

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Minister Elżbieta Rafalska</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Olgierd Podgórski Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, tel. 5290662</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 22 grudnia 2015 r.</p> <p><b>Źródło:</b> Expose Premiera</p> <p><b>Nr w wykazie prac: UA7</b></p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt ustawy ma na celu przede wszystkim pomoc dla rodzin wychowujących dzieci oraz przeciwdziałanie spadkowi demograficznemu w Polsce, poprzez przyznanie tym rodzinom nowego świadczenia wychowawczego. Od ponad 25 lat niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń; od 1989 r. utrzymuje się okres depresji urodzeniowej. W 2013 r. współczynnik dzietności ogólnej wyniósł 1,26, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15-49 lat) przypadało 126 urodzonych dzieci (w miastach – 118 na wsi – 137). Od lat dziewięćdziesiątych XX w. wartość współczynnika dzietności ogólnej kształtuje się poniżej 2, podczas gdy wielkość optymalna - określana jako korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego – to 2,10-2,15, tj. gdy na 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypada średnio 210-215 urodzonych dzieci. Ponadto, wraz z postępującym spadkiem demograficznym powiększa się liczba osób żyjących w ubóstwie ekonomicznym.

Projektowana 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. Wychowanie i przygotowanie do życia dzieci wiąże się z dużym obciążeniem finansowym dla osób, u których pozostają one na utrzymaniu, w szczególności w rodzinach wieloosobowych. W związku z powyższym, rodziny często napotykać bariery ekonomiczne związane z wielkością dochodu. Niezbędne jest więc wprowadzenie takich rozwiązań, które umożliwią ich wyeliminowanie lub istotne zmniejszenie. Projektowana ustawa pozwoli zmniejszyć istniejące obecnie ekonomiczne ograniczenia, w szczególności wśród młodych ludzi decydujących się na posiadanie potomstwa, zwłaszcza drugiego i kolejnego dziecka.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowana ustawa wprowadza pomoc ekonomiczną w postaci świadczenia wychowawczego skierowaną do rodzin wychowujących dzieci do lat 18., która ma na celu ograniczenie ubóstwa oraz zmianę trendu demograficznego w Polsce. Comiesięczne świadczenie wychowawcze w wysokości 500 zł, obejmujące istotną część dzieci do lat 18., powinno spełnić oba te cele. Świadczenie to obejmie swoim zakresem:

- część dzieci będących „pierwszym dzieckiem” – zakres tego uprawnienia zależeć będzie od spełnienia kryterium dochodowego w wysokości 800 zł (1200 zł w przypadku dziecka niepełnosprawnego),
- ogół dzieci będących drugim i kolejnym dzieckiem – bez zastosowania kryterium dochodowego.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Świadczenia wypłacane rodzicom lub opiekunom w związku z wychowywaniem dzieci są przewidziane w ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i stanowią odrębny dział zabezpieczenia społecznego obejmujący szeroko rozumiane świadczenia rodzinne.

Co do zasady można wyróżnić trzy modele wsparcia rodziców w wychowywaniu dzieci: powszechny (adresowany do wszystkich rodziców i opiekunów bez względu na dochody), różnicujący (głównie w oparciu o ocenę sytuacji dochodowej) oraz mieszany (powszechny z dodatkowym wsparciem rodzin o najniższych dochodach).

Regulacje prawne dotyczące świadczeń związanych z wychowaniem i wyrównywaniem kosztów utrzymania dzieci w poszczególnych państwach członkowskich UE wykazuje znaczne zróżnicowanie, zarówno co do zakresu świadczeń, warunków ich nabycia, wymiaru, zasad finansowania, jak i innych elementów konstrukcji. Jednakże w niektórych państwach istnieją rozwiązania o charakterze podobnym do projektowanego świadczenia wychowawczego:

#### Francja

Rodzicom z dwójką lub większą liczbą dzieci, niezależnie od osiąganego dochodu, przysługuje zasiłek na drugie wychowywane dziecko (*Allocations Familiales*) w wysokości:

- na 2 dzieci – 129,35 euro;
- na 3 dzieci – 295,05 euro;
- na 4 dzieci – 460,77 euro;
- na każde następne dziecko – 165,72 euro;
- dodatkowo na każde dziecko + 14 lat – 64,67 euro.

Kwoty zasiłków ulegają podwyższeniu po osiągnięciu przez dzieci w wieku 11, 14 i 16 lat. Rodzinom spełniającym kryterium dochodowe z co najmniej trójką dzieci w wieku od 3 do 21 lat przysługuje dodatkowy zasiłek w wysokości 164,53

euro miesięcznie. Oprócz opisanych zasiłków istnieje wiele dodatkowych świadczeń, jak np. dopłaty do mieszkań, zasiłki dla dzieci uczęszczających do szkół, zasiłki dla sierot, dla rodziców osób niepełnosprawnych. Są one zwykle uzależnione od kryterium dochodowego.

### **Irlandia**

Świadczenia w Irlandii wypłacane są rodzicom lub opiekunom dzieci w wieku do 16. roku życia (do 18 roku życia, jeśli dziecko kontynuuje edukację w trybie dziennym lub jest zarejestrowane w urzędzie do spraw szkoleń i zatrudnienia i bierze udział w szkoleniach lub jest niepełnosprawne). Obywatele UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA) oraz Szwajcarii pracujący w Irlandii muszą spełniać warunek stałego zamieszkania. Świadczenie przysługuje również w przypadku, gdy taki pracownik staje się bezrobotny i pobiera zasiłek dla osób poszukujących pracy. Warunkiem otrzymywania zasiłku przez obywateli państw trzecich (tj. spoza UE i EEA) jest stałe zameldowanie na terytorium Irlandii.

Świadczenie za jedno dziecko przysługuje miesięcznie w wysokości 135 euro, dwójkę – 270 euro, trójkę – 405 euro, czwórkę – 540 euro, piątkę – 675 euro, szóstkę – 810 euro, siódmkę – 945 euro i ósemkę - 1080 euro. Samotni rodzice mogą również ubiegać się także o dodatek w wysokości 95,23 euro tygodniowo.

Natomiast dla rodzin najuboższych przysługuje również dodatek rodzinny (*Family Income Supplement - FIS*). Jest on cotygodniowym, wolnym od podatku świadczeniem dostępnym dla osób zatrudnionych mających dzieci. Daje on dodatkową pomoc dla osób otrzymujących niskie zarobki. Aby móc ubiegać się o ten dodatek należy być pracownikiem. FIS naliczany jest od podstawy 60% pomiędzy limitem przychodów dla rodziny danej wielkości i dochodu podlegającego opodatkowaniu osoby (osób) wychowującej (-ych) dziecko (dzieci).

### **Niemcy**

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 w przypadku, gdy nie podjęło ono pracy, lub do wieku 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. Ponadto w celu zapobieżenia spadkowi poziomu życia, rodzinom o najniższych dochodach przysługuje dodatek na dziecko *Kinderzuschlag* w wysokości 140 euro miesięcznie. Ma on, wraz z zasiłkiem na dziecko, pokrywać przeciętne potrzeby dzieci, pomóc w ich wychowaniu i zapobiegać występowaniu ubóstwa wśród dzieci. Rodzice samotnie wychowujący dzieci otrzymują dodatkowo 100 euro miesięcznie.

### **Szwecja**

W Szwecji wszystkim rodzinom (bez względu na kryterium dochodowe) przysługuje od 2011 r. miesięczny zasiłek na dzieci (do lat 16 lub do lat 20, jeśli dziecko się uczy) w wysokości 1050 szwedzkich koron (około 114 euro) na każde dziecko. Rodzinom z dwójką lub większą liczbą dzieci dodatkowo wypłacane są zasiłki rodzinne, których wysokość rośnie z każdym kolejnym dzieckiem: 100 szwedzkich koron (około 11 euro) na drugie dziecko, 454 szwedzkich koron (około 50 euro) na trzecie dziecko. Zasiłki te są zwolnione z podatku. Rodziny w trudnej sytuacji finansowej otrzymują dodatkowe, odpowiednie do ich potrzeb formy wsparcia (np. dodatek mieszkaniowy).

### **Węgry**

Zasiłek na dziecko (*Családi pótlék*) na Węgrzech przysługuje rodzicom (obywatelom i niektórym rezydentom) do 18. roku życia dziecka na czas obowiązkowej nauki szkolnej, z możliwością przedłużenia do 23. roku, pod warunkiem, że kontynuuje ono naukę lub szkolenie zawodowe. Zasiłki rodzinne na dzieci są powszechne, otrzymują je wszystkie dzieci bez względu na dochody rodziców. Miesięczne świadczenie dla rodziny z jednym dzieckiem wynosi 12 200 forintów (ok. 40 euro), dwójką - 14 800 (ok. 48 euro), trójką i więcej - 16 000 forintów (ok. 52 euro). Samotni rodzice mogą liczyć na dodatkowe 1000-1500 forintów (3-5 euro) miesięcznie, zależnie od liczby dzieci.

## **4. Podmioty, na które oddziałuje projekt**

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Rodziny z dziećmi	2 734 tys. w 2016 r. do 2 781 tys. rodzin w 2023 r	Szacunek na podstawie danych GUS, BBDG2014, prognoza MPiPS	Wzrost liczby urodzeń, Poprawa sytuacji materialnej poprzez wzrost dochodów (świadczenie wychowawcze)
Organy właściwe gmin	2480 gmin	Dane administracyjne	Wypłata nowych świadczeń, obsługa wniosków o świadczenia.

## **5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji**

Projekt ustawy został przesłany na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 90, poz. 759) do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także do konsultacji z następującymi partnerami społecznymi:

- 1) na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) do:

- a) Forum Związków Zawodowych,
- b) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- c) NSZZ „Solidarność”;
- 2) na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.) do:
  - a) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) Konfederacji Lewiatan,
  - c) Związku Rzemiosła Polskiego,
  - d) Związku Pracodawców Business Centre Club.

Ponadto na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) projekt został przesłany do Rady Dialogu Społecznego.

Projektowana ustawa została przekazana także do Rady Legislacyjnej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z ..... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
<b>Dochody ogółem</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>17271</b>	<b>22970</b>	<b>22927</b>	<b>22896</b>	<b>22954</b>	<b>22983</b>	<b>22977</b>	<b>22916</b>	<b>22794</b>	<b>22590</b>	<b>22279</b>	<b>245557</b>	
budżet państwa, w tym:	17271	22970	22927	22896	22954	22983	22977	22916	22794	22590	22279	245557	
<i>na dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej</i>	215	287	287	287	287	287	287	287	287	287	287	3085	
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>Saldo ogółem</b>	<b>-17271</b>	<b>-22970</b>	<b>-22927</b>	<b>-22896</b>	<b>-22954</b>	<b>-22983</b>	<b>-22977</b>	<b>-22916</b>	<b>-22794</b>	<b>-22590</b>	<b>-22279</b>	<b>-245557</b>	
budżet państwa, w tym	-17271	-22970	-22927	-22896	-22954	-22983	-22977	-22916	-22794	-22590	-22279	-245557	
<i>na dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej</i>	-215	-287	-287	-287	-287	-287	-287	-287	-287	-287	-287	-3085	
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
pozostałe jednostki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

<b>Źródła finansowania</b>	Budżet państwa
<b>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</b>	<p>Założenia: Dla roku 2016 do obliczeń przyjęto obowiązywanie ustawy przez okres 9 miesięcy.</p> <p><b>Wydatki:</b></p> <p>Budżet państwa – szczegółowe dane w załączniku nr 1. – wydatki stanowią iloczyn liczby świadczeniobiorców (dzieci) i kwoty świadczenia w ciągu roku. Jednocześnie w obliczeniu kosztów zostało uwzględnione pomniejszenie o dzieci urodzone przez matki do 18 roku życia (3,4 tys. urodzeń) oraz o dzieci które przed 18 rokiem życia weszły w związek małżeński (500 dzieci), a także o dzieci znajdujące się w pieczy zastępczej (63,8 tys. dzieci).</p> <p>Wydatki powiększono o świadczenia wypłacane w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (10 tys. świadczeń miesięcznie) oraz o świadczenia związane ze zwiększoną liczbą zezwoleń na pracę w Polsce dla obcokrajowców (19,2 tys. świadczeń miesięcznie) a także o świadczenia, bez kosztów obsługi, na dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej (48 tys. dzieci).</p> <p>Liczba urodzeń została oszacowana ekspercko oraz na podstawie prognozy GUS (wariant wysoki) z uwzględnieniem wpływu proponowanego rozwiązania na liczbę urodzeń, co wiąże się z sumarycznym wzrostem ich liczby w ciągu 10 lat o 278 tys.</p> <p>Liczba rodzin oszacowana na podstawie NSP 2011 z uwzględnieniem danych administracyjnych i zmniejszeniem liczby rodzin z 3 i więcej dzieci na korzyść liczby rodzin z 1 i 2 dzieci,</p>

	<p>z założeniem kontynuacji trendu w latach kolejnych. Liczba rodzin uprawnionych do świadczeń wynosi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- z 1 dzieckiem - 807 tys.,</li> <li>- z 2 dziećmi - 1 600 tys.,</li> <li>- 3 dzieci - 267 tys.,</li> <li>- 4 i więcej dzieci - 60 tys.</li> </ul> <p>Założono, na podstawie BBDG2014, że liczba rodzin otrzymujących świadczenie na pierwsze dziecko stanowić będzie 31% populacji rodzin z dziećmi do 18 roku życia.</p> <p>Założono koszty obsługi w wysokości 2% kwoty dotacji przekazanych do JST.</p> <p>Budżet ministra właściwego do spraw rodziny wymaga zwiększenia o środki finansowe na dokonanie zmian w centralnej aplikacji statystycznej, w wysokości 900 tys. (prawa autorskie w pierwszym roku) i 100 tys. (utrzymanie w latach kolejnych).</p> <p>Wprowadzenie nowego świadczenia wymagać będzie zmian w systemach informatycznych związanych z Projektem Emp@tia, które sfinansowane będą w ramach środków przeznaczonych na realizację (utrzymanie) projektu.</p> <p>W związku ze zwiększonymi transferami do rodzin przewiduje się wystąpienie pozytywnych efektów tzw. kolejnych rund zmniejszających bezpośredni, negatywny dla sektora finansów publicznych, efekt wprowadzenia ustawy. Przepuszczalny pozytywny efekt może mieścić się w przedziale wielkości ok. 1 do 2 mld zł.</p>
--	--

#### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	16 929	22 516	22 474	22 444	22 529	21 839	240 704
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Korzyści dla rodzin stanowią wydatki budżetu państwa pomniejszone o koszty obsługi.

#### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak  
 nie  
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
Komentarz:		
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>		
Należy spodziewać się, że wzrost transferów pieniężnych do rodzin spowoduje wśród niektórych osób obniżenie podaży pracy. Zmniejszenie wielkości etatu lub odejście z pracy częściej może dotyczyć kobiet niż mężczyzn. Wprowadzenie projektu w życie może spowodować wzrost zatrudnienia o ok 7 tys. etatów związku z realizacją ustawy na szczeblu samorządu terytorialnego.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input checked="" type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Przewiduje się, że rozwiązanie przyczyni się do sumarycznego wzrostu liczby urodzeń w ciągu 10 lat o 278 tys. urodzeń. Wprowadzenie zmian spowoduje konieczność dostosowania Centralnej Aplikacji Statystycznej i aplikacji dziedzinowych. Jednocześnie wymagać będzie zmian w systemach informatycznych związanych z Projektem Emp@tia.	
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>		
Proponuje się wejście ustawy w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia. Taki okres vacatio legis ma na celu umożliwienie gminom i województwom sprawne i rzetelnie wdrożenie ustawy. W tym okresie będą one mieć za zadanie zorganizować (lub utworzyć) jednostki organizacyjne, które od dnia wejścia w życie ustawy zaczną przyjmować wnioski. Na ten cel otrzymają stosowane środki finansowe, które zobowiązany będzie przekazać, za pośrednictwem wojewodów, minister właściwy do spraw finansów publicznych (wysokość środków finansowych będzie uzgodniona z ministrem właściwym do spraw rodziny).		
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Ewaluacja nastąpi po 3 latach na podstawie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych i danych GUS. Miernik: liczba osób korzystających i liczba urodzeń.		
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>		
Załącznik nr 1 - Szacowana liczba rodzin, dzieci i urodzeń w latach 2016-2026 Załącznik nr 2 – Prognoza urodzeń na lata 2016-2026		