

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

POLITYKA SPOŁECZNA KOALICJI PO-PSL

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

#16

POLITYKA SPOŁECZNA KOALICJI PO-PSL

Spis treści

Wprowadzenie	3
Wydatki socjalne	4
System emerytalny	7
Rynek pracy i bezrobocie	8
Wpływy podatkowe i podatkowe instrumenty polityki społecznej	10
Urlopy rodzicielskie	14
Świadczenia rodzinne	18
Opieka nad osobami niesamodzielnymi i starszymi	20
Usługi opiekuńcze dla dzieci i wczesna edukacja	21
Polityka mieszkaniowa	23
Prawa kobiet i prawa reprodukcyjne	23
Podsumowanie i wnioski	24
Bibliografia	27

Wykresy i tabele

Wykres 1: Łączne wydatki z FUS i KRUS w relacji do PKB, 2007-2014	5
Wykres 2: Wydatki z Funduszu Pracy, 2006-2015	5
Wykres 3: Liczba uczestników szkoleń oferowanych przez PUP 2000-2014	10
Wykres 4: Dynamika wpływów budżetowych z uwzględnieniem różnych tytułów podatkowych, 2006-2014	11
Wykres 5: Wydatki budżetowe na ulgi na dzieci oraz świadczenia rodzinne wraz z dodatkami, 2007-2013	13
Wykres 6: Preferowane instrumenty polityki rodzinnej ułatwiające godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych	16
Tabela 1: Główne zmiany w systemie urlopów rodzicielskich	18

Przegląd reform polityki społecznej koalicji rządowej Platforma Obywatelska–Polskie Stronnictwo Ludowe (PO-PSL) rozpoczęliśmy od pierwszych analiz publikowanych w serii Warszawskich Debat o Polityce Społecznej, które ukazały się w 2011 roku. Było to kilka miesięcy po ostatnich wyborach parlamentarnych, które wówczas po raz kolejny doprowadziły do utworzenia tej koalicji i przedłużenia jej rządów o kolejne cztery lata. Żaden poprzedni rząd ani żadna siła polityczna w Polsce po 1989 roku nie miały takiej szansy na wprowadzenie reform modernizujących i wzmacniających politykę społeczną w kraju, w którym państwo opiekuńcze zredukowano kosztem wprowadzania często nieefektywnych mechanizmów rynkowych. Szczególna sytuacja Platformy Obywatelskiej wynikała również z objęcia urzędu Prezydenta RP przez Bronisława Komorowskiego w roku 2010. Reformy przygotowywane przez rząd miały szansę na stosunkowo szybką akceptację parlamentu i prezydenta, a Platforma Obywatelska była zarazem partią, która przez szereg lat wygrywała wybory lokalne. Podczas gdy rządy innych krajów europejskich musiały borykać się z załamaniem gospodarek i kryzysem na rynku pracy, Polska jako jedyny kraj europejski nie zanotowała spadku PKB, a premier Donald Tusk mógł określić Polskę mianem „zielonej wyspy”, którą ominął światowy kryzys ekonomiczny. Stabilność polityczna, ciągłość rządów, stosunkowo łagodne przejście przez kryzys ekonomiczny – wszystkie te czynniki łącznie mogły dawać szansę na rozwinięcie polityki społecznej. O ile w krajach Europy Południo-

wej rządy decydowały się na cięcia wydatków socjalnych z uwagi na dramatyczną sytuację finansów publicznych, o tyle dobra sytuacja Polski stanowiła okazję do inwestycji w szczególnie zaniedbane dziedziny, takie jak usługi opiekuńcze dla dzieci i dla osób starszych, opieka nad osobami niesamodzielnymi, wczesna edukacja, większe powiązanie edukacji z rynkiem pracy i poprawa jakości usług zdrowotnych oraz inwestycje w politykę mieszkaniową.

Dotychczasową politykę społeczną rządu PO-PSL można scharakteryzować jako politykę dryfu oraz cięć i ograniczania dostępu do uprawnień socjalnych. Oczywiście w okresie rządów koalicji pojawiły się zmiany poszerzające uprawnienia socjalne, takie jak wydłużenie urlopów rodzicielskich czy rozbudowa infrastruktury opiekuńczej, ale polityki te rozwijane są w sposób niewystarczający lub mają ograniczony zasięg. Wydaje się, że zarówno polityka świadczeń pieniężnych i rzeczowych, jak i inne instrumenty (np. polityka podatkowa), są kierowane do osób obecnych na rynku pracy, w ograniczonym zaś stopniu do grup, które się znajdują poza nim. Należy podkreślić, że zmiany, które można pozytywnie ocenić z perspektywy progresywnej polityki społecznej (np. ograniczenie roli Otwartych Funduszy Emerytalnych), wynikały z logiki polityki cięć budżetowych, nie zaś z rzeczywistego zwrotu ideologicznego.

Istotna w tym kontekście jest analiza zapowiedzi premier Ewy Kopacz z 2014 roku dotyczących polityki społecznej. W dużym stopniu skupiają się one na kontynuacji istniejących

¹ Opracowanie powstało m.in. w oparciu o dyskusję, która odbyła się 3 listopada 2014 podczas seminarium pt. „Polityka społeczna rządu PO-PSL” przeprowadzonego w ramach Warszawskich Debat o Polityce Społecznej. Dziękujemy naszemu gościowi, prof. Rafałowi Chwedorukowi, jak również wszystkim uczestnikom spotkania, za udział i dyskusję podczas seminarium.

rozwiązań (rozbudowa infrastruktury opiekuńczej, zwłaszcza w oparciu o środki europejskie), choć pojawiają się także elementy rozszerzające zakres uprawnień socjalnych (świadczenia rodzicielskie dla nieubezpieczonych rodziców). W niniejszym opracowaniu próbujemy w syntetyczny sposób opisać najważniejsze zmiany w zakresie polityki społecznej w Polsce. Skupiamy się w nim zarówno na świadczeniach pieniężnych jak i usługach, ale nie stronimy od wskazywania finansowych uwarunkowań tych świadczeń. W ten sposób podkreślamy, że zmiany poszerzające uprawnienia socjalne, zwłaszcza w kontekście dyscypliny finansów publicznych, muszą być poprzedzone wzrostem podatków. Przewodnim motywem, który stoi za dynamiką zmian polityki społecznej w czasie rządów koalicji PO-PSL, jest pewnego rodzaju przypadkowość i doraźność. Wiele propozycji nie było elementem programu wyborczego tych partii, lecz wynikało z doraźnego kontekstu politycznego. Stąd też pod wieloma względami polska polityka społeczna jest niespójna i nie wypełnia zadań, które przed nią stoją. Zarazem politykę opartą na do-

rażności i wprowadzaną w obliczu braku systemowej, dalekosiężnej wizji, charakteryzuje konieczność permanentnych modyfikacji. Mechanizm ten był szczególnie widoczny w obszarze polityki rodzinnej, ale też do pewnego stopnia w zakresie polityki emerytalnej. Co więcej, pod wieloma względami uwidaczniają się skutki polityki zaniechań, czy to dotyczących polityki podatkowej, pomocy społecznej, czy też polityki opiekuńczej kierowanej do osób niesamodzielnych. Zaniechania te uzasadniane były trudną sytuacją budżetową, natomiast z punktu widzenia sprawiedliwości zaskakujące jest to, że dotyczyły osób najbardziej potrzebujących wsparcia, podczas gdy uprawnienia osób w lepszej sytuacji materialnej rosły.

Poniższy opis poszczególnych działań polityki społecznej nie jest oczywiście kompletny, szczegóły wielu reform opisane są też w innych analizach z serii Warszawskich Debat o Polityce Społecznej, jednak celem tego opracowania jest przegląd i całościowa ocena kierunku reform polityki społecznej, również z uwzględnieniem ostatniego, intensywnego roku rządów koalicji.

Wydatki socjalne

Wpływy budżetowe w relacji do PKB lokują Polskę na poziomie poniżej średniej unijnej (w 2014 roku było to 7 punktów procentowych) i należy stwierdzić, że to ich niski poziom ma wpływ na niski poziom wydatków publicznych, zwłaszcza tych związanych z celami socjalnymi. O ile poziom tzw. sztywnych wydatków socjalnych (zwłaszcza emerytur) zmalał w ograniczonym stopniu, o tyle te wydatki, które mają charakter dyskrejonalny (takie jak na przykład wydatki Funduszu Pracy), podle-

gały znacznie większym zmianom. Choć w latach 2001–2003 poziom wydatków socjalnych wynosił mniej więcej 21% PKB, w późniejszym okresie zaczął on spadać, aby osiągnąć najniższą wartość w roku 2007, kiedy wydatki wynosiły 18,1% PKB. W następnych latach wydatki wzrosły, ale nie przekroczyły poziomu 19,2% PKB (najnowsze dane za rok 2012). Charakterystyczną cechą polskich wydatków na politykę społeczną jest wysoki udział wydatków emerytalnych i rentowych i to one w dużej mierze

Wykres 1: Łączne wydatki z FUS i KRUS w relacji do PKB, 2007-2014



Źródło: ZUS i KRUS

stoją za zmianami wydatków ogółem. Wykres powyżej (wykres 1) prezentuje dynamikę wydatków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przyczyną dramatycznego wzrostu wydatków socjalnych w roku 2009 był wzrost wydatków emerytalnych, wynikający z zasadniczego ograniczenia możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, o których wspominamy poniżej. Paradoksalnie zatem zmiana, która miała przyczynić się do oszczędności budżetowych, w krótkim okresie przyczyniła się do skokowego wzrostu

wydatków, ponieważ jej konsekwencją było masowe przechodzenie na wcześniejsze emerytury przez uprawnione osoby.

Jeśli przyjrzymy się z kolei wydatkom z Funduszu Pracy, głównego funduszu, z którego finansuje się świadczenia dla osób bezrobotnych, zauważyć można istotny spadek nakładów na ten cel w 2011 roku, po którym nominalny poziom wydatków nie wrócił do poziomu z 2010 roku. Wykres poniżej (wykres 2) ilustruje dynamikę wydatków z Funduszu Pracy pomiędzy 2006 i 2015 rokiem (dla tego ostatniego roku prognoza).

Wykres 2: Wydatki z Funduszu Pracy, 2006-2015



Źródło: Publiczne Służby Zatrudnienia, opracowanie własne

Charakterystyczną cechą rządów PO-PSL było ograniczanie wydatków z Funduszu mimo dostępnych środków. Pod koniec 2014 roku nadwyżka w Funduszu Pracy przekraczała 6,4 mld zł, czyli była równoważącą ponad połowy całkowitych wydatków w tym roku. Tego typu polityka zaciskania pasa wynikała z preferencji rządzących do tego, by ograniczać tego typu wydatki, mimo że towarzyszyły im odpowiednie przychody (czyli składki odprowadzane do Funduszu).

Dlatego właśnie istotną kwestią z punktu widzenia finansowania polityki społecznej są reguły dotyczące dyscypliny finansów publicznych. W polskim kontekście reguły te wyznaczane są zarówno przez Ustawę o Finansach Publicznych i Konstytucję RP, jak i przez tzw. kryteria z Maastricht. O ile krajowe regulacje obwarowane są konsekwencjami za przekroczenie poszczególnych limitów zadłużenia, o tyle fakt, że Polska nie jest członkiem strefy euro sprawia, że formalnie nie ma bezpośrednich konsekwencji za przekroczenie limitów deficytu budżetowego i długu publicznego. Nieformalnym instrumentem nacisku na rząd przez Komisję Europejską pozostaje groźba ograniczenia środków strukturalnych i to właśnie ona stoi za wieloma dyskusjami dotyczącymi działań naprawczych w ramach Procedury Nadmiernego Deficytu. Tym niemniej, pomimo tej nieformalności, to do europejskich limitów deficytu i długu odnoszą się polscy politycy, gdy uzasadniają ograniczanie wydatków na cele społeczne.

Argumentacja odnosząca się do sytuacji finansów publicznych jest najczęstszym uzasadnieniem ograniczania wydatków, natomiast brak przestrzeni fiskalnej jest częścią większego procesu, który swoje źródła ma w ograniczaniu wpływów podatkowych. W sytuacji, gdy istnieją politycznie respek-

towane ograniczenia budżetowe, a ideologia partii politycznych, tak jak w przypadku Platformy Obywatelskiej, jest przeciwna podnoszeniu stawek podatkowych dla lepiej uposażonych segmentów społeczeństwa, ofiarą tego typu działań jest polityka społeczna.

Przykład takiego cyklu, który określamy mianem wyprzedzającej polityki oszczędności, można było zaobserwować w Polsce od roku 2007, kiedy rząd kierowany przez Prawo i Sprawiedliwość, z poparciem opozycyjnej Platformy Obywatelskiej, zlikwidował najwyższą stawkę podatkową i ograniczył składkę rentową. Skutkiem tego był rosnący deficyt budżetowy (wynikający po części z ubytku składki rentowej w budżecie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), który przy zredukowanej przestrzeni fiskalnej doprowadził do intensywnych dyskusji o zmianach polityki społecznej (w tym podniesieniu wieku emerytalnego, zmianach w drugim filarze emerytalnym, zamrażaniu progów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej).

Z ekonomiczno-politycznego punktu widzenia istotną i niedawną (2013) zmianą jest wprowadzenie tzw. stabilizującej reguły wydatkowej, która zastąpiła dyscyplinującą regułę wydatkową. Jest to mechanizm, którego wprowadzenie wymuszało ustawodawstwo europejskie (tzw. sześciopak), mający na celu stopniowe usuwanie nierównowagi finansów publicznych po stronie wydatkowej. Stabilizująca reguła wydatkowa obejmuje swoim działaniem znacznie większy obszar finansów publicznych, co było sugerowane przez rząd PO-PSL, którego ambicją było większe ograniczanie dynamiki wzrostu wydatków. Nowa reguła ma charakter antycykliczny, co oznacza, że wydatki mają rosnąć relatywnie szybciej w okresie dekonjunktury, wolniej zaś w okresach dobrej sytuacji gospodarczej.

Konieczność zmian systemu emerytalnego była najprawdopodobniej najżywiej dyskutowanym tematem zarówno wśród polityków jak i ekspertów zajmujących się polityką społeczną. Wynikało to nie tylko z roli, jaką system emerytalny odgrywa w systemie finansów publicznych, ale również z tego, jak rozkłada odpowiedzialność za ryzyka społeczne między różne podmioty.

Dla wielu obserwatorów część zmian systemu emerytalnego, zwłaszcza dotyczących zmniejszenia roli filara kapitałowego, było zaskoczeniem w świetle tego, że Platforma Obywatelska mocno popierała drugi filar we wcześniejszym okresie. Tak jak w przypadku innych polityk, przyczyną reform systemu emerytalnego była sytuacja budżetowa, choć, jak argumentujemy, to reforma emerytalna z końca lat 90. ubiegłego wieku częściowo przyczyniła się do destabilizacji finansów publicznych. W pewnym sensie Platforma Obywatelska stała się zatem ofiarą własnej polityki, która oparta była na bardzo silnej dyscyplinie budżetowej.

Właśnie w kontekście finansów publicznych, nie zaś innych parametrów systemu emerytalnego, można rozpatrywać logikę reformy emerytalnej z 1998 roku. Tu czynnikiem wypierającym („racjonalizującym”) wydatki społeczne są tzw. koszty przejścia, czyli środki przeznaczane na zniwelowanie deficytu FUS wynikającego z transferów do OFE.

Reforma z 1998 roku w zasadniczy sposób zmieniła polski system emerytalny. Wprowadzenie zasady zdefiniowanej składki w istotny sposób przyczyniło się (a w jeszcze większym stopniu nastąpi to w przyszłości) do obniżenia przyznawanych świadczeń emerytalnych. Wprowadzenie filara kapitałowego miało doprowadzić, według reformatorów, do

zmniejszenia ryzyka związanego ze skutkami starzenia się społeczeństwa. Skutkiem ubocznym (a może właśnie głównym celem?) tego typu reform jest powstawanie kosztów przejścia, czyli kosztów, które powstają wskutek konieczności finansowania bieżących emerytur i jednocześnie odprowadzania składek na kapitałowe konta emerytalne. Ich finansowanie miało się odbyć głównie z oszczędności poczynionych w systemie emerytalnym. Plan ten nie powiódł się (już w momencie reformy był poważnie narażony na ryzyko niepowodzenia), co spowodowało, że reforma emerytalna była finansowana deficytem budżetowym, równym niemal 2% PKB rocznie w szczytowym okresie. Oznaczało to, że w niedługiej przyszłości relacja długu publicznego do PKB przekroczyłaby progi ostrożnościowe, co miałyby poważne reperkusje. Dlatego właśnie rząd PO-PSL zdecydował się na czasowe ograniczenie strumienia składek płynących do OFE w 2011 roku. W następnej kolejności podniesiono wiek emerytalny dla kobiet z 60 do 67 lat, a dla mężczyzn z 65 do 67 lat. Proces podnoszenia wieku w przypadku mężczyzn odbywa się dość szybko i przyniesie wymierne korzyści budżetowe już w najbliższych latach. Pewnym kompromisem są przy tym tzw. emerytury częściowe, choć ich konstrukcja budzi pewne zastrzeżenia i regulacje te będą musiały ulec kolejnym modyfikacjom. Co istotne, w dokumentach rządowych odnoszono się do publikacji Komisji Europejskiej, która rzekomo wskazuje na konieczność podniesienia wieku emerytalnego. Odniesienia do tego typu reform oczywiście istnieją w dokumentach europejskich, jednak nie są one traktowane jako konieczność.

Groźba narastania długu publicznego, który już w najbliższych latach miał przekroczyć

60% PKB, skłoniła rząd do jeszcze bardziej radykalnych działań. W roku 2013 rząd PO-PSL dokonał zasadniczej modyfikacji reformy emerytalnej. Przede wszystkim przesunęto około 51,5 % aktywów OFE na subkonto w ZUS. Ponadto domyślnym rozwiązaniem jest kierowanie strumienia składek do ZUS (z uwzględnieniem różnych subkont). Co więcej, zastosowano tzw. suwak, czyli, poczynając od 10 lat przed przejściem na emeryturę, stopniowe przesuwanie aktywów z drugiego filara do ZUS, który będzie wypłacał emerytury. Z perspektywy regulacji funduszy emerytalnych, dwie zmiany są istotne: po pierwsze, zakaz inwestowania w papiery dłużne gwarantowane przez Skarb Państwa i stopniowe zwiększanie limitu akcji w portfelu, po drugie, zniesienie tzw. benchmarku, do którego odnoszono działalność funduszy emerytalnych. Oznacza to wzrost ryzyka dla uczestników drugiego filara. Trzeba podkreślić, że prawdopodobnie zmiany nie wpłyną dramatycznie na wysokość świadczeń, przede wszystkim nie muszą oznaczać ich wzrostu, przynoszą natomiast zmniejszenie obciążenia finansów

publicznych wyjściową reformą. Zarazem modyfikacje reformy emerytalnej z końca lat 90. nie stanowią jednoznacznej krytyki funduszy emerytalnych, część kapitałowa została bowiem zderegulowana w stopniu większym, niż zakładali to reformatorzy. Z kolei dyskusje na temat korzyści bądź kosztów działań rządu PO-PSL są ściśle zależne od przyjętych założeń, zwłaszcza tych dotyczących funkcjonowania rynków kapitałowych.

Przykładem na to, jak skomplikowane są reformy polityki społecznej w demokratycznym społeczeństwie, jest reforma systemu emerytalnego służb mundurowych (to m.in. z oszczędności w tym elemencie zabezpieczenia społecznego miała być finansowana reforma systemu powszechnego według założeń z końca lat 90.). Przeprowadzona pod koniec 2012 roku reforma wydłuża okres służby, jaki jest potrzebny, by uzyskać emeryturę, z 15 do 25 lat i określa wiek przejścia na emeryturę na 55 lat. Co istotne, reforma obejmuje tylko osoby, które przystępują do służby.

Rynek pracy i bezrobocie

Rządy koalicji PO-PSL przypadły na okres globalnego kryzysu ekonomicznego. Negatywny wpływ kryzysu na polski rynek pracy był mniej odczuwalny niż w wielu innych państwach Unii Europejskiej, natomiast problemem jest utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia, zwłaszcza bezrobocia długotrwałego. Główną strategią rządu była liberalizacja rynku pracy połączona z ograniczaniem uprawnień bezrobotnych, zarówno do świadczeń pieniężnych jak i rzeczowych.

W 2009 roku rząd PO-PSL wprowadził tzw. pierwszy pakiet antykryzysowy, który czaso-

wo deregulował rynek pracy. W skład pakietu wchodziły: możliwość elastyczniejszego zarządzania czasem pracy pracowników, ograniczanie wynagrodzeń, finansowa pomoc publiczna dla przedsiębiorców, którzy ograniczają czas pracy lub zatrzymują produkcję (w postaci subsydiów do wynagrodzeń), jak również możliwość zatrudnienia pracowników na podstawie wielokrotnych umów na czas określony do 24 miesięcy. Pakiet obowiązywał między wrześniem 2009 i grudniem 2011. Drugi pakiet antykryzysowy wprowadzono pod koniec 2013 roku i pod pewnymi wzglę-

dami powiela on rozwiązania pierwszego pakietu. Warto zaznaczyć, że zmiany muszą być konsultowane z organizacjami związkowymi – rozwiązanie to ogranicza zatem działanie pakietu do największych polskich firm.

Podczas rządów PO-PSL dokonano kilku istotnych zmian związanych ze świadczeniami dla osób bezrobotnych. Po pierwsze, w 2010 roku zmieniono strukturę zasiłku, którego wysokość zmienia się (spada) w czasie. Po drugie, wprowadzono większe sankcje (okres wyłączenia z rejestru osób bezrobotnych) dla osób, które nie współpracują z urzędem pracy. Co istotne, już przed tą zmianą poziom sankcji był relatywnie wysoki w porównaniu z systemami funkcjonującymi w innych krajach. Po trzecie, w roku 2013 wprowadzono tzw. profilowanie bezrobotnych, któremu towarzyszą jeszcze większe sankcje za brak współpracy z urzędem pracy, jak również zróżnicowanie pomocy oferowanej poszczególnym profilom bezrobotnych. Należy wskazać, że prócz sygnałów, że instrument profilowania w formie, jaką wprowadzono w Polsce, może mieć charakter dyskryminacyjny, istotne jest, że zmiana ta w większym stopniu otwiera system na podmioty komercyjne. Co więcej, warto przypomnieć, że mniej niż 20% bezrobotnych Polaków ma prawo do świadczenia pieniężnego z tytułu bezrobocia.

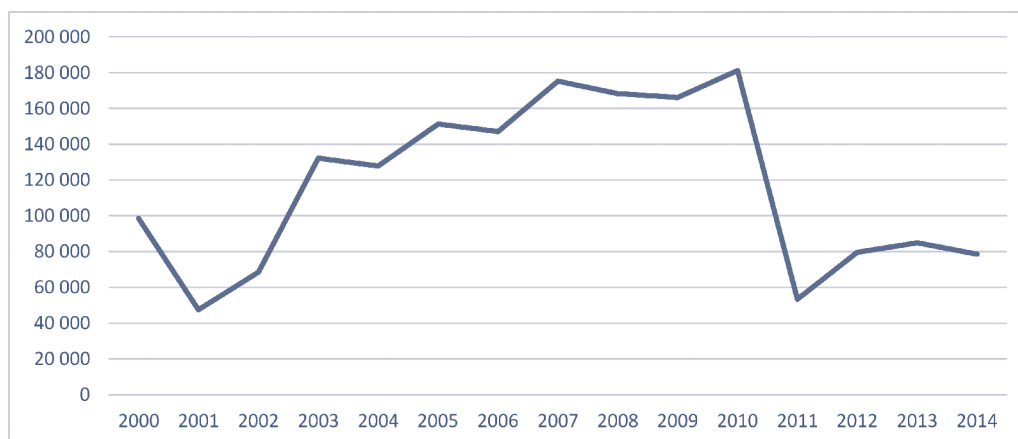
Europejską odpowiedzią na kryzys gospodarczy miała być inicjatywa „Gwarancje dla młodzieży”. W Polsce „Gwarancje dla młodzieży” zostały wdrożone z opóźnieniem, przy czym objęły większą grupę, osoby do 30. roku życia (w przypadku pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Dodatkowe środki, jakie przeznaczyła na grupę instrumentów Komisja Europejska, wynoszą 255 mln euro, natomiast szacunkowy koszt Gwaran-

cji w okresie 2014–2021 wyniesie 13,8 mld zł. Najważniejszymi instrumentami Gwarancji w Polsce są refundacja składek na ubezpieczenie społeczne dla osób podejmujących pierwszą pracę (dla wynagrodzenia minimalnego) i trzy rodzaje bonów: stażowy, zatrudnieniowy i bon na zasiedlenie (MPiPS 2014). O ile ten trzeci bon może być realną (choć krótkookresową) zachętą do przemieszczania się młodych osób, pozostałe bony są bezpośrednim subsydiowaniem pracodawców. W przypadku bonu stażowego, pracodawca jest subsydiowany kwotą 1500 zł w przypadku przyjęcia na staż (6 miesięcy) i późniejsze 6 miesięcy zatrudnienia. Podobnie w przypadku bonu zatrudnieniowego pracodawca otrzymuje równowartość zasiłku dla osób bezrobotnych. Co więcej, w odróżnieniu od niektórych krajów europejskich (Belgia, Irlandia i Hiszpania), „Gwarancje dla Młodzieży” nie przewidują bezpośredniego tworzenia miejsc pracy (Escudero i López Mourelo 2015), co jest charakterystyczne dla polskiej polityki rynku pracy.

Obszarem, na którym wydatki pozostają niskie (pięciokrotnie niższe w porównaniu do średniej europejskiej w 2011 roku), jest polityka rynku pracy. Pomimo spowolnienia gospodarczego i utrzymującego się dość wysokiego poziomu bezrobocia, wydatki na ten cel były ograniczane (zwłaszcza dotyczy to tzw. aktywnej polityki rynku pracy, w tym szkoleń). Wykres poniżej (wykres 3) przedstawia liczbę uczestników szkoleń dla zarejestrowanych bezrobotnych.

Okres rządów koalicji PO-PSL charakteryzował się początkowo zatrzymaniem wzrostu liczby osób korzystających ze szkoleń, później zaś dramatycznym spadkiem tej liczby, zwłaszcza w sytuacji utrzymującego się bezrobocia.

Wykres 3: Liczba uczestników szkoleń oferowanych przez PUP w okresie 2000-2014



Źródło: Publiczne Służby Zatrudnienia, opracowanie własne

Podsumowując, polityka rynku pracy w czasie koalicji PO-PSL charakteryzowała się znaczącymi cięciami i ograniczonym wykorzystaniem środków. Zarazem Polska lokowała się wysoko w rankingu wykorzystania środków strukturalnych na szkolenia, których skuteczność była ograniczona, a w niewielkim stopniu wykorzystywała je na modernizację służb zatrudnienia. Tym, co charakteryzowa-

ło okres 2008–2015, było stopniowe uelastycznianie Kodeksu Pracy, polegające na wydłużeniu okresu rozliczeniowego i ominięcie regulacji o dobie pracowniczej w przypadku ruchomego czasu pracy. Zmiany te były wprowadzane pomimo protestów związków zawodowych, co w rezultacie doprowadziło do ich wyjścia z Komisji Trójstronnej i zamarcia dialogu społecznego.

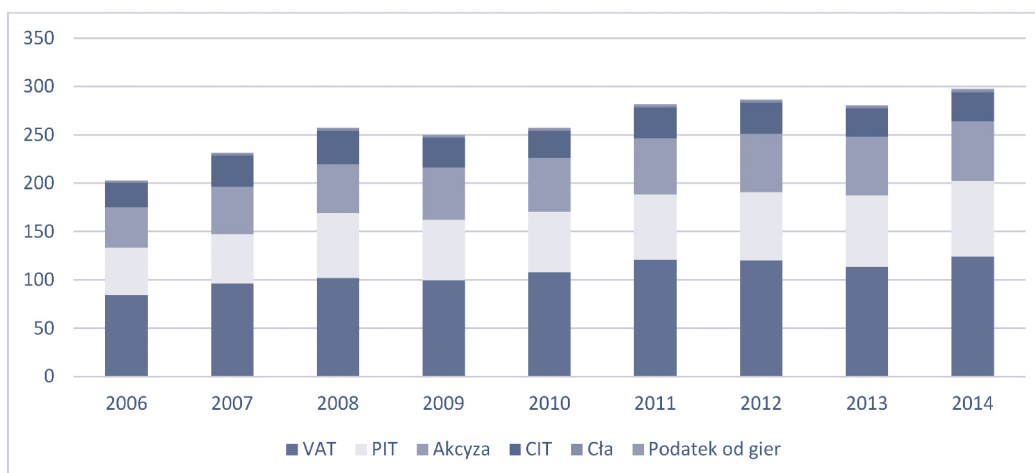
Wpływy podatkowe i podatkowe instrumenty polityki społecznej

Biorąc pod uwagę stabilność systemu polityki społecznej, a zwłaszcza kwestię świadczeń, które nie są finansowane metodą ubezpieczeniową, istotnym czynnikiem są wpływy podatkowe. Począwszy od 2007 roku – z wyjątkiem 2009, kiedy skutki spowolnienia gospodarczego były szczególnie widoczne – wpływy podatkowe rosły. Zmieniała się jednak struktura wpływów budżetowych: o ile, z pewnymi wahaniami, wpływy z tytułu podatku VAT były stabilne, o tyle zaznaczał się trend spadkowy udziału podatku od osób prawnych. Jednocześnie zauważyć można było wzrost udziału we wpływach podatkowych należności z podatku od osób

fizycznych. Wykres poniżej (wykres 4) ilustruje dynamikę zmian wpływów budżetowych w końcowym okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości do roku 2014, ostatniego punktu w czasie, dla których dostępne są dane.

Sytuacja fiskalna pierwszej kadencji rządu PO-PSL była silnie naznaczona likwidacją trzeciej stawki podatkowej PIT, co zmniejszało potencjalne wpływy budżetowe z tego podatku. Aby skompensować ten ubytek, rządzący „zamrażali”, czyli utrzymywali niezmienione, nominalne parametry systemu podatkowego, takie jak kwoty ulg, progi dochodowe, kwotę wolną od podatku czy kwotę kosztu uzyskania przychodu. Innymi słowy, manipulacja przy in-

Wykres 4: Dynamika wpływów budżetowych z uwzględnieniem różnych tytułów podatkowych, 2006-2014



Źródło: Ministerstwo Finansów, opracowanie własne

nych niż stawki podatkowe parametrach miała zbliżony wpływ na sytuację budżetową do tego, jaki wpływ ma brak zmiany stawek, natomiast jej efekt redystrybucyjny silniej dotykał osoby biedniejsze niż bogatsze. Szczególnie silnie zmanifestowało się to w przypadku rodzin z dziećmi, korzystających z ulg podatkowych (o których piszemy niżej). Ten ostatni czynnik odgrywał istotną rolę zwłaszcza po zmianach ulg w latach 2013–2014.

Jak podkreśla M. Myck i in. (2015a), w okresie 2008–2015 poziom cen wzrósł o około 17,3%, natomiast zarówno część świadczeń, jak i progów dochodowych uprawniających do korzystania z nich, pozostała niezmienną lub była niedoszacowana w kategoriach realnych (jak w przypadku zasiłku rodzinnego od 2011 roku). Zarazem w ostatnich latach kadencji (2014–2015) podniesiono poziom świadczenia do wartości, która przekraczała hipotetyczny wzrost wynikający z dynamiki inflacji. Tym niemniej warto podkreślić, że tego typu działań dokonywano właśnie w tym okresie, nie były one zaś równomiernie rozłożone przez cały czas trwania koalicji PO-PSL. Świadczy to zarówno o tym, że reformy instrumentów polityki społecznej wpiśwane były w cykl wyborczy, jak i o pewnej przypadkowości i doraźności reform.

Uściślając, w pierwszej kadencji rządu PO-PSL „zamrożono” kwotę wolną od podatku, koszty uzyskania przychodu i ulgi na internet oraz pozostawiono na dotychczasowym poziomie drugi próg podatkowy. W drugiej kadencji dokonano zaś podwyżki (i w niektórych przypadkach ujednolicenia) stawek podatku VAT, pozostawiono na tym samym poziomie drugi próg podatkowy, kwotę wolną od podatku, kwotę kosztów uzyskania przychodu, kwoty ulg podatkowych na pierwsze i drugie dziecko. Osobną i istotną z punktu widzenia instrumentarium polityki społecznej kwestią były manipulacje przy ulgach na dzieci.

Warto podkreślić, że ulgi na dzieci zostały zapoczątkowane przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, przy udziale innych prawicowych partii. W zamyśle (od początku nietrafionym) miały one stymulować dzietność, zwiększyć dochody rozporządzalne gospodarstw domowych z dziećmi i miały być komplementarne w stosunku do świadczeń pieniężnych. Platforma Obywatelska, będąca wówczas w opozycji, promowała ideę opodatkowania 3x15 (Rękas 2014). W pierwszych miesiącach po dojściu do władzy, koalicja wskazywała raczej na konieczność ograniczania tego typu instrumentu, co było między innymi skutkiem objęcia Polski procedurą nadmiernego defi-

cytu przez Komisję Europejską. Ulgi na dzieci stały się jednak na tyle popularne, że pomimo wysokich kosztów dla budżetu, utrzymano je. Tym samym dokonana została swojemu rodzajowi dualizacja wsparcia dla rodzin: na te rodziny, które objęte są ubezpieczeniami społecznymi oraz podlegają opodatkowaniu i dzięki temu korzystają z ulg na dzieci, oraz te, które korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej. Pierwsza grupa rodzin korzystała ze znacznie hojniejszego wsparcia, a szczególnie najbogatsze gospodarstwa domowe, które w pełni mogły odliczać sukcesywnie rosnące ulgi (w ówczesnej formie odliczenia od należnego podatku). Co charakterystyczne, głosy, które podkreślały, że w sytuacji braku dodatkowych mechanizmów (takich jak negatywny podatek dochodowy) dokonywać się będzie istotna redystrybucja od biedniejszych podatników do lepiej sytuowanych podatników, spotykały się ze sprzeciwem (*ibidem*). Wydaje się, że przyczyną były koszty budżetowe związane z ulgą, zmiana grupy docelowej bowiem nie tylko zwiększałaby je, ale również byłaby uderzeniem w rdzeń elektoratu Platformy, czyli osoby aktywne na rynku pracy ze względnie wysokimi dochodami. Kolejne zmiany, dyskutowane i wprowadzane w latach 2012–2013, umacniały tylko rolę tego instrumentu, powodując, że jego refamilializacyjny potencjał rósł. Tym niemniej konstrukcja instrumentu powodowała, że znaczna część uboższych rodzin nie była w stanie w pełni go wykorzystać. O ile około 24% rodzin z jednym dzieckiem nie mogło w pełni skorzystać z ulgi, o tyle odsetek ten rósł do 34% w przypadku rodzin z dwójką dzieci i aż do 69% dla rodzin z trójkiem lub większą liczbą dzieci (Myck, Kundera i in. 2015).

Ponownie temat ulg wrócił na agendę polityczną w połowie 2014 roku. W zapowiedziach ówczesnego premiera (sierpień 2014) pojawiała się propozycja pewnego rodzaju negatywnego podatku dla rodzin, które nie uzyskują obecnie dochodu pozwalającego na odliczenia. Donald Tusk podał przykład: „Ojciec, jedyny żywiciel rodziny, zarabiający 1,7 tys. zł, ma na utrzymaniu żonę pracującą wyłącznie w domu i trójkę dzieci. Po wprowadzeniu nowych regulacji rodzina otrzyma 4,2 tys. zł zwrotu. Bez nowych zmian otrzymałaby 430 zł”². Dodatkowym wsparciem miały być ulgi na trzecie i kolejne dziecko – zwiększone o 20 procent. Ulga na trzecie dziecko wzrosnąć ma więc z 1668 zł do 2 tys. zł., a na czwarte i kolejne dziecko z 2224 zł do 2,7 tys. zł. Ostatecznie jednak rząd przyjął te propozycje w nieco innej formie. Co prawda, utrzymana została zwiększona ulga dla rodzin wielodzietnych, jednak rząd nie zdecydował się na wyżej opisane rozwiązanie w stosunku do rodzin gorzej sytuowanych. Zamiast tego rodziny te będą mogły wykorzystać ulgi na podstawie przychodu (a więc z doliczeniem składek ZUS i części składki zdrowotnej), co również zwiększy możliwość korzystania z ulgi. W rezultacie, odsetek rodzin, które korzystać będą z tego rozwiązania w pełni zwiększy się z 66% do 91%³. Z powodu niezmiennych nominalnych parametrów systemu podatkowego (kwota wolna od podatku, koszty uzyskania przychodu itp.), realny wzrost opodatkowania przyniesie budżetowi państwa dodatkowo 1,5 mld zł (łącznie z opodatkowania gospodarstw domowych)⁴. Suma ta, 1,5 mld zł, to jednocześnie koszt wprowadzenia nowego systemu ulg na dzieci, z tym że na rozwiązaniu skorzystają rzeczywiście rodziny uboższe. Można więc uznać nowy system za korzystny, jednak wciąż dotyczy on

² Wypowiedź Donalda Tuska w Sejmie z 27.08.2014, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,16537098,Tusk__Wiecej_dla_emerytow_i_rodzin__Ekspert__Ale_pilnujmy.html, ostatni dostęp: 14.10.2015.

³ Michał Myck, Michał Kundera i in., *Projekt budżetu na rok 2015 – jak plany odczują domowe budżety?*, Komentarze CenEA, 29.10.2014.

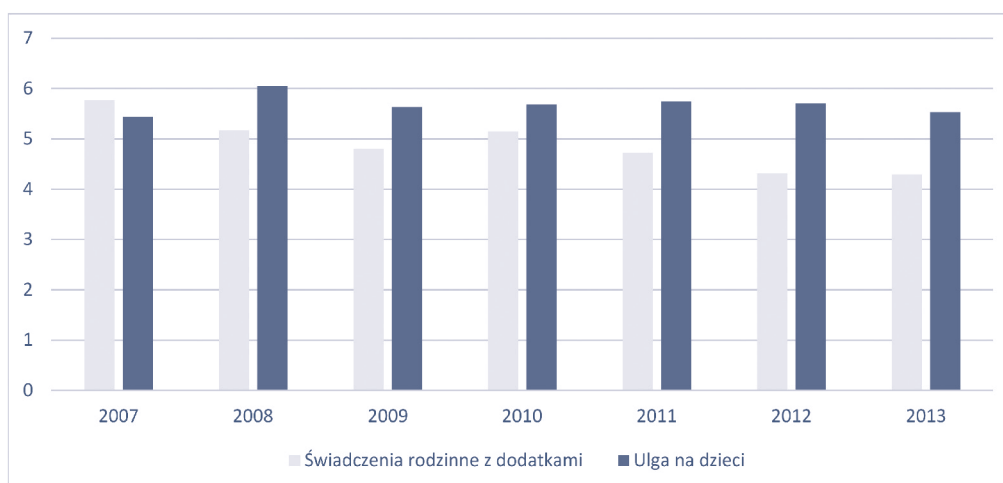
⁴ *Ibidem*.

osób, które w ogóle osiągają dochody i rozliczają się z podatku. Warto się zastanowić, czy bardziej sprawiedliwym i nastawionym na zmniejszanie nierówności rozwiązaniem nie jest powszechne świadczenie rodzinne, w zwiększonym wymiarze.

Podsumowując, warto podkreślić, że kwestia ulg podatkowych nie była efektem realizacji programów wyborczych partii wchodzących w skład koalicji rządzącej, a raczej kontynuacją działań rządu Prawa i Sprawiedliwości. Co więcej, mimo że we wczesnych fazach debat parlamentarnych Platforma Obywatelska była przeciwnikiem ulg na dzieci, stały się one istotnym instrumentem polityki rodzinnej, intensywnie rozwijanym przez tę partię.

O jego wadze może świadczyć nie tylko popularność, z jaką jest wykorzystywany przez rodziny podatników z dziećmi, ale także nakłady budżetowe przeznaczone na ten cel. W zamyśle ulgi miały uzupełniać świadczenia rodzinne, które miały być systematycznie podwyższane (Rękas 2014). Tymczasem z budżetowego punktu widzenia ulgi na dzieci pełniły istotniejszą rolę, z tym że przez większą część obu kadencji przyczyniały się one do redystrybucji od biednych do bogatych. Dopiero ostatnie zmiany do pewnego stopnia przesunęły ciężar na uboższe gospodarstwa domowe. Dynamikę wydatków budżetowych na dwa instrumenty – ulgi na dzieci oraz świadczenia rodzinne wraz z dodatkami – przedstawia wykres poniżej (wykres 5).

Wykres 5: Wydatki budżetowe na ulgi na dzieci oraz świadczenia rodzinne wraz z dodatkami, 2007–2013



Źródło: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, opracowanie własne

Drugim istotnym aspektem polityki podatkowej była reforma podatku od wartości dodanej (VAT) z 2011 roku, która zaplanowana była jako rozwiązanie tymczasowe (do 2013 roku). Podwyższenie stawek i częściowa ich unifikacja w grupach produktów w największym stopniu (rozumianym nie jako wartości nominalne, lecz część rozporządzalnego dochodu) dotknęła osoby o najniższych dochodach, choć skutek ten był osłabiony przez obniżenie stawki VAT na podstawowe pro-

dukty żywnościowe do 5%. Najniższy decyl dochodowy na tej operacji stracił około 0,8% dochodu rozporządzalnego, podczas gdy najwyższy około 0,4%. Warto podkreślić, że w sytuacji utrzymania obecnych stawek VAT, struktura demograficzna gospodarstwa domowego różnicuje ich obciążenie. Zarazem istotną cechą warunkującą obciążenie gospodarstw domowych VAT-em jest posiadanie dzieci, niezależnie od ich liczby (Myck, Kundera i in. 2015b).

W systemie urlopów rodzicielskich jedną z największych zmian było wprowadzenie nowego urlopu rodzicielskiego w wymiarze 26 tygodni, przysługującego po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Zmiany te ogłoszone zostały jako „roczny urlop macierzyński” i weszły w życie w czerwcu 2014 roku. Nowe rozwiązania nie przewidują żadnych zachęt mobilizujących ojców do wykorzystania części urlopu. Do tej pory również rząd nie zachęca do aktywnego ojcostwa przez kampanie społeczne, które informowałyby mężczyzn o takiej możliwości. Członkowie rządu, uzasadniając niewprowadzenie indywidualnych uprawnień dla jednego z rodziców, powoływali się najczęściej na kwestię pozostawienia wyboru rodzinie czy dostosowania tego rozwiązania do sytuacji rodziców (argument o konieczności „niewtrącania się” w wybór dokonywany przez rodziców). Aby wypełnić zobowiązania, jakie nakłada na państwa członkowskie tzw. Dyrektywa o urlopie rodzicielskim⁵, rząd musiał jednak zarezerwować przynajmniej miesiąc urlopu dla jednego z rodziców. W związku z tym zdecydowano się na wydzielenie tej części (tj. 1 miesiąca) z 36-miesięcznego urlopu wychowawczego, co należy uznać za rozwiązanie dalece niewystarczające z punktu widzenia celów dyrektywy, czyli zachęt prawnych do bardziej sprawiedliwego dzielenia się obowiązkami opiekuńczymi w rodzinie.

Taka konstrukcja uprawnień ojców jest nieefektywna, co pokazują statystyki korzystania

z urlopów rodzicielskich przez ojców. Jedynym uprawnieniem, które skutecznie mobilizuje mężczyzn, jest dwutygodniowy, w pełni płatny urlop ojcowski, choć i z niego, jak podaje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, korzysta nieco ponad jedna trzecia mężczyzn. Ojcom, którzy zdecydują się następnie na skorzystanie z części urlopu rodzicielskiego, przysługuje już tylko świadczenie w wysokości 60% wynagrodzenia, co sprawia, że rodzinie jako całości nie opłaca się korzystanie z tego rodzaju uprawnień z uwagi na to, że średnio wynagrodzenie mężczyzn jest wyższe. W rezultacie, podczas gdy, na przykład, przez pierwsze półrocze 2015 roku na urlopie rodzicielskim przebywało w Polsce 233,8 tys. matek, ojców na urlopie było zaledwie 3 tys. (dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej)⁶. Świadczy to o dalece niewystarczającym charakterze działań rządu skierowanych do ojców i o nieuwzględnianiu związku między mobilizowaniem mężczyzn do większego włączenia się w obowiązki rodzinne i postawą kobiet względem posiadania dzieci⁷.

Kilka ważnych zmian zostało wprowadzonych do systemu urlopów rodzicielskich w ostatnim roku rządów koalicji PO-PSL. W maju 2015 roku rozszerzone zostały uprawnienia ojców do wykorzystania części urlopu macierzyńskiego w szczególnych przypadkach. W lipcu 2015 Sejm niemal jednogłośnie przyjął poprawki aktów prawnych regulujących zasady udzielania tych urlopów, zgodnie z projektem zmian, który został opracowany

⁵ Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 roku ws. wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE.

⁶ Dane Ministerstwa Pracy, przeliczone również przez L. Kostrzewskiego i P. Mączyńskiego, <http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,18537385,ojcowie-nie-ida-na-urlopy-dramatyczne-dane.html#sondaz>.

⁷ Więcej na temat zależności pomiędzy zaangażowaniem ojców a skłonnością do posiadania większej liczby dzieci przez kobiety w tekście D. Szelewy *Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce: w pułapce konserwatyizmu?*, Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA, Warszawa 2014 i w raporcie D. Szelewy *Chcicie więcej dzieci? Zagońcie ojców do pracy domowej*, „Dziennik Opinii” nr 266/2015 (1050).

przez Kancelarię Prezydenta. Najważniejszymi zmianami jest włączenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego do urlopu rodzicielskiego i uelastycznienie korzystania z części tego urlopu (16 tygodni) do 6. roku życia dziecka: przed zmianą cały urlop musiał być wykorzystany w 1. roku po urodzeniu dziecka. Co więcej, urlop może być podzielony na cztery, a nie jak do tej pory, trzy części. Inne ważne zmiany to:

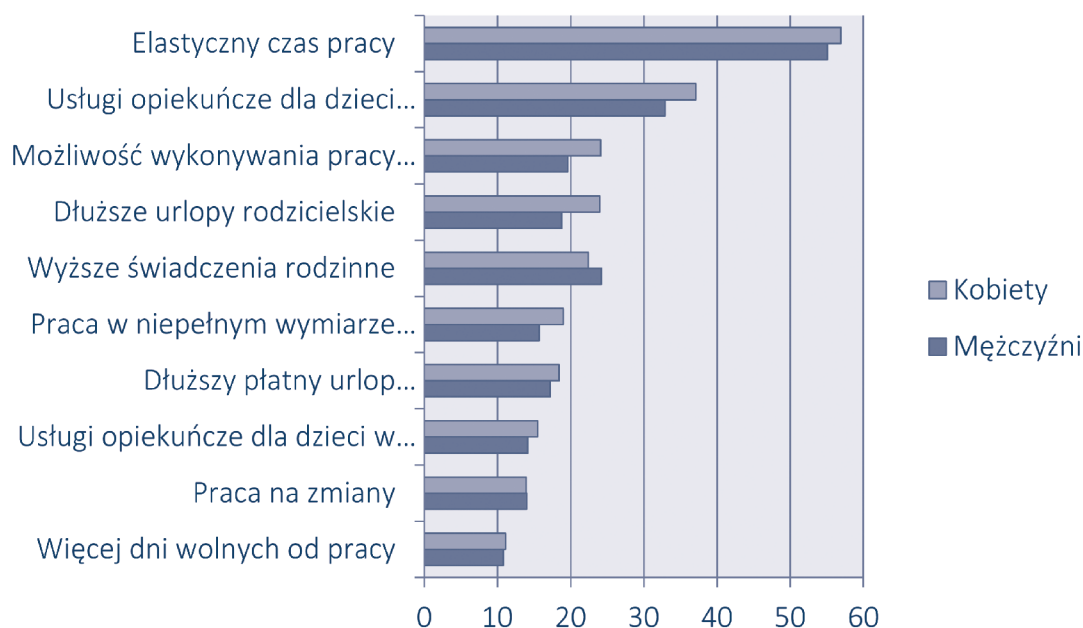
- proporcjonalne wydłużenie urlopu rodzicielskiego dla osób przebywających na urlopie, a jednocześnie zatrudnionych na umowę w niepełnym wymiarze czasu pracy (do $\frac{1}{2}$ etatu);
- możliwość wymiennego korzystania z urlopu rodzicielskiego i zasiłku macierzyńskiego przez rodziców, z których jedno jest pracownikiem, a drugie jest objęte ubezpieczeniem społecznym w razie choroby i macierzyństwa z innego tytułu (np. przedsiębiorcy, samozatrudnieni);
- możliwość skorzystania z urlopu ojcowskiego do momentu ukończenia przez dziecko 2 lat.

Jednocześnie w trakcie prac nad ustawą wprowadzającą zmiany zrezygnowano między innymi z zapisu o obowiązku pracodawcy polegającym na informowaniu pracownika o jego uprawnieniach związanych z rodzicielstwem czy z przepisów, które zakazywałyby dyskryminację pracownika ze względu na jego obowiązki rodzinne. Rezygnacja z obu tych przepisów osłabia znaczenie nowych form wsparcia: informowanie pracowników o ich uprawnieniach miałyby dużą wagę w przypadku uprawnień ojców, którzy często nie wiedzą o możliwości skorzystania z przysługującego tylko im dwutygodniowego urlopu czy podzielenia się z partnerką urlopem rodzicielskim. Co więcej, pracodawcy niechętnie udzielają urlopu ojcom. Wystar-

czy tu przytoczyć dane Państwowej Inspekcji Pracy dotyczące utraty pracy przez osoby, które zdecydowały się na skorzystanie z urlopów macierzyńskich i ojcowskich: w 2013 roku pracę krótko po powrocie z urlopu macierzyńskiego straciło 4% kobiet oraz ponad 10% mężczyzn, którzy skorzystali z urlopu ojcowskiego. Wskazuje to na jeszcze niższy stopień akceptacji dla przerwy w pracy z powodu rodzicielstwa, na którą decydują się mężczyźni. Kolejne przepisy, na wprowadzenie których nie zdecydował się Sejm, dotyczą np. regulacji czasu pracy, choć zgodnie z badaniami ankietowymi, Polacy wskazują elastyczny czas pracy jako główny instrument, który ułatwiłby godzenie życia zawodowego z rodzinnym (patrz wykres 6).

Jednym z kilku zrealizowanych zapowiedzi reform polityki rodzinnej, jakie pojawiły się w *exposé* Ewy Kopacz w 2014, jest wprowadzenie nowego świadczenia rodzicielskiego, które miało na celu poszerzenie zakresu świadczeniobiorców korzystających z zasiłków rodzicielskich o osoby nieubezpieczone. Z nowego instrumentu skorzystać będą mogły nowe grupy rodziców: rodzice bezrobotni, studenci, rolnicy i osoby, które zatrudnione są na umowy o dzieło. Wymiar świadczenia to 1000 zł miesięcznie, wypłacane przez 52 tygodnie (lub dłużej w przypadku porodów wielorakich). Propozycje te ukierunkowane zostały na wsparcie dla rodzin z dziećmi i mają silny wymiar pronatalistyczny – rząd będzie chciał zachęcić do posiadania dziecka również te osoby, które nie posiadają stabilnej sytuacji ekonomicznej. Jeśli chodzi o wsparcie finansowe dla rodziców, którzy nie posiadają uprawnień, to z pewnością jest to krok wychodzący naprzeciw powiększającej się grupie młodych osób pracujących w oparciu o umowy niestandardowe czy np. studentów.

Wykres 6: Preferowane instrumenty polityki rodzinnej ułatwiające godzenie obowiązków rodzinnych i zawodowych, według odsetka wskazań



Źródło: Czapiński i Panek 2014

Projekt zmiany ustawy o świadczeniach rodzinnych już w styczniu 2015 roku został poddany szybkim konsultacjom społecznym, a 31 marca rząd przyjął projekt nowelizacji, którą Sejm uchwalił w lipcu 2015⁸. Oprócz wspomnianych pozytywnych opinii nt. nowego świadczenia, pod adresem tego instrumentu pojawiły się również głosy krytyczne, które można podzielić zasadniczo na cztery grupy⁹:

1. Trudność z zaklasyfikowaniem świadczenia ze względu na technikę zabezpieczenia społecznego. Nowe świadczenie wydaje się „naśladować” rozwiązanie dostępne dotąd tylko dla ubezpieczonych, czyli płatny urlop macierzyński i rodzicielski, dający możliwość skorzystania łącznie z 52 tygodni urlopu, czyli rozwiązanie mieszczące się w systemie ubezpieczeniowym

i dostępnym dla kobiet, które wcześniej opłacały składki. Jednocześnie trudno to świadczenie uznać za rozwiązanie o charakterze zaopatrzeniowym, ponieważ nie przysługuje wszystkim, a jedynie osobom nieubezpieczonym, nie jest również świadczeniem o charakterze opiekuńczym, ponieważ przy ubieganiu się o zasiłek nie obowiązuje test dochodu. Brak możliwości jednoznacznego zaklasyfikowania nowego instrumentu jest nie tylko problemem analitycznym, ale może rodzić też wątpliwości dotyczące praktyki stosowania nowego świadczenia. Wystarczy wspomnieć choćby o sytuacji osób, które odprowadzały składki, a których świadczenie będzie na podobnym poziomie z uwagi na niskie zarobki – wysokość ich świadczenia będzie zbliżona lub nieco wyższa niż 1000 zł, co

⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 114, 693 i 995.

⁹ Uwagi dotyczące nowego świadczenia rodzicielskiego oparte są w dużym stopniu na referacie Eweliny Słotwińskiej-Rostańskiej, który wygłoszony został podczas konferencji naukowej „Polityka rodzinna w Polsce i w Europie” 28 września 2015.

może wpłynąć zarówno na decyzje kobiet o podejmowaniu zatrudnienia w ogóle, jak i oplataniu przez nie dobrowolnej składki zdrowotnej.

2. Świadczenie wzmacnia opiekuńczą rolę kobiet, a przez to tradycyjny podział ról w rodzinie.

Podobnie jak nowy instrument, jakim jest urlop rodzicielski, świadczenie rodzicielskie jest narzędziem tylko pozornie neutralnym ze względu na płeć, ponieważ daje możliwość skorzystania z niego również przez ojca dziecka – zgodnie z ustawą wprowadzającą zmiany, adresatami świadczenia są matka i ojciec dziecka, jak również opiekunowie przysposabiający dziecko do lat 7, brak tu jednak specjalnych zachęt dla ojców do korzystania z tego świadczenia. Warto też podkreślić, że sama konstrukcja tego nowego instrumentu, naśladująca urlopy dla kobiet pracujących zawodowo, potwierdza maternalistyczny kierunek obu tych reform. 52-tygodniowy okres wypłacania świadczenia to bowiem nic innego jak odzwierciedlenie dwóch urlopów składających się na roczną przerwę dla zatrudnionych, potocznie określaną jako „roczny urlop macierzyński”. Jest to kolejne narzędzie wzmacniające tradycyjny podział ról w rodzinie i osłabiający przez to proces integracji z rynkiem pracy w przypadku kobiet: dostępność świadczenia spowodować może opóźnione wejście na rynek pracy, co może wpłynąć krytycznie na cały przebieg kariery zawodowej kobiet, łącznie z powiększeniem się luki płacowej.

3. Świadczenie rodzicielskie dostępne dla nieubezpieczonych legitymizuje dualizację na rynku pracy.

Z jednej strony, sytuacja kobiet ulegnie poprawie, w przypadku zajścia w ciążę nie będą bowiem one pozbawione uprawnień do świadczenia. Z drugiej jednak strony, istnieje ryzyko, że

wiedząc o nowym świadczeniu, pracodawcy będą jeszcze chętniej zatrudniać kobiety w oparciu o umowy cywilnoprawne: w ich przypadku będzie to oznaczać obniżenie kosztów pracy, a kobiety i tak otrzymają świadczenie w przypadku zajścia w ciążę. W ten sposób koszty pracy, które w sytuacji umowy o pracę poniosłby pracodawca, przerzucone zostaną pośrednio na podatników.

4. Świadczenie rodzicielskie odpowiada na potrzeby rodziców tylko podczas 1. roku życia dziecka.

Z jednej strony, nagrodzi to z pewnością wysiłek opiekuńczy wielu rodzin (w większości: matek), które do tej pory decydując się na dziecko, musiały liczyć się z brakiem wsparcia państwa. Z drugiej jednak strony, w wielu sytuacjach osoby te bardziej skorzystałyby z możliwości umieszczenia dziecka w żłobku, choćby w niepełnym wymiarze, i po pierwszych 20 tygodniach urlopu. Żłobki sprawdziłyby się na uczelni, gdzie studenci mogliby łączyć naukę z opieką nad dzieckiem. Pojawia się pytanie o dalsze wsparcie dla rodziców po ukończeniu przez dziecko 1. roku życia. W sytuacji braku usług opiekuńczych rodzice (matki) nie będą mieli żadnej możliwości poszukiwania zatrudnienia czy np. podjęcia pracy w niepełnym wymiarze.

Nowe świadczenie rodzicielskie kosztować będzie około 1,3 mld zł rocznie. To dość spora suma, choćby w porównaniu do rocznych wydatków rządu na rozwój instytucji opieki formalnej dla małych dzieci (100 mln zł). W sytuacji, gdy rząd często powołuje się na konieczność konsolidacji wydatków budżetowych i brak środków na rozwój strategicznych programów polityki społecznej państwa, takich jak np. inwestycja w rozwój usług opiekuńczych, powstaje pytanie o celowość wydawania tak dużych środków akurat na ten instrument.

Tabela 1: Główne zmiany w systemie urlopów rodzicielskich

Główne zmiany w latach 2007–2014	
Urlop i zasiłek macierzyński, dodatkowy urlop i zasiłek macierzyński	<p>Stopniowe wydłużanie łącznej długości urlopu przez wprowadzenie i wydłużenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego:</p> <p>2009: wydłużenie podstawowego urlopu macierzyńskiego z 18 do 20 tygodni, 2010: dwa tygodnie dodatkowego urlopu macierzyńskiego, 2012: wydłużony do 4 tygodni, 2014: wydłużony do 6 tygodni,</p> <p>2013 (obowiązuje od 2014): wysokość zasiłku macierzyńskiego obniżona z 100% do 80% wynagrodzenia, jeśli matka zdecyduje się na skorzystanie z 26 tygodni urlopu rodzicielskiego po wyczerpaniu podstawowego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego,</p> <p>2015 (obowiązuje od 2016): włączenie dodatkowego urlopu macierzyńskiego do urlopu rodzicielskiego, uelastycznienie możliwości korzystania z tego urlopu do 6. roku życia dziecka. Urlop może być podzielony na cztery, a nie jak do tej pory trzy części.</p>
Urlop i zasiłek ojcowski	<p>2010: wprowadzenie urlopu w wymiarze jednego tygodnia, zasiłek w wysokości 100% wynagrodzenia, 2012: wydłużony do dwóch tygodni.</p>
Urlop i zasiłek rodzicielski	<p>2013: wprowadzenie nowego, 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego, przysługującego osobom ubezpieczonym, do wykorzystania po skorzystaniu z podstawowego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Jest to uprawnienie kierowane do rodziny (a nie: indywidualne), czyli brak zachęt dla ojców do skorzystania z urlopu.</p> <p>Zasiłek w wysokości 60% poprzedniego wynagrodzenia, chyba że matka zdecyduje się na skorzystanie z 26 tygodni urlopu rodzicielskiego, wówczas łącznie podczas 52 tygodni urlopu zasiłek w wysokości 80% wynagrodzenia.</p>
Urlop i zasiłek wychowawczy	<p>2013: indywidualne prawo jednego z rodziców do skorzystania z co najmniej 1 miesiąca z 36 dostępnych miesięcy urlopu. Zasiłek wychowawczy bez zmian – po teście dochodu, w wysokości 400 zł (wysokość zasiłku bez zmian od 2004).</p>
Nowe świadczenie rodzicielskie	<p>2015 (obowiązuje od 2016): świadczenie rodzicielskie w wysokości 1000 zł miesięcznie, wypłacane przez okres 12 miesięcy (w ustawie: 52 tygodni, czas ten zwiększa się przy większej liczbie dzieci podczas jednego porodu) przysługiwać będzie każdej osobie nieubezpieczonej, czyli studiującej, rolnicze, pracujących w oparciu o umowę cywilnoprawną, czy np. bezrobotnej, bez względu na dochód, czy staż pracy.</p>

Źródło: opracowanie własne

Świadczenia rodzinne

Warto wspomnieć również o kilku zmianach w systemie świadczeń rodzinnych: np. niewielkie podwyżki wymiaru świadczeń i podniesienie progu dochodowego uprawniającego do otrzymania świadczenia, z poziomu 539 zł do 574 zł od listopada 2014. Jednocześnie realna wartość świadczeń, mimo nominalnych podwyżek, jest znacznie mniejsza niż jeszcze kilka lat temu. Również z powodu zmniejszającej się liczby świadczeniobiorców (i liczby osób posiadających dzieci w wieku uprawniającym do pobierania świadczenia), wydatki

budżetowe na dodatki do świadczeń rodzinnych zmalały z 2,246 mld zł w 2009 roku do 1,512 mld zł w 2013, nie wydaje się jednak, że zaoszczędzone w ten sposób pieniądze rząd przeznaczy na zwiększenie wsparcia w tym zakresie. Dane te mogą się zmienić z powodu kolejnej zmiany wprowadzonej w ostatnim roku rządów koalicji PO-PSL, która dotyczy kryterium przyznawania świadczeń. 15 maja 2015 Sejm przyjął bowiem ustawę określaną powszechnie hasłem „złotówka za złotówkę”. Oznacza ona zniesienie zasady przyznawania

świadczeń rodzinnych, zgodnie z którą nawet niewielkie przekroczenie progu dochodowego oznaczało automatycznie wykluczenie z grona świadczeniobiorców. Po zmianie, w momencie przekroczenia progu dochodowego uprawniającego do pobierania świadczenia, zostanie ono jedynie proporcjonalnie zmniejszone. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, przede wszystkim dlatego, że rodziny nie będą poszkodowane np. w momencie podjęcia pracy za nieco większe wynagrodzenie niż w przypadku, kiedy dochód, w przeliczeniu na członka rodziny, pozostawał na niższym poziomie niż próg dochodowy.

Część reform obecnego rządu wynikała z planów lub rozwiązań wprowadzonych jeszcze za krótkich rządów, na czele których stał PiS, ale często były to reformy ograniczające dostęp do określonego rodzaju wsparcia. Zmiany ograniczające dostępność świadczeń dotyczyły np. tzw. becikowego – właściwie bez echa przeszło zeszłoroczne ograniczenie beneficjentów świadczenia do osób, których dochód w rodzinie nie przekracza 1992 PLN netto¹⁰.

W czasie ostatnich kilku lat zwiększono nacisk na wsparcie dla rodzin wielodzietnych, oferując im możliwość większych odliczeń. Wsparciu dla rodzin z większą liczbą dzieci służyć ma również tzw. Karta Dużej Rodziny. Rozwiązanie to, zapewniające zniżki w opłatach za usługi komunikacyjne czy opłacanie wejścia do muzeów, basenów, usług zdrowotnych, czy paliwa, funkcjonuje zasadniczo pod dwiema postaciami. Po pierwsze, już od roku 2005 instrument ten wprowadzany był przez niektóre samorządy, w 2014 było ich już kilkaset. Po drugie, rządowa Karta Dużej Rodziny zaczęła funkcjonować od 2014

roku po wprowadzeniu tego instrumentu w czerwcu 2014 rozporządzeniem Rady Ministrów¹¹, a następnie Ustawą o Karcie Dużej Rodziny przyjętą przez Sejm i podpisaną przez prezydenta w grudniu 2014¹². Trudno w tej chwili ocenić wpływ ogólnopolskiej Karty na położenie rodzin wielodzietnych. Jeśli chodzi o karty samorządowe, to są one oceniane dość pozytywnie, choć wątpliwości wzbudza głównie zakres dóbr i usług oferowanych dużym rodzinom (brak zniżek do kin czy do aptek czy na najpotrzebniejsze produkty) (Bebel 2014). Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK), poświęcony ocenie polityki rodzinnej w Polsce, wskazuje na to, że niewykorzystane zostały środki na uruchomienie i funkcjonowanie Karty ogólnopolskiej (NIK 2015). Jak podaje NIK, „z zaplanowanej na 2014 r. kwoty 16,0 mln zł na obsługę tego instrumentu wydatkowano 6,6 mln zł, z czego 5,1 mln to koszt wydruku kart, a pozostałe dotyczą kosztów związanych z wdrożeniem ponoszonych przez gminy i wojewodów” (NIK 2015, s. 63). Jest to również instrument rozpoznawany jedynie przez 29% Polaków, a cytowane przez NIK wyniki badania ankietowego świadczą o tym, że Karta nie jest uważana za instrument priorytetowy, a jedynie za „element kreowania wrażeń, że państwo aktywnie zajmuje się polityką rodzinną” (NIK 2015, s. 64). Nawet jeśli oceny zamieszczone w przytaczanym raporcie wydają się dość krytyczne, warto wskazać na kolejny problem, jakim jest ominięcie rodzin z jednym lub z dwojgiem dzieci, które borykają się z podobnymi problemami, jeśli chodzi o dostęp do dóbr i usług, w tym usług transportowych. Konstrukcja Karty wskazuje również, po raz kolejny, na konserwatywne

¹⁰ Komunikat Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dostępny na stronie <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/swiadczenia-rodzinne/komunikaty-dotyczace-swadczen-rodzinnych/>, ostatni dostęp: 01.10.2015.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 roku w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 755 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (Dz.Ust. poz. 1863) .

wartości kierujące twórcami tego narzędzia – w ustawie wprowadzającej Kartę ogólnopolską, wśród osób uprawnionych do karty, oprócz dzieci, znajdują się rodzice, którzy posiadają wspólnie co najmniej trójkę dzieci, lub małżonkowie. Oznacza to, że osoby pozosta-

jące w związku nieformalnym, które jednak tworzą wspólne gospodarstwo domowe z co najmniej trójką dzieci pochodzących z poprzednich związków, nie będą mogły ubiegać się o takie wsparcie, nawet jeśli będą wspólnie wychowywać czwórkę dzieci.

Opieka nad osobami niesamodzielnymi i starszymi

Zmiany w systemie wsparcia dla **opiekunów osób niepełnosprawnych** doprowadziły do jednego z najbardziej nagłośnionych przypadków mobilizacji społecznej, którą był protest rodziców dzieci niepełnosprawnych wiosną 2014 roku i nieco mniej komentowana seria protestów opiekunów osób dorosłych. W wyniku protestu rząd m. in. zdecydował się na stopniowe podwyższanie wymiaru świadczenia pielęgnacyjnego (obecnie 820 zł) dla osób rezygnujących z pracy zarobkowej na rzecz sprawowania opieki domowej nad dzieckiem niepełnosprawnym do docelowej wysokości 1300 zł, choć celem protestujących było m.in. uzyskanie świadczenia na poziomie płacy minimalnej. Inaczej traktowani są opiekunowie niesamodzielnymi osobami dorosłymi. Warto przypomnieć, że system świadczeń, który wszedł w życie w 2013 roku, wprowadził zasady dzielące opiekunów na nowe kategorie i w rezultacie ograniczył dostęp do świadczeń stałym opiekunom osób, które zostały niepełnosprawne, będąc już osobami dorosłymi. Kiedy Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność nowych przepisów w grudniu roku 2013, nie było jasne, w jaki sposób rząd poprawi istniejące przepisy. Do tej pory trwają nieprzerwanie protesty zwłaszcza opiekunów osób dorosłych. Co prawda, część uprawnień opiekunów

dorosłych osób niesamodzielnymi została przywrócona wraz z nowelizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych z kwietnia 2014 roku, jednak nadal pozostaje kwestia nierównego traktowania osób opiekujących się niepełnosprawnym dzieckiem (które otrzymują wyższe świadczenie pielęgnacyjne) i opiekunów dorosłych niepełnosprawnych, którym przysługuje o wiele niższy zasiłek dla opiekuna (520 zł)¹⁵. Projekt zmian zaproponowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej częściowo odpowiada na problemy wskazywane przez środowiska opiekunów osób niesamodzielnymi, np. podwyższa nieco świadczenie pielęgnacyjne (do 800 zł), podwyższa też kryterium dochodowe uprawniające do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Zmiany te nie są jednak wystarczające, a sam projekt ma małe szanse na trafienie pod obrady Sejmu w końcowym okresie jego obecnej kadencji.

Bardzo ważnym punktem w zeszłorocznym *exposé* premier były pomysły związane z opieką nad osobami starszymi. Instytucjonalna opieka długoterminowa jest przedmiotem wieloletnich zaniedbań, a w perspektywie gwałtownie starzejącego się polskiego społeczeństwa, powinien to być jeden z priorytetów polityki społecznej. Ewa Kopacz zaproponowała rozwój domów

¹⁵ Zob. również: R. Bakalarczyk, P. Kubicki, M. Polakowski, D. Szelewa, *Niepełnosprawność: problemy opieki*, Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA, Warszawa 2015.

dziennych opieki nad osobami starszymi i system współfinansowania funkcjonowania takich domów, w których jedna trzecią kosztów pokrywałoby państwo, jedną trzecią gmina, a pozostałą część osoby korzystające z opieki/osoby prywatne. Co prawda domy opieki dziennej już funkcjonują, jednak rząd powinien mieć długofalowy plan rozwo-

ju tego typu instytucji. Częściowo spełniając obietnice z *exposé*, rząd ustanowił Instytut Geriatrii pod koniec sierpnia 2015 roku, przyjęto również program „Senior Wigor”, dzięki któremu powstać ma 1000 placówek dla seniorów, z profilem aktywnego starzenia się, nie są to jednak ośrodki opieki nad osobami starszymi.

Usługi opiekuńcze dla dzieci i wczesna edukacja

Jeśli chodzi o rozwój usług opiekuńczych dla dzieci poniżej 3. roku życia, można obserwować wzrost ich dostępności. Poziom objęcia opieką zewnętrzną dzieci do lat 3 zwiększył się bowiem z prawie 3 proc. w 2011 roku do ponad 6 proc. w 2014¹⁴. W okresie od 2011 roku do pierwszej połowy 2015 powstało ponad 2000 nowych placówek. Wzrost tego poziomu nastąpił w ostatnich kilku latach na skutek wprowadzenia nowych regulacji ukierunkowanych na rozwój usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3: specjalnej ustawy regulującej kwestię opieki (2011) i uruchomienie programu „Maluch”, który umożliwia ubieganie się o współfinansowanie tworzenia nowych i utrzymywania istniejących miejsc w różnego rodzaju placówkach, na zasadzie konkursu. Ustawa z 2011 roku została znowelizowana dwa lata później, kiedy zwiększono możliwe dofinansowanie z budżetu państwa z 50% do 80%, poszerzono również katalog podmiotów, które mogą ubiegać się o zatrudnienie instytucji opiekuna dziennego.

Przytoczone dane pokazują, że rzeczywiście wzrosła dostępność usług, jednak bardziej wnikliwa analiza statystyk pozwala na mniej optymistyczne wnioski. Po pierwsze,

rozwój usług opiekuńczych jest bardzo nierównomierny – ich dostępność rośnie głównie w miastach i w województwach opolskim i dolnośląskim, natomiast wciąż ponad 80 proc. gmin nie ma żadnej oferty dla rodziców z małymi dziećmi. Po drugie, wspierany dotacjami państwowymi, rośnie w siłę sektor prywatny: w 2013 roku ponad połowa placówek (63 proc.) należała do tego sektora (w 2011 – 47 proc.; w 2012 – 54 proc.) (GUS 2014). Przewaga podmiotów prywatnych może prowadzić do pogorszenia się jakości opieki (zwłaszcza jeśli podmioty te konkurować będą ceną usługi), istnieje również ryzyko, że placówki te w ogóle przestaną funkcjonować, jeśli wygaśnie możliwość ich dofinansowania. Po trzecie, pojawiają się sygnały, że rozwijają się głównie usługi dla dzieci co najmniej rocznych, likwiduje się natomiast miejsca dla niemowląt, co bywa przez decydentów usprawiedliwiane tym, że rodzice coraz częściej korzystają z wydłużonego urlopu rodzicielskiego (Bobrowicz 2014). Po czwarte, jeśli współczynnik uźłobkowania (nawet nie biorąc pod uwagę jakości tych usług, co jest osobnym problemem), będzie wzrastał w obecnym tempie, tj. o jeden punkt procentowy rocznie, osiągnięcie poziomu celu

¹⁴ Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1457) w 2013 r.

Barcelońskiego (33%) zajmie nam trzy dekady, a osiągnięcie państw skandynawskich – ponad pół wieku.

W *exposé* Ewy Kopacz pojawiły się postulaty rozwoju tych programów polityki społecznej, które wciąż są niedoinwestowane. Premier zaproponowała więc rozbudowę sieci przyzakładowych żłobków i przedszkoli i poświęcenie na ten cel dodatkowych środków (2 mld zł w latach 2015–2020). W maju 2015 roku Sejm przyjął odpowiednią ustawę o systemie ulg podatkowych CIT i PIT, które mają finansować program. Trudno jednak powiedzieć, na ile rzeczywiście przyczyni się to do rozwoju usług w miejscach pracy.

Trudno powiedzieć, czy sumy, które pojawiają się przy postulatach rozwoju żłobków i przedszkoli, są wystarczające. W roku 2015 na rozwój instytucji opieki dla dzieci do lat 3 przeznaczono, zgodnie z zapowiedzią premier Kopacz, nie 50, lecz 100 mln zł – takie sumy już były przeznaczane na rozwój żłobków (zwiększenie rocznego wsparcia do 100 mln), kiedy rząd zwiększył dofinansowanie form opieki nad dzieckiem do lat trzech z 50% do 80% w roku 2013. Jeśli chodzi o przedszkola, to rząd i tak zobowiązał się do zapewnienia miejsca w przedszkolu dla każdego dziecka w wieku przedszkolnym (do roku 2017), więc środki na rozwój wczesnej edukacji muszą się znaleźć. Żłobki przyzakładowe wydają się natomiast dobrym pomysłem, takie placówki pozwalają bowiem na umieszczanie tam młodszych dzieci (rodzice mogą odwiedzać dziecko nawet w przerwach w pracy), pozwalają też na skrócenie czasu poświęcanego przez rodziców na podróż do żłobka i odbieranie dzieci. Jeśli jednak plan ten jest przez rząd traktowany priorytetowo, będzie wymagał większych nakładów finansowych. Warto przy tym wspomnieć, że źródłem finansowania są tutaj po raz kolejny fundusze strukturalne, czyli to źródło finan-

sowania, które w dłuższym okresie nie będzie już dostępne. Po raz kolejny pojawia się więc pytanie o ciągłość funkcjonowania tych placówek po wygaśnięciu finansowana z funduszy strukturalnych.

Podsumowując, obecny kształt reformy usług opiekuńczych dla najmłodszych dzieci nie wskazuje na zmianę zasadniczego kursu polityki rodzinnej, nawet jeśli rośnie ogólnopolski wskaźnik ich dostępności. W rezultacie system wsparcia rodzicielstwa na wczesnym etapie życia dziecka utrwała tradycyjny podział ról w rodzinie oraz zapewnia pomoc głównie rodzinom zamożniejszym, z dużych miast, w których przede wszystkim rozwijają się instytucje opieki nad małym dzieckiem. Bez wprowadzenia bezpośredniego finansowania miejsc w żłobkach/innych formach opieki, w połączeniu z uprawnieniem każdego dziecka do lat 3 do miejsca w takiej placówce, dostępność tego rodzaju usług będzie nadal bardzo słaba i dalece niewystarczająca w porównaniu do rosnącego popytu na opiekę formalną dla małych dzieci.

Ostatnie lata przyniosły znaczną poprawę dostępności placówek wczesnej edukacji. Przykład polityki w zakresie wczesnej edukacji i wprowadzenie uprawnienia do miejsca w przedszkolu dla wszystkich dzieci w wieku przedszkolnym pozwoliło na skokowy rozwój dostępności tych usług. Od wielu lat odsetek dzieci uczęszczających w Polsce do przedszkoli był jednym z najniższych w Europie: jeszcze w latach 2005–2006 odsetek dzieci w wieku 3–5 lat wynosił 41%, natomiast dane za lata 2014–2015 wskazują na wzrost tego wskaźnika aż do 79,4%. Jednym z posunięć rządu PO-PSL było ustanowienie dotacji celowej na współfinansowanie przedszkoli z obowiązkiem zapewnienia przez samorzędy miejsca każdemu dziecku czteroletniemu (od 1 września 2015) i trzyletniemu (od 1 września 2017). Już wcześniej zaś, bo od 2011 roku,

dostęp do przedszkola miał być zapewniony każdemu pięcioletkowi. Jednak we współczesnych badaniach porównawczych polityk rodzinnych nie zalicza się już przedszkoli do instytucji typowo opiekuńczych i nastawio-

nych na zmniejszenie napięcia pomiędzy rodzicielstwem i karierą zawodową, a raczej za instytucje zapewniające konieczną fazę wczesnej edukacji.

Polityka mieszkaniowa

Jeśli chodzi o polityka mieszkaniową, to główne zmiany dotyczyły modyfikacji programu „Rodzina na Swoim” i wprowadzenia nowego: „Mieszkanie dla Młodych”. Nowy system wspiera pierwotny rynek obrotu nieruchomościami, ponieważ wsparcie można otrzymać tylko w przypadku zakupu nowego mieszkania. Dodatkowo wsparcie przysługuje albo osobom samotnym albo małżeństwom, nie przysługuje natomiast osobom w związkach nieformalnych, osoby takie mogą jednak otrzymać kwoty kredytu jako np. osoby samotnie wychowujące dziecko. Co więcej, nie można się ubiegać o wsparcie dla pary planującej małżeństwo, a już wspólnie zamieszkującej, ponieważ wtedy traktowane jest to jako użyczenie lokalu przez osobę samotną, co blokuje lub ogranicza otrzymanie

dofinansowania. Ponadto, wsparcie to przysługuje osobom już posiadającym zdolność kredytową, podczas gdy właśnie posiadanie stabilnego zatrudnienia (a jest to jeden z ważniejszych warunków uzyskania zdolności kredytowej) jest podstawowym problemem wielu młodych osób. 10 września 2015 roku Sejm przyjął ustawę wprowadzającą rządowy program budowy mieszkań pod wynajem, ale proces legislacyjny nie jest zakończony, ponieważ ustawa wymaga jeszcze podpisu prezydenta. Kolejny raz posunięcia koalicji, która miała okazję sprawować rządy przez dwie kadencje, okazują się spóźnione, choć jak najbardziej pożądane z punktu widzenia równego dostępu do finansowego wsparcia mieszkalnictwa oferowanego przez rząd.

Prawa kobiet i prawa reprodukcyjne

Za obszar częściowo zaniedbany przez rząd PO-PSL należy uznać ogólnie prawa kobiet i prawa reprodukcyjne. Wciąż brakuje całościowego programu wsparcia edukacji seksualnej w szkołach (czyli zobowiązań wynikających z ustawy o ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży), brakuje również dyskusji o zwiększeniu refundacji środków antykoncepcyjnych. Rząd PO-PSL nie zakwestionował również

restrykcyjnych rozwiązań w zakresie dopuszczalności przerywania ciąży, a wsparcie dla egzekwowania istniejących rozwiązań nie jest wystarczające, jeśli wziąć pod uwagę choćby rosnącą liczbę przypadków kobiet, którym odmawia się należynej im pomocy lekarskiej.

I w tym przypadku niewielka poprawa praw reprodukcyjnych i praw kobiet nastąpiła w ostatnim roku sprawowania rządów przez koalicję PO-PSL. Ułatwiony został dostęp do

antykoncepcji awaryjnej. Od kwietnia bowiem w polskich aptekach bez recepty dostępna powinna być pigułka elleOne, którą rekomendowała Komisja Europejska w styczniu 2015 roku. Również w kwietniu 2015 prezydent podpisał ustawę ratyfikującą Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy, kończąc tym samym kilkuletni proces ratyfikacji, jaki nastąpił po podpisaniu tej ustawy w 2011 roku. W lipcu 2015 roku prezydent podpisał również ustawę o leczeniu bezpłodności, w tym zasadzie stosowania metody *in vitro*. Trudno przewidzieć, na

ile stabilny okaże się proces implementacji tego nowego prawa, skoro ustawa wchodzi w życie 1 listopada, a więc już po październikowych wyborach parlamentarnych, po których polityczny skład koalicji rządzącej może ulec diametralnej zmianie. Sprawy traktowane jako ideologiczne, w tym stosowanie metody *in vitro* czy prawa reprodukcyjne, mogą stać się przedmiotem odnowionej dyskusji, a zasadność rozwiązań dotyczących nawet obecnego kształtu ustawy antyaborcyjnej poddana w wątpliwość.

Podsumowanie i wnioski

W powyższym tekście staraliśmy się ocenić politykę społeczną koalicji PO-PSL, biorąc pod uwagę szczególną sytuację polityczną tych dwóch partii współtworzących rząd, również w kontekście zbliżających się wyborów parlamentarnych (25 października 2015), ponieważ także one stworzyły specyficzny kontekst dla ostatniego roku rządów koalicji, na czele z nową premier Ewą Kopacz. Na podstawie analizy poszczególnych reform polityki społecznej, które wzięliśmy pod uwagę w niniejszej analizie, wyciągnąć można następujące wnioski:

1. Za charakterystyczną cechę rządów PO-PSL należy uznać dążenie do ograniczenia wzrostu wydatków na cele społeczne. Służyły temu decyzje przekierowujące zasadniczą część strumienia składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z sektora prywatnego do ZUS, a w szerzej perspektywie wprowadzenie nowej reguły wydatkowej, wpływającej na ograniczanie wydatków w czasach dobrej koniunktury gospodarczej. Choć modyfikacja reformy emerytalnej nie wpłynie znacząco na

przyszłą wysokość świadczenia, oznacza ona zmniejszenie obciążenia dla finansów publicznych. W sytuacji, w której wydatki związane z wypłacaniem emerytur w dużym stopniu wypierały inwestycję w inne programy polityki społecznej, częściowe „uwolnienie” tych wydatków przez zwiększone dochody ZUS mogłoby otworzyć drogę rozwoju innych programów polityki społecznej. W rezultacie jednak głównym celem rządu było zmniejszenie deficytu budżetowego, również w związku z procedurą nadmiernego deficytu, z której Polska wyszła dopiero w maju 2015 roku, po sześciu latach.

2. Nie rozwiązano problemu zatrudnienia prekaryjnego i bezrobocia osób młodych. Po tymczasowym wprowadzeniu reform uelastyczniających rynek pracy, jako składowej pakietu anty kryzysowego, rząd zdecydował się na podtrzymanie wielu rozwiązań, w tym nowego sposobu rozliczania czasu pracy, który pozwala na mniej korzystne wynagradzanie pracy świadczonej dotąd w godzinach nadliczbo-

wych. Jednym z rezultatów ciągłego uelastyczniania rynku pracy jest nadużywanie zatrudnienia prekaryjnego. Polska pozostaje liderem pod względem intensywności stosowania umów na czas określony. Rząd podjął inicjatywę europejską „Gwarancja dla Młodych”, która angażuje znaczne unijne środki finansowe, jednak w polskim wariantcie inicjatywa ta okresowo finansuje składki na ubezpieczenie społeczne, oferuje również bony stażowe i bony na przesiedlenie, co w dużym stopniu oznacza subsydiowanie pracodawców. W odróżnieniu od innych krajów, środki na finansowanie programu nie zasilą np. bezpośredniego tworzenia miejsc pracy. Jednocześnie spadają również środki na aktywną politykę rynku pracy: w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z dramatycznym spadkiem liczby uczestników szkoleń oferowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy.

3. Kierunek zmian w niektórych dziedzinach polityki społecznej został wyznaczony już podczas rządów pod przewodnictwem PiS.

Za przykład podać można tutaj intensywny rozwój wsparcia rodzin systemem ulg podatkowych, zwłaszcza gdy chodzi o rodziny z co najmniej dwójką dzieci. Wydłużanie urlopów macierzyńskich również rozpoczęto jeszcze za rządów PiS.

4. Wsparcie dla rodzin w postaci ulg podatkowych jest obecnie jednym z ważniejszych instrumentów polityki społecznej wpływającej na dochody rodzin. Jest to polityka bardzo kosztowna, a co więcej, w wariantcie braku „negatywnego” opodatkowania najbiedniejszych, jest to również instrument służący głównie klasie średniej, której dochody pozwalały na znaczącą wysokość odliczeń. Rząd zdecydował się na stopniowe rozszerzenie tego instrumentu prawdopodobnie również ze względu na grupę społeczną, która najbardziej z niego korzysta,

a która stanowi zarazem w znacznej części elektorat PO. Lepszym rozwiązaniem mogłoby być powszechne świadczenie rodzinne przysługujące każdemu dziecku.

5. Koalicja PO-PSL prawdopodobnie najbardziej skupiła się na reformach polityki rodzinnej, zarówno jeśli chodzi o wzrost nakładów na świadczenia rodzinne i rodzicielskie, jak i stworzenie prawnych i finansowych ram wsparcia dla rozwoju usług opiekuńczych i wczesnej edukacji. Zmiany wydłużające łączny okres urlopów związanych z rodzicielstwem można ocenić jako formę opłacenia pracy opiekuńczej, wcześniej bowiem kobiety po urlopie macierzyńskim musiały przedłużyć przerwę w pracy, korzystając z prawa do zasadniczo bezpłatnego urlopu wychowawczego. Wiele z tych zmian ma głównie **charakter pronatalistyczny**, zwłaszcza jeśli chodzi o nowe, bezwarunkowe świadczenie rodzicielskie. Jednocześnie **kierunek tych reform nie podważa tradycyjnego podziału ról w rodzinie**, ponieważ rząd nie zdecydował się na wprowadzenie znaczących zachęt dla ojców do korzystania z urlopów rodzicielskich, jeśli pominiemy dwutygodniowy urlop ojcowski. Największym sukcesem rządu w szeroko pojętej polityce rodzinnej jest upowszechnienie wczesnej edukacji: w ostatnich ośmiu latach poziom uprzeszkolnienia wzrósł o kilkadziesiąt punktów procentowych. Było to możliwe głównie dzięki stopniowemu wprowadzaniu uprawnień do miejsca w przedszkolu dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat i dzięki wsparciu tego uprawnienia bezpośrednim współfinansowaniem z budżetu państwa. Na to posunięcie rząd nie zdecydował się w przypadku usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3, co jest prawdopodobnie przyczyną bardzo umiarkowanego sukcesu działań w tym zakresie.

6. Na zmiany bądź dostosowania w polityce społecznej wpływ miało prawodawstwo unijne bądź ogólnoeuropejskie, jak i dostępność funduszy strukturalnych. Dotyczyło to zarezerwowania dwóch z 36 miesięcy urlopu wychowawczego dla jednego z rodziców (czyli 1 miesiąca dla ojca), w odpowiedzi na konieczność wdrożenia zapisów Dyrektywy o urlopie rodzicielskim. Pod wpływem decyzji Komisji Europejskiej upowszechnieniowy został dostęp do antykoncepcji awaryjnej (pigulka ellaOne), którą można nabywać obecnie bez recepty. Polska musiała również wprowadzić przepisy regulujące stosowanie metody *in vitro* – za brak takich przepisów mogłyby grozić kary finansowe. Między innymi dzięki środkom Komisji Europejskiej na walkę z bezrobociem młodych rząd postanowił zająć się problemem niskiej jakości zatrudnienia. Co więcej, rozwój wczesnej edukacji i usług opiekuńczych, system szkoleń dla osób poszukujących pracy, czy wiele inicjatyw lokalnych nie miałyby miejsca bez środków z unijnych funduszy strukturalnych bądź środków na programy zatrudnienia dla osób młodych. Można się zastanowić, czy do powyższych zmian w ogóle doszłoby, gdyby nie impuls pochodzący z Unii Europejskiej. Za wyłamanie się z tej biernego postawy rządu uznać należy jednak ratyfikację konwencji antyprzemocowej Rady Europy. **Liczne reformy zostały wprowadzone w ostatnim roku rządów koalicji, a niektóre projekty nie doczekają się już realizacji.** Za reformy „na ostatnią chwilę” należy uznać wprowadzenie nowego, kosztownego świadczenia rodzicielskiego, podniesienie progów świadczeń rodzinnych, wprowadzenie zasady „złotówka za złotówkę” czy dostrzeżenie problemu opieki nad osobami starszymi. **Nierozwiązaną sprawą pozostaje sytuacja opiekunów osób niesamodzielnych, zwłaszcza**

dorostych. Projekt Ministerstwa Pracy, na procedowanie nad którym i tak nie starczy już czasu, miał ujednoczyć świadczenie dla osób opiekujących się niepełnosprawnymi dziećmi i osobami dorosłymi i miał różnicować jego wysokość ze względu na wiek osoby niesamodzielnej. Projekt ten wzbudzał jednak kontrowersje i nie spotkał się z jednoznaczną akceptacją środowisk opiekunów. Na podpis prezydenta oczekuje ustawa wprowadzająca program budowy mieszkań pod wynajem, którą przyjęto dopiero na początku września 2015.

7. Raport Najwyższej Izby Kontroli, dotyczący oceny polityki rodzinnej rządu, zwrócił uwagę na **brak spójnej, konsekwentnie realizowanej wizji tej polityki, opartej na jej okresowej ewaluacji.** Należałoby się zgodzić z NIK, zwłaszcza jeśli chodzi o fragmentaryczność rozwiązań, brak stosowania spajającej te reformy perspektywy czy też działań dostosowawczych. Jeśli celem rządu jest np. podwyższenie wskaźników dzietności, to wprowadzenie konkretnego instrumentu polityki powinna poprzedzać dokładna analiza postaw Polaków, a wdrażanie nowego instrumentu powinno być monitorowane, z częstymi ocenami efektów implementacji. Nie można również ignorować łącznego oddziaływania poszczególnych rozwiązań – np. słabe wsparcie dla rozwoju żłobków i jednoczesne wprowadzenie tzw. rocznych urlopów rodzicielskich, sprawiły, że samorządy decydowały się na ograniczanie dostępności oddziałów dla dzieci poniżej 1. roku życia. Mimo znacznego wzmocnienia systemu wsparcia dla rodzin z dziećmi, poszczególne reformy wydają się nieco fragmentaryczne, wprowadzane doraźnie, podporządkowane cyklowi wyborczemu.

Podsumowując, trudno o jednoznaczną ocenę polityki społecznej podczas rządów koalicji

PO-PSL. Na pewno nie jest to model polityki progresywnej, nie jest to również polityka społeczna oparta na spójnej, dalekosiężnej wizji, choć jeśli chodzi np. o wsparcie dla ro-

dzin, to ostatnie osiem lat należy uznać za okres znacznej poprawy. Pozostaje pytanie, na ile reformy, które udało się już wprowadzić, mogą okazać się nieodporne na zmiany polityczne.

Bibliografia

- Bebel, Anna (2014). Wspieranie rodzin wielodzietnych przez samorzządy lokalne – przykład karty dużej rodziny. W: Problemy współczesnej ekonomii – tom 1. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 35.
- Bobrowicz Alicja (2014). Warszawa likwiduje ponad 200 miejsc dla niemowlaków w żłobkach. Dlaczego?, „Gazeta Wyborcza” 31.05.2014.
- Czapiński, Janusz, Tomasz Panek (2014). Diagnostyka Społeczna. Badanie jakości życia Polaków. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Warszawa.
- Escudero, Verónica, Elva López Mourelo (2015). The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. Międzynarodowa Organizacja Pracy: Genewa.
- GUS (2014), „Żłobki i kluby dziecięce w 2013 r.”, Główny Urząd Statystyczny: Warszawa.
- MPiPS (2014). Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Warszawa.
- Myck, Michał, Maciej Kundera i in. (2015a). Dwie kadencje w polityce podatkowo-świadczeniowej. Raport Przedwyborczy. CenEA: Szczecin.
- Myck, Michał, Maciej Kundera i in. (2015b). VAT w wydatkach gospodarstwach domowych. Konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. Raport przedwyborczy CENEA 26/02/2015. CenEA: Szczecin.
- NIK (2015), Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli. Najwyższa Izba Kontroli: Warszawa.
- Rękas, Magdalena (2014). Wsparcie rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w Polsce w latach 1992–2013. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 37 (1/2014).
- Szelewa, Dorota (2015). Polityka rodzinna w Polsce po 1989 roku: od familializmu prywatnego do publicznego?. W: R. Hryciuk i E. Korolczuk (red.), Niebezpieczne związki. Macierzyństwo, ojcostwo i polityka, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej to wspólne przedsięwzięcie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Międzynarodowe Centrum ds. Badań i Analiz ICRA. Celem projektu jest popularyzacja progresywnych idei w obszarze polityki społecznej przy użyciu argumentów naukowych. Przewodnym motywem cyklu jest wielowymiarowa analiza polityki społecznej: w kontekście międzynarodowym, w stosunku do innych obszarów polityki publicznej oraz w różnych horyzontach czasowych. Każdemu tematowi poświęcane jest seminarium z gościem-ekspertem, które jest otwarte dla szerokiej publiczności, oraz ekspercka publikacja, zawierająca rekomendacje dla polityki społecznej.



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie
z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:
Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub
Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2015 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta jest
zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autorzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji.
Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji
im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2015

ISBN 978-83-64062-09-4

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin
Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".