

Ryszard Szarfenberg

ORCID: 0000-0002-4238-8336

Uniwersytet Warszawski

Dwa lata Programu 500 Plus a ubóstwo rodzin i dzieci

Wprowadzenie

W artykule odpowiedziano na trzy pytania: Jakie są cele polskiego rządu w obszarze ubóstwa? Jak kształtowała się dynamika ubóstwa skrajnego i relatywnego dzieci i rodzin w latach 2014–2017? Jakie znaczenie dla trendów w zakresie ubóstwa dzieci i rodzin miał Program 500 Plus (ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci)?

Na pierwsze pytanie odpowiedziano, porównując wskaźniki celów w zakresie walki z ubóstwem w Agendzie 2030 ONZ, Strategii Europa 2020 UE ze wskaźnikami przyjętymi przez rząd w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Treść polskich celów w ujęciu wskaźnikowym odbiega od zaleceń ONZ, są to również cele mało ambitne. Odpowiedź na drugie pytanie wymagała analizy danych o ubóstwie skrajnym i relatywnym dzieci i kilku typów rodzin. Przedstawiono wskaźniki dynamiki stóp ubóstwa w kilku ujęciach (rok do roku, w stosunku do roku 2014, w stosunku do par bez dzieci). Z danych wynika, że w latach 2016 i 2017 nastąpiły spadki stóp ubóstwa dzieci i rodzin, największe w przypadku rodzin z 3 i więcej dzie-

ci oraz pojedynczych rodziców. Na trzecie pytanie odpowiedziano poprzez porównanie dochodów z płac netto (minimalne, medianowe) z granicami ubóstwa skrajnego i relatywnego przed i po doliczeniu kwot należnego świadczenia wychowawczego dla czterech typów rodzin. O ile przed doliczeniem 500 Plus dochody części rodzin były poniżej granic ubóstwa, o tyle po uwzględnieniu świadczenia wszystkie przekraczały granice ubóstwa. Zasiłki rodzinne były prawie trzy razy mniej kosztowne i podobnie skuteczne w przypadku uwalniania od ubóstwa skrajnego, ale w ubóstwie relatywnym nadal pozostawały dwa typy rodziny. W artykule stosuję zamiennie nazwy: Program 500 Plus, 500 Plus, 500+, świadczenie wychowawcze.

1. Polskie cele w walce z ubóstwem

Polska zobowiązała się do realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ przyjętych w 2015 roku. Treść pierwszego z nich brzmi następująco: „Wyliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie”. Wśród kilku zadań przypisanych do tego celu zwróćmy uwagę na drugie: „Do 2030 roku zmniejszyć przynajmniej o połowę odsetek mężczyzn, kobiet i dzieci cierpiących z powodu ubóstwa, we wszystkich jego wymiarach oraz zgodnie z krajowymi politykami”. Cele zostały przyjęte w 2015 roku, więc można domniemać, że to jest właśnie rok bazowy dla ustalenia, czy do 2030 roku ubóstwo zostanie zmniejszone o połowę.

W Polsce GUS i Eurostat stosują dwie koncepcje ubóstwa: ubóstwo skrajne (granica jest minimum egzystencji¹, tylko GUS) i ubóstwo relatywne (GUS, Eurostat). To drugie liczone jest dla wydatków (polska metodologia) i dla dochodów (metodologia Eurostatu). Zasięg ubóstwa to odsetek osób ubogich w liczbie wszystkich osób w gospodarstwach domowych (inaczej stopa ubóstwa). Niestety, GUS przy ogłaszaniu wyników badań nie podaje danych odrębnie dla kobiet i dla mężczyzn, takie dane można łatwo pozyskać tylko w przypadku metodologii UE.

W tabeli 1 przedstawiono wartości wskaźników zasięgu ubóstwa w roku bazowym (2015), cele minimalne według przytoczonego wyżej zadania

¹ Należy pamiętać, że minimum egzystencji to okrojone minimum socjalne (mniejszy poziom zaspokojenia potrzeb biologicznych i wykluczenie potrzeb społecznych), które jest właściwym minimalnym standardem życia w Polsce. GUS za jego pomocą wyznacza zasięg sfery niedostatku.

z Agendy 2030 (połowa wartości w roku bazowym) oraz cele wyznaczone przez rząd PiS w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

Tabela 1. Cele Polski w zakresie ograniczenia ubóstwa do 2030 r.

Rodzaj ubóstwa	Rok bazowy (2015) (w %)	Cel minimalny według Agendy 2030 (w %)	Cel w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju 2030 (w %)
Ubóstwo skrajne			
Ogółem	6,5	3,3	4,5
Dzieci	9	4,5	
Ubóstwo relatywne GUS			
Ogółem	15,5	7,8	
Dzieci	20,6	10,3	
Ubóstwo relatywne Eurostat			
Ogółem	17,3	8,7	12,0
Mężczyźni	17,1	8,6	
Kobiety	17,4	8,7	
Dzieci	21,1	10,6	

Źródło: opracowanie własne (dane Eurostat podawane są z datą 2016, ale faktycznie gospodarstwa domowe są pytane o dochód za rok poprzedni, czyli 2015).

Rozbieżności między poziomami minimalnymi wyznaczonymi w Agendzie 2030 i celami SOR są widoczne. Po pierwsze, cele SOR nie zostały podzielone według płci i wieku. Określono je tylko dla ogółu ludności. Trudno wyjaśnić taką decyzję, a w szczególności pominięcie dzieci w kontekście Programu 500 Plus. Po drugie, wartości wskaźników dla celów SOR są wyższe niż minima do osiągnięcia w ramach Agendy 2030. Rząd podpisał ten dokument, a więc powinien uwzględnić w ramach wskaźników zadanie zmniejszenia ubóstwa co najmniej o połowę w stosunku do roku 2015. Po trzecie, wartość wskaźnika SOR dla ubóstwa relatywnego bardziej różni się od celu minimalnego niż w przypadku ubóstwa skrajnego.

Należy zauważyć, że stałe zmniejszanie ubóstwa relatywnego jest o tyle trudne, że jego granica (poniżej której gospodarstwa domowe uznawane są za ubogie) zmienia się wraz ze zmianą średniej (lub mediany) dochodów lub wydatków społeczeństwa. Wynika to stąd, że jest ona ustalana jako parametr tych wielkości – 50% średniej (GUS) lub 60% mediany (Eurostat). Jeżeli więc dochód średni lub medianowy zmniejsza się w sytuacji kryzysu gospodarczego, to razem z nim także granica ubóstwa. Prowadzi to do pa-

radoksów polegających na tym, że ubóstwo zmniejsza się podczas kryzysu gospodarczego albo nie zmniejsza się mimo szybkiego wzrostu średniego dochodu.

Polska realizuje też Strategię Europa 2020, przyjętą przez UE w 2010 roku. Rok później polski rząd przyjął oficjalne zadanie, które ma przyczynić się do realizacji celu UE w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Liczba osób w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym ma do 2020 roku zmniejszyć się o 1,5 miliona. Są to osoby żyjące w gospodarstwach domowych ubogich relatywnie, podlegających pogłębionej deprywacji materialnej i/lub dotkniętych bardzo niską intensywnością pracy². Liczba ta w roku bazowym 2008 dla Strategii Europa 2020 wynosiła 11,5 miliona. Założono więc, że do roku 2020 liczba Polaków w takiej sytuacji zmniejszy się do 10 milionów, czyli obniży się o 13%.

Czy Polska jest na właściwej drodze, jeżeli chodzi o wskazane wyżej cele? Co do zadań SOR na lipiec 2018 roku znamy jedynie wielkości stopy ubóstwa skrajnego i relatywnego według metodologii GUS za 2017 rok. Stopa ubóstwa skrajnego ogółem wynosiła w tym roku 4,3%, co oznacza, że po roku, od którego wyznaczono cel SOR (4,5%), został on już przekroczony³. Gdyby drugi cel SOR był wyznaczony według danych GUS o ubóstwie relatywnym, a nie Eurostatu, to musielibyśmy przyznać, że również i w tym wypadku po roku nastąpił znaczny postęp – 13,4%, choć jeszcze nie przekroczone założonej wartości (12%).

Według danych Strategii Europa 2020 w 2016 roku było o 3,3 miliona mniej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Stanowi to 120% pierwotnego celu, a sama liczba osób w trudnej sytuacji zmniejszyła się już o 28%. Można spotkać prognozy, że liczba osób w ubóstwie lub wykluczeniu zmniejszy się nawet o 4 miliony⁴, co będzie oznaczało przekroczenie celu o 167% i zmniejszenie głównego wskaźnika o 34%. Optymizm tych liczb nie powinien jednak przesłaniać tego, że 7,5 miliona osób

² Szczegóły dotyczące tego wskaźnika i jego zmian por. R. Szarfenberg, *Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopoziomowym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, nr 2.

³ Ubóstwo skrajne wzrosło do poziomu 5,4% w 2018 roku.

⁴ KPR 2018, Krajowy Program Reform, *Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, Rada Ministrów, 23 kwietnia, s. 30. Faktycznie doszło do tego, gdy weźmie się pod uwagę dane za 2017 rok, zob. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en (dostęp: 15.07.2019).

nadal będzie w trudnej sytuacji. Nie jest jasne, według jakiej metodologii będzie wyznaczony cel w tym zakresie w UE na kolejne 10 lat⁵.

2. Ubóstwo dzieci w latach 2015–2017

Z informacji przedstawionych powyżej wynika, że nie wiadomo, jak konkretyzuje swoje cele rząd polski w zakresie ubóstwa dzieci czy rodzin. Z uzasadnień do Programu 500 Plus (ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z 2016 r.) wiemy, że jego celem jest między innymi ograniczenie ubóstwa dzieci⁶. Nie ustalono jednak, o ile ma być ono mniejsze i w jakim czasie ma się to dokonać. Możemy jednak założyć, że przynajmniej ubóstwo skrajne dzieci powinno zmniejszyć się poniżej 1%⁷.

Na wykresach 1 i 2 przedstawiono zmiany procentowe stóp ubóstwa skrajnego i relatywnego dzieci w wieku 0–17 lat. Zostały one obliczone rok do roku i z przyjęciem roku 2014 jako 100.

Z wykresu 1 można wywnioskować, że zmniejszenie ubóstwa dzieci miało miejsce już między rokiem 2014 i 2015, ale spadki w roku 2016 były kilka razy wyższe. Drugi wniosek jest taki, że w kolejnym roku dynamika spadkowa znacznie się zmniejszyła.⁸

⁵ Możliwe, że będzie to deprywacja materialna i społeczna (*Material and Social Deprivation*) i tu Polska notuje bardzo dobre wyniki; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20171212-1> (dostęp: 23.07.2018).

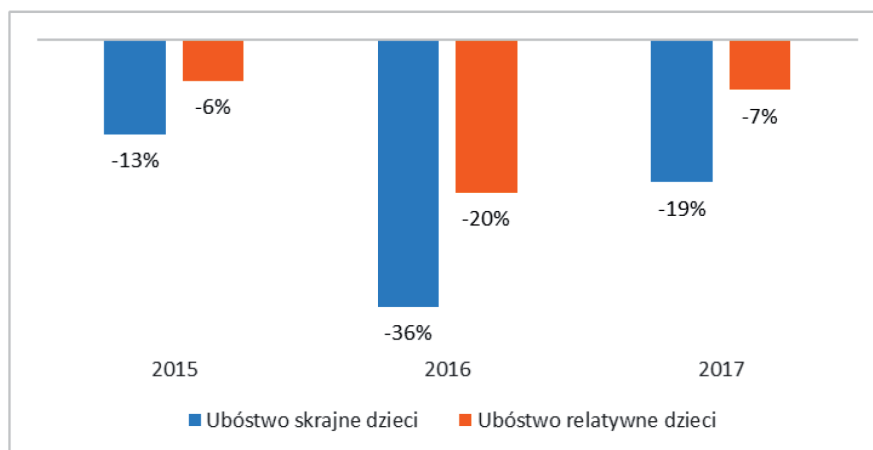
⁶ E. Rafalska, *Wystąpienie Elżbiety Rafalskiej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w dniu 9 lutego 2016 r.*; https://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/9624/1/1/Wystapienie_MRPiPS.pdf (dostęp: 20.07.2018).

⁷ Główni politycy PiS deklarowali, że ubóstwo to powinno być bliskie 0 (Kongres PiS w Przysusze, lipiec 2017). Wypowiedzi te padały w kontekście prognoz wynikających z symulacji, że ubóstwo skrajne dzieci obniży się po wprowadzeniu Programu 500 Plus o 94%. R. Szarfenberg, *Ubóstwo i pogłębiona deprywacja materialna rodzin w kontekście Programu 500 Plus*, „Polityka Społeczna”, 2018, nr 1. Faktycznie zmniejszyło się ono w mniejszym stopniu.

Rokiem bazowym był dla nich 2014, gdy stopa ubóstwa skrajnego dzieci wynosiła 10,3%. Zmniejszenie jej o 94% oznaczałoby spadek wskaźnika do 0,6%.

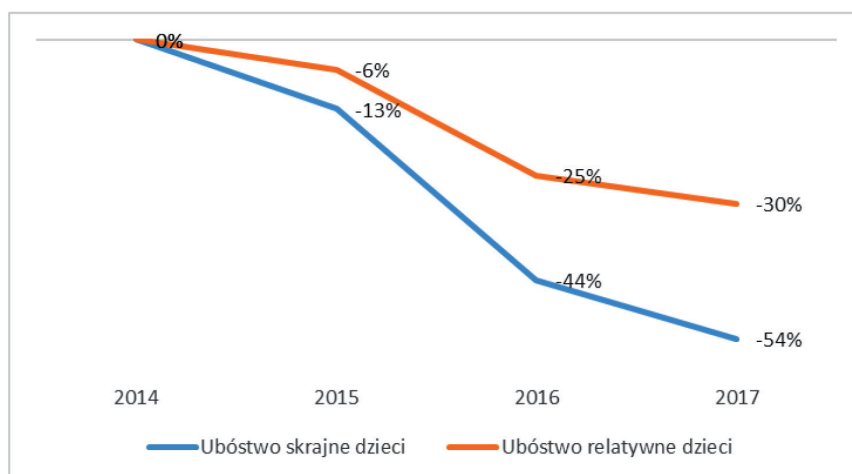
⁸ W 2018 roku ubóstwo skrajne dzieci wzrosło z 4,7% do 6,0%.

Wykres 1. Zmiany stóp ubóstwa dzieci rok do roku 2015–2017



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Zmiany stóp ubóstwa dzieci w latach 2015–2017 w stosunku do roku 2014

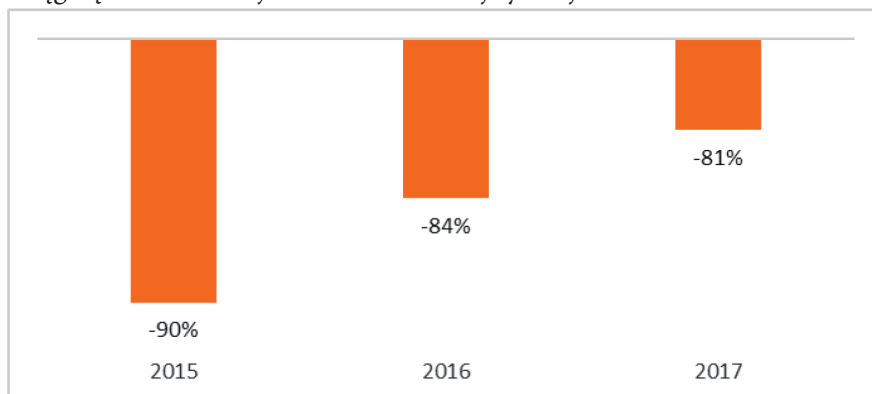


Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2 pokazuje duże spadki w stosunku do roku 2014. Ubóstwo skrajne dzieci w 2017 roku zmniejszyło się o 54%, czyli o ponad połowę. Ubóstwo relatywne zmniejszyło się o 30%, a więc również o kilkadziesiąt procent.

Tak duże spadki przybliżyły Polskę do celu mniej niż 1% dzieci w skrajnym ubóstwie, ale do jego osiągnięcia nadal pozostaje do pokonania duża odległość. Sytuację przedstawiono na wykresie 3, przy założeniu, że celem jest osiągnięcie 0,9%.

Wykres 3. Zmiana procentowa stopy ubóstwa skrajnego konieczna do osiągnięcia celu mniej niż 1% dzieci w tej sytuacji



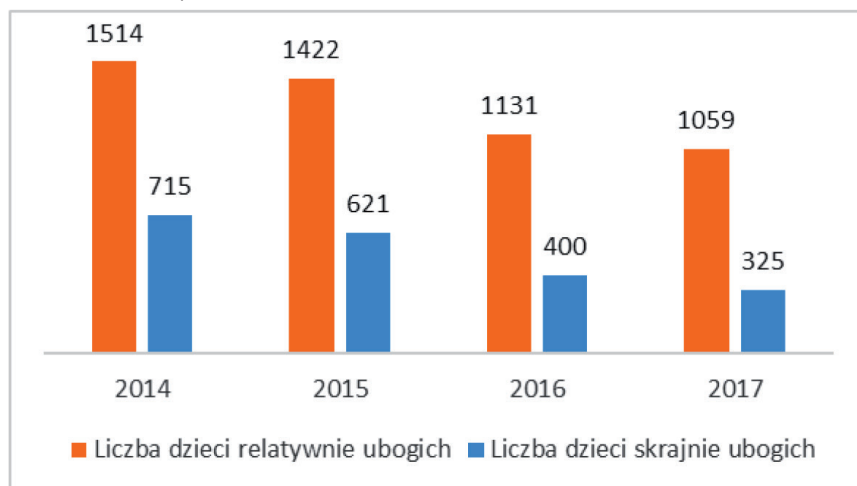
Źródło: opracowanie własne.

Stopa ubóstwa skrajnego dzieci z 2015 roku musiałaby się zmniejszyć o 90%, aby była niższa niż 1%. Gdy do porównania weźmiemy rok 2017, to odległość liczona zmianą procentową zmniejsza się do 81%. Zmniejszenie odległości między rokiem 2015 i 2016 było wyższe niż między latami 2016 i 2017⁹.

Na podstawie informacji GUS o stopach ubóstwa i o liczbie ludności w wieku 0–17 lat można szacować liczbę dzieci w ubóstwie skrajnym i w ubóstwie relatywnym. Wyniki przedstawiono na wykresie 4.

⁹ Ze względu na to, że ubóstwo skrajne dzieci zwiększyło się w 2018 roku odległość ta wzrosła do 86%.

Wykres 4. Liczba dzieci w ubóstwie skrajnym i relatywnym w latach 2014–2017 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne.

Wniosek jest taki, że liczba dzieci w relatywnym ubóstwie zmniejszyła się w stosunku do roku 2014 o 455 tys., a liczba dzieci w skrajnym ubóstwie jest mniejsza o 390 tys. Mimo tych postępów, nadal w ubóstwie relatywnym żyło w Polsce w 2017 roku ponad milion dzieci, a w ubóstwie skrajnym 325 tys.¹⁰ Szczególnie ta ostatnia liczba jest wciąż za duża. Gdyby cel mniej niż 1% dzieci w skrajnym ubóstwie został osiągnięty w 2017 roku, to ich liczba nie powinna być wówczas większa niż 62 tys.

3. Ubóstwo rodzin z dziećmi w latach 2015–2017

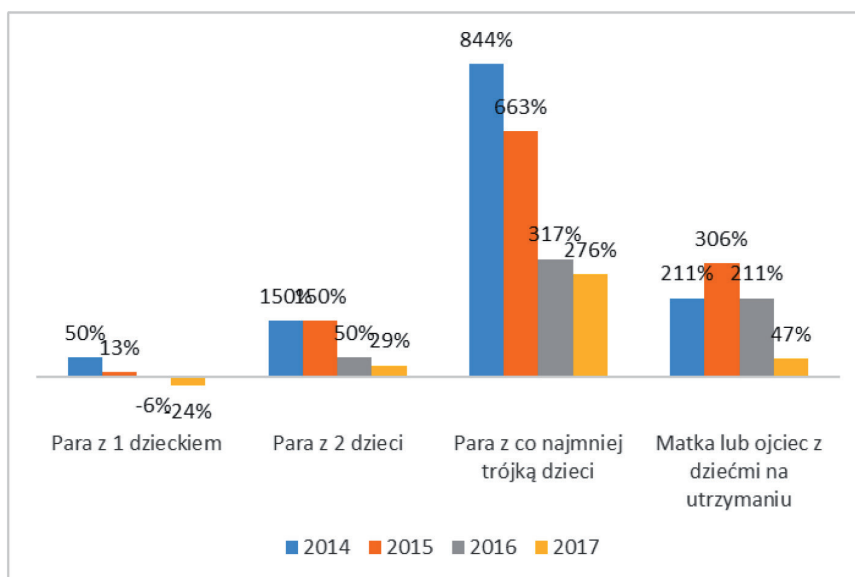
O ubóstwie dzieci wnioskuje się na podstawie tego, czy żyją w ubogich gospodarstwach domowych. Te zaś są przede wszystkim rodzinami kilku typów, w zależności od liczby dzieci (małodzietne, wielodzietne) oraz liczby rodziców (pary, pojedynczy rodzice). Rodziny wielodzietne i rodziny z jednym rodzicem są bardziej zagrożone ubóstwem. Pierwsze ze względu na

¹⁰ W 2018 roku liczba ta wzrosła do 416 tysięcy.

większą liczbę osób na utrzymaniu, a drugie ze względu na tylko jednego żywiciela rodziny, którym najczęściej jest kobieta.

Wskazane różnice w zagrożeniu ubóstwem skrajnym różnych typów rodzin znajdują potwierdzenie, gdy porównamy je do stóp ubóstwa par bez dzieci (wykres 5). Trzeba pamiętać, że zasięg ubóstwa jest liczony dla osób w rodzinach, na przykład stopa ubóstwa par z 1 dzieckiem to liczba osób w tych rodzinach, które miały wydatki niższe niż granica ubóstwa do liczby osób we wszystkich rodzinach tego typu wyrażona w procentach.

Wykres 5. Zmiana procentowa stóp ubóstwa skrajnego rodzin z dziećmi w stosunku do par bez dzieci w latach 2014–2017

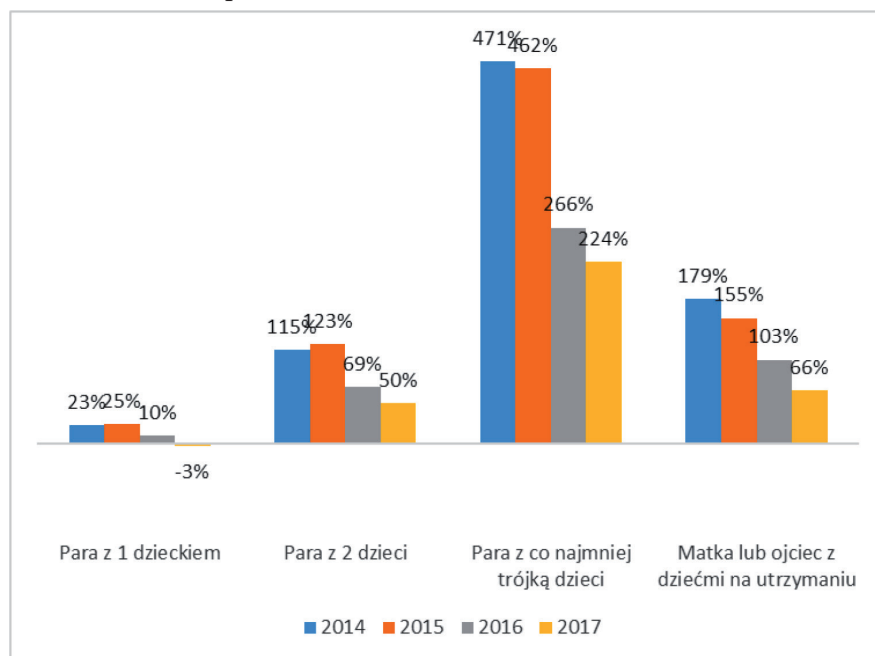


Źródło: opracowanie własne.

Z danych wynika, że ubóstwo skrajne rodzin z dziećmi w stosunku do par bez dzieci rosło wraz z liczbą dzieci i w przypadku pojedynczych rodziców. W badanym okresie widać jednak bardzo wyraźnie, że w latach 2016 i 2017 sytuacja par z 1 dzieckiem stała się nawet lepsza niż par bez dzieci, a w przypadku pozostałych typów rodzin różnice znacznie się zmniejszyły. Nadal jednak stopa ubóstwa skrajnego rodzin z trójką i więcej dzieci była wyższa o 276% od tego wskaźnika dla par bez dzieci.

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku ubóstwa relatywnego rodzin (wykres 6). Widzimy, że w stosunku do par bez dzieci sytuacja par z jednym dzieckiem z czasem stała się podobna. Dla pozostałych rodzin większe zagrożenie ubóstwem relatywnym zmniejsza się mocno wraz z rokiem 2016 i 2017, nadal jednak pozostaje wyższe w stosunku do par bez dzieci na utrzymaniu.

Wykres 6. Zmiana procentowa stóp ubóstwa relatywnego rodzin z dziećmi w stosunku do par bez dzieci w latach 2014–2017

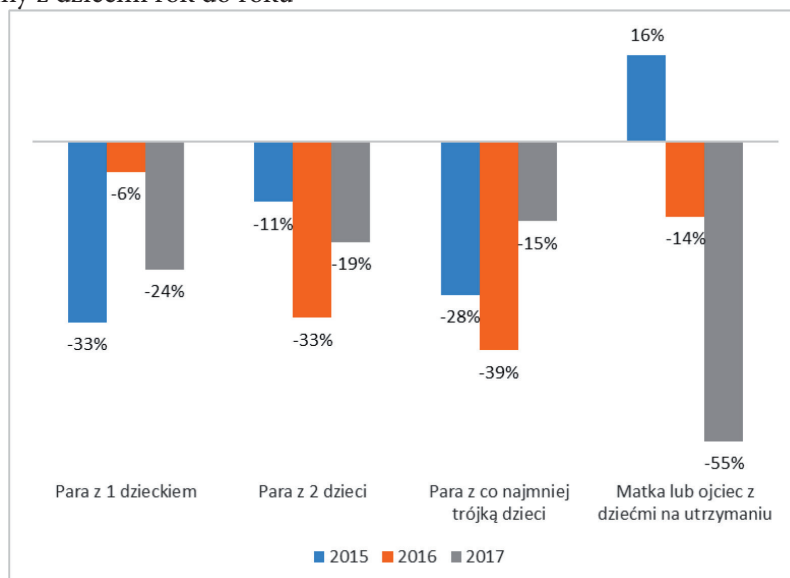


Źródło: opracowanie własne.

Porównajmy teraz zmiany procentowe stóp ubóstwa skrajnego i relatywnego dla kilku typów rodzin z dziećmi w kolejnych latach rok do roku (wykres 7 i 8) i w stosunku do roku 2014 (wykres 9 i 10).

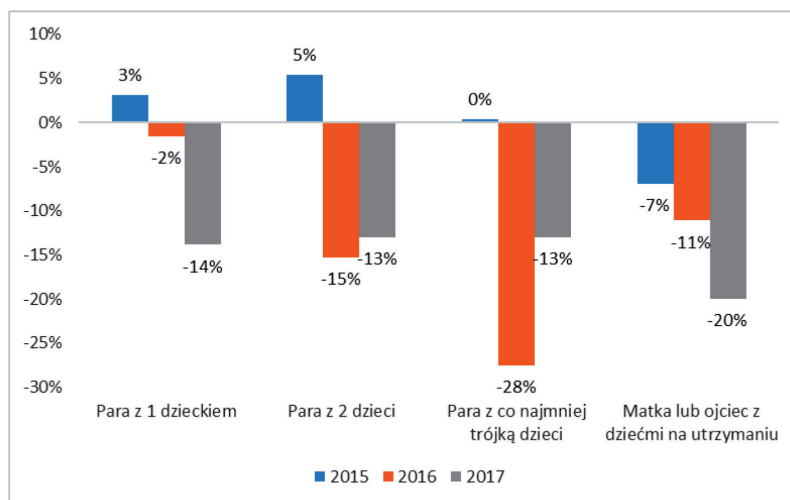
Ubóstwo skrajne wszystkich rodzin zmniejszało się z roku na rok, z wyjątkiem pojedynczych rodziców z dziećmi między latami 2014 i 2015. W 2016 w porównaniu z 2015 w największym stopniu zmniejszyło się ubóstwo rodzin wielodzietnych. Gdy porównamy 2017 do 2016, to największy spadek dotyczył pojedynczych rodziców – aż o 55%.

Wykres 7. Zmiany procentowe stóp ubóstwa skrajnego według typu rodziny z dziećmi rok do roku



Źródło: opracowanie własne.

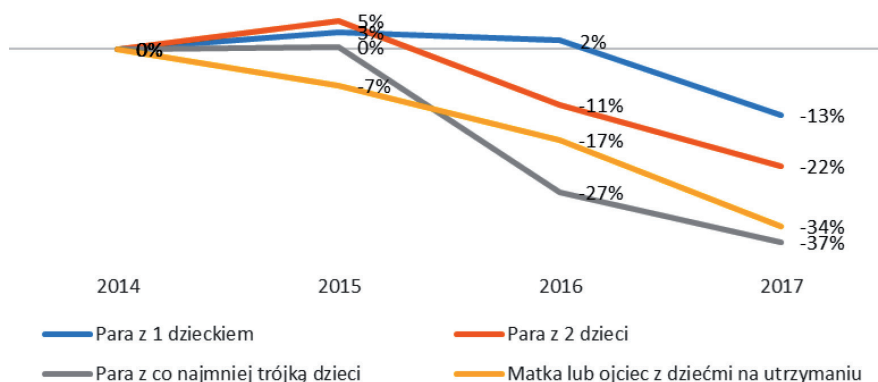
Wykres 8. Zmiany procentowe stóp ubóstwa relatywnego według typu rodziny z dziećmi rok do roku



Źródło: opracowanie własne.

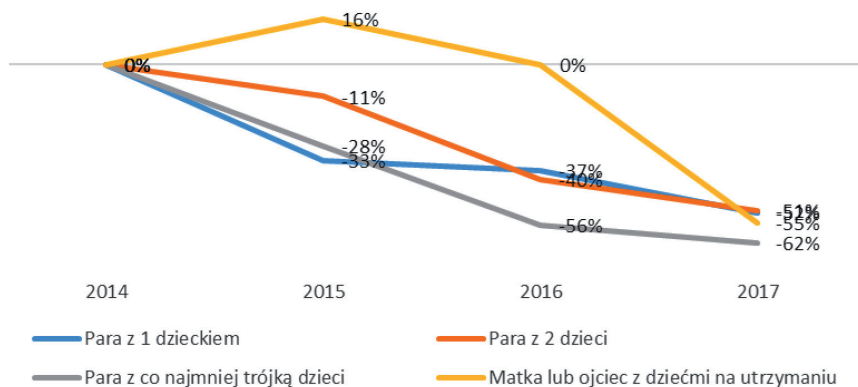
Zasięg ubóstwa relatywnego w rodzinach z dziećmi w dwóch ich typach nieco wzrastał w 2015 roku w porównaniu z rokiem 2014. Były to pary z 1 i 2 dzieci. Od 2016 roku widać spadki we wszystkich typach rodzin. W 2016 roku największy w rodzinach z 3 i więcej dzieci, a w 2017 – w rodzinach pojedynczych rodziców.

Wykres 9. Zmiana procentowa ubóstwa skrajnego według typów rodzin z dziećmi w stosunku do roku 2014



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 10. Zmiana procentowa ubóstwa relatywnego według typów rodzin z dziećmi w stosunku do roku 2014



Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do roku 2014 tylko pojedynczy rodzice z dziećmi w 2015 i w 2016 roku nie byli w lepszej sytuacji pod względem ubóstwa skrajnego. Dopiero w 2017 roku ich sytuacja znacznie się poprawiła pod tym względem i w sposób podobny jak w przypadku innych rodzin z dziećmi.

Zasięg ubóstwa relatywnego rodzin z dziećmi w roku 2017 w stosunku do 2014 zmniejszył się, ale spadki były mniejsze niż w przypadku ubóstwa skrajnego i mniej podobne. Tym razem to rodziny z 1 dzieckiem nie odczuły poprawy pod tym względem aż do roku 2017, przy czym w ich przypadku był to spadek najmniejszy w porównaniu z pozostałymi typami rodzin. Również w tym przypadku największy spadek w stosunku do 2014 nastąpił w 2017 roku w rodzinach z co najmniej trójką dzieci.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, można stwierdzić, że w latach 2016 i 2017 nastąpiło znaczne zmniejszenie ubóstwa skrajnego¹¹ i relatywnego we wszystkich typach rodzin z dziećmi. Największe spadki zanotowano w rodzinach z trójką i więcej dzieci (w 2016) i w rodzinach pojedynczych rodziców z dziećmi (w 2017). W porównaniu z rokiem 2014 w dwóch typach rodzin na spadek ubóstwa trzeba było czekać do 2017 roku. Były to pary z 1 dzieckiem w przypadku ubóstwa relatywnego i pojedynczy rodzice z dziećmi w przypadku ubóstwa skrajnego.

4. Znaczenie Programu 500 Plus dla ograniczania ubóstwa

Gdy dyskusja dotyczy ubóstwa, przedmiotem nie jest interpretacja tego zjawiska jako czegoś szkodliwego dla jednostek, rodzin, dzieci czy większych grup społecznych. Idea społeczeństwa wolnego od ubóstwa ma głębokie uzasadnienie i przedstawia się ją również w kontekście praw człowieka¹². Spory dotyczą przede wszystkim tego, jak pomagać ubogim, którzy są zdolni do pracy i mają na utrzymaniu rodzinę (w tym również osoby dorosłe z potrzebami opiekuńczymi). Współczesne społeczeństwo organizo-

¹¹ Trend ten zatrzymał się w 2018 roku, gdy stopy ubóstwa skrajnego były dla wszystkich typów rodzin nieco wyższe niż w 2017 roku; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html> (dostęp 15.07.2019).

¹² R. Szarfenberg, Wolność od ubóstwa jako prawo człowieka, w: *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2018.

wane jest w ten sposób, że osoby zdolne do pracy powinny pracować i same utrzymywać siebie i rodzinę.

Z dotychczasowej literatury, głównie z symulacji na podstawie danych z lat 2014 i 2015, wiemy o możliwym wpływie Programu 500 Plus na ubóstwo¹³. Powyżej przedstawiono dynamikę zjawiska ubóstwa z uwzględnieniem danych z roku 2017. Z symulacji i danych GUS wiadomo, że ubóstwo rodzin z dziećmi powinno się znacząco zmniejszyć i tak się stało, jednak procentowo były to zmiany mniejsze niż to wynikało z symulacji.

Aby stwierdzić, w jaki sposób świadczenie wychowawcze wpływa na ubóstwo rodzin z osobami pracującymi, rozważmy kilka modeli rodziny (z dwójką lub z jednym rodzicem z 2 lub 3 dziećmi) i kilka możliwości zarobkowania (z jedną płacą medianową, z jedną płacą minimalną, z jedną płacą medianową i jedną minimalną oraz z dwiema płacami minimalnymi)¹⁴. Kwoty płac w tych rodzinach zostaną odniesione do granic ubóstwa skrajnego i relatywnego w 2016 roku¹⁵, bez uwzględnienia 500 plus i po jego uwzględnieniu. Dla porównania przedstawiono też w podobny sposób wpływ zasiłków rodzinnych.

¹³ M. Brzeziński, M. Najsztub, 2017, *Wpływ programu „Rodzina 500+” na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność*; https://www.researchgate.net/publication/320386256_Wplyw_programu_Rodzina_500_na_dochody_gospodarstw_domowych_ubostwo_i_nierownosc (dostęp: 20.07.2018). Porównanie z danymi GUS z 2016 r. Zob. R. Szarfenberg, *Ubóstwo i pogłębiona deprywacja...*

¹⁴ Płaca medianowa 3511 zł brutto i 2513 zł netto. Płaca minimalna 1850 zł brutto i 1356 zł netto (rok 2016).

¹⁵ Granica ubóstwa skrajnego 550 zł i relatywnego 770 zł dla jednej osoby (GUS 2017), dla rodzin przeliczono według skali 1, 0,7, 0,5 (dla dzieci poniżej 14 roku życia). O wpływie różnych skal ekwiwalentności na granice ubóstwa i tym samym stopy ubóstwa, zob. M. Brzeziński, M. Najsztub, 2017, *Wpływ programu „Rodzina 500+” na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność*; https://www.researchgate.net/publication/320386256_Wplyw_programu_Rodzina_500_na_dochody_gospodarstw_domowych_ubostwo_i_nierownosc (dostęp: 20.07.2018).

Tabela 2. Płaca medianowa i minimalna w czterech typach rodzin w stosunku do granicy ubóstwa skrajnego GUS w 2016 r.

Typ rodziny	Płaca netto do granicy ubóstwa skrajnego			Dwie płace minimalne netto do granicy ubóstwa skrajnego
	medianowa	minimalna	medianowa i minimalna	
2+2	169%	91%	261%	183%
2+3	143%	77%	220%	154%
1+2	228%	123%	228%	123%
1+3	183%	99%	183%	99%

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z oczekiwaniami rodziny tylko z jedną płacą minimalną są w najgorszej sytuacji. Na 16 przypadków 3 znajdują się poniżej granicy ubóstwa skrajnego. W kolejnej tabeli przedstawiono sytuację tych samych rodzin po dodaniu należnej im kwoty świadczenia wychowawczego.

Tabela 3. Płaca medianowa i minimalna z doliczeniem kwoty należnego świadczenia wychowawczego w czterech typach rodzin w stosunku do granicy ubóstwa skrajnego GUS w 2016 r.

Typ rodziny	Płaca netto z 500+ do granicy ubóstwa skrajnego			Dwie płace minimalne netto z 500+ do granicy ubóstwa skrajnego
	medianowa	minimalna	medianowa i minimalna	
2+2	237%	159%	294%	250%
2+3	228%	162%	305%	239%
1+2	274%	214%	274%	214%
1+3	292%	208%	292%	208%

Źródło: opracowanie własne.

Po doliczeniu dochodu ze świadczenia wychowawczego wszystkie rodziny znacznie przekraczają próg ubóstwa skrajnego (od 159 do 305%). Jeżeli porównamy wpływ zasiłków rodzinnych (95 zł na dziecko w wieku 0–5 lat i 124 zł dla dzieci 6–18 lat, dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka – 193 zł, nie więcej niż na dwoje, oraz dodatek dla rodzin wielodzietnych – 95 zł w 2016 r.), również nie pozostawiłyby one w ubóstwie skrajnym żadnej z tych rodzin.

W kolejnych tabelach przedstawiono obliczenia dla granicy ubóstwa relatywnego GUS z 2016 r.

Tabela 4. Płaca medianowa i minimalna w czterech typach rodzin w stosunku do granicy ubóstwa relatywnego GUS w 2016 r.

Typ rodziny	Płaca netto do granicy ubóstwa			Dwie płace minimalne netto do granicy ubóstwa
	medianowa	minimalna	medianowa i minimalna	
2+2	121%	65%	186%	130%
2+3	102%	55%	157%	110%
1+2	163%	88%	163%	88%
1+3	131%	70%	131%	70%

Źródło: opracowanie własne.

Granica ubóstwa relatywnego była o ponad 200 zł wyższa od granicy ubóstwa skrajnego. Zastosowanie wyższej granicy powoduje, że już 6 typów rodzin na 16 ma dochody niższe, a więc zostanie uznanych za ubogie relatywnie.

Tabela 4. Płaca medianowa i minimalna z doliczeniem kwoty należnego świadczenia wychowawczego w czterech typach rodzin w stosunku do granicy ubóstwa relatywnego GUS w 2016 r.

Typ rodziny	Płaca netto z 500+ do granicy ubóstwa			Dwie płace minimalne netto z 500+ do granicy ubóstwa
	medianowa	minimalna	medianowa i minimalna	
2+2	169%	113%	210%	179%
2+3	163%	116%	218%	171%
1+2	196%	153%	196%	153%
1+3	208%	148%	208%	148%

Źródło: opracowanie własne.

Po doliczeniu dochodu ze świadczenia wychowawczego wszystkie rodziny przekraczają próg ubóstwa relatywnego. Tym razem porównanie z płacami, do których doliczono tylko zasiłki rodzinne, wypada gorzej. Nadal w ubóstwie relatywnym pozostają dwa typy rodziny (2+2 i 2+3 z jedną płacą minimalną).

Można jeszcze zadać pytanie, które z rozważanych rodzin najbardziej skorzystały na uzyskaniu dodatkowego dochodu ze świadczenia wychowawczego (bez uwzględnienia zasiłków rodzinnych). O 111 proc. wzrósł dochód łączny rodzin typu 2+3 i 1+3 z jedną płacą minimalną. W następnej kolejności były wzrosty o 74% rodzin typu 2+2 i 1+2 z jedną płacą minimalną.

W dyskusji wokół Programu 500 Plus wskazywano na trudną sytuację samotnych matek z jednym dzieckiem. Nie dotyczył on jednak ubóstwa (tabela 5 dla 2016 r.), ale raczej nierówności wsparcia. Porównywano rodziny typu 1+1, która niewiele przekracza próg do świadczenia wychowawczego (wystarczyła do tego płaca netto 1601 zł), z zamożną rodziną typu 2+5 pod względem łącznej kwoty świadczenia wychowawczego.

Tabela 5. Płaca minimalna w rodzinie typu 1+1 do granic ubóstwa

	Dochód łączny netto do granicy ubóstwa skrajnego	Dochód łączny netto do granicy ubóstwa relatywnego
Płaca minimalna bez 500+	164%	117%
Płaca minimalna z 500+	225%	161%

Źródło: opracowanie własne.

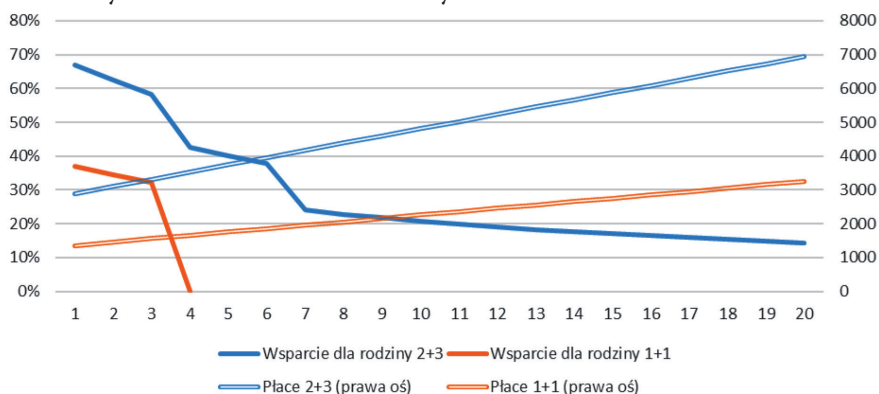
Jeżeli rodzic w rodzinie 1+1 zarabia płacę minimalną, to nie przekracza kryterium dochodowego i otrzyma 500 zł na jedyne dziecko (po zmianach w 2017 r., o ile ma wyrok sądu o alimentach). Dynamika podwyżek płacy minimalnej zbliża jej poziom netto do 1600 zł. Jeżeli w 2019 r. będzie ona wynosiła brutto 2200 zł, to do przekroczenia kryterium wystarczy zarabiać więcej o 3 zł. Kolejna podwyżka bez zmiany kryterium na pierwsze dziecko wykluczy takie rodziny ze wsparcia, ale nawet bez niego ich dochody z pracy będą nadal powyżej granic ubóstwa.¹⁶

Krytyka dotycząca nierówności wsparcia między rodzinami typu 1+1 i 2+3 powinna uwzględniać porównywalne dochody płacowe rodzin. Załóżmy, że porównujemy rodziny 1+1 i 2+3 o takich samych dochodach ekwiwalentnych¹⁷, które zaczynają się od płacy minimalnej netto dla rodziny 1+1 (1356 zł) z kolejnymi rodzinami tego typu z płacą większą o 100 zł.

¹⁶ Faktycznie płaca minimalna brutto została ustalona w 2019 roku na 2250 zł, ale usunięto również kryterium dochodowe.

¹⁷ Wybrano taką samą skalę ekwiwalentności, jaką stosuje GUS do obliczania zasięgu ubóstwa (skala oryginalna OECD 1, 0,7 i 0,5 dla dzieci w wieku poniżej 14 lat). Istnieją alternatywne skale dające mniejszą wagę dzieciom, co wpływa na oszacowaną skalę ubóstwa

Wykres 11. Porównanie udziału wsparcia dochodowego ze świadczenia wychowawczego i zasiłków rodzinnych w płacy dla rodzin 2+3 i 1+1 o takich samych dochodach ekwiwalentnych



Źródło: opracowanie własne.

Uskokki na wykresie 11 wynikają z przekroczenia przez zarobki progów dochodowych na pierwsze lub jedyne dziecko w 500 Plus oraz progów w zasiłkach rodzinnych. Wsparcie dochodowe rodzin 1+1 z przykładu obejmuje tylko świadczenie wychowawcze na jedno dziecko ze względu na przekroczenie kryterium dla zasiłków rodzinnych już przy płacy minimalnej. Wsparcie to szybko się kończy wraz ze wzrostem zarobków (z 1556 zł do 1656 zł netto). Wsparcie dochodowe rodzin 2+3 z niskimi dochodami obejmuje nie tylko świadczenie wychowawcze, ale też zasiłki rodzinne. Wsparcie to jest wyższe w stosunku do zarobków niż w przypadku rodzin 1+1. Zmniejsza się ono wraz ze wzrostem zarobków, ale wolniej w porównaniu z rodzinami 1+1. Ponadto nie jest ono całkowicie wycofywane i stanowi nadal ponad 14 proc. zarobków nawet przy ich wysokim poziomie (6946 zł netto, 9873 zł brutto).

Powyżej brano pod uwagę wyłącznie rodziny, które mają zarobki w wysokości co najmniej płacy minimalnej. Przeanalizujemy rodziny bez zarobków

(mniejsze ubóstwo rodzin z dziećmi i tym samym również dzieci). M. Brzeziński, M. Najstutub, *Wpływ programu „Rodzina 500+” na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność*; https://www.researchgate.net/publication/320386256_Wplyw_programu_Rodzina_500_na_dochody_gospodarstw_domowych_ubostwo_i_nierownosc (dostęp: 20.07.2018).

i porównajmy ich dochody zasiłkowe z 500 Plus i z zasiłków rodzinnych¹⁸ z granicami ubóstwa skrajnego i relatywnego w warunkach 2016 roku.

Tabela 6. Dochód zasiłkowy do granic ubóstwa przy braku zarobków

Typ rodziny	Dochód z 500 Plus	Dochód z zasiłków rodzinnych i dodatków do nich	Suma	Suma do granicy ubóstwa	
				skrajnego	relatywnego
2+2	1000	219	1219	99%	71%
2+3	1500	438	1938	203%	145%
1+2	1000	705	1705	155%	111%
1+3	1500	924	2424	312%	223%
1+1	500	338	838	108%	77%

Źródło: opracowanie własne.

Trzy z 8 typów rodzin mają dochód zasiłkowy wyższy niż obie granice ubóstwa (2+3, 1+2, 1+3). Jedna ma ten dochód wyższy niż granica ubóstwa skrajnego, ale niższy niż granica ubóstwa relatywnego (1+1). W ubóstwie skrajnym i relatywnym pozostanie tylko jeden rodzaj rodziny: 2+2, ze względu na brak dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu wielodzietności i/lub samotnego wychowywania dzieci.

Podsumowując, świadczenie wychowawcze w porównaniu z zasiłkami rodzinnymi nie pozostawiało żadnej z rozważanych rodzin poniżej granicy ubóstwa skrajnego i relatywnego. W przypadku samych zasiłków rodzinnych pozostawiały one dwie z tych rodzin poniżej granicy ubóstwa relatywnego. Rodziny typu 1+1 w sferze niskich dochodów mają krótkotrwałe i niskie wsparcie w porównaniu z pełnymi rodzinami wielodzietnymi, które są wspierane nawet przy wysokich zarobkach.¹⁹ Łączna suma wydatków na 500 Plus dla powyższych przykładów była wyższa o 196 proc. od łącznej kwoty na zasiłki rodzinne i dodatki do nich. Ze względu na to, że świadczenie wychowawcze nie zastępowało zasiłków rodzinnych społeczeństwo ponosi koszt obu świadczeń.

¹⁸ W porównaniu z wcześniejszymi obliczeniami wliczono też zwiększenie dodatku z tytułu samotnego wychowywania o 50 zł na dziecko, nie więcej niż 100 zł, gdy dochód rodziny jest niższy niż połowa kryterium dochodowego.

¹⁹ Sytuacja zmieniła się w 2019 roku, gdy ze świadczenia wychowawczego usunięto kryterium dochodowe na pierwsze lub jedyne dziecko.

Obliczenia powyższe nie uwzględniały możliwości rezygnacji z pracy w wyniku otrzymania świadczenia wychowawczego. Zjawisko takie zostało stwierdzone empirycznie²⁰. O skutkach tego efektu można wnioskować porównując wyniki dla modeli z dwiema płacami do tych z jedną płacą i tych z zerowymi zarobkami. Rezygnacja z jednego z zarobków lub rezygnacja z nich w ogóle zmniejsza dochód łączny, co częściowo jest rekompensowane poprzez świadczenie wychowawcze (na pierwsze dziecko) i zasiłki rodzinne (rezygnacji z jednej z płac towarzyszy przekroczenie kryteriów dochodowych). Poziom tej rekompensaty zmniejsza się z czasem, jeżeli zarobki rosną, a świadczenie wychowawcze i zasiłki rodzinne nie są waloryzowane. Taka sytuacja miała miejsce w latach 2016-2019.

Wnioski i dyskusja

W artykule odpowiedziano na trzy pytania: Jakie są cele polskiego rządu w obszarze ubóstwa? Jak kształtowała się dynamika ubóstwa skrajnego i relatywnego dzieci i rodzin w latach 2014–2017? Jakie znaczenie dla trendów w zakresie ubóstwa dzieci i rodzin miał Program 500 Plus?

Na pierwsze pytanie odpowiedziano, porównując wskaźniki celów w zakresie walki z ubóstwem w Agendzie 2030 ONZ i Strategii Europa 2020 UE ze wskaźnikami przyjętymi przez rząd w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Treść Polskich celów w ujęciu wskaźnikowym odbiega od zaleceń ONZ. Nie zostały one podzielone według płci i wieku, a ich docelowe wartości są wyższe niż połowa z 2015 roku. O małej ambicji tych celów świadczą, że już w 2017 roku został przekroczony cel w zakresie ograniczenia ubóstwa skrajnego wyznaczony na rok 2030, a w 2013 roku – cel dotyczący zagrożenia ubóstwem i wykluczenia społecznego wyznaczony na rok 2020. Takie podejście do wyznaczania docelowych wartości wskaźników nie przeszkadzało jednak w znacznym postępie na drodze do ideału społeczeństwa wolnego od ubóstwa.

Odpowiedź na drugie pytanie wymagała analizy danych o ubóstwie skrajnym i relatywnym dzieci i kilku typów rodzin. Wskaźniki dynamiki stóp ubóstwa w ujęciach rok do roku, w stosunku do roku 2014, w stosunku

²⁰ N. Brandt, A. Kiełczewska, I. Magda, *Program „Rodzina 500+” a podaż pracy kobiet w Polsce*, IBS Working Paper 01/2018, Instytut Badań Strukturalnych.

do par bez dzieci mają jasną interpretację. W latach 2016 i 2017 nastąpiły kilkudziesięcioprocentowe spadki stóp ubóstwa dzieci i rodzin z dziećmi, największe w przypadku rodzin z 3 i więcej dzieci oraz rodzin pojedynczych rodziców. W 2018 r. zasięg ubóstwa skrajnego rodzin z dziećmi nieco wzrósł, co należy przypisać między innymi brakowi waloryzacji świadczenia wychowawczego i zasiłków rodzinnych.

Na trzecie pytanie odpowiadano poprzez porównanie dwóch płac netto (minimalna, medianowa) z granicami ubóstwa skrajnego i relatywnego przed i po doliczeniu kwot należnego świadczenia wychowawczego dla czterech typów rodzin (2+2, 2+3, 1+2 i 1+3). O ile przed jego doliczeniem dochody części rodzin były poniżej granic ubóstwa, o tyle po jego uwzględnieniu – wszystkie przekraczały granice ubóstwa. Zasiłki rodzinne były prawie trzy razy mniej kosztowne i podobnie skuteczne w przypadku uwalniania od ubóstwa skrajnego, ale już mniej skuteczne jeżeli chodzi o ubóstwo relatywne. Dodatkowo przeanalizowano różnice w poziomie wsparcia dochodowego dla dwóch typów rodzin 2+3 i 1+1 mających takie same dochody ekwiwalentne zaczynające się od płacy minimalnej netto. Wsparcie dla rodzin typu 2+3 jest o wiele wyższe dla każdego poziomu dochodów ekwiwalentnych i jest trwałe. W przypadku rodzin 1+1 z płacą minimalną wsparcie ustaje po jej niewielkim wzroście. Usunięcie kryterium dochodowego ze świadczenia wychowawczego w 2019 roku zmieniło tę sytuację zasadniczo. Rodziny bez dochodu z pracy są chronione przed ubóstwem obu rodzajów, gdy są to rodziny jednego rodzica z 2 lub 3 dziećmi.

Z odpowiedzi na pytanie trzecie wynika, że ubóstwo dzieci i rodzin z dziećmi, w szczególności ubóstwo skrajne, powinno zostać całkowicie zlikwidowane poprzez wprowadzenie wysokiego świadczenia wychowawczego i możliwości łączenia go bez ograniczeń z zasiłkami rodzinnymi. Dotyczy to jednak tylko dochodów rodzin, które pobierały wszystkie świadczenia oraz miały w swoim składzie co najmniej jedną osobę pracującą i zarabiającą przynajmniej płacę minimalną. Dochody niekoniecznie w całości są przeznaczane na wydatki, a to one są podstawą do obliczania zasięgu ubóstwa skrajnego i relatywnego przez GUS. Brak waloryzacji cenowej obu rodzajów świadczeń może sprawiać, że wydatki niektórych rodzin ubogich nie nadążają za wzrostem granicy ubóstwa. Granica ubóstwa relatywnego zmienia się wraz ze średnim lub medianowym dochodem. Z różnych powodów część rodzin może nie występować lub być wykluczona z jednego lub dwóch

analizowanych świadczeń. Ponadto wysokość zarobków może być mniejsza niż płaca minimalna lub może ich w ogóle nie być (sam dochód zasiłkowy nie uchroni części rodzin przed ubóstwem). Dlatego też nadal w badaniach będzie stwierdzane ubóstwo skrajne i relatywne rodzin z dziećmi. Może też dochodzić do zatrzymania pozytywnych zmian, co miało miejsce w 2018 roku.

Bibliografia

- Brandt N., Kielczewska A., Magda I., *Program „Rodzina 500+” a podaż pracy kobiet w Polsce*, IBS Working Paper 01/2018, Instytut Badań Strukturalnych.
- Brzeziński M., Najsztub M., 2017, *Wpływ programu „Rodzina 500+” na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność*; https://www.researchgate.net/publication/320386256_Wplyw_programu_Rodzina_500_na_dochody_gospodarstw_domowych_ubostwo_i_nierownosc (dostęp: 20.07.2018).
- GUS 2017, *Aneks do opracowania sygnałnego „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.”*; http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/5/1/aneks_zasieg_ubostwa_ekonomicznego_w_polsce_w_2017.pdf (dostęp: 18.07.2018).
- KPR 2018, Krajowy Program Reform, *Europa 2020. Aktualizacja 2018/2019*, Rada Ministrów, 23 kwietnia.
- Rafalska E., 2016, *Wystąpienie Elżbiety Rafalskiej, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podczas pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w dniu 9 lutego 2016 r.*; https://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/9624/1/1/Wystapienie_MRPiPS.pdf (dostęp: 20.07.2018).
- Szarfenberg R., *Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopoziomym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, nr 2.
- Szarfenberg R., *Wolność od ubóstwa jako prawo człowieka*, w: *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych*

standardów międzynarodowych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (publikacja dwujęzyczna), Warszawa 2018.

Szarfenberg R., *Ubóstwo i pogłębiona deprywacja materialna rodzin w kontekście Programu 500 plus*, „Polityka Społeczna”, 2018, nr 1.