

Alternatywne rozwiązania podatkowo- -zasiłkowe wspierające rodziny z dziećmi

Horacio Levy*, Leszek Morawski#, Michał Myck‡

Nadesłany: 2 grudnia 2008 r. Zaakceptowany: 5 maja 2009 r.

Streszczenie

Według danych udostępnianych przez Eurostat ubóstwem zagrożone są szczególnie dzieci i osoby starsze. W 2005 r. średnia stopa zagrożenia ubóstwem w każdej z tych dwóch grup wynosiła w Unii Europejskiej 19%, podczas gdy w Polsce było to odpowiednio 29% i 7%. W pracy analizujemy wpływ wybranych reform podatkowo-zasiłkowych na zmianę zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z dziećmi w Polsce.

Wyniki analiz wskazują, że zmiany wzorowane na rozwiązaniach francuskich lub brytyjskich zmniejszyłyby zagrożenie ubóstwem wśród rodzin z dziećmi w większym stopniu niż wprowadzona ulga podatkowa na dzieci. System austriacki, oparty na zasiłkach powszechnych, przyniósłby podobne zmniejszenie stopy zagrożenia ubóstwem, lecz ze znacznie większym zmniejszeniem luki ubóstwa.

Słowa kluczowe: ubóstwo wśród dzieci, reformy podatkowo-zasiłkowe, ulgi podatkowe na dzieci

JEL: D31, I38

* ISER University of Essex, Colchester; European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna; e-mail: hlevy@essex.ac.uk.

Uniwersytet Warszawski; Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, Szczecin; e-mail: lmorawski@wne.uw.edu.pl.

‡ DIW-Berlin, Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, Szczecin; Institute for Fiscal Studies, London; e-mail: mmyck@diw.de.

1. Wstęp

Według danych udostępnianych przez Eurostat ubóstwem zagrożone są szczególnie dzieci i osoby starsze. W 2005 r. średnia stopa zagrożenia ubóstwem w każdej z tych dwóch grup wynosiła w Unii Europejskiej 19%, podczas gdy w Polsce było to odpowiednio 29% i 7%. Stopa ubóstwa wśród dzieci w 2005 r. w Polsce była najwyższa spośród wszystkich krajów EU-25.

W niniejszym artykule przedstawiamy analizę wpływu wybranych reform podatkowo-zasiłkowych na zmianę zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z dziećmi w Polsce. Przedstawiona analiza skupia się na redystrybucyjnym wpływie wprowadzonej w 2007 r. ulgi podatkowej na dzieci, której efekty porównano ze skutkami hipotetycznego wprowadzenia alternatywnych reform systemu wsparcia rodzin z dziećmi wzorowanych na rozwiązaniach austriackich, francuskich i brytyjskich.

Początkowo wysokość nier refundowanej rocznej ulgi podatkowej na dzieci w 2007 r. ustalono na 120 zł (31,90 euro) na dziecko. Ostatecznie kwotę tę podniesiono do 1145,08 zł (306,40 euro), co powiększyło oczekiwany koszt reformy do około 5,2–5,4 mld zł rocznie, czyli mniej więcej o 0,60% PKB. Nowa ulga podatkowa znacznie zwiększyła udział wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi w łącznych wydatkach socjalnych na świadczenia rodzinne.

Dystrybucyjne skutki wprowadzenia ulgi podatkowej na dziecko były dotychczas omawiane tylko w dwóch pracach – Morawskiego (2008) i Mycka (2008). Nie analizowano w nich jednak skutków wprowadzenia alternatywnych reform, wzorowanych na rozwiązaniach z innych państw Unii Europejskiej. Brak takich analiz jest zaskakujący, biorąc pod uwagę wnioski z raportu Komisji Europejskiej (European Commission 2008). Według raportu stopa zagrożenia ubóstwem rodzin z dziećmi w Polsce, wynosząca w 2005 r. 29%, była najwyższa wśród 25 krajów Unii Europejskiej. Znacznie niższe stopy ubóstwa odnotowano w Czechach (18%), na Węgrzech (20%) i w Estonii (21%). Wskazuje to, że czynniki historyczne oraz gospodarcze nie są jedynymi przyczynami wysokiego poziomu zagrożenia ubóstwem wśród dzieci w Polsce.

Najniższe stopy ubóstwa wśród dzieci odnotowuje się w krajach przeznaczających największą część swojego produktu narodowego brutto na rzecz dzieci (UNICEF 2000; Bradshaw, Finch 2002). Oprócz hojności systemów wspierania dochodowego także sposób zaprojektowania polityki podatkowej i świadczeniowej może silnie oddziaływać na dochody rodzin i przyczyniać się do obniżenia ubóstwa. W opracowaniu UNICEF (2000) zauważono, że polityka podatkowa oraz polityka świadczeniowa mogą zmniejszyć stopy ubóstwa wśród dzieci z około 20% aż do 5%. Podobne wyniki przedstawili Levy i in. (2007), którzy zauważyli, że polityka wzorowana na rozwiązaniach brytyjskich byłaby skuteczniejsza w obniżaniu poziomu ubóstwa w Hiszpanii od środków wówczas zastosowanych.

Deklaracje zawarte w rządowym dokumencie (MPiPS 2006) dowodzą, że ubóstwo wśród rodzin z dziećmi postrzegane jest w Polsce jako istotny problem społeczny. W części zatytułowanej *Kluczowe wyzwania i cele przewodnie* stwierdza się, że „(...) badania prezentowane przez GUS wskazują na postępujące zagrożenie ubóstwem skrajnym, w szczególności wśród rodzin wychowujących co najmniej trójkę dzieci”, a następnie że: „jednym z priorytetów określonych w Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej są działania nakierowane na rodzinę i dzieci. Działania te, poprzez dalszy rozwój systemu świadczeń skierowanych do rodzin (zarówno świadczeń pieniężnych, jak i usług) prowadzić będą przede wszystkim do wyrównywania szans dzieci i rodzin, eliminowania deficytów edukacyjnych, a także poprawy dostępu do usług, które pozwolą rodzicom łączyć pracę zawodową z wychowaniem dzieci”. We fragmencie poświęconym zmianom

w zakresie świadczeń rodzinnych zapowiedziano, że „(...) dalsze zmiany (w systemie świadczeń rodzinnych) będą wynikiem analiz prawnych i statystycznych dotyczących dotychczasowego stanu rozwoju systemu świadczeń rodzinnych i praktyki”.

Mając na względzie przedstawione plany, warto się zastanowić nad reformami wydatków skierowanych do rodzin z dziećmi, wykorzystując jako punkt wyjścia rozwiązania istniejące w innych krajach europejskich. W tej pracy oceniamy rezultaty wprowadzenia w 2007 r. ulgi podatkowej na dzieci oraz badamy, jakie byłyby skutki wprowadzenia polityki pomocy dzieciom wzorowanej na rozwiązaniach stosowanych w Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii. Wybór tych trzech systemów podtyktowany został tym, że każdy z nich wykorzystuje odmienne sposoby finansowego wspierania rodzin. System austriacki oparty jest na zasiłkach powszechnych, francuski na ulgach podatkowych dla dużych rodzin i samotnych rodziców, system brytyjski zaś w dużym stopniu uzależnia pomoc od dochodów rodzin. W analizie zastosowano mikrosymulacyjny model EUROMOD, który umożliwia symulację europejskich systemów podatkowo-swiadczeniowych na reprezentacyjnych próbach większości krajów Unii Europejskiej, w tym od niedawna również Polski. Do przeprowadzenia symulacji dla polskiej populacji wykorzystano bazę danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (dalej: BBGD), która stanowi również podstawę polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL (patrz: www.cenea.org.pl). Wysoka jakość tych danych, ich znaczna szczegółowość oraz przydatność do analiz mikrosymulacyjnych przedstawione zostały m.in. w pracy Bargain i in. (2007).

Przeprowadzone analizy skupiają się na tzw. statycznym wpływie prezentowanych reform, tzn. nie uwzględniają ich ewentualnego wpływu na zmiany zachowań analizowanych gospodarstw domowych w takich dziedzinach jak rynek pracy czy dzietność. Analizowane efekty symulowanych zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym są zatem tzw. efektami dnia następnego (*the day after*). Pokazują, jak *ceteris paribus* zmieniłaby się sytuacja finansowa gospodarstw po wprowadzeniu symulowanych reform. W artykule koncentrujemy się na efektach dystrybucyjnych analizowanych reform oraz ich wpływie na zakres ubóstwa i jego głębokość, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych z dziećmi.

Najważniejszym wynikiem analizy jest wniosek, że gdyby środki wydane na wprowadzenie ulgi podatkowej w 2007 r. przeznaczono na sfinansowanie polityki wzorowanej na rozwiązaniu francuskim lub brytyjskim, to – przy podobnym koszcie reformy – byłoby to korzystniejsze z punktu widzenia obniżenia stopy ubóstwa wśród dzieci. Polityka ta byłaby skuteczniejsza dzięki dokładniejszemu kierowaniu wydatków społecznych.

Artykuł rozpoczynamy od opisu poziomu ubóstwa wśród rodzin z dziećmi i ochrony socjalnej w Polsce i porównania ich z innymi krajami w Europie (rozdział drugi). Rozdział trzeci prezentuje politykę wsparcia rodzin w Polsce, Austrii, we Francji i w Wielkiej Brytanii, a w rozdziale czwartym przedstawiamy metodę wykorzystaną do oceny alternatywnych reform. Wyniki analiz przedstawione są w rozdziale piątym, wnioski zaś w rozdziale szóstym.

2. Ubóstwo dzieci i ochrona społeczna. Polska na tle Europy

W 2005 r. średnia stopa zagrożenia ubóstwem wśród dzieci w 25 krajach Unii Europejskiej wynosiła 19%, a najwyższą wartość, równą aż 29%, odnotowano w Polsce. Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem w Czechach wynosił 18%, na Węgrzech 20%, a w Estonii 21%.

W Polsce stopa ubóstwa wśród dzieci mieszkających z samotnymi rodzicami wynosiła 46%. Była to wartość podobna jak na Cyprze, w Hiszpanii, w Estonii i w Grecji, niższa niż w Czechach, w Irlandii, na Malcie i na Litwie. Równocześnie w Polsce tylko 8% biednych dzieci mieszkało z samotnym rodzicem, podczas gdy średnia wartość dla całej Unii to 23%. W Polsce stopa zagrożenia ubóstwem wśród wieloosobowych rodzin (małżeństwa z trojgiem lub większą liczbą dzieci) wynosiła 47%, a dla gospodarstw z więcej niż jedną rodziną 26%. Odpowiednie wartości w Unii Europejskiej to 25% i 20%.

Wyróżnikiem sytuacji w Polsce jest większy udział w grupie ubogich rodzin dzieci z gospodarstw wielorodzinnych. W 2005 r. udział ten wynosił 25% i był podobny jak na Litwie (21%) i na Słowacji (20%). Udziały w Czechach (11%) i na Węgrzech (12%) były znacznie niższe. Krajami o względnie wysokim zagrożeniu ubóstwem wśród gospodarstw wielorodzinnych były także Portugalia (18%) i Hiszpania (16%).

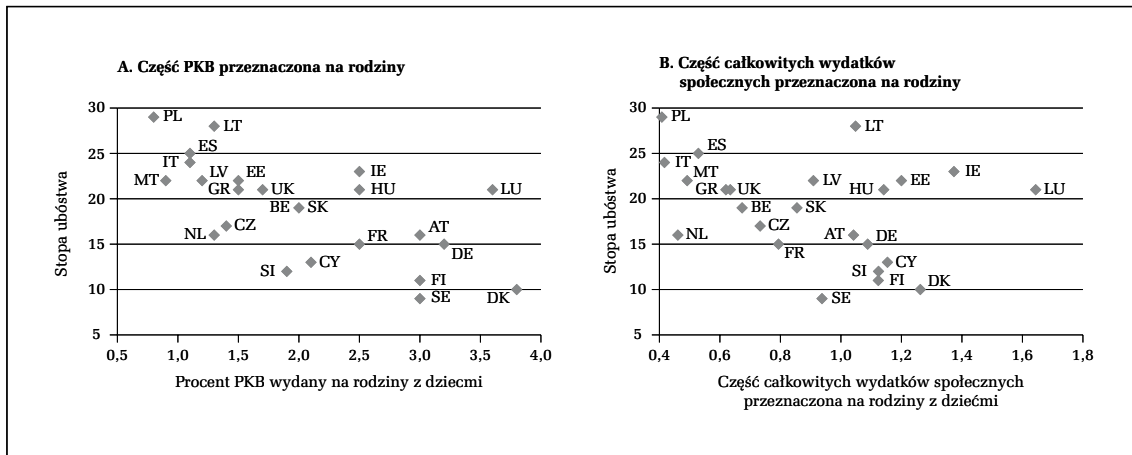
Przy podobnych udziałach ubogich dzieci z rodzin wielodzietnych w Polsce, Francji i Austrii, wynoszących około 33%, stopa ubóstwa wśród takich rodzin w Polsce (47%) była znacznie wyższa niż we Francji (20%) i w Austrii (21%). Może to oznaczać, że polityka w tych krajach silniej zredukowała ubóstwo rodzin wielodzietnych niż polski system zasiłków z 2005 r. W Wielkiej Brytanii przy 26-procentowym udziale stopa ubóstwa wynosiła 27%.

Jedną z przyczyn silnego zagrożenia ubóstwem w Polsce jest niska wartość wydatków społecznych kierowanych do rodzin z dziećmi. Na wykresie 1 pokazujemy zależność stopy zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z dziećmi od udziału wydatków państwa przeznaczonych na wsparcie tych rodzin w PKB, oraz udział tych wydatków w całkowitej wartości wydatków społecznych. Wyraźnie widać, że im wyższe są całkowite wydatki oraz im większa ich część jest przeznaczona na świadczenia rodzinne, tym niższe są stopy ubóstwa wśród dzieci. W 2005 r. udział wydatków społecznych w Polsce, wynoszący 19,6% PKB, był zbliżony do udziałów na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji. Struktura tych wydatków w Polsce, z dużym udziałem wydatków związanych ze świadczeniami emerytalno-rentowymi, bardzo różniła się od struktur w pozostałych krajach. W Polsce wydatki na wsparcie rodzin z dziećmi stanowiły zaledwie 0,8% PKB, podczas gdy w Czechach wynosiły one 1,4% PKB, a na Węgrzech 2,5%. W odniesieniu do wykresu 1 warto też podkreślić zależność między wysokością wydatków na rodziny z dziećmi a ubóstwem dla trzech wybranych symulowanych systemów: Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii. Wydatki na rodziny z dziećmi w stosunku do PKB są najwyższe w Austrii (prawie 3% PKB), choć – jak widać z wykresu 1 – w porównaniu z systemem austriackim system francuski zdaje się nieznacznie efektywniejszy w ograniczaniu ubóstwa.

Według szacunków Komisji Europejskiej (European Commission 2008) wydatki społeczne w Polsce przyczyniły się do obniżenia stopy zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z dziećmi z 39% do 29% (zob. wykres 2). Podobny względny wpływ odnotowano we Włoszech i w Portugalii. Słabsze wyniki przyniosły wydatki na Litwie, w Hiszpanii i w Grecji, natomiast na Węgrzech i w Czechach dzięki transferom społecznym, stopa zagrożenia ubóstwem spadła o ponad 50%. W rezultacie stopa zagrożenia ubóstwem przed transferami w Polsce była niższa niż w Wielkiej Brytanii, Irlandii i na Węgrzech, a po uwzględnieniu transferów okazała się znacznie wyższa.

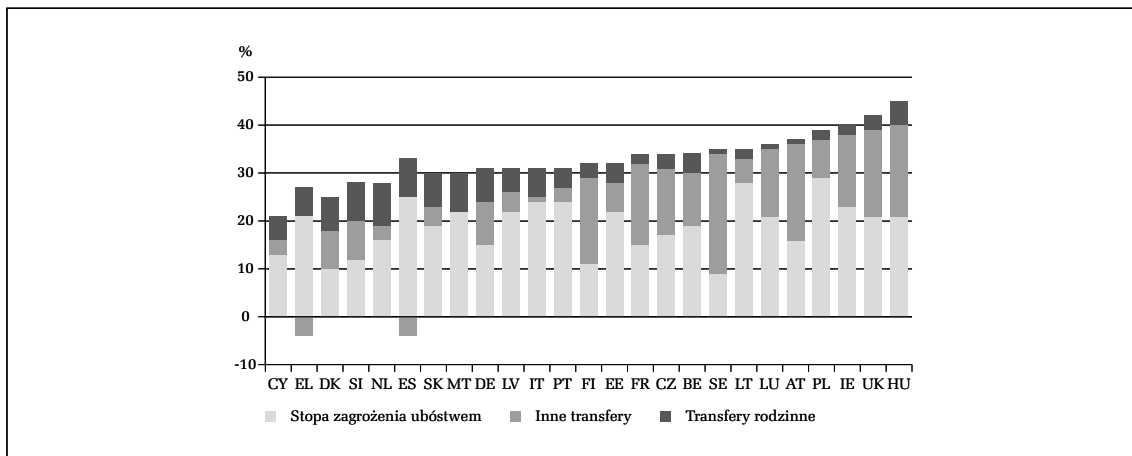
W trzech analizowanych systemach: austriackim, francuskim i brytyjskim, transfery rodzinne obniżają stopę ubóstwa odpowiednio o 1, 2 i 3 pkt proc., a obniżenie stopy ubóstwa w tych trzech krajach powodują głównie inne elementy systemu, takie jak pomoc społeczna czy zasiłki mieszkaniowe. W Polsce transfery rodzinne zmniejszają ubóstwo o 2 pkt proc., a pozostałe elementy systemu grają o wiele mniej istotną rolę niż w Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii.

Wykres 1
Wydatki na rodziny oraz stopa ubóstwa w UE



Źródło: European Commission (2008).

Wykres 2
Stopy zagrożenia ubóstwem wśród dzieci – skutki transferów rodzinnych i innych świadczeń (2005 r.)



Źródło: European Commission (2008).

3. Opis polityki

Poniżej przedstawiamy szczegółowy opis świadczeń pieniężnych oraz elementów systemów podatkowych mających za zadanie wspieranie finansowe rodzin z dziećmi w Polsce, w Austrii, we Francji i w Wielkiej Brytanii w 2005 r.

3.1. Polska¹

Głównymi instrumentami wsparcia dochodowego rodzin w Polsce w 2005 r. były preferencyjne opodatkowanie samotnych rodziców oraz zasiłek rodzinny wraz z dodatkami. Biorąc pod uwagę występowanie indywidualnego obowiązku podatkowego, osoby pozostające w związku małżeńskim oraz rodzice samotnie wychowujący dzieci mogą opodatkować swoje dochody wspólnie z małżonkiem lub z dziećmi. Dziećmi na wychowaniu są dzieci do ukończenia 18 roku życia, dzieci bez względu na ich wiek, jeśli pobierany jest na nie zasiłek pielęgnacyjny, lub dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach i osiągające dochody niepowodujące obowiązku podatkowego. W obydwu przypadkach (rozliczenie małżeńskie i rozliczenie samotnego rodzica) niezależnie od liczby dzieci łączne opodatkowanie podwaja kwotę dochodu wolną od podatku. Przy preferencyjnym opodatkowaniu stopa procentowa podatku dochodowego naliczana w 2005 r. według trzystopniowej skali podatkowej wyznaczana była na podstawie połowy wartości łącznej podstawy opodatkowania.

Do otrzymywania zasiłku rodzinnego uprawnione były rodziny z dziećmi, których dochód miesięczny w poprzednim roku nie przekroczył 125 euro na osobę². Kwota miesięczna w 2005 r. wynosiła 11 euro na pierwsze i drugie dziecko, 13 euro na trzecie i 16 euro na każde następne dziecko. W systemie świadczeń rodzinnych stosuje się identyczną definicję dziecka na wychowaniu jak w przepisach podatkowych. W 2005 r. zasiłek rodzinny otrzymywało około 5,2 miliona dzieci. Dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego mają także prawo do następujących dodatków:

1) dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego w kwocie 99 euro miesięcznie;

2) dodatek z tytułu urodzenia dziecka, wypłacany jednorazowo w kwocie 124 euro;

3) dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, wypłacany jednorazowo w wysokości 22 euro na każde dziecko uczące się w szkole podstawowej lub średniej;

4) dodatek z tytułu opieki i edukacji dziecka niepełnosprawnego uwarunkowany posiadaniem przez dziecko orzeczenia o co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i wypłacany do ukończenia 16 lub 24 roku życia pod warunkiem pobierania nauki; w 2005 r. kwota dodatku wynosiła 12 euro miesięcznie na dziecko do 5 roku życia i 17 euro miesięcznie na dziecko od 6 do 24 lat;

5) dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, wynoszący 42 euro miesięcznie na dziecko i 62 euro miesięcznie na dziecko niepełnosprawne, wypłacany samotnym rodzicom, którzy nie otrzymują alimentów.

Rodzic dziecka niepełnosprawnego mógł także otrzymywać świadczenie pielęgnacyjne w kwocie 104 euro miesięcznie, przyznawane w przypadku konieczności rezygnacji z pracy, w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem, oraz zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 36 euro, przyznawany m.in. niepełnosprawnemu dziecku oraz niepełnosprawnej osobie powyżej 16 roku życia z orzeczonym znacznym stopniem niepełnosprawności.

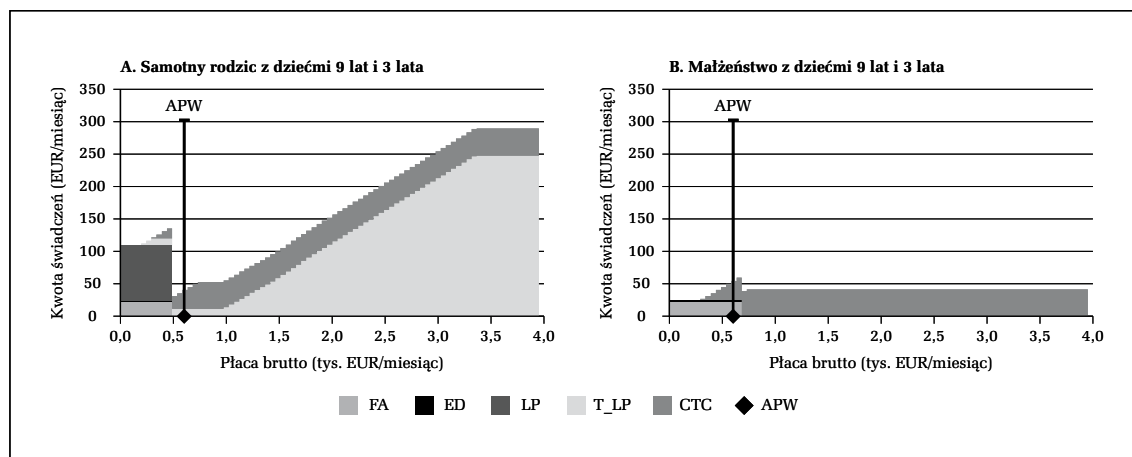
¹ Ze względów porównawczych wszystkie wartości pieniężne przedstawione w opisie czterech systemów podatkowo-swiadczeniowych podane zostały w euro. Dla Polski przyjęty został kurs z 30 czerwca 2005 r., wynoszący 1 EUR = 4,03 PLN.

² Wartości w euro zostały zaokrąglone do liczb całkowitych.

W 2007 r. wprowadzano nierefundowaną ulgę podatkową³ na dziecko, równą dwukrotności kwoty wolnej od podatku, czyli 22 euro miesięcznie⁴. Ulga ta przysługuje osobom płacącym podatek według progresywnej skali podatkowej, co uniemożliwia korzystanie z niej pracującym na własny rachunek, płacącym 19-procentowy podatek liniowy oraz rolnikom płacącym podatek rolny.

Na wykresie 3 przedstawiono zależność kwoty świadczeń związanych z posiadaniem dzieci od płacy brutto, na przykładzie dwóch hipotetycznych rodzin: samotnego rodzica oraz małżeństwa z dwójką dzieci w wieku 9 lat i 3 lata, w którym pracuje zarobkowo tylko jedna osoba. Przedstawione ograniczenia budżetowe pozwalają odczytać zasięg działania każdego z instrumentów oraz zależności należnych kwot od dochodu z pracy. W analizie przyjęto, że skoro posiadanie dziecka na wychowaniu uprawnia samotnego rodzica do skorzystania z preferencyjnego opodatkowania, to taka możliwość powinna być uznana za politykę wspierającą dzieci. Odmienne traktowane jest wspólne opodatkowanie dochodów małżonków, ponieważ mogą z niego korzystać także osoby niemające dzieci na utrzymaniu.

Wykres 3
Polska – świadczenia na dzieci w dwóch typach rodzin (2005–2007)



Uwagi: głową pierwszej rodziny jest 41-letnia samotna, pracująca kobieta. Druga rodzina to 41-letni pracujący mąż i 41-letnia niepracująca żona. Zakłada się, że koszty mieszkaniowe każdej z rodzin stanowią równowartość 300 euro miesięcznie.

Skróty: FA: zasiłek rodzinny, ED: dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, LP: dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, T_LP: korzyść podatkowa wynikająca ze wspólnego opodatkowania dochodów, CTC: ulga podatkowa na dziecko z 2007 r. (w cenach z 2005 r.), APW: zarobki brutto małżeństwa z dwójką dzieci i z jedną osobą pracującą, otrzymującą przeciętną płacę (na podstawie Eurostatu).

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

³ W literaturze i w praktycznych rozwiązaniach społeczno-podatkowych rozróżnia się dwie podstawowe kategorie ulg podatkowych: refundowane (*refundable*) i nierefundowane (*non-refundable*). W przypadku refundowanych ulg podatkowych wartość transferu związanego z ulgą podatkową może być wyższa od wysokości należnego podatku dochodowego. W przypadku nierefundowanych ulg podatkowych należny podatek wyznacza maksymalną wartość ulgi; w związku z tym wprowadzenie ulgi nie wpłynie na finansową sytuację osób, których dochód jest na tyle niski, że nie płacą podatku dochodowego; zob. Dilnot i in. (2000, Appendix B).

⁴ Wartość uwzględniona w analizie odnosi się do kwoty wolnej od opodatkowania w 2005 r., która wynosiła 131 euro. Maksymalna wartość ulgi podatkowej na dziecko wynosi zatem 262 euro na dziecko rocznie.

Samotni rodzice o niskich dochodach są uprawnieni do dodatku do zasiłku rodzinnego dla samotnych rodziców, który – jak widać na wykresie 3 – jest istotnym źródłem dochodu. Z wykresu 3 wynika również, że ulga podatkowa na dziecko znacznie zwiększyła wydatki na rodziny z dziećmi.

3.2. Austria

W Austrii istnieje jeden z najbardziej opiekuńczych systemów wspomagania dochodowego rodzin z dziećmi. Zgodnie z danymi Eurostatu takie wydatki stanowią aż 3% PKB. Jedynie w Danii, Luksemburgu i w Niemczech udział te są wyższe. Opieka nad dziećmi jest realizowana głównie za pośrednictwem zasiłków powszechnych, które uzupełniane są świadczeniami przyznawanymi przez władze regionalne w celu wspierania grup ze specjalnymi potrzebami i szczególnie narażonych na ubóstwo⁵. W systemie austriackim nie ma standardowej definicji dziecka będącego na utrzymaniu. Najczęściej przyjmuje się, że jest to dziecko do ukończenia 17 lub do 25 roku życia, pod warunkiem pobierania pełnowymiarowej nauki i osiągnięcia dochodów poniżej określonego limitu.

Głównym instrumentem wsparcia dochodowego rodzin z dziećmi jest powszechny zasiłek rodzinny (Familienbeihilfe) w kwocie 105 euro miesięcznie, która jest zwiększana wraz z wiekiem, a także w zależności od stopnia niepełnosprawności i liczby posiadanych dzieci. Dodatkowa kwota 36 euro dostępna jest na trzecie i każde następne dziecko, jeśli dochód miesięczny rodziny jest niższy niż 3630 euro miesięcznie. W ramach systemu podatkowego rodzicom przysługuje:

1) refundowana ulga podatkowa⁶ (Kinderabsetzbetrag), wynosząca 51 euro miesięcznie na każde dziecko,

2) refundowana ulga podatkowa dla samotnych rodziców (Alleinerzieherabsetzbetrag), w wysokości 30 euro, plus 11 euro dla pierwszego dziecka, 15 euro dla drugiego i 18 euro dla każdego następnego.

Dodatkowo rodzice mają prawo do:

1) zasiłku na opiekę nad dzieckiem (Kinderbetreuungsgeld), w kwocie 442 euro miesięcznie, który wypłacany jest indywidualnie jednemu z rodziców dziecka w wieku do 3 lat, jeżeli dochód tego rodzica nie przekracza 1217 euro miesięcznie (dochód drugiego rodzica nie jest brany pod uwagę);

2) dodatku na opiekę nad dzieckiem (Zuschuss zum Kinderbetreuungsgeld), w wysokości 184 euro miesięcznie przeznaczonego dla rodziców otrzymujących zasiłek na opiekę nad dzieckiem, gdy cała rodzina zarabia poniżej 433 euro miesięcznie;

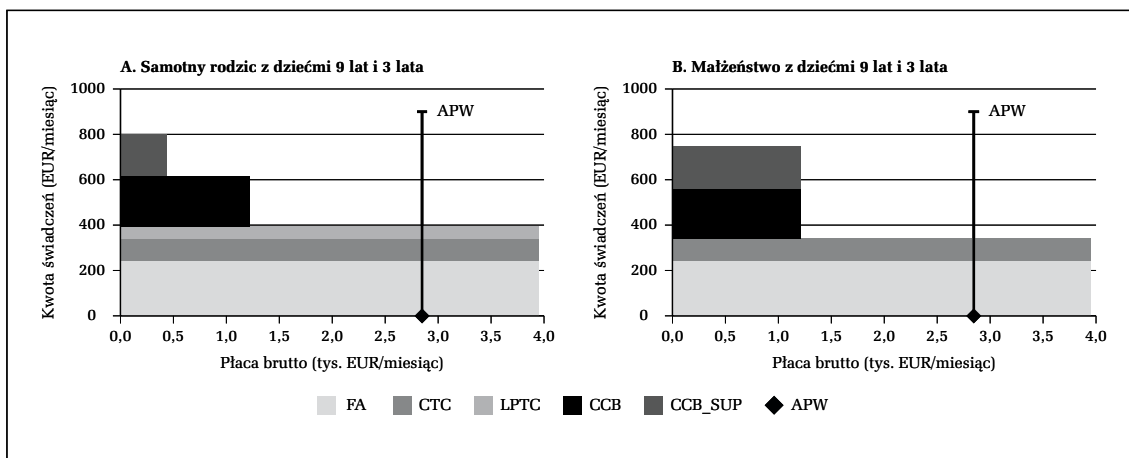
3) dodatku rodzinnego (Familienzuschuss), wypłacanego przez władze regionalne, którego przyznanie uzależnione jest od wysokości dochodu rodziny; przykładowo w Wiedniu jest on wypłacany rodzicom dzieci do 2 lat, a kwota zależy od składu rodziny (np. małżeństwo z dzieckiem i z miesięcznymi dochodami poniżej 769 euro może otrzymywać zasiłek do 153 euro).

⁵ Szczegółowy opis austriackiego systemu zasiłkowo-podatkowego oraz ostatnich reform znajduje się w opracowaniu Fuchs, Lietz (2007).

⁶ Patrz przypis 3.

Wykres 4 przedstawia zależność wartości świadczeń od dochodu z pracy dla dwóch przykładowych rodzin. Pokazuje on, jak bardzo austriacka polityka wspierania rodzin z dziećmi jest zdominowana przez świadczenia powszechne oraz jak bardzo jest szczodra dla rodzin z niskimi zarobkami. Należy pamiętać, że wartość świadczeń przedstawionych na wykresie w dużym stopniu zależy od struktury rodziny, a w szczególności od wieku dzieci. Jeśli najmłodsze dziecko miałoby cztery, a nie trzy lata, wówczas rodziny z wykresu 4 otrzymywałyby tylko zasiłki powszechne.

Wykres 4
Austria – kwota świadczeń na dzieci w dwóch typach rodzin (2005 r.)



Uwagi: patrz wykres 3.

Skróty: FA: zasiłek rodzinny, CTC: refundowana ulga podatkowa na dziecko, LPTC: refundowana ulga podatkowa dla samotnych rodziców, CCB: zasiłek na opiekę nad dzieckiem, CCB_SUP: dodatek na opiekę nad dzieckiem, APW: zarobki brutto małżeństwa z dwójką dzieci i z jedną osobą pracującą otrzymującą przeciętną płacę (na podstawie Eurostatu).

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

3.3. Francja

We Francji szczególnie szczerze wspierane są rodziny z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. System francuski to kombinacja zasiłków powszechnych, zasiłków uzależnionych od dochodu oraz nier refundowanych ulg podatkowych. Podobnie jak w Polsce we Francji istnieje system wspólnego opodatkowania dochodów małżonków (Quotient Familial). Jest to polityka podobna do polskiego systemu podziału podatku dochodowego. Wartość, przez którą dzieli się podstawę opodatkowania oraz później mnoży należny podatek, zmienia się jednak w zależności od składu rodziny i rośnie wraz z liczbą dzieci.

Zasiłek rodzinny (Allocation Familial) jest zasiłkiem powszechnym dla rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci. Kwota podstawowa dla rodziny z dwójką dzieci w wieku do 11 lat wynosi 115 euro. Kwota ta znacznie rośnie wraz z wiekiem i liczbą dzieci w rodzinie.

Oprócz zasiłku rodzinnego we Francji obowiązują:

1) zasiłek dla dzieci do 3 lat (Allocation Pour Jeunes Enfants), wynoszący 165 euro miesięcznie bez względu na liczbę dzieci, przyznawany na podstawie kryterium dochodowego, zależnego od typu rodziny (samotny rodzic lub małżeństwo), liczby osób zarabiających oraz liczby dzieci;

2) dodatek rodzinny (Complement Familial) w stałej kwocie miesięcznej wynoszącej 150 euro dla rodzin z trojgiem lub większą liczbą dzieci w wieku powyżej 3 lat; jego przyznanie zależy od wysokości dochodu rodziny – zasady przyznawania są podobne jak w przypadku zasiłku dla dzieci do 3 lat;

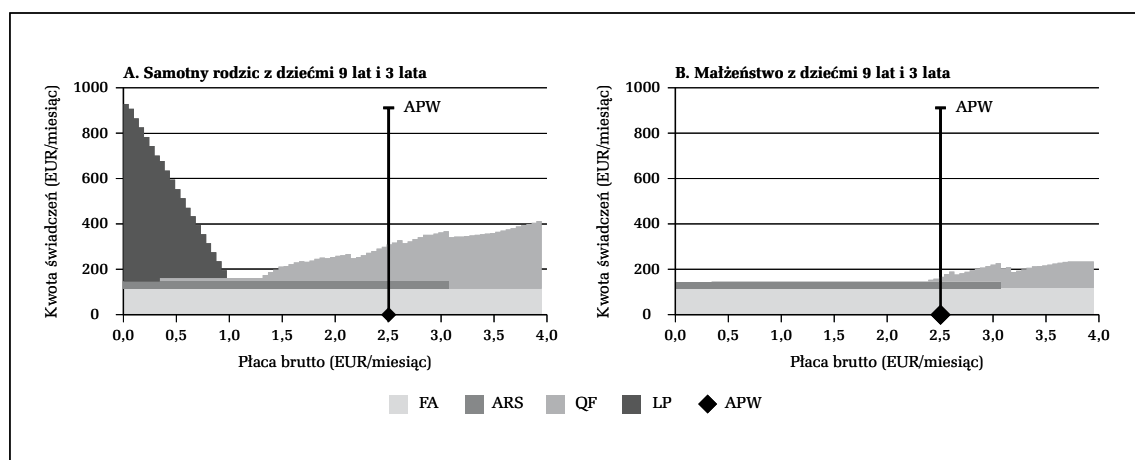
3) zasiłek na edukację (Allocation de Rentrée Scolaire) w wysokości 30 euro, przeznaczony dla dzieci w wieku 6–17 lat na pokrycie wydatków na pomoce szkolne; przyznanie dodatku uzależnione jest od dochodu rodziny, a zasady przyznawania są podobne jak w przypadku zasiłku dla dzieci do 3 lat;

4) zasiłek dla samotnych rodziców (Allocation de Parent Isolé), podstawowa kwota wynosi 720 euro miesięcznie i wzrasta wraz z liczbą dzieci, ale jest pomniejszana w stosunku 1 do 1 wraz ze wzrostem dochodu rodziny z pracy.

Wykres 5 przedstawia wartość świadczeń na dzieci dla dwóch przykładowych rodzin. W odróżnieniu od polskiego systemu podatku dochodowego zróżnicowany mianownik w systemie łącznego opodatkowania we Francji (Quotient Familial) wydaje się korzystniejszy dla małżeństw z dziećmi, przy czym jest znacznie wyższy w przypadku pierwszego dziecka samotnego rodzica.

Wykres 5

Francja – kwota świadczeń na dzieci w dwóch typach rodzin (2005 r.)



Uwagi: patrz wykres 3.

Skróty: FA: zasiłek rodzinny, ARS: zasiłek na edukację, QF: łączne opodatkowanie, LP: zasiłek dla samotnych rodziców, APW: zarobki brutto małżeństwa z dwójką dzieci i z jedną osobą pracującą otrzymującą przeciętną płacę (na podstawie Eurostatu).

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

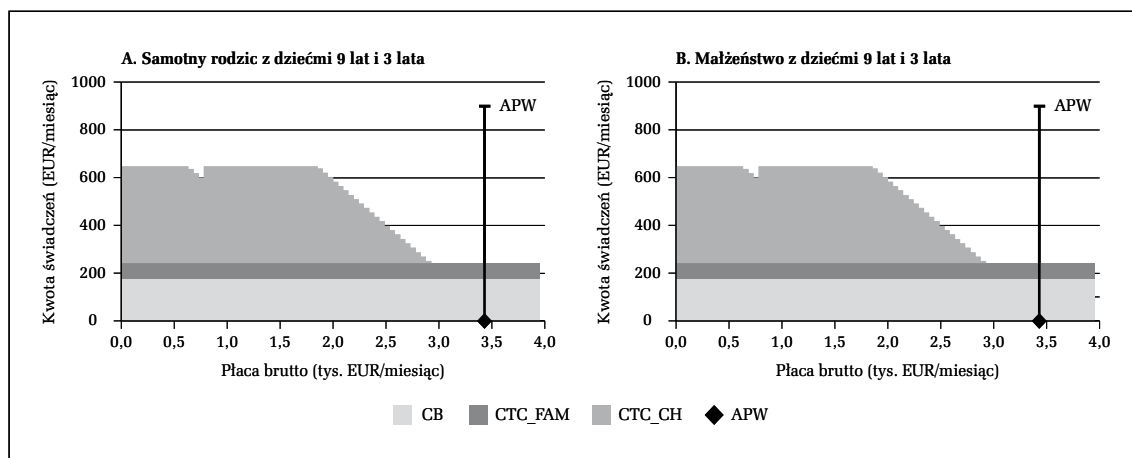
3.4. Wielka Brytania

W związku z wysokim poziomem ubóstwa wśród dzieci rząd brytyjski w ciągu ostatnich 10 lat znacznie wzmocnił narzędzia polityki wspierania rodzin z dziećmi⁷. Większość świadczeń zależy od wysokości dochodu, ale system zawiera także powszechny zasiłek rodzinny, wynoszący 109 euro miesięcznie na pierwsze dziecko i 73 euro na każde następne⁸. Definicja dzieci pozostających pod opieką jest taka sama dla wszystkich zasiłków. Są nimi dzieci do 16 lub do 19 roku życia, pod warunkiem pobierania nauki w trybie dziennym.

Refundowana ulga podatkowa na dzieci (Child Tax Credit) składa się z dwóch głównych elementów. Tzw. ulga rodzinna to stała kwota 67 euro miesięcznie, przysługująca wszystkim rodzinom z dochodem niższym niż 6175 euro miesięcznie, która jest podwajana (na jeden rok) w momencie urodzenia kolejnego dziecka. Dla dochodów powyżej 6175 euro miesięcznie (brutto) kwota ulgi zmniejsza się o 0,67 euro wraz ze wzrostem dochodu brutto rodziny o 1 euro. Część dziecięca ulgi to kwota 209 euro miesięcznie na każde dziecko, tzn. kwota pomniejszana o 0,37 euro z każdego dodatkowego euro dochodu, dla rodzin z miesięcznymi dochodami brutto ponad 1718 euro.

Inne zasiłki, bezpośrednio lub pośrednio uzależnione od tego, czy w rodzinie jest dziecko pozostające pod opieką, to dodatek mieszkaniowy oraz ulga podatkowa dla pracujących (Working Tax

Wykres 6
Wielka Brytania – świadczenia na dzieci w dwóch typach rodzin (2005 r.)



Uwagi: patrz wykres 3.

Skróty: CB: zasiłek na dziecko, CTC-FAM: ulga podatkowa na dziecko – część rodzinna, CTC-CH: ulga podatkowa na dziecko – część dziecięca, APW: zarobki brutto małżeństwa z dwójką dzieci i z jedną osobą pracującą otrzymującą przeciętną płacę (na podstawie Eurostatu).

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

⁷ Zobacz np. Piachaud, Sutherland (2001), Myck (2000) i Brewer i in. (2006).

⁸ Nominalny kurs wymiany na 30.06.2005 r. to 1 EUR = 0,67473 GBP.

Credit)⁹. Wykres 6 obrazuje brytyjski system, którego najważniejszymi instrumentami są część rodzinna i dziecięca ulgi podatkowej na dzieci. W porównaniu z Austrią i Francją w Wielkiej Brytanii wsparcie jest przede wszystkim skierowane do rodzin o niskich dochodach.

4. Metoda

4.1. Model i dane

Przedstawione wyniki uzyskano przy wykorzystaniu podatkowo-zasiłkowego modelu mikrosymulacyjnego EUROMOD, który umożliwia połączenie informacji o regulacjach podatkowo-zasiłkowych z danymi z reprezentacyjnych badań gospodarstw domowych. Dla Polski źródłem danych w modelu jest Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych z 2005 r. Cechą wyróżniającą model EUROMOD spośród innych modeli podatkowo-zasiłkowych jest zawarcie w nim informacji systemowych oraz zbiorów danych z 19 krajów Unii Europejskiej¹⁰.

Budowę pierwszej w pełni operacyjnej wersji modelu dla 15 krajów tzw. starej Unii rozpoczęto w 1998 r., a ukończono w grudniu 2000 r. W latach 2001–2004 model był udoskonalany oraz wykorzystywany w analizach wpływu instrumentów fiskalnych i świadczeniowych na ubóstwo w krajach UE. W latach 2005–2007 do modelu dodano cztery spośród 10 krajów tzw. nowej Unii. Były to: Estonia, Polska, Słowenia i Węgry.

W module dla Polski dochodami, których wartości przyjmowane są na podstawie deklaracji z BBGD 2005, są: dochody z pracy, dochody z ubezpieczeń społecznych obejmujące renty i emerytury, zasiłek z ubezpieczeń społecznych oraz dochody z działalności rolniczej. Na podstawie tych dochodów oraz zakodowanych regulacji symulowane są wartości składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku rolnego. Następnie, na podstawie symulowanych wartości dochodu netto, przypisywane są wartości świadczeń rodzinnych, dodatek mieszkaniowy, zasiłek stały i okresowy z pomocy społecznej¹¹.

Wykorzystany w pracy model jest modelem statycznym, co oznacza, że w analizie nie są uwzględniane efekty długookresowe wynikające na przykład ze zmian w podaży pracy, które mogą być wywołane reformami podatkowo-swiadczeniowymi. W modelu zakłada się pobieranie wszystkich należnych świadczeń oraz nieuchylanie się od płacenia podatków¹².

4.2. Symulacja

W tej części prezentujemy wyniki symulacji rozwiązań podatkowo-zasiłkowych, których celem jest wspieranie rodzin z dziećmi. Zaprezentowane rezultaty otrzymano, eliminując z polskiego

⁹ Część WTC odnosząca się do dzieci to przykładowo różnica pomiędzy wartością WTC dla osoby samotnej z dzieckiem i bez dziecka. To narzędzie nie zostało włączone do analizy, nie mogłoby być bowiem poddane symulacji w Polsce ze względu na brak informacji o liczbie godzin pracy w badaniu BBGD.

¹⁰ Zob. Sutherland (2001).

¹¹ Szczegółowe informacje zawarte są w Levy, Morawski (2005). Raport zawiera m.in. walidację agregatowych wartości symulowanych w modelu, wskazującą na wysoką jakość polskiego modułu EUROMOD.

¹² Informacje techniczne dotyczące podstaw Euromod zawarte są w pracach: Immervoll, O'Donoghue (2001) oraz Lietz, Mantovani (2007).

systemu podatkowo-zasiłkowego z 2005 r. – stanowiącego w badaniu system bazowy – wszystkie instrumenty wspierające dochodowo rodziny z dziećmi (łącznie ze wspólnym opodatkowaniem samotnego rodzica z dzieckiem), a następnie wprowadzając w to miejsce instrumenty zastosowane w Polsce w 2007 r. albo rozwiązania wykorzystywane w Austrii, Francji lub Wielkiej Brytanii. Aby zachować porównywalność pięciu wariantów – systemu bazowego i czterech reform – wartości parametrów strukturalnych z systemów austriackiego, francuskiego i brytyjskiego zostały przeskalowane tak, by koszt „przeniesienia” tych systemów i wprowadzenia w Polsce był taki sam jak koszt wprowadzenia symulowanej polskiej reformy wprowadzenia ulgi na dzieci. Całkowity koszt reform zależy od wielu czynników, w szczególności od warunków i poziomu życia dzieci i ich rodzin oraz oddziaływania między polityką wobec dzieci a innymi elementami systemu podatkowo-zasiłkowego. Tego typu zmienne mają na ogół trudne do scharakteryzowania, często nieregularne rozkłady. Zwykle niemożliwe jest znalezienie analitycznych rozwiązań dla wartości współczynników korygujących, prowadzących do uzyskania zestawu rodzajów polityki neutralnych dla budżetu. W związku z tym wartości współczynników korygujących otrzymano w badaniu metodą iteracji¹³.

W przypadku elementów systemu podatkowego przeskalowano ulgi podatkowe, natomiast podstawy i skale opodatkowania zostały utrzymane na poziomie bazowego systemu z 2005 r. Wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci w 2007 r. analizowane jest w pracy jako system PL-2007, w którym do systemu bazowego (Baza 2005) dodano wartość ulgi podatkowej na dzieci z 2007 r. skorygowaną o wartość inflacji w latach 2006–2007¹⁴. Wartości parametrów systemowych uwzględniono w wysokościach obowiązujących 30 czerwca 2005 r. Instrumenty, które nie zależą od posiadania dzieci, są obecne w symulacjach, co pozwala uwzględnić ich interakcje z wprowadzanymi reformami.

Efekt budżetowy każdej z reform oraz jej wpływ na dochody gospodarstw domowych mierzone są jako różnica pomiędzy wartościami dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych przed wprowadzeniem reformy i po jej wprowadzeniu. W badaniu wykorzystano dane z *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD)* z 2005 r.¹⁵

W symulacji nie uwzględniamy niepobierania należnych świadczeń oraz uchylania się od płacenia podatków, co może powodować przeszacowanie liczby symulowanych zasiłków i kwot podatków. Zakładamy również, że decyzje osób o pobieraniu zasiłków i płaceniu podatków oraz inne zachowania społeczno-ekonomiczne (np. założenie rodziny, posiadanie pracy lub rezygnacja z niej) nie zmieniają się w wyniku wprowadzenia modelowanych zmian. Przeprowadzone symulacje są analizami statycznymi i nie uwzględniają ewentualnych reakcji gospodarstw domowych na wprowadzenie reform w postaci decyzji dotyczących aktywności na rynku pracy lub dzietności.

Przyjęta w badaniu definicja dziecka obejmuje osoby do ukończenia 17 roku życia, zgodnie z konwencją ONZ o prawach dziecka¹⁶. Zakładamy, że dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego dzielony jest w taki sposób, że jego wartość jest poprawnym wskaźnikiem indywidualnego dobrobytu osób w gospodarstwie.

¹³ Współczynniki skalujące system dla poszczególnych krajów wyniosły: Austria = 0,1415; Francja: 0,2407; Wielka Brytania: 0,1526.

¹⁴ Zgodnie z danymi Eurostatu inflacja w Polsce (mierzona HICP) w latach 2006–2007 wynosiła 4,1%.

¹⁵ Więcej informacji na temat bazy danych BBGD 2005 oraz jakości wykorzystywanych danych przedstawiono w pracy Bargain i in. (2007).

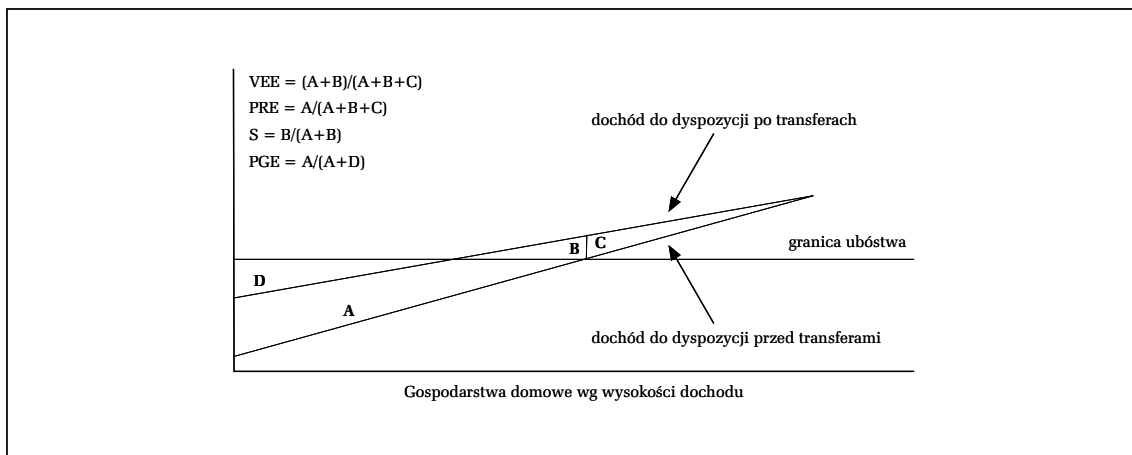
¹⁶ Niezgodność tej definicji z definicją dziecka według systemu zasiłkowego i podatkowego powoduje, że część wydatków na wsparcie dzieci nie jest uwzględniona w analizie.

Dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego definiowany jest jako dochód z pracy plus transfery prywatne (np. alimenty), dochody zastępcze (np. emerytura i świadczenia składkowe) oraz zasiłki społeczne minus podatki i składki na ubezpieczenia społeczne. Świadczenia niepieniężne nie są uwzględniane w analizie. Dochody do dyspozycji gospodarstw domowych są wyrażone w jednostkach ekwiwalentnych. Do ich obliczenia wykorzystano zmodyfikowaną skalę OECD, zgodnie z rekomendacjami Eurostatu¹⁷.

Ubóstwo analizowane jest za pomocą jednego z lejkenowskich wskaźników zagrożenia ubóstwem, zgodnie z którym zagrożone są nim osoby mieszkające w gospodarstwach domowych o dochodzie ekwiwalentnym na osobę niższym od 60% mediany. Z przeprowadzonych symulacji wynika, że w 2005 r. granica ubóstwa w Polsce wynosiła 141,53 euro (571,61 zł) na osobę ekwiwalentną¹⁸. Częstość, intensywność oraz poziom dotkliwości ubóstwa są mierzone za pomocą wskaźników FGT (Foster i in. 1984)¹⁹.

Efektywność polityki w łagodzeniu ubóstwa jest mierzona za pomocą wskaźników zaproponowanych przez Beckermana (1979), których graficzna prezentacja znajduje się na wykresie 7. Efektywność pionowa (Vertical Efficiency – VEE) mierzona jest proporcją transferów wypłacanych ubogim do łącznej kwoty transferów. Efektywność redukcji ubóstwa (Poverty Reduction Efficiency – PRE) to udział transferów, które przyczyniają się do jego zmniejszenia, w całkowitej wartości wydatków. Wyciek (Spillover – S) to stosunek wartości transferów wypłaconych ubogim, które nie przyczyniają się do przekroczenia granicy ubóstwa, do łącznej wartości transferów płaconych ubogim. Efektywność horyzontalna (Matsaganis i in. 2004) polityki w łagodzeniu ubóstwa jest mierzona jako „efektywność w redukcji luki ubóstwa” (Poverty Gap Reduction Efficiency – PGE), która mierzy stopień zmniejszenia zagregowanej luki ubóstwa.

Wykres 7
Efektywność transferów społecznych



¹⁷ Stosując zmodyfikowaną skalę OECD, zakładamy wagę równą 1 dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie, 0,5 dla kolejnych osób w wieku 14+ oraz 0,3 dla osób poniżej 14 lat.

¹⁸ Przykładowo w gospodarstwie składającym się z dwojga dorosłych i dwójki dzieci kwota wynosi 297,213 euro, w gospodarstwie samotnego rodzica z dzieckiem – 183,989 euro (= 1,3*141,53).

¹⁹ Przegląd badań dotyczących mierzenia ubóstwa znajduje się np. w pracy: Lambert (2001, rozdz. 6).

5. Skutki wybranych rodzajów polityki wspierania dzieci w Polsce

5.1. Zakres działania i koszty

Efekty dystrybucyjne polityki społecznej w dużej mierze zależą od ich kosztów i zasięgu oddziaływania. Wyniki symulacji (wykres 8) pokazują, że w 2005 r. jedna trzecia dzieci w Polsce nie korzystała ze świadczeń, a miesięczne wydatki na dziecko wynosiły 16 euro. Wprowadzenie ulgi podatkowej spowodowało, że prawie wszystkie dzieci są uprawnione do świadczeń, co niemal podwoiło wydatki.

Wprowadzenie w Polsce rozwiązań zaczerpniętych z systemu austriackiego lub brytyjskiego spowodowałyby objęcie pomocą wszystkich dzieci. Po wprowadzeniu systemu francuskiego w Polsce tylko 84% dzieci otrzymywałoby wsparcie w ramach systemu podatkowo-zasiłkowego.

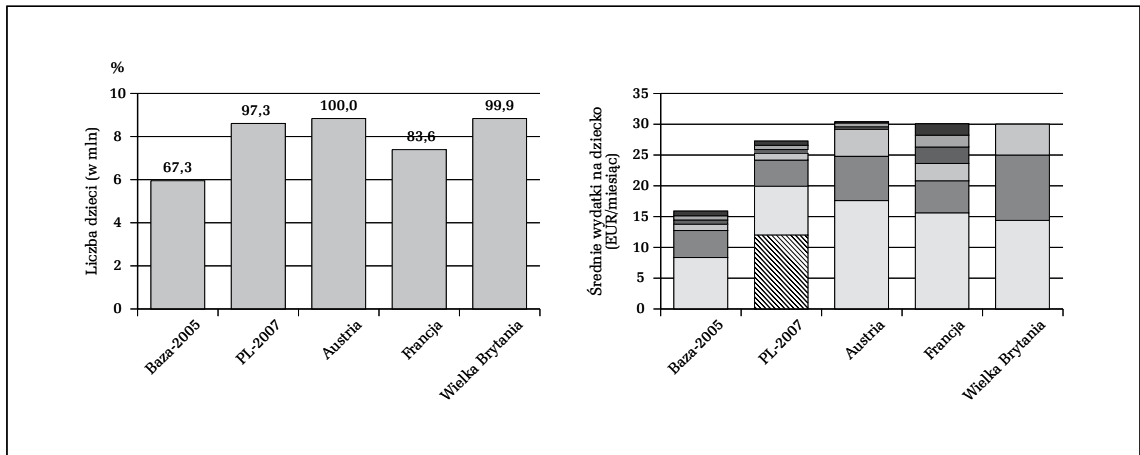
Otrzymane wyniki porównano z rezultatami omówionymi w pracy Levy i in. (2007), gdzie stwierdzono, że wydatki związane z dziećmi w Austrii (220 euro na dziecko) są znacznie wyższe niż w Wielkiej Brytanii (174 euro). Pokazuje to, jakie znaczenie dla oceny efektów reform mają różnice w charakterystykach populacji dzieci oraz gospodarstw domowych. Na przykład wysoka liczba dzieci w najbiedniejszych gospodarstwach domowych w Polsce podnosi koszt zasiłków uzależnionych od wysokości dochodu.

Prawy panel wykresu 8 pokazuje dekompozycję całkowitych wydatków na poszczególne elementy danej polityki. W przypadku symulacji systemu austriackiego zasiłek rodzinny stanowi 58% ogólnych wydatków, refundowana ulga na dziecko 24%, a zasiłek na opiekę nad dzieckiem 14%. Dodatek na opiekę nad dzieckiem, dodatek rodzinny oraz ulga podatkowa dla samotnych rodziców mają znikomy udział. Zasiłek rodzinny, najważniejszy we francuskim systemie, stanowi ponad połowę ogólnych wydatków. Inne instrumenty to zasiłek dla samotnych rodziców – 17%, zasiłek dla dzieci do 3 lat – 9%, zasiłek na edukację – 9%. Zgodnie z oczekiwaniami wydatki na francuski system wspólnego opodatkowania są wyższe niż w obecnym polskim systemie. O względnie niskim poziomie wydatków w Polsce świadczy fakt, że progresywność skali podatkowej (tzn. liczba przedziałów dochodowych, stawek podatkowych) jest znacznie niższa niż we Francji. W systemie brytyjskim największą część wydatków (49%) stanowi powszechny zasiłek na dzieci, następnie zależna od dochodu część dziecięca ulgi podatkowej (35%), a w końcu rodzinna część ulgi podatkowej.

Na wykresie 9 przedstawiono odsetek liczby dzieci objętych wydatkami społecznymi oraz średnią wartość tych wydatków przypadającą na jedno dziecko, w zależności od decyla ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego. Pokazuje to, w jaki sposób zasięg działania i średnie wydatki na dziecko zmniejszały się wraz z dochodem w systemie z 2005 r. oraz jakie zmiany spowodowało wprowadzenia ulgi na dziecko.

Po wprowadzeniu systemu austriackiego pomocą objęte zostają wszystkie dzieci, a każde z nich otrzymuje świadczenie mniej więcej w tej samej wysokości. Jest ona jedynie nieznacznie wyższa w dolnej części skali dochodowej. We francuskim systemie zakres oraz koszty pomocy obniżają się wraz ze wzrostem dochodu, z wyjątkiem ostatniego decyla, gdzie obydwie wielkości rosną ze względu na korzyści wynikające z łącznego opodatkowania. System brytyjski obejmuje wszystkie dzieci poniżej 18 lat, a wydatki na dziecko obniżają się wraz z dochodem gospodarstwa domowego, co jest konsekwencją uzależnienia wypłat od poziomu dochodu.

Wykres 8
Dekompozycja zakresu działania i wydatków



Uwagi

Wykres z lewej strony: dane nad słupkami oznaczają odsetek dzieci, które otrzymują świadczenia po wprowadzeniu danej polityki.

Wykres z prawej strony: instrumenty uporządkowano według ich znaczenia – najbliższej osi poziomej są instrumenty mające najmniejsze znaczenie.

Baza-2005: zasiłek rodzinny, dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka, świadczenie pielęgnacyjne, dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego, łączne opodatkowanie dochodów, dodatek z tytułu opieki i edukacji dziecka niepełnosprawnego, dodatek z tytułu urodzenia dziecka.

PL-2007: ulga podatkowa na dzieci plus Baza-2005.

Austria: zasiłek rodzinny, ulga podatkowa na dziecko, zasiłek na opiekę nad dzieckiem, dodatek na opiekę nad dzieckiem, ulga podatkowa dla samotnych rodziców, dodatek rodzinny.

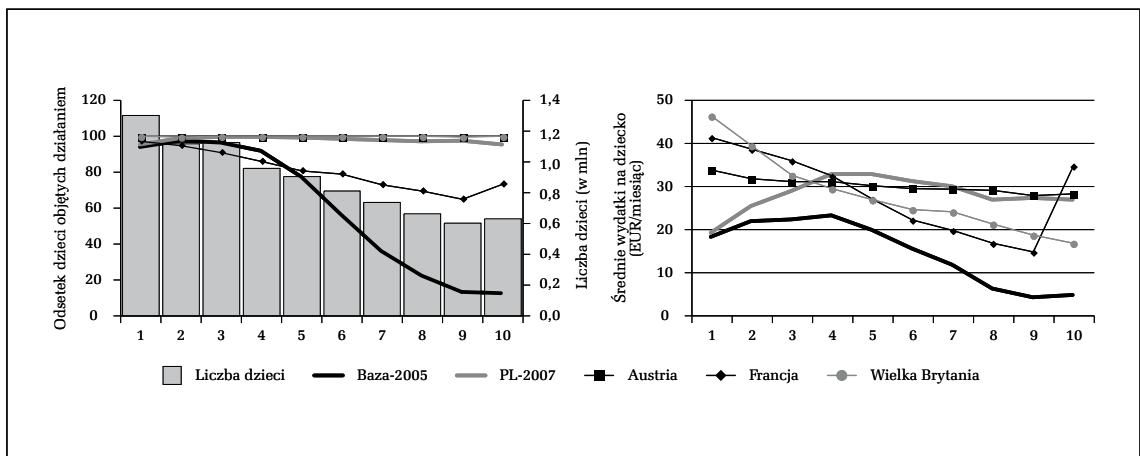
Francja: zasiłek rodzinny, zasiłek dla samotnych rodziców, zasiłek dla dzieci do 3 lat, zasiłek na edukację, łączne opodatkowanie, dodatek rodzinny.

Wielka Brytania: zasiłek na dziecko, ulga podatkowa na dziecko – część rodzinna i dziecięca.

Systemy austriacki, francuski i brytyjski zostały tak dostosowane, aby całkowite koszty stanowiły ekwiwalent kosztów systemu PL-2007.

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

Wykres 9
Zakres i wydatki w decylach dochodu ekwiwalentnego

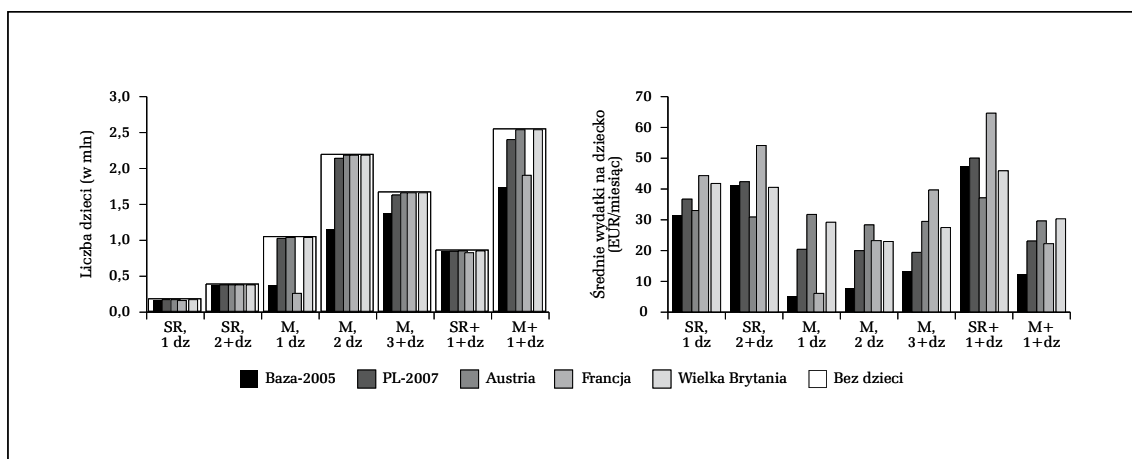


Uwagi: patrz komentarz do wykresu 8.

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

Dzieci wychowywane przez oboje małżonków są w mniejszym stopniu objęte pomocą w systemach bazowym i francuskim, w których średni wydatek na dziecko w gospodarstwie domowym samotnego rodzica jest znacznie wyższy (patrz wykres 10). W systemie bazowym dziecko samotnego rodzica otrzymuje ponad pięć razy więcej niż dziecko znajdujące się pod opieką małżeństwa. W pozostałych systemach dzieci samotnych rodziców także otrzymują wyższą pomoc. W systemie brytyjskim oraz w PL-2007 różnice między średnimi wydatkami są znacznie mniejsze, a w Austrii podobne kwoty wydawane są na dzieci bez względu na rodzaj gospodarstwa. W Austrii i Wielkiej Brytanii wydatki nie zmieniają się znacznie w zależności od liczby dzieci w gospodarstwie domowym. W Polsce obecność drugiego dziecka zwiększa wydatki średnio o 36% w gospodarstwie samotnego rodzica oraz o 49% w małżeństwie, we Francji odpowiednio 22% i 275%.

Wykres 10
Zakres i koszty w zależności od typu gospodarstwa domowego



Uwagi
Patrz komentarz do wykresu 8.
SR, 1 dz – samotny rodzic z jednym dzieckiem; SR, 2+dz – samotny rodzic z dwojgiem lub większą liczbą dzieci; M, 1 dz – małżeństwo z jednym dzieckiem; M, 2dz – małżeństwo z dwojką dzieci; M, 3+dz – małżeństwo z trójgiem lub większą liczbą dzieci; SR+1+dz – samotni rodzice z większą liczbą dzieci niż jedno; M+1+dz – małżeństwo z większą liczbą dzieci niż jedno.

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

5.2. Ubóstwo

Wpływ poszczególnych segmentów polityki społecznej na zagrożenie ubóstwem wśród dzieci będzie analizowany za pomocą indeksu FGT(δ) dla wartości $\delta = 0$, $\delta = 1$ i $\delta = 2$ ²⁰. Wyniki przedstawione na wykresie 11 pokazują, że świadczenia związane z dziećmi przyczyniają się do zmniejszenia zagrożenia ubóstwem. Zagrożenie ubóstwem wśród dzieci mierzone zmianą wartości

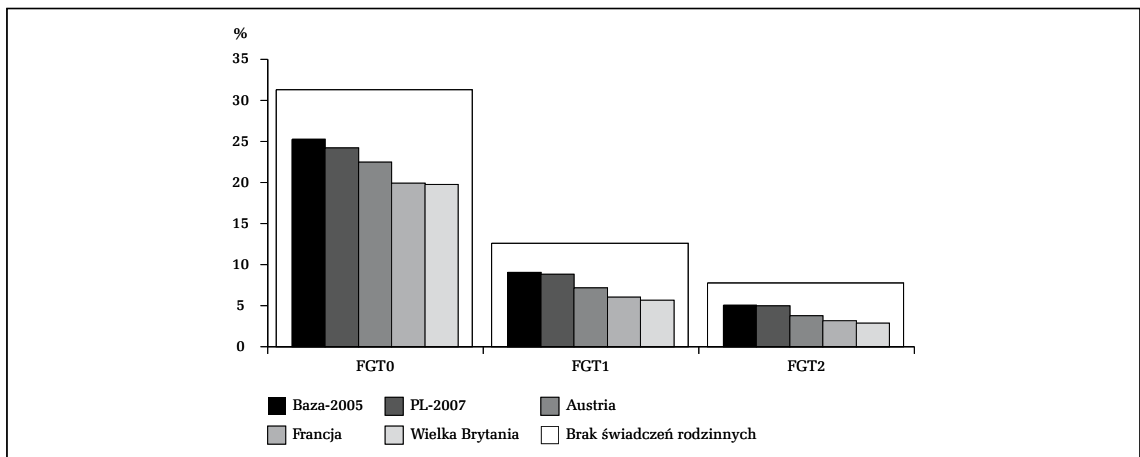
²⁰ $FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^H \left(\frac{z - y_i}{z} \right)^\alpha$, gdzie N – liczba obserwacji, H – liczba ubogich, y_i – dochód jednostki, z – linia ubóstwa. Dla $\delta = 0$ indeks mierzy zasięg ubóstwa, czyli frakcję jednostek o dochodzie mniejszym od linii ubóstwa z . Dla $\delta = 1$ indeks mierzy przeciętną wartość luki ubóstwa, czyli wartość dochodu na osobę (wyrażoną jako wielokrotność granicy ubóstwa z) niezbędną do przekroczenia przez ubogich granicy ubóstwa. Dla $\delta = 2$ indeks FGT może być przedstawiony jako: $FGT(2) = H\mu^2 + (1 - \mu^2)C_H^2$, gdzie μ jest luką ubóstwa liczoną względem ubogich, H jest liczbą ubogich, a C_H^2 – współczynnikiem zmienności dla jednostek ubogich (Foster i in. 1984).

indeksu FGT(0) zmalało o 6 pkt proc. (z 31% do 25%) dzięki wydatkom na dzieci znajdującym się w systemie z 2005 r. Wprowadzenie ulgi na dzieci zmniejsza to zagrożenie zaledwie o 1 pkt proc. (do 24%), pomimo prawie dwukrotnego zwiększenia całkowitego kosztu instrumentów skierowanych do rodzin z dziećmi. Przy tym samym koszcie reform symulacje rozwiązań austriackich zmniejszają odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem do 22,5%, francuskich do 19,8%, a brytyjskich do 19,7%.

Różnice między skutkami wprowadzenia poszczególnych rozwiązań są jeszcze wyraźniejsze, jeśli uwzględnimy zmiany wartości indeksu FGT(1), będącego znormalizowaną miarą ubóstwa biorącą pod uwagę również tzw. lukę ubóstwa. W porównaniu z systemem PL-2007 rozmiar ubóstwa jest niższy w systemie austriackim o 19%, we francuskim o 33%, a w brytyjskim o 37%. Przypisując większe znaczenia dochodom z dolnej części rozkładu (FGT(2)), uzyskujemy dalsze spadki zagrożenia ubóstwem w stosunku do systemu PL-2007, wyższe odpowiednio o 25%, 37% i 44%.

Wykres 11

Zagrożenie ubóstwem wśród dzieci (wskaźniki FGT)



Uwagi

Patrz komentarz do wykresu 8.

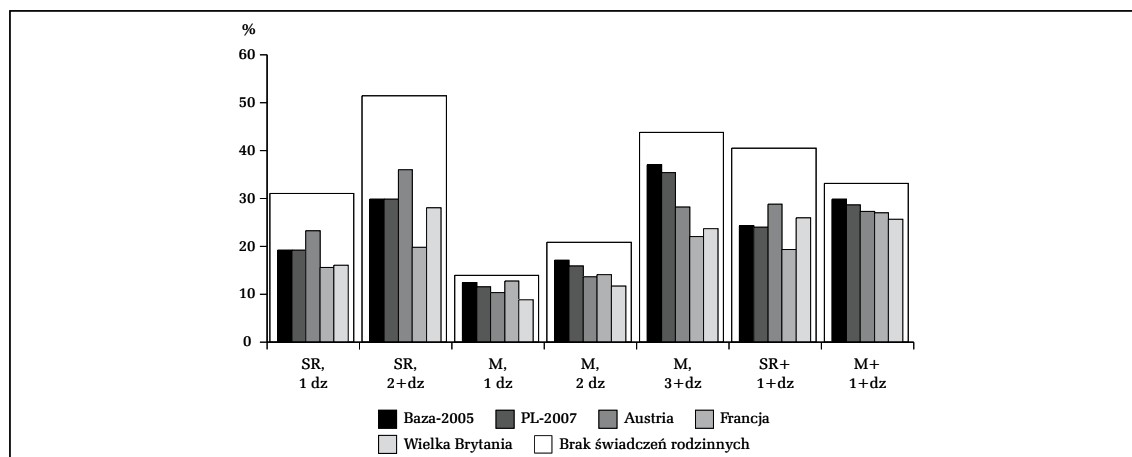
„Brak świadczeń rodzinnych” oznacza stopę zagrożenia ubóstwem po wyłączeniu pomocy finansowej dla rodzin z dziećmi (zarówno elementów świadczeniowych, jak i podatkowych).

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

Wpływ poszczególnych rodzajów polityki na zagrożenie ubóstwem dzieci w zależności od typu gospodarstwa domowego przedstawiono na wykresie 12. Na tej podstawie można sądzić, że wprowadzenie ulgi podatkowej na dziecko przyniosło największą redukcję ubóstwa w gospodarstwach domowych małżeństw z dziećmi. Wprowadzenie systemu austriackiego powoduje wzrost ubóstwa w gospodarstwach samotnych rodziców, w przeciwieństwie do systemu francuskiego, w którym znacznie poprawia się sytuacja finansowa tej grupy.

Wykres 12

Zagrożenie ubóstwem w zależności od typu gospodarstwa domowego (FTG z $\alpha = 0$)



Uwagi

Patrz komentarz do wykresu 8.

Brak świadczeń rodzinnych oznacza stopę zagrożenia ubóstwem po wyłączeniu pomocy finansowej dla rodzin z dziećmi (zarówno elementów świadczeniowych, jak i podatkowych).

SR, 1 dz – samotny rodzic z jednym dzieckiem; SR, 2+dz – samotny rodzic z dwojgiem lub większą liczbą dzieci; M, 1 dz – małżeństwo z jednym dzieckiem; M, 2dz – małżeństwo z dwójką dzieci; M, 3+dz – małżeństwo z trojgiem lub większą liczbą dzieci; SR+1+dz – samotni rodzice z większą liczbą dzieci niż jedno; M+1+dz – małżeństwo z większą liczbą dzieci niż jedno.

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

Wskaźnik VEE w tabeli 1 wskazuje, że duża część wydatków w systemie z 2005 r. była skoncentrowana na biednych dzieciach (47% ogólnych kosztów). Ulga podatkowa na dziecko zmniejszyła tę koncentrację, czego wyrazem jest spadek wartości wskaźnika VEE do około 26%. Wartość VEE wzrasta po wprowadzeniu systemu austriackiego (34%), francuskiego (44%) oraz brytyjskiego (46%). Niekorzystne zmiany koncentracji wydatków, będące konsekwencją wprowadzenia ulgi na dziecko, potwierdzają również oszacowane wartości indeksów PRE i S.

Podobne wnioski, świadczące o niekorzystnych zmianach alokacji wydatków związanych ze wsparciem finansowym rodzin z dziećmi, można sformułować na podstawie zmian głębokości luki ubóstwa mierzonej wartościami współczynnika PGE. System z 2005 r. zmniejsza ją bowiem o 21%, system PL-2007 o 22%, podczas gdy polityka austriacka obniża ją o 31%, francuska o 36%, a brytyjska o 40%. Oznacza to, że choć wprowadzenie ulgi podatkowej na dziecko przyczyniło się do zmniejszenia zarówno zakresu, jak i luki ubóstwa, to jednak rozwiązanie to jest mniej efektywne, niż gdyby wprowadzono któryś z trzech równie kosztownych analizowanych systemów zagranicznych. Zaprezentowane wyniki – VEE, PRE, S, PGE – pokazują, że w porównaniu z systemami austriackim i brytyjskim system PL-2007 wypada gorzej pod względem wszystkich czterech analizowanych kryteriów. W przypadku systemu francuskiego obserwujemy większy „wyciek” wydatków (*spillover*), natomiast biorąc pod uwagę trzy pozostałe wskaźniki, system ten wypada korzystniej niż system PL-2007.

Tabela 1
Skuteczność rozwiązań wspierających rodziny z dziećmi

	Baza-2005	PL-2007	Austria	Francja	Wielka Brytania
VEE	0,4711	0,2644	0,3397	0,4395	0,4569
PRE	0,3901	0,2131	0,2834	0,3306	0,3818
PGE	0,2076	0,2205	0,3070	0,3551	0,3966
S	0,1719	0,1937	0,1658	0,2478	0,1644

Definicje wskaźników podano na wykresie 7.

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem EUROMOD.

6. Wnioski

Przedstawiona analiza pokazuje, że chociaż wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci w 2007 r. (system PL-2007) poprawi sytuację wielu gospodarstw domowych, to nie wpłynie ona istotnie na zmniejszenie ubóstwa wśród dzieci. Niewątpliwie po 2005 r. sytuacja dochodowa wielu rodzin z dziećmi poprawiła się, zarówno w wyniku wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci, jak i obniżenia składek ZUS. Te dwa rozwiązania jednak tylko nieznacznie wpłynęły na zwiększenie dochodów najuboższych gospodarstw domowych (patrz Myck 2008). Wprawdzie w ostatnich trzech latach sytuacja gospodarstwa ogólnie polepszyła się i wzrosło zatrudnienie, jednak jest mało prawdopodobne, by te zmiany odczuwalnie ograniczyły zasięg ubóstwa. Warunki finansowe rodzin mogły się poprawić również na skutek emigracji zarobkowej i częstych sytuacji, kiedy jeden z rodziców podejmuje pracę za granicą, a drugi pozostaje w kraju i zajmuje się dziećmi²¹. Trudno jednak uznać, że ten ostatni sposób ograniczania ubóstwa wśród dzieci jest pożądany z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej. Problem ubóstwa wśród dzieci w Polsce jest zatem jak najbardziej aktualny, a prawdopodobny spadek dynamiki gospodarczej w najbliższych latach może go jeszcze pogłębić.

W analizie symulacyjnej z wykorzystaniem modelu EUROMOD porównaliśmy efekty wprowadzenia w Polsce polityki wspierania finansowego rodzin z dziećmi, wzorowanej na rozwiązaniach odmiennie alokujących wydatki. Wykorzystana metoda polegała na zastąpieniu elementów polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z 2005 r., koncentrujących się na polepszeniu finansowej sytuacji rodzin z dziećmi, z elementami pełniącymi tę samą funkcję w Austrii, Francji i Wielkiej Brytanii oraz w polskim systemie z 2007 r. Zagraniczne systemy zostały dobrane tak, aby cechowały się znaczną odmiennością konstrukcji. Polityka austriacka oparta jest na powszechności świadczeń, francuska na ulgach podatkowych i pomocy skierowanej do dużych rodzin oraz samotnych rodziców, brytyjska na uzależnianiu pomocy od wysokości dochodu rodziny. Porównywane systemy zmodyfikowano tak, aby koszt wprowadzenia każdego z nich był równy kosztowi systemu PL-2007, zawierającemu ulgę podatkową na dzieci.

W praktyce bezpośrednio wprowadzenie znacznych części systemu podatkowo-zasiłkowego innego kraju nie byłoby łatwe. Porównanie symulowanych efektów hipotetycznego wpro-

²¹ Liczbę uczniów w wieku 9–18 lat, w przypadku których przynajmniej jedno z rodziców zdecydowało się na migrację zarobkową, szacuje się na 1,1–1,6 mln, co stanowi około 26–27% populacji uczniów (Walczak 2008).

wadzenia rozwiązań obowiązujących w innych krajach z konsekwencjami wprowadzonych reform w Polsce pozwala jednak na lepszą ocenę podjętych decyzji, przez umieszczenie ich w perspektywie alternatywnych rozwiązań. Każdy z trzech rodzajów zagranicznej polityki wspierania rodzin z dziećmi zwiększa wydatki kierowane do ubogich gospodarstw w stosunku do zmiany wynikającej z wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci (PL-2007). Sprawia to, że zagraniczne rozwiązania silniej obniżają ubóstwo wśród dzieci. Każdy z rozważanych systemów charakteryzuje się innym rozkładem korzyści dla różnych typów rodzin. Polityka francuska jest najkorzystniejsza dla samotnych rodziców, natomiast dla małżeństw z dziećmi korzystniejsze są rozwiązania austriackie, oparte na powszechności zasiłków, lub brytyjskie, gdzie ważne jest kryterium dochodowe. Polityka francuska i polityka brytyjska obniżają zagrożenie ubóstwem prawie wszystkich typów gospodarstw domowych, w porównaniu z systemem PL-2007.

Analiza polskiego systemu z 2005 r. przedstawiona w tej pracy pokazała, jak bardzo różnił się on od systemu austriackiego, francuskiego i brytyjskiego. Niska wartość świadczeń dla rodzin z dziećmi jest jednym z powodów dużego zagrożenia ubóstwem wśród dzieci w Polsce. W pracy pokazaliśmy, że wprowadzenie ulgi podatkowej z 2007 r., choć zdecydowanie zwiększa wartość całkowitych środków kierowanych do rodzin z dziećmi, jednak w niewielkim stopniu przyczyni się do obniżenia ubóstwa wśród dzieci. Inne symulowane rozwiązania o podobnych kosztach byłyby pod tym względem skuteczniejsze.

Jeśli rządowe deklaracje o priorytetowym charakterze reformy polityki rodzinnej mają przynieść wymierne zmiany, to wymagać to będzie podjęcia kompleksowych działań, obejmujących wiele, a nie tylko jeden instrument polityki podatkowo-zasiłkowej.

Należy również pamiętać, że działania mające wpływ na dochody gospodarstw domowych nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od ich wpływu na motywację do podejmowania pracy. W pracy Haan, Morawski i Myck (2008) pokazano, że konsekwencją niskich zasiłków na dzieci w Polsce są silne bodźce finansowe do podejmowania pracy. Skutkiem każdego z rozpatrywanych systemów wsparcia rodzin będzie powstanie innej struktury bodźców na rynku pracy. Jeśli celem społeczno-gospodarczej polityki rządu będzie jednoczesna chęć ograniczenia ubóstwa i zwiększenia zatrudnienia, to wszelkie rozwiązania nastawione na poprawę sytuacji finansowej rodzin z dziećmi muszą uwzględniać ich wpływ na zmiany bodźców finansowych na rynku pracy. Statyczne analizy symulacyjne przedstawione w tym artykule pokazały bezpośredni wpływ hipotetycznego wprowadzenia rozwiązań austriackich, francuskich i brytyjskich na sytuację polskich rodzin z dziećmi, przy utrzymaniu kosztów tych reform na poziomie kosztu wprowadzenia polskiej ulgi na dzieci. Zaprezentowane wyniki mogą stanowić punkt odniesienia do podejmowania przyszłych decyzji.

Bibliografia

- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha M. (2007), *As SIMPL as that – introducing a Tax-Benefit Microsimulation model for Poland*, IZA Discussion Paper 2988, IZA, Bonn.
- Beckerman W. (1979), The impact of income maintenance payments on poverty in Britain, 1975, *The Economic Journal*, 89, 61–279.

- Bradshaw J., Finch N. (2002), *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, Department for Work and Pensions Research Report, 174, Corporate Document Services, Leeds.
- Brewer M., Duncan A., Shephard A., Suarez M.-J. (2006), Did Working Families' Tax Credit Work? The Impact of In-Work Support on Labour Supply in Great Britain, *Labour Economics*, 13, 699–720.
- Dilnot A., Emmerson C., Simpson H. (2000), *The IFS Green Budget: January 2001*, IFS Commentary, 83, IFS, London.
- Eurostat (2005), *European Social Statistics, Social Protection, Expenditure and Receipts*, European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg.
- Foster J.E., Greer J.Y., Thorbecke E. (1984), A class of decomposable poverty measures, *Econometrica*, 52, 761–766.
- Fuchs M., Lietz C. (2007), *Effects of Changes in Tax-Benefit Policies in Austria*, EUROMOD Working Paper, EM3/07, ISER, University of Essex, Colchester.
- Haan P., Morawski L., Myck M. (2008), Taxes, benefits and financial incentives to work. Britain, Germany and Poland compared, *Bank i Kredyt*, 1, 5–33.
- Immervoll H., O'Donoghue C. (2001), *Towards a Multi-Purpose Framework for Tax-Benefit Microsimulation*, EUROMOD Working Paper, EM2/01, ISER, University of Essex, Colchester.
- Lambert P. (2001), *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press.
- Levy H., Lietz C., Sutherland H. (2007), Swapping Policies: Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in Austria, Spain and the UK, *Journal of Social Policy*, 36 (4), 625–647.
- Lietz C., Mantovani M. (2007), A Short Introduction to EUROMOD: An Integrated European Tax-Benefit Model, w: O. Bargain (ed.), *Micro-simulation in action: Policy analysis in Europe using EUROMOD*, Research in Labor Economics, 25, Elsevier Ltd, Amsterdam, 1–26.
- Matsaganis M., O'Donoghue C., Levy H., Coromaldi M., Mercader-Prats M., Farinha Rodrigues M., Toso S., Tsakoglou P. (2004), *Child Poverty and Family Transfers in Southern Europe*, EUROMOD Working Paper, EM2/04, ISER, University of Essex, Colchester.
- MPiPS (2006), *Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2006–2008*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Morawski L. (2008), Wpływ wybranych reform podatkowych i ubezpieczeniowych na dochody gospodarstw domowych w Polsce, *Polityka Społeczna*, 8, 9–13.
- Myck M. (2000), *Fiscal Reforms Since 1997*, Institute for Fiscal Studies Briefing Note, 14, <http://www.ifs.org.uk/bns/bn14.pdf>.
- Myck M. (2008), Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL, *Problemy Polityki Społecznej*, w druku.
- Piachaud D., Sutherland H. (2001), Child Poverty in Britain and the New Labour Government, *Journal of Social Policy*, 30 (1), 95–118.
- Sutherland H. (2001), *EUROMOD: an integrated European benefit-tax model, final report*, EUROMOD Working Paper, EM9/01, ISER, University of Essex, Colchester.
- UNICEF (2000), *A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card, 1, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.

Walczak B. (2008), *Společne, edukacyjne i wychowawcze konsekwencje migracji rodziców i opiekunów prawnych uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, Pedagogium Wyższa Szkoła Pedagogiki i Resocjalizacji w Warszawie.

Podziękowania

W pracy wykorzystano wersję D15 modelu EUROMOD. Należy zwrócić uwagę, że model jest stale udoskonalany i uaktualniany. W pracy prezentujemy wyniki dostępne w chwili jej przygotowania. Odpowiedzialność za ewentualne błędy ponoszą autorzy. EUROMOD oparty jest na 12 zbiorach mikrodanych dla 15 krajów. W przypadku Polski wykorzystano dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny i opracowane na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Główny Urząd Statystyczny i Uniwersytet Warszawski nie ponoszą odpowiedzialności za analizy oraz interpretacje danych zawarte w tym artykule.

Alternative tax and benefits solutions supporting families with children

Abstract

According to data published by the Eurostat, poverty is a threat mainly to children and the elderly. In 2005 the average poverty risk rate for each of these groups in the European Union amounted to 19%, while in Poland it was respectively 29% and 7%. The paper studies the impact of chosen tax and benefits reforms on poverty risk among families with children in Poland.

The results indicate that changes modelled upon French or British solutions would change poverty risk among families with children to a greater extent than the existing child tax allowance. The Austrian system based on universal benefits would result in a similar decrease in the poverty risk rate but with a much greater reduction in the poverty gap.

Keywords: child poverty, tax and benefits reforms, child tax allowances

