

DO KOGO TRAFIAJĄ TRANSFERY SOCJALNE W POLSCE?

Anna Kurowska

doktorantka Instytut Polityki Społecznej UW

WSTĘP

Polityka społeczna państwa w wąskim rozumieniu (polityka socjalna) dotyczy przede wszystkim świadczeń pieniężnych, nazywanych też transferami socjalnymi, pośród których znaczna część ma na celu łagodzenie ubóstwa i zmniejszanie nierówności w zakresie poziomu życia (Firlit-Fesnak, Szyłko-Skoczny 2007).

Naturalnym oczekiwaniem wobec państwa jest więc to, by dokonywało dystrybucji tych świadczeń w taki sposób, aby docierały one do jednostek najbardziej potrzebujących. Biorąc pod uwagę między innymi fakt, że polski system wydatków socjalnych jest jednym z droższych w Europie, charakteryzuje się najwyższym wśród krajów UE poziomem relacji bezpośrednich świadczeń pieniężnych w stosunku do innych form pomocy oraz świadczeń niezależnych od wysokości dochodu (Ringold, Kasek 2007), jednocześnie zaś Polska odnotowuje relatywnie wysoki odsetek ubogich (World Bank 2004), interesujące wydaje się pytanie, czy w Polsce transfery socjalne rzeczywiście docierają do najbardziej potrzebujących i najbardziej potrzebujących?

Udzielenie częściowej odpowiedzi na to pytanie umożliwiają dane z najnowszego (2005 r.) Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC), przeprowadzonego w Polsce (GUS 2007)¹, oraz wnioski z analiz Banku Światowego w tym zakresie oparte na danych obejmujących okres do 2004 r.²

Badanie EU-SILC dla Polski jest reprezentatywnym badaniem gospodarstw domowych (badane są 16 203 gospodarstwa) oraz ich członków (37 671

osób pokrywających niemal całkowicie³ populację należących do nich jednostek w wieku 16 lat i więcej). Dostarcza informacji nie tylko na temat ich dochodów i ich źródeł, ale również wybranych elementów sytuacji życiowej, jak np. warunków mieszkaniowych, niektórych niepieniężnych składników majątku czy subiektywnej oceny stanu zdrowia.

Badając źródła dochodów gospodarstw domowych oraz ich członków, można uzyskać informacje na temat rozkładu różnego rodzaju transferów socjalnych w decylowych grupach dochodowych i dokonać próby odpowiedzi na pytanie, czy transfery socjalne w Polsce trafiają do najbardziej potrzebujących. Zestawiając ze sobą informacje na temat dochodów pochodzących z niektórych transferów socjalnych oraz wybranych elementów sytuacji życiowej członków gospodarstw, można zweryfikować niektóre hipotezy dotyczące drugiej części postawionego pytania: czy transfery socjalne trafiają do tych, którzy ich najbardziej potrzebują?

UWAGI METODOLOGICZNE

Wśród kategorii transferów socjalnych uwzględnionych w badaniu EU-SILC można wyróżnić dwie podstawowe grupy:

- transfery przypisane konkretnym jednostkom (nazwijmy je indywidualnymi),
- transfery przypisane gospodarstwom domowym, nieredukowalne bezpośrednio do poziomu jednostek (nazwijmy je transferami gospodarstwa domowego).

Jest to podział wynikający z wewnętrznej klasyfikacji zmiennych w badaniu EU-SILC. Nie pokrywa się on dokładnie z podziałem na świadczenia przyznawane bez uwzględnienia testu dochodowego oraz na te przyznawane na podstawie testu dochodowego (*means-tested*).

Transfery indywidualne pogrupowano w następujące rodzaje:

- świadczenia związane z wiekiem⁴,
- renta rodzinna⁵,
- świadczenia dla niepełnosprawnych⁶,
- świadczenia dla bezrobotnych⁷,
- świadczenia chorobowe⁸,
- stypendia⁹.

Transfery gospodarstwa domowego to:

- świadczenia dotyczące rodziny¹⁰,
- dodatki mieszkaniowe¹¹,
- świadczenia dotyczące wykluczenia społecznego¹².

Informacje o całkowitej sumie transferów¹³ oraz o poszczególnych rodzajach transferów gospodarstwa domowego znajdują się w bazie danych gospodarstw domowych. Informacje o poszczególnych rodzajach transferów indywidualnych można uzyskać, korzystając z odrębnej bazy danych, która zawiera jedynie informacje o członkach badanych gospodarstw, którzy mają ukończone 16 lat (a więc brak tam informacji o niektórych rodzajach transferów indywidualnych trafiających do pozostałych członków badanych gospodarstw¹⁴).

W ramach możliwości, jakie dają obie bazy danych, można dokonać następujących analiz:

a) dystrybucji łącznej sumy wszystkich transferów, poszczególnych rodzajów transferów gospodarstwa domowego oraz łącznej sumy transferów indywidualnych w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych,

b) dystrybucji poszczególnych rodzajów transferów indywidualnych, które trafiają do członków gospodarstw domowych mających ukończone 16 lat, w podziale na decylowe grupy dochodowe gospodarstw domowych, które zamieszkują.

Analiza będzie prowadzona przy uwzględnieniu podziału gospodarstw domowych na grupy decylowe na podstawie dochodu gospodarstwa domowego do dyspozycji (rozporządzalny) przypadającego na osobę, z uwzględnieniem skali ekwiwalentności¹⁵. Uzasadnieniem dla podziału decylowego na podstawie rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego również w tym drugim przypadku (b) jest to, że o materialnym poziomie życia jednostki decydują nie tyle wyłącznie jej prywatne dochody, co raczej dochody całego gospodarstwa domowego, w którym żyje¹⁶.

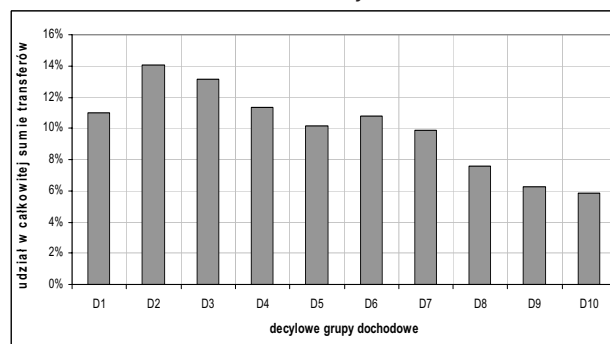
Jednocześnie, ponieważ podstawowym przedmiotem zainteresowania w ramach niniejszego artykułu są te transfery, które związane są bezpośrednio lub pośrednio z redukowaniem biedy i nierówności społecznych, a więc mają z założenia trafiać do najbiedniejszych i/lub najbardziej potrzebujących, z analizy należy wyłączyć emerytury¹⁷, które takiego charakteru nie posiadają. W związku z tym, że emerytury wchodzą w skład grupy „świadczeń związanych z wiekiem”, konieczne jest wyłączenie całej tej grupy świadczeń z dokonywanej analizy. Ponieważ świadczenia te są zaliczane do świadczeń indywidualnych, nie możliwe jest bezpośrednio ich wykluczenie z łącznej sumy transferów. Baza da-

nych gospodarstw domowych zawiera informacje o dochodzie rozporządzalnym oraz o dochodzie rozporządzalnym z wyłączeniem transferów, jednak bez wyłączenia świadczeń związanych z wiekiem oraz renty rodzinnej. Na tej podstawie można ograniczyć się do analizy łącznej sumy transferów bez tych dwóch grup świadczeń¹⁸.

CZY TRANSFERY SOCJALNE TRAFIAJĄ DO NAJBIEDNIEJSZYCH?

Wykres 1 przedstawia rozdysponowanie łącznej sumy transferów (z wyłączeniem świadczeń związanych z wiekiem i renty rodzinnej) w dziesięciu grupach dochodowych. Okazuje się, że 10% najbiedniejszych gospodarstw otrzymuje nieco mniej niż 11% całkowitej sumy analizowanych transferów i jednocześnie mniej niż decyl drugi, trzeci i czwarty. Jest to jednocześnie udział porównywalny z udziałem decyli piątego i szóstego, a więc relatywnie średnio zamożnych gospodarstw.

Wykres 1. Rozdysponowanie sumy transferów socjalnych (bez świadczeń związanych z wiekiem i renty rodzinnej) w decylowych grupach dochodowych



Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie bazy nieidentyfikowalnych danych jednostkowych udostępnionych przez GUS (GUS 2007).

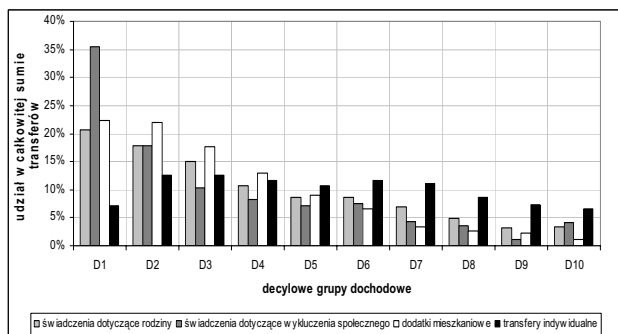
Uwagę zwraca fakt, że progresywność¹⁹ transferów jest stosunkowo słaba i najbogatsze 10% gospodarstw otrzymuje niemal 6% całkowitej sumy analizowanych transferów socjalnych.

Warto jednocześnie dodać, że wśród 20% najbiedniejszych gospodarstw 33,8% nie otrzymuje żadnych spośród analizowanych transferów socjalnych, a w kolejnych trzech grupach kwintylowych jest to odpowiednio: 47,8%, 57,4% i 68,8%. Na uwagę zasługuje fakt, że w najbogatszej grupie 20% gospodarstw nadal 20,9% gospodarstw otrzymuje analizowane niezerowe transfery socjalne.

Interesujące okazują się być wyniki rozdysponowania poszczególnych rodzajów transferów. Wykres 2 prezentuje rozdzielanie sumy transferów gospodarstwa domowego, takich jak: świadczenia dotyczące rodziny, dodatki mieszkaniowe oraz świadczenia dotyczące wykluczenia społecznego, a także łącznej sumy transferów indywidualnych pobieranych przez wszystkich członków badanych gospodarstw.

Okazuje się, że silnie progresywne, lecz w szczególności w odniesieniu do najbiedniejszej grupy decylowej, są zasiłki dotyczące wykluczenia społecznego. Do najbiedniejszych 10% gospodarstw trafia nieco ponad 35% całkowitej sumy transferów tego rodzaju, do drugiej grupy decylowej już tylko nieco ponad 17%, zaś do trzeciej około 10%.

Wykres 2. Rozdysponowanie sumy wybranych rodzajów transferów socjalnych w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych



Źródło: jak w wykresie 1.

Podkreślić trzeba, że cała suma transferów tego rodzaju będąca udziałem pierwszej grupy kwintylowej trafia jedynie do 14,5% gospodarstw z tej grupy. W kolejnych trzech decylach podział całkowitej sumy tych transferów jest stosunkowo równomierny i waha się w granicach 7%–8%. Również i w tych grupach jest jednak udziałem stosunkowo małej, kilkuprocentowej grupy z każdego z tych decyli.

Należy również dodać, że nawet w przypadku tak jednoznacznie powiązanych z problemem ubóstwa transferów ponad 10% całkowitej ich sumy trafia do nielicznych, ale jednak zaliczanych do 30% najbogatszych gospodarstw.

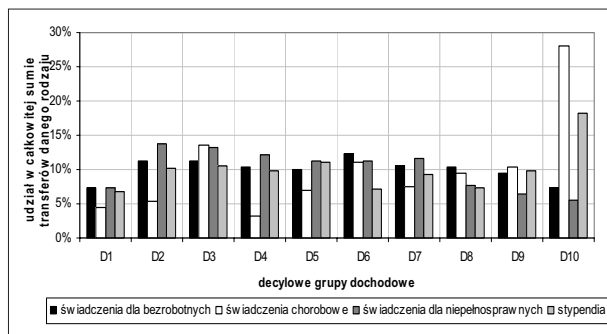
Świadczenia dotyczące rodziny i dodatki mieszkaniowe są umiarkowanie progresywne – odpowiednio 38,5% i 44,1% z nich trafia do najbiedniejszych 20% gospodarstw, 17,3% i 15,7% do środkowej grupy kwintylowej, zaś po 6,7% i 3,4% do najbogatszych 20% gospodarstw. Jednocześnie świadczenia rodzinne wykazują mniejszą koncentrację w ramach biedniejszych grup dochodowych niż pozostałe omawiane transfery²⁰. Ponad 46% gospodarstw należących do pierwszego kwintyla dochodowego otrzymuje tego rodzaju świadczenia, w pozostałych kwintylowych grupach dochodowych udziały gospodarstw pobierających te transfery wynoszą odpowiednio: 31,9%, 22,7%, 13,2% i 7,1%.

Wyraźnie sprzecznie z założeniami pomocy najstarszym kształtuje się dystrybucja pozostałych, indywidualnych transferów. Mniej więcej równa pula (po około 10%–12%) jest udziałem drugiej, trzeciej, czwartej, piątej, szóstej i siódmej grupy decylowej, zaś najbiedniejsze 10% gospodarstw otrzymuje mniej i porównywalnie (7%) tyle samo zasiłków tego rodzaju co najbogatsze 10% (6,6%).

Wykres 3 prezentuje rozdysponowanie sumy poszczególnych rodzajów zasiłków indywidualnych, które trafiają do członków gospodarstw domowych, którzy ukończyli 16 lat²¹, w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych.

Okazuje się, że zarówno świadczenia dla bezrobotnych, świadczenia chorobowe, świadczenia z tytułu niepełnosprawności oraz stypendia są stosunkowo równomiernie rozdysponowane w 80% środkowych gospodarstw (wyłączając skrajne decyle). Różnica pomiędzy dystrybucją transferów gospodarstwa domowego oraz transferów indywidualnych wynika przede wszystkim z tego, że w przypadku tych pierwszych zdecydowana większość to świadczenia z testem dochodu, zaś w przypadku tych drugich bez tego testu (por. przypisy 6–12).

Wykres 3. Rozdysponowanie sumy czterech rodzajów socjalnych transferów indywidualnych w decylowych grupach dochodowych gospodarstw domowych



Źródło: jak w wykresie 1.

Ponadto, jeśli chodzi o grupę świadczeń dla bezrobotnych, to zawiera ona nie tylko zasiłki i świadczenia o charakterze aktywizacyjnym dla bezrobotnych, ale również zasiłki i świadczenia przedemerytalne oraz odprawy z pracy dla zwalnianych pracowników. Po części wyjaśnia to, że znaczna część tej grupy świadczeń trafia do bogatszej połowy społeczeństwa.

Jeśli chodzi o zasiłki chorobowe, to są one świadczeniem składkowym, którego wysokość uzależniona jest od wysokości dochodu, co również częściowo wyjaśnia nieprogresywny kształt ich dystrybucji.

W przypadku stypendiów (grupa ta obejmuje nie tylko państwowe stypendia socjalne, ale również naukowe, a także stypendia niepaństwowe) nie dziwi ich stosunkowo równomierny podział i znaczna koncentracja w najbogatszym decylnym dochodowym – wszak większa zamożność umożliwi korzystanie z kształcenia na wysokim poziomie, co jednocześnie zwiększa szanse na pozyskanie intratnych stypendiów naukowych.

Ostatnia grupa transferów to świadczenia dla niepełnosprawnych. Ich stosunkowo równomierna dystrybucja jest wynikiem uzależnienia ich wypłaty od czynników niezwiązanych bezpośrednio z dochodem, lecz ze stanem zdrowia²². Kwestia ta zostanie jeszcze poruszona w ostatnim podrozdziale.

Szczególną uwagę zwraca jednak fakt, że w przypadku każdego rodzaju transferów dyskryminowana jest grupa 10% gospodarstw o najniższych dochodach.

Warto w tym miejscu dodać, że według badań dokonanych przez autorów raportu Banku Światowego poświęconego pomocy społecznej, w nowych krajach członkowskich (które dokonały akcesji w 2004 r.) – biorąc pod uwagę grupę świadczeń bezskładkowych – Polska jest jedynym krajem, w którym do najbogatszych 20% społeczeństwa trafia większy odsetek całkowitej sumy świadczeń bezskładkowych niż do grupy 20% najbiedniejszych gospodarstw (Ringold, Kasek 2007, s. 23–25)²³. Z kolei jeśli wziąć pod uwagę świadczenia w ramach pomocy społecznej, to Polska znajduje się na przedostatnim miejscu wśród 15 porównywanych krajów świata pod względem indeksu Coady-Grosh-Hoddinotta (CGH)²⁴ (tamże, s. 26).

CZY TRANSFERY TRAFIAJĄ DO NAJBARDZIEJ POTRZEBUJĄCYCH?

Drugim podstawowym pytaniem jest to, czy otrzymywane przez jednostki i gospodarstwa domowe transfery socjalne trafiają rzeczywiście do tych, którzy najbardziej ich potrzebują? Wykorzystanie danych

z badania EU-SILC pozwala na częściowe naświetlenie tego problemu w kontekście wybranych transferów, o których była mowa wyżej.

Warto między innymi bliżej przyjrzeć się temu, do jakich gospodarstw trafiają dodatki mieszkaniowe. W założeniu dodatek powinien przysługiwać tym gospodarstwom, których nie stać na pokrycie opłat mieszkaniowych²⁵ (ich wypłacanie uzależnione jest w Polsce od dochodu gospodarstwa domowego przypadającego na głowę mieszkańca [nie może on być zbyt wysoki] oraz wielkości mieszkania w stosunku do liczby jego mieszkańców [nie może być zbyt duża]). Wysokość zasiłku jest tym wyższa, im wyższe są wydatki na mieszkanie [w przeliczeniu na powierzchnię normatywną], im bardziej liczne jest gospodarstwo i tym mniejsze, im większy jest jego dochód²⁶.

Korzystając z danych z badania EU-SILC można określić wysokość dochodu ekwiwalentnego na osobę po odjęciu całkowitych kosztów opłat związanych z mieszkaniem (*total housing cost*²⁷) i podzielić zbiorowość według tej zmiennej na decylowe grupy dochodowe.

Należałoby się spodziewać, że dodatki powinny być silnie skoncentrowane w grupie gospodarstw z najbiedniejszych grup dochodowych, tych których rzeczywiście nie stać na opłacenie mieszkania (czyli dochód ekwiwalentny pozostający po odliczeniu opłat mieszkaniowych jest relatywnie bardzo niski). Okazuje się, że do 10% najbiedniejszych gospodarstw trafia 22% całkowitej sumy dodatków mieszkaniowych. Do kolejnych 10% gospodarstw dociera kolejne 23% całkowitej sumy dodatków. Trzecia grupa decylowa otrzymuje 18% całkowitej sumy dodatków, a kolejne dwie grupy decylowe otrzymują odpowiednio 12% i 10% całkowitej sumy dopłat do mieszkania. Do bogatszej połowy gospodarstw trafia zatem około 15% sumy wszystkich dodatków.

Mimo że progresywność dodatków mieszkaniowych – biorąc pod uwagę to, co zostaje gospodarstwom od dyspozycji po uiszczeniu opłat mieszkaniowych – jest wyraźna (choć umiarkowanie silna), to powyższe wyliczenia świadczą o tym, że nie docierają one tylko do osób rzeczywiście niezdolnych do ich zapłacenia.

Warto też dodać, że jeśli wziąć pod uwagę dostępne w bazie danej informacji na temat sytuacji mieszkaniowej gospodarstw i na tej podstawie przyjrzeć się temu, gdzie trafiają dodatki mieszkaniowe, to stwierdzić można, że do mieszkań o najniższym standardzie, gdzie brak jest zarówno toalety²⁸, jak i pryszniczki/wanny²⁹ wewnątrz mieszkania na użytek danego gospodarstwa, a jego mieszkańcy deklarują istnienie problemów w rodzaju: przeciekającego dachu, wilgoci w mieszkaniu, nieszczelnych okien itp.³⁰ (a takich gospodarstw jest nieco ponad 7%) trafia jedynie 4,8% łącznej sumy dodatków mieszkaniowych. Gospodarstw, w których nie występuje żaden z wymienionych problemów/ubytków, a które stanowią niecałe 47% wszystkich gospodarstw, otrzymują nieco powyżej 47% łącznej sumy tych dodatków, zaś przeciętna jego wartość jest niemal dwukrotnie wyższa³¹.

Interesujących wyników dostarcza również zestawienie subiektywnych opinii na temat własnego stanu zdrowia z faktem pobierania świadczeń dla niepełnosprawnych. Aż 30,3% osób otrzymujących tego rodzaju świadczenia określa swój stan zdrowia jako zadowolający, zaś 5% jako dobry lub bardzo dobry. Jedynie 12,7% spośród tych osób ocenia swój stan

zdrowia jako bardzo zły i nieco ponad połowa jako bardzo zły.

Co prawda, 79,3% osób otrzymujących świadczenia z tytułu niepełnosprawności twierdzi, że doznaje ograniczeń w codziennej aktywności z powodu choroby, jednak tylko 11,2% przyznaje, że są to poważne ograniczenia, natomiast aż 20,7% twierdzi, że nie doświadcza żadnych ograniczeń. Ponieważ informacje na temat otrzymywanych świadczeń dotyczą 2004 r., zaś ocena stanu zdrowia momentu przeprowadzenia badania (2005 r.), można przypuszczać, że w części przypadków pobierane świadczenia miały charakter okresowy i w międzyczasie doszło do ustania przyczyny niepełnosprawności. Wątpliwe wydaje się, aby przypadki te wyjaśniały całkowicie zaobserwowaną niespójność pomiędzy stosunkowo pozytywną oceną własnego stanu zdrowia a faktem pobierania świadczeń dla niepełnosprawnych przez znaczną część badanych.

Na zakończenie warto przyjrzeć się również tzw. pozostałym świadczeniom związanym z ekskluzją społeczną. Jeśli wziąć pod uwagę inne niż dochodowe wskaźniki informujące o sytuacji materialnej gospodarstw domowych, jednym z nich – choć oczywiście niedoskonałym – może być fakt posiadania samochodu, a także – przynajmniej deklarowana – przyczyna jego nieposiadania w przypadku gospodarstw pozbawionych tego dobra. Gdyby spojrzeć przez pryzmat tej zmiennej na zbiorowość gospodarstw otrzymujących ten rodzaj zasiłków, to: 25,6% spośród nich ma samochód, 23,4% nie posiada go, ale nie dlatego, że ich na to nie stać, zaś jedynie nieco ponad połowa (51%) twierdzi, że nie może sobie pozwolić na jego kupno³².

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Okazuje się, że świadczenia dotyczące rodziny, dodatki mieszkaniowe oraz świadczenia związane z wykluczeniem społecznym w znacznej części składające się ze świadczeń uwarunkowanych testem dochodowym są w Polsce umiarkowanie progresywne. Większa część sumy tych transferów trafia, co prawda, do biedniejszych decyli dochodowych, jednak nadal odpowiednio 27%, 16% i 21% tych transferów wycieka do bogatszej połowy społeczeństwa.

Pozostałe rodzaje transferów, takie jak: świadczenia dla bezrobotnych, świadczenia chorobowe, świadczenia dla niepełnosprawnych i stypendia charakteryzuje stosunkowo równomierna dystrybucja pomiędzy środkowe osiem decylowych grup dochodowych, co w znacznej części wyjaśnia uzależnienie wypłaty i wysokości tych świadczeń od czynników pozadochodowych lub ich składkowy charakter.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że dyskryminują one jednostki zamieszkujące gospodarstwa o najniższych dochodach. Analizowane transfery socjalne nie tylko jednak w znacznej części trafiają do osób relatywnie zamożnych (biorąc pod uwagę kryterium dochodowe), ale również część z nich wydaje się nie być udziałem tych, którzy ich najbardziej potrzebują. Znaczna część dodatków mieszkaniowych trafia do gospodarstw, które wydają się nie mieć poważnych problemów z uiszczeniem opłat za mieszkanie. Ponadto dodatki te „omijają” mieszkania substandardowe.

Pod znakiem zapytania stoi również adekwatność adresowania pomocy socjalnej z tytułu niepełnosprawności. Aż 20% osób, które otrzymują tego ro-

dzaju pomoc, deklaruje, że nie doświadcza żadnych ograniczeń w codziennej aktywności. Wątpliwy okazuje się być również rzeczywisty status materialny osób otrzymujących świadczenia związane z ekskluzją społeczną, bowiem aż 25,6% spośród nich posiada samochód, zaś jedynie nieco ponad połowa (51%) twierdzi, że nie może sobie pozwolić na jego kupno.

- ¹ Baza nieidentyfikowalnych danych jednostkowych udostępniona została autorce przez GUS.
- ² Przede wszystkim na podstawie danych z baz: *European System of Integrated Social Protection Statistics (ES-SPROS)* oraz *World Bank Household Survey Database*.
- ³ W ramach EU-SILC tworzone są dwie odrębne bazy danych: jedna dotyczy gospodarstw, a jedna ich członków mających ukończone 16 lat. Zawierają one w większości różne zmienne. W odniesieniu do tworzenia bazy danych członków dopuszczalne są dwie metody: losowanie reprezentatywnej próby lub objęcie badaniem wszystkich członków w odpowiednim wieku. W Polsce zastosowano metodę drugą. Według GUS oraz dokonanych przez autorkę oszacowań, odsetek braków w bazie danych dotyczącej członków gospodarstw mających ukończone 16 lat jest niewielki.
- ⁴ Jest to zmienna *old-age benefits* (PY100N) – tłumaczenie zgodnie z nazewnictwem GUS (tak jak w przypadku wszystkich innych nazw rodzajów transferów użytych w pracy). W warunkach polskich obejmuje przede wszystkim: emerytury, wcześniejsze emerytury, renty strukturalne rolników indywidualnych, emerytury zagraniczne, dodatek emerytalno-rentowy oraz odprawy wypłacane osobom przechodzącym na emeryturę, a także świadczenia o innym charakterze, trafiające do osób powyżej wieku emerytalnego, takie jak: renta rodzinna krajowa oraz zagraniczna, renta z tytułu niezdolności do pracy (również zagraniczna), renta szkoleniowa, świadczenie rehabilitacyjne, renta socjalna oraz zasiłek pielęgnacyjny. Wszystkie świadczenia są w ujęciu netto – uwaga ta dotyczy również wszystkich innych rodzajów transferów.
- ⁵ Zmienna *survivor's benefits* (PY110N) w warunkach polskich obejmuje: rentę rodzinną krajową, rentę rodzinną zagraniczną oraz dodatek emerytalno-rentowy przysługujący osobom w związku ze śmiercią członka rodziny mającego prawo do odpowiednich świadczeń.
- ⁶ Zmienna *disability benefits* (PY130N) obejmuje: rentę z tytułu niezdolności do pracy, rentę szkoleniową, świadczenie rehabilitacyjne, rentę socjalną, zagraniczną rentę z tytułu niezdolności do pracy, zasiłek pielęgnacyjny, stypendium socjalne dla niepełnosprawnych studentów oraz dodatek emerytalno-rentowy.
- ⁷ Zmienna *unemployment benefits* obejmuje w warunkach polskich nie tylko zasiłki dla bezrobotnych oraz takie świadczenia dla bezrobotnych, jak: dodatki szkoleniowe, stypendia dla bezrobotnych, dodatki aktywizacyjne, ale również zasiłki przedemerytalne, świadczenia przedemerytalne oraz odprawy z pracy wypłacane osobom zwalnianym. Ze względu na bardzo różne świadczenia wchodzące w skład tej grupy transferów, w szczególności niepubliczne środki będące odprawami z pracy, przy interpretacjach zamieszczonych w dalszej części pracy zostanie zachowana szczególna ostrożność.
- ⁸ Zmienna *sickness benefits* (PY120N) obejmuje zasiłki chorobowe z ZUS po ustaniu stosunku pracy, zasiłki chorobowe z KRUS oraz odszkodowanie z tytułu uszczerbku na zdrowiu.
- ⁹ Zmienna *education related allowances* (PY140N) to stypendia. Niestety, obejmują one zarówno stypendia publiczne: oba rodzaje socjalne i naukowe, a także wszelkiego rodzaju inne stypendia, także niepubliczne. Przy interpretacji tej zmiennej zostanie zachowana ostrożność.
- ¹⁰ Zmienna *family/children allowance* (HY050N) obejmuje w większości świadczenia z testem dochodowym, takie jak: zasiłki rodzinne, zasiłek wychowawczy, alimenty z Funduszu Alimentacyjnego, dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w czasie urlopu wychowawczego, dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych, dodatki do zasiłku rodzin-

nego (zasiłki z tytułu urodzenia dziecka, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia nauki poza miejscem zamieszkania), świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek wypłacany rodzinom w przypadku powołania do służby wojskowej lub zastępczej jedyne żywiciele rodziny, gwarantowany zasiłek okresowy, macierzyński zasiłek okresowy, macierzyński zasiłek jednorazowy, a także świadczenia bez testu dochodowego, jak: pomoc dla rodzin zastępczych oraz zasiłek macierzyński z ubezpieczenia społecznego.

- ¹¹ Zmienna *housing allowances* (HY070N) obejmuje: dodatki mieszkaniowe pieniężne i niepieniężne (wypłacane właścicielowi, zarządcy nieruchomości np. wspólnocie mieszkaniowej, spółdzielni etc.).
- ¹² Zmienna *social exclusion not elsewhere classified* (HY-060N) obejmuje następujące świadczenia z pomocy społecznej: zasiłek stały wyrównawczy, zasiłek stały, zasiłek okresowy, inne zasiłki celowe z pomocy społecznej oraz pomoc pieniężną od organizacji pozarządowych i wyznaniowych, a więc pomoc niepaństwową. Można przyjąć, że w łącznej sumie tego rodzaju świadczeń pomoc ta stanowi niewielką część i raczej nie wzrasta wraz ze zwiększeniem się dochodu, a więc nie ma znaczenia dla dokonywanych interpretacji.
- ¹³ Brak jest, co prawda, zmiennej zawierającej informacje o takiej sumie. Jednak łatwo ją uzyskać, odejmując od zmiennej HY020 (całkowity rozporządzalny dochód) zmienną HY023 (całkowity rozporządzalny dochód z wyłączeniem transferów socjalnych, które obejmują wszystkie wymienione wyżej w tekście rodzaje transferów).
- ¹⁴ Podmiotem mającym prawo do niektórych rodzajów transferów indywidualnych mogą być również dzieci niemające ukończonych 16 lat np. zasiłek pielęgnacyjny.
- ¹⁵ Jest to dochód rozporządzalny w skali rocznej (za 2004 r.). Skalaekwiwalentności pochodzą z badania EU-SILC (zmienna *equivalized household size*, czyli $HX050 = 1 + 0,5 * (HM_{14+} - 1) + 0,3 * (HM_{13})$, gdzie HM_{14+} – liczba osób mających ukończone 14 lat, a HM_{13} – liczba osób poniżej 14 roku życia), zaś badanie dystrybucji transferów na podstawie podziału na percentyle dochodowe (decyle lub kwintyle) na podstawie ekwiwalentnego dochodu rozporządzalnego jest zgodne z metodologią stosowaną w innych badaniach (por. Collado, Iturbe-Ormaetxe 2005; Ringold, Kassek 2007).
- ¹⁶ One zaś – poza prywatnymi dochodami członków – obejmują również nie tylko niektóre rodzaje zasiłków (mieszkaniowy, rodzinny etc), ale dochód pochodzący np. z wynajmu mieszkania/domu, rodzinnego biznesu (odsetki, dywidendy, zyski etc.).
- ¹⁷ Emerytury stanowią jednocześnie zdecydowaną większość wszystkich transferów (niemal 70%, jeden z najwyższych udziałów w UE – por. Ringold, Kassek 2007). Wraz z odmiennym sposobem ich adresowania powoduje to znaczne zniekształcenie obrazu dystrybucji pozostałych transferów w społeczeństwie. Można mieć również wątpliwość co do uwzględnienia w analizie zasiłków związanych z bezrobociem oraz zasiłków chorobowych (należących do systemu ubezpieczeń społecznych, podobnie jak emerytury) jednak pośrednio, podobnie jak renty z tytułu niepełnosprawności, mają one na celu zabezpieczenie materialnego bytu jednostce w sytuacji, gdy możliwości zdobywania dochodu w inny sposób (przede wszystkim poprzez pracę) są ograniczone, a więc sytuacja materialna jest zagrożona.
- ¹⁸ Zmienna będąca łączną sumą wszystkich transferów z wyłączeniem świadczeń związanych z wiekiem oraz renty rodzinnej, powstała z odjęcia od HY020, czyli rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego, zmiennej HY023, czyli rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego, z wyłączeniem transferów (bez wyłączenia świadczeń związanych z wiekiem oraz renty rodzinnej).
- ¹⁹ Określenie „progresywność” w tym kontekście oznacza, że zasadniczo: im niższa dochodowa grupa decylowa (im niższy dochód), tym większa część transferów trafia do danej grupy. Progresywność transferów jest tym silniejsza, im większa część transferów trafia do najbiedniejszych dochodowych grup decylowych. Określenie to stosowane jest powszechnie w literaturze przedmiotu – por. m.in. (Ringold, Kassek 2007).

- ²⁰ Jak wykazują obliczenia autorów raportu Banku Światowego w Polsce, w porównaniu z takimi krajami, jak: Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia i Słowenia, do najbiedniejszych 20% gospodarstw trafia największa część całkowitej sumy świadczeń rodzinnych. Zaznaczyć trzeba, że choć – w odróżnieniu od Polski – w Estonii, na Węgrzech i Łotwie wypłacanie zasiłków rodzinnych nie jest uzależnione od dochodu, znacznie wyższy odsetek gospodarstw należących do pierwszej grupy kwintylowej objęty jest tym świadczeniem. (Ringold, Kasek 2007, s. 22–23 i 25).
- ²¹ Tylko taka analiza jest możliwa (por. uwagi metodologiczne).
- ²² Przede wszystkim na podstawie orzeczeń lekarskich o stopniu niepełnosprawności.
- ²³ Autorzy raportu dokonali podziału świadczeń na składkowe (emerytury, renty i zasiłki dla bezrobotnych) i bezskładkowe (niemające charakteru ubezpieczeń) i według tego podziału dokonali analizy dystrybucji transferów pomiędzy kwintylowe grupy dochodowe. Należy zaznaczyć jednak, że autorzy nie precyzują tego, czy np. emerytury mundurowe w Polsce zaliczają do świadczeń bezskładkowych czy jednak do grupy wszystkich emerytur, co ma znaczenie dla interpretacji tego wyniku.
- ²⁴ Indeks CGH jest wskaźnikiem specyficznie rozumianej efektywności adresowania środków pomiędzy kwintyle dochodowe i polega na porównaniu sytuacji rzeczywistej (odsetka całkowitej sumy transferów, jaki trafia do dolnego kwintyla dochodowego) i sytuacji neutralnej (gdy transfery są rozłożone równomiernie i 20% najbiedniejszych gospodarstw otrzymuje 20% całkowitej sumy dochodów). Por. (Lindert i in. 2006; Coady et al. 2005, za Ringold, Kasek 2007).
- ²⁵ Por. (Stec 2008), a także informacje na stronach gminnych ośrodków pomocy społecznej (np. http://www.ops.brzeszcze.pl/dodatki_mieszkaniaowe), w biuletynie informacji publicznej (np. <http://bip.zarow.dolnyslask.pl/?a=1&id=12582>) i społecznych portalach informacyjnych (np. <http://pomocspoleczna.ngo.pl/x/1936>); Jak twierdzi I. Krzekotowska: *rolą dodatku mieszkaniowego jest pomoc osobom najbiedniejszym w utrzymaniu prawa do lokalu mieszkalnego i zapobieżenie ich eksmisji* (Krzekotowska 2003).
- ²⁶ Szczegóły w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (DzU nr 71, poz. 734).
- ²⁷ Zmienna HH070 obejmuje takie opłaty związane z mieszkaniem, jak: czynsz, opłaty za elektryczność, gaz, wodę etc. Dotyczy ona przeciętnych miesięcznych kosztów w roku przeprowadzenia badania (w 2005 r.). Ponieważ zmienna informująca o wysokości dochodu dotyczy 2004 r., dokonane obliczenia mają charakter orientacyjny. Wysokość dochodu przypadającego na osobę w gospodarstwie domowym obliczono w następujący sposób: $[HY020 - (12 * HH070)] / HX050$ (por. przypisy 13 i 15). Wydaje się jednak, że nawet jeśli w ciągu roku nastąpił znaczny wzrost kosztów utrzymania mieszkania, jego rozkład będzie stosunkowo równomierny, patrząc z perspektywy decyli dochodowych.
- ²⁸ Informacja na ten temat na podstawie zmiennej HH090: *Indoor flushing toilet for sole use of household*.
- ²⁹ Informacja na ten temat na podstawie zmiennej HH080: *Bath or shower in dwelling*.
- ³⁰ Informacja na ten temat na podstawie zmiennej HH040: *Leaking roof, damp walls/floors/foundation, or rot in window frames or floor*.
- ³¹ Informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej gospodarstwa dotyczą okresu, w którym przeprowadzane było badanie (2005 r.), zaś informacja o świadczeniach dotyczy 2004 r. Jednak trudno przypuszczać, że sytuacja mieszkaniowa mogła ulec w istotnej części przypadków znacznej zmianie w tym czasie. Porównanie przeciętnej wysokości dodatku zarówno na podstawie średniej arytmetycznej, jak i mediany.
- ³² Tutaj również informacje dotyczące posiadania samochodu dotyczą okresu, w którym przeprowadzane było badanie, zaś informacja o świadczeniach dotyczy okresu za 2004 r. Trudno przypuszczać, że sytuacja połowy osób „wykluczonych” uległa znacznej zmianie w tym czasie.

LITERATURA

- Collado M.D., Iturbe-Ormaetxe I. (2008), *Public Transfers to the poor: Is really Europe more Generous than the United States?*, Dialnet, Universidad de la Rioja, Working Paper, Serie AD, No. 5, [dostęp 14.04.2008], dostępny w Internecie: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2550604>.
- GUS (2007), *Europejskie Badanie Warunków Życia Ludności (EU-SILC)*, wersja z dnia 27 marca. Badanie współfinansowane przez UE. Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za dane i wnioski zawarte w publikacji.
- Komives K., Halpern J., Vivien F., Wodon Q., Roohi A. (2007), *Utility Subsidies as Social Transfers: An Empirical Evaluation of Targeting Performance*, „Development Policy Review”, vol. 25, nr 6, s. 659–679.
- Krzekotowska I. (2003), *Ochrona praw lokatorów*, „Mieszkalnictwo i Prawo”, luty-marzec.
- Ringold D., Kasek L. (2007), *Social Assistance in the New EU Member States. Strengthening Performance and Labor Market Incentives*, World Bank Working Paper No. 117.
- Stec M. (2008), Dodatek Mieszkaniowy, „Gazeta Podatnika” nr 74(355).
- Szyłko-Skoczny M., Firlit-Fesnak G., red. (2007), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- World Bank (2004), *Growth, Employment, and Living Standards in Poland*, Report No. 28233-POL, Washington DC.

SUMMARY

In the following article the author is trying to answer the question whether social transfers in Poland go to the poorest households and those, who need them most. Using recent data for Poland, from European Union Statistics on Income and Living Conditions, she analyses the distribution of the sum of social transfers (divided by different types of transfers) into income deciles. She also compares the information about receiving certain types of transfers with information about some other aspects of life situation of the members of analyzed households. It comes out that significant part of different social transfers goes to relatively rich households, and some of them (housing allowances, disability benefits and social exclusion transfers) seem to reach not only those, that really need them most.

IX EDYCJA PROGRAMU DOKTORANCKIEGO

W październiku 2008 r. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych uruchamia IX edycję 3-letniego **Programu Doktoranckiego**. Celem Programu jest kształcenie wysoko kwalifikowanych specjalistów z zakresu ekonomii pracy i przygotowanie uczestników do uzyskania stopnia doktora nauk ekonomicznych. Program obejmuje wykłady m.in. z: ekonomii, filozofii, socjologii, ekonomii pracy i polityki społecznej, prawa pracy, zarządzania zasobami ludzkimi, metodyki pracy naukowej oraz seminaria doktoranckie. Zajęcia poprowadzi wysokiej klasy kadra naukowo-dydaktyczna IPiSS oraz wykładowcy renomowanych uczelni wyższych m.in. UW, SGH. Zapraszamy do uczestnictwa w Programie. Czekamy na Państwa zgłoszenia (**Agnieszka Smoder** – sekretarz IX edycji Programu, tel. (022) 53 67 512, e-mail: ksztalcenie@ipiss.com.pl).

Dodatkowe informacje dostępne na www.ipiss.com.pl.