


	Data	Numer	Autor
	3 grudnia 2015	16/2015	Rafał Trzeciakowski Olga Zajkowska
<h2>Program "Rodzina 500+" – niewielkie korzyści, wysokie koszty</h2>			

### Synteza

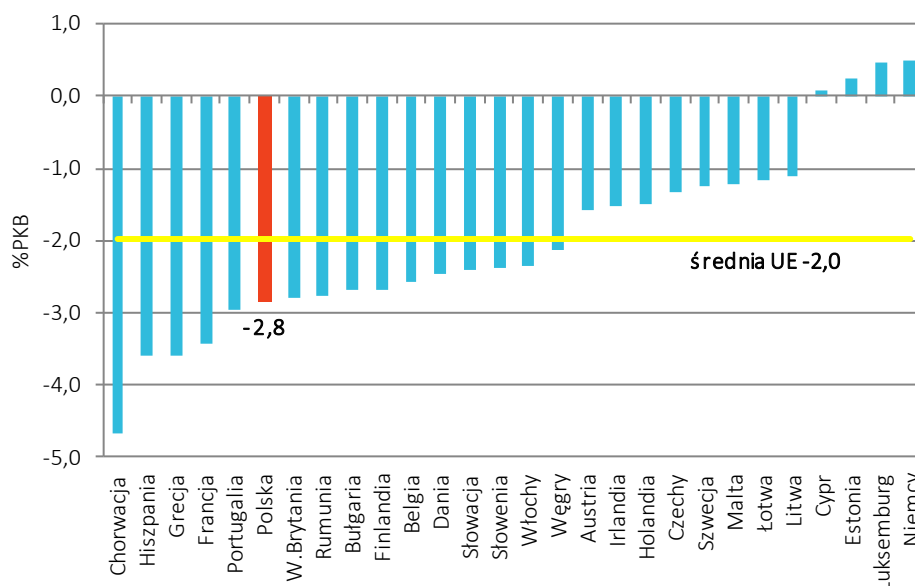
- Dodatkowy wydatek prawie 16 mld zł w pierwszym roku (szacunkowy koszt od kwietnia do grudnia według FOR) w ramach programu „Rodzina 500+” to wzrost prognozowanego przez Komisję Europejską deficytu polskich finansów publicznych na 2016 rok o prawie 1/3. Nawet bez wydatków zapowiadanych przez nowy rząd, Polska w 2016 roku miałaby szósty najwyższy deficyt budżetowy w UE. Brak równowagi finansów państwa przyczynia się do ujemnej pozycji inwestycyjnej polskiej gospodarki, która słusznie niepokoi ministra rozwoju Mateusza Morawieckiego.
- Większość badań wskazuje, że zasiłki na dzieci w niewielkim stopniu poprawiają dietność przy znacznych kosztach finansowych. Problem niskiej liczby rodzących się dzieci występuje w całej Unii Europejskiej i nie jest jedynie kwestią braków w budżetach domowych, a głównie szerszej zmiany kulturowej jaka dokonała się w krajach rozwiniętych w ostatnich dekadach. Pomóc może większa dostępność usług opieki nad dzieckiem, stabilne warunki mieszkaniowe, czy wyższa jakość dostępnej opieki zdrowotnej.
- Forma projektu „Rodzina 500+” nie sprzyja prowadzeniu rzetelnej polityki państwa opartej na dowodach. Program powinien zawierać zdefiniowane ilościowo cele w oparciu o które mogłaby być następnie oceniana jego skuteczność. Dla zdefiniowania szczegółowych celów konieczne jest przygotowanie diagnozy przyczyn niskiej dietności w Polsce, której brakuje.
- Celem polityki powinno być tworzenie warunków w których rodziny będą w stanie samodzielnie prosperować, a nie uzależnianie ich od zasiłków z pomocy społecznej. Przykłady innych krajów wskazują, że nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie problemu niskiej dietności, a to co działa w jednym kraju, nie musi odnieść sukcesu również w Polsce. Dlatego potrzebny jest przemyślany miks rozwiązań, które dostosowane do polskiej specyfiki będą się nawzajem uzupełniać.
- Sam zasiłek w wysokości 500 zł nie pokrywa kosztu usług opieki żłobkowej (w 2013 roku obejmowała jedynie 4,8% dzieci), co w połączeniu z wydłużonym urlopem macierzyńskim będzie prowadzić do opuszczania przez kobiety rynku pracy. Sztynny próg dochodowy 800zł na osobę w rodzinie po którego przekroczeniu następuje utrata zasiłku na pierwsze dziecko będzie natomiast dawał bodźce do ukrywania części dochodu w szarej strefie.

## Czy polski budżet stać na program „Rodzina 500+”?

Przy obecnym stanie polskich finansów publicznych zwiększanie wydatków publicznych należy uznać za działanie nieodpowiedzialne. Analizę sztandarowej propozycji rządu „Rodzina 500+” rozpoczynamy od strony kosztów. 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 [Raportcie „Następne 25 lat”](#) FOR wskazuje, że utrzymujący się deficyt w połączeniu z prawdopodobnym spowolnieniem gospodarczym jest receptą na kryzys finansów publicznych. W tej sytuacji myśląc o długookresowym wzroście gospodarczym Polski priorytetem powinno być uzdrowienie finansów publicznych, a nie wzrost wydatków o prawie 16 mld zł w 2016 roku (ok. 30% prognozowanego wcześniej deficytu budżetowego) i o ponad 20 mld zł rocznie w kolejnych latach (szacunkowy koszt programu według FOR, w 2016 koszt zakłada początek programu w kwietniu).

Minister rozwoju Mateusz Morawiecki w wywiadzie dla Polskiej Agencji Prasowej słusznie uznał wzrost gospodarczy oparty o zwiększanie zadłużenia zagranicznego, powiększający ujemną pozycję inwestycyjną netto Polski, za niekorzystny.<sup>1</sup> W 2014 roku, zgodnie z danymi NBP, pozycja inwestycyjna netto wyniosła -68% PKB. Należy pamiętać, że w znaczącej części odpowiadało za to zadłużenie sektora publicznego. Gdyby nie zadłużenia sektora rządowego, to pozycja inwestycyjna Polski w 2014 roku wyniosłaby -39% PKB. Dlatego może budzić zdziwienie, że rząd pomimo dostrzeżenia tego problemu, planuje jeszcze bardziej destabilizować finanse publiczne zamiast dążyć do ich zrównoważenia. Ujemna pozycja inwestycyjna netto zwiększa wrażliwość polskiej gospodarki na zawirowania koniunkturalne na rynkach światowych.

### Prognozowany deficyt budżetowy w 2016 roku (prognoza KE z jesieni 2015)



Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych AMECO

1. PAP, Rząd w średnim terminie będzie dążył do trzymania w ryzach deficytu g.g. - Morawiecki (wywiad), 26.11.2015, [http://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/1462888,rzad-w-srednim-terminie-bedzie-dazytl-do-trzymania-w-ryzach-deficytu-g-g----morawiecki-\(wywiad\)](http://biznes.pap.pl/pl/news/pap/info/1462888,rzad-w-srednim-terminie-bedzie-dazytl-do-trzymania-w-ryzach-deficytu-g-g----morawiecki-(wywiad)) [dostęp: 30.11.2015]

Najnowsze prognozy Komisji Europejskiej z listopada przewidują, że w Polsce 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.

### **Czy program „Rodzina 500+” sprawi, że będzie rodziło się więcej Polaków?**

Problemu małej liczby rodzących się dzieci nie da się rozwiązać jedną ustawą. W Polsce, podobnie jak we wszystkich krajach Unii Europejskiej, współczynnik dzietności znajduje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń, co będzie prowadzić do spadku liczby ludności. Odwrócenie tego trendu poprzez wspieranie dzietności wymaga szerszego, kompleksowego spojrzenia na decyzje prokreacyjne i przyjęcia długofalowej strategii.

Decyzje o posiadaniu dzieci nie są jedynie kwestią niedopinającego się budżetu domowego. Rodzice w Polsce, podobnie jak w innych krajach o relatywnie wysokim poziomie dochodu, decydują się często na mniejszą liczbę dzieci, 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. Dzieci nie są już jedynym zabezpieczeniem na starość. Dlatego też należy redukować koszty ich posiadania nie tylko w kontekście finansowym. 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 – nie tylko w formie przelewu niepokrywającego chesnego w przedszkolu.

Większość badań wskazuje, że subsydia pieniężne do posiadania dzieci mają tylko bardzo ograniczony pozytywny wpływ na wzrost dzietności. Skala efektu jest znikoma, szczególnie w stosunku do kosztów pieniężnych. Pokazują to badania krajów OECD (Gauthier i Hatzius, 1997), kanadyjskiej prowincji Quebec (Milligan, 2005), Francji (Laroque i Salanié, 2008), Hiszpanii (Gonzales, 2011), czy Izraela (Cohene et al., 2013).

Skoncentrowanie pomocy na obniżeniu kosztów usług opieki zamiast na zasiłkach, pozwala podnosić współczynnik dzietności przy jednoczesnych wysokich wskaźnikach zatrudnienia kobiet. Jeszcze w latach '70 w krajach OECD wysoka partycypacja kobiet na rynku pracy była skorelowana z niższymi współczynnikami dzietności. Po 2000 roku kierunek tej zależności się odwrócił, gospodarki o wysokich wskaźnikach zatrudnienia kobiet charakteryzują się jednocześnie lepszą demografią (Feyrer et al., 2008). Apps i Rees (2004) na podstawie modelu teoretycznego wnioskuje, że wyższe wskaźniki zatrudnienia kobiet nie wykluczają wyższej dzietności, kiedy polityka publiczna kładzie nacisk na obniżenie kosztów opieki. W pracy Feyrer et al. (2008) w oparciu o doświadczenia krajów OECD wskazują, że publiczne usługi opieki miały ok. trzykrotnie większy wpływ na współczynnik dzietności niż bezpośrednie transfery pieniężne. Kiedy zasiłki na dzieci wprowadzono w 2007 roku w Hiszpanii, wydatki rodzin na dziecko nie zmieniły się, ale kobiety zmniejszyły swoją aktywność zawodową, wydłużając przerwę na dziecko (Gonzales, 2011).

W świetle badań bezpośrednie transfery pieniężne są bardzo kosztowne, a tylko minimalnie podnoszą współczynnik dzietności. Należy jednak zadać pytanie, czy nie możemy uzyskać tego samego efektu mniejszym kosztem, a także czy stać nas na efekty uboczne zasiłków na dzieci w postaci obniżonej aktywności zawodowej kobiet?

### **Jaki powinien być cel programu?**

W projekcie uderza brak pogłębionej diagnozy problemu, która pozwalałaby na jasne zdefiniowanie celu ustawy. Czy chcemy zwiększać liczbę dzieci rodzących się w Polsce? Czy chcemy ułatwić Polakom posiadanie więcej niż jednego dziecka? Czy chcemy odciążać finansowo rodziny wielodzietne? Czy chcemy pomóc rodzicom w godzeniu ról zawodowych i rodzinnych? Czy chcemy wyrównywać szanse edukacyjne dzieciom z rodzin wielodzietnych? Czy chodzi o danie wyboru rodzinom wielodzietnym między pracą zawodową, a opieką? Dopiero po udzieleniu pełnej odpowiedzi na zadane pytania możemy podjąć dyskusję o skuteczności proponowanych rozwiązań i potencjalnych alternatywach.

Bez szczegółowego, najlepiej ilościowego, zdefiniowania celu projektu nie wiadomo według jakiego kryterium ewaluować efekty programu. Poprawę jakich wskaźników i w jakim stopniu powinniśmy uznać za sukces?

### **Jakie alternatywne działania mogą mieć lepszy efekt niż 500 zł na dziecko?**

Niezależnie jednak od niesprecyzowanego celu proponowanego programu, warto podjąć dyskusję o alternatywach. Zasiłek 500+ jest przykładem bezpośredniego subsydiowania rodzin. Podobne rozwiązania funkcjonują w takich krajach jak Austria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia czy Norwegia. Jednak w żadnym z omawianych przypadków nie jest to jedyny instrument polityki rodzinnej. Wobec znacznych kosztów tego rozwiązania warto rozważyć czy odpowiednia kombinacja pośrednich instrumentów wsparcia, takich jak system ulg oraz dotacji określonych usług opiekuńczych i edukacyjnych nie będzie efektywniejszy. Alternatywne rozwiązania mają mniejsze efekty zniekształcające bodźce do aktywności zawodowej. Przykładem są ulgi podatkowe na dzieci, które z definicji kierowane są do osób pracujących. Takie rozwiązania stosują Niemcy, Francja, Estonia, Belgia, czy Hiszpania. Przykładem, że warto rozważyć uzależnienie transferów finansowych na dzieci od aktywności zawodowej rodziców są kraje skandynawskie.

We wsparciu dzietności pomocne są nie tylko transfery finansowe takie jak zasiłki, subsydia i ulgi podatkowe. Istotna jest strona „logistyczna” łączenia przez rodziców ról zawodowych i rodzinnych, czyli domykanie luki instytucjonalnej i infrastrukturalnej. W krajach o stosunkowo wysokiej dzietności i wysokiej aktywności zawodowej kobiet opieką instytucjonalną (prywatną lub publiczną) objęta jest większość dzieci w wieku do lat 3 (w Polsce 4,8% w 2013 roku). Przykładem są to Norwegia, Holandia, Dania czy Luksemburg. Ważne jest więc tworzenie miejsc w placówkach opiekuńczych dla dzieci do lat 3, wspieranie rozwiązań typu opiekun dzienny. Pomocne może się okazać także dopracowanie Kart Dużej Rodziny.

Jak wykazują przykłady krajów europejskich o wysokiej dzietności – nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie wspierające dzietność, które nie pogarszałoby jednocześnie sytuacji kobiet na rynku pracy. Dlatego też nie da się zrobić rewolucji w polityce rodzinnej jednym nośnym pomysłem. Zamiast tego, warto poświęcić uwagę usprawnieniu rozwiązań już

funkcjonujących oraz współzależności między nimi. Nie jest potrzebna pojedyncza złota recepta, a „policy-mix” rozwiązań wzajemnie się uzupełniających. Celem powinno być takie kreowanie polityki rodzinnej, aby zamiast uzależniać osoby potrzebujące od pomocy państwa, tworzyć im warunki w których same będą mogły poprawić swoją sytuację.

### **Projekt „Rodzina 500+”, a szara strefa i podaż pracy kobiet**

Działania podejmowane ad hoc wiążą się często z innymi niezamierzonymi efektami. Z jednej strony zasiłki mogą obniżać podaż pracy rodzin, z drugiej strony sztywny próg dochodowy przy pierwszym dziecku zachęca do ukrywania części dochodów w szarej strefie.

Zasiłek na dzieci w wysokości 500 zł często nie pokrywa kosztu opieki żłobkowej, szczególnie prywatnej. W 2013 roku w Polsce jedynie 4,8% dzieci w wieku do lat 3 objętych było opieką instytucjonalną dostarczaną przez państwo i obecnie już w 35% przez sektor prywatny.<sup>2</sup> Dlatego też, w połączeniu z wydłużonym urlopem rodzicielskim, zasiłek na dzieci generuje zachęty do opuszczania przez kobiety rynku pracy. Jak już wcześniej pisaliśmy, tego rodzaju wsparcie doprowadziło do spadku podaży pracy kobiet m.in. w Hiszpanii (Gonzales, 2011).

Sztywny próg dochodowy 800 zł na osobę w rodzinie przy pierwszym dziecku będzie wypychał część Polaków do szarej strefy. Niedawno FOR uczestniczyło w badaniu zainicjowanym i koordynowanym przez Lithuanian Free Market Institute na temat szarej strefy. Podobnie jak poprzednie badania innych ośrodków, nasze badanie wskazuje na duże rozmiary pracy w szarej strefie w Polsce. Jednym z powodów zjawiska jest źle zaprojektowany system zasiłków socjalnych, w którym znaczna część świadczeń zależy od sztywnych progów dochodowych, których przekroczenie powoduje natychmiastową utratę całego świadczenia. Może to prowadzić do sytuacji w których wzrost dochodu z pracy obniża całkowity dochód rodziny. Dlatego niektóre osoby powstrzymują się od pracy lub wolą otrzymywać część wynagrodzenia "w kopercie", aby nie tracić prawa do zasiłku; na aspekt ten szczególnie zwracały uwagę właśnie gospodynie domowe.

Konstrukcja zasiłku i sposób jego wprowadzania wpisują się w szerszy problem wydatków socjalnych w Polsce, którym brakuje koordynacji i analizy ich łącznego wpływu na bodźce do pracy. Problem ten szczególnie był widoczny właśnie w przypadku zasiłków rodzinnych (Myck et al., 2013), m.in. stąd prawdopodobieństwo pracy w szarej strefie jest wyższe w przypadku osób posiadających dzieci (Łaszek, 2015). Choć wchodzące od przyszłego roku rozwiązanie „złotówka za złotówkę” częściowo złagodzi ten problem w przypadku świadczeń rodzinnych, to wprowadzany na szybko projekt „Rodzina 500+” ponownie skomplikuje system wsparcia dla rodzin. Według obliczeń CenEA (2015), spośród 2 670 tys. rodzin, których dochody wzrosną, korzyści ok. 350 tys. będą ograniczone. Podniesienie ich dochodów przez program „Rodzina 500+” spowoduje jednoczesne obniżenie świadczeń w ramach dodatku mieszkaniowego, czy pomocy społecznej.

---

<sup>2</sup> GUS (2014), *Żłobki i kluby dziecięce w 2013 r.*, Notatka informacyjna, Materiał na konferencję prasową 30.05.2014

## Bibliografia

Apps, P., Rees, R. (2004), *Fertility, Taxation and Family Policy*, Scandinavian Journal of Economics, 106(4):745-763

CenEA (2015), *Portfele gospodarstw domowych po exposé premier Beaty Szydło*, Komentarze CenEA, 19.11.2015

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

Feyrer, J., Sacerdote, B., Stern, A.D. (2008), *Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations*, Journal of Economic Perspectives, 22(3):3-22, Summer

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)

Łaszek, A. (2015), *Shadow economy in Poland*, Mimeo

Myck, M., Kurowska, A., Kundera, M. (2013), *Financial Support for Families with Children and its Trade-offs: Balancing Redistribution and Parental Work Incentives*, IZA Discussion Papers 7506, Institute for the Study of Labor (IZA).



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyjątkowego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

## KONTAKT DO AUTORA



**Rafał Trzeciakowski**

Ekonomista

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)



**Olga Zajkowska**

Ekonomista

e-mail: [olga\\_zajkowska@sggw.pl](mailto:olga_zajkowska@sggw.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](mailto:info@for.org.pl) · [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

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