



INSTYTUT STUDIÓW
ZAAWANSOWANYCH
WARSZAWA

Rodzina 500+ jako polityka publiczna

Anna Gromada / Fundacja Kaleckiego

ABSTRAKT

Autorka analizuje rządowy program Rodzina 500+ z punktu widzenia jakości polityki publicznej. Rekonstruuje również imaginariusm społeczne właściwe twórcom programu i odnosi do niego wartości i narzędzia postulowanej polityki. Podaje w wątpliwość diagnozę problemu, sposób określenia celów i narzędzi ewaluacji programu, dobór środków do ich realizacji (jednoinstrumentowość, transfery pieniężne zamiast wsparcia zróżnicowanych form opieki nad dziećmi, kryteria wykluczające część najbardziej potrzebujących wsparcia), jakość procesu legislacyjnego (od niestarannie przygotowanych dokumentów aż po ograniczony charakter konsultacji), spójność z innymi flagowymi programami polityki rządu (zwłaszcza z tzw. planem Morawieckiego, nastawionym na stymulację zatrudnienia i wzrost oszczędności oraz reformą oświaty utrudniającą wyrównywanie szans dzieci z rodzin uboższych). Uważa, że program w swojej obecnej formie ma większe szanse oddziaływania na ubóstwo niż na dzietność. Jednak nawet jako środek redukcji ubóstwa wymaga gruntownej rewizji.

CZYM JEST RODZINA 500+

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci¹ wprowadziła najdroższy w III RP instrument polityki rodzinnej. Jest nim świadczenie wychowawcze w wysokości 500 złotych miesięcznie przysługujące bez kryterium dochodowego na drugie i kolejne dziecko do ukończenia przez nie 18. roku życia oraz na pierwsze dziecko w rodzinach, w których dochód netto w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 złotych (lub 1200 złotych w przypadku dziecka niepełnosprawnego). W 2016 roku do świadczenia uprawnionych będzie około 3,8 miliona dzieci wychowujących się w około 2,7 miliona rodzin, a więc łącznie 63% rodzin z niepełnoletnimi dziećmi². Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2016. W całym roku 2016 program ma kosztować 17 miliardów złotych, w kolejnych zaś latach – 23 miliardy.

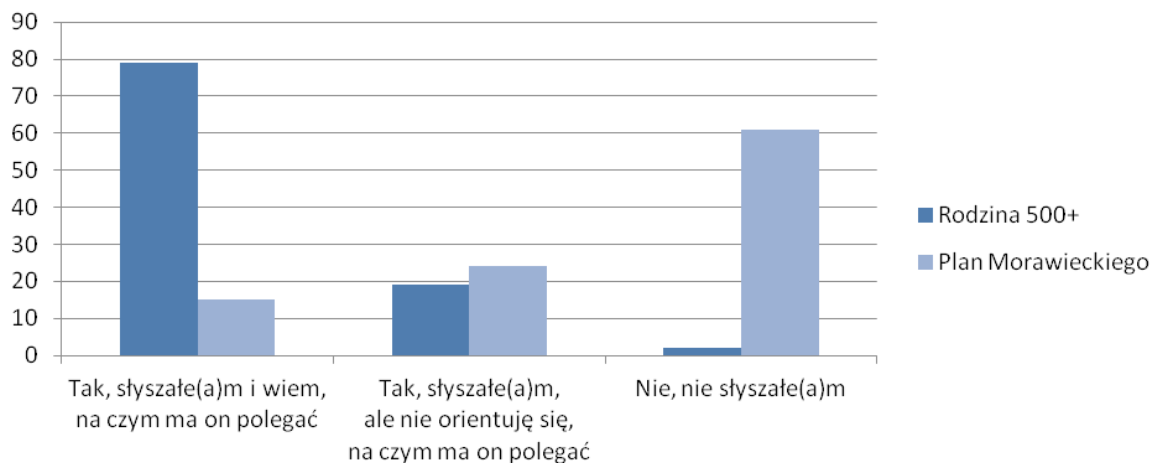
Celem poniższej pracy jest zachęcenie do spojrzenia na program Rodzina 500+ nie tylko jako na transfer pieniężny wraz z otaczającymi go nadziejami i kontrowersjami, ale przede wszystkim jako na instrument polityki państwa z właściwymi mu celami, kosztami, jakością legislacji i dialogu z obywatelom. Polityka publiczna jest tu rozumiana jako zestaw instrumentów finansowych, regulacyjnych, instytucjonalnych i symbolicznych, którymi państwo w komunikacji z obywatelami stara się oddziaływać na rzeczywistość.

Odbiór Publiczny

Rząd Prawa i Sprawiedliwości ma dwie polityki publiczne, które można uznać za flagowe: Rodzinę 500+ oraz Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (tzw. SOR lub „plan

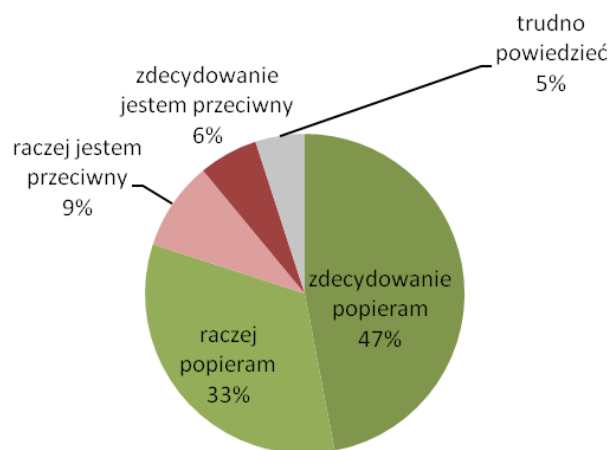
¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 195.

² Według ustawodawcy liczba rodzin uprawnionych do świadczeń wyniesie: 780 tys. rodzin z jednym dzieckiem, 1,6 miliona rodzin z dwojgiem dzieci, 267 tys. rodzin z trojgiem dzieci i 60 tys. rodzin z większą liczbą dzieci. Zniesienie progu dochodowego uprawniałoby do świadczenia dodatkowe 1,6 miliona rodzin z jednym dzieckiem.



Wykres 1. Czy słyszał(a) Pan(i) o programie „Rodzina 500+” oraz o „planie Morawieckiego”? (w %). Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS(2016a) oraz CBOS(2016c)

Morawieckiego”). Poziom dotarcia z nimi do obywatela jest jednak diametralnie różny. W 2016 roku Rodzinę 500+ знало aż pięć razy więcej osób (79%) niż plan Morawieckiego (15%), o którym dwie trzecie Polaków nawet nie słyszało (**Wykres 1.**) i to pomimo że zidentyfikowano co najmniej 2402 materiałów medialnych na jego temat pochodzących ze 173 różnych źródeł³. Rodzina 500+ tym się różni od wielu innych polityk publicznych, że bardzo głęboko przeniknęła do świadomości Polaków. Prawdopodobnie wynika to z wysokości świadczenia, zrozumiałości tego instrumentu, nagłośnienia medialnego i poczucia obywateli, że ta polityka publiczna ich bezpośrednio dotyczy⁴. Może być do ważna lekcja dla twórców i komentatorów polityki publicznej: czasem przeceniamy widoczność naszych działań, podczas gdy nawet najintensywniejsza działalność mediów może nie wystarczyć, aby dotrzeć do bardzo szerokich grup w społeczeństwie.⁵

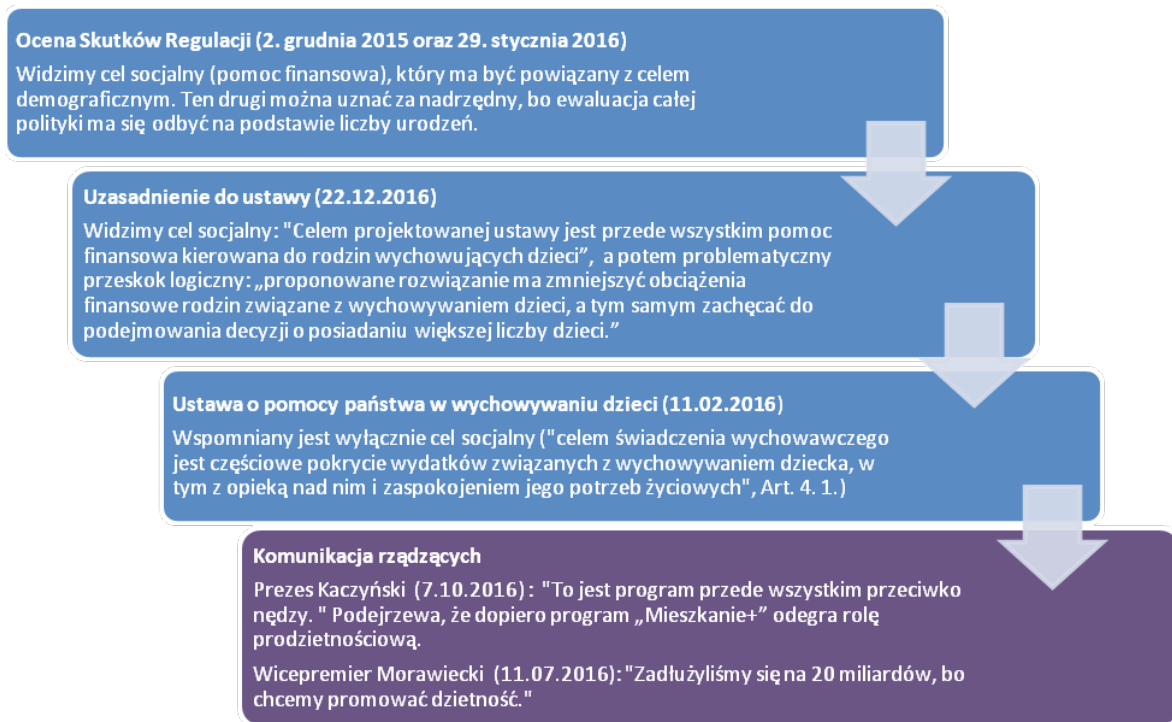


Wykres 2. Deklarowane poparcie dla programu Rodzina 500+. Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS (2016a).

Z tych samych badań CBOS wiemy o wysokim poparciu dla projektu współwystępującym z niską wiarą w jego kontynuację, a także bardzo niską wiarą w jego skuteczność w podwyższaniu dzietności. Tylko 16% Polaków wierzy, że program w istotnym stopniu przyczyni się do wzrostu urodzeń, jednak popiera go 81%, a jedynie 15% jest przeciw (**Wykres 2.**). Aż 78% uważa, że program jest korzystny dla społeczeństwa, ale już tylko 32% – że dla gospodarki. Poparcie dla programu jest najwyższe (ponad 90%) wśród osób o dochodach poniżej 649 złotych miesięcznie. Istotna grupa przeciwników pojawia się wyłącznie wśród osób z wyższym wykształceniem (28% jest przeciw) i o miesięcznych dochodach powyżej 2000 złotych na osobę (31%). Co ciekawe, poparcie dla programu jest wyższe (80%) u osób nie mających pod opieką dzieci do 18. roku życia niż mających, ale nieuprawnionych do otrzymania świadczenia wychowawczego na żadne dziecko (69%). Może to odzwierciedlać albo różnice międzypokoleniowe⁶, albo

- 3 IBC Group *et al.* (2017). Raport z wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex ante Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.
- 4 Znajomość programu Rodzina 500+ da się porównać np. do znajomości planu obniżenia wieku emerytalnego, o którym słyszało 93% Polaków (w tym 69%, które deklaruje, że wie, na czym reforma ta miałaby polegać).
- 5 Badanie na temat 500+ przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich w dniach 3–10 lutego 2016 roku na reprezentatywnej próbie losowej tysiąca dorosłych mieszkańców Polski. Z kolei badanie na temat rozpoznawalności Planu Morawieckiego przeprowadzono według tych samych założeń metodologicznych w dniach 2–9 marca 2016 roku. Przez identyczną metodologię, tego samego wykonawcę i mały odstęp w czasie uznaję, że oba badania są porównywalne i mogą być przedstawione na jednym wykresie.

- 6 Nie znamy rozkładu „osób nie mających pod opieką dzieci do



Schemat 1. Cele „Rodziny 500+” w dokumentach oraz ich komunikacja. Źródło: opracowanie własne.

niechęć ze strony osób, które nie mogą skorzystać z programu, mimo że wychowują dzieci (CBOS, 2016a).

Wyniki te należy jednak interpretować z ostrożnością wynikającą z metodologii badania poparcia dla tej polityki publicznej. W sytuacjach, gdy dajemy respondentom nieograniczony wybór projektów, których mogliby być potencjalnie beneficjentami, poparcie dla nich nie uwzględnia ograniczeń finansowych i czasowych. Warto na przykład pamiętać, że wydłużenie urlopów macierzyńskich do jednego roku poparło jeszcze więcej ankietowanych (91%), z czego 68 procent – zdecydowanie (CBOS, 2013b). Jeśli jednak zainspirujemy się samą definicją ekonomii – jako nauki o gospodarowaniu w warunkach ograniczonych zasobów – i damy respondentom do wyboru wyczerpującą listę potencjalnych rozwiązań, prosząc o wybranie ograniczonej ich liczby, wynik przedstawi się zgoła inaczej. I tak na przykład w badaniach CBOS (2016a)⁷ na pierwszym miejscu znajdują się mieszkania (40% Polaków wierzy w ich wpływ na dzietność), na drugim zaś znajdziemy

ex aequo niskie opłaty za przedszkola i żłobki oraz świadczenia wychowawcze – po 32% wskazań.

Już tak proste badanie opinii sugeruje największe ograniczenie programu Rodzina 500+: zainwestowanie bezprecedensowych środków w politykę jednego instrumentu.

Bariery dzietności różnią się między rodzicami w zależności od ich aktywności zawodowej, aspiracji osobistych czy miejsca zamieszkania.

Polityka 500+ stawia natomiast dość jednowymiarową diagnozę, która pcha ustawodawcę w stronę transferów finansowych. Jest to diagnoza w najlepszym razie niepełna, w najgorszym zaś – obciążona wysokim kosztem alternatywnym w postaci zaniedbania budowy takiej sieci wsparcia, która uwzględniałaby możliwie zróżnicowane wybory rodzica.

Pisząc o pieniądzu, należy też odróżniać „obiektywną” sytuację finansową (mierzoną np. dochodem na osobę) od percepcji sytuacji materialnej, którą do modeli dzietności wbudował już Richard Easterlin (1973). Percepcja bezpieczeństwa finansowego silnie wiązała się w nim z oczekiwaniami, aspiracjami oraz porównaniem swojej sytuacji w czasie. Prace na ten temat mogą nabierać szczególnej wartości w Polsce, gdzie satysfakcja z sytuacji finansowej jest dosyć słabo powiązana z wysokością majątku, zdecydowanie słabo związana z poziomem zadłużenia i względnie mocniej – ale nadal słabo – z dochodem bieżącym i ilością płynnych aktywów (NBP, 2015).

18 roku życia”, ale możemy przypuszczać, że będą dominować w niej osoby w średnim wieku i starsze, których dzieci już są dorosłe. Z kolei poparcie dla polityk gospodarczo liberalnych *versus* solidarnych ma w Polsce silny wymiar pokoleniowy – ze starszymi pokoleniami preferującymi polityki solidarne.

7 Oryginalne brzmienie pytania zadane przez CBOS: „Jakie formy wspierania rodziny, obecnie funkcjonujące lub postulowane, uważa pan(i) za najbardziej zachęcające młodych ludzi do posiadania dzieci?”. Respondentom nie przedstawiono kosztów proponowanych programów, raport nie precyzuje też ile opcji mógł wybrać respondent i dlatego nie do końca jest to badanie „zainspirowane definicją ekonomii”. Jednak nawet tak prosta ankieta, jak ta przeprowadzona przez CBOS, pokazuje różnice w poparciu dla polityk publicznych w zależności od formy zadania pytania.

Dzietność	Sytuacja finansowa rodzin	Efekt popytowy oraz rynek pracy
Współczynnik dzietności (<i>total fertility rate</i> : TFR) w 2015: 1,29 dziecka na kobietę TFR miast: 1,24 TFR wsi: 1,35	Zasięg ubóstwa skrajnego: 2,8 mln osób Zasięg ubóstwa relatywnego: 6,2 mln osób 9,2% dzieci (wieku 0–14 lat) mieszka w gospodarstwach domowych, w których żaden dorosły nie pracuje (2014) Współczynnik Giniego dla dochodu: – Bank Światowy: 32,1 (2014)	Bezrobocie (luty 2016, gdy ustawa trafia do Sejmu): 10,2% Popyt krajowy (4Q2015): 4,3% r/r Spożycie ogółem (4Q2015): 4,1% r/r (w tym spożycie indywidualne 3,1% r/r)

Tabela 1. Sytuacja wyjściowa w trzech obszarach, na które ma oddziaływać polityka publiczna.
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, OECD, Eurostat, NBP i WBK.

CELE

Cele polityki publicznej powinny być jasno sformułowane na poszczególnych etapach ścieżki legislacyjnej, mierzalne, skonsultowane i czytelnie zakomunikowane przez rządzących. Jedną z największych słabości programu Rodzina 500+ jest brak konsekwencji co do tego, co właściwie program zamierza osiągnąć (**Schemat 1.**). W niniejszym rozdziale cele zostaną przedstawione tak, jak zostało to zrobione w Uzasadnieniu do Ustawy z dnia 22 grudnia 2016 roku. Tabela zaś służy przedstawieniu danych, jakimi dysponowaliśmy w momencie, gdy ustawa trafiła do Sejmu (początek roku 2016). (**Tabela 1.**)⁸

Dzietność

Polska w trakcie ostatniego półwiecza notowała systematyczny spadek dzietności, który nastąpił w dwóch falach (**Wykres 3.**). Pierwsza fala przypada na wczesne lata 60., gdy współczynnik dzietności (TFR) spadł z poziomu 2,98 do 2,34 dziecka na kobietę w zaledwie sześć lat. Druga fala była dłuższa i głębsza: TFR spadł wtedy o połowę: z 2,42 (1983) do 1,22 (2003). Rok upadku komunizmu był jednocześnie pierwszym rokiem dzietności poniżej poziomu zastępowalności pokoleń (2,1). W roku 1998 współczynnik dzietności w Polsce po raz pierwszy spadł poniżej poziomu uznawanego za skrajnie niski (1,5), gdzie pozostaje do dzisiaj. (**Wykres 3.**)

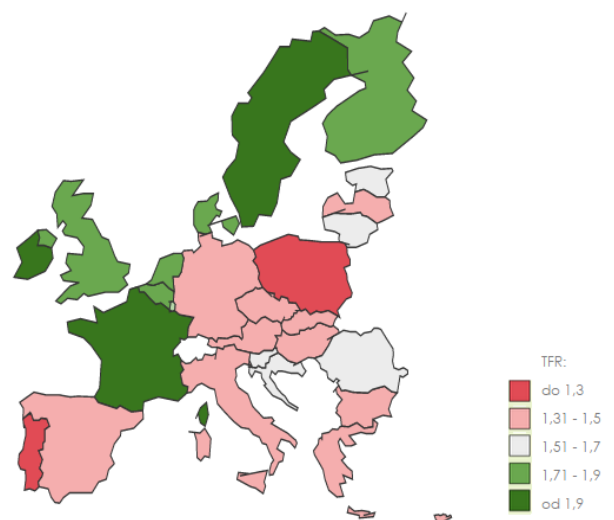
Etyczne uzasadnienie podjęcia działań

Kontynuacja tych trendów do 2050 roku doprowadziłaby do jednego najwyższych wskaźników obciążenia demograficznego ludnością starszą w Europie ze wszystkimi tego konsekwencjami dla rynku pracy, systemu emerytur, budżetu państwa i spójności społecznej. Jednak przy przytaczaniu tego typu argumentów pojawia się etyczny dylemat dla twórców polityki publicznej: jak działać na korzyść państwa, nie

traktując obywateli instrumentalnie, tzn. jako podatników mających ratować finanse publiczne, a historycznie – jako potencjalnych rekrutów mających bronić jego granic. Sposobem wyjścia z tego dylematu może być skoncentrowanie się na różnicy między dzietnością faktyczną a pożądaną, a następnie odniesienie się do tych barier, które wyjaśniają różnice między dwoma wskaźnikami i które mogą pomóc ludziom w realizacji decyzji, które sami i tak chcieliby podjąć. W 2011 roku różnica między dzietnością faktyczną a pożądaną wyniosła w Polsce aż 0,96 dziecka na osobę. Zaraz po Cyprze, Łotwie i Estonii była największa w krajach OECD (**Wykres 4.**).

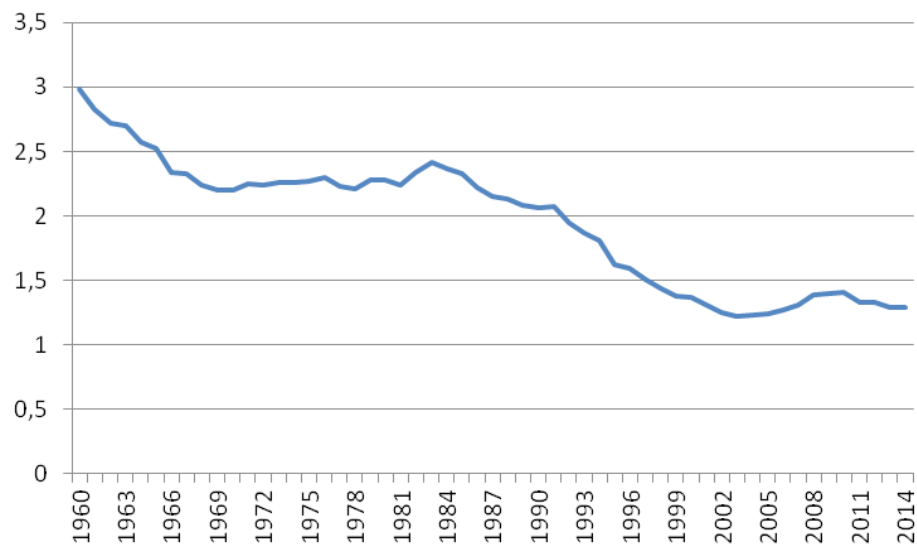
Co wiemy na temat dzietności w krajach rozwiniętych?

Mapa dzietności we współczesnej Europie ukazuje pewien paradoks: kraje z południa i wschodu kontynentu, klasyfikowane dawniej jako konserwatywne, „oparte na patriarchalnej stabilności” (Micheli, 2000) czy „społeczeństwa rodziny” mają najniższą dzietność na świecie. Natomiast te z zachodu i północy, klasyfikowane kiedyś jako „społeczeństwa indywidualistów” czy wręcz „rodziny zdestabilizowane nagłą urbanizacją” (Chasnais, 1996) cieszą się dzietnością o wiele bliższą poziomowi zastępowalności pokoleń (**Mapa 1.**).

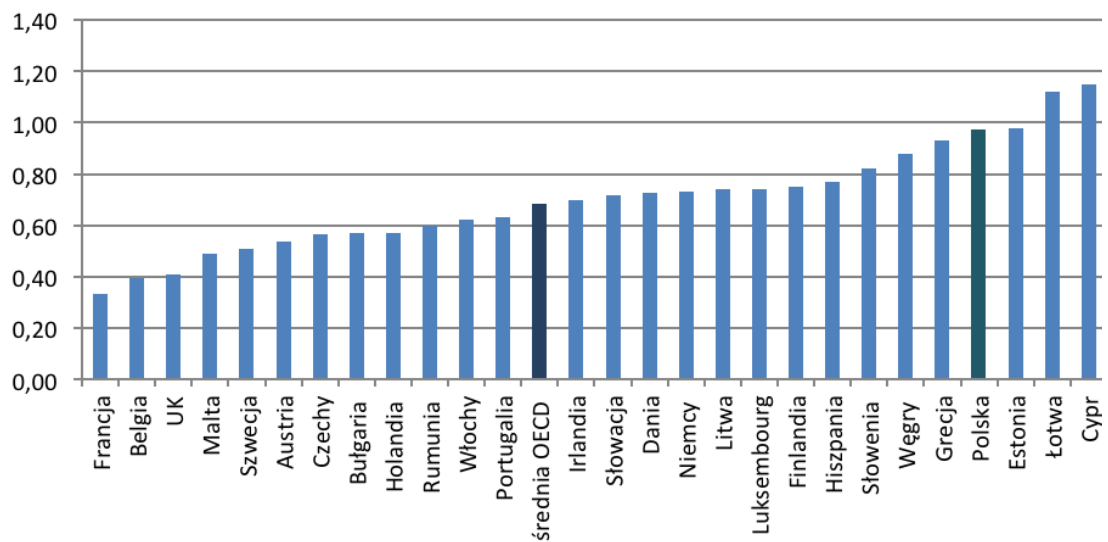


Mapa 1. Współczynnik dzietności (TFR) w Unii Europejskiej.
Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Bank Database* (2014).

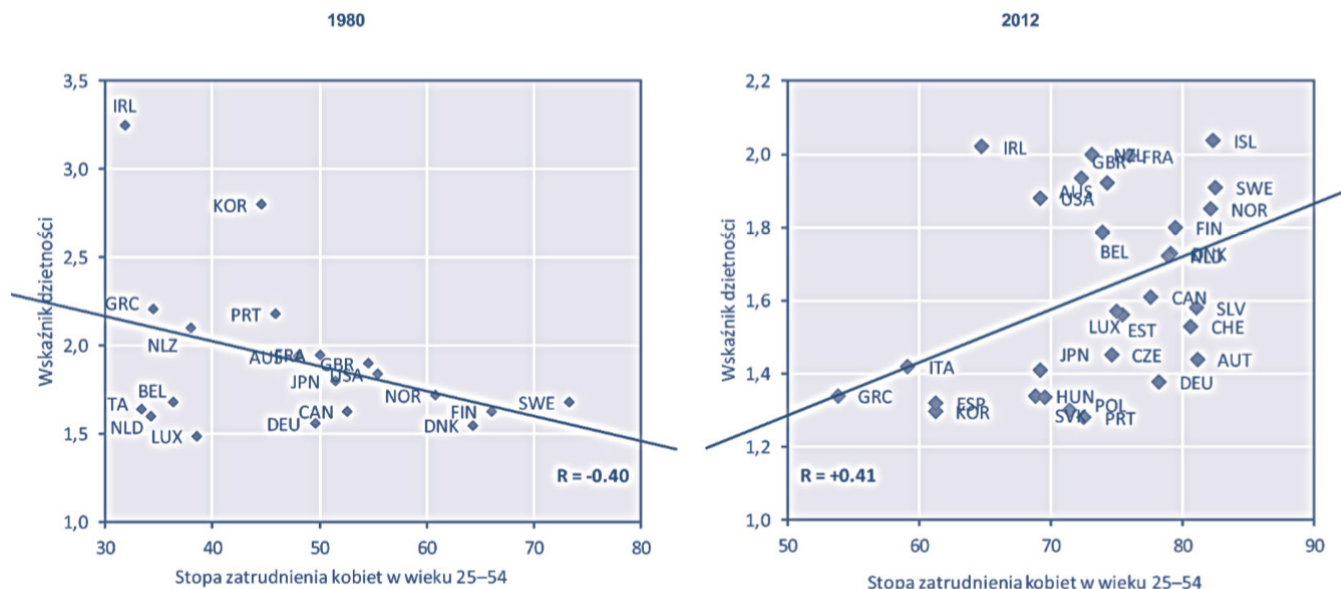
8 Komunikacja ze strony władz nawiązuje do dwóch cytatów. Pierwszy to: „To jest program przede wszystkim przeciwko nędzy, bo czy będzie miał skutki pronatalistyczne, dziś trudno ocenić. Mam nadzieję, że będzie, choć podejrzewam, że dopiero program „Mieszkanie+” naprawdę odegra taką rolę” (Jarosław Kaczyński, 7.10. 2010 w „Polska. The Times”). Drugi to: „Zadłużyliśmy się o dodatkowe 20 mld zł, bo chcemy promować dzietność” (Morawiecki, 11.07.2016). Oba cytaty za Oko.press.



Wykres 3. Współczynnik dzietności w Polsce (1960–2014).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego (2015). <http://data.worldbank.org/>.



Wykres 4. Różnica między dzietnością faktyczną a pożądaną (2011).
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Family Database.



Wykres 5. Współczynnik dzietności (TFR) a stopa zatrudnienia kobiet w krajach OECD, porównanie 1980 i 2012 roku.

Źródło: kopia wykresu przygotowanego przez Szelewa (2014) na podstawie danych OECD.

Zależność między dzietnością, czynnikami kulturowymi i gospodarczymi nie jest dana raz na zawsze. Klasyfikowanie jej w we wzory matematyczne, tak jak robił to Gary Becker⁹ – wskazujące na aspiracje nauk społecznych do przypomnienia nauk ścisłych – zamrażało te relacje w czasie, powodując, że łatwo jest przegapić moment, gdy relacja ta zaczyna zachodzić w przeciwnym kierunku. Taka epokowa zmiana zaszła na przełomie lat 80. i 90. w krajach wysokorozwiniętych: negatywna relacja między zatrudnieniem kobiet a współczynnikiem dzietności zmieniła kierunek (**Wykres 5.**).

Nie powinniśmy tej relacji traktować jako prawa przyrody czy kierunku wyznaczanego przez kraje nordyckie, do którego reszta świata jakoby teleologicznie zmierza. Nie zmienia to jednak faktu, że relacja ta w krajach rozwiniętych zachodzi już przez trzecią dekadę z rzędu, a Polska właśnie do niej dołącza. W tym czasie w naukach o polityce społecznej zapanał konsensus, że w wysokorozwiniętych społeczeństwach praca zaczyna służyć, a nie przeszkadzać dzietności.

W międzyczasie nastąpiły zmiany w edukacji: Polki poszły na studia. Nawet jeśli część z nich nie mogła znaleźć po studiach pracy zgodnej z kwalifikacjami, to wykształcenie nadal – statystycznie rzecz biorąc – przekłada się na szanse zatrudnienia, długość i jakość życia oraz zmianę aspiracji. I co najważniejsze w kontekście debaty o polityce rodzinnej: zaczyna zwiększać, a nie zmniejszać, szanse na macierzyństwo w krajach rozwiniętych (patrz: Aneks, **Wykres A.**).

Zmiany widoczne są też w deklaracjach. W Polsce w badaniach CBOS to kobiety z wyższym wykształceniem deklarują,

że chcą mieć więcej dzieci¹⁰. Wśród kobiet, które zostały matkami w 2013 roku aż 47% miało wykształcenie wyższe – to więcej niż proporcja wykształconych kobiet w jakiegokolwiek grupie wiekowej w Polsce¹¹, co może oznaczać, że dołączamy do krajów wysokorozwiniętych, w których edukacja kobiet pozytywnie koreluje z dzietnością.

Wykształcenie i praca o wiele silniej wpływają jednak na model rodziny niż na jej wielkość: w badaniach CBOS prawie dwie trzecie kobiet z wykształceniem wyższym mówi, że wybrałoby model partnerski, czyli taki, w którym kobieta i mężczyzna w takim samym stopniu angażują się w sprawy rodzinne i zawodowe.

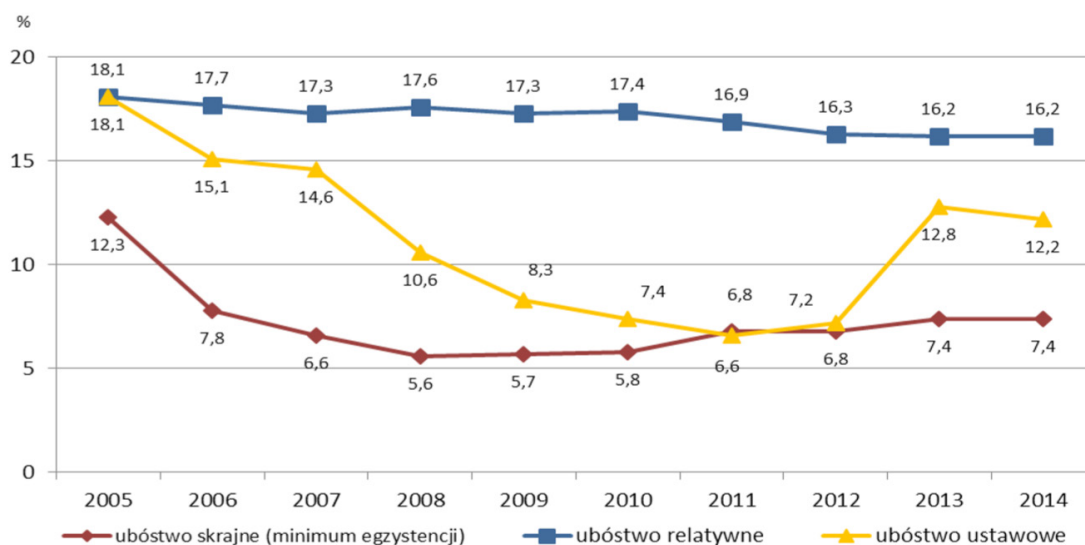
Niecałe 30% wskazuje na modele mieszane i zaledwie 7% jest zainteresowanych modelem tradycyjnym. W tej grupie popularność modelu tradycyjnego jest aż cztery razy mniejsza niż wśród kobiet z wykształceniem podstawowym¹².

10 W badaniach CBOS (2013) na pytanie „Czy planuje Pani w przyszłości potomstwo?” Wśród respondentek, które już mają dzieci: 28% kobiet z wykształceniem wyższym, 16% kobiet z wykształceniem średnim i 12% kobiet z wykształceniem podstawowym odpowiedziało „tak”. Wśród kobiet bezdzietnych proporcje te wynosiły odpowiednio 77%, 80% i 73%.

11 Na podstawie spisu powszechnego z 2011 roku: w dwóch grupach wiekowych, w których Polki najczęściej zostają matkami, tj. 25–29 lat oraz 30–34 lata, proporcja kobiet z wykształceniem wyższym wyniosła odpowiednio 45% i 39%.

12 Należy jednak pamiętać, że kobiety z wykształceniem podstawowym to grupa, która powoli zanika. Wśród kobiet w wieku 20–24 lat wykształcenie podstawowe ma zaledwie 1,7%. W grupie wiekowej 25–29 lat – 3,2% (Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, 2011).

9 Gary Becker (2009) opisał ludzką dzietność wzorem $y = f(\pi, I)$ przy $I = p_x + \pi y$, gdzie I oznacza dochód rodziny.



Wykres 6. Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku (jako % osób w gospodarstwach domowych).
Źródło: kopia wykresu z GUS (2015).

Jednocześnie dwie trzecie kobiet z wyższym wykształceniem deklaruje, że nie zrezygnowałoby z pracy nawet, jeśli ich partner zarabiałby wystarczająco dużo, aby utrzymać rodzinę na dobrym poziomie. Ta proporcja spada do zaledwie 28% dla kobiet z wykształceniem podstawowym. Pokazuje nam to silną orientację zatrudnieniową, której nie da się wyjaśnić jedynie przez pryzmat zarobkowania.

Preferowane modele rodziny nie są jednak realizowane. Np. wśród osób żyjących w modelu tradycyjnym, tylko dla 37% jest to model preferowany, dalsze 38% wolałoby model partnerski, a 24% – model mieszany. Wśród osób żyjących w modelu partnerskim, dla 72% jest on preferowany, dalsze 14% wolałoby model tradycyjny, a 13% – model mieszany. Wśród osób żyjących w modelu mieszanym, dla połowy jest to model preferowany, mniej więcej ćwierć wolałaby model tradycyjny, a druga ćwierć – model mieszany (CBOS, 2012). Wynika z tego, że istnienie w Polsce istotna grupa osób – zwłaszcza w rodzinach tradycyjnych – które nie realizują preferowanego przez siebie modelu rodziny. Współgra to z informacją, że co trzecia kobieta była zmuszona do rezygnacji z pracy przez trudność w zapewnieniu dzieciom opieki, a co dziesiąta – zwolniona po powrocie z urlopu macierzyńskiego. Wszystko to wskazuje na poważne bariery w realizacji preferowanych modeli rodziny już przy pierwszym dziecku, co może wpływać na decyzję o kolejnych.

Przed planowaniem polityki publicznej kluczowe jest sięgnięcie do badań nad uwarunkowaniami dzietności: porównań międzynarodowych (Sleeboos, 2003; Esping-Andersen, G., 2009) i badań krajowych (np. Ireny Kotowskiej, Anny Matysiak, Anny Kurowskiej i wielu innych), w których możemy przeczytać, że kobiety, szczególnie te z wyższym wykształceniem, są ukierunkowane na zatrudnienie, które dla wielu z nich warunkuje posiadanie dziecka. Oczywiście są też inne czynniki mogące wpływać na dzietność, w tym warunki materialne. Na przykład wyniki analiz na danych z badań GGS

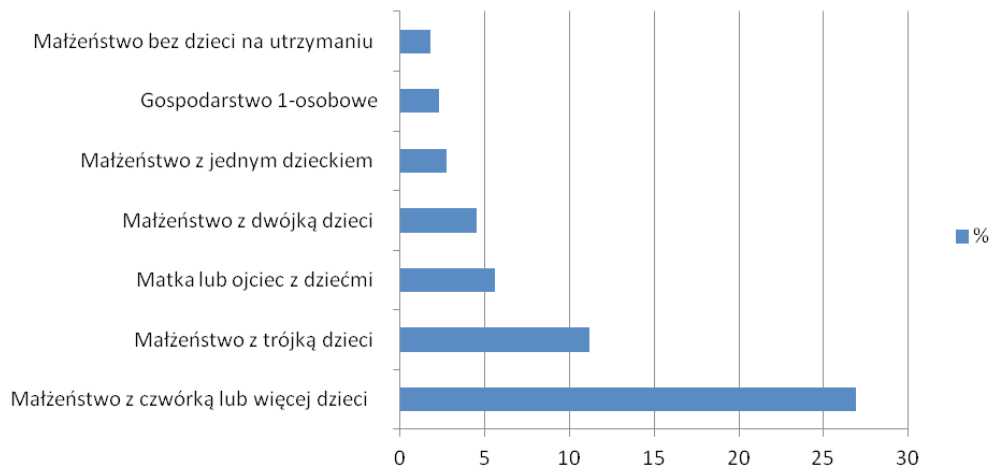
pokazują, że pieniądze nie mają tak dużego znaczenia dla planowania decyzji o pierwszym i kolejnym dziecku w perspektywie trzech lat. Na decyzje o urodzeniu pierwszego dziecka ma natomiast wpływ posiadanie własnego mieszkania oraz pracy przez oboje partnerów.

Pomoc finansowa

Powiązany celem programu jest pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Cele programu rzadko jednak docierają do obywateli przez oficjalne dokumenty a częściej przez przekazy medialne. 7 października 2016 roku prezes Kaczyński powiedział, że „to jest program przede wszystkim przeciwko nędzy”, tym samym wzmacniając wizję Rodziny 500+ jako instrumentu do walki z ubóstwem.

Wśród beneficjentów świadczenia na pierwsze dziecko pomoc faktycznie trafi do osób najuboższych. W 2014 roku poniżej granicy ubóstwa relatywnego żyło 6,2 mln osób, zaś poniżej granicy ubóstwa skrajnego¹³ – 2,8 mln osób – co daje odpowiednio 16,2% i 7,4% osób w gospodarstwach domowych (Wykres 6.). Ubóstwo skrajne w Polsce najsilniej wiąże się z miejscem na rynku pracy: dotyczy w najwyższym stopniu bezrobotnych i ich rodzin. W tych rodzinach, w których jest choć jedna osoba bezrobotna, jego poziom wynosi 15%, zaś tam gdzie są dwie lub więcej – już 33% (GUS, 2015). Prawie 10% dzieci (w wieku 0–14 lat) w Polsce mieszka w gospodarstwach

13 Granica ubóstwa skrajnego (tzw. minimum egzystencji) to wartość, poniżej której – wg obliczeń Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPISS) – konsumpcja jest tak niska, że prowadzi do biologicznego wyniszczenia. W ostatnim kwartale 2015 roku wyniosła ona 545 złotych miesięcznie dla gospodarstwa jednoosobowego. Ubóstwo relatywne oznacza zaś, że wydatki wynosiły mniej niż 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych. W obu przypadkach jednostką analizy jest gospodarstwo domowe.



Wykres 7. Zasięg ubóstwa skrajnego w zależności od struktury rodziny. Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2015). Korzystając z danych GUS-u, używam również jego terminologii. Jest to problematyczne w świetle tego, że obecnie co czwarte dziecko rodzi się poza małżeństwem, więc mówienie o małżeństwach z dziećmi może zniekształcać rzeczywistość.

domowych, w których żaden dorosły nie pracuje (z czego 5% w rodzinach, w których jest dwójka rodziców)¹⁴.

Co dziesiąte dziecko w Polsce żyje w skrajnym ubóstwie. Wyższe ryzyko występuje w przypadku rodzin wielodzietnych: 11% gospodarstw domowych z trójką dzieci i aż 27% rodzin z czwórką dzieci lub więcej żyje w ubóstwie skrajnym (Wykres 7.).

W tym kontekście należy jednak zadać pytanie o sprawiedliwość społeczną proponowanego mechanizmu. Ustanawiając próg na poziomie 800 złotych netto na osobę, który jest niższy niż minimum socjalne, wykluczamy z niego osoby o niskich dochodach. Weźmy największego prywatnego pracodawcę w Polsce, czyli sieć sklepów „Biedronka”. Wszyscy pracownicy są tam zatrudniani na umowę o pracę, a pensje zaczynają się od 2300 brutto, czyli 1670 złotych netto. Dochód w rodzinie takiego pracownika samotnie wychowującego dziecko wyniesie 1150 złotych brutto i 835 złotych netto na osobę, co sprawi, że znajdzie się poza zasięgiem programu 500+, bo przekroczył próg o 35 złotych.

Ilustruje to co najmniej dwa fundamentalne problemy związane z programem Rodzina 500+. Po pierwsze, wykluczeni są z niego bardzo biedni rodzice jedynaków, podczas gdy świadczenie obejmie wielodzietnych zamożnych, przez co nie możemy uznać, że to „jest program przede wszystkim przeciwko nędzy”.

Po drugie, nieroztropnie zaprojektowane progowe wycofywanie świadczenia prowadzi do następującego paradoksu: gdyby wspomnianemu pracownikowi supermarketu obniżyć pensję o 70 złotych netto, załapałby się na 500 złotych, przez co jego

ogólny dochód wyniósłby 2100 złotych netto (1600 złotych + 500 złotych) – czyli aż o 430 złotych więcej niż obecnie. W tym kontekście entuzjazm niektórych komentatorów życia publicznego związany z podnoszeniem pensji w niektórych supermarketach (np. w Biedronce o 100 złotych dla osób o najniższych dochodach) wydaje się paradoksalny.

JAKOŚĆ STANOWIONEGO PRAWA

W poniższej części zostanie omówiona Ocena Skutków Regulacji oraz Uzasadnienie do Ustawy – jako kluczowe dokumenty, z których powinniśmy się dowiedzieć czy mamy do czynienia z polityką opartą na dobrej diagnozie i analizie – oraz konsultacje publiczne i ustalenia międzyresortowe, jako te elementy procesu legislacyjnego, w którym powinniśmy widzieć jakość dialogu z obywatelem i próbę współgrania z innymi organami państwa.

Ocena Skutków Regulacji

Ocena skutków regulacji (OSR) jest dokumentem, który służy przedstawieniu, jak planowana polityka wpływa na wybrane obszary (w tym na finanse publiczne oraz rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i sektor przedsiębiorstw), który zawiera m. in. analizę kosztów i korzyści związanych z proponowaną regulacją i który wreszcie powinien uświadamiać twórcom prawa konsekwencje ich działań. Projekt OSR do najdroższej polityki rodzinnej w III RP został opublikowany 2 grudnia 2015 roku, czyli dziesięć dni roboczych po exposé premier Szydło, które jest cytowane w dokumencie jako źródło proponowanej regulacji. Projekt OSR mówi przy tym o dwóch powiązanych ze sobą celach: pomocy finansowej, która zdaniem projektodawcy przekłada się na dietność.

W pierwszym zdaniu dokumentu czytamy, że celem projektu jest „pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz

14 Co oznacza wzrost z poziomu 7,8% w 2009 roku (OECD, 2014).

przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu”. Tu już pojawia się pierwszy problem: nie wiadomo czym jest „spadek demograficzny”. Możemy zgadywać, że ustawodawcy chodzi o niż demograficzny, ujemny przyrost naturalny lub spadek współczynnika dzietności. Precyzja koncepcyjna jest bardzo ważna w polskiej sytuacji, w której wskaźniki te przez ostatnie lata oddziaływały w przeciwnych kierunkach: od lat 60. spadek współczynnika dzietności (TRF) zanotowano aż 35 razy¹⁵, podczas gdy przyrost naturalny, dzięki szybko rosnącej długości życia, był dodatni przez cały ten czas, z wyjątkiem lat 2005 i 2013–2015.

Następnie czytamy, że „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym”. I znów: nie wiemy, o jakim ubóstwie mowa, ani w jakim horyzoncie czasowym. W tym przypadku nie chodzi już jednak tylko o precyzję metodologiczną, ale o zamieszczanie informacji, które mogą być nieprawdziwe.

Jeśli bowiem przyjmujemy ostatnią dekadę za horyzont czasowy, widzimy, że wszystkie trzy wskaźniki ubóstwa spadły: ubóstwo ustawowe, ubóstwo relatywne i ubóstwo skrajne (Wykres 6.).

Jeśli zaś przyjąć za horyzont czasowy ostatnie dane dostępne w momencie tworzenia dokumentu – czyli porównanie lat 2013 i 2014 – widzimy stabilizację ubóstwa skrajnego (na poziomie 7,4%), stabilizację ubóstwa relatywnego (na poziomie 16,2%) i spadek ubóstwa ustawowego z 12,8% do 12,2%. Ustawodawca wielokrotnie cytuje GUS jako źródło danych o ubóstwie, ale jeśli spojrzymy do przytaczanych przez niego opracowań GUS, widzimy, że zaczynają się one od zdania: „z badania budżetów gospodarstw domowych wynika, że w 2014 roku w stosunku do roku 2013 nastąpiła poprawa przeciętnej sytuacji materialnej gospodarstw domowych”: realny dochód rozporządzalny wzrósł o 3,2%, a wzrost wydatków gospodarstw wyniósł 1,6%¹⁶. Oczywiście nie oznacza to, że walka z ubóstwem nie powinna być zadaniem lub nawet priorytetem rządu. Oznacza natomiast, że trudno potraktować

ustawę opartą na nieprecyzyjnych danych, nieistniejących koncepcjach i niezrozumieniu mechanizmów i terminologii polityki społecznej jako politykę publiczną opartą na faktach i analizach.

Rozdział OSR pt. „jak problem został rozwiązany w innych krajach?” jest jeszcze bardziej problematyczny niż część poświęcona celom programu. Po pierwsze, cytowane są tam kraje, które problemu nigdy nie rozwiązały (Niemcy, Węgry) oraz takie, które problemu nigdy nie miały (Irlandia)¹⁷. Z wszystkich prezentowanych krajów jako przykłady rozwiązania problemu niskiej dzietności kwalifikują się jedynie Francja i Szwecja. Autorzy jednak nie wspominają, że w obu tych krajach cel osiągnięto przede wszystkim przez ułatwianie obywatelom godzenia ról rodzinnych i zawodowych. W 2014 roku we Francji 52% dzieci do 2 lat i 100% dzieci w wieku 3–5 lat korzystało z różnych form zorganizowanej opieki. W Szwecji te współczynniki wyniosły odpowiednio: 47% i 94%, w Polsce zaś: 11% i 74% (OECD, 2016)¹⁸. W wyżej wymienionych krajach istnieją też zasiłki na dziecko, które są niezależne od osiąganego dochodu i stanowią wsparcie m. in. dla tych rodziców, którzy rezygnują z pracy, aby zajmować się dziećmi. Nie zmienia to jednak faktu, że

wysoką dzietność osiągnięto tam przede wszystkim przez jeden z najlepszych na świecie poziomów dostępności do instytucjonalnej opieki nad dziećmi i wysoką aktywność zawodową kobiet¹⁹.

15 Przez ostatnie 55 lat jedynie 15 razy (w latach 1971, 1973, 1975–76, 1979, 1982–83, 1991 i 2004–2010) zanotowano małe odbicia we współczynniku dzietności; 5 razy współczynnik dzietności pozostawał stabilny i aż 35 razy spadał (obliczenia własne na podstawie: World Bank 2016).

16 Oczywiście wzrost ubóstwa przy wzroście przeciętnego dochodu rozporządzalnego jest możliwy. W przytaczanym okresie obserwujemy jednak: wzrost dochodu, wzrost konsumpcji, spadek ubóstwa ustawowego i stabilizację ubóstwa skrajnego i relatywnego (GUS, 2015). Przy odpowiedniej motywacji da się znaleźć jakiś wskaźnik ubóstwa, który wzrósł w tym czasie i przez to może pasować do z góry założonej tezy – autorka znalazła np. liczbę skrajnie ubogich dzieci w Polsce, która między 2013 a 2014 rokiem wzrosła z 710 tys. do 718 tys. (po czym spadła do 623 tys.). Można też spojrzeć na zmianę granic ubóstwa i zastanowić się, czy zmieniające się granice nie służą ukrywaniu problemu. Jednak tworzenie prawa nie jest miejscem na taką ekwilibrystykę metodologiczną trzeciego poziomu, a poza tym, co najważniejsze: liczą się trendy, a nie punktowe wahania.

17 Jeśli za rozwiązanie problemu uznamy wyjście ze spirali skrajnie niskiej dzietności, to Niemcy z niej nie wyszli od lat 70., a Węgry – od lat 90., a Irlandia w nią nigdy nie wpadała (najniższą dzietność zanotowała w 1995 roku, gdy wyniosła ona 1,84 dziecka na kobietę, co na warunki europejskie jest znakomitym wynikiem). Dla porównania średnia Unii Europejskiej w 1995 roku wyniosła 1,45.

18 Dane OECD dla dzieci 3–5 dotyczą przedszkoli, zaś dla dzieci do drugiego roku życia obejmują publiczne i prywatne żłobki, kluby dziecięce, punkty opieki oraz opiekę świadczoną przez profesjonalne opiekunki.

19 Według metodologii Eurostatu (obejmującej osoby między 20. a 64. rokiem życia): w Szwecji współczynnik zatrudnienia kobiet wynosi 78,3% (mężczyzn zaś 82,5%). We Francji odpowiednio 66% i 73%, zaś w Polsce 61% i 75%. Średnia dla Unii Europejskiej to 64% i 76% (Eurostat, 2016). Bardzo wysoka w Polsce różnica w stopie zatrudnienia mężczyzn i kobiet pojawia się w momencie, gdy zostają oni rodzicami. Wśród nieposiadających dzieci wynosi zaledwie 2 punkty procentowe, natomiast u osób posiadających dwoje lub więcej dzieci rośnie do ponad 30 punktów procentowych – obserwujemy zatem bardzo silną relację między stopą zatrudnienia a liczbą posiadanych dzieci (Fundacja Kaleckiego, 2015). Równocześnie, kobiety mające pracę są bardziej skłonne do podjęcia decyzji o urodzeniu dziecka. Wśród kobiet, które zostały matkami w 2013 roku, aż 75% pracowało zawodowo – to zdecydowanie więcej niż wynosi współczynnik zatrudnienia kobiet w jakiegokolwiek grupie wiekowej. W Polsce 54% kobiet w wieku produkcyjnym pracuje zarobkowo (tutaj według metodologii GUS-u, nie Eurostatu): współczynnik ten dochodzi

Co najważniejsze, każda polityka publiczna stwarza szanse i zagrożenia, a OSR służy jak najlepszemu ich oszacowaniu i analizie. Wykonanie grudniowego OSR w sposób, który sugerował, że nie ma żadnych potencjalnych negatywnych skutków programu, jest niepokojące. Kolejny, styczniowy OSR już uwzględniał potencjalne problemy związane ze spadkiem podaży pracy, ale nie oszacował ich rozmiaru (co zrobili np. analitycy CenEA, por. Myck, 2016).

Zmiany naniesione między wersjami Oceny Skutków Regulacji nie są powodem do zarzutów – ustawodawca wręcz powinien je konsultować i ulepszać, nawet jeśli miałyby to oznaczać radykalną zmianę początkowych założeń. Zarzutem jest natomiast niestaranność przygotowania wszystkich wersji OSR, jak również niespójność legislacji ze stanem badań, z treścią przekazu politycznego oraz pozostałymi politykami publicznymi tego samego rządu.

Uzasadnienie do ustawy

Uzasadnienie do ustawy to kluczowy dokument, który powinien zawierać cele polityki, diagnozę problemu oraz wnioski z niej płynące. W przeciwieństwie do wypowiedzi przedstawicieli partii rządzącej w Uzasadnieniu do Ustawy cel jest jasno sprecyzowany: „celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci”. Problem tkwi jednak w następującym po nim wnioskowaniu logicznym: „proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci”. Wnioskowanie to sugeruje, że pieniądze idą w parze z większą liczbą dzieci i że transfery finansowe – *ceteris paribus* – doprowadzą do wzrostu dzietności.

Niestety, w całym uzasadnieniu do ustawy nie znajdziemy ani jednego zdania na poparcie tych założeń. Nie przedstawiono opartej o badania krajowe i zagraniczne diagnozy uzasadniającej, że poprzez planowaną politykę cel zostanie osiągnięty – tym samym nie można zaliczyć Programu 500+ do przykładów polityki opartej o fakty. Uzasadnienie nie analizuje dotychczasowych rozwiązań w obszarze interwencji publicznych, nie zastanawia się nad dotychczasowymi brakami (ciągłość polityki) i nie zapewnia synchronizacji programu z dotychczas stosowanymi narzędziami (komplementarność). Co ważniejsze, nie bierze pod uwagę, jakie inne instrumenty (albo współdziałanie różnych instrumentów, czyli tzw. *policy mix*) wpłynęły na dzietność w innych krajach rozwiniętych. Byłoby to szczególnie ważne w Polsce, która ma jeden z najwyższych na świecie odsetków kobiet z wykształceniem wyższym, co zwykle przekłada się u nich na silną orientację zatrudnieniową.

Co znamienne, jedynym miejscem, w którym ustawodawca szuka związków dzietności z innymi dziedzinami życia społeczno-ekonomicznego jest negatywna relacja między stopą bezrobocia a dzietnością w latach 2000–2014 (patrz: Aneks, **Wykres B.**). Powołuje się przy tym na opracowanie prof. Kotowskiej (2013) mówiące, że na niską dzietność wpłynęły zmiany na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych. Powstaje pytanie: skoro ustawodawca wie o znaczeniu pracy dla dzietności, to jak ma zamiar się do tego odnieść? Tym bardziej w świetle swoich własnych przewidywań (patrz: OSR z dnia 29 stycznia 2016 roku), że pod wpływem programu 500+ część kobiet odejdzie z rynku pracy?

Ustawodawca zauważa, że ubóstwa względnego w Polsce doświadcza aż 16% osób w gospodarstwach utrzymujących się z pracy najmniejszej.

W świetle tych danych wydaje się szczególnie ważne, aby nie stawiać tych osób przed wyborem: praca czy 500 złotych, tylko właśnie wzmocnić ich pozycję i wobec państwa, i wobec pracodawcy poprzez dochód łączny z tych dwóch źródeł.

W tym celu należałoby rozważyć zmianę progu 800 złotych na osobę (który jest niższy niż minimum socjalne) oraz wprowadzenie mechanizmów tzw. stopniowego wycofywania świadczenia („złotówka za złotówkę”).

Uzgodnienia międzyresortowe

2 grudnia 2015 roku – czyli zaledwie dziesięć dni roboczych po *exposé* premier Szydło – projekt ustawy został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Wzięło w nich udział osiem ministerstw oraz Rządowe Centrum Legislacji. Warto skupić się na uwagach pięciu z nich²⁰:

- Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) – zaproponowało wprowadzenie specjalnie wyodrębnionych rachunków bankowych z imienną kartą płatniczą umożliwiającą wyłącznie zakup artykułów ściśle przeznaczonych dla dzieci;
- Ministerstwo Finansów (MF) – zasugerowało wprowadzenie górnego limitu dochodów – liczonego jako średnie zarobki na członka rodziny – powyżej którego świadczenie nie byłoby przyznawane;
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) – napisało: „istnieje obawa, że zbyt powszechny dostęp do świadczenia wychowawczego może stanowić czynnik stymulujący zwiększony napływ cudzoziemców do naszego kraju wyłącznie w celu skorzystania z tego

do 59% dla grupy wiekowej 25–29 oraz do 64% dla grupy wiekowej 30–34 – czyli dwóch głównych grup wiekowych, w których Polki zostają matkami.

20 Ze względu na propozycję głębokich zmian, np. takich, które zmieniłyby grupę docelową lub samo narzędzie. Pominęte są tu uwagi techniczne, takie jak ujednolicenie terminologii, doprecyzowanie poszczególnych terminów, metody zarządzania danymi osobowymi, błędy w obliczeniach etc.

uprawnienia”. Następnie zaproponowało odebranie 500+ cudzoziemcom, których charakter pobytu jest czasowy oraz określenie katalogu osób uprawnionych tak, aby możliwość uzyskania świadczenia nie stała się „niepożądanym czynnikiem przyciągającym emigrację”;

- Ministerstwo Rozwoju – jako jedyne oprócz MNiSW wyszło poza myślenie „Polską resortową” – i zaproponowało uspołnienie również tych systemów, które nie leżą w jego kompetencjach. Zauważa ono, że ustawa powinna kompleksowo regulować kwestię wsparcia rodzin i nie tylko wprowadzać nowe świadczenie, ale porządkować świadczenia już istniejące (takie jak świadczenia o pomocy społecznej czy świadczenia rodzinne) i z nimi współgrać. Zwraca też uwagę na konieczność uproszczenia i ujednolicenia kryteriów dochodowych (które w Rodzinie 500+ są inne niż np. w świadczeniach rodzinnych);
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW): W opinii autorki sedna sprawy dotknęło wyłącznie MNiSW. Pozostałe urzędy skupiały się głównie na detalach technicznych (bez kwestionowania fundamentalnych założeń, na których oparty jest program), na obawach przez emigrantami, a w najlepszym razie na koordynacji systemów.

Fundamentalną uwagą, którą wnosi MNiSW, jest niespójność między celem a narzędziem. Ministerstwo zauważa, że tak samo jak różnorodne czynniki wpływają na dietność, tak samo działanie, które na nią odpowiada, musi być wszechstronne i komplementarne. Krytykuje użycie tylko jednego narzędzia i sprowadzanie wsparcia państwa wyłącznie do świadczenia pieniężnego, które może nie tylko okazać się niewystarczające do poprawy sytuacji demograficznej Polski, ale nawet pogłębić inne problemy, np. przez dezaktywizację zawodową najmniej zamożnych. Niestety, MNiSW nie precyzuje, jakie inne narzędzia mogłyby być zastosowane.

Następnie urząd zadaje pytanie o relację nowego świadczenia do już istniejących systemów. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych przewiduje pięć rodzajów świadczeń materialnych (zasilek rodzinny, świadczenia opiekuńcze, zapomoga wypłacana przez gminy, świadczenie wypłacane przez gminy, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka). Do tego dochodzą rodzaje dodatków do zasiłku rodzinnego, ulgi na dzieci w PIT, a teraz – 500+. Rodzina 500+ ustanawia progi w wysokości 800 i 1200 złotych na osobę, system świadczeń rodzinnych (ustawa z dnia 28 listopada 2003) progi dochodowe 674, 764 czy 1922 złote, a z kolei ustawa o pomocy uprawnionym do alimentów określa próg na 725 złotych. Projekt byłby okazją, aby ten zamęt uporządkować, a nie go zwiększać, zwłaszcza w sytuacji, gdy sam projektodawca przewiduje 7 tysięcy nowych etatów do obsługi programu oraz koszty obsługi tych stanowisk pracy, które dublują już istniejące systemy.

MNiSW jako jedyne zamieściło postulaty innych organizacji (Krajowej Reprezentacji Doktorantów). Nie jest to istotą uzgodnień międzyresortowych, ale staje się ważne, gdy

projektodawca nie wywiązuje się należycie z przeprowadzenia konsultacji publicznych (patrz poniżej).

O ile w przypadku większości uzgodnień międzyresortowych uwagi wnosili sekretarze stanu z upoważnienia ministra, o tyle w tym konkretnym przypadku uwagi wniósł sam Jarosław Gowin. Pozostaje zagadką, dlaczego rząd nie uwzględnił celnych uwag, które zgłasza osobiście jego własny wicepremier.

Konsultacje publiczne

Projekt, który obejmie swoim zasięgiem 2,7 miliona rodzin, ma w OSR przewidzianą następującą listę podmiotów do konsultacji: Forum Związków Zawodowych, OPZZ, NSZZ „Solidarność”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Centre Club oraz Rada Dialogu Społecznego. Oczywiście konsultacje z tymi organami są ważne i dodatkowo znajdują swoje uzasadnienie w obowiązującym prawie²¹. Jednak wymienienie 4 organizacji pracodawców, 3 organizacji pracowników i ani jednej organizacji rodzicielskiej, edukacyjnej, naukowej, opiekuńczej, kobiecej czy zajmującej się problematyką ubóstwa lub polityki społecznej nie robi dobrego wrażenia²².

Konsultacje ogłoszono po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych, ustalono długi czas ich trwania (miesiąc) i stworzono portal internetowy na konsultowanie projektu.

Projekt był medialnie wyjątkowo nagłośniony, a pracownicy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podróżowali po kraju, żeby o nim rozmawiać. Jednak można odnieść wrażenie, że konsultacje były raczej promocją projektu niż zbieraniem uwag.

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie ma pism zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych. Nawet jeśli było ich zbyt wiele, aby zamieścić je wszystkie, standardem w takich sytuacjach powinno być przeczytanie wszystkich opinii, usystematyzowanie ich i zamieszczenie w uzasadnieniu do ustawy podsumowania oraz odniesienia się do uwag. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji możemy śledzić dialog, jaki urzędnicy odbywali między sobą, a następnie zobaczyć trzy rubryki, które pozostawiono puste: „stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji publicznych”, „odniesienie się wnioskodawcy do uwag” oraz „odrębna konferencja

21 Chodzi o art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) czy art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.)

22 Choć można też bronić ustawodawcy, mówiąc, że 1) projektów właściwie nigdy nie wysyła się obowiązkowo do tego rodzaju organizacji, chyba że same z siebie zgłosiły, że są tym zainteresowane (tj. projektami w konkretnym zakresie); 2) zainteresowane organizacje mogą wziąć udział w dostępnych dla wszystkich konsultacjach społecznych.

Problem z powoływaniem się na „zagranicę” – przykład Niemiec:

Problem z powoływaniem się na inne kraje – zwłaszcza jeśli są one bogate i leżą na zachodzie Europy – wyjaśnię na przykładzie Niemiec, które zostały zamieszczone w rubryce „jak problem został rozwiązany w innych krajach?”. Ponieważ panuje konfuzja odnośnie tego, co jest „problemem” przyjmuję dwa założenia:

1. Problem jest zdefiniowany jako skrajnie niski współczynnik dzietności (*lowest-low fertility*), czyli TFR mniejszy niż 1,5 dziecka na kobietę.

Tereny byłych Niemiec Zachodnich notują skrajnie niską dzietność od połowy lat 70., zaś tereny byłych Niemiec Wschodnich – od upadku Muru Berlińskiego. Spadająca dzietność była przez wiele lat uważana za wątek poza polityką państwa, co symbolizuje słynna wypowiedź kanclerza Adenauera: *Kinder kriegen die Leute sowieso* (czyli „przecież ludzie i tak będą mieć dzieci”) – symbol czasów, w których podmiot „polityka” nie łączył się z epitetem „rodzinna”, jako że to pierwsze uosabiało sferę publiczną, drugie zaś – prywatną.

Potem nastąpiła era zasiłków (czyli właśnie *Kindergeld*, które OSR umieścił w rubryce „jak rozwiązano problem?”), która uchodzi w niemieckiej demografii za porażkę jednego instrumentu, który nie uwzględniał aspiracji i uwarunkowań indywidualnych. Tworzenie konserwatywnej polityki dla niekonserwatywnego młodego pokolenia – tzn. takiej, która ustanawia dychotomię między rodziną a pracą – skończyło się bezdzietnością 40% kobiet z wykształceniem wyższym.

Od czasów Ursuli von der Leyen na stanowisku Minister Rodziny (2005–2009) a potem Minister Pracy i Polityki Społecznej (2009–2013) Niemcy stawiają na wielość instrumentów. Zmiana ta nie dokonała się jednak łatwo. Fascynującym zjawiskiem do analizy jest walka, która rozegrała się wewnątrz partii chrześcijańsko-demokratycznej, która podzieliła się według płci: mężczyźni byli przeciwni żłobkom i urlopom ojcowskim, kobiety zaś – za. Angela Merkel wsparła von der Leyen, mimo silnej opozycji w partii, której zdecydowaną większość stanowią mężczyźni. Było to również interpretowane jako próba przyciągnięcia wyborczyń, które w Niemczech częściej głosują na socjaldemokrację (strategia okazała się skuteczna, bo w wyborach w 2013 CDU bardzo poprawiło swój wynik wśród kobiet). Od 1 sierpnia 2013 roku każde dziecko między 1. rokiem życia a osiągnięciem wieku szkolnego ma ustawowe prawo do opieki instytucjonalnej. Jednocześnie system ten współistnieje z zasiłkami, które pomagają w kosztach utrzymywania dzieci.

Jeśli nawet zignorujemy fakt, że to co jest nam prezentowane w OSR jako rozwiązanie problemu, *nie* jest rozwiązaniem problemu i skupimy się na samym opisie *Kindergeld*, zobaczymy, że przywoływane wysokości tego świadczenia były nieaktualne już w momencie pisania dokumentów¹.

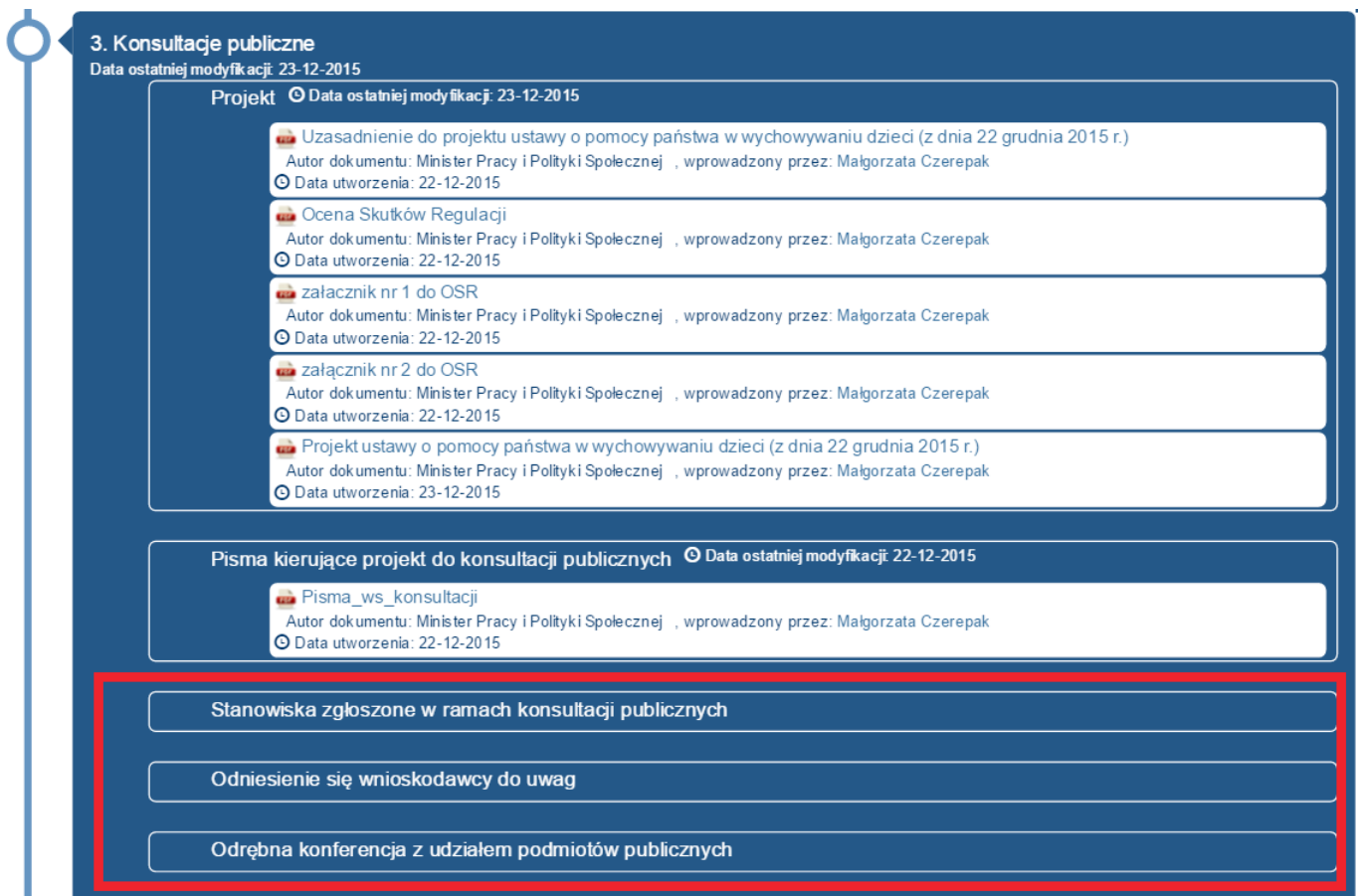
2. Problem jest zdefiniowany jako rosnąca stopa ubóstwa relatywnego.

W tym przypadku powoływanie się na Niemcy jest jeszcze bardziej chybione. W niemieckich debatach o polityce społecznej rok 2015 upłynął m.in. pod znakiem ubóstwa relatywnego, które objęło wtedy 12,5 miliona osób. Mnóstwo niemieckich gazet publikowało artykuły w stylu „największa stopa ubóstwa od zjednoczenia Niemiec”².

1 W ocenie regulacji czytamy „Wysokość zasiłku wynosi 184 euro miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 190 euro na trzecie i po 215 euro miesięcznie na czwarte i każde kolejne dziecko.” Są to wartości, które obowiązywały do końca 2014. W momencie opublikowania pierwszej wersji OSR (2 grudnia 2015 r.) wynosiły one odpowiednio 188, 194, 219 euro. W momencie opublikowania drugiej wersji OSR (29 stycznia 2016 r.) wyniosły już odpowiednio 190, 196 i 221 euro. Aktualną wysokość świadczeń można

sprawdzać na bieżąco na stronie niemieckiego Ministerstwa Rodziny: www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergeld/das-kindergeld/73892?view=DEFAULT.

2 Patrz na notkę prasową Niemieckiego Urzędu Statystycznego z listopada 2015 roku: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/11/PD15_407_634pdf.pdf?__blob=publicationFile lub na artykuły w prasie: http://www.huffingtonpost.de/klaus-ernst/10-jahre-merkel-privater-reichtum_b_8610436.html.



Rysunek 1. Dokumenty dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod zakładką „Konsultacje publiczne”. Źródło: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12279566/katalog/12326791#12326791>.

z udziałem podmiotów publicznych” (**Rysunek 1.**). Z kolei w rubryce „podsumowanie wyników konsultacji”, którą znajdziemy w OSR do właściwej ustawy, nie ma żadnych wyników konsultacji²³. Konsultacje społeczne trwały do 22 stycznia 2016 roku. Zaledwie pięć dni roboczych po ich zakończeniu projekt wpłynął do Sejmu²⁴. Projekt ustawy, który kilka dni po zamknięciu konsultacji już jest w Sejmie, nie daje szans na realne uwzględnienie uwag wniesionych w konsultacjach, szczególnie tych, które wymagają na nowo przeliczenia kosztów proponowanych zmian. Powstaje pytanie: co i po co konsultowano?

Wniesionych propozycji można szukać samodzielnie, gdyż część organizacji pozarządowych zamieszcza je na swoich stronach internetowych. Dzięki temu widzimy np., że Instytut Badań Strukturalnych postulował włączenie świadczenia do systemu świadczeń rodzinnych celem zwiększenia spójności

systemu oraz wprowadzenie mechanizmu „złotówka za złotówkę”²⁵.

Fundacja Kaleckiego pytała, skąd wzięto próg 800 złotych, który jest niższy niż minimum socjalne i również zaproponowała wprowadzenie mechanizmu „złotówka za złotówkę”. Obie propozycje miały na celu zmniejszenie negatywnych efektów zatrudnieniowych i rozrostu szarej strefy, dziś szacowanej na 13–20% PKB.

Z kolei CenEA uznała, że takie podejście zmniejszyłoby demobilizujący charakter warunkowości, ale jednak nie wprowadziłoby mechanizmów mobilizujących, bo ustawiłoby efektywną krańcową stopę podatkową na 100% dla szerokiego zakresu dochodów – tym samym zniechęcając do podejmowania lepiej płatnych zajęć lub większej intensywności pracy.

²³ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/o/6A2B97FB4F15F-393C1257F4D002A61A2/%24File/216.pdf>.

²⁴ Projekt wpłynął do Sejmu w poniedziałek 1. lutego 2016. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216>.

²⁵ Zasada ta zakłada, że świadczenie mogłoby być zmniejszone o taką kwotę, o jaką dochód przekracza 800 złotych (czy 1200 złotych w przypadku rodziców dzieci niepełnosprawnych).

Dlatego zaproponowała ustawienie tzw. *taper rate* nie na 100% (tak jak w przypadku „złotówki za złotówkę”) tylko na 70%, tzn. za 1 złoty dodatkowego dochodu, 70 groszy świadczenia mniej.

Warto zauważyć, jak wiele ośrodków analitycznych proponowało zastąpienie progowego wycofywania świadczenia (czyli takiego, przy którym po przekroczeniu progu nawet o złotówkę traci się prawo do jego otrzymania) stopniowym wycofywaniem świadczenia. To jednak tylko nieliczne z uwag, wniesionych przez organizacje pozarządowe, think-tanki czy obywateli. Nie odniesienie się do nich stwarza wrażenie, że konsultacje społeczne miały charakter fasadowy.

Odniesienie się do uwag

Na stronie Rządowego Centrum Legislacji projektodawca nie odnosi się ani do uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych, ani to tych zgłoszonych w uzgodnieniach międzyresortowych. Zaś w zakładce Stały Komitet Rady Ministrów wnioskodawca odnosi się jedynie do technicznych uwag Ministerstwa Finansów oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych bez korygowania kierunku obranej przez siebie polityki. Porównując stare wersje dokumentów z nowymi (np. OSR z grudnia 2015 z OSR ze stycznia 2016) widzimy, że projektodawca wziął pod uwagę część uwag technicznych (np. błędy w obliczeniach wskazane przez ministra Szałamachę), ale nie odniósł się do uwag fundamentalnych.

CIĄGŁOŚĆ PAŃSTWA I SPÓJNOŚĆ POLITYK PUBLICZNYCH

W obecnym tekście niemożliwa jest analiza spójności całej legislacji rządu Prawa i Sprawiedliwości. Dlatego Rodzina 500+ zestawiona zostanie wyłącznie z dwoma projektami: Planem Morawieckiego – jako drugim projektem flagowym obecnego rządu – oraz reformami edukacji jako projektami, które dotyczą tej samej grupy obywateli: dzieci do 18 roku życia oraz ich rodziców.

Plan Morawieckiego

Przez Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju (tzw. „Plan Morawieckiego”) kilkanaście razy przewija się motyw aktywizacji zawodowej matek. Niewykorzystane zasoby pracy są nazwane „głównym problemem polskiego rynku pracy”, podkreślona jest też wymuszona dezaktywizacja zawodowa części opiekunów dzieci. Jest również mowa o tym, że Polska zadeklarowała osiągnięcie w 2020 roku wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat na poziomie 71% (SOR, 2016:9).

Plan zakłada, że potrzebne do osiągnięcia tego celu będą lepsze warunki opieki i kształcenia dzieci oraz rozwiązania pozwalające łączyć ambicje zawodowe z aspiracjami rodzinnymi.

Co istotne, SOR przewiduje zmniejszenie poziomu ubóstwa przede wszystkim poprzez zatrudnienie, choć zakłada równoległe działania w polityce rodzinnej.

W Planie czytamy, że „jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju kraju są niekorzystne trendy demograficzne, które przejawiają się ujemnym przyrostem naturalnym”. Powstaje wrażenie, że autorzy nie są pewni, jakich koncepcji używać: ujemny przyrost naturalny wystąpił w powojennej historii Polski tylko w latach 2005 oraz 2013–2015, a to za sprawą szybko rosnącej średniej długości życia, która kompensowała spadającą liczbę urodzeń. Być może twórcom Planu chodzi o jeden z najniższych na świecie współczynników dzietności (TFR), ale we flagowych projektach rządu powinniśmy móc to wyczytać, a nie musieć to sobie dopowiadać.

Podkreślana w Planie Morawieckiego zróżnicowana polityka społeczna nie brzmi przekonująco w świetle wprowadzanej Rodziny 500+, która jest polityką jednego instrumentu²⁶. Argument, że otrzymane 500 złotych można wykorzystać na co się chce, w tym na opłaty za żłobek, jest mało realny tam, gdzie infrastruktury żłobkowej nie ma. W 2014 roku były miejsca dla zaledwie 7,2% dzieci do lat trzech w skali kraju, podczas gdy aż 80% gmin (w tym 91% gmin wiejskich) nie miało żadnej formy zinstytucjonalizowanej opieki dla dzieci w tym wieku²⁷. Część ekonomistów pospieszy z wyjaśnieniem, że tam gdzie jest popyt, znajdzie się też podaż. Jednak – jak widzieliśmy przez ostatnie lata – niska podaż formalnej opieki może współistnieć z wysokim popytem²⁸ m.in. przez wysokie bariery wejścia czy niestabilność finansowania. Argument pt. „500 złotych można przeznaczyć na wszystko,

26 Autorka zna i docenia program „Maluch” rozwijany od 2011 roku (którego celem jest finansowanie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3) oraz poprawę wskaźników objęcia dzieci do lat 3 opieką instytucjonalną – współczynnik użłobkowania rósł w ostatnich latach o około 1 punkt procentowy rocznie. Uważa jednak, że przy obecnym budżecie (151 milionów złotych, czyli 152 razy mniej niż wynosi roczny budżet Rodziny 500+) program ma za mały zasięg i środki, aby być traktowany jako program prawdziwie komplementarny do Rodziny 500+. Poza tym, jak zwraca uwagę Szelewa (2014), w obecnym tempie dojście do tzw. celu barcelońskiego (miejsca w żłobkach dla 33% procent dzieci) zajmie nam jeszcze trzydzieści lat.

27 Badania Fundacji Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego (2014).

28 Jednym z wielu przykładów może być miasto Warszawa, gdzie mimo jednego z najwyższych stopni użłobkowania w kraju (ok. 10%), na 2700 miejsc w żłobkach było dwa razy więcej chętnych. Co więcej, w dużej mierze chodzi o miejsca w placówkach prywatnych. Według „Rzeczpospolitej” (Ćwiek, 2013) ceny żłobków w Warszawie wynoszą średnio 1500–1800 złotych miesięcznie, co pokazuje, że nawet przy tak wysokich cenach – wyższych niż płaca minimalna netto – utrzymuje się bardzo wysoki i niezaspokojony popyt.

w tym na żłobek” łatwiej byłoby zaakceptować, gdyby towarzyszyły mu ułatwienia w tworzeniu punktów opieki – nawet gdyby za tymi ułatwieniami miało iść zerowe wsparcie finansowe. Przykładem takich ułatwień jest np. umożliwienie zatrudniania opiekuna dziennego nie tylko osobom prawnym i jednostkom administracyjnym, ale też grupom rodziców²⁹.

E d u k a c j a

Program 500+ jest adresowany do rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia. Uzasadnione zatem jest zadanie pytania o inne polityki publiczne, które dotkną tę grupę, takie jak zmiana wieku szkolnego i struktury systemu edukacji. Podwyższanie wieku posłania dzieci do szkoły wydaje się szczególnie problematyczne w świetle celu – przewijającego się zarówno przez Plan Morawieckiego, jak i Rodzinę 500+ – jakim jest walka z ubóstwem.

Badania wskazują, że wczesna edukacja wysokiej jakości w długim okresie pomaga w zmniejszaniu ubóstwa i nierówności³⁰.

Plan Morawieckiego mówi o lepszych warunkach opieki, które wyrównałyby szanse osób z terenów wiejskich. Ale to właśnie te osoby najwięcej stracą na zawróceniu 6-latków ze szkół, a to ze względu na wysoką stopę ubóstwa³¹, największy niedobór przedszkoli, żłobków jak również innych instytucji edukacji czy kultury. Dodatkowo, zarówno w miastach, jak i na wsi, zawracanie 6-latków odbędzie kosztem miejsc w przedszkolach dla najmłodszych dzieci.

Nawet jeśli można uznać słuszność niektórych postulatów za posyłaniem dzieci do szkoły później³², to rozwiązaniem tych bolączek nie powinny być wolty systemowe wykonywane co kilka lat. Jedną z możliwości jest proponowane przez Fundację Kaleckiego zastosowanie opcji domyślnych, czyli narzędzi polityki publicznej polegających na ustaleniu domyślnego, korzystnego społecznie stanu rzeczy, przy zachowaniu pełnego prawa jednostki do indywidualnej zmiany decyzji³³.

29 Jest to rozwiązanie zaproponowane przez Instytut Komeńskiego. Inne ich propozycje to: zniesienie obowiązku zatrudniania opiekuna dziennego wyłącznie w oparciu o umowę zlecenia, przez co nie przysługuje mu urlop, bądź też zwolnienie rodzica, który godzi się być dwa razy w miesiącu wolontariuszem w punktach opieki (jako drugi opiekun oprócz profesjonalnej opiekunki) z części obowiązków administracyjnych, takich jak regularne jeżdżenie do Sanepidu.

30 Patrz np. cała seria OECD np. *Starting Strong* (wraz z biografią do niej). Np. Bennett, J., & Tayler, C. P. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

31 Poziom ubóstwa skrajnego na wsi wynosi 12% i jest 2,5 razy wyższy niż w miastach (GUS, 2015) i aż 12 razy wyższy niż w miastach powyżej pół miliona mieszkańców.

32 Np. badania nad koncentracją dzieci później zaczynających naukę: Dee, T. S., and Sievertsen, H. H. (2015).

33 Opcje domyślne (tzw. *opt-in* i *opt-out*) stosowane bywają np. w obszarach ustalania wysokości składek emerytalnych czy pośmiertnym dawstwie narządów. Efekt polityki opcji domyślnych dobrze odzwierciedla różnica w liczbie potencjal-

W tym przypadku oznaczałoby to ustawienie rozwiązania domyślnego na wiek sześciu lat, który wydaje się być bardziej korzystny z punktu widzenia społeczeństwa, z możliwością *opt-out* – w tym przypadku opóźniającą rozpoczęcie szkoły o rok – z której łatwo mogliby skorzystać rodzice, którzy uznali, że ich dziecko nie jest gotowe na rozpoczęcie nauki w wieku sześciu lat.

Ministerstwo Edukacji Narodowej poświęca dużo uwagi podstawowej strukturze organizacyjnej szkół, czego przejawem jest likwidacja gimnazjów, która z punktu widzenia rozwoju edukacyjnego ma znaczenie drugorzędne (np. w porównaniu z nowoczesnymi programami nauczania). Przy tym tempie i sposobie wprowadzania zmian reformę można ocenić jako neutralną dla osiągnięcia zakładanych celów Rodziny 500+ i Planu Morawieckiego oraz jako negatywną w kontekście finansowania i zaufania do państwa oraz pewności prawa, wskazywanej jako jeden z filarów Konstytucji Biznesu (Fundacja Kaleckiego, 2016b).

C i ą g ł o ś ć p a ń s t w a

Sposób, w jaki rządzący podchodzą do zastanej polityki, wpływa na to, jak ich własna polityka jest postrzegana. Jest to szczególnie ważne w przypadku dietności, gdyż plany prokreacyjne wymagają stabilności i wiary w ciągłość. Obniżanie wieku szkolnego (2009), a następnie jego podwyższanie (2015), podwyższanie wieku emerytalnego (2011), a następnie jego obniżanie (2016), czy wprowadzanie gimnazjów (1999), a następnie ich likwidowanie (2016) nakładają się na problemy rozmontowywania służby cywilnej i osłabiania Trybunału Konstytucyjnego. To wszystko wpływa na stosunek obywatela do państwa, który zaczyna postrzegać politykę publiczną jako politykę partyjną.

Nie inaczej jest w przypadku programu Rodzina 500+, w ciągłość którego nie wierzą nawet jego beneficjenci. Tylko 35% uprawnionych do świadczenia na jedno dziecko i 39% uprawnionych do świadczenia na co najmniej dwójkę dzieci wierzy, że program będzie kontynuowany w kolejnych latach. Odpowiednio 49% i 47% sądzi, że zostanie wycofany, a reszta nie ma zdania (CBOS, 2016a). Co istotne,

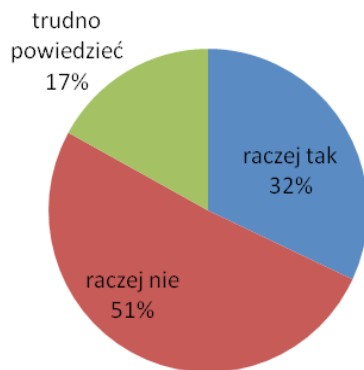
wiara w kontynuację programu jest najniższa wśród młodych ludzi (18–34 lata), czyli w tej grupie, od której poziom przyszłej dietności będzie zależał najbardziej.

Aż 60% grupy wiekowej 18–24 i 63% grupy wiekowej 25–34 uważa, że program będzie wycofany w kolejnych latach

nych dawców w krajach stosujących zasadę *opt-in* (czyli możliwości zadeklarowania się jako dawca) i *opt-out* (domyślnego uznania za dawcę wszystkich, którzy nie wniosą sprzeciwu). Przykład Niemiec (12%) i Austrii (99,98%) pokazuje, że nawet w krajach podobnych kulturowo różne regulacje mogą przełożyć się na skrajnie odmienne wyniki (Za: Fundacja Kaleckiego, 2016).

(CBOS, 2016a)³⁴. Obecni i przyszli beneficjenci programu nie wierzą więc w jego kontynuację, co źle wróży celom dietnościowym tej polityki.

W świetle tych danych program może mieć ograniczony wpływ na zmianę trendów demograficznych. Może za to wywrzeć istotny wpływ na przyspieszanie „odroczonej decyzji”. Zakładamy bowiem, że w każdym momencie w czasie istnieje określona grupa ludzi, która waha się nad zostaniem rodzicem bądź taką decyzję już podjęła, ale jej realizację przesuwają w czasie. Można się tym samym spodziewać, że program Rodzina 500+ będzie oddziaływać na tę grupę, która zechce skorzystać z programu „póki jeszcze jest”³⁵.



Wykres 8. Czy program „Rodzina 500+” będzie kontynuowany? (wszystkie grupy wiekowe). Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS (2016a).

NASTĘPSTWA

Na chwilę obecną nie dysponujemy dostatecznie dobrymi danymi, aby uczciwie ocenić efekty programu Rodzina 500+. Jednocześnie znajdujemy się w chaosie informacyjnym, w którym twórcy OSR najpierw twierdzą, że 500+ stworzy miejsca pracy, potem – że je zabierze. Część opozycji – że je zabierze, zaś samo Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dane na temat wpływu Rodziny 500+ na rynek pracy planuje udostępnić najwcześniej w 2017 roku³⁶. Jed-

nak to, co możemy zrobić teraz, to zastanowić się jakimi narzędziami i w jakich sferach będziemy mogli oceniać skutki programu.

Jakie narzędzia oceny przewiduje sam ustawodawca

Według samych twórców polityki ewaluacja jej efektów nastąpi na podstawie liczby osób korzystających ze świadczenia oraz liczby urodzeń (OSR, 2015:6), co sugeruje nadrzędność celu demograficznego. Jest to podwójnie problematyczne. Po pierwsze, liczba urodzeń nie jest najlepszym miernikiem, szczególnie w takich krajach jak Polska, gdzie pula kobiet w wieku rozrodczym dynamicznie się zmienia w wyniku pokoleniowych zmian w dietności. Lepszym wskaźnikiem wydaje się być współczynnik dietności (TFR). Po drugie, formalnym celem ustawy jest pomoc finansowa w wychowaniu dzieci, a nieformalnym – „walka z nędzą”. W tej sytuacji potrzebujemy wskaźnika, który by to mierzył.

Co badaniem skutków nie jest

Ciekawość efektów Rodziny 500+ zwróciła debatę publiczną w stronę interpretowania danych, które trudno traktować jako ewaluację skutków programu. Chodzi tu przede wszystkim o cykliczne badanie koniunktury i kondycji gospodarstw domowych Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych i Instytutu Rozwoju Gospodarki SGH, które – wbrew intencjom twórców badania – zostało przedstawione w mediach jako dające odpowiedź na pytanie o wydatki związane z programem³⁷. Badanie to uważam za niezdadne do ewaluacji wydatków z programu 500+ z co najmniej sześciu powodów. Po pierwsze, tam gdzie jest to możliwe, należy faworyzować dane niedeklaratywne nad deklaracyjnymi. W przypadku gigantycznego transferu o wartości 23 miliardów złotych w ujęciu rocznym docierającego do 2,7 miliona rodzin, efekty powinny być widoczne w makro wskaźnikach, takich jak sprzedaż detaliczna. Po drugie, pieniądze z „500+” nie są oznakowane, aby było wiadomo, na co dokładnie zostaną przeznaczone. Po trzecie, badanie oferowało respondentom zamkniętą listę z niewieloma opcjami z góry sugerującymi, na co można je wydać. Po czwarte, sami autorzy badania są sceptyczni wobec interpretowania go jako skutków 500+. Po piąte, wszystkie badania tego typu są przedmiotem efektu społecznych oczekiwań (*social desirability bias*), w którym mamy skłonność do udzielania odpowiedzi pożądaných. Po szóste, nawet bez efektu społecznych oczekiwań, zdecydowana większość ludzi jest skrajnie nieprecyzyjna w szacowaniu zarówno czasu, jak i pieniędzy, nawet tych dotyczących ich codziennego życia³⁸.

Źródło: Oko.press).

- 34 Dla porównania: w całej populacji 51% Polaków uważa, że program nie będzie kontynuowany, zaś 32% sądzi, że będzie realizowany przez lata.
- 35 Ciekawą analogią może być tu wydłużanie urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego w Czechach w 1989, 2006 i 2007 roku. Po każdej z tych zmian następowała bardzo krótkotrwała poprawa – zwykle trwająca rok lub dwa lata, po której następował spadek dietności. Zmiany te bardziej odzwierciedlały zrealizowanie odroczonej decyzji niż istotną zmianę trendu w czechskiej dietności.
- 36 Tworzenie nowych miejsc pracy wpisane jest do pierwszego projektu OSR z 2 grudnia, który szacuje, że rodziny wydadzą 82% świadczeń na dobra konsumpcyjne, a środki te wpłyną na utworzenie 65 tys. etatów w gospodarce, oraz ok. 7 tys. etatów związku z realizacją ustawy. Zaś poglądy opozycji odnoszą się do słów Ryszarda Petru z Poranka Tok Fm (6 lipca 2016).

- 37 Chodzi o ankiety, w których respondenci deklarowali, na co w przyszłości wydadzą środki z programu 500+: 44% wskazało edukację i zajęcia dodatkowe, 44% – szkołę i przedszkole, 17% – ubiór i żywność, 17% – oszczędności, 10% – rozrywkę, 6% – remont, 3% – dobra trwałego użytkowania, a 1% – spłatę zaległych kredytów.

- 38 Najciekawiej udokumentował to Noblista Daniel Kahneman (2011). W jednym ze swoich najsłynniejszych eksperymentów

	2014	2015	2016P	1Q15	2Q15	3Q15	4Q15	1Q16	2Q16	3Q16	4Q16P
PKB	3,3	3,9	2,4	3,9	3,4	3,7	4,6	3,0	3,1	2,5	1,2
Popyt krajowy	4,7	3,4	2,6	3,0	3,1	3,0	4,3	3,9	2,2	2,9	1,6
Spożycie ogółem	2,8	3,0	3,4	2,8	2,5	2,5	4,1	3,3	3,4	4,1	3,0
Spożycie indywidualne	2,6	3,2	3,7	3,2	3,3	3,3	3,1	3,2	3,3	3,9	4,4
Spożycie publiczne	4,9	3,5	2,9	1,3	-0,2	-0,2	7,1	4,2	3,9	4,9	-0,5
Akumulacja brutto	12,8	4,9	-0,6	3,9	5,5	5,3	4,7	7,6	-2,8	-1,7	-1,9
Nakłady brutto na śr. trwałe	10,0	6,1	-5,2	12,1	6,1	4,7	4,5	-2,2	-5,0	-7,7	-5,0
Eksport netto *	-1,3	0,6	-0,1	1,0	0,4	0,7	0,4	-0,7	1,0	-0,4	-0,3

* wkład do wzrostu PKB (w okt. proc.)

Tabela 2. Wzrost PKB i jego składowe (% r/r).

Na jakie dane powinniśmy czekać:

- niedeklaratywne;
- analizy trendu, a nie punktowych zmian – zwłaszcza w świetle prawdopodobnego efektu odroczonej decyzji;
- właściwie dobrane wskaźniki (takie jak współczynnik dietyzacji a nie liczba urodzeń).

Na chwilę obecną (grudzień 2016) dysponujemy już niektórymi makrowskaźnikami. Lepiej jednak jest mówić o ich współwystępowaniu z programem 500+, gdyż bardzo trudno jest przypisywać przyczynowość tak skomplikowanym zjawiskom (np. nie wiemy do jakiego stopnia to efekt 500+ a do jakiego rekordowo niskiego bezrobocia – w listopadzie 2016 roku wyniosło ono 8,2%, co jest najlepszym wynikiem od ćwierćwiecza).

Gospodarka

Twórcy polityki zaznaczają oddziaływanie programu na gospodarkę, jednak działanie przewidziane w projekcie OSR z 2 grudnia 2015 roku jest odwrotne od działania przewidzianego w OSR z 29 stycznia 2016 roku. Według pierwszego z tych dokumentów Rodzina 500+ ma oddziaływać na sektor przedsiębiorstw przez zwiększoną konsumpcję gospodarstw domowych, co ma prowadzić do wzrostu zatrudnienia o 65 tys. etatów w gospodarce oraz około 7 tys. etatów związku z realizacją ustawy na szczeblu samorządu terytorialnego. Jednak już w OSR ze stycznia spodziewany kierunek wpływu na rynek pracy jest odwrotny: transfery pieniężne mają spowodować obniżenie podaży pracy – zwłaszcza wśród kobiet. Co istotne, w tym drugim scenariuszu nie mamy szacowanej wielkości zjawiska. Oczywiście, spadek zatrudnienia kobiet może współwystępować ze wzrostem konsumpcji. Warto jednak spojrzeć, na jakich niewypowiedzianych założeniach opiera się oczekiwanie, że ten drugi mechanizm wystąpi:

- Założenie 1: Wzrost popytu faktycznie nastąpi. Choć nie wiemy tego w odniesieniu do średniego i długiego okresu, to w krótkim okresie wiemy, że dynamika konsumpcji przyspieszyła w III kwartale: wyniosła

6,2% wobec 5,4% w II kwartale bieżącego roku (NBP, 2016:21);

- Założenie 2: Skonsumowane zostaną głównie dobra i usługi wytwarzane lokalnie, które zasilą PKB kraju³⁹;
- Założenie 3: Wzrost popytu przełoży się na większą produkcję.

To, czy wyższy popyt pociągnie za sobą większą produkcję zależy od wolnych mocy produkcyjnych czy cenowej elastyczności popytu na dane produkty – zmiana popytu może skończyć się też wzrostem cen lub importu⁴⁰.

- Założenie 4: Wzrost konsumpcji przełoży się na wzrost zatrudnienia (założenie wyłącznie z pierwszej wersji OSR z 2 grudnia).

W dobie automatyzacji jest coraz więcej sektorów, w których wzrost sprzedaży bardzo słabo przekłada się na wzrost zatrudnienia, bo sprzedanie kolejnej jednostki dobra lub usługi nie wymaga pracy człowieka albo wymaga jej w bardzo ograniczonym zasięgu (np. kupno oprogramowania przez Internet)⁴¹.

Dziś program 500+ współlistnieje ze wzrostem konsumpcji, a jednocześnie z niższym od oczekiwań wzrostem gospodarczym i bardzo niskim poziomem inwestycji, które dodatkowo w III kwartale 2016 roku spadły o 7,7% przy wzroście popytu.

39 Np. wzrost popytu na ubrania i obuwie nie musi powodować zwiększonej produkcji krajowej, jeśli te produkty są w istotnej części sprowadzane z Azji.

40 Wpływ Rodziny 500+ prawdopodobnie nie spowoduje, że popyt długotrwale przekroczy podaż. Ostatnie przykłady: wzrost cen cukru lub importu wieprzowiny są skutkiem zmian w popycie światowym lub strukturalnych zaniedbań w poszczególnych sektorach. Takie transfery mogą natomiast wpływać na ceny poprzez cenową elastyczność popytu (inaczej na artykuły szkolne, inaczej na samochody) oraz na import.

41 To jest jednak specyficzny przykład, gdyż ekonomia zerowych kosztów krańcowych ma ograniczone zastosowanie. Można podejrzewać znaczną część produktów i usług, które będą nabywane za 500+ nie znajduje się w jej ramach.

tów prosił osoby będące ze sobą w związku, aby niezależnie oszacowały, jaki procent obowiązków domowych wykonują, po czym dodawał ich szacunek do szacunku zadeklarowanego przez ich partnerów. Średnia dla pary wynosiła 130%.

	III kwartał 2015 (1)	I kwartał 2016 (2)	II kwartał 2016 (3)	III kwartał 2016 (4)	Ujęcie II kw2016/I kw2016 (2-1)	Ujęcie III kw2016/II kw2016 (3-2)	Ujęcie r/r (4-1)
Kobiety na rynku pracy							
Współczynnik aktywności zawodowej kobiet (w%)	48,6	48,3	48,4	48,4	0,1	0	-0,2
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (w %)	44,9	44,9	45,5	45,4	0,6	-0,1	0,5
Liczba pracujących kobiet (w tys.)	7 256	7 202	7287	7 274	85	-13	18
Kobiety poza rynkiem pracy							
Liczba kobiet biernych zawodowo (w tys.)	8 303	8 283	8303	8 269	20	-34	-34
Bierni zawodowo z powodu obowiązków rodzinnych (w tys.)	1736	1702	1760	1 846	58	86	110
Stopa bezrobocia kobiet (w %)	7,5	7	6	6,2	-1	0,2	-1,3

Tabela 3. Wskaźniki mierzące obecność kobiet na rynku pracy. Źródło: opracowanie własne na podstawie BAEL, GUS.

Dług publiczny

W budżecie na 2017 rok przewidziano 59,3-miliardowy deficyt – czyli o 5 miliardów większy niż przed rokiem. Koszt programu Rodzina 500+ (23 miliardy złotych) to zatem równowartość 39% deficytu na 2017 rok. W wartościach nominalnych jest to największy deficyt od początku transformacji, ale w wartościach względnych (2,9% PKB) – jeden z niższych od czasu akcesji do UE. Problemатyczny wydaje się jednak sposób obliczenia deficytu: 2,9% jest oparte na założeniu wzrostu gospodarczego na poziomie 3,6% i wzroście dochodów z VAT na poziomie 11% przy takiej samej stawce tego podatku. Obie zakładane wartości wydają się być mało realistyczne⁴². Budzi to obawy o ponowne nałożenie procedury nadmiernego deficytu, którą Rada Unii Europejskiej zdjęła z Polski zaledwie w połowie 2015 roku. Prawdopodobna jest nowelizacja budżetu w połowie roku i zapisanie w nim większego deficytu, co oprócz procedury nadmiernego deficytu pociągnie za sobą również większe oprocentowanie obligacji.

Podejście do długu publicznego różni się w zależności od szkoły ekonomicznej. Osoby na pozycjach liberalnych uznają dług za hamulec rozwoju i kreator inflacji. Osoby na pozycjach keynesistowskich – za potencjalny bodziec popytowy i motor wzrostu gospodarczego, którego używanie ma sens w czasach recesji. Wynika to z założenia, że gospodarka ma wtedy niewykorzystane moce produkcyjne, a konsumenci mają niezaspokojony popyt, więc wzrost popytu bezpośrednio doprowadzi do wzrostu produkcji, a nie wzrostu cen i importu. Dług następnie jest spłacany nadwyżką budżetową

w trakcie dobrej koniunktury. Z tej pozycji trudno obecną politykę zaklasyfikować jako keynesowską, gdyż deficyt nie jest tu uzależniony od koniunktury gospodarczej.

W analizie postkeynesowskiej kluczowy byłby z kolei wskaźnik udziału płac. Wraz z jego spadkiem od lat 80. niewystarczający popyt ograniczał inwestycje w realną gospodarkę i zwiększał inwestycje w sektorze finansowym. Wraz z rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych (związanym ze stagnacją płac) nastąpił rozrost sektora finansowego i systemowej niepewności. W tym sensie duże programy redystrybucyjne mogą być postrzegane jako próba wyrwania gospodarki z ery stagnacji, o ile przełożą się na pozycję przetargową pracowników, zwiększając udział płac w PKB.

Rynek pracy

Polityka, która zwiększyła wartość wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi o 140% i na którą wydamy co siedemnastą złotówkę w budżecie na 2017 rok, istotnie zmienia układ bodźców finansowych. Wiele kontrowersji wzbudziła kwestia wpływu Programu Rodzina 500 na rynek pracy, a w zwłaszcza na zatrudnienie kobiet.

Prognozy

Najdokładniejsze szacunki rozmiaru tego zjawiska przedstawili analitycy CenEA (Myck, 2016), używając modelu mikrosymulacyjnego SIMPL, opartego na danych na temat wielkości, składu i zarobków gospodarstw domowych. W długim okresie i bez zmiany innych warunków prognozują oni odejście z pracy niemal ćwierć miliona osób: 230000 kobiet i 7 tysięcy mężczyzn, mieszkających głównie w małych miastach (45,7%) i na wsi (46,4%), bez wyższego wykształcenia (85%), z których 25 tysięcy to samotni rodzice.

Obliczenia te – jak każdy model ekonomiczny z samej swej definicji – są pewnym uproszczeniem rzeczywistości, która nie tylko jest skomplikowana, ale też nieustannie się zmienia. Od 1 stycznia 2017 roku wzrosła na przykład płaca minimalna (z 1850 do 2000 złotych brutto), zwiększyła się kwota wolna

42 Między innymi na skutek niższego od oczekiwań wzrostu PKB w III kwartale 2016 r. (2,5%), co jest najsłabszym wynikiem od trzech lat. Co więcej, były pracodawca wicepremiera Morawieckiego – Bank Zachodni WBK – spodziewa się tempa wzrostu w IV kwartale 2016 bliskiego 1% (choć zdaniem autorki jest to prognoza zbyt pesymistyczna). Jej realizacja sprowadziłaby wynik wzrostu PKB w całym 2016 roku poniżej 2,5% – czyli aż o jedną trzecią mniej niż założono w budżecie (http://static3.bzwbk.pl/asset/k/o/m/komentarz161130_67175.pdf).

Rodzaj ubóstwa	Przed 500+ (w %)	Po 500+ (w %)	Skala wpływu w pp.	Skala wpływu w %
Ubóstwo energetyczne (IBS)	17,1	14,4	-2,7	-16%
Ubóstwo skrajne ogółem (wydatki, BŚ)	7,5	3,9	-3,6	-48%
Ubóstwo skrajne ogółem (trend, BŚ)	7,5	4,6	-2,9	-39%
Ubóstwo skrajne dzieci (wydatki, BŚ)	11,9	0,7	-11,2	-94%
Ubóstwo skrajne dzieci (trend, BŚ)	11,9	2,7	-9,2	-77%
Ubóstwo relatywne ogółem (BŚ)	18,7	13,9	-4,8	-26%
Ubóstwo relatywne dzieci (BŚ)	28,1	10,2	-17,9	-64%
Ubóstwo relatywne ogółem (MRPiPS)	17,3	13,4	-3,9	-23%
Ubóstwo relatywne dzieci (MRPiPS)	23,2	10,5	-12,7	-55%

Tabela 4. Szacunki wpływu 500+ na ubóstwo energetyczne, skrajne ogółem i dzieci, relatywne ogółem i dzieci. Źródło: skopiowano od Szarfenberga (2016).

od podatku, wiemy też o podwyżkach w niektórych niskopłatnych zawodach (np. sprzedawcy w supermarketach). Do tego dochodzi przeciętna długość szukania pracy w Polsce: 10 miesięcy w trakcie hossy. Okres ten nie zmniejsza się od trzech lat, pomimo spadku bezrobocia. Co więcej, jest jeszcze dłuższy na terenach, na których skoncentrowani są beneficjenci programu.

Doświadczenie to może oddziaływać w dwie strony: osoby, które mają pracę, mogą bać się jej porzucenia, zaś osoby z bolesną historią bezskutecznego szukania pracy mogą zostać zniechęcone do dalszych poszukiwań.

Opisane w tym akapicie okoliczności mogą zmniejszyć szacunki liczby osób, które odejdą z rynku pracy.

Sytuacja obecna

W tabeli 3 znajdziemy zmianę w czasie sześciu różnych wskaźników, którymi możemy mierzyć obecność kobiet na rynku pracy. Na zielono zaznaczone są zmiany sygnalizujące wzrost w pracy kobiet, zaś na czerwono – spadek. Najważniejszym porównaniem wydaje się ujęcie rok do roku (ostatnia kolumna). Widzimy w niej, że większość wskaźników się nieco polepszyła dla kobiet: chodzi tu przede wszystkim o wskaźnik zatrudnienia, liczbę pracujących czy stopę bezrobocia. Jednocześnie widzimy minimalny spadek (0,2%) we współczynniku aktywności zawodowej, który może wynikać z tego, że mały odsetek kobiet wyrejestrował się z listy osób poszukujących pracy⁴³.

Widzimy też wzrost w liczbie biernych zawodowo z powodu obowiązków rodzinnych (o 110 tys.), który współistnieje ze

spadkiem ogólnej liczby kobiet biernych zawodowo (o 34 tys.). Możliwe jest zatem, że albo osoby już bierne zawodowo zaczęły deklarować „obowiązki rodzinne” jako nowy powód zawodowej nieaktywności, lub że nastąpił ruch w dwie strony: część kobiet mających obowiązki domowe odeszła z rynku pracy, a na ich miejsce weszły inne kobiety. Innymi słowy, trudno jest mówić o wielkich zmianach w sytuacji kobiet na rynku pracy w następstwie 500+, co jednak nie znaczy, że takie zmiany nie zajdą w przyszłości.

U b ó s t w o

Program daje szansę na zmniejszenie ubóstwa skrajnego i relatywnego oraz nierówności w Polsce. Jak pokazują mikrosymulacje Ryszarda Szarfenberga (Tabela 4.), po wprowadzeniu programu ubóstwo skrajne może zmniejszyć się o 48%, zaś ubóstwo skrajne dzieci aż o 94%.

Doceniając potencjalny efekt zmniejszenia ubóstwa, należy się jednak zastanowić nad tym, czy jest to długofalowa strategia. Jeśli granica ubóstwa skrajnego w 2015 roku wyniosła 464,11 złotych na osobę w przypadku gospodarstwa pracowniczego z dwójką dzieci, transfer w wysokości 1000 złotych automatycznie awansuje taką rodzinę powyżej tej granicy (przy założeniu, że jest tam minimum jedna osoba pracująca na pełen etat za pensję minimalną). Oczywiście dla takich rodzin może być to wielka szansa na wydobywanie się z trudnej sytuacji i z pewnością wiele osób ją dobrze wykorzysta. Jednak z punktu widzenia polityki publicznej należy zadać pytanie o stopień trwałości tych rozwiązań. Jeśli 9,2% dzieci w wieku 0–14 lat w Polsce mieszka w gospodarstwach domowych, w których żaden dorosły nie pracuje (OECD, 2014) to wprowadzenie transferu w wysokości 500 złotych miesięcznie na pewno pomoże w bieżących wydatkach, ale nie musi zmienić strukturalnej pozycji tej rodziny⁴⁴.

43 Współczynnik aktywności zawodowej – w przeciwieństwie do współczynnika zatrudnienia – obejmuje również osoby bezrobotne. Wyraża on udział osób aktywnych zawodowo (pracujących lub poszukujących pracy) w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej.

44 Choć samo poszukiwanie pracy też wymaga nakładów czasu, wysiłku i pieniędzy, a transfer finansowy może być potencjalnie użyty w tym celu.

Istotny zastrzyk finansowy może mieć też pozytywne konsekwencje dla długofalowej sytuacji dzieci (zob. np. Carneiro et al., 2015) czy redukcji nierówności (Goraus and Inchauste, 2016). Od razu przychodzi tu jednak na myśl sprzeczność z polityką zawracania sześciolatków ze szkół, na czym najbardziej ucierpią najuboższe dzieci.

Powstaje też pytanie odnośnie granicy wiekowej obowiązującego świadczenia (obecnie 18 lat czyli okres osiągnięcia pełnoletności).

Zwykle najbardziej obciążającym finansowo okresem w wychowaniu jest wysłanie dziecka na studia – zwłaszcza dla rodziców mieszkających na wsi lub w małym mieście, a opłacających koszty życia w większych miastach, w których zwykle ulokowane są ośrodki akademickie.

Pomyślenie o tym etapie życia byłoby szczególnie ważne w świetle celu zmiany pozycji strukturalnej takich dzieci.

Obawy o marnotrawienie środków

W debacie publicznej wiele uwagi poświęcono potencjalnemu marnotrawieniu środków. Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało nawet wyodrębnianie rachunków bankowych z imienną kartą płatniczą umożliwiającą wyłącznie zakup artykułów „ściśle przeznaczonych dla dzieci”. W opinii autorki Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej słusznie postąpiło pozostając przy gotówce, z co najmniej trzech powodów.

Po pierwsze, w świetle tego, że przypadki marnotrawienia środków są szacowane przez prof. Szarfenberga na mniej niż 1%, nieuzasadnione wydaje się upokarzanie pozostałych 99% beneficjentów traktowaniem ich jak potencjalnych degeneratów. Kluczowy jest tutaj aspekt godnościowy – poprzez dość szerokie ramy dostępu, praktyczną dowolność wykorzystania środków i brak procedur selekcji dochodowej (w kontekście drugiego i kolejnego dziecka) jest to narzędzie oparte na zaufaniu. Przez to wykazuje się szacunkiem wobec niezamożnych rodzin, którego często brakuje w ramach logiki pomocy społecznej, a jeszcze częściej – jak pokazują badania prof. Elżbiety Tarkowskiej – w wyobrażeniach klasy średniej na temat niezamożnych.

Po drugie, rzadkie sytuacje marnotrawstwa należy rozpatrywać indywidualnie, co ustawodawca przewidział, dając możliwość zmiany świadczenia pieniężnego na świadczenie rzeczowe⁴⁵.

Po trzecie, każda kontrola prewencyjna tworzy dodatkowe koszty administracyjne i problemy definicyjne – w tym przypadku definicję produktów „ściśle przeznaczonych dla dzieci”. Można sobie wyobrazić sytuację, w której dziecko bardziej korzysta na produkcie, który nie jest ściśle przeznaczony dla dzieci (np. gdy niezamożna rodzina dokona zakupu pralki) niż na niektórych produktach ściśle przeznaczonych dla dzieci (np. jedzenie dla dzieci niskiej jakości).

IMAGINARIUM 500+

Polityka publiczna może oddziaływać nie tylko instrumentami prawnymi i finansowymi, ale też symbolicznymi, które w tym przypadku są związane z imaginariem zaproponowanego programu. Imaginarium to sposób myślenia o świecie – określenie Charlesa Taylora („to, co umożliwia praktyki społeczne dzięki nadaniu im sensu”) – spopularyzowane w Polsce przez Andrzeja Ledera w książce *Prześniona Rewolucja*.

Imaginarium programu Rodzina 500+ zdaje być oparte na ideale rodziny tradycyjnej. Wydaje się, że rząd Prawa i Sprawiedliwości ma swój wyobrażony złoty wiek – dwudziestolecie międzywojenne.

Plan Morawieckiego otwiera cytaty z marszałka Piłsudskiego, gospodarka ma się rozwijać dzięki projektom wzorowanym na polityce przemysłowej lat 20. i 30., szkole ma się polepszyć przez cofnięcie struktury wprowadzonej w celu ujednolicenia systemów szkolnictwa w Unii Europejskiej, a dzieciom – przez opóźnienie ich pójścia do szkoły.

Możliwy ma być też powrót do rdzenia konserwatywnej wizji świata, a więc tradycyjnej rodziny.

Jednak tradycyjna rodzina jest w pewnym sensie fantazmatem, a jedna z „prześnionych rewolucji” to ta, która w ciągu ostatnich kilkunastu lat silnie oddzieliła małżeństwo od reprodukcji. W 2015 roku w Polsce 25% dzieci urodziło się poza związkiem małżeńskimi – oznacza to ponad czterokrotny wzrost w porównaniu z rokiem 1990. W niektórych województwach (np. zachodniopomorskim) wskaźnik ten przekroczył już 40%, a w niektórych miastach (np. Wałbrzych) – 50%. W tym samym roku na jedno małżeństwo przypadło aż 0,36 rozwodu⁴⁶. Dodatkowo prawie jedna trzecia małżeństw jest zawierana w momencie, gdy para już spodziewa się potomstwa⁴⁷.

45 Rozdz. 2, art. 9. Ustawy: „W przypadku, gdy osoba, o której mowa w art. 4 ust. 2, marnotrawi wypłacane jej świadczenie wychowawcze lub wydatkuje je niezgodnie z celem, organ właściwy przekazuje należne osobie świadczenie wychowawcze w całości lub w części w formie rzeczowej lub w formie opłacania usług”.

46 W 2015 roku zanotowano 188 tysięcy ślubów i 67 tysięcy rozwodów. Oznacza to, że na jeden ślub przypadało 0,36 rozwodu (GUS, 2016).

47 Obliczenia na podstawie danych GUS o urodzinach, które nastąpiły wcześniej niż 9 miesięcy po ślubie. Szacunek może być obciążony błędem (wynikającym m. in. z tego że część dzieci

Po zestawieniu tych trzech informacji możemy dojść do dwóch wniosków. Po pierwsze, tradycyjna rodzina w młodym pokoleniu jest rzadkością. Po drugie, mamy do czynienia z wypieraniem przez władze faktu zachodzenia zmian kulturowych. Gdy rzeczniczka klubu PiS Beata Mazurek w lutym 2016 powiedziała do samotnych rodziców, żeby ustabilizowali swoją sytuację rodzinną i mieli więcej dzieci⁴⁸, zapewne nie wiedziała, że mówi to do 2,17 miliona samotnych matek i 328 tysięcy samotnych ojców – czyli do co piątego gospodarstwa domowego w Polsce⁴⁹.

W projekcie Rodzina 500+ można dostrzec próbę dyscyplinowania społeczeństwa do tradycyjnego modelu rodziny, co jest problematyczne np. dla ludzi, którzy wychowują zarówno dzieci własne, jak i te z poprzednich związków (gdy drugi rodzic biologiczny już je „zadeklarował”). Co więcej, w trakcie konsultacji programu Rodzina 500+ zostało wycofywane finansowanie *in vitro*, które w ujęciu rocznym kosztowało 280 razy mniej niż Rodzina 500+⁵⁰, przez co nie da się obronić argumentu, że zrobiono to z powodów oszczędnościowych. Decyzja ta najbardziej odbija się na niezamożnych bezpłodnych – co jest paradoksalne w świetle tego, że ustawodawcy zależy zarówno na dzieciach, jak i na ludziach niezamożnych. Wprowadzanie Rodziny 500+ przy wycofywaniu *in vitro* wysłał silny sygnał, że państwo wspiera tylko określony typ rodzin – zgodny z ideologią partii rządzącej.

PODSUMOWANIE

Tworzenie skutecznej polityki społecznej wymaga spójnego i stabilnego podejścia wieloinstrumentowego, gdyż bariery dzietności są różne w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej, uwarunkowań osobistych czy aspiracji. Brak zróżnicowania instrumentów w polityce o bezprecedensowym budżecie i zasięgu jest prawdopodobnie największą słabością programu. Żadna polityka publiczna nie istnieje w społeczno-ekonomicznej próżni, jednak program Rodzina 500+ przez swój koszt (23 miliardy złotych rocznie) i zasięg (2,7 milionów

rodzin) miał potencjalnie ogromne szanse na osiągnięcie synergii zwłaszcza z innymi politykami publicznymi.

Presja czasu, pod którą tworzone programy, negatywnie wpłynęła na jego jakość: od zdefiniowania samych celów, przez dostosowanie do nich narzędzi, aż po brak komplementarności w systemach wsparcia rodzin i fasadowe konsultowanie rozwiązań. Obawy budzi niestaranność przygotowanej legislacji, niespójność z innymi politykami rządu i zignorowanie aktualnego stanu badań. Te czynniki sprawiają, że nie można uznać Rodziny 500+ za politykę publiczną opartą na faktach.

Rodzina 500+ może być postrzegana jako transfer finansowy w co najmniej czterech wymiarach: od bezdzietnych do posiadających dzieci, od starszych do osób młodych i w średnim wieku, od bogatszych do uboższych oraz z miast na wieś⁵¹.

W ten sposób w krótkim okresie pozytywnie może wpłynąć na ograniczenie nierówności i ubóstwa dzieci. Jednak w polityce publicznej właściwsze wydaje się odwrócenie pytania: czy program wykorzystuje swój bezprecedensowy potencjał związany z wielkością budżetu, wolą polityczną i poparciem społecznym dla poprawienia długofalowej sytuacji socjalnej i demograficznej?

Tu zaś pojawiają się pytania: jeśli celem jest walka z ubóstwem, to dlaczego ustanowiono próg na pierwsze dziecko tak nisko, że z programu nie może skorzystać samotna matka jedynaka o dochodach 1670 złotych netto, za to mogą z niego skorzystać wielodzietni zamożni? Jeśli celem jest dzietność, to dlaczego na żadnym etapie prac nad projektem nie można znaleźć badań nad jej determinantami w rozwiniętych społeczeństwach, a projekt oparto na nieaktualnym od kilku dekad założeniu, że pieniądze zachęcą ludzi do posiadania dzieci? Jeśli ustawodawca przy okazji liczy na korzyści gospodarcze, to dlaczego nie wprowadza proponowanego przez wiele centrów analitycznych stopniowego wycofywania świadczenia – aby nie powiększać szarej strefy już dziś szacowanej na 13–20% PKB? W obecnym kształcie projekt zdaje się stawiać osoby z niskimi dochodami przed wyborem: praca lub 500 złotych. Zamiast tego mógłby wzmocnić ich pozycję zarówno wobec państwa, i wobec pracodawcy przez możliwość łączenia dochodu z tych dwóch źródeł.

Zmiany te nakładają się na wytworzony klimat dla rodziny – brak ciągłości państwa w warunkach wyjątkowego zageszczenia sporów obyczajowych, w tym tych związanych rodziną: spór o aborcję i edukację, wycofanie *in vitro* czy zwrócenie się

rodzi się przed upływem 9 miesięcy, a część – po nim, a liczby te nie muszą się wyrównywać).

48 Dosłowny cytat: „Zachęcała ją [samotną matkę – przypis AG] będę do tego, by ustabilizowała swoją sytuację rodzinną i miała więcej dzieci, tak, aby móc na to świadczenie się załapać”.

49 W 2015 roku było w Polsce 10,9 miliona gospodarstw domowych, w których mieszkała więcej niż jedna osoba (GUS, 2016). Co więcej, 2,8 miliona z nich stanowiły bezdzietne pary. Daje nam to 8,1 milionów rodzin z dziećmi. Oznacza to, że rodziny prowadzone przez samotną matkę lub ojca stanowiły w 2015 roku 23% wszystkich rodzin oraz 28% rodzin, w których wychowują się dzieci. Uwaga: w tych liczbach nie jest sprecyzowany wiek dziecka.

50 Na realizację programu „Leczenie Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2013–2016” rząd przeznaczył 247 mln złotych czyli 82 miliony w ujęciu rocznym. Jest to 279 razy mniej niż 23 miliardy przeznaczone w ujęciu rocznym na program Rodzina 500+.

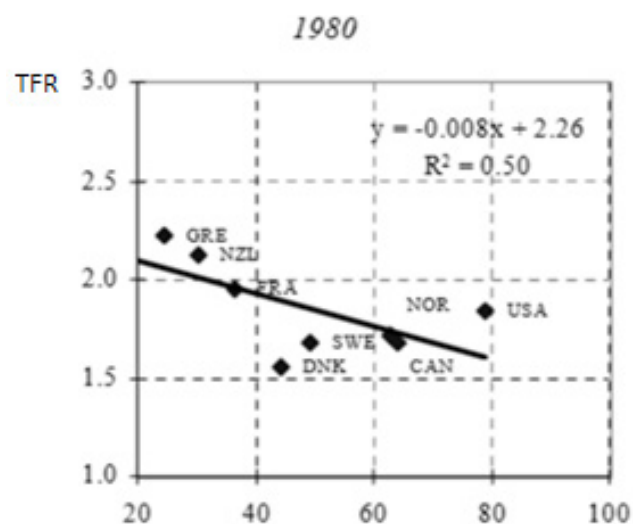
51 71% budżetu programu trafi do najbiedniejszych 40% społeczeństwa. Osoby w wieku 30–49 lat stanowiły 55,3%, osób korzystających ze świadczenia, zaś osoby w wieku do 29 lat – 37,6%. („Sytuacja na rynku consumer finance”, zrealizowanego przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych oraz Instytut Rozwoju Gospodarki SGH).

przez przedstawicielkę rządu do samotnych matek, aby „ustabilizowały swoją sytuację”. Sytuacja ta ma wielu twórców i nie można winić rządu za wszystkie jej elementy, jednak w przypadku większości tych konfliktów rządzący są ich aktywnym uczestnikiem.

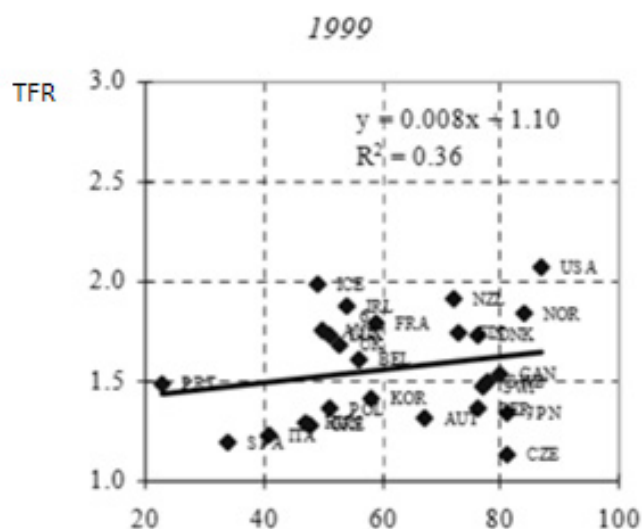
Zmiany dokonywane w sposób radykalny – z brakiem poszanowania dla istniejących instytucji, konsultacji społecznych czy istniejących systemów wsparcia rodziny – same są traktowane jako reformy przelotne i łatwe do cofnięcia. W przypadku programu Rodzina 500+ – w kontynuację którego nie wierzy prawie dwie trzecie osób w wieku 18–34 – jest to szczególnie niefortunne, gdyż w życiu jednostki nie ma bardziej długofalowej decyzji niż ta o posiadaniu potomstwa. Dlatego właśnie skuteczność polityki rodzinnej – jeszcze bardziej niż innych polityk – zależy od założeń, jakie czyni obywatel na temat jej stabilności i przewidywalności.

Przygotowano w grudniu 2016 roku, uzupełniono w styczniu 2017 roku.

Autorka serdecznie dziękuje za uwagi merytoryczne Rafałowi Bakalarczykowi, Dagnie Rams, Maciejowi Szlinderowi, prof. Irenie Wóycickiej, Krzysztofowi Zeniukowi, analitykom Fundacji Kaleckiego – Karolowi Muszyńskiemu i Dariuszowi Standerskiemu – oraz wszystkim uczestnikom seminarium naukowego „Rodzina 500+ jako polityka publiczna”. Wszelkie błędy pozostają jednak wyłączną odpowiedzialnością autorki, która z wdzięcznością przyjmie dalsze uwagi do tekstu na adres: **anna.gromada@kalecki.org**

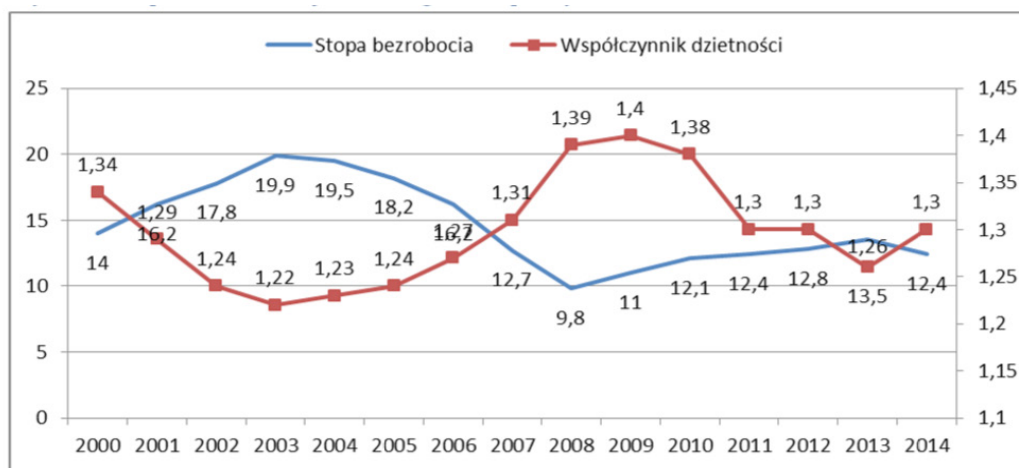


Procent kobiet wykształceniem średnim lub wyższym



Procent kobiet wykształceniem średnim lub wyższym

Wykres A. Współczynnik dzietności (TFR) a edukacja kobiet w krajach OECD, porównanie 1980 i 1999 roku.
Źródło: Sleetbos (2003) Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses. Paris: OECD Publishing.



Wykres B. Stopa bezrobocia rejestrowanego a współczynnik dzietności w Polsce w latach 2000–2014.
Źródło: wykres skopiowany z Uzasadnienia do ustawy.

Bibliografia:

- Aassve, A., Billari, F., i Pessin, L. (2012). *Trust and fertility dynamics*. Centre for Research on Social Dynamics (DONDENA), Working Paper (No. 055).
- Bank Zachodni WBK (2016). *Słabe dane o PKB, wzrost w IV kw. może być bliżej 1% niż 2%* http://static3.bzwbk.pl/asset/k/o/m/komentarz161130_67175.pdf.
- Baranowska, A. (2011). *Premarital conceptions and their resolution. The decomposition of trends in rural and urban areas in Poland 1985–2009*. ISID Working Paper Nr 10. Warsaw: Institute of Statistics and Demography, Warsaw School of Economics.
- Becker, G. S. (2009). *A Treatise on the Family*, Harvard University Press.
- Becker, G. S. (1981). *Altruism in the Family and Selfishness in the Market Place*, *Economica*, 48(189), 1–15.
- Becker, G. S. (1960). *An Economic Analysis of Fertility*. Princeton: Princeton University Press.
- Bennett, J., i Tayler, C. P. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. OECD.
- Billari, F., i Galasso, V. (2009). What Explains Fertility? Evidence from Italian Pension Reforms. *CESifo Working Paper Series 2646*. CESifo Group Munich.
- Billingsley, S. (2010). The post-communist fertility puzzle. *Population Research and Policy Review*, 29(2), 193–231.
- Carneiro, P., Løken, K. V., & Salvanes, K. G. (2015). *A flying start? Maternity leave benefits and long-run outcomes of children*. *Journal of Political Economy*, 123(2), 365–412.
- CBOS (2016a) Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzietności. Komunikat z Badań nr 25/2016. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2016b) *Opinia publiczna o nowych rozwiązaniach z zakresu polityki społeczno-gospodarczej*. Komunikat z Badań nr 35/2016. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2016c) *Recepcja Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Komunikat z Badań nr 44/2016. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2013a) *Postawy reprodukcyjne Polek*. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2013b) *Polacy o rocznych urlopach rodzicielskich*. Komunikat z Badań nr BS/81/2013. Warszawa: CBOS.
- CBOS (2012) *Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny*. Komunikat z Badań nr BS/61/2012. Warszawa: CBOS.
- Cherlin, A. (1980). Postponing marriage: the influence of young women's work expectations. *Journal of Marriage and the Family*, 42, 355–365.
- Chesnais, J. C. (1996). Fertility, family and social policy in contemporary Western Europe. *Population and Development Review* 22, no. 4, 729–739.
- Ćwiek, J. (2013). Żłobki zbyt drogie i niedostępne. *Rzeczpospolita* z 18 lipca 2013.
- Dee, T. S., i Sievertsen, H. H. (2015). *The Gift of Time? School Starting Age and Mental Health* (No. w21610). National Bureau of Economic Research.
- Easterlin, R. A. (1975). An economic framework for fertility analysis. *Studies in family planning*, 6(3), 54–63.
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*. Polity.
- Fundacja Kaleckiego (2016a). *Uwagi do programu 500+*. Warszawa: Fundacja Kaleckiego.
- Fundacja Kaleckiego (2016b). *SOR: Już za późno na realizację?* Warszawa: Fundacja Kaleckiego.
- Goraus-Tanska, K., & Inchauste, G. (2016). *The distributional impact of taxes and transfers in Poland*. World Bank Policy Research Working Paper No. 7787.
- GUS (2015). *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*.
- GUS (2015). *Rocznik Statystyczny*. Warszawa: GUS.
- Hotz, V., Klerman, J., & Willis, R. (1999). The economics of fertility in developed countries. A survey. In *Handbook of population and family economics*. Labor & Population.
- IBC Group et al. (2017). Raport z wykonania badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex ante Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych oraz Instytut Rozwoju Gospodarki SGH (2016). *Sytuacja na rynku consumer finance*.
- Kotowska, I. E. (2013). *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków*. Diagnostyka społeczna.
- Kotowska, I. (1999). *Przemiany demograficzne w Polsce w kontekście drugiego przejścia demograficznego*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kurowska, A., i Slotwińska-Rosłanowska, E. (2013). *Zatrudnienie a pierwsze i drugie urodzenia wśród kobiet w Polsce*. *Studia Demograficzne*, 1, 37–51.
- Lane, L. (2009). Book Review: Gøsta Esping-Andersen *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles* Cambridge: Polity Press. *Acta Sociologica*, 214.
- Leder, A. (2014). *Prześlona rewolucja: Ćwiczenie z logiki historycznej*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- McDonald, P. (2000). Gender equity in theories of fertility transition. *Population and development review*, 26 (3), 427–439.
- McDonald, P. (1997). *Gender equity, social institutions and the future of fertility*. Working Papers in Demography, No. 69. Canberra: Australian National University, Research School of Social Sciences, Demography Program.
- Micheli, G. A. (1996). *New patterns of family formation in Italy. Which tools for which interpretations?* *Genus*, no.1–2, 15–52.
- Micheli, G. A. (2000). *Kinship, Family and Social Network: The anthropological embedment of fertility change in Southern Europe*. *Demographic Research*, 3.
- Myck, M. (2016). *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*. Szczecin: CenEA.
- Myck, M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska, M. (2016). *25 miliardów złotych dla rodzin z dziećmi: projekt Rodzina 500+ i możliwości modyfikacji systemu wsparcia*. Komentarz CenEA 18/01/2016. Szczecin: CenEA.
- NBP (2016). *Raport o inflacji*. Warszawa: NBP.
- NBP (2015). *Zasobność gospodarstw domowych w Polsce. Raport z badania pilotażowego 2014 r.* Warszawa: NBP.
- OECD. (2012). *Education at a Glance 2012: Highlights*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2008). *The Future of the Family to 2030 – A Scoping; OECD International Futures Programme*. Paris: OECD Publishing.
- Sleeboos, J. (2003). *Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses*. Paris: OECD Publishing.
- Strategia odpowiedzialnego rozwoju (2016). *Projekt do konsultacji społecznych*, Warszawa.
- Szarfenberg, R. (2016). *Przewidywane skutki społeczne 500+: ubóstwo i rynek pracy*. Warszawa: EAPN Polska Zgromadzenie Ogólne Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu.
- Szelewa, D. (2014). *Polityka wobec rodziny i rodzicielstwa w Polsce : w pułapce konserwatyzmu*. Warszawa : Friedrich-Ebert-Stiftung.
- United Nations. (2013). *World Population Prospects: The 2012 Revision*. New York : United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Bazy danych:

- European Values Study (2008) Official Data File ZA4800, European Values Study Group (<http://www.europeanvaluesstudy.eu>) [doi:10.4232/1.11004].
- Eurostat (2013) Live births outside marriage, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00018>.
- Institut national d'études démographiques (2013) Developed countries database, http://www.ined.fr/en/pop_figures/bdd_conjoncture/.
- OECD (2016) Social Expenditure Database, the OECD Family Database, the European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS), the Comparative Family Policy Database, and the GGP Contextual Database.
- OECD (2016) OECD Family Database. www.oecd.org/social/family/database OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Paris.
- World Bank (2015) World Development Indicators: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. East and West Germany: HFD.
- World Values Survey (2009–2009) Official Aggregate v.20090901, 2009. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate file producer: asej/jds, Madrid.
- Eurostat (2016) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

INSTYTUT

Instytut Studiów Zaawansowanych został powołany przez Stowarzyszenie im. Stanisława Brzozowskiego do prowadzenia badań naukowych i dydaktyki w obszarze fundamentalnych problemów współczesnej kultury, społeczeństwa i polityki. Główną motywacją twórców ISZ była chęć stworzenia przyjaznego otoczenia dla poszukiwania odpowiedzi na współczesny kryzys demokracji liberalnej, wynikający z kryzysu więzi i wyobraźni społecznej.

Od czasu inauguracji Instytutu w 2012 roku zorganizowaliśmy kilkadziesiąt seminariów poświęconych tak różnym dziedzinom, jak ekonomia polityczna, filozofia kultury, polityka społeczna i feminizm czy analiza współczesnych ruchów społecznych w Polsce i na świecie. W kolejnych latach rozpoczęliśmy również działalność badawczą Instytutu – teoretyczną i empiryczną – dotyczącą problematyki społecznych aspektów praktyk kulturalnych, a także współzależności między kulturą a gospodarką w kontekście współczesnych wyzwań cywilizacyjnych dla Polski. Efekty dotychczasowej pracy ISZ, obok prezentacji publicznych oraz międzynarodowych konferencji, przyjmują formę wydawanych pod jego patronatem książek, a także serii Zeszytów Instytutu Studiów Zaawansowanych.

Seria Analiz Instytutu Studiów Zaawansowanych to odpowiedź na kolejne wyzwania: rosnącą złożoność konfliktów i nowe trendy społeczne, które czynią współczesny kryzys demokracji jeszcze mniej przejrzystym. Każda z analiz powstaje w toku seminariów badawczych z udziałem najwybitniejszych ekspertów w swoich dziedzinach: ich autorskie teksty w wersjach roboczych zostają poddane krytyce dwójga recenzentów oraz dyskusji z udziałem publiczności. Intencją seminariów jest rozpoznanie najważniejszych problemów współczesności z punktu widzenia wartości i celów lewicy, a o doborze tematów decyduje miara ich skomplikowania i waga polityczna dla Polski i świata. Prosimy znawców – praktyków i teoretyków – o diagnozę procesów, mechanizmów, gier sił i dyskursów. Wierzmy bowiem, że aby zmienić świat, trzeba go najpierw dobrze objaśnić.

Instytut Studiów Zaawansowanych
ul. Foksal 16, 00-372 Warszawa
0048 22 505 6690
www.instytut-studiow.pl

Seria Analizy Instytutu Studiów Zaawansowanych
Nr wydania: A_ISZ/02/2017
Copyright © 2017
By Stowarzyszenie im. St. Brzozowskiego i Autorka
Wydawca: Instytut Studiów Zaawansowanych
Warszawa 2017

AUTORKA

Anna Gromada – ekonomistka i socjolożka, członkini Zarządu Fundacji Kaleckiego, badaczka PAN. Absolwentka ekonomii międzynarodowej w SGH, socjologii i politologii na Cambridge oraz studiów nad rozwojem w Sciences Po. Stypendystka m.in. Yale, Pace, Uniwersytetu Tokijskiego i Uniwersytetu w Oslo. Współpracowała m.in. z OECD, Kancelarią Prezydenta RP i agencją Reuters. Mieszka w Paryżu, gdzie pracuje nad reformą polityki rentowej dla rządu Francji.



krytyka
polityczna

