

Małgorzata Gajewicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: malgorzata.gajewicz@ue.wroc.pl

**DWA LATA Z PROGRAMEM „RODZINA 500 PLUS” –
OCENA ORAZ UWARUNKOWANIA EKONOMICZNE
PROGRAMU**

**TWO YEARS WITH THE “FAMILY 500 PLUS”
PROGRAM – EVALUATION AND ECONOMIC
CONDITIONS OF THE PROGRAM**

DOI: 10.15611/pn.2018.528.07

JEL Classification: J18 Public Policy

Streszczenie: „Rodzina 500 plus” to pierwszy tak szeroki program w polskiej polityce rodzinnej ze względu na powszechny jego charakter, wysokość oraz deklarowaną stałość świadczeń z budżetu państwa. Świadczenie wychowawcze to nie tylko transfer pieniężny, ale przede wszystkim instrument polityki prorodzinnej państwa z właściwymi celami, kosztami, jakością legislacji i dialogu z obywatelem. Podstawą tego świadczenia jest szeroko rozumiana pomoc finansowa, skierowana do rodzin wychowujących dzieci do 18 roku życia. Narastające wokół programu kontrowersje wskazują na brak jednoznacznej odpowiedzi na pytania: czy ten program jest potrzebny oraz jakie są jego skutki społeczne i finansowe. Artykuł jest próbą rzeczowej analizy danych źródłowych określających jego wyważony oddźwięk społeczno-gospodarczy. Od momentu wejścia w życie program jest szeroko komentowany przez polityków, ekonomistów, samorządowców oraz samych obywateli. Analiza obejmuje 2 lata funkcjonowania rządowego programu wsparcia dla rodzin.

Słowa kluczowe: rodzina, świadczenia wychowawcze, polityka prorodzinna, poziom życia rodzin, dzieciństwo.

Summary: “Family 500 plus” is the first such an extensive program in Polish family policy due to its universal character, amount and declared constancy of benefits from the state budget. Educational service is not only a money transfer but above all a policy instrument of a family-friendly state with the right goals, expenses, legislation quality and dialogue with the citizen. What lies at the root of this service is broadly defined financial aid addressed to families raising children up to 18 years of age. Controversy surrounding the program points to the lack of a clear answer to the questions whether the program is needed or what its financial and social effects on the budget are. This article is an attempt at a factual analysis of source data defining its balanced socio-economic resonance. Since its entry into force the 500 plus program has been widely commented on by politicians, economists, local government

officials and the citizens themselves. The time scope includes the 2 years of the government's support program for families.

Keywords: family, educational services, family-friendly policy, families' living standards, fertility.

1. Wstęp

W Polsce przez długie lata brakowało spójnej długofalowej polityki rodzinnej. Wprowadzone rozwiązania miały charakter prowizoryczny, śladowy i bardzo wybiórczy. Brak spójnej i przemyślanej polityki rodzinnej podniosła m.in. Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie z 2015 roku [Raport Najwyższej Izby Kontroli 2015] wykazała listę barier zniechęcających do posiadania potomstwa oraz zwróciła uwagę, że państwo nie robiło zbyt wiele, by je usuwać, robiło też niewiele, żeby wspomagać młodych. Dopiero po ostatnich wyborach parlamentarnych rząd postawił na politykę rodzinną, wprowadzając program „Rodzina 500 plus” jako podstawowy instrument tej polityki.

U źródeł uchwalenia wspomnianej ustawy było przede wszystkim skierowanie pomocy finansowej do rodzin wychowujących dzieci do 18 roku życia. To właśnie rządowy program „Rodzina 500 plus” wspiera przede wszystkim rodziny wielodzietne i te zagrożone ubóstwem. Najmniej na programie 500 plus zyskują małe, zamożne rodziny z największych miast. Świadczenie wychowawcze jest adresowane 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, szczególnie w rodzinach wielodzietnych. Konieczne było zatem wprowadzenie rozwiązań, które umożliwiłyby wyeliminowanie lub istotne zmniejszenie tych obciążeń. Program „Rodzina 500 plus” ma na celu zmniejszenie finansowych obciążeń rodzin, związanych z wychowywaniem dzieci, a jednocześnie zachęcenie rodzin do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci [Mrozek i in. 2017, s. 78-88].

Rządowy program „Rodzina 500 plus” to systemowe wsparcie polskich rodzin. Istotą programu „Rodzina 500 plus” jest objęcie świadczeniem wychowawczym możliwie szerokiego kręgu osób posiadających na swoim utrzymaniu dzieci, realizując tym samym trzy podstawowe cele:

- **pronatalistyczny;** przewiduje się, że program wiązać się będzie ze wzrostem liczby urodzeń i przyniesie wzrost wskaźnika dzietności; w obecnej sytuacji demograficznej Polski każdy, nawet najmniejszy przyrost liczby urodzeń jest pożądany i oczekiwany;
- **inwestycja w kapitał ludzki;** cel ten łączy się z ideą budowania konkurencyjnego, wyposażonego w wiedzę i umiejętności społeczeństwa, gdyż wsparcie

rodziny za pomocą transferów pieniężnych ma przyczynić się do zapewnienia dzieciom solidnego wykształcenia, odpowiedniego odżywiania i leczenia;

- **redukcja ubóstwa wśród najmłodszych;** dzięki wprowadzeniu świadczenia wychowawczego spada ubóstwo. Wskazać tu należy, iż żadne z dotychczasowych narzędzi polityki rodzinnej nie było tak efektywne w walce z biedą.

Celem niniejszej pracy jest przybliżenie tematyki poziomu życia polskiej rodziny [Balcerzak-Paradowska 2004, s. 140], a przede wszystkim znaczenia w tym kontekście systemu świadczeń wychowawczych, spojrzenia na program „Rodzina 500 plus” nie tylko jako na transfer pieniężny wraz z otaczającymi go nadziejami i kontrowersjami, ale przede wszystkim jako na instrument polityki prorodzinnej państwa z właściwymi celami, kosztami, jakością legislacji i dialogu z obywatelem [Rogała 2016, s. 28]. Program „Rodzina 500 plus” jest tu rozumiany jako innowacyjne narzędzie polityki państwa, tj. zestaw instrumentów finansowych, regulacyjnych, instytucjonalnych i symbolicznych, którymi państwo w komunikacji z obywatelami stara się oddziaływać na rzeczywistość.

Zakres czasowy obejmuje 2 lata funkcjonowania rządowego programu wsparcia dla rodzin. Przy opracowaniu artykułu posłużono się metodą analizy, syntezy, dedukcji i opisową, wykorzystano zestaw danych statystycznych reprezentowanych w różnego rodzaju publikacjach w dużej mierze udostępnianych na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz stronach GUS, akty prawne regulujące system świadczeń wychowawczych oraz piśmiennictwo naukowe pomocowe w opracowaniu i prezentacji zebranego materiału empirycznego.

2. Program „Rodzina 500 plus”, od urodzenia do pełnoletności, niepewność czy nadzieja wśród społeczeństwa

„Rodzina 500 plus” to pierwszy tak szeroko zakrojony program w polskiej polityce rodzinnej ze względu na powszechny jego charakter, wysokość oraz deklarowaną stałość świadczeń z budżetu państwa. Jest też dowodem na to, że państwo polskie zdaje się wreszcie rozumieć konieczność inwestowania znacznie większych środków w ten obszar. Należy jednak się zastanowić, czy ustawodawca obrał właściwą drogę i czy będzie to skuteczne narzędzie w walce z niską dzietnością. Program ten to długofalowe wsparcie rodzin, pieniądze przekazywane są co miesiąc aż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia. Świadczenia formalnie nie wlicza się do dochodów rodziny. Oznacza to, że rodziny, korzystające z pomocy socjalnej, np. zasiłków rodzinnych przyznawanych na mocy ustawy o świadczeniach rodzinnych, będą je w dalszym ciągu otrzymywać, jeśli spełnią kryteria zapisane w ustawie. Program „Rodzina 500 plus” nie przewiduje górnego progu dochodowego, mogą więc z niego skorzystać także osoby zamożne.

Program „Rodzina 500 +” ma w istocie poprawić sytuację materialną i demograficzną rodzin. Czy te pieniądze realnie wpłyną na sytuację demograficzną w Polsce? Polska ma bardzo niski wskaźnik dzietności. Aby naród nie wymierał, wskaźnik ten

powinien być na poziomie nie mniejszym niż 2,1. Współczynnik dzietności w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Ostatnie dane Eurostatu pochodzą z 2016 roku. Najlepszymi wskaźnikami mogą się pochwalić: Francja (1,92), Szwecja (1,85), Irlandia (1,81), Dania i Wielka Brytania (oba kraje 1,79) spośród wszystkich krajów Europy, które przeszły transformację ustrojową, Polska była najdłużej w depresji. Młodzi ludzie odwlekają decyzję o posiadaniu dzieci z powodu braku stabilności materialnej, kreowania kariery zawodowej, wieku oraz zmiany stylu życia na bardziej konsumpcyjny. Dane statystyczne od 1990 roku nie pozostawiają złudzeń: wskaźnik dzietności odbiega od wymaganego 2,1 gwarantującego zastępowalność pokoleń. Wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus” oraz zmiana na rynku pracy spowodowały odwrócenie negatywnego trendu. Rzeczywisty współczynnik dzietności przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Współczynnik dzietności

Źródło: Strona internetowa [<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/informacja-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej-kraju-w-2017-r-,1,68.html> (23.04.2018)].

Wspomnieć w tym miejscu należy, że główne trendy demograficzne w Polsce to nie tylko spadek dzietności, lecz także wydłużenie przeciętnego trwania życia, co znacząco prowadzi do starzenia się polskiego społeczeństwa. Niska dzietność owocuje spowolnieniem tempa wzrostu ekonomicznego wywołanego spadkiem liczby osób mogących podjąć zatrudnienie. Ze wstępnych danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w końcu 2017 roku liczba ludności Polski wyniosła 38 434 tys., tj. o ok. 1 tys. więcej niż w końcu 2016 roku. Stopa przyrostu rzeczywistego wyniosła 0,003%, co oznacza, że na każde 100 tys. ludności przybyły 3 osoby. Wzrost ten odnotowano po raz pierwszy od 6 lat. Przyrost naturalny pozostaje ujemny od 2013 roku. Szacuje się, że w 2017 roku liczba urodzeń była tylko nieznacznie (o 0,5 tys.) niższa od liczby zgonów; współczynnik przyrostu naturalnego (na 1000 ludności) był ujemny, ale bliski zeru (rok wcześniej wyniósł $-0,2\text{‰}$). Współczynniki przyrostu naturalnego są wyższe na wsi niż w miastach: w 2016 roku

w miastach odnotowano ubytek naturalny ($-0,5\%$), natomiast na wsi niewielki przyrost ($0,3\%$).

Według danych GUS ze stycznia 2018 roku w 2017 roku zarejestrowano 403 tys. urodzeń żywych (tab. 1), tj. o ok. 20 tys. więcej niż w poprzednim roku; współczynnik urodzeń wzrósł o 0,6 pkt do $10,5\%$. Na wsi rodzi się relatywnie więcej dzieci: w 2016 r. współczynnik urodzeń kształtował się tam na poziomie $10,2\%$, a w mieście wyniósł $9,8\%$. Wzrost liczby urodzeń dotyczy przede wszystkim dzieci urodzonych jako drugie, trzecie i kolejne w rodzinie, których udziały w ogólnej liczbie urodzeń zwiększyły się w stosunku do roku poprzedniego przy spadku udziału urodzeń pierwszych.

Tabela 1. Liczba urodzeń w latach 2015-2017

Liczba urodzeń		
Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
369,4 tys.	382,3 tys.	403 tys.
	wzrost r/r o 12,9 tys.	wzrost r/r o 20,7 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS. Po wprowadzeniu programu „Rodzina 500 plus” łatwo zauważyć rosnący wzrost urodzeń rok do roku o 2,9 tys. w 2016 roku oraz o 20,7 tys. w 2017 roku.

3. Skrajne ubóstwo w Polsce

Skrajne ubóstwo¹ dotyka Polaków coraz rzadziej. Według najnowszych danych GUS jego zasięg stale się zmniejsza: w 2015 roku przed wprowadzeniem programu „Rodzina 500 plus” poziom ubóstwa skrajnego wynosił $6,5\%$, a w 2016 roku $4,9\%$. Wśród grup, które są szczególnie zagrożone tym zjawiskiem, znajdują się:

- gospodarstwa utrzymujące się z tzw. źródeł niezarobkowych,
- gospodarstwa domowe rolników i rencistów,
- rodziny wielodzietne (posiadające minimum trójkę dzieci),
- dzieci w wieku 0-17 lat,
- gospodarstwa z osobami niepełnosprawnymi.

Najczęściej powyższe grupy zamieszkiwały regiony wiejskie lub małe miasta. Znacznemu polepszeniu uległa również sytuacja rodzin wielodzietnych i gospo-

¹ Granica ubóstwa skrajnego (tzw. minimum egzystencji) to wartość, poniżej której – wg obliczeń Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS) – konsumpcja jest tak niska, że prowadzi do biologicznego wyniszczenia. W ostatnim kwartale 2015 roku wyniosła ona 545 złotych miesięcznie dla gospodarstwa jednoosobowego. Ubóstwo relatywne oznacza zaś, że wydatki wynosiły mniej niż 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych. W obu przypadkach jednostką analizy jest gospodarstwo domowe.

darstw, w których żyją osoby niepełnosprawne. Wpływ na obniżenie się zasięgu ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi w wieku 0-17 lat miało w dużej mierze wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus”. W raporcie zostało również wskazane, ile wynosi granica ubóstwa. W roku 2016 w przypadku ubóstwa skrajnego dla gospodarstwa jednoosobowego wynosiła 550 zł, natomiast dla gospodarstwa czteroosobowego 1486 zł, czyli dokładnie tyle samo, co w 2013 roku. GUS definiuje trzy rodzaje ubóstwa: skrajne, ustawowe i relatywne. Czym się między sobą różnią? Przyjęcie granicy ubóstwa na poziomie minimum egzystencji pozwala na oszacowanie skali ubóstwa skrajnego. Uwzględnienie tzw. granicy ustawowej wskazuje na grupę osób, która zgodnie z obowiązującymi przepisami jest uprawniona do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Z kolei zastosowanie relatywnej granicy na poziomie 50% średnich wydatków pokazuje tych, których poziom konsumpcji jest niższy niż większości ludzi w Polsce i odbiega znacząco od poziomu przeciętnego

4. Wydatki publiczne na wsparcie rodzin z dziećmi

Całkowite wydatki łącznie z wydatkami samorządów wyniosły odpowiednio: 43,5 mld zł (2,42% PKB) w 2015 roku i 65,1 mld zł (3,51%) w 2016 roku. Wysokość wydatków na rodzinę w 2017 roku jest prognozowana na poziomie 73,3 mld zł (3,82% PKB). Z zaprezentowanych danych wynika, że Polska w ciągu zaledwie dwóch ostatnich lat istotnie zmieniła swoją pozycję, jeśli chodzi o wydatki na rzecz rodzin. Stało się tak głównie za sprawą programu „Rodzina 500 plus”. Od początku funkcjonowania programu, a więc od kwietnia 2016 roku do końca 2017 roku, przeznaczono 41,4 mld złotych. Program „Rodzina 500 plus” wpłynął na wzrost bezpieczeństwa ekonomicznego polskich rodzin [*Program „Rodzina 500 plus” ... 2016b*, s. 115]

Głównym czynnikiem, który przyczynił się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce w 2017 roku, był wzrost konsumpcji będący efektem programu „Rodzina 500 plus”, poprawy sytuacji na rynku pracy – szybszego tempa wzrostu wynagrodzeń oraz wzrostu zatrudnienia

5. Różnorodność sytuacji społecznych w polskich rodzinach

Aby przeanalizować, w jaki sposób program wsparcia „Rodzina 500 plus” wpłynął na sytuację finansową w budżecie domowym, trzeba wydzielić poszczególne typy polskich rodzin. Wyglądałoby to następująco:

- rodzic samotnie wychowujący dzieci,
- rodzina z jednym dzieckiem,
- rodzina z wieloma dziećmi.

Pamiętając o kryterium dochodowym w wysokości 800 zł miesięcznie na członka gospodarstwa domowego, przeanalizujemy sytuację pierwszą i trzecią. Jeśli nie ma żadnych dochodów, w obu sytuacjach świadczenie zostanie przyznane i może

z pewnością pomóc w trudnej sytuacji finansowej takich rodzin. Często jednak jeden rodzic podejmuje pracę zarobkową, a tutaj już pojawia się problem. Jeśli bowiem zarobi on więcej niż najniższa krajowa brutto, wówczas dochód w pierwszym przypadku przekroczy 800 zł na osobę. W takiej sytuacji wielu rodziców wychowujących dziecko samotnie (przykład 1) ma dylemat, czy zrezygnować ze świadczenia, czy zrezygnować z pracy i złożyć wnioski o 500 plus i o 1000 zł w ramach świadczenia wychowawczego na rok (o ile nie skorzystało się z urlopu macierzyńskiego czy wychowawczego). Na jakie cele idą zatem pieniądze z programu 500 plus? Czy faktycznie rodzic przeznacza środki na zapewnienie dziecku godnego bytowania? Kontrowersje biorą się z tego, że nie tylko ubogie rodziny wystąpiły o dofinansowanie na dzieci, ale również osoby zamożne. W tym miejscu trzeba zatem rozróżnić typy rodzin na takie, które:

- 1) pozostają w ubóstwie mimo wsparcia państwa z różnych przyczyn,
- 2) są w stabilnej sytuacji finansowej dzięki programowi (nie mają długów, ale też nie są w stanie odkładać więcej niż 50 zł miesięcznie),
- 3) są w korzystnej sytuacji finansowej dzięki programowi 500 plus, tzn. mogą sobie pozwolić na luksus lub oszczędności,
- 4) program wsparcia dla dzieci nie zmienił ich sytuacji finansowej, są to rodziny zamożne, w których dodatkowe pieniądze przeznacza się na oszczędności lub kieszonkowe dla dziecka.

Jak widać, w zależności od sytuacji materialnej rodziny program może pomóc lub zaszkodzić. Szkodzi wówczas, gdy pieniądze na dzieci przeznaczane są na alkohol czy inne środki odurzające przez rodziców, czyli w rodzinach ze skazą patologiczną. Na jaką skalę występuje to zjawisko? Trudno to ocenić bez żadnych badań, możemy tu przytoczyć słowa sprzedawczyni w sklepie monopolowym, znajdującym się na wsi o liczbie kilku tysięcy mieszkańców, że „od wprowadzenia programu 500 plus sprzedaż alkoholu wzrosła dwukrotnie”. Polacy odkładają pieniądze na różne cele, czasami korzystają z rachunków oszczędnościowych w banku, czasami z lokat, funduszy inwestycyjnych lub innych możliwości pomnażania własnego budżetu. W przeciągu ostatniego roku obserwuje się tendencję wzrostową, czyli więcej polskich rodzin dąży do zapewnienia sobie oszczędności bądź na czarną godzinę, bądź na samochód dla dziecka. Ta zmiana wynika również z programu „Rodzina 500 plus”, tu jednak zaskakuje fakt, że najczęściej pieniądze odkładają grupy rodzin II i III (z decydującą przewagą III). Czwarta grupa traktuje wsparcie państwa najczęściej jako kieszonkowe dla dzieci, są to bowiem rodziny zamożne, w których dochód na osobę jest bardzo wysoki. Wiele osób uważa to za niesprawiedliwe, aby wykorzystywać pieniądze z budżetu państwa na zapewnianie luksusów dzieciom, tym bardziej że środki te płyną m.in. z podatków. Dlatego pojawiają się propozycje, aby określić kryterium dochodowe programu „Rodzina 500 plus” również dla rodzin wielodzietnych.

5.1. Prognozowanie przyszłości ekonomicznej

Ekonomiści i finansiści zaskakują badaniami związanymi z oszczędzaniem i programem „Rodzina 500 plus”, twierdzą bowiem, że niejednokrotnie optymizm lub dobra sytuacja materialna powodują, że rodziny korzystające z programu oszczędzają mniej. Zapewnione świadczenie, które jest przyczyną odczuwania stabilności przez te rodziny, wpływa na zwiększenie konsumpcji, ludzie przestają przykładąć wagę do ceny produktów i tak naprawdę przejadają te pieniądze, zamiast je oszczędzać.

Prognozuje się więc, że tylko niewielki odsetek polskich rodzin – tych, które wykazują podejście zdroworozsądkowe, odkłada część czy całość świadczenia w formie wpłaty na rachunek oszczędnościowy. Jednak również w sektorze bankowym obserwuje się, że częściej zakłada się konta, a środki są gromadzone w celu zapewnienia lepszej przyszłości dzieciom.

Mamy więc dwie skrajne sytuacje: tak naprawdę część osób skorzysta z programu i wejdzie w dorosłe życie z zapleczem finansowym, a część osób pod wpływem mentalności rodziców niezaradnych życiowo, takich, którzy pobierają świadczenia socjalne – „bo im się należy”, może mieć problem z poradzeniem sobie w dorosłym życiu.

5.2. Wpływ programu jest zatem pozytywny, czy nie?

Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, gdy się przeanalizuje poszczególne sytuacje rodzinne zarówno pod kątem liczby dzieci, jak i poziomu materialnego, można jedynie wnioskować, że w niektórych przypadkach program wpłynął korzystnie na warunki materialne, polepszył je, a w niektórych negatywnie, gdy są one trwonione na inne cele. Negatywny wydźwięk ma również przyznawanie świadczenia rodzinom zamożnym, dla których są to pieniądze z tzw. nadatku – które przeznacza się na luksusy lub trwoni.

W debatach publicznych wiele uwagi poświęcono potencjalnemu marnotrawieniu środków. Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało nawet wyodrębnienie rachunków bankowych z imienną kartą płatniczą umożliwiającą wyłącznie zakup artykułów „ściśle przeznaczonych dla dzieci”. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej słusznie postąpiło, pozostając przy gotówce, z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, w świetle tego, że przypadki marnotrawienia środków są szacowane przez R. Szarfenberga na mniej niż 1%, nieuzasadnione wydaje się upokarzanie pozostałych 99% beneficjentów traktowaniem ich jak potencjalnych degeneratów [Szarfenberg 2016]. Kluczowy jest tutaj aspekt godnościowy – poprzez dość szerokie ramy dostępu, praktyczną dowolność wykorzystania środków i brak procedur selekcji dochodowej (w kontekście drugiego i kolejnego dziecka) jest to narzędzie oparte na zaufaniu. Przez to przejawia się szacunek niezamożnym rodzinom, którego często brakuje w ramach logiki pomocy społecznej, a jeszcze częściej – jak pokazują badania [Tarkowska (red.) 2000] – w wyobrażeniach klasy

średniej na temat niezamożnych. Po drugie, rzadkie sytuacje marnotrawstwa należy rozpatrywać indywidualnie, co ustawodawca przewidział, dając możliwość zmiany świadczenia pieniężnego na świadczenie rzeczowe. Po trzecie, każda kontrola prewencyjna tworzy dodatkowe koszty administracyjne i problemy definicyjne – w tym przypadku definicję produktów „ściśle przeznaczonych dla dzieci”. Można sobie wyobrazić sytuacje, w których dziecko bardziej korzysta na zakupie produktu, który nie jest ściśle przeznaczony dla dzieci (np. gdy niezamożna rodzina dokona zakupu pralki) niż na niektórych produktach ściśle przeznaczonych dla dzieci (np. jedzenie niskiej jakości).

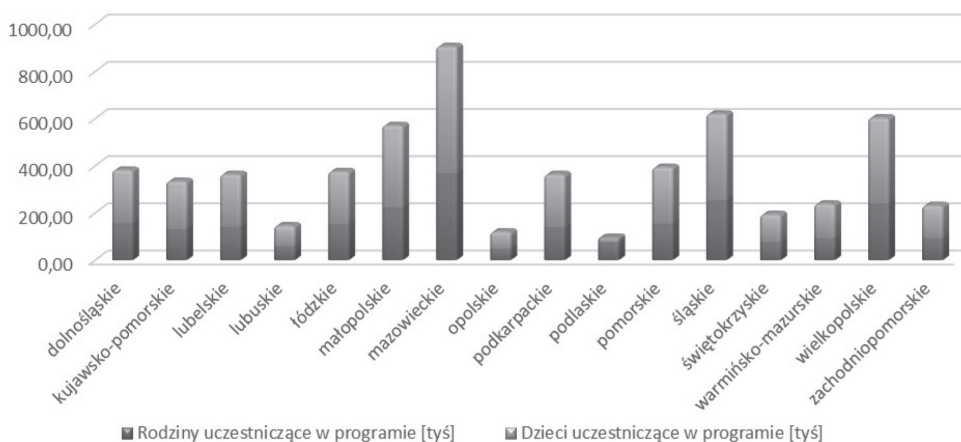
6. Zakres i koszt budżetowy programu

W 2-lecie funkcjonowania rządowego programu wsparcia dla rodzin – według danych na koniec stycznia 2018 roku Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – należy stwierdzić, iż: z programu korzysta 2 mln 413 tys. rodzin, ponad 3535 mln tys. dzieci objętych zostało świadczeniem. Od początku funkcjonowania programu, tj. od 1 kwietnia 2016 roku, do rodzin trafiło 42,62 mld zł. Największy udział wśród rodzin objętych wsparciem mają rodziny z dwójką dzieci. Ich odsetek wynosi 62% w ogólnej strukturze rodzin korzystających. Z programu korzysta ponad 536 tys. rodzin z jednym dzieckiem, spełniających kryterium dochodowe. Jest to 23% rodzin pobierających świadczenie.

Przeszło jedna trzecia rodzin, które korzystają z programu „Rodzina 500 plus”, zamieszkuje gminy wiejskie, a co czwarta – gminę wiejsko-miejską. Do rodzin żyjących w tych gminach trafiło odpowiednio 33,5 i 24,6% świadczeń. Oznacza to, że do gmin wiejskich i do gmin wiejsko-miejskich trafiło ponad 60% wszystkich środków. Na wsi świadczenie wychowawcze trafia do 1 287 000 dzieci. W gminach miejskich z pomocy korzysta ponad 1 433 000 dzieci. Pozostałe 915 tys. to dzieci z gmin wiejsko-miejskich. Od początku funkcjonowania programu do rodzin trafiło już w sumie 42,62 mld zł.

Do mierzalnych efektów wprowadzenia programu „Rodzina 500 plus” zaliczyć można również wzrost liczby urodzeń, podając, że w 2017 roku urodziło się ponad 403 tys. dzieci (jest to jest znacznie więcej niż pokazywały prognozy GUS).

Dwa lata z „Rodziną 500 plus” spowodowało, że poziom życia rodzin wyraźnie się poprawił. Znacząco zmalała skala ubóstwa. Dzięki programowi wystąpił też spory spadek liczby korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus” dało rodzinom poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego, a tym samym możliwość podjęcia decyzji o powiększeniu rodziny. Wsparcie z rządowego programu „Rodzina 500 plus” zapewnia polskim rodzinom nie tylko większe bezpieczeństwo ekonomiczne, lecz także przywraca należną im godność. Zgodnie z informacjami podanymi na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, koszt programu w 2016 roku przekroczył 17 mld zł i objął 3,8 mln dzieci (2,78 mln rodzin) (rys. 2).



Rys. 2. Rodziny uczestniczące w programie oraz dzieci objęte świadczeniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/rodzina-500-plus/art,9823,pozytywne-efekty-500.html>

W 2018 roku podano, że w latach 2016-2017 z programu skorzystało ok. 3,6 mln dzieci z 2,4 mln rodzin. Najwięcej osób otrzymało wsparcie na Mazowszu, a najmniej w województwie opolskim. Program w tym okresie kosztował 42,6 mld zł. W następstwie jego realizacji z pracy zrezygnowało 103 tys. kobiet, głównie są to osoby słabo wykształcone wywodzące się z małych miast.

7. Podsumowanie

Kreowanie skutecznej polityki prorodzinnej wymaga spójnego i stabilnego podejścia wieloinstrumentowego. Obecnie bariery dzietności są różnie postrzegane w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej, uwarunkowań osobistych czy aspiracji obywateli. Stosowanie anachronicznych instrumentów w polityce o bezprecedensowym budżecie i zasięgu jest prawdopodobnie największą słabością programu. Żadna polityka publiczna nie istnieje w społeczno-ekonomicznej próżni, jednak program „Rodzina 500 plus” przez swój koszt ma potencjalnie ogromne szanse na osiągnięcie synergii zwłaszcza z innymi sferami polityki. Presja czasu, pod którą tworzono program, negatywnie wpłynęła na jego jakość: od zdefiniowania samych celów, przez dostosowanie do nich narzędzi, aż po brak komplementarności w systemach wsparcia rodzin i fasadowe konsultowanie rozwiązań. Największym problemem programu jest niestaranność przygotowanej legislacji, niespójność z innymi programami rządu i zignorowanie wyników dostępnych badań. Te czynniki sprawiają, że nie można uznać „Rodziny 500 plus” za politykę całościową opartą

na rzeczywistości. „Rodzina 500 plus” w dużej mierze jest postrzegana tylko jako transfer finansowy w co najmniej czterech wymiarach: od bezdzietnych do posiadających dzieci, od starszych do osób młodych i w średnim wieku, od bogatszych do uboższych oraz z miast na wieś.

W ten sposób w krótkim okresie program gen może wpłynąć pozytywnie na ograniczenie nierówności i ubóstwa dzieci. Jednak w polityce publicznej właściwsze wydaje się odwrócenie pytania: czy program wykorzystuje swój bezprecedensowy potencjał związany z wielkością budżetu, wolą polityczną i poparciem społecznym dla poprawienia długofalowej sytuacji socjalnej i demograficznej? Tu zaś pojawiają się pytania: jeśli celem jest walka z ubóstwem, to dlaczego ustanowiono próg na pierwsze dziecko tak nisko, że z programu nie może skorzystać samotna matka jedynaka posiadająca minimalne wynagrodzenie, za to mogą z niego skorzystać wielodzietni zamożni? Jeśli celem jest dzietność, to dlaczego na żadnym etapie prac nad projektem nie można znaleźć badań nad jej determinantami w rozwiniętych społeczeństwach, a projekt oparto na nieaktualnym od kilku dekad założeniu, że pieniądze zachęcą ludzi do posiadania dzieci? W obecnym kształcie program zdaje się stawiać osoby z niskimi dochodami przed wyborem: praca lub 500 złotych. Zamiast tego mógłby wzmocnić ich pozycję zarówno wobec państwa, jak i wobec pracodawcy przez możliwość łączenia dochodu z tych dwóch źródeł.

Zmiany te nakładają się na wytworzony klimat dla rodziny – spór o aborcję i edukację, wycofanie *in vitro* czy zwrócenie się przez przedstawiciela rządu do samotnych matek, aby „ustabilizowały swoją sytuację”. Obecna sytuacja to konsekwencja wielu wypowiedzi polityków oraz przedstawicieli organizacji z każdej strony sceny politycznej, w przypadku większości tych konfliktów rządzący są ich aktywnym jego uczestnikiem. Zmiany legislacyjne o dużym znaczeniu społecznym są dokonywane w sposób zbyt gwałtowny, radykalny – bez poszanowania dla istniejących instytucji, konsultacji społecznych czy istniejących systemów wsparcia rodziny. W dużej mierze można odnieść wrażenie, że same reformy są traktowane jako przelotne i łatwe do cofnięcia. Dlatego właśnie politykę rodzinną należy oprzeć na stabilnych założeniach i powinna ją cechować pełna przewidywalność w czasie. Od tego zależy jej skuteczność.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., 2004, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPiSS, Warszawa. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/informacja-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej-kraju-w-2017-r-,1,68.html> (23.04.2018).
- Informator Rodzina 500 plus, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dlarodzinzdziecmi/rodzina-500-plus/informatory-rodzina-500-plus/>.
- Kurzynowski J., 1991, *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] *Problemy rodziny w polityce społecznej*, SGH, Warszawa, s. 8.

- Lisowska A., Pierzchalska A., Kosior M., 2010, *Współczesna Rodzina Dolnośląska*. Raport z badań, Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej, Wrocław, s. 155-159.
- Mrozek P., Pawka-Nowak E., Rączak M., 2017, *Świadczenia wychowawcze „500+”*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 78-88.
- Nowy instrument finansowy polityki prorodzinnej państwa: program „Rodzina 500 plus*, Serwis Informatyczno-Doradczy, Pracownik Socjalny, 2016, nr 3 (marzec), s. 2-5.
- Prognoza ludności na lata 2014-2050, s. 53, GUS, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-piramida>.
- Pogram Rodzina 500+*, 2016a, wyd. 1, Medialex, Rybnik.
- Program Rodzina 500 plus. Zasady przyznawania i wypłaty świadczeń pieniężnych na dzieci – szczegółowe informacje*, praca zbiorowa, 2016b, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Raport Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9100 rp.11306.pdf>.
- Rogała M., 2016, *Program 500+. Jak mądrze zainwestować dodatkowy kapitał rodzinny*, Wydawnictwo Helion, Gliwice, s. 28.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenie wychowawcze, Dz.U. 2016, poz. 214.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu świadczenia wychowawczego, Komunikaty dla samorządowców, dane uzyskane ze strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/>.
- Samorzędy i program 500+ Koszty, etaty, wyzwania* – pdf, praca zbiorowa, 2016, Wydawnictwo Infor.pl, Warszawa, s. 115.
- Szarfenberg R., 2016, *Przewidywane skutki społeczne 500+: ubóstwo i rynek pracy*, EAPN Polska, Warszawa.
- Tarkowska E. (red.), 2000, *Zrozumieć biednego. O dawnej i obecnej biedzie w Polsce*, Typografia, Warszawa, s. 275.
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 195.