

500+ Szwecji nie czyni

26 kwietnia 2018

Czołowy rządowy program, choć niewątpliwie zasłużony dla redukcji sfery ubóstwa w Polsce, bywa jednak nadinterpretowany. Co więcej, w ślad za tym idzie dorysowywanie obecnym rządowi nimbu opiekuńczości na modłę wręcz skandynawską. Z takim poglądem można się zetknąć także po lewej stronie opinii publicznej. Słyszymy lub czytamy komentarze typu: „owszem, może PIS w sferze kulturowej ciągnie nas w prawo, ale w sferze polityki społecznej posunął nas mocno ku europejskim standardom.” Zetknąłem się nawet w tym kontekście z porównaniem do socjaldemokratycznej Szwecji, do tego zestawienia skłania niektórych właśnie wspomniany program 500+. Sprawa wymaga sprostowania.

Świadczenia pieniężne na dzieci faktycznie są standardem w krajach europejskich. Różne są natomiast zasady dostępu i wysokość wsparcia. Sam fakt, że świadczenia finansowe otrzymują rodziny z dziećmi nie jest niczym niezwykłym ani też niczym nowym. W polskim prawie, a konkretnie w ustawie o świadczeniach rodzinnych, od dawna funkcjonuje tzw. zasiłek rodzinny wraz z dodatkami. Problemem był i nadal jest wąski krąg uprawnionych za sprawą ustanowionego na niskim poziomie progu dochodowego oraz niska wysokość tejże pomocy.

To co stanowiło novum programu 500+ to raczej skala wsparcia i dość szeroki, choć bynajmniej nie powszechny, obejmujący prawie 60 proc. dzieci zakres korzystających z niego i relatywnie wysoka kwota. Czy jest to kierunek zgodny ze standardami zachodnio-europejskimi, a może nawet nordyckimi? Zasadniczo tak, bowiem w wielu krajach europejskich świadczenia na dzieci są powszechne lub prawie powszechne, a poszerzanie dostępu oznaczać może faktycznie zbliżenie do tego wzorca. Warto jednak w tych zestawieniach wykazać umiar. Zwłaszcza, jeśli punktem odniesienia miałyby być kraje o szczególnie rozbudowanych systemach wsparcia rodzin (i

obywateli w ogóle) jak choćby Szwecja. Między polityką wsparcia rodzin nad Wisłą i pod drugiej stronie Bałtyku widać przynajmniej trzy zasadnicze różnice.

W SZWECJI ŚWIADCZENIA UNIWERSALNE, W POLSCE NADAL SELEKTYWNE

Po pierwsze, w Szwecji świadczenie przysługuje na każde dziecko, podczas gdy w Polsce w określonych przypadkach. Tam świadczenia pobierają wszystkie dzieci, podczas gdy u nas – jak już zostało wspomniane – w granicach 60 proc. To zasadnicza różnica. I to nie tylko natury ilościowej, ale też jakościowej, odwołującej się do innej filozofii wspierania i praw społecznych.

W Szwecji świadczenie jest swego rodzaju indywidualnym podmiotowym prawem społecznym każdego człowieka w okresie dzieciństwa. Niezależnie jaki się ma status rodzinny, przysługuje pomoc pieniężna do 16 roku życia. Na marginesie warto dodać, że istnieją też dodatkowe środki powiązane z wielodzietnością, ale stanowią one uzupełnienie, swego rodzaju nakładkę na podstawowy system świadczeń o powszechnych charakterze. Sama w sobie wielodzietność nie jest przesłanką tego, czy pomoc zostanie przyznana czy nie.

Tymczasem w Polsce dzieci np. w domach dziecka, o czym portal Strajk.eu nieraz przypominał, w ogóle są wyłączone z programu. Wsparcie, choć co do zasady również na dziecko, dość mocno powiązane jest z sytuacją ekonomiczno-demograficzną rodziny, w której się wychowuje. W przypadku dziecka wychowanego np. przez samotną matkę, to, czy ona pracuje zawodowo i jaki dochód otrzymuje wpływa na to czy wsparcie zostanie przyznane czy też nie. W przypadku rodzin z większą liczbą dzieci niepełnoletnich wsparcie jest zagwarantowane, ale już jego wysokość jest zależna od sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego. To, jaki jest dochód w przeliczeniu na osobę decyduje, czy rodzina otrzyma z dwójką dzieci otrzyma 500 złotych czy 1000 złotych w ramach rządowego programu. Zwłaszcza dla rodzin balansujących na granicy dochodowego

progu warunkującego wsparcie ma to duże znaczenie. Ryzyko przekroczenia progu dochodowego może wręcz wpływać na decyzje o podejmowaniu czy zmianie ścieżki zawodowej.

W Szwecji w tym kontekście rodzinom oszczędzono podobnych dylematów. Nasz krajowy ustawodawca mógłby ten problem nieco złagodzić wprowadzając zasadę „złotówka za złotówkę” (jak wobec zasiłku rodzinnego zrobił swego czasu rząd Ewy Kopacz). Niestety nie zdecydowano się na to po dziś dzień, mimo upływu dwóch lat od uruchomienia programu. Krok ten nie znalazł się także wśród licznych socjalnych obietnic złożonych w ramach niedawnej konwencji wyborczej Zjednoczonej Prawicy.

ZASIŁEK NA DZIECKO JAKO UZUPEŁNIENIE CZY PODSTAWA POLITYKI RODZINNEJ?

Druga różnica dotyczy pozycji świadczeń w całym systemie wsparcia rodziny. W Polsce, jeśli spojrzymy na nakłady i publiczną uwagę – 500+ wydaje się dominować w aktualnie realizowanej polityce, być jej centralnym elementem, wręcz fundamentem, do którego są dopiero dokładane kolejne warstwy. Choć rząd nie zrezygnował z rozwijania także niektórych innych form pomocy, np. zwiększając wysokość budżetowego wsparcia dla zakładania i prowadzenia żłobków (program Maluch+ zwiększono ze 150 do 450 mln złotych rocznie w 2018), w porównaniu z nakładami na program 500+ nadal mówimy o kwotach relatywnie skromnych. Także publiczna uwaga, jaką poświęca się usługom opiekuńczym, w tym żłobkowym, nad dziećmi oraz innymi grupami zależnymi, jest dalece skromniejsza. Nie jest to tylko kwestia jednego programu. Jeśli spojrzymy na katalog ostatnio ogłoszonych obietnic dla rodzin, koncentrują się one przede wszystkim na bezpośrednich instrumentach pieniężnych, a nie na usługach i instytucjach.

W Szwecji podchodzi się do tego inaczej. Świadczenia pieniężne na dziecko, choć powszechnie dostępne, są jednak stosunkowo niskie, biorąc pod uwagę siłę nabywczą zasiłku. Współcześnie na dziecko przypada nieco ponad 1000 koron, czyli w

wielkościach nominalnych nieco poniżej 500 złotych, za co jednak przy szwedzkich cenach można kupić mniej dóbr i usług niż to ma miejsce w przypadku naszego sztandarowego programu dla rodzin. Akcent położony jest na inne instrumenty – przede wszystkim rozbudowany system publicznych usług i instytucji świadczących wsparcie i opiekę ludziom w różnych fazach rozwoju rodziny i życia.

W Polsce miniona dekada również przyniosła postęp na tym pozafinansowym polu, więc różnice między nami a Szwecją nie są aż tak drastyczne jak np. 10 lat temu. Niemniej nadal dają się zauważyć. Ów inny rozkład akcentów w polityce rodzinnej nie jest przypadkowy, a również wiąże się z inną filozofią wspierania niż w polityce Prawa i Sprawiedliwości. Tam chodzi o to, by jednostki (najczęściej chodzi tu o kobiety) za sprawą ról rodzinno-opiekuńczych nie stawały przed koniecznością rezygnacji z aktywności zawodowej, co odcinałoby je od dochodu uzyskiwanego dzięki własnej pracy.

U nas, zwłaszcza od zmiany władzy w 2015 roku, ten wymiar polityki rodzinnej, jakim jest umożliwienie godzenia pracy z życiem rodzinnym i wyrównywanie szans kobiet na rynku pracy, pozostaje znacznie słabiej obecny na poziomie zarówno deklarowanych i podkreślanych celów jak i stosowanych instrumentów, mających do nich prowadzić.

ZWIĄZEK UNIWERSALNYCH ŚWIADCZEŃ Z PROGRESYWNYM SYSTEMEM PODATKOWYM

Trzecia różnica również wskazuje na inną filozofię państwa, ale wykracza poza same zasady wsparcia rodzin. W Szwecji uniwersalne świadczenia – i szerzej mówiąc hojna opiekuńczość mająca służyć ogółowi – nie są wyabstrahowane od szerszego kontekstu fiskalnego, ale stanowią element niepisanej, acz trwałej umowy społecznej, której zawarcia obecna władza w Polsce realnie nie proponuje. Można, nieco upraszczając powiedzieć, że szwedzkie welfare state wyraża stare powiedzenie „każdemu według potrzeb, od każdego według

możliwości". Państwo nie reglamentuje restrykcyjnie rozmaitych form wsparcia (i materialnego i jeszcze bardziej usługowego), ale ową powszechność warunkuje dalece idące różnicowanie na poziomie obciążeń podatkowych, tak by zasobniejsze grupy płaciły proporcjonalnie więcej niż grupy uboższe.

Stoją za tym z jednej strony względy praktyczne – skądś trzeba wziąć pieniądze by finansować hojne państwo dobrobytu, jednocześnie nie zadłużając się zanadto, ale też u podstaw leży swoisty kontrakt społeczny. Bogaci mogą cieszyć się dobrodziejstwami publicznej opiekuńczości (współcześnie realizowanej już z udziałem także podmiotów pozapaństwowych, ale z wciąż pokaźnym państwowym finansowaniem), ale w zamian zobowiązani są do bardziej niż np. w Polsce hojnego dzielenia się swoimi finansowymi zasobami z domeną publiczną. Stąd też w krajach skandynawskich znaczna progresja w podatkach bezpośrednich i ich znaczny udział w ogólnym opodatkowaniu.

W Polsce, choć pewien zakres podatkowej progresji również występuje, w porównaniu z systemami nordyckimi mamy bardzo spłaszczony system podatkowy (raptem dwa progi, z czego ten górny dość niski i obejmujący realnie bardzo niewielki procent osób). Dodając do tego jeszcze liczne ulgi, możliwości optymalizacyjne i kruczki pozwalające obchodzić prawo silnym, niektórzy ekonomiści mówią wręcz o systemie regresywnym (jak nieraz przekonywał o tym prof. Ryszard Bugaj).

Polityka Prawa i Sprawiedliwości, jak widać z perspektywy czasu, nie próbuje znacząco zmieniać struktury obciążeń podatkowych w kierunku bardziej sprawiedliwej progresji. Swoje pomysły na uzdrawianie finansów publicznych albo zastępuje tyleż nośnymi, co – zwłaszcza w kontekście tej formacji – bałamutnymi hasłami „ wystarczy nie kraść” lub poprawą sytuacji finansów publicznych poprzez uszczelnianie systemu. W tym względzie rząd ma ponoć wymierne sukcesy (nie czuję się kompetentny by je podważać), alez perspektywy socjaldemokratycznej umowy społecznej uszczelnienie nie wystarczy. Potrzebna jest także zmiana struktury, a na to się

nie zanosi.

Co więcej raczej z ust rządzących możemy usłyszeć – jak ostatnio – o dążeniu do zmniejszaniu niektórych danin podatkowych i składowych na rzecz państwa. W aspekcie rodzinnym, mamy sytuacje, w których bardzo zamożne rodziny z większą liczbą dzieci, np. trójką, nie dość że mogą korzystać z szerokiego wsparcia państwa w formie świadczeń wychowawczych, to jeszcze płacą relatywnie niskie podatki (tym bardziej, że skorzystają także dodatkowo z podatkowych ulg na dzieci). Samo w sobie to nie oburza, gdyby nie fakt, że po drugiej strony społecznej drabiny mamy np. samotną matkę jednego dziecka harującą za 2 tys. złotych na rękę, która z wielu dobrodziejstw polskiego „ socjału” nie skorzysta. W Szwecji coś podobnego byłoby nie do pomyślenia.

PODSUMOWANIE

Zestawiając politykę rodzinną opartą na 500+ z modelem socjaldemokratycznej Szwecji, znajdujemy więcej różnic niż podobieństw. Nie przekreśla to oczywiście znaczenia programu dla ograniczenia ubóstwa (zwłaszcza skrajnego) wśród rodzin z dziećmi, co samo w sobie jest sprawą, o którą wszyscy powinniśmy zabiegać. Ale unikajmy zbyt daleko idących skojarzeń i wniosków. Prowadzą one bowiem do utraty z pola widzenia także minusów czy ograniczeń zarówno samego programu, a także kompleksowo rozumianej polityki społecznej. Może też działać rozleniwiająco, bo skoro PIS w polityce społecznej buduje nad Wisłą drugą Szwecję, to po co my mamy w tej materii ponosić wysiłki programowe czy polityczne. Mam nadzieję, że niniejszy tekst – i pokazane w nim rozbieżności między modelem socjaldemokratycznym a polityką realizowaną przez Prawo i Sprawiedliwość – będzie stanowił asumpt do dyskusji po lewicowej nad własną wizją polityki rodzinnej i społecznej.

Autorstwo: Rafał Bakalarczyk

Źródło: Strajk.eu