

Fundacja Republikańska o demografii i rodzinie

30 grudnia 2011

23 grudnia Centrum Analiz Fundacji Republikańskiej przesłało do Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP swoje uwagi przygotowane w ramach konsultacji społecznych Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Nasze uwagi dotyczą tych fragmentów strategii, w których rząd zajmował się problemami demograficznymi i polityką prorodziną.

Autorzy strategii wydają się zdawać sobie sprawę z nadchodzącego kryzysu demograficznego. Opis tego zagadnienia w Raporcie jest jednak w naszej ocenie niewystarczający – przede wszystkim brakuje pokazania szerszej perspektywy czasowej. W horyzoncie czasowym zakreślonym w analizowanym dokumencie według dostępnych prognoz demograficznych zmniejszenie liczby ludności Polski nie będzie miało jeszcze drastycznego charakteru. Zmiany te natomiast będą bardzo widoczne w okresie kolejnych 20 lat – prognozuje się że o ile w 2030 r. liczba ludności Polski spadnie do 36 mln osób, to w 2050 r. już do 32,5 mln osób. Z tego względu możliwość depopulacji powinna zostać bardziej zaakcentowane w raporcie jako zagrożenie i potencjalna bariera rozwojowa Polski oraz istotne wyzwanie w formułowaniu długoterminowej strategii rozwoju Kraju. Takiemu zaakcentowaniu powinna towarzyszyć nie tylko warstwa opisowa, ale także, jak ma to miejsce w przypadku innych zagadnień opisywanych w Raporcie, szersze odniesienie się do konkretnych danych liczbowych i osadzenie problemu w kontekście doświadczeń i projekcji dotyczących innych państw europejskich. Pożądana jest przy tym dokładna prezentacja i analiza długoterminowych prognoz demograficznych dla Polski i Europy, tak by zagrożenia zostały w sposób przejrzysty i klarowny wyartykułowane i zobrazowane.

W naszej ocenie waga problemów demograficznych stojących przed

Polską uzasadnia silniejsze ich akcentowanie w strukturze Raportu. Zagadnienia te powinny znaleźć się w katalogu dylematów rozwojowych Polski (s. 12 cz. I), a skuteczne ich zwalczanie w wyliczeniu krytycznych funkcji jakie musi pełnić państwo polskie (s. 14 cz. I). Za niewystarczające uznajemy rekomendowanie działania jedynie w pośredni sposób, poprzez „łączenie ambicji zawodowych i aspiracji życiowych”. Uważamy również za daleko nieodpowiadające potrzebom uwzględnienie w katalogu 100 kluczowych projektów do realizacji wyłącznie jednego ogólnie brzmiącego postulatu IV.6 „Promocja diety poprzez zmniejszenie kosztów związanych z opieką oraz wychowaniem dzieci, szczególnie wynikających z łączenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym”. W naszej ocenie w katalogu tym powinno znaleźć się wiele bardziej szczegółowych i konkretnych projektów w zakresie polityki prorodzinnej. Skala problemów demograficznych czekających Polskę uzasadnia wręcz ujęcie projektów z zakresu polityki prorodzinnej w systematyce raportu jako rozbudowanej odrębnej, dziesiątej grupy.

Nie sposób zgodzić się z tezami raportu jakoby negatywne trendy demograficzne wynikały wyłącznie z przemian kulturowych i cywilizacyjnych wykraczających w dużej mierze poza możliwości oddziaływania na poziomie krajowym (np. przemiany modelu rodziny, zmiany w stylu życia, w którym coraz większe znaczenie odgrywa aktywne spędzanie czasu wolnego) czy też poprzez udział naszego kraju w Unii Europejskiej czy Radzie Europy oraz z wynikającą z powyższej tezy konstatacją, że główny ciężar strategii winien zostać położony nie na przeciwdziałaniu tym trendom ale dostosowaniu się do nich. Ocenie powyższej należy przede wszystkim przedstawić wnioski wynikające z doświadczeń innych państw europejskich, które poprzez aktywną, przemyślaną i nastawioną na cele pronatalistyczną politykę prorodziną potrafiły skutecznie w ostatnich latach utrzymywać wskaźnik diety w okolicach poziomu 2.0 (Francja, Szwecja, Wielka Brytania, Norwegia), czy wręcz istotnie przekraczać ten poziom (Irlandia, Islandia).

Trudno uznać, że społeczeństwa tych krajów funkcjonują w innym otoczeniu kulturowym lub cywilizacyjnym i zrealizowane tam rozwiązania przeciwdziałające skutecznie niekorzystnym zjawiskom demograficznym nie mogą być inspiracją w polskich warunkach. Dlatego postulujemy by jednym z głównych celów Strategii było zahamowanie negatywnych trendów demograficznych poprzez realizację efektywnej polityki prorodzinnej a nie tylko dostosowanie się do nieuchronnych według autorów Raportu procesów. W wymiarze konkretnym cel ten powinien w naszej ocenie sprowadzać się do założenia osiągnięcia wskaźnika dzietności (Total Fertility Rate) na poziomie odpowiadającym zastępowalność pokoleń, a więc 2.2 w 2030 r.

Przedstawienie propozycji mechanizmów polityki prorodzinnej powinno zostać poprzedzone wnikliwą analizą wielkości przeznaczanych na nią środków publicznych i możliwości ich zwiększenia. Z publicznie dostępnych danych wynika, że w roku 2007 Polska przeznaczała na ten cel poniżej 1,4% PKB podczas gdy wszystkie kraje europejskie których wskaźnik dzietności kształtował się na poziomie w okolicach i powyżej 2,0 ponad 2,6% PKB, a największe z nich takiej jak Wielka Brytania czy Francja powyżej 3,5% PKB. Prowadzi to do wniosku, że Strategia powinna zakładać, dla osiągnięcia postulowanych przez nas celów w zakresie zahamowania negatywnych trendów demograficznych, istotne, przynajmniej dwukrotne zwiększenie środków publicznych przeznaczanych w Polsce na politykę prorodziną.

Krytycznie odnosimy się zarówno do obecnie istniejących rozwiązań polityki prorodzinnej państwa jak i proponowanych w strategii zmian w tym zakresie. W naszej ocenie skutecznie prowadzona polityka prorodzinna powinna opierać się na następujących założeniach:

- oderwaniu polityki prorodzinnej od pomocy społecznej, stosowanie mechanizmów dostępnych dla wszystkich rodzin, a nie uzależnionych od kryterium dochodowego,

- stosowaniu mechanizmów mających na celu przede wszystkim zwiększenie wskaźnika dzietności, a nie realizację innych zamierzeń często sugerujących ich ideologiczne pochodzenie,
- konstruowaniu mechanizmów przeznaczonych przede wszystkim dla rodzin z trójką lub większą ilością dzieci, w dalszej kolejności z dwójką dzieci, ograniczanie form wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem,
- rezygnacji przez władze publiczne z bezpośredniego zarządzania systemem opieki nad dziećmi na rzecz finansowania prywatnych placówek opiekuńczych.

Doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich pokazują, że polityka prorodzinna odnosi sukcesy tam gdzie nie ma ona charakteru pomocy socjalnej, ale jest ukierunkowana na wsparcie dla wszystkich rodzin, bez względu na osiągnięte przez nie dochody. Jej podstawowym zadaniem nie jest bowiem likwidacja nierówności społecznych, czy obszarów ubóstwa, ale zniesienie barier ekonomicznych, które zniechęcają do posiadania kolejnych dzieci czy odwlekają decyzje w tym zakresie w czasie. Bariery te dotyczą nie tylko osób najbiedniejszych, ale również nie korzystających z pomocy społecznej a nawet średniozarabiających, które wobec braku wsparcia ze strony państwa ekonomicznych kosztów utrzymania dzieci, nie decydują się na potomstwo z obawy przed pogorszeniem sytuacji budżetów domowych. Pomoc społeczna dla najbiedniejszych jest odmiennym od polityki prorodzinnej zadaniem państwa i oba te obszary powinny być traktowane odrębnie.

W naszej ocenie rola państwa w życiu społecznym powinna podlegać daleko posuniętemu samoograniczaniu. Dlatego aktywizacja polityki prorodzinnej, konieczna w obliczu zagrażającej katastrofy demograficznej, powinna być traktowana jako usprawiedliwione nadzwyczajnymi okolicznościami rozwiązanie wyjątkowe. W konsekwencji stosowane rozwiązania powinny być tak konstruowane, by nie były uciążliwe dla

rodzin, nie stwarzały nadmiernych obowiązków biurokratycznych, nie poddawały życia rodzinnego nadmiernej kontroli ze strony urzędów i służb państwowych, pozostawały rodzinom szeroką sferę autonomii co do decyzji odnośnie modelu życia rodzinnego czy zawodowego. W naszej ocenie wypracowane mechanizmy polityki prorodzinnej powinny pozostawać neutralne i nie forsować jednej z możliwych decyzji np. w zakresie wyboru modelu opieki nad małym dzieckiem przez rodziców, momentu w którym rodzice decydują oddać dziecko do placówek opieki zastępczej, czy powrotu rodzica dotychczas opiekującego się dzieckiem na rynek pracy. W tym kontekście niepokoją nas znajdujące się w Raporcie sugestie, z których wynika, że zaproponowane mechanizmy nie mają na celu poprawy negatywnych zjawisk demograficznych ale realizację celów społecznych wynikających z założeń ideologicznych (preferowanie określonego modelu rodziny zakładającego stałe zaangażowanie obu rodziców na rynku pracy, wprowadzanie preferencji zastępczych form opieki nad najmłodszymi dziećmi w stosunku do samodzielnego wychowywania ich przez rodziców).

W naszej ocenie środki polityki prorodzinnej powinny być nakierowane nie na rodziny z jednym dzieckiem ale rodziny wielodzietne, a w dalszej kolejności rodziny z dwójką dzieci. Potwierdzają to badania społeczne, z których wynika że bariery ekonomiczne nie mają zwykle znaczenia przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu pierwszego dziecka, natomiast w części rodzin z większą ilością dzieci powodują odkładanie czy wręcz rezygnację z decyzji o dalszym potomstwie. Można również w tym zakresie powołać doświadczenia francuskie gdzie transfery pieniężne w przeważającym stopniu są przeznaczane na rzecz rodzin z co najmniej dwoma dziećmi, co pozwala odblokowywać istniejące w ich przypadku bariery ekonomiczne przed posiadaniem dalszego potomstwa i utrzymywać wskaźnik dzietności na wysokim poziomie. Nie jest dla nas zrozumiałe na czym opiera się nie podparta żadnymi argumentami czy badaniami krańcowo odmienna konstatacja zawarta w Strategii, według której obecny stan wynika w dużej mierze z negatywnych

doświadczeń związanych z pierwszą ciążą i okresem opieki nad dzieckiem i dlatego kluczowe znaczenie mają działania zmniejszające negatywne konsekwencje posiadania pierwszego dziecka. Podkreślenia wymaga przy tym, że rodziny wielodzietne nie powinny być z definicji traktowane jako zagrożony wykluczeniem społecznym klient opieki socjalnej, ale podmiot polityki prorodzinnej usuwającej bariery ekonomiczne związane z większymi kosztami utrzymania dzieci.

Kluczowym problemem sposobu realizowania polityki prorodzinnej jest wybór czy państwo powinno ją wyłącznie finansować (lub też umożliwiać finansowanie przez rodziców poprzez zmniejszanie ich obciążeń fiskalnych czy parafiskalnych) czy też bezpośrednio uczestniczyć w jej kreowaniu. Rozstrzygnięcie takiej alternatywy dotyczy przede wszystkim systemu opieki zastępczej nad dziećmi przed rozpoczęciem przez nich edukacji. W naszej ocenie system opieki nad dziećmi powinien opierać się na niepublicznych żłobkach czy przedszkolach doświadczenie pokazuje że państwo nie wywiązuje się w sposób efektywny finansowo z utrzymywania systemu opieki. Dlatego zadaniem władz publicznych powinno być wyłącznie stworzenie systemu umożliwiającego powstawanie i utrzymywanie się prywatnych instytucji tego rodzaju finansowanych ze środków publicznych (lub pochodzących bezpośrednio od rodziców, którzy korzystają w związku z tym z preferencji podatkowych).

Zaprezentowane w Strategii szczegółowe rozwiązania prorodzinne należy uznać za dalece niewystarczające. Oczywiście należy zgodzić się z niektórymi postulatami (upowszechnienie elastycznych form pracy, zwiększenie dostępności placówek opieki i różnorodności ich form), ale nie można oczekiwać by w przedstawionym w raporcie kształcie wpływały one istotnie na zwiększenie wskaźnika dzietności. Należy przy tym wskazać, że część z postulatów w oczywisty sposób nie może mieć realnego wpływu na sytuację demograficzną ze względu na marginalne praktyczne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o posiadaniu dziecka lub objęciu nimi bardzo małej grupy osób (wprowadzenie

obligatoryjności urlopów ojcowskich czy dofinansowania in-vitro). Postulaty te wydają się formułowane przede wszystkim ze względów ideologicznych.

Raport zwraca uwagę na zupełny brak analizy obecnie stosowanych konkretnych mechanizmów polityki prorodzinnej pod kątem przeznaczanych środków, efektywności i wpływu lub jego braku na decyzję co do posiadania dzieci. Autorzy nie wskazują również które z nich i jakim zakresie powinny zostać zlikwidowane lub zmodyfikowane. W postulowanych zmianach modelu polityki prorodzinnej brakuje natomiast rozważenia propozycji rozwiązań znanych z krajów zachodnioeuropejskich przykładowo takich jak: płatne urlopy wychowawcze, powszechne zasiłki rodzinne w kwotach stanowiących istotne pokrycie kosztów utrzymania dzieci, wprowadzenie rodziny jako podmiotu opodatkowania w podatku dochodowym, możliwość płacenia przez osoby wychowujące dzieci niższych składek na ubezpieczenia społeczne, obniżenie stawek podatku od towarów i usług na niektóre towary i usługi związane z wychowywaniem i utrzymywaniem dzieci czy polityka mieszkaniowa preferująca rodziny z małymi dziećmi. Wydaje się że analiza możliwości i celowości zastosowania takich mechanizmów powinna stanowić istotny element Strategii.

Autor: Michał Czarnik (Szef Zespołu ds. Rodziny Centrum Analiz Fundacji Republikańskiej)

Źródło: Stefczyk.info