyskała większy niż dotychczas udział w społeczeństwie,

ale też w sposób znacznie mniejszy niż dotychczas była obciążona demograficznie osobami nieletnimi – w wyniku spadku współczynnika dzietności oraz osobami w wieku poprodukcyjnym – w wyniku wydłużenia trwania życia (Bloom i in., 2009).

➤ **Infografika 1.** Okno demograficzne pojawiające się w wyniku spadku śmiertelności i spadku dzietności – ilustracja poglądowa



Źródło: opracowanie własne PIE.

Organizacja Narodów Zjednoczonych szacuje, że zjawisko okna demograficznego wystąpiło w rozwiniętych państwach europejskich w latach 50. XX w. i trwało przez 30-40 lat. Oznacza to, że ponadprzeciętnie wysoki poziom podaży pracy występował w tych państwach do lat 80. a nawet 90. XX w. (ONZ, 2004). Wysoka podaż pracy w połączeniu z większym postępem technologicznym leżała u podłoża wysokiego wzrostu gospodarczego lat powojennych,

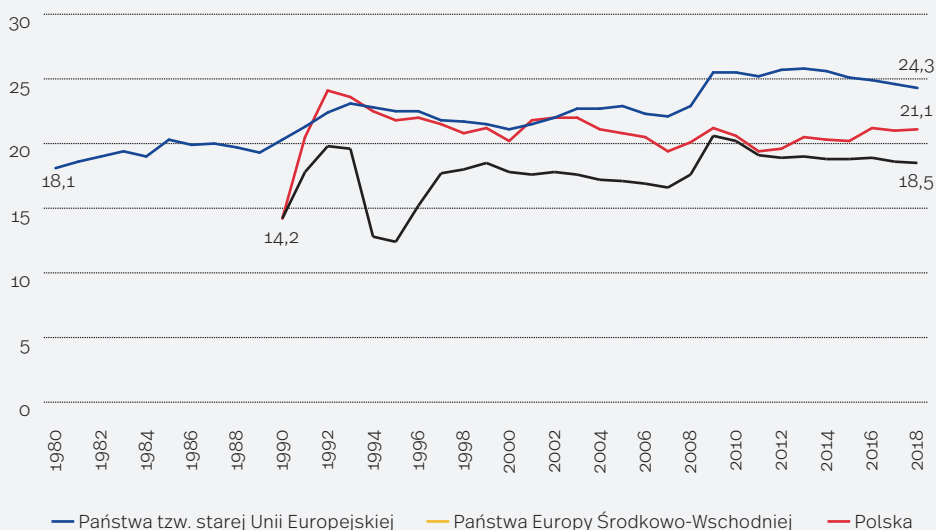
określanego mianem dywidendy demograficznej (Gordon, 2012). Chociaż trudno oszacować skalę korzyści gospodarczych czerpanych przez państwa europejskie z zajęcia okna demograficznego, szacunki dotyczące wzrostu gospodarczego tzw. tygrysów azjatyckich (Bloom, Williamson, 1998) stanowią, że w latach 1965-1990 od 1,4 do 1,9 p.p. rocznego wzrostu PKB *per capita* tych państw wynikało z dynamiki liczby ludności w wieku produkcyjnym.

Kryzys państwa opiekuńczego?

Widoczny od przełomu lat 70. i 80. kryzys państwa opiekuńczego był związany m.in. z odwróceniem działającej wcześniej dywidendy demograficznej. Proces ten oznaczał, że „nadwyżkowe” kohorty, które w okresie powojennym umożliwiły wysoki poziom wzrostu gospodarczego, zaczęły w tym okresie przechodzić w stan bierności zawodowej, stając się beneficjentami netto systemu zabezpieczeń społecznych.

Okoliczność ta stworzyła szczególnie silne presje wydatkowe względem systemu zabezpieczeń społecznych czego wyrazem były m.in. rosnące od lat 80. wydatki socjalne. O ile w 1980 r. wynosiły one średnio 14 proc. PKB, o tyle w 2018 r. już 20 proc. W Polsce znaczny wzrost wydatków socjalnych nastąpił w pierwszych latach transformacji. W 1990 r. wydatki te stanowiły 14 proc. PKB Polski, a rok później już 20,6 proc., w 2018 r. stanowiły one 21,1 proc. wartości naszej gospodarki.

▼ Wykres 2. Wydatki socjalne europejskich państw OECD w latach 1980-2018 (w proc. PKB)



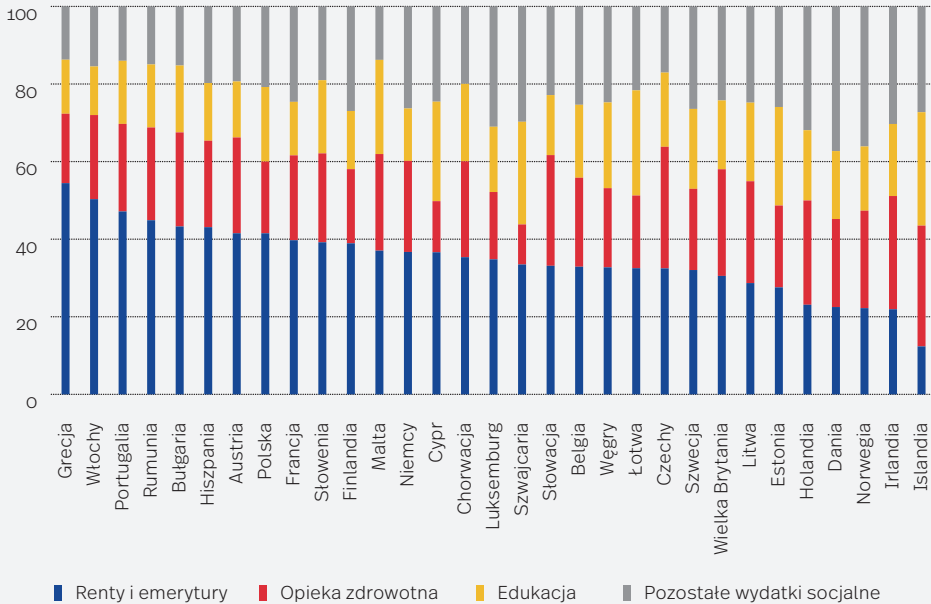
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD (2020).

Odwrócenie dywidendy demograficznej oznacza również, że obecnie znaczna część budżetów socjalnych państw przeznaczona jest na finansowanie wypłaty emerytur. W 2018 r. w poszczególnych państwach Unii Europejskiej od

22 proc. ogólnej wartości wydatków socjalnych (Irlandia, Dania, Holandia) do 54 proc. (Grecja, Włochy, Portugalia) stanowiły wydatki na renty i emerytury. W Polsce wydatki te stanowią 41,5 proc. wszystkich wydatków socjalnych.

Oznacza to, że znaczna część całej wartości budżetów socjalnych państw wydatkowana jest na pokrycie zobowiązań poczynionych w przeszłości.

» Wykres 3. Struktura wydatków socjalnych wybranych państw jako proc. wydatków socjalnych w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu (2020).

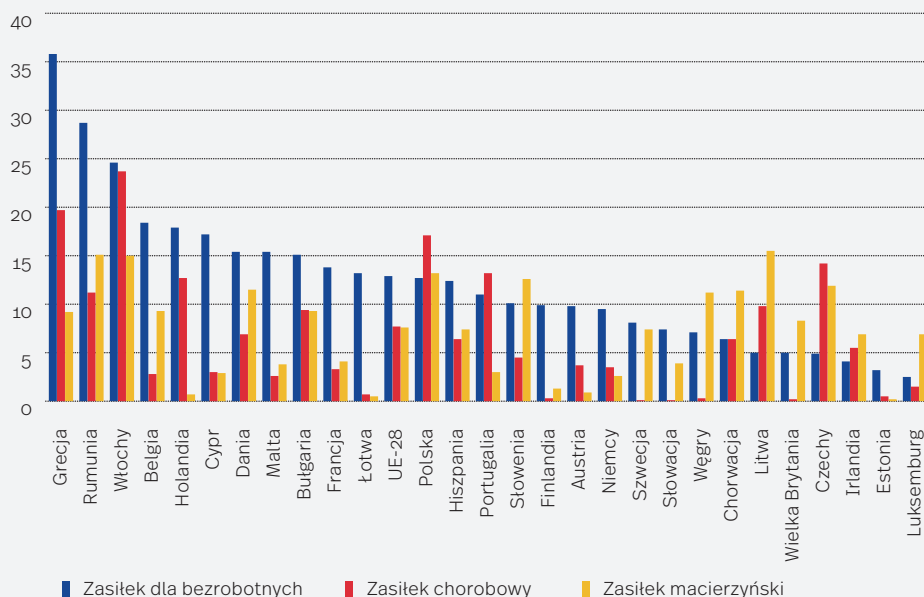
Nowe wyzwania polityki socjalnej

Zasadniczym wyzwaniem polityki socjalnej jest faktyczne pozbawienie wielu osób wykonujących pracę zarobkową dostępu do świadczeń z systemu zabezpieczeń społecznych. W 2014 r. w państwach Unii Europejskiej

średnio 13 proc. pracowników w wieku 15-64 lat obarczonych było ryzykiem braku dostępu do podstawowych świadczeń socjalnych, tj. zasiłku dla bezrobotnych, zasiłku chorobowego oraz zasiłku macierzyńskiego (Matsaganis i in., 2015)².

² Oszacowania te bazują na danych sondażowych Europejskiego Badania Aktywności Ekonomicznej dotyczących częstości wykonywania pracy na podstawie różnych form zatrudnienia oraz regułach przyznawania konkretnych świadczeń, jakie obowiązują w państwach europejskich.

▼ Wykres 4. Udział osób obciążonych ryzykiem braku faktycznego dostępu do świadczeń społecznych wśród osób pracujących w wieku 15-64 w państwach Unii Europejskiej w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Matsaganis i in. (2015).

Bardziej szczegółowe analizy wskazują, że dostęp do świadczeń społecznych jest w znacznym stopniu zależny od formy prawnej zatrudnienia. Jest on niższy w przypadku osób wykonujących pracę na podstawie nietypowych form zatrudnienia niż w przypadku pracowników pracujących w standardowej formie³. W sensie formalnym nietypowe formy zatrudnienia nie wykluczają pracowników z udziału w systemie zabezpieczeń społecznych. Jednak z uwagi na konkretne warunki przysługiwania poszczególnych świadczeń ich

dostępność jest mniejsza w przypadku osób zatrudnionych w niestandardowych formach. Wynika to z faktu, że reguły przyznawania świadczeń zazwyczaj formułują warunki dotyczące między innymi do minimalnego okresu nieprzerwanego zatrudnienia, minimalnej liczby przepracowanych godzin bądź minimalnej wartości otrzymywanego wynagrodzenia przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia (Matsaganis i in., 2015). Tymczasem nietypowe formy zatrudnienia najczęściej wiążą się z krótszym okresem nieprzerwanego zatrudnienia, mniejszym

³ Do niestandardowych form zatrudnienia zalicza się samozatrudnienie, pracę na część etatu oraz pracę na czas określony. W tych ogólnych kategoriach mieszczą się różne hybrydowe formy, takie jak *crowdworking*, praca bez zakontraktowanej minimalnej liczby godzin, praca na podstawie *voucherów*. Wspólną cechą tych form jest brak perspektywy trwałości zatrudnienia, na ogół niski poziom zaangażowania czasowego i niskie zarobki (ILO, 2016).

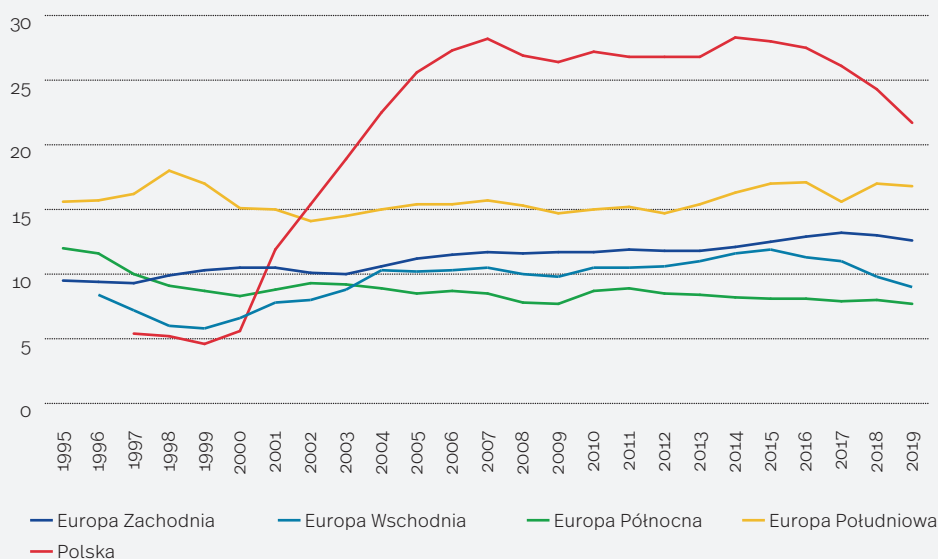
wymiarem pracy oraz niższymi zarobkami (Komisja Europejska, 2018a).

Faktyczny brak dostępu do świadczeń socjalnych jest szczególnym wyzwaniem w przypadku Polski.

Oszacowania Matsagani i in. (2015) wskazują, że w Polsce w 2014 r. ze względu na formę prawną zatrudnienia 17,1 proc. pracowników mogło mieć utrudniony dostęp do zasiłku chorobowego, 12,7 proc. do zasiłku dla bezrobotnych a 13,2 proc. kobiet do zasiłku macierzyńskiego. Drugim problemem występującym ze szczególnym natężeniem w przypadku Polski jest odprowadzanie składek społecznych i zdrowotnych od niepełnej wartości wynagrodzenia. Mniejsza wartość

odprowadzonych składek ogranicza pracownikom dostęp do bezpieczeństwa socjalnego bądź też zmniejsza wartość przysługujących świadczeń. Iwanowski i in. (2020) szacują, że taka sytuacja, występująca w przypadku łączenia ze sobą różnych form zatrudnienia i zbiegu tytułów do ubezpieczenia, dotyczy ok. jednego miliona pracowników. Obydwa te zjawiska są związane z częstym występowaniem w naszym kraju niestandardowych form zatrudnienia. W 2019 r. odsetek osób pracujących w Polsce na podstawie niestandardowych form zatrudnienia wynosił 21,7 proc. i znacznie przewyższał średnią państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (11,4 proc.).

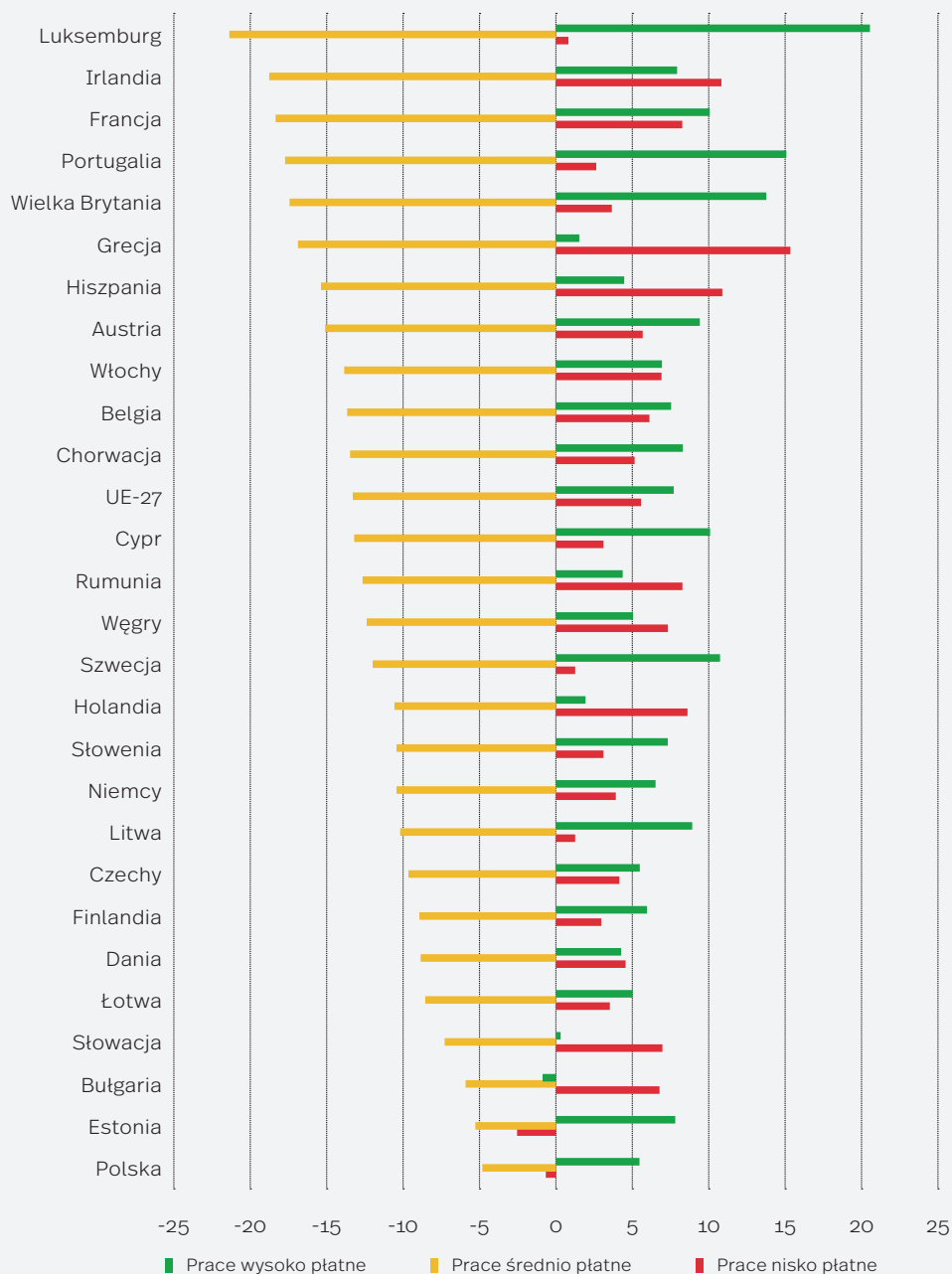
» Wykres 5. Pracownicy zatrudnieni na podstawie niestandardowych form zatrudnienia jako procent wszystkich pracowników



Uwaga: dane obejmują również pracowników samozatrudnionych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu (2020).

▼ Wykres 6. Zmiana udziału prac według poziomu zarobków w latach 2002-2016 (w punktach procentowych)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej (2018a).

Równocześnie dokonujące się zmiany technologiczne i rosnąca skala wykorzystania nowych technologii zmniejszają pewność zatrudnienia w cyklu trwania życia człowieka.

Większość wyników badań wskazuje, że rosnące wykorzystanie robotyzacji i automatyzacji nie prowadzi do zmniejszenia ogólnej liczby dostępnych miejsc pracy (Klenert, Fernandez-Macias, Anton, 2020). Jednak absorpcja nowych technologii zmienia popyt na kwalifikacje pracowników prowadząc do wzrostu udziału prac wymagających kompetencji profesjonalnych i cyfrowych oraz zmniejszenia udziału prac wymagających średnich kompetencji (Światowe Forum Ekonomiczne, 2020). W 27 krajach Unii Europejskiej w latach 2002-2016 o 5,6 p.p. wzrósł udział prac niskopłatnych, o 7,7 p.p. wzrósł udział prac wysokopłatnych przy równoczesnym spadku o 13,3 p.p. udziału prac oferujących średni poziom zarobków (por. wykres 6). Fakt, że zmiany te zaszły w tak krótkim okresie, oznacza że proces podnoszenia i dostosowywania kwalifikacji pracowników będzie dokonywać się nie międzypokoleniowo, ale w cyklu trwania życia jednostki. Oznacza to po pierwsze perspektywę mniejszej ciągłości zatrudnienia jednostek w cyklu trwania życia, po drugie zaś perspektywę ciągłego podnoszenia kompetencji zawodowych pracowników. Tymczasem według wszelkiej dostępnej wiedzy, kognitywne możliwości przyswajania nowej wiedzy maleją wraz z wiekiem, w efekcie czego starsze osoby, których udział w społeczeństwie będzie rósł, mogą tracić możliwość adaptacji do nowych wymagań i warunków rynku pracy (OECD, 2017).

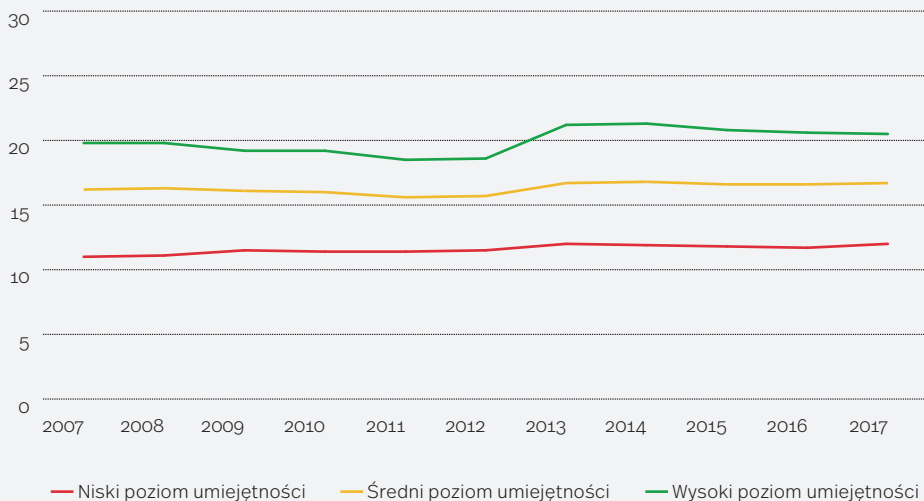
Zmiany technologiczne i rosnąca skala wykorzystania nowych technologii tworzą również wyzwanie dla efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich na rynku pracy. Świadczy o tym niski odsetek osób dorosłych uczestniczących w programach szkolenia i podnoszenia kompetencji, osiągający w 2019 r. wartość 11,1 proc. w grupie wiekowej 25-64

lat. W szczególności istotny jest fakt, że w programach kształcenia ustawicznego częściej uczestniczą osoby posiadające już wysoki zasób wiedzy i umiejętności niż osoby słabiej wykształcone. Oznacza to, że osoby najbardziej narażone na utratę pracy w wyniku rosnącego wykorzystania nowych technologii w małym stopniu podejmują działania, które mogłyby zagwarantować im dostęp do bezpiecznej i lepiej płatnej pracy. Fakt ten stanowi szczególne wyzwanie dla instytucji rynku pracy państw europejskich. Instytucje te mogą mieć trudności w zaprojektowaniu efektywnych instrumentów wspierania pracowników w warunkach dynamicznie zmieniających się potrzeb rynku pracy. Wyzwanie przybiera na sile w kontekście wydłużającej się aktywności zawodowej człowieka. Efektywne zagospodarowanie na rynku pracy rosnącego zasobu osób starszych może być trudne ze względu na fakt, że rutynowe i proste prace są tymi, których udział i dostępność maleje wraz z postępem technologicznym (Światowe Forum Ekonomiczne, 2020).

W dłuższej perspektywie zasadniczym wyzwaniem polityki socjalnej pozostaje starzenie się społeczeństw państw europejskich.

Według projekcji Komisji Europejskiej (2020) do 2050 r. populacja osób w wieku produkcyjnym (20-64) w państwach Unii Europejskiej (UE-27) skurczy się o 14 proc. Równocześnie współczynnik obciążenia demograficznego osobami w wieku powyżej 65. roku życia wzrośnie z poziomu 34,4 do 56,9, co oznacza, że na sto osób w wieku 20-64 lat będzie przypadać niemal sześćdziesiąt osób w wieku powyżej 65. roku. Zmiany te będą szczególnie widoczne w Polsce, dla której spadek populacji w wieku produkcyjnym wyniesie 22,9 proc. a współczynnik obciążenia demograficznego wzrośnie z obecnego poziomu 29,0 do 57,0. Komisja Europejska w 2018 r. szacowała, że do 2050 r. łączna wartość wydatków związanych z osobami starszymi w odniesieniu do PKB wzrośnie o 1,9 p.p. (Komisja Europejska, 2018b).

▼ Wykres 7. Uczestnicy programów kształcenia ustawicznego w zależności od posiadanych umiejętności w latach 2007-2017



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej (2018a).

Konsekwencją pogłębiającego się procesu starzenia się populacji będą trudności związane z zapewnieniem odpowiedniego standardu życia osobom starszym. System zabezpieczeń emerytalnych ukształtowany w XIX i XX w. opierał się na wysokiej wartości składek uzyskiwanych dzięki znacznemu udziałowi w społeczeństwie osób w wieku produkcyjnym. Starzenie się społeczeństw europejskich oznacza, że zapewnienie świadczenia emerytalnego w adekwatnej wysokości będzie wyzwaniem dla wielu państw. Prognozy Komisji Europejskiej (2018b) wskazują, że procentowo ujęta relacja pierwszej emerytury do ostatniej pensji wyniesie w Polsce w 2050 r. średnio 24 proc. Oznacza to znaczny spadek z obserwowanego w 2016 r. poziomu 61,4 proc.

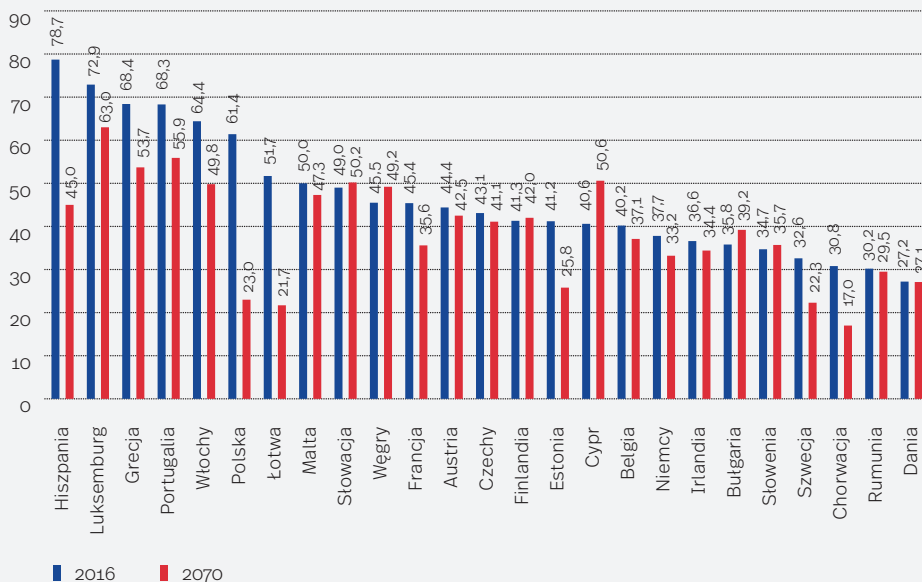
Nowym wyzwaniem polityki społecznej towarzyszą malejące możliwości finansowania przy zastosowaniu standardowych źródeł przychodów państwa. Od lat 80 XX w. państwa europejskie tracą coraz większą część przychodów podatkowych w wyniku sztucznego przenoszenia zysków między jurysdykcjami podatkowymi przez korporacje międzynarodowe, przenoszenia kapitału przez osoby indywidualne do międzynarodowych centrów finansowych⁴, a także w wyniku wyłudzeń podatku VAT (Genschel, 2002). Szacuje się, że w 2017 r. państwa Unii Europejskiej utraciły łącznie 170 mld EUR przychodów podatkowych (Komisja Europejska, 2019; Sawulski, 2020). Szacowana kwota wpływów podatkowych utraconych przez Polskę w roku 2016 wyniosła

⁴ W tej kwocie mieszczą się utracone wpływy podatkowe z tytułu niezapłaconego podatku od zysków kapitałowych, podatku od posiadanego lub dziedzicznego majątku, a także podatku dochodowego, por. Komisja Europejska (2019).

71 mld PLN, z czego luka wynikająca z utraty podatku CIT to 30,6 mld PLN (Sawulski, Bąkowska, Gniazdowski, 2020), utracona wartość podatku

od dochodu i majątku osób indywidualnych to 5,9 mld PLN (Case, Ecopa, 2019)⁵, a luka w VAT to 34,9 mld PLN (Sarnowski, Selera, 2018).

» Wykres 8. Stopa zastąpienia ostatniej pensji przez pierwszą emeryturę w państwach Unii Europejskiej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej (2018b).

Struktura wydatków socjalnych w Polsce

Podstawową funkcją państwa opiekuńczego jest wspomaganie dobrobytu ekonomicznego obywateli. Między krajami występują znaczne różnice pod względem zaangażowania państw w poszczególne obszary polityki społecznej. Znaczna część tych wydatków obejmuje utrzymanie powszechnie dostępnego i bezpłatnego systemu edukacji i opieki zdrowotnej.

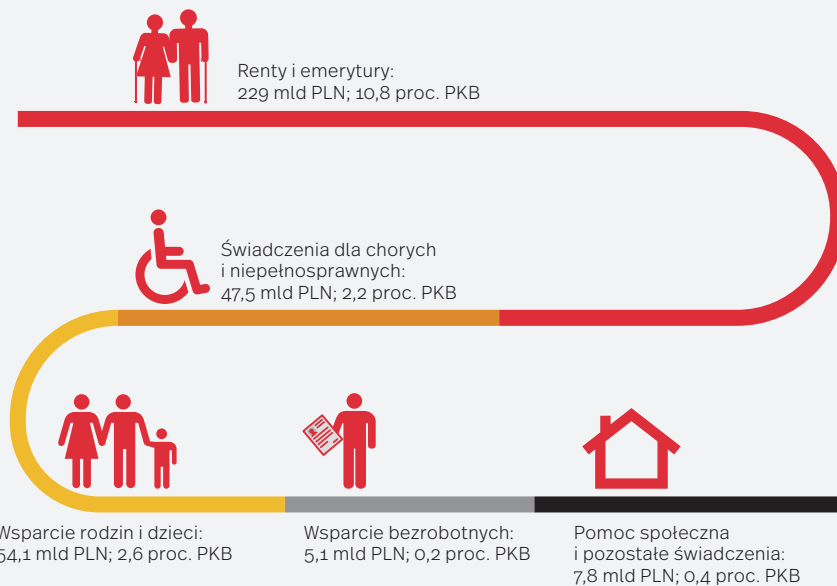
Bezpośrednie zaangażowanie państwa w tych dwóch obszarach ma na celu wyrównywanie szans życiowych obywateli, tak aby posiadane zasoby finansowe miały możliwie jak najmniejszy wpływ na ich stan zdrowia i zasób kwalifikacji. W 2018 r. na utrzymanie systemu edukacji wydano 106 mld PLN, zaś na utrzymanie systemu opieki zdrowotnej 102 mld PLN (Eurostat, 2020a).

⁵ Oszacowanie na podstawie danych Komisji Europejskiej (2019) według średniorocznego kursu EURO/PLN NBP (4,3757).

▼ **Infografika 2.** Struktura wydatków socjalnych w Polsce w 2018 r.



System zabezpieczeń społecznych



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu (2020a; 2020b).

Drugą podstawową kategorią wydatków socjalnych są świadczenia wypłacane w ramach systemu zabezpieczenia społecznego.

Obejmują one m.in. świadczenia wypłacane w związku z wystąpieniem ryzyk socjalnych (choroba, niepełnosprawność, utrata pracy czy

utrata zdolności do wykonywania pracy wynikająca ze starzenia się), pomoc socjalną dla osób niezdolnych do samodzielnego zaspokojenia własnych potrzeb, a także świadczenia na rzecz dzieci i rodziny (w tym powszechne świadczenie wychowawcze – 500+). Na tak rozumiane wydatki z systemu zabezpieczeń i pomocy społecznej wydano w Polsce w 2018 r. 343 mld PLN, z czego

229 mld PLN na emerytury i renty (Eurostat, 2020b). Pozostałą kwotę w wysokości 148 mld PLN wydatkowano m.in. na świadczenia na rzecz dzieci i rodzin (54 mld), świadczenia dla chorych i niepełnosprawnych (47,5 mld), wsparcie dla osób bezrobotnych, obejmujące zarówno zasiłki jak i aktywne instrumenty rynku pracy (5 mld) (Eurostat, 2020b)⁶.

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy: lekarstwo na kryzys?

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy przedstawiany jest jako rozwiązanie, które mogłoby w sposób efektywny odpowiedzieć na wyzwania polityki socjalnej państw. Zwolennicy dochodu podstawowego argumentują, że takie rozwiązanie w sposób efektywny ograniczyłoby zasięg biedy i nierówności ekonomicznych. Efektywność dochodu gwarantowanego w tym zakresie wynikałaby z powszechności i bezwarunkowości świadczenia, dzięki czemu wszyscy potrzebujący uzyskaliby do niego dostęp (Van Parijs, Vanderborght, 2017). Argumentuje się również, że dochód podstawowy stanowiłby zachętę do wykonywania pracy zarobkowej dla osób, które otrzymywały świadczenia z systemu zabezpieczeń bądź pomocy społecznej. Efekt ten zaistniałby dzięki zniesieniu warunków dotyczących możliwości łączenia pracy zawodowej z pobieraniem świadczenia (Hirsch, 2015). W opinii innych osób dochód podstawowy zwiększałby również innowacyjność i przedsiębiorczość jednostek. Wynikałoby to z faktu, że świadczenie przysługujące jednostce w sposób bezwarunkowy stanowiłoby poduszkę bezpieczeństwa i zachęcało jednocześnie do ponoszenia ryzyka (Gentilini i in., 2020). Przypuszcza się również, że dochód gwarantowany, uwalniając jednostki od lęku przed deprivacją,

wspomagałby ich kreatywność. Ostatni z argumentów przemawiających za dochodem gwarantowanym podnoszony jest najczęściej przez osoby o poglądach liberalnych. Odwołuje się on do poglądu dotyczącego wysokich wydatków socjalnych państw oraz kosztów związanych z utrzymaniem administracji obsługującej te wydatki. Argument ten wskazuje, że zapewnienie każdemu obywatelowi minimum bezpieczeństwa w postaci dochodu podstawowego w połączeniu z rezygnacją z innych programów socjalnych oraz związanej z tym administracji byłoby efektywne od strony kosztowej.

Argumenty formułowane przeciwko dochodowi podstawowemu odwołują się do braku możliwości realizacji takiego rozwiązania. Przede wszystkim wskazuje się, że nie jest możliwe sfinansowanie wypłaty takiego świadczenia w odpowiedniej wysokości, aby ograniczyć skalę ubóstwa bądź nierówności (Ortiz, Behrendt, Acuña-Ulate, 2018). Z kolei zaprojektowanie świadczenia w taki sposób, że jego finansowanie będzie możliwe w dłuższej perspektywie, nie doprowadzi do osiągnięcia zamierzonych celów socjalnych (Hirsch, 2015). Przeciwnicy tego rozwiązania twierdzą również, że dochód podstawowy doprowadziłby do dezaktywizacji zawodowej części osób pracujących (Bergman,

⁶ Prezentowane dane pochodzą z klasyfikacji wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych Eurostatu (COFOG) i mogą nieznacznie różnić się od danych raportowanych przez polskie instytucje.

2004). Kolejny argument wskazuje, że świadczenie przewidziane w minimalnej wysokości w ramach dochodu podstawowego byłoby nieadekwatne do potrzeb niektórych kategorii osób potrzebujących, na przykład osób z niepełnosprawnościami (Christensen, 2009). W założeniu świadczenie wypłacane w ramach dochodu podstawowego pozwalałoby jedynie na zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki i byłoby niższe niż świadczenia wypłacane osobom z niepełnosprawnościami w ramach obecnego systemu. Zaspokojenie pozostałych potrzeb musiałoby wynikać z wykonywania pracy zarobkowej, co nie mogłoby zadziałać w przypadku osób niezdolnych do pracy. Ostatni argument jest krytyką dochodu podstawowego w wersji, w której jego wprowadzenie wiązałoby się z likwidacją obecnie działających programów socjalnych oraz systemu administracji obsługującej te programy. Według krytyków realizacji programu dochodu podstawowego w takim wariancie, ograniczenie państwowego wsparcia dla pracowników oraz różnych grup potrzebujących do wypłaty powszechnego i bezwarunkowego

świadczenia oznaczałoby mniejsze efektywne zabezpieczenie pracujących pracowników oraz prywatyzację kluczowych usług społecznych, takich jak edukacja i służba zdrowia.

Lista potencjalnych korzyści wynikających z wprowadzenia dochodu gwarantowanego może być niemal dowolnie długa. Podobnie jak lista jego wad. Ponadto możliwość rozstrzygnięcia, które z postulowanych efektów zadziałałyby w rzeczywistości jest utrudnione ze względu na istnienie wielu konkretnych propozycji realizacji programu dochodu podstawowego. Propozycje te różnią się od siebie wysokością proponowanego świadczenia w odniesieniu do krajowej granicy ubóstwa oraz powszechnością, różnicując dostęp do świadczenia w zależności od posiadania obywatelstwa bądź wieku (świadczenie dla dzieci w mniejszej lub pełnej wysokości). Dlatego takie rozwiązanie powinno być rozpatrywane nie w kontekście jego wad i zalet, lecz w kontekście stopnia w jakim odpowiada na obecne wyzwania rozwojowe, możliwości uznania za efektywne narzędzie polityki socjalnej, a także możliwości realizacji.

Część II. Opinie Polaków o Bezwarunkowym Dochodzie Podstawowym

Przestawione w tej części raportu dane i analizy wykorzystują wyniki badania sondażowego przeprowadzonego na zlecenie Polskiego Instytutu Ekonomicznego (2020) w październiku 2020 r. Badanie zostało zrealizowane na próbie 1200 osób w wieku 18-64 lata przy zastosowaniu metodologii CAWI. Celem badania było poznanie opinii Polaków na temat Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego oraz poznanie czynników warunkujących te opinie.

W przeprowadzonym badaniu zapytaliśmy Polaków o poparcie dla pomysłu wprowadzenia w Polsce Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego. W pierwszym kroku respondenci otrzymali krótką informację dotyczącą

ogólnych cech takiego rozwiązania – sposobu jego działania oraz celu, jaki miałyby realizować. Następnie połowa respondentów, dobrana w sposób losowy, odpowiadała na pytanie dotyczące poparcia dla takiego rozwiązania, gdyby kwota świadczenia wynosiła 1200 PLN, co odpowiada wartości minimum socjalnego z 2019 r. (IPISS, 2020). Druga połowa respondentów odnosiła się do świadczenia w wysokości 800 PLN, co odpowiada wysokości relatywnej granicy ubóstwa (GUS, 2020). Granica ta ustanawiana jest na podstawie 50 proc. średnich wydatków na osobę w statystycznym gospodarstwie domowym. Treść pytań dotyczących poparcia dla dochodu gwarantowanego przedstawiamy w załączniku 1.

Poparcie dla dochodu podstawowego

Poparcie dla dochodu podstawowego deklaruje 51 proc. Polaków. Jednak jest ono znacznie wyższe wśród osób, które słyszały wcześniej o dochodzie podstawowym (62 proc.), niż wśród osób, które nie słyszały wcześniej o takim rozwiązaniu.

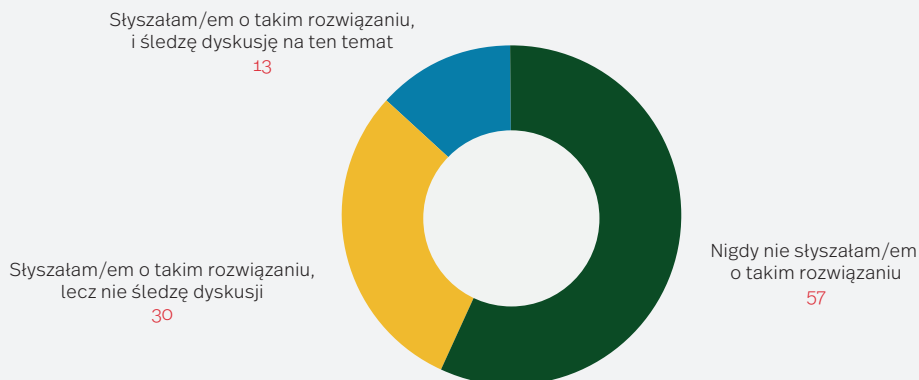
Jakie jest poparcie Polaków dla wprowadzenia w Polsce Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego? Na to pytanie trudno odpowiedzieć jednoznacznie, ponieważ większość Polaków nie słyszała nigdy wcześniej o takim rozwiązaniu. Potwierdzają to dane zebrane w badaniu PIE (2020). 57 proc. Polaków wprost przyznaje,

że nie słyszało wcześniej o takim rozwiązaniu, 30 proc. twierdzi, że słyszało o Bezwarunkowym Dochodzie Podstawowym, lecz nie śledzi dyskusji związanej z tym tematem, a 13 proc. deklaruje, że słyszało o tym rozwiązaniu i przygląda się dyskusji związanej z tym tematem. Można przypuszczać, że uprzednia wiedza na temat

dochodu gwarantowanego będzie warunkować poparcie dla tego rozwiązania. Dlatego odpowiadając na pytanie o poziom poparcia Polaków dla dochodu gwarantowanego, należy odróżnić

poglądy tych, którzy słyszeli wcześniej o takim rozwiązaniu od poglądów osób, które dopiero w trakcie realizacji badania dowiedziały się o idei Bezwarunkowego Dochodu Gwarantowanego.

▸ **Wykres 9. Wiedza na temat pomysłu Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie wyników przeprowadzonego badania.

Biorąc pod uwagę wszystkich respondentów – zarówno tych, którzy uprzednio słyszeli już o dochodzie gwarantowanym, jak i tych, którzy nigdy o nim nie słyszeli – poparcie dla takiego rozwiązania deklaruje 51 proc. Polaków, z czego 24 proc. to osoby zdecydowanie popierające takie rozwiązanie. Jest to poziom zbliżony do wyniku uzyskanego w 2016 r. przez Europejski Sondaż Społeczny (2016), w którym poparcie dla ogólnej idei dochodu gwarantowanego wyniosło 54,8 proc.

Zgodnie z przypuszczeniami poparcie dla dochodu podstawowego jest silnie zróżnicowane w zależności od uprzedniej wiedzy na temat takiego rozwiązania. Jest ono znacznie wyższe wśród osób, które słyszały wcześniej o dochodzie gwarantowanym i śledzą związaną z tym dyskusję (62 proc.) niż wśród pozostałych osób.

Jednakowy poziom poparcia (49 proc.) dla dochodu gwarantowanego odnotowano wśród tych, którzy twierdzą, że słyszeli wcześniej o dochodzie gwarantowanym, lecz nie śledzą dyskusji, jak i wśród osób, które otwarcie deklarują, że nie słyszały wcześniej o takim rozwiązaniu. Na podstawie wyniku można przypuszczać, że wszystkie te osoby – niezależnie od składanych deklaracji – nigdy wcześniej nie słyszały o dochodzie podstawowym. Oznacza to, że **prawdopodobnie wśród Polaków w wieku 18-64 lat 13 proc. osób ma jakąkolwiek wiedzę na temat dochodu podstawowego**, a pozostałe 87 proc. nie ma żadnej wiedzy.

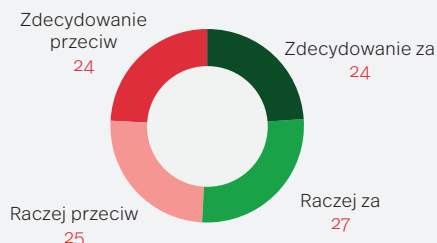
Sama kwota świadczenia nie zmienia zasadniczo stosunku Polaków do omawianego rozwiązania. Ogółem Polacy nieco częściej skłonni są poprzeć wprowadzenie w Polsce dochodu

gwarantowanego w sytuacji, gdy rozwiązanie takie zakładało niższą kwotę świadczenia (800 PLN). Wówczas wprowadzenie takiego

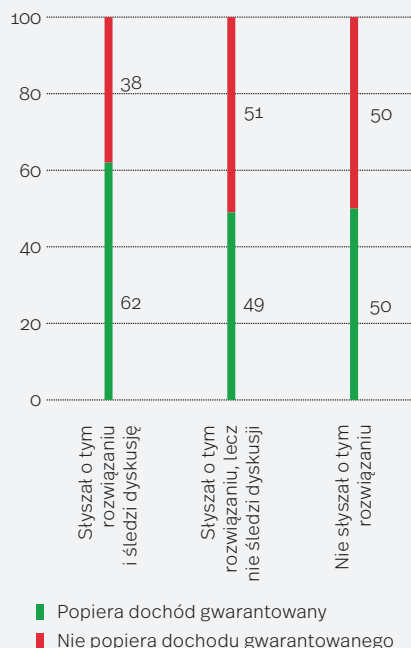
rozwiązania poparłoby 53 proc. osób. Gdyby wartość świadczenia miała wynieść 1200 PLN, to rozwiązanie poparłoby 49 proc. Polaków.

Wykres 10. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (w proc.)

Panel A. Poparcie wśród ogółu osób



Panel B. Poparcie w zależności od uprzedniej wiedzy

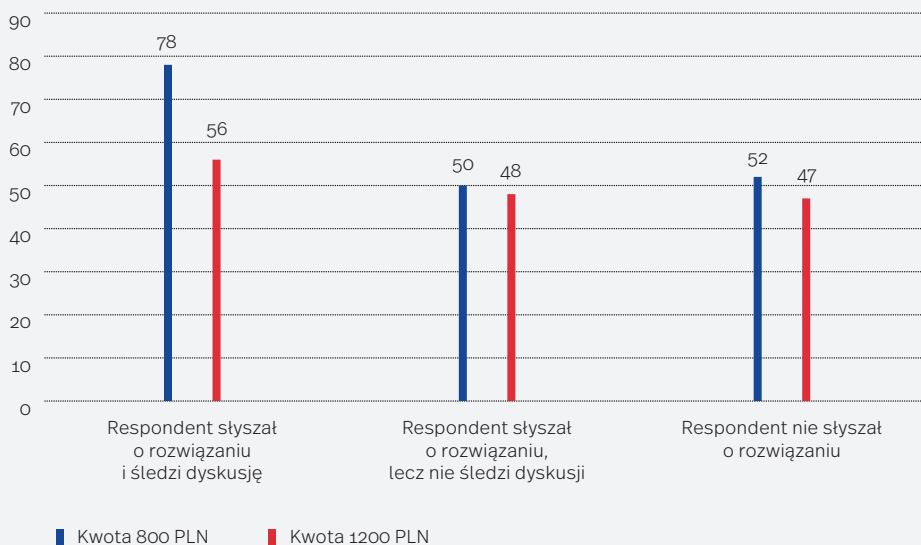


Źródło: opracowanie własne PIE.

Różnice w poziomie poparcia dla dochodu gwarantowanego przybierają na sile, gdy weźmie się pod uwagę zarówno proponowaną wartość świadczenia, jak i uprzednią wiedzę na temat takiego rozwiązania. Program dochodu podstawowego cieszyłby się największym poparciem (78 proc.), wśród osób mających uprzednią wiedzę na temat takiego rozwiązania, ale tylko

w sytuacji, gdyby kwota świadczenia ustanowiona była na poziomie relatywnej granicy ubóstwa. Świadczenie w wyższej wysokości oznaczałoby spadek poparcia do poziomu 56 proc. Wniosek ten jest ciekawy w kontekście głosu ekspertów (por. część III i IV raportu), którzy wskazują, że adekwatną wysokością świadczenia polskich w warunkach byłaby kwota 1200 PLN.

▼ Wykres 11. Poparcie dla dochodu gwarantowanego a potencjalna wysokość świadczenia i uprzednia wiedza o rozwiązaniu (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE.

Finansowanie dochodu podstawowego

Uwzględnienie konkretnych form finansowania dochodu podstawowego znacznie zmniejsza poziom poparcia dla takiego rozwiązania. Program dochodu gwarantowanego finansowanego przez wzrost podatków popartoby 31 proc. respondentów, przez rezygnację z innych narzędzi polityki socjalnej – 28 proc. Polaków, a przez wzrost zadłużenia – 24 proc.

Istotnym aspektem debaty związanej z wprowadzeniem dochodu podstawowego jest sposób jego finansowania. Większość dostępnych wyników badań wskazuje, że efektywność dochodu gwarantowanego w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego zależałaby od wysokości świadczenia (Ortiz, Behrendt, Acuña-Ulate, 2018). W polskich warunkach najczęściej

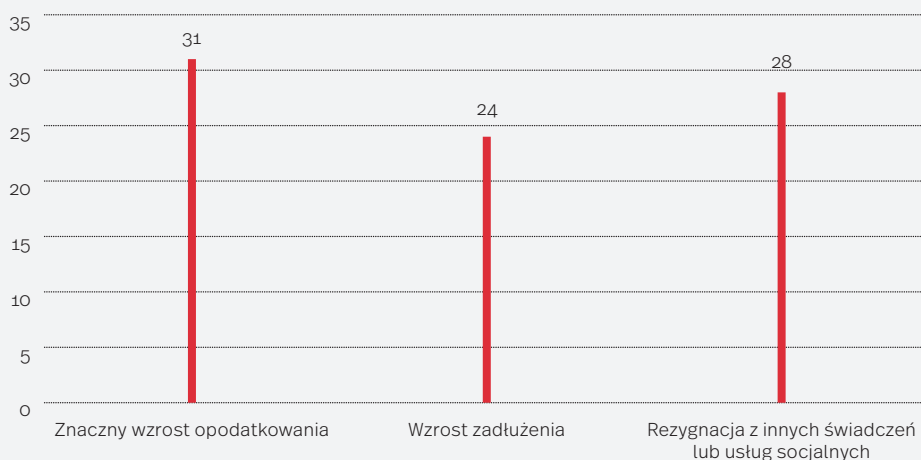
wymienia się w tym kontekście kwotę minimum socjalnego (1200 PLN) jako odpowiednią z punktu widzenia realizacji celu. Świadczenie w takiej wysokości – dostępne powszechnie – wymagałoby znacznych nakładów finansowych, które musiałyby pochodzić albo ze wzrostu podatków, albo z rezygnacji z niektórych dotychczasowych programów polityki socjalnej, bądź też ze

wzrostu zadłużenia. Uwzględnienie każdej z tych trzech możliwości finansowania programu dochodu podstawowego ma istotny wpływ na poziom poparcia Polaków dla takiego rozwiązania.

Finansowanie dochodu gwarantowanego przez znaczny wzrost podatków płaconych przez firmy i osoby indywidualne zmniejsza odsetek osób popierających to rozwiązanie do

31 proc., a więc o 20 p.p. Z kolei finansowanie dochodu podstawowego przez rezygnację z innych programów wspierania osób biednych i potrzebujących lub niektórych bezpłatnych usług (np. służba zdrowia, edukacja) zmniejsza poparcie do 28 proc., a więc o 23 p.p., zaś finansowanie programu przez wzrost zadłużenia skutkuje obniżeniem poparcia do 24 proc. (-27 p.p.).

Wykres 12. Poparcie dla dochodu gwarantowanego a sposób jego finansowania (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE.

Poprosiliśmy respondentów o wskazanie maksymalnie dwóch obszarów dotychczasowej polityki socjalnej państwa, z których można by zrezygnować w przypadku wprowadzenia powszechnego świadczenia w postaci dochodu gwarantowanego. W związku z tym, że w pytaniu konieczne było wskazanie przynajmniej jednego takiego obszaru spośród wymienionych czterech możliwości, udzielonych odpowiedzi nie należy interpretować jako poparcia dla rezygnacji z tych programów. Uwzględniając ten fakt, uzyskane wyniki są interpretowane w sposób negatywny jako

ranking obszarów polityki socjalnej, w których bezpośrednio zaangażowanie państwa jest postrzegane jako niezbędne.

Zgodnie z taką interpretacją zdecydowana większość Polaków (91 proc.) uznaje, że finansowanie dochodu gwarantowanego nie mogłoby odbywać się kosztem rezygnacji z programu rent i emerytur. Z kolei 3/4 Polaków uznaje, że niezbędnym obszarem bezpośredniego zaangażowania państwa jest powszechny i bezpłatny (tj. finansowany ze składek) system opieki zdrowotnej. Obszarem, który najczęściej wskazywano jako możliwy do likwidacji w przypadku

wprowadzenia powszechnego świadczenia dochodu gwarantowanego była pomoc dla ubogich i potrzebujących. 49 proc. wskazań dotyczyło

możliwości rezygnacji z tego obszaru zaangażowania państwa, a 51 proc. wskazań dotyczyło braku takiej możliwości.

» **Wykres 13.** Obszary polityki socjalnej wymagające niezbędnego zaangażowania państwa (proc. wskazań dotyczących braku poparcia dla rezygnacji z danego obszaru polityki socjalnej)



Źródło: opracowanie własne PIE.

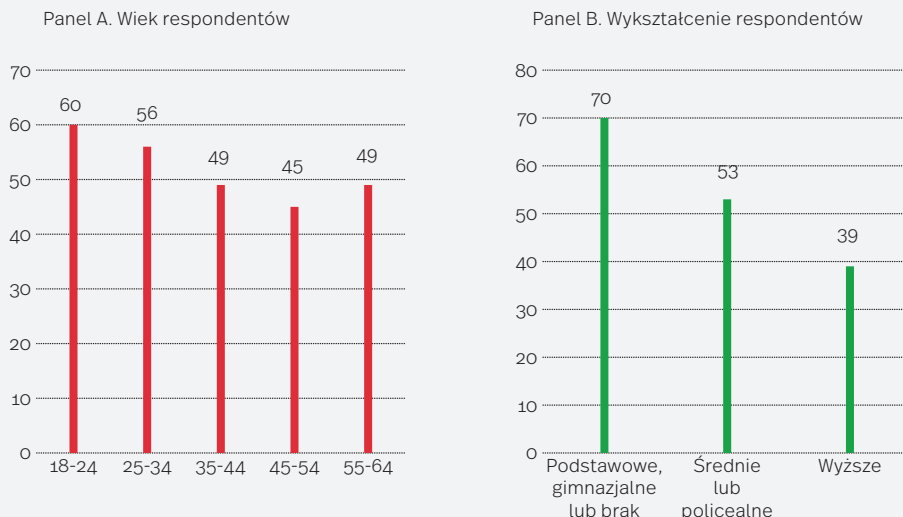
Kto popiera dochód podstawowy?

Poparcie dla dochodu podstawowego jest silnie związane z poziomem ryzyka doświadczanego przez jednostki. Do największych zwolenników wprowadzenia dochodu gwarantowanego należą osoby młode, osoby z najniższym poziomem wykształcenia oraz osoby, które nie mają stałego źródła dochodu.

Wprowadzenie Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego najchętniej poparłyby osoby najmłodsze oraz osoby o najniższym poziomie wykształcenia. 60 proc. osób w wieku 18-24 lata poparłoby wprowadzenie takiego rozwiązania,

a 45-49 proc. osób w wieku 35-54 lat. Równocześnie najwyższy poziom poparcia deklarują respondenci z najniższym wykształceniem (70 proc.), a najniższe poparcie osoby z wykształceniem uniwersyteckim (39 proc.).

▼ Wykres 14. Poparcie dla dochodu gwarantowanego według wieku oraz poziomu wykształcenia (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE.

Wyższy poziom poparcia dla dochodu podstawowego wśród osób młodszych oraz osób najstabilniej wykształconych wynika z faktu, że zarówno wiek, jak i wykształcenie, warunkują poziom samodzielności finansowej związany z wykonywaną pracą. Osoby młodsze najczęściej są tymi, których pozycja na rynku pracy nie jest jeszcze ugruntowana, częściej niż pozostali pracują na podstawie niestandardowych form zatrudnienia – dane Eurostatu wskazują, że ta forma dotyczy 59,1 proc. członków osób w wieku 15-24 lat. Z kolei brak wyższego wykształcenia nie tylko oznacza, średnio rzecz biorąc, niższe zarobki (Strawiński, Majchrowska, Broniatowska, 2018), lecz także mniejszą stabilność i przewidywalność zatrudnienia (ILO, 2018). Innymi słowy, wśród osób młodszych i najstabilniej wykształconych dochód gwarantowany może być traktowany jako forma zabezpieczenia finansowego w okresie niepewnej sytuacji materialnej.

Bezpośredni związek braku poczucia bezpieczeństwa finansowego z poparciem dla dochodu gwarantowanego widać wyraźnie, gdy uwzględnimy sytuację zawodową i finansową jednostek. Najwyższe poparcie dla programu deklarują osoby, które nie mają zapewnionego stałego źródła dochodu (panel A na wykresie 15). Dochód podstawowy popiera 75 proc. osób zajmujących się gospodarstwem domowym lub dziećmi oraz 74 proc. bezrobotnych. Z kolei najniższe poparcie deklarują osoby, które mają zapewnione źródło utrzymania – wykonujące pracę zarobkową (48 proc.) oraz będące na rencie lub emeryturze (44 proc.).

Związek bezpieczeństwa finansowego z poparciem dla dochodu gwarantowanego widać również, gdy weźmie się pod uwagę formę prawną zatrudnienia (panel B na wykresie 15). Okazuje się wówczas, że poparcie dla tego rozwiązania jest zróżnicowane nawet wśród osób, które wykonują pracę zarobkową. Waha się ono

od 30 proc. wśród pracujących na własny rachunek, 49 proc. wśród pracujących na podstawie umowy na czas nieokreślony, do 65 proc.

oraz 66 proc. wśród osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych bądź pracujących bez podpisanej umowy.

» **Wykres 15.** Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w podgrupach wyróżnionych ze względu na status zawodowy, formę zatrudnienia, główne źródło dochodu oraz ocenę sytuacji finansowej gospodarstwa (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE.

Istotnym wymiarem zróżnicowania poparcia dla dochodu podstawowego jest również poczucie bezpieczeństwa związane z otrzymywanymi dochodami. Widać to wyraźnie, gdy weźmie się pod uwagę subiektywną ocenę sytuacji finansowej gospodarstwa domowego respondenta (panel D na wykresie 15). Ciekawe jest w tym względzie porównanie opinii osób, dla których głównym źródłem dochodu są renty i emerytury z opiniami osób, dla których głównym źródłem utrzymania są zasiłki i świadczenia socjalne. Istotne różnice w poziomie poparcia dla dochodu podstawowego – 50 proc. wśród rencistów i emerytów względem 70 proc. wśród osób, dla których głównym źródłem są inne świadczenia – mogą wynikać z różnic w poziomie przewidywalności i stabilności otrzymywanego świadczenia. Jest ono wyższe wśród emerytów i rencistów niż wśród pozostałych świadczeniobiorców.

Związek między poczuciem bezpieczeństwa w związku z uzyskiwanym dochodem a poparciem dla dochodu podstawowego nie jest

oczywisty. Widać to, gdy uwzględni się osoby pracujące na własny rachunek, które powinny oceniać własną sytuację jako niestabilną i nacechowaną ryzykiem. Efektem tego powinno być większe poparcie dla dochodu podstawowego w tej kategorii niż wśród osób wykonujących pracę najemną. Tak jednak nie jest. Osoby pracujące na własny rachunek są najmniej skłonne popierać program dochodu podstawowego. Obserwowane zjawisko niższego poparcia dla dochodu podstawowego wśród pracujących na własny rachunek może wynikać z faktu, że w ramach przeprowadzonego badania respondenci ci osiągnęli wyższy poziom dochodu niż osoby wykonujące pracę najemną. Mediana dochodu rozporządzalnego w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego wyniosła 2000 PLN wśród osób pracujących na własny rachunek w porównaniu do 1860 PLN wśród pracujących na podstawie umowy o pracę oraz 1300 PLN wśród pracujących na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Wpływ dochodu podstawowego na aktywność zawodową

73 proc. pracujących Polaków jest przekonanych, że nie zrezygnowałyby z wykonywania pracy zarobkowej, gdyby przysługiwało im świadczenie pieniężne w ramach programu dochodu gwarantowanego. Jednak jedynie 22 proc. Polaków wyraża ten sam poziom pewności co do podobnego zachowania innych osób.

Jednym z istotnych źródeł krytyki wobec bezwarunkowego dochodu podstawowego jest możliwy negatywny wpływ takiego rozwiązania na aktywność zawodową. Można by się spodziewać, że stała wypłata miesięcznego świadczenia pieniężnego zniechęciłaby niektórych do wykonywania pracy zarobkowej. W świetle dostępnych badań empirycznych, przywoływanych przez ekspertów w kolejnych częściach tego

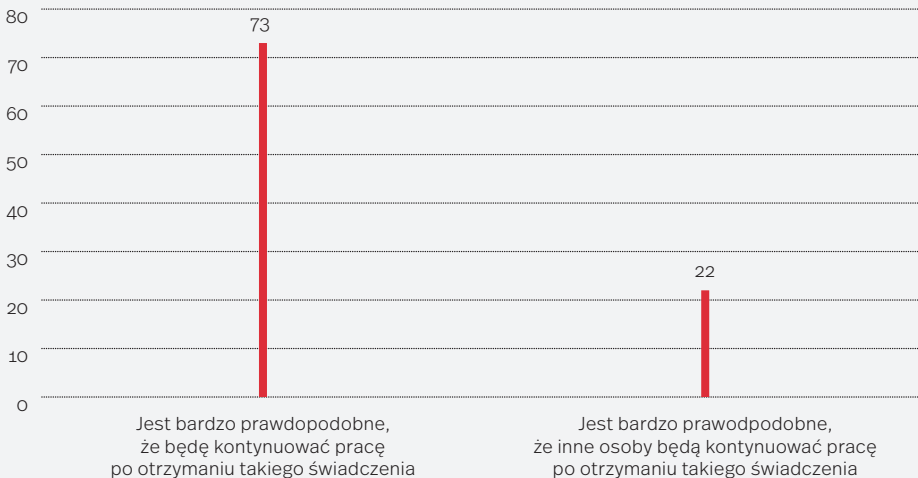
raportu, trudno ocenić, jaki byłby rzeczywisty wpływ dochodu podstawowego na aktywność zawodową Polaków. Przeprowadzone do tej pory badania pilotażowe testowały konsekwencje takiego rozwiązania jedynie w krótkiej perspektywie i zazwyczaj opierały się na nielosowych próbach uczestników badania. W związku z tym przeprowadzone pilotaże nie dają odpowiedzi na pytanie, jak zadziałałby dochód gwarantowany

w sytuacji objęcia nim osób pracujących oraz w sytuacji obowiązywania programu w długim okresie.

Ciekawych wniosków w tym względzie dostarcza przeprowadzone badanie. Zapytaliśmy Polaków o to, jak bardzo prawdopodobne jest, że w sytuacji wprowadzenia w Polsce programu dochodu gwarantowanego kontynuowałyby pracę zarobkową. 73 proc. pracujących Polaków

twierdzi, że jest to bardzo prawdopodobne, a 18 proc. ocenia, że jest to raczej prawdopodobne. Oznacza to, że łącznie 91 proc. osób pracujących ocenia, że fakt przystąpienia im bezwarunkowego świadczenia nie wpłynąłby na ich aktywność zawodową. Odpowiedzi respondentów w tym względzie są niemal nierozróżnialne ze względu na wysokość świadczenia (800 PLN lub 1200 PLN).

» **Wykres 16. Ocena prawdopodobieństwa kontynuowania pracy zarobkowej po otrzymaniu świadczenia w ramach programu dochodu gwarantowanego (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE.

Równocześnie wśród Polaków dominują negatywne opinie względem spodziewanego zachowania innych osób. Jedynie 22 proc. respondentów uznało, że inne osoby kontynuowałyby pracę zarobkową, gdyby przysługiwało im takie świadczenie. Tak znaczna rozbieżność między oceną spodziewanego własnego zachowania a oceną spodziewanego zachowania innych

osób wynika z jednej strony z potwierdzonej w badaniach społecznych skłonności respondentów do deklarowania zachowań zgodnych ze społecznie uznanymi normami (Sułek, 2001). Z drugiej strony jest to również wyrazem niskiego w Polsce poziomu zaufania do innych osób: poziomu ich ambicji, pracowitości i odpowiedzialności za wspólny dobrobyt.

Poparcie dla dochodu podstawowego a postrzegana rola państwa

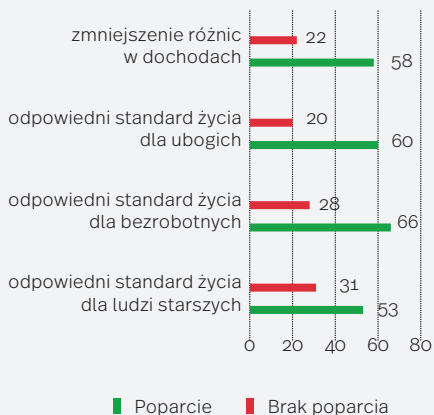
Poparcie dla dochodu podstawowego może być traktowane jako wyraz stosunku do instytucji państwa oraz sposobu postrzegania jego obowiązków w kreowaniu dobrobytu obywateli. W definicji państwa opiekuńczego główny nacisk kładzie się na państwo jako instytucję, która w aktywny sposób wspiera ten

dobrobyt. Poparcie dla tak rozumianego zaangażowania państwa uznaje się najczęściej za wyraz poglądów socjalnych. Z kolei poglądom liberalnym będzie towarzyszyć przekonanie, że państwo powinno angażować się z w stosunki gospodarcze jedynie w minimalnym niezbędnym zakresie.

Wykres 17. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego a postrzegane obowiązki państwa (w proc.)

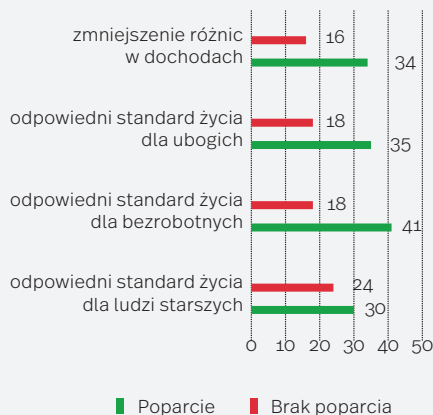
Panel A. Poparcie dla ogólnego programu dochodu podstawowego

Pytanie: czy państwo jest odpowiedzialne za...



Panel B. Poparcie dla programu dochodu podstawowego finansowanego rezygnacją z innych wydatków socjalnych

Pytanie: czy państwo jest odpowiedzialne za...



Źródło: opracowanie własne PIE.

Wyznawanie obydwu tych poglądów może być zgodne z poparciem dla ogólnie sformułowanego programu dochodu gwarantowanego. Osoby o poglądach socjalnych mogą popierać dochód podstawowy jako rozwiązanie uzupełniające standardową politykę socjalną państwa, zaś osoby o poglądach liberalnych mogą

popierać ten program jako rozwiązanie alternatywne względem standardowej polityki socjalnej państwa.

W polskich warunkach poparcie dla dochodu gwarantowanego jest przede wszystkim związane z poglądami socjalnymi i poparciem dla bezpośredniego zaangażowania państwa

w gospodarkę. Po pierwsze poparcie dla tego rozwiązania jest znacząco wyższe wśród osób, które opowiadają się za szerokim zaangażowaniem państwa w kreowaniu dobrobytu obywateli. Na przykład rozwiązanie to popiera 66 proc. osób uznających, że obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie odpowiedniego standardu życia osobom bezrobotnym w porównaniu do 28 proc. osób niezgadzających się z tym stwierdzeniem. Po drugie wzór poparcia dla dochodu

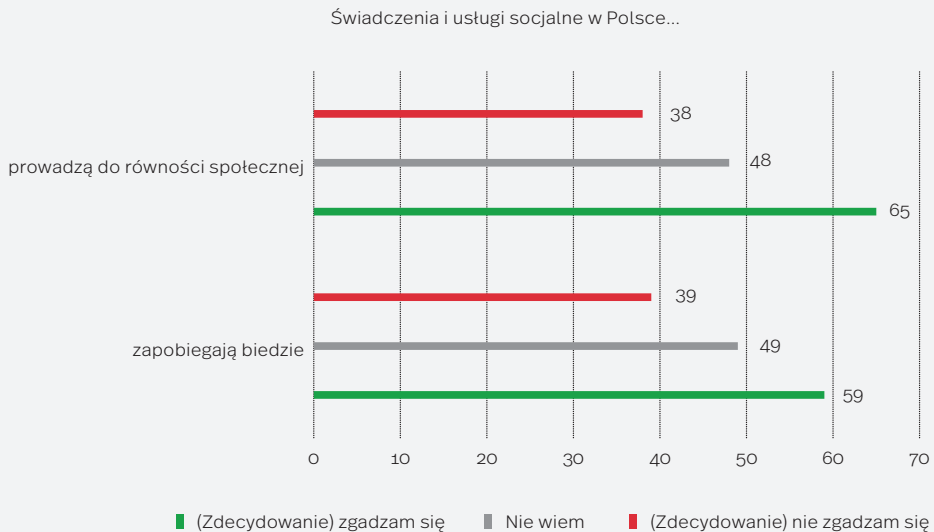
podstawowego nie zmienia się, gdy uwzględnia się pytanie o finansowanie programu przez rezygnację z innych obecnie działających programów socjalnych. Gdyby Polacy popierali dochód podstawowy jako rozwiązanie alternatywne dla obecnej polityki socjalnej, to zaobserwowalibyśmy istotnie wyższy poziom akceptacji tego rozwiązania finansowanego przez likwidację innych programów socjalnych wśród osób o poglądach liberalnych. Tak się jednak nie dzieje (por. wykres 17).

Poparcie dla dochodu podstawowego a efektywność państwa opiekuńczego

Dochód podstawowy jest przez niektórych wskazywany jako rozwiązanie, które mogłoby w sposób efektywny odpowiedzieć na niektóre problemy i wyzwania polityki socjalnej.

Rozwiązanie to jest wymieniane głównie w kontekście dyskutowanej nieefektywności obecnych rozwiązań socjalnych, np. w redukowaniu ubóstwa i deprywacji. Podkreśla się, że

▸ **Wykres 18.** Poparcie dla dochodu podstawowego w zależności od oceny efektywności obecnej polityki socjalnej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE.

świadczenia socjalne, chociażby ze względu na warunkowy tryb ich przyznawania lub też niskie kwoty wsparcia, nie zapewniają należytego wsparcia wszystkim osobom potrzebującym (Komisja Europejska, 2018a; Oritz, Behrendt, Acuña-Ulate, 2018). Dochód gwarantowany przyznawany bezwarunkowo miałby stanowić rozwiązanie tak zdefiniowanych problemów (Gentilini i in., 2020).

Można przypuszczać, że w opinii Polaków dochód gwarantowany nie jest jednak uznawany za rozwiązanie, które mogłoby zastąpić obecnie działające programy socjalne. Poparcie Polaków dla dochodu podstawowego nie wynika z krytyki bądź uznania nieefektywności obecnych instrumentów polityki socjalnej. Na

podstawie dostępnych danych można raczej powiedzieć, że program dochodu podstawowego byłby traktowany jako rozszerzenie dotychczasowej działalności opiekuńczej państwa. Okazuje się, że poparcie dla tego rozwiązania rośnie wraz z oceną efektywności działających w Polsce usług i świadczeń socjalnych. Poparcie dla programu dochodu podstawowego wyraża 65 proc. osób uznających, że obecny system świadczeń i usług socjalnych prowadzi do większej równości społecznej oraz 59 proc. – że programy te zapobiegają biedzie. Dla porównania znacznie niższy poziom poparcia dla dochodu podstawowego obserwowany jest w podgrupach osób, które się z tymi twierdzeniami nie zgadzają (38-39 proc.).

Czy dochód podstawowy jest sprawiedliwy?

Dochód podstawowy może być krytykowany jako rozwiązanie niesprawiedliwe. Podstawą obecnie funkcjonującego systemu pomocy społecznej jest tak zwana reguła „potrzeby”, a więc skoncentrowanie systemu na ochronie osób, które nie są w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych poprzez wykonywaną pracę. Z kolei podstawą systemu zabezpieczeń społecznych jest reguła „zasług”, która uzależnienia wysokość przyznawanych jednostkom świadczeń od wysokości ich wkładu – na przykład wartości odprowadzanych składek społecznych. Koncepcja dochodu gwarantowanego łamie obydwie reguły sprawiedliwości. W ramach tego rozwiązania wysokość świadczenia otrzymywanego przez jednostki byłaby stała – niezwiązana z ich potrzebami i możliwością samodzielnego zaspokojenia potrzeb przez wykonywaną pracę ani też nie byłaby związana z indywidualnym wysiłkiem i wkładem w postaci wartości odprowadzanych podatków lub składek. Koncepcja bezwarunkowego dochodu podstawowego realizowałaby zasadniczo inną regułę dotyczącą

sprawiedliwości, mianowicie regułę równości, wedle której wszyscy otrzymywaliby takie samo wsparcie od państwa, niezależnie od potrzeb, możliwości wykonywania pracy zarobkowej, zdolności czy posiadanych zasobów.

Trzy wymienione wyżej reguły określa się jako podstawowe orientacje względem sprawiedliwości (Liebig, Hülle, May, 2016). Jednostki mogą w różnym stopniu kierować się tymi zasadami w ocenie sytuacji, z jakimi stykają się w życiu codziennym i społecznym. Można oczekiwać, że orientacje te będą również wpływać na poparcie względem dochodu podstawowego.

Zgodnie z przewidywaniami poparcie dla dochodu gwarantowanego najbardziej sprzyja orientacja równościowa. Osoby, które kierują się przekonaniem, że sprawiedliwe jest, żeby wszyscy ludzie otrzymywali od państwa tyle samo, są najbardziej skłonne poprzeć wprowadzenie w Polsce programu dochodu podstawowego (75 proc. badanych). Poparcie dla dochodu gwarantowanego sprzyja również wyznawanie zasady „potrzeby”. Osoby, które uznają, że sprawiedliwe

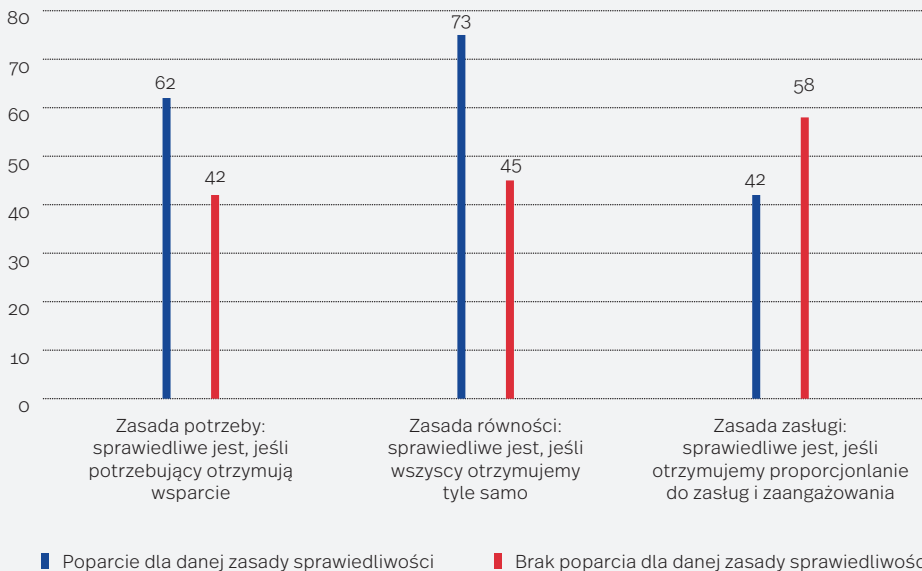
jest, aby społeczeństwo i państwo troszczyły się o potrzebujących również częściej niż pozostałe | popierają program dochodu podstawowego (62 proc. badanych).

▼ **Tabela 2.** Podstawowe zasady sprawiedliwości i sposób ich realizacji

Reguła	Przykładowy sposób realizacji
Potrzeby	Świadczenia udzielane w ramach systemu pomocy społecznej, przyznawane co do zasady jedynie osobom potrzebującym
Zasług	System emerytalny uzależniający wysokość emerytury od sumy wpłaconych składek. Wysokość wynagrodzenia uzależniona m.in. od zdolności i wysiłku wkładanego w pracę
Równości	Powszechny system opieki zdrowotnej i system kształcenia umożliwiające każdemu równy poziom uczestnictwa.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Liebig, Hülle, May (2016).

▼ **Wykres 19.** Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w zależności od orientacji dotyczących sprawiedliwości (w proc.)

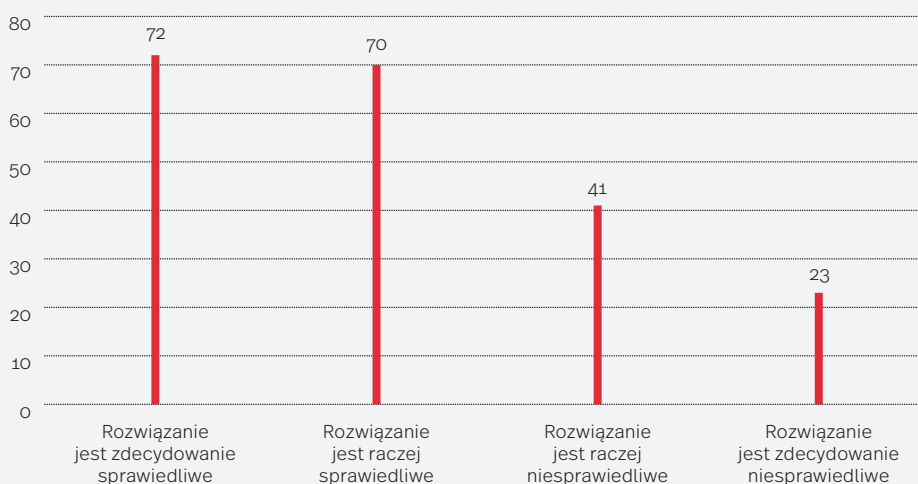


Źródło: opracowanie własne PIE.

Odwrotna relacja zachodzi między poparciem dla dochodu podstawowego a przywiązaniem do reguły „zasług”. Większe poparcie dla tego rozwiązania deklarują osoby sprzeciwiające się tej zasadzie niż zgadzające się z nią. Ci, którzy twierdzą, że jednostki powinny być wynagradzane proporcjonalnie do wysiłku wkładanego w pracę, a obserwowane różnice w dochodzie są pożądane, ponieważ odzwierciedlają zaangażowanie jednostek – rzadziej wyrażają poparcie dla dochodu gwarantowanego (42 proc.) niż osoby, które odrzucają tę zasadę. Wśród nich poparcie dla tego rozwiązania wynosi 58 proc.

Ogólnie ocena programu dochodu podstawowego pod względem jego sprawiedliwości jest silnie związana z poparciem dla tego rozwiązania. Różnica między poziomem poparcia wśród osób, które zdecydowanie uznają to rozwiązanie za sprawiedliwe, a poziomem poparcia wśród osób, które zdecydowanie uznają za niesprawiedliwe, wynosi 39 p.p. Można uznać, że postrzegana sprawiedliwość programu dochodu podstawowego jest więc czynnikiem najsilniej warunkującym stosunek do tego dochodu, silniej niż cechy demograficzno-społeczne omówione w początkowej części tej analizy.

» Wykres 20. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego a ocena sprawiedliwości takiego rozwiązania (w proc.)



Uwaga: poparcie dla BDP pokazane jest w podgrupach osób, które oceniały na ile jest sprawiedliwe, aby w ramach programu BDP taka sama kwota pieniędzy była wypłacana zarówno osobom biednym jak i bogatym.

Źródło: opracowanie własne PIE.

Postrzegana efektywność dochodu podstawowego

Poglądy Polaków dotyczące efektów wprowadzenia takiego rozwiązania są podzielone. Argumenty przemawiające za przyjęciem są uznawane za istotne przez niewielką część respondentów. Stosunkowo największa grupa osób zdecydowanie zgadza się ze stwierdzeniem, że dochód gwarantowany zmniejszyłby lęk przez niezaspokojeniem podstawowych potrzeb (28 proc.) oraz ze stwierdzeniem, że takie rozwiązanie zwiększyłoby szanse życiowe osób

uboższych w społeczeństwie (27 proc.). Pozostałe argumenty, odnoszące się m.in. do zmniejszenia biurokracji związanej z dystrybuowaniem pomocy socjalnej, wspieraniem niezależności jednostek, umożliwiania im zajmowania się rodziną znajdują znacznie mniejsze poparcie. Co ważne jednak, istotna część respondentów – 20-30 proc. – nie potrafi odpowiedzieć na pytanie, czy dochód podstawowy byłby efektywny w realizacji tak określonych celów.

▼ Wykres 21. Argumenty za wprowadzeniem Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (proc. respondentów)



Źródło: opracowanie własne PIE.

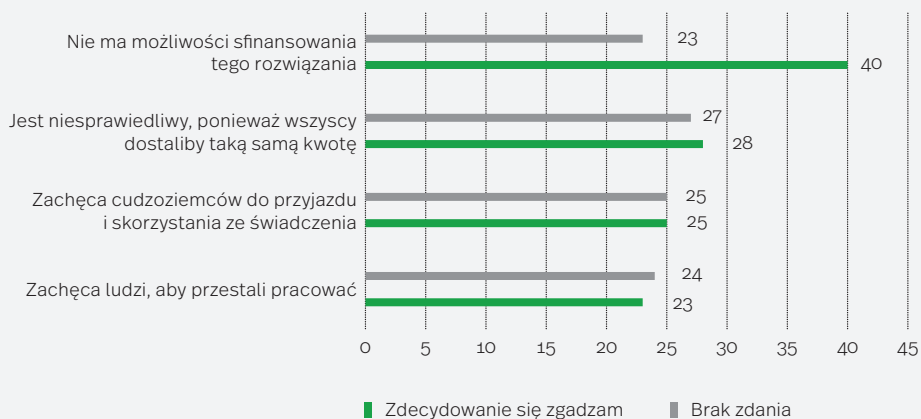
Podobnie sytuacja przedstawia się w zakresie stosunku Polaków względem tych aspektów dochodu podstawowego, które potencjalnie utrudniają jego wprowadzenie.

W przypadku większości z tych argumentów co czwarty badany zdecydowanie zgadza się ze stwierdzeniem, że wymienione czynniki przemawiają przeciwko takiemu rozwiązaniu. Co

istotne, niemal taki sam odsetek respondentów uznaje, że oszacowanie tak rozumianych skutków programu dochodu podstawowego jest niemożliwe i nie wyraża w tym zakresie żadnej

opinii. Jedynym wyjątkiem jest znaczna grupa respondentów (40 proc.), która uznaje, że sfinansowanie programu dochodu podstawowego jest możliwe jego sfinansowanie.

▸ **Wykres 22. Argumenty przeciwko wprowadzeniu Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (proc. respondentów)**



Źródło: opracowanie własne PIE.

Część III. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy oczami zwolennika

Ryszard Szarfenberg

Wprowadzenie

W poniższym artykule przedstawiono Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (dochód podstawowy) z perspektywy przyjaznej dla tego rozwiązania. Wynika ona z konwencji konfrontacji stanowisk zwolennika i przeciwnika oraz roli autora w Polskiej Sieci Dochodu Podstawowego. W innych artykułach autor prezentuje bardziej wszechstronne ujęcie (np. Szarfenberg, 2018a).

Argumentacja za wprowadzeniem w życie dochodu podstawowego została przedstawiona w kontekście wyzwań rozwojowych Polski, wpływu na rynek pracy oraz możliwości ekonomicznych i politycznych implementacji

tego rozwiązania. Bezwarunkowy dochód podstawowy rozumiany jest jako rodzaj świadczenia pieniężnego przysługującego na zasadzie powszechnej każdemu obywatelowi (Szlinder, 2018). Tak zdefiniowany dochód podstawowy może być uznany jako jeden z praktycznych sposobów realizacji ogólniejszej idei, a mianowicie zagwarantowania każdemu człowiekowi życia wolnego od ubóstwa (Szarfenberg, 2018b). Prawo to może być różnie realizowane w zależności od tego, jak się rozumie ubóstwo, jaka zostanie przyjęta hierarchia ważności praw człowieka.

Wpływ na potencjał rozwojowy Polski

Jak wyżej zarysowany kształt dochodu podstawowego można uzgodnić z wyzwaniami rozwojowymi Polski? Zależy to od sposobu zdefiniowania wyzwań, co samo w sobie jest dużym zadaniem. Na potrzeby tej analizy wyróżniliśmy trzy wymiary rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. W każdym z nich można wskazać jeden lub kilka problemów w taki sposób, aby pokazać, że dochód podstawowy może pomóc je rozwiązać lub zmniejszyć.

Zapewnienie popytu na wysokim poziomie

Jeżeli w wymiarze gospodarczym głównym problemem jest niedostateczny popyt efektywny, to bezwarunkowy dochód podstawowy

można wskazać jako odpowiedź na ten problem. Zwiększa on dochody do dyspozycji konsumentów, w szczególności tych z dolnej połowy rozkładu dochodu. To z kolei ma wpłynąć pozytywnie na popyt realizowany w gospodarce i ostatecznie też na dodatkowy wzrost PKB. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje na pozytywny wpływ bezpośrednich transferów pieniężnych skierowanych do najmniej zasobnych gospodarstw domowych i – w rezultacie – na pozytywny wpływ takich transferów na gospodarkę (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2020).

Bardziej złożony argument za tym, że dochód podstawowy odpowiada na wyzwania gospodarcze odwołuje się do możliwego wpływu

postępu technologicznego na rynek pracy i przez to na rynek dóbr i usług konsumpcyjnych. Jeżeli postęp technologiczny będzie prowadził do coraz lepszych i tańszych rozwiązań, które zastąpią pracę ludzką (sztuczna inteligencja, robotyzacja, automatyzacja), to można przewidywać rosnące zagrożenie nie tyle bezrobociem technologicznym, co polaryzacją rynku pracy. Polega ona na tym, że miejsca pracy coraz bardziej dzielą się na takie z zadaniami ściśle związanymi z postępowaniem technologicznym i są bardzo dobrej jakości, cała reszta miejsc pracy staje się zaś coraz bardziej niepewna i charakteryzuje się niską jakością, w tym jest słabiej opłacana. W takim ujęciu barierą rozwojową staje się nie tylko niedostatek popytu, ale także rosnące poparcie dla populistycznej polityki gospodarczej. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy odpowiada na niepewność pracy pewnością podstawowego dochodu, stanowi impuls popytowy i zmniejsza poparcie dla ugrupowań populistycznych.

Można też podnosić argument, że podstawowe bezpieczeństwo ekonomiczne w postaci dochodu podstawowego skłoni do podejmowania większego ryzyka gospodarczego, a więc zwiększy poziom zachowań przedsiębiorczych. Jeżeli są one ważne dla wzrostu gospodarczego, to mamy kolejny argument za pozytywnym wpływem dochodu podstawowego na ten wzrost przez wspieranie przedsiębiorczości. Podobny argument przywołują również zwolennicy w osobach Richards Bransona, Elona Muska i Marka Zuckerberga. Ten ostatni stwierdza wprost, że dochód podstawowy pomógłby w wytworzeniu kultury przedsiębiorczości. Do wytworzenia się takiej kultury – stwierdza Zuckerberg – potrzebna jest odwaga do próbowania nowych rzeczy, a dochód podstawowy dawałby podstawowe bezpieczeństwo do podejmowania prób i eksperymentowania, przyczyniając się w ten sposób do wytworzenia takiej kultury (*Tracking influencers' opinions*, 2020).

Wolność od ubóstwa

Podstawowym wyzwaniem społecznym, na które dochód podstawowy mógłby odpowiedzieć w trafny sposób, jest ubóstwo wciąż obecne w państwach rozwiniętych. Ubóstwo skrajne oznacza konsumpcję na poziomie niższym niż minimum egzystencji, a więc na poziomie, który zagraża życiu bądź zdrowiu człowieka. Z kolej sfera niedostatku to poziom konsumpcji poniżej minimum socjalnego, który zagraża uczestnictwu społecznemu. W Polsce w 2019 r. graniczna wartość wydatków na poziomie minimum egzystencji oszacowana została na poziomie 546 PLN w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego (IPISS, 2020a). Z kolej średnie wydatki na osobę na poziomie minimum socjalnego wynosiły 1048 PLN (IPISS, 2020b). O ile przy pierwszej granicy zasięg ubóstwa jest poniżej 5 proc., to przy drugiej ten zasięg zbliża się 40 proc. (GUS 2020). Wiemy na przykładzie Polski, że w rodzinach z dziećmi świadczenie wychowawcze (500+), które kształtem i bezwarunkowością przypominało dochód podstawowy na dzieci, dodatkowo ograniczyło ubóstwo w porównaniu z istniejącymi wcześniej zasiłkami rodzinnymi (Paradowski, Wolszczak-Derlacz, Sierminska, 2020). Można więc przypuszczać, że dochód podstawowy, który byłby w istocie rozszerzeniem działającego obecnie programu 500+ na osoby dorosłe, byłby skutecznym w eliminacji skrajnego ubóstwa oraz sfery niedostatku. Jeżeli więc dochód podstawowy zwiększałby wolność od ubóstwa, byłby to również argument za jego prorozwojowością w tym wymiarze. Wolność od ubóstwa jest podstawą wielu innych wolności, bo uwalnia również od zależności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb od woli innych i związanych z tym dominacją, wyzysku i przemocy. Ponadto liderzy wielu organizacji międzynarodowych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy) wskazują, że redukcja nierówności (w tym również redukcja ubóstwa) są warunkiem rozwoju ekonomicznego

(Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2020). Ich efektem ekonomicznym byłoby bowiem zwiększenie zagregowanej wartości popytu (patrz poprzedni punkt).

Środowisko i klimat

Jedną z bardziej pozytywnie nastawionych do BDP partii politycznych są Zieloni. Jaki może być pozytywny wpływ bezwarunkowego dochodu podstawowego na wartości cenione przez te ugrupowania, na środowisko i klimat? Argument ten może odwoływać się do tych skutków dochodu podstawowego, które w świetle kryterium wzrostu PKB są oceniane negatywnie. Jeżeli więc dochód podstawowy spowodowałby zmniejszenie zainteresowania pracą produkcyjną, zmniejszona podaż pracy zmniejszyłaby dochody i popyt. Wówczas można by oczekiwać zmniejszonej presji na środowisko. To podejście dobrze oddaje cytat: „Zbyt ciężko pracujemy, by produkować zbyt wiele [zbędnych] rzeczy, a w trakcie tego procesu niszczymy planetę” (Cabaña, 2019). Dochód podstawowy jest więc dopisywany do ogólniejszej strategii obniżania wzrostu gospodarczego ze względu na wyzwania klimatyczne i środowiskowe (*degrowth*) czy też do scenariuszy post-wzrostu (Malmaeus, Alfredsson, Birnbaum, 2020).

W Polsce mamy szczególnie duże wyzwania w tym wymiarze ze względu na zależność polskiej gospodarki od spalania węgla. Jeżeli dochód podstawowy systematycznie obniżałby wzrost, łącznie z konsumpcją energii, będzie to ułatwiało proces dekarbonizacji. Górnicy i inni pracownicy zwalniani z kopalń będą mieli

podstawowe zabezpieczenie dochodowe, tak zresztą jak wszystkie inne osoby w ich społecznościach. Możliwe więc, że i tym kanałem BDP będzie wpływał ułatwiająco na dekarbonizację.

Promowanie dochodu podstawowego jako rozwiązania ograniczającego negatywny wpływ rozwoju gospodarczego na środowisko naturalne nie musi oznaczać konsekwentnej rezygnacji ze wzrostu gospodarczego. Zwolennicy dochodu podstawowego odwołują się do faktu nierównomiernego rozłożenia bogactwa na świecie. Według rozmaitych szacunków znakomita większość zasobów ekonomicznych jest skoncentrowana w rękach niewielkiej grupy osób. W związku z tym zwolennicy dochodu podstawowego formułują dwa postulaty. Taka sytuacja jest niesprawiedliwa, ponieważ zasoby ziemi są wspólne a rozwój, z którego czerpiemy korzyści dzisiaj jest efektem kumulacji wiedzy i doświadczeń przez pokolenia. W tym sensie częściowe finansowanie dochodu podstawowego z majątku osób najbogatszych byłoby sprawiedliwe i uwzględniałoby fakt, że dzisiejszy rozwój i obecne osiągnięcia cywilizacyjne są wspólnym efektem pracy pojedynczych wybitnych jednostek i społecznego procesu tworzenia wiedzy i wymiany doświadczeń.

Według zwolenników wprowadzenia dochodu podstawowego przyjęcie modelu, w którym każdy człowiek miałby zapewnione środki do przeżycia byłoby również korzystne dla osób najbogatszych chociażby dlatego, że byłoby gwarantem stabilności porządku społecznego i wzrostu gospodarczego zrównoważonego w długim horyzoncie czasowym.

Wpływ na podaż pracy

Jeden z częściej podnoszonych argumentów przeciwko dochodowi podstawowemu dotyczy tego, że takie rozwiązanie zmniejszyłoby podaż pracy. Argumentuje się, że jeżeli pracownicy

preferują czas wolny, to dodatkowy dochód niezwiązany z pracą spowoduje, że spadnie liczba godzin pracy. Ten z kolei mechanizm może być poddawany w wątpliwość, gdyż wiele innych

czynników motywuje ludzi do pracy. Nieuwzględnianie ich prowadzi do tego, że skutek zostanie przeszacowany. Z kolei ocena samego spadku liczby godzin pracy również nie jest jednoznaczna nawet w wymiarze gospodarczym. Jak wynika z eksperymentów z minimalnym dochodem w USA, mniej godzin pracowała głównie młodzież i kobiety z dziećmi (Widerquist, 2005). Ludzie młodzi przeznaczali czas wolny od pracy na inwestycje w kapitał ludzki, czyli edukację, a kobiety przeznaczyły ten czas na zajmowanie się dziećmi, co może mieć także inwestycyjny charakter. Mniej godzin pracy nie oznaczało więc mniej godzin dla gospodarki, ale zmianę struktury czasu: mniej na pracę, więcej na inwestycje w kapitał ludzki przez więcej edukacji i wychowania w rodzinie. Podobnie jak w pierwszym przykładzie praca może być postrzegana jako coś co ma także szkodliwe aspekty, więc samo zmniejszenie liczby godzin pracy nie jest oceniane w takim układzie wartości jako coś z założenia złego.

Z kolei eksperymenty przeprowadzane od lat 70. z rozwiązaniami zbliżonymi do bezwarunkowego dochodu podstawowego nie mówią wiele o tym, co by się wydarzyło, gdyby wprowadzono je w pełnej wysokości w dużej rozwiniętej gospodarce. Eksperyment fiński z bezwarunkowym zasiłkiem dla bezrobotnych wykazał w pierwszym roku realizacji brak różnicy między bezrobotnymi w grupie eksperymentalnej i kontrolnej pod względem liczby przepracowanych dni, w drugim roku eksperymentu liczba ta była większa o kilka dni w grupie eksperymentalnej. Autorzy eksperymentu przestrzegają jednak, że mógł to być wynik reformy świadczeń dla bezrobotnych, przez którą zmniejszyła się liczba dni pracy w grupie kontrolnej (Kangas i in., 2020).

W Polsce można było prześledzić interesującą dyskusję na temat wpływu częściowo powszechnego świadczenia wychowawczego na aktywność zawodową kobiet. Z mikrosymulacji i dobrej jakości analiz danych BAEL wynikało,

że skala dezaktywizacji mogła wynosić około 100-240 tys. kobiet, czyli kilka procent kobiet aktywnych zawodowo (Myck, 2016; Magda, Brandt, Kietczewska, 2018). Pamiętajmy jednak, że dotyczyło to świadczenia wychowawczego przed reformą w 2019 r. Reforma ta usunęła kryterium, zbliżając świadczenie do dochodu podstawowego dla dzieci. Tym razem z wyników mikrosymulacji wynikało, że świadczenie wychowawcze w tej wersji jest neutralne zatrudnieniowo (Myck, Trzciński, 2019). Kryterium dochodowe odpowiadało więc przynajmniej za część ujemnego wpływu na podaż pracy kobiet z dziećmi.

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy to jednak przede wszystkim świadczenie obywatelskie. Nie ma ono kryterium dochodowego, jest powszechne, czy więc dodane do świadczenia wychowawczego również będzie neutralne zatrudnieniowo? Skoro można je bez żadnych ograniczeń łączyć z zarobkami, to można też oczekiwać, że nie będzie miało wpływu na podaż pracy. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że dla rodzin z dziećmi byłby to kolejny transfer finansowy, więc rodzina 2+2, miałyby już nie 1000 PLN, ale 3000 PLN na koncie miesięcznie. Nawet bez kryterium dochodowego wpływ na podaż pracy mógłby być tym razem ujemny. Czy jego skala znowu wyniosłaby 100-240 tys. kobiet? Na razie nie dokonano w Polsce mikrosymulacji takiej reformy. Gdyby tym razem skala wynosiła 400-500 tys. kobiet z dziećmi, to wówczas argumenty znane już z dyskusji o pierwszej wersji świadczenia wychowawczego, dotyczące negatywnego wpływu na aktywność zawodową kobiet, wróciłyby ze zdwojoną siłą. Argument ten jest wzmacniany zarówno tym, że będzie to szkodziło karierom zawodowym i poziomowi emerytur tych kobiet, jak również tym, że na lokalnych rynkach pracy będą już nie tylko luki wynikające z emigracji i starzenia się społeczeństwa, ale i te wynikające z realizacji BDP. Trzeba jednak pamiętać o tym, że wybór mniejszej liczby godzin pracy nie znaczy, że nie

zostały one przeznaczone w inwestycje w kapitał ludzki.

Jeżeli za kolejne wyzwanie gospodarcze uznamy starzejące się społeczeństwo i wpływ tego procesu na rynek pracy w postaci niedoboru podaży pracy, to dochód podstawowy może być zachętą dla pracowników z innych krajów, aby migrowali do Polski nie tylko tymczasowo, ale po to również, aby ustanowić tu swoje centrum życiowe i uzyskać obywatelstwo. W mijającej dekadzie luki w podaży pracy były wypełniane w dużej mierze przez tymczasowych pracowników imigranckich z Ukrainy. Można liczyć na to, dochód podstawowy wzmocniłby działanie tego mechanizmu. Wiele badań wskazuje na to, że dostępność i powszechność świadczeń zwiększyła poziom migracji do krajów europejskich, zwłaszcza tych, gdzie takie świadczenia były wysokie i łączyły się z niskim poziomem warunkowości (Vernby, 2013).

Ponadto można się spodziewać, że rosnąca dostępność taniejących technologii, które

ułatwiają automatyzację rutynowych zadań zawodowych, będzie miała pozytywny wpływ na podaż pracy. Z badań wiadomo, że duże fale imigracji zarobkowej nie wpływały negatywnie na poziom płac, miały też pozytywny wpływ na lokalnych pracowników, którzy widząc konkurencję w nisko opłacanych zawodach chętniej inwestują w kwalifikacje czy przenoszą się do bardziej opłacalnych sektorów gospodarki (Abramitzky i in., 2019). Trzeba też zdawać sobie sprawę, że osoby uwolnione częściowo lub całkowicie od godzin pracy formalnej w większym zakresie realizują aktywności przynoszące korzyści nie tylko im samym, ale też bliskim i społeczeństwu, np. uzupełniają edukację, wychowują dzieci, opiekują się osobami niesamodzielnymi, działają społecznie. W szczególności opieka nad osobami zależnymi będzie w niedalekiej przyszłości równie ważna jak kondycja rynku pracy. W Polsce podwójne starzenie się ludności w przyszłej dekadzie będzie wyjątkowo dynamiczne.

Możliwość realizacji

Wykonalność ekonomiczna

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy byłby w przypadku Polski rozszerzeniem dostępnego obecnie powszechnego świadczenia wychowawczego dla dzieci (tzw. 500+). Świadczenie to jest w sensie formalnym i faktycznym związane z bardzo niskim poziomem warunkowości (jedynie warunek niemarnotrawienia świadczenia i jego faktyczne słabe egzekwowanie).

Pełna realizacja idei dochodu podstawowego wymagałaby usunięcia warunkowości ze świadczenia wychowawczego i dodania do niego świadczenia obywatelskiego przysługującego

dorostym osobom na poziomie minimum socjalnego. W 2018 r. wynosiło ono 1168,31 PLN⁷. Świadczenie dziecięce stanowiłoby jego połowę, czyli nieco ponad 584 PLN. Oba świadczenia byłby bez kryteriów dochodowych i warunków behawioralnych wypłacane indywidualnie wszystkim pełnoletnim obywatelom⁸.

Oba świadczenia realizowałyby w Polsce ideę bezwarunkowego dochodu podstawowego, ale w połączeniu z innymi elementami zabezpieczenia społecznego dochodu. Rozwiązanie przyjęte dla potrzeb tej dyskusji zakłada, że nastąpiłoby częściowe zastąpienie tego systemu przez

⁷ Instytut Pracy i Spraw Socjalnych systematycznie publikuje szacunki minimum socjalnego dla kilku typów gospodarstw domowych z podziałem na pracownicze i emeryckie, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> [dostęp: 30.12.2020].

⁸ W przypadku dzieci świadczenie wypłacane byłoby rodzicom bądź opiekunom prawnym, tak jak obecnie.

dwa świadczenia realizowane w ramach dochodu podstawowego. W polskim systemie socjalnym jest wiele różnych świadczeń nieskładkowych, np. rodzinne, z pomocy społecznej, renta socjalna, świadczenie uzupełniające dla osób całkowicie niezdolnych do samodzielnej egzystencji, świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenia te zostałyby zastąpione przez dochód podstawowy. Dodatkowo można założyć, że funkcjonowanie systemu emerytalnego w obecnym kształcie, a więc prawo osób starszych do wolności od ubóstwa realizowane byłoby przez wypłaty z tytułu ubezpieczenia. Jedynie dla osób, które uzyskują emeryturę niższą niż minimalna bądź w ogóle nie nabyły prawa do emerytury przewidziane byłoby wyrównanie faktycznej wartości świadczenia do poziomu dochodu podstawowego. Obecnie istnieją już zbliżone rozwiązania dla niektórych grup, np. rodzicielskie świadczenie uzupełniające dla matek co najmniej czwórki dzieci. Wyrównywanie powinno być jednak automatyczne i dotyczyć wszystkich osób starszych od określonego wieku. Taki model realizacyjny odbiega od najprostszego rozwiązania w postaci świadczenia dziecięcego i świadczenia obywatelskiego dla wszystkich dorosłych. W przypadku ubezpieczenia rentowego, z którego korzystają osoby w wieku produkcyjnym, można przewidzieć co najmniej likwidację dolnego ograniczenia poziomu rent w postaci renty minimalnej. Należy pamiętać, że renty będzie można łączyć bez ograniczeń ze świadczeniem obywatelskim.

Główny argument podnoszony przeciwko bezwarunkowemu dochodowi podstawowemu ma charakter kosztowy i wskazuje na brak możliwości realizacji takiego programu. Warto w tym kontekście odnotować, że wprowadzenie w Polsce świadczenia wychowawczego 500+, a później jego rozszerzenie na wszystkie dzieci, wywołało szeroką dyskusję na temat tego, czy Polskę na to stać. Trudno odpowiedzieć na takie pytanie. Wiele wskazuje na to, że tak, gdyż

rozwiązanie to zostało wprowadzone, następnie zasadniczo rozszerzone i nadal funkcjonuje nie powodując większych problemów gospodarczych. Jego koszt po rozszerzeniu w 2019 r. wyniósł 41,7 mld PLN licząc według liczby wszystkich dzieci. W stosunku do PKB o skali 2,3 bln PLN było to 1,8 proc., czyli stosunkowo niedużo.

Argumentacja przemawiająca za dochodem podstawowym wskazuje, że finansowanie takiego rozwiązania mogłoby być możliwe (Pereira, 2017). W literaturze przedstawiono dyskusję na temat kilku rodzajów źródeł finansowania wydatków na system dochodu podstawowego: podatki, w tym likwidacja różnych ulg; przekierowanie wydatków ze świadczeń, które zostaną zlikwidowane; dług publiczny. Wybór jednego z tych źródeł bądź ich kombinacja wymaga dalszych rozstrzygnięć, np. które podatki miałyby wzrosnąć i o ile, jakie nowe podatki należy wprowadzić, które ulgi podatkowe należy zlikwidować, czy kwota wolna i koszty uzyskania przychodu należałoby zostawić, czy też nie. Na tym polega jeden ze sposobów odpowiedzi na argument kosztowy – szczegółowe zaplanowanie finansowania programu.

Przyjmując wskazane powyżej kwoty świadczenia (1168 PLN miesięczne świadczenie obywatelskie i 584 PLN świadczenie dziecięce) łącznie wypłaty wynosiłyby w skali roku 374,8 mld PLN. Od tego należy odjąć wydatki już ponoszone na świadczenie wychowawcze. W 2018 r. było ono jeszcze z kryterium dochodowym, wydatkowano na nie około 23 mld PLN. Pozostała kwota nowych wydatków na dochód podstawowy wynosiłaby 326 mld PLN, czyli 15 proc. PKB. Łącznie wydatki publiczne wzrosłyby z 42 proc. PKB do 57 proc. PKB. Jeżeli podatki od dochodów i majątku stanowiły w 2018 r. 8 proc. PKB, to aby sfinansować tylko z nich dochód podstawowy, wpływy tego tytułu musiałyby wzrosnąć do 23 proc. PKB.

W obliczeniach pominięto środki przekierowane ze świadczeń nieskładkowych, które

zostałyby zlikwidowane. Można też dodać, że świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym też mogłyby być zreformowane przez usunięcie dolnego ograniczenia poziomu renty z tytułu niezdolności do pracy. Załóżmy, że łącznie będzie to 50 mld PLN. Przy takim założeniu dodatkowe wydatki na dochód podstawowy (276 mld PLN) stanowiłyby w 2018 r. 13 proc. PKB, ich udział w wydatkach publicznych wynosiłby 31 proc., wydatki te musiałyby wzrosnąć z 42 proc. PKB do 55 proc., a udział podatków dochodowych w PKB musiałyby wzrosnąć z 8 proc. do 21 proc. Dla większości osób to kończy dyskusję o wykonalności ekonomicznej zdecydowanym wnioskiem, że nie jest możliwe zwiększenie przychodów budżetu państwa o takie kwoty nie tylko w krótkim czasie, ale też w średnim, gdyby rozkładać wdrożenie programu na 10-20 lat.

Wyżej była mowa wyłącznie o fiskalnym modelu finansowania bezwarunkowego dochodu podstawowego. Obecnie wiadomo jednak, że było możliwe wygenerowanie ponad 200 mld PLN w ciągu krótkiego czasu (przeciwkryzysowe fundusze PFR i BGK). Było to w dodatku możliwe bez zasadniczego zwiększania podatków. Tarcze PFR i BGK odpowiadają bardziej modelowi monetarnemu. W uproszczeniu polega on na tym, że środki na sfinansowanie dochodu podstawowego pochodzą z emisji długu, który podlega monetyzacji⁹. O ile w modelu fiskalnym wskazuje się niewykonalność znacznego zwiększenia podatków, to przy modelu monetarnym dyskusja dotyczy niewykonalności gwałtownego zwiększenia długu publicznego i szkodliwości jego monetyzowania przez bank centralny.

Można by więc sfinansować dochód podstawowy fiskalnie i/lub monetarnie, ale istnieje ryzyko bardzo negatywnych skutków

ubocznych dla gospodarki wynikających z zasadniczej podwyżki podatków dochodowych i majątkowych, bądź ze skokowego zwiększenia długu publicznego, który podlegałby monetyzacji. W pierwszym przypadku podnosi się możliwe zmniejszenie bodźców do pracy i przedsiębiorczości, ucieczkę w szarą strefę i wynikający z nich niższy wzrost gospodarczy oraz niższe wpływy podatkowe. Przy drugim wskazuje się typowe argumenty o szkodliwości wysokiego długu publicznego, a przede wszystkim na zagrożenie wzrostem inflacji na podstawie hipotezy, że duże zwiększenie ilości pieniądza w gospodarce spowoduje też wysoki wzrost cen. W odpowiedzi na argument, że w kolejnym roku świadczenie dziecięce i obywatelskie można waloryzować o wzrost cen, pada odpowiedź, że to tylko jeszcze bardziej nakręci spiralę wzrostu cen.

To, że obecnie nie obserwujemy gwałtownego wzrostu inflacji do bardzo wysokich poziomów mimo wyemitowania dodatkowych ponad 200 mld PLN nie musi być mocnym argumentem za tym modelem w przypadku dochodu podstawowego. Pieniądże te nie trafiły po prostu na konta wszystkich dorosłych obywateli, ale są dostępne dla firm i w dużej części mają charakter zwrotny. Poza tym problemy kryzysu epidemicznego są dość szczególne, co może być dodatkowo podnoszone jako argument przeciw stymulowaniu przede wszystkim popytu. Nadal otwarte pozostaje pytanie o skutki dla wzrostu cen, gdyby w całości trafiły one do wszystkich obywateli w postaci świadczenia obywatelskiego i byłyby to czas normalny, a nie pandemiczny.

W bardziej złożonych propozycjach finansowania programu dochodu podstawowego może występować model stopniowego wprowadzania go w życie przy korzystaniu równoległe

⁹ Przykładowo: państwowy fundusz BDP emituje bezterminowe i bezodsetkowe obligacje, które wykupuje bank centralny przez pośredniczące banki prowadzące indywidualne konta obywatelskie (Szarfenberg, 2020). Monetyzacja długu przez bank centralny stała się ważnym tematem w dyskusji o pandemicznych pakietach antykryzysowych, które mogłyby uniknąć zarówno zwiększania podatków, jak i długu publicznego (Gali, 2020).

z kilku źródeł finansowania: zwiększenie podatków (nie tylko dochodowych czy majątkowych, ale też wprowadzanie nowych podatków, usuwanie zwolnień i ulg); przekierowanie na program dochodu podstawowego już istniejących wydatków na świadczenia w rodzaju zasiłków rodzinnych i zasiłków z pomocy społecznej; dodatkowego zwiększenia długu, który w części byłby monetyzowany. Stopniowość realizacji i kombinacja tych rozwiązań ma tę zaletę, że wówczas można rozłożyć koszty na dłuższy czas i kilka źródeł. Przy takim podejściu coraz większe znaczenie ma wykonalność polityczna.

Wykonalność polityczna

Wykonalność polityczna ma dwa aspekty. Pierwszy odnosi się do tego, że proponowane rozwiązanie cieszy się poparciem w społeczeństwie, drugi do tego, że proponowane rozwiązanie można w miarę łatwo wprowadzić w życie. W obu tych wymiarach można szukać problemów wykonalności politycznej programu w jego głównej części jaką jest świadczenie obywatelskie.

Świadczenie wychowawcze można było wprowadzić w życie w okresie dobrej koniunktury bez zwiększania podatków dochodowych czy długu publicznego. W przypadku świadczenia obywatelskiego takie zwiększenie jest nieuniknione niezależnie od koniunktury. Z tym może się wiązać obawa aktorów politycznych o to, że od razu konkurenci będą buntowali podatników, co zmniejszy poparcie dla proponowanej reformy. Przy finansowaniu fiskalnym przez zwiększenie progresji głównymi płatnikami netto do systemu dochodu podstawowego będą osoby z górnych decyli dochodowych. Grupy te mają duży wpływ na kształtowanie agendy politycznej i medialnej i także będą buntowały społeczeństwo przeciwko partii dochodu podstawowego. Podobnie przy ekspansji długu publicznego konkurenci polityczni będą buntować oszczędzających, ale też biedniejszą część społeczeństwa bardziej

wrażliwą na inflację (hasło drożyzny). Stąd też korzyści wyborcze z propozycji świadczenia obywatelskiego nie są tak oczywiste, jak to może się wydawać na pierwszy rzut oka.

Podobnie jest z drugim wymiarem wykonalności politycznej. Nawet gdyby partia proponująca świadczenie obywatelskie wygrała wybory, to już wdrożenie go w życie jest trudniejsze niż w przypadku świadczenia wychowawczego. Nie tyle chodzi o trudność zorganizowania samych wypłat dla wszystkich osób w wieku produkcyjnym, chociaż to też jest wyzwaniem (De Wispelaere, Stirton, 2017), ale o trudność zasadniczego zwiększenia podatków i długu publicznego. Szczególnie ta druga operacja może być trudna przy konstytucyjnych i unijnych ograniczeniach. Dyskusje wokół wygenerowania środków przeciwkryzysowych przez emisję obligacji przez PFR i BGK oraz ich monetyzację przez NBP wyraźnie wskazują, że pojawiają się tu różnego rodzaju kwestie – od ograniczeń prawnych, do oskarżeń o nieprzejrzystość finansów publicznych.

Wspomniane wyżej rozłożenie realizacji pełnego dochodu podstawowego na kilka kadencji i kosztów na kilka źródeł może przysparzać równie dużo problemów wdrożeniowych co szybkie wdrożenie i skorzystanie z jednego źródła. Długi okres wdrożeniowy wymagałby, aby dana partia rządziła dwie lub nawet trzy kadencje, co jest mało prawdopodobne. Szczególnie przy scenariuszach realizowania się raczej obaw niż nadziei związanych z dochodem podstawowym w pierwszym okresie wdrażania. Przy wielu źródłach finansowania ataki konkurentów politycznych będą jednocześnie dotyczyć szkodliwości podnoszenia podatków, likwidacji części obecnych ulg i świadczeń czy zwiększania długu publicznego. Daje to im możliwość do buntowania podatników, oszczędzających, uboższych świadczeniobiorców i konsumentów w tym samym czasie. Wpływa to negatywnie na pierwszy wymiar wykonalności politycznej.

Podsumowanie

Można budować mniej lub bardziej złożoną argumentację za dochodem podstawowym w postaci sprecyzowanego projektu świadczenia obywatelskiego w kontekście wyzwań rozwojowych. Argumentacja ta ma słabe strony w rodzaju wewnętrznych sprzeczności (dochód podstawowy zwiększa wzrost gospodarczy, hamuje wzrost gospodarczy) i kontrargumentów odwołujących się do braku empirycznych dowodów na procesy, które mają sprzyjać temu rozwiązaniu, np. trudno stwierdzić silnie negatywny wpływ automatyzacji i robotyzacji na rynek pracy w postaci szybko rosnącego globalnego bezrobocia technologicznego. Są dowody na rosnącą polaryzację jakości miejsc pracy, ale one też nie są jednoznaczne.

Wyraźnym wyzwaniem dla stanowiska za dochodem podstawowym jest też to, że ma ono silną konkurencję w postaci już istniejących i cieszących się dużym poparciem rozwiniętych państw opiekuńczych z rozbudowanym zabezpieczeniem dochodu przez hojne i powszechne podmiotowo i przedmiotowo ubezpieczenie społeczne i uzupełniające je świadczenia, a także z silną promocją aktywizacji zawodowej oraz rozwiniętym sektorem usług społecznych. Ten model wyrażają również międzynarodowe

standardy, więc jeżeli zagrozi im dochód podstawowy, to będzie stanowić podstawę do kolejnych wątpliwości (Szarfenberg, 2018a). Państwo opiekuńcze wciąż jest reformowane, więc krytyki z poprzednich okresów stają się mniej przekonujące, np. krytyka za zniechęcanie do pracy przez różne pułapki świadczeniowe prowadzi do reform rozbrajających te pułapki, np. warunkowanie świadczeń pracą i sankcje dyscyplinujące czy stopniowe, a nie skokowe wycofywanie świadczeń po przekroczeniu progów dochodowych. W państwach o rozbudowanym i sprawnym systemie opiekuńczym poparcie dla dochodu podstawowego jest słabsze (Dermont, Weisstanner, 2020).

Co się wydarzy przy kolejnych kryzysach globalnych, czy zrealizuje się scenariusz dużej polaryzacji rynku pracy i osłabiania państwa opiekuńczego? Pamięć obecnych doświadczeń ze świadczeniami kryzysowymi oraz z monetyzacją ekspansji długu publicznego przetrwa, a więc wykonalność ekonomiczna i polityczna dochodu podstawowego mogą się zwiększać. Tym samym zwiększy się jego atrakcyjność polityczna jako instrumentu wyborczego. Od tego jednak do wygrania wyborów i wdrożenia ambitnej wersji dochodu podstawowego droga będzie daleka.

Część IV. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy oczami krytyka

Rafał Trzeciakowski

Wprowadzenie

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy jest pomysłem, który powraca na Zachodzie przynajmniej od lat 60. XX w., ale ciągle nigdzie nie został zrealizowany. W tym rozdziale opisaliśmy go w kontekście Polski z perspektywy potencjału rozwojowego kraju, kosztów fiskalnych, wpływu na podaż pracy i możliwości wprowadzenia.

Potencjał rozwojowy gospodarki zależy m.in. od podaży pracy, którą efekt dochodowy świadczenia i jego koszt podatkowy mogą ograniczyć. Wyzwania związane z automatyzacją i robotyzacją pracy prawdopodobnie lepiej adresuje poprawa edukacji, a w przypadku tych wynikających z pandemii COVID-19 – programy służące podtrzymaniu zatrudnienia. Koszty fiskalne różnych wariantów bezwarunkowego dochodu sięgają całego obecnego budżetu państwa, czyli 40-50 proc. wszystkich wydatków publicznych. Trudno wyobrazić sobie cięcia, które pozwoliłyby na wprowadzenie tego rozwiązania w sposób neutralny fiskalnie. W dodatku koszty wymagałyby nałożenia wysokich podatków nie tylko na bogatych, których jest zbyt mało, ale na dość szeroki przekrój społeczeństwa

(np. wszystkich pracujących). Wpływ na podaż pracy byłby prawdopodobnie negatywny ze względu na efekt dochodowy i wzrost opodatkowania. Liczne eksperymenty z Bezwarunkowym Dochodem Podstawowym zwykle nie spełniają nawet jego najbardziej podstawowych założeń, więc trudno wyciągać z nich wnioski. Mikrosymulacje wskazują jednak na spadek podaży pracy. Możliwości wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego byłyby lepsze, gdyby pojawiły się w Polsce znaczące renty surowcowe, np. gaz lub ropa ze skał łupkowych. Jedyne przykłady podobnych rozwiązań na dużą skalę z Mongolii, Iranu i Alaski opierały się właśnie na dochodach z zasobów naturalnych. Bez tego w ewentualnym wprowadzeniu pomógłby wzrost gospodarczy, ponieważ bogatsze kraje są w stanie większą część dochodu przeznaczać na wydatki publiczne. Korzystna byłaby także związana z nim dalsza modernizacja gospodarki ze wzrostem zatrudnienia w większych przedsiębiorstwach, których wysoka produktywność pozwala na większe obciążenia podatkowe niż w mikroprzedsiębiorstwach i rolnictwie.

Wpływ na potencjał rozwoju Polski

Potencjał rozwojowy Polski zależy od podaży pracy, zasobu kapitału i produktywności. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy nie zwiększy inwestycji ani tempa wzrostu produktywności, ale przez efekt dochodowy

i koszty finansowania może ograniczyć podaż pracy (zob. więcej w sekcji III tego rozdziału). Wysokie podatki konieczne do sfinansowania bezwarunkowego dochodu prawdopodobnie spowolniłyby wzrost gospodarczy (Widmalm,

2001; OECD, 2010; Gemmell, Kneller, Sanz, 2014). Istnieje również ryzyko, że BDP przełożyłby się na spowolnienie urbanizacji (na terenach wiejskich siła nabywcza świadczenia jest wyższa, a produktywność pracy mniejsza) i wzrost społecznego sprzeciwu wobec imigracji (przynajmniej imigrantom obywatelstwa wiązałoby się z przyznaniem świadczenia), co dodatkowo spowolniłoby wzrost gospodarczy. Trudno jednocześnie znaleźć kanał, przez który Bezwarunkowy Dochód Podstawowy mógłby pozytywnie wpływać na wzrost gospodarczy. Potencjalnie ułatwiłby podejmowanie ryzyka innowatorom, co mogłoby pozytywnie przełożyć się na wzrost produktywności. Mogłoby również skłonić więcej osób do podejmowania prac, które są bardzo pożądane ze względu na swój charakter lub wysoki prestiż społeczny, ale w większości gwarantują mało atrakcyjne płace ze względu na relatywnie mały wkład do gospodarki lub podlegają logice super-gwiazd (np. większość wpływów z koncertów trafia do małej liczby muzyków). Z Bezwarunkowym Dochodem Podstawowym więcej z nas mogłoby się zdecydować na pracę w teatrze, muzyce, organizacjach pozarządowych, sporcie czy pisarstwie. Mogłoby to mieć swoje plusy, ale ograniczałoby racjonalność gospodarczą, którą dzisiaj narzucają nam różnice płac między zawodami.

Ryzyko negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy jest poważnym argumentem przeciwko wprowadzeniu BDP. Poziom dochodu na mieszkańca jest skorelowany z praktycznie każdą miarą ludzkiego dobrostanu, od dłuższego i zdrowszego życia, przez wolność osobistą i mniejsze ryzyko wojny, po więcej czasu wolnego i szczęśliwsze życie (Cowen, 2018; Pinker, 2018). Jednocześnie nawet niewielkie różnice stóp wzrostu gospodarki przekładają się na duże różnice dobrobytu z perspektywy kolejnych pokoleń. Można optymistycznie założyć, że polska gospodarka od przyszłego do 2100 r. będzie rosła przeciętnie w tempie 1,5 proc. rocznie. Gdybyśmy jednak spowolnili ją do 1,0 proc.

rocznie, to przyszłe pokolenia w 2100 r. byłyby o 1/3 biedniejsze. Nie oznacza to, że trzeba dążyć do wzrostu gospodarczego za wszelką cenę, ale że każde jego spowolnienie powinno być bardzo dobrze umotywowane.

Niekiedy bezwarunkowy dochód jest traktowany jako odpowiedź na wyzwania związane z automatyzacją i robotyzacją pracy, w szczególności bezrobociem technologicznym, ale jak dotąd ten problem ciągle nie wystąpił i pozostaje jedynie spekulacją. Niepokój, że postęp technologiczny doprowadzi do bezrobocia określa się w ekonomii mianem tzw. błędu luddyzmu. Jakkolwiek wraz z rozwojem oszczędzających ludzką pracę technologii, część pracowników traci miejsca pracy, to produkcja staje się bardziej wydajna. Wraz ze wzrostem wydajności spadają ceny dóbr i usług, pozostawiając konsumentom więcej pieniędzy na zaspokajanie innych potrzeb. W efekcie popyt rośnie w pozostałych sektorach gospodarki, a wraz z nim zatrudnienie. To rozumowanie dość dobrze opisuje doświadczenia krajów rozwiniętych w ostatnich 200 latach – najpierw nastąpiła automatyzacja rolnictwa i odpływ pracowników do przemysłu, a później automatyzacja przemysłu i odpływ pracowników do usług.

Niepokój dotyczący bezrobocia technologicznego powrócił jednak niecałą dekadę temu, kiedy szereg krajów doświadczyło kilkuletnich okresów wysokiego bezrobocia po globalnym kryzysie finansowym, a automatyzacja zaczęła dotyczyć już nie tylko prac fizycznych, ale również rutynowych prac w usługach (Brynjolfsson, McAfee, 2014). W głośnym artykule Frey i Osborne (2013) szacowali, że 47 proc. miejsc pracy w Stanach Zjednoczonych będzie w kolejnych dwóch dekadach zagrożonych automatyzacją. Bitner, Starościk i Szczerba (2014) szacowali, że w Polsce zagrożone są miejsca pracy 36 proc. pracowników, co byłoby drugim najwyższym odsetkiem w Unii Europejskiej. Jakkolwiek autorzy nie przesądzali, czy automatyzacja doprowadzi do masowego bezrobocia, to naturalnie taka

ewentualność budziła niepokój i Bezwarunkowy Dochód Podstawowy zaczął być wymieniany jako jedno z możliwych rozwiązań. Jednak od tego czasu na świecie zamiast bezrobocia rozwinął się wręcz *boom* zatrudnienia, przynajmniej aż do wybuchu pandemii COVID-19. Według danych OECD, kwartalna stopa bezrobocia w Stanach Zjednoczonych spadła do najniższego poziomu od 1969 r., w Niemczech od 1980 r., a w Japonii od 1993 r. W Polsce mimo absorpcji około miliona pracowników z Ukrainy, stopa bezrobocia była najniższa od początku III RP. Zjawisko to jest tłumaczone różnie, m.in. przez większą pracochłonność gospodarek coraz bardziej opartych na usługach, mniejszą liczbę młodych ludzi (którzy częściej doświadczają bezrobocia), technologię obniżającą koszty rekrutacji, niepewność hamującą inwestycje czy ostabienie związków zawodowych („The Economist”, 2019). Wpływ automatyzacji i robotyzacji na popyt na pracę i udział pracy w dochodzie jest w dalszym ciągu badany (Acemoglu, Restrepo, 2019), ale ciągle jest to obszar spekulacji. Jednak nawet w sytuacji, gdyby rzeczywiście pojawił się problem masowego bezrobocia technologicznego, Bezwarunkowy Dochód Podstawowy byłby raczej alternatywnym sposobem prowadzenia polityki społecznej, niż sposobem na rozwój gospodarczy. Z perspektywy rozwoju naturalnym kierunkiem byłyby raczej reformy po stronie podaży, w tym kapitału ludzkiego, np. poprawa systemu edukacji, aby jak najwięcej Polaków mogło korzystać ze zmian technologicznych.

Wybuch pandemii COVID-19 stał się kolejnym bodźcem do dyskusji o możliwości

wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego (OECD, 2020). Bezwarunkowy dochód w pandemii mógłby zapewnić wsparcie wszystkim, niezależnie od źródła wcześniejszych dochodów i niwelować ewentualne luki w pomocy społecznej. Z drugiej strony takie rozwiązanie mogłoby nadmiernie opóźnić powroty do pracy, a dochód bezwarunkowy słabiej ogranicza biedę niż ukierunkowane programy (Gentilini i in., 2020). W Polsce i wielu innych krajach uznano, że najważniejszym zadaniem polityki publicznej wobec pandemii jest utrzymanie zatrudnienia. Gwałtowny wzrost bezrobocia nie dość, że doprowadziłby do destrukcji struktur organizacyjnych wielu przedsiębiorstw, to miałby prawdopodobnie długotrwały negatywny wpływ na pracowników. Wyniki badań pokazują, że okresy bezrobocia powodują duże i długotrwałe straty dochodów (Davis, von Wachter, 2011), a osoby wchodzące w czasie recesji na rynek pracy mogą też doświadczać gorszych perspektyw zatrudnienia w ciągu całej swojej kariery zawodowej (Raaum, Røed, 2006). Bezwarunkowy dochód nie pomógłby w utrzymaniu miejsc pracy. Ogromne koszty programów pomocowych służących utrzymaniu miejsc pracy w 2020 r. mogą stwarzać nadzieje, że również BDP byłby możliwy do sfinansowania. Trzeba jednak pamiętać, że bardzo duży wzrost zadłużenia w jednym roku, który jest spowodowany obiektywnymi czynnikami zewnętrznymi jak pandemia, jest z pewnością łatwiejszy do sfinansowania niż duży trwały wzrost deficytów strukturalnych konieczny do sfinansowania Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego.

Wpływ na podaż pracy

W świetle teorii ekonomii można przewidywać negatywny wpływ dochodu bezwarunkowego na podaż pracy przez efekt dochodowy świadczenia i wzrost podatków

koniecznych do jego sfinansowania. Po pierwsze każdy dokonuje wyboru między pracą i czasem wolnym. Przy standardowym założeniu, że czas wolny jest dobrem normalnym, popyt na

niego rośnie wraz ze wzrostem dochodu. Jednocześnie stawka płacy pozostaje bez zmian, więc podaż pracy spada. Wielkość efektu dochodowego pozostaje przedmiotem badań i zależy od wielu czynników. W krajach rozwiniętych była badana na podstawie zachowań zwycięzców loterii. Zarówno oni, jak również ich współmałżonkowie, od razu trwale ograniczają podaż pracy, są też skłonni wcześniej przejść na emeryturę (Imbens, Rubin, Sacerdote, 2001; Cesarini i in., 2017). Ten efekt ma niewielkie rozmiary, ale trzeba pamiętać, że wygrana na loterii jest jednorazowym wzrostem zasobu majątku, podczas gdy dochód bezwarunkowy byłby trwałym wzrostem strumienia dochodu, chociaż w krótkim okresie znacznie niższym. Niewykluczone więc, że efekt dochodowy w przypadku bezwarunkowego dochodu gwarantowanego byłby wyższy. Po drugie Bezwarunkowy Dochód Podstawowy jest praktycznie niemożliwy do wprowadzenia w wariantcie neutralnym fiskalnie, więc prawdopodobnie wiązałby się z bardzo dużym wzrostem opodatkowania. Wzrost opodatkowania zniechęca do pracy obniżając siłę nabywczą wynagrodzeń (OECD, 2010), szczególnie jeżeli obciąża pracę (Blumkin, Ruffle, Ganun, 2012; Florack, Sheffrin, 2013; Kessler, Norton, 2016) kiedy to również zachęca do przechodzenia do szarej strefy.

Ostatecznie wpływ bezwarunkowego dochodu podstawowego na podaż pracy jest kwestią empiryczną zależną od wielu czynników. Jednak im wyższy poziom świadczenia, tym *ceteris paribus* większy efekt dochodowy i wyższe podatki konieczne do jego finansowania, a więc większy negatywny wpływ na podaż pracy. Dotychczas funkcjonujące programy zbliżone do bezwarunkowego dochodu podstawowego w Mongolii, Iranie i na Alasce oraz dotychczas przeprowadzone eksperymenty nie dają jasnych wniosków co do wpływu takiego programu na podaż pracy. W przypadku Alaski wypłacana mieszkańcom stanu renta surowcowa mogła

mieć wpływ na skrócenie ich tygodniowego czasu pracy (Jones, Marinescu, 2019).

Autorzy z Banku Światowego podkreślają, że większość eksperymentów i pilotów programów określanych jako Bezwarunkowy Dochód Podstawowy, w rzeczywistości nie spełnia nawet jego podstawowego kryterium, takiego jak bezwarunkowość (Gentilini i in., 2020). Eksperymenty w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych w latach lat 60-80. dotyczyły negatywnego podatku dochodowego i były kierowane do konkretnych rodzajów rodzin (np. rodziny z dwójką dzieci) i grup wiekowych. Eksperyment w prowincji Ontario w Kanadzie był w rzeczywistości negatywnym podatkiem dochodowym, a uczestnicy zostali wylosowani spośród osób w wieku 18-64 zarabiających poniżej ok. 65 proc. przeciętnego dochodu. Głośny fiński eksperyment z lat 2017-2018 dotyczył jedynie bezrobotnych, którzy otrzymywali zasiłki dla bezrobotnych jeszcze przed rozpoczęciem programu (Kangas, 2019).

Eksperymenty i programy pilotażowe w kontekście bezwarunkowego dochodu podstawowego, nawet jeżeli są dobrze zaprogramowane, to ciągle mają dwie zasadnicze wady. Po pierwsze są krótkotrwałe. Beneficjenci wiedzą, że otrzymywane świadczenie będzie trwało przez określony czas, może być wycofane przedwcześnie i nie spodziewają się go otrzymywać do końca życia. Eksperyment w Ontario był zapowiedziany na trzy lata, ale w wyniku zmiany rządu został zakończony po dwóch. Zachowania mogą zacząć się dostosowywać dopiero, kiedy program zostanie zinstytucjonalizowany, świadczenia będą wypłacane regularnie przez dłuższy okres i finansowanie w przyszłości będzie wiarygodnie zapewnione. W efekcie przeprowadzone eksperymenty nie dostarczają żadnej wiedzy na temat wpływu wypłaty stałego świadczenia na podaż pracy w dłuższym horyzoncie czasowym. Po drugie eksperymenty i programy pilotażowe

abstrahując od kosztów świadczeń. W rzeczywistości wzrost podatków wymagany do sfinansowania bezwarunkowego dochodu gwarantowanego mógłby mieć silniejszy negatywny wpływ na podaż pracy niż sam efekt dochodowy świadczeń.

W ostatnich latach przeprowadzono liczne eksperymenty z zasiłkami pieniężnymi w krajach rozwijających się, których wyniki do tej pory jak zachęcające. Brakuje systematycznych dowodów, aby takie programy obniżały podaż pracy (Gentilini i in., 2020). Banerjee i in. (2017) wymieniają efekty dzięki którym zasiłki pieniężne w krajach biednych mogą mieć pozytywny wpływ na podaż pracy. Po pierwsze transfery mogą umożliwić gospodarstwom domowym wyrwanie się z tzw. pułapki ubóstwa, czyli osiągnąć standard życia pozwalający na produktywną pracę. Po drugie gotówka może pozwolić założyć lub dofinansować własne przedsiębiorstwo. Po trzecie zasiłek może pomóc sfinansować ryzykowną ekonomicznie chociaż dochodową migrację. Po czwarte wzrost popytu może pobudzić lokalną gospodarkę. Te efekty mogą być jednak dużo mniej znaczące w krajach o znacznie wyższym poziomie dochodu na mieszkańca, takich jak Polska.

W krajach rozwiniętych dominującym podejściem do szacowania efektów wprowadzenia bezwarunkowego dochodu gwarantowanego pozostają mikrosymulacje, które mogą stanowić szacunki zarówno zniechęcających do pracy efektów świadczeń, jak i podatków koniecznych do ich sfinansowania. Takie modele buduje się na dużych reprezentatywnych próbach gospodarstw domowych, starając przewidzieć ich reakcje na zmiany polityki publicznych. Ich wyniki generalnie wskazują na ryzyko spadku podaży pracy (Colombino, 2019). Spośród nich m.in.:

- Islam i Colombino (2018) dokonują symulacji zastąpienia istniejących systemów pomocy społecznej i ich finansowania przez

kilka wariantów bezwarunkowego dochodu podstawowego (jak również dochodu gwarantowanego, negatywnego podatku dochodowego i dopłat do pracy) finansowanego liniowym podatkiem dochodowym bez żadnych ulg w Austrii, Belgii, Francji, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech, Włoszech i Wielkiej Brytanii. W większości krajów i wariantów Bezwarunkowy Dochód Podstawowy ma negatywny wpływ na podaż pracy, chociaż poza Irlandią nie jest on duży. To dlatego, że zastąpienie wcześniejszych systemów podatkowych przez podatek liniowy może mieć silny pozytywny wpływ na podaż pracy i równoważyć zniechęcający wpływ efektu dochodowego, np. we Francji efekt netto jest pozytywny dla zatrudnienia.

- Clavet, Duclos i Lacroix (2013) dokonują mikrosymulacji efektów wprowadzenia bezwarunkowego dochodu podstawowego w Quebec w Kanadzie na poziomie minimum socjalnego (jako wariantu dochodu gwarantowanego). Samo świadczenie ma na tyle duży negatywny wpływ na podaż pracy, że skutkuje wręcz obniżeniem dochodów beneficjentów. Efekt jest zaskakująco duży nawet dla samych autorów, szczególnie że nie zawiera efektów wyższych podatków koniecznych do sfinansowania świadczenia.
- Jessen, Rostam-Afschar i Steiner (2017) przeprowadzają mikrosymulację zastąpienia istniejącego systemu pomocy społecznej i jego sposobu finansowania przez Bezwarunkowy Dochód Podstawowy i podatek liniowy w Niemczech. Likwidacja progów dochodowych świadczeń zwiększa podaż pracy w pierwszym decylnym dochodowym, ale wysokie podatki obniżają zatrudnienie w pozostałych grupach na tyle, że liczba godzin pracy w gospodarce spada o 5 proc.

Dużym plusem bezwarunkowego dochodu podstawowego jest brak zniechęcających do podejmowania pracy progów dochodowych, ale finansowanie go podatkiem PIT silnie ogranicza zwrot z pracy, więc może mieć znaczny negatywny wpływ na podaż pracy. Eurostat szacuje, że w 2019 roku tzw. pułapka bezrobocia, czyli strata dochodu brutto przy przejściu z bezrobocia do zatrudnienia na skutek utraty zasiłku i wzrostu podatków wynosiła 73 proc. Jeżeli zastąpić dotychczasowy system pomocy społecznej Bezwarunkowym Dochodem Podstawowym to zniknie tak rozumiany negatywny efekt wycofywania świadczenia, ale pozostanie (a nawet wzrośnie) efekt wynikający z płacenia wyższych podatków po podjęciu pracy, przy założeniu że Bezwarunkowy Dochód Podstawowy nie jest opodatkowany.

W tabeli 3 przedstawiamy korzyści z pracy osoby zarabiającej średnią krajową w 2019 r. w różnych wariantach Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego.

- **wariant neutralny fiskalnie** – świadczenie powszechne w wysokości 793 PLN przy likwidacji całego obecnego systemu pomocy społecznej, rent i emerytur
- **wariant minimum socjalnego** – świadczenie w wysokości 1200 PLN miesięcznie dla osób w wieku produkcyjnym, połowa wysokości świadczenia dla dziecka (600 PLN), brak świadczenia dla osób w wieku poprodukcyjnym, które otrzymują emerytury na dotychczasowych zasadach;
- **wariant płacy minimalnej** – świadczenie w wysokości 1674 PLN netto miesięcznie dla osób w wieku produkcyjnym, brak świadczeń na dziecko (rodzice otrzymują wystarczająco wysokie) i brak świadczeń dla osób w wieku poprodukcyjnym, które otrzymują emerytury na dotychczasowych zasadach;
- **wariant skrajny** – świadczenie w wysokości minimum socjalnego 1200 PLN miesięczne dla każdego obywatela;

↘ **Tabela 3.** Korzyści z pracy dla osoby w wieku produkcyjnym zarabiającej średnią krajową w 2019 r.

Wariant	Dochód netto		Korzyść z pracy (dla osoby pracującej)		
	pracujący	niepracujący	na miesiąc	na godzinę	proc. dochodu
Status quo	3 556	0	3 556	21,2	100
Neutralny fiskalnie	4 349	793	3 556	21,2	82
Minimum socjalnego	4 149	1 200	2 949	17,6	71
Płacy minimalnej	4 453	1 674	2 779	16,6	62
Skrajny	3 090	1 200	1 890	11,3	61

Uwaga: oszacowanie ma charakter jedynie poglądowy i nie uwzględnia reakcji gospodarstw domowych ani spadku aktywności gospodarczej.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS i MF.

Wraz ze wzrostem kosztu świadczenia rosną podatki konieczne do jego sfinansowania.

Jako że świadczenie jest finansowane głównie podatkiem PIT, to 4-6-krotny wzrost wartości

podatku płaconego przez osobę, której zarobki mieszczą się w pierwszym progu podatkowym, znacząco ogranicza zwrot z pracy. Dlatego mimo tego, że zarówno osoba pracująca, jak i niepracująca otrzymuje Bezwarunkowy Dochód Podstawowy, to wraz ze wzrostem jego wartości spadają bodźce do podejmowania pracy zarobkowej. Osoba, która w 2019 r. zarabiałaby

21,2 PLN netto za godzinę pracy odpowiadające średniej krajowej, po wprowadzeniu świadczenia w wariantie minimum socjalnego otrzymałaby już tylko 17,6 PLN netto, w wariantie płacy minimalnej 16,6 PLN netto za godzinę pracy, a w wariantie skrajnym tylko 11,3 PLN netto (tabela 3). Prawdopodobnym skutkiem byłby spadek podaży pracy i wzrost szarej strefy.

Możliwość realizacji

Tylko w pierwszej chwili Bezwarunkowy Dochód Podstawowy może wyglądać zachęcająco z perspektywy finansów publicznych.

W 2019 r. wg Eurostatu mieliśmy w Polsce 6,7 mln osób zagrożonych biedą lub wykluczeniem społecznym, a na pomoc społeczną¹⁰ wydaliśmy 81 mld PLN (3,6 proc. PKB). Moglibyśmy zlikwidować nasz system pomocy społecznej, a każdej z tych osób zwyczajnie wystać co miesiąc przelew na 1000 PLN, co byłoby jasnym i przejrzystym rozwiązaniem. Niestety nie jest to takie proste. Po pierwsze trudno zidentyfikować osoby potrzebujące – ktoś w jednym miesiącu może być zagrożony, a w innym nie. Po drugie takie rozwiązanie zniechęcałoby do wychodzenia z biedy, bo wiązałoby się z natychmiastową utratą świadczenia. Dlatego proponuje się zamiast tego Bezwarunkowy Dochód Podstawowy dla wszystkich. To rozwiązuje oba wcześniejsze problemy, ale koszty stają się wielokrotnie wyższe. 81 mld PLN wystarczyłoby teraz na zaledwie 178 PLN miesięcznie dla każdego obywatela, a 229 PLN miesięcznie, jeżeli wyłączyć osoby, które osiągnęły wiek emerytalny. Przeznaczenie na finansowanie dochodu bezwarunkowego obecnych wydatków na

renty i emerytury byłoby złamaniem umowy społecznej i z dużym prawdopodobieństwem okazałoby się niekonstytucyjne. Gdyby jednak teoretycznie sfinansować dochód podstawowy z likwidacji pomocy społecznej, rent i emerytur to miesięczne świadczenie dla każdego obywatela wyniosłoby 793 PLN (tabela 4). Trudno takie świadczenie uznać za adekwatne w roli bezwarunkowego dochodu podstawowego. To znacznie mniej niż minimum socjalne 1200 PLN, więc nie gwarantuje zaspokojenia nawet podstawowych potrzeb. W przypadku emerytów byłoby to bardzo duże obniżenie świadczenia, gdyż medianowa emerytura netto była dwukrotnie wyższa (1702 PLN).

Koszty bezwarunkowego dochodu podstawowego szybko rosną, kiedy podejść do niego od strony adekwatności świadczeń, rezygnując z neutralności fiskalnej. Poniżej oszacowano koszty kolejnych wariantów:

- **wariant minimum socjalnego** – koszt 376 mld PLN (tabela 5);
- **wariant płacy minimalnej** – koszt 456 mld PLN (tabela 6);
- **wariant skrajny** – koszt 547 mld PLN (tabela 7).

¹⁰ Jako pomoc społeczna są tu ujęte kategorie budżetowe „pomoc społeczna”, „pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” i „rodzina”. Są to wydatki na świadczenia wychowawcze, inne wydatki na rzecz rodzin, domy i ośrodki pomocy społecznej, renty socjalne, zasiłki dla bezrobotnych itp.

▼ **Tabela 4.** Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariantcie neutralnym fiskalnie dla 2019 r.

Wyszczególnienie	Populacja (mln osób)	Świadczenie miesięczne (PLN)	Koszt (mld PLN)
Wiek przedprodukcyjny	6,9	793	66
Wiek produkcyjny	22,7	793	216
Wiek poprodukcyjny	8,4	793	80
Razem			361

Uwaga: założono likwidację całego dotychczasowego systemu pomocy społecznej, rent i emerytur. Wartości w kolejnych tabelach mogą się nie sumować ze względu na zaokrąglenia.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF i Trzeciakowski (2020).

▼ **Tabela 5.** Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariantcie minimum socjalnego dla 2019 r.

Wyszczególnienie	Populacja (mln osób)	Świadczenie/miesiąc (PLN)	Koszt (mld PLN)
Wiek przedprodukcyjny	6,9	600	50
Wiek produkcyjny	22,7	1200	327
Wiek poprodukcyjny	8,4	0	0
Razem			376

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF i Trzeciakowski (2020).

▼ **Tabela 6.** Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariantcie płacy minimalnej dla 2019 r.

Wyszczególnienie	Populacja (mln osób)	Świadczenie/miesiąc (PLN)	Koszt (mld PLN)
Wiek przedprodukcyjny	6,9	0	0
Wiek produkcyjny	22,7	1674	456
Wiek poprodukcyjny	8,4	0	0
Razem			456

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF i Trzeciakowski (2020).

▼ **Tabela 7.** Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariancie skrajnym dla 2019 r.

Wyszczególnienie	Populacja (mln osób)	Świadczenie/miesiąc (PLN)	Koszt (mld PLN)
Wiek przedprodukcyjny	6,9	1200	100
Wiek produkcyjny	22,7	1200	327
Wiek poprodukcyjny	8,4	1200	120
Razem			547

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF i Trzeciakowski (2020).

Sfinansowanie żadnego z wymienionych wariantów bezwarunkowego dochodu podstawowego w 2019 r. byłoby niemożliwe.

Koszt bezwarunkowego dochodu podstawowego w wariancie minimum socjalnego wyniósłby 38 proc. wydatków publicznych z 2019 r., w wariancie płacy minimalnej 39 proc., a w wariancie skrajnym aż 48 proc. To tyle co cały budżet centralny państwa w 2019 r., odpowiednio 90 proc., 110 proc. i 132 proc. Z kolei wariant neutralny fiskalnie byłby złamaniem obowiązującej umowy społecznej.

Sfinansowanie dochodu podstawowego w każdym z opisanych wariantów wymagałoby dokonania cięć wydatków i wzrostu podatków. Poniżej przedstawione zostały poglądowe szacunki dotyczące możliwości sfinansowania programu¹¹. Szacunki opierają się na zmianach podatkach PIT i CIT, które wydają się do tego celu najbardziej naturalne – mają względnie dużą bazę, są proporcjonalne do dochodu i ustalone przez rząd centralny. Podatek VAT jest uważany za mniej szkodliwy gospodarczo, ale jego baza wydaje się tutaj zbyt szeroka – oznaczałby finansowanie transferu

trafiającego do wszystkich podatkiem, który też płacą wszyscy. Koszty bezwarunkowego dochodu podstawowego są zbyt wysokie, aby mogły być w Polsce sfinansowane przez samych najbogatszych – jest ich zbyt mało, co widać w poniższych oszacowaniach, w których większość dodatkowych wpływów pochodzi ze wzrostu opodatkowania w pierwszym progu podatku PIT. W poszczególnych wariantach oszacowano:

- **wariant minimum socjalnego** – finansowanie programu przy założeniu likwidacji pomocy społecznej, wzrostu wpływów z podatku PIT o 99 proc., a wpływów z podatku CIT o 37 proc. (tabela 8);
- **wariant płacy minimalnej** – finansowanie programu przy założeniu likwidacji pomocy społecznej, wzrostu wpływów z podatku PIT o 156 proc., a wpływów z podatku CIT o 71 proc. (tabela 9);
- **wariant skrajny** – finansowanie programu przy założeniu likwidacji jedynie programu „Rodzina 500+”, wzrostu wpływów z podatku PIT o 254 proc., a wpływów z podatku CIT o 132 proc. (tabela 10).

¹¹ Szacunki nie uwzględniają efektów dynamicznych (spadku aktywności gospodarczej, zmian podaży pracy itp.), barier prawnych opodatkowania wcześniej zwolnionych podmiotów (fundacje, kościoły, specjalne strefy ekonomiczne itd.) ani likwidacji pomocy społecznej.

▼ **Tabela 8.** Przykładowe finansowanie wariantu minimum socjalnego w 2019 r.

Finansowanie	Baza podatkowa	Obecny system		Nowy system		Zmiana (mld PLN)
	Dochody (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	
PIT w I progu	870	8	65	29	252	187
PIT w II progu	60	25	15	35	21	6
PIT dział. gosp.	180	18	32	35	63	31
CIT małe firmy	16	9	1	35	6	4
CIT standardowy	259	19	49	35	91	41
CIT zwolnienia	69	0	0	35	24	24
Likwidacja pomocy społecznej						81
Razem						374

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych MF i Trzeciakowski (2020).

▼ **Tabela 9.** Przykładowe finansowanie wariantu płacy minimalnej w 2019 r.

Finansowanie	Baza podatkowa	Obecny system		Nowy system		Zmiana (mld PLN)
	Dochody (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	
PIT w I progu	870	8	65	35	304	239
PIT w II progu	60	25	15	40	24	9
PIT dział. gosp.	180	18	32	40	72	40
CIT małe firmy	16	9	1	40	6	5
CIT standardowy	259	19	49	40	104	54
CIT zwolnienia	69	0	0	40	27	27
Likwidacja pomocy społecznej						81
Razem						456

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych MF i Trzeciakowski (2020).

▼ Tabela 10. Przykładowe finansowanie wariantu skrajnego w 2019 r.

Finansowanie	Baza podatkowa	Obecny system		Nowy system		Zmiana (mld PLN)
	Dochody (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	Efektywna stawka (w proc.)	Wpływy (mld PLN)	
PIT w I progu	870	8	65	45	391	326
PIT w II progu	60	25	15	52	31	16
PIT dział. gosp.	180	18	32	49	88	56
CIT małe firmy	16	9	1	49	8	6
CIT standardowy	259	19	49	49	127	78
CIT zwolnienia	69	0	0	49	34	34
Likwidacja „Rodziny 500+”						31
Razem						547

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych MF i Trzeciakowski (2020).

We wszystkich opisanych wyżej wariantach bezwarunkowego dochodu podstawowego (tabele 8, 9, 10), wzrost opodatkowania jest bardzo duży. Sfinansowanie dochodu podstawowego w wariantcie minimum socjalnego wymagałoby podniesienia wpływów z podatku PIT o 187 mld PLN w pierwszym progu podatkowym, o 6 mld w drugim progu oraz o 31 mld PLN dla osób prowadzących działalność

gospodarczą. Wpływy z podatku CIT musiałyby wzrosnąć łącznie o 69 mld PLN i to przy założeniu likwidacji pomocy społecznej. Jeszcze większy wzrost obciążenia podatkowego wynikałby z finansowania dochodu podstawowego w wariantcie płacy minimalnej, łącznie o 375 mld PLN i likwidacji pomocy społecznej, zaś w wariantcie skrajnym – o 516 mld PLN i likwidacji programu „Rodzina 500+”.

▼ Tabela 11. Koszty wariantów bezwarunkowego dochodu podstawowego dla 2019 r.

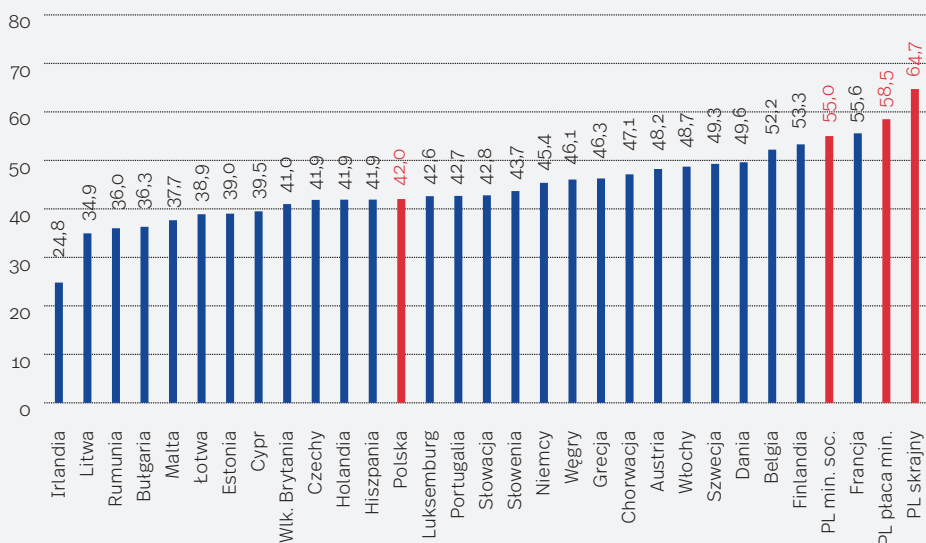
Wariant	Koszt programu (proc. PKB)	Likwidowane wydatki (proc. PKB)	Wzrost wydatków (w p.p. PKB)
Neutralny fiskalnie	15,9	15,9	0,0
Minimum socjalnego	16,6	3,6	13,0
Płacy minimalnej	20,0	3,6	16,5
Skrajny	24,0	1,4	22,7

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF i Trzeciakowski (2020).

Każdy z przedstawionych wariantów bezwarunkowego dochodu podstawowego, poza wariantem neutralnym fiskalnie, skutkowałby bardzo dużym wzrostem wydatków publicznych. Po uwzględnieniu wcześniej założonych cięć wydatków, wydatki publiczne w odniesieniu do PKB wzrosną w wariacie

minimum socjalnego o 13,0 p.p., w wariacie płacy minimalnej o 16,5 p.p., a w wariacie skrajnym o 22,7 p.p. (tabela 11). W efekcie wydatki publiczne Polski z umiarkowanych na tle Unii Europejskiej, wzrosłyby do jednego z najwyższych albo wyraźnie najwyższego poziomu we wspólnocie (wykres 23).

▸ **Wykres 23.** Wydatki publiczne po wprowadzeniu programu BDP na tle Unii Europejskiej w 2019 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS, MF, Trzeciakowski (2020) i KE.

Bardzo duży koszt fiskalny bezwarunkowego dochodu podstawowego utrudnia jego finansowanie przez cięcia innych wydatków i wzrost opodatkowania. Co więcej, takie finansowanie mogłoby doprowadzić do problemów fiskalnych, gdyby wysokość świadczenia stała się tematem kampanii wyborczych. Dotychczas podobne programy były zawsze finansowane w rent surowcowych państwa. Doświadczenia Iranu i Mongolii pokazują jednak, że

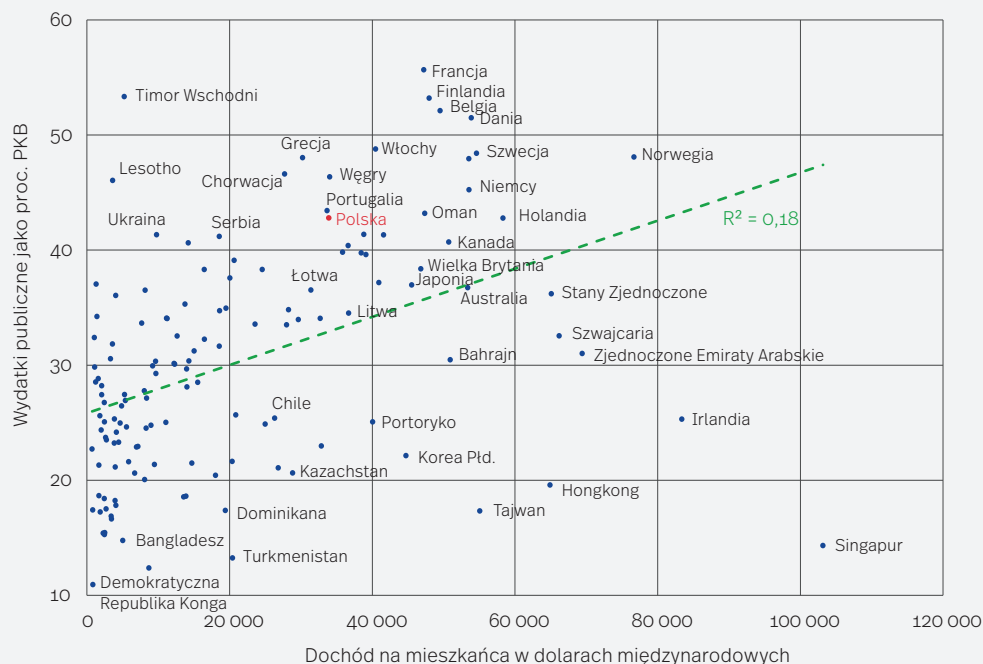
nawet wtedy przesadzone obietnice polityczne i zmienne ceny surowców mogą łatwo doprowadzić do niewypłacalności programu lub spadku jego wartości przez inflację. Przykład Alaski pokazuje, że bezpieczniej byłoby uzależnić wysokość świadczenia od dochodów surowcowych w danym roku. To jednak może powodować jego duże wahania. Niewykluczone, że kiedyś pojawią się w Polsce możliwości lukratywnego wykorzystania jakiegoś zasobu naturalnego, np. gazu lub

ropy ze skał łupkowych. W takiej sytuacji Bezwarunkowy Dochód Podstawowy stałby się bardziej realistyczny.

Dopóki Polska nie stanie się krajem surowcowym, najlepszym sposobem poprawy możliwości wprowadzenia Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego jest wzrost gospodarczy. Ekonomiści Banku Światowego szacują koszty dochodu bezwarunkowego na poziomie przeciętnej luki ubóstwa¹² (a więc z perspektywy Polski bardzo niskim) w krajach rozwijających się. W krajach o niskim poziomie dochodu świadczenie obejmujące całą populację i kosztuje aż

19,3 proc. PKB, podczas gdy w krajach o poziomie niższym średnim już 9,0 proc. PKB, a wyższym średnim 5,2 proc. PKB (Djankov, Saliola, 2019). Wraz ze wzrostem poziomu dochodu na mieszkańca finansowanie podstawowych potrzeb staje się coraz mniej kosztowne. Z drugiej strony bieda postrzegana jest również relatywnie i z tej perspektywy oczekiwany poziom dochodu rośnie. Generalnie jednak bogatsze kraje są w stanie przeznaczyć większą część dochodu na wydatki publiczne i stąd prawdopodobnie łatwiej byłoby im finansować Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (wykres 24).

» Wykres 24. Wydatki publiczne a dochód na mieszkańca w 2019 r.



Uwaga: wyłączone kraje naftowe oraz o populacji poniżej 1 mln mieszkańców, ze względu na czytelność wykresu zaprezentowano etykiety tylko dla części krajów.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych MFW (WEO, Oct. 2019).

¹² Luka ubóstwa to wskaźnik pokazujący przeciętny niedobór dochodu w stosunku do międzynarodowej granicy ubóstwa w populacji. Innymi słowy pokazuje zakres ubóstwa w populacji definiowanego w skali świata.

We wprowadzeniu bezwarunkowego dochodu podstawowego w Polsce mogłaby również pomóc dalsza modernizacja gospodarki, która jest powiązana ze wzrostem gospodarczym. Do dziś problemem pozostaje mały na tle UE sektor przedsiębiorstw, czyli udział zatrudnienia w firmach zatrudniających 10 pracowników i więcej. Produktywność sektora przedsiębiorstw jest już dość wysoka, ale jednocześnie wielu pracujących w Polsce pozostaje w małym

produktywnych mikroprzedsiębiorstwach, rolnictwie i szarej strefie. W efekcie 6,4 mln pracujących w przedsiębiorstwach niefinansowych i finansowych w sektorze przedsiębiorstw (40 proc. pracujących) wytwarzało w 2015 r. aż 58 proc. polskiego PKB (Łaszek, Trzeciakowski, 2018). Powoduje to, że każdy duży wydatek publiczny musi być sfinansowany przez wysokie podatki nałożone na relatywnie nieliczną grupę najbardziej wydajnych pracujących.

Podsumowanie

Idea bezwarunkowego dochodu podstawowego powraca co jakiś czas przynajmniej od lat 60., ponieważ ma niezaprzeczalne korzyści zarówno z perspektywy liberałów, jak i socjaldemokratów. Liberałowie widzą w nim przejrzysty system, który mógłby zastąpić istniejące instytucje państwa opiekuńczego. Pozwoliłoby to też zdecentralizować i prawdopodobnie zwiększyć efektywność wydatkowania środków, ponieważ o tym co jest mu najbardziej potrzebne decydowałby beneficjent, a nie urzędnicy

i politycy. Z kolei dla socjaldemokratów Bezwarunkowy Dochód Podstawowy jest sposobem na zamknięcie luk w pomocy społecznej, wzrost siły przetargowej pracowników i uniezależnienie obywateli od logiki rynkowej. Wydaje się jednak, że nie bez powodu mimo tego dochód podstawowy nie był nigdzie wprowadzony. Koszty fiskalne pozostają zwyczajnie zbyt wysokie, ryzyko spadku podaży pracy zbyt duże, a wpływ na inne obszary życia społecznego ciągle trudno w pełni przewidzieć.

Bibliografia

- Abramitzky, R., Ager, P., Boustan, L. P., Cohen, E., Hansen, C. W. (2019), *The Effects of Immigration on the Economy: Lessons From the 1920s Border Closure*, „SSRN Electronic Journal”, DOI: 10.2139/ssrn.3513619.
- Acemoglu, D., Restrepo, P. (2019), *Automation and new tasks: how technology displaces and reinstates labor*, „Journal of Economic Perspectives”, No. 33(2).
- Baranowski, M., Jabkowski, P. (2019), *Basic Income Attitudes and Welfare Regimes: a Comparative Case Study Based on The Survey Results From Selected European Countries*, „Studia Socjologiczne”, nr 233(2).
- Bairoch, P., Goertz, G. (1986), *Factors of urbanisation in the nineteenth century developed countries: a descriptive and econometric analysis*, „Urban Studies”, No. 23(4).
- Banerjee, A.V., Hanna, R., Kreindler, G.E., Olken, B.A. (2017), *Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs*, „The World Bank Research Observer”, No. 32(2).
- Bergmann, B. (2004), *A Swedish-Style Welfare State or Basic Income: Which Should Have Priority?*, „Politics & Society”, No. 32.
- Bitner, M., Starościk, R., Szczerba, P. (2014), *Czy robot zabierze Ci pracę? Sektorowa analiza komputeryzacji i robotyzacji europejskich rynków pracy*, Working Paper, Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych WISE, Warszawa.
- Bloom D.E., Williamson J.G. (1998), *Demographic Transition and Economic Miracles in Emerging Asia*, „The World Bank Economic Review”, Vol. 12(3).
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G., Finlay, J.E. (2009), *Fertility, female labor force participation, and the demographic dividend*, „Journal of Economic Growth”, No. 14(2).
- Blumkin, T., Ruffle, B.J., Ganun, Y. (2012), *Are income and consumption taxes ever really equivalent? Evidence from a real-effort experiment with real goods*, „European Economic Review”, No. 56(6).
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014), *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, WW Norton Company, New York.
- Cabaña, G. (2019), *The radical combination of degrowth and basic income*, <https://www.opendemocracy.net/en/beyond-trafficking-and-slavery/radical-combination-degrowth-and-basic-income/> [dostęp: 20.09.2020].
- Case, Ecopa (2019), *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, „Taxation Papers”, Working Paper, No. 76, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission.
- Cesarini, D., Lindqvist, E., Notowidigdo, M.J., Östling, R. (2017), *The effect of wealth on individual and household labor supply: evidence from Swedish lotteries*, „American Economic Review”, No. 107(12).
- Christensen, J. (2009), *Basic income, social justice and freedom* (Report from a symposium on themes from the work of Philippe Van Parijs, School of Politics, Economics and Philosophy, University of York), Joseph Rowntree Foundation, York.
- Chwalba, A. (2005), *Historia Polski 1795-1918*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Clavet, N.J., Duclos, J.Y., Lacroix, G. (2013), *Fighting poverty: Assessing the effect of guaranteed minimum income proposals in Quebec*, „Canadian Public Policy”, No. 39(4).

- Colombino, U. (2019), *Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures?*, "IZA World of Labor", No. 128v2.
- Cowen, T. (2018), *Stubborn attachments: a vision for a society of free, prosperous, and responsible individuals*, Stripe Press, San Francisco.
- Davis, S.J., von Wachter, T. (2011), *Recessions and the Costs of Job Loss*, "Brookings Papers on Economic Activity", No. 1.
- Dermont, C., Weisstanner, D. (2020), *Automation and the future of the welfare state: basic income as a response to technological change?*, „Political Research Exchange”, No. 2(1).
- Djankov, S., Saliola, F. (2019), *World Development Report: Changing Nature of Work*, World Bank Group, Washington.
- Eurostat (2020a), *Government expenditure by function*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%9993_COFOG#Composition_of_general_government_total_expenditure_by_function [dostęp: 15.12.2020].
- Eurostat (2020b), *Social protection statistics – social benefits*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics_-_social_benefits#Expenditure_on_social_protection_benefits_by_function [dostęp: 15.12.2020].
- Florack, N.E., Sheffrin, S.M. (2013), *Psychological Non-Equivalence of Tax Bases: An Experimental Investigation*, "Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association", Vol. 106, National Tax Association.
- Frey, C.B., Osborne, M.A. (2013), *The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?*, "Oxford Martin Program on the Impacts of Future Technology", Oxford.
- Gali, J. (2020), *Helicopter money: The time is now*, <https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now> [dostęp: 20.09.2020].
- Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. (2014), *The growth effects of tax rates in the OECD*, "Canadian Journal of Economics. Revue canadienne d'économique", No. 47(4).
- Genschel, P. (2002), *Globalization, tax competition, and the welfare state*, „Politics & Society”, No. 30(2).
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R. (Eds.) (2020), *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*, The World Bank, Washington.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., Yemtsov, R. (Eds.) (2020), *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*, The World Bank, Washington.
- Google Trends (2020), <https://trends.google.com/trends/explore?date=all&q=universal%20basic%20income> [dostęp: 21.12.2020].
- Gordon, R.J. (2012), *Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds*, NBER Working Paper, No. 18315.
- GUS (2020), *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.*, Warszawa.
- Hemerijck, A., Dräbing, V., Vis, B., Nelson, M., Soentken, M. (2013), *European welfare states in motion*, <https://research.vu.nl/en/publications/european-welfare-states-in-motion> [dostęp: 21.12.2020].
- Hirsch, D. (2015), *Could a Citizen's Income work?*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- ILO (2016), *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm [dostęp: 08.12.2020].
- Imbens, G.W., Rubin, D.B., Sacerdote, B.I. (2001), *Estimating the effect of unearned income on labor earnings, savings, and consumption: Evidence from a survey of lottery players*, "American Economic Review", No. 91(4).

- IPISS (2020), *Wysokość minimum socjalnego*, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> [dostęp: 07.12.2020].
- IPISS (2020a), *Wysokość minimum egzystencji*, <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-egzystencji-2> [dostęp: 07.12.2020].
- Islam, N., Colombino, U. (2018), *The case for NIT+ FT in Europe. An empirical optimal taxation exercise*, "Economic Modelling", No. 75.
- Iwanowski, D., Hetmański, M., Skowron, B., Wroński, M. (2020), *Pełne dochody – niepełne składki. Zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych i konsekwencje dla systemu ubezpieczeń społecznych*, Instytut Fundacja Inicjatyw Strategicznych, Warszawa.
- Jessen, R., Rostam-Afschar, D., Steiner, V. (2017), *Getting the Poor to Work: Three Welfare-Increasing Reforms for a Busy Germany*, "FinanzArchiv. Public Finance Analysis", No. 73(1).
- Jones, D., Marinescu, I. (2019), *The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund*, "HCEO Working Paper Series", No. 2019-013.
- Kangas, O. (2019), *First results from the Finnish basic income experiment*, "ESPN Flash Report 2019/17".
- Kangas, O., Jauhainen, S., Simanainen, M., Ylikännö M. (2020), *Suomen perustulokokeilun arviointi*, <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162219> [dostęp: 20.09.2020].
- Kessler, J.B., Norton, M.I. (2016), *Tax aversion in labor supply*, "Journal of Economic Behavior and Organization", No. 124.
- Klenert, D., Fernandez-MacÍas, E., Anton, J. (2020), *Do robots really destroy jobs? Evidence from Europe*, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/do-robots-really-destroy-jobs-evidence-europe> [dostęp: 08.12.2020].
- Komisja Europejska (2018a), *Employment and social developments in Europe*, Annual Review, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8110> [dostęp: 30.11.2020].
- Komisja Europejska (2018b), *Ageing report*, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en [dostęp: 05.12.2020].
- Komisja Europejska (2019), *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Working Paper No. 76, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf [dostęp: 23.11.2020].
- Komisja Europejska (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en [dostęp: 14.12.2020].
- Labonte, M., Makinen, G. (2002), *The Current Economic Recession: How Long, How Deep, and How Different From the Past?*, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington.
- Łaszek, A., Trzeciakowski, R. (2018), *Tylko 5,6 mln osób wytwarza połowę polskiego PKB*, Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju, nr 8, <https://for.org.pl/pl/a/6105,analiza-8/2018-tylko-5-6-mln-osob-wytwarza-polowe-polskiego-pkb> [dostęp: 30.12.2020].
- Liebig, S., Hülle, S., May, M. (2016), *Principles of the Just Distribution of Benefits and Burdens: The 'Basic Social Justice Orientations' Scale for Measuring Order-Related Social Justice Attitudes*, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/137577/1/858197294.pdf> [dostęp: 08.12.2020].
- MacNeill, T., Vibert, A. (2019), *Universal Basic Income and the Natural Environment: Theory and Policy*, „Basic Income Studies”, No.14(1).
- Magda, I., Brandt, N., Kielczewska, A. (2018), *The „Family 500+” child allowance and female labour supply in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

- Malmaeus, M., Alfredsson, E., Birnbaum, S. (2020), *Basic Income and Social Sustainability in Post-Growth Economies*, „Basic Income Studies”, No. 15(1).
- Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T., Zvakou, A. (2015), *Non-standard employment and access to social security benefits*, Social Situation Monitor Research Note, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15687&langId=en> [dostęp: 21.12.2020].
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (2020), „Fiscal Monitor”, October, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor> [dostęp: 30.11.2020].
- Myck, M. (2016), *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper Series, WPO1/16.
- Myck, M. Trzcziński, K. (2019), *From Partial to Full Universality: The Family 500+ Programme in Poland and its Labor Supply Implications*, <https://www.ifo.de/publikationen/2019/aufsatz-zeitschrift/partial-full-universality-family-500-programme-poland-and> [dostęp: 20.09.2020].
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017), *Age, Ageing and Skills: Results from the Survey of Adults*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jmoq1n38lvc-en.pdf?expires=1607190046&id=id&accname=guest&checksum=37C58AD3122EE23EAE87018112A290CA> [dostęp: 05.12.2020].
- OECD (2020), *Social Spending*, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm> [dostęp: 16.11.2020].
- OECD (2020), *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris.
- ONZ (2004), *World Population to 2300*, Department of Economic and Social Affairs. Population Division, United Nation, New York, https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un_2002_world_population_to_2300.pdf [dostęp: 21.12.2020].
- Oritz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. (2018), *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*, International Labour Organization, Geneva.
- Oritz, I., Behrendt, C., Acuña-Ulate, A. (2018), *Universal Basic Income proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*, International Labour Organization, Geneva.
- Paradowski, P., Wolszczak-Derlacz, J., Sierminska, E. (2020), *Inequality, Poverty and Child Benefits: Evidence from a Natural Experiment*, LIS Working Paper Series, No. 799.
- Pereira, R. (Ed.) (2017), *Financing Basic Income*, Springer International Publishing.
- Pierson, C. (2006), *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare*, Penn State Press, University Park, PA.
- Pinker, S. (2018), *Enlightenment now: The case for reason, science, humanism, and progress*. Penguin, London.
- Raaum, O., Røed, K. (2006), *Do business cycle conditions at the time of labor market entry affect future employment prospects?*, “The Review of Economics and Statistics”, No. 88(2).
- Salehi-Isfahani, D. (2014), *Iran’s subsidy reform: From promise to disappointment*, “Policy Perspective”, No. 13.
- Salehi-Isfahani, D., Mostafavi-Dehzoeei, M.H. (2018), *Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran*, “Journal of Development Economics”, No. 135.
- Sarnowski, J., Selera, P. (2018), *Zmniejszenie luki w VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

- Sawulski, J. (2020), *Tax unfairness in the European Union. Towards greater solidarity in fighting tax evasion*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Sawulski, J., Bąkowska, K., Gniazdowski, M. (2020), *Luka w CIT w Polsce w latach 2014-2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Strawiński, P., Majchrowska, A., Broniatowska, P. (2018), *Wage Returns to Different Education Levels. Evidence from Poland*, „*Ekonomista*”, nr 1.
- Sulek, A. (2001), *Sondaż polski*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Światowe Forum Ekonomiczne (2020), *The Future of Jobs Report. October, 2020*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf [dostęp: 05.12.2020].
- Szarfenberg, R. (2009), *Pożegnanie państwa opiekuńczego*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/ws_pozegnanie.pdf [dostęp: 08.12.2020].
- Szarfenberg, R. (2018a), *Dochód podstawowy a współczesne zabezpieczenie społeczne*, „*Teoria i Praktyka*”, nr 4.
- Szarfenberg, R. (2018b), *Wolność od ubóstwa jako prawo człowieka*, (w:) *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2020), *Wolnościowa Tarcza Przeciw Ubóstwu, czyli monetarny model BDP*, <https://drive.google.com/open?id=1uOZhuPa8U1SxkmUKNP2zkfHsEgVHsFD3> [dostęp: 20.09.2020].
- Szlinder, M. (2018), *Bezwarunkowy dochód podstawowy. Rewolucyjna reforma społeczeństwa XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- „The Economist” (2019), *Across the rich world, an extraordinary jobs boom is under way*, 23.05., <https://www.economist.com/briefing/2019/05/23/across-the-rich-world-an-extraordinary-jobs-boom-is-under-way> [dostęp: 30.12.2020].
- Tørsløv, T.R., Wier, L.S., Zucman, G. (2018), *The missing profits of nations*, NBER Working Paper, No. 24701.
- Tracking influencers’ opinions (2020), <https://agreelist.org/a/basic-income> [dostęp: 21.12.2020].
- Trzeciakowski, R. (2020), *Rachunek od Państwa za 2019 rok*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/projekty/rachunek-od-panstwa/rachunek-od-panstwa-za-2019-rok> [dostęp: 30.12.2020].
- Van Parijs, P., Vanderborght, Y. (2017), *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Harvard.
- Vernby, K. (2013), *Inclusion and public policy: Evidence from Sweden’s introduction of noncitizen suffrage*, „*American Journal of Political Science*”, No. 57(1).
- Vis, B. (2007), *States of welfare or states of workfare? Welfare state restructuring in 16 capitalist democracies 1985–2002*, „*Policy & Politics*”, No. 35(1).
- Widerquist, K. (2005), *A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?*, „*The Journal of Socio-Economics*”, No. 34(1).
- Widmalm, F. (2001), *Tax structure and growth: are some taxes better than others?*, „*Public Choice*”, No. 107(3-4).
- Wilak, K. (2020), *Ocena skali bezrobocia biernego w Polsce*, „*Wiadomości Statystyczne*”, nr 6.
- De Wispelaere, J., Stirton, L. (2017), *When Basic Income Meets Professor Pangloss: Ignoring Public Administration and Its Perils*, „*The Political Quarterly*”, No. 88(2).
- Yeung, Y., Howes, S. (2015), *Resources-to-cash: A cautionary tale from Mongolia*, „*Development Policy Centre Discussion Paper*”, No. 42.

Załącznik 1. Pytania kwestionariusza dotyczące poparcia dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego

Chceliśmy teraz zadać kilka pytań dotyczących **Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (Gwarantowanego)**.

P1. Czy słyszałeś(aś) o takim rozwiązaniu jak Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (Gwarantowany)?

1. Tak, słyszałem/am i przyglądam się dyskusji na ten temat
2. Tak, słyszałem/am ale nie śledzę dyskusji na ten temat
3. Nigdy nie słyszałem/am o takim rozwiązaniu

Dla pewności, żebyśmy wszyscy tak samo rozumieli termin **Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (Gwarantowanego)** poniżej przedstawiamy krótką definicję:

Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (Gwarantowany) to rozwiązanie, w którym:

- Państwo wypłaca **wszystkim** obywatelom co miesiąc określoną **kwotę pieniędzy**.
- Celem takiego rozwiązania jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom dochodu na minimalnym poziomie.
- Kwota ta wystarcza jedynie na pokrycie **podstawowych kosztów utrzymania**.
- Wszyscy obywatele otrzymują **taką samą kwotę** pieniędzy bez względu na to, czy pracują, czy nie, czy są bogaci czy biedni.
- *Te pieniądze nie będą zmniejszane ani zabrane, gdy zarobki lub dochody ludzi wrosną*

Teraz chcielibyśmy się dowiedzieć, w jakim stopniu popierasz wprowadzenie w Polsce takiego rozwiązania.

Wariant I i Wariant II kwestionariusza losowo przydzielane respondentom (losowanie wewnątrz kwot na biernych i aktywnych zawodowo, równolicznie po 600, wariant kwestionariusza losowany raz respondent dostaje wariant I lub II dla pytań P24, P29 i P31)

P2. Czy jesteś za tym, aby państwo wypłacało wszystkim dorosłym Polakom takie świadczenie w wysokości [Wariant 1 kwestionariusza] 800 PLN / [Wariant 2 kwestionariusza] 1200 PLN miesięcznie – niezależnie od tego czy pracują oni czy nie?

1. jestem **zdecydowanie za** jego wprowadzeniem
2. jestem **raczej za** jego wprowadzeniem
3. jestem **raczej przeciw** jego wprowadzeniu
4. jestem **zdecydowanie przeciw** jego wprowadzeniu
5. Nie mam zdania

P3. A w jakim stopniu popier(a)byś wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyby się okazało, że jego sfinansowanie **wymaga znacznego wzrostu podatków** płaconych przez **firmy i osoby indywidualne**?

1. Był(a)bym **zdecydowanie za** jego wprowadzeniem
2. Był(a)bym **raczej za** jego wprowadzeniem
3. Był(a)bym **raczej przeciw** jego wprowadzeniu
4. Był(a)bym **zdecydowanie przeciw** jego wprowadzeniu
5. Nie mam zdania

P4. A w jakim stopniu popier(a)byś wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyby się okazało, że jego sfinansowanie wymaga **znacznego zwiększenia zadłużenia publicznego**?

1. Był(a)bym **zdecydowanie za** jego wprowadzeniem
2. Był(a)bym **raczej za** jego wprowadzeniem
3. Był(a)bym **raczej przeciw** jego wprowadzeniu
4. Był(a)bym **zdecydowanie przeciw** jego wprowadzeniu
5. Nie mam zdania

P5. A w jakim stopniu popier(a)byś wprowadzenie takiego rozwiązania, gdyby się okazało, że jego sfinansowanie wymaga **rezygnacji z innych programów wspierania osób biednych i potrzebujących lub niektórych bezpłatnych usług** (np. służba zdrowia, edukacja)?

1. Był(a)bym **zdecydowanie za** jego wprowadzeniem
2. Był(a)bym **raczej za** jego wprowadzeniem
3. Był(a)bym **raczej przeciw** jego wprowadzeniu
4. Był(a)bym **zdecydowanie przeciw** jego wprowadzeniu
5. Nie mam zdania

Możliwość zaznaczenia maksymalnie dwóch odpowiedzi

P6. Gdyby się okazało, że sfinansowanie programu wymaga rezygnacji z niektórymi programami wspierania osób biednych i potrzebujących lub niektórymi usługami, to za rezygnacją, z którego z nich zrezygnowałbyś w pierwszej kolejności? możesz wybrać maksymalnie 2 odpowiedzi.

1. renty i emerytury
2. bezpłatna służba zdrowia
3. bezpłatna oświata i edukacja wyższa
4. pomoc społeczna dla osób biednych i potrzebujących świadczenia rodzinne i wychowawcze

Wariant I i Wariant II losowo przydzielane respondentom

P7. Chcemy się również dowiedzieć, jak oceniasz różne aspekty takiego rozwiązania. Gdyby państwo wypłacało każdemu obywatelowi świadczenie w wysokości [Wariant 1] 800 PLN / [Wariant 2] 1200 PLN, na ile zgadzasz bądź nie zgadzasz się z każdym z wymienionych stwierdzeń dotyczących bezwarunkowego dochodu podstawowego.

Czy Twoim zdaniem rozwiązanie takie.....

- a. ... ograniczyłoby skalę biedy w Polsce?
- b. ... spowodowałoby, że ludzie mieliby więcej czasu na inne sprawy niż praca, na przykład rodzinę, zaangażowanie w sprawy społeczne?

1. Zdecydowanie się zgadzam
2. Raczej się zgadzam
3. Ani się zgadzam ani się nie zgadzam
4. Raczej się nie zgadzam
5. Zdecydowanie się nie zgadzam

P8. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy (Gwarantowany) zakłada, że wszystkim obywatelom wypłacana byłaby taka sama kwota pieniędzy. Na ile zgadzasz lub nie zgadzasz się z poniższym stwierdzeniem.

Wypłata takiej samej kwoty pieniędzy **zarówno osobom biednym, jak i osobom bogatym** jest rozwiązaniem sprawiedliwym.

1. Zdecydowanie się zgadzam
2. Raczej się zgadzam
3. Raczej się nie zgadzam
4. Zdecydowanie się zgadzam

Wariant I i Wariant II losowo przydzielane respondentom

Wyobraź sobie, że rozwiązanie takie jest wprowadzone w Polsce. Wszyscy Polacy – bez żadnych warunków i niezależnie od tego, czy pracują czy też nie – otrzymują miesięcznie świadczenie w wysokości [Wariant 1] 800 / [Wariant 2] 1200 PLN

Zadaj, jeżeli respondent jest aktywny zawodowo

P9. Jak bardzo prawdopodobne jest, że otrzymując takie świadczenie dalej wykonywał(a)byś swoją pracę?

1. Zdecydowanie prawdopodobne
2. Raczej prawdopodobne
3. Raczej nieprawdopodobne
4. Zdecydowanie nieprawdopodobne

Zadaj, jeżeli respondent jest aktywny zawodowo

P10. Jak bardzo prawdopodobne jest, że otrzymując takie świadczenie zmniejszył(a)byś swój etat lub liczbę godzin poświęconych pracy na rzecz rodziny, nauki, działalności społecznej?

1. Zdecydowanie prawdopodobne
2. Raczej prawdopodobne
3. Raczej nieprawdopodobne
4. Zdecydowanie nieprawdopodobne

P11. Jak bardzo prawdopodobne jest, że **inne osoby pracujące otrzymujące takie świadczenie** dalej wykonywałyby swoją pracę?

1. Zdecydowanie prawdopodobne
2. Raczej prawdopodobne
3. Raczej nieprawdopodobne
4. Zdecydowanie nieprawdopodobne

P12. A jak bardzo prawdopodobne jest, że **inne osoby pracujące otrzymujące takie świadczenie** zmniejszyłyby swój etat lub liczbę godzin poświęconych pracy na rzecz rodziny, nauki, działalności społecznej?

1. Zdecydowanie prawdopodobne
2. Raczej prawdopodobne
3. Raczej nieprawdopodobne
4. Zdecydowanie nieprawdopodobne

P13 A które z następujących argumentów **za wprowadzeniem dochodu podstawowego** uważasz za przekonujące?

- a. Zmniejsza lęk przed niezaspokojeniem podstawowych potrzeb
 - b. Zwiększa szanse życiowe osób uboższych w społeczeństwie
 - c. Wspiera niezależność od innych i odpowiedzialność za własne życie
 - d. Zwiększa chęć do zajmowania się rodziną i do działalności społecznej
 - e. Zwiększa solidarność, gdyż jest finansowany przez wszystkich
 - f. Zmniejsza biurokrację, gdyż nie wymaga sprawdzania dochodów
1. Zdecydowanie się zgadzam
 2. Raczej się zgadzam
 3. Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam
 4. Raczej się nie zgadzam
 5. Zdecydowanie nie zgadzam się

P14. A które z następujących argumentów **przeciwko wprowadzeniu dochodu podstawowego** uważasz za przekonujące?

- a. Zachęca ludzi, aby przestali pracować
 - b. Zachęca cudzoziemców do przyjazdu i skorzystania z niego
 - c. Nie ma możliwości sfinansowania tego rozwiązania
 - d. Jest niesprawiedliwy, ponieważ biedni i potrzebujący dostaliby taką samą kwotę pieniędzy co bogaci i dobrze zarabiający
-
- 1. Zdecydowanie się zgadzam
 - 2. Raczej się zgadzam
 - 3. Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam
 - 4. Raczej się nie zgadzam
 - 5. Zdecydowanie nie zgadzam się

Spis wykresów, infografik i tabel

SPIS WYKRESÓW

↘ Wykres 1. Zainteresowanie hasłem „Universal Basic Income” w wyszukiwarce Google.	9
↘ Wykres 2. Wydatki socjalne europejskich państw OECD w latach 1980-2018 (w proc. PKB)	14
↘ Wykres 3. Struktura wydatków socjalnych wybranych państw jako proc. wydatków socjalnych w 2018 r.	15
↘ Wykres 4. Udział osób obarczonych ryzykiem braku faktycznego dostępu do świadczeń socjalnych wśród osób pracujących w wieku 15-64 w państwach Unii Europejskiej w 2014 r.	16
↘ Wykres 5. Pracownicy zatrudnieni na podstawie niestandardowych form zatrudnienia jako procent wszystkich pracowników.	17
↘ Wykres 6. Zmiana udziału prac według poziomu zarobków w latach 2002-2016 (w punktach procentowych)	18
↘ Wykres 7. Uczestnicy programów kształcenia ustawicznego w zależności od posiadanych umiejętności w latach 2007-2017	20
↘ Wykres 8. Stopa zastąpienia ostatniej pensji przez pierwszą emeryturę w państwach Unii Europejskiej (w proc.)	21
↘ Wykres 9. Wiedza na temat pomysłu Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (w proc.)	26
↘ Wykres 10. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (w proc.)	27
↘ Wykres 11. Poparcie dla dochodu gwarantowanego a potencjalna wysokość świadczenia i uprzednia wiedza o rozwiązaniu (w proc.)	28
↘ Wykres 12. Poparcie dla dochodu gwarantowanego a sposób jego finansowania (w proc.)	29
↘ Wykres 13. Obszary polityki socjalnej wymagające niezbędnego zaangażowania państwa (proc. wskazań dotyczących braku poparcia dla rezygnacji z danego obszaru polityki socjalnej).	30
↘ Wykres 14. Poparcie dla dochodu gwarantowanego według wieku oraz poziomu wykształcenia (w proc.)	31
↘ Wykres 15. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w podgrupach wyróżnionych ze względu na status zawodowy, formę zatrudnienia, główne źródło dochodu oraz ocenę sytuacji finansowej gospodarstwa (w proc.)	32
↘ Wykres 16. Ocena prawdopodobieństwa kontynuowania pracy zarobkowej po otrzymaniu świadczenia w ramach programu dochodu gwarantowanego (w proc.)	34
↘ Wykres 17. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego a postrzegane obowiązki państwa (w proc.)	35
↘ Wykres 18. Poparcie dla dochodu podstawowego w zależności od oceny efektywności obecnej polityki socjalnej (w proc.)	36
↘ Wykres 19. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego w zależności od orientacji dotyczących sprawiedliwości (w proc.)	38
↘ Wykres 20. Poparcie dla Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego a ocena sprawiedliwości takiego rozwiązania (w proc.)	39

↘ Wykres 21. Argumenty za wprowadzeniem Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (proc. respondentów)	40
↘ Wykres 22. Argumenty przeciwko wprowadzeniu Bezwarunkowego Dochodu Podstawowego (proc. respondentów)	41
↘ Wykres 23. Wydatki publiczne po wprowadzeniu programu BDP na tle Unii Europejskiej w 2019 r. (w proc.)	62
↘ Wykres 24. Wydatki publiczne a dochód na mieszkańca w 2019 r.	63

SPIS INFOGRAFIK

↘ Infografika 1. Okno demograficzne pojawiające się w wyniku spadku śmiertelności i spadku dzietności – ilustracja pogłądowa	13
↘ Infografika 2. Struktura wydatków socjalnych w Polsce w 2018 r.	22

SPIS TABEL

↘ Tabela 1. Wydatki socjalne wybranych państw OECD w latach 1960 i 1975 jako proc. PKB	12
↘ Tabela 2. Podstawowe zasady sprawiedliwości i sposób ich realizacji	38
↘ Tabela 3. Korzyści z pracy dla osoby w wieku produkcyjnym zarabiającej średnią krajową w 2019 r.	56
↘ Tabela 4. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariacie neutralnym fiskalnie dla 2019 r.	58
↘ Tabela 5. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariacie minimum socjalnego dla 2019 r.	58
↘ Tabela 6. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariacie płacy minimalnej dla 2019 r.	58
↘ Tabela 7. Bezwarunkowy Dochód Podstawowy w wariacie skrajnym dla 2019 r.	59
↘ Tabela 8. Przykładowe finansowanie wariantu minimum socjalnego w 2019 r.	60
↘ Tabela 9. Przykładowe finansowanie wariantu płacy minimalnej w 2019 r.	60
↘ Tabela 10. Przykładowe finansowanie wariantu skrajnego w 2019 r.	61
↘ Tabela 11. Koszty wariantów bezwarunkowego dochodu podstawowego dla 2019 r.	61

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.