



25 miliardów złotych dla rodzin z dziećmi: projekt Rodzina 500+ i możliwości modyfikacji systemu wsparcia

Komentarz CenEA 18/01/2016

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najstüb
Monika Oczkowska



25 miliardów złotych dla rodzin z dziećmi: projekt Rodzina 500+ i możliwości modyfikacji systemu wsparcia

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najsztab
Monika Oczkowska

Wstęp

Niniejszy Komentarz stanowi kontynuację analiz zmian w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi proponowanych w programie wyborczym Komitetu Wyborczego Prawo i Sprawiedliwość i debacie powyborczej przez rząd Beaty Szydło (Myck i in. 2015e, 2015f), a jednocześnie jest wkładem Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA do dyskusji publicznej w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (projekt ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.; tzw. program „Rodzina 500+”). Przedstawione wyliczenia w pierwszej części Komentarza odnoszą się do głównych elementów debaty dotyczącej wprowadzenia programu Rodzina 500+. W drugiej części natomiast przedstawiono alternatywne podejście do organizacji wsparcia rodzin z dziećmi w formie Zintegrowanego Świadczenia Rodzinnego. Świadczenie to utrzymuje najważniejsze elementy propozycji rządowej, ale jednocześnie wprowadza szereg istotnych rozwiązań upraszczających i racjonalizujących funkcjonowanie systemu wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce przy tym samym poziomie kosztów dla sektora finansów publicznych co projekt rządowy.

Wprowadzenie proponowanych przez rząd rozwiązań stanowić będzie znaczący wzrost finansowego wsparcia rodzin z dziećmi. Gdyby przyjęte zostały propozycje rządowe z projektu przedstawionego do konsultacji publicznych w dniu 22 grudnia 2015 r., roczne korzyści rodzin – a jednocześnie bezpośrednie koszty reformy dla sektora finansów publicznych, wyniosłyby 25,2 mld zł rocznie, co stanowi około 1,5% PKB Polski. Roczna wartość finansowego wsparcia rodzin z dziećmi względem obecnego systemu wzrosłaby o 143%, a na wprowadzeniu świadczenia wychowawczego korzyści odniosłoby 2,7 mln rodzin. Duża część środków publicznych przeznaczonych na świadczenie wychowawcze trafiłaby do rodzin o niskich dochodach, co może istotnie przyczynić się do ograniczenia poziomu ubóstwa wśród dzieci. Jednak konsekwencje wprowadzenia programu 500+ wykraczać będą poza natychmiastowe efekty poprawy sytuacji finansowej. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, wyższe dochody rodzin z dziećmi mogą mieć pozytywne długookresowe efekty w formie lepszych wyników edukacyjnych i wyższego zatrudnienia dzieci w przyszłości (np. Carneiro i in. 2015). W komentarzu zwrócono jednocześnie uwagę na fakt, iż wyższe świadczenia dla rodzin o niskich dochodach będą miały negatywne implikacje na poziom zatrudnienia rodziców (Blundell i in. 2000, Haan i Myck 2007, Haan i Wrohlich 2011). To z kolei może przełożyć się na wyższe efektywne koszty reformy dla sektora finansów publicznych i mieć negatywny wpływ na finansową sytuację rodziców w dłuższym okresie.

Z powyższych względów uzasadnione wydają się modyfikacje programu 500+ uwzględniające kwestie dotyczące finansowych bodźców względem zatrudnienia rodziców. Dotyczą one w szczególności wysokości korzyści wynikających z programu 500+ wśród rodzin o niskich dochodach i sposobu wycofywania świadczeń.

Te dwa elementy uwzględnione zostały w propozycji kompleksowej modyfikacji rządowej propozycji programu Rodzina 500+ przedstawionej w drugiej części Komentarza. Biorąc pod uwagę fakt, iż niniejszy Komentarz stanowi element konsultacji społecznych konkretnego projektu rządowej ustawy, w analizach skoncentrowano się wyłącznie na potencjalnych zmianach struktury proponowanego systemu finansowego wsparcia rodzin. W Komentarzu nie odniesiono się zatem do bardziej fundamentalnych możliwości zmian w systemie wsparcia rodzin z dziećmi, które byłyby możliwe przy pomocy środków przeznaczonych na Reformę 500+. Te formy pomocy obejmują na przykład zwiększenie wydatków na opiekę przedszkolną, bezpośrednie wsparcie dzieci w formie dożywiania i opieki zdrowotnej w szkołach czy organizację dodatkowych zajęć dla dzieci w wieku szkolnym.

Podobnie jak w przypadku dotychczasowych analiz, również i te przedstawione w niniejszym Komentarzu wykorzystują podejście mikrosymulacyjne i wyczenia oparte o model mikrosymulacyjny SIMPL i reprezentatywną bazę danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2013 roku, stosownie zindeksowaną i przeważoną dla celów mikrosymulacyjnych (por. Myck i in. 2015a, b, c, d; Myck i Najsztub 2015).

1. Analiza programu Rodzina 500+

Założenia projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci

Najważniejsze elementy proponowanego systemu wsparcia w ramach programu Rodzina 500+, które znalazły się w projekcie ustawy przedstawionym przez rząd 22 grudnia 2015 r. do konsultacji publicznych przedstawiono w Ramce 1. Porównując projekt rządowy z projektem przedstawionym pierwotnie przez Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość w okresie kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2015, główną różnicę stanowi definicja dochodu branego pod uwagę przy określeniu uprawnień do otrzymywania poszczególnych świadczeń socjalnych. Podczas gdy w projekcie przedwyborczym KW PiS świadczenie wychowawcze wliczane było do dochodu wykorzystywanego do określania uprawnień do dodatku mieszkaniowego i świadczeń z pomocy społecznej, według grudniowej propozycji rządowej świadczenie to nie będzie w tym procesie uwzględniane. Oznacza to, że wartości świadczeń socjalnych nie zostaną ograniczone w wyniku uzyskania przez najbiedniejsze rodziny świadczenia wychowawczego.

Ramka 1 Rządowa propozycja programu Rodzina 500+

Program Rodzina 500+ zakłada wprowadzenie świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie bez względu na osiągnięty dochód. Świadczenie ma przysługiwać na dzieci, które nie ukończyły 18. roku życia. Rodziny których dochód na osobę nie przekracza 800 zł miesięcznie (1 200 zł w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym) będą mogły pobierać świadczenie wychowawcze również na pierwsze dziecko. O przyznaniu świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko decydować ma ta sama kategoria dochodu, która stosowana jest przy przyznawaniu zasiłku rodzinnego. W pierwszym okresie zasiłkowym rozpatrywany ma być dochód z 2014 r. (z zastosowaniem przepisów o utracie/uzyskaniu dochodu). Ponadto, projekt zakłada weryfikację kryterium dochodowego co 3 lata, zaś pierwsza weryfikacja ma zostać przeprowadzona 1 października 2019 r. Po upływie 3 lat od wejścia w życie ustawy Rada Ministrów ma przedstawić propozycję wprowadzenia stałego mechanizmu wzrostu kwoty świadczenia wychowawczego i kryterium dochodowego.

Projekt ustawy zakłada możliwość wypłaty świadczenia wychowawczego w formie rzeczowej w przypadkach marnotrawstwa lub wydatkowania świadczenia niezgodnie z celem. Świadczenie wychowawcze ma być zwolnione z opodatkowania i nie będzie wliczane do dochodu decydującego o przyznawaniu świadczeń rodzinnych, dodatków mieszkaniowych i świadczeń z pomocy społecznej, co oznacza, że pobieranie świadczenia wychowawczego nie wpłynie na wysokość tych zasiłków wypłacanych osobom uprawnionym.

Ramka 1

Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z dnia 22 grudnia 2015 r.

Najważniejsze elementy dotychczasowej debaty publicznej wokół programu Rodzina 500+

Jak wskazano we wcześniejszych publikacjach CenEA dotyczących programu Rodzina 500+ najistotniejszymi elementami reformy, które zasługują na szczególną uwagę w debacie publicznej są:

- skala korzyści finansowych rodzin z dziećmi i ich dystrybucja względem wysokości dochodu i struktury demograficznej rodzin;
- koszt reformy dla sektora finansów publicznych (bezpośrednio związany ze skalą korzyści rodzin);
- funkcjonowanie systemu wsparcia rodzin od strony jego administracji i związane z tym koszty administracyjne;
- konsekwencje wprowadzenia programu 500+ dla decyzji rodziców względem ich aktywności zawodowej.

Korzyści dla rodzin wynikające z programu Rodzina 500+ przedstawionego w projekcie ustawy z 22 grudnia 2015 r. wynoszą 25,2 mld zł rocznie (por. „Projekt rządowy”, Tabela 1) i tyle też wynosić będą całkowite roczne koszty wprowadzenia tego rozwiązania dla sektora finansów publicznych. W wyniku proponowanych przez rząd rozwiązań wzrosną dochody około 2,7 mln rodzin (por. Tabela 2). Finansowe konsekwencje propozycji rządowej są o 1,3 mld zł rocznie wyższe w porównaniu z pierwotną propozycją programu przedstawioną przez KW PiS w czasie kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2015 r. („Projekt przedwyborczy”). Różnica wynika z wyłączenia w projekcie rządowym świadczenia wychowawczego z procedury ustalania uprawnień do dodatku mieszkaniowego i świadczeń z pomocy społecznej oraz nie wliczania świadczeń rodzinnych do kryterium dochodowego przy przyznawaniu świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko. Taka zmiana podniesie korzyści z programu dla rodzin pobierających te świadczenia, gdyż ich wartość nie zostanie ograniczona, gdy uzyskają uprawnienia do świadczeń wychowawczych. Jak pokazano w Tabeli 2, zgodnie z założeniami przedwyborczej wersji programu Rodzina 500+ w przypadku 350 tys. rodzin uzyskanie świadczenia wychowawczego wiązałoby się z obniżeniem wartości lub utratą świadczeń socjalnych. Jednak nawet w takim ujęciu wprowadzenie świadczenia wychowawczego nie spowodowałoby strat w poziomie dochodów do dyspozycji.

Jednym z istotnych elementów rządowej propozycji programu Rodzina 500+ jest ograniczenie wypłat świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w przypadku rodzin o dochodach przekraczających 800 zł miesięcznie na osobę (1 200 zł gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne). W przypadku przekroczenia progu dochodowego rodziny z jednym dzieckiem całkowicie tracą wsparcie w ramach świadczenia wychowawczego, a te z większą liczbą dzieci otrzymają świadczenie tylko na drugie i kolejne dzieci. Warto tu zwrócić uwagę na to, że system wprowadza tzw. progowe wycofywanie świadczenia co oznacza, że poziom wsparcia w ramach świadczenia wychowawczego może znacząco różnić się w przypadku rodzin o bardzo podobnym poziomie dochodów.

Tabela 1 Całkowite roczne korzyści dla gospodarstw domowych w różnych wariantach programu Rodzina 500+ w podziale na dochodowe grupy decylowe (w mld zł rocznie)

	Dochodowe grupy decylowe										Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Projekt rządowy	3,7	4,2	3,6	3,2	2,5	1,9	1,6	1,5	1,3	1,7	25,2
Projekt przedwyborczy	3,3	3,9	3,5	3,0	2,3	1,8	1,5	1,4	1,3	1,7	23,9
Modyfikacja A	3,8	4,3	3,9	3,5	2,6	2,0	1,7	1,5	1,3	1,7	26,3

Tabela 2 Konsekwencje wprowadzenia różnych wariantów świadczenia wychowawczego dla rodzin z dziećmi

	Liczba dzieci w rodzinie			Razem
	1	2	3+	
Liczba rodzin, które odniosą korzyści (tys.), w tym rodziny, które:	870	1420	430	2710
- w wyniku reformy otrzymają niższe świad.socj. (Projekt rządowy)	0	0	0	0
- w wyniku reformy otrzymają niższe świad.socj. (Projekt przedwyb.)	140	120	90	350
- nie otrzymają świadczenia na pierwsze dziecko ze względu na przekroczenie progu	-	820	130	950
Liczba rodzin, które nie otrzymają świadczenia ze względu na przekroczenie progu (tys.)	1590	-	-	1590

Tabela 1

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2013 (zindeksowanych do 2015 r. i przeważonych).

Uwagi: Modyfikacja A - wersja z projektu rządowego ze stopniowym wycofywaniem świadczenia na pierwsze dziecko („złotówka-złotówkę”).

Tabela 2

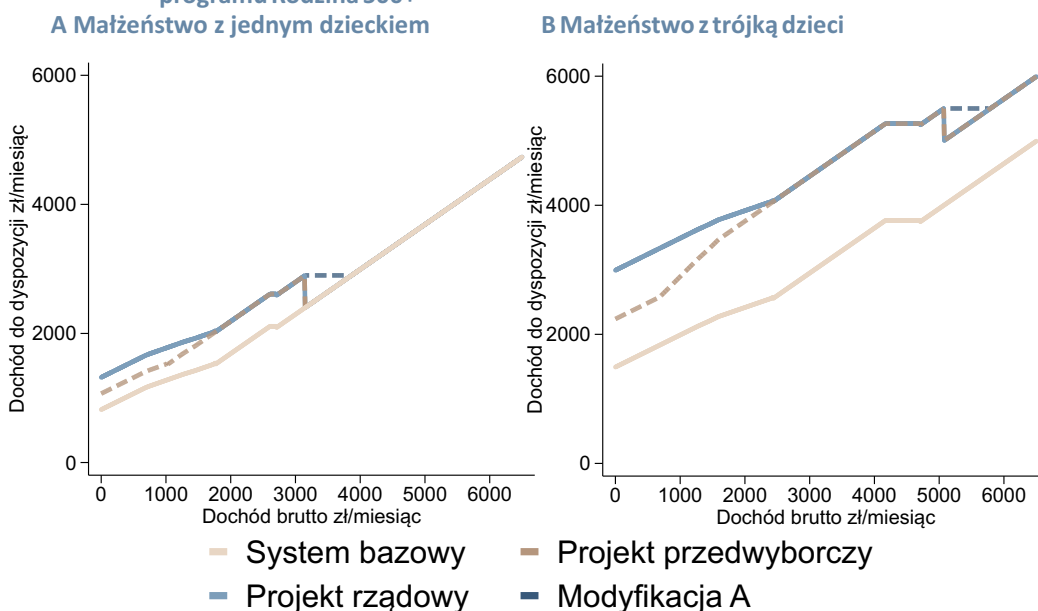
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

Uwagi: Świadczenia socjalne obejmują świadczenia rodzinne, dodatek mieszkaniowy i świadczenia z pomocy społecznej.

Rodziny o dochodach nieco poniżej 800 zł na osobę otrzymywać będą wsparcie o 500 zł miesięcznie wyższe w porównaniu do tych, których dochody nieznacznie przekroczą ten próg. Takie rozwiązanie, poza kwestią sprawiedliwości społecznej, może mieć negatywne konsekwencje dla aktywności zawodowej rodziców, zniechęcając do większego zaangażowania na rynku pracy, w wyniku którego rodzina może stracić całość lub znaczącą część świadczenia wychowawczego.

Konsekwencje progowego wycofywania świadczenia na pierwsze dziecko dla poziomu dochodów rodzin z jednym i trójką dzieci przedstawiono na Wykresie 1, na którym pokazano zależność między dochodem brutto z zatrudnienia i dochodem do dyspozycji w przypadku małżeństw, w których pracuje jedno z rodziców. Zależność ta pokazana została dla obecnego systemu podatkowo-swiadczeniowego („System bazowy”), dla projektu ustawy Rodzina 500+ przedstawionego w okresie kampanii wyborczej („Projekt przedwyborczy”) oraz dla projektu ustawy przedstawionego przez rząd do konsultacji publicznych 22 grudnia 2015 r. („Projekt rządowy”). W przypadku rodziny z jednym dzieckiem wsparcie w ramach programu Rodzina 500+ według obu projektów ustawy wycofywane jest zupełnie przy dochodach z zatrudnienia przekraczających 3 150 zł brutto miesięcznie.

Wykres 1 Relacja dochodu brutto i dochodu do dyspozycji dla wybranych wariantów programu Rodzina 500+

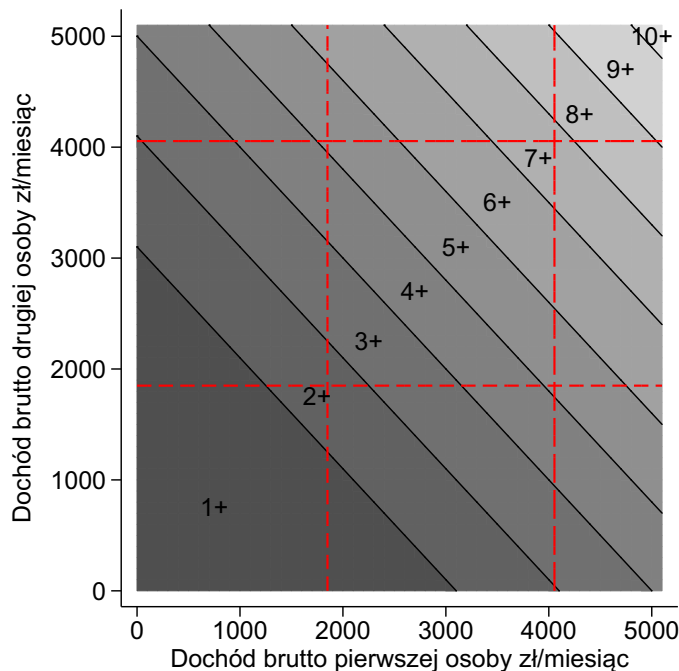


Wykres 1

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Założony wiek dzieci: 1 rok i 1, 2 i 10 lat. Wyczerpanie przy założeniu, że pracuje jedno z rodziców.

Wykres 2 Dochody brutto rodziców i uprawnienia do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko



Wykres 2

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Definicja dziecka z ustawy o świadczeniach rodzinnych; płaca minimalna w 2016 r. – 1 850 zł brutto; przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według ustawy budżetowej na 2016 r. – 4055 zł.

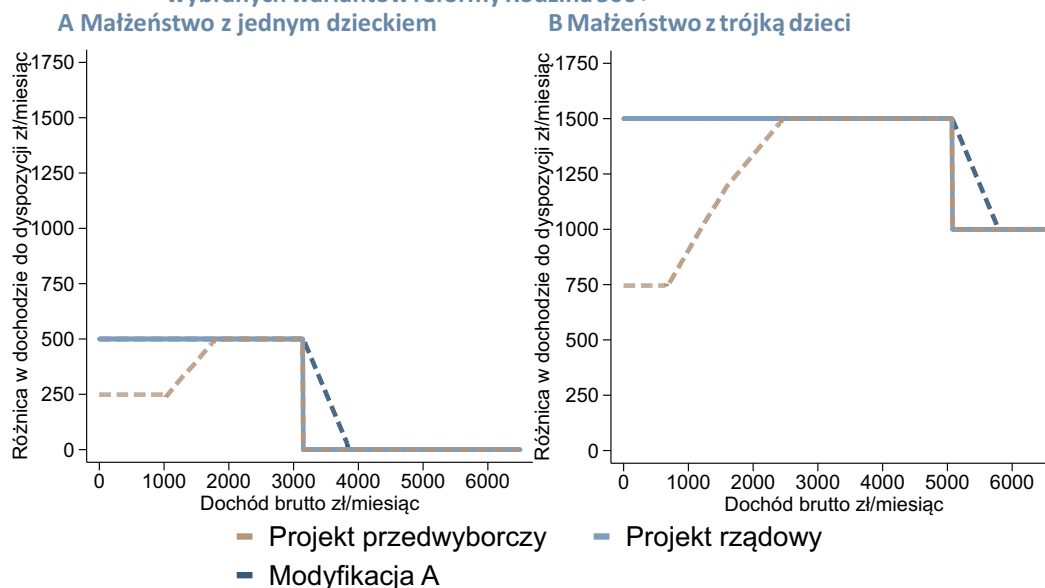
W przypadku rodzin z trójką dzieci przy dochodach z zatrudnienia powyżej 5 080 zł brutto wsparcie w ramach programu ograniczane jest do 1 000 zł miesięcznie. W tych sytuacjach wyższe dochody z pracy prowadzą do spadku dochodu do dyspozycji, co może spowodować ograniczenie aktywności zawodowej, a w rodzinach gdzie pracuje obydwoje rodziców – do rezygnacji z pracy jednego z nich.

Na Wykresie 2 przedstawiono kombinacje miesięcznych dochodów brutto z zatrudnienia rodziców i informacje o uprawnieniu do otrzymywania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko dla rodzin z jednym i większą liczbą dzieci. Przykładowo z Wykresu wynika, że wycofanie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko po przekroczeniu przez dochód rodziny kryterium 800 zł na osobę miesięcznie oznacza, że w przypadku małżeństw z jednym dzieckiem nie zostanie ono przyznane żadnej rodzinie, w której rodzice pracują na pełen etat, ponieważ dochód netto rodziny, gdy oboje rodzice otrzymują płacę minimalną wynosi 2 804 zł miesięcznie, czyli 935 zł na osobę. Jeśli jedno z rodziców uzyskuje z zatrudnienia wynagrodzenie zbliżone do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a drugie płacę minimalną, to taka rodzina otrzyma świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko, jeśli ma łącznie piątkę lub więcej dzieci.

Negatywne konsekwencje dochodowe wynikające z progowego wycofywania świadczenia wychowawczego mogłyby zostać zneutralizowane poprzez zastosowanie stopniowego wycofywania świadczenia. Jedną z możliwości w tym zakresie jest wprowadzenie systemu „złotówka za złotówkę”, który od stycznia 2016 r. funkcjonuje w systemie świadczeń rodzinnych. Takie podejście do wycofywania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko przedstawione zostało na Wykresie 1 jako „Modyfikacja A” i oznaczałoby wzrost kosztów reformy względem propozycji rządowej o 1,1 mld zł rocznie („Modyfikacja A” w Tabeli 1). Alternatywne rozwiązanie dotyczące sposobu wycofywania świadczenia wychowawczego zaprezentowano w części drugiej Komentarza w odniesieniu do proponowanego Zintegrowanego Świadczenia Rodzinnego.

Szczegółową ilustrację korzyści rodzin z jednym i trójką dzieci dla trzech wariantów reformy Rodzina 500+ przedstawiono na Wykresie 3. Korzyści dla rodzin o najniższych dochodach, które korzystają z finansowego wsparcia w ramach świadczeń z pomocy społecznej i dodatku mieszkaniowego są wyższe w przypadku rządowego projektu ustawy przekazanego do konsultacji publicznych niż według założeń propozycji przedwyborczej KW PiS, ponieważ według propozycji rządowej rodziny nie utracą uprawnień do świadczeń socjalnych w związku z otrzymywaniem świadczenia wychowawczego.

Wykres 3 Różnica w dochodzie do dyspozycji względem systemu bazowego dla wybranych wariantów reformy Rodzina 500+



Wykres 3
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: patrz Wykres 1.

Całkowita wartość korzyści rodzin z dziećmi z wprowadzenia świadczenia wychowawczego zależy z jednej strony od wysokości kryterium dochodowego uprawniającego do otrzymywania tego świadczenia, zaś z drugiej strony od założenia czy kryterium odnosi się tak jak w obecnym projekcie ustawy tylko do pierwszego dziecka, czy również do kolejnych dzieci w rodzinie.

Całkowite roczne korzyści rodzin z dziećmi z wprowadzenia świadczenia wychowawczego, odpowiadające jednocześnie całkowitym kosztom dla sektora finansów publicznych, przy założeniu różnych wartości progów dochodowych oraz obowiązywania progu na pierwsze lub kolejne dzieci w rodzinie przedstawiono w Tabeli 3.

Tabela 3 Całkowite roczne korzyści rodzin dla różnych wariantów kryterium dochodowego do świadczenia wychowawczego (mld zł rocznie)

Wysokość kryterium dochodowego*	Liczba dzieci, na które obowiązuje kryterium dochodowe		
	1	2	3
400/800 zł	19,4	13,9	13,5
600/1000 zł	22,2	19,1	18,9
800/1200 zł	25,2	23,5	23,4
1000/1400 zł	28,1	27,1	27,0
1200/1600 zł	31,0	30,2	30,2

Tabela 3

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2013 (zindeksowanych do 2015 r. i przeważonych).

Uwagi: * druga wartość kryterium dotyczy rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. W przypadku zastosowania progów dochodowych do świadczeń na drugie i trzecie dziecko wysokość kryterium dochodowego mnożona jest przez liczbę dzieci, np. 400/800 zł na pierwsze, 800/1200 zł na drugie i 1200/1600 zł na trzecie dziecko.

Biorąc pod uwagę doświadczenia międzynarodowe dotyczące finansowego wsparcia rodzin z dziećmi, jedną z prawdopodobnych konsekwencji tak znaczącego podwyższenia wysokości zasiłków na dzieci może być ograniczenie aktywności zawodowej rodziców, w szczególności w odniesieniu do rodzin w których obecnie pracuje oboje rodziców (Blundell i in. 2000, Haan i Myck 2007). Związane jest to z tzw. efektem dochodowym, czyli reakcją na wzrost wysokości dochodu zarówno w scenariuszach zatrudnienia, jak i jego braku. Efekt ten może być szczególnie silny w przypadku rozwiązań proponowanych w projekcie rządowym, w którym świadczenie wychowawcze wyłączono z definicji dochodu branego pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do świadczeń socjalnych. Oznacza to, że dochody zarówno rodzin niepracujących, jak i dużej części tych, w których rodzice pracują, wzrosną o taką samą wartość. Proporcjonalny wzrost dochodów rodzin nieuzyskujących dochodów z zatrudnienia będzie zatem istotnie wyższy. Dodatkowym bodźcem „wypychającym” rodziców z rynku pracy jest proponowany schemat progowego wycofywania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w przypadku rodzin, których dochody przekroczą 800 zł (lub 1 200 zł) na osobę miesięcznie. Przy niskich dochodach z pracy jednego z rodziców, uzyskanie prawa do zasiłku w wysokości 500 zł miesięcznie może przyczynić się do rezygnacji z zatrudnienia lub do znacznego ograniczenia aktywności zawodowej. Efekt ten będzie szczególnie silny, jeśli rodzina dodatkowo ponosi koszty opieki nad dziećmi w sytuacji zatrudnienia obojga rodziców. Rezygnacja z pracy w takiej sytuacji może wydawać się racjonalnym rozwiązaniem, choć jej prawdopodobną konsekwencją, nie zawsze braną pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, może być długoterminowa nieobecność na rynku pracy i związane z nią długookresowe implikacje finansowe.

Jak wspomniano w V Raportie Przedwyborczym CenEA wprowadzenie świadczenia adresowanego zarówno do rodziców pracujących, jak i niepracujących odwraca podejście do wsparcia rodzin z dziećmi z ostatnich lat, które koncentrowało się na podnoszeniu wartości pomocy rodzinom ubogim, w których rodzice byli aktywni na rynku pracy (Myck i in. 2015e). W ostatnich latach coraz większy odsetek rodzin z dziećmi stanowiły rodziny, w których oboje rodzice byli aktywni zawodowo (wzrost tego odsetka z 46,2% w 2007 r. do 48,7% w 2013 r.). Przy tak silnym finansowym bodźcu do rezygnacji z pracy, jakim będzie świadczenie wychowawcze, ten trend może ulec odwróceniu.

Program Rodzina 500+ wprowadzony jest jako nowy, dodatkowy element do obecnego systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce. W projekcie ustawy przedstawionym do konsultacji publicznych 22 grudnia 2015 r. program Rodzina 500+ funkcjonuje oddzielnie od głównych dotychczasowych elementów wsparcia, a mianowicie systemu świadczeń rodzinnych i ulgi podatkowej na dzieci w systemie PIT. Program Rodzina 500+ wprowadza oddzielne kryteria wiekowe dla dzieci uprawnionych do otrzymywania świadczenia wychowawczego oraz oddzielne kryteria dochodowe decydujące o tym, czy rodziny otrzymywać będą świadczenie na pierwsze dziecko. W wyniku wprowadzenia programu Rodzina 500+ funkcjonować będą zatem dwa pokrywające się systemy wsparcia rodzin z dziećmi, mające teoretycznie ten sam cel. Istnienie dwóch oddzielnych systemów, poza komplikacjami dla rodziców, oznaczać będzie wysokie koszty obsługi administracyjnej. Te ostatnie szacowane są przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na 2% dotacji na świadczenie wychowawcze, co przy całkowitych kosztach szacowanych na 25,2 mld zł oznacza około 500 mln zł rocznie.¹

1 Ministerstwo Finansów sugeruje przyjęcie kosztów administracyjnych w wysokości 30 zł/wniosek (Ministerstwo Finansów 2015). Przy liczbie rodzin korzystających ze świadczenia wynoszącej 2,7 mln daje to około 80 mln zł rocznie.

Poniżej przedstawiamy przykładowy alternatywny system wsparcia rodzin, który – przy tym samym poziomie kosztów dla systemu finansów publicznych co propozycja rządu – rozwiązuje część negatywnych konsekwencji wprowadzenia oddzielnego systemu wsparcia. Opisana propozycja opiera się na połączeniu elementów programu Rodzina 500+ z istniejącym już systemem świadczeń rodzinnych w jeden instrument wsparcia: Zintegrowane Świadczenie Rodzinne.

2. Zintegrowane Świadczenie Rodzinne

Przedstawiony w tej Części Komentarza system wsparcia rodzin z dziećmi, tzw. Zintegrowane Świadczenie Rodzinne, oparty został na następujących założeniach:

- całkowity roczny koszt wprowadzenia systemu i jednocześnie całkowite korzyści dla rodzin z dziećmi wynosi tyle samo co propozycja rządu skierowana do konsultacji publicznych 22 grudnia 2015 r., czyli 25,2 mld zł rocznie;
- system ujednocila definicję dzieci uprawnionych do korzystania ze wsparcia przyjmując definicję z systemu świadczeń rodzinnych: wsparcie mogą uzyskać wszystkie dzieci do ukończenia 18 roku życia lub do 21 roku życia, jeśli kontynuują naukę w szkole lub do 24 roku życia, jeśli kontynuują naukę w szkole lub szkole wyższej i legitymują się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności;
- Zintegrowane Świadczenie Rodzinne łączy system świadczeń rodzinnych z proponowanym przez rząd świadczeniem wychowawczym i zakłada jeden próg dochodowy, względem którego wyznaczane są uprawnienia oraz wartość świadczenia.

Proponowany system wsparcia rodzin składa się z dwóch elementów:

- Powszechnego Zasiłku Rodzinnego 2+, który jest świadczeniem niezależnym od dochodu i dostępnym dla rodzin na drugie i kolejne dzieci, z przyjętą wartością 250 zł miesięcznie na dziecko oraz
- Zintegrowanego Dodatku Rodzinnego, który jest objęty kryterium dochodowym odpowiadającym co do wartości kryterium obowiązującemu w systemie świadczeń rodzinnych, z założeniem stopniowego wycofywania świadczenia po przekroczeniu progu przez dochód rodziny. Świadczenie to łączy trzy elementy:
 - A) zasiłek rodzinny z dodatkami (funkcjonujący w obecnym systemie);
 - B) świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł miesięcznie na pierwsze dziecko (odpowiednik świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w programie rządowym);
 - C) świadczenie wychowawcze w wysokości 250 zł na drugie i kolejne dzieci w rodzinie.

W proponowanym rozwiązaniu przyjęto ponadto, że – podobnie jak świadczenia rodzinne, Zintegrowane Świadczenie Rodzinne byłoby brane pod uwagę przy wyznaczaniu uprawnień do dodatku mieszkaniowego i pomocy społecznej.

Zintegrowane Świadczenie Rodzinne zostało tak zaprojektowane, by jego wysokość dla rodzin o najniższych dochodach wynosiła dokładnie tyle ile wynosi wsparcie rodzin z dziećmi w obecnym systemie świadczeń rodzinnych łącznie ze świadczeniem wychowawczym proponowanym przez rząd. Na Wykresie 4 przedstawiono wysokości wsparcia w obydwu systemach dla małżeństwa z dwójką i trójką dzieci: na Wykresach 4A i 4C dla propozycji rządowej, a na Wykresach 4B i 4D w przypadku Zintegrowanego Świadczenia Rodzinnego. Jak widać na Wykresie 4B wysokość Zintegrowanego Dodatku Rodzinnego spada powyżej przyjętego kryterium dochodowego, którego wartość odpowiada wartości progu z systemu świadczeń rodzinnych (674 zł na osobę miesięcznie; 764 zł miesięcznie, jeśli w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne), z założeniem stopniowego wycofywania świadczenia na poziomie 70%. Oznacza to, że wzrost dochodu z pracy o 10 zł (netto) prowadzi do ograniczenia świadczenia o 7 zł i w konsekwencji do wzrostu dochodu do dyspozycji o 3 zł.

Zależność między wysokością dochodu brutto i dochodu do dyspozycji rodzin z dwójką i trójką dzieci została przedstawiona na Wykresach 5A i 5B. Względem systemu proponowanego przez rząd wartość dochodu do dyspozycji rodzin w przypadku Zintegrowanego Świadczenia Rodzinnego jest niższa dla rodzin o najniższych dochodach ze względu na wliczanie go przy wyznaczaniu wartości świadczeń z pomocy społecznej oraz dla rodzin o najwyższych dochodach ze względu na niższą wartość Powszechnego Zasiłku Rodzinnego na drugie i kolejne dzieci.

Jednocześnie należy pamiętać, że w przypadku proponowanej modyfikacji systemu wsparcia rodziny z dziećmi w wieku 18-21 lat uczącymi się w szkole (lub 18-24 lata w przypadku dzieci niepełnosprawnych uczących się w szkole lub w szkole wyższej) kwalifikują się do otrzymywania świadczeń a liczba rodzin, których dochody wzrosłyby w wyniku wprowadzenia takiej modyfikacji systemu byłaby wyższa wynosząc 3,2 mln względem 2,7 mln rodzin korzystających z programu Rodzina 500+.

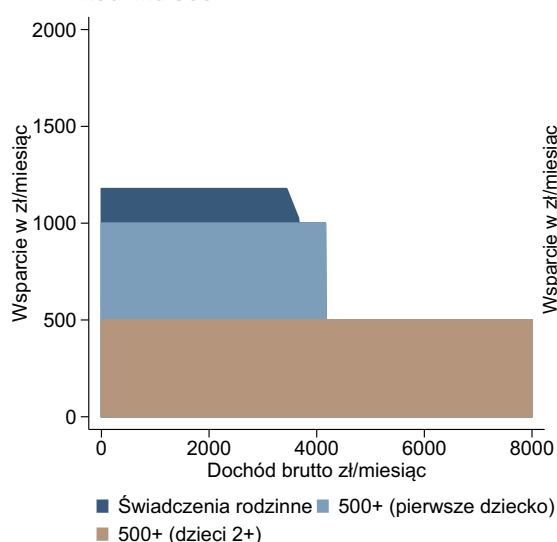
Jak pokazano na Wykresie 6 Zintegrowane Świadczenie Rodzinne oznaczałoby wyższe korzyści rodzin z niższych grup dochodowych i zmniejszyłoby korzyści rodzin o wyższych dochodach. Na przykład dochody do dyspozycji rodzin z dziećmi z drugiej grupy decylowej wzrosłyby przeciętnie o 745,20 zł miesięcznie (25,2%) w wyniku wprowadzenia rządowego projektu Rodzina 500+ i o 794,10 zł (26,8%) w wyniku wprowadzenia Zintegrowanego Świadczenia Rodzinne. W przypadku rodzin z najwyższej grupy decylowej korzyści te wyniosłyby odpowiednio 284,50 zł i 187,10 zł miesięcznie.

Wykres 4 Finansowe wsparcie rodzin: system świadczeń rodzinnych wraz ze świadczeniem wychowawczym według projektu rządowego i Zintegrowane Świadczenie Rodzinne

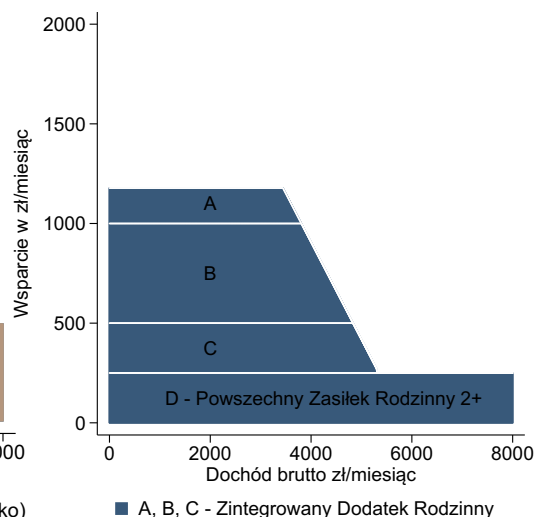
Wykres 4
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: patrz Wykres 1.

Małżeństwo z dwójką dzieci

A Świadczenia rodzinne i rządowy projekt Rodzina 500+

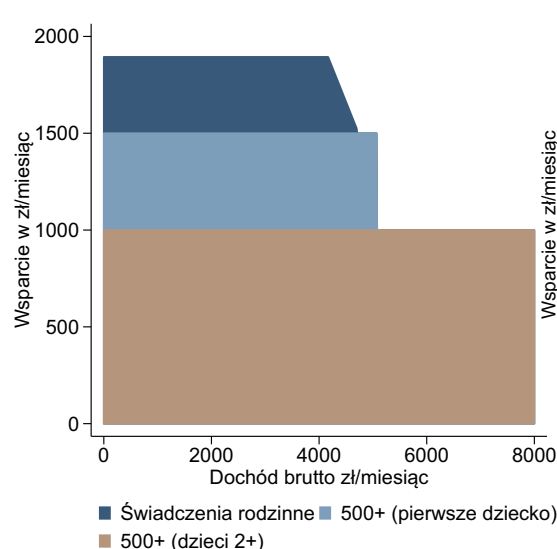


B Zintegrowane Świadczenie Rodzinne

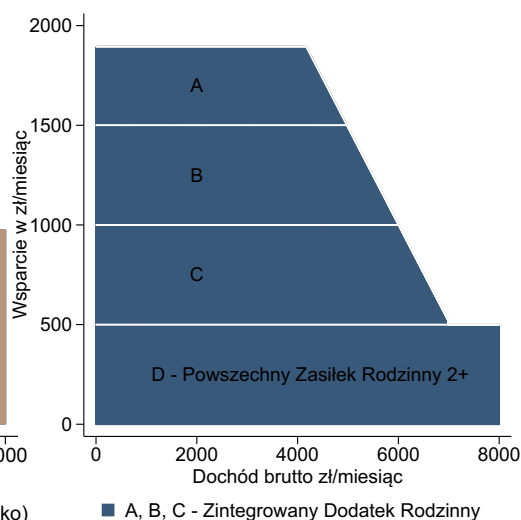


Małżeństwo z trójką dzieci

A Świadczenia rodzinne i rządowy projekt Rodzina 500+

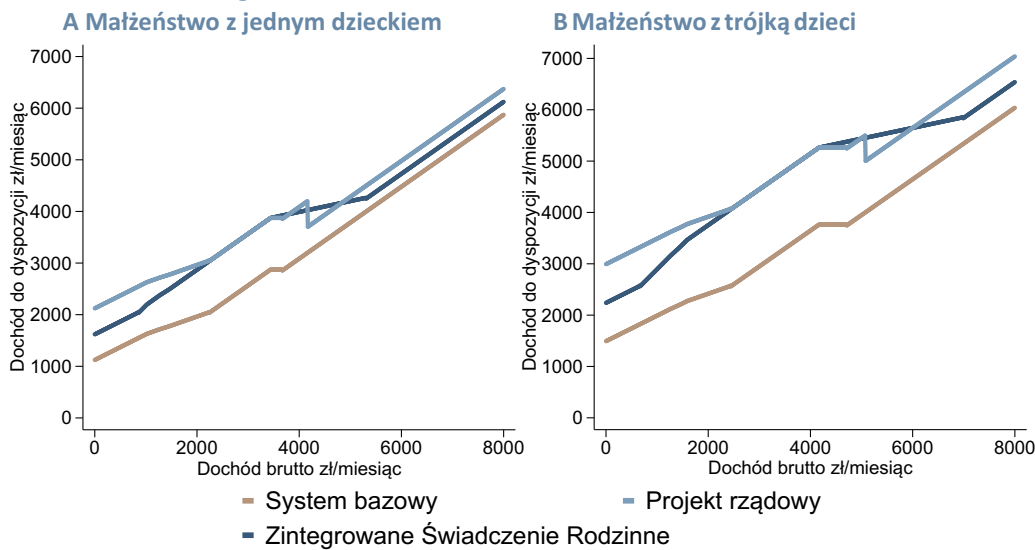


B Zintegrowane Świadczenie Rodzinne



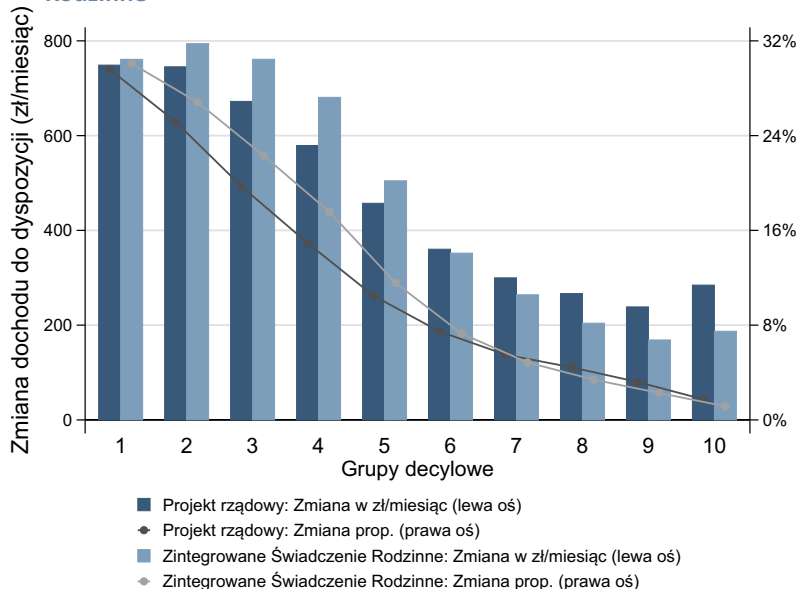
Wykres 5 Relacja dochodu brutto i dochodu do dyspozycji: system obecny, system obecny wraz ze świadczeniem wychowawczym według projektu rządowego i Zintegrowane Świadczenie Rodzinne

Wykres 5
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: patrz Wykres 1.



Wykres 6 Korzyści gospodarstw domowych z dziećmi według dochodowych grup decylowych: rządowy projekt Rodzina 500+ i Zintegrowane Świadczenie Rodzinne

Wykres 6
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Definicja dziecka z ustawy o świadczeniach rodzinnych.



Podsumowanie

Proponowany przez rząd Beaty Szydło program Rodzina 500+ przyniesie korzyści rodzinom z dziećmi w wysokości około 25 mld zł rocznie. Projekt ustawy przekazany do konsultacji publicznych, w którym wyłączono świadczenie wychowawcze z definicji dochodu branego pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do świadczeń rodzinnych oraz do innych świadczeń socjalnych, zwiększa korzyści rodzin względem projektu przedstawianego przed wyborami parlamentarnymi przez KW PiS o około 1,3 mld złotych rocznie. Tym samym rosną też bezpośrednie koszty tej reformy dla sektora finansów publicznych.

Jak podkreślono w niniejszym Komentarzu, tak znaczące podniesienie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi – o około 1,5% PKB, przełoży się na odczuwalną poprawę sytuacji materialnej rodzin i może istotnie ograniczyć poziom ubóstwa wśród rodzin z dziećmi. Jednocześnie konsekwencją wprowadzenia świadczenia wychowawczego będzie najprawdopodobniej ograniczenie aktywności zawodowej rodziców, a w szczególności zmniejszenie liczby rodzin, w których oboje rodzice są aktywni zawodowo. Taki efekt będzie wynikał z jednej strony ze znaczącego wzrostu dochodów pozapracowych, a z drugiej strony z ograniczenia świadczenia wypłacanego na pierwsze dziecko w przypadku gdy dochody rodzin przekroczą próg 800/1 200 zł miesięcznie. Próg ten oznacza na przykład, że wsparcia w ramach świadczenia wychowawczego nie otrzymają rodziny z jednym dzieckiem, w których oboje rodzice są aktywni zawodowo w pełnym wymiarze.

Przy ocenie rządowej propozycji programu Rodzina 500+ należy wziąć też pod uwagę kwestie dodatkowych kosztów administracyjnych nowego systemu. Z tego punktu widzenia, jak podkreślono w Komentarzu, trudno jest znaleźć uzasadnienie do równoległego istnienia dwóch elementów systemu wsparcia rodzin: obecnego systemu świadczeń rodzinnych i nowego świadczenia wychowawczego. Połączenie tych instrumentów w jedno zintegrowane świadczenie uprościłoby system wsparcia z punktu widzenia rodzin i przyniosłoby oszczędności administracyjne. W związku z tym, w części drugiej Komentarza zaproponowano połączenie obecnego systemu świadczeń rodzinnych ze świadczeniem wychowawczym w instrument nazwany Zintegrowanym Świadczeniem Rodzinnym. System ten oparty jest na założeniu utrzymania na tym samym poziomie całkowitych korzyści dla rodzin wynikających z propozycji rządu, a jednocześnie wprowadza szereg uproszczeń i racjonalizacji w funkcjonowaniu systemu finansowego wsparcia rodzin. Przyjęcie jednolitego kryterium wiekowego dla dzieci objętych systemem wsparcia poszerza liczbę rodzin, które skorzystałyby na takim rozwiązaniu do 3,2 mln. Proponowana modyfikacja wprowadza jeden próg dochodowy oraz stopniowe wycofywanie świadczeń, co powinno ograniczyć negatywne skutki reformy dla aktywności rodziców na rynku pracy. Wynikiem proponowanej modyfikacji jest zwiększenie korzyści rodzin o niskich dochodach. Istotną dalszą formą modyfikacji systemu wsparcia rodzin mogłoby być uzupełnienie go o dodatkowy instrument wsparcia tych rodzin, w których oboje rodzice są aktywni zawodowo (por. Myck i in. 2013). Taka forma pomocy ograniczyłaby negatywne skutki wyższego poziomu wsparcia rodzin na rynku pracy.

Oddzielną kwestią jest to, czy poprawa sytuacji materialnej rodzin z dziećmi będąca wynikiem projektu Rodzina 500+, ma szanse przeżyć się w przyszłości na wyższe stopy dzietności i przyczynić się tym samym do większej równowagi demograficznej w Polsce. Jeśli warunki finansowe brane są pod uwagę przy decyzjach dotyczących dzietności (na co wskazują np. badania Brewera i in., 2012), to można przypuszczać, że dla rodziców ważna jest gwarancja otrzymywania wsparcia związanego z wychowywaniem dzieci przez cały okres ich dorastania. Zatem jednym z warunków, by uzyskać w Polsce efekt wyższego poziomu dzietności będzie długofalowa wiarygodność proponowanych rozwiązań, uzależniona od możliwości zapewnienia stabilnego źródła finansowania na pokrycie kosztów z nimi związanych. Wydaje się, że w tej kwestii rząd Beaty Szydło nadal nie znalazł ostatecznego rozwiązania. W debacie publicznej cały czas pojawiają się bardzo zróżnicowane szacunki kosztów reformy i wygląda na to, że możliwości sfinansowania planowanego programu zależą w dużej mierze od efektywności w ograniczaniu luk podatkowych i wysokości dochodów z wprowadzanych nowych form opodatkowania. Zatem o sukcesie reformy w postaci zmian w poziomie dzietności zadecyduje zarówno jej ostateczny kształt, skala pośrednich konsekwencji względem aktywności zawodowej rodziców a także stabilność zapewnianego wsparcia w nadchodzących latach.

Bibliografia

- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., Meghir, C. 2000. The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit. *Fiscal Studies* 21(1): 75-104.
- Brewer, M., Ratcliffe, A., Smith, S. 2012. Does welfare reform affect fertility? Evidence from the UK. *Journal of Population Economics*, 25(1): 245-266.
- 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.
- Haan, P., Myck, M. 2007. Apply with caution: introducing UK-style in-work support in Germany. *Fiscal Studies*, 28: 43-72.
- Haan, P., Wrohlich, K. 2011. Can Child Care Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Model. *Labour Economics*, 18(4): 498-512.
- Ministerstwo Finansów 2015. Uwagi Ministerstwa Finansów do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (z dnia 2 grudnia 2015).
- Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015a. VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. I Raport Przedwyborczy CenEA.
- Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015b. Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. II Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015c. Przedwyborcze pięć miliardów: jak je wydać i skąd je wziąć. III Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015d. Dwie kadencje w polityce podatkowo-świadczeniowej: programy wyborcze i ich realizacja w latach 2007-2015. IV Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015e. Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało, V Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015f. Portfele gospodarstw domowych po exposé premier Beaty Szydło. Komentarz powyborczy CenEA.

Myck, M., Kurowska, A., Kundera, M. 2013. Financial Support for Families with Children and its Trade-offs: Balancing Redistribution and Parental Work Incentives. *Baltic Journal of Economics*, 13(2): 59-84.

Myck, M., Najsztub, M. 2015. Data and Model Cross-validation to Improve Accuracy of Microsimulation Results: Estimates for the Polish Household Budget Survey. *International Journal of Microsimulation*, 8(1): 33-66.

Projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (z dnia 22 grudnia 2015).

Analizy przedstawione w Raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl). Raport powstał w ramach projektu „Deklaracje i rzeczywistość: podatki i świadczenia w roku wyborczym” realizowanego w programie „Obywatele dla Demokracji” finansowanym z Funduszy EOG.

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2013 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Fundacja im. Stefana Batorego, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Komentarzu i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Raporcie opierają się na obliczeniach przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu *SIMPL*.

CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) i jest polskim partnerem SITE Network. Głównym kierunkiem badań naukowych CenEA są analizy na poziomie mikro, ze szczególnym uwzględnieniem badań rynku pracy, sytuacji materialnej gospodarstw domowych oraz procesu starzenia się populacji. CenEA jest polskim partnerem naukowym międzynarodowych projektów badawczych SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*) oraz EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*.

O autorach:

dr hab. Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin).

Monika Oczkowska jest starszym analitykiem, Michał Kundera i Mateusz Najsztub są analitykami w CenEA.

Poprzez Fundusze EOG i Fundusze Norweskie, Islandia, Liechtenstein i Norwegia przyczyniają się do zmniejszania nierówności społecznych i ekonomicznych oraz wzmacniania relacji dwustronnych z państwami beneficjentami w Europie. Trzy państwa ściśle współpracują z UE na podstawie Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Porozumienie EOG). W okresie 2009–2014 wartość funduszy EOG i funduszy norweskich wynosi 1,79 miliarda euro. Norwegia zapewnia około 97% łącznego finansowania. Fundusze są dostępne dla organizacji pozarządowych, instytucji badawczych i szkół wyższych, sektora publicznego i sektora prywatnego w 12 nowoprzyjętych państwach członkowskich UE oraz Grecji, Portugalii i Hiszpanii. W ich ramach ma miejsce szeroka współpraca z podmiotami z państw darczyńców, a przedsięwzięcia mogą być wdrażane do 2016 r. Najważniejsze obszary wsparcia obejmują ochronę środowiska i zmiany klimatyczne, badania i stypendia, społeczeństwo obywatelskie, ochronę zdrowia i wsparcie dla dzieci, równość płci, sprawiedliwość i dziedzictwo kulturowe.



Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji finansowanego z Funduszy EOG

