

Damian PUŚLECKI

Poznań

Polityka wsparcia rodziny czy stymulowanie wzrostu demograficznego w Programie Rodzina 500 plus

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania było określenie *ratio legis* Programu 500 plus w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W artykule podkreślono, że przez wiele lat trudno doszukać się skutecznych mechanizmów oddziaływania polityki prorodzinnej w Polsce. Ukazano prawne, ekonomiczne i systemowe przyczyny aktualnego kryzysu demograficznego. Opracowanie stanowi omówienie obowiązujących rozwiązań oraz analizę rzeczywistego celu nowo wprowadzonej regulacji prawnej. W konkluzji autor stwierdza, że podjęte prace legislacyjne to miłowy krok w zakresie polskiej polityki prorodzinnej, choć są to rozwiązania nie pozbawione wad. Program 500 plus należy potraktować wspomagająco, nie zaś jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej Polski.

Słowa kluczowe: Program Rodzina 500 plus, polityka prorodzinna, polityka demograficzna, wsparcie Państwa w wychowywaniu dzieci

Wprowadzenie

Przy braku skutecznej polityki prorodzinnej w efekcie zmian demograficznych przyrost naturalny w Polsce drastycznie się obniżył w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, a nawet innych państw świata. Według najnowszych danych określających przyrost naturalny, Polska znajduje się na 203 miejscu na świecie. Do państw z najwyższym dodatnim przyrostem naturalnym w Europie, należy przede wszystkim San Marino – 0,87%, (127 miejsce), Lichtenstein – 0,82% (134 pozycja na świecie), Hiszpania – 0,81% (135), Szwecja – 0,79% (140), Szwajcaria – 0,78% (141), Wielka Brytania – 0,54% (152), Francja – 0,45% (158), Holandia – 0,42% (161), Włochy – 0,30% (171), Dania – 0,22% (178) (The World of Factbook 2015).

Poza tymi wymienionymi powyżej istnieją jednak w Europie państwa, które mają ujemny przyrost naturalny. Jest wśród nich Rosja – 0,03% (200), Polska – 0,11% (203), Niemcy – 0,18% (212), Ukraina – 0,65% (226), Estonia – 0,68% (228) i Bułgaria – 0,83% (229). Największe przyrosty naturalne występują aktualnie w państwach na kontynencie afrykańskim, a najmniejsze w Europie i Ameryce Północnej. Poważna sytuacja panuje w tej materii na Ukrainie, która w sporządzonym wykazie obejmującym 233 państwa zajmuje 226 pozycję na świecie i jednocześnie ostatnią w Europie (Wawryniuk, 2014). Nie można jednak zapomnieć, że jest to rejon, na którym od blisko dwóch lat występuje konflikt zbrojny.

Podobnie jak w wielu krajach Europy Zachodniej sytuację demograficzną Polski cechuje spadek dzietności (wyrażający się niskim współczynnikiem dzietności) oraz wzrost przeciętnego trwania życia ludności. Oba te czynniki prowadzą nieuchronnie do zjawiska starzenia się polskiego społeczeństwa. Jednocześnie, obserwując obecną

i przewidywaną strukturę wieku populacji, należy spodziewać się większego spadku liczby ludności. Proces ten nasila się niewątpliwie w obliczu migracji zagranicznych. Rozwiązaniem powyższych problemów miało być m.in. wprowadzenie w Polsce świadczenia dla rodziców tzw. „becikowego”. Oprócz tego należy wskazać na inne próby legislacyjne, które skupiły się przede wszystkim na oddziaływaniu na strukturę dzisiejszych pracowników – wprowadzenie tzw. „rocznych urlopów macierzyńskich” czy przyznanie świadczeń macierzyńskich bezrobotnym, studentom oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych – nieubezpieczonych w ZUS (Puślecki, 2015). Wskazane powyżej działania w niewielkim stopniu przyczyniły się do polepszenia sytuacji demograficznej Polski. Od wielu lat można się spotkać ze stwierdzeniem, że polityka prorodzinna państwa zdaje się być jedynie grą pozorów. Przełomem w tej materii ma być ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy Państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. 2016, poz. 195) zwana przez rząd Programem Rodzina 500 plus.

Celem niniejszego opracowania jest określenie *ratio legis* (celu regulacji prawnej) Programu 500 plus w ustawie o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dla realizacji wskazanego powyżej celu konieczne było ukazanie prawnych, ekonomicznych i systemowych przyczyn aktualnego kryzysu demograficznego w Polsce. Analizie poddane zostały rozwiązania przyjęte w omawianym akcie prawnym ze szczególnym uwzględnieniem beneficjentów świadczenia wychowawczego. Rozważanych kwestii nie sposób rozpatrywać bez uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej i solidaryzmu społecznego. Wnioski przedstawione w artykule są także próbą odpowiedzi na pytanie postawione w tytule opracowania.

1. Przyczyny problemów demograficznych w Polsce

Przyczyny występujących obecnie w Polsce problemów demograficznych mają charakter społeczno-prawno-ekonomiczny. Współczynnik dzietności w naszym kraju spada systematycznie od 1989 r. Jednocześnie od 1997 r. przyjął wartości charakteryzujące zjawisko niskiej dzietności (poniżej 1,5), a od 2001 r. oscyluje wokół wartości 1,3. W 2014 r. współczynnik dzietności w Polsce wyniósł 1,29. Wartość współczynnika dzietności mniejsza od poziomu ok. 2,1 oznacza, że proces odtwarzania populacji kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń (Szukalski, 2009).

Dane ze Spisów Powszechnych 2002 (NSP 2002) i 2011 (NSP 2011) wskazują, że zmianie uległa struktura rodzin z dziećmi. Wzrósł udział rodzin z jednym dzieckiem (z 46,9% wg NSP 2002 do 53,3% wg NSP 2011), a spadł udział rodzin z dwojgiem (z 36,2% do 35,2%), trojgiem (z 11,8% do 8,6%), czworgiem i więcej dzieci (z 5,4% do 2,9%) w liczbie rodzin z dziećmi do 24. roku życia (GUS 2011).

Twórcy Programu 500 plus w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślili, że celem regulacji ma być przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Rodziny wychowujące potomstwo będą otrzymać nowe świadczenie wychowawcze. Świadczenie skierowane jest do rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia. Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci (Druk Sejmowy 216).

Warto w tym miejscu zauważyć, że Program Rodzina 500 plus, będący systemowym wsparciem polskich rodzin, adresowany jest także do rodzin zamieszkujących obszary wiejskie. W wielu państwach europejskich dzietność kobiet w miastach jest niższa niż na wsi. Z taką sytuacją mamy także do czynienia w Polsce. W miastach wskaźnik ten wynosi 1,18 na wsi, natomiast – 1,37. Oznacza to, że na każde 100 kobiet w wieku 15–49 lat, na wsi przypada 137 narodzonych dzieci, a w mieście tylko 118 (Waligórska, 2014). Należy zauważyć, że nie jest to znowu na tyle duża dysproporcja, żeby można tu było mówić o skrajności prezentowanych danych. Wielodzietność rodzin wiejskich nie jest dziś już tak powszechna jak w latach 50-tych. W rezultacie, o ile w okresie bezpośrednio powojennym odsetek dzieci czwartych i dalszych wynosił 20%, dziś równy jest jedynie 5% (Szukalski, 2011). W latach 1988–2011 średnia wielkość gospodarstwa domowego spadła z 3,1 do 2,8 osoby. Wyraźnie wzrósł odsetek gospodarstw jedno- i dwuosobowych, a spadł odsetek gospodarstw liczących trzy lub więcej osób. Wśród rodzin, pomiędzy rokiem 1988 a 2011 odnotowano istotny wzrost odsetka par bez dzieci (z 22,8% do 25,9%) oraz rodzin niepełnych (z 15,4% do 22,8%) (Boni, 2011; Kotowska, 2012).

Powyższe dane obrazują proces stałego spadku liczby narodzin w Polsce. Proces ten podobnie jak w innych krajach europejskich, związany jest przede wszystkim z takimi zjawiskami, jak: opóźnianie zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu dzieci, spadek częstości zawierania małżeństw i wzrost popularności związków nieformalnych, deinstytucjonalizacja i destabilizacja rodziny (przejawiające się rosnącą liczbą separacji i rozwodów) (Kotowska, 2014). Z drugiej strony, spadek dzietności w Polsce wzmocniony został także przez przemiany związane z transformacją ustrojową. Usunięcie państwa z roli pracodawcy oraz podmiotu gwarantującego dostęp do usług i pomocy społecznej, zmiany na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych stanowią istotne przyczyny kryzysu demograficznego. Równie dużą rolę odgrywały i odgrywają w tej materii czynniki kulturowe, związane z coraz szerszym otwieraniem się Polski na procesy globalizacji, nowe ideologie i nowe style życia.

Niska dzietność w społeczeństwie stanowi swego rodzaju pułapkę: „mniejsza dzietność oznacza mniejszą liczbę urodzonych dzieci, co z kolei z czasem prowadzi do zmniejszenia się odsetka młodych ludzi w populacji, czego następstwem jest zwiększenie świadczeń socjalnych na osoby w starszym wieku, pogorszenie sytuacji ekonomicznej osób młodych i w rezultacie utrzymywanie niskiej dzietności bądź jej spadek (*Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS 2014).

Wnioski te potwierdzają wyniki prognozy GUS na lata 2014–2050. Przy zachowaniu obecnych trendów, według przewidywań GUS, współczynnik dzietności wprawdzie będzie wzrastał do roku 2050, jednak utrzyma się na poziomie niskiej dzietności (1,52 w końcowym roku prognozy), zaś liczba kobiet w wieku rozrodczym (15–49) spadnie z obecnych 9,3 mln do 5,7 mln w roku 2050. Będzie również wzrastał średni wiek rodzenia dziecka z 29 lat w 2013 r. do 31,3 lat w 2050 r. Im później zaś kobieta urodzi pierwsze dziecko, tym mniej czasu na urodzenie kolejnych pozostaje do końca jej wieku prokreacyjnego. Jednocześnie, warto podkreślić, że zgodnie z danymi GUS, od 1992 r. w Polsce obserwujemy dynamiczny wzrost trwania życia: na przestrzeni ostatnich 24 lat (1990–2014) – wzrost przeciętnego trwania życia mężczyzn o 7,5 roku, natomiast kobiet o 6,3 lat (Puślecki, 2012).

Problemy demograficzne Polski pogłębia także powszechne o ostatnich latach zjawisko emigracji zarobkowej. Według szacunków GUS w końcu 2013 roku poza granicami Polski przebywało około 2196 tys. mieszkańców naszego kraju, o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 r. (około 2130 tys.). Są to przeważnie ludzie młodzi w wieku 18–44 lat, podczas gdy w całej populacji Polski ta kategoria stanowi 39% ogółu ludności. Najliczniejsza była grupa migrantów w wieku 25–34 lata, co w przypadku kobiet wiek ten w przybliżeniu pokrywa się z okresem najwyższej aktywności prokreacyjnej (*Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, GUS 2013).

Dla kryzysu demograficznego nie bez znaczenia pozostaje kondycja ekonomiczna polskich gospodarstw domowych. Wydatki na utrzymanie i wychowanie dziecka wynoszą około 15–30% budżetów polskich rodzin. Całkowity koszt wychowania jednego dziecka do ukończenia przez niego 19 roku życia zawiera się w przedziale od 176 tys. do 190 tys. zł, a dwójki dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym składającym się z małżeństwa z dziećmi wynoszą od 504 zł w przypadku rodziny z trojgiem dzieci do 951 zł w rodzinie z jednym dzieckiem (Surdej, 2015; Raport OECD Doing better for families, 2011).

Mając powyższe na uwadze można stwierdzić, że rodziny z dziećmi są bardziej narażone na ubóstwo w porównaniu do tych nieposiadających dzieci na utrzymaniu. Nawet po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej dochód części rodzin, po uwzględnieniu liczby osób zależnych, często pozostaje niski (*Ubóstwo ekonomiczne w Polsce*, GUS 2015). W skrajnych przypadkach, gdy jedynym żywicielem czteroosobowej rodziny będzie rodzic otrzymujący najniższe minimalne wynagrodzenie, po uwzględnieniu wsparcia w postaci świadczeń rodzinnych oraz z pomocy społecznej, dochód w tej rodzinie może wynieść niewiele ponad 520 zł na osobę. Uwzględniając obecną kwotę minimalnego wynagrodzenia 1850 zł brutto dochód netto bez świadczeń socjalnych na członka rodziny wyniesie jednak tylko ok. 337 zł na osobę miesięcznie.

Istotną kwestią dla problemów demograficznych jest wysoki koszt i utrudniony dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci w Polsce. Szacuje się, że częściowa lub całkowita dezaktywizacja zawodowa z powodu braku dostępu do usług opiekuńczych dotyczy przede wszystkim kobiet w wieku do 34 lat i stanowią one 11,3% kobiet w miastach oraz 15,7% na wsi (*Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku*, GUS 2012).

Do wskazanych powyżej przyczyn problemów demograficznych należy zaliczyć czynniki prawne i systemowe. Do analizy zjawisk dzietności w społeczeństwach o nowoczesnym modelu reprodukcji często stosuje się tzw. „ekonomiczną teorię dzietności” stworzoną przez Gary Beckera na przełomie lat 70. i 80. Teoria ta jest szczegółowym zastosowaniem „teorii racjonalnego wyboru”. Zakłada, że indywidualna decyzja o posiadaniu dzieci jest rezultatem analizy szeroko pojętych kosztów i korzyści, jakie wynikną z posiadania potomstwa. Celem polityki prorodzinnej państwa powinno być zatem tworzenie takich rozwiązań prawnych i systemowych, które zmniejszą koszty posiadania dzieci (Sleeboś, 2003).

Chodzi tu zatem o rozwiązania zapewniające pewność w zatrudnieniu oraz możliwość łączenia posiadania potomstwa z karierą zawodową. Polska należy jednak do krajów, w których wskaźnik zatrudnienia kobiet jest jednym z najniższych w Europie.

Wśród ważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy w tych krajach wskazuje się brak elastycznych godzin czasu pracy oraz trudny dostęp do placówek opiekuńczych, które zmuszają do wyboru między pracą a rodzicielstwem. Brak pewności w zatrudnieniu spowodowany jest w Polsce powszechnym zjawiskiem stosowania umów na czas określony. Polska zajmuje także drugie miejsce w Europie po Hiszpanii pod względem osób zatrudnionych na umowach tymczasowych. W wielu krajach odsetek zatrudnionych na kontraktach tymczasowych jest wysoki dla najmłodszej kategorii wieku (15–24 lata), lecz potem spada. Tymczasem w Polsce utrzymuje się on na wysokim poziomie również wśród starszych pracowników (23,6% – dla grupy 25–49 lat, oraz 18,4% dla grupy 50–64 lat, co jest zdecydowanie najwyższym wynikiem w Europie) (Raport KE Employment in Europe 2010).

Tak jak to zostało wskazane we wstępie opracowania, polityka prorodzinna w Polsce zdaje się nie zauważać powyższych kwestii. Brak stabilności w zatrudnieniu młodych ludzi starano się dotychczas rozwiązać instrumentami ochronnymi dla pracownic w ciąży i wychowujących małe dzieci. Od 2016 roku uprawnienia te rozciągnięte zostały także na osoby bezrobotne, studentów i rolników (Puślecki, 2015). Warto równocześnie zaznaczyć, że problemy zwiększonych wydatków wśród rodzin z dziećmi starano się rozwiązać, wprowadzając od 1 stycznia 2007 r. w Polsce ulgę prorodzinną. W 2013 r. wprowadzone zostały zmiany mające uzależnić jej wysokość od dochodu i liczby dzieci. Ulgą na pierwsze dziecko przysługuje obecnie tylko osobom o dochodzie poniżej 56 000 zł rocznie na osobę i wynosi 92,67 zł miesięcznie. Ulgą na drugie dziecko w tej samej wysokości – przysługuje wszystkim, niezależnie od dochodu. Ulgą na trzecie dziecko wynosi 139,05 zł na miesiąc, a na czwarte i każde kolejne wynosi 185,34 zł na miesiąc. Należy podkreślić, że w większości przypadków rodziny wiejskie nie mają możliwości skorzystania z takiej możliwości, gdyż nie płacą podatku dochodowego.

Ostatnią kwestią, na którą warto zwrócić uwagę jest problem bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest jednym z częściej wykorzystywanych wskaźników ogólnej sytuacji gospodarczej kraju. Jest to także wskaźnik szeroko dyskutowany w mediach i szybko zauważalny w praktyce (poprzez rozchodzące się informacje np. o osobach tracących pracę). Jego wzrosty i spadki wyraźnie wpływają na percepcję sytuacji gospodarczej. Co do zasady, w okresach wzrostu bezrobocia współczynnik dzietności spada, natomiast rośnie wraz z malejącym bezrobociem (Kotowska, 2013). Stopa bezrobocia w Polsce wynosi obecnie 7,9% a na wsi 8,5%. W końcu 1994 r. bezrobotni mieszkańcy wsi w liczbie 1157,9 tys. stanowili 40,8% ogółu bezrobotnych. Tak jak bezrobocie ogółem, od tego okresu wiejski rynek pracy charakteryzował się spadkową tendencją liczby bezrobotnych. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych nastąpił ponowny gwałtowny wzrost bezrobocia na wsi. Wzrost ten utrzymywał się przez kolejne lata. W 2002 r. bezrobocie na obszarach wiejskich osiągnęło najwyższy poziom (ponad 1,3 mln osób). Od 2003 do 2008 r. notowany był spadek liczby bezrobotnych zamieszkałych na wsi, przy czym dynamika spadku była słabsza niż w miastach. W 2009 r. bezrobocie na wsi również wyraźnie wzrosło – o 162,5 tys., tj. aż o 24,2%. Wzrost bezrobocia, ale już w mniejszej skali utrzymywał się przez cztery kolejne lata – odpowiednio o 2,8%, o 2,1%, o 7,4% i o 1,7% w ujęciu rocznym. W końcu 2014 r. bezrobocie na wsi osiągnęło poziom 812,1 tys. osób (MPiPS, 2014).

Warto w tym miejscu zauważyć, że świadczenia wypłacane rodzicom lub opiekunom w związku z wychowywaniem dzieci są przewidziane w ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i stanowią odrębny dział zabezpieczenia społecznego, obejmujący szeroko rozumiane świadczenia rodzinne. Można tu wyróżnić trzy modele wsparcia rodziców w wychowywaniu dzieci: powszechny (adresowany do wszystkich rodziców i opiekunów bez względu na dochody), różnicujący (głównie w oparciu o ocenę sytuacji dochodowej) oraz mieszany (powszechny z dodatkowym wsparciem rodzin o najniższych dochodach). Polska propozycja na pozór jest rozwiązaniem powszechnym, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

Warto w tym miejscu przytoczyć rozwiązania przyjęte w Niemczech. Zasiłek na dziecko (Kindergeld) przysługuje na każde dziecko do 18. roku życia niezależnie od dochodów w rodzinie. Może być również wypłacany do 21. roku życia dziecka w przypadku, gdy nie podjęło ono pracy, lub do wieku 25 lat, gdy studiuje lub uczy się zawodu. Zasiłek ten przysługuje bez limitu wiekowego w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne w stopniu uniemożliwiającym samodzielne funkcjonowanie. Wysokość zasiłku wynosi 184 euro miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 190 euro na trzecie i po 215 euro miesięcznie na czwarte i każde kolejne dziecko. Pomimo tak zakrojonego wsparcia Niemcy znajdują się jednak w głębokim kryzysie demograficznym i w światowych rankingach zajmują miejsce tuż za Polską.

2. Beneficjenci programu 500 plus

Rządowy program 500 plus skierowany jest do wszystkich rodzin niezależnie od prowadzonej działalności zawodowej. Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci określają grupę beneficjentów, którzy mogą pobierać świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko. Świadczenie przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Rozszerzenie katalogu na opiekunów faktycznych dziecka ma przede wszystkim zabezpieczać otrzymywanie świadczenia w sytuacjach, w których osoba faktycznie opiekująca się dzieckiem wystąpiła do sądu opiekuńczego z wnioskiem o jego przysposobienie. Prawo do świadczeń wychowawczych przysługuje na dziecko, rozumiane jako: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione (adoptowane), dziecko znajdujące się pod opieką prawną do czasu ukończenia przez nie 18-stego roku życia. Świadczenie mogą pobierać: rodzice, jeden rodzic, opiekunowie prawni i faktyczni opiekunowie. Świadczenie nie przysługuje jednak w przypadku, gdy dziecko jest w związku małżeńskim, dziecko znajduje się w placówce zapewniającej całodobowe utrzymanie lub jest pod opieką zastępczą, dziecko posiada prawo do świadczenia na własne dziecko, na dziecko przysługuje świadczenie rodzinne za granicą (wyjątek: gdy umowy dwustronne lub przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej). Beneficjentami programu 500 plus mogą być przede wszystkim obywatele polscy. Program ma także zastosowanie wobec cudzoziemców, gdy stosuje się wobec nich przepisy o koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych, gdy wynika to z międzynarodowych umów dwustronnych, gdy osoba posiada kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, ale z wyłączeniem obywateli państw trzecich: z pozwoleniem na pracę na okres krótszy

niż 12 miesięcy, którzy przybyli do Polski na studia oraz mogących pracować w oparciu o wizę. Cudzoziemcy mają prawo do świadczeń pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Polski przez okres pobierania świadczenia. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy dwustronne umowy międzynarodowe lub przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią inaczej.

Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci wprowadzają świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na miesiąc, na drugie i każde kolejne dziecko. Świadczenie to będzie wypłacane bez względu na wysokość dochodu na członka rodziny. Dla uboższych rodzin istnieje możliwość uzyskania świadczenia także na pierwsze dziecko, w przypadku, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł. W przypadku wychowywania przynajmniej jednego dziecka niepełnosprawnego dochód rodziny został podwyższony do 1200 zł, w przeliczeniu na członka rodziny. Dziecko niepełnosprawne tj. dziecko, które nie ukończyło jeszcze 18 lat, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności wg przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Warto jednak w tym miejscu zastanowić się nad znaczeniem omawianego programu dla rodzin rolników. Z pomocy ma skorzystać w skali kraju 3,7 mln dzieci z 2,7 mln rodzin, w tym także rodziny rolnicze. Kwota wsparcia z programu Rodzina 500 plus to 23 mld zł, z czego 11 mld zł trafi do rodzin wiejskich (MPiPS, 2016). Wskazane w ustawie kryterium dochodowe ma dla rolników charakter szacunkowy. Dochód rodziny rolnika obliczany jest na podstawie obwieszczonego przez GUS dochodu z hektara przeliczeniowego – obecnie wynosi on 2506 zł (Obwieszczenie Prezesa GUS, 2015). Mając zatem na względzie średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Polsce – 10,49 ha (ARiMR, 2015) przy założeniu braku dodatkowych dochodów z działalności pozarolniczej rolnicy otrzymają świadczenie od państwa już na pierwsze dziecko. Przeprowadzając szczegółowe wyliczenia można wskazać, że programem objęci zostaną rolnicy posiadający gospodarstwo rolne o wielkości do 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa wynosi 800 zł miesięcznie – rolnik, małżonek i jedno dziecko. Program w wersji podstawowej będzie obejmował zatem blisko 75% polskich gospodarstw rolnych. Dotyczyć będzie rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa rolne. Niemniej warto zaznaczyć, że wskazane powyżej wyliczenia dochodu i wielkości gospodarstwa rolnego dotyczą gruntów niedzierżawionych przez rolników. Z kolei jeśli rodzina uzyskuje też dochody pozarolnicze, dochody te sumuje się.

3. Cel regulacji – polityka wsparcia rodziny

Należy w tym miejscu zastanowić się nad rozwiązaniem problemu określonego w celu artykułu oraz nad odpowiedzią na pytanie postawione w tytule opracowania. Świadczenie skierowane do rodzin zostało nazwane przez ustawodawcę świadczeniem wychowawczym. Taka określona nazwa świadczenia może sugerować, że jest to działanie państwa mające na celu wsparcie rodziców w wychowywaniu dzieci. Świadczenie wychowawcze kierowane jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jego celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Wykształcenie i przygotowanie do życia

dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym dla osób, u których pozostają one na utrzymaniu, w szczególności w rodzinach wieloosobowych.

Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzone świadczenie ma przedstawiony powyżej charakter. Wątpliwości występują już w samej konstrukcji tego świadczenia.

Program 500+ nie wspiera z zasady rodzin z jednym dzieckiem. Choć na drugie i kolejne dziecko nie występuje tu kryterium dochodowe, to aby otrzymać świadczenie na pierwsze dziecko należy wykazać się kryterium 800 zł/mc. Wsparcie rodzin z jednym dzieckiem dotyczy zatem tylko rodzin nisko uposażonych, zbliżających się do wartości dochodów na poziomie poniżej minimum socjalnego.

Do dochodu wlicza się przede wszystkim przychody podlegające opodatkowaniu w myśl ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszone o koszty uzyskania przychodu, podatki, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Warto zauważyć, że kryterium tego nie spełnią rodzice otrzymujący najniższe wynagrodzenie posiadający jedno dziecko. Płaca minimalna w Polsce to obecnie 1850 zł co daje w zaokrągleniu dochód w wysokości 1355 zł. W przypadku, gdy oboje rodzice pracują w rodzinie 2+1 dochód na członka rodziny wyniesie nieco powyżej 903 zł na osobę. Zaznaczam, że jest to sytuacja rodziców otrzymujących wynagrodzenie minimalne na podstawie przepisów prawa pracy. Nie otrzymają oni świadczenia na pierwsze dziecko, gdyż nie spełniają wymaganego ustawowo kryterium dochodowego. Obowiązująca ustawa nie pozwala zatem na zmniejszenie występujących obecnie ekonomicznych ograniczeń, w szczególności wśród młodych ludzi rozważających kwestię posiadania potomstwa. Może ona oddziaływać jedynie w sytuacji zdecydowania się przez rodziców na posiadanie drugiego i kolejnego dziecka. Polityka wsparcia ubogich rodzin w tej materii wydaje się zatem dyskusyjna. Trudno bowiem nie zaliczyć do tej kategorii rodzin 2+1 z najniższym minimalnym wynagrodzeniem. Są to w praktyce najczęściej młodzi ludzie rozpoczynający karierę zawodową. Problem narasta jeżeli uwzględni się tu wskaźniki urodzeń w Polsce oraz koszty związane z wychowywaniem tylko jednego dziecka. Świadczenie nie może zatem zapewnić tym rodzinom potrzebnego wsparcia ekonomicznego, a są one przecież zagrożone ubóstwem, oraz ponoszą stosunkowo wysokie względem uzyskiwanych dochodów wydatki wychowania i wykształcenia dziecka. Może to skutkować odłożeniem decyzji o powiększeniu takiej rodziny w czasie, zwłaszcza w przypadku chęci posiadania pierwszego dziecka.

Kolejnym istotnym problemem jest tu jednakowe wsparcie dla rodzin bogatych i biednych. Pomimo teoretycznego równego traktowania system tylko z pozoru sprawia wrażenie społecznie sprawiedliwego. Z założenia ustawodawcy jest to swoiste uproszczenie systemu. Świadczenie wychowawcze jest więc odzwierciedleniem zasady sprawiedliwości społecznej. Takiemu rozwiązaniu daleko jest natomiast do zasady solidaryzmu społecznego, w którym silniejsi wspierają słabszych, którzy z różnych przyczyn znaleźli się w potrzebie. Zasada ta może mieć co najwyżej odzwierciedlenie w przyznaniu równego świadczenia wychowawczego na kolejne dzieci. Z zasady zatem wyższe wsparcie otrzymają rodziny z większą ilością potomstwa. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci byłaby sprawiedliwa społecznie tylko w przypadku przyznania świadczeń dla każdej rodziny na każde dziecko, także i pierwsze, chyba, że ustawodawca założył w ustawie *de facto* inny cel – wsparcie głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Trudno

jednak generalnie uznać, że rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem. Wątpliwości potwierdzają powyższe rozważania. Nie można nie zauważyć, że rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na rodziny 2+1 wiązałoby się z dużym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów. Pozostaje zatem pytanie czy ustawa rzeczywiście sprawiedliwie wspiera polskie rodziny, czy z założenia jedynie rodziny 2+2 i większe?

Świadczenie wychowawcze ma na celu wsparcie rodzin w wychowywaniu dzieci, a nie dzieci w rodzinach. Państwo nie będzie bowiem w żaden sposób kontrolowało na jakie potrzeby w rodzinie przeznaczone zostaną przydzielone środki. Zaufanie Państwa do obywateli zasługuje na uznanie. Z założenia bowiem, od decyzji rodziców zależy na co przeznaczą przyznane wsparcie. Od tej zasady zaufania istnieje jednak jeden wyjątek. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy, jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia wychowawczego lub osoby pobierającej to świadczenie wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki nad dzieckiem, w tym również w przypadku zbiegu prawa rodziców oraz wydatkowania świadczenia wychowawczego niezgodnie z celem lub marnotrawienia świadczenia wychowawczego, organ właściwy oraz marszałek województwa mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Ustawa zakłada, że świadczenie wychowawcze przysługiwać będzie uprawnionym podmiotom do czasu osiągnięcia przez dziecko przyjmowanej powszechnie granicy dorosłości, tj. ukończenia przez dziecko 18 roku życia lub wstąpienia wcześniej w związek małżeński (kobieta lat 16). Choć na pozór granica ta dotyczy jednego dziecka to należy zauważyć, że w przypadku osiągnięcia takiego wieku przez pierwsze dziecko w rodzinie świadczenie na drugie dziecko pozostanie wstrzymane, chyba że rodzina spełniać będzie kryterium dochodowe 800 zł. Granica 18 lat jest o tyle nienaturalna, gdyż nie zapewnia każdemu drugiemu dziecku świadczenia do ukończenia przez nie 18 lat. Z drugiej strony nie uwzględnia także kosztownych potrzeb edukacyjnych i możliwości zarobkowych młodego człowieka. Ustawodawca nie traktuje zatem dorosłych dzieci jako dzieci w rozumieniu przepisów ustawy. Pierwszym dzieckiem, w rozumieniu przepisów ustawy, jest jedyne najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia. Jest to tym bardziej zastanawiające, gdyż dzieci takie pozostają w praktyce jeszcze często na utrzymaniu rodziców i same nie zarobkują. Rodziny z jednym dorosłym dzieckiem zostaną zatem wyłączone z rządowego programu wsparcia także w przypadku, gdy posiadać będą młodsze dziecko poniżej 18 roku życia. Rozważany przez autora aspekt paradoksalnie uwzględnia się jedynie przy wyliczaniu dochodu na jednego członka rodziny, gdyż przez rodzinę rozumie się również pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia. Przy ustalaniu dochodu na osobę w rodzinie brane będą również pod uwagę dzieci starsze niż w wieku do ukończenia 18 lat.

Istotnym zabiegiem ustawodawcy z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych, jest wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym. Oznacza to, że świadczenie wychowawcze nie ma wpływu na prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Problemem jest jednak możliwość egzekucji tych środków przez komorników z rachunku bankowego, na który zostaną wypłacane środki wsparcia dla rodzin. Dodat-

kowo kolejnym problemem jest kwestia obniżenia wysokości świadczenia alimentacyjnego określanego przez sądy dla dzieci w sytuacji pobierania przez rodzica świadczenia wychowawczego. Powyższych problemów nie zauważył ustawodawca. Stosowne zmiany w ustawie zapowiedział Prezydent RP, kierując do sejmu projekt nowelizacji omawianych rozwiązań.

4. Ukryty czy dodatkowy cel regulacji – polityka wzrostu demograficznego

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy zostało wykazane, że omawiana regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, przez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego. Podobnie jak to zostało uczynione we wstępie tego artykułu, ustawodawca wskazał na istotne problemy demograficzne Państwa i powiązał ten stan rzeczy z ubóstwem ekonomicznym „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym” (*Uzasadnienie do projektu ustawy* – Druk Sejmowy 216). W dalszej części uzasadnienia brak jest jednak szczegółowych odniesień do tego celu ustawy.

W ocenie autora cel ten ma charakter zagadkowy. Został on bowiem powiązany jedynie z ekonomicznym aspektem spadku dzietności w Polsce. Tak jak to zostało wyżej wykazane jest to poważny aspekt, ale nie jedyna przyczyna obecnego kryzysu demograficznego. Rozwiązania zaproponowane w ustawie trudno nazwać polityką mającą na celu poprawę sytuacji demograficznej. Świadczy o tym kilka poniższych argumentów.

Po pierwsze, tak jak to zostało wykazane, wsparcie w zasadzie nie dotyczy urodzenia się pierwszego dziecka w rodzinie. To najistotniejsza kwestia, której regulacja nie rozstrzyga. Dotychczasowe rozwiązania poboczne w postaci tzw. rocznych urlopów macierzyńskich i tzw. świadczenia „becikowego” nie rozwiązały istniejącego od lat problemu. Wielu młodych ludzi nie decyduje się na założenie rodziny i ma poważne obawy przed podjęciem decyzji o posiadaniu potomstwa w ogóle. Z drugiej także strony bardzo często sytuacja taka dotyczy młodych dobrze sytuowanych ludzi, w tym kobiet pracujących na kierowniczych stanowiskach. Omawiana regulacja nie zauważa tego problemu, nie dostrzega też poważnej kwestii w jaki sposób zachęcić bogatszych obywateli do posiadania dzieci w ogóle oraz do posiadania większej ilości dzieci. Zastosowanie jednakowo wysokiego wsparcia w tej materii nie wydaje się być zatem wystarczającym rozwiązaniem.

Cel demograficzny nie jest głównym celem regulacji, gdyż w przeciwnym razie rozwiązania wskazane w omawianym akcie prawnym powinny objąć dzieci urodzone po wejściu w życie ustawy. Takie rozstrzygnięcie kwestii pozwoliłoby osiągnąć zamierzone cele demograficzne przy znacznie niższych wydatkach budżetowych. Mogłoby jednak spotkać się z ogromnym niezadowoleniem społecznym oraz nie wypełniałoby złożonych obietnic wyborczych aktualnego rządu. Mowa tu jednak o celu demograficznym, a nie jak to zostało wskazane w uzasadnieniu aktu prawnego celu subsydiarnym.

W opinii autora cel demograficzny regulacji został ukryty w konstrukcji świadczenia wychowawczego, które przysługuje na drugie i kolejne dziecko. W założeniu ustawodawcy bowiem, rodzina pobierająca z zakładu pracy wynagrodzenie minimalne chcąc

ubiegać się o świadczenie powinna zdecydować się na drugie dziecko. W takim przypadku ich kryterium dochodowe wyniesie 677 zł na osobę i uprawn do świadczenia także na pierwsze dziecko. Na podstawie ukazanego powyżej przykładu trudno stwierdzić, ile rodzin może się na taki krok zdecydować. Wskazany powyżej dochód może nie wystarczyć na egzystencję rodziny na poziomie tzw. minimum socjalnego. Pomoże w tym co prawda wsparcie dane przez państwo, ale tylko przy założeniu, że omawiane rozwiązania będą traktowane jak prawa nabyte i w przyszłości Polska nie zrezygnuje z kontynuacji Programu 500 plus. Niepewność wprowadzonego obecnie wsparcia jest uzasadniona. Zgodnie bowiem z art. 54 ustawy weryfikacja programu, kwot świadczeń oraz kryteriów dochodowych zostanie przeprowadzona po trzech latach funkcjonowania omawianych rozwiązań. Szczególnie w przypadku rodzin ubogich, które z założenia mają być objęte opieką w omawianej ustawie kwestia ta może stanowić poważne spowolnienie czy wręcz zahamowanie przewidywanego w przyszłości wzrostu demograficznego.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, iż nie można jednoznacznie potwierdzić wskazanego przez ustawodawcę celu omawianej regulacji prawnej. Przedstawione powyżej argumenty wskazują, iż jest to niepełny i niejedyny cel legislacji. Ponadto ze względu na przyjęte kryteria dochodowe program, z samego założenia twórców, nie ma charakteru powszechnego.

Omawiana ustawa po raz pierwszy od lat dostrzega problemy rodzin i wprowadza realne wsparcie dla osób wychowujących dzieci. Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że od ponad 25 lat państwo na równi traktowało rodziny z dziećmi i rodziny bezdzietne co nie wydaje się być słuszne. Dotychczasowe rozwiązania w postaci ulgi podatkowej na dzieci okazały się być niewystarczające. Polityka państwa w niewielkim stopniu zachęcała też młodych ludzi do posiadania dzieci w ogóle. Wsparcie w postaci tzw. „becikowego” to najlepszy przykład świadczący tu jedynie o grze pozorów.

Program Rodzina 500 plus to zatem miłowy krok dla polskiej polityki prorodzinnej. Od wielu lat ustawodawca praktycznie nie zauważał nawarstwiających się problemów polskich rodzin. Przysłowiowy zachwyty poważnie przyćmiewają jednak wskazane w opracowaniu mankamenty wprowadzonych rozwiązań prawnych.

Ustawa, choć kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jej celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z ich wychowywaniem, nierówno wspiera polskie rodziny. Poważnym problemem jest tu w praktyce brak wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem, a rozwiązania takie niejednokrotnie przewidują ustawodawstwa innych krajów europejskich. Ustawa nie obejmuje opieką państwa każdego dziecka do ukończenia przez nie 18 lat. Wprowadzona regulacja ma w założeniu ustawodawcy w przyszłości umożliwić wyeliminowanie lub istotne zmniejszenie problemów egzystencjalnych polskich rodzin, ale nie czyni tego w przypadku otrzymywania przez rodziców najniższego możliwego wynagrodzenia minimalnego. Program pozwoli zatem zmniejszyć istniejące obecnie ekonomiczne ograniczenia wśród młodych ludzi, jeżeli w ogóle zdecydują się na posiadanie potomstwa i to bardzo często tylko w przypadku urodzenia się im dopiero drugiego, i kolejnego dziecka.

Omawiane rozwiązania z uwagi na brak realnego, powszechnego wsparcia wychowania pierwszego dziecka w rodzinie poprzez wprowadzenie *de facto* mechanizmu zachęty do posiadania kolejnych dzieci przesądzą o podstawowym celu ustawy. Jest nim wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiały bodziec do powiększenia rodzin 2+1. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy prognozuje się, że rozwiązanie przyczyni się do sumarycznego wzrostu liczby urodzeń w ciągu 10 lat o 278 tys., to wydaje się, że są to dane mocno przeszacowane. Ocena drugiego „ukrytego” celu regulacji czyli wzrostu demograficznego będzie możliwa dopiero po kilku latach od wprowadzenia programu. Przedstawione dane w opracowaniu przesądzą o tym, że ten właśnie cel jest i powinien być dziś priorytetowy dla polityki Państwa. Program 500 plus można potraktować wspomagająco nie zaś jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej Polski. Konieczne jest zatem stworzenie nowego, dodatkowego rozwiązania legislacyjnego, diametralnie poprawiającego dzietność Polaków, co stanowić będzie swoistą inwestycję w przyszłość. Nie ma na dzień dzisiejszy poważniejszego wyzwania dla polityki Polski i prawa socjalnego. Wskazane zadanie zdaje się być o tyle trudne, że powinno to być rozstrzygnięcie systemowe i wielopłaszczyznowe z uwagi na ukazane w opracowaniu przyczyny kryzysu demograficznego. Dodatkowym argumentem utwierdzającym w postawionej tezie jest paradoksalna sytuacja Niemiec, które przy zastosowaniu podobnych rozwiązań, przy uwzględnieniu pomocy także na pierwsze dziecko w rodzinie, zmagają się z ogromnym kryzysem demograficznym i w światowych rankingach zajmują obecnie miejsce tuż za Polską.

Bibliografia

- Boni M. (2011), *Młodzi*, Warszawa.
- Departament rynku pracy, *Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 r.* MPiPS, Wydział analiz i statystyki, Warszawa maj 2015 r. wyd. elektr.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013* (2012), GUS.
- Kotowska I. (2014), *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa.
- Kotowska I. (2013), *Diagnoza Społeczna 2013 – Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków*, Warszawa.
- Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 września 2015 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2014 r.
- Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 21 września 2015 r.
- Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku* (2012), GUS, Warszawa.
- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014), GUS, Warszawa.
- Puślecki D. (2012), *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa
- Puślecki D. (2015), *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia, Warszawa.
- Raport Komisji Europejskiej Employment In Europe 2010,
- Raport OECD Doing better for families, 2011.
- Rocznik Demograficzny 2015*, GUS.

- Sleebos J. (2003), *The Low Fertility Rates in OECD Countries*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers nr 15.
- Surdej A. (red) (2015), *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Raport Centrum im. Adama Smitha, Warszawa.
- Szukalski P. (2009), *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Folia Oeconomica”, nr 231.
- Szukalski P. (2012), *Wielodzietność we współczesnej Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna”, nr 4.
- The World of Factbook 2015, www.cia.gov.com.
- Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.* (2015), GUS, Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, Dz. U. 2016, poz. 195.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, Druk Sejmowy 216.
- Waligórska M. i inni (2013), *Przekrojowy współczynnik dzietności w miastach i na wsi w latach 1990–2013*, GUS.
- Wawryniuk A., *Najważniejszy czynnik demograficzny*, Sprawy Nauki, ISSN 2081-8947 wyd. elekt. (2014).

The Family 500+ program – a family support policy, or a demographic growth stimulator

Summary

The main aim of this paper is to determine the *ratio legis* of the 500+ program in the Polish State Aid for Child Support Act. The study highlights the long-term disregard for supporting families in State policy. It shows also the legal, economic and systemic causes of the current demographic crisis in Poland. This study offers an overview of existing solutions and an analysis of the true purpose of the newly introduced law. In conclusion, the author states that although the legislative work is a milestone in the field of Polish pro-family policy, there are a lot of drawbacks in these solutions. The 500+ Program should be applied as a supplementary tool, rather than the main tool of Polish demographic policy.

Key words: 500+ Program, family policy, demographic policy, State Aid for Child Support Act

