

**Małgorzata Gasz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: malgorzata.gasz@ue.wroc.pl

---

**ROLA PROGRAMU RODZINA 500+ W PROCESIE  
REDUKCJI ZAGROŻENIA UBÓSTWEM  
I WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM W POLSCE**

---

**THE ROLE OF 500+ BENEFITS IN THE REDUCTION  
PROCESS OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION  
IN POLAND**

---

DOI: 10.15611/pn.2018.528.08

JEL Classification: E24, B55

**Streszczenie:** Artykuł porusza tematykę zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej, a także zmian aktywności ekonomicznej Polaków na przestrzeni lat 2010-2016. Celem badawczym jest próba określenia stopnia i zakresu wpływu świadczenia wychowawczego 500+ na redukcję ubóstwa w Polsce w kontekście zmian na rynku pracy. W przyjętym okresie zagrożenie skrajnym ubóstwem uległo zmniejszeniu, a w latach 2016-2018 istotny wpływ na redukcję poziomu biedy miał program Rodzina 500+. W wielu najmniej zamożnych gospodarstwach domowych program wpłynął na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa finansowego oraz lepsze zaspokojenie potrzeb, redukując tym samym obszar biedy. W dalszym horyzoncie czasu polityka atrakcyjnych świadczeń socjalnych wpływa niekorzystnie na strukturę rynku pracy. W artykule zastosowano metodę analizy opisowej, analizy krytycznej oraz analizy porównawczej.

**Słowa kluczowe:** ubóstwo, wykluczenie społeczne, praca, Rodzina 500+, dezaktywizacja zawodowa

**Summary:** The article deals with the risk of poverty and social exclusion in Poland compared to other European Union countries, as well as changes in the economic activity of Poles throughout 2010-2016. The research goal is to determine the extent and scope of the impact of the 500+ educational benefit on poverty reduction in Poland in the context of changes in the labor market. In the adopted period, the risk of extreme poverty decreased and in 2016-2018 the Family 500+ program played a significant role in reducing poverty. In many of the least affluent households, the program has increased the level of financial security and better satisfaction of needs, thus reducing the area of poverty. In the long-term perspective, the policy of attractive social benefits may adversely affect the structure of the labor market. The article uses the descriptive analysis method, critical analysis and comparative analysis.

**Keywords:** poverty, social exclusion, work, Family 500+, professional deactivation.

## 1. Wstęp

Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego dotyczy wielu państw na świecie, również tych wysoko rozwiniętych. Na poziomie Unii Europejskiej zagadnienie to stanowi element europejskiej polityki społecznej i jeden z pięciu nadrzędnych celów Strategii Europa 2020. [[http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_Wskazniki\\_Europa2020.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf) (2018)]. Ubóstwo stanowi zagrożenie dla realizacji zadań i celów życiowych jednostki, a tym samym wyklucza ją z pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Skala i zasięg ubóstwa oraz wykluczenia społecznego mają związek zwłaszcza z rozwojem instytucji rynku pracy, poziomem wynagrodzeń oraz wykształceniem społeczeństwa. Intencją działań państwa i jego instytucji mających na celu dobrobyt obywateli powinno stać się stworzenie warunków umożliwiających osiągnięcie dochodów pozwalających na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, a także wspieranie rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, m.in. poprzez działania ukierunkowane na podnoszenie poziomu edukacji oraz wzrost zatrudnienia. W przypadku osób biernych zawodowo system świadczeń społecznych, pełniący istotną funkcję w procesie ograniczania skali ubóstwa, powinien gwarantować wsparcie w okresie przejściowych trudności jednostki w procesie adaptacji rynkowej, nie powinien zaś stanowić trwałego źródła pozyskiwania środków finansowych. Mając na uwadze perspektywę długookresową, bierni zawodowo beneficjenci wprowadzonego w 2016 r. programu Rodzina 500+, szczególnie kobiety, powinny rozważyć ryzyko związane z późniejszym powrotem na rynek pracy. Długotrwałe pozostawanie bez pracy, brak możliwości podnoszenia kwalifikacji oraz uzależnienie od systemu świadczeń społecznych mogą wpłynąć na utrwalenie zjawiska dezaktywizacji zawodowej, a finalnie, w niektórych przypadkach, wzmacniać zjawisko dziedziczenia biedy.

## 2. Ubóstwo i wykluczenie społeczne – pojęcie i skala

W literaturze przedmiotu oraz statystykach międzynarodowych nie istnieje jedna uniwersalna definicja ubóstwa (biedy). Biorąc pod uwagę zarówno kontekst ekonomiczny, jak i socjologiczny, definicje te akcentują zwłaszcza problem permanentnego niedostatku środków materialnych wymaganych w celu zaspokojenia podstawowych i uniwersalnych potrzeb jednostki (osoby, rodziny, gospodarstwa domowego), w szczególności w zakresie żywieniowym, mieszkaniowym oraz podstawowych potrzeb edukacyjnych, kulturalnych i społecznych. Według ONZ ubóstwo ogranicza wybory i szanse życiowe, narusza ludzką godność, często wiąże się z bytowaniem w niepewnych warunkach, bez dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych. Bieda wywołuje stan zagrożenia, bezsilność i wykluczenie z życia jednostek, rodzin i społeczności; jej następstwem może stać się podatność na przemoc [<http://www.eapn.org.pl>].

Do najczęściej stosowanych miar ubóstwa należą ubóstwo absolutne oraz ubóstwo względne. Ubóstwo absolutne definiowane jest jako stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia realizację podstawowych funkcji życiowych [Markowski, Toczyski (red.) 1988]. Inną miarą dla określenia rozmiarów i przyczyn ubóstwa jest ubóstwo relatywne (względne) wyrażające skalę dysproporcji pomiędzy poziomem życia określonych grup ludności, będących skutkiem zróżnicowania poziomu dochodów. Przyczyny ubóstwa względnego leżą w konstrukcji systemu społeczno-ekonomicznego i mają związek m.in. z problemem bezrobocia i niskim poziomem płac w niektórych zawodach.

W statystykach międzynarodowych pojęcie ubóstwa absolutnego (skrajnego) ma zastosowanie do określenia krańcowej biedy. Zasadniczo za osobę absolutnie biedną uważa się tego, kto na swoje codzienne utrzymanie nie może wydać więcej niż 1 dolara dziennie – jednakże w różnych krajach miernik ten może przybierać inne wartości, stosownie do poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Za granicę skrajnego ubóstwa w Polsce uznaje się kwotę wyznaczoną przez wartość koszyka minimum egzystencji, która jest zróżnicowana w zależności od typu gospodarstwa domowego. Elementami składowymi koszyka minimum egzystencji są takie artykuły żywnościowe oraz potrzeby mieszkaniowe jednostek, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, z uwagi na to, iż konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia życia. Według Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych minimum egzystencji w Polsce w 2017 r. w gospodarstwach pracowniczych liczących od 1 do 5 osób zawierało się w przedziale 574,01-502,22 zł/osobę, natomiast w gospodarstwach emeryckich 1- i 2-osobowych wynosiło odpowiednio: 544,03 i 453,41 zł/osobę.

Pojęcia biedy i wykluczenia społecznego nie są tożsame. Zagadnienie wykluczenia społecznego jest wielowymiarowe i – podobnie jak w przypadku ubóstwa – trudne do jednoznacznego zdefiniowania. Może mieć wymiar fizyczny (wiek, niepełnosprawność), strukturalny (m.in. ubóstwo, niskie wykształcenie, zamieszkiwanie na terenach peryferyjnych), normatywny (uzależnienia, samotność) oraz instytucjonalny (typ przyjętej polityki) [Czapiński, Panek (red.) 2015]. Wykluczenie społeczne, którego przyczyną jest ubóstwo i bezrobocie, wiąże się ze stanem, kiedy jednostka będąca członkiem danego społeczeństwa, ze względów od niej niezależnych i będących poza jej kontrolą, nie może w pełni uczestniczyć w ważnych aspektach życia społecznego, w tym m.in. procesie wymiany dóbr i usług, edukacji, rozwoju społeczno-kulturalnego, jest także wyłączona z systemu świadczeń zdrowotnych. Problem wykluczenia dotyczy może zatem zarówno pracy, miejsca zamieszkania, jak i wykształcenia czy różnych przejawów dyskryminacji. Wykluczenie znacznie obniża jakość życia danej jednostki (uniemożliwiając lub utrudniając jej gromadzenie dochodów oraz niezbędnych do życia zasobów i podejmowanie niektórych ról społecznych) [Golinowska, Broda-Wysocki 2005].

Za kryterium ubóstwa przyjmuje się warunki materialne, które nie są w stanie zapewnić minimalnych potrzeb człowieka [Rybczyńska 1995]. Pierwotną przyczyną

ubóstwa jest niezależny od woli osób ubogich brak odpowiedniego dochodu gwarantującego realizację podstawowych potrzeb. Gospodarstwo domowe, które deklaruje brak możliwości zaspokojenia z powodu niedostatecznych środków finansowych co najmniej czterech z dziewięciu podstawowych potrzeb, uznawane jest za będące w sytuacji pogłębionej deprivacji materialnej.

**Tabela 1.** Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Unii Europejskiej (w %)

Kraj	2010	2012	2014	2016
UE-28	23,7	24,7	24,4	23,5
Austria	18,9	18,5	19,2	18,0
Belgia	20,8	21,6	21,2	20,7
Bułgaria	49,2	49,3	40,1	40,4
Chorwacja	31,1	32,6	29,3	27,9
Cypr	24,6	27,1	27,4	27,7
Czechy	14,4	15,4	14,8	13,3
Dania	18,3	17,5	17,9	16,7
Estonia	21,7	23,4	26,0	24,4
Finlandia	16,9	17,2	17,3	16,6
Francja	19,2	19,1	18,5	18,2
Grecja	27,7	34,6	36,0	35,6
Hiszpania	26,1	27,2	29,2	27,9
Holandia	15,1	15,0	16,5	16,7
Irlandia	27,3	30,3	27,7	b.d.
Litwa	34,0	32,5	27,3	30,1
Luksemburg	17,1	18,4	19,0	19,7
Łotwa	38,2	36,2	32,7	28,5
Malta	21,2	23,1	23,8	20,1
Niemcy	19,7	19,6	20,6	19,7
Polska	27,8	26,7	24,7	21,9
Portugalia	25,3	25,3	27,5	25,1
Rumunia	41,5	43,3	40,3	38,8
Słowacja	20,6	20,5	18,4	18,1
Słowenia	18,3	19,6	20,4	18,4
Szwecja	15,0	15,6	16,9	18,3
Węgry	29,9	33,5	31,8	26,3
Wielka Brytania	23,2	24,1	24,1	22,2
Włochy	25,0	29,9	28,3	29,9

Źródło: [<http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/wskazniki-monitorujace-europa-2020/>] (2018)].

Potrzeby te odnoszą się w szczególności do: możliwości opłacenia tygodniowego wypoczynku wszystkich członków gospodarstwa domowego raz w roku, spożycia mięsa, ryb lub wegetariańskiego odpowiednika co drugi dzień, ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb, pokrycia niespodziewanego wydatku w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości granicy ubóstwa relatywnego, przyjętej w danym kraju w roku poprzedzającym badania, terminowego regulowania opłat związanych z mieszkaniem, spłatą rat i kredytów, posiadania telewizora kolorowego, samochodu, pralki oraz telefonu (stacjonarnego lub komórkowego). Według danych GUS wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej w Polsce w latach 2010-2016 zmniejszył się istotnie z 14,2 do 6,7% [<http://stat.gov.pl>], co miało przełożenie na spadek wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Zjawiska te były uwarunkowane wystąpieniem szeregu czynników o charakterze makroekonomicznym: wysokiego poziomu PKB, malejącego bezrobocia, wzrostu wskaźnika zatrudnienia oraz wzrostu płac, a także polityki społecznej państwa. W okresie 2016-2018 istotny wpływ na redukcję skali ubóstwa w Polsce miał program Rodzina 500+.

Na poziomie UE-28 średnia wartość wskaźnika pogłębionej deprywacji materialnej zmniejszyła się z 8,4 do 7,5% [<http://stat.gov.pl>]. Z kolei wartość wskaźnika zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym (tab. 1) w okresie 2010-2016 zaliczyć należy do relatywnie wysokich, pomimo znacznego zmniejszenia rozpiętości – w 2010 r. skala dysproporcji wahała się w przedziale od 15,1% w Holandii do 49,2% w Bułgarii, w 2016 r. zaś od 13,3% (Czechy) do 40,4% (Bułgaria). Średnia wartość wskaźnika dla UE-28 zmniejszyła się z 23,7 do 23,5%, choć w latach 2012-2014 wykazywał on tendencję rosnącą. Znaczną skalę ubóstwa w państwach UE wiązać można z długookresowymi konsekwencjami ekonomicznymi ostatniego kryzysu finansowego oraz trudną sytuacją na krajowych rynkach pracy. W badanym okresie wzrost wartości wskaźnika miał miejsce w 9 spośród 28 państw UE (Włochy, Słowenia, Szwecja, Luksemburg, Holandia, Hiszpania, Grecja, Estonia i Cypr), co w porównaniu do lat 2010-2015 oznacza dodatkowe 3 kraje, w których obszar biedy wzrósł. Z kolei największy spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w analizowanym okresie odnotowano na Łotwie (z 38,2 na 28,5%), w Bułgarii (z 49,2 do 40,4%) oraz w Polsce (odpowiednio: 27,8 i 21,9%).

W przypadku Polski pozytywny trend spadkowy miał miejsce również w odniesieniu do innych wskaźników definiujących obszar biedy i wykluczenia społecznego: stopa ubóstwa relatywnego zmniejszyła się z 17,6 do 17,3%, wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej wyniósł odpowiednio: 14,2% w 2010 r. i 6,7% w 2016 r., natomiast wskaźnik bardzo niskiej intensywności pracy kształtował się na poziomie 7,3 i 6,4% [<http://stat.gov.pl> (2018)]. Zagrożenie skrajnym ubóstwem w Polsce, dla którego granicą wydatków jest minimum egzystencji, w latach 2010-2016 zmniejszyło się z poziomu 5,8 do 4,9 (odsetek osób w gospodarstwach domowych poniżej minimum egzystencji), przy czym w latach 2010-2014 wskaźnik wykazywał ten-

dencję wzrostową – najwyższą wartość (7,4%) osiągnął w latach 2013 i 2014. Najbardziej istotna zmiana (spadek zasięgu ubóstwa skrajnego z 9 do 5,8%) nastąpiła w grupie wiekowej w największym stopniu zagrożonej ubóstwem, tj. dzieci do 17 roku życia. Znaczący wpływ na ten fakt miał wzrost dochodów o środki wypłacane w ramach świadczenia Rodzina 500+ [IPiSS 2018].

Użycie miary PKB *per capita* według standardu siły nabywczej PPS (Purchasing Power Standard) wskazuje, iż jedynie 11 spośród 28 państw członkowskich UE osiąga relatywnie wysoki poziom wskaźnika, co świadczy o znacznym zróżnicowaniu poziomu zamożności obywateli UE. Zdecydowanie najlepiej żyje się mieszkańcom Luksemburga, Irlandii, Holandii, Austrii i Danii. Na drugim biegunie znajdują się takie kraje, jak: Bułgaria, Rumunia oraz Łotwa. Rozpiętość między najbogatszym Luksemburgiem (253) a najbiedniejszą Bułgarią (49) jest bardzo duża i oznacza znaczne dysproporcje rozwojowe państw UE. W Polsce poziom zamożności liczony według miary PPS wzrósł z poziomu 62 w 2010 r. do 70 w 2017 roku. Jednocześnie należy odnotować, iż w porównaniu do 2010 r. dochód *per capita* według standardu siły nabywczej w 2017 r. w największym stopniu zmniejszył się na Cyprze, w Grecji, Włoszech i Portugalii oraz Finlandii, co świadczy o spadku dochodu realnego tamtejszych konsumentów [Eurostat (2018)]. Mając na uwadze konieczność ograniczania obszarów biedy, podkreślić należy szczególną rolę, jaką w gospodarce odgrywa dobrze rozwinięty i atrakcyjny pod względem wysokości płac rynek pracy, a także utrzymujący się w czasie względnie niski poziom cen. Brak możliwości zarobkowania bądź niedostateczny poziom dochodów w warunkach wysokiej inflacji wpływa negatywnie na jakość życia obywateli. W tych warunkach rolę wspierającą odgrywa system zabezpieczenia społecznego. Jednakże relatywnie duża liczba beneficjentów systemu świadczeń społecznych w dalszym horyzoncie czasu wpływa negatywnie na potencjał ekonomiczny danej gospodarki (nie przyczyniają się oni bowiem do akumulacji kapitału ani nie uczestniczą w procesie budowy kapitału społecznego) i sprzyja rozszerzaniu sfery ubóstwa. Rozbudowany system świadczeń socjalnych, bierność zawodowa, bezrobocie, płaca minimalna oraz system umożliwiający przechodzenie na wcześniejsze emerytury należą do najistotniejszych czynników pogłębiających obszar biedy.

### 3. Aktywność ekonomiczna ludności w Polsce

Sytuacja materialna danego gospodarstwa domowego jest pochodną jego statusu na rynku pracy. Analizując dane dotyczące tendencji zachodzących na polskim rynku pracy (tab. 2) w okresie 2010-2018 (dane kwartalne), zaobserwowano następujące zjawiska: powolny, choć względnie stabilny wzrost współczynnika aktywności zawodowej (55,0% w 2010 r., 56,4% w 2018 r.), wskaźnika zatrudnienia (54,1% w 2018 r. wobec 49,7% w 2010 r.) oraz liczby pracujących (wzrost o 1093 tys. osób). Począwszy od III kwartału 2013 r., widoczny jest systematyczny spadek liczby bezrobotnych (1,8 mln osób w 2010 r. i 0,7 mln osób w 2018 r.) oraz stopy bezrobocia

**Tabela 2.** Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej ludności wyrównane sezonowo w latach 2010-2018

Wyszczególnienie		Pracujący	Pracownicy najemni	Pracujący na własny rachunek	Pomagający bezpłatnie członkowie rodzin	Bezrobotni	Bierni zawodowo	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
w tys. osób							w %			
2010	I kwartał	15 387	11 817	2 963	607	1 638	13 906	55,0	49,7	9,6
	II kwartał	15 477	11 930	2 935	612	1 640	13 829	55,3	50,0	9,6
	III kwartał	15 534	11 973	2 968	593	1 640	13 788	55,5	50,2	9,5
	IV kwartał	15 519	11 960	2 966	593	1 645	13 816	55,4	50,1	9,6
2011	I kwartał	15 550	11 985	2 978	587	1 615	13 823	55,4	50,2	9,4
	II kwartał	15 559	11 998	2 983	578	1 647	13 786	55,5	50,2	9,6
	III kwartał	15 559	12 005	2 974	580	1 664	13 784	55,5	50,2	9,7
	IV kwartał	15 571	12 029	2 974	568	1 701	13 752	55,7	50,2	9,8
2012	I kwartał	15 593	12 070	2 962	561	1 713	13 726	55,8	50,2	9,9
	II kwartał	15 590	12 086	2 948	556	1 738	13 704	55,8	50,2	10,0
	III kwartał	15 566	12 090	2 934	542	1 781	13 692	55,9	50,1	10,3
	IV kwartał	15 575	12 119	2 911	545	1 794	13 680	55,9	50,2	10,3
2013	I kwartał	15 512	12 088	2 899	525	1 815	13 719	55,8	50,0	10,5
	II kwartał	15 547	12 134	2 887	526	1 826	13 661	56,0	50,1	10,5
	III kwartał	15 600	12 202	2 883	515	1 795	13 636	56,1	50,3	10,3
	IV kwartał	15 654	12 272	2 876	506	1 743	13 638	56,1	50,4	10,0
2014	I kwartał	15 754	12 360	2 889	505	1 696	13 582	56,2	50,8	9,7
	II kwartał	15 828	12 454	2 880	494	1 605	13 535	56,3	51,1	9,2
	III kwartał	15 921	12 529	2 901	491	1 503	13 545	56,3	51,4	8,6
	IV kwartał	15 935	12 543	2 908	484	1 440	13 595	56,1	51,5	8,3
2015	I kwartał	16 021	12 614	2 923	484	1 389	13 553	56,2	51,7	8,0
	II kwartał	16 034	12 626	2 932	476	1 311	13 617	56,0	51,8	7,6
	III kwartał	16 098	12 680	2 953	465	1 268	13 596	56,1	52,0	7,3
	IV kwartał	16 173	12 771	2 943	459	1 219	13 570	56,2	52,2	7,0
2016	I kwartał	16 158	12 774	2 945	439	1 151	13 401	56,4	52,6	6,7
	II kwartał	16 195	12 818	2 940	437	1 087	13 428	56,3	52,7	6,3
	III kwartał	16 242	12 881	2 933	428	1 036	13 418	56,3	52,9	6,0
	IV kwartał	16 297	12 945	2 921	431	966	13 433	56,2	53,1	5,6
2017	I kwartał	16 370	12 997	2 939	434	915	13 328	56,5	53,5	5,3
	II kwartał	16 423	13 088	2 909	426	871	13 320	56,5	53,6	5,0
	III kwartał	16 449	13 100	2 924	425	815	13 315	56,5	53,8	4,7
	IV kwartał	16 432	13 118	2 901	413	766	13 377	56,3	53,7	4,5
2018	I kwartał	16 480	13 178	2 893	409	710	13 268	56,4	54,1	4,1

Źródło: [<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2017,16,1.html>] (2018)].

(10,5% w II kwartale 2013 r. i 4,1% w I kwartale 2018 r.). W kontekście powyższych danych sytuację na krajowym rynku pracy można ocenić pozytywnie.

Współczynnik aktywności zawodowej informuje, jaki odsetek osób pracuje lub zgłasza chęć podjęcia pracy w relacji do populacji w danym przedziale wiekowym. Grupa osób aktywnych zawodowo w analizowanym okresie należała do względnie stabilnych. Wartość współczynnika aktywności zawodowej była jednak zróżnicowana w poszczególnych grupach ze względu na wiek czy płeć. Najwyższe wartości wskaźnik osiągał dla grup wiekowych 35-44 oraz 25-34 lata, a więc tych, które już zakończyły naukę i nie są jeszcze narażone na ryzyko chorób eliminujących je (czasowo lub trwale) z rynku pracy [GUS 2017b]. Znacznie niższy wskaźnik aktywności zawodowej cechował kobiety (kultura macierzyństwa) niż mężczyzn. Wskaźnik zatrudnienia w okresie 2010-2016 zwiększył się z 49,7 do 54,1% (tab. 2). W II kwartale 2018 r. liczba osób pracujących wyniosła 16,565 mln, co oznacza najwyższy wynik w historii badania. W całym analizowanym okresie liczba osób biernych zawodowo spadła (13,9 mln osób w 2010 r. i 13,3 mln w 2018 r.), jednak w porównaniu z liczbą pracujących należy ją ocenić jako relatywnie wysoką. W kategorii osób bezrobotnych, począwszy od 2014 r. odnotowuje się systematyczny spadek wskaźnika – w I kwartale 2018 r. stopa bezrobocia wyniosła 4,1%. Fakt ten wiązać należy z relatywnie wysokim wzrostem gospodarczym, jaki odnotowywano w Polsce w ostatnich latach. Pamiętać jednak należy, że stopa bezrobocia rejestrowanego wyraża jedynie liczbę osób zarejestrowanych w urzędach pracy. Tymczasem według szacunków ok. 30% zarejestrowanych bezrobotnych nie jest zainteresowanych faktycznym znalezieniem pracy i rejestruje się jedynie w celu uzyskania dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego, co podważa optymizm statystyk dotyczących poziomu stopy bezrobocia [<http://wyborcza.pl/> (2018)].

W przypadku Polski niepokojem napawać może fakt zwiększenia się odsetka osób biernych zawodowo posiadających wykształcenie zasadnicze zawodowe [GUS 2017a]. W niedalekiej przyszłości osoby te mogą stać się bowiem beneficjentami systemu opieki społecznej, mimo iż są w wieku produkcyjnym. By osłabić ten efekt, zasadne jest zintensyfikowanie współpracy szkolnictwa zawodowego z sektorem przedsiębiorstw, by poprzez system praktyk i staży już w trakcie edukacji przygotować wykwalifikowanych pracowników do wejścia na rynek pracy. Wydajność takiego systemu sprawdziła się już w niektórych specjalnych strefach ekonomicznych. Ponadto należy usprawnić i dostosować do wymagań lokalnych i regionalnych rynków pracy system szkoleń podnoszących kwalifikacje.

#### **4. Ekonomiczne i społeczne skutki programu Rodzina 500+**

We współczesnych systemach gospodarczych podstawowym instrumentem eliminacji zjawiska biedy jest redystrybucja dochodów [Leszczyńska 2007]. W odróżnieniu jednak od obniżania podatków, może ona być instrumentem wpływu rządzących na obywateli i uzależniać ich od państwa. Od kwietnia 2016 r. wśród działań istotnie



wspierających ograniczanie skrajnego ubóstwa w Polsce szczególne miejsce zajął program Rodzina 500+ [Ustawa z 11 lutego 2016]. Jest to program o charakterze socjalnym wpisujący się w ideę państwa opiekuńczego. Istotną przesłanką jego wprowadzenia, obok poprawy poziomu życia najmniej zamożnych rodzin, jest osiągnięcie w dalszym horyzoncie czasu celu demograficznego zorientowanego na przyspieszenie tempa przyrostu naturalnego. Intencją rządzących jest prawdopodobnie także chęć zrównoważenia systemu emerytalnego, kiedy pokolenie urodzone w wyniku zachęt finansowych wejdzie na rynek pracy.

Beneficjentami programu są rodzice posiadający 1 dziecko, o ile ich dochód na członka rodziny nie przekracza kwoty 800 zł (w przypadku dziecka z niepełnosprawnościami kwota dochodu nie może być wyższa niż 1200 zł) oraz rodziny z co najmniej dwójką dzieci – wówczas uprawnienie do otrzymania 500 zł przysługuje na 2 i każde kolejne dziecko do momentu ukończenia 18 roku życia bez względu na poziom dochodów. Świadczenia 500+ nie włącza się do rocznych dochodów i nie podlegają one opodatkowaniu.

Biorąc pod uwagę zasięg wsparcia oraz koszty związane z wprowadzeniem programu Rodzina 500+, można uznać go za największy program socjalny w historii polskiej polityki prorodzinnej (w 2017 r. koszty programu wyniosły 23 mld zł, w 2018 r. zaś szacuje się je na 24 mld zł). Jego beneficjentami jest 2,56 mln rodzin i 3,8 mln dzieci. Program nie ma zagwarantowanych stałych źródeł finansowania.

Od momentu wprowadzenia (01.04.2016) w krótkim okresie najbardziej spektakularnym efektem programu jest wzrost dotychczasowego poziomu konsumpcji, widoczny szczególnie w gospodarstwach niezamożnych. Zwiększenie kwoty dochodu bezpośredniego wpłynęło pozytywnie na poprawę jakości ich życia. Zwiększone wydatki na ubrania i przedmioty trwałego użytku wywołują pozytywny efekt psychologiczny związany ze wzrostem poczucia wartości, będący skutkiem posiadania rzeczy do tej pory niedostępnych. Dla wielu rodzin środki ze świadczenia wychowawczego umożliwiły pierwszy wyjazd na wakacje dla całej rodziny, jak też spłatę zaciągniętych zobowiązań finansowych. Według danych NBP wysoka dynamika świadczeń społecznych w ramach programu Rodzina 500+ wpłynęła na wzrost o 3,2% dochodów gospodarstw domowych w III kwartale 2016 r. w porównaniu do analogicznego okresu z roku 2015. Największą dynamikę wzrostu wydatków w porównaniu do 2015 r. zaobserwowano w ramach następujących kategorii: urządzenia domowe (89,2%), mieszkania i domy (zakup, remont) – 84,3%, środki transportu (zakup) – 61,9%, sprzęt telekomunikacyjny (56,9%), turystyka zorganizowana (40,7%), bieżące remonty i naprawy (30,4%), wyposażenie mieszkań w artykuły użytkowe (28,5%), odzież (26,8%), sprzęt do rekreacji (24,1%) oraz zakwaterowanie w hotelach (21,9). Wzrastający popyt konsumpcyjny gospodarstw domowych był pochodną zarówno wzrostu płac, jak i – w części – finansowania zakupów przy wykorzystaniu świadczeń z programu 500+ w miejsce zaciągania nowych zobowiązań [NBP 2017]. Ciekawostką może być także fakt, iż w marcu 2017 r. o 24,5% (w porównaniu do tego samego okresu w roku poprzednim) wzrosła sprzedaż samochodów osobowych i dostawczych, zarówno używanych, jak i nowych.

Jak wynika z badań deklaratywnych oraz informacji płynących z sektora bankowego w przypadku części rodzin uprawnionych do otrzymania świadczenia dodatkowe środki przeznaczane były na inwestycje o charakterze oszczędnościowym, z przeznaczeniem na zaspokojenie przyszłych potrzeb dzieci (m.in. mieszkaniowych) oraz wystąpienie nieprzewidzianych wypadków losowych, przy czym 20% osób zaczęło oszczędzać po raz pierwszy, z kolei 36% osób zwiększyło poziom dotychczasowych oszczędności [<https://businessinsider.com.pl> (2017)]. Zjawisko to ocenić należy bardzo pozytywnie, biorąc pod uwagę fakt, iż Polska na tle innych państw UE nie należy do liderów pod względem liczby oszczędzających i poziomu oszczędności.

Z punktu widzenia gospodarki środki z programu 500+ przeznaczane na konsumpcję bieżącą wpływają pozytywnie na wzrost PKB oraz zwiększenie wpływów z tytułu podatku VAT. W krótkim okresie efektem programu jest jednak zmniejszenie podaży pracy – w przypadku niektórych gospodarstw domowych bardziej opłacalne niż podjęcie zarobkowania na poziomie wynagrodzenia minimalnego stało się pozostanie w domu i zajmowanie się wychowywaniem dzieci. Ponadto znaczny wzrost konsumpcji wpływa na tempo wzrostu cen.

W nawiązaniu do tab. 2 zawierającej dane odzwierciedlające sytuację na polskim rynku pracy wyjaśnić należy, iż pozytywne zjawisko związane z bezwzględnym wzrostem liczby zatrudnionych przybiera nieco inną postać, jeśli popatrzymy na strukturę zmian pod względem płci wśród beneficjentów programu Rodzina 500+ (tab. 3). Liczba kobiet biernych zawodowo jest znacząco większa w przypadku gospodarstw domowych otrzymujących świadczenie wychowawcze 500+ (863 tys.) niż w gospodarstwach, które tego świadczenia nie otrzymują (343 tys. osób). Współczynnik aktywności zawodowej w obu typach gospodarstw kształtuje się na poziomie odpowiednio: 67 i 82,4%, wskaźnik zatrudnienia wynosi: 63,2 i 80,2%, a stopa bezrobocia przyjmuje wartości: 5,7 i 2,7%. Można zatem założyć, że świadczenie wychowawcze 500+ wpływa negatywnie na strukturę zatrudnienia. Wniosek ten jedynie w części jest uprawniony, bowiem zjawisko dezaktywizacji zawodowej kobiet miało miejsce już wcześniej, przed wprowadzenia programu, co wiązać należy z faktem przechodzenia kobiet na wcześniejsze emerytury oraz/lub wzrostem dochodów z pracy drugiego członka gospodarstwa domowego. Przyjąć zatem należy, że program Rodzina 500+ wzmocnił jedynie trend rosnącej bierności zawodowej kobiet, nie jest zaś jego bezpośrednią przyczyną – ocena, czy będzie się ono nasilało w kolejnych latach, jest kwestią przyszłości.

Aktywność zawodowa dorosłych członków gospodarstwa domowego ma decydujący wpływ na ryzyko wystąpienia biedy. Dla beneficjentów programu Rodzina 500+, szczególnie słabo wykształconych kobiet osiągających dochód z pracy na poziomie wynagrodzenia minimalnego, zasadnicze znaczenie ma wyważenie korzyści między byciem osobą aktywną zawodowo (wysokość dochodu netto po uwzględnieniu kosztów związanym z zatrudnieniem, m.in. koszty dojazdu do pracy, posiłków; opłata za opiekunkę czy przedszkole) a dezaktywizacją zawodową i korzystaniem

**Tabela 3.** Aktywność ekonomiczna rodziców należących do gospodarstw domowych otrzymujących i nieotrzymujących świadczenie wychowawcze 500+

Wyszczególnienie	Aktywni zawodowo		Bierni zawodowo	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
	pracujący	bezrobotni				
	w tys.			w %		
Gospodarstwa domowe nieotrzymujące świadczenia wychowawczego 500+						
Mężczyźni, w tym:	1659	15	75	95,7	94,8	0,9
z 1 dzieckiem	1539	14	72	95,6	94,6	0,9
z 2 dzieci poniżej 18 lat	107	-	-	97,3	96,4	-
z 3 dzieci poniżej 18 lat	12	-	-	100,00	100,00	-
Kobiety, w tym:	1566	44	343	82,4	80,2	2,7
z 1 dzieckiem	1468	42	304	83,2	81,0	2,8
z 2 dzieci poniżej 18 lat	92	-	30	76,0	73,6	-
z 3 dzieci poniżej 18 lat	6	-	8	42,9	42,9	-
Gospodarstwa domowe otrzymujące świadczenie wychowawcze 500+						
Mężczyźni, w tym:	2180	71	109	95,4	92,4	3,2
z 1 dzieckiem	267	30	43	87,4	78,5	10,1
z 2 dzieci poniżej 18 lat	1503	28	47	97,0	95,2	1,8
z 3 dzieci poniżej 18 lat	409	13	19	95,7	92,7	3,1
Kobiety, w tym:	1650	99	863	67,0	63,2	5,7
z 1 dzieckiem	247	34	208	57,5	50,5	12,1
z 2 dzieci poniżej 18 lat	1149	55	449	72,8	69,5	4,6
z 3 dzieci poniżej 18 lat	253	10	206	56,4	53,8	3,8

Źródło: [GUS 2018, s. 127-128].

z programu 500+. Efektem długotrwałego bezpośredniego wsparcia finansowego gospodarstw domowych, w których kobiety wykonują niskopłatną pracę, powrót na rynek pracy może być trudny. O ile zrozumiała z finansowego i socjologicznego punktu widzenia może być kalkulacja, w myśl której lepszym wyborem może być pozostawanie z dzieckiem w domu i pobieranie świadczenia wychowawczego 500+ (czas spędzony z dzieckiem, pozytywny wpływ na jego emocje, rozwój, budowanie trwałych więzi rodzinnych) niż płaca za minimalne wynagrodzenie, o tyle zakończenie tego rodzaju wsparcia ze strony państwa rodzic może już w dalszej perspektywie

negatywne konsekwencje – w efekcie braku podnoszenia lub/i zdobywania nowych kwalifikacji powrót na rynek pracy za kilka lat może być utrudniony.

Odnosząc się do celu demograficznego, jakim jest zwiększenie tempa przyrostu naturalnego, należy przyjąć, że jego realizacja wymaga zdecydowanie bardziej odległego horyzontu czasu. Według danych GUS współczynnik dzietności Polsce w ciągu 16 lat znacznie się obniżył – w 1990 r. kształtował się na poziomie 1,991, a w 2016 r. 1,357, co czyni go jednym z najniższych w UE. Jednocześnie wydłużeniu uległ średni wiek kobiet w momencie urodzenia pierwszego dziecka – w 1990 r. było to 22,7 lat, z kolei w 2016 r. już 27,8 [GUS 2017a]. Przyniesione dane pozwalają na wyrażenie obawy co do szybkiej poprawy sytuacji demograficznej w Polsce. Pomimo iż w 2017 r. wskaźnik wzrósł i wyniósł 1,45, nie musi to mieć związku z programem 500+ i oznaczać trwałej zmiany trendu. Bardziej prawdopodobne jest, iż może to być odroczonego efekt wzrostu dzietności przez pokolenie poprzedniego wyżu demograficznego [<http://businssinsider.com.pl> (2017)]. Według danych Eurostatu za 2016 r. najwyższy współczynnik dzietności cechował Francję (1,92), Szwecję (1,85), Irlandię (1,81) oraz Danię i Wielką Brytanię (1,79). Polacy są starzejącym się społeczeństwem – w latach 2000-2017 liczba ludności w wieku poprodukcyjnym wzrosła o ponad 2,3 mln – do poziomu 8 mln, co w najbliższej przyszłości wpłynie negatywnie na system zabezpieczenia społecznego [<http://wprost.pl> (2018)]. Skalę problemu oddaje fakt, iż o zastępowalności pokoleń można mówić dopiero wówczas, gdy liczba dzieci urodzonych przypadająca na 1 kobietę w wieku rozrodczym przewyższa poziom 2,1 [<http://businssinsider.com.pl> (2017)].

W dalszej perspektywie program Rodzina 500+ może zniechęcać do działania i przedsiębiorczości (grupę wysokiego ryzyka stanowią szczególnie kobiety wykonujące niskopłatną pracę). Pierwotna konstrukcja programu sankcjonowała patologie na rynku pracy związane z zaniżaniem rzeczywistej kwoty wynagrodzenia w celu otrzymania świadczenia. W kontekście finansowym program jest bardzo kosztowny (kwoty świadczeń, obsługa administracyjna) i stanowi znaczne obciążenie dla budżetu państwa, co w przyszłości może generować ryzyko braku środków na wypłaty, szczególnie w okresie pogorszenia koniunktury. Dyskusyjna z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej jest idea braku wsparcia dla rodzin z 1 dzieckiem (przy jednoczesnej dostępności świadczenia dla rodzin osiągających relatywnie wysokie dochody i posiadających co najmniej 2 dzieci) – wszak to tam szanse na kolejne dziecko są relatywnie największe. Ponadto w przypadku rodzica samotnie wychowującego dziecko kwota świadczenia wychowawczego mogłaby stanowić istotną pomoc, dlatego jednym z wysuwanych postulatów jest zniesienie progu dochodowego. W rodzinach wielodzietnych cechujących się trwałą biernością zawodową długoterminowe otrzymywanie kolejnego systemowego świadczenia socjalnego może potęgować zjawisko dziedziczenia biedy. Jako relatywnie wysokie należy również ocenić ryzyko nasilenia się tam zjawisk społecznie niepożądanych (pieniądze nie zostaną przeznaczone na potrzeby dzieci).

## 5. Zakończenie

Mając na względzie dążenie państw do trwałego i zrównoważonego rozwoju ekonomicznego i społecznego, potrzeba redukcji obszarów ubóstwa i wykluczenia społecznego powinna stanowić jeden z priorytetowych kierunków działania państwa. W celu eliminacji obszarów ubóstwa pomoc społeczna w postaci bezpośredniego wsparcia finansowego powinna stanowić uzupełnienie dochodów rodziny pochodzących z innych źródeł do wysokości ustalonego minimum dochodowego, a nie stanowić ich jedyne źródło. Docelowo pożądane jest stworzenie regulacji służących zwiększaniu dostępu do rozwiniętego i sprzyjającego inkluzji rynku pracy, systemu wykwalifikowanych doradców zawodowych, szkoleń i staży ukierunkowanych na zdobycie kwalifikacji oczekiwanych przez rynek. W przypadku osób ubogich, długotrwale biernych zawodowo ważne jest wykształcenie w nich mechanizmu aktywizującego poczucie sprawczości i samodzielności – formą zachęty do podejmowania pracy może być powiązanie wsparcia finansowego z pracą socjalną (np. w spółdzielniach socjalnych).

Jednoznaczna ocena skutków programu Rodzina 500+ jest niezwykle trudna. Z jednej strony dzięki świadczeniu wychowawczemu 500+ w wielu najmniej zamożnych gospodarstwach domowych podniósł się poziom bezpieczeństwa finansowego, zaspokojenia potrzeb oraz standard życia, redukując tym samym obszar biedy w Polsce. Dzięki zwiększonej konsumpcji pozytywne skutki z programu odczuwa cała gospodarka. Z drugiej jednak, jak wynika ze statystyk dotyczących rynku pracy, dotychczasowe zasady korzystania z 500+ wpłynęły na wzrost współczynnika bierności zawodowej wśród kobiet będących beneficjentami świadczenia (w wieku 25-34 lata), co jest zjawiskiem niepokojącym – tym bardziej że ma miejsce w warunkach najlepszej od wielu lat sytuacji na rynku pracy (rosnący popyt na pracę). Należy jednak podkreślić, że finalnie skala wpływu świadczenia wychowawczego na proces dezaktywizacji zawodowej kobiet jest trudna do jednoznacznego ustalenia z uwagi na fakt, iż proces ten może mieć związek również ze starzeniem się społeczeństwa. Polityka hojnych świadczeń socjalnych zniechęca do podejmowania pracy i samodzielności. Długotrwale wspieranie najbiedniejszych rodzin za pomocą programów socjalnych może wpływać negatywnie na motywację do pracy, wywołując tym samym niekorzystne zmiany strukturalne na rynku pracy, a także wysokość późniejszych świadczeń emerytalnych. Uzależnienie od wsparcia finansowego ze strony państwa wpływać może negatywnie na zjawisko dziedziczenia biedy. Alternatywą dla programu 500+ może być obniżenie składek ZUS, mniejszy VAT na artykuły podstawowe, zwiększenie kwoty wolnej od podatku czy bony na ubrania i inne potrzeby dla mniej zamożnych rodzin.

Biorąc po uwagę fakt, iż czas trwania programu Rodzina 500+ jest bliżej nieokreślony i nie ma gwarancji jego utrzymania przez kolejne ekipy rządzące, remedium na problemy demograficzne powinien stać się dobrze zorganizowany rynek pracy gwarantujący stabilizację zawodową i finansową, zorientowany na wspieranie

kobiet wracających do pracy po urodzeniu dziecka (elastyczny czas pracy), a także dobrze rozwinięta infrastruktura opiekuńczo-edukacyjna dla najmłodszych dzieci (system żłobków i przedszkoli). Samo świadczenie wychowawcze może nie stanowić wystarczającej zachęty do podejmowania długookresowych wyzwań finansowych i edukacyjnych związanych z posiadaniem większej liczby dzieci. Z perspektywy fiskalnej brak stałych źródeł finansowania programu generować będzie ryzyko zwiększania deficytu budżetowego kosztem wydatków o charakterze rozwojowym.

## Literatura

- Czapiński J., Panek T. (red.), 2015, *Diagnoza społeczna 2015*. Warunki i jakość życia Polaków, Raport, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, s. 80, [www.diagnoza.com](http://diagnoza.com) (18.09.2018).
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00114> (15.09.2018).
- Golinowska S., Broda-Wysocki P., 2005, *Kategoria ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, red. S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- GUS, 2018, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2017 r.*, Warszawa.
- GUS, 2017a, *Polska w liczbach*, Warszawa, s. 2.
- GUS, 2017b, *Ubóstwo w Polsce w latach 2015-2016*, Warszawa, s. 5.
- IPiSS, 2018, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, *Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2017 r. (na podstawie danych średniorocznych)*, Warszawa 13 kwietnia, s. 2.
- Leszczyńska M., 2007, *Ubóstwo dochodowe w Polsce – tendencje i uwarunkowania*, [w:] *Oblicza nierówności społecznych*, red. J. Klebaniuk, Wydawnictwo Psychologii i Kultury, Warszawa, s. 95.
- Markowski Z., Toczyński W. (red.) 1988, *Wstęp do socjoekonomii*, UG, Gdańsk.
- NBP, 2017, Departament Analiz Ekonomicznych, *Sytuacja finansowa sektora gospodarstw domowych w I kwartale 2017 r.*, nr 0 3/17 (sierpień), Warszawa, s. 9.
- Rybczyńska D., 1995, *Poziom życia rodzin a poczucie ubóstwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Tadeusza Kotarbińskiego, Zielona Góra
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. 2016, poz. 1995.

## Źródła internetowe

- <http://stat.gov.pl> (11.09.2018).
- [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_Wskazniki\\_Europa2020.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf) (18.09.2018).
- <http://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/porownania-miedzynarodowe/tablice-o-krajach-wedlug-tematow/wskazniki-monitorujace-europa-2020/> (11.09.2018).
- <http://www.eapn.org.pl>.
- <http://wyborcza.pl/7,155287,23111947,bezrobocie-spada-aktywnosc-zawodowa-kobiet-tez.html> (18.09.2018).
- <https://businessinsider.com.pl/finanse/oszczedzanie-wsrod-polakow-wplyw-programu-500-plus/00cbjgf> (18.09.2017).
- <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wskaznik-dzietnosci-w-polsce-najwyzszy-od-20-lat/nh9xtnz> (18.09.2018).
- <https://www.wprost.pl/kraj/10126885/gus-w-2017-roku-wzrosl-wspolczynnik-dzietnosci-w-polsce.html> (18.09.2018).