

**Michał Myck\***

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Berlin*

## ***Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL***

### ***1. Wstęp***

W sytuacji gdy coraz więcej decyzji gospodarczych znajduje się poza kontrolą rządów, obszary wywierające bezpośredni wpływ na dobrobyt gospodarstw domowych powinny być objęte szczególną uwagą analityków. Jednym z obszarów, który najprawdopodobniej przez długi czas jeszcze pozostanie domeną rządów jest polityka podatkowo-zasiłkowa. Choć w Polsce posunięcia w kwestii podatków i zasiłków przyciągają często sporo uwagi mediów, to jak do tej pory sfera ta wydaje się być obszarem bardzo słabo zbadanym i zrozumianym.

Każdy rząd i każda opozycja dysponuje zwykle długą listą propozycji zmian w systemie podatkowym oraz zasiłkowym. Najczęściej jednak nie są one poparte dyskusją merytoryczną i analizą wpływu proponowanych rozwiązań na sytuację gospodarstw domowych. Nawet w przypadku tak znaczącej zmiany jak wprowadzenie lub rozsze-

---

\* Michał Myck ([mmyck@diw.de](mailto:mmyck@diw.de)) jest Research Associate w DIW-Berlin w Departamencie Ekonomii Sektora Publicznego, International Research Fellow w londyńskim Institute for Fiscal Studies i koordynatorem naukowym grupy badawczej SIMPL ([www.simpl.pl](http://www.simpl.pl)) na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Autor pragnie podziękować Leszkowi Morawskiemu za wytrwałość przy pracach nad modelem SIMPL oraz wiele cennych uwag dotyczących tego artykułu.

rzenie ulgi podatkowej na dzieci, na którą rząd przeznacza rocznie ponad pięć miliardów złotych, brak jest rzetelnej dyskusji bezpośrednich konsekwencji reform dla gospodarstw domowych. W rezultacie trudno jest uzyskać odpowiedzi na tak podstawowe i oczywiste pytania, jak to, ile rodzin może zyskać na wprowadzeniu podatkowej ulgi na dzieci lub w jakim stopniu taka zmiana może ograniczyć stopę ubóstwa. Bez szczegółowych danych o konsekwencjach zmian podatkowo-zasiłkowych proponowanych przez rząd oraz bez znajomości wpływu alternatywnych propozycji, trudno jest ocenić zgodność deklarowanych celów z oczekiwanymi rezultatami oraz spójność rozwiązań proponowanych przez partie opozycyjne i inne grupy społeczne.

Jednym z podstawowych narzędzi umożliwiających tego rodzaju analizy są podatkowo-zasiłkowe modele mikrosymulacyjne, łączące szczegółowe informacje na temat reprezentacyjnej grupy gospodarstw domowych z regulacjami w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych i zasiłków. Dzięki takiemu połączeniu informacji możliwe jest, poza analizą deklarowanych dochodów gospodarstw, wygenerowanie dochodów dostępnych gospodarstwom domowym zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Ponadto modele umożliwiają generowanie dochodów gospodarstw dla wybranych zmian w systemie podatkowo-zasiłkowym, a w konsekwencji ocenę wpływu zmian w polityce podatkowo-zasiłkowej na sytuację dochodową gospodarstw domowych.

Z tej racji, że modele oparte są na szczegółowej charakterystyce elementów systemu podatkowo-zasiłkowego, mogą być one wykorzystane do analiz tego, jak uzależnione są od siebie poszczególne elementy systemu, co umożliwia identyfikację potencjalnych niespójności w systemie oraz jego cech szczególnie istotnych z punktu widzenia polityki rynku pracy.<sup>4</sup>

Tego rodzaju model mikrosymulacyjny – SIMPL – stworzony został dla Polski w przeciągu ostatnich trzech lat przez grupę badawczą skupioną na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Model SIMPL oparty jest na danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych. Wstępne opracowanie modelu powstało przy współpracy trzech polskich ministerstw, a jego uaktualnienie i znaczna rozbudowa funkcjonalności była możliwa dzięki środkom finansowym z Europejskiego Funduszu Społecznego.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Jest bardzo dużo przykładów zastosowań modeli mikrosymulacyjnych. Patrz np.: Blundell, Duncan, MacRae i Meghir (2000); Brewer, Goldman, Muriel i Sibieta (2007); Clark, Dilnot, Goldman i Myck (2002); Haan i Myck (2007); Levy, Lietz i Sutherland (2005); Morawski (2008); Steiner i Wrohlich (2004).

<sup>5</sup> Model SIMPL03 powstał dzięki wspólnemu wsparciu finansowemu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Finansów w latach 2005-2006. Rozbudowa i uaktualnienie modelu (SIMPL05) było możliwe dzięki finansowaniu z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Modele mikrosymulacyjne jako narzędzia wspomagające politykę rynku pracy” zrealizowanego w roku 2007. Pełen szczegółowy opis modelu znajduje się w Bargain, Morawski, Myck i Socha (2007). Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) jest badaniem prowadzonym przez Główny Urząd Statystyczny, a dane z BBGD zostały udostępnione do celów badawczych, między innymi budowy modelu SIMPL, Wydziałowi Nauk Ekonomicznych UW oraz Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej.

Celem tego artykułu jest prezentacja wybranych analiz z wykorzystaniem modelu SIMPL i przedstawienie najważniejszych wniosków jakie nasuwają się w odniesieniu do funkcjonowania polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego. Przedstawione wyniki skupiają się w II części artykułu na systemie zasiłków, a w III na skutkach ostatnio wprowadzonych reform podatkowych.

Polski system zasiłkowy zaprezentowany jest w kontekście analizy porównawczej z systemami funkcjonującymi w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Szczegółowe porównanie tych trzech systemów dla szerokiej grupy gospodarstw domowych zaprezentowane zostało w pracy Haana, Morawskiego i Mycka (2008) (poniżej jako HMM 2008). Analizy w tym artykule skupiają się na najistotniejszych wybranych elementach polskiego systemu zasiłkowego. Moim celem jest zwrócenie uwagi na trzy kwestie, które zasługują na szczególne zainteresowanie w programie reform systemu podatkowo-zasiłkowego w Polsce:

- wysokość ustawowego i gwarantowanego poziomu wsparcia gospodarstw domowych w systemie okresowej pomocy społecznej,
- poziom wsparcia dostępny rodzinom z dziećmi,
- cechy charakterystyczne systemu ze szczególnym znaczeniem dla siły bodźców finansowych na rynku pracy.

W części III prezentujemy analizę reform systemu podatkowego na przykładzie dwóch najistotniejszych reform, które miały bezpośredni wpływ na poziom dochodów gospodarstw domowych wprowadzonych w Polsce w latach 2007 i 2008: reformy składek rentowych w systemie ZUS oraz wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci w podatku dochodowym. Wpływ tych reform przedstawiony jest w podziale na grupy dochodowe oraz profile rodzinne. W analizie ograniczamy się do tzw. efektu pierwszego rzędu, czyli wpływu na dochody do dyspozycji przy założeniu braku reakcji na reformy ze strony gospodarstw domowych.<sup>6</sup>

## ***2. Zasiłki – najważniejsze różnice między systemem polskim a systemami w Niemczech i Wielkiej Brytanii.***

Na Wykresach 1-4 przedstawiam zależności pomiędzy intensywnością pracy a dochodem do dyspozycji do którego uprawnione były przykładowe rodziny zgodnie z systemem obowiązującym w 2005 roku. Na panelach A prezentuję te zależności dla Polski, a na panelu B dla takiej samej rodziny według systemu niemieckiego i brytyj-

---

<sup>6</sup> Tego rodzaju analizy są zdecydowanie najpowszechniejszym sposobem wykorzystania modeli mikrosymulacyjnych. Pokazują one jaki wpływ na dochody mają symulowane reformy natychmiast po ich wprowadzeniu.

skiego.<sup>7</sup> Dla każdego z państw przyjęty poziom zarobków odnosi się do określonego centyla rozkładu płac w danym kraju.

Na Wykresach 1 i 2 przedstawiam elementy składowe dochodów do dyspozycji dla 25. centyla rozkładu płac, natomiast na Wykresach 3 i 4 prezentuję zależność między intensywnością pracy i całkowitym dochodem do dyspozycji dla trzech różnych poziomów płac odpowiadającym 10., 25. i 50. centylowi rozkładu płac w danym kraju. Oczywiście nominalnie poziomy płac dla każdego z krajów są różne, lecz chodzi mi o to by móc porównać względne wartości zasiłków do tego, co osoby z podobnym względnym poziomem płac mogą otrzymać pracując.<sup>8</sup> Wyniki przedstawione są dla systemów, które funkcjonowały w tych trzech krajach w roku 2005. W przypadku Wykresów 1 i 2 (dla małżeństwa z pięcioletnim dzieckiem), zakładamy, że jedna osoba nie pracuje i pokazują one zależność wartości dochodu do dyspozycji rodziny oraz jego składników i intensywności pracy osoby pracującej. Wykresy 3 i 4 pokazują jak zmienia się dochód do dyspozycji dla osoby samotnej bez dzieci (Wykres 3) i dla osoby samotnie wychowującej dwójkę dzieci (Wykres 4).

Patrząc na Wykresy 1 i 2 dwie cechy polskiego systemu zasiłkowego szczególnie wyróżniają Polskę w porównaniu do Niemiec i Wielkiej Brytanii. Pierwszą z nich jest fakt, iż choć rząd centralny decyduje o wysokości tzw. „dochodu minimalnego” (który uzależniony jest od demograficznego statusu gospodarstwa domowego), to jednak centralnie zagwarantowane jest tylko 20% lub 30% różnicy pomiędzy dochodem faktycznym a dochodem minimalnym. Pozostałe 80% lub 70% rząd pozostawia w gestii gmin, które w nielicznych tylko przypadkach wypłacają świadczenia w pełnej wysokości. Najczęściej ostateczna wysokość świadczenia ogranicza się tylko do wartości gwarantowanej centralnie. Wykresy 1 i 2 pokazują trzy ogromnie istotne cechy polskiego systemu.

Po pierwsze – biorąc pod uwagę relatywne wartości w odniesieniu do zarobków netto (czarne pola na Wykresach 1 i 2) – w porównaniu z Wielką Brytanią i Niemcami ustawowa wartość pomocy społecznej jest zdecydowanie wyższa w przypadku Polski. Na przykład, w sytuacji gdy oboje małżonkowie mają zerowe dochody z pracy, małżeństwo z 5-letnim dzieckiem w Polsce ustawowo powinno dostawać 100% wysokości dochodu który ta rodzina może uzyskać w przypadku pełnoetatowej pracy jednego ze współmałżonków. W Niemczech ten stosunek to 46,6% (Wykres 1). W rzeczywistości wartość ta w Polsce, jeśli uwzględnimy tylko dochód z gwarantowanej centralnie pomocy społecznej, jest zdecydowanie niższa (23,7%). Jednak wysokość ustawowego dochodu minimalnego, przynajmniej w stosunku do potencjalnych dochodów

<sup>7</sup> Dla Niemiec wyliczenia wykonane zostały z wykorzystaniem mikrosymulacyjnego modelu STSM opracowanego w DIW-Berlin, a dla Wielkiej Brytanii z wykorzystaniem modelu TAXBEN opracowanego w londyńskim Institute for Fiscal Studies. Więcej szczegółów na temat obliczeń można znaleźć w HMM 2008.

<sup>8</sup> Więcej szczegółów w HMM 2008. Przyjęte godzinowe stawki płaćcowe dla mcyczyn (Wykres 1 i 2) dla 25-go centyla rozkładu to: Polska - 7,20zł (1252zł miesięcznie); Niemcy - €11,68; Wielka Brytania - £7,54. Przyjęte załozenia dla kobiet (Wykres 3 i 4) to (10-ty, 25-ty, 50-ty centyl): Polska (4,90zł, 6,20zł, 8,50zł); Niemcy (€5,98, €8,50, €12,53), Wielka Brytania (£4,82, £6,02, £8,39).

z pracy, zdaje się być zdecydowanie wyższa w porównaniu zarówno do systemów w Niemczech jak i Wielkiej Brytanii (Wykres 2). Pojawia się zatem pytanie na ile funkcjonalne i pożądane jest utrzymywanie systemu pomocy społecznej, który teoretycznie zdaje się być (relatywnie do potencjalnych zarobków) bardzo hojny, a w praktyce zapewnia bardzo niski poziom opieki. Z jednej strony zagwarantowanie pełnych wypłat na poziomie dochodu minimalnego najprawdopodobniej doprowadziłoby do zdecydowanego obniżenia aktywności zawodowej osób gorzej wykwalifikowanych. Z drugiej strony obecny system, choć sprawia, że bodźce do podejmowania pracy są zdecydowanie wyższe w Polsce niż w Niemczech, zapewnia bardzo słabą ochronę gospodarstw domowych przed ubóstwem.

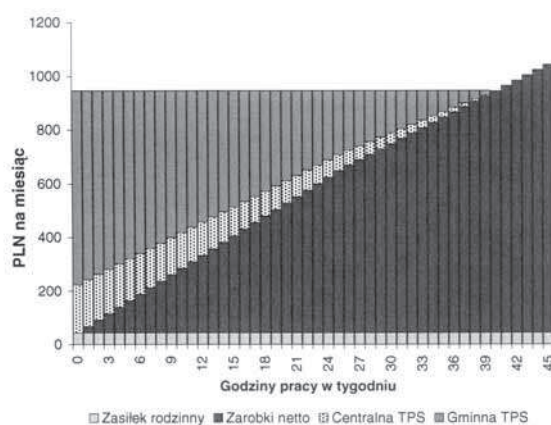
Po drugie podobnie jak w przypadku pomocy społecznej polski system zapewnia pomoc mieszkaniową na poziomie, który względem porównywalnego poziomu płac jest również bardziej hojny w porównaniu do Niemiec i Wielkiej Brytanii. Na przykład (Wykres 2) podczas gdy wsparcie wydatków mieszkaniowych w systemie brytyjskim kończy się przy pracy w wymiarze około dwudziestu godzin tygodniowo, w Polsce małżeństwo z pięcioletnim dzieckiem jest uprawnione do otrzymywania pomocy w postaci dodatku mieszkaniowego nawet przy pracy w pełnym wymiarze godzin. Bardzo charakterystyczne w niemieckim i brytyjskim systemie jest to, iż wysokość zasiłków mieszkaniowych zmniejsza się dużo szybciej w miarę jak rosną dochody z pracy, przez co pomoc w ramach zasiłków mieszkaniowych skupiona jest na rodzinach najuboższych. To czy rodziny w Polsce, które według zasad systemu uprawnione są do korzystania z dodatków mieszkaniowych, faktycznie je dostają mając stosunkowo wysokie dochody z pracy, to oczywiście odrębna kwestia. Natomiast, podobnie jak w przypadku pomocy społecznej pojawia się pytanie, czy racjonalny jest system, który umożliwia wsparcie rodzin we względnie (w porównaniu do przykładów Niemiec i Wielkiej Brytanii) dobrej sytuacji finansowej, i który jednocześnie tej pomocy w bardzo wielu przypadkach nie udziela mimo tego, iż zgodnie z zasadami rodziny są do niej uprawnione. Oczywistą konsekwencją takiego systemu jest między innymi to, że decyzja o przyznaniu danej rodzinie świadczeń w ramach pomocy społecznej czy mieszkaniowej, uzależniona jest tylko i wyłącznie od decyzji urzędników nadzorujących funkcjonowanie systemu.

Trzecią cechą charakterystyczną polskiego systemu jest stosunkowo niskie wsparcie w ramach zasiłków dla rodzin z dziećmi. Pomijając bezwzględne wartości wsparcia, które z oczywistych względów są wyższe w Niemczech i Wielkiej Brytanii, nawet porównanie wartości zasiłków w odniesieniu do względnych poziomów zarobków pokazuje jak znacznie niższy jest poziom wsparcia w Polsce. W porównaniu do zarobków netto dla pełnego wymiaru pracy wartość zasiłków rodzinnych w Polsce dla małżeństwa z pięcioletnim dzieckiem to 4,8%, podczas gdy w Niemczech i Wielkiej Brytanii wartość uniwersalnych zasiłków to odpowiednio 9,9% (Kindergeld) i 7,1% (Child Benefit) dochodów z pełnoetatowej pracy. Gdyby wziąć pod uwagę dodatkowe wsparcie w ramach brytyjskiego systemu zasiłków rodzinnych wspomagających rodziny nisko-zarabiające (Child Tax Credit) stosunek ten to aż 25,2%, czyli pięciokrotnie więcej niż w Polsce. Sytuację w Polsce znacząco zmieniła wprowadzona ulga

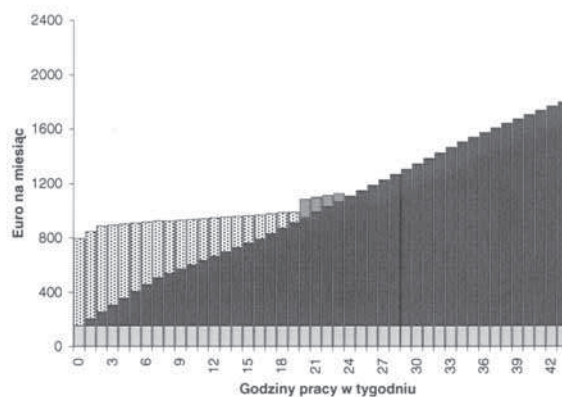
na dzieci w podatku PIT. Ta jednak, jak zobaczymy w części III najwyższy poziom wsparcia zapewnia rodzinom najlepiej zarabiającym i w konsekwencji płacącym najwyższe podatki. Poziom wsparcia dzieci z rodzin o niskich dochodach wydaje się być jednym z ważniejszych wyzwań stojących przed polskim rządem. W raporcie Komisji Europejskiej dotyczącym ubóstwa wśród dzieci w Unii Europejskiej Polska okazała się być na samym końcu unijnej stawki. Ponad 29% dzieci żyje w Polsce w gospodarstwach domowych o dochodach poniżej granicy ubóstwa przyjętej jako 60% mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji. Dla porównania w Niemczech to tylko 15%, a w Wielkiej Brytanii 21%. Wśród krajów, które dołączyły do UE w tym samym czasie co Polska ubóstwo wśród dzieci jest również znacząco niższe. W Czechach kształtuje się na poziomie 18%, podczas gdy na Węgrzech 21% (Komisja Europejska, 2008).

**Wykres 1.**

Elementy dochodu do dyspozycji dla małżeństwa z jednym dzieckiem (5 lat), bez uprawnień do zasiłków mieszkaniowych.



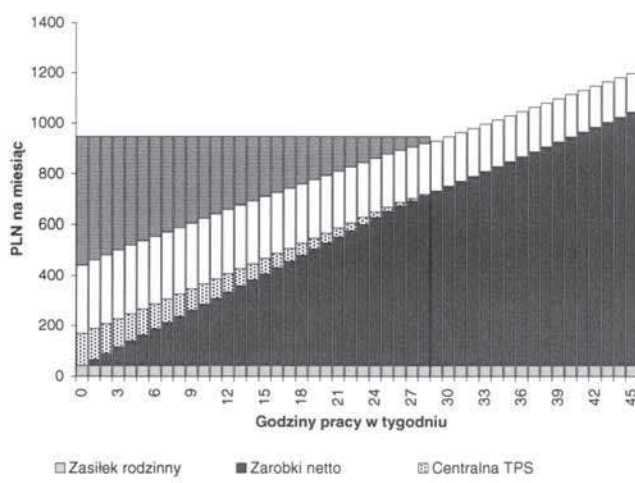
### B) Niemcy



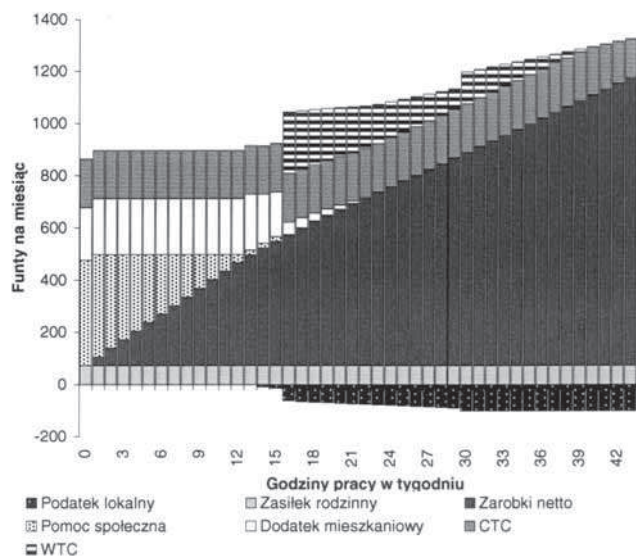
Źródło: HMM (2008).

**Wykres 2.**  
Elementy dochodu do dyspozycji dla małżeństwa z jednym dzieckiem (5 lat), posiadającego uprawnienia do zasiłków mieszkaniowych

**A) Polska**



**B) Wielka Brytania**



Źródło: HMM (2008).

Wykresy 3 i 4 pokazują pozytywną konsekwencję systemu pomocy społecznej w Polsce w odniesieniu do bodźców finansowych które wynikają z połączenia wysokości świadczeń przy zerowych lub niskich dochodach i poziomem zarobków. W tym przypadku wyliczenia uwzględniają tylko centralnie gwarantowaną wartość okresowej pomocy społecznej. Wykresy przedstawiają zależności między intensywnością pracy i poziomem dochodów do dyspozycji dla trzech poziomów płac (10, 25, i 50 centyl rozkładu). Na Wykresie 3 pokazują wartości dla osoby samotnej bez dzieci dla Polski (panel A) i Niemiec (panel B), a na Wykresie 4 dla osoby samotnie wychowującej dwójkę dzieci dla Polski (panel A) i Wielkiej Brytanii (panel B).<sup>9</sup>

Zarówno w przypadku pierwszego jak i drugiego typu rodziny widać wyraźnie, w jak nieznacznym stopniu zmienia się dochód rodzin w Niemczech i Wielkiej Brytanii dla niskiego poziomu intensywności pracy. W Niemczech jest to szczególnie widoczne dla najniższego przyjętego poziomu płac, gdzie dochód przy braku aktywności zawodowej stanowi 67,3% dochodu w sytuacji pełnoetatowej pracy. Przy płacy na poziomie 50 centyla rozkładu, zwiększenie intensywności pracy zaczyna być widoczne dopiero powyżej 25 godzin tygodniowo, kiedy to dochód jest na tyle wysoki, że osoba ta traci uprawnienia do pomocy społecznej (która w Niemczech najczęściej połączona jest z zasiłkiem mieszkaniowym). Wysokie wartości zasiłków i wysokie stopy ich wycofywania prowadzą do „płaskich” odcinków ograniczeń budżetowych zarówno w Niemczech jak i Wielkiej Brytanii. W tym drugim przypadku niskie stopy zwrotu z pracy (niski wzrost dochodu do dyspozycji z wyniku zwiększenia intensywności pracy) widoczne są również dla stosunkowo wysokiej intensywności pracy w przypadku osoby samotnie wychowującej dzieci. To z kolei ma związek z obowiązującym w Wielkiej Brytanii systemem zasiłków dla rodzin pracujących o niskich dochodach (Working Tax Credit). Zasiłki te są skuteczne jeśli chodzi o wprowadzanie dodatkowych bodźców do podjęcia pracy, co widoczne jest na Wykresie 4B w postaci znaczącej różnicy w dochodzie pomiędzy pracą poniżej wymaganych 16 godzin i powyżej tej granicy. Jednak konieczność ich wycofywania w miarę jak rośnie dochód z pracy oznacza, że część wzrostu dochodu z pracy przekłada się na ograniczenie świadczenia. To z kolei może być niekorzystne z punktu widzenia zachęt do pracy w pełnym wymiarze godzin lub do inwestowania w podniesienie kwalifikacji i wydajności.

Z tego punktu widzenia polski system, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko tę część pomocy społecznej, która zagwarantowana jest centralnie, zapewniając najniższy stopień pomocy społecznej dla rodzin najuboższych, jednocześnie gwarantuje najwyższe bodźce do pracy. To, że system gwarantuje tylko część różnicy między dochodem minimalnym a faktycznym dochodem rodziny oznacza, że stopa wycofywania świadczenia jest niska i choć, jak pokazują Wykresy 1 i 2, pomoc społeczna teoretycznie sięga wysokich poziomów intensywności pracy to jednak wycofywanie jej tylko w niewielkim stopniu obniża stopę zwrotu z pracy. Odnosi się to zarówno do przypadku osoby samotnej jak i do osoby samotnie wychowującej dzieci.

<sup>9</sup> Więcej przykładów tego rodzaju wyliczeń dla innych typów gospodarstw domowych w Haan, Morawski, Myck (2008).



Zaprezentowane przykłady ograniczeń budżetowych dla kilku wybranych typów rodzin uwidaczniają najistotniejszy dylemat dotyczący struktury systemu podatkowo-zasiłkowego, a mianowicie konieczność pogodzenia wsparcia dla rodzin w trudnej sytuacji finansowej z zapewnieniem odpowiednio wysokich bodźców finansowych do podejmowania pracy. Niski poziom pomocy społecznej skutkuje wysokimi stopami ubóstwa, podczas gdy przy wysokich poziomach wsparcia, relatywnie niskie zarobki i konieczność wycofywania świadczeń mają odzwierciedlenie w niskim zysku z podjęcia pracy.

Moim zdaniem jakiegokolwiek próby wpłynięcia na poziom ubóstwa w ramach reform systemu podatkowo-zasiłkowego, powinny wziąć pod uwagę cechy systemu, które wspomnieliśmy powyżej. Porównanie z Niemcami i Wielką Brytanią podkreśla bardzo niski poziom świadczeń rodzinnych funkcjonujący w połączeniu z regulacjami, które uprawniają rodziny do świadczeń z pomocy społecznej i dodatków mieszkaniowych o relatywnie wysokim poziomie. System teoretycznie upoważnia nawet stosunkowo dobrze sytuowane rodziny do uzyskania pomocy państwa. W rzeczywistości niejasne jest komu pomoc ta jest przydzielana i jak ocenia się jej poziom. Racjonalizacja systemu świadczeń powinna być naszym zdaniem ważnym elementem reform, by pomoc, na odpowiednim poziomie, kierowana była do rodzin najbardziej potrzebujących według jasnych i łatwych do zrozumienia zasad. Jakiegokolwiek reformy, powinny również mieć na uwadze możliwe rozwiązania systemowe zapewniające odpowiednią wysokość wsparcia najuboższych i jednocześnie gwarantujące adekwatne bodźce finansowe do aktywności na rynku pracy. Jednym z możliwych rozwiązań w tej kwestii jest wprowadzanie pomocy rodzinom poprzez obniżanie poziomu opodatkowania pracy. Wykorzystując polski model mikrosymulacyjny w części III pokażę przykład wpływu reform wprowadzonych w latach 2007-2008 na finansową sytuację polskich gospodarstw domowych.

Poziom pomocy państwa dla rodzin z dziećmi zdecydowanie podniósł się po wprowadzeniu reform składek ZUS i ulgi na dzieci w systemie PIT. Jednocześnie reformy te podniosły atrakcyjność pracy. Z analiz jednak wynika, iż wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci miało stosunkowo nieznaczny wpływ na dochody rodzin z najniższych grup dochodowych, w związku z czym jej prawdopodobny wpływ na ograniczenie ubóstwa w Polsce będzie ograniczony (patrz przypis 7).

### ***3. Podatki i ubezpieczenia społeczne – wykorzystanie modelu SIMPL do symulacji wpływu reform systemu podatkowego na dochody rozporządzalne polskich gospodarstw domowych.***

W tej części przedstawię najpowszechniejszy sposób wykorzystania modeli mikrosymulacyjnych, a mianowicie analizy zmian w dochodach rozporządzalnych gospodarstw domowych po wprowadzeniu reform systemu podatkowo-zasiłkowego. Analizy oparte są na przykładzie dwóch najistotniejszych reform wprowadzonych w latach

2007-2008: obniżenie rentowej składki ZUS oraz wprowadzenie ulgi na dzieci w podatku PIT. Wyniki wprowadzenia tych reform przedstawione są w odniesieniu do systemu funkcjonującego w 2005 roku i symulowane są na danych BBGD z tegoż roku.

Z tej racji że w modelu mikrosymulacyjnym niemożliwe jest przypisanie konkretnym gospodarstwom domowym korzyści z obniżenia składek ZUS płaconych przez pracodawców, nasza analiza ograniczy się do symulacji redukcji składek pracowniczych z poziomu 6,5% do 1,5%. W przypadku ulgi podatkowej na dzieci w systemie PIT symulowana wartość ulgi odnosi się do systemu podatkowego z roku 2005. W naszej symulacji, podobnie jak w latach 2007 i 2008, maksymalna wartość tej ulgi jest dwukrotnością ulgi powszechnej, i dla roku 2005 wynosi 1060,16 PLN.<sup>10</sup>

Poniżej koncentruję się na wynikach dwóch symulacji, oddzielnie dla reformy ZUS (Reforma I) i dla łącznego pakietu dwóch reform ZUS i ulgi na dzieci (Reforma II). Analizy przedstawiam najpierw w rozbiciu na decylowe grupy dochodowe oraz na rodzaje rodzin. W pierwszym przypadku dochodem branym pod uwagę jest całkowity rozporządzalny dochód gospodarstwa domowego, w drugim całkowity rozporządzalny dochód rodziny.<sup>11</sup> Dla analiz na poziomie rodziny przyjętym rozróżnieniem jest wyszczególnienie sześciu typów rodzin, które opisane są w Tabeli 1. Ostatni przykład wyników, który prezentuję w tej części to przedstawienie podziału gospodarstw domowych wewnątrz decylowych grup dochodowych według zmiany ich dochodu w wyniku reform. W tym przypadku wyniki przedstawiamy też oddzielnie tylko dla wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci przy założeniu zreformowanych stawek ZUS.

**Tabela 1.**  
Typy rodzin wyszczególnione w analizie

Rodzina 1	dorośla osoba samotna w wieku produkcyjnym nie posiadająca dzieci (na utrzymaniu)
Rodzina 2	dorośla osoba w wieku produkcyjnym samotnie wychowująca dziecko/dzieci
Rodzina 3	małżeństwo w którym oboje współmałżonkowie są w wieku produkcyjnym nie posiadające dzieci (na utrzymaniu)
Rodzina 4	małżeństwo w którym oboje współmałżonkowie są w wieku produkcyjnym posiadające dziecko/dzieci na utrzymaniu
Rodzina 5	osoba samotna w wieku emerytalnym (60+/65+)
Rodzina 6	małżeństwo w którym przynajmniej jeden ze współmałżonków jest w wieku emerytalnym (60+/65+)

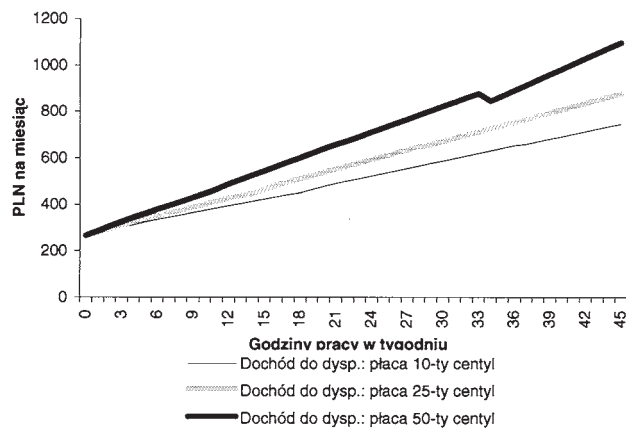
<sup>10</sup> W modelu SIMPL możliwe jest oczywiście oszacowanie kosztu reform dla budżetu. W przypadku reformy ZUS (tylko redukcja składki pracowniczej) koszt ten to 9,6 mld złotych, a w przypadku pakietu dwóch reform łączny koszt to około 14,8 mld zł. Koszt wprowadzenia ulgi podatkowej to zatem około 5,2 mld zł. Oszacowany wpływ tych reform na poziom ubóstwa to obniżenie go z poziomu 18,61% do (odpowiednio) 17,49% i 17% dla granicy ubóstwa wyliczonej przed wprowadzeniem reform. Z tej racji, że obydwie reformy podnoszą dochody wielu gospodarstw domowych, których dochody są blisko poziomu granicy ubóstwa, gdy przeliczymy granicę ubóstwa po wprowadzeniu reform, stopa ubóstwa zmienia się odpowiednio na 18,39% i 18,67%. Przyjęta granica ubóstwa to 60% mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji.

<sup>11</sup> „Rodzina” definiowana jest z punktu widzenia systemu podatkowego i odnosi się do samotnej osoby dorosłej lub małżeństwa w obydwu przypadkach uwzględniając dzieci będące na utrzymaniu.

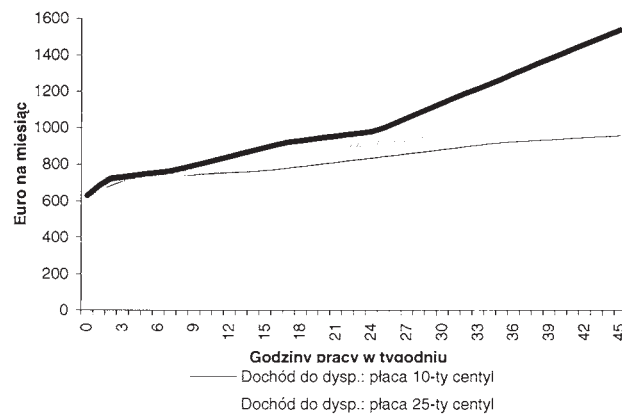
**Wykres 3.**

Dochód do dyspozycji dla osoby samotnej bez dzieci dla trzech poziomów płacy brutto, posiadającej uprawnienia do zasiłków mieszkaniowych

**A) Polska**



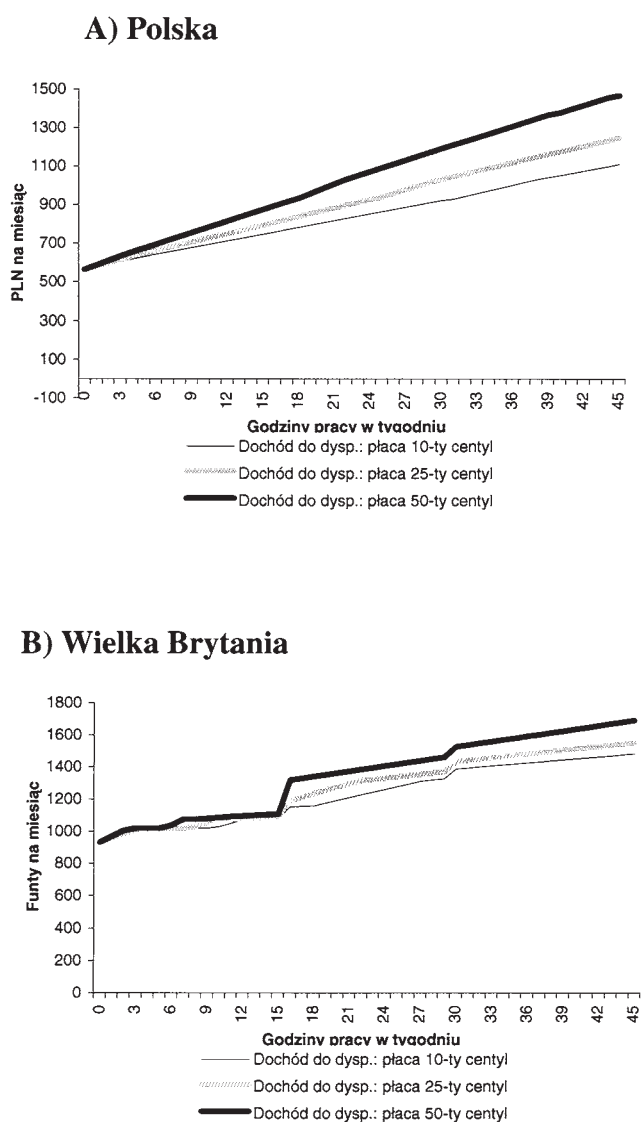
**B) Niemcy**



Źródło: HMM (2008).

**Wykres 4.**

Dochód do dyspozycji dla osoby samotnie wychowującej dwójkę dzieci (5 i 8 lat) dla trzech poziomów płacy brutto, posiadającej uprawnienia do zasiłków mieszkaniowych



Źródło: HMM (2008).

Wykres 5A przedstawia przeciętną zmianę miesięcznego dochodu do dyspozycji wynikającą z wprowadzenia Reform I i II w polskim systemie podatkowym w rozbi-  
ciu na decylowe grupy dochodowe, podczas gdy Wykres 5B pokazuje jak zmienił się  
dochód do dyspozycji proporcjonalnie do dochodu gospodarstw. Jak widać zarówno  
w przypadku reformy ZUS jak i dla łącznego pakietu ZUS plus ulga na dzieci, prze-  
ciętne korzyści z reform rosną wraz ze wzrostem dochodu. Podczas gdy dla najniższej  
grupy dochodowej Reforma I oznacza przeciętną zmianę dochodu o 17,80zł, a Re-  
forma II o 22,20zł, gospodarstwa domowe z dziesiątego decyla zyskują odpowiednio  
153,40zł i 198,30zł.

Co ciekawe, różnica między korzyściami płynącymi z dwóch modelowanych re-  
form, czyli korzyść z samego faktu wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci, jest  
największa dla gospodarstw w najwyższych decylach (decyle 8, 9 i 10 zyskują od-  
powiednio przeciętnie odpowiednio 44,90zł, 43,70zł i 45 zł). Warto również zwrócić  
uwagę, że wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci sprawia, że patrząc na proporcjo-  
nalne zmiany w dochodach cały pakiet (Reforma II) jest najbardziej korzystny dla go-  
spodarstw z ósmego i dziewiątego decyla rozkładu, gdzie dochody rosną przeciętnie  
o nieco ponad 5%. Dla grup dochodowych poniżej czwartego decyla wzrost dochodu  
maleje, a dla najniższej grupy dochodowej wynosi zaledwie 1,9%. Dochód do dyspo-  
zycji najbogatszych 10% populacji rośnie w wyniku reform o 4,2%.

Na Wykresie 6 przedstawiamy wpływ reform na przeciętne dochody rodzin w roz-  
biciu na sześć typów rodzin przedstawionych w Tabeli 1. Z oczywistych względów  
różnice pomiędzy Reformą I i II widoczne są tylko dla rodzin mających dzieci na wy-  
chowaniu (Rodziny 2 i 4). Przeciętnie osoby samotnie wychowujące dzieci zyskują  
około 32,40zł miesięcznie (2,7%) w wyniku obniżenia składek ZUS i około 52,60zł  
(4,4%) dla pakietu reform łączącego obniżkę składki ZUS i ulgę podatkową na dzie-  
ci w systemie PIT. W przypadku małżeństw z dziećmi ich przeciętny zysk z pierw-  
szej reformy to 93,20zł (3,9%), a łączny pakiet dwóch reform podnosi ich dochód  
przeciętnie o 176,40zł (7,3%). Reforma ZUS prowadzi do podniesienia dochodów do  
dyspozycji o około 27,60zł (3,6%) i 60,30zł (2,9%) odpowiednio dla osób samotnych  
i małżeństw bez dzieci. Co warto podkreślić, wzrost dochodów ostatnich dwóch  
typów rodzin, w których co najmniej jedna jest w wieku emerytalnym, jest właściwie  
niezauważalny, co wiąże się z tym, iż rodziny te w dużej większości przypadków nie  
płacą składek ZUS i tylko w bardzo niewielu przypadkach posiadają na utrzymaniu  
dzieci. Wyniki te są tym bardziej interesujące, że obydwie reformy zaproponowane  
(i częściowo wprowadzone) zostały przez rząd, który podkreślał chęć pomocy finan-  
sowej gospodarstwom emerytów.

Wyniki przedstawione na Wykresach 5 i 6 pokazują tylko uśredniony wpływ re-  
form na sytuację gospodarstw domowych w poszczególnych grupach. Oczywiście  
w każdej z tych grup są gospodarstwa i rodziny, których sytuacja finansowa nie uległa  
zmianie w bezpośredniej konsekwencji tych dwóch reform. Z kolei te gospodarstwa  
których sytuacja uległa zmianie, w różny sposób mogły odczuć ich skutki. Zależy to  
zarówno od wysokości i źródła ich dochodów jak i liczby posiadanych dzieci.

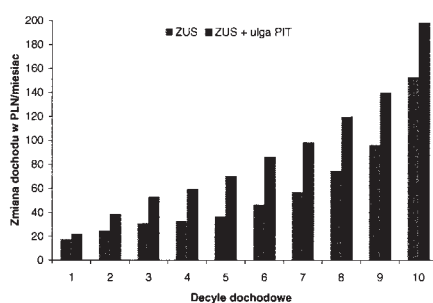
By lepiej zrozumieć wpływ reform, na Wykresie 7 przedstawiam podział korzyści z reform w decylach dochodowych w podziale według wysokości korzyści finansowej. Tym razem pokazuję wyniki dla reformy ZUS (Wykres 7A), dla pakietu ZUS z ulgą na dzieci (Wykres 7B) oraz tylko dla reformy wprowadzającej ulgę na dzieci (Wykres 8A). W tym ostatnim przypadku wyniki przedstawione są w odniesieniu do dochodów już po uwzględnieniu obniżki ZUS, tak by wyizolować sam efekt ulgi podatkowej.<sup>12</sup> Na Wykresach 7A i 7B przedstawiam odsetek gospodarstw domowych w podziale na te, które straciły na reformie, których dochód się nie zmienił, które zyskały do 100 zł miesięcznie, od 100-200 zł i powyżej 200 zł miesięcznie. Rozkład korzyści z reform jest oczywiście uzależniony od charakterystyk gospodarstw domowych, rozkładu gospodarstw bez dzieci i tych które nie płacą ZUS, etc.

Zarówno w przypadku Reformy I, jak i Reformy II odsetek gospodarstw, które straciły na reformie, bądź, których dochód się nie zmienił jest najwyższy w najniższej grupie dochodowej, odpowiednio 59,4% i 56,2%.<sup>13</sup> Ponadto w przypadku Reformy I korzyści dla ponad 80% gospodarstw w pierwszych pięciu decylach są poniżej 100 zł miesięcznie. Odsetek gospodarstw domowych których dochód zmienił się o 200 zł miesięcznie lub więcej dla Reformy I wynosi tylko 2,6% dla decyla 7 i rośnie dla wyższych grup dochodowych osiągając ponad 37% dla najzamożniejszych 10% populacji. Rozkład korzyści z wprowadzenia Reformy II potwierdza wyniki przeciętnych zysków przedstawione powyżej. Choć wśród najmniej zamożnych 10% populacji tylko około 6% gospodarstw zyskuje ponad 100 zł miesięcznie, to już w siódmym decylnym dochód aż 21% gospodarstw rośnie o ponad 200 zł. Ten odsetek zwiększa się do 47% w dziesiątym decylnym.

### Wykres 5.

Przeciętny wpływ reform ZUS i ZUS + ulga PIT na wysokość dochodu do dyspozycji według decyli dochodowych (w PLN na miesiąc)

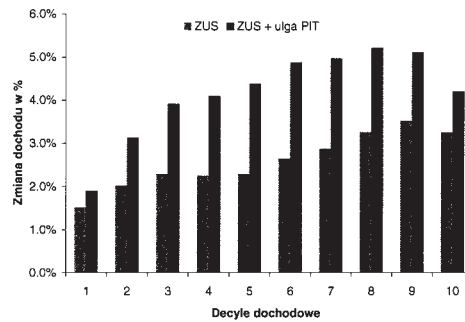
#### A) Zmiana bezwzględna (w PLN na miesiąc)



<sup>12</sup> Z tej racji, że ograniczenie składek ZUS podniosło poziom dochodu który podlega opodatkowaniu efekt ulgi podatkowej na dzieci jest nieznacznie większy niż w sytuacji gdyby została ona wprowadzona bez obniżki ZUS. Według naszych obliczeń koszt wprowadzenia ulgi na dzieci byłby o około 260 mln zł niższy gdyby nie doszło do ograniczenia stawek ZUS.

<sup>13</sup> Straty dochodu w wyniku ograniczeń stawek ZUS spowodowane są wzrostem dochodów do dyspozycji w wyniku czego gospodarstwa tracą uprawnienia do otrzymywania zasiłków.

**B) Zmiana proporcjonalna (%)**

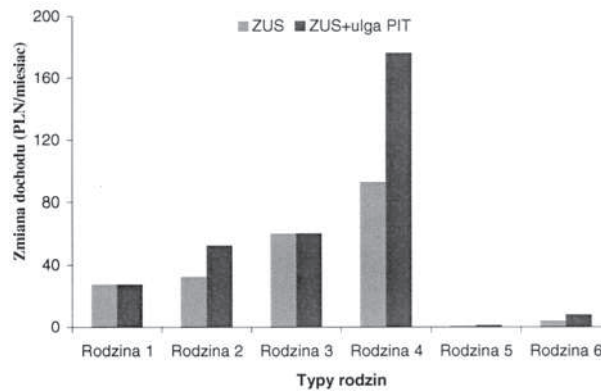


Źródło: Obliczenia autora, model SIMPL.

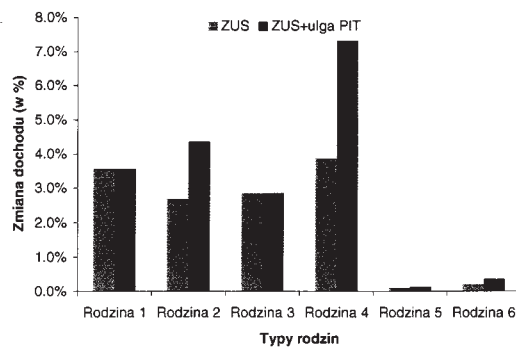
**Wykres 6.**

Przeciętny wpływ reform ZUS i ZUS + ulga PIT na wysokość dochodu do dyspozycji według typów rodzin

**A) Zmiana bezwzględna (w PLN na miesiąc)**



**B) Zmiana proporcjonalna (%)**

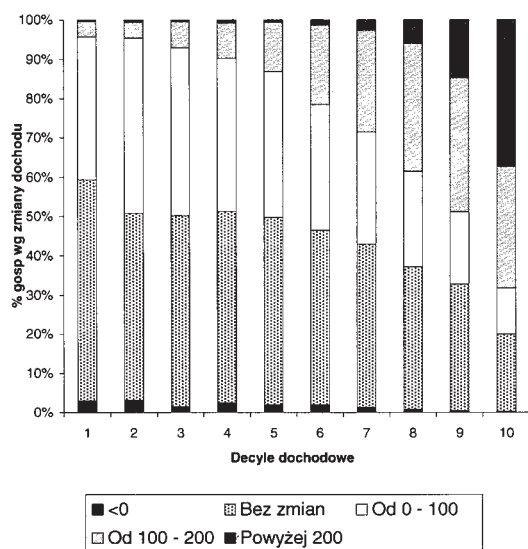


Źródło: Obliczenia autora, model SIMPL.

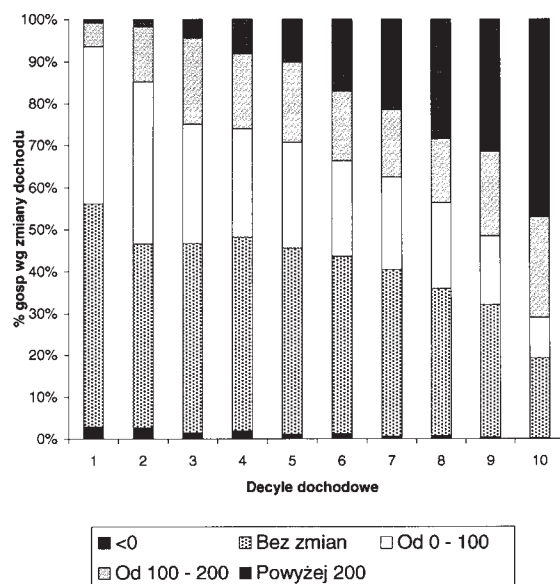
**Wykres 7.**

Zmiany dochodu do dyspozycji wg decyli dochodowych - wpływ reform ZUS i ZUS + ulga PIT

**A) Reforma I, w PLN na miesiąc**



**B) Reforma II, w PLN na miesiąc**



Źródło: Obliczenia autora, model SIMPL.

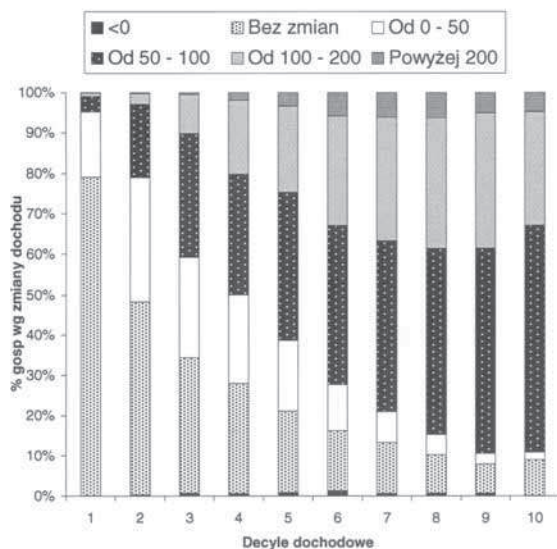


**Wykres 8.**

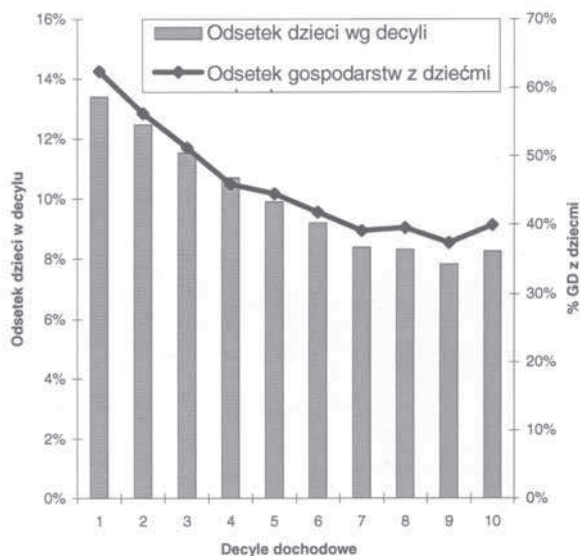
Gospodarstwa z dziećmi i zmiany ich dochodu w wyniku wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci

**A) Odsetek gospodarstw według zmiany dochodu**

(w PLN na miesiąc)



**B) Odsetek dzieci wg decyli dochodowych**



Źródło: Obliczenia autora, model SIMPL. Modelowa baza danych SIMPL (na podstawie BBGD 2005).

Na wykresie 8A przedstawiam odsetek gospodarstw w decylach według wysokości zmiany dochodu tylko dla reformy wprowadzającej ulgę podatkową na dzieci. Tym razem proporcje odnoszą się tylko do gospodarstw domowych w poszczególnych decylach posiadających dzieci. Ponadto kategorię zmiany dochodu pomiędzy 0-100 zł podzieliłem na dwie, od 0-50 zł i od 50-100 zł miesięcznie. Jak pokazuje wykres 8B aż 62% gospodarstw z pierwszego decyla to gospodarstwa z dziećmi, a do grupy tej zalicza się ponad 13,4% ogółu dzieci w Polsce. Te liczby dla piątego decyla to 45% i 9,9%, a dla najzamożniejszych 10% populacji to 40% i 8,3%.

Wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci doprowadziło do polepszenia sytuacji finansowej około 21% gospodarstw domowych z dziećmi z pierwszego decyla, choć w przypadku 16,2% dochód wzrósł o mniej niż 50 zł. Najmniejszy odsetek gospodarstw które nie odczuły finansowo wprowadzonej reformy jest w decylu dziewiątym (7,9%), a największy odsetek gospodarstw które zyskały ponad 200 zł miesięcznie znajduje się w ósmym decylu dochodowym (6,4%). Dla decyli ósmego i dziewiątego odsetek gospodarstw domowych z dziećmi, których dochód zmienił się o ponad 100 zł jest podobny i wynosi około 39%.

Zatem, choć wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci jest reformą bardziej redystrybucyjną w porównaniu do zmian stawek ZUS, jej bezpośredni wpływ na najuboższe 20% populacji zdaje się być stosunkowo niewielki.

#### **4. Podsumowanie**

Ze względu na złożoną strukturę systemu podatkowo-zasiłkowego i powiązania pomiędzy poszczególnymi jego elementami, a także wskutek istotnego wpływu bodźców finansowych na zachowanie na rynku pracy, ogromnie ważne jest to, by wszelkie zmiany systemu poprzedzone były możliwie szczegółową i dogłębną analizą ich konsekwencji. Jednym z przykładów takich konsekwencji jest to, iż w polskim systemie, w którym zasiłki rodzinne oraz częściowo dodatek mieszkaniowy wycofywane są progowo, obniżenie obciążeń podatkowych i podniesienie dochodów netto może skutkować wycofaniem niektórych świadczeń, a w konsekwencji spadkiem dochodu do dyspozycji.

Według obliczeń konsekwencją obniżenia składek ZUS może być spadek dochodu około 210 tys. gospodarstw domowych (patrz Wykres 7A). Biorąc pod uwagę tylko wprowadzenie ulgi na dzieci w systemie PIT efekt ten był niewielki (patrz Wykres 8A) i dotyczył około 35,5 tys. gospodarstw w całej Polsce. Te liczby są stosunkowo niewielkie biorąc pod uwagę liczbę gospodarstw zyskujących w konsekwencji reform.<sup>14</sup> Jednak bez względu na faktyczny rozmiar tego rodzaju zmian, sama możliwość ich wystąpienia, często nagłaśniana w mediach, może spowodować na przykład rezygnację z przysługujących korzyści w obawie przed ewentualną stratą.

<sup>14</sup> Odpowiednio 7,6 mln gospodarstw dla reformy ZUS i 4,3mln gospodarstw dla ulgi na dzieci, czyli 57% i 32% wszystkich gospodarstw w Polsce.

W artykule przedstawione zostały wyniki porównawczych analiz polskiego systemu zasiłkowego w odniesieniu do systemów w Niemczech i Wielkiej Brytanii, oraz konsekwencji wprowadzenia reform w systemie ZUS i PIT. Analizy wykonane zostały przy wykorzystaniu modelu mikrosymulacyjnego SIMPL w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2005 roku. Według naszych obliczeń łączny koszt obniżenia pracowniczej stawki rentowej ZUS z 6,5% do 1,5% oraz wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci to około 14,8 miliardów złotych rocznie (w cenach z 2005 roku).

**W wartościach bezwzględnych najwięcej na wprowadzeniu tych dwóch reform korzystają gospodarstwa o wysokich dochodach, a patrząc na proporcjonalną zmianę dochodu, reformy mają największy wpływ na gospodarstwa z ósmego i dziewiątego decyla rozkładu dochodów.**

Jednocześnie znaczna część gospodarstw domowych nie odczuje skutków tych dwóch reform. Dotyczy to szczególnie gospodarstw utrzymujących się z emerytur lub rent. Analizy pokazały, że rodziny, w których przynajmniej jedna osoba jest w wieku emerytalnym, to jedyny spośród wyodrębnionych przez nas typów rodzin, których dochód nie zmienił się po wprowadzeniu tych dwóch reform. Należy też zwrócić uwagę na to, iż wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci pozostawiło dochód prawie 80% gospodarstw z dziećmi z pierwszego decyla dochodowego bez zmian, a dla dalszych 16% reforma zwiększyła dochód miesięczny gospodarstw o nie więcej niż 50 zł.

**W Polsce odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych poniżej granicy ubóstwa jest najwyższy w całej EU-25. Jeśli rząd poważnie traktuje deklaracje chęci wsparcia rodzin z dziećmi i walki z ubóstwem wśród dzieci, to musi mieć na uwadze to, iż zmiany w systemach ZUS i PIT mogą nie osiągnąć znacznej grupy gospodarstw. W tym przypadku konieczne zdaje się być zrjonalizowanie systemu zasiłków, w którym, jak pokazały analizy, istnieją elementy, nad których zmianą warto się zastanowić.**

Obecny system pomocy społecznej i dodatków mieszkaniowych w porównaniu z przykładami Niemiec i Wielkiej Brytanii teoretycznie jest wyjątkowo hojny względem możliwości zarobkowych gospodarstw domowych. W praktyce jednak wartości wypłacanych zasiłków zdecydowanie odbiegają od ustawowo regulowanych poziomów, a to, jakie wartości i komu są wypłacane, nie jest jasno określone. Jednocześnie pomoc rodzinom z dziećmi w ramach polskiego systemu zasiłków rodzinnych jest relatywnie (w stosunku do potencjalnych zarobków) zdecydowanie niższa w porównaniu do wartości pomocy na jaką mogą liczyć rodziny w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Biorąc pod uwagę wysoką stopę poboru zasiłków rodzinnych w Polsce szczególnie wśród rodzin najuboższych, wydaje się, że jeśli celem rządu jest ograniczenie ubóstwa wśród gospodarstw domowych z dziećmi, racjonalizacja systemu świadczeń z pomocy społecznej i dodatków mieszkaniowych powinna iść w parze ze zmianami struktury zasiłków rodzinnych. Jednym z rozwiązań mogłoby być wprowadzenie dwustopniowego systemu świadczeń uzależnionego od dochodu rodziny na wzór *Child Tax Credit* w Wielkiej Brytanii (patrz na przykład: Levy, Morawski i Myck,

2008). Na podstawie tego instrumentu można również zreformować obecny sposób wycofywania zasiłków rodzinnych. Stopniowy - w przeciwieństwie do progowego - sposób wycofywania świadczeń pozwoli uniknąć niepewności związanej z tym, jak zwiększenie dochodów z pracy może wpłynąć na dochód do dyspozycji, biorąc pod uwagę możliwość wycofania zasiłków.

Sporym wyzwaniem w Polsce, podobnie jak i w innych krajach, będzie realizacja ograniczenia ubóstwa przy jednoczesnym utrzymaniu finansowej atrakcyjności pracy. Złożoność systemu podatkowo-zasiłkowego oraz wielowymiarowość konsekwencji jego zmian wymagać będzie ostrożnej i kompleksowej analizy propozycji ewentualnych reform. Przedstawione w tym artykule przykłady analiz z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL pokazują tylko niektóre z aspektów, które należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmianach w systemie.

### ***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.
- Blundell, R., A. Duncan, J. McCrae, C. Meghir (2000): “The Labour Market impact of the Working Families Tax Credit”, *Fiscal Studies*, 21(1), 75–104.
- Brewer, M., Goodman, A., Muriel A., Sibieta, L. (2007) “Poverty and inequality in the UK: 2007”, IFS Briefing Notes, BN73, IFS, London.
- Clark T., Dilnot A., Goodman, A., Myck, M. (2002) “Taxes and Transfers”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol.18 no. 2. pp. 187-201.
- Komisja Europejska, (2008). *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Haan, P., Myck, M. (2007) “Safety net still in transition: labour market incentive effects of extending social support in Poland”, IZA Discussion Paper, No. 3157, IZA-Bonn.
- Haan, P., Morawski, L., Myck, M. (2008) “Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work: The United Kingdom, Germany and Poland Compared”, *Bank i Kredyt*, styczeń 2008.
- Levy H., Lietz C. and Sutherland H. (2005), “Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union. Recent Reforms in Austria, Spain and The UK”, EUROMOD Working Paper No. EM10/05.
- Levy H., Morawski, L., Myck, M. (2008), “Alternative tax-benefit strategies to support children in Poland”, EUROMOD Working Paper No. EM57/08.
- Morawski, L. (2008) “Wpływ wybranych reform podatkowych i ubezpieczeniowych na dochody gospodarstw domowych w Polsce”, *Polityka Społeczna*, w przygotowaniu.
- Steiner, V., K. Wrohlich (2004) “Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives. A Microsimulation Study for Germany” *CESifo Economic Studies*, 50, 541-568.

***The analysis of Polish benefits system with the application  
of microsimulation model SIMPL***

We provide two examples of applications of SIMPL – the recently developed Polish microsimulation model. The model is first used to highlight very specific features of the Polish benefit system using stylised examples of households types and comparing their financial situation in Poland, Germany and the UK. We then use the model to analyse recent reforms of social security contributions and income taxes in Poland. Both the reduction in the SSC rates and an introduction of a child tax credit seem to benefit primarily households from the top of the income distribution. Households from the bottom income deciles seem to have benefited little from the recent reform package. The analysis shows that it will be difficult to address the problem of child poverty in Poland without reforming the system of benefits. Given the analysis in the first part of the paper, we stress that such reforms require a complex approach and must be conducted extremely carefully to account for their consequences on labour market incentives.