



Sprawozdanie Rady
Ministrów z realizacji ustawy
o pomocy państwa
w wychowywaniu dzieci
w 2019 roku

Warszawa, 30 września 2020 r.

Spis treści

Wstęp.....	3
I. Charakterystyka systemu świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”	4
1. Wprowadzenie.....	4
2. Charakterystyka programu „Rodzina 500+” zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w 2019 r.....	4
II. Realizacja ustawy.....	7
1. Uprawnieni do świadczeń	7
2. Realizacja przez organy właściwe.....	8
III. Finansowanie świadczeń.....	8
IV. Wpływ wprowadzenia programu „Rodzina 500+” na wybrane obszary polityki społecznej.....	9
1. Ubóstwo	9
2. Działalność	10
3. Rynek pracy.....	12
Podsumowanie	13

Wstęp

Polityka rodzinna, jako horyzontalne zadanie państwa, powinna być kompleksowa, konsekwentna i długofalowa. Odpowiednie narzędzia wprowadzane w ramach polityki rodzinnej powinny stwarzać warunki, by wspierać rodziców, aby jakość życia ich potomstwa była na jak najwyższym poziomie.

Program „Rodzina 500+” wpisuje się w tak postawione cele. Powstał on przede wszystkim, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom sytuacji demograficznej. Jest także przejawem szczególnej troski o dobro polskich dzieci, ma zachęcać rodziny do podejmowania decyzji o posiadaniu potomstwa oraz chronić najmłodszych przed ubóstwem. Stanowi zarazem wyraz przekonania, że wydatki na wsparcie finansowe rodzin stanowią inwestycję w kapitał ludzki, która da impuls do rozwoju naszego kraju.

I. Charakterystyka systemu świadczeń w ramach programu „Rodzina 500+”

1. Wprowadzenie

Art. 3 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2019 r. poz. 2407), zwanej dalej „ustawą”, zobowiązuje Radę Ministrów do corocznego składania Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września, sprawozdania z realizacji ustawy.

Niniejsze sprawozdanie z realizacji ustawy jest trzecim sprawozdaniem przedkładanym Sejmowi i Senatowi i obejmuje okres 2019 roku.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2016 r. i określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego w ramach rządowego programu „Rodzina 500+” oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia.

2. Charakterystyka programu „Rodzina 500+” zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w 2019 r.

Świadczenie wychowawcze przysługuje rodzicom, opiekunowi prawnemu lub opiekunowi faktycznemu dziecka (tj. osobie faktycznie opiekującej się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka) na dzieci w wieku do ukończenia przez nie 18. roku życia. Od 1 lipca 2019 r., w określonych przypadkach, świadczenie wychowawcze przysługuje także dyrektorowi domu pomocy społecznej.

Do 30 czerwca 2019 r. przyznanie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, rozumiane jako jedyne lub najstarsze dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia, uzależnione było od spełnienia kryterium dochodowego, które wynosiło 800 zł miesięcznie na osobę w rodzinie lub 1200 zł w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym.

Świadczenie wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia przysługiwało rodzinom bez względu na ich dochód.

Od 1 lipca 2019 r. świadczenie wychowawcze ma charakter powszechny i przysługuje na każde dziecko w wieku do ukończenia 18. roku życia niezależnie od dochodu rodziny.

Świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości 500 zł netto miesięcznie na dziecko. Jest to kwota wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne.

Prawo do świadczenia wychowawczego, co do zasady, ustala się na roczne okresy. W sprawach z wniosków o świadczenie wychowawcze składanych od 1 lipca 2018 r. prawo do świadczenia wychowawczego ustalane było na okres od dnia 1 października 2018 r. do dnia 30 września 2019 r. W sprawach z wniosków o świadczenie wychowawcze składanych od 1 lipca 2019 r. prawo do świadczenia wychowawczego ustalane jest na szczególnie, wydłużony okres, który potrwa do dnia 31 maja 2021 r., bez konieczności składania kolejnego wniosku w 2020 r.

Natomiast od 2021 r., będzie funkcjonować docelowy, roczny okres świadczeniowy trwający od dnia 1 czerwca do 31 maja następnego roku (wówczas wnioski trzeba będzie składać co roku – drogą elektroniczną od 1 lutego, a od 1 kwietnia także drogą tradycyjną).

Realizacja zadań z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej należy do organu właściwego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się lub otrzymującej świadczenie wychowawcze.

Natomiast zadania z zakresu świadczenia wychowawczego w sprawach dotyczących unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wykonuje wojewoda. Do zadań tych należy:

- 1) pełnienie funkcji instytucji właściwej w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej;
- 2) wydawanie rozstrzygnięć, w tym decyzji w sprawach świadczenia wychowawczego realizowanego w związku z koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Jeśli osoba składająca wniosek o świadczenie wychowawcze lub członek wskazanej we wniosku rodziny przebywa poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – w państwie Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub w Szwajcarii, a wyjazd/pobyt

ten nie ma charakteru turystycznego, leczniczego lub nie jest związany z podjęciem przez dziecko kształcenia poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, to gmina przekazuje wniosek wraz z dokumentami do wojewody, w celu jego rozpatrzenia i ustalenia, czy nie mają zastosowania unijne przepisy o koordynacji systemu zabezpieczeń społecznych. Ma to na celu uniknięcie niedopuszczalnej w przepisach unijnych sytuacji pobierania przez tę samą osobę podobnych świadczeń w więcej niż jednym państwie UE/EOG jednocześnie.

Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Do dnia 30 czerwca 2019 r. koszty obsługi w przypadku organu właściwego wynosiły 1,5% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze. W okresie od dnia 1 lipca 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. ww. koszty obsługi wynosiły 1,2% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze. Od 1 stycznia 2020 r. koszty obsługi w przypadku organu właściwego wynoszą 0,85% otrzymanej dotacji na świadczenie wychowawcze.

Najważniejsze zmiany w programie „Rodzina 500+” wprowadzone od 1 lipca 2019 r.

Najważniejsze zmiany w ustawie wprowadzone od 1 lipca 2019 r. ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 17 maja 2019 r., poz. 924) to:

- objęcie programem „Rodzina 500+” wszystkich dzieci do 18. roku życia bez kryterium dochodowego,
- przyznanie świadczenia wychowawczego na dzieci umieszczone we wszystkich instytucjonalnych formach pieczy zastępczej,
- wprowadzenie szczególnego, 3-miesięcznego terminu, liczonego od dnia urodzenia dziecka, na złożenie wniosku o świadczenie wychowawcze na nowo narodzone dziecko,
- wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na przyznanie, z zachowaniem ciągłości, świadczenia wychowawczego drugiemu z rodziców dziecka/opiekunowi faktycznemu/opiekunowi prawnemu w przypadku śmierci rodzica/opiekuna prawnego/opiekuna faktycznego, któremu świadczenie zostało przyznane na dany okres lub który zmarł przed rozpatrzeniem złożonego wniosku,
- uproszczenie procedur przyznawania świadczenia wychowawczego:
 - krótszy wniosek,
 - brak potrzeby badania/weryfikowania dochodów członków rodziny,

- likwidacja wymogu ustalenia alimentów na dziecko od drugiego rodzica w przypadku osoby deklarującej samotne wychowywanie dziecka,
- brak decyzji administracyjnej – wydawana jest szybsza i mniej pracochłonna informacja o przyznaniu świadczenia wychowawczego.

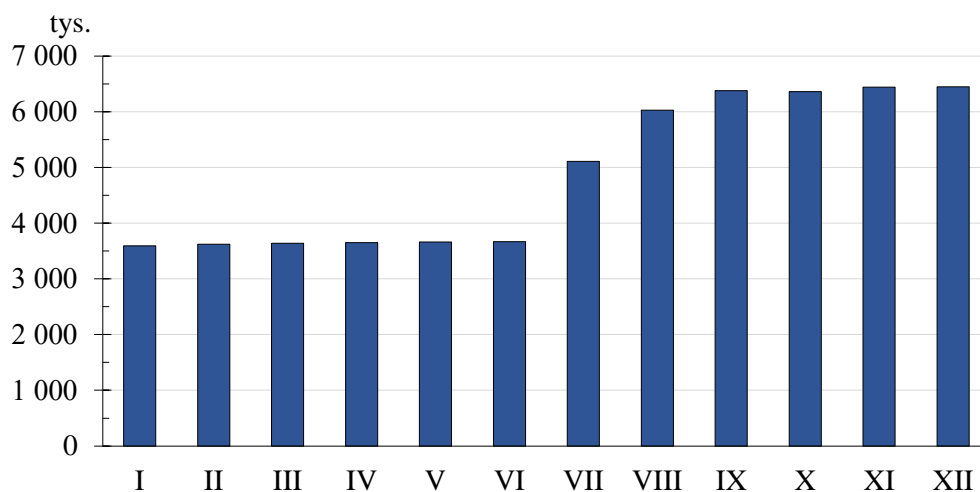
II. Realizacja ustawy

1. Uprawnieni do świadczeń

W czerwcu 2019 r., czyli przed rozszerzeniem programu „Rodzina 500+” na wszystkie dzieci do 18. roku życia, uprawnionych do świadczenia w ramach programu „Rodzina 500+” było 3 668,8 tys. dzieci, w tym 46,6 tys. dzieci w pieczy zastępczej. Udział dzieci uprawnionych do świadczenia w ogólnej liczbie dzieci do 18. roku życia wyniósł wówczas 53%.

W grudniu 2019 r. uprawnionych do świadczenia z programu „Rodzina 500+” było 6 448,2 tys. dzieci, w tym 60,9 tys. dzieci w pieczy zastępczej.

Wykres 1. Liczba dzieci uprawnionych do świadczenia w ramach programu "Rodzina 500+" w 2019 r. według miesięcy



Źródło: Opracowanie własne MRPiPS.

2. Realizacja przez organy właściwe

W 2019 r. do organu właściwego złożono 4 611,0 tys. wniosków dotyczących świadczenia wychowawczego, z czego 3 034,7 tys. (65,8%) za pomocą systemu teleinformatycznego. Najwyższe wartości odnoszące się do liczby złożonych wniosków odnotowano w lipcu (2 544,4 tys.), co jest związane z nowelizacją ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci uprawniającą do otrzymania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko bez kryterium dochodowego oraz ze składaniem wniosków o przyznanie świadczenia na kolejny okres świadczeniowy rozpoczynający się od października.

Przeciętnie w miesiącu obsługą programu „Rodzina 500+” w organach właściwych zajmowały się 11 943 osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, jak też umowy cywilnoprawnej. Zaznaczyć należy, że w tej grupie znajdują się pracownicy wykonujący też inne zadania, a obsługa programu „Rodzina 500+” obejmuje tylko część ich etatu.

III. Finansowanie świadczeń

W 2019 r. wydatki budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+” (bez wydatków na realizację zadań z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego) wyniosły **31 182 154 tys. zł**, z czego na:

- realizację przez gminy zadań dotyczących świadczenia wychowawczego – **30 862 376 tys. zł**, w tym na obsługę świadczeń wychowawczych **383 782 tys. zł** (w tym 314,3 mln zł stanowiły wydatki na wynagrodzenia);
- finansowanie zadań związanych z dodatkiem wychowawczym, dodatkiem do zryczałtowanej kwoty i dodatkiem w wysokości świadczenia wychowawczego – **319 678 tys. zł**, w tym na obsługę dodatków **2 963 tys. zł**;
- rozwój i administrowanie Centralnej Aplikacji Statystycznej – **100 tys. zł**.

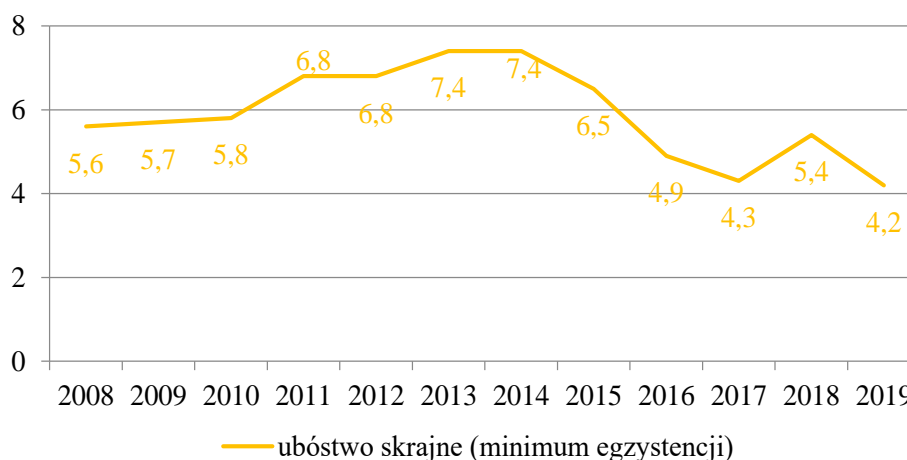
IV. Wpływ wprowadzenia programu „Rodzina 500+” na wybrane obszary polityki społecznej

1. Ubóstwo

W 2019 roku zasięg ubóstwa skrajnego¹ spadł do poziomu 4,2%, czyli poziomu najniższego po 2007 roku. Spadek zasięgu ubóstwa skrajnego dotyczył praktycznie wszystkich grup społeczno-ekonomicznych.

Analizując zasięg ubóstwa skrajnego warto zwrócić uwagę na to, że w 2019 roku kwotowa wartość minimum egzystencji wzrosła od 4,3% do 6,2% w zależności od typu gospodarstwa domowego. O tym silnym wzroście kwoty minimum egzystencji w 2019 roku zdecydowała wyższa wycena artykułów żywnościowych, zwłaszcza warzyw. Warto podkreślić też to, że wzrost minimum egzystencji był też wyraźnie silniejszy niż wzrost inflacji (2,3% w 2019 roku), a mimo to odnotowano spadek zasięgu ubóstwa skrajnego.

Wykres 2. Zasięg ubóstwa skrajnego (tj. odsetek osób w gospodarstwach o wydatkach poniżej minimum egzystencji) w Polsce w latach 2008-2019 (w %)

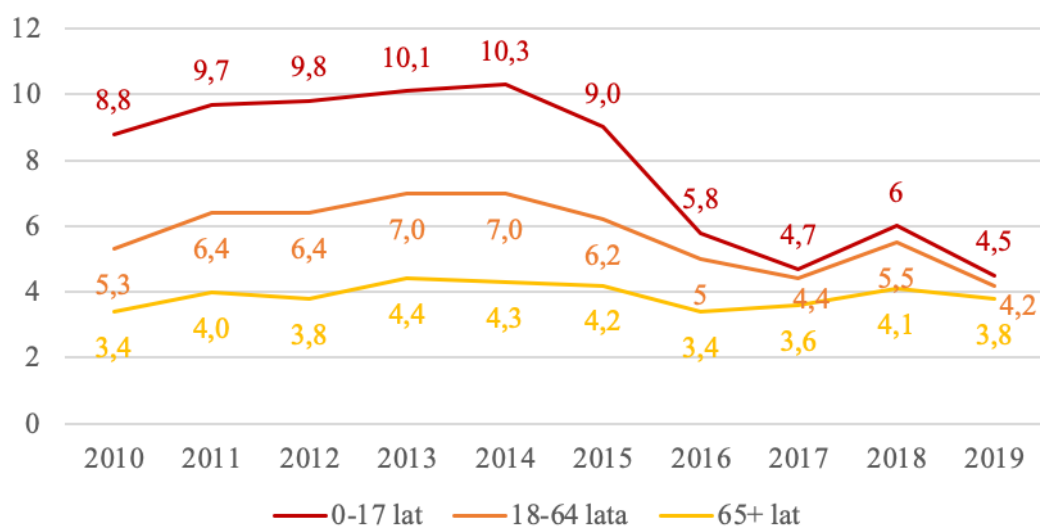


Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie danych GUS.

¹ **Zasięg ubóstwa skrajnego** to odsetek osób zamieszkujących w gospodarstwach domowych, w których miesięczne ekwiwalentne wydatki (uwzględniające również wartość artykułów otrzymanych bezpłatnie oraz wartość spożycia naturalnego) kształtują się poniżej granicy ubóstwa, którą jest minimum egzystencji. Minimum egzystencji szacowane jest przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). Uwzględnia ono jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Kluczowe znaczenie odgrywają w tym zakresie wydatki na żywność oraz użytkowanie mieszkania i energię. Zasięg ubóstwa skrajnego obliczany jest na podstawie danych pochodzących z badania budżetów gospodarstw domowych (BBGD).

W 2019 roku zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci (w wieku 0-17 lat) wyniósł 4,5%. Przed 2016 rokiem wskaźnik ten kształtował się na poziomie około 9-10%, a po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego w 2016 roku odnotowano jego istotny spadek. Aktualnie zasięg ubóstwa skrajnego wśród dzieci jest w Polsce zbliżony do zasięgu tego ubóstwa wśród osób w wieku produkcyjnym czy osób starszych.

Wykres 3. Zasięg ubóstwa skrajnego (tj. odsetek osób w gospodarstwach o wydatkach poniżej minimum egzystencji) według wieku w Polsce w latach 2010-2019 (w %)



Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie danych GUS.

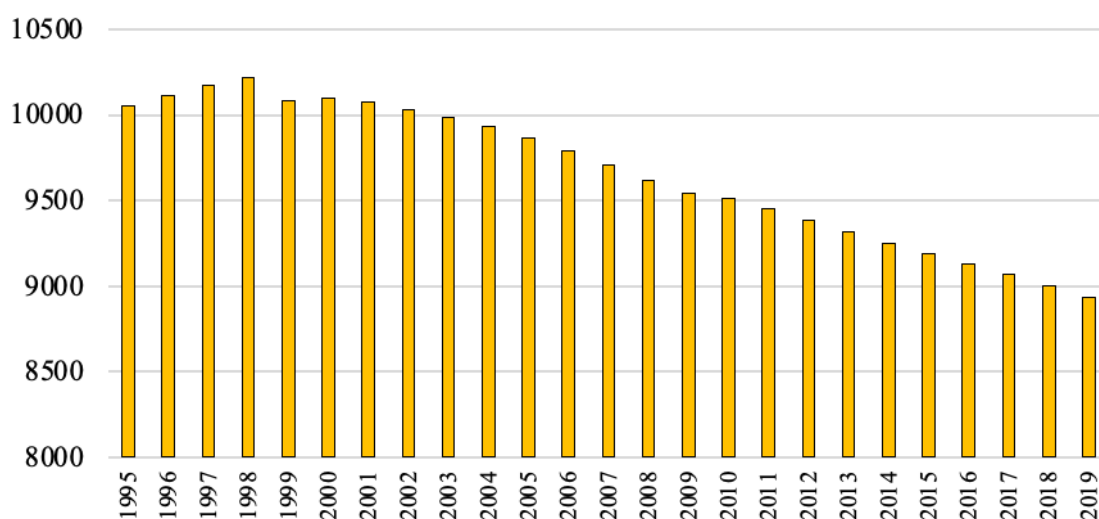
2. Dzietność

Procesy demograficzne są zjawiskiem długofalowym, co przemawia za tym, by przy ocenie danych o urodzeniach patrzeć na dłuższą niż roczną perspektywę. Biorąc pod uwagę cały okres obowiązywania programu „Rodzina 500+”, tj. lata 2016-2019, to łącznie liczba urodzeń w tym czasie wyniosła prawie 1,55 mln i była o 101,9 tys. wyższa niż w wariantcie wysokim prognozy demograficznej GUS i o 32,8 tys. wyższa niż zakładano w OSR do ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Warto podkreślić, że oczekiwanym skutkiem wprowadzenia świadczenia wychowawczego nie jest regularny wzrost liczby urodzeń obserwowany z roku na rok. Według prognozy GUS liczba urodzeń w Polsce będzie w najbliższych latach spadała, a efektem wprowadzenia świadczenia wychowawczego będzie przede wszystkim to, że ten spadek nie będzie tak silny.

Spadki liczby urodzeń w najbliższych latach w Polsce są nieuniknione, gdyż liczbę urodzeń w istotny sposób determinuje liczba kobiet w wieku rozrodczym, a populacja ta w Polsce systematycznie kurczy się od 2000 roku. Nie da się tego trendu w krótkim czasie odwrócić, bo liczebność tej populacji jest przede wszystkim wypadkową dynamiki procesów demograficznych obserwowanych w poprzednich latach. Warto więc zdawać sobie sprawę z tego, że tylko między 2015 a 2019 rokiem populacja kobiet w wieku rozrodczym skurczyła się o ponad 250 tys. osób, a prognoza demograficzna GUS z 2014 roku wskazuje, że populacja ta zmniejszy się z około 8,9 mln w 2019 roku do 5,79 mln w 2050 roku.

Wykres 4. Kobiety w wieku rozrodczym, tj. w wieku 15-49 lat, w latach 1995-2019 (w tys., stan na koniec roku)



Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie danych GUS.

Niemniej jednak, wskutek powyżej opisanych trendów obserwujemy **wzrost współczynnika dzietności² w Polsce**. Tuż przed startem programu „Rodzina 500+”, w 2015 roku współczynnik dzietności wynosił 1,289. Następnie wzrósł on do poziomu 1,453 w 2017 roku. W 2018 roku współczynnik uległ niewielkiemu spadkowi do poziomu 1,435, a w 2019 roku – do poziomu 1,419. Pomimo spadku w minionych dwóch latach,

² **Współczynnik dzietności (total fertility rate – TFR)** to przeciętna liczba dzieci, które urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15-49 lat) przy przyjęciu, że rodziłaby z intensywnością na poziomie cząstkowych współczynników płodności z badanego roku. Współczynnik dzietności jest miarą syntetyczną, nie opiera się on na płodności jakiejś konkretnej grupy kobiet (wymagałoby to czekania, aż ukończą one 49 lat), nie polega też na zliczaniu całkowitej liczby dzieci faktycznie urodzonych w ciągu całego życia. Przyjmuje się, iż współczynnik dzietności wynoszący około 2,1 jest wartością zapewniającą prostą zastępowalność pokoleń w większości krajów uprzemysłowionych. W Polsce współczynnik dzietności na takim poziomie był ostatnio obserwowany w 1988 roku.

współczynnik ten osiągnął w latach 2017-2019 najwyższe wartości od 1997 roku. Dla porównania warto wspomnieć, że w 1997 roku, gdy współczynnik dzietności wynosił 1,468, liczba kobiet w wieku rozrodczym przekraczała 10,17 mln, a liczba urodzeń – 412 tys.

3. Rynek pracy

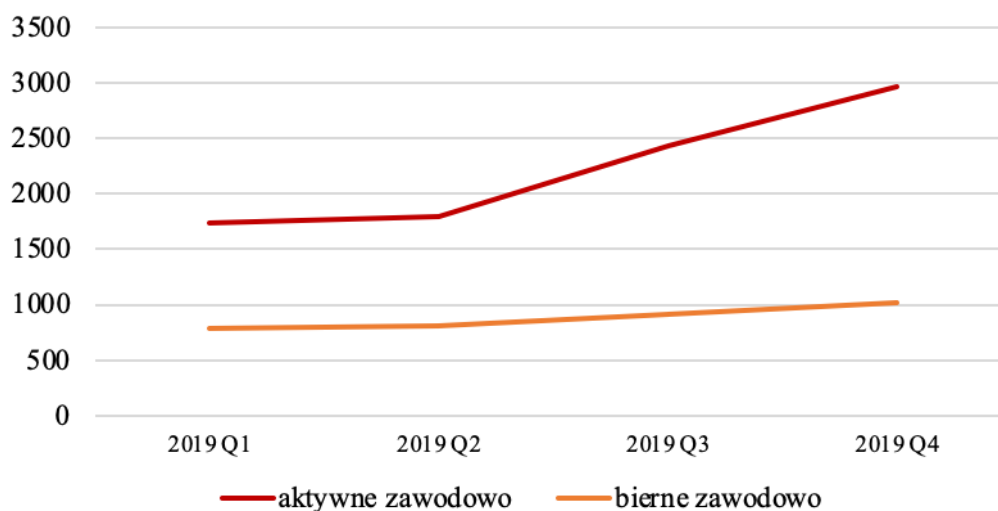
Analizując wpływ programu „Rodzina 500+” na aktywność zawodową kobiet należy uwzględnić fakt, że od 1 lipca 2019 roku świadczenie wychowawcze przysługuje na wszystkie dzieci do 18. roku życia, bez względu na dochody uzyskiwane przez rodzinę. Rozszerzenie dostępności świadczenia spowodowało, że dane sprzed i po 1 lipca 2019 roku nie są w pełni porównywalne.

Zmiany w aktywności zawodowej kobiet po 1 lipca 2019 r. wynikają bezpośrednio ze wzrostu liczby oraz z odmiennej charakterystyki kobiet, których dzieci zostały objęte świadczeniem, a nie ze zmian sytuacji na rynku pracy kobiet z gospodarstw, które były uprawnione do świadczenia przed rozszerzeniem programu.

Liczba kobiet w wieku 25-49 lat w gospodarstwach, którym przyznano świadczenie wychowawcze wzrosła z 2 517 tys. w I kw. 2019 roku do 3 987 tys. w IV kw. 2019 roku, czyli po rozszerzeniu dostępności świadczenia nastąpił wzrost o 1 470 tys. (58%). Liczba kobiet aktywnych zawodowo, których dzieci zostały objęte świadczeniem po 1 lipca 2019 roku wzrosła o 1 233 tys., a biernych o 237 tys.

Współczynnik aktywności zawodowej wśród kobiet z gospodarstw objętych programem „Rodzina 500+” wzrósł o 5,5 pkt. proc., z 68,9% w I kwartale 2019 roku do 74,4% w IV kwartale 2019 roku, co wynika przede wszystkim z rozszerzenia programu, który w większym zakresie objął kobiety aktywne zawodowo.

Wykres 5. Liczba kobiet aktywnych i biernych zawodowo (25-49 lat) w gospodarstwach domowych, którym przyznano świadczenie wychowawcze w I-IV kw. 2019 roku (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne DAE MRPiPS na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

Polityka na rzecz rodzin to jedno z najważniejszych zadań, jakie stoi przed państwem. To właśnie państwo może i powinno usuwać bariery, jakie zniechęcają obywateli do posiadania potomstwa oraz tworzyć system, który ich do tego zachęca.

Ponad 95 mld zł wydatkowane na ten cel w okresie od kwietnia 2016 r. do grudnia 2019 r. stanowi niespotykane do tej pory wsparcie polskich rodzin z dziećmi, którego efektem jest ograniczenie wskaźnika ubóstwa skrajnego wśród dzieci oraz wzrost współczynnika dzietności w okresie 4 lat istnienia programu „Rodzina 500+”. Należy wskazać, że pomimo spadku liczby urodzeń w 2019 r. liczba urodzeń była nadal wyższa niż w 2015 r. i wynosiła 374 954 urodzeń w stosunku do 369 308 w roku 2015.