



New
Direction



RODZINA 500 PLUS – POLSKI MODEL WSPARCIA RODZIN

RAPORT I ANALIZA DOTYCZĄCA WZORCOWEGO PROGRAMU
DO WALKI Z KRYZYSEM DEMOGRAFICZNYM EUROPY

BARTŁOMIEJ HAWRYLAK

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)

New Direction is registered in Belgium as not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Witold de Chevilly.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



Bartłomiej Hawrylak

Prawnik, urzędnik, tłumacz. Absolwent Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W czasie studiów aktywny działacz oraz członek władz Niezależnego Zrzeszenia Studentów na poziomie uczelnianym i krajowym, członek honorowy tej organizacji. Zawodowo związany z transportem oraz planowaniem strategicznym i analizami korporacyjnymi otoczenia prawnego, konkurencyjnego i gospodarczego.

1	WSTĘP	7
2	POLSKA POLITYKA RODZINNA DO 2015 ROKU	9
3	POLITYKA RODZINNA UNII EUROPEJSKIEJ W 2015 ROKU	13
4	POCZĄTKI PROGRAMU 500 PLUS – PROGRAM WYBORCZY PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2014 ROKU	15
5	PIERWSZA FORMA PROJEKTU DO LIPCA 2019 R. RODZINA 500+	17
	KLUCZOWE ZAŁOŻENIA	17
	ZGODNOŚĆ Z POLITYKĄ EUROPEJSKĄ – ŚWIADCZENIE DLA POLAKÓW ZA GRANICĄ	19
	PRACE NAD PROGRAMEM I WDRAŻANIE	19
	ZMIANY KORYGUJĄCE	22
	PIERWSZE LATA DZIAŁANIA	24
6	ZMIANY W PROGRAMIE OD 1 LIPCA 2019 ROKU	25
	TŁO POLITYCZNE	25
	DOBRY START	26
	WPROWADZENIE ZMIANY W PROGRAMIE RODZINA 500 PLUS – STAN AKTUALNY	26
7	REALIZACJA 500 PLUS – 5 LAT DZIAŁANIA	29
8	PODSUMOWANIE	33

1

WSTĘP

Poniższy raport ma na celu przybliżenie procesu, jaki stał za stworzeniem, wdrożeniem i realizacją jednego z flagowych projektów realizowanych w Polsce od 2015 roku – Rodzina 500 plus. Projekt polskiej partii o konserwatywnych i chrześcijańskich wartościach – Prawa i Sprawiedliwości – stał się w Polsce symbolem odmienionego podejścia do podstawowej komórki społecznej, jaką jest rodzina i zerwaniem z latami stagnacji w zakresie polityki socjalnej oraz prorodzinnej. Raport ten ma służyć faktycznemu spojrzeniu i ocenie celowości realizacji dużych programów socjalnych, opiewających na miliardy złotych (euro), w celu lepszego zrozumienia i poznania możliwych dróg wyjścia z jednego z największych kryzysów, jaki toczy obecnie wysoko rozwiniętą część świata, a w szczególności Europę – starzenia się społeczeństwa i niskiego przyrostu naturalnego.

Opracowanie ma za zadanie pokazać konstrukcję programu, jego ewolucję na przestrzeni czasu, kontekst polityczny przed i w trakcie realizacji programu, a także skutki wywarłe na zakładanych u jego podstaw obszarach. Na końcu udzielona zostanie odpowiedź na pytanie, czy „polski model 500 plus” zdał egzamin i spełnił nadzieje, jakie w nim początkowo pokładano oraz czy może być wzorem do naśladowania przez inne kraje, które w niedostateczny sposób realizują swoje polityki rodzinne. Przedstawienie historycznych zapisów programu oraz jego ostatecznej wersji ma również na celu ukazanie błędów lub przeoczeń, do których dochodzi w sposób naturalny przy tak dużych i przekrojowych projektach rządowych, tak aby można ich było uniknąć w przyszłości na przykładach innych, być może wzorujących się na Polsce rządach.



2

POLSKA POLITYKA RODZINNA DO 2015 ROKU

Na przełomie 2014 i 2015 roku Polska mierzyła się z szeregiem kluczowych problemów w zakresie demografii – niski wskaźnik dzietności, spadająca liczba urodzeń, wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród dzieci, wysoki zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci i młodzieży, wzrastająca liczba Polaków emigrujących z kraju. Problemy te były wynikiem lat zaniedbań ekonomicznych i strategicznych poczynając od momentu transformacji ustrojowej w latach 90. Ponad 20 lat braku realnych instrumentów wsparcia rodziny skutkowało nawarstwianiem się problemów z każdym kolejnym rokiem i starzeniem się społeczeństwa oraz odpływem zdolnych do pracy młodych ludzi.

Dobitne podsumowanie tego okresu możemy wyczytać z raportu podsumowującego kontrolę przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie koordynacji polityki rodzinnej w Polsce w 2015 roku obejmującą lata 2012-2014¹. NIK jasno wskazuje, że państwo polskie nie wypracowało całościowej i długofalowej polityki rodzinnej, koncentrując działania na doraźnie wprowadzanych rozwiązaniach, bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji. Nie zostały określone ramy polityki rodzinnej oraz nie sprecyzowano jej celów i powiązanych z nimi działań. Odnotowano również brak systemowej analizy osiągniętych

efektów w powiązaniu z ponoszonymi nakładami. Jednocześnie wskazuje się, że problem demograficzny był bardzo dobrze znany od początków transformacji ustrojowej Polski lat 90, a w przestrzeni naukowej i społecznej dostępna była szeroka wiedza, która nie była wykorzystywana przez rząd do kreowania i prowadzenia skutecznej oraz efektywnej polityki rodzinnej.

Powyższe problemy szły jednocześnie w parze z przekonaniem, że polityka rodzinna jest równoznaczna z prowadzeniem polityki socjalnej, a wszelkie środki przeznaczane na ten cel przez państwo są dla niego bezzwrotnym kosztem i jako takie są na ogół uznane za niepożądane. Wydatki na rodzinę były ujmowane jedynie z punktu widzenia limitów budżetowych, a zadanie priorytetowe „Wspieranie rodziny” zostało usunięte z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w roku 2013, który jednocześnie był ogłoszony przez rząd „Rokiem Rodziny” (używano nawet terminów „Dekada rodziny” odnośnie do lat następujących po 2013 roku)². Ostatecznie Wieloletni Plan Finansowy zdefiniował tylko jeden miernik w ograniczonym zakresie. W efekcie podział środków finansowych w Wieloletnim Planie nie stanowił odpowiedniego odzwierciedlenia polityki rodzinnej i wspierania jej tak jak deklarowało od lat państwo polskie.

¹ „Koordynacja Polityki Rodzinnej w Polsce”, Najwyższa Izba Kontroli, KPS-4101-003-01/2014, Nr ewid.67/2015/P/14/046/KPS

² <https://archiwum.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/rok-rodziny-kongres-ojcow-na-stadionie-narodowym.html> [dostęp: 10.04.2021 r.]

NIK wskazywał też, że nie funkcjonuje żaden system ewaluacji wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia postawionych celów publicznych, co prowadziło w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk. Fiskalne podejście do wydatków na rodzinę ukazuje procent PKB przeznaczanych na ten cel środków w 2015 roku, który wynosił jedynie 1,78%³.

Negatywny trend stanowiła również emigracja, która w głównej mierze obejmowała młodych Polaków. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2015 roku na emigrację na pobyt czasowy udało się aż 2,4 mln Polaków, co stanowiło wzrost aż o ponad 65% w stosunku do roku 2005, kiedy to na emigrację udało się 1,45 mln Polaków⁴. W 2015 roku zanotowano znaczący wzrost liczby Polaków przebywających w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii, odpowiednio o 7% oraz 5,1%⁵. Wzrost tych dwóch kierunków był spowodowany m.in. niską stopą tamtejszego bezrobocia — w Niemczech 4,6%, w Wielkiej Brytanii 5,3% — podczas gdy w Polsce wskaźnik ten sięgał 7,5%⁶.

PROCENT PKB PRZEZNACZONY
NA WYDATKI NA RODZINĘ
W 2015 ROKU W POLSCE

1,78%



Dodatkowym istotnym czynnikiem wskazującym na niski poziom rozwoju instrumentów wsparcia rodzin jest wskaźnik ubóstwa, w tym wskaźnik zagrożenia ubóstwem oraz zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci. W 2015 roku wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród dzieci wynosił 25,6% i plasował się zaledwie o 1% poniżej średniej z 27 krajów Unii Europejskiej⁷.

Jednocześnie, przed Polską znajdowały m.in. Słowacja, Estonia, Czechy czy Słowenia, nie licząc wysoko rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Drugi wskaźnik — zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci wynosił w Polsce aż 9% w 2015 roku⁸.

Również kluczowy wskaźnik dzietności dla roku 2014 i 2015 nie napawał optymizmem. Wskaźnik ten swój regularny spadek odnotowuje już od okolic 1984 roku, kiedy wynosił 2,372 — 30 lat później, czyli w roku 2014 wynosił zaledwie 1,290, a w 2015 roku 1,289⁹.

Tak dramatyczny spadek w dzietności wśród polskich kobiet jest już niemal od 30 lat nierozwiązanym problemem cywilizacyjnym.

Wyraz braku spójnej polityki rodzinnej do 2015 r. oraz złej sytuacji demograficznej nie omijały jednocześnie opinii publicznej. NIK zleciła w 2014 roku badania ankietowe¹⁰, które wskazały, że społeczeństwo nie postrzega działań państwa na rzecz rodzin jako prowadzonych w ramach spójnego systemu. Z badania wynikało, że 69% społeczeństwa negatywnie oceniało działania państwa mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania dzieci. Powodem tak negatywnych wyników były niewątpliwie niekorzystne dla rodzin zmiany zasad oraz prawa w latach 2012-2014 w zakresie wypłat zasiłków dla opiekunów osób niepełnosprawnych oraz dodatku z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowego. Dodatkowo nie zapewniono odpowiedniej waloryzacji progów dochodowych uprawniających do korzystania ze świadczeń rodzinnych, co powodowało kierowanie ich do wąskich zakresów rodzin najbiedniejszych¹¹.

³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/wszystko-zaczyna-sie-w-rodzinie-warto-w-nia-inwestowac> [dostęp: 12.04.2021 r.]

⁴ Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2019, GUS, 19.11.2020 r.

⁵ Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 - 2015, GUS, 5.09.2016 r.

⁶ Total unemployment rate, TPS00203, Eurostat (UNE_RT_A).

⁷ People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, EU-SILC, ilc_peps01, Eurostat.

⁸ Ubóstwo w Polsce w latach 2015 i 2016, GUS, Warszawa 2017, s. 6.

⁹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc-struktura-ludnosc/16,1.html> [dostęp: 12.04.2021 r.]

¹⁰ „Koordynacja Polityki Rodzinnej w Polsce”, dz. cyt. s. 39-53.

¹¹ Tamże, s. 18.

POLITYKA RODZINNA UNII EUROPEJSKIEJ W 2015 ROKU

Polska w 2015 roku borykała się z problemami niezorganizowanej i nieefektywnej polityki rodzinnej pozostając w tym samym czasie w tyle większości krajów Unii Europejskiej. W 2015 roku aż 20 krajów Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego wypłacało świadczenia na dzieci niezależnie od posiadanego dochodu w rodzinie¹². W gronie tych krajów znajdowały się Austria, Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Malta, Rumunia, Słowacja, Szwecja, Liechtenstein, Norwegia, Szwajcaria, Niderlandy, Wielka Brytania. Przyznawane świadczenia oscylowały wokół granic 450-700 zł, przy zastosowaniu uśrednionego kursu euro z 2015 roku w wysokości 4,2:

- Austria — świadczenie przysługujące na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia lub 24/25 lat, jeśli kontynuuje naukę. Wysokość świadczenia 109,70 EUR miesięcznie (ok. 460 zł).
- Niemcy — świadczenie uzależnione od liczby dzieci, przy czym próg wiekowy to 18 lat lub 25 przy kontynuowaniu nauki. Świadczenie przysługiwało już od pierwszego dziecka, na które wypłacano 188 EUR miesięcznie (789 zł), identyczna kwota obejmowała drugie dziecko, natomiast trzecie dziecko mieściło się w kwocie 194 EUR miesięcznie (814 zł), a czwarte i kolejne w 219 EUR miesięcznie (919 zł).
- Francja — świadczenie uzależnione od liczby dzieci do ukończenia 20 roku życia. Przy czym wsparcie zaczynało się dopiero od dwójki dzieci. Rodzina z 2 dzieci otrzymywała 129 EUR miesięcznie (543 zł), z 3 dzieci 295 EUR (1 239 zł), z 4 dzieci 460 EUR (1 932 zł), dodatek za każde kolejne dziecko wynosił 165 EUR (693 zł).
- Szwecja — świadczenie przysługiwało na każde dziecko do ukończenia 16 roku życia lub do ukończenia obowiązkowej nauki szkolnej. Wysokość świadczenia to 114 EUR miesięcznie (478 zł).
- Norwegia — świadczenie na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia. Wysokość wypłacanej kwoty wynosi 970 koron norweskich tj. ok. 107 EUR (449 zł).

Niemal we wszystkich 20 krajach stosujących powyższe rodzaje świadczeń, obok świadczenia podstawowego funkcjonowało szereg świadczeń dodatkowych, uzależnionych od wieku dziecka, całkowitej liczby dzieci w rodzinie oraz obecności obojga rodziców (samotnie wychowujący rodzice mogli liczyć na dodatkowe wsparcie). Dodatkowo 10 krajów UE/EOG przyznawało świadczenia zależne

¹² <https://www.gov.pl/web/rodzina/zestawienie-swiadczen-na-dzieci-w-ueeog1> [dostęp: 12.04.2021 r.]

od dochodu: Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Czechy, Hiszpania, Islandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Słowenia¹³. W krajach tych również pojawiały się świadczenia dodatkowe, a ich wysokość była w dalszych etapach uzależniona od całkowitej liczby dzieci w rodzinie.

Fakt występowania powszechnego wsparcia finansowego dla rodzin, wypłacanego bezpośrednio na dziecko, w ponad połowie krajów Unii Europejskiej motywuje stwierdzenie, że brak podobnego systemu w Polsce i wychodząca z tego faktu propozycja wprowadzenia go nie była populistycznym wymysłem, a raczej próbą wprowadzenia i utrzymania standardów innych krajów europejskich oraz odpowiedzialnego podejścia do polityki rodzinnej.

¹³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/zestawienie-swiadczen-na-dzieci-w-ueeog1> [dostęp: 12.04.2021r.]



4

POCZĄTKI PROGRAMU 500 PLUS – PROGRAM WYBORCZY PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI Z 2014 ROKU

Od 2007 roku w Polsce rządziła liberalna partia Platforma Obywatelska (PO) na przestrzeni 3 sformowanych rządów w koalicjach z Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL) – partią o centrowej i agrarnej orientacji. Podczas 8 lat przy władzy 3 kolejne rządy PO-PSL realizowały tylko jeden realny instrument finansowy zorientowany na

wsparcie rodzin – tzw. becikowe. Było to jednorazowe świadczenie wypłacane przy narodzinach dziecka w kwocie 1000 zł. Uzależnione dodatkowo od dochodów rodziny i czasu spędzonego przez matkę pod opieką medyczną, którą trzeba było udowodnić – zapis dodany 2008 roku, wchodzący w życie w 2009¹⁴.



¹⁴ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r., Dz.U. 2008 Nr 237, poz. 1654.

Jednocześnie na stanowisku prezydenta zasiadał od 2010 r. Bronisław Komorowski będący politykiem ściśle związanym z PO.

W 2015 roku miały odbyć się wybory parlamentarne oraz prezydenckie. Prawo i Sprawiedliwość (PiS), konserwatywna partia będąca od 2007 roku w opozycji, w lutym 2014 roku przyjęła swój nowy program wyborczy, który miał doprowadzić do podwójnego zwycięstwa w 2015 roku¹⁵. Jedną z flagowych propozycji wyborczych PiS było wprowadzenie powszechnego comiesięcznego dodatku rodzinnego w kwocie 500 zł (w 2014 r. przy uśrednionym kursie ok. 120 EUR) na każde drugie, trzecie i kolejne dzieci w rodzinie, tzw. 500 plus. Jednocześnie zdecydowano się wprowadzić kryterium dochodowe — rodziny o najwyższych dochodach miały nie być objęte powszechnością programu, a rodziny o dochodach najniższych miały otrzymać pieniądze już na pierwsze dziecko¹⁶.

Między innymi z takim postulatem startował w wyborach zwycięski kandydat PiS na prezydenta Andrzej Duda. Oceniano, że 500 plus było jednym z głównych czynników decydujących o jego wygranej, a PiS miał być spójny pod tym względem również w wyborach parlamentarnych¹⁷.

Program Prawa i Sprawiedliwości z 2014 r. nie wskazywał więcej szczegółów w zakresie 500 plus ani nie precyzował dokładnej nazwy programu. Wskazywano jednak na konieczność uelastycznienia rygorów wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego, tak aby w kolejnych latach móc pozyskać bezpośrednie środki na wsparcie rodziny. Wskazywano, że wsparcie finansowe dla rodzin powinno być ogólnym zadaniem Unii Europejskiej, która powinna łożyć na ten cel odpowiednie środki dla zażegnania ogólnoeuropejskiego kryzysu demograficznego¹⁸.

Postulat 500 plus był konsekwentnie podtrzymywany podczas parlamentarnej kampanii wyborczej, stanowiąc jeden z jej najsilniejszych filarów — pierwszym dużym i szczegółowym komunikatem było spotkanie w podwarszawskim Józefowie, podczas którego przyszła premier Beata Szydło zapowiadała, że 500 plus będzie pierwszym projektem, który zrealizuje na nowym stanowisku^{19 20}.

Prawo i Sprawiedliwość wygrało wybory parlamentarne w 2015 roku i od tego momentu rozpoczęło się pełne wprowadzanie postulatu 500 plus w życie.

5

PIERWSZA FORMA PROJEKTU DO LIPCA 2019 R. RODZINA 500+

Kluczowe założenia

Podstawową zasadą przyjętą przez program było przyznanie bezwarunkowego świadczenia na drugie i każde następne dziecko w rodzinie. Bezwarunkowość świadczenia dopiero od drugiego dziecka stała się przedmiotem krytyki ze strony partii opozycyjnych, które zarzucały programowi wybiórczość oraz dzielenie społeczeństwa, wskazując, że PiS nie wywiązuje się odpowiednio z obietnic wyborczych²¹ (pomimo tego, że w programie partii z 2014 r. od początku była mowa o drugim dziecku). Jednocześnie program zakładał przyznanie świadczenia również na pierwsze dziecko w rodzinie, jednak z pewnymi warunkami.

Pierwszą kwestią przy konstruowaniu warunków do udzielania świadczeń jest odpowiednia definicja „pierwszego dziecka”, które będzie stanowiło punkt odniesienia dla określania liczby potomstwa w rodzinie. „Pierwsze dziecko” zostało zdefiniowane jako jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18. roku życia. Kryterium wieku (18 lat) jest tak samo stosowane do drugiego i każdego następnego dziecka. Jednocześnie „dziecko” nie ograniczało się tutaj wyłącznie do potomstwa biologicznego, ale obejmowało także dzieci przysposobione.

W ślad za definicją pierwszego dziecka należało także zdefiniować „rodzinę” — przyjęto, że program nie może dyskryminować żadnych konstrukcji społecznych i relacji międzyludzkich, tak więc jego adresatami w kategorii „rodzina” zostały objęte rodziny, w których rodzice są w związku małżeńskim, rodziny niepełne, rodzice pozostający w nieformalnych związkach, a także opiekunowie prawni (w przypadku np. gdy dziadkom, bądź innej osobie zostało przyznane takie prawo sądownie). Tym sposobem świadczeniem objęto szeroką część polskiego społeczeństwa, nie uzależniając pomocy od formalnych związków, stanu cywilnego, czy relacji biologicznych.

Trzecim podstawowym elementem definiującym program było ustalenie okresu świadczenia, czyli czasu, w którym będzie przysługiwało prawo do świadczenia 500 zł. Program został wprowadzony 1 kwietnia 2016 r. i pierwszy okres świadczenia obejmował okres od 1 kwietnia 2016 r. do 30 września 2017 roku²². W zamyśle okresy miały trwać rok, tak więc kolejne okresy obejmowały już przedziały czasowe od 1 października do 30 września²³.

¹⁵ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, <http://pis.org.pl/media/download/528ca7b35234fd7dba8c1e567fe729741baaf33.pdf> [dostęp: 14.04.2021 r.]

¹⁶ Tamże, s. 108.

¹⁷ <http://pis.org.pl/aktualnosci/jesli-pis-zwyciezy-wybory-premierem-bedzie-beata-szydlo> [dostęp: 14.04.2021 r.]

¹⁸ Tamże, s. 108-109.

¹⁹ <http://web.archive.org/web/20150904142630/https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/500-zlotych-na-drugie-dziecko-pierwszym-projektem-beaty-szydlo,573711.html> [dostęp: 14.04.2021 r.]

²⁰ http://web.archive.org/web/20150926182230if_/https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1498412,500-zl-na-dziecko-Beata-Szydlo-pierwszy-projekt-jaki-zrealizuje [dostęp: 14.04.2021 r.]

²¹ <https://finanse.wp.pl/platforma-obywatelska-proponuje-500-zl-na-kazde-dziecko-6114667811300993a> [dostęp: 14.04.2021 r.]

²² Przegląd systemów wsparcia rodzin, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Marzec 2017, s. 10.

²³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-dot-programu-rodzina-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]

W pierwszym etapie swojego funkcjonowania bezwarunkowe świadczenie obejmowało tylko drugie i kolejne dzieci. Pierwsze dziecko w rodzinie mogło otrzymać świadczenie tylko pod określonymi warunkami dochodowymi. Pod uwagę brano były dochody osiągnięte w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia. Od początku funkcjonowania programu próg wynosił 800 zł miesięcznie netto na osobę w rodzinie lub 1200 zł netto na osobę w rodzinie z niepełnosprawnym dzieckiem²⁴.

Program wskazywał także sytuacje, w których wnioskodawca (lub jego dziecko) mieścił się w ogólnych kryteriach definicji, posiadał jednak cechy szczególne, które uniemożliwiały mu pobieranie świadczenia. Były to sytuacje, gdy²⁵:

- dziecko pozostawało w związku małżeńskim;
- dziecko zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie albo w pieczy zastępczej (dla tych przypadków ustanowiono oddzielne świadczenia o tej samej wartości 500 zł);
- pełnoletnie dziecko ma ustalone prawo do świadczenia wychowawczego na własne dziecko;
- członkowi rodziny przysługuje za granicą na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia wychowawczego, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Jednocześnie świadczenie 500+ nie było wliczane do dochodu rodziny przy ubieganiu się o inne świadczenia, co nie wykluczało możliwości skorzystania z innych programów pomocowych – świadczenie 500+ funkcjonowało (i dalej funkcjonuje) jako dodatkowy zastrzyk gotówki do budżetów rodzinnych.



Zgodność z polityką europejską – świadczenie dla Polaków za granicą

Jak zostało wskazane w powyższych rozdziałach, wsparcie gotówkowe wypłacane w częstotliwości miesięcznej z samej racji posiadania dzieci w rodzinie, było i jest szeroko stosowaną praktyką w Europie. Zakładany i wprowadzony program Rodzina 500 plus był i jest zgodny z unijną praktyką koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Jednocześnie jednym z podstawowych problemów pojawiających się przy tego typu programach jest określenie możliwości korzystania ze świadczeń przez obywateli mieszkających poza granicami kraju, który takie świadczenie wprowadził. Program 500 plus ogranicza przypadki nienależnego korzystania ze świadczenia przez osoby mieszkające za granicą. Ustawa²⁶ przewidywała, że świadczenie nie będzie przysługiwać, jeżeli członkowi rodziny przysługuje na dziecko świadczenie o podobnym charakterze do świadczenia 500 plus, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Powyższy zapis motywowany był zakazem kumulacji świadczeń o charakterze rodzinnym, polegającym na braku uprawnienia do pobierania pełnej kwoty świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego w dwóch państwach członkowskich wprowadzonego art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W praktyce, jeśli ktoś ubiega się o przyznanie świadczenia rodzinnego w dowolnym państwie członkowskim UE, EOG, czy w Szwajcarii obowiązkiem lokalnych urzędów jest zwrócenie się z zapytaniem o pobieranie podobnych świadczeń do urzędu w Polsce (podobny obowiązek jest także w drugą stronę – obejmujący stronę polską). W ten sposób potencjalny beneficjent otrzyma świadczenie najwyższe z dwóch „konkurujących” ze sobą²⁷.

Prace nad Programem i wdrażanie

Rada Ministrów przyjęła harmonogram prac koniecznych do uruchomienia programu „Rodzina 500+” 1 grudnia 2015 roku^{28 29}, czyli zaledwie 15 dni od dnia objęcia urzędu przez nową premier Beatę Szydło 16 listopada 2015 roku. Według harmonogramu program miał wejść w życie od 1 kwietnia 2016 r. Rząd przeprowadził szereg konsultacji społecznych, w których ciągu ministrowie odwiedzili wszystkie 16 województw na przestrzeni stycznia 2016 roku, spędzając ponad 36 godzin na rozmowach z zainteresowanymi obywatelami w łącznej liczbie ok. 2,2 tysięcy^{30 31}.

Uchwalenie programu stało się faktem wraz z ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa

w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195, z późn. zm.). Rodzina 500+ rozpoczęła swoje funkcjonowanie od 1 kwietnia 2016 roku, czyli 136 dni (nieco ponad 4,5 miesiąca) od dnia objęcia urzędu przez Beatę Szydło, zgodnie z zakładanym wcześniej harmonogramem.

Zgodnie z zapisami ustawy realizacją programu zająć miały się samorzady. Gmina tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz marszałek województwa w zakresie samego świadczenia wychowawczego (marszałek dokładnie w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego). Natomiast powiat w zakresie dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty – dotyczy to możliwości

24 Tamże.

25 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195, z późn. zm.), art. 8.

26 Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195, z późn. zm.), art. 8 pkt 4.

27 <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolne-zasady2> [dostęp: 14.04.2021 r.]

28 <https://www.rp.pl/Praca-emerytury-renty/312019901-Harmonogram-prac-nad-programem-wsparcia-rodzin-500.html> [dostęp: 14.04.2021 r.]

29 <https://www.gov.pl/web/rodzina/500-swiadczeniem-stalym-i-gwarantowanym> [dostęp: 14.04.2021 r.]

30 <https://www.gov.pl/web/rodzina/konsultacje-rodzina-500-plus-w-16-wojewodztwach> [dostęp: 14.04.2021 r.]

31 Przegląd systemów wsparcia rodzin, dz. cyt. s. 12.

przekazywania świadczenia na dzieci, które żyją w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego (wszystkie formy rodzinnej pieczy zastępczej)³².

- Dodatek wychowawczy przysługiwał na każde dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka, bez względu na kryterium dochodowe. Udzielany był na wniosek rodziny zastępczej lub prowadzącego rodzinny dom dziecka.
- Natomiast placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego otrzymywały dodatek w wysokości świadczenia 500 plus, na każde dziecko umieszczone w placówce, do zryczałtowanej kwoty środków finansowych na utrzymanie dziecka w tej placówce. W tym przypadku wnioskował dyrektor placówki³³.

Z racji roli jedynie realizatora (nie sponsora programu) samorządy musiały odpowiednio przygotować się do tego zadania i otrzymać odpowiednie środki na ten cel. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) w ciągu tygodnia od opublikowania ustawy (co miało miejsce 17 lutego 2016 roku) przekazało środki finansowe samorządom na przygotowanie organizacyjne do wprowadzenia programu tj. zatrudnienie nowych pracowników, wyposażenie stanowisk pracy, organizacyjne kwestie kadrowe³⁴.

Na samorządy z mocy ustawy spadł w krótkim czasie szereg nowych obowiązków organizacyjnych i fiskalnych w zakresie polityki socjalnej — stąd też dla lepszej organizacji całego procesu w krótkich

terminach (termin 1 kwietnia), MRPiPS przygotowało ponad 40-stronicowy dokument „Podręcznik dla samorządów — przyznawanie świadczeń wychowawczych”, który został publicznie udostępniony na stronach ministerstwa³⁵. Co więcej, dwa dni po podpisaniu ustawy przez Prezydenta, 19 lutego 2016 r. Ministerstwo rozpoczęło serię szkoleń dla pracowników gmin z zakresu nowych obowiązków realizowania programu we wszystkich województwach w kraju³⁶, łącznie przeszkolono niemal 3 800 pracowników samorządowych³⁷.

Należy jednocześnie podkreślić, że samorządy, wraz z nowymi obowiązkami, otrzymały także stałe wsparcie finansowe na obsługę programu — 2% prowizji od wypłaconych świadczeń, która w kolejnych latach miała się zmniejszyć do 1,5%³⁸.

Innym wymiarem wsparcia informacyjnego, tym razem z naciskiem na stronę społeczną, były uruchomione od 1 marca 2016 roku infolinie „Rodziny 500+”. Jedną infolinię obsługiwało samo Ministerstwo, pozostałe zostały uruchomione we wszystkich 16 urzędach wojewódzkich³⁹ 40. Dalszym wyrazem procesu informacyjnego były tzw. Busy 500plus, które wystartowały 1 kwietnia 2016 r. i jeździły po całej Polsce przez kolejne 3 miesiące. Busy były obsługiwane przez pracowników urzędów wojewódzkich i dotarły do wszystkich gmin. W trakcie akcji urzędnicy udzielali zainteresowanym osobom informacji, pomagali wypełniać wnioski oraz rozdawali dodatkowe materiały informacyjne — jak podaje Ministerstwo, łącznie prawie 6 tysięcy osób otrzymało pomoc w wypełnianiu wniosków oraz przekazano 138 tysięcy pisemnych instrukcji w tym zakresie⁴¹.

Szeroką dostępność do świadczenia z programu miały zapewniać wachlarz możliwości złożenia wniosku:⁴²

- Przez internet:
 - za pośrednictwem Platformy Usługowo-Informacyjnej „Emp@tia” obsługiwanej przez Ministerstwo,
 - przez systemy teleinformatyczne banków krajowych, które oferują taką możliwość (rozmowy z bankami w celu umożliwienia ich klientom aplikowania do programu 500 plus rozpoczęły się jeszcze przed uchwaleniem programu; w lipcu 2016 roku do programu przystąpiło 21 banków)⁴³,
 - przez Platformę Usług Elektronicznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Osobiście w gminie na wypełnionym formularzu,
- Wysłanie wypełnionego wniosku na adres gminy Poczta Polska.

Wnioski złożone przez internet, po trzech miesiącach funkcjonowania programu, stanowiły ok. 20% liczby wszystkich złożonych wniosków tj. ok. 550 tys⁴⁴.

Kolejnym ważnym elementem stanowiącym o łatwej dostępności do programu były formalności, jakie musiał spełnić potencjalny beneficjent, oprócz samego formularza wspomnianego powyżej. Jeśli wnioskodawca składał wniosek o świadczenie na drugie i kolejne dziecko, nie wymagało się od niego dodatkowych dokumentów, z tym że koniecznym zaznaczenia jest fakt przyznania samorządom w tym zakresie pewnej swobody decyzyjnej — w zależności od okoliczności indywidualnej sprawy, gmina mogła zażądać udokumentowania innych, istotnych dla prawidłowego przyznania świadczenia, okoliczności. Jednocześnie obowiązywało zmiękczenie tej zasady pozwalające, że powyższe udokumentowanie może odbyć się jedynie w formie oświadczenia przyszłego beneficjenta (stosowano w tym przypadku zwykły

rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań)⁴⁵.

W przypadku wnioskowania o świadczenie na pierwsze dziecko — pojawiała się kwestia spełnienia warunku dochodowego. Należało wówczas udowodnić mieszkanie się w określonych limitach poprzez jedną z dróg:

- oświadczenie dokumentujące wysokość dochodów niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, dotyczące członków rodziny osiągających takie dochody,
- zaświadczenie z urzędu skarbowego zawierające dane dotyczące opodatkowania działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne — ryczałt ewidencjonowany lub karta podatkowa, dotyczące członków rodziny osiągających takie dochody,
- oświadczenie o przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego, dotyczące członków rodziny posiadających gospodarstwo rolne,
- inne dokumenty (w tym oświadczenia) potwierdzające utratę lub uzyskanie dochodu w przypadku zmian sytuacji dochodowej.

Końcowym etapem całego programu była oczywiście wypłata świadczenia, a sposób wypłaty zależał od ustalonych sposobów wypłacania świadczeń socjalnych w danej gminie, zasadą były wpłaty na konto wskazane przez beneficjenta lub inny dogodny sposób przewidziany przez gminę⁴⁶. Jeśli wniosek został złożony przed 10 dniem danego miesiąca, to świadczenie było przelewane/wypłacane do końca tego miesiąca. Jeśli złożenie wniosku następowało po 10 dniu miesiąca, to pieniądze otrzymywano do końca kolejnego miesiąca z wyrównaniem za miesiąc poprzedni.

32 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887), art. 115 ust. 2a.

33 Tamże.

34 Przegląd systemów wsparcia rodzin, dz. cyt. s. 13.

35 <https://www.gov.pl/web/rodzina/podrecznik-dla-samorzadow> [dostęp: 14.04.2021 r.]

36 <https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500plus-szkolenia-dla-samorzadow> [dostęp: 14.04.2021 r.]

37 Przegląd systemów wsparcia rodzin, dz. cyt. s. 13.

38 <https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500plus-szkolenia-dla-samorzadow> [dostęp: 14.04.2021 r.]

39 <https://www.rdc.pl/informacje/rusza-infolinia-dotyczaca-programu-rodzina-500-plus/> [dostęp: 14.04.2021 r.]

40 Przegląd systemów wsparcia rodzin, dz. cyt. s. 14.

41 <https://www.gov.pl/web/rodzina/podsumowanie-akcji-bus-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]

42 <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-dot-programu-rodzina-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]

43 Raport Rodzina 500+, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 13 lipca 2016 r., s. 5.

44 Tamże, s. 10.

45 <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-dot-programu-rodzina-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]

46 <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-dot-programu-rodzina-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]



Zmiany korygujące

Na przestrzeni czerwca i lipca 2017 roku Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska zapowiadała pierwsze zmiany ustawowe do programu, który po roku funkcjonowania należało uszczelnić oraz wyeliminować przypadki nadużywania świadczenia. Wskazywano na konieczność korekty szeregu kwestii, m.in.^{47 48}:

- Osoby pozostające w nieformalnych związkach deklarowały, że same wychowują dziecko – celowo pomijały dochód współpartnera, aby zmieścić się w limicie warunkującym przyznanie świadczenia.
- Opieka naprzemienna – rodzice dzielą się opieką, mając już dzieci z drugiego związku. Sytuacja, w której pierwsze dziecko z kolejnego związku byłoby traktowane jako drugie dziecko w rodzinie nie powinna być dopuszczalna w programie, przy jednoczesnym występowaniu opieki naprzemienniej.
- Osoby prowadzące działalność gospodarczą w oparciu o ryczałt celowo zaniżały swoje dochody.
- Niektórzy zwalniali się z pracy i zatrudniali ponownie, aby móc łatwiej zmieścić się w limicie dochodów liczonym w danym okresie.

1 października 2017 roku w życie weszła nowelizacja w zakresie programu Rodzina 500 plus⁴⁹. Do najważniejszych elementów, które uległy zmianie należało szereg regulacji uszczelniających program i uniemożliwiających jego nadużywanie.

Po pierwsze wprowadzono konieczność ustalenia alimentów na dziecko od drugiego z rodziców w przypadku ubiegania się o świadczenie 500 plus przez osobę samotnie wychowującą dziecko. Dodano art. 8 ust. 2 do ustawy, który określił, że świadczenie 500 zł nie przysługuje na dziecko, jeżeli osobie samotnie wychowującej nie zostało ustalone, na rzecz tego dziecka od jego rodzica, świadczenie alimentacyjne. Jednocześnie wprowadzono naturalne wyjątki, aby nie wykluczać bezpodstawnie szeregu osób ze szczególną sytuacją rodzinną – wyjątki stanowiły sytuacje, gdy:

- drugie z rodziców dziecka nie żyje;
- ojciec dziecka jest nieznan;
- powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone;
- sąd zobowiązał jedno z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka;
- dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach.

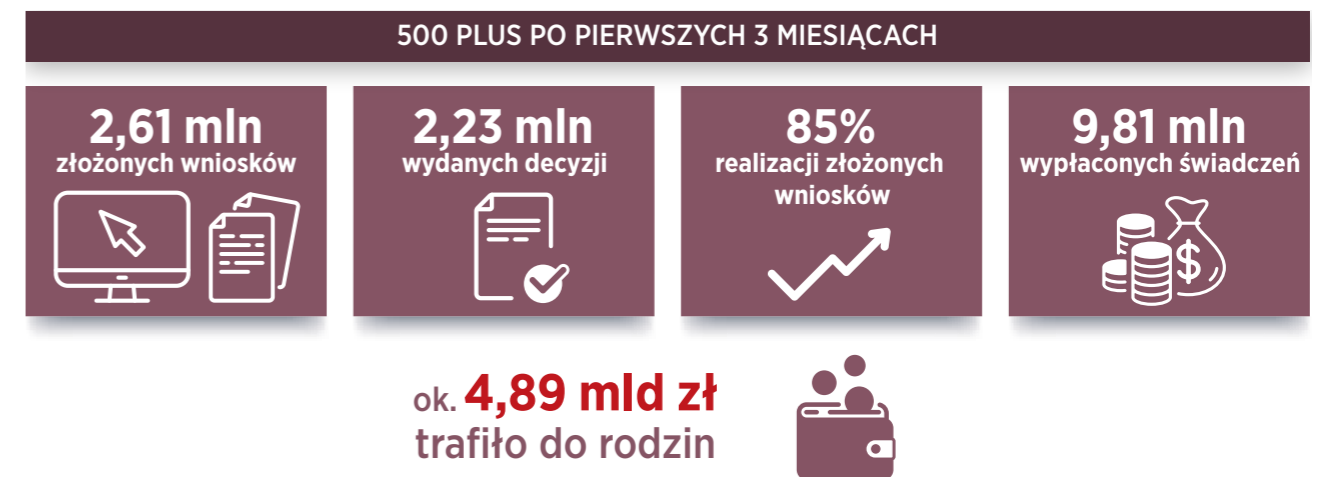
Druga zmiana miała na celu powstrzymanie wspomnianego wyżej proceduru ponownego zatrudniania się u tego samego pracodawcy dla łatwiejszego zmieszczenia się w limitach

wynagrodzenia. Zmianę obejmował art. 7 ustawy o 500 plus, który wyłączał stosowanie przepisów dotyczących utraty i uzyskania dochodu w sytuacji, gdy wnioskodawca lub członek jego rodziny utraci dochód z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (także działalności gospodarczej) i w okresie 3 miesięcy od daty utraty dochodu ponownie go uzyska u tego samego pracodawcy (zleceniodawcy/zamawiającego dzieło) lub ponownie rozpocznie działalność gospodarczą. Oznaczało to, że ustalanie dochodu rodziny nie będzie liczyć się z przerwami w zatrudnieniu przy założeniu powyższych okoliczności.

Trzecia zmiana odnosiła się do tzw. ryczałtowców i również zawierała się w art. 7. Od początku funkcjonowania programu wnioskodawca deklarował wysokość dochodu z tytułu działalności podlegającej opodatkowaniu na podstawie przepisów o ryczałtowym podatku dochodowym jedynie w formie oświadczenia. Po zmianach dochód ten jest obliczany na podstawie dochodu ogłaszanego w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw rodziny z uwzględnieniem danych wynikających z zaświadczenia naczelnika urzędu skarbowego, które trzeba załączyć do dokumentów w procesie starania się o świadczenie 500 plus.

Czwarta zmiana dokonywała korekty definicji rodziny w programie w celach lepszego odzwierciedlenia systemu obliczania dochodów w porównaniu do stanu faktycznego. Od tej pory dziecko zaliczało się jednocześnie do członków rodzin obojga rodziców, jeśli zgodnie z orzeczeniem sądu, było ono pod opieką: naprzemienną obojga rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji lub żyjących w rozłączeniu - sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach. Zmiana ta umożliwiła m.in. dzielenie dochodu rodziny na więcej osób i ubieganie się przez oboje rodziców o połowę świadczenia, czyli po 250 zł.

Zmiany nie miały jednak tylko na celu uszczelniania programu, ale także w dalszym ciągu ułatwiał dostęp do świadczenia osobom potrzebującym. Piąta zmiana była tego konkretnym wyrazem i wprowadzała możliwość dla wnioskodawcy składania oświadczenia dotyczącego dochodów nieopodatkowanych oraz wielkości gospodarstwa rolnego za poszczególnych członków swojej rodziny. Do tej pory oświadczenie wypełniały i podpisywały wszystkie osoby, których dane dotyczyło oświadczenie.



47 <https://dziennikzachodni.pl/500-plus-zmiany-2017-rodzina-500-plus-nowe-wnioski-zmiany-program-rodzina-500-plus/ar/11936324> [dostęp: 14.04.2021 r.]

48 <https://www.tvp.info/32883049/sejm-o-zmianach-w-programie-rodzina-500-plus-i-opiece-nad-maluchami> [dostęp: 14.04.2021 r.]

49 Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. 2017 poz. 1428)

Pierwsze lata działania

Program okazał się sukcesem od samego początku – w ciągu pierwszego tygodnia od uruchomienia złożono w sumie jeden milion wniosków⁵⁰. Do 1 lipca 2016 roku wydano 2 230 423 decyzje, co oznaczało rozpatrzenie ok. 85% wniosków i przyznanie prawie 5 mld zł świadczenia – z tego ok. 70,5 mln zł trafiło do dzieci w pieczy zastępczej i w placówkach rodzinnych⁵¹.

Głównymi beneficjentami programu są oczywiście dzieci – po trzech miesiącach funkcjonowania aż 3,2 mln z nich było objęte wypłatami z 500 plus. Stanowiło to 47% ogółu dzieci do 18. roku życia w całym kraju⁵². Największy procent dzieci objętych wsparciem można było zanotować w województwach: kujawsko-pomorskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, świętokrzyskim, oraz podkarpackim.

Mając na względzie powyższe dobre wyniki, działalność programu była kontynuowana – do 30 czerwca 2018 roku, po 820 dniach (ponad dwóch latach) od daty wystartowania, Rodzina 500 plus obejmowała 3,74 mln polskich dzieci do 18 roku życia, co stanowiło 54,1% wszystkich dzieci w Polsce

(na wsiach odsetek wynosił 61%, w gminach miejskich 47%, a miejsko-wiejskich 55%). Od początku 2018 roku do czerwca tego samego roku przeznaczono 11,3 mld zł na wypłaty dla ponad 2,4 mln rodzin⁵³.

Ważnym odnotowania faktem jest stopień, w jakim program pomagał najbiedniejszym rodzinom. Wspomniany wcześniej warunek otrzymania świadczenia na pierwsze dziecko wiązał się z określonym limitem dochodu w rodzinie – maksymalnie 800 zł miesięcznie netto na osobę w rodzinie lub 1200 zł netto na osobę w rodzinie z niepełnosprawnym dzieckiem⁵⁴.

Zgodnie z raportem na dzień 30 czerwca 2018 r. rodzin, które spełniały warunek przyznania świadczenia na pierwsze dziecko, było ok. 54,5% ze wszystkich osób pobierających świadczenie 500 plus, czyli ok. 1,3 mln osób. Z tej liczby ok. 120,6 tys. rodzin stanowiły rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem⁵⁵. Powyższe liczby ukazują skalę realnej pomocy, jaka została udzielona przez program oraz wskazywały dalszą jego popularność wśród społeczeństwa.

6

ZMIANY W PROGRAMIE OD 1 LIPCA 2019 ROKU

Tło polityczne

Wspomniana w pierwszych rozdziałach raportu krytyka ze strony partii opozycyjnych programu Rodzina 500 plus skupiała się głównie w zakresie faktu, że bezwarunkowe świadczenie przysługiwało dopiero od drugiego dziecka, co postrzegano jako wyraz dyskryminacji pozostałych „pierworodnych”⁵⁶. Zgłaszane obiekcje ze strony opozycji na początkach programu, były kontynuowane przez dalszy okres jego obowiązywania. Co więcej, w sierpniu 2017 roku Platforma Obywatelska pierwszy raz zapowiedziała swoją „kontrę” do programu Rodzina 500 plus, ogłaszając, że chce umożliwić bezwarunkowe świadczenia również na pierwsze dziecko w rodzinie. Z drugiej strony jednak zaproponowano stanowcze ograniczenie zasięgu programu, proponując, żeby tak sformułowane świadczenia przyznawać jedynie pracującym rodzicom⁵⁷. Jednocześnie PO nie przedstawiła żadnej propozycji w zakresie źródeł finansowania nowych świadczeń. PiS, po deklaracjach Platformy Obywatelskiej zostało postawione w niewygodnej pozycji obrony swojego flagowego programu. Wskazywano, że propozycja PO wiązała się z dodatkowym wydatkiem 19 mld zł, zakładając dodatkowo wzrost dzietności (jaki Rodzina 500 plus

zakłada od początku) koszty realizacji programu wzrosłyby niemal dwukrotnie⁵⁸. Niemniej rząd analizował możliwości rozszerzenia programu również na pierwsze dziecko i dedykował prace w celu znalezienia źródła finansowania dla takiego rozwiązania.

Kolejne wybory parlamentarne miały odbyć się w 2019 roku. W lutym 2019 roku na konwencji Prawa i Sprawiedliwości Prezes partii Jarosław Kaczyński oraz Premier Mateusz Morawiecki ogłosili, że program Rodzina 500 plus zostanie rozszerzony i umożliwi przekazywanie świadczeń już na pierwsze dziecko bez kryterium dochodowego. Zmiany te miały zacząć obowiązywać od 1 lipca tego samego roku. Jednocześnie wskazano, że koszt takiej zmiany wyniesie dodatkowo ok. 20 mld zł – zgodnie z poprzednimi wyliczeniami z 2017 roku. Wskazywano, że wprowadzenie programu w 2016 roku stało się kołem napędowym gospodarki, a pieniądze z 500 plus przyniosły rozwój usług, pobudzenie rynków lokalnych oraz większe wpływy do budżetu z VAT^{59 60}.

50 Raport Rodzina 500+, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 13 lipca 2016 r., s. 5.

51 Tamże, s. 9.

52 Tamże, s. 11.

53 Raport Rodzina 500+ Stan na 30 czerwca 2018 r., Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

54 <https://www.gov.pl/web/rodzina/pytania-i-odpowiedzi-dot-programu-rodzina-500-plus> [dostęp: 14.04.2021 r.]

55 Tamże, s. 5.

56 <https://finanse.wp.pl/platforma-obywatelska-proponuje-500-zl-na-kazde-dziecko-6114667811300993a> [dostęp: 14.04.2021 r.]

57 <https://polskatimes.pl/program-rodzina-500-plus-oto-zmiany-500-zl-juz-od-pierwszego-dziecka/ar/12077654> [dostęp: 14.04.2021 r.]

58 Tamże.

59 <https://www.money.pl/gospodarka/500-plus-na-pierwsze-dziecko-wypłaty-rusza-1-lipca-2019-r-6352697350846081a.html> [dostęp: 14.04.2021 r.]

60 <https://wpolityce.pl/polityka/435198-prezes-pis-stawka-wyborow-jest-polska-sprawdz-program> [dostęp: 14.04.2021 r.]

W zaktualizowanym programie Prawa i Sprawiedliwości z 2019 roku program Rodzina 500 plus stawiany jest w czołówce działań na rzecz rodziny i polityki społecznej. Stwierdzono, że od startu programu w 2016 roku do lipca 2019 roku do polskich rodzin trafiło już niemal 77 mld zł oraz potwierdzono,

Dobry Start

30 maja 2018 roku Rada Ministrów ustanowiła nowy, dodatkowy program, będący pewną formą rozszerzenia, a który bazował na sukcesach programu Rodzina 500 plus – programem tym był „Dobry Start”⁶². Program został zaprojektowany jako inwestycja w edukację polskich uczniów poprzez jednorazową wypłatę 300 zł dla wszystkich dzieci rozpoczynających rok szkolny. Rodziny otrzymują wsparcie bez względu na dochód. Granica wieku dziecka została jednak podwyższona w porównaniu

że dzięki poprawie sytuacji ekonomicznej zlikwidowano kryterium dochodowe (umożliwiono bezwarunkowe świadczenie od pierwszego dziecka), przez co ponad 6,8 mln polskich dzieci jest objętych programem⁶¹.

do 500 plus do 20. roku życia – przy warunku pozostawania w trakcie nauki w szkole (w przypadku dzieci niepełnosprawnych są to 24 lata). Bardzo wiele instytucji i rozwiązań zostało przeniesionych z doświadczeń i konstrukcji Rodziny 500 plus m.in. formy wniosku; możliwości kanałów, przez które można go złożyć; terminy na realizację wniosku; czy podmioty zajmujące się jego obsługą. Program objął ok. 4,5 mln polskich dzieci uczących się w szkołach⁶³.

Wprowadzone zmiany w programie Rodzina 500 plus – stan aktualny

Powyższe zmiany zapowiadane przez PiS zostały uchwalone 26 kwietnia 2019 roku i tak jak obiecano zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2019 roku. Wprowadzono wtedy świadczenia 500 zł na każde dziecko do 18. roku życia niezależnie od dochodu⁶⁴. Tym samym PiS wyträcił jeden z kluczowych postulatów opozycji, z którym miała plan iść na wybory w 2019 roku. W obliczu takiego obrotu sprawy PO (jak i większość pozostałych partii opozycyjnych) ograniczyła się do deklaracji o nie likwidacji programu Rodzina 500 plus, pozostając bez większych pomysłów na jego dalszą ewentualną modyfikację⁶⁵.

Rezygnacja z warunku dochodowego pociągnęła za sobą jednocześnie znaczne odciążenie urzędników samorządowych, którzy nie muszą już ustalać dochodów rodziny ubiegającej się o wsparcie.

Ograniczeniu uległa długość samego wniosku, a także raportu, jaki samorzady zdają do organów centralnych z realizacji programu. Również z myślą o odciążeniu urzędów wprowadzono przeniesienie okresów świadczenia – do tej pory był to okres od października do września – po nowelizacji jest to okres od czerwca do maja, który jest znacznie korzystniejszy, gdyż wiele pozostałych programów socjalnych przewiduje składanie wniosków w tym samym czasie tj. w miesiącach zaraz przed październikiem np. Dobry Start, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Kolejną ważną zmianą w ramach kwietniowej nowelizacji była likwidacja wymogu ustalania alimentów. Przyznawanie prawa do świadczenia 500 zł nie było od tej pory uzależnione od ustalenia

alimentów na dziecko od drugiego rodzica w przypadku wniosków składanych przez rodziców samotnie wychowujących dziecko. Była to zmiana, która cofała opisaną wcześniej nowelizację z 2017 roku, tym samym zwiększając grupę odbiorców programu i likwidując, obok limitu dochodu, kolejne warunki.

Następną zmianą wartą uwagi było dodatkowe rozszerzenie odbiorców programu w zakresie dzieci pozostających w specjalnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Do tej pory funkcjonowały dwa dodatkowe instrumenty zbliżone do tego zakresu: dodatek wychowawczy, który przysługiwał na każde dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka, bez względu na kryterium dochodowe oraz w przypadku placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego – dodatek w wysokości świadczenia 500 plus, na każde dziecko umieszczone w tej placówce, do zryczałtowanej kwoty środków finansowych na utrzymanie dziecka w tej placówce⁶⁶. Nowelizacja wprowadziła wsparcie w postaci dodatku wychowawczego w tożsamej kwocie 500 zł na dzieci umieszczone w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, domach pomocy społecznej.

Zgodnie z praktykami i konstrukcją dotychczasową, wnioski w przypadku nowych podmiotów może składać dyrektor placówki do powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego ze względu na miejsce położenia placówki.

Istotna zmiana zaszła także w terminach, od jakich liczono przysługiwanie świadczenia. Do tej pory świadczenie 500 plus przysługiwało od miesiąca złożenia wniosku, dzięki nowelizacji rodzice (ale także opiekunowie prawni i faktyczni) mają 3 miesiące od dnia urodzenia dziecka na złożenie

wniosku o przyznanie świadczenia. Jeśli uda im się złożyć wniosek w tym czasie otrzymają gwarancję przyznania kwoty 500 zł z wyrównaniem od dnia narodzin dziecka⁶⁷.

Dość specyficzną i szczególną zmianą była odpowiednia regulacja kwestii śmierci rodzica, który pobierał świadczenie lub złożył wniosek i zmarł przed jego rozpatrzeniem. W pierwotnej wersji programu w przypadku śmierci rodzica, na którego wydano decyzję przyznającą świadczenie 500 plus, z dniem jego śmierci prawo do przyznanego świadczenia wygasło. Wiązało się to ze specyfiką polskiego prawa i tego, że 500 plus zostało zakwalifikowane jako świadczenie osobiste, niezbywalne i niepodlegające dziedziczeniu. Skutkowało to sytuacją, w której z racji śmierci beneficjenta 500 plus świadczenie nie przechodziło z mocy prawa na drugiego rodzica, który był zmuszony złożyć wniosek o całkowicie oddzielne i nowe świadczenie, które było przyznawane od miesiąca złożenia przez niego wniosku. Nowelizacja z kwietnia 2019 roku umożliwiła przyznanie takiego „nowego świadczenia” po zmarłej osobie drugiemu rodzicowi z bardzo ważnym zachowaniem ciągłości – drugi rodzic musi w dalszym ciągu jednak złożyć stosowny wniosek w terminie 3 miesięcy od dnia śmierci pierwszego rodzica.

Warto także zaznaczyć, że wspomniany w poprzednim rozdziale program „Dobry Start” nie tylko czerpał z rozwiązań Rodziny 500 plus, ale także był swego rodzaju bazą testową do likwidacji formy rozstrzygnięcia o przyznaniu świadczenia w formie decyzji administracyjnej. Kwiecniowa nowelizacja w 500 plus wprowadziła, na wzór „Dobrego Startu” automatycznie generowaną i przesyłaną na adres poczty elektronicznej informację o przyznaniu świadczenia. Naturalnie, w przypadku braku możliwości komunikacji elektronicznej informację można nadal odebrać osobiście. Co ważne, nieodebranie informacji o przyznaniu świadczenia nie niesie ze sobą żadnych negatywnych konsekwencji. Kwota 500 zł i tak będzie wpływać na wyznaczone konto (bądź zostanie wypłacana w inny preferowany przez beneficjenta sposób).

61 <http://pis.org.pl/media/download/d11362ba5b8df458ba7d5873a4aac4f2d015c7a7.pdf> [dostęp: 14.04.2021 r.]

62 Uchwała Nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” (M.P. poz. 514)

63 <https://www.gov.pl/web/rodzina/dobry-start> [dostęp: 14.04.2021 r.]

64 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. 2019 poz. 924)

65 <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wybory-parlamentarne-2019-r-obietnice-wyborce/9etqb5q> [dostęp: 14.04.2021 r.]

66 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, (Dz.U. 2011 nr 149 poz. 887), art. 115 ust. 2a.

67 Rozwiązanie dotyczyło dzieci urodzonych po 30 czerwca 2019 roku.

7

REALIZACJA 500 PLUS – 5 LAT DZIAŁANIA

1 kwietnia 2021 roku minęło dokładnie 5 lat od dnia uruchomienia programu Rodzina 500 plus. Zgodnie z raportem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej⁶⁸ w okresie od kwietnia 2016 roku do końca lutego 2021 roku, nie licząc kosztów obsługi, wydatkowano na świadczenia 500 plus łącznie ponad 141,1 mld zł przy objęciu wsparciem ok. 6,6 mln dzieci – statystycznie daje to ok. 6 tys. zł rocznie na jedno dziecko, czyli 108 tys. zł od narodzin do ukończenia 18. roku życia. Obsługa kosztowała państwo ok. 1 mld 700 mln zł.

Program 500 plus, wraz z innymi programami społecznymi takimi jak Dobry Start, 13. emerytura, zwolnienie z podatku dochodowego do 26. roku życia, czy rodzicielskie świadczenie uzupełniające Mama 4+, walnie przyczynił się do poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce oraz w budżetach domowych Polaków. Zgodnie z badaniem Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)⁶⁹ w 2019 roku nastąpiła poprawa sytuacji materialnej gospodarstw domowych w Polsce. Przeciętny miesięczny dochód w gospodarstwie domowym w 2019 roku wyniósł 1819 zł, gdy dla porównania w 2015 roku wynosił

1386 zł, a w 2014 roku 1340 zł⁷⁰. Jak wskazuje GUS świadczenie Rodzina 500+, było odpowiedzialne w 2019 roku przeciętnie za 12,7% dochodu rozporządzalnego na 1 osobę w gospodarstwach domowych otrzymujących to świadczenie. Co więcej, wzrósł odsetek gospodarstw oceniających swoją sytuację materialną jako raczej dobrą albo dobrą (48,6% gospodarstw domowych ogółem, przy 44,0% w 2018 r.) oraz obniżył się odsetek gospodarstw postrzegających ją jako raczej złą albo złą (7,0% wobec 8,1% w 2018 r.). Z roku na rok rosła powierzchnia mieszkań gospodarstw domowych, a ich wyposażenie staje się nowsze przy jednoczesnym spadku ilości starszych sprzętów⁷¹. Powyższe dane GUS idą w parze ze wskaźnikami, których poprawę program Rodzina 500 plus zakładał jeszcze w 2016 roku.

Przed wszystkim zwiększył się ogólny procent PKB, jaki był przeznaczany przez państwo na wydatki dla rodziny, w 2015 roku było to jedynie 1,78%, natomiast w 2017 roku osiągnął 3,11%.⁷²

68 „Rodzina 500+ 5 lat programu”, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/raport-5-lat-programu-rodzina-500> [dostęp: 14.04.2021 r.]

69 Budżety gospodarstw domowych w 2019 r., GUS, Warszawa 2020.

70 Tamże, s. 19.

71 Tamże, s. 20.

72 <https://www.gov.pl/web/rodzina/wszystko-zaczyna-sie-w-rodzynie-warto-w-nia-inwestowac> [dostęp: 12.04.2021 r.]

PROCENT PKB PRZEZNACZONY NA WYDATKI NA RODZINĘ

W 2015 ROKU

1,78%

W 2017 ROKU

3,11%

Polityka demograficzna to także emigracja – w 2015 roku zanotowano znaczący wzrost liczby Polaków przebywających w Niemczech oraz w Wielkiej Brytanii, odpowiednio o 7% oraz 5,1%⁷³, natomiast w 2019 roku, w ślad za 2018 rokiem, odnotowano spadek i w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, gdzie liczba Polaków zmniejszyła się

o ok. 17 tys. (2%)⁷⁴. Kierunki te były wybierane w 2015 roku ze względu na niską stopę bezrobocia w porównaniu z Polską – w Niemczech 4,6%, w Wielkiej Brytanii 5,3%. Tymczasem w Polsce wskaźnik ten sięgał 7,5%. Zaznaczmy, że w 2020 roku stopa bezrobocia sięgnęła w naszym kraju rekordowo niskiego wyniku 3,2%⁷⁵.

Za jeden z najważniejszych wskaźników, jaki był brany pod uwagę przy wprowadzaniu programu Rodzina 500 plus, możemy uznać ten dotyczący zagrożenia ubóstwem wśród dzieci. W 2015 roku, rok przed wprowadzeniem 500 plus wynosił on w Polsce 25,6% i plasował się zaledwie o 1% poniżej średniej z 27 krajów Unii Europejskiej. W 2019 roku, po 3 latach działania programu wynosił już zaledwie 15,2%, przy średniej UE z 27 krajów na poziomie 21,8%⁷⁶. Oznacza to spadek o 10,4% w ciągu 3 lat funkcjonowania programu Rodzina 500 plus. Gorsze wyniki od Polski wskazywały m.in. Norwegia (16%), Austria (19,1%), Szwajcaria (21,6%), Francja (21,8%), czy Szwecja (22,7%). W 2019 r. Luksemburg (26%) był na poziomie Polski z 2015 roku.

Drugim kluczowym wskaźnikiem, którego poprawę w 2016 roku zakładał program Rodzina 500 plus, był wskaźnik zasięgu ubóstwa skrajnego wśród dzieci, a który wynosił w Polsce aż 9% w 2015 roku⁷⁷. W 2019 roku, po 3 latach działania programu 500 plus, wynosił już zaledwie 5% (kontynuując spadek z 2018 r. kiedy wynosił 6%)⁷⁸.

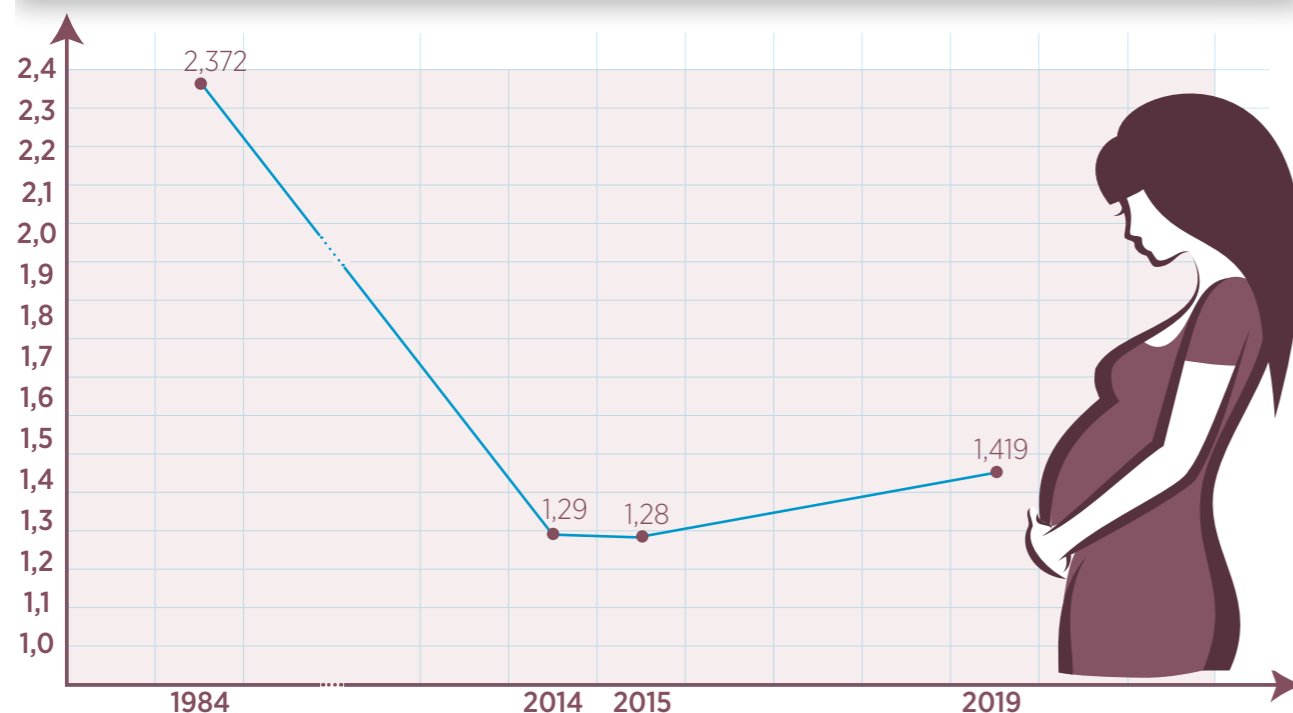
Ostatnim istotnym czynnikiem był wskaźnik dzietności, który swój regularny spadek odnotowuje już od okolic 1984 roku, kiedy wynosił 2,372 – 30 lat później, czyli w roku 2014 wynosił już 1,290, a w 2015 roku 1,289. W 2017 roku wskaźnik ten przekroczył granicę 1,3 – pierwszy raz od 1998 roku, osiągając wynik 1,453. Przy czym w 2019 roku wyniósł już 1,419 – w porównaniu z 2015 rokiem jest to wzrost o 0,130 w 4 lata⁷⁹.

Naturalnie, powyższe statystyki nie mogą być w stu procentach przypisywane tylko do działania programu Rodzina 500 plus, jednak program ten, wraz z innymi wprowadzonymi na przestrzeni lat 2015-2020 programami społecznymi i rodzinnymi

walnie przyczynił się do wzrostu jakości życia rodzin w Polsce, w tym dzieci. Jak wskazują eksperci zasiłki rodzinne, tylko w okresie pierwszych dwóch lat działania programu, były prawie trzy razy mniej kosztowne i podobnie skuteczne w przypadku uwalniania od ubóstwa skrajnego. Dodatkowo wskazuje się, że rodziny bez dochodu z pracy są chronione przed ubóstwem obu rodziców, gdy są to rodziny jednego rodzica z 2 lub 3 dziećmi⁸⁰.

Wskazuje się, że program Rodzina 500 plus przekłada się na stabilny i zrównoważony rozwój gospodarczy. Jako jeden z jego głównych atutów wymienia się w tym kontekście długookresowość oddziaływania i zapewnienia poczucia bezpieczeństwa rodzinom. Cel programu nie realizuje się właściwie poprzez wsparcie pojedynczych rodzin czy osób. Jak wskazują eksperci beneficjentem wydatków z 500 plus nie są tylko rodzice, ale całe społeczeństwo – ponieważ ich dzieci płacą na emerytury wszystkich, stają się elementem całej gospodarki, równoważąc korzyści i koszty pomiędzy stronami⁸¹.

WSKAŹNIK DZIETNOŚCI W POLSCE PO 5 LATACH 500 PLUS



73 Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004 – 2015, GUS, 5.09.2016 r.

74 Tamże.

75 Total unemployment rate, TPS00203, Eurostat (UNE_RT_A).

76 People at risk of poverty or social exclusion by age and sex, EU-SILC, ilc_peps01, Eurostat.

77 Ubóstwo w Polsce w latach 2015 i 2016, GUS, dz. cyt., s. 6.

78 Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r., GUS, 30.06.2020 r.

79 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosci,16,1.html> [dostęp: 12.04.2021 r.]

80 Ryszard Szarfenberg, „Dwa lata Programu 500 Plus a ubóstwo rodzin i dzieci”, Rodzina w społeczeństwie – relacje i wyzwania, red. Elżbieta Osowska, Józef Stala Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie, Kraków 2019, s. 75–97.

81 <https://www.bankier.pl/wiadomosc/500-ma-pozytywny-wplyw-na-gospodarke-7672807.html> [dostęp: 14.04.2021 r.]

PODSUMOWANIE



Program Rodzina 500 plus, zrodzony w trakcie kampanii wyborczej w 2014 roku, był naturalnym krokiem, jaki musiała wykonać Polska w zakresie odpowiedzialnej polityki rodzinnej dojrzałego państwa europejskiego. Wsparcie rodziny nie jest niczym nowym w Europie, co pokazuje obecność tego rodzaju świadczeń w krajach Unii Europejskiej oraz EOG, a odpowiednie skonstruowanie całego systemu i instrumentu świadczeniowego jest kluczem do osiągnięcia pozytywnych rezultatów demograficznych i społecznych. Nie jest wielkim wyzwaniem wydać pieniądze z budżetu państwa w określonej sumie, przez określony okres, na określonych warunkach, jak miało to miejsce z przykładowo tzw. becikowym. Wyzwaniem jest stworzenie kompleksowego systemu zapewniającego regularną i długookresową siatkę wsparcia dla podstawowej komórki społecznej – rodziny.

Odpowiednia organizacja, znalezienie środków i właściwe zbudowanie relacji pomiędzy komplementarnymi programami socjalnymi to zadanie, jakie postawił sobie polski rząd w 2015 r. Z perspektywy 5 lat funkcjonowania programu Rodzina 500 plus można stwierdzić, że „polski model

500 plus” został zaprojektowany i wdrożony z sukcesem w znacznym (i pozytywnym) stopniu, wpływając na założone w 2015 roku wskaźniki i statystyki. Model polski może stanowić wzór dla innych krajów, w kontekście tego, jak powinna wyglądać skuteczna polityka prorodzinna i jak powinno wdrażać się wielomiliardowe projekty, które nie są inwestycjami w infrastrukturę, budynki, paliwa czy przemysł, a w ludzi i najważniejszą przyszłościową inwestycję, jaką ma każdy kraj na świecie i każde społeczeństwo – dzieci.

Należy przy tym jednocześnie zaznaczyć, że na liczbę urodzeń czy koszty utrzymania rodziny wpływ ma bardzo wiele różnych czynników, a pandemia wirusa COVID-19 spowodowała zachwianie normalnych trendów i tendencji w społeczeństwie oraz gospodarce – niemniej, w tak trudnych czasach kryzysu „covidowego”, pewność otrzymywania comiesięcznego świadczenia 500 zł na każde dziecko walnie przyczynia się do poczucia bezpieczeństwa polskich rodzin i może być wskazówką dla podobnych działań innych krajów, które w znacznie cięższy sposób przechodzą kryzys związany z koronawirusem.



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)