

## Rola Programu Rodzina 500 plus na obszarach wiejskich

1. Niekorzystne zmiany demograficzne oraz brak skutecznej polityki prorodzinnej spowodowały, że Polska posiada ujemny przyrost naturalny. Wskaźnik ten wynosi obecnie – 0,11% i klasyfikuje nasz kraj na 203 miejscu na świecie<sup>1</sup>. W Europie z podobną sytuacją zmagają się m.in. takie państwa, jak Rosja – 0,03% (200), Niemcy – 0,18% (212), Ukraina – 0,65% (226), Estonia – 0,68% (228) oraz Bułgaria – 0,83% (229)<sup>2</sup>. Najistotniejszą przyczyną kryzysu demograficznego jest spadek dzietności przy jednoczesnym wzroście przeciętnego trwania życia ludności. Zjawisko starzenia się społeczeństwa występuje dziś nie tylko w miastach, lecz także na obszarach wiejskich. W Polsce proces ten dodatkowo pogłębia się na skutek migracji zagranicznych<sup>3</sup>.

Występujący w naszym kraju kryzys demograficzny miały zahamować przeprowadzane w ostatnich latach zmiany legislacyjne. Polegały one przede wszystkim na wprowadzeniu świadczenia dla rodziców – tzw. becikowego. Inne próby ustawodawcze skupiły się głównie na oddziaływaniu na strukturę dzisiejszych pracowników: wprowadzenie tzw. rocznych urlopów macierzyńskich czy przyznaniu świadczeń macierzyńskich bezrobotnym, studentom, rolnikom oraz osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych (nieubezpieczonych w ZUS) oraz na podniesieniu wieku emerytalnego Polaków<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Wawryniuk, *Najważniejszy czynnik demograficzny*, „Sprawy Nauki” 2014, wyd. elekt. [www.sprawynauki.pl](http://www.sprawynauki.pl) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>2</sup> The World of Factbook za 2015, [www.cia.gov](http://www.cia.gov). Dane w nawiasach – miejsce klasyfikacji państw.

<sup>3</sup> Szacuje się, że od roku 2007 z kraju wyemigrowało ponad 2 mln ludzi w wieku do 50 lat.

<sup>4</sup> Szerzej D. Puślecki, *Z rozważań nad kwestią wieku emerytalnego w Polsce*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2012, nr 43, s. 53 i nn.

Wskazane powyżej działania ustawodawcy w niewielkim stopniu przyczyniły się do polepszenia sytuacji demograficznej Polski. Od wielu lat można się spotkać ze stwierdzeniem, że polityka prorodzinna państwa wydaje się jedynie grą pozorów. Przelomem w tej materii miała być ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>5</sup>, nazwana przez rząd Programem Rodzina 500 plus<sup>6</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest określenie roli Programu 500 plus na obszarach wiejskich przy uwzględnieniu *ratio legis* ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dla realizacji wskazanego powyżej celu konieczne było ukazanie prawnych, ekonomicznych i systemowych przyczyn aktualnego kryzysu demograficznego w Polsce. Analizie poddane zostały rozwiązania przyjęte w omawianym akcie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem rolników jako istotnych beneficjentów nowego świadczenia wychowawczego.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że twórcy Programu 500 plus w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślili, że celem regulacji ma być przede wszystkim pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci. Rodziny wychowujące potomstwo otrzymają nowe świadczenie wychowawcze. Świadczenie skierowane jest do rodzin wychowujących dzieci do 18 roku życia. Proponowane rozwiązanie ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej ich liczby<sup>7</sup>.

**2.** Przyczyn problemów demograficznych w Polsce jest wiele. Skalę problemu obrazuje współczynnik dzietności, który spada systematycznie od 1989 r. i wynosi obecnie ok. 1,20. Oznacza to, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypada 120 urodzonych dzieci. Warto wskazać, że wartość współczynnika dzietności mniejsza od poziomu ok. 2,1 oznacza, że proces odtwarzania populacji kształtuje się poniżej prostej zastępowalności pokoleń<sup>8</sup>. Według prognozy GUS na lata 2014–2050, przy zachowaniu obecnych trendów, współczynnik ten będzie oscylował w granicy 1,5, a liczba kobiet w wieku rozrodczym (15–49) spadnie z obecnych 9,3 mln

---

<sup>5</sup> Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>6</sup> Dalej jako: Program 500 plus.

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, Druk sejmowy 216, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>8</sup> P. Szukalski, *Czy w Polsce nastąpi powrót do prostej zastępowalności pokoleń?*, „Folia Oeconomica” 2009, nr 231, s. 59 i nn.

do 5,7 mln w 2050 r.<sup>9</sup> Z drugiej strony od 1992 r. w Polsce obserwujemy dynamiczny wzrost trwania życia. W ciągu ostatnich 24 lat (1990–2014) przeciętne trwanie życia mężczyzn wzrosło o 7,5 roku, natomiast kobiet – o 6,3 roku<sup>10</sup>.

Mając na względzie powyższe dane, warto przyjrzeć się sytuacji na obszarach wiejskich. Średnia powierzchnia gospodarstwa w Polsce według danych ARiMR z 2015 r. wynosi 10,49 ha<sup>11</sup>. Większość z tych gospodarstw cechuje niska dochodowość. Wielodzietność rodzin wiejskich nie jest dziś już tak powszechnym zjawiskiem jak na początku lat pięćdziesiątych XX w. Wskaźnik urodzeń na wsi wynosi obecnie 137, zatem na każde 100 kobiet w wieku 15–49 lat przypada 137 narodzonych dzieci, a dla porównania w mieście tylko 118<sup>12</sup>. W ostatnich latach wyraźnie wzrósł odsetek gospodarstw jedno- i dwuosobowych, a spadł odsetek gospodarstw liczących trzy osoby lub więcej. W rezultacie, o ile w okresie bezpośrednio powojennym odsetek dzieci czwartych i dalszych wynosił 20%, o tyle dziś równy jest jedynie 5%<sup>13</sup>.

Przyczyny ujemnego przyrostu naturalnego w Polsce mają podłoże społeczno-ekonomiczne i prawne. Do pierwszej grupy przyczyn należy zaliczyć takie czynniki, jak: opóźnianie zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu dzieci, wzrost aspiracji edukacyjnych osób młodych, spadek częstości zawierania małżeństw, wzrost popularności związków nieformalnych, destabilizacja rodziny z uwagi na rosnącą liczbę separacji i rozwodów<sup>14</sup>. Dużą rolę odgrywają w tej materii czynniki kulturowe, związane z coraz szerszym otwieraniem się Polski na procesy globalizacji, nowe ideologie i nowe style życia.

Druga grupa przyczyn związana jest z procesem transformacji ustrojowej w Polsce. Spowodował on bowiem istotne zmiany na rynku pracy, wzrosło zagrożenie bezrobociem, także na wsi. Stopa bezrobocia w Polsce wynosi obecnie 7,9%, a na obszarach wiejskich – 8,5%. Pod koniec lat dziewięć-

<sup>9</sup> Przekrojowy współczynnik dzietności w miastach i na wsi w latach 1990–2013, M. Waligórska et al., *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 20014, s. 36.

<sup>10</sup> D. Puślecki, op. cit., s. 67.

<sup>11</sup> Ogłoszenie Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z 21 września 2015 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2015 r., [www.arimir.pl](http://www.arimir.pl) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>12</sup> M. Waligórska et al., op. cit., s. 36.

<sup>13</sup> Szerzej P. Szukalski, *Wielodzietność we współczesnej Polsce*, „Demografia i Gerontologia Społeczna” 2012, nr 4, s. 2 i nn.

<sup>14</sup> I. Kotowska, *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014, s. 26–28; M. Boni, *Młodzi 2011*, Warszawa 2011, s. 82.

dziesiątych nastąpił ponowny gwałtowny wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich. W końcu 2014 r. bezrobocie na wsi dotknęło 812,1 tys. osób<sup>15</sup>. Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że istnieje poważne zagrożenie ubóstwem polskich gospodarstw domowych na wsi. Proces ten pogłębiają wysokie wydatki związane z wychowywaniem dzieci, dezaktywizacja zawodowa kobiet oraz powszechne zjawisko emigracji zarobkowej.

Kondycja ekonomiczna polskich gospodarstw domowych i zagrożenie ubóstwem nie pozostają bez znaczenia dla kryzysu demograficznego. Wydatki na utrzymanie i wychowanie dziecka wynoszą około 15–30% budżetów polskich rodzin. Całkowity koszt wychowania jednego dziecka do ukończenia przez nie 19 roku życia zawiera się w przedziale od 176 tys. do 190 tys. zł, a dwoje dzieci od 317 tys. do 350 tys. zł. Przeciętne wydatki na osobę w gospodarstwie domowym składającym się z małżeństwa z dziećmi wynoszą od 504 zł w przypadku rodziny z trójgiem dziećmi do 951 zł w rodzinie z jednym dzieckiem<sup>16</sup>. Wysokie koszty utrzymania i zagrożenie bezrobociem przyczyniły się do wzrostu zjawiska emigracji zarobkowej. Szacuje się, że w końcu 2013 r. poza granicami Polski przebywało ok. 2,196 mln mieszkańców naszego kraju, o 66 tys. (3,1%) więcej niż w 2012 r. (ok. 2,13 mln). Byli to przeważnie ludzie młodzi w wieku 18–44 lat, podczas gdy w całej populacji Polski ta kategoria stanowi 39% ogółu ludności<sup>17</sup>. Istotną kwestią dla problemów demograficznych jest wysoki koszt i utrudniony dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci w Polsce. Szacuje się, że częściowa lub całkowita dezaktywizacja zawodowa z tego powodu dotyczy przede wszystkim kobiet w wieku do 34 lat i stanowią one 11,3% kobiet w miastach oraz 15,7% na wsi<sup>18</sup>.

Warto zaznaczyć, że do analizy zjawisk dzietności w społeczeństwach o nowoczesnym modelu często stosuje się tzw. ekonomiczną teorię dzietności, stworzoną przez Gary'ego Beckera na przełomie lat siedemdziesiątych

---

<sup>15</sup> Dane MPiPS, Departament Rynku Pracy, Stan i struktura rejestrowanego bezrobocia na wsi w 2014 r. Wydział Analiz i Statystyki, Warszawa, maj 2015 r. wyd. elektr., s. 5 i nn. [<https://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/bezrobocie-na-wsi/stan-i-struktura-rejestrowanego-bezrobocia-na-wsi-w-2015-roku/>] [dostęp: 18.06.2016].

<sup>16</sup> A. Surdej (red.) *Koszty wychowania dzieci w Polsce 2015*, Raport Centrum im. Adama Smitha, wyd. elektr, Raport OECD: Doing better for families, 2011, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>17</sup> *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013*, GUS, Warszawa 2013, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>18</sup> Zob. *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015; *Praca a obowiązki rodzinne w 2010 roku*, GUS, Warszawa 2012, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

i osiemdziesiątych. Teoria ta jest szczegółowym zastosowaniem teorii racjonalnego wyboru. Zakłada ona, że indywidualna decyzja o posiadaniu dzieci jest rezultatem analizy szeroko pojętych kosztów i korzyści, jakie wynikają z posiadania potomstwa. Celem polityki prorodzinnej państwa powinno być zatem tworzenie takich rozwiązań prawnych i systemowych, które zmniejszą koszty posiadania dzieci<sup>19</sup>.

Ostatnią grupę czynników stanowią przyczyny prawne. W Polsce wskaźnik zatrudnienia kobiet poza rolnictwem jest jednym z najniższych w Europie. Ponadto brakuje w systemie prawnym rozwiązań zapewniających pewność w zatrudnieniu. Powoduje to występowanie powszechnego zjawiska stosowania umów na czas określony. Polska zajmuje drugie miejsce w Europie (po Hiszpanii) pod względem osób zatrudnionych na umowach tymczasowych. Utrzymuje się on na wysokim poziomie również wśród starszych pracowników (23,6% – dla grupy 25–49 lat oraz 18,4% dla grupy 50–64 lat, co jest zdecydowanie najwyższym wynikiem w Europie)<sup>20</sup>.

Brak stabilności w zatrudnieniu młodych ludzi starano się dotychczas rozwiązać instrumentami ochronnymi dla pracownic w ciąży i wychowujących małe dzieci. Od 2016 r. uprawnienia te rozciągnięte zostały także na osoby bezrobotne, studentów i rolników<sup>21</sup>. Warto równocześnie zaznaczyć, że w Polsce problemy zwiększonych wydatków rodzin z dziećmi starano się rozwiązać, wprowadzając od 1 stycznia 2007 r. ulgę prorodzinną<sup>22</sup>. W 2013 r. wprowadzone zostały zmiany mające uzależnić jej wysokość od dochodu i liczby dzieci. Ulga na pierwsze dziecko przysługuje obecnie tylko osobom o dochodzie poniżej 56 000 zł rocznie na osobę i wynosi 92,67 zł miesięcznie. Ulga na drugie dziecko w tej samej wysokości przysługuje wszystkim, niezależnie od dochodu. Ulga na trzecie dziecko wynosi 139,05 zł na miesiąc, a na czwarte i każde kolejne wynosi 185,34 zł na miesiąc. Należy podkreślić, że w większości przypadków rodziny wiejskie nie mają możliwości skorzystania z takiej możliwości, gdyż nie płacą podatku dochodowego.

**3. Rządowy Program 500 plus skierowany jest do wszystkich rodzin niezależnie od prowadzonej działalności zawodowej. Przepisy ustawy o pomocy**

<sup>19</sup> J. Sleebos, *The low fertility rates in OECD countries*, „OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers” 2003, nr 15, s. 32.

<sup>20</sup> Dane z raportu KE Employment in Europe 2010, ec.europa.eu [dostęp: 13.06.2016].

<sup>21</sup> D. Puślecki, *Nowa konstrukcja zasiłku macierzyńskiego z ubezpieczenia społecznego rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2015, nr 55/56, s. 83 i nn.

<sup>22</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1991, Nr 80, poz. 350 ze zm.

państwa w wychowywaniu dzieci określają grupę beneficjentów, którzy mogą pobierać świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na dziecko. Świadczenie przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka. Prawo do świadczeń wychowawczych przysługuje na dziecko, rozumiane jako: dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione (adoptowane), dziecko znajdujące się pod opieką prawną do czasu ukończenia przez nie 18 roku życia. Beneficjentami Programu 500 plus mogą być przede wszystkim obywatele Polski. Program ma także zastosowanie wobec cudzoziemców pod warunkiem zamieszkiwania na terytorium Polski i gdy stosują się wobec nich przepisy o koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

Przepisy ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wprowadzają świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł na miesiąc, na drugie i każde kolejne dziecko. Świadczenie to będzie wypłacane bez względu na wysokość dochodu na członka rodziny. Dla uboższych rodzin istnieje możliwość uzyskania świadczenia także na pierwsze dziecko, w przypadku gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza 800 zł. W przypadku wychowywania przynajmniej jednego dziecka niepełnosprawnego dochód rodziny został podwyższony do 1200 zł, w przeliczeniu na członka rodziny. Dziecko niepełnosprawne, tj. dziecko, które nie ukończyło jeszcze 18 lat, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności według przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>23</sup>.

Należy zatem zastanowić się nad znaczeniem programu dla rodzin rolników. Z pomocy ma skorzystać w skali kraju 3,7 mln dzieci z 2,7 mln rodzin, w tym także rodziny rolnicze. Kwota wsparcia z programu Rodzina 500 plus to 23 mld zł, z czego aż 11 mld zł trafi do rodzin wiejskich<sup>24</sup>. Dzieje się tak m.in. dlatego, że wskazane w ustawie kryterium dochodowe ma dla rolników charakter szacunkowy. Dochód rodziny rolnika obliczany jest na podstawie obwieszczanego przez GUS dochodu z hektara przeliczeniowego – obecnie wynosi on 2506 zł<sup>25</sup>.

Mając na względzie wskazaną wcześniej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w Polsce (10,49 ha), przy założeniu braku dodatkowych docho-

---

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 4 i 5 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>24</sup> Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

<sup>25</sup> Zgodnie z obwieszczaniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 23 września 2015 r. przeciętny dochód z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2014 r. wynosił 2 506 zł, [www.stat.pl](http://www.stat.pl) [dostęp: 13.06.2016].

dów z działalności pozarolniczej, rolnicy otrzymają świadczenie od państwa już na pierwsze dziecko. Przeprowadzając dokładniejsze wyliczenia, można wskazać, że programem objęci zostaną rolnicy posiadający gospodarstwo rolne o wielkości do 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa wyniesie bowiem poniżej 800 zł miesięcznie – rodzina 2+1 (tzn. rolnik, małżonek i jedno dziecko). Program w wersji podstawowej będzie obejmował zatem blisko 75% polskich gospodarstw rolnych. Dotyczyć będzie rolników prowadzących małe, rodzinne gospodarstwa rolne. Niemniej warto zaznaczyć, że wskazane powyżej wyliczenia dochodu i wielkości gospodarstwa rolnego dotyczą gruntów niedzierżawionych przez rolników. Z kolei jeśli rodzina uzyskuje także dochody z działalności pozarolniczej, dochody te sumuje się.

Należy podkreślić, że świadczenia wypłacane rodzicom lub opiekunom w związku z wychowywaniem dzieci są przewidziane w ustawodawstwach innych państw członkowskich Unii Europejskiej i stanowią odrębny dział zabezpieczenia społecznego, obejmujący szeroko rozumiane świadczenia rodzinne. Przykładowo w Niemczech zasiłek na dziecko (*Kindergeld*) przysługuje na każde dziecko do 18 roku życia niezależnie od dochodów w rodzinie. Może być również wypłacany do 21 roku życia dziecka, jeżeli nie podjęło ono pracy, lub do 25 lat, gdy studiuje lub uczy się zawodu. Zasiłek ten przysługuje bez limitu wiekowego w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne w stopniu uniemożliwiającym samodzielne funkcjonowanie. Wysokość zasiłku wynosi 184 euro miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko, 190 euro – na trzecie i po 215 euro miesięcznie – na czwarte i każde kolejne dziecko. Pomimo tak zakrojonego wsparcia Niemcy znajdują się w głębokim kryzysie demograficznym i w światowych rankingach zajmują miejsce za Polską.

W Unii Europejskiej można wyróżnić trzy modele wsparcia rodziców w wychowywaniu dzieci: powszechny (adresowany do wszystkich rodziców i opiekunów bez względu na dochody), różnicujący (głównie na podstawie oceny sytuacji dochodowej) oraz mieszany (powszechny z dodatkowym wsparciem rodzin o najniższych dochodach). Polska propozycja jest tylko na pozór rozwiązaniem powszechnym, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

**4.** Świadczenie skierowane do rodzin zostało nazwane przez ustawodawcę świadczeniem wychowawczym. Tak określona nazwa świadczenia może sugerować, że jest to działanie państwa mające na celu wsparcie rodziców w wychowywaniu dzieci. Świadczenie wychowawcze kierowane jest do ro-

dzin mających na utrzymaniu dzieci, a jego celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Wykształcenie i przygotowanie do życia dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym, w szczególności jest to widoczne w rodzinach wieloosobowych.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzone świadczenie ma przedstawiony powyżej charakter. Wątpliwości występują już w samej konstrukcji przyznawania tego świadczenia. Program 500 plus nie wspiera bowiem z zasady rodzin z jednym dzieckiem. Żeby otrzymać świadczenie na pierwsze dziecko, należy wykazać się kryterium dochodu 800 zł/miesiąc na członka rodziny. Wsparcie rodzin z jednym dzieckiem dotyczy zatem tylko rodzin nisko uposażonych, zbliżających się do wartości dochodów na poziomie minimum socjalnego. Na drugie i kolejne dziecko natomiast ustawodawca nie wprowadza kryterium dochodowego.

Do dochodu wlicza się przede wszystkim przychody podlegające opodatkowaniu w myśl ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zmniejszone o koszty uzyskania przychodu, podatki, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Warto zauważyć, że kryterium tego nie spełnią rodzice posiadający jedno dziecko i otrzymujący najniższe wynagrodzenie. Płaca minimalna w Polsce to obecnie 1850 zł, co daje w zaokrągleniu dochód w wysokości 1355zł<sup>26</sup>. W przypadku gdy oboje rodzice pracują, w rodzinie 2+1 dochód na członka rodziny wyniesie nieco powyżej 903 zł na osobę. Zaznaczam, że jest to sytuacja rodziców otrzymujących wynagrodzenie minimalne na podstawie przepisów prawa pracy. Nie otrzymają oni świadczenia na pierwsze dziecko, gdyż nie spełniają wymaganego ustawowo kryterium dochodowego. Obowiązująca ustawa nie pozwala zatem na zmniejszenie występujących obecnie ekonomicznych ograniczeń, w szczególności wśród młodych ludzi rozważających kwestię posiadania potomstwa. Może ona oddziaływać jedynie w sytuacji zdecydowania się przez takich rodziców na posiadanie drugiego i kolejnego dziecka.

Polityka wsparcia ubogich rodzin w tej materii wydaje się zatem dyskusyjna. Trudno bowiem nie zaliczyć do tej kategorii rodzin 2+1 z najniższym minimalnym wynagrodzeniem. Są to w praktyce najczęściej młodzi ludzie rozpoczynający karierę zawodową. Problem narasta, jeżeli uwzględni się tu wskaźniki urodzeń w Polsce oraz koszty związane z wychowywaniem tylko jednego dziecka. Świadczenie nie może zatem zapewnić tym rodzinom po-

---

<sup>26</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz. U. 2016, poz. 1385.

trzebnego wsparcia ekonomicznego, a są one przecież zagrożone ubóstwem oraz ponoszą stosunkowo wysokie względem uzyskiwanych dochodów wydatki wychowania i wykształcenia dziecka. Może to skutkować odłożeniem w czasie decyzji o powiększeniu takiej rodziny, zwłaszcza w przypadku chęci posiadania pierwszego dziecka.

Kolejnym istotnym problemem jest tu jednakowe wsparcie dla rodzin bogatych i biednych. Pomimo teoretycznego równego traktowania system tylko z pozoru sprawia wrażenie społecznie sprawiedliwego. Z założenia ustawodawcy jest to swoiste uproszczenie systemu. Świadczenie wychowawcze jest dalekie od zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta może mieć co najwyżej odzwierciedlenie w przyznaniu równego świadczenia wychowawczego na kolejne dzieci. W efekcie wyższe wsparcie otrzymają rodziny z większą ilością potomstwa. Pomoc państwa w wychowywaniu dzieci byłaby sprawiedliwa społecznie tylko w przypadku przyznania świadczeń dla każdej rodziny na każde dziecko, także i pierwsze, chyba że ustawodawca wprowadza w ustawie ukryty, dodatkowy cel – wsparcie głównie rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Trudno jednak generalnie uznać, że rodziny posiadające na utrzymaniu jedynie jedno dziecko są w większości zdolne do poniesienia ciężaru ekonomicznego związanego z jego wychowaniem i wykształceniem. Wątpliwości potwierdzają powyższe rozważania. Nie można nie zauważyć, że rozszerzenie zakresu świadczenia wychowawczego również na rodziny 2+1 wiązałoby się z dużym obciążeniem budżetu państwa ze względu na liczbę potencjalnych beneficjentów. Pozostaje zatem pytanie, czy ustawa rzeczywiście sprawiedliwie wspiera polskie rodziny czy *de facto* z założenia jedynie rodziny 2+2 i większe?

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

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

Istotnym zabiegiem ustawodawcy z punktu widzenia rodzin gorzej sytuowanych jest wyłączenie dochodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia wychowawczego z katalogu dochodów warunkujących prawo do świadczeń o charakterze społecznym. Oznacza to, że świadczenie wychowawcze nie ma wpływu na prawo do świadczeń z pomocy społecznej. Problemem jest jednak możliwość egzekucji tych środków przez komorników z rachunku bankowego, na który zostaną wypłacane środki wsparcia dla rodzin. Dodatkowo kolejnym problemem jest kwestia obniżenia wysokości świadczenia alimentacyjnego określanego przez sądy dla dzieci w sytuacji pobierania przez rodzica świadczenia wychowawczego. Powyższych problemów nie zauważył ustawodawca. Nowelizację ustawy zapowiedział Prezydent RP, kierując do sejmu projekt ze zmianami omawianych rozwiązań.

**5.** W uzasadnieniu projektu analizowanej ustawy zostało wykazane, że regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce przez przyznanie

tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego. Podobnie jak to zostało uczynione we wstępie tego artykułu, ustawodawca wskazał na istotne problemy demograficzne państwa i powiązał ten stan rzeczy z ubóstwem ekonomicznym: „wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym”<sup>27</sup>. W dalszej części uzasadnienia brak jednak szczegółowych odniesień do tego celu regulacji.

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

Tak jak to zostało wykazane, wsparcie w zasadzie nie jest przyznawane na pierwsze dziecko w rodzinie. Regulacja nie obejmuje w tej materii pomocą rodziców z najniższym wynagrodzeniem. Wielu młodych ludzi nie decyduje się na założenie rodziny i ma poważne obawy przed podjęciem decyzji o posiadaniu potomstwa w ogóle. Z drugiej strony bardzo często sytuacja taka dotyczy młodych dobrze sytuowanych ludzi, w tym kobiet pracujących na kierowniczych stanowiskach. Omawiana regulacja nie zauważa tego problemu, nie dostrzega też poważnej kwestii, w jaki sposób zachęcić bogatszych obywateli do posiadania dzieci w ogóle oraz do posiadania większej liczby dzieci. Zastosowanie jednakowo wysokiego wsparcia w tej materii nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem.

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

W opinii autora cel demograficzny regulacji został ukryty w konstrukcji świadczenia wychowawczego, które przysługuje na drugie i kolejne dziecko. W założeniu ustawodawcy bowiem rodzina pobierająca z zakładu pracy wynagrodzenie minimalne, chcąc ubiegać się o świadczenie, powinna zdecydować się na drugie dziecko. W takim przypadku ich kryterium dochodowe

---

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy – Druk sejmowy 216, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

wyniesie 677 zł na osobę i uprawni do świadczenia także na pierwsze dziecko. Na podstawie ukazanego powyżej przykładu trudno stwierdzić, ile rodzin może się na taki krok zdecydować. Ukazany dochód może nie wystarczyć na egzystencję rodziny na poziomie tzw. minimum socjalnego. Pomoże w tym co prawda wsparcie udzielone przez państwo, ale tylko przy założeniu, że omawiane rozwiązania będą traktowane jak prawa nabyte i w przyszłości Polska nie zrezygnuje z kontynuacji Programu 500 plus. Niepewność co do przyszłości wprowadzonego obecnie wsparcia, szczególnie w przypadku rodzin ubogich, może stanowić poważne zahamowanie przewidywanego wzrostu demograficznego.

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy zostało wykazane, że regulacja ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce. Zgodnie jednak z artykułem art. 4 omawianej regulacji celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych<sup>28</sup>. Mając na względzie powyższe rozważania, nie można jednoznacznie potwierdzić wskazanego przez ustawodawcę celu omawianej regulacji prawnej. Nie jest to bowiem jedyny cel ustawy, a program, z samego już założenia twórców, nie ma charakteru powszechnego. Ustawa kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci, a jej celem jest przede wszystkim częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych i wychowywaniem dzieci. Program jednak nierówno wspiera polskie rodziny z uwagi na brak powszechnego wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem<sup>29</sup>, nie zachęca wystarczająco młodych ludzi do posiadania pierwszego dziecka ani nie rozwiązuje sytuacji bogatszych rodzin, które nie chcą mieć dzieci w ogóle.

Reasumując, celem regulacji jest *de facto* wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiała zachęta do powiększenia rodzin 2+1. Dodatkowy cel demograficzny wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy będzie miał w praktyce znaczenie marginalne.

**6.** Inaczej wygląda realizacja celów regulacji na obszarach wiejskich. Program w wersji podstawowej będzie obejmował blisko 75% polskich gospodarstw rolnych, przyznając świadczenie wychowawcze rodzicom już na

---

<sup>28</sup> Art. 4.1 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>29</sup> Program wspiera tylko najuboższe rodziny 2+1, w których jedynym żywicielem jest ojciec lub matka, albo w których jeden z rodziców otrzymuje wynagrodzenie poniżej minimalnego wynagrodzenia za pracę, oraz tzw. rodziny niepełne.

pierwsze dziecko. Wynika to z określonego w ustawie kryterium dochodowego 800 zł/miesiąc na członka rodziny oraz występujących od lat problemów związanych z obliczaniem i szacowaniem dochodów indywidualnych gospodarstw rolnych. Dodatkowym czynnikiem jest tu ubóstwo jako powszechne zjawisko występujące na polskiej wsi. Rodziny wiejskie cechuje większa dzietność – przeciętna liczba osób w ich gospodarstwach domowych wynosi 3,4 osoby. Statystyczna wielkość gospodarstwa domowego w miastach natomiast to 2,54 osoby. Ponadto, nie licząc gospodarstw domowych rencistów, rolnicy mają najniższy odnotowany dochód rozporządzalny na osobę – tylko 1051 zł na osobę (wobec średniej wynoszącej 1340 zł)<sup>30</sup>. Do najważniejszych kwestii dla rolników jako beneficjentów programu należy zaliczyć: problemy w określaniu dochodów gospodarstw rolnych, procedurę określania szacunkowych dochodów przez GUS, problem otrzymywania płatności bezpośrednich oraz kwestie wynikające z nieprecyzyjności definicji ustawowych.

Rolnicy nie płacą podatku dochodowego, a podatek rolny. Określenie dochodu gospodarstwa rolnego nie jest sprawą łatwą. Dochód gospodarstwa wylicza się szacunkowo według poboru podatku rolnego. Wskazana zatem w ustawie o wsparciu rodziny podstawa określania dochodu może być dla rolników kłopotliwa. W przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości  $\frac{1}{12}$  dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Wyliczenie dochodu gospodarstwa rolnego warto zobrazować poniższym wzorem:

$$\text{dochód} = \frac{\text{liczba hektarów przeliczeniowych gospodarstwa}}{\text{stawka ogłoszona przez Prezesa GUS (teraz 2506 zł rocznie)}} \times$$

Rolnicy nie są zobowiązani do dokumentowania przychodów ani rzeczywistych dochodów z działalności rolniczej. Nie muszą tego czynić przez gromadzenie rachunków za odebrane plony czy żywiec. Z drugiej jednak strony rolnicy w żaden sposób nie mogą odliczyć kosztów uzyskania przychodu w postaci rzeczywiście poniesionych wydatków (np. zakupu ciągnika, nawozów, nasion, sadzonek, podatków, składek na ubezpieczenie społeczne). Problem ustalania wysokości dochodu jest zatem bardzo złożony, a wobec braku opodatkowania dochodów rolników i trudności w szacowaniu przy-

<sup>30</sup> *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Spis powszechny 2011 r.*, GUS, Warszawa 2014, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

chodów, trudno jednoznacznie wskazać rozwiązanie tej kwestii<sup>31</sup>. Kryterium dochodowości gospodarstw jest zazwyczaj trudne do określenia i zagrożone ryzykiem niespotykanym w innych działalnościach zawodowych. Problemy wynikają także z tego, że dochód może tu mieć wymiar nie tylko finansowy, lecz także charakter naturalny<sup>32</sup>. Warto zauważyć, że wskazana w analizowanej regulacji procedura jest podobna do ustalania i dokumentowania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego w przypadku ubiegania się o świadczenia rodzinne (m.in. zasiłek rodzinny). Przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję w obecnej sytuacji należy ocenić jako rozwiązanie uproszczone. W założeniu określanie dochodów rolników miało być szybkie i proste. Powstaje zatem pytanie, czy w rzeczywistości takie jest.

Omówiona konstrukcja ustalania dochodów z działalności rolniczej powoduje, że program w wersji podstawowej – świadczenie na pierwsze dziecko – obejmie wszystkie gospodarstwa do wielkości 11,5 ha. Dochód na członka rodziny takiego gospodarstwa nie przekroczy bowiem 800 zł miesięcznie – w rodzinie 2+1 (rolnik, małżonek i jedno dziecko). Dotyczy to rolników prowadzących przede wszystkim małe, rodzinne gospodarstwa rolne i stanowi poważne wsparcie dochodów polskiego rolnictwa i poważne narzędzie do walki z ubóstwem na polskiej wsi. Program może stanowić realną zachętę dla młodych rolników do posiadania pierwszego dziecka, a także i kolejnych dzieci. Przepisy ustawy wprowadzają zatem poważne wsparcie rodzinnych gospodarstw rolnych o kwotę co najmniej 500 zł miesięcznie.

Problemem z pozoru błahym może być procedura określania corocznej kwoty dochodu z 1 ha przeliczeniowego gospodarstwa rolnego do 23 września każdego roku. Otóż dochód z gospodarstwa rolnego ogłasza Prezes GUS – i czyni to „nie później niż do dnia 23 września każdego roku”. Ostatnie obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wydane zostało dokładnie 23 września 2015 r. Zatem rolnik dopiero po 23 września może się dowiedzieć, jaki był jego dochód za rok poprzedni, ustalony według Prezesa GUS. Zgodnie z przepisami analizowanej ustawy: „Prawo do świadczenia wychowawczego ustalane jest na okres od dnia 1 października do dnia 30 września roku następnego”, a wnioski w sprawie ustalenia prawa do

---

<sup>31</sup> Należy tu wskazać inne kryteria, jak przede wszystkim kryterium obszarowe gospodarstwa oraz kryterium wielkości ekonomicznej (ESU). Zob. także np. opracowanie ekonomiczne – L. Goraj, *Pomiar dochodu z działalności gospodarstwa rolnego. Parametry i definicje*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie. Materiały i Studia” 2008, nr 33, s. 18 i nn.

<sup>32</sup> E. Kremer, *Odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*, Kraków 2004, s. 358 i nn.

świadczenia wychowawczego na kolejny okres są przyjmowane od dnia 1 sierpnia danego roku<sup>33</sup>.

Do ustalenia wysokości osiąganego dochodu z gospodarstwa rolnego konieczne jest potwierdzenie wielkości gospodarstwa rolnego dokonywane zaświadczeniem właściwego organu gminy, nakazem płatniczym albo oświadczeniem o wielkości gospodarstwa rolnego wyrażonej w hektarach przeliczeniowych ogólnej powierzchni w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na który ustalane będzie prawo do świadczenia wychowawczego.

Zgodnie z zapisami ustawy o pomocy w wychowywaniu dzieci oraz przyjętą procedurą ogłaszania dochodu przez GUS istnieją poważne wątpliwości, czy rolnicy będą w stanie złożyć wnioski za kolejny okres rozliczeniowy przed 23 września. W efekcie na uzyskanie świadczenia rolnicy będą mieć mniej czasu niż inni obywatele. Późniejsze złożenie wniosku wpłynie także na termin przyznania świadczenia za miesiąc październik, które może wpłynąć nawet z końcem listopada. Pierwszy okres, na który ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, rozpoczyna się z dniem wejścia w życie ustawy i kończy się 30 września 2017 r. Pozostało zatem niewiele czasu do wyrównania warunków ubiegania się o to świadczenie dla rodzin rolniczych względem pozostałych.

W tym miejscu warto wskazać na inne problemy wynikające z obliczania dochodu gospodarstw rolnych. Nie ulega wątpliwości, że rodzinne gospodarstwa rolne mają często charakter wielopokoleniowy. Należy zatem zadać pytanie, w jakiej mierze dochody starszej generacji rolników będą miały wpływ na wysokość faktycznie uzyskiwanego dochodu w takim gospodarstwie. Podkreślenia wymaga fakt, że świadczenia dziadków (emerytury i renty) nie mają wpływu na dochód rodziny w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych, a do niej odwołuje się ustawa o pomocy w wychowywaniu dzieci. Zgodnie z powyższym świadczenia z KRUS dziadków wspólnie zamieszkujących gospodarstwo domowe nie wlicza się do dochodu rodziny. Warto jednak wskazać, że przeciętne rolnicze świadczenie emerytalne wynosi ok. 950 zł miesięcznie<sup>34</sup>. Faktycznie zatem dochody dziadków dziecka mają zatem często niewielki wpływ na realne dochody rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na poszczególnych członków rodziny.

Ustalając dochód rodziny uzyskany z gospodarstwa rolnego, do powierzchni gospodarstwa stanowiącego podstawę wymiaru podatku rolnego

---

<sup>33</sup> Art. 21 ust. 1 i 3 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>34</sup> Wysokość przeciętnej emerytury rolniczej, [www.krus.gov.pl](http://www.krus.gov.pl) [dostęp: 13.06.2016].

wlicza się obszary rolne oddane w dzierżawę, z wyjątkiem: oddanych w dzierżawę na podstawie umowy dzierżawy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, części lub całości znajdującego się w posiadaniu rodziny gospodarstwa rolnego, gospodarstwa rolnego wniesionego do użytkowania przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną, a także gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę w związku z pobieraniem renty określonej w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich<sup>35</sup>.

Warto zatem wskazać, że wydzierżawiający rolnicy zawierający umowy dzierżawy nieformalnie pozbawiają się prawa do odliczenia z dochodu uzyskiwanego z własnego gospodarstwa gruntów oddanych dzierżawcom. Zawarcie umowy w wymaganej formie pozwala odliczyć z obszaru gospodarstwa grunty oddane w dzierżawę przy jednoczesnym doliczeniu dochodu z czynszu dzierżawnego. W niektórych sytuacjach takie obliczanie dochodu będzie dla rolników korzystniejsze od zawieranych nieformalnie umów dzierżawy<sup>36</sup>. Nie można nie zauważyć, że niektórzy producenci rolni jako wydzierżawiający będą mogli przez zawierane umowy dzierżawy „kształtować dochód” tak, by otrzymać świadczenie także na pierwsze dziecko. Chodzi tu przede wszystkim o niektóre małe gospodarstwa, w których kwota przyznanego świadczenia będzie bardziej opłacalna niż dochód uzyskiwany z produkcji rolnej.

Z kolei rolnicy dzierżawcy nie będący właścicielami gruntów rolnych mogą jako koszt uzyskania dochodu odliczyć kwotę czynszu dzierżawnego<sup>37</sup>. Ustalając bowiem dochód rodziny uzyskany przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę na zasadach, o których mowa w ustawie, dochód uzyskany z gospodarstwa rolnego pomniejsza się o zapłacony czynsz z tytułu dzierżawy. Dotyczy to także sytuacji dochodu uzyskanego z wydzierżawionego od Agencji Nieruchomości Rolnych gospodarstwa rolnego.

Dochód dzierżawcy będzie zatem mógł być pomniejszony o faktycznie zapłacony czynsz dzierżawny. Warto w tym miejscu zauważyć, że rolnik po-

---

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>36</sup> Przykładowego gospodarstwa 10 ha przy oddaniu w dzierżawę 2 ha może to być w pierwszym nieformalnym przypadku dochód 2088,33. W drugim natomiast 1737,33 + wysokość czynszu dzierżawnego.

<sup>37</sup> Zob. art. 6 ust. 7 i 8 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

winien udokumentować wysokość opłaconego czynszu. Dowody mogą mieć postać wpłat na rachunek bankowy lub zaświadczenia uzyskanego z ANR<sup>38</sup>.

Kolejną kwestią wartą uwagi jest wpływ wsparcia z tytułu uzyskiwanych przez rolników płatności bezpośrednich na dochód rolnika. Kwoty tych dopłat nie wlicza się do dochodów rodziny. W przypadku średniego gospodarstwa w Polsce (10,5 ha) mogą one wynosić blisko 10 tys. zł. Zgodnie jednak z przepisami prawa podatkowego dopłaty bezpośrednie stanowią przychód niepodlegający opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych<sup>39</sup>. Produkcja rolna korzysta ze zwolnienia z obowiązku odprowadzania podatku dochodowego. Dopłaty bezpośrednie do powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego są dopłatami do bieżącej działalności rolniczej. Środki finansowe w postaci wsparcia bezpośredniego kierowane są do gospodarstw rolnych w każdym roku i mają ścisły związek z działalnością rolniczą prowadzoną w gospodarstwie rolnym. Wpływają jednak pośrednio na dochody uzyskiwane z działalności rolniczej gospodarstwa przez producenta rolnego.

Sporo problemów dla beneficjentów świadczenia wywołują nieprecyzyjne czy sztucznie tworzone definicje ustawowe. Przykładowo w przepisach analizowanej ustawy ustawodawca wprowadza pojęcie dziecka oraz pierwszego dziecka w rodzinie. Dziecko – to dziecko własne, dziecko małżonka, dziecko przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Pierwsze dziecko z kolei – oznacza jedyne lub najstarsze dziecko w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia; w przypadku dzieci urodzonych tego samego dnia, miesiąca i roku, będących najstarszymi dziećmi w rodzinie w wieku do ukończenia 18 roku życia, pierwsze dziecko oznacza jedno z tych dzieci wskazane przez osobę, o której mowa w art. 4 ust. 2<sup>40</sup>. Jeżeli zatem jedno z dwojga dzieci kończy 18 lat – rodzina rolnika posiada już tylko jedno dziecko i musi spełniać kryterium dochodowe, a w przypadku jego niespełnienia świadczenie na drugie dziecko nie będzie wypłacane, pomimo że dziecko to nie ukończy jeszcze 18 lat. Jest to granica sztuczna i będzie mieć znaczenie dla rolników posiadających większe niż 11,5 ha gospodarstwa rolne.

---

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 5 i 14 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

<sup>39</sup> Szerzej P. Małecki, *Dotacje w prawie podatkowym*, Warszawa 2011, s. 39.

<sup>40</sup> Zob. art. 4 ust. 2 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016, poz. 195.

Dla potrzeb regulacji ustawodawca wprowadza także pojęcie gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym (grunty – użytki rolne). Zaliczeniu podlegać tu zatem będą przede wszystkim grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne. Za gospodarstwo rolne uważa się w ustawie obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej<sup>41</sup>. Tak jak to wyżej zostało przedstawione, dochody tego gospodarstwa nie są dochodami realnymi, a obliczane są szacunkowo z 1 ha przeliczeniowego na miesiąc według kwoty wskazywanej corocznie przez GUS. Nie można jednak zapomnieć, że w tym przypadku ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnymi, przestarzałymi rozwiązaniami obowiązującymi w innych aktach prawnych, których potrzeba redefinicji była wielokrotnie podnoszona w doktrynie. Dziwić tu może także fakt braku jakiegokolwiek odniesienia w omawianej regulacji prawnej do pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego jako podstawowej formy gospodarowania dla beneficjentów pomocy. Wszak chodzi tu o pomoc rodzinie, wspieranie dochodów rodzin rolniczych, a nie wszelkich właścicieli gospodarstw rolnych.

7. Przeprowadzone powyżej rozważania prowadzą do sformułowania następujących wniosków. Po pierwsze analizowana regulacja po raz pierwszy od lat dostrzega problemy rodziny i wprowadza realne wsparcie przede wszystkim dla małżeństw posiadających dzieci. Dotychczasowe rozwiązania w postaci ulgi podatkowej na dzieci od lat okazywały się niewystarczające. Przez ponad 25 lat państwo na równi traktowało rodziny z dziećmi i rodziny bezdzietne, co nie wydaje się słuszne. Polityka państwa w niewielkim stopniu zachęcała też młodych ludzi do posiadania dzieci w ogóle. Omawiana regulacja to jedynie niewielki krok w zakresie skutecznej polityki prorodzinnej.

Po drugie cel regulacji nie jest jasny. Nie można przesądzić o nim jednoznacznie, mając na względzie sytuację ogółu obywateli. Ustawa, choć kierowana jest do rodzin mających na utrzymaniu dzieci i wprowadza pomoc na częściowe pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb życiowych oraz ich wychowywaniem, nierówno wspiera polskie rodziny. Poważnym mankamentem jest tu w praktyce brak wsparcia dla rodzin z jednym dzieckiem, choć takie wsparcie niejednokrotnie przewidują ustawodawstwa innych krajów europejskich. Ustawa nie obejmuje wsparciem każdego

---

<sup>41</sup> Art. 1 i 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1381 ze zm.

dziecka do ukończenia przez nie 18 lat i nie zachęca odpowiednio młodych ludzi do posiadania dzieci.

Omawiane rozwiązania z uwagi na brak wsparcia pierwszego dziecka w rodzinie i zastosowania mechanizmu zachęty dla rodziców, by zdecydowali się na kolejne dzieci, przesądza o podstawowym celu ustawy. Jest nim wsparcie już istniejących rodzin 2+2 i większych w wychowywaniu dzieci oraz nieśmiała zachęta do powiększenia rodzin 2+1. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy prognozuje się, że rozwiązanie przyczyni się do summarycznego wzrostu liczby urodzeń w ciągu 10 lat o 278 tys., to wydaje się, że są to dane mocno przeszacowane. Ocena drugiego „ukrytego” celu regulacji – wzrost demograficzny – będzie możliwa dopiero po kilku latach od wprowadzenia programu. Wydaje się jednak, że ten właśnie cel jest i powinien być dziś priorytetowy dla polityki państwa z uwagi na fatalną sytuację demograficzną Polski.

Po trzecie pomimo powyższych uwag należy zauważyć istotne znaczenie programu dla obszarów wiejskich. Ustawa w odniesieniu do rolników ma bardziej powszechny charakter niż dla innych grup zawodowych w Polsce. Program obejmuje wsparciem  $\frac{3}{4}$  gospodarstw rolnych. Są to gospodarstwa w większości małe – do 11,5 ha i rodzinne. Choć program posiada wiele mankamentów, to dla rolników może realizować oba cele ustawy – wspomagający i demograficzny. Dzieje się tak dlatego, że w Polsce rolnicy posiadają najmniejszy dochód w przeliczeniu na osobę. Pomimo uwag przedstawionych w odniesieniu do konstrukcji przyznawania świadczenia dla rolników i problemów z obliczaniem dochodu z działalności rolniczej, program stanowi poważne, realne wsparcie dla rodzin rolniczych w wysokości 500 zł i więcej miesięcznie. Nie tylko może być istotnym narzędziem do walki z ubóstwem, ale także może zwiększyć dzietność kobiet na polskiej wsi i przyspieszyć zmianę generacji w rolnictwie.

Z drugiej jednak strony warto zwrócić także uwagę na pewne zagrożenia. Bogatsi rolnicy otrzymają świadczenie dopiero na drugie dziecko. Dla 25% gospodarstw rolnych regulacja wspiera jednak tylko rodziny 2+2 i większe. Kryteria dochodowe mogą prowadzić do podziału większych gospodarstw dla celów przyznania świadczenia na pierwsze dziecko – wydzielanie części większych gospodarstw dla młodych rolników. Program może być także przyczyną skokowego wzrostu bezrobocia rejestrowanego na polskich wsiach. Nie bez znaczenia jest tu także zagrożenie ukrywania legalnego, dodatkowego dochodu uzyskiwanego przez rolników, a w szczególności kobiety mieszkające na wsi. W efekcie tego niekorzystne statystyki aktywizacji kobiet na wsi mogą się jeszcze bardziej obniżyć.

Po czwarte, pomimo tematyki niniejszego opracowania nie można zapomnieć, że rozwiązania w analizowanej regulacji skierowane są do ogółu społeczeństwa, do wszystkich polskich rodzin bez względu na działalność zawodową. Tak jak to zostało wykazane, programowi daleko jest do powszechności. Program wspiera przede wszystkim rodziny 2+2 i większe. Kierowany jest do rodzin ubogich, ale nie wspiera pracowników pobierających najniższe wynagrodzenie i posiadających jedno dziecko (2+1). Takie rozwiązanie nie wydaje się słuszne. Wsparcie na pierwsze dziecko z założenia kierowane jest do rodzin biednych, ale tylko w odniesieniu do rodzin najuboższych, rodzin niepełnych i rolników może poprawić sytuację demograficzną Polski. To poważny mankament regulacji. Program może poprawić dochody rodzin, ale tylko wtedy, gdy młodzi ludzie podejmą decyzję o posiadaniu choć jednego dziecka. Stwierdzenie to nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do sytuacji innych państw europejskich, które mimo zastosowania podobnych rozwiązań, przy uwzględnieniu pomocy także na pierwsze dziecko w rodzinie, zmagają się z ogromnym kryzysem demograficznym i w światowych rankingach zajmują obecnie miejsce tuż za Polską. Dodatkowo warto nadmienić, że czas trwania programu jest niepewny – ocena i jego weryfikacja nastąpi po 3 latach funkcjonowania – art. 54 ustawy.

Po piątę, wskazując mankamenty programu, należy w przyszłości poddać weryfikacji przyjęte kryteria dochodowe polskich rodzin, w szczególności tych z minimalnym wynagrodzeniem. Trzeba także rozważyć wprowadzenie pomocy dla pierwszego dziecka – wzorem rozwiązań innych krajów europejskich. W odniesieniu do rolników jako beneficjentów należy rozwiązać problem szacowania dochodów – podatek rolny to narzędzie przestarzałe. Potrzebna jest zmiana procedur określania obecnego dochodu w celu ubiegania się o świadczenie (zmiana terminu obwieszczenia kwoty przez GUS), a w przyszłości – określenia mechanizmu realnego określania dochodów w rolnictwie. Mając na względzie adresatów świadczenia: gospodarstwa rodzinne, istnieje konieczność stworzenia w polskim ustawodawstwie racjonalnego pojęcia rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Po szóste należy podkreślić, że Program Rodzina 500 plus można potraktować wspomagająco, a nie jako kluczowe narzędzie polityki demograficznej. Potrzebne są zatem inne systemowe, kompleksowe i wielopłaszczyznowe rozwiązania w tej materii. Program posiada wiele niedociągnięć, a ocena rozwiązań może być dokonana po kilku latach funkcjonowania. Analizowana ustawa nie może być skutecznym narzędziem walki z kryzysem demograficznym. Choć przewiduje się, że spowoduje ona poważny wzrost urodzeń, to wydaje się, że są to prognozy zbyt optymistyczne. Konieczne jest zatem

stworzenie nowego, dodatkowego rozwiązania legislacyjnego, diametralnie poprawiającego dzietność Polaków, co stanowić będzie swoistą inwestycję w przyszłość. Nie ma obecnie poważniejszego wyzwania dla polityki Polski i prawa socjalnego.

## THE ROLE OF THE FAMILY 500 PLUS PROGRAMME IN RURAL AREAS

### Summary

The aim of this paper is to determine the role of the Family 500 plus Programme in rural areas, taking into account the *ratio legis* of the Polish Act on State Aid in Raising Children. It has been stressed that for many years the pro-family policy has been gravely neglected in Poland and the legal, economic and systemic reasons for the current demographic crisis have been presented.

It is concluded that the legislative initiative is certainly a step towards a more pro-family policy and despite a number of defects it is significance to rural areas. About three fourths of families in agricultural households will receive support for the first child and hence the programme may support achievement of the demographic goal of the Act, and may also constitute an important tool in combatting poverty and increasing the birth rate in women, thus accelerating generation exchange in agriculture. It must be noted though, that the same impact will not be observed in other vocational groups. Thus the 500 plus Programme should be seen as an ancillary, but certainly not key tool in Poland's demographic policy.

## IL RUOLO DEL PROGRAMMA FAMIGLIA 500 PLUS NELLE ZONE RURALI

### Riassunto

L'obiettivo dello studio è di determinare il ruolo del Programma Famiglia 500 plus nelle zone rurali tenendo conto della ratio legis della legge sugli aiuti di Stato nell'ambito dell'educazione dei figli. Nell'articolo è stato sottolineato che per molti anni la politica di sostegno alle famiglie è stata affrontata in maniera negligente. Inoltre sono state indicate cause giuridiche, economiche e sistemiche della crisi demografica.

Nella parte conclusiva l'autore afferma che i lavori legislativi intrapresi costituiscono un piccolo passo compiuto nell'ambito della politica a sostegno della famiglia. Sebbene queste soluzioni non siano prive di difetti hanno una notevole importanza per le zone rurali. Il Programma in questione fornisce un sostegno finanziario a  $\frac{3}{4}$  delle aziende agricole per il primo figlio, quindi può portare a realizzare gli obiettivi del sostegno e demografico previsti dalla legge. La regolazione analizzata può costituire uno strumento importante nella lotta contro la povertà nonché portare ad un aumento di tasso di natalità nelle cam-

pagne polacche nonché favorire il passaggio generazionale in agricoltura. Va anche notato che rapportato ad altri gruppi professionali il Programma non gode di un carattere così universale. Il Programma 500 plus dovrebbe quindi essere trattato come programma di sostegno e non come strumento principale della politica demografica della Polonia.