

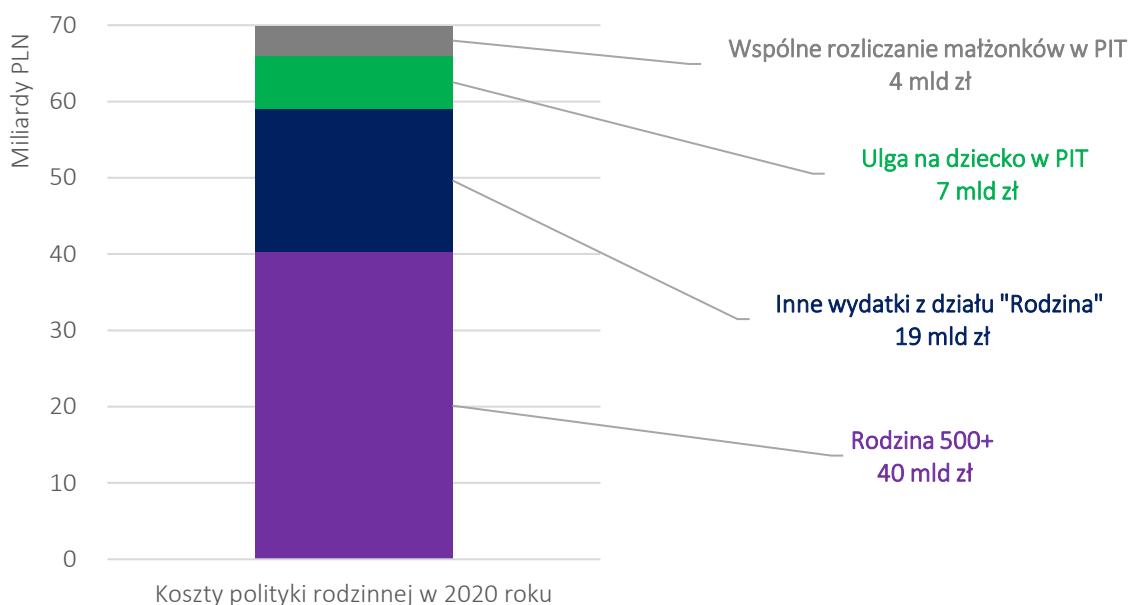
Komunikat FOR 27/2021: Rządowa Strategia Demograficzna 2040 nie pomoże na kryzys demograficzny

- Koszt polityki rodzinnej państwa sięgnął w 2020 roku 70 mld zł. Dla porównania, wydatki na przeciwdziałanie epidemii COVID-19 i łagodzenie skutków zamknięcia gospodarki wyniosły 103 mld zł, a wydatki na obronę 42 mld zł. Wiele osób zastanawia się, czy wobec spadającej liczby urodzeń wydatki publiczne na politykę rodzinną nie są nadmierne wobec osiągniętych efektów. W niedawnym badaniu Sadury i Sierakowskiego aż 55% Polaków zgodziło się ze stwierdzeniem, że zbyt dużo wydaje się na świadczenia dla rodzin.
- Przedstawiony przez rząd projekt *Strategii Demograficznej 2040* nie daje odpowiedzi na pytanie o efektywność polityki rodzinnej. Nie jest też strategią odpowiadającą na kryzys demograficzny ani nie rozwiązuje żadnych problemów rynku pracy w perspektywie 2040 roku, gdyż zajmuje się wybiórczo dzietnością (a nawet gdyby dzietność rzeczywiście wzrosła, to efekty przyjdą dopiero w kolejnych dekadach). W perspektywie 2040 roku kluczem jest imigracja, aktywizacja seniorów i podnoszenie efektywnego wieku emerytalnego.
- Projekt *Strategii* jest oparty na błędnym współczynniku dzietności, ponieważ oficjalne dane nie uwzględniają emigracji z Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Dlatego warto zadać pytanie jaki sens, poza wyborczym, ma prowadzenie polityki pronatalistycznej bez podstawowych danych. Już na starcie niewiele może wynikać z analizy dzietności na tle UE, jej prognoz i celów wzrostu do 2040 roku. Podobnie trudno ocenić dotychczasowe programy.
- Rząd zamiast dogłębnie opisać kluczowe problemy rozważa się na wiele pobocznych obszarów i w rezultacie żadnego przekonująco i dogłębnie nie opisuje. Przykładowo problem dostępności mieszkań jest opisany bez podkreślenia potrzeby postawienia na rozwój najmu, a niepłodności bez wspomnienia zabiegów in vitro.
- Projekt *Strategii* za jedno z głównych wyzwań dla zwiększenia dzietności uznaje brak elastyczności pracy rodziców i zauważa (podobnie jak FOR) problem sztywności kodeksowego czasu pracy. Jednak rząd zamiast uelastycznienia prawa zapowiada usztywnienie, które będzie raczej zniechęcać do zatrudniania rodziców małych dzieci i młodych niż im pomagać.

Ile kosztuje polityka rodzinna państwa?

Koszt polityki rodzinnej państwa sięgnął w 2020 roku 70 mld zł. Składają się na niego wydatki na program *Rodzina 500+* (40 mld zł) i inne wydatki socjalne w dziale *Rodzina* (19 mld zł), a także trafiające do rodzin ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych – na dziecko (7 mld zł) i wspólne rozliczanie małżonków (4 mld zł). W praktyce kwota jest nawet większa, bo należałoby doliczyć do niej np. koszt obniżonych stawek VAT na artykuły dziecięce. Do kosztów doliczamy ulgi podatkowe, ponieważ gdyby rząd je zlikwidował i stworzył w ich miejsce ekwiwalentne zasiłki, to korzyść dla beneficjentów i koszt dla finansów publicznych pozostałyby bez zmian – dlatego ekonomiści nazywają ulgi podatkowe mianem *wydatków podatkowych* (ang. *tax expenditures*), a Ministerstwo Finansów szacuje ich koszty w serii dokumentów pod tytułem „Preferencje podatkowe w Polsce”¹.

Wykres 1. Koszt polityki rodzinnej państwa w 2020 roku (wydatki i ulgi podatkowe)



Źródło: Szacunki własne FOR na podstawie dokumentów Ministerstwa Finansów: „Preferencje podatkowe w Polsce Nr 7”, „Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok”, „Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych administracyjnych 2017” oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2015-2020.

¹ OECD (2010) przytacza definicję wydatków podatkowych jako przepisów podatkowych, regulacji bądź praktyk, które ograniczają lub opóźniają obciążenia podatkowe dla relatywnie wąskiej grupy podatników w stosunku do ogólnej stawki podatku. Z perspektywy finansów publicznych jest to ograniczenie dochodu, a z perspektywy podatnika ograniczenie obciążenia podatkowego.

Koszty polityki rodzinnej są bardzo wysokie w porównaniu do innych kategorii finansów publicznych, a nawet do raportowanych do Brukseli wydatków na przeciwdziałanie epidemii COVID-19 i łagodzenie skutków zamknięcia gospodarki – te sięgnęły 103 mld zł w 2020 roku (GUS, 2021). Z kolei wydatki budżetowe na obronę, klasyfikowane jako bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic, wyniosły w 2020 roku 42 mld zł, czyli tyle co na samą *Rodzinę 500+*. Wielu Polaków zastanawia się, czy wobec spadającej liczby urodzeń wydatki publiczne na politykę rodzinną w ostatnich latach nie są nadmierne w stosunku do osiągniętych efektów. W niedawnym badaniu sondażowym Sadury i Sierakowskiego (2021) aż 55% Polaków zgodziło się ze stwierdzeniem, że w Polsce zbyt dużo wydaje się na świadczenia dla rodzin.

Niestety przedstawiony przez rząd Prawa i Sprawiedliwości projekt *Strategii Demograficznej 2040*² nie tylko nie daje odpowiedzi na pytanie o efektywność polityki rodzinnej w Polsce, ale i nie jest strategią odpowiadającą na *kryzys demograficzny* ani nie rozwiązuje żadnych problemów rynku pracy w perspektywie 2040 roku. Dokument naprawdę strategiczny traktowałby demografię kompleksowo z perspektywy starzenia populacji, a nie wybiórczo skupiał się na dzietności. Dokument strategiczny do 2040 roku nie pomijałby polityk publicznych, które w tej perspektywie mogą przynieść rzeczywiste efekty dla rynku pracy, czyli imigracji, aktywizacji seniorów i wydłużenia efektywnego wieku emerytalnego. Dzietność, nawet gdyby wzrosła to znacznie przynosić poprawę na rynku pracy dopiero w kolejnych dekadach.

Polityka pronatalistyczna bez dowodów

Treść *Strategii* nie zapowiada oparcia polityki demograficznej na dowodach empirycznych, ponieważ opiera się na błędnym współczynniku dzietności (ang. *TFR, total fertility rate*)³ dla Polski. Wobec tego już na starcie niewiele może wynikać z analizy tego współczynnika na tle Unii Europejskiej, jego prognoz sporządzanych przez GUS i ONZ oraz formułowanych celów wzrostu tego do 2040 roku. Liczony przez GUS TFR korzysta w mianowniku z oficjalnej populacji kobiet, która nie jest w Polsce korygowana o emigrację, jaka zaszła po przystąpieniu Polski do UE w

² <https://www.gov.pl/web/rodzina/ruszaja-konsultacje-spoleczne-strategii-demograficznej-2040>

³ Współczynnik dzietności to teoretyczna liczba dzieci, które urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych latach życia rodziłaby tyle dzieci co średnie dla poszczególnych grup wieku z całej populacji kobiet w danym roku.

2004 roku. W efekcie wartość współczynnika jest silnie zaniżona. Anacka i Janictwa (2018) pokazują to w opublikowanym przez GUS artykule naukowym – oficjalny TFR wyniósł w 2015 roku 1,289 podczas gdy skorygowany o emigrację już 1,433. Pytanie więc w ogóle o sens prowadzenia jakiegokolwiek polityki pronatalistycznej bez ustalenia rzeczywistej liczby kobiet w Polsce (Koryś, 2021). Należy również zadać pytanie, czy w oficjalnym TFR część urodzeń nie dotyczy Polaków zamieszkałych na stałe za granicą, jak również jak powinniśmy traktować (a także, ile wynoszą i ile wyniosą w przyszłości) urodzenia wśród miliona pracujących w Polsce obywateli Ukrainy. Arbitralne ustalenie w *Strategii* celu TFR na 1,8 lub 2,1 w 2040 roku bez odpowiedzi na te pytania – już nie mówiąc o wskazaniu w jakim stopniu proponowane przez rząd działania miałyby się przyczynić do jego osiągnięcia – trudno traktować jako elementy rzeczywistej strategii.

Strategia o wszystkim i o niczym

Projekt *Strategii Demograficznej 2040* zajmuje się wszystkim i niczym – poza problemami zasobności rodzin, dostępności mieszkań i usług opieki, których związek z polityką pronatalistyczną jest relatywnie jasny, *Strategia* opisuje również wiele mniej lub bardziej rzeczywistych problemów z pogranicza dzietności – od depresji poporodowych, finansowania zajęć pozalekcyjnych i czasu pracy placówek opiekuńczych, przez wyjazdy kobiet ze wsi na studia i pozostawanie mężczyzn na wsi, rzekomą preferencję kobiet dla osobistej opieki nad dziećmi i zbyt mały kontakt dzieci z rówieśnikami w modelu coraz intensywniejszego rodzicielstwa, po wpływ *social media* na psychikę nastolatków, uzależnienia od internetowej pornografii, angażujące emocjonalnie gry komputerowe czy sposób przedstawiania rodzin i wsi w filmach, serialach i mediach. W efekcie w *Strategii* żaden aspekt dzietności nie jest szczegółowo i przekonująco opisany. Autorom „udało się” w dyskusji nad dostępnością mieszkań pominąć konieczność zwiększenia roli najmu (który jest bardziej dostępny dla młodych, społecznie tańszy i nie blokuje migracji wewnętrznych), a w omówieniu problemu niepłodności nie wspomnieć o zabiegach in vitro.

Rząd w projekcie przytacza interesujące porównania dynamiki dzietności w krajach UE czy potencjalny sukces programu demograficznego w Opolu, ale poprzestaje tylko na powierzchownym opisie, który nie pozwala wyciągnąć żadnych dalszych wniosków dla pożądanego kierunku polityki

demograficznej w Polsce. W szczególności *Strategia* wskazuje na bardzo duże wzrosty dzietności w krajach naszego regionu w ostatnich 10–20 latach: Czechy z 1,15 w 2001 roku do 1,71 w roku 2018 roku, a Rumunia z 1,27 w 2002 roku do 1,77 w roku 2019 roku. Dla porównania Szwecji i Irlandii wskaźnik ten wyniósł 1,71 w 2019 roku. Jednocześnie dokument pokazuje spadek dzietności w ostatniej dekadzie w Europie Zachodniej i Północnej, w tym w Irlandii, Szwecji i Francji (oraz bardzo duży w Finlandii). Brakuje jednak próby odpowiedzi na pytanie o to, skąd taka zmiana trendów ani dlaczego Polska w 2019 roku wypada najgorzej w regionie. Czy to tylko kwestia zaniżonego w Polsce wskaźnika dzietności? Czy w innych krajach jego wartości są poprawne? Skąd wzrost dzietności w innych krajach naszego regionu i czy również powinniśmy się go w Polsce spodziewać? Czy spadek w krajach Europy Zachodniej i Północnej jest tylko przejściowy? Skąd bardzo duży spadek w Finlandii? Dalej w projekcie rząd opisuje potencjalny sukces wojewódzkiego programu pronatalistycznego w Opolu, który miał się przyczynić do wzrostu dzietności w powiecie Opole z 0,97 w 2011 roku do 1,6 w 2019. Jeżeli rzeczywiście byłby to tej skali sukces, to potrzebne jest przecież szczegółowe studium przypadku, aby odpowiedzieć na pytanie, ile w tym rzeczywiście efektu programu i czy da się podobny przyrost powtórzyć w skali kraju.

Uelastycznienie czy usztywnienie?

Projekt *Strategii* słusznie zauważa problem sztywności kodeksowego czasu pracy, ale rząd zamiast uelastycznienia prawa zapowiada z jednej strony kolejne nakazy dla pracodawców, a z drugiej usztywnienie umów i reguł zwolnień rodziców. Projekt stwierdza, że „brak elastyczności pracy rodziców jest jednym z głównych wyzwań dla zwiększenia dzietności”, jednocześnie słusznie podkreślając rolę godzinowej sztywności kodeksu pracy, która „ogranicza rodzicom możliwości pracy w niestandardowych godzinach w związku ze sztywnymi przepisami okresu wypoczynku oraz systemu i rozkładu czasu pracy”. Ten problem jest podkreślany również przez FOR (Trzeciakowski, 2020, 2018), ponieważ ogranicza korzyści z pracy na część etatu i wypycha osoby z obowiązkami rodzinnymi poza rynek pracy. Rodzice mogą pracować na pół etatu, ale nawet kiedy to robią, kodeks pracy daje im tylko ograniczone możliwości zmiany godzin pracy z krótkim wyprzedzeniem w ciągu tygodnia. To przyczynia się do niewielkiej popularności umów

na część etatu i niskiej aktywności zawodowej. Próżno jednak szukać w *Strategii* i propozycjach rządu postulatu rozwiązania tego problemu i uelastycznienia kodeksu pracy. Zamiast tego rząd postuluje przerzucenie ciężaru uelastycznienia pracy na pracodawców w postaci gwarancji elastycznej pracy dla kobiet w ciąży oraz rodziców dzieci do lat 4, gwarancji pracy w zmniejszonym wymiarze godzin dla kobiet w ciąży oraz rodziców dzieci do lat 4 i gwarancji, że różne elastyczne formy mogą być stosowane równocześnie. Z niezrozumiałych powodów pozostałe propozycje zmierzają w kierunku usztywnienia pracy rodziców, czyli zapowiedziane ograniczenie możliwości zawierania umów o pracę na czas określony z osobami w wieku do 40 lat do maksymalnie 2 umów na łączny czas nieprzekraczający 15 miesięcy, jak również rozszerzony zakaz zwolnień obojga rodziców małych dzieci. Takie propozycje będą zniechęcać pracodawców do zatrudniania rodziców małych dzieci i w ogóle młodych osób. Postulaty zostały przedstawione na konferencji prasowej prezentującej projekt *Strategii*, ale nie są w niej opisane (poza pobieżnym wspomnieniem zakazu zwolnień rodziców). Niestety również sama *Strategia* zawiera szkodliwe postulaty, jak dodatki emerytalne dla rodziców (co będzie dalej podkopywało logikę systemu emerytalnego zdefiniowanej składki) i zniechęcanie do migracji ze wsi do miast.

Podsumowanie

Pomimo bardzo wysokich wydatków publicznych na politykę rodzinną w Polsce, jej efekty pozostają niejasne. Publikowany przez GUS wskaźnik dzietności nie uwzględnia emigracji po przystąpieniu Polski do UE, co silnie zaniża jego wartości i w praktyce uniemożliwia prowadzenie polityki pronatalistycznej opartej na dowodach. Projekt *Strategii Demograficznej 2040* ignoruje ten problem, nie wyciąga wniosków z porównań międzynarodowych, których dokonuje, a same obszary polityki demograficznej opisuje w sposób, który nie pozwala ocenić potencjalnych efektów skoncentrowanych w nich działań. Co więcej, rząd wraz z publikacją projektu przedstawił postulaty działań nieopisanych w dokumencie, które mogą jeszcze pogorszyć sytuację rodziców małych dzieci na rynku pracy – zniechęcając pracodawców do ich zatrudniania. Poważnym brakiem w dokumencie mającym przedstawiać strategię demograficzną jest całkowite pominięcie polityki imigracyjnej i senioralnej.

Bibliografia

Anacka, M., Janicka, A. (2018), Prognoza ludności dla Polski na podstawie ekonometrycznej prognozy strumieni migracyjnych, Wiadomości Statystyczne nr 8 (687), Główny Urząd Statystyczny, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5982/7/44/1/ws_08_2018_03_marta_anacka_anna_janicka_prognoza_ludnosci_dla_polski_na_podstawie_ekonometrycznej_pro.pdf

GUS (2021), Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r., Informacje sygnałowe, 22.04.2021, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5483/1/32/1/komunikat_dotyczacy_deficytu_i_dlugu_sektora_instytucji_rzadowych_i_samo....pdf

Koryś, P. (2021), Opinia Głównego Eksperta ZPP ds. Ekonomii Politycznej ws. demografii, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, <https://zpp.net.pl/opinia-glownego-eksperta-zpp-ds-ekonomii-politycznej-ws-demografii/>

OECD (2010), Tax Expenditures in OECD Countries, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/tax-expenditures-in-oecd-countries_9789264076907-en

Sadura, P., Sierakowski, S. (2021), Koniec hegemonii 500 plus, Krytyka Polityczna i Fundacja im. Friedricha Eberta, https://krytykapolityczna.pl/wp-content/uploads/2021/05/Koniec-hegemonii-500_final_ost.pdf

Trzeciakowski, R. (2018), 5 wykresów o pracy na święto pracy, Komunikat FOR 11/2018, https://for.org.pl/pliki/artykuly/5331_komunikat-1120185-wykresow-o-pracy-na-swieto-pracy.pdf

Trzeciakowski, R. (2020), Ograniczyć sztywność regulacji czasu pracy, Komentarz FOR, <https://for.org.pl/pl/a/7462,komentarz-for-ograniczyc-sztywnosc-regulacji-czasu-pracy>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

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

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

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

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

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

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

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

KONTAKT DO AUTORA



Rafał Trzeciakowski

EkonomistaFOR

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Twitter: [@ratrzeci](https://twitter.com/ratrzeci)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju