

Prezentujemy Czytelnikom taki numer miesięcznika, który zawiera artykuły odzwierciedlające bieżące dylematy polityki społecznej w jej obu wersjach, czyli tej akademickiej i tej praktycznej. Praca prof. Szarfenberga, skądinąd wielce pouczająca, jeśli pamiętać zgłęb, jaki uruchomiło świadczenie 500+, pokazuje nam to m.in., że warsztat analityczny polityki społecznej staje się coraz bardziej złożony, ale też i to, że jest on obciążony założeniami metody. Przekonujemy się też, co dzieje się wtedy, gdy rozmaite terminy powszedniej i wchodzi w skład języka naturalnego: złożona i wielowątkowa koncepcja D. Northa nazywana instytucjonalizmem, rozwijana zresztą jako neoinstytucjonalizm, bywa redukowana do egzegezy przepisów – często zresztą z pożytkiem dla praktyków. „Zarządzanie wiekiem” to fatalny, choć wielce popularny termin: wstępnie wydawałoby się, że zarządzać można ludźmi w tym czy innym wieku. Ale, cóż robić, to, że marnie panuje się nad językiem debaty, nie musi oznaczać, że jest ona bezsensowna. Co ludzie robią, aby jednak cieszyć się „życiem na emeryturze”, to wielce interesujący wgląd w rozmaite próby „brania spraw we własne ręce”. W zasadzie warto się z tego cieszyć, ale trzeba też pamiętać o możliwościach pojawienia się takich konsekwencji rozwoju wydarzeń, które – w dalszej perspektywie – zaczną nam „wychodzić bokiem”. Ci, którzy zajmują się problematyką migracyjną, zwłaszcza losem uchodźców, przeczytają pewnie z zainteresowaniem o tym, co oferuje im polskie „państwo opiekuńcze”. Mówiąc najkrócej, mamy nadzieję, że proponujemy Czytelnikom zbiór tekstów wartych szerszych refleksji.

Redakcja

WPŁYW ŚWIADCZENIA WYCHOWAWCZEGO (500+) NA UBÓSTWO NA PODSTAWIE MIKROSIMULACJI

Ryszard Szarfenberg

Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

CELE POLITYKI RODZINNEJ

Ograniczanie ubóstwa rodzin i dzieci nie jest jedynym celem polityki rodzinnej, a świadczenia pieniężne nie wyczerpują zbioru jej instrumentów. Obok wielu już rodzajów świadczeń rodzinnych istnieje duży obszar usług społecznych adresowanych do rodzin i dzieci. Wydatki na usługi tego rodzaju w Polsce są niskie w porównaniu z wieloma krajami, co też wpływa na ich małą dostępność i ograniczoną jakość. Zintegrowana polityka rodzinna opiera się na kilku filarach. Poza wspieraniem aktywności zawodowej rodziców oraz wsparciem dochodowym jest to również „dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach”.

Warto przytoczyć kilka celów w tym zakresie za zaleceniem Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. *Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji*.

1. Zmniejszenie nierówności w młodym wieku przez inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem.

2. Zwiększenie wpływu systemów oświaty na równe szanse.

3. Poprawienie możliwości reagowania w ramach systemów ochrony zdrowia na potrzeby marginalizowanych dzieci.

4. Zapewnienie dzieciom bezpiecznych i odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz bytowych.

5. Zwiększenie wsparcia dla rodzin oraz podniesienie jakości alternatywnych sposobów sprawowania opieki nad dziećmi.

Zalecenie zawiera wiele wskazówek, które państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę, projektując zintegrowaną politykę rodzinną zorientowaną na wyeli-

minowanie ubóstwa i wykluczenia dzieci oraz zmniejszanie nierówności między rodzinami i dziećmi.

Partia Prawo i Sprawiedliwość w programie wyborczym umieściła nowe świadczenie pieniężne pod hasłem „Program 500+” (dalej 500+). Po wygranych wyborach program ten został wdrożony w życie przez ustawę o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Wzmocniono w ten sposób jeden z filarów polityki rodzinnej.

KONSTRUKCJA 500+ W PORÓWNIANIU Z ZASIŁKAMI RODZINNymi

Konstrukcję nowego świadczenia można przedstawić w porównaniu z zasiłkami rodzinnymi. Poniżej prezentujemy niektóre różnice między tymi świadczeniami.

Po pierwsze, zasiłki rodzinne przyznawane są na podstawie kryteriów dochodowych niezależnie od liczby dzieci w rodzinie, czyli są tylko dla rodzin ubogich. W przypadku 500+ kryterium jest również stosowane, ale wyłącznie na pierwsze dziecko, co oznacza, że każda rodzina z więcej niż jednym dzieckiem jest uprawniona do świadczenia.

Po drugie, zasiłki rodzinne są różnicowane w zależności od wieku dzieci (trzy przedziały wiekowe wprowadzone w 2003 r.; przedtem wysokość zasiłków zależała od liczby dzieci lub nie była różnicowana), gdy świadczenie wychowawcze jest w tej samej kwocie na każde uprawnione dziecko.

Po trzecie, do zasiłków rodzinnych w określonych sytuacjach przysługują dodatki, czego nie przewidziano w konstrukcji 500+.

Po czwarte, przekroczenie kryterium w przypadku zasiłków rodzinnych nie powoduje konieczności wycofania całego świadczenia z dodatkami, ale jest ono redukowa-

Zestawienie 1. Główne różnice między zasiłkami rodzinnymi i 500+

Rodzaj świadczeń	Kryterium ubóstwa	Zróżnicowanie wysokości	Dodatki do świadczenia	Wycofanie całego świadczenia po przekroczeniu kryterium	Kryterium wieku
Zasiłki rodzinne	Tak, uwzględnia wszystkie dzieci	Tak, w zależności od wieku dzieci	Tak	Nie, zmniejsza się świadczenie o kwotę przekroczenia	18 lat z wyjątkami, gdy nauka jest kontynuowana
500+	Tak, tylko na pierwsze dziecko	Nie	Nie	Tak, dotyczy pierwszego dziecka	18 lat

Źródło: opracowanie własne.

ne o kwotę przekroczenia. Świadczenie wychowawcze po przekroczeniu kryterium na pierwsze dziecko wycofywane jest w przypadku tego dziecka. Dla rodzin z jednym uprawnionym dzieckiem oznacza to utratę świadczenia w całości.

Po piąte, w niektórych przypadkach zasiłki rodzinne przysługują na dzieci po przekroczeniu przez nie 18 lat (gdy się uczą), co nie jest uwzględnione w 500+.

Konstrukcja 500+ ma kilka ważnych konsekwencji. Najważniejszą jest rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnionych rodzin. Gdyby wszystkie rodziny miały tylko jedno dziecko, wówczas różnica między uprawnionymi do zasiłków rodzinnych i uprawnionymi do 500+ zależałaby wyłącznie od różnicy w kryterium dochodowym. Ponieważ w 500+ zastosowano kryteria wyższe (obecnie 800 zł do 674 zł i 1200 zł do 764 zł), to włączyło więcej rodzin w krąg uprawnionych, w szczególności tych z dzieckiem niepełnosprawnym. Krąg ten rozszerza usunięcie kryterium dla kolejnych dzieci. Jeżeli wszystkie rodziny miałyby więcej niż jedno dziecko, wówczas każda z nich byłaby uprawniona do świadczenia.

W 2015 r. średnio miesięcznie zasiłki rodzinne wypłacano na 2 mln dzieci (liczba ta systematycznie zmniejszała się; sprawozdania MRPiPS). Pod koniec 2016 r. z 500+ korzystało 3,8 mln dzieci. Można więc szacować liczbę nowych dzieci objętych świadczeniami na 1,8 mln. Nie oznacza to, że mamy świadczenie powszechne, gdyż około 3,1 mln dzieci nie jest uprawnionych.

Poza konstrukcją 500+ ważne konsekwencje wynikają z ustalenia poziomu tego świadczenia. Średni zasiłek rodzinny na dziecko wynosi obecnie 118 zł, a świadczenie wychowawcze 500 zł. Poziom tego drugiego jest więc 4,2 razy wyższy. Porównanie to powinno uwzględniać również dodatki do zasiłków rodzinnych, które zapewne zwiększą średnią, np. dodatek dla rodzin wielodzietnych (obecnie 95 zł). Zatem w przypadku rodzin wielodzietnych należy porównać 213 zł (zasiłek i dodatek) do 500 zł. Iloraz wynosi teraz 2,3, a więc nadal poziom świadczenia wychowawczego jest ponad dwa razy wyższy. Różnice te będą się zmniejszały, o ile w kolejnych latach kryteria i zasiłki rodzinne będą weryfikowane i zwiększane w dotychczasowej trzyletniej procedurze, a 500+ (w tym kryteria) pozostanie na poziomie pierwotnym.

Zatem wniosek jest następujący: 500+ zasadniczo zwiększyło zakres podmiotowy oraz poziom świadczeń dla rodzin z dziećmi w porównaniu z zasiłkami rodzinnymi. Nie jest to jednak świadczenie powszechne obejmujące wszystkie dzieci.

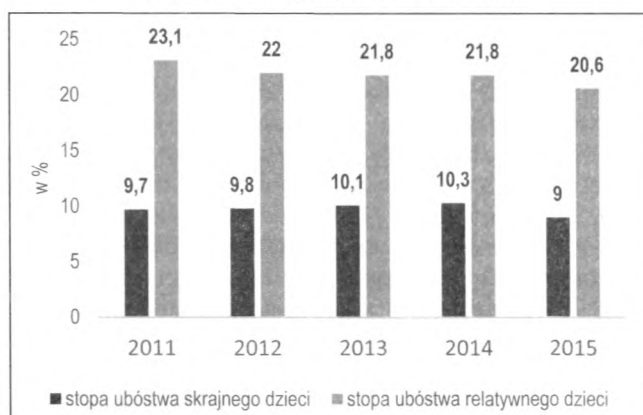
OGRANICZENIE UBÓSTWA WŚRÓD CELÓW 500+

W uzasadnieniu do projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci stwierdzono, że jej podstawowym celem jest *pomoc finansowa kierowana do rodzin wychowujących dzieci oraz wsparcie ekonomiczne rodzin, w szczególności tych zagrożonych ubóstwem, oraz częściowe pokrycie wydatków rodziców lub opiekunów dzieci z tytułu wysokich kosztów ich wychowania i wykształcenia* (Rządowy... 2016).

Z kolei w prezentacji projektu w Sejmie stwierdzono, że świadczenie ma trzy główne, równorzędne cele: *zwiększenie wskaźnika diety, inwestycja w kapitał ludzki, redukcja biedy wśród najmłodszych Polaków* (Rafalska 2016). W tej samej prezentacji podkreślano możliwy wpływ świadczenia na ubóstwo w następujący sposób: *dzięki wprowadzeniu świadczenia wychowawczego ubóstwo może spaść o trzy punkty procentowe, a zagrożenie ubóstwem wśród dzieci do 17. roku życia maleje, uwaga, z 23,3% do 11% (tamże).*

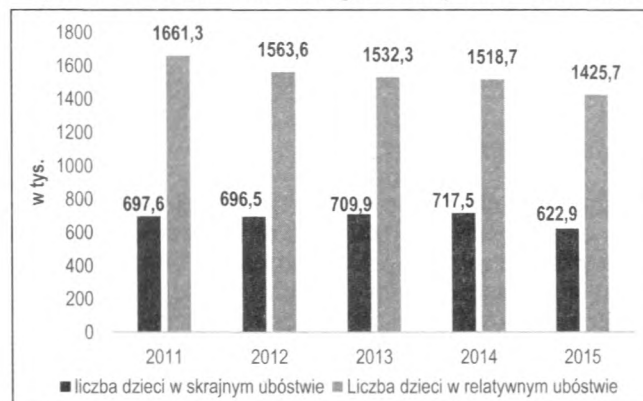
Wskaźniki ubóstwa dzieci w ostatnich kilku latach przedstawiają wykresy 1 i 2.

Wykres 1. Odsetek ubogich dzieci w ujęciu relatywnym i absolutnym



Źródło: opracowanie własne, dane GUS.

Wykres 2. Liczba dzieci ubogich relatywnie i absolutnie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS o liczbie dzieci ogółem i odsetkach dzieci w ubóstwie.

Ostatnie lata nie przyniosły zasadniczych zmian we wskaźnikach ubóstwa dzieci. Widać jednak pewną poprawę, gdy porównamy rok 2014 i 2015.

Pomoc finansowa, wsparcie ekonomiczne czy częściowe pokrycie wydatków rodzin z dziećmi jako takie nie są celami w sensie pożądanego stanu, które chce osiągnąć projektodawca. Takim celem może być zwiększenie poziomu życia rodzin z dziećmi, a środkiem do jego osiągnięcia jest dodatkowa pomoc finansowa w postaci nowego świadczenia pieniężnego. Mechanizm jego działania można przedstawić następująco: 1) świadczenie pieniężne zwiększa dochody rodziny; 2) rodzina przeznaczając zwiększone dochody na dodatkowe zakupy dóbr i usług; 3) konsumpcja tych dóbr i usług zwiększa poziom zaspokajania potrzeb rodziny; 4) zwiększa się poziom życia rodziny.

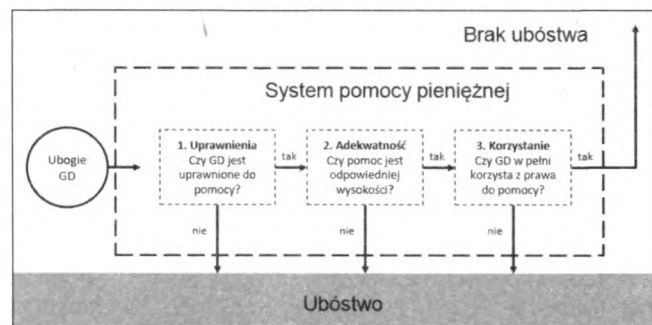
Każdy z wymienionych elementów wymaga spełnienia dodatkowych warunków. Świadczenie zwiększy dochody rodziny pod warunkiem, że będzie ona do niego uprawniona (kryterium dochodowe na pierwsze dziecko wyklucza ze świadczenia około 3,1 mln dzieci). Jeżeli jest uprawniona, to powinna również skutecznie to uprawnienie zrealizować.

Ponadto przyznanie świadczenia nie może być związane ze zmniejszeniem dochodu z innych źródeł. Rodzina może odkładać konsumpcję na przyszłość, w związku z tym nie cały dodatkowy dochód zostanie wydany na dobra i usługi. Tym samym również konsumpcja mniej wzrośnie, niż mogłoby to wynikać z kwoty świadczenia. Ponadto zwiększenie poziomu życia rodziny może doty-

czyć zarówno rodzin ubogich, jak i nieubogich. W przypadku tych pierwszych może być wystarczające, aby rodzina stała się nieuboga, ale może nadal pozostawać w takiej sytuacji (zwiększenie poziomu życia niewystarczające do przekroczenia progu ubóstwa).

Skuteczność świadczeń pieniężnych w ograniczaniu ubóstwa prezentuje schemat 1. Jeżeli celem jest ograniczenie ubóstwa rodzin z dziećmi dzięki pomocy pieniężnej, to należy zadbać o to, aby: 1) ubogie rodziny miały do niej dostęp (uprawnienie); 2) kwota pomocy była wystarczająca do likwidacji ubóstwa; 3) wszystkie rodziny korzystały z adekwatnej pomocy, do której są uprawnione.

Schemat 1. Warunki skuteczności pomocy pieniężnej w ograniczaniu ubóstwa



Oznaczenie: GD – gospodarstwo domowe z dziećmi.

Źródło: Behrendt 2002: 50.

Formuła zastosowana w prezentacji projektu w Sejmie: redukcja biedy wśród najmłodszych Polaków już

poprawnie definiuje jeden z celów. Przytoczone szacunki tej redukcji informują o tym, jak bieda i jej redukcja są konkretyzowane. Ani w uzasadnieniu projektu, ani też w jego prezentacji sejmowej nie znajdujemy jednak informacji o zamierzonej wielkości redukcji ubóstwa dzieci. Same szacunki zmniejszenia ubóstwa przez świadczenie nie mówią o tym, jaką redukcję i w jakim czasie zamierzono osiągnąć.

Założmy, że intencją byłoby ograniczenie ubóstwa dzieci do zera. Wówczas informację, że ubóstwo dzieci zmniejsza się z 23% do 11% należy interpretować tak, że cel nie został osiągnięty mimo znacznej redukcji ubóstwa. Gdyby zaś cel ustalono jako zmniejszenie o 5 p.p., wówczas interpretacja byłaby taka, że osiągnięto znacznie więcej niż zamierzono.

Uwaga dotycząca niedookreślenia zamierzonej redukcji ubóstwa nie prowadzi do wniosku o niemożności oceny skuteczności 500+. Niezależnie od celu kryterium oceny skali wpływu może być m.in. to, jaka była dotychczasowa skala redukcji ubóstwa dzięki już istniejącym świadczeniom. Jeżeli zmniejszały one ubóstwo dzieci o 18% (Bradshaw, Huby 2014), a 500+ zmniejsza je o ponad 50%, to można na tej podstawie ocenić miejsce na skali zmniejszania dla obu świadczeń, np. zmniejszenie do 20% będzie decydowało o ocenie „umiarkowane”, zmniejszenie między 20–40% jako „średnie”, a w przedziale od 40% do 60% jako „duże”. Oceny byłyby więc takie, że świadczenia rodzinne związane były z umiarkowaną redukcją ubóstwa dzieci, a 500+ wiąże się z dużą redukcją. Tabela 1 przedstawia wpływ poszczególnych świadczeń na ubóstwo dzieci.

Tabela 1. Poziom ograniczenia ubóstwa dzieci przez kilka typów świadczeń pieniężnych (porządek malejący według poziomu ograniczenia ubóstwa przez zasiłki rodzinne)

Kraj	Ubóstwo relatywne po transferach	Zasiłki rodzinne	Emerytury	Pomoc społeczna	Dodatki mieszkaniowe	Świadczenia dla pracujących
Procentowe ograniczenie ubóstwa dzieci przed transferami						
Austria	12,1	64,0	18,0	1,0	9,0	26,0
Finlandia	8,9	59,0	3,0	17,0	21,0	42,0
Irlandia	15,5	58,0	3,0	4,0	19,0	42,0
Słowenia	9,3	56,0	16,0	13,0	2,0	25,0
Islandia	8,7	54,0	0,0	1,0	19,0	27,0
Węgry	20,7	53,0	15,0	6,0	2,0	21,0
Szwecja	10,5	52,0	4,0	8,0	14,0	34,0
Norwegia	9,5	50,0	6,0	2,0	5,0	45,0
Czechy	10,6	46,0	9,0	3,0	3,0	22,0
Niemcy	13,5	46,0	6,0	14,0	1,0	24,0
Estonia	14,6	43,0	9,0	0,0	1,0	14,0
Wielka Brytania	19,0	43,0	4,0	24,0	23,0	11,0
Belgia	15,0	42,0	8,0	2,0	0,0	25,0
Francja	16,4	42,0	8,0	3,0	21,0	21,0
Malta	16,0	41,0	13,0	12,0	1,0	16,0
Luksemburg	23,3	40,0	5,0	4,0	6,0	16,0
Cypr	9,4	36,0	6,0	1,0	1,0	16,0
Dania	8,5	33,0	0,0	0,0	12,0	50,0
Litwa	18,4	31,0	16,0	10,0	1,0	15,0
Słowacja	14,9	31,0	22,0	3,0	0,0	11,0
Holandia	14,2	30,0	3,0	14,0	9,0	15,0
Łotwa	20,9	19,0	5,0	0,0	0,0	6,0
Rumunia	33,2	19,0	12,0	3,0	0,0	3,0
Polska	22,1	18,0	25,0	2,0	1,0	11,0
Bulgaria	21,0	16,0	14,0	2,0	0,0	6,0
Włochy	23,3	15,0	8,0	1,0	0,0	13,0
Portugalia	20,8	14,0	10,0	4,0	0,0	14,0
Grecja	22,7	6,0	7,0	0,0	0,0	2,0
Hiszpania	22,6	5,0	6,0	0,0	0,0	15,0

Źródło: Bradshaw, Huby 2014: 32.

Z danych tabeli 1 wynika, że zasiłki rodzinne w Polsce w małym stopniu ograniczały ubóstwo dzieci, choć było kilka krajów z jeszcze mniejszym wpływem. Co ciekawe, Polska była na pierwszym miejscu, jeżeli chodzi o poziom ograniczenia ubóstwa dzieci przez świadczenia emerytalne. Może to wynikać stąd, że wiele dzieci w Polsce mieszka z dziadkami. Charakterystyczne, że kraje z najniższymi wskaźnikami ubóstwa dzieci mają wysokie poziomy ograniczenia ubóstwa tego rodzaju dzięki świadczeniom związanym z pracą.

SZACOWANIE WPŁYWU 500+ NA UBÓSTWO OGÓŁEM I UBÓSTWO DZIECI

Ocena 500+ pod względem skuteczności w zakresie ograniczania ubóstwa wymaga najpierw określenia wielkości i kierunku wpływu powodowanego przez to świadczenie, a następnie oceny. Są to dwa różne zadania, przy czym nie należą one do łatwych.

Pierwsze wymaga ustalenia, w jakiej części zmiana ubóstwa zależy od świadczenia wychowawczego, a w jakiej jest ona wynikiem działania innych czynników. Należą do nich zmiany z zakresu polityki społecznej, np. od 2016 r. wypłacane było świadczenie rodzicielskie dla kobiet bez ubezpieczenia chorobowego (1000 zł co miesiąc przez rok od urodzenia dziecka), ale też czynniki niezależne, np. zwiększony popyt na pracę może powodować, że niektóre matki podjęły zatrudnienie, co znacząco zwiększyło dochody rodziny.

Drugie zadanie wymaga oceny tego, co stwierdzono po zadowalającym wykonaniu pierwszego zadania. Nie wystarczy stwierdzić, że dane świadczenie zmniejszyło ubóstwo o x%, aby wiedzieć, czy jest to wpływ mały, średni czy duży. Jeżeli ubóstwo dotyczyło 1,5 mln dzieci, to ograniczenie go do 700 tys. wydaje się być duże, ale nadal pozostawia w ubóstwie setki tysięcy dzieci.

Ocena uzyskanego wpływu ma przy tym charakter wycinkowy. Jak wspomniano wyżej, są jeszcze dwa cele, które uznano za równorzędne. Przy czym jeden z nich (inwestycje w kapitał ludzki) wymaga konkretyzacji, gdyż nie jest jasne, jak go mierzyć. Dla każdego z nich trzeba wykonać zadanie pierwsze, czyli ustalić kierunek i wielkość wpływu świadczenia oraz zadanie drugie, czyli ocenę uzyskanego dzięki świadczeniu wpływu na dzieciństwo i kapitał ludzki.

Sama skuteczność w osiąganiu jednego lub też wszystkich celów nadal nie jest wystarczającą podstawą do pełnej oceny, gdyż nie uwzględnia skutków ubocznych (mogą być pozytywne, ale też negatywne). Ponadto określony poziom skuteczności może być osiągnięty przy różnych kosztach. Szacowane na 2017 r. wydatki na 500+ wynoszą około 23 mld zł. Wydatki publiczne na szeroko rozumianą pomoc społeczną w 2015 r. wynosiły 45 mld zł, ale wydatki z budżetu państwa 17,4 mld zł (rządowa pomoc społeczna) (Fundacja Republikańska 2016). Można więc stwierdzić, że zwiększono rządową pomoc społeczną o ponad 130%*.

Nie jest przedmiotem niniejszych rozważań pełna ocena 500+, ale wyłącznie ustalenie wpływu tego świadczenia na ubóstwo ogółem i ubóstwo dzieci. Czy można to zrobić zanim będziemy mieli dane o dochodach i wydatkach rodzin z 2016 r.? Tak, stworzono już bowiem narzędzie, które pozwala oszacować wpływ reform w systemie podatkowo-swiadczeniowym na nierówności dochodowe i ubóstwo nawet przed wprowadzeniem tych

reform w życie. Są to mikrosymulacyjne modele podatkowo-zasiłkowe. W Polsce są stosowane dwa modele tego rodzaju SIMPL (Myck 2009) i model Ministerstwa Finansów (Konopczak, Skibicki 2012). W polskiej literaturze jest już monografia poświęcona ogólniejszej problematyce modeli mikrosymulacyjnych, a także porównująca dwa wspomniane polskie modele (Żółtaszek 2013). W szczególności model SIMPL posłużył do analizowania wpływu redystrybucyjnego różnych reform wprowadzonych lub proponowanych w Polsce (np. Morawski, Semeńniuk 2013; Myck i in. 2012, 2015).

Nie ma tu miejsca na szczegółowe przedstawienie istoty, szczegółów technicznych czy ocen w postaci silnych i słabych stron modeli mikrosymulacyjnych. Jest to narzędzie, które w intencji ma wspomagać decydentów w podejmowaniu decyzji co do zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym. Pozwala ono oszacować nie tylko skutki redystrybucyjne reform w rodzaju zmiany ubóstwa czy nierówności, ale również ich koszty dla finansów publicznych.

Niżej przedstawione zostaną wyniki zastosowania modeli mikrosymulacyjnych do oszacowania wpływu 500+ na dwa rodzaje ubóstwa ogółem i ubóstwa dzieci. Dane dotyczące wpływu redystrybucyjnego 500+ pochodzą z notatki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS 2016), z dokumentu Banku Światowego (Inchauste i in. 2016; w tabelach jako BŚ) oraz Komisji Europejskiej (KE 2017).

Szacunki wpływu na ubóstwo skrajne (kryterium ubóstwa jest minimum egzystencji) jest to tyle utrudnione, że dotyczy wydatków, a nie dochodów. Stąd też eksperci Banku Światowego przyjęli dwa scenariusze:

- 1) rodziny wydają całość dochodu z 500+;
- 2) rodziny wydają mniej niż 100% dochodu z 500+.

Ubóstwo relatywne dotyczy dochodów i jego granicą jest 60% mediany dochodów ekwiwalentnych (przeliczonych na osoby według skali ekwiwalentności).

Z symulacji wynika, że po wprowadzeniu 500+ ubóstwo ogółem niezależnie od rodzaju zmniejsza się o kilkadziesiąt procent. Blisko dwa razy większego spadku można oczekiwać w przypadku ubóstwa skrajnego w porównaniu z ubóstwem relatywnym.

Wyniki symulacji, które podała Komisja Europejska, zawierały informacje o tym, jak może zmniejszyć się ubóstwo rodzin z dziećmi. Ubóstwo relatywne rodzin z dziećmi może zmniejszyć się o kilkadziesiąt procent, choć nie we wszystkich rodzinach w podobnej skali. W najmniejszym stopniu dotyczyć to może rodzin typu „dwoje rodziców i jedno dziecko”. Zapewne w tym przypadku wiele rodzin przekracza kryterium dochodowe i w związku z tym 500+ wpływa tylko na sytuację części z nich. Podobna skala zmniejszenia widoczna jest w przypadku rodzin z trojgiem lub więcej dorosłych i dziećmi. W pozostałych rodzinach spadki są większe niż 50%, przy czym nadal są mniejsze w przypadku rodzin z jednym rodzicem i jednym dzieckiem oraz dwoma rodzicami i dwojgiem dzieci. Jest to również związane z wykluczającym kryterium, ale wiele rodzin z jednym rodzicem jednak je przekracza.

W największym stopniu (powyżej 90%) ubóstwo dzieci zredukowane jest w rodzinach z dwójką rodziców i wielodzietnych. Zmieni się więc zasadniczo obraz ubóstwa rodzin z dziećmi – najbardziej zagrożone będą rodziny z małą liczbą dzieci, a nie rodziny wielodzietne, jak w przeszłości. Jeżeli weźmiemy pod uwagę rodziny bez dzieci, wówczas zagrożenie ubóstwem relatywnie bardzo wzrośnie.

W tym samym źródle mamy następujące informacje o stopie ubóstwa w gospodarstwach domowych bez dzieci:

* Porównaj szacunki mówiące, że wydatki na pomoc społeczną z budżetu państwa wzrosną w 2016 r. o 202% w porównaniu z rokiem 2013 (Sawulski 2016).

Tabela 2. Szacunki wpływu 500+ na ubóstwo skrajne i relatywne ogółem

Rodzaj ubóstwa	Przed 500+ (w %)	Po 500+ (w %)	Redukcja (w p.p.)	Redukcja (w %)	Uwagi
Ubóstwo skrajne ogółem	7,5	3,9	-3,6	-48,0	Całość na wydatki; dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo skrajne ogółem	7,5	4,6	-2,9	-39,0	Zgodnie z trendem; dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne ogółem	18,7	13,9	-4,8	-26,0	Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne ogółem	17,3	13,4	-3,9	-23,0	EU-SILC 2013, MRPIPS 2016
Ubóstwo relatywne ogółem	17,7	12,5	-5,2	-29,0	EU-SILC 2014, KE 2017

Oznaczenia: BBGD – badania budżetów gospodarstw domowych GUS; EU-SILC – badania dochodów i warunków życia Eurostat.
Źródło: opracowanie własne, dane jak w uwagach.

Tabela 3. Szacunki wpływu 500+ na ubóstwo relatywne różnych typów rodzin

Ubóstwo relatywne według typu rodziny	Ubóstwo przed 500+ (w %)	Ubóstwo po 500+ (w %)	Redukcja (w p.p.)	Redukcja (w %)	Uwagi
Ubóstwo rodzin typu 1+dzieci	21,1	4,1	-17	-81,0	EU-SILC 2014, KE 2017
Ubóstwo rodzin typu 2+1	11,5	6,9	-4,6	-40,0	EU-SILC 2014, KE 2017
Ubóstwo rodzin typu 2+2	16,2	4,4	-11,8	-73,0	EU-SILC 2014, KE 2017
Ubóstwo rodzin typu 2+3+	33,9	1,1	-32,8	-97,0	EU-SILC 2014, KE 2017
Ubóstwo rodzin typu 3+dzieci	22,0	12,9	-9,1	-41,0	EU-SILC 2014, KE 2017

Źródło: opracowanie własne; dane jak w uwagach (korekta w ostatnim wierszu w stosunku do źródła: zamiast 1,1 w oryginale wprowadzono 12,9, gdyż tak wynika z różnicy w p.p.).

- jednoosobowe poniżej 65. roku życia: 30,3%;
- jednoosobowe w wieku 65. i więcej: 23,1%;
- dwuosobowe w wieku poniżej 65. roku życia oboje: 13,7%;
- dwuosobowe z przynajmniej jedną osobą w wieku 65 lat i więcej: 9,9%;
- trzyosobowe lub większe: 14%.

Można się spodziewać, że po reformie ubóstwem będą bardziej zagrożone gospodarstwa domowe bez dzieci w porównaniu z tymi z dziećmi (tab. 4).

Wprowadzenie 500+ może istotnie zmienić ranking zagrożenia ubóstwem relatywnym. O ile wcześniej w pierwszej piątce były trzy typy rodzin z dziećmi, to po wprowadzeniu 500+ może pozostać tam tylko jeden. Na pierwsze miejsca wysuwają się gospodarstwa jednoosobowe, w szczególności osób poniżej 65. roku życia.

Główną jednostką w badaniach nad ubóstwem są gospodarstwa domowe. Po przeliczeniu dochodów gospodarstw na porównywalne jednostki i zastosowaniu kryterium ubóstwa można wyróżnić podzbiory gospodarstw ubogich i nieubogich.

Przejście na dyskusję o ubóstwie osób wymaga najpierw przyjęcia założenia dotyczącego tego, że wszystkie osoby w ubogich gospodarstwach są ubogie, a w nieubogich – nieubogie. Za dzieci uznaje się osoby w wieku 0–17 lat. Ubóstwo dzieci mierzy się między innymi dzieląc liczbę dzieci ubogich przez liczbę wszystkich dzieci i mnożąc iloraz przez 100%, co daje odsetek dzieci ubogich.

Z symulacji wynika, że wpływ 500+ na ubóstwo dzieci jest około dwa razy większy niż wpływ na ubóstwo ogółem. Ponownie ubóstwo skrajne dzieci zmniejsza się bardziej niż ubóstwo relatywne. Większa skala wpływu

Tabela 4. Porównanie ubóstwa rodzin z dziećmi i bez dzieci po wprowadzeniu 500+

Z dziećmi czy bez dzieci?	Typ rodziny	Ubóstwo przed 500+ (w %)	Ranking	Ubóstwo po 500+ (w %)	Ranking	Różnica miejsca w rankingu
Bez dzieci	Jeden dorosły < 65, bez dzieci	30,3	2	30,3	1	1
Bez dzieci	Jeden dorosły > = 65, bez dzieci	23,1	3	23,1	2	1
Bez dzieci	Troje lub więcej dorosłych bez dzieci	14,5	7	14,5	3	4
Bez dzieci	Dwoje dorosłych < 65	13,7	8	13,7	4	4
Z dziećmi	Troje lub więcej dorosłych z dziećmi	22	4	12,9	5	-1
Bez dzieci	Dwoje dorosłych, przynajmniej jedno > = 65	9,9	10	9,9	6	4
Z dziećmi	Dwoje dorosłych z jednym dzieckiem	11,5	9	6,9	7	2
Z dziećmi	Dwoje dorosłych z dwójką dzieci	16,2	6	4,4	8	-2
Z dziećmi	Jeden dorosły z dziećmi	21,1	5	4,1	9	-4
Z dziećmi	Dwoje dorosłych z trójką lub więcej dzieci	33,9	1	1,1	10	-9

Źródło: opracowanie własne; dane KE 2017 (korekta jak w tabeli 3; korekta w przypadku trojga lub więcej dorosłych bez dzieci: zamiast 4,4 w oryginale skorygowano na 14,5).

Tabela 5. Szacunki wpływu 500+ na ubóstwo skrajne i relatywne dzieci

Rodzaj ubóstwa dzieci	Przed 500+ (w %)	Po 500+ (w %)	Redukcja (w p.p.)	Redukcja (w %)	Uwagi
Ubóstwo skrajne dzieci	11,9	0,7	-11,2	-94,0	Całość na wydatki; Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo skrajne dzieci	11,9	2,7	-9,2	-77,0	Zgodnie z trendem; Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne dzieci	28,1	10,2	-17,9	-64,0	Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne dzieci	23,2	10,5	-12,7	-55,0	EU-SILC 2013, MRPIPS 2016

Źródło: opracowanie własne; dane jak w uwagach.

na ubóstwo dzieci niż na ubóstwo ogółem wynika z konstrukcji zasad przyznawania świadczenia wychowawczego. Główną przesłanką uprawniającą są dzieci w rodzinie, a ich liczba sprzyjała ubóstwu rodzin.

Nie są to wszystkie wyniki mikrosymulacyjne, które przedstawiano na temat 500+. Niektóre dotyczyły również ubóstwa, choć szczególnego – ubóstwa energetycznego. Wymaga ono bardziej złożonego pomiaru uwzględniającego niskie dochody, ale też wysokie wydatki na energię. Wpływ zmniejszający 500+ na ubóstwo energetyczne był kilka razy słabszy niż na ubóstwo relatywne ogółem (od 1,4 do 2,7 p.p. mniej), choć w liczbach absolutnych było to od 540 tys. do 1,03 mln osób mniej w ubóstwie energetycznym (Owczarek 2016; Lis i in. 2016). Rozkład korzyści z 500+ (przy założeniu wliczania do dochodów dla potrzeb innych świadczeń z kryterium dochodowymi) w podziale na decyle dochodowe wykazał, że w dużo większym stopniu z programu skorzystają rodziny o dochodach niższych, głównie ze względu na kryterium dochodowe na pierwsze dziecko oraz to, że wśród rodzin wielodzietnych jest więcej rodzin ubogich (Myck i in. 2015).

WNIOSKI

Ocena wpływu 500+ na ubóstwo może być wykonana dzięki mikrosymulacyjnym modelom podatkowo-zasiłkowym, zanim będziemy dysponowali danymi z badań budżetów gospodarstw domowych z 2016 r. W Polsce przeprowadzono symulacje tą metodą i uzyskało interesujące wyniki. Należy jednak pamiętać, że są to ujęcia statyczne, które nie uwzględniają wpływu 500+ na podaż pracy i nie biorą pod uwagę wpływu w średnim czy długim okresie.

Polska, w porównaniu z innymi krajami, w niewielkim stopniu redukowała ubóstwo dzieci w przeszłości. Paradoksem było to, że większy wpływ miały w tym zakresie emerytury niż świadczenia rodzinne. Sytuację tę zasadniczo powinno zmienić wysokie świadczenie wychowawcze, obejmujące ponad połowę dzieci.

Z kilku symulacji wpływu 500+ na sytuację finansową rodzin wynika, że ubóstwo w Polsce może zmniejszyć się o kilkadziesiąt procent, przy czym większego wpływu należy się spodziewać w przypadku ubóstwa skrajnego niż ubóstwa relatywnego oraz ubóstwa dzieci niż ubóstwa ogółem, a mianowicie:

- ubóstwo relatywne ogółem może zmniejszyć się o co najmniej 23%;
- ubóstwo skrajne ogółem o co najmniej 39%;
- ubóstwo relatywne dzieci o co najmniej 55%;
- ubóstwo skrajne dzieci o co najmniej 77%;
- ubóstwo relatywne rodzin wielodzietnych aż o 97%.

Po reformie może nastąpić zmiana struktury zagrożenia ubóstwem. W przeszłości rozkładało się ono w sposób zróżnicowany między rodzinami z dziećmi i bez dzieci. Po reformie bardziej zagrożone mogą być gospodarstwa domowe bez dzieci. Pierwsze dane o wskaźnikach statystycznych ubóstwa ogółem i ubóstwa dzieci

w 2016 r. będą dostępne w komunikacie GUS o ubóstwie ekonomicznym. W 2015 r. GUS opublikował komunikat 12 maja.

BIBLIOGRAFIA

- Behrendt C. (2002), *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Ashgate, Burlington.
- Bradshaw J.R., Huby M. (2014), *Decomposing Child Poverty Reduction*, „European Journal of Social Security”, Vol. 16, No 1, p. 26–50.
- Inchauste G., Corral Rodas P., Goraus K. (2016), *Skutki dystrybucyjne programu Rodzina 500 Plus*, nota z 2 maja.
- Fundacja Republikańska (2016), *Mapa wydatków państwa*, <http://www.mapawydatkow.pl/> [dostęp 23.02.2017].
- KE (2017), *In-depth analysis of tax reforms – POLAND*.
- Konopczak K., Skibicki J. (2012), *Mikrosymulacyjny model podatkowo-zasiłkowy Ministerstwa Finansów – dokumentacja*, MF Working Paper Series, No 12, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1209344/mf_wp_12.1.pdf [dostęp 18.02.2017].
- Lis M., Miazga A., Salach K., Szpor A., Świącicka K. (2016), *Uboństwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Morawski L., Semeniuk A. (2013), *Zakres ubóstwa a reformy podatkowo-swiadczeniowe w latach 2006–2010*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, s. 21–40.
- MRPiPS (2016a), *Wpływ programu Rodzina 500 plus na zagrożenie ubóstwem*, <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/wplyw-programu-rodzina-500-plus-na-zagrozenie-ubostwem/> [dostęp 15.02.2017].
- Myck M. (2009), *Analiza polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu SIMPL*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 9, s. 87–100.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M. (2015), *Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało*, V Raport Przedwyborczy CenEA, Szczecin, <http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport5.pdf> [dostęp 18.02.2017].
- Myck M., Morawski L., Semeniuk A., Domitrz A. (2012), *Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-swiadczeniowych wprowadzonych w latach 2006–2011*, Microsimulation Report: 01/2012, Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, Szczecin.
- Owczarek D. (2016), *Uboństwo energetyczne – nowe wyzwanie, nowe rozwiązania*, Fundacja Blisko, <http://fundacjablisko.pl/index.php/owczarek-ubostwo-energetyczne-nowe-wyzwanie-nowe-rozwiazania/> [dostęp 12.02.2017].
- 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/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/wystapienie-elzbiety-rafalskiej-minister-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej-podczas-pierwszego-czytania-rzadowego-projektu-ustawy-o-pomocy-panstwa-w-wychowywaniu-dzieci/> [dostęp 22.02.2017].
- Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (2016), Druk Sejmowy nr 216, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216> [dostęp 12.02.2017].
- Sawicki J. (2016), *Budżet zmarnowanej szansy*, Opinia IBS o projekcie budżetu państwa na rok 2016, IBS Policy Paper 01, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Żółtaszek, A. 2013, *Modele mikrosymulacyjne. Teoria i zastosowania ekonomiczno-społeczne*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

SUMMARY

Child allowance (500+) is a new family benefit introduced in Poland in 2016. There is a lot of discussions on many respects of the new benefit. One of them is expected impact on child, family and general poverty. In the first part I described goals of family policy and the new benefit in comparison to family benefits. Second part contains critical examination of official justification of 500+ in the light of a theory of poverty reduction by cash benefits. In the main part I presented shortly microsimulation models and results of three of them (Ministry of Finance, World Bank and European Commission). It is likely that 500+ impact on overall poverty and child and family poverty in financial dimension will be impressive. In the result the change of the structure of poverty risk in Poland can be substantial.

Keywords: family benefits, child allowances, poverty, micorsimulation, child poverty, 500+

Author's affiliation: Warsaw University, Institute of Social Policy