

Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 51, marzec 2013 r.

dr Łukasz Hardt

Bariery regulacyjne w funkcjonowaniu rodziny w Polsce



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Bariery regulacyjne w funkcjonowaniu rodziny w Polsce*

*Analiza została wykonana na zlecenie Senatu RP i jest dostępna również na stronie Senatu.

1. Wstęp

Szereg regulacji prawnych obowiązujących w Polsce niekorzystnie oddziałuje na sytuację rodzin. Przepisy te często dyskryminują rodziny wychowujące dzieci, w których relacja rodziców opiera się na formalnie zawartym małżeństwie. Sztandarowym przykładem takiej sytuacji są przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji z 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania dzieci do publicznych szkół i przedszkoli (Dz.U. Nr 26, poz. 232 z późn. zm.) W myśl §2 tego rozporządzenia pierwszeństwo w dostępie do publicznych przedszkoli mają dzieci rodziców samotnie je wychowujących. Zapis ten dyskryminuje więc, rodziny pełne, które w sytuacji powszechnego deficytu miejsc w przedszkolach często nie uzyskują do nich dostępu.

Niekonstytucyjność tego rozporządzenia jest ostatnio wielokrotnie podnoszona, m.in. w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji¹ z maja 2012 r. Podobnych regulacji w polskim systemie prawnym jest więcej i w związku z tym pojawia się pytanie, dlaczego ustawodawca na etapie przygotowywania aktu prawnego często nie analizuje jego możliwych skutków dla rodzin? W związku z tym coraz bardziej palącą kwestią jest taka modyfikacja systemu tworzenia prawa, aby zobligować osoby przygotowujące treść aktów prawnych do oszacowania *ex ante* wpływu określonych regulacji na sytuację rodzin. Celem niniejszej ekspertyzy jest odniesienie się do postawionego powyżej pytania, jak też przedstawienie propozycji zmian w procedurze procedowania regulacji mogących oddziaływać na rodzinę.

Opracowanie to powstało na bazie przeglądu przedmiotowej literatury, analizy obowiązującego systemu oceny skutków regulacji, jak też moich wcześniejszych badań². Na potrzeby tej analizy przygotowałem również ankietę dla organizacji pozarządowych i

¹ Wystąpienie nr RPO-654450 - I/10/AWO z dn. 15 maja 2012 r.

² Zob. m.in.: Hardt L., de Jong M., *Improving the Quality of Governance in Poland through Performance Based Budgeting*, Ernst & Young, Warszawa 2011.

innych podmiotów działających na rzecz rodziny, w której zadałem pytania dotyczące dyskryminacji rodzin opartych na formalnie zawartym małżeństwie i poprosiłem o wskazanie wszelkich innych regulacji utrudniających funkcjonowanie rodzin w Polsce. Otrzymałem 138 wypełnionych ankiet, których wyniki wykorzystuję w niniejszej ekspertyzie³. Przeprowadziłem również wywiady z osobami z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów odpowiadającymi za prowadzenie i koordynowanie procesu oceny skutków regulacji w ramach rządu. Chcę tutaj jednak jeszcze raz podkreślić, że przedstawiana opinia nie ma na celu wymieniania tych barier, a raczej pokazanie kilku z nich, jako przykładów błędów systemowych w procesie przygotowywania regulacji oddziałujących na rodzinę⁴. Na wstępie proponuję jednak krótki przegląd literatury, ale też polskich aktów normatywnych tak, aby pokazać, że dbałość o rodzinę to nie tylko przejaw szeroko rozumianej praktyki antydyskryminacyjnej, ale też inwestycja w kapitał ludzki o wysokiej stopie zwrotu.

2. Argumenty ekonomiczne na rzecz ochrony rodziny opartej na małżeństwie formalnie zawartym

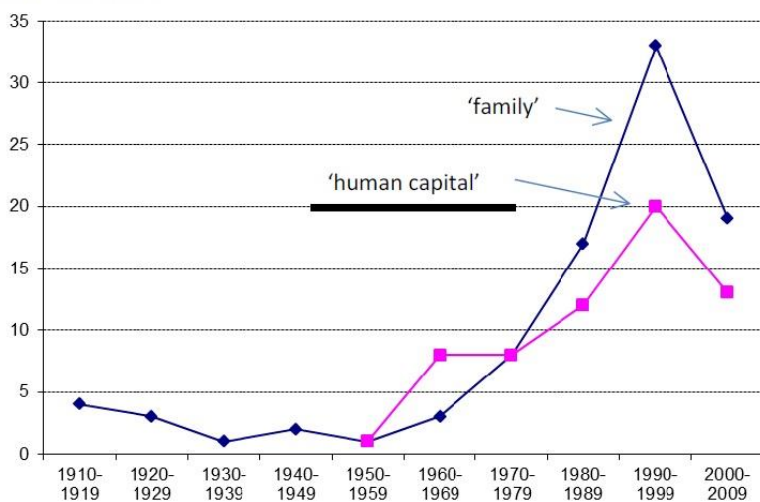
W debacie publicznej często podkreśla się, iż rodzina oparta na małżeństwie jest z natury dobra, a więc imperatywem państwa powinna być jej ochrona. Z drugiej strony, pojawiają się głosy osób kwestionujących wszelkie „naturalne” przymioty rodziny i postulujących, aby państwo tak samo traktowało różne formy rodziny i nie wprowadzało przywilejów dla tych opartych na formalnie zawartym małżeństwie. W polskim porządku konstytucyjnym norma ochrony małżeństwa, a w konsekwencji rodziny na nim opartej, jest silnie zakorzeniona. Dotyczy tego chociażby art. 18 Konstytucji: „Małżeństwo jako

³ Badanie to nie miało charakteru reprezentatywnego, a raczej miało na celu poznanie opinii organizacji pozarządowych (pytania miały charakter otwarty); dlatego wyniki tego badania traktuję jako swoistą ilustrację problemów, do których się tutaj odnoszę, a nie jako argument we wnioskowaniu prezentowanym w niniejszej ekspertyzie. Wyniki tego badania mogą służyć w przyszłości do sformułowania pytań do sondażu reprezentatywnego.

⁴ Rozumiem to szeroko i chodzi tutaj o wszystkie regulacje, które wywierają wpływ na rodzinę i komfort jej funkcjonowania, a więc począwszy od sposobu traktowania rodziny przez system podatkowy (VAT, ulgi w PIT dla rodzin, itp.), opiekę społeczną (warunki dostępu do zasiłków, itp.), a skończywszy na chociażby nowych regulacjach odbioru śmieci komunalnych i kosztów wynikających z tego dla gospodarstw domowych posiadających dzieci (zmiany w związku z nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Art. 71 stwierdza natomiast: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”. Nie chcę jednak w tej ekspertyzie rozwijać tych wątków prawnokonstrykcyjnych, ale raczej odnieść się do argumentów ekonomicznych za wsparciem i ochroną rodzin opartych na związku małżeńskim. Teoria ekonomii podejmuje te kwestie już od kilkunastu lat, a zainteresowanie badaczy rodziną związane jest z rosnącą popularnością tych analiz, w których podkreśla się kluczowe znaczenia kapitału ludzkiego dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Nieprzypadkowo liczba tekstów poświęconych ekonomicznej roli rodziny publikowanych w *American Economic Review* (AER) – najbardziej prestiżowym i cenionym periodyku ekonomicznym, zaczęła rosnąć wraz z pojawianiem się publikacji z zakresu kapitału ludzkiego. Te prace prowadzone były przez późniejszych laureatów nagród Nobla w dziedzinie ekonomii, m.in. G. Beckera i J. Heckmana. Nawet spadek liczby artykułów w AER odnoszących się do problematyki rodzinnej na początku XXI w. związany był z mniejszym zainteresowaniem kapitałem ludzkim w teorii ekonomii – korelacja pomiędzy liczebnością tych tekstów niezmiennie występuje, a więc badaniom nad kapitałem ludzkim w ekonomii towarzyszą równoległe studia nad rodziną.

Wykres 1. Liczba artykułów z wyrażeniem ‘human capital’ i ‘family’ (w tytule) w *American Economic Review*



Źródło: Opracowanie własne

Ekonomiści analizując zarówno gospodarcze znaczenie samej rodziny, jak też zachowania jej poszczególnych członków, wychodzą z założenia, że ludzie są racjonalni i tak podejmują decyzje, aby maksymalizować swoją użyteczność. Innymi słowy, będą posiadali kolejne dziecko, jeśli będzie się to im „opłacało”; podobnie będą decydowali się na rozwód, jeśli przyniesie im to wymierne korzyści. Podejście takie nie oznacza przyjęcia stanowiska redukcjonistycznego, czy wręcz naturalistycznego, ale uznanie, iż w wielu sytuacjach przyjęcie tego rodzaju nierealistycznych założeń będzie prowadziło do poprawnych wyjaśnień ludzkich zachowań⁵. Tytułem prostego przykładu wspomnieć tutaj można o sytuacji z 2004 r., kiedy to liczba wniosków o separację w Polsce wzrosła o 203 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim i nie wynikało to bynajmniej z głębokich zmian kulturowych, ale z wejścia w życie regulacji preferujących rodziców samotnie wychowujących dzieci w dostępie do świadczeń z opieki społecznej. Regulacje prawne mają więc znaczenie i to one kreują struktury bodźców członków społeczeństwa, tj. określając reguły gry w życiu społecznym i gospodarczym, zwiększają prawdopodobieństwo określonych zachowań, np. jeśli uzyskanie statusu samotnego rodzica będzie wiązało się z określonymi korzyściami finansowymi, to małżonkowie będą mieli silniejszy bodziec do podejmowania decyzji o rozwodzie.

Zanim przejdę do krótkiego przeglądu literatury wskazującej na korzyści z relacji rodzinnych opartych na związku małżeńskim, winien jestem dwie uwagi natury metodologicznej. Po pierwsze, nie twierdzą tutaj, że rodzina oparta na formalnie zawartym małżeństwie jest zawsze najlepszym predyktorem przyszłego dobrobytu jej członków. Twierdzą jedynie, że w wielu przypadkach sam fakt pochodzenia dzieci z rodziny pełnej w dużym stopniu wyjaśnia ich późniejszą dobrą kondycję psychiczną. Z drugiej strony, jeśli chodzi o osiągnięcia edukacyjne dzieci, to lepszą zmienną objaśniającą jest poziom dochodów ich rodziców⁶. Po drugie, analizując wpływ rodzaju związku rodziców dziecka na jego przyszłe osiągnięcia, dobrobyt społeczny (m.in.

⁵ Takie stanowisko proponuje G. Becker w swoim wykładzie noblowskim z 1992 r. (dostępny na: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1992/becker-lecture.pdf). O tym, że przyjęcie nierealistycznych założeń jest zwykle konieczne, aby dobrze wyjaśniać, piszę w: Hardt Ł., *Problem realistyczności założeń w teorii ekonomii*, w: *Ekonomista*, nr 1/2012, s. 21-40.

⁶ Wg McLanahan S. S., *Parent, Absence or Poverty: Which Matters More?*, w: G. Duncan, J. Brooks-Gunn (red.), *Consequences of Growing Up Poor*, Russell Sage, New York 1997, s. 35-48.

zdolność do wchodzenia w trwałe relacje), czy też dochody, trzeba być szczególnie uważnym na ryzyko wystąpienia tzw. błędów selekcji (*selection effects*) lub innymi słowy, doszukiwania się przyczynowości w zjawiskach, pomiędzy którymi zachodzi wyłącznie ścisła korelacja. Dlatego warto zawsze stawiać pytania typu – czy to rozwody sprzyjają ubóstwu, czy może ubodzy częściej się rozwodzą? Techniki z zakresu mikroekonometrii pozwalają na skuteczną identyfikację powyżej zarysowanych problemów⁷. Wszystkie badania, do których odwołuję się poniżej, brały pod uwagę te ryzyka.

W literaturze panuje właściwie konsensus co do tego, że dzieci przychodzące na świat w związkach pozamałżeńskich częściej cierpią na zaburzenia emocjonalne i problemy w nauce niż te pochodzące z rodzin opartych na małżeństwie. Jedno z badań wskazuje, że połowa dzieci z rodzin, które nie są zbudowane na fundamencie małżeństwa, doświadczy rozpadu związku ich rodziców przed osiągnięciem piątego roku życia. W przypadku dzieci rodziców żyjących w małżeństwie wskaźnik ten wynosi „jedynie” 15%⁸. Inne badanie zwraca uwagę na to, że rodzice w związkach pozamałżeńskich wydają na edukację swoich dzieci znacznie mniej niż małżonkowie. Żyjący w konkubinatach przeznaczają więcej na bieżącą konsumpcję niż inwestycje w kapitał ludzki⁹. Inni autorzy piszą w tym kontekście: „mimo dobrych chęci [rozwidzeni rodzice] nie są w stanie zadbać o potrzeby dzieci, ponieważ na pierwszym planie znajdują się ich własne potrzeby. Stan taki najczęściej ciągnie się latami”¹⁰. Warto też uświadomić sobie, że koszty generowane przez rozwody w Polsce to nie tylko wydatki budżetu państwa na fundusz alimentacyjny (1,1 mld zł w 2009 r.), ale istotna część kosztów działania systemu opieki społecznej (relatywnie częściej korzystają z niego rodziny niepełne) oraz koszty opieki nad dziećmi z różnymi deficytami psychologicznymi i społecznymi. Dostępne badania pozwalają uznać, że najskuteczniejszą polityką publiczną redukującą

⁷ Zob. przegląd tej literatury w kontekście szacowania efektów polityk publicznych w: Heckman J. J., *Microdata, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy*, Prize Lecture, Nobel Foundation, Stockholm, 2000

⁸ Manning W. D., Smock P. J., Majumdar D., *The Relative Stability of Cohabiting and Marital Unions for Children*, w: *Population Research and Policy Review*, vol. 23, 2004, s. 135-159.

⁹ DeLeire T., Kalil A., *How Do Cohabiting Couples with Children Spend Their Money?*, w: *Journal of Marriage and Family*, vol. 67, 2005, s. 286-295.

¹⁰ Wallerstein J. S., Lewis J. M., *The Unexpected Legacy of Divorce: The 25 Year Landmark Study*, Hyperion, New York 2000, s. xxix – xxxi.

ryzyko wystąpienia niekorzystnych stanów psychicznych u dzieci, jak też różnego typu problemów szkolnych, jest przeciwdziałanie rozwodom i stwarzanie bodźców stymulujących do budowania rodziny na fundamencie małżeństwa. Poniższe dane jednoznacznie pokazują negatywne skutki rozwodów dla dzieci.

Tabela 1. Najczęściej występujące wewnętrzne stany depresyjne dzieci i młodzieży z rodzin rozwiedzionych i pełnych.

Stany emocjonalne dzieci i młodzieży	Rodzina rozwiedziona (%)	Rodzina pełna (%)
Smutek	33,4	7,3
Poczucie beznadziejności	29,3	11,8
Lęk, niepokój	21,3	9,3
Niska samoocena	22,0	10,7
Brak poczucia sensu życia, nuda	28,2	11,1
Brak wiary w przyszłość	8,4	6,2
Poczucie osamotnienia, zagubienia	20,2	7,3
Poczucie winy	14,3	3,1
Chwiejność emocjonalna od euforii do smutku	12,9	5,5
Gniew, złość, agresja	17,8	4,8
Rozpacz	18,5	2,4

Źródło: Cudak H., *Zagrożenia emocjonalne i społeczne dzieci z rodzin rozwiedzionych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 100, Toruń 2010.

Interesujący przegląd literatury dotyczącej ekonomicznych, społecznych i psychicznych skutków rozwodów zawiera raport¹¹ Fundacji Mamy i Taty z 2011 r. Dokument ten przedstawia sytuację w Polsce i w innych krajach. Wynika z niego m.in. to, że ustawodawstwo ma istotny wpływ na nasilenie rozwodów; do kwestii tej odniosłem się już wcześniej pisząc o skokowym wzroście wniosków rozwodowych i o separację po modyfikacji zasad przyznawania świadczeń socjalnych w 2004 r.

Rozwody są również „dziedziczone”, tj. związki dzieci z rozbitych rodzin są mniej trwałe niż tych pochodzących z rodzin nienaznaczonych traumą rozvodu. Co więcej, dzieci rozwodników częściej zawierają związki małżeńskie we wczesnym wieku, co powoduje ich późniejszą większą niestabilność¹². Z kolei dziewczęta pochodzące z niepełnych rodzin trzy razy częściej zachodzą w ciążę w wieku kilkunastu lat niż te wywodzące się z

¹¹ <http://www.rozwodprzemyslto.pl/wp-content/uploads/2011/12/Raport.pdf>

¹² Wolfinger N. H., *Understanding the Divorce Cycle: The Children of Divorce in Their Own Marriages*, Cambridge University Press, New York 2005.

rodzin opartych na małżeństwie¹³. Jeśli w rodzinie już raz dojdzie do rozwodu, to bardzo prawdopodobne jest, że będzie on miał miejsce również w przyszłych pokoleniach, dlatego tak ważne jest, aby ten swoisty cykl rozwodowy wcześniej przerwać. W Polsce odnotowuje się w ostatnim czasie istotny przyrost liczby rozwodów – ich liczba na 1000 istniejących małżeństw wynosiła 4,7 w 2000 r. (42770 w liczbach bezwzględnych), wzrosła do 8,1 w 2006 r. (71912) i następnie spadła do 7,3 w 2009 r. (65345). Konieczne jest podjęcie działań mających na celu ograniczenie liczby rozwodów w przyszłości.

Wcześniej w niniejszym opracowaniu, w kontekście wskazania na ryzyko wystąpienia błędów selekcji (*selection effects*) w czynieniu rozwodów predyktorem różnych zjawisk społecznych, postawiłem pytanie, czy to rozwody sprzyjają ubóstwu, czy może ubodzy częściej się rozwodzą? Pora teraz bezpośrednio odnieść się do tej ważnej kwestii. Wypowiadający się w tej sprawie eksperci twierdzą, że to zwykle zmiana struktur rodziny, w tym popularyzacja konkubinatów, a już szczególnie wzrost liczby samotnych rodziców, stanowi jedną z istotnych determinant ryzyka ubóstwa. Nie chodzi tutaj tylko o ubóstwo dzieci, ale również ich samotnych rodziców. W interesującej analizie z 2002 r. amerykańscy badacze wskazują, że stopa ubóstwa dzieci w USA w 1999 r. wynosiłaby 13,9% a nie 18,3%, gdyby odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych samotnych matek pozostawał na poziomie z początku lat 70. XX w.¹⁴ Co więcej, wzrost liczby samotnych matek był oczywistą konsekwencją popularyzacji nie tylko rozwodów, ale generalnie coraz powszechniejszego zjawiska, że młode dziewczęta zachodzące w ciążę nigdy w związek małżeński ze swoim partnerem nie wchodziły. Jak wskazuje G. Akerlof, laureat nagrody Nobla z ekonomii z 2001 r., w swoich głośnych artykułach z lat 90., spowodowane to było m.in. popularyzacją antykoncepcji i liberalizacją dostępu do

¹³ Cherlin J. et al., *Parental Divorce in Childhood and Demographic Outcomes in Young Adulthood*, w: *Demography*, vol. 32, 1995, s. 299-318.

¹⁴ Thomas A., Sawhill I., *For Richer or for Poorer: Marriage as an Antipoverty Strategy*, w: *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 21, 2002, s. 587-599; zob. również omówienie innych badań w: Thomas A., Sawhill I., *For Love and Money? The Impact of Family Structure on Family Income*, w: *The Future of Children*, vol. 15(2), 2005, s. 57-74; inne badania wskazują także na to, że legalizacja rozwodów i w konsekwencji wzrost liczby matek samotnie wychowujących dzieci ma wpływ również na osiągnięcia dzieci wychowywanych w rodzinach pełnych poprzez zmniejszenie ich inwestycji w potomstwo (wg np. Reinhold S., Kneip T., Bauer G., *The Long Run Consequences of Unilateral Divorce Laws on Children Evidence from SHARELIFE*, w: *Journal of Population Economics* 2012, DOI 10.1007/s00148-012-0435-7).

aborcji, co doprowadziło do erozji normy społecznej tzw. *shotgun marriages*¹⁵. Inne badanie wskazuje na to, że od 20 do 30% rozwodzących się kobiet i mężczyzn wpada w ubóstwo wraz z rozpadem małżeństwa.¹⁶

Chociaż w literaturze wskazuje się zwykle na korzystny wpływ małżeństwa na obniżenie ryzyka wejścia w ubóstwo (*the marriage as an avoider of negative*), o czym pisałem powyżej, to jednak coraz częściej pisze się o tym, iż to w rodzinie opartej na małżeństwie dochodzi do kreacji dobrobytu (*the marriage as a creator of positive*)¹⁷. Nie chodzi tutaj o proste złożenie dwóch dochodów, ale również o to, iż jak w każdej wspólnocie, a więc również w małżeństwie, następuje specjalizacja i podział pracy, jak też występują swoiste efekty skali – żyjąc na stałe we dwoje koszt szeregu środków utrzymania *per capita* jest niższy niż w przypadku singli czy samotnych rodziców. Co więcej, dobrze funkcjonująca rodzina, oparta na małżeństwie, stanowi *de facto* instytucję ubezpieczeniową, w ramach której jej członkowie pomagają sobie wzajemnie w sytuacjach trudnych. Badania pokazują również jednoznacznie, iż rodziny oparte na małżeństwie częściej otrzymują wsparcie ze strony dziadków i krewnych niż rodziny niewsparte fundamentem małżeństwa¹⁸. Już G. Becker w Traktacie o rodzinie wykazał, że w rodzinie, cechującej się zachowaniami altruistycznymi jej członków, następuje efektywny podział zasobów. Innymi słowy, to rodziny dysponując pełną informacją o swojej sytuacji i potrzebach dokonają lepszego rozdziału zasobów niż gdyby decyzje w tej kwestii podejmowały instytucje państwa¹⁹. To ważna obserwacja w kontekście polityki rodzinnej państwa – skuteczne działania instytucji publicznych na rzecz rodziny muszą gwarantować jej podmiotowość, w tym prawo do wyboru adekwatnych do jej sytuacji działań z menu instrumentów polityki rodzinnej.

¹⁵ Akerlof G. A., Yellen J. L., Katz M. L. (1996), *An Analysis of Out-of-Wedlock Childbearing in the United States*, w: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111(2), 1996, s. 277-317.

¹⁶ Bianchi S., *The Gender Gap in the Economic Well Being of Nonresident Fathers and Custodial Mothers*, w: *Demography*, vol. 36, 1999, s. 195-203.

¹⁷ M.in. w swoim klasycznym tekście *Social Capital in the Creation of Human Capital* (1988) J. S. Coleman dowodzi, że budowa kapitału społecznego przebiega zdecydowanie łatwiej w środowisku cechującym się wysokim poziomem kapitału społecznego, w tym w rodzinie. Innymi słowy, dzieci samotnych rodziców będą siłą rzeczy trudniej osiągały dobre rezultaty edukacyjne niż te z rodzin o silnych więzach (s. 109).

¹⁸ Hao L., *Family Structure, Private Transfers, and the Economic Well-Being of Families with Children*, maszynopis, 1996.

¹⁹ Becker G. A., *Treaties on the Family*, s. 365, Harvard University Press, Cambridge MA, 1991

Na koniec tego krótkiego przeglądu argumentów ekonomicznych za ochroną i wsparciem rodziny w porządku prawnym i określonych politykach publicznych chciałbym odnieść się do jeszcze jednej kwestii, a więc wartości pracy domowej. Faktem jest, że wartość tego rodzaju pracy, wykonywanej np. przez kobietę sprawującą opiekę nad dzieckiem, nie jest zaliczana do PKB, ale bynajmniej nie może to usprawiedliwiać stwierdzenia, iż nie przyczynia się ona do wzrostu dobrobytu społecznego. Od wielu już lat ekonomiści próbują szacować wartość pracy poświęcanej przez rodziców na opiekę nad dziećmi i prowadzenie domu, a ich szacunki mówią, że w skali całej gospodarki wartość tego typu zajęć może sięgać aż 1/3 PKB²⁰. Estymacje wartości tego rodzaju pracy dla Polski są podobne²¹. Współcześnie dyskusja nad tym, w jaki sposób wartość tej pracy uwzględniać w PKB jest elementem szerszej debaty nad sposobami pomiaru dobrobytu, gdyż coraz bardziej wyraźne są ograniczenia pomiaru wyłącznie przez pryzmat poziomu PKB. Temu służył chociażby raport *On the Measurement of Economic Performance and Social Progress* przygotowany przez J-P. Fitoussi'ego, A. Sena i J. Stiglitz'a na zlecenie prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego w 2009 r.²². W dokumencie tym poddaje się szczegółowej analizie kwestię sposobów uwzględniania wartości pracy domowej w różnych miarach dobrobytu. Autorzy raportu wskazują m.in. na fakt, iż w ostatnich dziesięcioleciach w wielu krajach UE nastąpiło przeniesienie szeregu czynności wcześniej wykonywanych przez rodziców na rynek, a więc obecnie tego typu usługi opiekuńcze są uwzględniane w PKB, ale przecież w rzeczywistości niewiele się zmieniło – nadal mamy do czynienia z wykonywaniem opieki nad dziećmi, choć teraz przez inne osoby. Efektem zmiany modelu opieki nad dzieckiem może być więc wzrost PKB, choć w rzeczywistości dobrobyt takiego kraju nie zmienia się. Jeśli hipotetycznie uwzględnilibyśmy wartość pracy domowej w PKB, to wtedy dystans pomiędzy UE a USA zmniejszyłby się, gdyż mieszkańcy Unii relatywnie więcej czasu poświęcają na wykonywanie czynności domowych niż Amerykanie. Tutaj m.in. tkwią polityczne motywy zlecenia przez Sarkozy'ego opracowania tego raportu przez dwóch laureatów

²⁰ Zob. przegląd wczesnych badań z tego zakresu w: Hawrylyshyn O., *The Value of Household Services: A Survey of Empirical Estimates*, w: *Review of Income and Wealth*, vol. 22(2), 1976.

²¹ Błaszczak-Przybycińska I., *Produkcja gospodarstw domowych jako czynnik dochodotwórczy*, SGH, Warszawa 2008

²² Raport dostępny jest na: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Nobla w dziedzinie ekonomii. Warto, aby debata nad ekonomicznym znaczeniem pracy domowej miała miejsce również w Polsce, gdyż Polacy dużo więcej czynności domowych wykonują we własnym zakresie, a więc w przypadku ich włączenia do PKB nasz dystans rozwojowy w stosunku do UE zmniejszyłby się w sensie statystycznym.

Podsumowując ten krótki przegląd argumentów na rzecz systemu regulacyjnego, zachęcającego do opierania rodziny na małżeństwie formalnie zawartym, można powiedzieć, że ochrona małżeństwa i rodziny jest efektywną inwestycją w kapitał ludzki. Co więcej, ochrona ta nie tylko będzie prowadziła do poprawy jakości tego rodzaju kapitału, ale również będzie służyła zwiększeniu liczby urodzeń, gdyż to w związkach małżeńskich przychodzi na świat statystycznie więcej dzieci niż w konkubinatach i innych formach rodziny. Prof. Marek Okólski z Uniwersytetu Warszawskiego pisał w tym kontekście: „gdyby nie wybierano innych niż związek małżeński form rodziny, to współczesne społeczeństwa europejskie nie stałyby dziś w obliczu problemu niedostatku urodzeń, depopulacji i zbyt szybkiego starzenia”²³. Warto też zauważyć, że często w krajach UE gros środków przeznaczonych na politykę rodzinną płynie do tych, którzy próbują łączyć pracę zawodową z opieką nad dzieckiem, podczas gdy najczęściej dzieci rodzi się w tradycyjnych rodzinach, opartych na małżeństwie, i posiadających często więcej niż dwoje dzieci (taka sytuacja ma miejsce m.in. w Szwecji). Innymi słowy, ochrona małżeństwa kreuje efekt pronatalistyczny.

Poniżej dokonuję oceny mechanizmów stanowienia prawa, które może oddziaływać na rodzinę, w tym zwłaszcza mechanizmu oceny skutków regulacji i wprowadzonego niedawno testu regulacyjnego. W kolejnej części opracowania przedstawiam propozycje modyfikacji tego systemu.

3. Ocena mechanizmów oceny skutków regulacji w przypadku aktów prawnych mogących oddziaływać na rodzinę

W ostatnich latach poczyniono znaczące postępy we wdrażaniu metodologii oceny skutków regulacji (OSR) w procesie stanowienia prawa. Każda propozycja legislacyjna

²³ Okólski M., *Demograficzne przesłanki zmian w liczbie urodzeń w Polsce*, ekspertyza dla MPiPS, 2005

musi zawierać OSR, przygotowywany przez wnioskodawcę (zwykle odpowiednie ministerstwo), który dołączany jest wraz z założeniami do projektu ustawy. Dokument ten trafia następnie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), gdzie szczegółowo oceniane są jakość i zakres OSR. W przypadku oceny negatywnej, potwierdzonej decyzją Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, wnioskodawca musi wnieść w dokumencie odpowiednie zmiany. Równolegle projekt ustawy/rozporządzenia sprawdzany jest pod kątem legislacyjnym przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL). W 2009 r. wprowadzono obowiązek przygotowywania propozycji założeń projektów ustaw przez poszczególne ministerstwa i dopiero na podstawie tych założeń Rządowe Centrum Legislacji ma przygotowywać akty prawne²⁴. To ważna i pozytywna zmiana, gdyż może spowodować większą koncentrację ministerstw na istocie przygotowywanych aktów prawnych, a nie wyłącznie na kwestiach legislacyjnych i formalnych. Co więcej, w budżecie zadaniowym państwa na 2012 r. jest wskaźnik opisujący udział ustaw opracowywanych przez RCL w oparciu o założenia przygotowane przez wnioskodawców. Niestety w projekcie budżetu na 2013 r. tego miernika już nie ma. Pod koniec 2011 r. mechanizm OSR uzupełniono, wprowadzając tzw. test regulacyjny, a więc obowiązek wypełnienia krótkiego formularza podsumowującego wiedzę projektodawcy na danym etapie procesu Oceny Skutków Regulacji. Zawiera on pytania o to, jaki problem jest rozwiązywany, w jaki sposób i jaki efekt jest oczekiwany. Test opiera się na analizie kosztów i korzyści – wymaga wpisania kluczowych liczb opisujących znaczenie i skutki projektu, a także szacunku obciążeń regulacyjnych. Istotnym elementem testu jest zobowiązanie wnioskodawcy do odniesienia się do doświadczeń międzynarodowych, a także przedstawienie systemu ewaluacji działania regulacji i odpowiednich mierników. Wprowadzenie testu oceniam pozytywnie, chociaż problemem jest to, że niektóre ustawy, zwykle priorytetowe dla rządu ze względów politycznych, przez filtr testu regulacyjnego nie przechodzą. Miało to miejsce, m.in. z tzw. ustawą żłobkową. Pozytywne natomiast jest to, że cały proces przygotowywania regulacji na poziomie rządu jest coraz bardziej transparenty, dostępny

²⁴ Zob. uchwała nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. w sprawie modyfikacji Regulaminu pracy Rady Ministrów

na odpowiedniej stronie internetowej²⁵. Pozwala to poszczególnym interesariuszom na udział w debacie publicznej już na bardzo wczesnym etapie prac legislacyjnych.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy OSR, to zwykle dotyczy on wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w mniejszym stopniu na jednostki samorządu terytorialnego, natomiast projektodawcy ustaw często nie radzą sobie z oszacowaniem skutków regulacji dla konsumentów, przedsiębiorców, itp. Wynika to w dużej mierze ze słabego zaplecza analitycznego ministerstw sektorowych, których urzędnicy nie tylko nie potrafią samodzielnie wykonywać szacunków odpowiednich modeli (np. tzw. policzalnych modeli równowagi ogólnej), czy też analiz kontrfaktycznych, ale również nie są w stanie zlecać tego rodzaju analiz na zewnątrz ani podejmować wspólnych przedsięwzięć badawczych z naukowcami. Pod tym względem ministerstwa są jednak zróżnicowane – silne zaplecze analityczne dosyć efektywnie funkcjonuje w KPRM, Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, natomiast zdecydowanie słabiej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, o czym świadczy analiza jakości przygotowywanych przez te podmioty OSR. Wróćmy jednak do samych OSR i uwzględnianych w nich obszarów. W przypadku projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (projekt z 8 listopada 2012 r.), OSR składa się z:

- określenia zakresu podmiotowego regulacji;
- opisu procesu konsultacji społecznych;
- analizy wpływu regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego;
- przedstawienia wpływu regulacji na rynek pracy;
- szacunku wpływu regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw;
- analizy wpływu regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Najbardziej szczegółowo opisano wpływ regulacji na sytuację sektora finansów publicznych, natomiast szacunek jej oddziaływania na rynek pracy to jedynie pół strony tekstu. Ocena skutków regulacji tego aktu nie zawiera refleksji o jego wpływie na

²⁵ Dokumenty dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego na etapie prac rządowych dostępne są na stronie: www.legislacja.gov.pl.

rodzinę, czy też sytuację dzieci, a przecież regulacja te będzie na rodzinę i dzieci oddziaływała w sposób bezpośredni i zdecydowany. W teście OSR praktycznie nie występują słowa ‘dziecko’ i ‘rodzina’. Dobitnie pokazuje to tzw. chmura słów dla tego korpusu tekstu – im dane słowo częściej występuje, tym na poniższym rysunku jest większe (zob. Wykres 2).

Wykres 2. Chmura słów dla tekstu OSR w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (projekt z 8 listopada 2012 r.)



Źródło: Opracowanie własne

Widać tutaj wyraźnie, że autorzy OSR nie odnieśli się wcale do wpływu przedmiotowej regulacji na dobrostan dziecka. To zresztą nie przypadek, gdyż jednym z deficytów polskiej debaty publicznej nad polityką rodzinną jest brak jakichkolwiek odniesień do dobra dziecka. To samo miało miejsce w przypadku dyskusji o obniżeniu wieku szkolnego – dobro dziecka nie było przedmiotem refleksji autorów propozycji rządowych. Taki stan rzeczy wynika w dużej mierze z konstrukcji pytań zawartych w OSR oraz zapisów w teście regulacyjnym. Pozycja 9. testu, bezpośrednio wskazująca szacunki wpływu regulacji na określone grupy społeczne, rodziny nie zawiera.

Tabela 2. Pozycja 9. testu regulacyjnego.

9. Koszty i korzyści społeczne

Grupa społeczna	Liczebność grupy	Korzyści (finansowe)	Koszty (finansowe)
Małe i średnie przedsiębiorstwa			
Pozostałe przedsiębiorstwa			
Obywatele			
Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)			
Koszty i korzyści pozafinansowe:			

Źródło: Formularz testu regulacyjnego (dokument KPRM, opracowany przez Radę Gospodarczą)

Co prawda, pojawia się w formularzu pozycja ‘Inne grupy (np. rolnicy, górnicy, itp.)’, ale MPiPS w swojej praktyce nie umieszcza tam rodziny ani dzieci. OSR projektów ustaw wychodzących z MPiPS zwykle nie zawierają szacunku wpływu regulacji na dobrostan rodzin i dzieci. Tym bardziej to dziwi, gdyż we wstępach do OSR często ‘dziecko’ i ‘rodzina’ się pojawiają. Zapisy w tym punkcie w projektach ustaw opracowywanych przez to ministerstwo prezentuje Tabela 3.

Tabela 3. Analiza treści OSR wybranych ustaw projektowanych w MPiPS pod kątem uwzględnienia w nich interesów dzieci i rodzin

Dokument	Zapis w punkcie OSR, odnoszącym się do wskazania podmiotów, na które dana regulacja będzie oddziaływała	Liczba słów ‘dziecko’ w OSR	Liczba słów ‘rodzina’ w OSR
Ustawa o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (projekt z 2 listopada 2012 r.)	Projektowana ustawa będzie oddziaływać na gminy oraz podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, podmioty zatrudniające dziennego opiekuna, a także na rodziców, opiekunów prawnych, rodziców zastępczych, osoby prowadzące rodzinne domy dziecka oraz ich dzieci mające zostać objęte opieką w żłobku, klubie dziecięcym albo przez dziennego opiekuna oraz na rodziców zatrudniających nianie.	7	0

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (projekt z 11 września 2012 r.)	Niniejsza regulacja będzie miała wpływ na podmioty tworzące żłobki lub kluby dziecięce, a także na jednostki straży pożarnej i inspekcji sanitarnych.	0	0
Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z 26 lipca 2012 r.)	Projektowane rozwiązania dotyczą organów administracji publicznej realizujących zadania w zakresie świadczeń rodzinnych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Ponadto projekt dotyczy osób uprawnionych do pobierania świadczeń na podstawie tej ustawy.	1	0
Ustawa o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (projekt z 12 marca 2012 r.)	Projektowane rozwiązania dotyczą: - podmiotów realizujących zadania wynikające z ustawy w zakresie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka, - świadczeniobiorców uprawnionych do jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka na podstawie ustawy.	8*	8
OSR w uzasadnieniu „Założeń do projektu ustawy o formach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3”, które zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 30 marca 2010 r.	Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa Rozwiązania ustawy będą skierowane do: 1) dzieci od 20. tygodnia życia do 3 lat, a w wyjątkowych przypadkach do 4 lat, 2) rodziców chcących podjąć pracę, 3) osób wykonujących usługi opiekuńcze w poszczególnych formach opieki, 4) samorządu gminy, który będzie tworzył, kontrolował i wspierał, a także przekształcał placówki opieki nad dziećmi oraz zawierał umowy z osobami fizycznymi chcącymi sprawować opiekę w formie opiekunki albo opiekuna dziennego; będzie również prowadził rejestr żłobków i klubów dziecięcych, wykaz dziennych opiekunów,	18**	6

	5) ministra właściwego do spraw rodziny – będzie on określał standardy szkoleń oraz warunki lokalowe i sanitarne, w których prowadzone będą żłobki lub kluby dziecięce, będzie również monitorował wykonywanie w kraju, w formach określonych w projektowanej ustawie, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.		
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

* Siedem wystąpień słowa ‘dziecko’ związane jest z wyrażeniem ‘z tytułu urodzenia się dziecka’.

** Słowo ‘dziecko’ występuje wyłącznie w kontekście wyrażen typu ‘koszt pobytu dziecka’, itp.

Źródło: Opracowanie własne

Powyższe zestawienie nie wymaga komentarza: kwestia dobra rodziny i dziecka w ocenie skutków regulacji wychodzących z MPiPS nie występuje. Co więcej, nie odnajdujemy również jakiegokolwiek refleksji legislatora nad potencjalnym wpływem przyjmowanych regulacji na stabilność rodziny. Nie ma też analizy kosztów pozafinansowych opracowywanych regulacji. Niestety podobnie przedstawia się sytuacja, gdy odniesiemy się do stopnia uwzględnienia problematyki rodzinnej w budżecie zadaniowym (dalej: BZ). I tak, w BZ na 2013 r. rząd proponuje jedynie dwa wskaźniki odnoszące się bezpośrednio do tej problematyki (w ramach pozycji 13.4 W), tj.: wysokość wydatków budżetu państwa na dziecko w wieku do ukończenia 24. roku życia (wartość bazowa 942 zł dla 2012 r.) oraz liczba osób korzystających z różnych form pomocy w ramach systemu wspierania rodziny w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców w województwie (w %) (wartość bazowa 7,4% dla 2012 r.). Jedyne miejsce, gdzie jeszcze w BZ można byłoby się spodziewać odniesień do jakości życia dzieci to kategoria 16.5. Ochrona Praw Obywatelskich, Praw Dziecka i Praw Pacjenta, ale jedyny wskaźnik tam występujący to (cytuje): „Liczba spraw rozpatrzonych przez Rzecznika Praw Dziecka w stosunku do ogólnej liczby spraw (w %)”. Jeszcze bardziej dziwi jego wartość docelowa na 2013 r. (75%), czyli już teraz zakłada się, iż ¼ spraw pozostanie bez rozpatrzenia. Niestety więc również w BZ brak jest jakichkolwiek wskaźników bezpośrednio opisujących warunki życia dzieci – przecież można byłoby zawrzeć w nim m.in. miernik opisujący odsetek dzieci żyjących w ubóstwie. Mamy więc taką sytuację, że budżet państwa wydaje środki na przeciwdziałanie ubóstwu dzieci, ale jednocześnie nie monitoruje efektów tych działań. To samo podkreślałem w moim raporcie o BZ z 2011 r., gdzie wskazywałem na wypowiedzi wysokich rangą urzędników

państwowych, którzy mówili wprost, że na pierwszym miejscu jest wydatkowanie środków finansowych, a dopiero na dalszym planie realizowanie celów interwencji²⁶.

Biorąc pod uwagę wykonane już przez instytucje rządowe prace nad zwiększeniem roli oceny skutków regulacji, jak też jednak pewne prace techniczne nad BZ, można zaproponować kilka pragmatycznych modyfikacji obecnego systemu legislacyjnego w ten sposób, aby w większym stopniu brał on pod uwagę interesy rodzin i dzieci. Tego rodzaju propozycje przedstawiam poniżej.

Propozycje modyfikacji systemu oceny skutków regulacji i innych elementów procesu legislacyjnego w celu ochrony i promocji rodziny

W przedstawionym powyżej przeglądzie badań opisałem pozytywny wpływ rodziny opartej na małżeństwie formalnie zawartym na dobrostan dzieci i jakość kapitału ludzkiego. Zazaczyłem też, że ochrona przez państwo stabilności rodziny, m.in. przez regulacje tworzące system bodźców sprzyjających zawieraniu małżeństw i zwiększających ekonomiczne koszty rozwodu, jest wyjątkowo skuteczną polityką przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom społecznym. Implikuje to konieczność badania przez legislatora projektów regulacji pod kątem tworzonych przez nie bodźców do zawierania/rozwiązywania małżeństw i przeciwdziałania (stymulowania) rozwodom. W tym celu postuluję przechodzenie do polityki opartej na dowodach i biorącej pod uwagę profesjonalne analizy naukowe i doświadczenia innych krajów. Konieczne jest jednak równoległe zwiększanie świadomości wśród polityków, iż taka reorientacja interwencji publicznych jest właściwa i leżąca również w ich interesie (*receptive political environment*). Dlatego poniższe rekomendacje nie odnoszą się tylko do rządu, ale również do procedowania na forum parlamentu. Ze względu na zakres przedmiotowy niniejszej ekspertyzy ograniczam się przede wszystkim do kwestii szeroko rozumianej polityki rodzinnej, chociaż wiele z tych rekomendacji ma charakter ogólny, tj. odnoszący się również do innych obszarów aktywności prawodawczej. Proponuję więc co następuje:

1. Poprawę jakości OSR poprzez dalsze wzmocnienie roli KRPM w ich recenzowaniu, ale również stworzenie systemu kontroli ich jakości w obrębie każdego z ministerstw.

²⁶ Hardt Ł., de Jong M. (2011), *op. cit.*; zob. też raport NIK z 2012 r. o systemie wdrażania budżetu zadaniowego

Uważam również, że pytania stawiane w OSR powinny mieć z jednej strony charakter ogólny i horyzontalny (np. w przypadku każdej regulacji należy pytać o jej wpływ na sektor finansów publicznych), ale również powinny być one specyficzne dla poszczególnych ministerstw. Proponuję, aby w przypadku propozycji aktów prawnych wychodzących z MPiPS zobowiązać to ministerstwo do zawarcia w OSR następujących pytań: Jaki będzie wpływ planowanej regulacji na sytuację dochodową rodziny, jej stabilność (czy proponowany przepis nie stanowi bodźców do fikcyjnych rozwodów) oraz możliwość sprawowania przez rodziców bezpośredniej opieki nad dzieckiem? Ponadto konieczne jest uwzględnienie interesów dziecka i zadanie następującego pytania: Jak planowana regulacja będzie wpływała na kondycję psychofizyczną dziecka²⁷? W przypadku aktów prawnych wychodzących z innych ministerstw proponuję, aby rolą KPRM było sprawdzanie, czy istnieje (potencjalna) możliwość ich oddziaływania na sytuację rodzin i dzieci. Jeśli miałyby to miejsce, to KPRM powinna zobowiązywać projektodawcę tego rodzaju przepisów do uwzględnienia w OSR dwóch zaproponowanych powyżej pytań.

2. Uważam wprowadzenie testu regulacyjnego za krok we właściwym kierunku, ale proponuję, aby było to narzędzie bardziej elastyczne. I tak, w przypadku MPiPS w pozycji dziewiątej testu proponuję dodać wymóg analizy wpływu danej regulacji na rodzinę i sytuację dzieci.

3. W celu przechodzenia do prowadzenia polityki opartej na dowodach proponuję, aby w każdym OSR podawać co najmniej trzy przykłady rozwiązania problemu, do którego odnosi się regulacja, w innych krajach. Ponadto, autorzy OSR powinni wymienić co najmniej trzy pozycje literaturowe, z których korzystali przygotowując dany OSR. To samo w przypadku testu regulacyjnego – jego pytanie 14 (Jak problem rozwiązano w innych krajach OECD/UE? /dobre praktyki/) proponuję uzupełnić i dodać: Z jakich opracowań naukowych/analizywnych korzystano przygotowując regulację i szacując jej skutki?

4. Zwiększenie kompetencji i zdolności Biura Analiz Sejmowych (BAS) i odpowiednio zaplecza analitycznego Senatu RP do recenzowania OSR zawartych w projektach ustaw

²⁷ Ostateczna wersja tego pytania do uzgodnienia z terapeutami i psychologami rozwojowymi.

przedkładanych przez rząd. W sytuacji wpłynięcia danej ustawy do parlamentu powinna być analizowana nie tylko jej konstytucyjność, ale również oceniana jakość dołączonego do niej OSR. W przypadku oceny negatywnej, dokonywanej przez biuro analiz któreś z izb, rząd powinien zostać zobowiązany do dokonania poprawek. W tym celu korzystne byłoby wypracowanie zasad ścisłej współpracy pomiędzy tymi biurami analiz a odpowiednimi zespołami w KPRM. Do dyskusji pozostaje, na ile negatywna opinia któregoś z tych biur powinna wstrzymywać prace legislacyjne.

5. W związku ze znaczeniem polityki na rzecz rodziny proponuję przeprowadzenie przeglądu regulacji oddziałujących na rodzinę. Badanie takie pozwoliłoby określić możliwe obszary interwencji, a więc wychwycić te regulacje, które rodzinę dyskryminują i utrudniają jej funkcjonowanie. Analiza powinna zostać przeprowadzona przez podmiot od rządu niezależny i powinna być wykonana do połowy 2013 r. (np. przez instytucję wyłonioną w przetargu przez MPiPS). Proponuję też, aby tego rodzaju przegląd był następnie systematycznie przeprowadzany co dwa lata²⁸. Jednocześnie rząd powinien zostać zobowiązany do bieżącego monitorowania sytuacji rodziny poprzez wzbogacenie zbioru mierników odnoszących się do tego obszaru w budżecie zadaniowym. Senat RP powinien też wskazywać na konieczność wzmocnienia BZ i uczynienia go realnym narzędziem zarządzania państwem. Odpowiednie rekomendacje w tym zakresie przedstawione są w moim raporcie z 2011 r.²⁹

6. W krótkim okresie rolą Senatu RP powinno być wskazywanie na konkretne regulacje dyskryminujące rodzinę opartą na małżeństwie formalnie zawartym. Wg ankietowanych najważniejsze są tutaj dwie kwestie, tj. dyskryminowanie rodzin pełnych w dostępie do przedszkoli oraz preferencje podatkowe dla „samotnych” rodziców³⁰. Używam tutaj

²⁸ O mechanizmie przeglądów regulacyjnych w interesujący sposób pisze Dobrowolski P., *Raport regulacyjny – upublicznienie bilansu kosztów i korzyści prawa*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2006.

²⁹ Dostępny na stronie www.ey.com/PL/pl/Industries/Government---Public-Sector/Raport-Budzet-zadaniowy-zzalacznikami.

³⁰ Inne kwestie podnoszone przez ankietowanych w badaniu sondażowym towarzyszącym tej ekspertyzie, w kolejności wg częstotliwości ich występowania w wypowiedziach ankietowanych, to m.in.: wysoka stawka VAT na artykuły dziecięce, brak powszechnych kart dużej rodziny, nauka na zmiany w szkołach, niedostosowanie szkół do potrzeb dzieci najmłodszych, wysokie ceny podręczników i brak możliwości przekazywania ich kolejnym dzieciom w rodzinie, a także brak mechanizmów bezpośredniego wpierania rodzin wielodzietnych – w tym kontekście często padały stwierdzenia w rodzaju (cytuje): „Generalnie [problemem jest] ogromny koszt finansowy związany z wychowaniem i wykształceniem dzieci jakie

cudzysłowu, gdyż są to zwykle fikcyjnie samotni rodzice. Co więcej, w wypowiedziach ankietowanych dominuje perspektywa dziecka i wypowiadający się budują swoje opinie w sposób racjonalny i analizują wpływ określonych regulacji właśnie na dobrostan dziecka – w ich opiniach najczęstszym słowem jest ‘dziecko’. Zadaniem Senatu RP powinno być doprowadzenie do zmiany przepisów dyskryminujących rodziny pełne, tj. zlikwidowania preferencji dla rodziców samotnie wychowujących dzieci w dostępie do przedszkola, a także możliwość wspólnego z dziećmi rozliczenia podatkowego w przypadku rodzin pełnych (obecnie z tego przywileju korzystają rodzice „samotni”). Generalną zasadą wszelkich regulacji wspierających rodzinę powinno być dawanie preferencji tym, którzy dzieci mają i opierają swój związek na małżeństwie formalnie zawartym. Nie oznacza to oczywiście, iż należy wycofać instrumenty wsparcia dla osób rzeczywiście samotnie wychowujących dzieci. Rodziny te powinny nadal być podmiotem zainteresowania państwa, ale wsparcie dla nich nie może oznaczać jednoczesnej dyskryminacji rodzin pełnych. Kwestie te wymagają dalszej analizy i wychodzą poza zakres niniejszego opracowania.

W debacie publicznej o polityce rodzinnej często podnosi się argumenty, iż jest to polityka niezmiernie kosztowna i mało skuteczna, a jej efektywność mierzy się bezpośrednim wpływem na poziom urodzeń. Jest to przekonanie błędne. Po pierwsze, polityka rodzinna nie może ograniczać się wyłącznie do polityki pronatalistycznej. Po drugie, polityka rodzinna musi oznaczać ochronę rodziny, a zwłaszcza jej fundamentu, tj. związku małżeńskiego rodziców. Po trzecie, tak rozumiana polityka rodzinna może mieć pozytywny wpływ na stopę urodzeń – żyjący w małżeństwie zwykle mają więcej dzieci niż konkubinaty. Po czwarte, polityka regulacyjna na rzecz rodziny, a więc stwarzanie poprzez system prawny bodźców do zawierania małżeństw i utrudniająca rozwody, nie tylko nie jest z natury kosztowna (zmianie muszą ulec regulacje), ale państwo będzie na niej zyskiwało poprzez eliminację niekorzystnych (i kosztownych) zjawisk społecznych będących wynikiem rozwodów. Warto więc angażować się w tworzenie takiego systemu

ponosimy dla Państwa. Tymczasem pary, które nie zdecydowały się na rodzicielstwo, żyją dostatnio, czekając na emerytury wypracowywane przez nasze dzieci”.

regulacyjnego, a zwłaszcza tak przebudowywać system stanowienia prawa i oceny skutków regulacji, aby wychodzące z niego akty prawne rodzinę chroniły i doceniały jej ekonomiczną wartość.

Dr Łukasz Hardt jest ekspertem Instytutu Sobieskiego i wykładowcą na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.