

Wpływ świadczenia wychowawczego (500+) na ubóstwo ogółem i ubóstwo dzieci na podstawie mikrosymulacji¹

(wersja 1.1 z 24.02.2017)

Konstrukcja 500+ w porównaniu z zasiłkami rodzinnymi

Świadczenie wychowawcze (500+) zostało wprowadzone ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (dalej ustawa). Jego konstrukcję można przedstawić w porównaniu z zasiłkami rodzinnymi. Niektóre z różnic są następujące. Po pierwsze, zasiłki rodzinne są z kryteriami dochodowymi 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 zróżnicowane w zależności od wieku dzieci (trzy przedziały wiekowe wprowadzone w 2003 r., przedtem wysokość zasiłków zależała od liczby dzieci lub nie była zróżnicowana), 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 redukowane 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+.

Tabela. Główne różnice między zasiłkami rodzinnymi i 500+

Rodzaj świadczeń	Kryterium ubóstwa	Zróżnicowanie wysokości	Dodatki do świadczenia	Wycofanie całego świadczenia po przekroczeniu kryterium	Kryterium wiekowe
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

¹ Artykuł przygotowany w związku z udziałem w spotkaniu „Monitoring pierwszych skutków społecznych Programu Rodzina 500 plus” zorganizowanego przez Narodową Radę Rozwoju przy Prezydencie RP w dniu 08.02.2017.

Źródło: opracowanie własne

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. Rozszerza ten krąg usunięcie kryterium dla kolejnych dzieci. Jeżeli wszystkie rodziny miałyby więcej niż jedno dziecko, wówczas każda z nich byłaby uprawniona do świadczenia. Średnio miesięcznie zasiłki rodzinne wypłacano na 2 mln dzieci w 2015 r. (liczba ta systematycznie zmniejszała się, sprawozdania MPiPS), a z 500+ korzystało 3,8 mln dzieci pod koniec 2016 r. Można więc szacować liczbę nowych dzieci objętych świadczeniami na 1,8 miliona. Nie oznacza to, że mamy świadczenie powszechne, gdyż około 3,1 miliona dzieci nie jest uprawnionych.

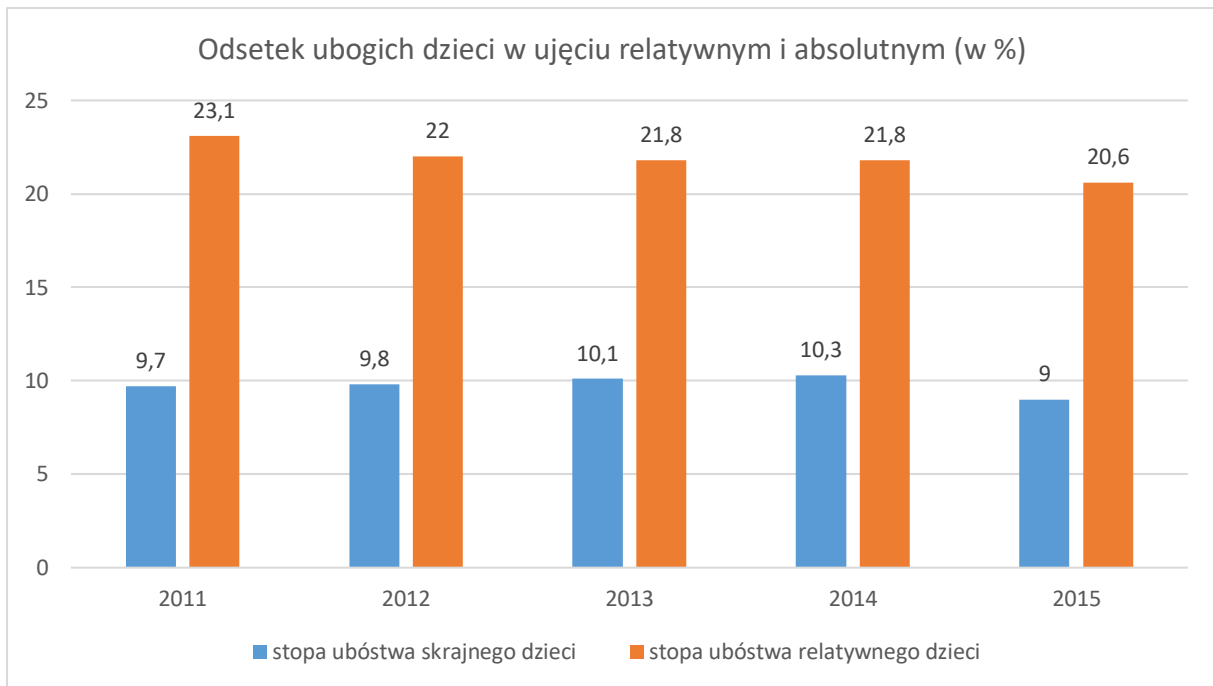
Poza konstrukcją 500+ ważne konsekwencje wynikają z ustalenia poziomu tego świadczenia. Średni zasiłek rodzinny na dziecko wynosi obecnie 118 zł, a świadczenie wychowawcze jest to 500 zł. Poziom tego drugiego jest więc 4,2 razy wyższy. Porównanie to powinno jednak uwzględniać również dodatki do zasiłków rodzinnych, które zapewne zwiększą średnią, np. dodatek dla rodzin wielodzietnych wynosi obecnie 95 zł. A więc w przypadku rodzin wielodzietnych i tylko tego dodatku należy porównać 213 zł 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.

Wniosek jest więc 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.

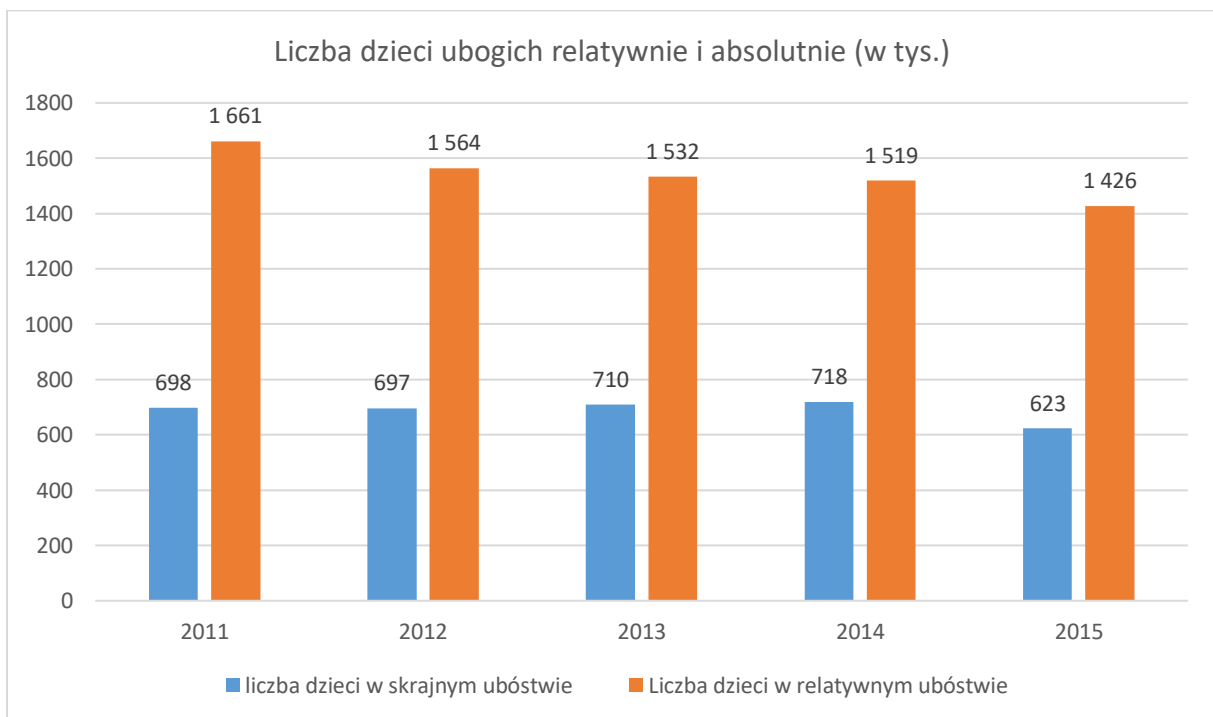
Ograniczenie ubóstwa wśród celów 500+

W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono odnośnie jej podstawowego celu, że jest nim: „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” (Sejm 2016). Z kolei w prezentacji projektu w Sejmie stwierdzono, że świadczenie ma trzy główne równorzędne cele: „zwiększenie wskaźnika dzietności, 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 dwa poniższe wykresy.



Źródło: opracowanie własne, dane GUS



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

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

Pomoc finansowa, wsparcie ekonomiczne czy częściowe pokrycie wydatków rodzin z dziećmi jako takie nie są celami w sensie pożądanym stanów, które chce projektodawca osiągnąć. Takim celem może być zwiększenie poziomu życia rodzin z dziećmi, a środkiem do jego osiągnięcia jest dodatkowa pomoc

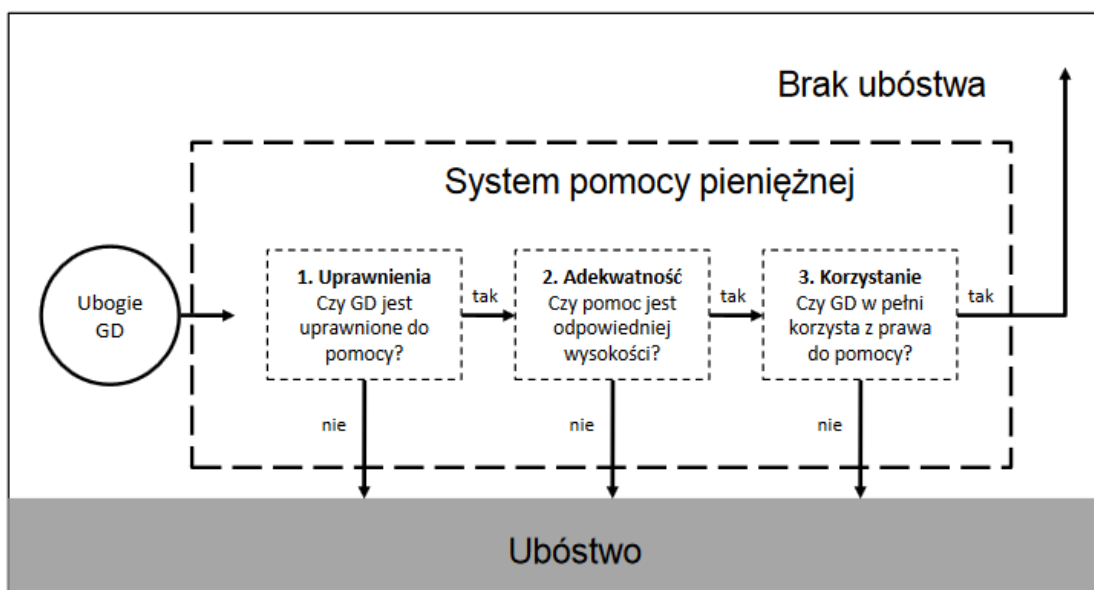
finansowa w postaci nowego świadczenia pieniężnego. Mechanizm jego działania można przedstawić następująco:

1. świadczenie pieniężne zwiększa dochody rodziny;
2. rodzina przeznaczająca zwiększone dochody na dodatkowe zakupy dóbr i usług;
3. konsumpcja tych dóbr i usług zwiększa poziom zaspokojenia 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 miliona 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 wzrośnie mniej niż to wynikać mogło z kwoty świadczenia. Ponadto zwiększenie poziomu życia rodziny może dotyczyć 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 poniższy schemat. Jeżeli celem jest ograniczenie ubóstwa rodzin z dziećmi za pomocą 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. Warunki skuteczności pomocy pieniężnej w ograniczaniu ubóstwa



GD – gospodarstwo domowe z dziećmi

Źródło: C. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State*, 2002, s. 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.

Załóżmy, 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 punktów procentowych, 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” i w kolejnym 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 przedstawiająca wpływ poszczególnych świadczeń na ubóstwo dzieci została przedstawiona poniżej.

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

	Ubóstwo relatywne po transferach	Zasiłki rodzinne	Emerytury	Pomoc społeczna	Dodatki mieszkaniowe	Świadczenia dla pracujących
	Procentowe ograniczenie ubóstwa dzieci przed transferami					
AT	12.1	64	18	1	9	26
FI	8.9	59	3	17	21	42
IE	15.5	58	3	4	19	42
SI	9.3	56	16	13	2	25
IS	8.7	54	0	1	19	27
HU	20.7	53	15	6	2	21
SE	10.5	52	4	8	14	34
NO	9.5	50	6	2	5	45
CZ	10.6	46	9	3	3	22
DE	13.5	46	6	14	1	24
EE	14.6	43	9	0	1	14
UK	19.0	43	4	24	23	11
BE	15.0	42	8	2	0	25
FR	16.4	42	8	3	21	21
MT	16.0	41	13	12	1	16
LU	23.3	40	5	4	6	16
CY	9.4	36	6	1	1	16
DK	8.5	33	0	0	12	50
LT	18.4	31	16	10	1	15
SK	14.9	31	22	3	0	11
NL	14.2	30	3	14	9	15
LV	20.9	19	5	0	0	6
RO	33.2	19	12	3	0	3
PL	22.1	18	25	2	1	11
BG	21.0	16	14	2	0	6

IT	23.3	15	8	1	0	13
PT	20.8	14	10	4	0	14
GR	22.7	6	7	0	0	2
ES	22.6	5	6	0	0	15

Źródło: J. R. Bradshaw, M. Huby, Decomposing Child Poverty Reduction, *European Journal of Social Security*, vol. 16 nr 1, 2014.

Z porównania przedstawionego w tabeli wynika, że zasiłki rodzinne w Polsce w małym stopniu ograniczały ubóstwo dzieci, choć było kilka krajów z jeszcze mniejszym wpływem. Najciekawsze jednak było to, że Polska była na pierwszym miejscu jeżeli chodzi o poziom ograniczenia ubóstwa dzieci przez świadczenia emerytalne. Wynikać to może 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 związanych 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 ją podjęły, co znacząco zwiększyło dochody rodziny.

Drugie zadanie wymaga oceny tego, co stwierdzono po zadowalającym wykonaniu pierwszego. 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 miliona 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 pierwsze zadanie, czyli ustalenie kierunku i wielkości wpływu świadczenia oraz drugie zadanie, czyli ocena uzyskanego dzięki świadczeniu wpływu na dietność i kapitał ludzki.

Sama skuteczność w osiągnięciu 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 miliardów złotych. Wydatki publiczne na szeroko rozumianą pomoc społeczną w 2015 roku wynosiły 45 miliardów, ale wydatki z budżetu państwa 17,4 miliardy (rządowa pomoc społeczna, Fundacja Republikańska 2016). Można więc stwierdzić, że zwiększono rządową pomoc społeczną o ponad 130%².

² Por. szacunki mówiące, że wydatki na pomoc społeczną z budżetu państwa wzrosną w 2016 r. o 202% w porównaniu z rokiem 2013 (Sawulski 2016).

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 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, Semeniuk 2013; Myck, Morawski, Semeniuk, Domitrz, 2012; Myck, Kundera, Najsztab, Oczkowska 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.

Poniżej 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 Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS 2016), z dokumentu Banku Światowego (BŚ 2016) oraz Komisji Europejskiej (KE 2017).

Szacunki wpływu na ubóstwo skrajne (kryterium ubóstwa jest minimum egzystencji) jest o 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).

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

Rodzaj ubóstwa	Przed 500+ (w%)	Po 500+ (w%)	Redukcja w pkt. proc.	Redukcja w proc.	uwagi
Ubóstwo skrajne ogółem	7,5	3,9	-3,6	-48%	całość na wydatki, Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo skrajne ogółem	7,5	4,6	-2,9	-39%	zgodnie z trendem, jw.
Ubóstwo relatywne ogółem	18,7	13,9	-4,8	-26%	Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne ogółem	17,3	13,4	-3,9	-23%	EU-SILC 2013, MPiPS 2016
Ubóstwo relatywne ogółem	17,7	12,5	-5,2	-29%	EUROMOD

BBGD – badania budżetów gospodarstw domowych GUS

EU-SILC – badania dochodów i warunków życia Eurostat

Źródło: opracowanie własne, dane jak w uwagach

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 zmniejszyć się może ubóstwo rodzin z dziećmi.

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

Ubóstwo relatywne wg typu rodziny	Ubóstwo przed 500+ (w%)	Ubóstwo po 500+ (w%)	Redukcja w pkt. proc.	Redukcja w proc.	Uwagi
Ubóstwo rodzin typu 1+dzieci	21,1	4,1	-17	-81%	Euromod, KE
Ubóstwo rodzin typu 2+1	11,5	6,9	-4,6	-40%	Euromod, KE
Ubóstwo rodzin typu 2+2	16,2	4,4	-11,8	-73%	Euromod, KE
Ubóstwo rodzin typu 2+3+	33,9	1,1	-32,8	-97%	Euromod, KE
Ubóstwo rodzin typu 3+dzieci	22,0	1,1	-20,1	-95%	Euromod, KE

Źródło: opracowanie własne, dane jak w uwagach

Ubóstwo relatywne rodzin z dziećmi może zmniejszyć się o kilkadziesiąt procent, choć nie we wszystkich rodzinach w Podobnej skali. W najmniejszym stopniu dotyczy to może rodzin typu dwojga rodziców i jednego dziecka. Zapewne w tym przypadku wiele rodzin przekracza kryterium dochodowe i w związku z tym 500+ wpływa tylko na sytuację części z nich. 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 dwoma dziećmi. Jest to również związane z wykluczającym kryterium, ale wiele rodzin z jednym rodzicem przekracza jednak kryterium. W największym stopniu ubóstwo dzieci zredukowane jest w rodzinach z dwójką rodziców i wielodzietnych, powyżej 90%. Zmieni się więc zasadniczo obraz ubóstwa rodzin z dziećmi, najbardziej zagrożone będą rodziny z małą liczbą dzieci, a nie rodziny wielodzietne jak w przeszłości.

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.

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

Rodzaj ubóstwa dzieci	Przed 500+ (w%)	Po 500+ (w%)	Redukcja w pkt. proc.	Redukcja w proc.	Uwagi
Ubóstwo skrajne dzieci	11,9	0,7	-11,2	-94%	całość na wydatki, Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo skrajne dzieci	11,9	2,7	-9,2	-77%	zgodnie z trendem, jw.

Ubóstwo relatywne dzieci	28,1	10,2	-17,9	-64%	Dane z BBGD 2014, BŚ 2016
Ubóstwo relatywne dzieci	23,2	10,5	-12,7	-55%	EU-SILC 2013, MPiPS 2016

Źródło: opracowanie własne, dane jak w uwagach

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 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 punktu proc. mniej), choć w liczbach absolutnych było to od 540 tys. do 1,03 mln osób mniej w ubóstwie energetycznym (Owczarek 2016; Lis, Miazga, Sałach, Szpor, Świącicka 2016). Rozkład korzyści z 500+ (przy założeniu wliczania do dochodów dla potrzeb innych świadczeń z kryteriami 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, Kundera, Najszub, Oczkowska 2015).

Wnioski

Ocena wpływu 500+ na ubóstwo może być prowadzona z pomocą mikrosymulacyjnych modeli podatkowo-zasiłkowych zanim będziemy dysponowali danymi z badań budżetów gospodarstw domowych z 2016 r. W Polsce przeprowadzono symulacje tą metodą i uzyskano interesujące wyniki. Należy jednak pamiętać, że są to ujęcia statyczne, które nie uwzględniają wpływu 500+ na podaż pracy, ani też nie biorą pod uwagę wpływu w średnim czy długim okresie.

Polska w porównaniu do innych krajów 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.

Ubóstwo relatywne ogółem może zmniejszyć się o co najmniej 23%, a ubóstwo skrajne ogółem o co najmniej 39%. Ubóstwo relatywne dzieci może zmniejszyć się o co najmniej 55%, a ubóstwo skrajne dzieci o co najmniej 77%. Ubóstwo relatywne rodzin wielodzietnych może zmniejszyć się aż o 97%. Po reformie może nastąpić zmiana poziomu zagrożenia ubóstwem, w przeszłości były to rodziny wielodzietne, po reformie bardziej zagrożone mogą być rodziny małodzietne, choć ogólny poziom zagrożenia ubóstwem znacząco się zmniejsza.

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.

Na koniec należy podkreślić, że ograniczanie ubóstwa 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 do wielu krajów, 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.

- Zmniejszyć nierówność w młodym wieku poprzez inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem.
- Zwiększyć wpływ systemów oświaty na równe szanse.
- Poprawić możliwości reagowania w ramach systemów ochrony zdrowia na potrzeby marginalizowanych dzieci.
- Zapewnić dzieciom bezpieczne i odpowiednie warunki mieszkaniowe oraz bytowe.
- Zwiększyć wsparcie dla rodzin oraz podnieść jakość alternatywnych sposobów sprawowania opieki nad dziećmi.

Cele pochodzą z Zalecenia Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji. Zawiera ono bardzo wiele wskazówek, które rząd powinien wziąć pod uwagę projektując zintegrowaną politykę rodzinną zorientowaną na wyeliminowanie ubóstwa i wykluczenia dzieci oraz zmniejszanie nierówności między rodzinami.

Literatura

- 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.
- Bradshaw, J. R., Huby, M. 2014, *Decomposing Child Poverty Reduction*, *European Journal of Social Security*, vol. 16 nr 1.
- BŚ 2016, G. Inchauste, P. Corral Rodas, K. Goraus, Skutki dystrybucyjne programu Rodzina 500 Plus, nota z 2 maja 2016 r.
- Fundacja Republikańska 2016, Mapa wydatków państwa, <http://www.mapawydatkow.pl/>.
- 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 12-2012
http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1209344/mf_wp_12.1.pdf
- Lis, M., Miazga, A., Sałach, K., Szpor, A., Świącicka, K. 2016. Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, Instytut Badań Strukturalnych.
- Morawski, L., Semeniuk, A. 2013, Zakres ubóstwa a reformy podatkowo-świadczeniowe w latach 2006-2010, *Gospodarka Narodowa*, nr 4/2013.
- MPiPS 2016, 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/>.
- Myck, M. (2009). Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 9.
- 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, <http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport5.pdf>
- Myck, M., Morawski, L., Semeniuk, A., Domitrz, A. (2012). Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *Microsimulation Report: 01/2012*, Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA.
- Owczarek, D. 2016. Ubóstwo energetyczne – nowe wyzwanie, nowe rozwiązania, Fundacja Blisko, <http://fundacjablisko.pl/index.php/owczarek-ubostwo-energetyczne-nowe-wyzwanie-nowe-rozwiazania/>.
- 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-spolecznej-podczas-pierwszego-czytania-rzadowego-projektu-ustawy-o-pomocy-panstwa-w-wychowywaniu-dzieci-/>
- Sawulski, J. 2016, Budżet zmarnowanej szansy. Opinia IBS o projekcie budżetu państwa na rok 2016, IBS Policy Paper 01/2016.

Sejm 2016, Druk Sejmowy nr 216 Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216>.

Żółtaszek, A. 2013, Modele-mikrosymulacyjne. Teoria i zastosowania ekonomiczno-społeczne, Uniwersytet Łódzki.