

ANNA GROMADA

CZEMU SŁUŻY PROGRAM RODZINA 500 PLUS? ANALIZA CELÓW POLITYKI PUBLICZNEJ I POLITYKI PARTYJNEJ

I. WPROWADZENIE

Rodzina 500 plus (Rodzina 500+) to najdroższy w III RP instrument polityki rodzinnej. Świadczenie w wysokości 500 złotych miesięcznie przysługuje bez kryterium dochodowego na drugie i każde kolejne dziecko do 18 roku życia oraz na pierwsze dziecko w rodzinach, w których dochód netto w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł¹. Według danych na styczeń 2018 r. świadczeniem zostało objętych 3,68 mln dzieci wychowujących się w 2,41 mln rodzin. Przy założeniu stałej liczby beneficjentów program w 2018 r. będzie kosztował 22,1 mld zł – co szesnastą złotówkę wpływającą do budżetu Polski². Jeszcze przed jego wejściem w życie w 2016 r. program znało pięć razy więcej osób (79%) niż drugi projekt flagowy rządu PiS – tzw. Planu Morawieckiego (15%)³. Rodzina 500+ tym się różni od wielu innych programów publicznych, że głęboko przeniknął do powszechnej świadomości, co może wynikać z wysokości świadczenia, jego prostoty, nagłośnienia medialnego i poczucia, że polityka ta bezpośrednio wpływa na los ludzi.

Jednak mimo tak znacznego dotarcia do społeczeństwa, bezprecedensowych kosztów oraz skali oddziaływania, panuje konfuzja odnośnie do tego, co program ma osiągnąć. Niniejszy artykuł analizuje cele programu jako polityki publicznej – widoczne w legislacji, komunikacji medialnej oraz zaplanowanym sposobie ewaluacji – a następnie cele programu z punktu widzenia polityki partyjnej. Pierwsza część tekstu skupia się na celach zaprezentowanych w procesie legislacyjnym i spodziewanym sposobie ewaluacji. Zastosowana metoda to analiza społeczno-ekonomiczna wszystkich dokumentów dotyczących ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci dostępnych na stronie Sejmu oraz Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Druga część artykułu skupia się na medialnych wypowiedziach rządzących. Na podstawie pełnionej funkcji w mo-

¹ Lub 1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego.

² W budżecie Polski na 2018 r. przewidziano wpływ w wysokości 355,7 mld zł. Oznacza to, że program będzie stanowił $\frac{1}{16}$ tej kwoty.

³ CBOS, Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dietności. Komunikat z badań nr 25/2016, Warszawa 2016; CBOS, Recepcja Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Komunikat z badań nr 44/2016, Warszawa 2016.

mencie wejścia ustawy w życie (11 lutego 2016 r.) identyfikują sześciu najważniejszych polityków związanych z obozem rządzącym oraz trzy najważniejsze osoby w ministerstwie odpowiedzialnym za realizację programu, a następnie analizują ich wypowiedzi na temat celów programu. Trzecia część artykułu konfrontuje cele zidentyfikowane w mediach i legislacji z celami polityki partyjnej, które pomagają osiągać cel programu.

II. CELE POLITYKI PUBLICZNEJ: ANALIZA LEGISLACJI⁴

Z punktu widzenia jakości polityki publicznej cele powinny być klarownie sformułowane w legislacji, wyjaśnione i poparte badaniami w uzasadnieniu ustawy, mierzalne, skonsultowane z obywatelami i czytelnie zakomunikowane przez rządzących. W pierwszej części artykułu analizowane jest uzasadnienie ustawy oraz ocena skutków regulacji – czyli dokumenty, które powinny przedstawiać diagnozę problemu, cel oraz oczekiwany efekt regulacji – oraz konsultacje publiczne i ustalenia międzyresortowe, czyli te elementy procesu legislacyjnego, w których powinniśmy widzieć jakość dialogu z obywatelem i współgranie z innymi organami państwa wokół wybranego celu (schemat 1).

1. Ocena skutków regulacji

Ocena skutków regulacji (OSR) służy przedstawieniu konsekwencji proponowanej legislacji na wybrane obszary, takie jak finanse publiczne czy rynek pracy. Projekt OSR do Rodziny 500 plus opublikowano 2 grudnia 2015 r. – za ledwie dziesięć dni roboczych po *exposé* premier Beaty Szydło, które dokument przedstawia jako źródło proponowanej regulacji. Według projektu OSR legislacja „ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu”⁵.

Już w pierwszym zdaniu projektu pojawia się problem z identyfikacją celu: nie wiadomo, czym jest spadek demograficzny. Możemy zakładać, że projektodawcy chodzi o ujemny przyrost naturalny lub spadek współczynnika dzietności. Precyzja koncepcyjna jest kluczowa w polskiej sytuacji, w której wskaźniki te przez ostatnie lata oddziaływały w przeciwnych kierunkach: od lat sześćdziesiątych spadek współczynnika dzietności (TRF) zanotowano aż 35 razy⁶, podczas gdy przyrost naturalny, dzięki szybko rosnącej długości życia, był dodatni przez cały ten czas z wyjątkiem lat 2005 i 2013–2015.

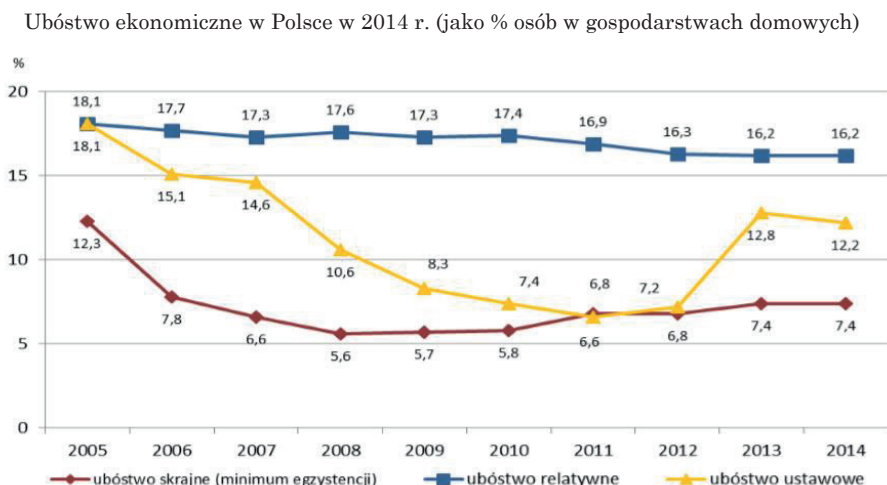
⁴ Bardziej szczegółowa analiza zagadnień z tego podrozdziału jest dostępna w popularnonaukowym opracowaniu autorki: A. Gromada, *Rodzina 500+ jako polityka publiczna*, Instytut Studiów Zaawansowanych, Warszawa 2017.

⁵ Projekt Oceny Skutków Regulacji (2.12.2015), <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326791/12326792/dokument199002.pdf>>.

⁶ W ciągu ostatnich 55 lat jedynie 15 razy (w latach 1971, 1973, 1975–1976, 1979, 1982–1983, 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 bazy danych Banku Światowego 2016).

Następnie czytamy, że „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym”. Nie wiemy jednak, o jakie ubóstwo chodzi ani w jakim horyzoncie czasowym. W tym przypadku nie chodzi jednak wyłącznie o precyzję metodologiczną, ale o zamieszanie informacji, które są nieprawdziwe. Jeśli przyjmiemy ostatnią dekadę za horyzont czasowy, widzimy, że spadły wszystkie trzy wskaźniki ubóstwa: ubóstwo ustawowe, ubóstwo relatywne i ubóstwo skrajne (zob. wykres 1). Jeśli zaś przyjąć za horyzont czasowy ostatnie dane dostępne w momencie tworzenia dokumentu – czyli porównanie roku 2013 z 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%.

Wykres 1



Źródło: GUS, *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r. (na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych)*, Warszawa 2015.

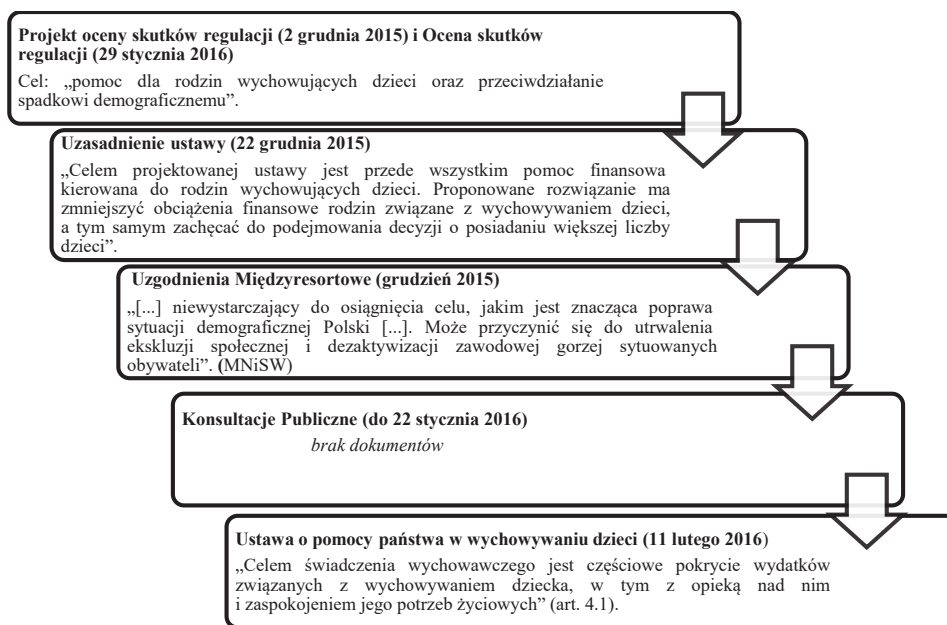
W świetle deklarowanego celu, jakim jest walka z ubóstwem, należy zadać pytanie o skuteczność i sprawiedliwość społeczną proponowanego mechanizmu. Ustanawiając próg na 800 zł netto na osobę, który jest niższy niż minimum socjalne, wykluczamy z niego osoby o wyjątkowo niskich dochodach. Nawet osoba pracująca za płacę minimalną na podstawie umowy zlecenia i samotnie wychowująca jedno dziecko jest poza zasięgiem programu, gdyż w jej rodzinie dochód na osobę wyniesie 886 zł netto⁷. Przykład ten pokazuje co najmniej dwa problemy związane z programem Rodzina 500+. Po pierwsze,

⁷ W 2018 r. płaca minimalna wyniosła 2100 zł brutto. W przypadku umowy zlecenia na taką kwotę po odliczeniu 189 zł (ubezpieczenie zdrowotne) i 140 zł (zaliczka na PIT) kwota netto wyniesie 1771 zł.

wykluczeni są z niego względnie biedni rodzice jedynaków, podczas gdy świadczenie obejmie wielodzietnych zamożnych, dlatego trudno uznać, że celem programu jest walka z ubóstwem. Po drugie, progowe wycofywanie świadczenia⁸ prowadzi do następującego paradoksu: gdyby wspomnianemu pracownikowi obniżyć pensję o 171 zł netto, otrzymałby 500 zł świadczenia, przez co jego ogólny dochód wyniósłby 2100 zł netto – czyli o 329 zł więcej niż obecnie. Takie rozwiązanie legislacyjne może zachęcać osoby na granicy progu dochodowego do sztucznego zaniżania swoich wynagrodzeń przez nierejestrowanie części dochodu. Może to przyczyniać się do wzrostu szarej strefy – szacowanej dziś w Polsce na 18%⁹.

Schemat 1

Cele programu Rodzina 500+ w procesie legislacyjnym



Źródło: opracowanie własne.

Twórcy programu zaznaczają jego oddziaływanie na gospodarkę, jednakże działanie przewidziane w projekcie OSR z 2 grudnia 2015 r. jest odwrotne od działania przewidzianego w OSR z 29 stycznia 2016 r. Według pierwszego

⁸ Progowe wycofywania świadczenia oznacza, że po przekroczeniu progu dochodowego, nawet o 1 zł, całkowicie traci się prawo do jego otrzymania.

⁹ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara Strefa 2018*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2017.

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 w związku z realizacją ustawy. 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 ustawodawca nie oszacował wielkości zjawiska (co zrobili np. analitycy CenEA)¹⁰.

2. Uzasadnienie ustawy

Uzasadnienie ustawy powinno przedstawiać diagnozę problemu, z jakim mierzy się legislacja, jej cel oraz poparte badaniami uzasadnienie, jak proponowane narzędzia mają doprowadzić do jego realizacji. W uzasadnieniu ustawy o 500+ jest on jasno określony: „celem projektowanej ustawy jest przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci”. Problem tkwi jednak w następującym po nim wnioskowaniu: „proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci”. Implikacja ta sugeruje, że pieniądze idą w parze z większą liczbą dzieci i że transfery finansowe – *ceteris paribus* – doprowadzą do wzrostu dzietności.

Takie jakoby intuicyjne rozumowanie jest problematyczne i stoi w sprzeczności z doświadczeniem innych krajów europejskich. Transfery do rodzin mogą wpływać pozytywnie na zdrowie, wyniki szkolne czy dochody w przyszłości¹¹, ale ich wpływ na dzietność jest w najlepszym razie niejednoznaczny. Dzietność jest skomplikowanym zjawiskiem – jego korelaty zmieniają kierunek w czasie zarówno w tych badaniach, w których jednostką analizy jest państwo, jak i w tych, w których jednostką analizy jest człowiek. Do lat osiemdziesiątych kraje rozwinięte z wysoką proporcją wykształconych i pracujących kobiet były jednocześnie krajami o niskiej dzietności, jednakże w latach dziewięćdziesiątych ta relacja stała się pozytywna¹². Nowe badania nad uwarunkowaniami dzietności: porównania międzynarodowe¹³ i badania polskie (np. Ireny Kotowskiej, Anny Matysiak czy Anny Kurowskiej), wskazują, że kobiety, szczególnie te z wyższym wykształceniem, są ukierunkowane na zatrudnienie, które dla wielu z nich warunkuje posiadanie dziecka. Z kolei badania Generacje i Rodziny (GGŚ-PL) 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 dziec-

¹⁰ Por. M. Myck, *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, Szczecin 2016.

¹¹ A. Aizer et al., *The long-run impact of cash transfers to poor families*, „The American Economic Review” 106(4), 2016, s. 935–971.

¹² J. Sleebos, *Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses*, Paris 2003.

¹³ Np. G. Esping-Andersen, *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*, Cambridge 2009.

ka ma natomiast wpływ posiadanie własnego mieszkania oraz pracy przez oboje partnerów.

W całym uzasadnieniu ustawy nie znajdziemy ani jednego zdania na poparcie tezy, że pieniądze zachęcają do posiadania dzieci. Nie przedstawiono diagnozy uzasadniającej, że przez planowaną politykę cel zostanie osiągnięty, przez co nie można zaliczyć Programu 500+ do polityki opartej na faktach. Uzasadnienie nie analizuje dotychczasowych rozwiązań w obszarze interwencji ani nie zastanawia się nad lukami (ciągłość polityki), ani też nie zapewnia synchronizacji programu z dotychczasowymi narzędziami (komplementarność). Co ważniejsze, nie rozważa, jakie inne instrumenty (albo współdziałanie różnych instrumentów – 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 na silną orientację zatrudnieniową.

Jedynym miejscem, w którym ustawodawca szuka związków dzietności z innymi dziedzinami życia społeczno-ekonomicznego, jest odwrotna korelacja między stopą bezrobocia a dzietnością w latach 2000–2014. Powołuje się na opracowanie prof. Kotowskiej mówiące, że na niską dzietność wpłynęły zmiany na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem lub wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych¹⁴. Powstaje pytanie: skoro ustawodawca wie o znaczeniu pracy dla dzietności, jak ma zamiar się do tego odnieść w świetle swoich własnych przewidywań (zob. OSR z 29 stycznia 2016), 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 najemnej. W świetle tych danych wydaje się szczególnie ważne, aby nie stawiać tych osób przed wyborem pracy lub 500 zł, tylko wzmocnić ich pozycję i wobec państwa, i wobec pracodawcy przez dochód z tych dwóch źródeł. W tym celu należałoby rozważyć podwyższenie progu 800 zł na osobę oraz wprowadzenie mechanizmów tzw. stopniowego wycofywania świadczenia¹⁵.

3. Uzgodnienia międzyresortowe

2 grudnia 2015 r. – czyli dziesięć dni roboczych po *exposé* premier Szydło – projekt ustawy został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Uwagi do projektu przesłało osiem ministerstw oraz Rządowe Centrum Legislacji. Jedynie Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW) od-

¹⁴ I.E. Kotowska, *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków*, Diagnoza Społeczna, Warszawa 2013.

¹⁵ Stopniowe wycofywanie świadczenia (w wersji „złotówka za złotówkę”) oznacza, że świadczenie jest pomniejszone o taką kwotę, o jaką przekroczone próg. Z punktu widzenia wzmocnienia pozycji pracownika zarówno względem pracodawcy, jak i względem państwa można by rozważyć ustawienie tzw. *taper rate* nie na 100%, ale np. na 70%, tzn. za 1 zł dodatkowego dochodu, 70 gr świadczenia mniej.

niosło się do celów programu¹⁶. Minister Gowin napisał: „przesłanką powstania projektu jest zatem aktualny stan związany z demografią, spowodowany różnorodnymi czynnikami”¹⁷. Jego głównym zastrzeżeniem jest niespójność między celem a narzędziem. Zauważa, że tak samo jak różnorodne czynniki wpływają na dzietność, tak samo działanie, które na nią odpowiada, musi być wszechstronne i komplementarne. Uważa, że projekt może być „niewystarczający do osiągnięcia celu, jakim jest znacząca poprawa sytuacji demograficznej Polski”. Jednocześnie zaznacza, że świadczenie „może przyczynić się do utrwalenia ekskluzji społecznej i dezaktywizacji zawodowej gorzej sytuowanych obywateli” – czyli *de facto* pogłębiać ubóstwo, które projekt chciał niwelować.

4. Konsultacje społeczne

Po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych ustalono miesiąc na konsultacje społeczne. Zaledwie pięć dni roboczych po ich zakończeniu projekt wpłynął do Sejmu¹⁸. Na stronie Rządowego Centrum Legislacji nie ma żadnych pism zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych¹⁹. Można tam śledzić dialog, jaki urzędnicy prowadzili między sobą, a następnie zobaczyć trzy puste rubryki: „stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji publicznych”, „odniesienie się wnioskodawcy do uwag” oraz „odrębna konferencja z udziałem podmiotów publicznych”. Co więcej, w rubryce „podsumowanie wyników konsultacji” w OSR do ustawy nie ma żadnych wyników konsultacji²⁰. Oznacza to, że sposób, w jaki przeprowadzono konsultacje, nie daje żadnych podstaw do analizy celów programu.

5. Jakie narzędzia oceny przewiduje ustawodawca?

Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu alternatywnym sposobem na ustalenie celów może być zidentyfikowanie kluczowego wskaźnika efektywności (ang. *key performance indicator*), czyli miernika stopnia realizacji celów organizacji, a następnie wydedukowanie, co jest oczekiwanym celem, którego stopień osiągnięcia jest mierzony. Według twórców programu Rodzina 500+ ewaluacja jej efektów nastąpi na podstawie liczby osób korzystających ze

¹⁶ Cztery inne ministerstwa (MSWiA, MF MS i MR) zgłosiły uwagi merytoryczne, ale niezwiązane z celem programu, pozostałe instytucje zaś zgłosiły wyłącznie uwagi techniczne, takie jak błędy w obliczeniach.

¹⁷ Stanowiska zgłoszone w ramach uzgodnień: uwagi MNiSW, <<http://legislacja.rcl.gov.pl/do/cs//2/12279566/12326791/12326794/dokument203211.pdf>>.

¹⁸ Konsultacje trwały do 22 stycznia 2016, projekt zaś wpłynął do Sejmu w poniedziałek 1 lutego 2016 r., <www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=216>.

¹⁹ Rządowe Centrum Legislacji, zakładka „Konsultacje publiczne”, <<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12279566/katalog/12326791#12326791>>.

²⁰ Projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z projektami aktów wykonawczych, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6A2B97FB4F15F393C1257F4D002A61A2/%24File/216.pdf>>.

świadczenia oraz liczby urodzeń²¹, co sugeruje nadrzędność celu demograficznego.

Zaproponowany sposób oceny jest podwójnie problematyczny. Po pierwsze, formalnym celem ustawy jest pomoc finansowa w wychowaniu dzieci, a nieformalnym – walka z ubóstwem. Rządzący mówią też o inwestycji w kapitał ludzki i o zmniejszeniu liczby osób korzystających z systemu opieki społecznej. Tymczasem nie mamy żadnego wskaźnika mierzącego którąkolwiek z tych koncepcji. Po drugie, nawet jeśli uznamy nadrzędność celu demograficznego, nominalna liczba urodzeń jest złym miernikiem – szczególnie w Polsce, gdzie pula kobiet w wieku rozrodczym dynamicznie się zmienia w wyniku międzypokoleniowych zmian w dzietności. Lepszą miarą byłby współczynnik dzietności (TFR), który wyraża średnią liczbę dzieci, jaka przypadałaby na jedną kobietę w wieku rozrodczym (15–49 lat).

III. CELE POLITYKI PUBLICZNEJ W PRZEKAZACH MEDIALNYCH

Cele polityki publicznej rzadko docierają do obywateli przez dokumenty analizowane w pierwszej części artykułu – o wiele częściej za pośrednictwem przekazów medialnych. W poniższym rozdziale analizowane są cele programu komunikowane w mediach przez rządzących (tab. 1). Na podstawie funkcji pełnionej w momencie wejścia ustawy w życie (11 lutego 2016) identyfikuję sześciu najważniejszych polityków związanych z obozem rządzącym (prezes partii rządzącej, premier, trzech wicepremierów i prezydent) oraz trzy najważniejsze osoby w ministerstwie odpowiedzialnym za realizację programu (minister oraz dwóch wiceministrów rodziny, pracy i polityki społecznej). Następnie wybieram wyszukiwarkę Google przez wzgląd na jej udział w rynku wyszukiwarek w Polsce (97,6%)²². Zauważam zakres czasowy wyszukiwania od 2 grudnia 2015 (daty figurującej w RCL jako początek prac nad projektem) do końca I kwartału 2017 r. i używam formuły wyszukiwania „imię+nazwisko+cel+500plus” oraz „imię+nazwisko+cel+500+”. Wybieram wyłącznie fragmenty osobiście wypowiedziane przez wybranych dziewięciu polityków, pomijając słowa przypisywane im przez innych. Preferowanym źródłem cytatów jest oficjalne wystąpienie na konferencji prasowej. W przypadku gdy wybrana osoba nie wypowiadała się w tej formie na temat celów programu, użyto cytatów z wystąpień medialnych i autoryzowanych wywiadów. Gdy znaleziono więcej niż jeden cytat, użyto tego, w którym bezpośrednio występuje słowo „cel”.

²¹ Projekt Oceny Skutków Regulacji (2.12.2015), s. 6, <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12279566/12326791/12326792/dokument199002.pdf>>.

²² Dane na 2018 r. ze StatCounter <<http://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/poland>>.

Tabela 1

Komunikacja medialna celów programu Rodzina 500+ przez najważniejsze osoby w obozie Zjednoczonej Prawicy oraz w MRPiPS

Najważniejsze osoby w obozie Zjednoczonej Prawicy	Wypowiedź
Prezes Jarosław Kaczyński	„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” ^a
Premier Beata Szydło	„To jest program wprowadzony po to, aby Polakom się lepiej żyło. Żeby polskie rodziny miały bezpieczne, godne życie. I też, żeby się w Polsce więcej dzieci rodziło” ^b
Wicepremier Mateusz Morawiecki	„Zadłużyliśmy się na dodatkowe 20 miliardów, bo chcemy promować dzietność” ^c
Wicepremier Jarosław Gowin	„Do tej pory skutecznie realizowaliśmy cele społeczne – przede wszystkim fundamentalnie ważny program »Rodzina 500 plus«” ^d
Wicepremier Piotr Gliński	„Celem programu 500 plus jest to, by w Polsce było więcej urodzeń” ^e
Prezydent Andrzej Duda	„Państwo pomaga rodzinom w wychowaniu dzieci i daje im wsparcie” ^f

^a Polska The Times, 7.10.2016, Kaczyński: Nie powiem, że nie mam z kim przegrać. Nie jestem tak nieostrożny jak Tusk, <<http://www.polskatimes.pl/opinie/wywiady/a/kaczynski-nie-powiem-ze-nie-mam-z-kim-przegrac-nie-jestem-tak-nieostroznny-jak-tusk-wywiad,10713526/>>.

^b Polskie radio, Sygnały Dnia, 31 marca 2017 r., rozmowa z premier Beatą Szydło, <<http://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1746509,Sygnały-Dnia-31-marca-2017-roku-rozmowa-z-premier-Beata-Szydlo>>.

^c Gazeta Wyborcza, Morawiecki do sympatyków PiS: 500 Plus jest na kredyt (11 lipca 2016), <<http://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/1,48722,20385433,morawiecki-do-sympatykow-pis-500-plus-jest-na-kredyt.html>>.

^d wPolityce, Jarosław Gowin: „Największym zagrożeniem dla integracji są nieprzemyślane próby federalizacji Europy” (7.09.2016), <<https://wpolityce.pl/polityka/307557-nasz-wywiad-jaroslaw-gowin-najwiekszym-zagrozeniem-dla-integracji-sa-nieprzemyslne-proby-federalizacji-europy>>.

^e TVN24, Gliński: 500 zł na dziecko także dla emigrantów, <<http://www.tvn24.pl>> (21.12.2015), <<http://www.tvn24.pl>>, <<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/glinski-o-ustawie-500-darmowych-lekach-i-trybunale-konstytucyjnym,604935.html>>.

^f Wypowiedź Prezydenta Dudy na uroczystości podpisania ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci: „Wsparcie państwa dla rodzin to najlepszy wzorzec”, <<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,122,prezydent-wsparcie-panstwa-dla-rodzin-to-najlepszy-wzorzec.html>>.

Tabela 2

Komunikacja medialna celów programu Rodzina 500+ przez najważniejsze osoby MRPiPS

Najważniejsze osoby odpowiedzialne za program w MRPiPS	Wypowiedź
Minister Elżbieta Rafalska	„Przyświecają mu trzy główne, równorzędne cele: zwiększenie wskaźnika dzietności, inwestycja w kapitał ludzki, redukcja biedy wśród najmłodszych Polaków” ^a . „Jednym z celów jest to, aby część rodzin wyszła z systemu pomocy społecznej” ^b
Wiceminister Stanisław Szwed	„Ten program ma cel długofalowy. Zakładaliśmy, że wskaźnik dzietności wzrośnie w ciągu 10 lat do 1,6 albo nawet 1,7” ^c
Wiceminister Bartosz Marczuk	„Program 500+ ma trzy równorzędne cele. Pierwszy to działanie pronatalistyczne, które ma sprawić, że zwiększy się liczba urodzeń. Drugi – inwestycji w kapitał ludzki [...]. Trzeci cel to redukcja biedy, a w zasadzie nędzy wśród najmłodszych Polaków” ^d

^a Wystąpienie Elżbiety Rafalskiej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w dniu 9 lutego 2016 r., <<https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/wystapienie-elzbiety-rafalskiej-minister-rodziny-pracy-i-polityki-spolecznej-podczas-pierwszego-czytania-rzadowego-projektu-ustawy-o-pomocy-panstwa-w-wychowywaniu-dzieci/>>.

^b Konferencja prasowa: Rodzina 500+ Elżbieta Rafalska, Elżbieta Witek, Beata Szydło, Henryk Kowalczyk, <https://www.youtube.com/watch?v=b8CkOgip_3Y>.

^c Radio Maryja, S. Szwed: program 500 plus ma swój długofalowy cel, 5 kwietnia 2017, <http://www.radiomaryja.pl/informacje/s-szwed-program-500-plus-swoj-dlugofalowy-cel/>.

^d Dziennik, Wiceminister od 500+. Bartosz Marczuk: Oczywiście, że wezmę pieniądze z programu (1.04.2016), Wywiad dla <<http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/517027,wiceminister-bartosz-marczuk-program-rodzina-500-plus-magdalena-rigamonti-wywiad.html>>.

Źródło: opracowanie własne.

W wypowiedziach dziewięciu polityków Zjednoczonej Prawicy można wyróżnić siedem celów: ogólną walkę z ubóstwem, walkę z ubóstwem dzieci, „godne życie”, podwyższanie dzietności, zmniejszanie kosztów wychowania, inwestowanie w kapitał ludzki i zmniejszenie liczby osób w systemie pomocy społecznej. Minister Rafalska i wiceminister Marczuk wskazywali na cele równorzędne, inni je hierarchizowali. Część polityków spodziewała się przeciwnych efektów: wiceminister Szwed założył wzrost współczynnika dzietności z 1,3 do 1,6–1,7 (co w demografii jest spektakularnie wielką różnicą), tymczasem prezes Kaczyński, który przestawił się jako pomysłodawca programu²³ – nie spodziewał się efektów pronatalistycznych, ale to nie one są najważniejsze, program bowiem jest „przede wszystkim przeciwko nędzy”. Ciekawego zestawienia dostarcza wicepremier Gowin, który w mediach powiedział, że program skutecznie realizuje cele społeczne. Jednocześnie w trak-

²³ Polska The Times, Kaczyński: Nie powiem, że nie mam z kim przegrać. Nie jestem tak nieostrożny jak Tusk, <<http://www.polskatimes.pl/opinie/wywiady/a/kaczynski-nie-powiem-ze-nie-mam-z-kim-przegrac-nie-jestem-tak-nieostrozny-jak-tusk-wywiad,10713526/>>.

cie uzgodnień międzyresortowych uznał program za utrwalający ekskluzję społeczną niezamożnych i za niewystarczający do osiągnięcia celu, jakim jest znacząca poprawa sytuacji demograficznej Polski.

Schemat 2

Cele programu Rodzina 500+ według dokumentów legislacyjnych, wypowiedzi medialnych oraz sposobu ewaluacji

Prawo	Komunikacja rządzących w mediach	Ewaluacja (KPI)
<ul style="list-style-type: none"> • częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka • pomoc w wychowaniu • implikacja: zmniejszenie obciążeń finansowych rodzin zachęca do podejmowania decyzji o posiadaniu ich większej liczby 	<ul style="list-style-type: none"> • walka z „nędzą” • ubóstwo dzieci • pomoc w wychowaniu (nie tylko biednym) • dzietność • inwestycja w kapitał ludzki • zmniejszenie liczby korzystających z systemu opieki społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> • liczba urodzeń • liczba pobierających 500+

Trzy sposoby wyznaczenia celów polityki publicznej wskazują na odmienne i potencjalnie niespójne ze sobą cele (schemat 2). W legislacji występuje przede wszystkim pomoc w wychowaniu oraz założenie, że obniżenie kosztów wychowania dzieci doprowadzi do zwiększenia ich liczby. W komunikacji medialnej występuje siedem celów: od walki z „nędzą” po inwestycje w kapitał ludzki. Z kolei ze sposobu ewaluacji da się wydedukować wyłącznie cel demograficzny.

IV. POLITYKA PARTYJNA: NIEWYPOWIEDZIANE CELE PROGRAMU

Posunięcia, które wydają się niespójne z punktu widzenia polityki publicznej, mogą mieć sens z punktu widzenia polityki partyjnej. Kluczowe są trzy wątki: jasność *versus* elastyczność celu, usprawnianie istniejących systemów *versus* budowanie nowych oraz partia *versus* państwo jako gwarant ich kontynuacji.

Po pierwsze, im bardziej precyzyjny cel, tym łatwiej rządzących z niego rozliczyć i podać w wątpliwość narzędzie zastosowane do jego osiągnięcia. Gdyby celem była wyłącznie redukcja skrajnego ubóstwa dzieci, można by go osiągnąć osiem razy taniej²⁴. Gdyby celem była wyłącznie wyższa dzietność, wymagałoby to bardziej skomplikowanego *policy mix* – łączącego transfery z rozbudową infrastruktury opiekuńczej i zmianami na rynku pracy, które są trudniejsze do przeprowadzenia, a ich efekty widzimy z opóźnieniem, co utrudnia wskazanie na autora ewentualnego sukcesu. Mówienie, że celem 500+ jest „pomoc finansowa” ociera się o tautologię (gdyż 500+ jest pomocą finansową, której celem jest pomoc finansowa). Podobnie brzmi beckerowskie „inwestowa-

²⁴ M. Brzeziński, M. Najsztub, *Wpływ programu „Rodzina 500+” na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność*, 2016, s. 19, <http://coin.wne.uw.edu.pl/mbrzezinski/research/rodzina500plusPolitykaSpoleczna_nowa_wersja.pdf>.

nie w kapitał ludzki”, które przez rządzących jest interpretowane tak szeroko, że przeznaczenie pieniędzy na niemal dowolny cel staje się „inwestycją”. Wice-minister rodziny jako przykład inwestycji podaje np. kupno wielkogabarytowych dóbr, edukację, oszczędzanie czy spłatę długów²⁵. Jest to mieszanie tak różnych kategorii w ekonomii, jak: konsumpcja, inwestycja, oszczędności czy redukcja zobowiązań. Wielość i niedookreśloność celów sprawia, że nie można ich rozliczyć. Program jest przez to bezpieczniejszy politycznie, ponieważ w przypadku braku sukcesu (np. niezmienionego poziomu dzietności) można zwrócić uwagę na pozostałe cele, zwłaszcza na ogólne „inwestowanie w kapitał ludzki”, które w formie zaprezentowanej przez wiceministra jest niefalsyfikowalne. W tej konwencji ewaluacji programu dokonał już prezydent Duda, mówiąc, że program działa, dlatego że „wielu ludzi wygląda dzisiaj lepiej”²⁶.

Po drugie, wielość i niejasność sformułowanych celów pozwala odwrócić uwagę od faktu, że w systemie polityki społecznej już istnieją instrumenty o zbliżonych funkcjach – nawet jeśli są one dalece niedoskonałe. Uznanie, że realizowany cel jest kontynuacją – a nie nowością w systemie wsparcia rodzin i walki z ubóstwem – wymusiłoby uporządkowanie systemu i wpisanie nowego świadczenia do instrumentów już istniejących. Obecnie istnieją: zasiłek rodzinny, świadczenia opiekuńcze, zapomoga wypłacana przez gminy, świadczenie wypłacane przez gminy. Do tego dochodzą różnego rodzaju dodatki do zasiłku rodzinnego, ulgi na dzieci w PIT, a od 2016 r. – Rodzina 500+. System świadczeń rodzinnych (ustawa z 28 listopada 2003) ustanowił progi dochodowe na 674 zł, 764 zł czy 1922 zł, z kolei ustawa o pomocy uprawnionym do alimentów precyzuje próg 725 zł. Rodzina 500+ nie tylko nie porządkuje zastanego chaosu, ale go zwiększa przez ustanowienie nowych progów 800 zł i 1200 zł na osobę – niepowiązanych z tym, co dotychczas uznawano za granicę prawa do skorzystania ze świadczeń. Nowy instrument o niejasnym celu pozwala na stworzenie równoległego, niezależnego prawnie i wizerunkowo systemu ze szkodą dla spójności polityki państwa, ale z pożytkiem dla polityki partyjnej, w której jest prezentowany jako pomysł spektakularny i bezprecedensowy.

Po trzecie, program Rodzina 500+ charakteryzuje bardzo wysokie poparcie współistniejące z niewiarą w jego kontynuację²⁷. W marcu 2017 r. program popierało 77% Polaków (w tym 37% zdecydowanie), a 20% wyrażało dezaprobatę. Zwolennicy programu dominowali w każdej z grup demograficznych²⁸. Jednakże tylko 35% uprawnionych do świadczenia na jedno dziecko i 39% uprawnionych do świadczenia na co najmniej dwoje dzieci wierzy, że program

²⁵ „Marczuk o 500+: Wartość republikańska”, 1.01.2017, <<http://www.rp.pl/Publicystyka/301019941-Marczuk-o-500-Wartosc-republikanska.html>>.

²⁶ Dosłowny cytat: „Program 500+ jest widoczny. Może trudno jest go na co dzień zauważyć, ale on naprawdę spowodował, że wielu ludzi wygląda dzisiaj lepiej”. Rzeczpospolita, Prezydent: efekty programu 500 Plus są widoczne (11.02.2017), <<http://www.rp.pl/Dane-gospodarcze/302119954-Prezydent-efekty-programu-500-Plus-sa-widoczne.html>>.

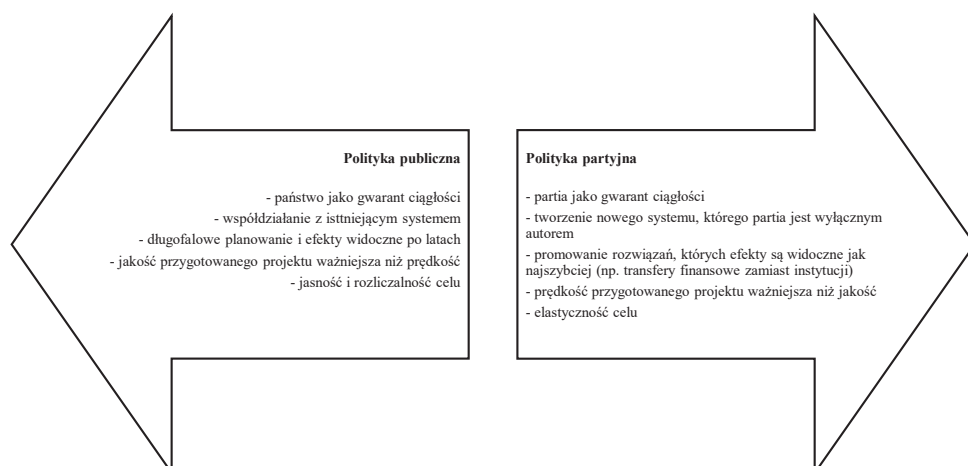
²⁷ Wszystkie dane na temat kontynuacji programu pochodzą z CBOS, Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzietności. Komunikat z Badań nr 25/2016, Warszawa 2016.

²⁸ CBOS, Ocena programu „Rodzina 500 plus” po blisko roku od jego wprowadzenia. Komunikat z Badań nr 36/2017, Warszawa 2017.

będzie kontynuowany. Odpowiednio 49% i 47% sądzi, że zostanie wycofany, a reszta nie ma zdania. Co istotne, wiara w kontynuację programu jest najniższa wśród młodych ludzi (18–34 lata), czyli w tej grupie, od której poziom przyszłej dzietności będzie zależał najbardziej. Aż 60% grupy wiekowej 18–24 i 63% grupy wiekowej 25–34 uważa, że program będzie wycofany. Niewiara w kontynuację źle wróży celom dzietnościowym tej polityki publicznej, ale wróży dobrze postrzeganiu obozu Prawa i Sprawiedliwości jako jej gwaranta. Z tego punktu widzenia jednym z niepisanych celów programu 500+ może być utrzymywanie poparcia politycznego zogniskowanego na PiS jako na gwarancie polityki cieszącej się dużą popularnością. Najlepiej wyrażają to słowa premier Szydło: „jeżeli ocenią wyborcy, że jest to program, który jest godny tego, aby był kontynuowany, to myślę, że oddadzą głos na Prawo i Sprawiedliwość, dlatego że ja nie widzę w tej chwili innego ugrupowania w Polsce, które byłoby zainteresowane kontynuowaniem 500+”²⁹.

Schemat 3

Polityka publiczna a polityka partyjna



Źródło: opracowanie własne.

V. PODSUMOWANIE

W legislacji jako cel programu Rodzina 500+ wymienia się: pomoc finansową dla rodzin wychowujących dzieci; przeciwdziałanie „spadkowi demograficznemu” i częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka. Na podstawie wypowiedzi polityków PiS można wyróżnić siedem celów: przeciwdziałanie „nędzy”, zmniejszenie ubóstwa dzieci, podwyższanie dzietności,

²⁹ Polskie radio, Sygnały Dnia, 31 marca 2017 r., rozmowa z premier Beatą Szydło, <<http://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1746509,Sygnały-Dnia-31-marca-2017-roku-rozmowa-z-premier-Beata-Szydlo>>.

zmniejszanie kosztów wychowania, inwestowanie w kapitał ludzki, zmniejszenie liczby osób w systemie pomocy społecznej i „godne życie”. Przewidziany zaś sposób ewaluacji polityki publicznej – oparty wyłącznie na liczbie nowo narodzonych dzieci i liczbie beneficjentów programu – sugeruje, że celem programu jest wyższa dzietność.

Z punktu widzenia jakości polityki publicznej słabością programu jest brak konsekwencji co do tego, co program zamierza osiągnąć. Sprawia to, że zarówno skuteczność, jak i opłacalność polityki są niemożliwe do oceny, gdyż nie jest jasne, co byłoby sukcesem. Jednakże z punktu widzenia polityki partyjnej rozległe i elastyczne cele są bezpieczniejsze politycznie i skuteczniejsze wizerunkowo.

Cele polityki publicznej i polityki partyjnej nie muszą być ze sobą sprzeczne – posiadanie legitymacji do sprawowania władzy, jest warunkiem prowadzenia polityki publicznej, a to, co utrzymuje partię przy władzy, może być równocześnie pożądanym z punktu widzenia polityki publicznej. Rodzina 500+ może mieć pozytywne skutki z tego drugiego punktu widzenia (np. zmniejszać ubóstwo) i jednocześnie konserwować poparcie PiS. Jednak sposób jej wprowadzenia dostarcza przykładu na wykluczające się wartości (schemat 3). Żadna polityka publiczna nie istnieje w społeczno-ekonomicznej próżni, a program Rodzina 500+ przez swój koszt (22 mld złotych rocznie), zasięg (2,4 ml rodzin), poparcie społeczne (77%) i wolę polityczną miał jeszcze większe szanse na osiągnięcie synergii z innymi politykami publicznymi. Presja czasu, pod którą tworzono program, negatywnie wpłynęła na jego jakość: od niejasności celów, przez niedostosowanie narzędzi, po brak komplementarności w systemach wsparcia rodzin i fasadowe konsultowanie rozwiązań.

mgr Anna Gromada
Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
Warszawa
agromada@ifispan

WHAT IS THE PURPOSE OF THE ‘FAMILY 500+’ PROGRAMME? AN ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICY AND PARTY POLICY OBJECTIVES

Summary

The paper analyses the legislation, media communication and the planned evaluation of the ‘Family 500+’ Programme conducted in order to identify its goals as part of the public policy. Seven identified goals have been compared with the objectives of Poland’s leading party’s politics. From the public policy viewpoint, due to unclear goals of the programme, its effectiveness and efficiency are impossible to assess. Yet, from the party’s politics perspective, the transfer is well-calibrated to be politically safe with the ruling party serving as its guarantor.