

Przeгляд wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach

Wnioski i rekomendacje

Warszawa, listopad 2015 r.

Wprowadzenie

Głównym celem przeglądu wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na wspieranie rodzin o niskich dochodach.

Przeoglądem objęto dwa główne filary wsparcia, których konstrukcja prawna określona została odpowiednio:

- w zakresie filara 1: świadczenia rodzinne – w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,
- w zakresie filara 2: pomoc społeczna – w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Dodatkowo przeglądem objęto rozwiązania podatkowe, które również zapewniają wsparcie rodzinom o niskich dochodach, m.in. poprzez ulgi na dzieci oraz zróżnicowaną (obniżoną) stawkę VAT.

Był to przegląd pilotażowy. W skład grupy roboczej wchodził przedstawiciel Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a także eksperci z Banku Światowego. Należy podkreślić rolę Banku Światowego w pracach nad przeglądem. Eksperti Banku, posiadający ogromne doświadczenie w podobnych analizach, w znaczący sposób przyczynili się do powstania raportu podsumowującego przegląd.

Przeгляд miał charakter przeglądu strategicznego. Oznacza to, że jego celem było zidentyfikowanie rozwiązań najefektywniejszych oraz tych o najniższej efektywności. Zmniejszenie wydatków na najmniej efektywne rozwiązania lub ich ograniczenie pozwala wygospodarować środki na ewentualne nowe propozycje lub przesunąć istniejące zasoby z rozwiązań mniej efektywnych do rozwiązań o najwyższej skuteczności. Celem przeglądu nie było zatem poszukiwanie oszczędności w badanym obszarze, a wskazanie możliwości zwiększenia efektywności wydatków, przy zachowaniu tego samego poziomu wydatków.

W przeglądzie badano, w jaki sposób istniejące rozwiązania wpisują się w realizację celów polityki wsparcia rodzin o niskich dochodach. Zasadnicze cele programów pomocy społecznej to:

- walka z ubóstwem i ograniczenie ryzyka ubóstwa,
- budowa kapitału ludzkiego,
- wsparcie rodzin w opiece nad niepełnosprawnymi.

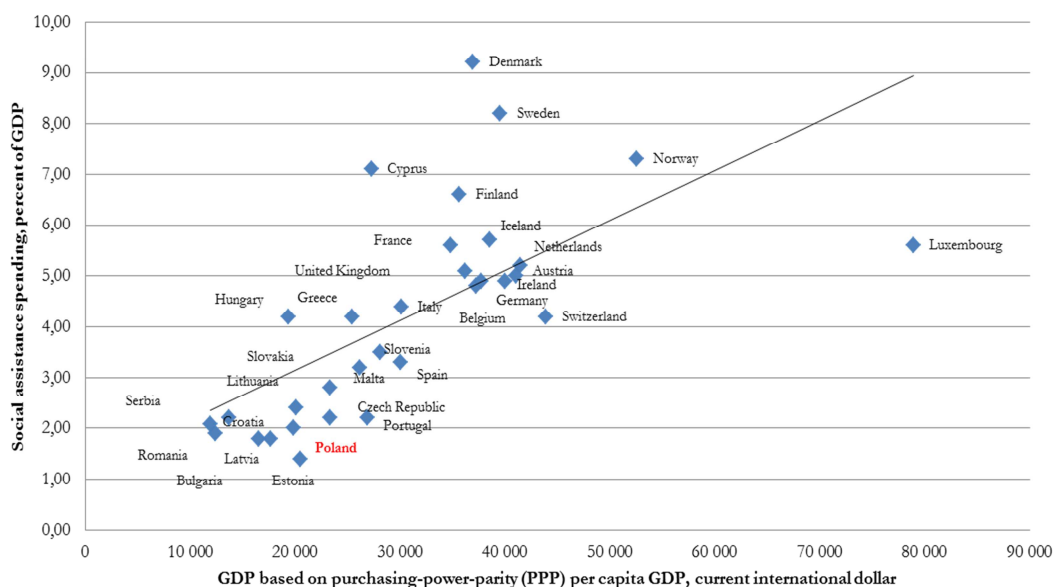
Polityka wsparcia rodzin o niskich dochodach jest realizowana poprzez wypłatę różnych świadczeń. Katalog tych świadczeń jest bardzo obszerny, co stanowi cechę charakterystyczną polskiego systemu wsparcia. W trakcie przeglądu należało zatem zbadać, do jakich grup społecznych trafiają omawiane świadczenia (transfery środków pieniężnych) i czy spełniają

rolę, jaka została im przypisana w momencie wprowadzenia do systemu prawnego. W związku z tym funkcjonujące rozwiązania zostały zbadane pod kątem:

- znaczenia – czy kwestia jest ważna społecznie i czy wpisuje się w priorytety polityki rządu;
- skuteczności – czy rozwiązanie osiąga cele, dla których zostało wprowadzone, tzn. czy trafia tylko do właściwych grup, w tym przypadku do osób o niskich dochodach, czy też trafia do wszystkich grup. Czy osoby potencjalnie uprawnione korzystają z pomocy;
- wydajności – minimalizacja kosztów obsługi programu, racjonalizacja procesów;
- spójności polityki – czy rozwiązania nie dublują się, czy mają spójne cele.

Istotną kwestią oceny działania polityki jest wyznaczenie właściwego punktu odniesienia (benchmarku). W przypadku polityki społecznej trudno porównywać funkcjonujące rozwiązania do rozwiązań rynkowych. Z tego względu porównane zostały wydatki na szeroko rozumianą pomoc społeczną w Polsce z wydatkami innych krajów Unii Europejskiej, co zostało przedstawione na poniższym wykresie.

Wydatki na pomoc społeczną w krajach UE w 2011 r.



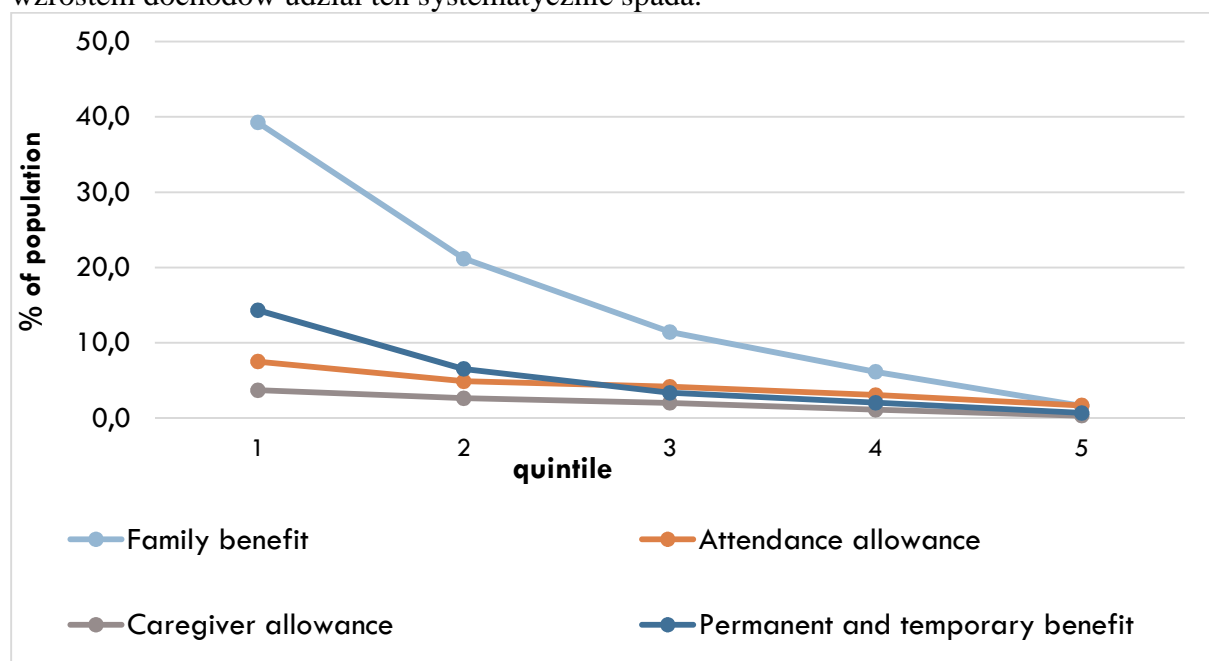
Wykres 1. Źródło: Bank Światowy na podstawie danych ESSPROS 2011

Wnioski

Wyniki przeprowadzonego przeglądu wskazują, że świadczenia rodzinne i świadczenia z pomocy społecznej są efektywne, skierowane do właściwych grup społecznych oraz że osiągają cele, dla których zostały zaprojektowane.

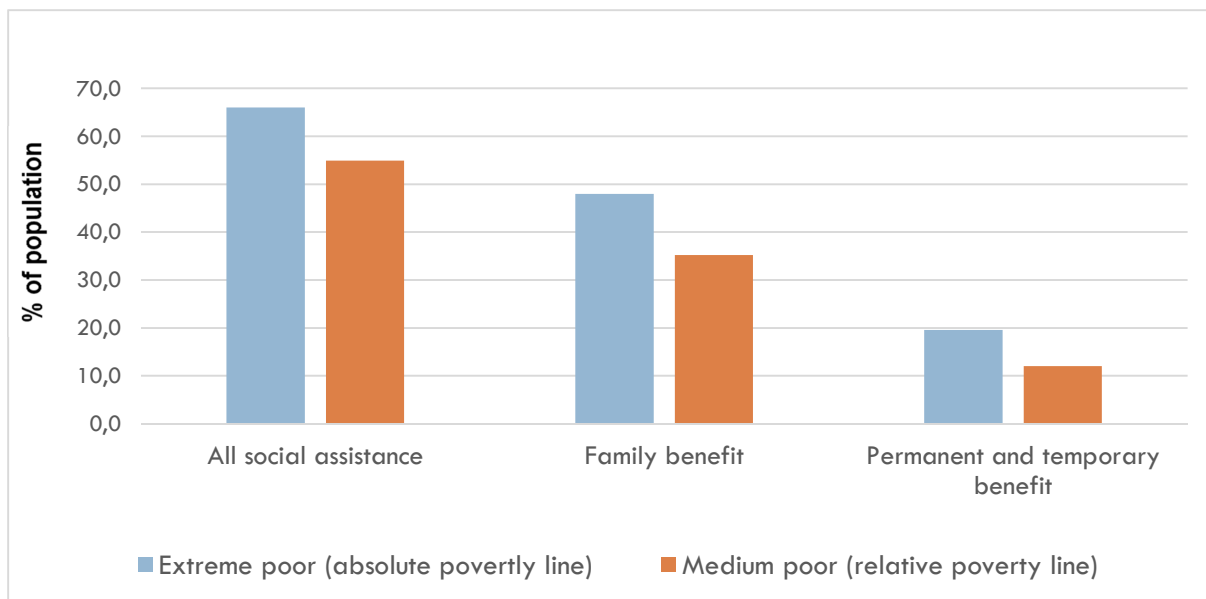
Potwierdza to wykres 2, który ilustruje procentowy udział osób (w ramach poszczególnych kwintyli dochodowych) korzystających ze wsparcia w formie transferów gotówkowych.

W największym stopniu ze wsparcia korzystają osoby o najniższych dochodach. Wraz ze wzrostem dochodów udział ten systematycznie spada.



Wykres 2. Źródło: Bank Światowy

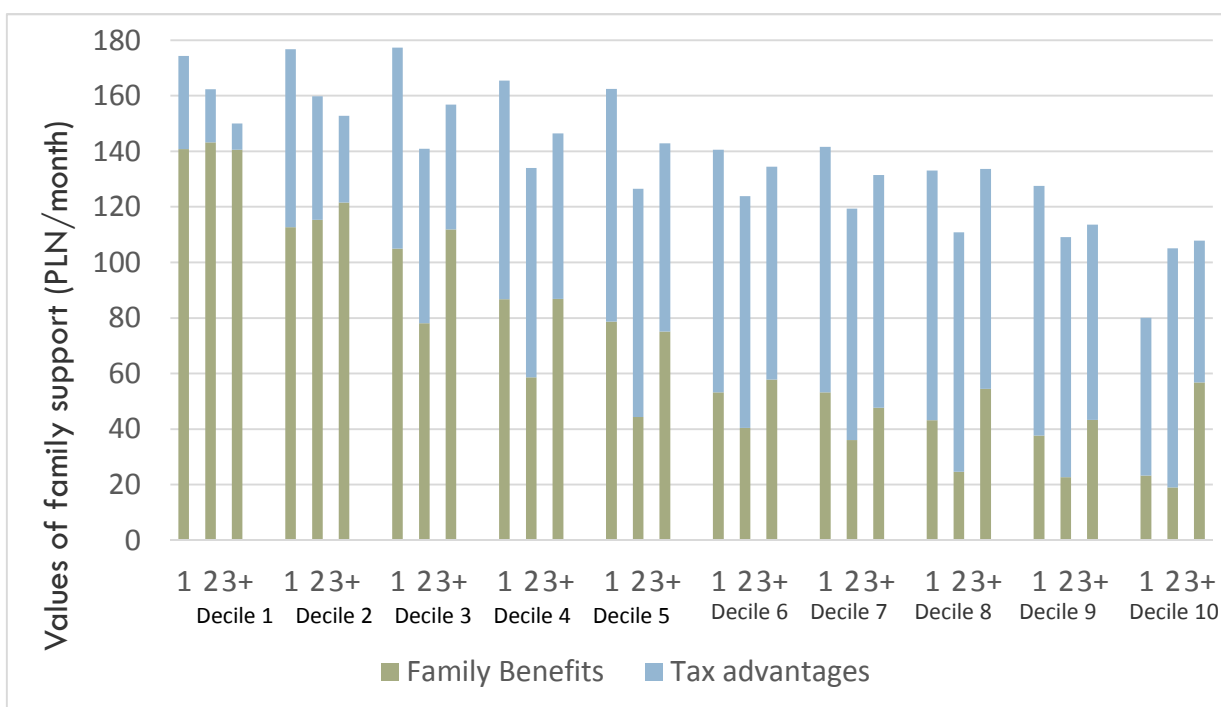
Jednocześnie wymaga zwrócenia uwagi, że system pomocy społecznej mógłby być bardziej skuteczny w redukcji ubóstwa. Zauważony został bowiem niski udział wśród świadczeniobiorców osób potencjalnie uprawnionych do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej – Wykres 3.



Wykres 3. Źródło: Bank Światowy

Systemy podatkowe, z punktu widzenia wsparcia rodzin o niskich dochodach, są mniej efektywne. Rozwiązania w zakresie ulgi podatkowej na dzieci miały charakter regresywny. W miarę wzrostu zamożności rodziny zmniejszeniu ulega kwota poboru świadczeń rodzinnych, a wzrasta wsparcie z tytułu ulgi podatkowej, co zostało przedstawione na wykresie 4.

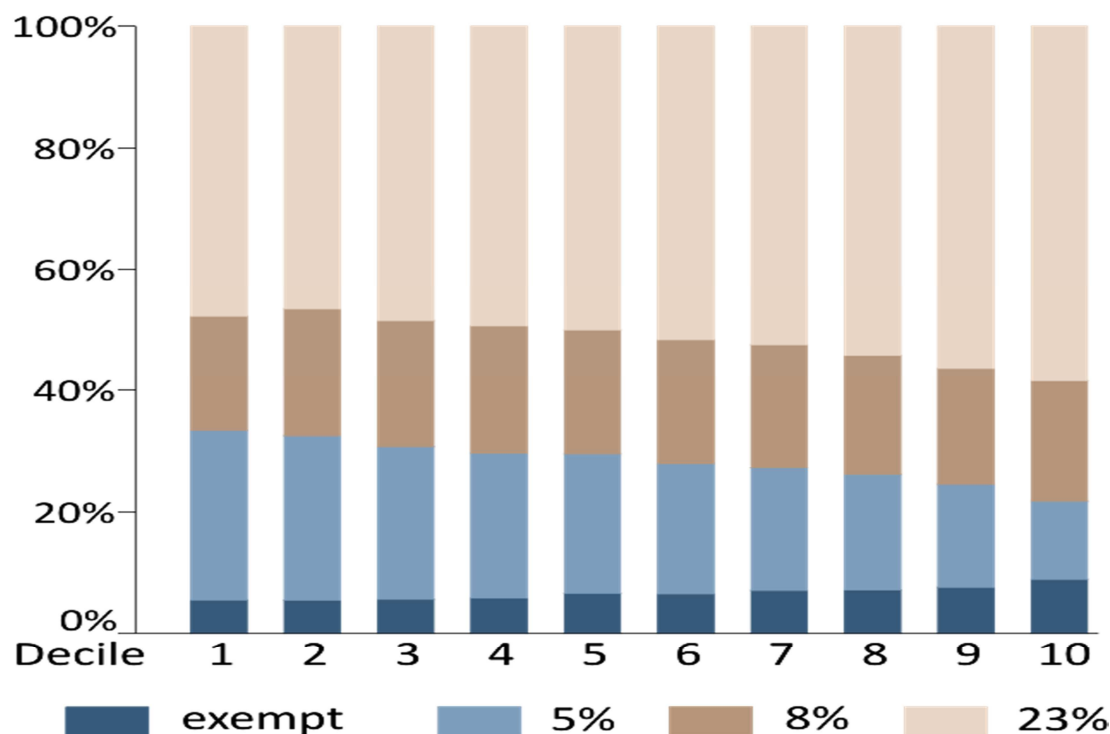
Średniomiesięczna wartość świadczeń rodzinnych i ulgi podatkowej na dzieci, zależnie od liczby dzieci w rodzinie i dochodu (decyle)



Wykres 4. Źródło: M. Myck

Jeśli chodzi o obniżoną stawkę VAT, to korzystają z niej zarówno osoby o niskich dochodach, jak i osoby z wyższych decyli dochodowych, do których pomoc ta nie była kierowana. Powoduje to zmniejszenie skuteczności tego rozwiązania i w znacznym stopniu przyczynia się do wzrostu kosztów całego systemu – Wykres 5.

Zróżnicowana stawka VAT a wydatki gospodarstw domowych



Wykres 5. Źródło: M. Myck

W trakcie przeglądu zostały wypracowane następujące rekomendacje:

- Należy dokonać analiz w celu wyjaśnienia niskiego udziału osób potencjalnie uprawnionych do świadczeń pomocy społecznej, a następnie podjąć działania mające na celu dotarcie ze wsparciem do większej liczby potrzebujących rodzin.
- Pomimo, że pomoc jest dobrze adresowana, to relatywnie niski poziom świadczeń nie pozwala na redukcję ubóstwa. Rozważenia wymaga ewentualne podniesienie wysokości świadczeń. Należy jednak podkreślić, że w ramach przeglądu nie był badany wpływ poziomu świadczeń na aktywność na rynku pracy.
- Pomoc powinna być kierowana w większym stopniu także do osób poniżej relatywnej granicy ubóstwa. Dotychczasowe działania skupiają się głównie na osobach, których dochody są poniżej lub nieco powyżej absolutnej granicy ubóstwa.

- Dotychczasowe rozwiązania mają na celu redukcję ubóstwa. Należałoby rozważyć wprowadzenie działań mających na celu zmniejszenie ryzyka ubóstwa, czyli programów szybciej docierających do potrzebujących rodzin.

Wdrożenie powyższych rekomendacji może przyczynić się do zwiększenia skuteczności polityki wsparcia rodzin o niskich dochodach.

Zgodnie z zasadą przeglądów strategicznych jednocześnie wskazane zostały obszary, z których możliwa jest realokacja środków.

- Uproszczenie procedur przyznawania świadczeń mogłoby podnieść efektywność działania i obsługi systemu (koszty administracyjne). W przeglądzie nie były badane koszty administracyjne funkcjonowania systemu. Zasadne byłoby przeprowadzenie takiej analizy.
- Kontynuowanie dalszych zmian w systemach podatkowych (i składkach na ubezpieczenia społeczne), które pozwoliłyby na zwiększenie progresywności obciążeń podatkowych, a także redukcję korzyści płynących do rodzin o najwyższych dochodach. Ponadto np. wprowadzenie jednolitej stawki VAT mogłoby przyczynić się do stworzenia możliwości sfinansowania efektywniejszego wsparcia rodzin o niskich dochodach.

Należy podkreślić, że wnioski z przeglądu zostały sformułowane na podstawie obszernych analiz ilościowych. Analizy zależą od dostępności danych, co ma ogromne znaczenie m.in. w przypadku rozwiązań podatkowych. Ze względu na roczne rozliczenie podatków, dane za 2015 r., w którym funkcjonują już nowe rozwiązania, dostępne będą dopiero po złożeniu deklaracji podatkowych w 2016 r. W związku z powyższym przeprowadzone analizy bazowały na dostępnych danych, w ramach rozwiązań prawnych, które miały swoje odzwierciedlenie w dostępnych statystykach.

W trakcie prac nad przeglądem zostało wprowadzonych wiele zmian w omawianym obszarze. Działania te wpisują się w wypracowane wnioski i rekomendacje. Są to:

- Wzrost kryteriów dochodowych oraz niektórych świadczeń w pomocy społecznej (od 1 października 2015 r.) oraz w ramach świadczeń rodzinnych (od 1 listopada 2015 r.), które, stosownie do zapisów ustawowych, poddawane są weryfikacji co 3 lata. Nowe kryteria będą miały wpływ z jednej strony na objęcie wsparciem większej grupy osób i rodzin o najniższych dochodach, z drugiej strony na transfer wyższych świadczeń także do osób korzystających z pomocy już dzisiaj.
- Wprowadzenie od 1 stycznia 2016 r. nowych zasad ustalania wysokości przysługujących zasiłków rodzinnych w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, tzw. mechanizm „złotówka za złotówkę”.

- Wprowadzenie od 1 stycznia 2016 r. nowego świadczenia rodzinnego – świadczenia rodzicielskiego w wysokości 1000 zł. Będzie ono przysługiwać rodzicom, którzy z powodu swojej sytuacji zawodowej nie mogą skorzystać z zasiłku macierzyńskiego lub uposażenia macierzyńskiego.
- Wprowadzenie od 1 stycznia 2016 r. zmian w zakresie informatyzacji zadań związanych z realizacją ustawy o świadczeniach rodzinnych i pomocy osobom uprawnionym do alimentów.
- Od 1 stycznia 2015 r. zostały wprowadzone nowe zasady w tzw. uldze na dzieci, rozszerzające zasady przyznawania ulg podatkowych na dzieci. Z ulgi będą mogły skorzystać wszystkie rodziny, w których przynajmniej jedno z rodziców płaci podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), nastąpiło też podwyższenie ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko o 20 proc. Dzięki nowym rozwiązaniom ulga na dzieci będzie miała bardziej progresywny charakter.