



**instytut
przedsiębiorczości
i rozwoju**

**ANALIZA RZĄDOWEGO
PROJEKTU USTAWY O
POMOCY PAŃSTWA W
WYCHOWYWANIU**

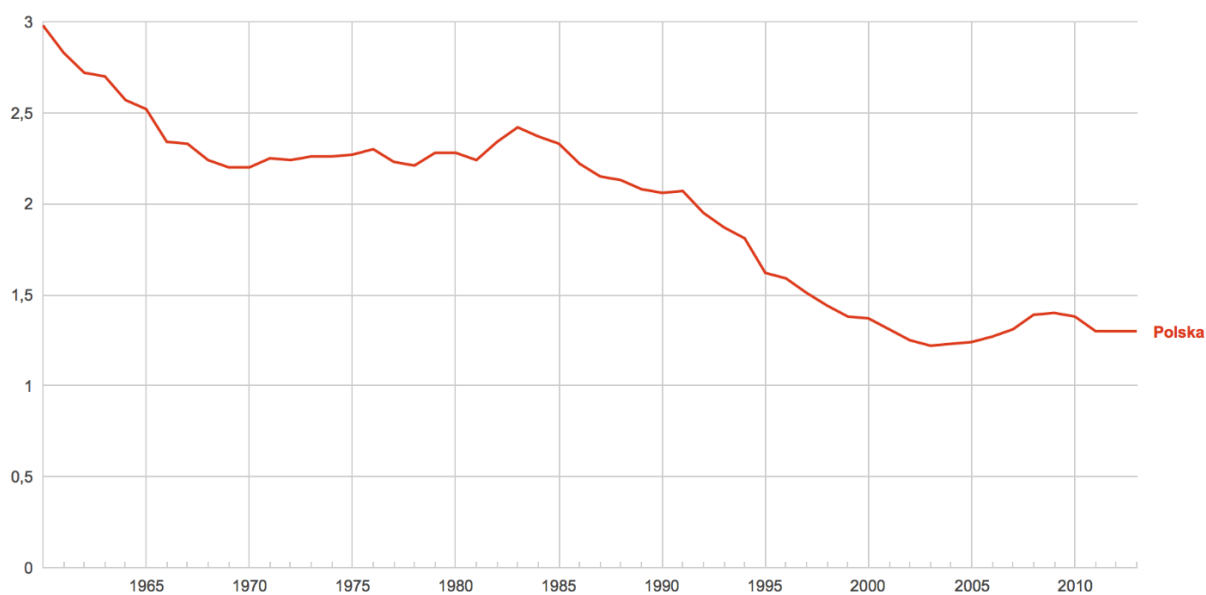
luty 2016

Spis treści

1	Sytuacja demograficzna w Polsce.....	3
2	Przegląd niektórych z dotychczasowych instrumentów polityki prorodzinnej.....	5
3	Opis programu „500+”.....	6
3.1	Statystyki świadczenia.....	6
3.2	Koszty dla budżetu państwa.....	7
3.3	Wpływ na rynek pracy.....	7
4	Ocena programu „Rodzina 500 Plus”.....	8
4.1	Polityka socjalna.....	8
4.2	Polityka prorodzinna.....	8
4.3	Polityka pronatalistyczna.....	9

1 Sytuacja demograficzna w Polsce

Sytuacja demograficzna w Polsce od wielu lat należy do bardzo złych. Wskaźnik dzietności w Polsce w 2013 roku wynosił zaledwie 1,3. Żeby zapewnić prostą zastępowalność pokoleń, niezbędnego do sprawnego funkcjonowania gospodarki.



Rysunek 1 Współczynnik dzietności w Polsce -1960/2013 Źródło: Bank Światowy¹

Kryzys demograficzny pogarsza masowa emigracja młodych Polaków. Według danych z lat 2002-2013 liczba Polaków za granicą wzrosła o 1,41 mln. Dodatkowo, dominują wśród nich ludzie młodzi, co pogłębia negatywne trendy w zakresie dzietności.

¹ Por. Bank Światowy, Eurostat oraz Główny Urząd Statystyczny

Według prognoz GUSu, liczba urodzin w 2050 roku spadnie do 254,7 tys. rocznie, przez co liczba ludności w Polsce spadnie o 4,55 mln. Najgorsze dla polskiej gospodarki będzie jednak postępujące starzenie się społeczeństwa gdyż w 2050 roku średnia wieku w Polsce będzie wynosiła 52 lata.²

Będzie to miało katastrofalne przełożenie m.in. na wzrostu produktu krajowego brutto, który będzie w latach 2030-2060 wynosić średnio 1%.³

² Główny Urząd Statystyczny, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Warszawa 2014 r. str 119

³ Looking to 2060: Long-term global growth prospects, OECD 2012

2 Przegląd niektórych z dotychczasowych instrumentów polityki prorodzinnej

W reakcji na nadchodzący kryzys oraz dramatycznie niski wskaźnik dzietności władze postanowiły przeciwdziałać negatywnej tendencji tworząc bądź rozbudowując programy o charakterze pronatalistycznym. W ciągu ostatnich 10 lat do takich zaliczyć można: ulgę podatkową na dzieci, wydłużenie urlopów macierzyńskich, becikowe oraz Kartę Dużej Rodziny.

Koszty programów w 2014 roku:

- a) ulga podatkowa na dzieci – ponad 5,5 mld zł,
- b) wydłużenie urlopów macierzyńskich – ok. 2,4 mld zł,
- c) becikowe – ok. 400 mln zł,
- d) karta Dużej rodziny – ok. 16 mln zł.

Łączny koszt powyższych programów to ok. 8,5 mld zł.

Pomimo bardzo dużego wzrostu nakładów na politykę prorodziną, odpowiadającego około 0,5% PKB, efekt w postaci wzrostu współczynnika dzietności jest żaden. Z tej perspektywy widać, że państwowy interwencjonizm poniósł totalną klęskę.

3 Opis programu „500+”

Podstawa prawna (projekt) – Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (z dnia 22 grudnia 2015 r.)⁴

Główne założenia projektu:

- wypłata 500 zł miesięcznie na 2 i każde kolejne dziecko w rodzinie (brak kryterium dochodowego),
- wypłata 500 zł na pierwsze dziecko (kryterium dochodowe – 800 zł na osobę oraz 1200 zł na osobę w przypadku dziecka niepełnosprawnego).

Organem właściwym do wypłaty świadczenia jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta. Całość administracji jest więc skupiona na szczeblu gminnym.

Program „Rodzina 500 plus” będzie koordynowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które równocześnie na etapie konsultacji było ministerstwem wiodącym.⁵

3.1 Statystyki świadczenia

W 2016 roku do skorzystania z programu uprawnione będzie 2 734 409 rodzin w których żyje 3 752 694 dzieci. Oznacza to, że przy ogólnej liczbie dzieci w 2016 roku (wg. prognozy GUSu) wynoszącej 6 874 723 dzieci korzystających z programu „Rodzina 500 będzie 55%.

Szacowana liczba rodzin, dzieci i urodzeń w latach 2016-2026

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Liczba rodzin ogółem	4 530 662	4 541 279	4 554 812	4 575 646	4 604 562	4 632 852	4 653 939	4 664 132	4 661 648	4 642 264	4 600 392
Liczba rodzin otrzymujących 500 zł	2 734 409	2 736 025	2 739 397	2 747 149	2 759 727	2 771 894	2 779 726	2 781 043	2 774 818	2 758 580	2 729 064
Liczba dzieci ogółem	6 874 723	6 872 873	6 875 433	6 888 972	6 914 579	6 939 115	6 952 764	6 950 110	6 928 627	6 882 201	6 802 756
Liczba dzieci otrzymujących 500zł	3 752 694	3 743 306	3 736 319	3 735 279	3 740 734	3 745 549	3 744 441	3 734 540	3 714 550	3 681 271	3 630 483
Liczba urodzeń	376 585	378 227	379 501	380 427	380 086	375 535	370 983	366 432	361 880	357 329	352 146

Źródło: opracowanie własne DSR i DAE MPIPS na podstawie NSP 2011, BBDG2014, prognoza GUS.

Rysunek 2 Prognoza ministerstwa dot. ilości rodzin, dzieci i urodzeń w latach 2016-2026.⁶

⁴ Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216>

⁵ Ocena skutków regulacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci `Znak: UA7,

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326818/12326819/dokument206150.pdf>

⁶ Załącznik nr 1 do OSR <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326818/12326819/dokument206151.pdf>

Sumarycznie przewiduje się, że w latach 2016-2026 urodzi się 268 tys. dzieci. Przeliczając to na średni koszt 1 urodzenia, kosztuje ono ok. 628 tys. zł.⁷

Prognoza urodzeń w latach 2016 - 2026.

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Wariant niski	334 540	331 202	330 421	330 147	327 995	321 354	314 713	308 072	301 431	294 790	289 607
Wariant średni	348 807	345 929	344 982	342 651	339 298	333 599	327 900	322 200	316 501	310 802	305 619
Wariant wysoki	365 369	362 618	360 228	357 401	353 698	347 389	341 080	334 771	328 462	322 153	316 970
Po wprowadzeniu 500+	376 585	378 227	379 501	380 427	380 086	375 535	370 983	366 432	361 880	357 329	352 146
Różnica pomiędzy wariantem "Po wprowadzeniu 500+" a wariantem wysokim	11 216	15 609	19 273	23 026	26 388	28 146	29 903	31 661	33 418	35 176	35 176

Źródło: Opracowanie własne DSR i DAE MPIPS na podstawie Prognozy GUS

Rysunek 3 Prognoza ministerstwa dot. urodzeń w latach 2016-2026

3.2 Koszty dla budżetu państwa⁸

Koszty świadczenie kształtują się na poziomie 22 -23 mld zł rocznie. (wyjątkiem jest rok 2016 w którym koszt dla budżetu wynosić będzie 17,2 mld zł).

Łącznie w latach 2016-2026 koszty programu oszacowano na 245,5 mld zł.

Koszty administracyjne programu oszacowano na 2% rocznie (tyle z dotacji celowej na administracje może przeznaczyć organ właściwy). Oznacza to, że rocznie program będzie generował koszty w wysokości 440 mln zł, bez kosztów poniesionych w ministerstwie oraz urzędach centralnych.

3.3 Wpływ na rynek pracy⁹

Ustawodawca przewiduje, że do obsługi programu należy zatrudnić dodatkowe 7 tys. urzędników na szczeblu samorządowym. Równocześnie przewiduje się, że zmniejszeniu może ulec podaż pracy- mniej osób będzie się ubiegało o pracę. Ministerstwo nie przewiduje jednak wpływu na rynek pracy.

⁷ Załącznik nr 2 do OSR <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326818/12326819/dokument206152.pdf>

⁸ Ocena skutków regulacji ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci `Znak: UA7, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326818/12326819/dokument206150.pdf>

⁹ Tamże

4 Ocena programu „Rodzina 500 Plus”

Skutki programu „Rodzina 500 plus” należy przeanalizować na kilku płaszczyznach, gdyż zasięg jego działania dotyka zakresu wielu rodzajów polityk publicznych, w szczególności polityki socjalnej, prorodzinnej oraz będącej składową tej ostatniej polityki pronatalistycznej.

4.1 Polityka socjalna

Celem polityki socjalnej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego jego obywateli poprzez zagwarantowanie swoistej siatki bezpieczeństwa, dla tych którzy z przyczyn takich jak np. ubóstwo, niepełnosprawność, starość nie posiadają środków materialnych niezbędnych do partycypowania w życiu społecznym.

Z tej perspektywy program „Rodzina 500 Plus” wykracza daleko poza ramy polityki socjalnej. Przyznawanie świadczenia w wysokości 500 zł na każde drugie i kolejne dziecko bez względu na dochody uzyskiwane przed daną rodzinę spowoduje, że środki trafią do ludzi uzyskujących dziś dochody pozwalające im na wysoki standard życia. Jeśli celem ustawy ma być pomoc rodzinom w wychowywaniu dzieci to z perspektywy rodziny z dwójką dzieci, która uzyskuje dziś dochód ponad 10 tys. zł netto świadczenie w wysokości 500 zł nie wpłynie szczególnie na jej sytuację materialną.

Ze względu na brak górnej granicy dochodów w rodzinie na drugie i kolejne dziecko program „Rodzina 500 Plus” jest tylko w części spełnia kryterium polityki socjalnej. Z całą pewnością zaś jest wysoce nieadekwatny, jeśli chodzi o stosunek korzyści do nakładów.

4.2 Polityka prorodzinna

Politykę prorodziną definiuje się, jako oddziaływanie państwa mające na celu szeroko pojęte dobro instytucji rodziny, którą uznaje się za podstawową komórkę społeczną.

W tym ujęciu program „Rodzina 500 Plus” został wyjątkowo źle skonstruowany. Jego charakter jest bowiem wyjątkowo antyrodzinny. Implementacja rozwiązań w proponowanym kształcie będzie wywierała silną presję

materialną na niezawieranie związków małżeńskich. Z drugiej zaś strony zwiększy materialną opłacalność rozwodów.

Założmy następujący przykład: kobieta i mężczyzna żyjący w związku nieformalnym zarabiają po 2100 zł brutto (ok. 1530 zł netto) każde. Posiadają bądź planują jedno dziecko. Rozważają zawarcie związku małżeńskiego. Zgodnie z wytycznymi programu świadczenie w wysokości 500 zł zostanie przyznane, gdyż do kryterium dochodowego uprawniającego do świadczenia na pierwsze dziecko zaliczone zostaną jedynie dochody matki dziecka ($1530/2=765$ zł). Realne dochody tego nieformalnego gospodarstwa domowego wzrosną z 3060 zł do 3560 zł, co stanowi wzrost o ponad 16%. W przypadku gdyby para zdecydowała się na zawarcie związku małżeńskiego świadczenie zostałoby im odebrane, gdyż skumulowane dochody rodziny przekroczyłyby próg uprawniający do świadczenia na pierwsze dziecko ($3060/3=1020$ zł).

Konstrukcja programu zniechęci młode pary do zawierania związków małżeńskich. Z drugiej strony małżeństwa o stosunkowo niskich dochodach odczują silną presję materialną na formalny rozwód.

4.3 Polityka pronatalistyczna

Za politykę pronatalistyczną uznaje się takie działanie władzy publicznej, które jest ukierunkowane na zwiększenie liczby dzieci w społeczeństwie.

Przy zaplanowanym poziomie wydatków ok. 17 mld zł w roku 2016, program „Rodzina 500 Plus” nie spełnia kryterium uprawniającego do zakwalifikowania go, jako polityki pronatalistycznej, gdyż do obliczeń całkowitych kosztów wzięto dzieci już urodzone. Jest więc to głównie program mający na celu zmniejszenie kosztów wychowania już urodzonych dzieci. Z perspektywy polityki pronatalistycznej zaplanowana kwota wydatków jest punktem zero, tj. zerowy przyrost dzietności będzie generował koszty po stronie sektora finansów publicznych w wysokości 17 mld zł. Ewentualny pozytywny impuls demograficzny spowoduje wzrost kosztów funkcjonowania całego programu, przy czym przy obecnej konstrukcji świadczenia przyrost kosztów będzie ponad proporcjonalny w stosunku do przyrostu dzietności.

Jeśli program „Rodzina 500 Plus” zadziała pronatalistycznie to z całą pewnością będzie dotyczyło to urodzeń dzieci, które od razu będą kwalifikowały się do świadczenia. W przypadku rodziny bezdzietnej o średnim poziomie dochodów świadczenie będzie obowiązywało dopiero w przypadku drugiego dziecka, co znacznie osłabia pozytywne pronatalistyczne bodźce. Najsilniejsze bodźce będą odczuwalne w rodzinach, które już posiadają dzieci, bądź tych o niskim poziomie dochodów, gdzie świadczenie będzie obowiązywało już od urodzenia pierwszego dziecka.

Liczba dzieci w Polsce w roku 2016 to 6 874 723, przy czym do programu „Rodzina 500 Plus” kwalifikuje się 3 752 694 z nich. Ewentualne pronatalistyczne bodźce spowodują, że obie wartości będą rosły w niemal jednakowym tempie. Przy hipotetycznym założeniu, że liczba dzieci w społeczeństwie wzrosłaby o 50%, czyli o 3 437 361 i osiągnęła tym samym stan 10 312 085 liczba dzieci kwalifikujących się do programu wzrosłaby o podobną wartość do 7 190 055, czyli o 91,5%. Tak więc 50% wzrost dzietności zwiększyłby koszty funkcjonowania programu o 91,% z ok. 23 mld zł do ok. 44 mld zł. Pytanie czy rząd zabezpieczył się na taką ewentualność pozostanie pytaniem retorycznym. Paradoksalnie więc, im silniejszy efekt pronatalistyczny tym większe prawdopodobieństwo załamania finansów publicznych.

Zgodnie z oceną skutków regulacji rząd założył w okresie 2017-2026 sumaryczny wzrost liczby urodzeń wyniesie 278 tys. urodzeń. W tym okresie przewidywana suma wydatków na program wyniesie ponad 228 mld zł. Przyjmując jedynie pronatalistyczną optykę programu jedno dodatkowo urodzone dziecko będzie kosztowało w tym okresie ponad 821 tys. zł. Zauważmy, że jest to jedynie koszt najbliższych 10 lat, a dziecko będzie dotowane aż do 18 roku życia. Będzie to więc prawdopodobnie najdroższy i najmniej efektywny system prorodzinny na świecie.

Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju

Jesteśmy przekonani, że wolność gospodarcza i osobista oraz ochrona własności i stabilny system prawny to niezbędne fundamenty rozwoju gospodarczego. Niestety wszystkie te czynniki występują w naszym systemie społeczno-gospodarczym w niewystarczającej dawce, ponadto wciąż pojawiają się nowe inicjatywy, których celem jest dalsze ich ograniczanie. Dlatego stworzyliśmy Instytut, który opierając się na tych wartościach pomoże politykom zmienić Polskę.

**Zmieniamy prawo. Zmieniamy instytucje publiczne.
Zmieniamy system.**

Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju to think tank, którego celem jest stworzenie programu gruntownych i kompleksowych reform. Ich efektem ma być rozwój gospodarczy Polski w szczególności poprzez zwiększenie innowacyjności, zakresu wolności gospodarczej, konkurencji rynkowej, zmniejszenie poziomu regulacji i opodatkowania oraz racjonalizację wydatków publicznych, a także budowa społeczeństwa obywatelskiego w szczególności poprzez poszerzenie zakresu wolności osobistej oraz propagowanie idei samorządności i pomocniczości. Chcemy zwiększenia podmiotowości i niezależności państwa polskiego zarówno w wymiarze zewnętrznym jak i wewnętrznym, dążymy do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych

Swoje cele realizujemy poprzez raporty, analizy i komentarze, w których przedstawimy diagnozy oraz rozwiązania w kluczowych obszarach życia publicznego. Prowadzimy działalność na polu badawczym oraz doradczym na rzecz przedsiębiorców, organizacji branżowych i sektora publicznego.

INSTYTUT PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ROZWOJU

ul. Jagiellońska 14, lok. 9
33-300 Nowy Sącz

REGON: 368230982
NIP: 7343552139

tel. +48 888 472 364
kontakt@instytutpir.pl
<https://instytutpir.pl>

