

Porównanie wybranych europejskich rozwiązań z zakresu minimalnego dochodu gwarantowanego

PATRYK KAŁOWSKI

doktorant Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW

STRESZCZENIE: *Artykuł skupia się na porównaniu rozwiązań z zakresu dochodu gwarantowanego w Polsce, Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji oraz przyporządkowaniu ich do modelu polityki społecznej, który zdaniem autora najbardziej pasuje do danego systemu. Tekst otwiera krótki opis głównych modeli polityki społecznej, w których autor umieszcza systemy dochodu gwarantowanego. W artykule zaprezentowano wyniki własnego badania porównawczego przeprowadzonego przez autora, które stanowiło część badawczą jego pracy magisterskiej. Najważniejszym wnioskiem z badania porównawczego jest stwierdzenie, iż rozwiązania na rzecz dochodu gwarantowanego nie zawsze są w pełni zgodne z modelem polityki społecznej danego państwa. Autor ukazał to na przykładzie Francji, której świadczenie mające na celu zapewnianie dochodu gwarantowanego łączy ze sobą (przynajmniej w teorii) elementy socjaldemokratyczne oraz konserwatywno-korporacyjne.*

SŁOWA KLUCZOWE: *model polityki społecznej, dochód gwarantowany, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Polska, komparatystyka, analiza porównawcza*

Wstęp

Celem artykułu jest porównanie systemów gwarantujących podstawowy dochód obywatelom w Polsce, Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Powstał on na podstawie analizy literatury i aktów prawnych, w której wykorzystano metodę porównawczą wybranych rozwiązań z zakresu dochodu gwarantowanego we wskazanych państwach.

Porównania wybranych systemów dokonano na podstawie następujących kryteriów: zarządzanie systemem, podstawowe i dodatkowe kryteria związane z nabyciem prawa do świadczenia, kwoty świadczeń (hojność systemów), przewidziane wyłączenia i zwolnienia dochodowe, okres wypłaty świadczenia oraz dodatkowe uprawnienia świadczeniobiorców.

Porównawcza analiza europejskich systemów minimalnych gwarancji dochodowych

Do analizy zostały wybrane rozwiązania na rzecz dochodu gwarantowanego wprowadzo-

ne w czterech państwach, z czego trzy są typowymi państwami reprezentującymi modele¹ polityki społecznej w typologii G. Espinga-Andersena: Francja (reżim konserwatywno-korporacyjny), Wielka Brytania (reżim liberalny) oraz Szwecja (reżim socjaldemokratyczny). Z kolei wybór Polski miał na celu ukazanie jedno z państw postkomunistycznych na tle Europy. Oficjalne wstąpienie Polski do UE 1 maja 2004 r. oznaczało nie tylko pewnego rodzaju dojrzałość naszego kraju, ale także zobowiązanie do włączania w krajowe ramy prawne poszerzającego się *acquis communautaire*. W jego ramach są zawarte m.in. pewne zasady i wartości, którym polska polityka społeczna powinna dawać wyraz w swoich rozwiązaniach prawnych. A jednym z elementów współczesnej polityki społecznej jest właśnie dochód gwarantowany.

Modele polityki społecznej

W europejskiej polityce społecznej wyróżnia się trzy modele: liberalny (marginalny), konser-

¹ Będę tego sformułowania używał zamiennie ze słowem „model”. W gruncie rzeczy są to synonimy, chociaż w odniesieniu do typologii G. Espinga-Andersena używa się raczej określenia „reżimy polityki społecznej”.

serwatywno-korporacyjny (wydajnościowy) oraz socjaldemokratyczny (instytucjonalno-redystrybucyjny)².

Model liberalny jest nastawiony na wspieranie tylko dobrze wyselekcjonowanej, naprawdę najsłabszej i nieradzącej sobie na rynku grupy obywateli. Jest silnie związany z liberalizmem i koncepcją „państwa-stróża”. Państwo takie w jak najszerszym stopniu umożliwia obywatelom działanie (a więc i troskę o samego siebie), a ingeruje tylko wtedy, jeżeli jest to naprawdę niezbędne i po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości.

W modelu tym najważniejszym kanałem realizacji polityki społecznej jest rynek prywatny oraz rodzina. To na tych sektorach spoczywa gros odpowiedzialności. Dominuje tu przekonanie, iż każdy obywatel jest w pełni racjonalną i świadomą jednostką oraz sam wie najlepiej, jak o sobie zadbać, czego potrzebuje i jak to osiągnąć.

Państwowa polityka społeczna jest mocno ograniczona i skupia się na wspieraniu precyzyjnie wyselekcjonowanych grup, które można określić jako „upośledzone rynkowo” lub „nie dostosowane rynkowo”³. Oznacza to, że mają one najsłabszą pozycję (finansową) i nie są w stanie samodzielnie, o własnych siłach i dochodach zaspokoić wszystkich społecznie ważnych potrzeb na chociażby minimalnym, lecz wciąż godziwym poziomie, który nie zagrażałby życiu i zdrowiu jednostki ludzkiej. Wsparcie socjalne jest przede wszystkim zależne od testu dochodów.

Działania realizowane przez państwo kształtujące swoją politykę społeczną według tego modelu mają charakter raczej aktu łaski i dobrej woli. Model liberalny celowo ogranicza rozmiar pomocy, gdyż wedle jego logiki i założeń wszelka polityka społeczna prowadzi do rozleniwienia obywateli i osłabia ich odpowiedzialność. Ponadto znaczna grupa obywateli jest w stanie poradzić sobie o własnych siłach, bez wsparcia ze strony państwa. Zwiększanie budżetu na cele społeczne oznacza zmniejszenie środków na cele gospodarcze oraz

zwiększenie obciążeń pracowniczych (koszty pracy)⁴.

Kolejnym modelem polityki społecznej jest **model korporacyjno-konserwatywny**, zwany także **motywacyjnym**. Proponowana w tym modelu wizja to nie „państwo-stróż”, lecz socjalna gospodarka rynkowa. Tak jak w poprzednim modelu rola rynku jest ważna, ale państwo czyni większe i odważniejsze kroki. Niemniej jednak wszystkie działania państwowe są dokonywane i planowane z poszanowaniem reguł swobodnej gry rynkowej i są obliczane w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu tą grę zakłócać. Powinny także wspierać rozwój gospodarczy.

Najważniejszym elementem polityki społecznej w tym modelu są ubezpieczenia społeczne. Są one bardzo dobrze rozwinięte, jednak pozostawiona jest sfera wolności dla obywateli i rynku. Tak jak w modelu liberalnym, to na obywatelach ciąży ciężar troski o własny los. Państwo jednak oferuje wsparcie w szerszej postaci, ale nie bezwarunkowo – oczekuje się w zamian za to opłacenia składki ubezpieczeniowej.

Głównym kryterium decydującym o przyznaniu pomocy jest pozycja obywatela na rynku pracy – w postaci stażu. Dochody najczęściej mają rolę pośrednią – wraz ze wzrostem wynagrodzenia za pracę obywatel odprowadza wyższą składkę na ubezpieczenia społeczne. Pomoc społeczna pełni rolę uzupełniającą.

Model motywacyjny odznacza się szerokim zakresem wsparcia – wysoce rozwinięte ubezpieczenia społeczne zapewniają ochronę w razie zajścia wielu ryzyk socjalnych – ale wysokość tej pomocy zależy przede wszystkim od starań własnych obywateli. Przez opłacanie stosownych składek „wykupują” oni sobie wsparcie. Może być ono realizowane przez państwo (wiele instytucji ubezpieczeniowych, zwłaszcza tych, do których przynależność jest obligatoryjna z mocy prawa, jest kontrolowana i zarządzana przez państwo) lub przez rynek (często istnieją też prywatne zakłady ubezpieczeń, do których przynależność jest już dobro-

² Za: M. Książkowski, *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 56.

³ Oba określenia są utworzone przez autora niniejszego artykułu.

⁴ Za: M. Książkowski, *Wspólnie czy osobno?...*, op. cit., s. 57–59.

wolna) lub metodą mieszaną (przykładowo państwo może nakazać obywatelom posiadanie ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia, ale obywatele mają wybór między podmiotem państwowym a prywatnymi – mechanizm ten, w odniesieniu do ryzyka starości, w naszym kraju jest znany jako tzw. trzeci filar – OFE, które miały być dobrowolnymi „emeryturami dodatkowymi”)⁵.

Ostatnim modelem jest **model socjaldemokratyczny**. Jest on popularny zwłaszcza na północy Europy, w krajach skandynawskich. Dominującą rolę w tym modelu polityki społecznej odgrywa państwo wraz ze społecznościami lokalnymi (społeczeństwem). Polityka społeczna nie jest szkodliwa, ale wręcz korzystna i opłacalna. Wynika to z następującej logiki: dobrze wykształcony, zdrowy i szczęśliwy obywatel jest wydajnym, zadowolonym i zmotywowanym pracownikiem. Dlatego też w państwach zorientowanych socjaldemokratycznie dąży się do zapewnienia godziwego poziomu życia dla wszystkich. Państwo jest gwarantem zaspokajania wszystkich społecznie ważnych potrzeb, a hojna ręka państwa przez szeroki wachlarz działalności prosocjalnej stara się zastąpić mechanizmy rynkowe.

Wszystko to wyrasta z przekonania, że skoro problemy społeczne są „wynikiem ubocznym” działania społeczeństwa, to właśnie społeczeństwo powinno dążyć do ich rozwiązywania. Państwo to przede wszystkim społeczeństwo, pewna forma organizacji życia społecznego, a zatem państwo powinno je wspierać w tym słusznym i społecznie przydatnym celu.

Najważniejszym elementem polityki społecznej w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym są świadczenia o charakterze zaopatrzeniowym. Obejmują one swoim zakresem podmiotowym przynajmniej większość mieszkańców. Ważne są też bardzo dobrze rozwinięte usługi socjalne, dzięki którym obywatele otoczeni są państwową (a więc społeczną) opieką niemal w każdej sferze życia, od kołyski aż po sam grób.

Model socjaldemokratyczny stawia na powszechność. Państwo szeroko ingeruje w grę sił rynkowych, aby swoją opieką wspierać każdego obywatela. Ci z kolei ponoszą wielkie ciężary, głównie w postaci podatków. Charakterystyczny dla tego modelu jest szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy prowadzonej polityki społecznej oraz uznanie za „złoty standard” poziomu życia klasy średniej. Środek to nowa podstawa. Wszystko poniżej to ubóstwo. Wysokie wsparcie społeczne jest łatwo dostępne, gdyż jest swego rodzaju społeczną pokutą za wady, błędy i wynaturzenia wynikające z życia społecznego (np. bezrobocie czy ubóstwo). Społeczeństwo w ramach „przeprosin” wyciąga rękę na zgodę – rękę wypelnioną bogatym pakietem świadczeń socjalnych⁶.

Wszystkie trzy omówione modele są najważniejszymi i najbardziej typowymi modelami wśród państw europejskich. W praktyce jednak żadne z państw nie prowadzi polityki społecznej w pełni według założeń któregoś z tych modeli. Elementy tych modeli wzajemnie się przeplatają. Rozwiązania z jednych krajów podlegają dyfuzji do innych, czasem o zupełnie inaczej zorganizowanej polityce społecznej.

Zresztą sama Unia Europejska jest też pewnym forum wymiany idei i pomysłów. Nierzadko pewne rozwiązania zostały zalecone w taki czy inny sposób państwom członkowskim. Unia ma dość rozległe kompetencje w zakresie kształtowania krajowych polityk społecznych. To bardzo ważny czynnik wpływający nie tylko na teraźniejszość polityki społecznej, ale i na jej przyszłość. Nie można zapomnieć o tym i rozpatrywać państw członkowskich UE bez wglądu na dorobek Unii Europejskiej. Dlatego też mówi się obecnie nawet o europejskim modelu polityki społecznej (europejskim modelu socjalnym)⁷. Wyrasta on z powojennych wartości i przekonań.

Mimo wielu podejść do polityki społecznej, nawet w obrębie jednego jej modelu, wciąż da się zauważyć i wychwycić pewne elementy

⁵ Ibidem, s. 59–62.

⁶ Ibidem, s. 62–64.

⁷ Ibidem, s. 69.

wspólne. Autor uważa, iż to one są głównymi członami tego ponadnarodowego, europejskiego modelu polityki społecznej.

M. Książkowski wyróżnił trzy główne cechy tego modelu⁸:

- 1) specyficznie rozumiana zasada sprawiedliwości społecznej (prawo każdego obywatela do otrzymania pomocy w razie popadnięcia w trudną sytuację życiową – praktyczną realizacją takiego rozumienia tej zasady jest szeroko akceptowana i w różnej formie wdrożona idea minimalnego dochodu gwarantowanego);
- 2) przekonanie o pozytywnej roli polityki społecznej jako jednej z czynników wzrostu i postępu gospodarczego i społecznego;
- 3) duża rola dialogu społecznego, także na najwyższym, unijnym poziomie.

Mimo pluralizmu modelowego w zakresie polityki społecznej, istnieje więc pewien consensus i elementy łączące te z pozoru zgoła odmienne sposoby myślenia i działania społecznego w coś szerszego i bardziej spójnego. Trzy różne modele niejako łączą się w jeden „supermodel” – model unijny. Niewykluczone, iż w przyszłości wspólnotowa wizja polityki społecznej jeszcze bardziej się skryształizuje i będzie bardziej widoczna. Jest to bardzo ważny element socjalnego wymiaru integracji europejskiej, która ma korzenie gospodarcze.

Systemy MIS⁹

– przyporządkowanie modelowe

Wielka Brytania

Każdy z zaprezentowanych systemów minimalnego dochodu gwarantowanego można przyporządkować do modelu polityki społecznej najbardziej w nim dominującego.

System brytyjski (*Income Support*) jest zdecydowanie mocno osadzony w marginalnej tradycji prowadzenia polityki społecznej. Przemawia za tym precyzyjne i dokładne określenie adresatów świadczenia (a więc wąski i wyjątkowo szczegółowy zakres podmiotowy). Są to tylko osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze go-

dzin. Ponadto sprawdzany jest też dochód osoby zainteresowanej. System związany z wyłączeniami oraz zwolnieniami dochodowymi jest wyjątkowy i zupełnie odmienny od podobnych rozwiązań w innych przeanalizowanych krajach. Trudno go przyporządkować do konkretnego modelu. *Income Benefit* jest wsparty zasiłkiem mieszkaniowym *Housing Benefit*. Dzieli z nim zresztą sporą część regulacji prawnych.

Specyfiką brytyjskiego *Income Support* jest właśnie precyzyjna i szczegółowa adresacja świadczenia oraz jego tygodniowy wymiar.

Francja

Francuskie *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) i jego zmodyfikowana wersja *Revenu de Solidarité Active* (RSA) są przykładem systemu funkcjonującego w modelu konserwatywno-korporacyjnym. Trzeba wspomnieć, iż RSA jest zreformowanym następcą RMI. W zasadzie mowa jest o tym samym świadczeniu (RMI), które przeszło znaczną reformę.

Patrząc na ten system całościowo, nie sposób zauważyć pewnej specyficznej logiki, która jest isticie socjaldemokratyczna w swej naturze. RSA zakłada, iż obywatel „wypadł” ze społeczeństwa. Jest to konsekwencja jego ubóstwa – nie ma on wystarczających dochodów, by podtrzymywać swoje więzi ze społeczeństwem na odpowiednim, godziwym poziomie. Potrzebna jest więc interwencja socjalna mająca na celu zapewnienie tej osobie środków niezbędnych nie tylko do tego, by przetrwała, ale także by mogła korzystać z oferty społecznej (np. dostęp do mediów czy komunikacji). Działania podjęte przez państwo mają bardzo szeroki zakres przedmiotowy.

Samo świadczenie pieniężne jest tylko jednym z elementów tej interwencji. Obywatel po podpisaniu tzw. umowy włączenia otrzymuje ogromny pakiet pomocowy. Szerokie zakresy przedmiotowy i podmiotowy świadczenia są typowe dla modelu instytucjonalno-redystrybucyjnego.

Nie wolno też zapomnieć o szerokim pakiecie świadczeń dodatkowych. Stanowią one

⁸ Ibidem, s. 69–70. Tam też zawarto szersze omówienie tych cech.

⁹ Skrót MIS oznacza *Minimal Income Support* – minimalne wsparcie dochodowe, minimalne gwarancje dochodowe.

dotatkowe uprawnienia beneficjentów RMI/RSA. Ta „szlachetna paczka” od państwa francuskiego jest wzbogacona o 3 elementy, m.in. bezpłatny dostęp do służby zdrowia (na zasadach identycznych, jak obywatele opłacający stosowną składkę)¹⁰.

RMI jest świadczeniem o bardzo socjaldemokratycznej naturze. Państwo podaje obywatelowi nie tylko pomocną dłoń, ale wręcz obie pomocne dłonie. W żadnym z przeanalizowanych przypadków nie odnotowana została tak bardzo szeroka pomoc.

W 2009 r. weszła w życie ustawa zmieniająca RMI w RSA. Jest to jeden z elementów szerszej reformy w ramach francuskiej polityki społecznej. Wzmocniono bodźce stymulujące do znalezienia pracy, a także wiele „nagród” za znalezienie nowego zatrudnienia (np. 1000 euro nagrody za podjęcie nowej pracy).

RSA wprowadza więc konserwatywno-korporacyjne elementy do systemu RMI. Wiele nowych rozwiązań ma na celu wzmocnienie motywacji u świadczeniobiorców. W efekcie we francuskiej odmianie minimalnego dochodu gwarantowanego mocno wyróżniają się elementy instytucjonalno-redystrybucyjne (które znacząco dominowały w pierwotnej wersji RMI), a w 2009 r. pojawiły się elementy modelu motywacyjnego, które mają na celu zmotywowanie obywateli do powrotu na rynek pracy.

Szwecja

Szwedzki system (*socialbidrag*) cechuje się ciekawą, socjaldemokratyczną logiką. Szwedzi wychodzą z założenia, że to społeczeństwo jest przyczyną niepowodzeń jednostki, a zatem jest jej winne pewną rekompensatę. Wsparcie dochodowe dla obywateli jest tą formą wynagrodzenia.

System jest też zorientowany na wsparcie kolektywne. Społeczeństwo lokalne¹¹ jest stroną udzielającą pomocy, zaś świadczenie przyznawane jest na gospodarstwo domowe. Stanowi to nieco odmienną logikę niż w pozostałych systemach (choć efekt w gruncie rzeczy

jest dokładnie ten sam). To także jest zabarwione modelem socjaldemokratycznym.

Innym socjaldemokratycznym elementem jest brak ograniczeń związanych z narodowością lub okresem zamieszkiwania. Innymi słowy, teoretycznie każdy przybysz może już od pierwszego dnia pobytu pobierać *socialbidrag*¹².

Same założenia systemu szwedzkiego są mocno związane z modelem instytucjonalno-redystrybucyjnym. System zawiera w sobie również wyczuwalną domieszkę modelu liberalnego. Jest prawdziwą „ostatnią deską ratunku” – obywatel musi wyczerpać wszystkie możliwości poprawy własnej sytuacji, włącznie ze spieniężeniem swojego majątku (np. samochodu, jeżeli nie jest mu potrzebny do pracy).

Ponadto dla młodych, bezrobotnych świadczeniobiorców są przewidziane szkolenia i inne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Tu znowu mamy element liberalny lub konserwatywno-korporacyjny.

Socialbidrag jest systemem o socjaldemokratycznych podstawach, zwłaszcza od strony teoretycznej i aksjologicznej, ale wzmocniony został o dodatkowe akcenty bardziej charakterystyczne dla modelu liberalnego bądź motywacyjnego (np. wymóg pracy bądź jej poszukiwania podczas pobierania świadczenia). Dąży się więc do podtrzymania więzi z rynkiem pracy, choć dzieje się to w zupełnie inny sposób, iż we Francji.

Polska

Polski system pomocy społecznej opiera się przede wszystkim na dwóch świadczeniach: zasiłku stałym i zasiłku okresowym. Cel przyznania tych świadczeń, tak jak całego systemu pomocy społecznej, wydaje się być zakorzeniony w liberalnym podejściu do polityki społecznej. Został on zawarty w ustawie o pomocy społecznej¹³ w następującym brzmieniu: [...] *umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne upraw-*

¹⁰ Element ten jest powszechnym „gratisem” w systemach dochodu gwarantowanego. Wśród analizowanych państw jedynym wyjątkiem jest Polska.

¹¹ Gmina (szw. *Kommuner*).

¹² Szwedzka nazwa świadczenia. Po polsku brzmi to mniej więcej jak wsparcie dochodowe.

¹³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU 2004, nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

nienia, zasoby i możliwości. Oznacza to, iż pomoc społeczna jest, tak jak brytyjskie *Income Support*, „ostatnią deską ratunku”. Wsparcie płynące z systemu powinno więc trafiać do osób, które własnymi siłami nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb.

Krąg potencjalnych adresatów zasiłków jest mocno zawężony z powodu niskich progów dochodowych uprawniających do skorzystania ze świadczenia. Oznacza to, że – przynajmniej teoretycznie – pomoc powinna płynąć do jednostek bezrobotnych, które wyczerpały swoje uprawnienia związane z zasiłkiem dla bezrobotnych. Jest to adresacja pośrednia – nie jest tak jasna i czytelna, jak w przypadku brytyjskiego *Income Support*. Niemniej jednak można to uznać za ruch inspirowany marginalnym modelem polityki społecznej.

Polski system ma też nieco zapisów „proaktywnościowych” w części ogólnej ustawy o pomocy społecznej, ale są one raczej na dalszym planie. Polski system minimalnych gwarancji dochodowych jest bardzo skromny i wpisuje się w liberalną odmianę polityki społecznej. Wiele jego elementów odbiega od dość powszechnych europejskich norm, np. waloryzacja świadczeń i kwot dochodowych odbywa się co trzy lata (podczas gdy europejską normą jest coroczna weryfikacja kwot i progów). Ponadto promuje bierność i w praktyce nie zachęca do działania – elementy rozleniwiające nie są cechami żadnego modelu. Nawet w socjaldemokratycznym modelu prowadzenia polityki społecznej są pewne rozwiązania skłaniające obywateli w potrzebie do jednoczesnego świadczenia pracy i uzupełniania dochodów z pracy świadczeniami (co szczególnie wyraźne jest w Szwecji, gdzie *socialbidrag* jest przyznawany tylko osobom pracującym).

Podsumowanie

Wśród wybranych państw dominują dwa modele polityki społecznej w odniesieniu do ich systemów minimalnych gwarancji dochodowych. Polska i Wielka Brytania mają liberalne rozwiązania w tym zakresie, zaś Francja i Szwecja cieszą się systemami socjaldemokratyczno-korporatywnymi. Jest to dość specyficzna mieszanka elementów z modelu socjal-

demokratycznego (szczególnie warstwa aksojologiczno-ideowa) oraz konserwatywno-korporatywnego (dążenie do podtrzymywania więzi z rynkiem pracy). Zarówno w Szwecji, jak i we Francji obywatel (przynajmniej w teorii) nie dostaje pieniędzy za nic, za istnienie. Dąży się do przywrócenia go na rynek pracy lub wsparcia jego niewystarczających dochodów pochodzących z pracy.

Cztery kraje, ale w zasadzie tylko dwa różne systemy logiki (ukazana została pewna zbieżność logiki szwedzkiej i francuskiej, przynajmniej na gruncie wartości i kierunku działań). Doprowadziło to do powstania dwóch modeli: marginalnego (z polską odmianą „zaniedbana”, która dość „po macoszemu” potraktowała niektóre komponenty systemu) oraz szczególnej mieszanki modelowej: socjaldemokratyczno-korporatywnej, specyficznej dla Francji i Szwecji, choć oczywiście w różnych proporcjach.

Porównanie systemów minimalnego dochodu gwarantowanego

Różnice między systemami zapewniającymi minimalny gwarantowany dochód są widoczne i jeszcze mocniej zaakcentowane na tle ich macierzystych modeli polityki społecznej. Każdy z tych narodowych systemów składa się z wielu elementów. Szczególnemu zawężeniu uległ system francuski, którego zakres przedmiotowy składa się aż z sześciu rodzajów świadczeń (według systemu MISSOC).

Zarządzanie systemem

Od strony zarządzania wszystkie systemy (poza szwedzkim) łączy to, iż są administrowane centralnie przez państwo. Zarządzanie centralne jest łatwiejsze i zapewnia równe warunki wszystkim świadczeniobiorcom. System szwedzki *socialbidrag* jest zarządzany lokalnie, a więc oferuje lepszy poziom dostosowania kwotowego do warunków lokalnych. Ponadto stanowi to wyraz i ucieleśnienie szwedzkiej logiki: problemy społeczne wynikają z działalności społeczeństwa i są jej skutkiem ubocznym, stąd odpowiedzialność za nie spoczywa na społeczeństwie. „Lokalizm” (przeniesienie zarzą-

dzania świadczeniem na poziom lokalny) tego świadczenia jest tym bardziej unikatowy, gdyż wszystkie inne świadczenia oferowane przez szwedzkie *welfare state* są administrowane centralnie.

Nie można mówić tu o systemach lepszych bądź gorszych, gdyż wymagałoby to poszerzenia przeprowadzonej analizy o wątek związany z efektywnością instytucji minimalnego dochodu.

Podstawowe warunki nabycia świadczenia

W zasadzie wszystkie te świadczenia mają zbliżone warunki „podstawowe” – brak wymogów związanych z obywatelstwem, ale wymagane jest zamieszkiwanie i przebywanie w danym kraju. System szwedzki wydaje się być bardziej otwarty na wspieranie cudzoziemców niż pozostałe. Co do wieku osoby składającej wniosek, występuje tu consensus. Wszędzie, z wyjątkiem Francji, wymagane jest osiągnięcie pełnoletniości (18 lat). We Francji trzeba legitymować się wiekiem co najmniej 25 lat, chyba że posiada się na utrzymaniu dziecko (lub kobieta jest w ciąży). W takim przypadku kryterium wieku nie obowiązuje. Nie ma w tym przypadku kraju lepszego bądź gorszego, choć należy zaznaczyć, iż kryterium wieku jest surowsze we Francji.

Dodatkowe warunki związane ze świadczeniem

Inna sprawa jest z warunkami dodatkowymi. System polski jest zaadresowany w zasadzie do najuboższych z ubogich (bardzo skromne progi dochodowe). System brytyjski wymaga bycia zatrudnionym na część etatu (świadczenie jest przeznaczone tylko dla osób zatrudnionych w mniejszym wymiarze czasowym niż jeden pełny etat). W Szwecji wymagana jest jakakolwiek praca (nawet jeśli z dochodów z niej nie można się utrzymać na godziwym, minimalnym poziomie) lub jej aktywne poszukiwanie. Podobnie jest zresztą w systemie francuskim. Tu uwidacznia się specyfika systemowa.

Najlepszymi od strony proponowanych rozwiązań wydają się być systemy francuski i szwedzki. W zasadzie na tym polu są sobie równe. Najgorszy jest system polski – świad-

czenia są trudno dostępne i w ogóle nie dążą do podtrzymania więzi z rynkiem pracy. Ponadto rozleniwiają beneficjentów i nie wspierają ich w inny sposób. Z drugiej strony są jednak pewne obligacje świadczeniobiorców do współdziałania ze służbami społecznymi, ale jest to bardzo miękka regulacja.

Systemy wyłączeń i zwolnień dochodowych

Różne są też podejścia systemów do majątku osób zainteresowanych otrzymywaniem świadczenia. Co do zasady jednak z reguły uwzględnia się wszystkie dochody i cały majątek. Są oczywiście przewidziane rozmaite wyłączenia i zwolnienia dochodowe. System francuski jest w tym zakresie niezwykle szczegółowy i skrupulatny. Uwzględniane są nawet zyski wynikające z obiadu serwowanego w miejscu pracy.

Brytyjskie zasady związane z *Income Support* odznaczają się specyficznymi zwolnieniami z pensji (rzeczywisty dochód osoby aplikującej jest pomniejszany o pewną kwotę jej zarobków, tak jakby ta osoba zarabiała o tyle funtów mniej). Drugą cechą brytyjskiego systemu jest pomijanie mieszkania, w którym mieszka dana osoba/rodzina (chyba że standard mieszkania jest zbyt wysoki w ocenie pracownika socjalnego). Trzecią cechą specyficzną jest próg kwoty wartości kapitału i dochodów. Przekroczenie tej linii oznacza niemożność ubiegania się o świadczenia.

Z kolei *differentia specifica* szwedzkiego podejścia jest możliwość nakazu sprzedaży niektórych posiadanych dóbr (często oczekuje się sprzedaży samochodu). Można to potraktować jako ostatnią możliwość zadbania o własny byt przed skorzystaniem z pomocy społecznej. Ponadto wyłączone z dochodu i majątku są przedmioty związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb (w tym np. telewizor).

Polski system jest bardzo skromny i oferuje tylko możliwość wyłączenia z dochodów przyjmowanych świadczeń alimentacyjnych oraz zasiłku dla bezrobotnych.

System francuski jest najbardziej rozwinięty i najbardziej uszczegółowiony, przez co zapewne pozwala na oszacowanie dochodu z dość wysoką precyzją. Z kolei szczególnie ciekawą

oraz pozytywną cechą rozwiązań angielskich są wspomniane wcześniej zwolnienia z dochodów z pracy. Jest to kolejny *workfare*'ony element w tym systemie.

Najmniej wyłączeń i zwolnień dochodowych jest przewidzianych w polskim systemie pomocy społecznej.

Warto szczególnie wyróżnić brytyjski *Income Support* za system zwolnień i wyłączeń dochodowych, którego specyfika wspiera pracę osób o słabszej pozycji na rynku pracy (one i tak zarabiają z reguły mniej), gdyż nie są zatrudnione na pełnym etacie i łatwiej im jest uzyskać wsparcie od państwa, ponieważ ich pensja jest traktowana tak jakby była skromniejsza o te kilka – kilkanaście funtów tygodniowo). Najgorszym, po raz kolejny, okazuje się system rozwiązań polskich ze względu na bardzo skromny katalog zwolnień i wyłączeń dochodowych.

Hojność systemów minimalnego dochodu gwarantowanego

Warto też porównać i zestawić ze sobą hojność tych systemów świadczeń. Wszystkie kwoty (w euro) – zaokrąglone do wartości całkowitych – pochodzą z systemu MISSOC.

System francuski (RMI, a obecnie RSA) cechuje się logiką wyrównawczą. Dochód świadczeniobiorcy nie może przekraczać pewnego progu i jest do tego progu uzupełniany. Kwota zasiłku to w zasadzie kwota różnicy między progiem a dochodem. We Francji maksymalny wymiar świadczenia wynosi (tj. wartość progu dochodowego) od 500 euro (osoba samotna) do 1250 euro (para z trojgiem dzieci).

System polski oferuje dwa świadczenia: zasiłek stały oraz zasiłek okresowy. Różnią się one także pod względem kwotowym. Zasiłek stały może być przyznany w minimalnej wysokości 7 euro (nigdy nie może być niższy niż ta kwota), zaś jego górny limit wynosi 127 euro. Zasiłek okresowy ma niższe wartości: od minimalnych 5 euro do 101 euro. W obu przypadkach decyzję o kwocie świadczenia podejmuje pracownik socjalny¹⁴.

Szwedzki *socialbidrag* jest dość skomplikowany do obliczenia. Szczególną uwagę przykuwa uwzględnienie sytuacji aż 8 kategorii wiekowych dzieci. Wraz z wiekiem rosną też potrzeby dzieci, stąd też „dziecięcy” wymiar dochodu gwarantowanego jest podwyższany. W ostatecznym rozrachunku kwota świadczenia wynosi od 423 euro (osoba samotna) do 1600 euro (para z trojgiem dzieci w wieku 8, 10 i 12 lat). Należy przypomnieć, iż dodatkowo mogą być pokryte przez społeczność lokalną np. koszty prądu, dojazdów do i z pracy czy składka związana z przynależnością związkową. Ponadto *socialbidrag* jest administrowany i wypłacany lokalnie. Od lokalnego rynku i możliwości gminy zależy więc ostateczna kwota świadczenia.

System brytyjski przyjmuje inne podejście. Kwota świadczeń wypłacana jest tygodniowo. Składa się z kwoty podstawowej oraz różnych dodatków związanych z trudniejszą sytuacją niektórych kategorii osób (np. emeryci czy osoby niepełnosprawne, w tym dzieci). Kwoty te się wahają od 90 euro na tydzień (osoba samotna powyżej 25. roku życia) do 142 euro (para powyżej 18. roku życia). Dla zapewnienia porównywalności kwoty te zostały przemnożone przez cztery, wynosząc odpowiednio od 360 euro do 568 euro miesięcznie.

Najskromniejszym systemem minimalnego dochodu gwarantowanego jest polski system. Zarówno zasiłki okresowy, jak i stały są najmniej hojnymi świadczeniami wśród przeanalizowanej grupy. Na drugim miejscu jest system brytyjski (*Income Support*), który jest nieco wspierany przez zestaw dodatków do świadczenia głównego. Trzecie miejsce zajmuje szwedzki *socialbidrag*, który także jest wzbogacony o pewną formę dodatków do świadczenia podstawowego. Najhojniejszym dochodem gwarantowanym może się poszczycić Francja. RSA ma bardzo wysoki próg dochodowy, do którego dochód obywatela znajdującego się w potrzebie jest wyrównywany.

Okazuje się zatem, że najbardziej szczodry system wcale nie jest prowadzony przez państwo o socjaldemokratycznej polityce społecz-

¹⁴ Kwoty podaję za MISSOC, <http://missoc.org/index.htm> [baza danych online], ostatnia aktualizacja: 01.07.2014. W celu zapewnienia porównywalności zostały one podane w euro.

nej. Kwoty są bardzo wysokie, ale, niestety, nie można ich zestawić z poziomem życia i cen w tych krajach. Taka analiza mogłaby potwierdzić (lub obalić) mit hojności.

Okres wypłaty świadczenia

Ważnym elementem systemu, powiązanych z jego hojnością, jest czas wypłacania świadczenia. Wszędzie, poza Francją, jest on nieograniczony (tzn. tak długo, jak spełniane są stosowne przesłanki). Francuskie RSA jest przyznawane na początku na okres trzech miesięcy, by zapewnić środki (godziwego) utrzymania dla obywatela podczas procesu konstruowania tzw. umowy włączenia. Później z reguły ten czas jest wydłużany do roku.

W kategorii okresu wypłacania świadczenia jest w zasadzie remis. Wyjątkiem jest specyficzna pozycja Francji, przynajmniej odrobinę gorsza niż innych, wybranych do analizy krajów.

Dla obywateli pobierających świadczenie kolejnym ważnym czynnikiem jest też indeksacja (waloryzacja) poziomu świadczeń. Wszystkie kraje stosują coroczną waloryzację kwot progów dochodowych i świadczeń. Niechlubnym wyjątkiem jest Polska, której uregulowania prawne przewidują, iż takowy proces dokonuje się co trzy lata. Nie można więc mówić o dobrze zachowanej sile nabywczej i adekwatności świadczeń polskich.

Dodatkowe uprawnienia dla beneficjentów świadczeń z zakresu minimalnego dochodu gwarantowanego

Warto też przeanalizować hojność krajowych instytucji dochodu gwarantowanego z punktu widzenia dodatkowych uprawnień, przyznanych beneficjentom tych świadczeń. Standardem jest, jak się okazało w toku analizy rozwiązań międzynarodowych, bezpłatny dostęp do opieki zdrowotnej dla osób pobierających świadczenia¹⁵.

System francuski wyróżnia się na tym tle, gdyż oferuje bardzo bogaty pakiet wsparcia socjalnego wpisany w świadczenie RSA. Sama

tzw. umowa włączenia jest mocnym wsparciem, gdyż zawiera uprawnienia i obowiązki obu stron. Ponadto beneficjent świadczenia może zostać finansowo nagrodzony za znalezienie pracy (a więc za przezwyciężenie swojej sytuacji) lub dostać dodatkowy tzw. socjalny zasiłek mieszkaniowy (tylko jeśli nie otrzymuje już innego rodzaju wsparcia mieszkaniowego).

Brytyjski *Income Support* w zasadzie łączony jest z *Housing Benefit* (zasiłek mieszkaniowy) w kwocie zbliżonej do *Income Support*. Nie przewidziane są inne, dodatkowe uprawnienia.

System polski nie przewiduje żadnych dodatkowych uprawnień. Wyjątkiem jest bezpłatna służba zdrowia, która wynika jednak z przepisów odmiennych niż z polskiego „prawa socjalnego” (tj. z ustawy o pomocy społecznej). Nierozpatrzoną została kwestia przynależności świadczeń rodzinnych do kategorii świadczeń z zakresu dochodu gwarantowanego.

System szwedzki wyraźnie przyznaje także prawo do bezpłatnej opieki dentystycznej (w Polsce jest to w ramach NFZ, choć skala tego dostępu nie jest pełna). Brakuje szerszych danych na ten temat. Ponadto beneficjenci *socialbidrag* mogą mieć sfinansowany zakup okularów przez instytucję pomocy społecznej.

Wnioski

W artykule dokonano badania komparatystycznego w zakresie rozwiązań na rzecz minimalnych gwarancji dochodowych.

Po pierwsze, sprawdzono, czy instytucje związane z dochodem gwarantowanym są zrealizowane według wzorców modelu polityki społecznej, jaki dominuje w danym państwie. Jak pokazano, nie zawsze świadczenia te były mocno osadzone w zasadach i wartościach modelu reprezentowanego przez dane państwo. Należy tu wyróżnić Szwecję i Francję, która okazała się bardziej socjaldemokratyczna od pierwszego z tych dwóch państw.

Po drugie, dokonano porównania tych systemów. Na tej podstawie rozpoznano, który z nich jest najlepszy. Francja została wskazana jedno-

¹⁵ W Polsce pobieranie zasiłku stałego i zasiłku okresowego uprawnia do bezpłatnego korzystania ze służby zdrowia, jeżeli dana osoba nie posiada innego tytułu do ubezpieczenia. To uprawnienie wynika jednak z innych przepisów niż ustawa o pomocy społecznej. Szersze informacje udostępnia NFZ na stronie <http://www.nfz.gov.pl/dla-pacjenta/ubezpieczenia-w-nfz/>, pobrano 22.05.2015.

znacznie jako państwo o najlepszych spośród przeanalizowanych instytucjach minimalnego dochodu gwarantowanego.

Wiele argumentów przemawia za tym, by za przykład dobrych praktyk w tym zakresie wskazywać francuskie RSA. Jest to świadczenie hojne, ale o *workfare'owej* naturze. Poza wysokim zasiłkiem pieniężnym posiada też największy zakres świadczeń dodatkowych. Nieco gorszy jest system szwedzki, który również ma w sobie komponent *workfare'owy* (obowiązek świadczenia pracy lub poszukiwania pracy podczas pobierania świadczenia).

Najmniej hojne i oferujące najniższy poziom ochrony okazały się systemy brytyjski i polski. System brytyjski zapewnia pewien podstawowy dochód bardzo wąskiej kategorii osób

(pracownicy niepełnoetatowi), zaś polski wymaga niezwykle skromnych dochodów i sam także oferuje niewiele. Analiza przyczyn tego stanu rzeczy to jednak temat na osobny artykuł naukowy, wykraczający poza zakres tematyczny tego tekstu.

Najważniejszym wnioskiem wypływającym z treści niniejszego artykułu jest uznanie systemu francuskiego (RMI/RSA) za bardzo pozytywny schemat i wzór konstrukcyjny świadczenia z zakresu minimalnego dochodu gwarantowanego. Daje on mocną gwarancję wsparcia dla obywatela (wspomniana tzw. umowa włączenia rodzi poważne zobowiązania po obu stronach) i zapewnia realną szansę na przezwyciężenie swojej trudnej sytuacji życiowej.

LITERATURA

- Szumlicz J., *Gwarancje dochodu minimum we Francji*, [w:] Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. *Gwarancje dochodu minimum. Wielka Brytania, Francja, Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1992.
- Książkowski M., *Wspólnie czy osobno? Rozważania o polityce społecznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Czepulis-Rutkowska Z., *Gwarancje dochodowe w Wielkiej Brytanii*, [w:] Raport Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. *Gwarancje dochodu minimum. Wielka Brytania, Francja, Republika Federalna Niemiec*, Warszawa 1992.
- Szumlicz J., *Instytucje minimalnego dochodu gwarantowanego w krajach Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna”, 1999, nr 1.
- Legros M., *Minimum Income Schemes. From crisis to another; the French experience of means-tested benefits*, Komisja Europejska, 2009, [online], <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9028&langId=en>.
- Halleröd B., *Minimum income schemes. Sweden*, Komisja Europejska, 2009, [online] <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9044&langId=en>.

Comparative analysis of selected european countries ways to provide minimal guaranteed income

PATRYK KAŁOWSKI

PhD Candidate, Faculty of Journalism and Political Studies of the University of Warsaw

SUMMARY: *This article is focused on comparative analysis of selected european countries benefits related to providing the minimal guaranteed income. Author compared not only the benefits but also referred them to models of social policy. The selected countries are: Poland, France, Great Britain (United Kingdom) and Sweden. The most important conclusion from Author's comparative study is showing that minimal guaranteed income benefits are not always belonging to the same model of social policy as their country is representing. This is especially true in case of French RMI – this benefit contains elements of socialdemocratic and conservative model.*

KEY WORDS: *social policy models, minimal guaranteed income, Poland, Sweden, France, United Kingdom, comparative analysis*