

Anna Franielczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: anna.franielczyk@edu.uekat.pl

PROGRAM RODZINA 500+ W ASPEKcie WYDATKÓW PUBLICZNYCH

FAMILY 500+ PROGRAMME IN TERMS OF PUBLIC EXPENDITURE

DOI: 10.15611/pn.2018.528.06

JEL Classification: H24, H31, H53, I32

Streszczenie: We współczesnych gospodarkach tematyka świadczeń społecznych oraz świadczeń rodzinnych odgrywa bardzo ważną rolę. Finansowe wsparcie często wielodzietnych ubogich rodzin powinno być konstytutywnym elementem działania państwa, gdyż każde dziecko zasługuje na lepszą przyszłość. W niniejszym artykule dokonano prezentacji i oceny programu Rodzina 500+ w świetle wydatków publicznych. W publikacji podniesiono problematykę związaną ze świadczeniami rodzinnymi, bowiem finansowe wsparcie rodzin jest nieodłącznym elementem systemu świadczeń płynących ze strony państwa. Prowadzenie polityki rodzinnej umożliwia spełnianie przez rodzinę m.in. funkcji społecznych. Z kolei problematyka niskiego przyrostu naturalnego oraz ubóstwa głównie wśród dzieci jest zjawiskiem niepokojącym i występującym w gospodarkach nie tylko Polski, ale i całego świata.

Słowa kluczowe: rodzina, wydatki, budżet państwa, świadczenia socjalne.

Summary: In the following article a presentation and evaluation of Family 500+ programme in view of public expenditure were made. A research analysis was conducted over a definite period of time i.e. since the introduction of the programme – from 1 April 2016 to 31 December 2017. In this publication, problematic aspects of family benefits were raised, as financial support for families is an inherent element of social security system expected from the state. Pursuing a family Policy enables families to fulfil for example social functions. On the contrary, poverty issues, mainly among children, are a disturbing phenomenon occurring in economies not only of Poland but of the whole world.

Keywords: family, expenditures, government budget, social benefits.

1. Wstęp

Polityka prorodzinna powinna być kluczowym elementem aktywności polskich władz publicznych. W ramach polityki prorodzinnej Państwo wspiera finansowo rodziny, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej. Celem artykułu jest ocena programu Rodzina 500+ będącego rządowym programem wsparcia rodzin z punktu widzenia wydatków publicznych. Z zamysłem realizacji wymienionego celu przyjęto następującą hipotezę:

- Wydatki publiczne związane z realizacją programu Rodzina 500+ stanowią spore obciążenie dla budżetu państwa.

Przeгляд literatury oraz analiza danych statystycznych są zastosowanymi w publikacji metodami badawczymi. Zakres badawczy obejmuje okres od 1 kwietnia 2016 do 31 grudnia 2017 roku i związany jest z dostępem do danych statystycznych oraz materiałów źródłowych.

2. Zasadność polityki prorodzinnej państwa

Polityka prorodzinna jako element polityki sprawowanej przez państwo, zorientowana na wzrost populacji, jest ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego kraju. Odnotowywany niski przyrost naturalny podkreśla konieczność prowadzenia aktywnej polityki prorodzinnej w celu odwrócenia istniejącego trendu. Trafnie przygotowany pomocowy system wsparcia wpływa nie tylko na sytuację materialną rodzin, lecz także na sytuację demograficzną kraju. W każdej rodzinie budżet gospodarstwa domowego obciążają różnego rodzaju wydatki, które, przeznaczane zazwyczaj na zaspokojenie podstawowych potrzeb, związane są głównie z wyżywieniem, opłatami za czynsz, media czy spłatę zobowiązań kredytowych. Udział podstawowych wydatków w strukturze dochodów jest często na tyle wysoki, że większość przeciętnie zarabiających rodzin dysponuje niewielkim wolnym funduszem, który mógłby być przeznaczony na inne cele, związane np. z wypoczynkiem dzieci i młodzieży, rozwijaniem umiejętności czy dodatkową edukacją.

Państwo powinno prowadzić politykę prorodziną. Polityka społeczna koncentruje się na alokacji ograniczonych zasobów w celu zaspokojenia określonych potrzeb społecznych [Lavalette, Prat 2010]. Rodzina z kolei jako podstawowa komórka społeczna stanowi fundamentalną część każdego społeczeństwa [Szlendak 2010]. Istota i ranga rodziny zostały podniesione m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, zgodnie z którą, „Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa” [UNESCO (2018)]. W rozważaniach nad polityką rodzinną do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, jak i do Adhortacji Apostolskiej *Familiaris Consortio* Jana Pawła II nawiązuje również Andrzej Ochojski w pozycji „Przyszłość demograficzna Polski”, w której wymienia założenia i podstawy kształtujące wartość rodziny w dzisiejszym świecie [Ochojski 2009]. Rodzina podatna jest m.in. na oddziaływanie czynników

zewewnętrznych, które wywierają wpływ na strukturę życia rodzinnego oraz więzi emocjonalne. Z kolei realizacja przez rodzinę swych zadań prowadzi do zaspokojenia wymagań zarówno jej członków, jak i społeczeństwa. Pochylając się nad zagadnieniami rodziny, należy wspomnieć również, że rodzina rozwija się i działa w pewnym schemacie społeczno-ekonomicznym, politycznym i kulturowym [Balcerzak-Paradowska 2004].

Przez realizację funkcji wychowawczej czy socjalnej rodzina partycypuje w tworzeniu kapitału ludzkiego. Alarmujące tendencje spadkowe zauważane na płaszczyźnie demograficznej Polski nakreśliły nowy cel polityki prorodzinnej ukierunkowanej na wzrost dzietności oraz poprawę jakości życia [Balcerzak-Paradowska 2015]. Problem dzietności dotyka również inne kraje. Na przykład w Niemczech fundamentalnym problemem polityki rodzinnej jest zmiana liczebności społeczeństwa oraz jego struktury demograficznej. Dyskusje na temat niskiego współczynnika dzietności w tym kraju wyrażają przekonanie, że stan ten można zmienić poprzez zastosowanie odpowiednich narzędzi [Leitner 2008].

3. Zasady działania programu Rodzina 500+

Program Rodzina 500+ został wprowadzony przez polski rząd 1 kwietnia 2016 roku celem finansowego wsparcia polskich rodzin. Program jako plan pomocy został wprowadzony w celu poprawy sytuacji finansowej polskich rodzin, zminimalizowaniu ubóstwa, a także z zamysłem świadomego podejmowania decyzji o powiększaniu rodziny i tym samym przyhamowania niżu demograficznego. Nadmienić przy tym należy, iż rozwiązywanie problemów ludzi ubogich z punktu widzenia materialnego, a co za tym idzie, wyrównywanie ich sytuacji i perspektyw życiowych wymaga nakładów finansowych, które państwo realizuje przez funkcje socjalne [Auleytner 2004].

Program Rodzina 500+ to 500 zł miesięcznie przeznaczane na każde drugie i kolejne dziecko niezależnie od dochodu osiąganego przez rodziców. Wsparcie finansowe na pierwsze lub jedyne dziecko przysługuje rodzinom o niskich dochodach. Kryterium dochodowe kwalifikujące do skorzystania z pomocy finansowej to 800 zł lub 1200 zł netto. Z podwyższonej kwoty mogą skorzystać jedynie rodzice wychowujący niepełnosprawne dziecko. Ważną kwestią jest, że w przypadku rodziny z niepełnosprawnym dzieckiem w celu ustalenia kryterium dochodowego do gospodarstwa domowego wlicza się zamieszkujące i będące na utrzymaniu dzieci do ukończenia 25 roku życia lub dzieci, które ukończyły 25 rok życia, w przypadku posiadania przez nie orzeczenia o znacznej niepełnosprawności, lub otrzymywania zasiłku opiekuńczego czy świadczenia pielęgnacyjnego.

Roczna kwota świadczenia na jedno dziecko w ramach programu to 6000 zł przeznaczone na wsparcie rodziny. Ważnym atutem wymienionego świadczenia jest fakt, że nie jest ono wliczane do dochodu przy ustalaniu prawa do innych świadczeń. Dotyczy to szczególnie rodziców korzystających ze świadczeń z funduszu alimenta-

cyjnego, świadczeń rodzinnych czy pomocy społecznej. Poza tym świadczenie nie podlega opodatkowaniu, czyli wypłacane jest w pełnej kwocie. Ze świadczenia wychowawczego można skorzystać poprzez złożenie do właściwego organu poprawnie wypełnionego wniosku. Należy przy tym zaznaczyć, że wymieniony wniosek składa się raz w roku. Osoby, które zamierzają skorzystać z świadczenia na drugie dziecko, poza wypełnionym wnioskiem nie są zobowiązane do przedkładania innych dokumentów. Minimum formalności gminy stosują także w przypadku osób wnioskujących o wypłatę świadczenia na pierwsze dziecko. Mimo zastosowania w tym przypadku kryterium dochodowego, wnioskodawcy nie są zobowiązani do przedkładania zaświadczeń o wysokości dochodów, gdyż gminy we własnym zakresie pozyskują dane o dochodach opodatkowanych podatkiem dochodowym. Prawo do korzystania z programu przysługuje od 1 października danego roku do 30 września następnego roku [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2017)].

Świadczenie w ramach programu przysługuje rodzicom lub opiekunom dzieci do 18 roku życia. Rodzina z dwójką małoletnich dzieci będzie mogła skorzystać z prawa do świadczenia na drugie dziecko. Przy omawianiu świadczenia należy także nadmienić, iż wsparcie finansowe przysługuje także rodzinom zastępczym oraz rodzinnym domom dziecka na każde dziecko, na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej [Ustawa z 9 czerwca 2011].

Dofinansowanie przysługuje rodzinie bez względu na stan cywilny rodziców. Dotację otrzymają zarówno małżonkowie pozostający w związku małżeńskim, osoby pozostające w związkach nieformalnych, jak i rodziny niepełne. W przypadku tych ostatnich, aby skorzystać z prawa do świadczenia, niezbędne jest, aby na dane dziecko ustalone zostały alimenty od drugiego rodzica. W przypadku rodziców rozwiedzionych świadczenie otrzymuje rodzic, który faktycznie wychowuje dziecko [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2017)]. Jeżeli osoby będące w związkach nieformalnych wychowują dzieci z poprzednich związków i jednocześnie wychowują co najmniej jedno dziecko wspólne, wtedy świadczenie na pierwsze dziecko zależne jest od kryterium dochodowego, a na pozostałe dzieci bez względu na dochód. Ważną kwestią jest również to, że dzieci do ukończenia 25 roku życia zamieszkujące z rodzicami i będące na ich utrzymaniu są brane pod uwagę przy ustalaniu dochodu na osobę w rodzinie [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2017)].

Program Rodzina 500+ realizowany jest przez jednostki samorządu terytorialnego, które są odpowiedzialne za zapewnienie prawidłowej i terminowej wypłaty świadczenia.

Omawiając problematykę programu, należy nadmienić, iż ze świadczenia nie mogą skorzystać osoby otrzymujące podobne świadczenie za granicą. Jeśli rodzic dziecka zamieszkuje w innym kraju i tam złoży wniosek o świadczenie rodzinne, tamtejsza instytucja poinformuje o tym właściwe organy w Polsce [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2017)].

Jednocześnie wspomnieć należy, że zgodnie z ustawą świadczenie nie przysługuje rodzicom nie mieszkającym w Polsce, nie ma tutaj znaczenia posiadanie obywatelstwa polskiego lub zameldowania [Ustawa z 11 lutego 2016].

4. Analiza wydatków publicznych przeznaczonych na realizację programu Rodzina 500+

Program Rodzina 500+ objął prawie 2,62 mln rodzin, w których wychowuje się łącznie prawie 4 mln dzieci. W całej Polsce programem wsparcia objętych zostało prawie 58% wszystkich dzieci w wieku do 18 roku życia. Spośród wszystkich rodzin korzystających z programu, rodziny wielodzietne stanowiły około 384 tys. Należy przy tym zaznaczyć, że największa liczba rodzin wielodzietnych korzystających ze świadczenia przypada na gminy wiejskie [Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2018)].

Wydatki związane z obsługą, jak i samym programem Rodzina 500+ w roku 2016 ujmowane był w dziale klasyfikacji budżetowej pod nr „852 – Pomoc społeczna” oraz „853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”. Od 1 stycznia 2017 został utworzony nowy dział klasyfikacji budżetowej „855 – Rodzina” zawierający te rozdziały klasyfikacji budżetowej, które były zaklasyfikowane do wymienionych działów 852 i 853. W nowym dziale 855 znalazły swe miejsce świadczenia związane z realizacją programu Rodzina 500+. Oprócz tego dział ten klasyfikuje również m.in. wydatki państwa związane z Kartą Dużej Rodziny czy funkcjonowaniem żłobków i klubów dziecięcych [Portal Infor (2018)]. Tabela 1 przedstawia pomoc finansową przekazaną rodzinom przez państwo w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2016 oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2017.

W związku z tym, iż program wsparcia funkcjonował w 2016 roku, począwszy od 1 kwietnia, tj. przez 9 miesięcy, w celu zachowania porównywalności danych sporządzono symulację wydatków związanych z programem za 12 miesięcy roku 2016. Do analizy włączono również prognozowane wydatki na program wg ustawy budżetowej na rok 2018 (tab. 2).

Tabela 1. Uprawnienia do świadczenia oraz wydatki państwa przeznaczone na program Rodzina 500+ w latach 2016 i 2017

Rok	Wydatki (w mln zł)	Ustalone uprawnienie do świadczenia wychowawczego (w tys. rodzin)
2016	17 295 – w tym 214 mln stanowią wydatki przeznaczone na dodatki wychowawcze i dodatki do zryczałtowanej kwoty	2 558,6
2017	23 451 – w tym 278,9 mln stanowią wydatki przeznaczone na dodatki wychowawcze i dodatki do zryczałtowanej kwoty	2 392,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26.03.2018.

Tabela 2. Poziom i dynamika wydatków budżetu państwa za lata 2016-2017 oraz prognoza na rok 2018 (w mln zł)

Wydatki	2016	2017	2018	Różnica (3 – 2)	Dynamika w % 3/2	Różnica (4 – 3)	Dynamika w % 4/3
1	2	3	4	5	6	7	8
Ogółem BP	360 843,1	375 861,1	397 197,4	15 018	104,16	21 336,3	105,68
Wydatki na Program 500+ (obejmują faktycznie poniesione wydatki w danym roku)	17 295	23 451	24 279	6 156	135,59	828	103,53
Wydatki na Program 500+ (obejmują wydatki na realizację programu za 12 m-cy 2016 roku w symulacyjnym ujęciu)	23 060	23 451	24 279	391	101,70	828	103,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2016 i 2017, informacji publicznej oraz założeń ustawy budżetowej na rok 2018.

Porównując wydatki związane z programem Rodzina 500+, należy podkreślić, iż wg obliczeń symulacyjnych wydatki za rok 2016 byłyby zaledwie o 391 mln zł niższe w porównaniu do faktycznych wydatków na realizację zadania poniesionych przez budżet państwa w roku 2017. Nieco inaczej prezentuje się zestawienie roku 2018 do 2017, wg którego prognozowane wydatki na realizację programu będą wyższe o 828 mln zł w stosunku do roku 2017.

Można domniemywać, że wyższe wydatki budżetowe przeznaczone na realizację priorytetowego zadania mogą przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej kraju, a także wpłynąć na przyspieszenie realnego wzrostu spożycia prywatnego. To z kolei oznaczać może wsparcie dochodów budżetowych.

Tabela 3. Udział wybranych wydatków wg części budżetowych w wydatkach ogółem w roku 2016

Kategoria wydatku	Wydatki w roku 2016 (w mln zł)	Udział wydatków wg części w wydatkach ogółem (%)
Wydatki budżetu ogółem	360 843,1	–
Część 29 – wydatki na ochronę zdrowia	8 264,0	2,29
Część 38 – wydatki na szkolnictwo wyższe	15 355,9	4,26
Część 29 – wydatki na obronę narodową	28 297,3	7,84
Wydatki na Program 500+ w symulacyjnym ujęciu za 12 m-cy roku 2016	23 060,0	6,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie omówienia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 oraz omówienia sprawozdania [Ministerstwo Finansów (2018)].

Na podstawie analizy danych można wysunąć wnioski, że wydatki na program stanowią duże obciążenie dla budżetu państwa, pochłaniają więcej środków niż na przykład wydatki na ochronę zdrowia, jednak nie obciążają go w większym stopniu niż nakłady przeznaczone dla przykładu na obronę narodową (tab. 3). Udział wydatków na program w wydatkach ogółem jest relatywnie wyższy niż udział wydatków na przykład na szkolnictwo wyższe, ale różnica to raptem 2,13%.

5. Zakończenie

Wprowadzony jako priorytetowe zadanie przez polski rząd w 2016 roku program Rodzina 500+ bardzo wyraźnie w pozytywnym aspekcie wpłynął na polepszenie sytuacji polskich rodzin głównie poprzez zredukowanie ubóstwa. Wskaźniki prezentowane przez GUS wskazują spadek w ostatnich latach zasięgu ubóstwa ekonomicznego ludności. Dane prezentowane przez urząd ustalane są na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych. W 2017 roku stopa ubóstwa skrajnego, tj. granicy ubóstwa ustalonej na poziomie minimum egzystencji, wyniosła 4,3% w stosunku do poziomu 4,9% w roku 2016 i 6,5% w roku 2015. Prezentowane dane oznaczają spadek wskaźnika o 2,2% w stosunku do roku 2015 oraz 0,6% do roku 2016 [Główny Urząd Statystyczny (2018)]. Program wsparcia zapewnił wielu rodzinom poczucie bezpieczeństwa finansowego, z kolei dzieciom odpowiednią opiekę. Mimo iż program stanowi bardzo duże obciążenie budżetu państwa, na podstawie analizy danych statystycznych można stwierdzić, że wprowadzenie programu nie „zrujnowało”, jak wcześniej zapowiadano, polskiego budżetu. Można domniemywać, że dzięki tej formie wsparcia w Polsce odnotowano m.in. wzrost liczby urodzeń dzieci. Na przykład w 2016 roku urodziło się o ok. 13 tys. więcej dzieci w stosunku do roku 2015, a tendencja ma charakter wzrostowy [Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (2017)]. Wymiernym efektem działania programu jest również, jak podaje minister Elżbieta Rafalska, urodzenie się w 2017 roku ponad 403 tys. dzieci, tj. więcej niż wskazywały prognozy GUS [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2017)]. Dzięki programowi korzystają nie tylko rodziny, ale również całe społeczeństwo. Realizacja tego systemu wsparcia znajduje odzwierciedlenie w wyższej dynamice konsumpcji prywatnej. W roku 2016 odnotowano tempo wzrostu spożycia prywatnego na poziomie 3,8% w stosunku do planowanych 3,7% oraz wykonanych 3% w roku 2015 [Rada Ministrów 2017]. W roku 2017 przewiduje się dalsze wsparcie dochodów budżetowych w związku z wyższą dynamiką konsumpcji związaną z realizacją programu, a planowane tempo wzrostu spożycia prywatnego przewiduje się na poziomie 4%. Wydatki budżetowe związane z programem po części wracają do budżetu w postaci zwiększonych dochodów budżetowych na skutek działania tej formy wsparcia. W związku z poprawą sytuacji finansowej rodzin wzrasta konsumpcja, handel, a rodziny chętniej korzystają z wypoczynku czy wspólnych wyjazdów. Z kolei zdolne dzieci z ubogich rodzin mogą rozwijać swoje pasje oraz umiejętności. Podsumowując: poniesione przez państwo wydatki związane z realizacją programu Rodzina 500+ pozytywnie wpływają na sytuację polskich rodzin.

Literatura

- Auleytner J., 2004, *Polska polityka społeczna. Ciągłość i zmiany*, WSP TWP, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2004, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPISS, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2015, *Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocena*, Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka – Dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 2 (125). Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (07.08.2018).
- Lavalette M., Prat A., 2010, *Polityka społeczna. Teorie, pojęcia problemy*, Difin Warszawa.
- Leitner S., 2008, *Polityka rodzinna zorientowana na ekonomię czy ekonomia zorientowana na politykę rodzinną?* [w:] A. Evers, R.G. Heinze (red.), *Niemiecka polityka społeczna: ekonomizacja i przekraczanie barier*, WSP, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp: 28.01.2018).
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl> (23.01.2018).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mrpips.gov.pl> (23.01.2018).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2017, *Rodzina Najlepszą inwestycją*, Warszawa.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2018, Informacja publiczna wydana do wniosku o udzielenie informacji publicznej w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2016, poz.1764).
- Ochojski A., 2009, *Polityka rodzinna: doświadczenia europejskie*, [w:] J.T Kowaleski, A. Rosa (red.), *Przyszłość demograficzna Polski*, UŁ, Łódź.
- Portal Infor.pl, <http://księgowość-budżetowa.infor.pl> (dostęp: 28.01.2018).
- Rada Ministrów 2016, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015. Omówienie*, Warszawa.
- Rada Ministrów 2017, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016. Omówienie*, Warszawa.
- Szlendak T., 2010, *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, doświadczenie*, PWN, Warszawa.
- UNESCO, <http://www.unesco.pl> (23.01.2018).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dz.U. 2017, poz. 697, 1292, 2217.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dz.U. 2017, poz. 1851.