

Uwagi do programu „Rodzina 500 plus”

Projekt ustawy w obecnym kształcie budzi wątpliwości dotyczące efektywności proponowanego rozwiązania w podnoszeniu dzietności oraz jego negatywnego wpływu na rynek pracy i finanse publiczne. Sam cel ustawy nie jest jednoznacznie zdefiniowany - czy celem interwencji jest: a) wzrost dzietności w Polsce czy b) ograniczenie ubóstwa wśród rodzin wielodzietnych. W świetle dostępnych badań świadczenia pieniężne oderwane od innych elementów polityki prorodzinnej nie przyniosą istotnego wzrostu dzietności. Znacznie większy efekt, przy jednocześnie niższych kosztach fiskalnych, można osiągnąć kompleksowo wspierając rodziców w godzenie ról rodzinnych i zawodowych poprzez lepszą dostępność żłobków i przedszkoli, sprawną służbę zdrowia i elastyczny rynek pracy. Oderwanie projektu od innych polityk państwa jest widoczne w przypadku drugiego deklarowanego celu interwencji – ograniczenia ubóstwa. Projekt całkowicie ignoruje istniejący system wsparcia dla rodzin, co prowadzi do dublowania się obowiązków administracyjnych, zarówno po stronie urzędów jak i samych rodzin. Ponadto projekt ustawy tylko pobieżnie omawia negatywny wpływ na finanse publiczne oraz rynek pracy, który osłabiając wzrost gospodarczy w Polsce w efekcie także uderzy w polskie rodziny.

1) Wpływ polityki państwa na dzietność

Niska dzietność w krajach o relatywnie wysokim poziomie dochodu to szerszy trend światowy, którego nie będziemy w stanie odwrócić jednym świadczeniem oderwanym od całości polityki państwa. Dzieci nie są już jedynym zabezpieczeniem na starość, a rodzice decydują się często na mniejszą ich liczbę, aby móc zainwestować więcej w pojedyncze dziecko. Współcześnie kobiety w coraz większym stopniu realizują się również poza macierzyństwem, a ich wyższe zarobki powodują, że decyzja o rodzicielstwie wiąże się z większą niż kiedyś utratą dochodu rodziny. Wpływ na decyzje o posiadaniu dzieci mogą mieć m.in. dostęp do opieki zdrowotnej na wysokim poziomie, dostęp do tanich usług opieki dziennej wysokiej jakości zarówno dla dzieci do lat 3 i do lat 6, stabilne warunki mieszkaniowe, czy stabilne warunki zawodowe i materialne.

Doświadczenia innych krajów wskazują, że same subsydia pieniężne mają tylko bardzo ograniczony wpływ na dzietność w stosunku do ich kosztów (Cohene et al., 2013; Gonzales, 2011; Laroque i Salanié, 2008; Milligan, 2005; Gauthier i Hatzius, 1997). Ważne okazują się natomiast rozwiązania ułatwiające rodzicom łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi. W krajach o stosunkowo wysokiej dzietności i wysokiej aktywności zawodowej kobiet (np. Norwegia, Holandia, Dania, Luksemburg) opieką instytucjonalną (prywatną lub państwową) objęta jest większość dzieci w wieku do lat 3. W Polsce jest to tylko 4,8%, dlatego ważne jest tworzenie miejsc w placówkach opiekuńczych dla dzieci do lat 3 i wspieranie rozwiązań takich jak opiekun dzienny. Pomocne może się okazać także dopracowanie Kart Dużej Rodziny.

2) Niepotrzebne mnożenie ustaw i świadczeń

Mankamentem świadczeń społecznych w Polsce jest brak integracji, która pozwoliłaby na lepszą koordynację i analizę łącznego wpływu na bodźce do pracy. Skoro na świecie nie ma jednego czynnika, który rozwiązywałby problem dzietności, to potrzebna jest optymalizacja całego miksu polityk. Zamiast tworzyć osobną ustawę, wystarczyłoby znowelizować istniejącą ustawę o świadczeniach rodzinnych. Oba dokumenty są bliźniaczo podobne – np. artykuły 17a, 22, 24a ustawy o świadczeniach rodzinnych są powtórzone jako artykuły 7, 11 i 15 w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci – Program Rodzina 500 plus. Brak integracji nowych i istniejących świadczeń z jednej strony generuje dodatkowe koszty dla rodzin i administracji, a z drugiej stwarza wrażenie tymczasowości systemu. Tymczasowość może spowodować, że Polacy przyspieszą swoje decyzje prokreacyjne, aby uzyskać świadczenie rodzinne zanim zostanie ograniczone przez kolejne rządy, ale nie zwiększą liczby posiadanych dzieci w cyklu życia.

3) Negatywny wpływ na rynek pracy

Ocena skutków regulacji projektu z 22 XII 2015 wskazuje, że „ (...) wzrost transferów pieniężnych do rodzin spowoduje wśród niektórych osób obniżenie podaży pracy. Zmniejszenie wielkości etatu lub odejście z pracy częściej może dotyczyć kobiet niż mężczyzn (...)”, jednocześnie zapowiadając wzrost zatrudnienia w administracji. Negatywny wpływ na rynek pracy będzie niepotrzebnie dodatkowo wzmacniany przez skokowy sposób wycofywania świadczenia po przekroczeniu dochodów na jednego członka rodziny progu 800 zł (1200 zł w przypadku rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem). Taka konstrukcja świadczenia będzie prowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której gospodarstwo o dochodach 799 zł na osobę będzie otrzymywało świadczenie, a niemal identyczne gospodarstwo o dochodach 801 zł już świadczenia nie otrzyma. Naturalną reakcją rodzin o dochodach bliskich progu dochodowego w tej sytuacji będzie albo ograniczenie podaży pracy albo ukrycie części dochodów w szarej strefie. Te negatywne efekty z punktu widzenia dochodów państwa (niższe wpływy szara strefa) oraz dobrobytu gospodarstw domowych (słabszy związek z rynkiem pracy) zjawiska można ograniczyć poprzez wprowadzenie stopniowego wycofywania świadczenia wraz ze wzrostem dochodów, np. w propozycji 50 groszy świadczenia za każdą złotówkę dochodów, czy 70 groszy za złotówkę jak proponuje CenEA¹. Takie zmiany powinny być połączone z uporządkowaniem pozostałych świadczeń rodzinnych i zasiłków socjalnych, tak by interakcje między różnymi formami pomocy (np. skokowe wycofywanie kilku różnych zasiłków na raz) nie tworzyło większej liczby paradoksalnych sytuacji w których podjęcie pracy i wzrost zarobków są karane spadkiem dochodów do dyspozycji.

4) Negatywny wpływ na finanse publiczne

Polskie finanse publiczne są w złym stanie, dlatego priorytetem rządu powinno być uzdrowienie polskich finansów publicznych, a nie podejmowanie kolejnych, kosztownych zobowiązań, bez zapewnienia należytego finansowania. Poprzedni rząd zamiast sanacji finansów publicznych znacjonalizował środki Polaków zgromadzone w OFE, ukrywając tym samym część zobowiązań państwa na kontach ZUS. Ten księgowy zabieg nie uzdrowił jednak polskich finansów publicznych i nawet obecnie, przy relatywnie szybkim wzroście gospodarczym, Polska wciąż znajduje się niebezpiecznie blisko limitu 3% PKB deficytu sektora publicznego ustalonego w Traktacie z Maastricht. W Raporcie „Następne 25 lat” FOR (2015) wskazuje, że utrzymujący się deficyt w połączeniu z prawdopodobnym spowolnieniem gospodarczym jest receptą na kryzys finansów

¹ Komentarz CenEA dostępny na:

http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/komentarz_18012016.pdf

publicznych. W tej sytuacji myśląc o długookresowym wzroście gospodarczym Polski priorytetem powinno być uzdrowienie finansów publicznych, a nie wzrost wydatków o prawie 17 mld zł w 2016 roku (ok. 30% prognozowanego wcześniej deficytu budżetowego) i o ponad 20 mld zł rocznie w kolejnych latach.

Najnowsze prognozy Komisji Europejskiej z listopada przewidują, że w Polska w 2016 roku będzie miała szósty najwyższy deficyt budżetowy w UE. Prognozy te nie uwzględniają jeszcze zapowiedzi nowego rządu, a pomimo to deficyt w Polsce ma wynieść 2,8% PKB, wobec średniej UE 2% PKB. Finansowanie programu 500+ poprzez wzrost deficytu jeszcze bardziej przybliży Polskę do niechlubnego grona krajów o najmniej zbilansowanych finansach publicznych, takich jak Francja, Grecja, czy Hiszpania.

Wnioski

Dobrobyt polskich rodzin w długim okresie zależy od rozwoju polskiej gospodarki, a nie od dodatkowych świadczeń wypłacanych z budżetu państwa. Stabilny wzrost gospodarczy w długim okresie wymaga uzdrowienia finansów publicznych, co powinno być priorytetem dla rządu. Bardzo silny wzrost wydatków publicznych związany z programem „Rodzina 500 plus” jest działaniem odwrotnym, pogarszającym stan finansów publicznych. Oczekiwane korzyści, w postaci wzrostu liczby urodzeń, są nieproporcjonalne do kosztów fiskalnych programu oraz jego negatywnego wpływu na rynek pracy. Dlatego punktem wyjścia powinna być analiza już istniejących form wsparcia rodzin z dziećmi pod kątem tego, które z nich się sprawdzają i zwiększenie wydatków na nie wzmocni ich skuteczność, a które nie działają i można je wycofać, oszczędzając bez negatywnego wpływu na rodziny. Dopiero po uporządkowaniu i zintegrowaniu istniejących świadczeń będzie można zastanowić się nad ewentualnymi dodatkowymi działaniami zachęcającymi rodziny do posiadania dzieci. Jednocześnie przedmiotem odrębnych działań powinno być wsparcie ograniczające ubóstwo dzieci. Także w tym obszarze potrzebne są kompleksowe działania, przede wszystkim koncentrujące się na aktywizacji zawodowej rodziców, a nie na rozbudowie wydatków socjalnych.

Literatura

Cohen, A., Dehejia, R., Romanov, D. (2013), Financial Incentives and Fertility, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, 95(1):1-20, March

FOR (2015), Następane 25 lat: Jakie reformy musimy przeprowadzić, by dogonić Zachód?, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa

Gauthier, A.H., Hatzius, J., (1997), Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis, Population Studies, 51(3):295-306, November

Gonzalez, L., (2011), The Effects of a Universal Child Benefit, IZA Discussion Papers 5994, Institute for the Study of Labor (IZA)

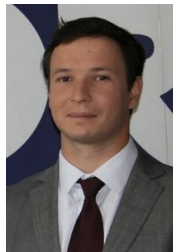
Laroque, G., Salanié, B., (2008), Does Fertility Respond to Financial Incentives?, IZA Discussion Papers 3575, Institute for the Study of Labor (IZA)

Załączniki

Kurowska, A. (2010), Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa

Trzeciakowski, R., Zajkowska, O. (2015), Rodzina 500+ – niewielkie korzyści, wysokie koszty, Analiza FOR 16/2015, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek

Wiceprezes Zarządu FOR, Główny Ekonomista

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)