

## Raport Mikrosymulacyjny: 02/14

*Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych:  
modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców*

*Michał Myck*

*Michał Kundera*

*Mateusz Najsztab*

### Streszczenie:

Niniejszy Raport przedstawia analizy polskiego systemu świadczeń rodzinnych w kontekście relacji finansowego wsparcia rodzin i bodźców finansowych do podjęcia zatrudnienia przez rodziców. W raporcie przedstawiono efekty planowanych na listopad 2014 zmian wartości progów w systemie świadczeń rodzinnych oraz symulacje potencjalnych zmian systemu w 2015 roku i alternatywnych rozwiązań nakierowanych na zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia wśród rodziców. Wyniki opierają się na wyliczeniach przeprowadzonych na bazie danych polskich gospodarstw domowych z badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 przy wykorzystaniu modelu mikrosymulacyjnego SIMPL.

# ***Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych: modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców<sup>1</sup>***

***Michał Myck***

***Michał Kundera***

***Mateusz Najsztab***

**Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA**

**ul. Królowej Korony Polskiej 25**

**70-486 Szczecin**

---

<sup>1</sup> Analizy przedstawione w tym raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych — CenEA ([www.cenea.org.pl](http://www.cenea.org.pl)). Analizy zostały przeprowadzone w ramach projektu badawczego zrealizowanego dla Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wykorzystane w nich dane pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Raporcie i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Raporcie wynikają z obliczeń przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL (wersja V4S1.14).

Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) i jest polskim partnerem SITE Network. Głównym kierunkiem badań naukowych CenEA są analizy na poziomie mikro, ze szczególnym uwzględnieniem badań rynku pracy, sytuacji materialnej gospodarstw domowych oraz procesu starzenia się populacji. CenEA jest polskim partnerem naukowym takich międzynarodowych projektów badawczych jak SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) oraz EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL.

O autorach:

Dr Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu Fundacji CenEA. Michał Kundera i Mateusz Najsztab są analitykami w Fundacji CenEA.

## Wstęp

Problematyka pogodzenia efektów polityki nastawionej na ograniczanie ubóstwa z rozwiązaniami, których celem jest zwiększenie finansowej atrakcyjności zatrudnienia, w szczególności wśród osób o niskich kwalifikacjach, od wielu lat zajmuje istotne miejsce w literaturze ekonomicznej, a także, co zrozumiałe, w debacie publicznej i rozwiązaniach wprowadzanych przez rządy wielu krajów rozwiniętych.<sup>2</sup> Próby pogodzenia tych dwóch celów polityki społeczno-gospodarczej bardzo często skupiają się na rozwiązaniach dotyczących rodzin z dziećmi. Ma to związek z wagą przypisywaną z jednej strony problemowi ubóstwa wśród dzieci, a z drugiej szczególnemu charakterowi decyzji podejmowanych przez rodziców na rynku pracy. Podjęcie zatrudnienia przez rodziców wiąże się często z dodatkowymi kosztami opieki nad dziećmi oraz ograniczeniami w sprawowaniu nad nimi opieki, co może prowadzić do niskiej finansowej opłacalności pracy i w efekcie do rezygnacji z aktywności zawodowej. Problem ten jest szczególnie wyraźny jeśli finansowe wsparcie rodzin w ramach systemu podatkowo-świadczeniowego skupia się na pomocy rodzinom najuboższym i gdy brak w nim elementów, łączących poziom wsparcia rodzin z intensywnością zatrudnienia.

W niniejszym Raporcie przedstawiono szczegółową analizę instrumentów wsparcia rodzin z dziećmi o niskich dochodach w Polsce w ramach systemu świadczeń rodzinnych, ich wpływu na wysokość dochodu do dyspozycji rodzin, oraz konsekwencji, jakie system ten niesie dla finansowych bodźców do podjęcia pracy przez rodziców. Analizy przedstawione w Raporcie opierają się o wyliczenia przeprowadzone z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL (patrz np. Morawski i Myck (2010, 2011); Myck (2009); Myck i in. (2013a, 2013b, 2013c), Domitrz i in. (2013)). Pozwalają one z jednej strony na szczegółowe zrozumienie funkcjonowania różnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego. Z drugiej strony, w połączeniu z reprezentatywną bazą danych, wyliczenia te umożliwiają analizy kosztów różnych faktycznych i hipotetycznych rozwiązań dla sektora finansów publicznych oraz rozkładu korzyści lub strat dla gospodarstw domowych. W przypadku modelu SIMPL reprezentatywną bazą są dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych. W niniejszym

---

<sup>2</sup> Patrz n.p.: Duncan i Giles (1996); Bingley and Walker (1997), Keane and Moffitt (1998); Blundell (2001); Blundell i in. (2000); Brewer i in. (2001); Clark i in. (2002), Haan and Myck (2007).

Raporcie wykorzystano dane z roku 2011, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych.<sup>3</sup>

W pierwszej części Raportu zaprezentowano szczegóły systemu świadczeń rodzinnych, który obowiązywał w maju 2014 roku, oraz konsekwencje zmian w wysokości kryteriów dochodowych zapowiedzianych na listopad bieżącego roku. Zmiany te przedstawiono w kontekście alternatywnych rozwiązań względem waloryzacji świadczeń rodzinnych i wysokości kryteriów dochodowych, w których założono utrzymanie ich realnych wartości od listopada 2009 roku. W części drugiej Raportu wysokość świadczeń rodzinnych analizowana jest względem wysokości zarobków dla wybranych typów rodzin z dziećmi i różnych kombinacji dochodów z pracy rodziców. Szczególnie podkreślono w niej konsekwencje tzw. progowego sposobu wycofywania świadczeń rodzinnych w Polsce w reakcji na rosnące dochody z pracy dla wysokości dochodu do dyspozycji rodzin z dziećmi.

W związku ze zbliżającym się okresem waloryzacji świadczeń rodzinnych w 2015 roku, w części 3 zaprezentowano kosztowe konsekwencje szeregu opcji zmian wartości świadczeń i wysokości kryteriów dochodowych. Dla trzech różnych kombinacji zmian parametrów systemu, których całkowity koszt dla sektora finansów publicznych wyniósłby około 450 mln zł rocznie, przedstawiono również bardziej szczegółowe analizy dystrybucyjne. Część czwarta Raportu, przedstawiając podsumowanie konsekwencji funkcjonowania polskiego systemu świadczeń rodzinnych dla finansowych bodźców do podjęcia pracy przez rodziców, stanowi wstęp do analiz zmian w systemie, nastawionych na zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia wśród rodziców.

W części piątej przedstawiono szeroki zakres potencjalnych zmian systemu, które po pierwsze zmieniają sposób wycofywania świadczeń z progowego na stopniowy, zaś po drugie łączą stopniowy sposób wycofywania świadczeń z dodatkowymi finansowymi zachętami do podjęcia zatrudnienia. W części szóstej stopniowy sposób wycofywania świadczeń przedstawiony został w szerszym kontekście, jako element całego systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce. W tym przypadku analizowane są potencjalne zmiany w

---

<sup>3</sup> Dane przeważono wykorzystując metodę zaproponowaną przez Creedy'ego (2004). Dodatkowo wagi populacyjne skalibrowane zostały tak, by prawidłowo odzwierciedlić symulowane koszty wynikające ze wspólnego rozliczania małżonków (Ministerstwo Finansów, 2011). Patrz Myck i Najsztub (2014).

wysokości finansowego wsparcia rodzin dla obecnie funkcjonujących rozwiązań podatkowych oraz dla systemu zaproponowanego przez Prezydenta RP (Myck i in. 2013c), który zamienia ulgę podatkową na dzieci na wielokrotność kwoty wolnej od podatku uzależnioną od liczby dzieci. Wnioski przedstawiono w podsumowaniu w części 6 Raportu.

# 1. Wsparcie rodzin w ramach systemu świadczeń rodzinnych: efekty zmian w systemie w latach 2009-2014

## 1.1 System świadczeń rodzinnych w 2014 r.

Zasady przyznawania świadczeń rodzinnych reguluje *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o Świadczeniach Rodzinnych*. Zgodnie z Ustawą, świadczeniami rodzinnymi są: zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka oraz świadczenia opiekuńcze. Do świadczeń opiekuńczych zalicza się natomiast zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne.

Prawo do zasiłku rodzinnego przysługuje rodzinom z dziećmi, w których miesięczny dochód netto na osobę nie przekracza progu 539 zł lub 623 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne.<sup>4</sup> W przypadku, gdy dochód rodziny na osobę przekroczy próg dochodowy o kwotę mniejszą lub równą minimalnej wartości zasiłku rodzinnego (czyli o 77 zł miesięcznie), to jeśli otrzymywała zasiłek rodzinny w poprzednim roku zasiłkowym, jej prawo do otrzymywania zasiłku jest utrzymane w kolejnym roku. Prawo to w tym przypadku wygasa, jeśli rodzina ponownie przekroczy próg dochodowy w kolejnym roku kalendarzowym.

Miesięczne kwoty zasiłku rodzinnego uzależnione są od wieku dzieci i wynoszą obecnie:

- 77 zł na dziecko do ukończenia 5. roku życia,
- 106 zł na dziecko w wieku powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia,
- 115 zł na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24. roku życia.

Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu:

- urodzenia dziecka – jednorazowo 1 000 zł,
- opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego – 400 zł miesięcznie,

---

<sup>4</sup> Dochodem brany pod uwagę są przede wszystkim przychody z pracy i działalności gospodarczej podlegające opodatkowaniu, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Do tego dodatkowo uwzględnia się takie dochody jak alimenty na rzecz dzieci i zaliczki alimentacyjne, stypendia naukowe i dochody uzyskane z gospodarstwa rolnego (szczegóły w Ustawie o Świadczeniach Rodzinnych). Dochód brany pod uwagę jest przeciętnym dochodem miesięcznym uzyskanym w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie podania o przyznanie świadczeń.

- samotnego wychowywania dziecka – 170 zł miesięcznie na dziecko lub 250 zł miesięcznie na dziecko niepełnosprawne,<sup>5</sup>
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej – 80 zł miesięcznie na trzecie i każde kolejne dziecko,
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – 60 zł miesięcznie na dziecko do ukończenia 5. roku życia lub 80 zł miesięcznie na dziecko powyżej 5. roku życia,
- rozpoczęcia roku szkolnego – jednorazowa kwota w wys. 100 zł na dziecko uczęszczające do szkoły,
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – 50 zł miesięcznie, gdy dziecko dojeżdża do szkoły i 90 zł, gdy dziecko mieszka w miejscowości szkoły.

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (nazywana również becikowym) przyznawana jest w wysokości 1 000 zł rodzinom, w których dochód na osobę nie przekracza 1 922 zł netto miesięcznie.

Niepełnosprawność dziecka w rodzinie stanowi podstawę do ubiegania się o świadczenia opiekuńcze. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje niepełnosprawnym dzieciom, a jego kwota wynosi w 2014 r. 153 zł miesięcznie. Świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest, gdy jeden z rodziców dziecka niepełnosprawnego rezygnuje z zatrudnienia, aby sprawować opiekę nad dzieckiem. Od 1 maja 2014 r. wynosi ono 1 000 zł miesięcznie.

Rezygnujący z zatrudnienia opiekunowie osób dorosłych mogą ubiegać się o przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego. Łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki w przeliczeniu na osobę nie może przekroczyć kwoty kryterium dochodowego stosowanego przy przyznawaniu zasiłku rodzinnego w odniesieniu do rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. Kwota specjalnego zasiłku opiekuńczego wynosi obecnie 520 zł miesięcznie.

## **1.2 Wyższe kryterium dochodowe od listopada 2014**

Zmiany wysokości świadczeń rodzinnych i kryterium dochodowego są rezultatem procesu okresowej weryfikacji świadczeń rodzinnych przeprowadzanego co 3 lata. Ostatnia

---

<sup>5</sup> Dodatek obowiązuje, jeśli rodzina nie ma przyznanych alimentów.

weryfikacja miała miejsce w 2012 r.<sup>6</sup> Zdecydowano wtedy o podniesieniu kryterium dochodowego (z 504 zł na 539 zł na osobę i z 538 zł na 623 zł na osobę w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym) i kwot zasiłku rodzinnego od listopada 2012 r. (z 68 zł do 77 zł na dziecko do ukończenia 5. roku życia, z 91 zł na 106 zł na dziecko między 5. a 18. rokiem życia i z 98 zł na 115 zł na dziecko między 18. a 24. rokiem życia). Przy weryfikacji w 2012 r. określono także kwoty kryterium dochodowego, które zaczną obowiązywać od listopada 2014 r. Wyniosą one 574 zł i 664 zł miesięcznie na osobę w przypadku rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem.

Korzystając z modelu mikrosymulacyjnego SIMPL jesteśmy w stanie oszacować wpływ zmiany wysokości progów dochodowych i wartości świadczeń na dochody poszczególnych rodzin oraz to, jak analizowane zmiany wpłyną na wydatki budżetu państwa.<sup>7</sup> W tej części Raportu przedstawiono wyniki symulacji trzech modyfikacji systemu świadczeń rodzinnych.<sup>8</sup> Po pierwsze, symulowany jest system, który obowiązywać będzie od listopada 2014 roku („S2014\*”) – z nowymi wartościami progów dochodowych. Po drugie, przedstawiono wyniki alternatywnych symulacji, które zakładają wzrost wartości parametrów systemu świadczeń rodzinnych odpowiadający indeksacji cenowej od 2009 roku. W tym przypadku modelowany jest efekt cenowej indeksacji całego systemu świadczeń rodzinnych, czyli zasiłku rodzinnego z dodatkami oraz zasiłków opiekuńczych („SIndex1”). W trzecim systemie modelujemy efekt indeksacji tylko i wyłącznie zasiłku rodzinnego z dodatkami („SIndex2”). Systemem, do którego porównywane są te zmiany, jest system bazowy z maja 2014 („S2014”), czyli sprzed podniesienia progów. Wartości parametrów dla czterech wybranych systemów przedstawiono w Tabeli 1.

W Tabeli 2 przedstawiono wartości wydatków na najważniejsze elementy systemu świadczeń rodzinnych oszacowane dla systemu bazowego (S2014) oraz trzech modelowanych systemów

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę do ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych (Dz. U. poz. 959); Analiza konsekwencji waloryzacji systemu świadczeń rodzinnych z 2012 r., była przedmiotem komentarza CenEA w 2012 r.: Myck i in. (2012).

<sup>7</sup> Model SIMPL oraz dane wykorzystywane w symulacji zostały opisane m.in. w: Bargain i in. (2007), Morawski i in. (2008), Myck i in. (2011), Myck i Najsztub (2014); przykładem wykorzystania modelu SIMPL są publikacje: Haan i in. (2008), Myck (2009), Morawski i Myck (2010), Morawski i Myck (2011), Domitrz i in. (2013), Myck i in. (2013).

<sup>8</sup> Z uwagi na ograniczenia zbioru danych w modelu SIMPL nie jest modelowany dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania oraz specjalny zasiłek opiekuńczy.



alternatywnych: S2014\*, SIndex1 i SIndex2. Ponadto Tabela 2 zawiera wynikające z tych zmian całkowite efekty dla dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych. Z kolei w Tabeli Z2 (w Załączniku) przedstawiono liczbę beneficjentów systemu świadczeń rodzinnych – liczbę dzieci i liczbę rodzin uprawnionych do otrzymywania świadczeń rodzinnych w poszczególnych modelowanych systemach.

**Tabela 1. Parametry analizowanych systemów świadczeń rodzinnych (w zł miesięcznie).**

	S2014	S2014*	SIndex1	SIndex2
<b>Zasiłek rodzinny</b>				
Kryterium dochodowe:	539,00	574,00	563,44	563,44
- dla rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym	623,00	664,00	651,76	651,76
<hr/>				
Wartości zasiłku na dziecko:				
- dziecko 0-4 lata	77,00	77,00	76,02	76,02
- dziecko 5-17 lat	106,00	106,00	101,73	101,73
- dziecko 18 lat i więcej	115,00	115,00	109,56	109,56
<hr/>				
<b>Dodatki do zasiłku rodzinnego</b>				
- z tytułu urodzenia dziecka	1 000,00	1 000,00	1 117,93	1 117,93
- z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego	400,00	400,00	447,17	447,17
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka				
a) kwota na dziecko	170,00	170,00	190,05	190,05
b) kwota na dziecko, jeśli dziecko jest niepełnosprawne	250,00	250,00	279,48	279,48
- z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego				
a) dziecko 0-4 lata	60,00	60,00	67,08	67,08
b) dziecko 5 lat i więcej	80,00	80,00	89,43	89,43
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	100,00	100,00	111,79	111,79
- dla rodzin wielodzietnych	80,00	80,00	89,43	89,43
<hr/>				
<b>Świadczenia opiekuńcze</b>				
Zasiłek pielęgnacyjny	153,00	153,00	171,04	153,00
Świadczenie pielęgnacyjne:				
a) kryterium dochodowe	x	x	651,76	x
b) kwota świadczenia	1 000,00	1000,00	581,33	1 000,00
<hr/>				
<b>Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe)</b>				
a) kryterium dochodowe	1 922,00	1 922,00	x	x
b) kwota świadczenia	1 000,00	1 000,00	1 117,93	1 117,93

*Źródło: Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o Świadczeniach Rodzinnych wraz ze zmianami. Kwoty i progi w systemach SIndex1 i SIndex2 obliczono na podstawie inflacji za lata 2009-2013. Dla roku 2014 posłużono się prognozowaną wartością z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2013-2016.*

### **Kto zyska na podwyższeniu kryterium dochodowego?**

Z wyliczeń przeprowadzonych przy wykorzystaniu modelu SIMPL wynika, że wzrost wartości kryterium dochodowego w listopadzie 2014 r. oznacza wzrost kosztów systemu świadczeń rodzinnych o koło 360 mln zł rocznie (Tabela 2). Całkowity koszt dla sektora finansów publicznych będzie nieznacznie niższy (350 mln zł). Różnica między tymi kwotami wynika z wpływu, jaki nowe świadczenia rodzinne mają m.in. na wypłatę dodatku mieszkaniowego i wsparcia z pomocy społecznej.

Podwyższenie kryterium dochodowego w listopadzie 2014 r. spowoduje, że liczba rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego będzie o 120 tys. wyższa, niż w systemie bazowym. Szacuje się, że po podwyższeniu progów liczba dzieci, na które przysługiwać będzie zasiłek rodzinny wzrośnie o 210 tys. i wyniesie łącznie 2 870 tys. dzieci. Wprowadzenie wyższych progów będzie oznaczało wzrost wydatków na zasiłek rodzinny o 260 mln zł, do poziomu 3 440 mln zł.

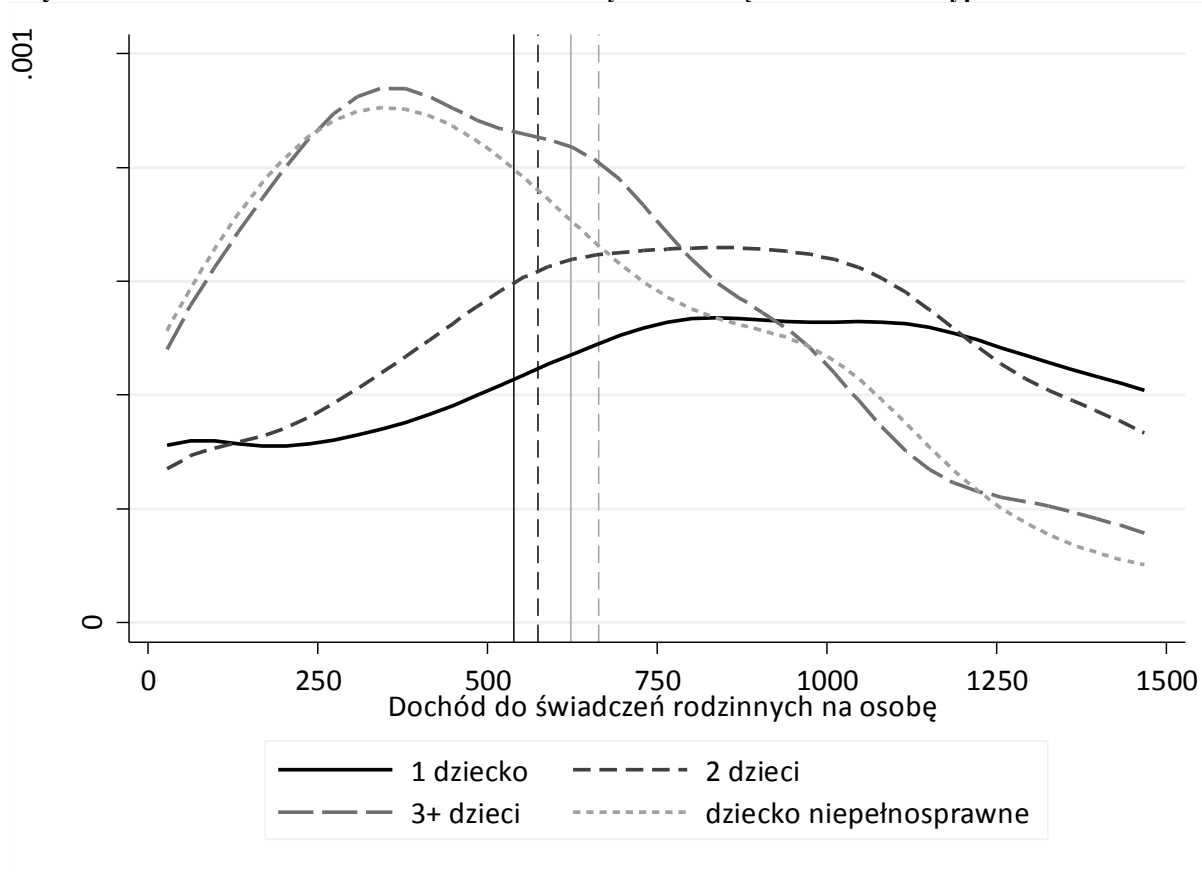
Na Wykresie 1 przedstawiono funkcję gęstości rodzin w zależności od dochodu brutto pod uwagę przy ustalaniu prawa do zasiłku rodzinnego. Na wykresie zaznaczono również wysokości progów dochodowych w obecnym systemie i po ich podniesieniu w listopadzie 2014. Oddzielnie przedstawiono rozkłady gęstości dla rodzin bez dzieci niepełnosprawnych (z jednym, dwójką i trójką dzieci lub więcej) oraz dla rodzin z dzieckiem lub dziećmi z niepełnosprawnością. Pozwala to umiejscowić progi dochodowe względem rozkładu dochodów dla różnych typów rodzin.

Z obliczeń wynika, że w systemie bazowym (S2014) spośród rodzin nieposiadających dziecka niepełnosprawnego, do pobierania świadczeń rodzinnych uprawnionych jest 21,6% rodzin z jednym dzieckiem, 23,4% rodzin z dwójką dzieci i 46,2% rodzin 3+.<sup>9</sup> Po podniesieniu progów proporcje te wzrosną odpowiednio do 23,3%, 26,1% i 49,4%. W przypadku rodzin wychowujących dziecko niepełnosprawne odsetek uprawnionych do pobierania świadczeń rodzinnych wzrośnie z 55,1% do 57,8%.

---

<sup>9</sup> Według danych BBGD 2011 (przeważonych dla potrzeb mikrosymulacyjnych) wśród rodzin nieposiadających dziecka niepełnosprawnego rodzin z jednym dzieckiem było 2 870 tys., z dwójką dzieci 1 930 tys., a rodzin 3+ 600 tys. Rodzin posiadających dziecko niepełnosprawne było 260 tys. Patrz Tabela Z2 w załącznikach.

**Wykres 1. Rozkład dochodów do świadczeń rodzinnych na osobę w zależności od typów rodzin z dziećmi.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.).

Uwagi: Pionowe linie przedstawiają progi dochodowe uprawniające do otrzymywania świadczeń. Czarnym kolorem oznaczone zostały progi sprzed waloryzacji (S2014), szarym kolorem oznaczono system po waloryzacji progów (S2014\*). Linia ciągła oznacza progi dla rodzin z bez dzieci niepełnosprawnych, natomiast linia przerywana oznacza progi dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi.

**Tabela 2. Koszt wprowadzenia modelowanych rozwiązań wraz z wydatkami w systemie świadczeń rodzinnych (w mln zł rocznie).**

	S2014	S2014*	SIndex1	SIndex2
Całkowity koszt dla systemu	-	350	-110	500
Koszt dla systemu świadczeń rodzinnych	-	360	-110	510
Zasiłek rodzinny	3 190	3 440	3 250	3 250
Dodatki do zasiłku rodzinnego:	2 060	2 170	2 400	2 400
- z tytułu urodzenia dziecka	120	130	140	140
- z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego	670	700	780	780
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka	600	630	690	690
- z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego	140	150	160	160
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	160	170	190	190
- dla rodzin wielodzietnych	380	400	440	440
Świadczenia opiekuńcze:				
- Zasiłek pielęgnacyjny	1 870	1 870	2 090	1 870
- świadczenie pielęgnacyjne	1 400	1 400	560	1 400
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe)	350	350	450	450

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.).

### **1.3 Zmiany w systemie świadczeń rodzinnych i realna wartość parametrów systemu**

Jednym z zasadnych pytań dotyczących zmian w systemie świadczeń rodzinnych jest to, jak kształtują się świadczenia w kolejnych latach względem zmieniającego się poziomu cen w gospodarce. By znaleźć odpowiedź na to pytanie stworzono System SIndex1, w którym zindeksowano parametry systemu świadczeń rodzinnych z listopada 2009 r. wzrostem cen w gospodarce do listopada 2014 r. Przez porównanie tego systemu z systemem z 2014 roku możliwe jest oszacowanie kosztów polityki corocznej waloryzacji parametrów o wysokość inflacji. Dzięki temu rozwiązaniu świadczenia wypłacane w 2014 r. miałyby tę samą realną wartość, co w roku 2009. Ponadto w wyniku indeksacji progów dochodowych świadczenia otrzymywałyby rodziny o takiej samej realnej sile nabywczej swoich dochodów.

By uwzględnić zmiany w latach 2009-2014 w odniesieniu do świadczeń opiekuńczych, stworzono System SIndex2, powstały na bazie SIndex1. System ten bierze pod uwagę zniesienie kryterium dochodowego do świadczenia pielęgnacyjnego w 2010 r. i podwyższenie kwoty tego świadczenia od maja 2014 r. Ponadto uwzględnia utrzymywanie w tym czasie kwoty zasiłku pielęgnacyjnego na niezmiennym poziomie, tj. 153 zł miesięcznie. System SIndex2 przedstawia zatem scenariusz, w którym wprowadzone są zmiany w systemie świadczeń opiekuńczych, a indeksowany jest tylko zasiłek rodzinny z dodatkami.

Te dwa scenariusze pozwalają na ocenę zmian, jakie zaszły w latach 2009-2014 w polityce świadczeń rodzinnych w odniesieniu do efektów dystrybucyjnych i całkowitych kosztów systemu. W Tabeli 1 przedstawiono wartości parametrów zindeksowanych systemów. Jak wynika z Tabeli, wartości wypłacanego zasiłku rodzinnego w obecnym systemie (S2014) są wyższe niż w sytuacji, gdyby parametry te indeksowano inflacyjnie. Natomiast wartości progów dochodowych są obecnie na niższym poziomie niż wynikałoby to z inflacji. Realne wartości progów z 2009 r. są jednak zbliżone do tych, które obowiązywać będą od listopada 2014. Oznacza to, że zasiłek rodzinny w systemie z listopada 2014 r. będzie wypłacany podobnej liczbie rodzin, jak miałyby to miejsce w przypadku cenowej indeksacji progów od 2009 r. Jednocześnie wartości w Tabeli 1 sugerują, że kwoty zasiłku rodzinnego w okresie 2009-2014 rosły szybciej od tempa wzrostu cen. Na przykład wysokość obecnego zasiłku na dziecko w wieku 5-17 lat wynosi 106,00 zł. Gdyby jego wartość rosła zgodnie z inflacją od listopada 2009, to w 2014 wyniosłaby ona tylko 101,73 zł.

Należy również pamiętać, że pomimo wzrostu zasiłku rodzinnego w 2012 r., wartości dodatków do tego zasiłku pozostały na nominalnie niezmiennym poziomie. Z liczb w Tabeli 1 wynika, że ich różnice w stosunku do indeksowanych systemów są dość znaczne, mimo tego, że w tych latach inflacja utrzymywała się na stosunkowo niskim poziomie. Skumulowany efekt wzrostu cen od listopada 2009 do listopada 2014 wyniósł jednak 11,8%, a w przypadku dodatku dla rodzin wielodzietnych oznacza to różnicę w wysokości wypłacanych dodatków wynoszącą prawie 10 zł miesięcznie.

W porównaniu obecnego systemu świadczeń rodzinnych i indeksowanego systemu z listopada 2009 (SIndex1) na szczególną uwagę zasługują zmiany, jakie zaszły w systemie świadczeń opiekuńczych. W stosunku do cenowej indeksacji systemu znacząco wzrosła wartość świadczenia pielęgnacyjnego. Jednocześnie świadczenie to zostało upowszechnione poprzez zniesienie kryterium dochodowego w 2010 r. Zasiłek pielęgnacyjny natomiast pozostał na nominalnie niezmiennym poziomie.

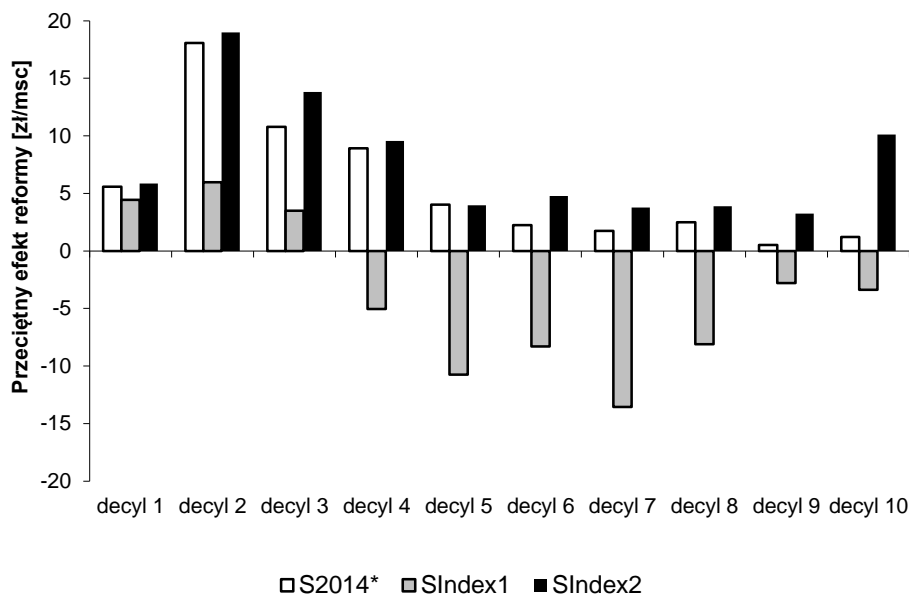
#### **1.4 Dystrybucyjne efekty analizowanych zmian**

W Tabeli 2 ujęte zostały całkowite koszty dla budżetu wprowadzenia systemów S2014\*, SIndex1 i SIndex2. Obliczenia prowadzone były względem systemu z maja 2014 roku (S2014). Gdyby od 2009 r. cały system świadczeń rodzinnych zmieniał się zgodnie z inflacją (SIndex1), to względem obecnego systemu gospodarstwa domowe straciłyby około 110 mln zł rocznie. Tym samym budżet państwa notowałby mniejsze wydatki. Uwzględnienie zmian w systemie świadczeń opiekuńczych, które miały miejsce od 2009 r. (SIndex2) prowadzi do wzrostu kosztów dla budżetu państwa o 500 mln zł rocznie (względem systemu bazowego, S2014). Z porównania systemów SIndex1 i SIndex2 wynika, że wprowadzone zmiany w systemie świadczeń opiekuńczych przyniosły korzyści dla gospodarstw domowych w wysokości około 610 mln zł rocznie (500 mln + 110mln).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Jak pokazują wyniki przedstawione w Tabeli 2, same korzyści zmian w funkcjonowaniu świadczenia pielęgnacyjnego to 840 mln zł rocznie.

**Wykres 2. Wpływ symulowanych reform w podziale na decylowe grupy dochodowe - przeciętne zmiany dochodu do dyspozycji w zł/miesiąc.**



*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.).*

*Uwagi: Średnie miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem. Porównanie do S2014.*

Efekt analizowanych zmian nie rozkłada się równomiernie w poszczególnych grupach dochodowych, co zostało przedstawione graficznie na Wykresie 2. Z obliczeń wynika, że na waloryzacji progów dochodowych w 2014 r. (S2014\*) najczęściej zyskają gospodarstwa domowe z drugiej grupy decylowej rozkładu dochodów (przeciętnie 18 zł miesięcznie). Wynika to z faktu, iż w tej grupie decylowej najczęściej jest rodzin, których dochody są na tyle wysokie, by nie mogły one korzystać ze świadczeń w obecnym systemie, a jednocześnie na tyle niskie, że przy nowych wartościach progów rodziny te będą mogły uzyskać świadczenia. Mniejsze przeciętne korzyści uzyskują rodziny z pierwszej, najuboższej grupy decylowej (większość z nich spełnia kryterium dochodowe w systemie bazowym), oraz w wyższych grupach, gdzie rodzin kwalifikujących się do świadczeń rodzinnych od listopada 2014 jest niewiele.

W przypadku systemów, w których kwoty i progi świadczeń rodzinnych są waloryzowane inflacyjnie od 2009 r. (SIndex1 i SIndex2), efekty są zależne od uwzględnienia świadczeń pielęgnacyjnych w kształcie za 2014 rok. Waloryzacja świadczeń pielęgnacyjnych o inflację skutkuje niższą kwotą świadczenia (581,33 zł wobec 1 000 zł miesięcznie w 2014 r.). Ponadto obecność kryterium dochodowego dla świadczenia pielęgnacyjnego (651,76 zł po waloryzacji) w systemie z 2009 r. prowadzi do spadku dochodów do dyspozycji dla

gospodarstw domowych z czwartej grupy decylowej i wszystkich kolejnych. W takim kształcie systemu zyskują tylko gospodarstwa z 3 pierwszych grup decylowych, co wynika głównie z korzyści płynących z indeksacji dodatków do zasiłku rodzinnego.

Porównanie systemu bazowego i systemu SIndex2 pokazuje wyłącznie efekt potencjalnej indeksacji progów dochodowych i wartości zasiłku rodzinnego z dodatkami. Z obliczeń wynika, że efekt waloryzacji systemu świadczeń rodzinnych od 2009 o inflację jest zbliżony do efektów podniesienia progów dochodowych w 2014 roku. Różnice występują powyżej piątej grupy decylowej rozkładu dochodów. Powyżej tego pułapu rodziny zyskałyby więcej w przypadku systemu waloryzowanego inflacją. W dużej mierze jest to wynik braku kryterium dochodowego dla „becikowego” w Systemie SIndex2. Przy jednoczesnym wzroście kwoty „becikowego” o prawie 12%, przeciętny efekt dla gospodarstw domowych z najwyższej grupy decylowej wynosi około 10 zł miesięcznie.

## **2. Zarobki, świadczenia rodzinne i dochód do dyspozycji**

W tej części Raportu przedstawiamy zależności pomiędzy wysokością zarobków brutto w różnych typach rodzin i wysokością otrzymywanych świadczeń rodzinnych oraz całkowitą wysokością dochodu do dyspozycji. Analizowane rodziny podzielono ze względu na liczbę dzieci oraz na to, czy dzieci wychowywane są przez oboje rodziców, czy też w rodzinie niepełnej. W przypadku małżeństw przedstawiamy ponadto przykłady wysokości świadczeń i dochodów do dyspozycji dla rodzin, w których pracuje jeden z małżonków i dla tych, gdzie zatrudnionych jest oboje rodziców.

### **2.1 System przed podniesieniem kryterium dochodowego (S2014)**

#### **Jeden rodzic pracujący**

W rodzinach, w których pracuje tylko jeden z rodziców, wartość wypłacanych świadczeń uzależniona jest od liczby dzieci i zarobków pracującego rodzica. W przypadku analizowanych w tej części Raportu typów rodzin (Wykres 3), w rodzinie z jednym dzieckiem zasiłek rodzinny wynosi 77 zł miesięcznie. Wypłacany jest on do momentu osiągnięcia przez pracującego rodzica dochodu przekraczającego 2 055 zł brutto miesięcznie.<sup>11</sup> W rodzinach z dwójką dzieci, kwota zasiłku rodzinnego z dodatkami w wysokości 191,33 zł wypłacana jest, dopóki pracujący rodzic nie osiągnie dochodu brutto w wysokości 2 745 zł miesięcznie. W rodzinie z trójką dzieci kwota wypłacanego zasiłku rodzinnego z dodatkami wynosi 385,67 zł na miesiąc i wypłacana jest do 3 430 zł dochodu brutto miesięcznie (patrz Wykres 3).

W przypadku przykładowej rodziny z jednym dzieckiem na otrzymywane świadczenia składa się tylko zasiłek na dziecko do 5. roku życia w wysokości 77 zł miesięcznie. Dla przykładowej rodziny z 2 dziećmi na kwotę 191,33 zł składa się zasiłek na dziecko do 5. roku życia (77 zł) i zasiłek na drugie dziecko do 18. roku życia (106 zł). Pozostałość (8,33 zł)

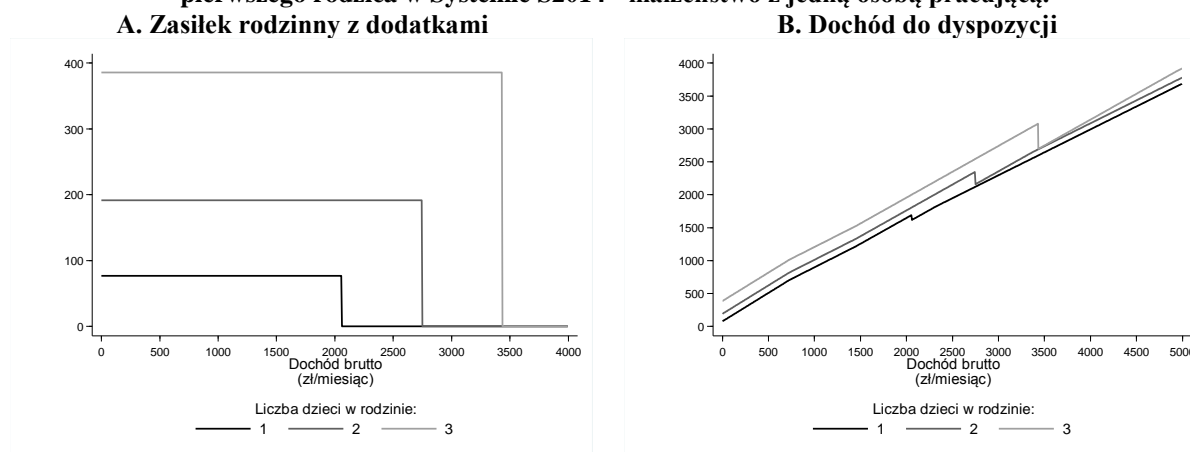
---

<sup>11</sup> Dochód 2055 zł brutto miesięcznie jest w przypadku rodziny z przykładu ostatnią obserwacją, dla której odnotowano wypłatę świadczeń w pełnej wysokości. Należy zaznaczyć, że przy obliczeniach zmian dochodu do dyspozycji i wysokości świadczeń rodzinnych w przykładowych rodzinach założono stopniowy wzrost dochodu brutto co 5 zł. Wysokość dochodu brutto przy którym wycofywane są świadczenia została zatem oszacowana z dokładnością do 5 zł. W opisach zmian dochodu odnosimy się do lewego końca przedziału, w którym wycofywane jest świadczenie.



stanowi średnia miesięczna wartość dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł na rok), który wypłacany jest jednorazowo. Dla przykładowej rodziny z trójką dzieci oprócz dodatkowej kwoty zasiłku na dziecko poniżej 18. roku życia i dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego (106+8,33 zł) dochodzi jeszcze dodatek dla rodzin wielodzietnych (80 zł miesięcznie).

**Wykres 3. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto pierwszego rodzica w Systemie S2014 - małżeństwo z jedną osobą pracującą.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w rodzinie z jednym dzieckiem przyjęto, że dziecko ma 2 lata, z dwójką dzieci – 2 i 7 lat, z trójką – 2, 7 i 12 lat.

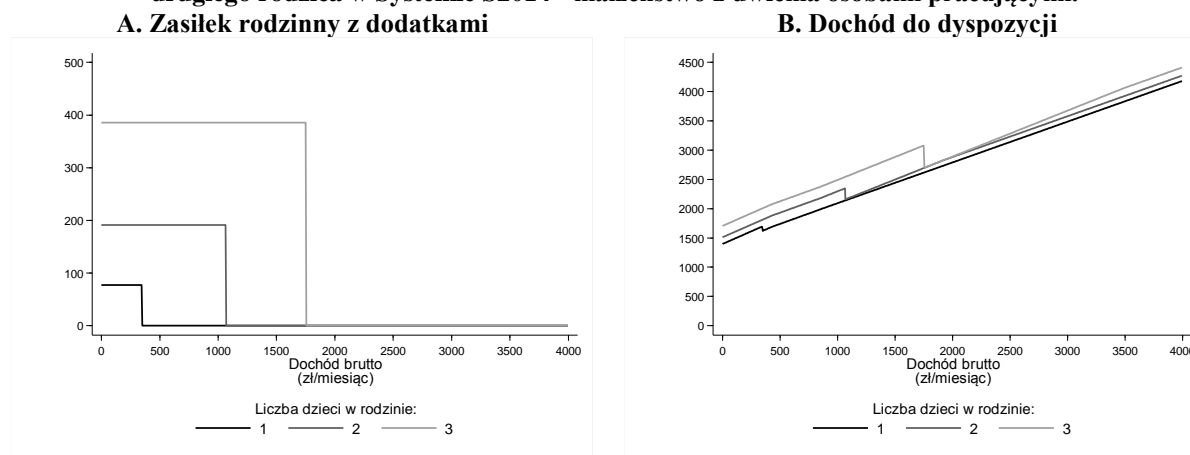
W momencie przekroczenia kryterium dochodowego zasiłek rodzinny wraz z dodatkami ulega skokowemu wycofaniu. Oznacza to spadek miesięcznego dochodu do dyspozycji rodziny o kwoty przyznanych zasiłków.

### Dwoje rodziców pracuje

W systemie świadczeń rodzinnych funkcjonującym obecnie w Polsce wysokość wypłacanych świadczeń oraz uprawnienie do ich otrzymywania jest niezależne od tego, czy zatrudnionych jest oboje rodziców, czy też pracuje tylko jedna osoba. Tym samym, dochód każdego z rodziców w taki sam sposób brany jest pod uwagę w przypadku ustalania uprawnień do otrzymywania świadczeń, co jak pokazują poniższe przykłady, nawet w sytuacjach niskich zarobków drugiej osoby podejmującej pracę prowadzić może do wycofania świadczeń. Taki sposób funkcjonowania systemu zasiłków rodzinnych może w efekcie zniechęcać do podejmowania pracy przez oboje rodziców.

Dla przykładu, w przypadku rodzin z jednym dzieckiem i dochodach jednego z rodziców równych płacy minimalnej (1 680 zł brutto), zasiłek rodzinny zostanie wycofany, gdy miesięczne zarobki brutto drugiego z rodziców przekroczą przeciętnie kwotę 345 zł (Wykres 4). W rodzinach z dwójką dzieci stanie się to po przekroczeniu przez zarobki drugiego rodzica poziomu 1 065 zł brutto miesięcznie. W rodzinie z trójką dzieci to samo ma miejsce po przekroczeniu kwoty 1 750 zł brutto miesięcznie. W rzeczywistości wartości te będą oczywiście zależne od zarobków pierwszego rodzica, ale jak pokazują powyższe przykłady, nawet niskie regularne dochody rodziców gdy oboje z nich pracuje mogą powodować wycofanie uprawnienia do otrzymywania zasiłku rodzinnego z dodatkami. Ze względu na progowy sposób wycofywania świadczeń rodzinnych utrata prawa do zasiłku rodzinnego może wiązać się w efekcie ze spadkiem dochodu do dyspozycji rodziny.

**Wykres 4. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto drugiego rodzica w Systemie S2014 - małżeństwo z dwiema osobami pracującymi.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w rodzinie z jednym dzieckiem przyjęto, że dziecko ma 2 lata, z dwójką dzieci – 2 i 7 lat, z trójką – 2, 7 i 12 lat. Przyjęto, że zarobki jednego małżonka są stałe i wynoszą 1680 zł brutto miesięcznie.

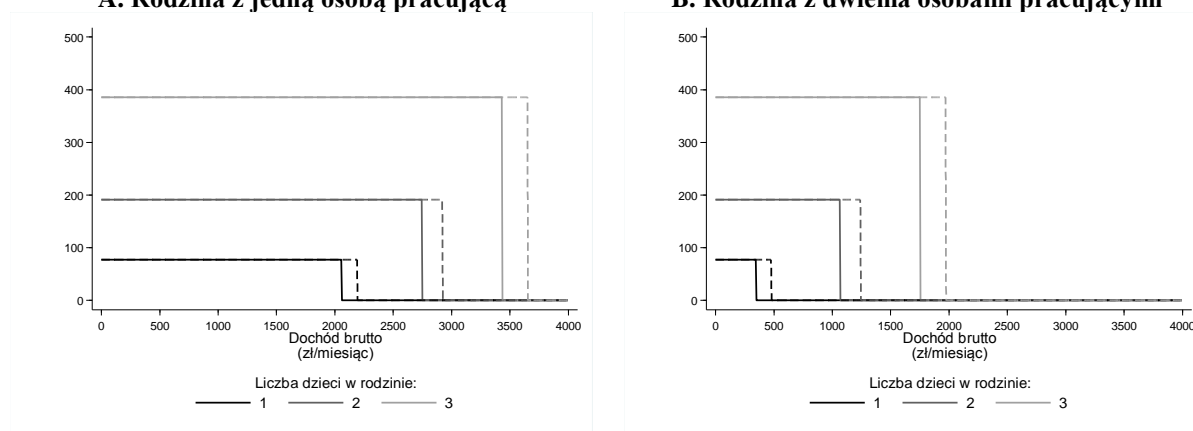
## 2.2 System z podwyższonym kryterium dochodowym (S2014\*)

Zgodnie z informacjami przedstawionymi w Części 1, w listopadzie 2014 r. nastąpi podwyższenie progów decydujących o przyznaniu prawa do otrzymywania zasiłków rodzinnych. Spowoduje to, że zasiłki rodzinne będą wypłacane przy wyższych wartościach dochodów niż ma to miejsce obecnie. W przypadku rodzin z jedną osobą pracującą i jednym dzieckiem próg ten wyniesie 2 190 zł brutto miesięcznie. Dla rodzin z dwójką dzieci będzie to 2 920 zł, a dla rodzin z trójką dzieci już 3 655 zł brutto miesięcznie. Dzięki temu rodziny,

które poprzednio znajdowały się minimalnie ponad progiem będą uprawnione do pełnych kwot zasiłków.

Aby zachować prawo do pobierania zasiłku rodzinnego, w rodzinach, w których jeden z małżonków osiąga zarobki na poziomie płacy minimalnej, miesięczne kwoty zarobków brutto drugiego z rodziców odpowiednio w rodzinach z jednym, dwójką i trójką dzieci, nie będą mogły być wyższe niż 475 zł, 1 240 zł i 1 970zł brutto miesięcznie. Efekt omawianych zmian ilustruje Wykres 5, na którym przerywaną linią zaznaczono system z podniesionym kryterium dochodowym.

**Wykres 5. Wysokość świadczeń rodzinnych w zależności od dochodu brutto w Systemach S2014 i S2014\*.**  
**A. Rodzina z jedną osobą pracującą**                      **B. Rodzina z dwiema osobami pracującymi**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w rodzinie z jednym dzieckiem przyjęto, że dziecko ma 2 lata, z dwójką dzieci – 2 i 7 lat, z trójką – 2, 7 i 12 lat. W przypadku rodziny z dwiema osobami pracującymi przyjęto, że zarobki jednego małżonka są stałe i wynoszą 1680 zł brutto miesięcznie.

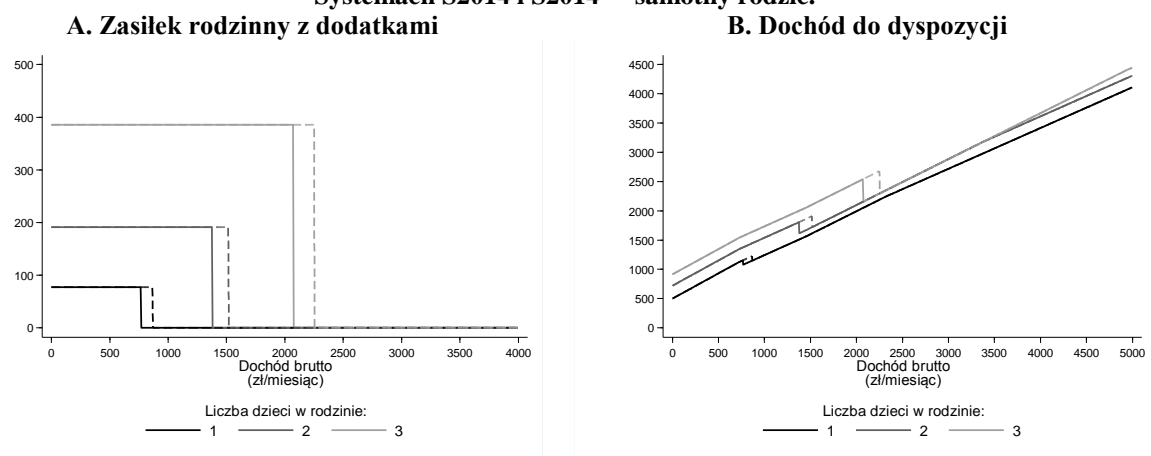
## Samotni rodzice

Funkcjonowanie systemu zasiłków rodzinnych dla samotnych rodziców przedstawione zostało na Wykresie 6. Dla tych rodzin istotne znaczenie przy przyznawaniu zasiłków mają wartości otrzymywanych przez dzieci alimentów (por. uwagi do Wykresu 6.), ponieważ dochody z alimentów wlicza się do dochodu, na podstawie którego ustalane jest prawo do zasiłku rodzinnego. W analizowanych przykładowych rodzinach samotny rodzic z jednym dzieckiem uprawniony jest do zasiłku rodzinnego w wysokości 77 zł miesięcznie dopóki jego dochód z pracy brutto nie przekroczy 765 zł miesięcznie.<sup>12</sup> Samotny rodzic z dwojgiem dzieci będzie pobierać 191,33 zł zasiłków rodzinnych miesięcznie, jeśli jego dochód brutto z pracy

<sup>12</sup> W przypadku, gdy samotnemu rodzicowi nie przysługują alimenty, przyznawany jest ponadto dodatek z tytułu samotnego wychowywania dzieci.

nie będzie wyższy niż 1 375 zł. W przypadku rodzica z trójką dzieci prawo do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami w wysokości 385,67 zł miesięcznie ustaje, jeśli jego miesięczne zarobki przekroczą 2 070 zł brutto (Wykres 6). Podwyższenie kryterium dochodowego w listopadzie 2014 r. przesunie punkt, w którym samotni rodzice zostaną pozbawieni prawa do pobierania zasiłku rodzinnego. Samotny rodzic z jednym dzieckiem w nowym systemie będzie otrzymywał zasiłki rodzinne dopóki nie osiągnie dochodu brutto w wysokości 865 zł miesięcznie, rodzic z dwójką dzieci - 1 515 zł miesięcznie, a samotny rodzic z trójką dzieci - 2 250 zł miesięcznie.

**Wykres 6. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto w Systemach S2014 i S2014\* - samotny rodzic.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w rodzinie z jednym dzieckiem przyjęto, że dziecko ma 2 lata, z dwójką dzieci – 2 i 7 lat, z trójką – 2, 7 i 12 lat. W przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci przyjęto wysokości alimentów otrzymywanych od drugiego rodzica na poziomie mediany z danych 2011, o wartości 422,60 zł na jedno dziecko, 528,53 zł na dwoje dzieci, 528,13 zł na troje dzieci.

### 3. Waloryzacja świadczeń rodzinnych 2015: koszty potencjalnych zmian parametrów systemu

Na 2015 r. zaplanowano kolejną weryfikację systemu świadczeń rodzinnych. Rada Ministrów ma czas na przedstawienie wysokości proponowanych kwot do 15 maja 2015 r. Ostateczna decyzja odnośnie wysokości kryterium dochodowego i świadczeń rodzinnych zapadnie do 15 czerwca 2015 r. W tej części raportu pokazano skutki rozmaitych scenariuszy indeksacji kryterium dochodowego i wysokości zasiłków. Przedstawiono, jak zmieniłaby się liczba dzieci pobierających zasiłek rodzinny oraz z jakim kosztem wiązałoby się wprowadzenie wybranych rozwiązań. Następnie, na przykładzie trzech wariantów waloryzacji, których koszt dla sektora finansów publicznych wynosi około 450 mln zł rocznie, pokazano wpływ na wysokość świadczeń w przykładowych rodzinach oraz efekty dystrybucyjne tych przykładowych zmian.

**Tabela 3. Roczny całkowity koszt (w mld zł) zmian wysokości progów i wartości świadczeń rodzinnych bez dodatków wraz z liczbą dzieci uprawnionych do zasiłku przy poszczególnych wysokościach progów.**

		Wysokość świadczeń (wielokrotność z S2014*)															Liczba dzieci [mln]	
		1	1,01	1,02	1,03	1,04	1,05	1,06	1,07	1,08	1,09	1,1	1,11	1,12	1,13	1,14		1,15
Wysokość progów dochodowego (wielokrotność z S2014*)	1	0,00	0,03	0,06	0,09	0,12	0,15	0,18	0,21	0,23	0,26	0,29	0,32	0,35	0,38	0,41	<b>0,44<sup>1</sup></b>	2,74
	1,01	0,04	0,07	0,10	0,13	0,16	0,19	0,22	0,25	0,28	0,31	0,34	0,37	0,40	0,43	0,46	0,49	2,76
	1,02	0,12	0,16	0,18	0,21	0,24	0,27	0,30	0,34	0,37	0,40	0,43	0,46	0,49	0,52	0,55	0,58	2,81
	1,03	0,18	0,21	0,24	0,27	0,30	0,33	0,36	0,39	0,42	<b>0,45<sup>3</sup></b>	0,48	0,51	0,55	0,58	0,61	0,64	2,84
	1,04	0,22	0,25	0,28	0,31	0,34	0,37	0,41	0,44	0,47	0,50	0,53	0,56	0,59	0,63	0,66	0,69	2,87
	1,05	0,28	0,31	0,35	0,38	0,41	0,44	0,47	0,50	0,54	0,57	0,60	0,63	0,66	0,69	0,72	0,75	2,90
	1,06	0,33	0,36	0,39	0,42	0,46	0,49	0,52	0,55	0,58	0,61	0,65	0,68	0,71	0,74	0,77	0,81	2,93
	1,07	0,38	0,42	0,45	0,48	0,51	0,54	0,57	0,61	0,64	0,67	0,70	0,74	0,77	0,80	0,83	0,87	2,96
	1,08	<b>0,44<sup>2</sup></b>	0,47	0,50	0,53	0,57	0,60	0,63	0,66	0,70	0,73	0,76	0,79	0,83	0,86	0,89	0,92	3,00
	1,09	0,47	0,50	0,53	0,56	0,60	0,63	0,66	0,69	0,73	0,76	0,79	0,82	0,86	0,89	0,92	0,96	3,01
	1,1	0,51	0,55	0,58	0,61	0,64	0,68	0,71	0,74	0,78	0,81	0,84	0,88	0,91	0,94	0,97	1,01	3,03
	1,11	0,57	0,60	0,63	0,67	0,70	0,73	0,77	0,80	0,83	0,87	0,90	0,93	0,97	1,00	1,04	1,07	3,07
	1,12	0,63	0,66	0,69	0,73	0,76	0,80	0,83	0,86	0,90	0,93	0,96	1,00	1,03	1,07	1,10	1,13	3,10
	1,13	0,69	0,73	0,76	0,79	0,83	0,86	0,90	0,93	0,97	1,00	1,04	1,07	1,10	1,14	1,17	1,21	3,13
	1,14	0,75	0,78	0,81	0,85	0,88	0,92	0,95	0,98	1,02	1,05	1,09	1,12	1,16	1,19	1,23	1,26	3,16
1,15	0,81	0,84	0,88	0,91	0,95	0,98	1,02	1,05	1,09	1,12	1,16	1,19	1,23	1,26	1,30	1,33	3,21	

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.). Porównanie do S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.

Uwagi: Indeksom górnym zaznaczono systemy ujęte w dalszej analizie. Intensywność zieleni zależy od maksymalnych i minimalnych wartości w tabeli.

**Tabela 4. Roczny całkowity koszt (w mld zł) zmian wysokości progów i wartości świadczeń rodzinnych z dodatkami wraz z liczbą uprawnionych do zasiłku przy poszczególnych wysokościach progów.**

	Wysokość świadczeń (wielokrotność z S2014*)																Liczba dzieci [mln]
	1	1,01	1,02	1,03	1,04	1,05	1,06	1,07	1,08	1,09	1,1	1,11	1,12	1,13	1,14	1,15	
1	0,00	0,05	0,10	0,16	0,21	0,26	0,31	0,37	0,42	0,47	0,52	0,57	0,63	0,68	0,73	0,78	2,74
1,01	0,04	0,10	0,15	0,20	0,26	0,31	0,36	0,41	0,47	0,52	0,57	0,62	0,67	0,73	0,78	0,83	2,76
1,02	0,12	0,18	0,23	0,28	0,34	0,39	0,44	0,50	0,55	0,60	0,66	0,71	0,76	0,82	0,87	0,93	2,81
1,03	0,18	0,23	0,28	0,34	0,39	0,45	0,50	0,55	0,61	0,66	0,72	0,77	0,82	0,88	0,93	0,99	2,84
1,04	0,22	0,28	0,33	0,39	0,44	0,50	0,55	0,60	0,66	0,71	0,77	0,82	0,88	0,93	0,98	1,04	2,87
1,05	0,28	0,34	0,39	0,45	0,50	0,56	0,62	0,67	0,72	0,78	0,83	0,89	0,94	1,00	1,05	1,11	2,90
1,06	0,33	0,38	0,44	0,50	0,55	0,61	0,66	0,72	0,77	0,83	0,88	0,94	0,99	1,05	1,11	1,16	2,93
1,07	0,38	0,44	0,49	0,55	0,61	0,66	0,72	0,77	0,83	0,89	0,94	1,00	1,05	1,11	1,17	1,23	2,96
1,08	0,44	0,49	0,55	0,61	0,66	0,72	0,77	0,83	0,89	0,95	1,00	1,06	1,11	1,17	1,23	1,29	3,00
1,09	0,47	0,52	0,58	0,64	0,69	0,75	0,81	0,86	0,92	0,98	1,03	1,09	1,15	1,21	1,26	1,32	3,01
1,1	0,51	0,57	0,63	0,69	0,74	0,80	0,86	0,91	0,97	1,03	1,09	1,14	1,20	1,26	1,32	1,37	3,03
1,11	0,57	0,62	0,68	0,74	0,80	0,86	0,91	0,97	1,03	1,09	1,14	1,20	1,26	1,32	1,38	1,43	3,07
1,12	0,63	0,69	0,74	0,80	0,86	0,92	0,98	1,03	1,10	1,15	1,21	1,27	1,33	1,39	1,45	1,50	3,10
1,13	0,69	0,75	0,81	0,87	0,93	0,99	1,05	1,11	1,17	1,23	1,28	1,34	1,40	1,46	1,52	1,58	3,13
1,14	0,75	0,80	0,86	0,92	0,98	1,04	1,10	1,16	1,22	1,28	1,34	1,40	1,46	1,52	1,58	1,64	3,16
1,15	0,81	0,87	0,93	0,99	1,05	1,11	1,17	1,23	1,29	1,35	1,41	1,47	1,53	1,59	1,65	1,71	3,21

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.). Porównanie do S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.  
Uwagi: Intensywność zieleni jest brana względem maksymalnych i minimalnych wartości w tabeli.

W Tabeli 3 przedstawiono szacowane koszty kombinacji zmiany progów dochodowych oraz kwot zasiłku rodzinnego (przy utrzymaniu na tym samym poziomie nominalnych wartości dodatków do zasiłku). W Tabeli 4 pokazano symulowane koszty waloryzacji zasiłku rodzinnego wraz z waloryzacją kwot dodatków do zasiłku rodzinnego. Punktem odniesienia w tych dwóch tabelach są wartości parametrów i koszty dla systemu S2014\*. W Tabelach 3 i 4 zamieszczono dodatkowo informacje o szacowanej liczbie dzieci, na które pobierane byłyby świadczenia, przy danej wysokości kryterium dochodowego. Do dalszych analiz wybrano 3 scenariusze z Tabeli 3. System S2015-1 powstał przez zwiększenie kwot zasiłku rodzinnego o 15%. W Systemie S2015-2 zwiększono wartości progów dochodowych z listopada 2014 r. o 8%. Z kolei System S2015-3 powstał przez podniesienie kwot świadczeń o 9% przy podwyższeniu progów dochodowych o 3%. Koszt trzech opisywanych systemów dla sektora finansów publicznych jest porównywalny i mieści się w przedziale 0,44-0,45 mld zł rocznie.

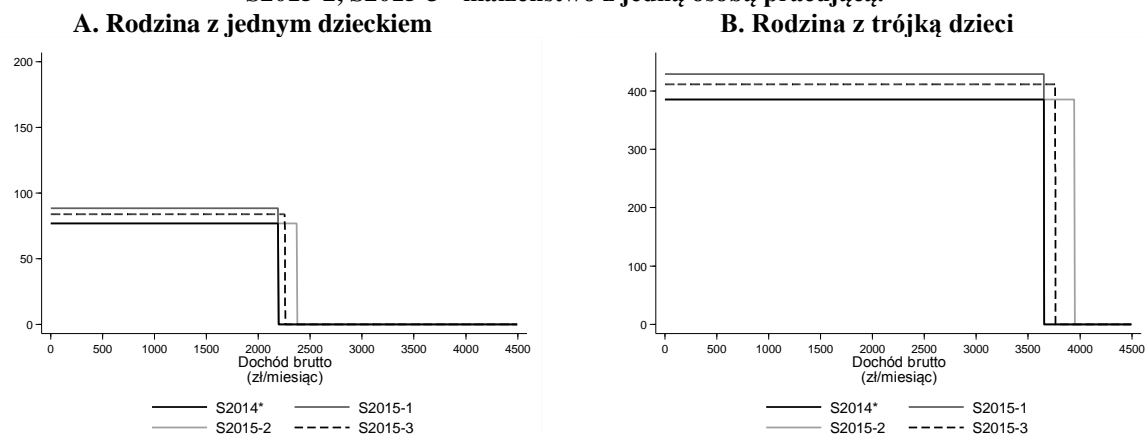
Szacujemy, że jeżeli w 2015 r. wartości kryterium dochodowego zostaną utrzymane na poziomie z listopada 2014 r (574 zł i 664 zł miesięcznie), to zasiłek rodzinny będzie przysługiwać łącznie na 2,74 mln dzieci. Przy kryterium dochodowym wyższym o 3% (System S2015-3) byłoby to o 2,84 mln dzieci, natomiast po podwyżce kryterium o 8% (Systemem S2015-2), zasiłkami rodzinnymi objętych byłoby 3,00 mln dzieci.

Wykres 7 przedstawia wpływ systemów S2015-1, S2015-2, S2015-3 na wysokość świadczeń pobieranych w przykładowych rodzinach. We wszystkich trzech analizowanych wariantach podnosimy tylko kwotę zasiłku rodzinnego bez dodatków. W przypadku Systemu S2015-2 kwota świadczeń jest taka sama, jak w Systemie S2014\*. Wynosi ona 77,00 zł miesięcznie dla rodziny z jednym dzieckiem lub 385,67 dla rodziny z trójką dzieci. Systemy S2015-1 i S2015-3 uwzględniają podwyższenie kwot zasiłku rodzinnego o 9% i 15%. Dla przykładowej rodziny z jednym dzieckiem oznaczałoby to wzrost wypłacanych świadczeń o odpowiednio 88,55 zł i 83,93 zł miesięcznie. W przykładowej rodzinie z trójką dzieci, kwoty świadczeń w tych systemach wyniosłyby 429,02 zł i 411,68 zł miesięcznie. Systemy S2015-2 i S2015-3 pozwoliłyby na otrzymywanie świadczeń przez rodziny o wyższym dochodzie brutto. Jak pokazano na Wykresie 7, w rodzinie z jednym dzieckiem wycofanie świadczeń następowaloby przy dochodzie przekraczającym odpowiednio 2 370 zł i 2 255 zł, a w rodzinie z trójką dzieci przy dochodzie przekraczającym odpowiednio 3 945 zł i 3 760 zł brutto miesięcznie.

Na Wykresie 8 przedstawiono przeciętne absolutne zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku wprowadzenia poszczególnych systemów dla rodzin z dziećmi w podziale na decylowe grupy dochodowe. Wykres ten pokazuje, że na wprowadzeniu systemu S2015-1 najwięcej zyskałyby rodziny z pierwszej grupy decylowej rozkładu dochodów. Zysk z wprowadzenia systemu S2015-1 w przypadku najbiedniejszych rodzin wyniósłby przeciętnie prawie 21 zł miesięcznie. Rodziny z drugiej grupy decylowej przeciętnie najwięcej zyskałyby na podniesieniu progu dochodowego w Systemie S2015-2. Po wprowadzeniu systemu S2015-2 przeciętny zysk rodzin w drugiej grupie decylowej wyniósłby 23 zł miesięcznie, podczas gdy rodziny w pierwszej grupie decylowej przeciętnie zyskałyby po około 6 zł miesięcznie. Trzeci system (S2015-3) łączący podwyższenie kwot zasiłku rodzinnego o 9% z podwyżką progu dochodowego o 3% ma efekt pośredni pomiędzy dwoma wcześniej omawianymi systemami.

Przeprowadzona analiza pokazuje, jak za pomocą zmian wysokości zasiłku rodzinnego (wraz ze zmianą w wysokości dodatków lub bez tej zmiany) i kryterium dochodowego można kontrolować wysokość wydatków na system świadczeń rodzinnych i wpływać na liczbę beneficjentów świadczeń.

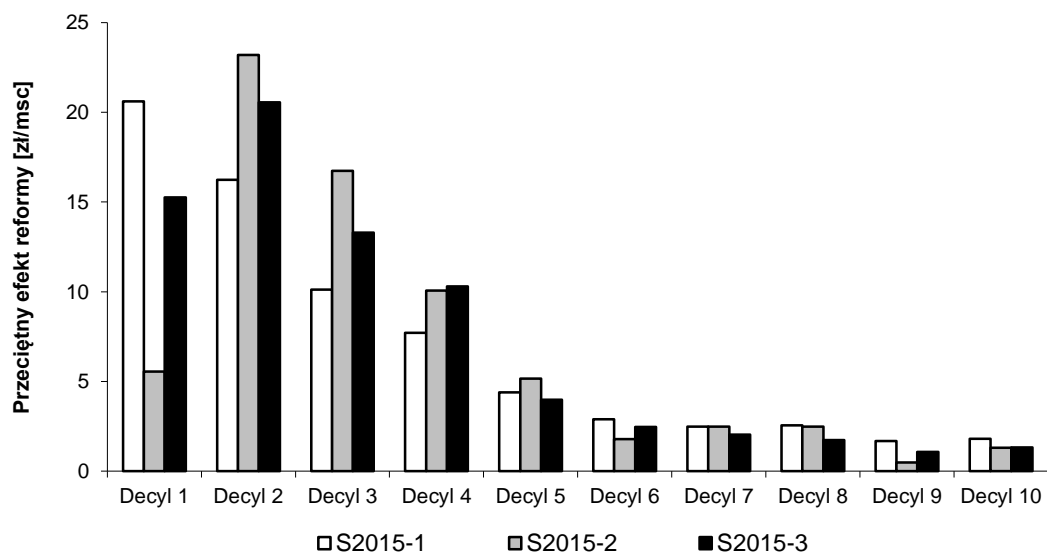
**Wykres 7. Wysokość świadczeń rodzinnych w zależności od dochodu brutto w systemach S2014\*, S2015-1, S2015-2, S2015-3 - małżeństwo z jedną osobą pracującą.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: W stosunku do systemu z listopada 2014 r.: w Systemie S2015-1 założono podwyższenie kwot zasiłku rodzinnego o 15%, w Systemie S2015-2 założono podwyższenie kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego o 8%, w Systemie S2015-3 założono podwyższenie kwot zasiłku rodzinnego o 9% i wartości kryterium dochodowego o 3%.

**Wykres 8. Wpływ symulowanych reform w podziale na decylowe grupy dochodowe - zmiany absolutne.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.).

Uwagi: Średnie miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem. Porównanie do systemu S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.



#### **4. Świadczenia rodzinne a rynek pracy: efekty progowego sposobu wycofywania świadczeń**

W literaturze ekonomicznej poświęconej decyzjom podejmowanym względem zatrudnienia i intensywności pracy obowiązują dwa podstawowe podejścia – optymalizacji jednookresowej i dynamicznej (patrz, np.: Blundell i Macurdy, 1999). W przypadku optymalizacji jednookresowej, która z racji praktycznych jest powszechniejsza w zastosowaniach mikroekonomicznych, zakłada się, że decyzje podejmowane są na rynku pracy względem tzw. bieżącego ograniczenia budżetowego, czyli krótkoterminowej zależności między intensywnością pracy i dochodem do dyspozycji. Taką zależność przedstawiają np. Wykresy 3B, 4B i 6B. W podejściu dynamicznym, które od strony teoretycznej jest podejściem pełniejszym, pod uwagę brane jest tzw. długookresowe ograniczenie budżetowe, czyli to, jak w całym cyklu życia dochody i wydatki wpływają na dochody i możliwości konsumpcyjne w bieżącym okresie i w przyszłości. Dla przykładu, w tym drugim podejściu na decyzje względem zatrudnienia poza bieżącymi dochodami z pracy, wpływać będą oczekiwania odnośnie uprawnień do świadczeń emerytalnych, powiązane z bieżącym zatrudnieniem poprzez płacone składki emerytalne. W podejściu dynamicznym znaczącą rolę odgrywa również kwestia niepewności w odniesieniu do przyszłej sytuacji na rynku pracy (np. ryzyko bezrobocia) i tego, jak w przyszłości kształtować się będą wysokości podatków i świadczeń.

W większości praktycznych rozważań odnośnie tego, jak bodźce finansowe wpływają na decyzje na rynku pracy stosowane jest podejście jednookresowe, a zakładany proces optymalizacyjny analizowany jest w odniesieniu do bieżącego ograniczenia budżetowego. Analizy potencjalnych zmian w systemie świadczeń rodzinnych i finansowego wsparcia rodzin przedstawione poniżej odnoszą się również przede wszystkim do kontekstu optymalizacji jednookresowej. Jednocześnie jednak zwracamy uwagę na to, że obecne regulacje mają także istotne przełożenie na decyzje podejmowane na rynku pracy z punktu widzenia optymalizacji dynamicznej. Jeśli wysokość i stabilność dochodu do dyspozycji w niedalekiej przyszłości zależą od wysokości zarobków dzisiaj, a decyzje względem zatrudnienia biorą tę zależność pod uwagę, to regulacje determinujące uprawnienia do świadczeń rodzinnych w połączeniu z progowym sposobem wycofywania świadczeń, mogą mieć niekorzystny wpływ na dynamikę zatrudnienia rodziców. Jednocześnie sposób określania uprawnień do świadczeń rodzinnych wprowadza niepewność względem stabilności dochodu do dyspozycji rodziny, co może mieć dodatkowy negatywny wpływ na zatrudnienie.

Jak przedstawiono w poprzednich częściach Raportu, sposób uwarunkowania uprawnień do otrzymywania zasiłku rodzinnego z dodatkami i progowy system wycofywania tych świadczeń może doprowadzić do sytuacji, w której przy wyższych dochodach netto z zatrudnienia rodziny mają niższy dochód do dyspozycji. Zależność taka z oczywistych względów może zniechęcać do zwiększenia intensywności zatrudnienia w formie większej liczby godzin pracy, a w przypadku gdy pracuje tylko jeden z rodziców do tego, by drugi współmałżonek podjął zatrudnienie. Z drugiej strony – przy wyższym poziomie dochodów, przekraczającym kryterium dochodowe, może to zachęcać rodziców do rezygnacji z pracy lub do ograniczenia zatrudnienia.<sup>13</sup>

Progowe wycofywanie świadczeń łączy się z kilkoma innymi uwarunkowaniami w systemie świadczeń rodzinnych, które dodatkowo mogą zniechęcać do podjęcia pracy lub zwiększenia zakresu zatrudnienia. Należą do nich przede wszystkim:

- a) brak informacji o warunkach przyznawania świadczeń rodzinnych w związku z możliwością waloryzacji kryterium dochodowego w czasie podejmowania decyzji o zakresie zatrudnienia w przypadku;
- b) możliwość uzyskiwania świadczeń rodzinnych przez kolejny rok w sytuacji, gdy dochód do dyspozycji nieznacznie przekracza próg dochodowy.

Pierwsza z tych cech systemu w latach waloryzacji świadczeń wprowadza pewien poziom niepewności odnośnie tego, jaki dochód z zatrudnienia w określonym roku rodzice mogą uzyskać, by w kolejnym kwalifikować się do otrzymywania świadczeń. Druga z nich jest jasnym sygnałem do konieczności ograniczenia zatrudnienia w końcu roku, by nie utracić zasiłków przy kolejnej weryfikacji uprawnień. Powyższe uwarunkowania ilustruje następujący przykład (patrz Wykres 9).

**Wykres 9. Sekwencja oceny kwalifikacji do zasiłku rodzinnego z dodatkami**

ROK KALENDARZOWY 1												ROK KALENDARZOWY 2												ROK KALENDARZOWY 3											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OKRES ZASIŁKOWY 1												OKRES ZASIŁKOWY 2												OKRES ZASIŁKOWY 3											

<sup>13</sup> Problem ten w kontekście porównań międzynarodowych poruszali wcześniej np.: Haan i in. (2008).

Wykres 9 przedstawia następujące po sobie sekwencje zatrudnienia i kumulacji dochodów branych pod uwagę przy udzielaniu świadczeń (lata kalendarzowe) oraz pokrywające się z nimi częściowo okresy zasiłkowe (od listopada do października). W polskim systemie rodzina starająca się o przyznanie zasiłku rodzinnego na Okres Zasiłkowy 3 (wnioski składane do końca września Roku Kalendarzowego 2), przedstawia dochody z rozliczenia podatkowego za Rok Kalendarzowy 1. Od poziomu tych dochodów zależy to, czy rodzina uzyska prawo do zasiłku rodzinnego przez większość miesięcy w Roku Kalendarzowym 3. Co ciekawe, jeśli Rok Kalendarzowy 2 jest rokiem waloryzacji systemu świadczeń i wysokość progów ustalona zostaje w czerwcu Roku Kalendarzowego 2, podejmując decyzje o zatrudnieniu w Roku Kalendarzowym 1 rodziny nie mają pewności jakiej wysokości dochody mogą uzyskać, by w przyszłości nie stracić uprawnień do zasiłku.

Ponadto, jedną z reguł systemu przyznawania świadczeń jest to, że jeśli wysokość dochodów uzyskanych w Roku Kalendarzowym 1 tylko nieznacznie przekracza wartość kryterium dochodowego ustaloną na Okres Zasiłkowy 3, to rodzina może nadal przez kolejny rok otrzymywać zasiłek rodzinny z dodatkami. W analizowanym przykładzie taki system zachęca rodziny do tego by – jeśli nie chcą utracić świadczeń w kolejnym okresie (Okresie Zasiłkowym 4) – ograniczyły zatrudnienie w ostatnich miesiącach Roku Kalendarzowego 2, by ich dochody netto spadły ponownie poniżej poziomu kryterium dochodowego. Bodźce do tego będą szczególnie istotne, jeśli kombinacja utraty świadczeń i wyższych dochodów z pracy oznaczać będzie niższy poziom dochodu do dyspozycji. To z kolei, jak pokazały analizy w części 2 i 3, jest możliwe ze względu na progowe wycofywanie świadczeń.

Powyższe argumenty podkreślają negatywne konsekwencje progowego sposobu wycofywania świadczeń rodzinnych dla finansowych bodźców do podejmowania lub kontynuacji pracy. W 5. części Raportu przedstawiono szereg potencjalnych opcji zamiany tego systemu na stopniowy sposób wycofywania świadczeń. Ponadto omówiono prosty sposób poszerzenia dostępności świadczeń rodzinnych dla rodzin, w których oboje rodzice pracują i w obecnym systemie – mimo niskich dochodów, nie kwalifikują się do otrzymywania zasiłku rodzinnego z dodatkami.

## **5. Świadczenia rodzinne i finansowa atrakcyjność zatrudnienia rodziców: potencjalne zmiany w systemie świadczeń rodzinnych.**

Zamiana obecnie funkcjonującego progowego systemu wycofywania świadczeń na system stopniowego ich ograniczania stanowi jedną z alternatyw, które mogą przyczynić się do większej stabilności i przewidywalności dochodów pracujących rodzin z dziećmi, a tym samym zachęcić rodziców to utrzymania zatrudnienia lub do podjęcia pracy wśród tych, którzy nie pracują. Dzięki takiemu rozwiązaniu, dochód do dyspozycji rodziny, która otrzymuje zasiłki rodzinne wraz z dodatkami nie spada gwałtownie po przekroczeniu progu uprawniającego do świadczenia, jak ma to miejsce w obecnym systemie. Stopniowe wycofywanie świadczeń pozwala na zapewnienie tego samego poziomu dochodu do dyspozycji w sytuacji rosnących dochodów z zatrudnienia. Ponadto w tej części Raportu omawiamy jeden z możliwych wariantów systemu, który bezpośrednio premiuje sytuację, w której oboje rodziców pracuje.

### **5.1 Stopniowe wycofywanie świadczeń**

Wpływ progowego wycofywania świadczeń rodzinnych na dochód rodzin przekraczających kryterium dochodowe można zilustrować na przykładzie Wykresu 3 z drugiej części Raportu. W obecnym systemie rodziny z jednym dzieckiem w wieku 2 lat i jedną osobą pracującą, tracą prawo do zasiłku rodzinnego (wynoszącego 77 zł miesięcznie) po przekroczeniu przez rodzica dochodu brutto w wysokości 2 055 zł miesięcznie. Dla rodziny z trójką dzieci (2, 7 i 12 lat) miesięczny spadek dochodów (385,67 zł miesięcznie) następuje po przekroczeniu przez pracującego rodzica dochodu brutto w wysokości 3430 zł miesięcznie. Rodzina z jednym dzieckiem (z Wykresu 3) ponownie osiąga poziom dochodu do dyspozycji zbliżony do dochodu przed wycofaniem zasiłku rodzinnego gdy pracujący rodzic zarabia ponad 2155 zł brutto. Rodzina z trójką dzieci osiąga dochód do dyspozycji zbliżony do dochodu przed wycofaniem świadczeń dopiero przy dochodzie brutto przewyższającym 3920 zł miesięcznie. Obecnie przekroczenie progu kryterium dochodowego do świadczeń rodzinnych nawet o niewielką kwotę prowadzi do realnego spadku dochodu do dyspozycji danej rodziny. W skrajnych przypadkach obawa przed przekroczeniem progu dochodowego może mieć negatywne skutki dla decyzji o podjęciu zatrudnienia zarówno przez pierwszą, ale w szczególności przez drugą osobę w rodzinie.

Poniżej przedstawiono szereg przykładowych rozwiązań, których wprowadzenie pozwoliłoby przeciwdziałać negatywnym skutkom progowego wycofywania świadczeń rodzinnych. W systemie ze stopniowym wycofywaniem świadczeń, w odniesieniu do rodzin, w których dochód na osobę przekracza wysokość kryterium dochodowego, wartość przyznanych świadczeń jest stopniowo ograniczana. Rodzinie, w której dochód na osobę przekroczył kryterium dochodowe przyznane są świadczenia w wysokości określonej następującym wzorem:

$$\acute{S}R^* = \max(0; (\acute{S}R_{max} - (Y - (K * n)) * SW\acute{S})) \quad (1)$$

gdzie:

$\acute{S}R_{max}$  – maksymalna wysokość świadczeń przypadająca rodzinie jeśli nie przekracza kryterium dochodowego;

$Y$  – dochód rodziny ustalany na potrzeby przyznawania prawa do świadczeń rodzinnych;

$K$  – kryterium dochodowe (na osobę) stosowane przy przyznawaniu świadczeń rodzinnych;

$n$  – liczba osób w rodzinie;

$SW\acute{S}$  – stopa wycofywania świadczeń (między 0 i 1).

Wzór (1) oznacza, że jeśli całkowity dochód rodziny przekroczy kryterium dochodowe, czyli wartość  $(K*n)$ , rodziny nadal uzyskują wsparcie w ramach świadczeń rodzinnych w wysokości, która zależy od stopy wycofywania świadczeń ( $SW\acute{S}$ ), dochodu rodziny ( $Y$ ) i maksymalnej wartości świadczeń dostępnych danej rodzinie przy niskim dochodzie ( $\acute{S}R_{max}$ ). Dla przykładu, jeśli rodzina ma jedno dziecko w wieku 2 lat, to przy całkowitym dochodzie netto równym wysokości kryterium dochodowego ( $539 * 3 = 1617$  zł) lub niższym, otrzyma w obecnym systemie zasiłek rodzinny w wysokości 77 zł miesięcznie. Gdy całkowity dochód wzrośnie, np. do 1700 zł, to w obecnym systemie rodzina przestaje kwalifikować się do otrzymywania świadczeń.<sup>14</sup> W systemie, w którym świadczenia wycofywane są stopniowo, np. według stopy wycofywania świadczeń ( $SW\acute{S}$ ) równej 0,5, rodzina – zgodnie ze wzorem (1) otrzyma 35,50 zł świadczeń rodzinnych ( $77 - (1700 - 1617) * 0,5 = 77 - 41,50 = 35,50$  zł). W tym przypadku świadczenia rodzinne zostaną całkowicie wycofane dopiero gdy dochód rodziny przekroczy wartość 1771 zł. Do tej wartości świadczenia wycofywane będą

---

<sup>14</sup> Chyba, że otrzymywała je dotychczas. W takiej sytuacji wycofanie świadczeń będzie miało miejsce w roku kolejnym lub gdy dochód przekroczy wysokość  $1617 + 77 * 3 = 1848$  zł.

stopniowo i, co istotne, nie dojdzie do sytuacji, w której wyższy dochód z zatrudnienia oznaczać będzie niższy dochód do dyspozycji.

### **Analizowane systemy**

Wykres 10 ilustruje efekt, który jest wynikiem zastosowania stopniowego wycofywania świadczeń w zależności od dochodu brutto na wysokość wypłacanych zasiłków rodzinnych i na dochód do dyspozycji rodziny. Za przykład służy rodzina z dwójką dzieci i z jednym rodzicem pracującym. W systemie S2015-T1 przyjęto stopę wycofywania świadczeń na poziomie 100%, a w systemie S2015-T2 - 60%. Ponadto w S2015-T2 wprowadzono obniżenie progów uprawniających do pobierania zasiłków o 5%, by dzięki temu zrównać koszty całkowite, jakie wiązałyby się z wprowadzeniem scenariusza S2015-T1 (patrz Tabela 5). W systemie S2015-T3 wartości progów zostały dobrane w taki sposób, by przy 60% poziomie wycofywania świadczeń system był neutralny dla sektora finansów publicznych względem Systemu S2014\*.<sup>15</sup>

W Systemie S2015-T1 po przekroczeniu kryterium dochodowego wartość zasiłku rodzinnego z dodatkami zmniejszana jest stopniowo w taki sposób, że wraz ze wzrostem dochodu brutto dochód do dyspozycji utrzymywany jest na niezmiennym poziomie. Dla przykładowej rodziny z dwójką dzieci ma to miejsce w przedziale dochodów od 2925 do 3165 zł brutto miesięcznie, jak przedstawiono na Wykresie 10.B. Po przekroczeniu progu 2920 zł brutto miesięcznie, wraz ze wzrostem dochodu szacowanego na potrzeby ustalania prawa do zasiłku rodzinnego o złotówkę, wartość wypłacanego zasiłku wraz z dodatkami zmniejszana jest także o złotówkę. Dzięki temu dochód do dyspozycji nie ulega zmianie. Dzieje się tak aż do całkowitego wycofania świadczenia w punkcie odpowiadającym dochodowi 3175 zł brutto miesięcznie.

W Systemie S2015-T2 mechanizm ten działa podobnie, jednakże w wyniku obniżenia progów uprawniających do zasiłku, wycofywanie zasiłku rodzinnego z dodatkami rozpoczyna się po przekroczeniu 2780 zł dochodów brutto miesięcznie. Dalsze wycofywanie odbywa się w ten

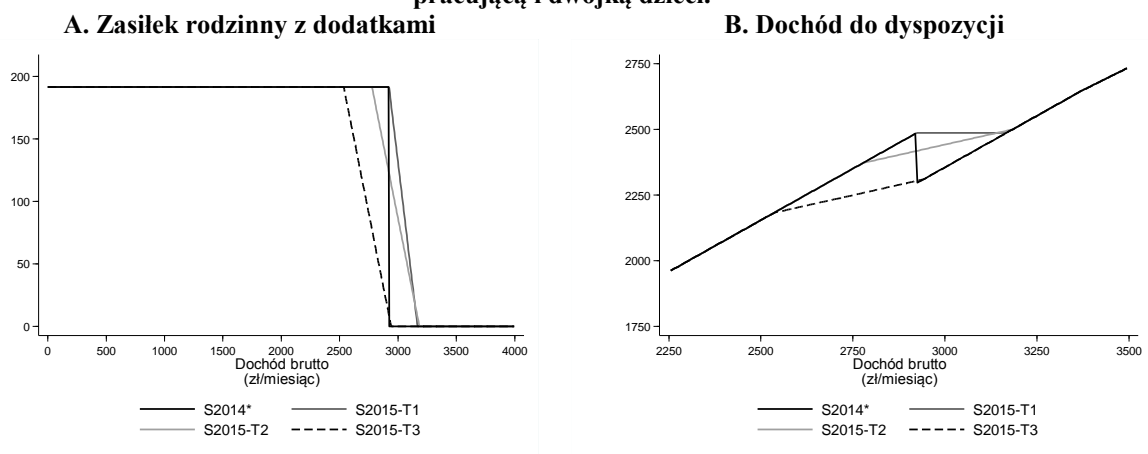
---

<sup>15</sup> Dla danych z 2015 roku opracowanych na podstawie BBGD-2011, przeważonych i zindeksowanych do 2015 roku.

sposób, że wzrost dochodu szacowanego na potrzeby ustalania prawa do zasiłku rodzinnego o złotówkę wiąże się ze zmniejszeniem wypłacanej kwoty zasiłku rodzinnego z dodatkami o 60 groszy. Mechanizm ten kontynuowany jest aż do pełnego wycofania świadczeń, co ma miejsce przy dochodzie wynoszącym 3180 zł brutto miesięcznie.

W Systemie S2015-T3 zachowany został ten sam stopień wycofywania świadczeń, co w S2015-T2, czyli 60%. Na Wykresie 10 skutkuje to tym samym nachyleniem krzywej dla S2015-T2 w przedziale dochodów, w którym stopniowo wycofuje się świadczenia co w systemie S2015-T3. W wyniku obniżenia kryterium dochodowego świadczenia wycofywane są przy niższych dochodach niż w S2015-T1 (pomiędzy 2540 a 2940 zł brutto miesięcznie).

**Wykres 10. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto pierwszego rodzica w systemach S2014\*, S2015-T1, S2015-T2, S2015-T3 - rodzina z jedną osobą pracującą i dwójką dzieci.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w systemie S2015-T1 założono wysokość stopy wycofywania świadczeń na poziomie 100%, w systemie S2015-T2 założono wysokość stopy wycofywania świadczeń na poziomie 60% oraz obniżenie kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego o 5% w stosunku do systemu z listopada 2014 r., w systemie S2015-T3 założono wysokość stopy wycofywania świadczeń na poziomie 60% oraz obniżenie kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego o 13% w stosunku do systemu z listopada 2014 r.

## 5.2 Koszt stopniowego wycofywania świadczeń

W Tabeli 5 przedstawiono całkowite roczne koszty dla sektora finansów publicznych wprowadzenia stopniowego wycofywania świadczeń wraz ze zmianą progów dochodowych w celu kompensacji kosztów. Koszt wprowadzenia stopniowego wycofywania świadczeń na poziomie 100% wynosi ok. 0,41 mld zł (System S2015-T1). Dzięki temu systemowi dochód do dyspozycji rodzin nie ulega skokowemu obniżeniu po przekroczeniu progu dochodowego.

Na takim rozwiązaniu zyskują przede wszystkim rodziny, które wykazały dochody nieznacznie przekraczające próg. Zmniejszając stopień wycofywania świadczeń zwiększa się liczbę rodzin, które skorzystają na takim rozwiązaniu, ale jednocześnie podnoszą się koszty dla budżetu państwa. Możliwe jest również obniżenie progu dochodowego, tak by sfinansować w ten sposób koszt stopniowego wycofywania świadczeń. Na przykład w Systemie S2015-T2 wprowadzono 60% wycofywanie świadczeń kosztem obniżenia progu dochodowego o 5%. Dzięki temu koszt tego systemu jest porównywalny z kosztem Systemu S2015-T1.

**Tabela 5. Roczny całkowity koszt (w mld zł) wprowadzenia stopniowego wycofywania świadczeń wraz ze zmianą wysokości progu uprawniającego do świadczeń rodzinnych**

		Wysokość stopniowego wycofywania świadczeń (%)											
		brak	100	95	90	85	80	75	70	65	60	55	50
Wysokość progu (% S2014*)	85	-0,73	-0,34	-0,32	-0,31	-0,28	-0,25	-0,22	-0,18	-0,13	-0,09	-0,03	0,04
	90	-0,48	-0,11	-0,09	-0,06	-0,04	0,00	0,03	0,07	0,11	0,16	0,21	0,28
	95	-0,27	0,15	0,17	0,19	0,22	0,25	0,28	0,31	0,35	<b>0,40<sup>T2</sup></b>	0,46	0,54
	100	0,00	<b>0,41<sup>T1</sup></b>	0,43	0,45	0,47	0,50	0,53	0,57	0,61	0,66	0,72	0,79
	105	0,28	0,66	0,68	0,70	0,73	0,75	0,79	0,82	0,86	0,92	0,97	1,04
	110	0,51	0,91	0,93	0,95	0,98	1,01	1,04	1,07	1,12	1,16	1,22	1,28
	115	0,81	1,17	1,18	1,20	1,23	1,25	1,28	1,32	1,36	1,41	1,46	1,52

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011

(przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.). Porównanie do S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.

Uwagi: Oznaczenia w indeksach górnych oznaczają systemy ujęte w szczegółowej analizie. Intensywność zieleni i czerwieni zależy od maksymalnych i minimalnych wartości w tabeli (0 – biały).

W Tabeli 6 przedstawiono natomiast, jak musiałaby się kształtować wysokość progów w zależności od parametru stopniowego wycofywania świadczeń, aby całkowity koszt reform był neutralny dla budżetu państwa. W przykładowym Systemie S2015-T3 obliczono, że przy 60% wycofywaniu świadczeń wartość progu dochodowego musiałaby spaść o ok. 13,3% do 497,77 zł miesięcznie na osobę (575,81 zł w przypadku rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi), by reforma pozostała neutralna dla budżetu. Taka zmiana odbiłaby się jednak negatywnie na rodzinach, które znajdują się obecnie minimalnie pod progiem dochodowym. W Systemie S2015-T3 rodziny te wciąż otrzymywałyby zasiłek rodzinny, ale byłyby to mniejsze kwoty niż w obecnym systemie. Dzięki temu możliwe byłoby sfinansowanie stopniowego wycofywania świadczeń dla rodzin, które w wyniku przekroczenia progu tracą obecnie całość świadczeń rodzinnych.



**Tabela 6. Wartości progów w zł uprawniających do świadczeń rodzinnych zapewniające neutralność budżetową przy różnych wariantach stopniowego wycofywania świadczeń**

	Wysokość stopniowego wycofywania świadczeń (%)											
	brak	100	95	90	85	80	75	70	65	60 <sup>T3</sup>	55	50
<b>% wartości z S2014*</b>	100%	92,2%	91,9%	91,3%	90,6%	90,0%	89,4%	88,6%	87,8%	<b>86,7%</b>	85,6%	84,1%
<b>próg 1 [zł]</b>	574,00	529,16	527,36	523,78	520,19	516,60	513,01	508,53	504,04	<b>497,77</b>	491,49	482,52
<b>próg 2 [zł]</b>	664,00	612,13	610,05	605,90	601,75	597,60	593,45	588,26	583,08	<b>575,81</b>	568,55	558,17

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011*

*(przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.). Porównanie do S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.*

*Uwagi: Optymalne wartości uzyskane zostały poprzez numeryczną optymalizację (algorytm Nelder-Mead)*

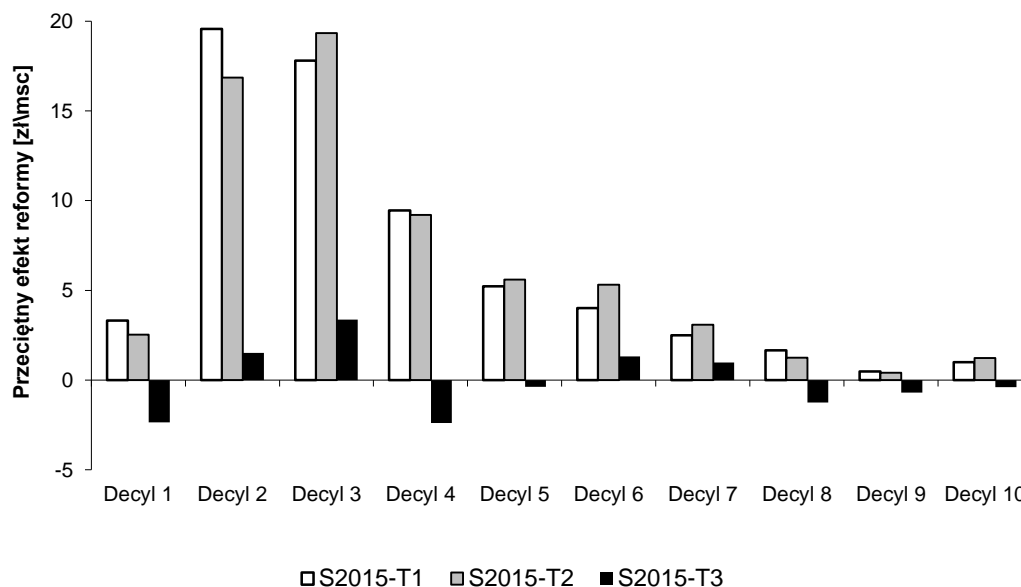
*funkcji kosztów dla różnych zadanych parametrów stopniowego wycofywania świadczeń Górny indeks w przypadku 60% wycofywania świadczeń oznacza system wybrany do szczegółowej analizy.*

### 5.3 Efekty dystrybucyjne stopniowego wycofywania świadczeń

Na Wykresie 11 przedstawiono wpływ analizowanych systemów na rozkład dochodów w decylowych grupach dochodowych dla gospodarstw domowych z dziećmi. Wprowadzenie systemów S2015-T1 oraz S2015-T2, których koszt dla sektora finansów publicznych wynosi około 400 mln zł rocznie, spowodowałoby przeciętny wzrost dochodu do dyspozycji we wszystkich grupach decylowych. Z obliczeń wynika także, że obniżenie progu dochodowego w S2015-T2, przy jednoczesnym zmniejszeniu stopnia wycofywania świadczeń doprowadziłoby przeciętnie do nieznacznie mniejszego wzrostu dochodów w gospodarstwach domowych w 1. oraz 2. grupie decylowej w porównaniu do S2015-T1, zwiększając przy tym przeciętnie korzyści w gospodarstwach domowych z 3. oraz 6. i 7. grupy decylowej.

Wprowadzenie reformy neutralnej dla budżetu w systemie S2015-T3 spowodowałoby przeciętnie nieznaczny spadek dochodów do dyspozycji w 1. grupie decylowej (średnio o ok. 2,36 zł miesięcznie) oraz w 4. grupie decylowej (o 2,38 zł). Wzrosłyby natomiast, również nieznacznie, dochody gospodarstw domowych w 2. i 3. grupie decylowej - odpowiednio o 1,52 zł oraz 3,37 zł. Jak wspomniano powyżej, aby scenariusz S2015-T3 pozostał neutralny dla sektora finansów publicznych, wartość progu dochodowego musiałaby w tym systemie spaść o ok. 13,3% w odniesieniu do wartości w scenariuszu S2014\*, co tłumaczy bezpośrednio przeciętny spadek dochodów w pierwszej grupie decylowej.

**Wykres 11. Wpływ symulowanych reform w podziale na decylowe grupy dochodowe - zmiany absolutne.**

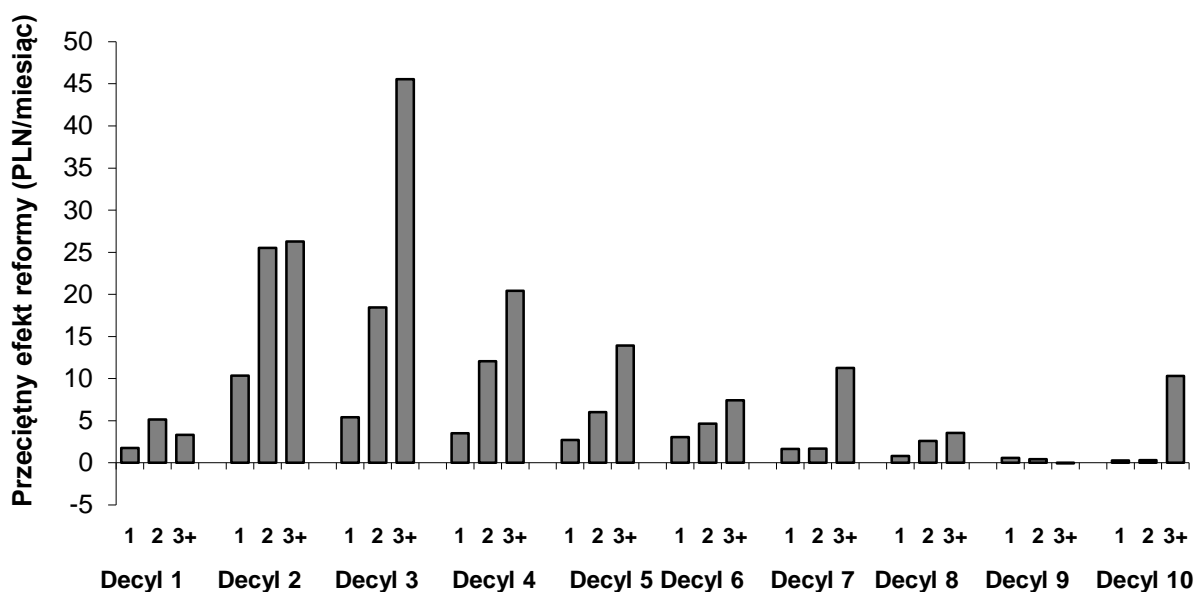


Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.).

Uwagi: Średnie miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji dla rodzin z co najmniej jednym dzieckiem. Porównanie do systemu S2014\* liczonego dla danych z 2015 r.

Systemy ze stopniowym wycofaniem świadczeń mają jeszcze jeden wart podkreślenia efekt. Wykres 12 przedstawia zmiany w rozkładzie dochodów dla gospodarstw z jednym, dwójką oraz trójką lub więcej dzieci dla systemu S2015-T1. Przykład systemu S2015-T1 pokazuje, że na wprowadzeniu 100% stopnia wycofywania świadczeń przeciętnie najwięcej zyskałyby rodziny z dużą liczbą dzieci. Dla przykładu w 3. decylu gospodarstwa domowe z 1 dzieckiem zyskałyby przeciętnie 5,40 zł miesięcznie. Dla rodzin z dwójką dzieci kwota ta byłaby wyższa - 18,46 zł miesięcznie. W przypadku rodzin z trójką lub więcej dzieci miesięczna przeciętna korzyść z reformy byłaby najwyższa - 45,55 zł. Również w przypadku pozostałych grup dochodowych wraz ze wzrostem liczby dzieci można zaobserwować większe korzyści z punktu widzenia dochodów do dyspozycji.

**Wykres 12. Wpływ wprowadzenia Systemu S2015-T1 w grupach decylowych względem liczby dzieci w gospodarstwie domowym.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2015 r.).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne w dochodzie do dyspozycji na gospodarstwo domowe w danym decylnym dochodowym według liczby dzieci (rodziny z jednym dzieckiem (1), dwójką dzieci (2) i trójką lub więcej dzieci (3+)).

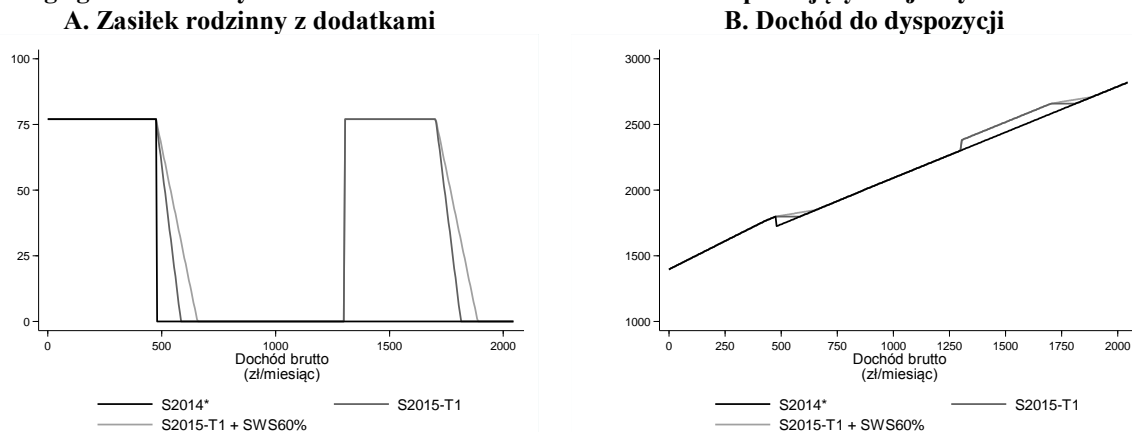
#### 5.4 Bezpośrednie bodźce do podjęcia zatrudnienia przez drugiego rodzica

Stopniowe wycofywanie świadczeń ogranicza negatywne konsekwencje dotyczące bodźców do podjęcia pracy w szczególności dla drugiego rodzica. Tego rodzaju system nie zawiera jednak sam w sobie żadnego dodatkowego impulsu, który byłby bezpośrednio związany z pracą obojga rodziców. Dlatego też w kolejnym kroku modyfikujemy system S2015-T1 w ten sposób, by dodatkowo „premiował” zatrudnienie drugiego rodzica. Na Wykresie 13 przedstawiono przykład zależności wypłacanych świadczeń rodzinnych i wysokości zarobków drugiej osoby w rodzinie, przy założeniu że zarobki pierwszego rodzica odpowiadają płacy minimalnej (1680 zł miesięcznie). W zmodyfikowanym systemie S2015-T1, rodzina z jednym dzieckiem najpierw – wraz z rosnącymi dochodami – traci prawo do otrzymywania zasiłku rodzinnego, a następnie uzyskuje je ponownie w wyniku wprowadzenia dodatkowego kryterium, które odnosi się do zatrudnienia obojga rodziców. Modelowany system, w sytuacji gdy dochody obojga rodziców wynoszą przynajmniej (przeciętnie) 1300 zł brutto miesięcznie premiuje zatrudnienie dwóch osób w rodzinie

poprzez „podniesienie” kryterium dochodowego o 50%. W takiej sytuacji analizowana rodzina ponownie kwalifikuje się do otrzymywania zasiłku rodzinnego z dodatkami.

Z obliczeń przedstawionych na Wykresie 13. wynika, że dla rodziny z jednym dzieckiem, w której zarobki jednego rodzica równe są płacy minimalnej, zasiłek rodzinny jest po raz pierwszy wycofywany po przekroczeniu przez drugiego rodzica kwoty 475 zł zarobku brutto miesięcznie. W przypadku systemu ze 100% wycofywaniem świadczeń (S2015-T1) świadczenia przestają być wypłacane po przekroczeniu granicy 580 zł brutto. W przedziale od 475 do 580 zł dochodu brutto dochód do dyspozycji utrzymywany jest na stałym poziomie 1799 zł. Pełna wysokość zasiłku rodzinnego (77 zł) wypłacana jest ponownie, gdy dochód brutto drugiego rodzica przekroczy 1300 zł ale będzie niższy niż 1700 zł. Od tego poziomu dochodu brutto świadczenia rodzinne są ponownie stopniowo wycofywane. Po przekroczeniu dochodu 1700 zł brutto miesięcznie, aż do 1810 zł brutto, dochód do dyspozycji rodziny utrzymywany jest na stałym poziomie 2660 zł. W przypadku systemu ze stopą wycofywania świadczeń wynoszącą 60% (na Wykresie system S2015-T1+SWS60%), świadczenie jest wycofywane w przedziałach dochodowych 480 – 655 zł i 1700 – 1885 zł brutto.

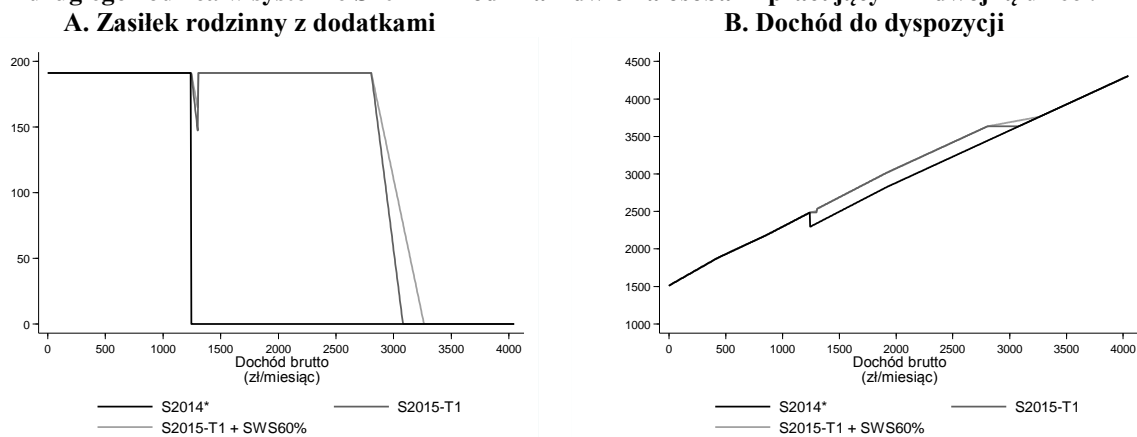
**Wykres 13. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto drugiego rodzica w systemie S2014\* - rodzina z dwiema osobami pracującymi i jednym dzieckiem.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: przyjęto, że zarobki jednego rodzica są stałe i wynoszą 1680 zł brutto miesięcznie.

**Wykres 14. Wysokość świadczeń rodzinnych i dochód do dyspozycji w zależności od dochodu brutto drugiego rodzica w systemie S2014\* - rodzina z dwiema osobami pracującymi i dwójką dzieci.**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: przyjęto, że zarobki jednego rodzica są stałe i wynoszą 1680 zł brutto miesięcznie.

Wykres 14 ilustruje to samo rozwiązanie dla rodziny z dwójką dzieci, kiedy pierwszy rodzic osiąga dochód w wysokości płacy minimalnej. Zasiłek rodzinny jest po raz pierwszy wycofywany, kiedy zarobki drugiego rodzica przekroczą 1240 zł brutto. W systemie ze 100% wycofywaniem świadczeń, świadczenia wycofywane są stopniowo do momentu przekroczenia przez dochód 1305 zł brutto. W przedziale 1245-1295 zł dochodu brutto dochód do dyspozycji jest utrzymywany na stałym poziomie 2487,33 zł. Pełna wysokość świadczenia (191,33 zł) wypłacana jest ponownie po przekroczeniu przez dochód 1300 zł brutto i utrzymywana jest do przekroczenia przez dochód 2805 zł brutto. Począwszy od dochodu przekraczającego 2805 zł świadczenie jest stopniowo wycofywane i przestaje być wypłacane wraz z osiągnięciem dochodu przekraczającego 3080 zł. W przypadku systemu ze 100% wycofywaniem świadczeń dochód do dyspozycji w tym przedziale utrzymywany jest na stałym poziomie 3635,33 zł. W przypadku systemu ze stopą wycofywania świadczeń 60%, świadczenie jest stopniowo wycofywane w przedziale 1245 - 1300 zł i 2810 - 3260 zł brutto.

## 6. Przykładowe efekty zmian systemu na wartości całkowitego wsparcia rodzin: świadczenia rodzinne i korzyści podatkowe

Na polski system finansowego wsparcia rodzin składają się dwa główne elementy – świadczenia rodzinne oraz preferencje podatkowe, z których korzystać mogą rodzice w formie ulgi podatkowej na dzieci i wspólnego rozliczania się przez rodziców samotnie wychowujących dzieci (Myck i in, 2013b). Finansowe wsparcie rodzin (FWR) przedstawić można zatem jako:

$$FWR_j = SR_j + (PITHI_{jD0} - PITHI_{j,Dn}) \quad (2)$$

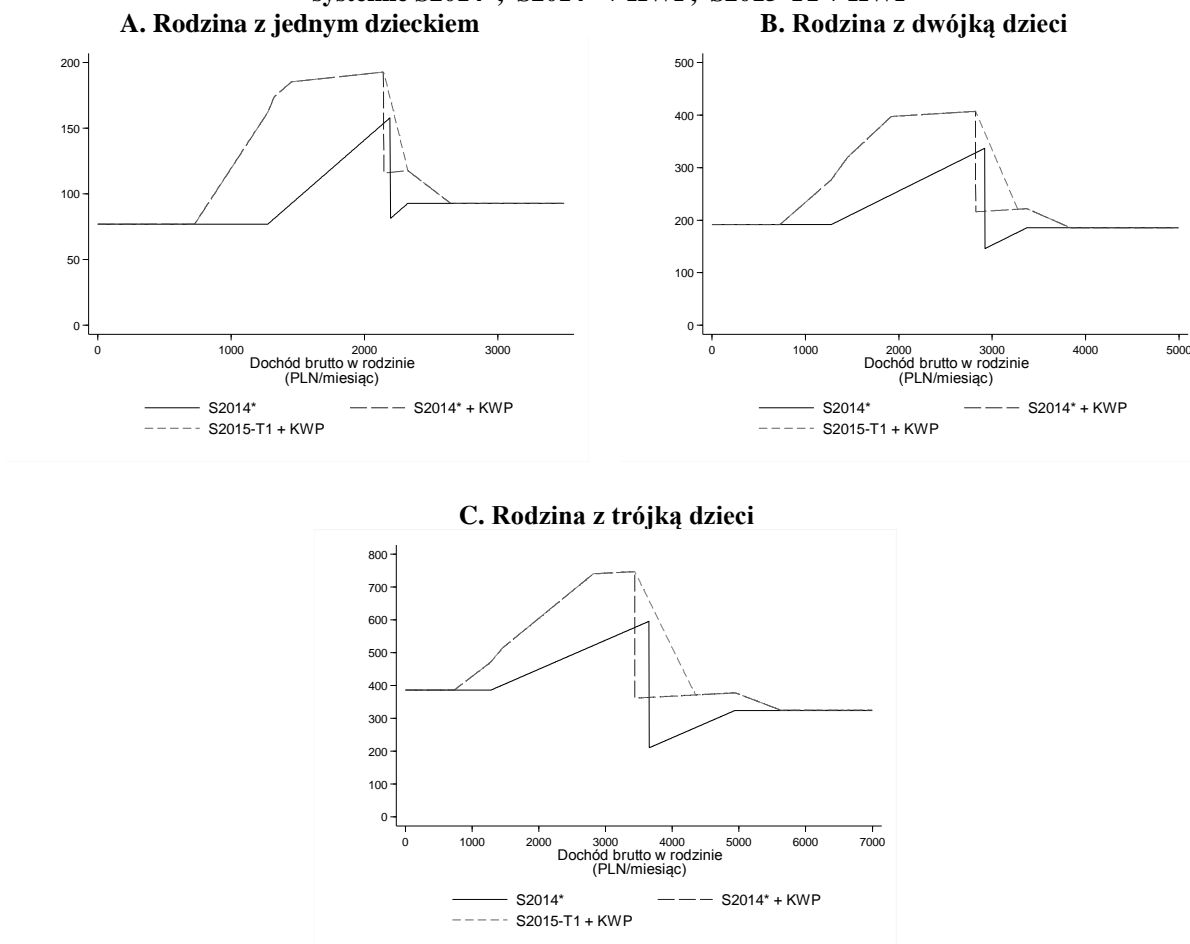
gdzie  $SR_j$  to kwota otrzymywanych przez rodzinę  $j$  świadczeń rodzinnych, a  $PITHI$  oznacza sumę podatku PIT i ubezpieczenia zdrowotnego ( $HI$ ) płaconego jako składki do Narodowego Funduszu Zdrowia. Różnica  $(PITHI_{jD0} - PITHI_{j,Dn})$  odnosi się do różnicy w wysokości  $PITHI$  jaką ta rodzina płaciłaby, gdyby nie miała dzieci ( $D0$ ) i w sytuacji posiadania  $n$  dzieci na utrzymaniu ( $Dn$ ).

W tej części Raportu przedstawiono schemat konsekwencji zmian w wysokości finansowego wsparcia rodzin z dziećmi, który byłby wynikiem wprowadzenia propozycji zawartej w programie Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny” (Kancelaria Prezydenta, 2013) oraz połączenia go ze stopniowym sposobem wycofywania świadczeń rodzinnych.

Wysokość finansowego wsparcia rodzin (FWR) w zależności od dochodu brutto z zatrudnienia przedstawiono na Wykresie 15 dla trzech przykładowych typów rodzin: małżeństwa z jednym, dwójką i trójką dzieci (odpowiednio 15A, 15B i 15C). Na całkowitą wysokość finansowego wsparcia rodzin w obecnym systemie, a dokładnie w tym, który obowiązywać będzie od listopada 2014 (S2014\*) przy niskich dochodach z pracy składają się tylko zasiłki rodzinne (z dodatkami). W przypadku dochodów przekraczających 1275 zł brutto miesięcznie rodzice zaczynają korzystać z ulgi podatkowej na dzieci i do momentu przekroczenia kryterium dochodowego finansowe wsparcie rodzin składa się z sumy świadczeń rodzinnych i korzyści podatkowych. Po przekroczeniu kryterium dochodowego

korzyści podatkowe przez pewien czas jeszcze rosną, aż do momentu pełnego wykorzystania maksymalnej wartości ulgi na dzieci co ma miejsce przy dochodach w wysokości 2325 zł, 3375 zł i 4945 zł odpowiednio dla rodzin z jednym, dwójką i trójką dzieci.

**Wykres 15. Wysokość finansowego wsparcia rodzin w zależności od dochodu brutto pierwszego rodzica w systemie S2014\*, S2014\* + KWP, S2015-T1 + KWP**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: w rodzinie z jednym dzieckiem przyjęto, że dziecko ma 2 lata, z dwójką dzieci – 2 i 7 lat, z trójką – 2, 7 i 12 lat.

W obecnym systemie uwagę zwraca to, że w przypadku dużej części rodzin wysokość wsparcia rodzin o niskich i wysokich dochodach jest bardzo podobna, oraz fakt, iż progowe wycofywanie świadczeń rodzinnych przypada na poziom dochodu, przy którym rodziny nie mogą skorzystać z maksymalnej wartości ulgi na dzieci. Jak pokazano na Wykresie 15, ten element systemu znika przy zamianie ulgi na dzieci na proponowaną przez Kancelarię Prezydenta wielokrotność kwoty wolnej od podatku. Wartości finansowego wsparcia rodzin przy wprowadzeniu tej reformy przedstawione są jako system „S2014\*+KWP”, w którym świadczenia rodzinne wycofywane są w przypadku dochodów gwarantujących pełne wykorzystanie korzyści podatkowych (szczegóły propozycji Kancelarii Prezydenta opisano

w Myck i in 2013c; uaktualnione wyliczenia kosztów wprowadzenia takiego rozwiązania dla sektora finansów publicznych w odniesieniu do danych zindeksowanych na 2015 rok wynosi 1.5 mld złotych rocznie).

Do tej propozycji można dodatkowo dołączyć stopniowy sposób wycofywania świadczeń rodzinnych. Takie połączenie dla stopy wycofywania świadczeń równej 0,6 przedstawiono na Wykresie 15 jako system „S2015-T1+KWP”. W tym Systemie wsparcie rodzin najuboższych i zamożnych jest utrzymywane na podobnej wysokości, a jednocześnie zapewniony jest dodatkowy poziom wsparcia rodzinom o stosunkowo niskich dochodach z zatrudnienia. Co istotne z punktu widzenia finansowych bodźców na rynku pracy i ograniczania niepewności odnośnie możliwości uzyskania wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych, system ten wraz ze wzrostem dochodu brutto początkowo stopniowo zwiększa wsparcie finansowe dla rodzin, a następnie stopniowo je wycofuje do „podstawowego” poziomu. Takie rozwiązanie odzwierciedla poziom wsparcia rodzin obowiązujący w Wielkiej Brytanii, choć tam elementami systemu finansowego wsparcia rodzin są korzyści wypłacane rodzinom o niskich dochodach z pracy połączone z powszechnym zasiłkiem rodzinnym (Brewer i in. 2001). Koszt połączenia zamiany ulgi podatkowej na dzieci na wielokrotność kwoty wolnej od podatku ze stopniowym wycofywaniem świadczeń dla sektora finansów publicznych szacowany jest na 2.2 mld zł rocznie.



## 7. Podsumowanie

Jeśli celem polityki państwa ma być długookresowe ograniczenie ubóstwa wśród rodzin z dziećmi, a nie tylko doraźna pomoc rodzinom w ciężkiej sytuacji materialnej, to konstrukcja systemu finansowego wsparcia rodzin powinna brać pod uwagę skutki, jakie niesie dla decyzji rodziców względem podejmowania pracy i intensywności zatrudnienia. Z tej perspektywy w systemie świadczeń rodzinnych w Polsce, w ramach którego pomoc finansowa skierowana jest przede wszystkim do rodzin o niskich dochodach, wyróżnić można dwa elementy, które wpływać mogą negatywnie na finansowe bodźce do zatrudnienia.

Pierwszym elementem jest progowy sposób wycofywania zasiłku rodzinnego z dodatkami. Jak pokazano w części 2 Raportu system ten prowadzić może do sytuacji, w której wyższe dochody z zatrudnienia oznaczać mogą niższy dochód do dyspozycji. Taka konstrukcja systemu bodźców finansowych z pewnością nie zachęca rodziców do podjęcia pracy lub do zwiększenia jej intensywności. W części 5 Raportu przedstawiono szereg alternatywnych rozwiązań zastępujących system progowy systemem stopniowego wycofywania świadczeń. Koszty takich rozwiązań zależą od wybranych parametrów, a przedstawione rozwiązania obejmują również opcje, które wprowadzają stopniowe wycofywanie świadczeń bez dodatkowych kosztów dla sektora finansów publicznych.

Drugą cechą polskiego systemu świadczeń rodzinnych jest brak elementów nastawionych na zachęcenie obojga rodziców do podjęcia zatrudnienia. W części 2 Raportu na przykładach rodzin, w których pracują dwie osoby, pokazano przy jak niskich dochodach drugiego z małżonków rodziny tracą uprawnienia do otrzymywania zasiłku rodzinnego z dodatkami. W przypadku tych rozważań należy jeszcze mieć na uwadze fakt, iż bardzo często podjęcie pracy przez drugą osobę w małżeństwie niesie za sobą dodatkowe koszty związane z opieką nad dziećmi. Z tej perspektywy wydawałoby się zatem szczególnie uzasadnione, by w systemie świadczeń rodzinnych wprowadzić rozwiązania mające na celu poszerzenie uprawnień do ich otrzymywania, w sytuacji gdy oboje rodzice podejmują pracę. Przykład tego rodzaju rozwiązań, który stosunkowo łatwo wprowadzić można w polskim systemie świadczeń, zaprezentowano w części 5 raportu.

Analizy przedstawione w raporcie oczywiście nie wyczerpują wszystkich możliwych rozwiązań, które można wprowadzić, aby zwiększyć finansową atrakcyjność zatrudnienia dla rodziców. Jednak mając na uwadze nadchodzący termin waloryzacji systemu świadczeń rodzinnych w 2015 roku wydaje się stosowne, by biorąc pod uwagę wyszczególnione w raporcie problematyczne elementy systemu rozważyć możliwość ich skorygowania. W części 3 raportu przedstawiono całkowite koszty zmian w systemie świadczeń rodzinnych wynikające z jego bezpośredniej waloryzacji. Koszty tych rozwiązań odnieść można do kosztów szerszych zmian w systemie nastawionych na zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia, które przedstawiono w części 5. Rok waloryzacji świadczeń może być dobrym momentem na podjęcie dyskusji o bardziej kompleksowych zmianach w systemie świadczeń rodzinnych, nakierowanych w większym stopniu na zachęcenie rodziców do podjęcia pracy lub zwiększenia intensywności zatrudnienia.

## **Bibliografia:**

- Bargain O., Callan T. (2010), Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach, *Journal of Economic Inequality*, 8(1), s. 1-21.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha. M (2007), As SIMPL as that: Introducing a Tax-Benefit Microsimulation Model for Poland, IZA Discussion Paper Series: No. 2988.
- Bingley, P. and I. Walker (1997): The Labour Supply, Unemployment and Participation of Lone Mothers in In-Work Transfer Programmes, *Economic Journal*, Royal Economic Society, No. 107(444), s. 1375-90.
- Blundell, R. (2001): Welfare reform for low income workers, *Oxford Economic Papers* 53, s. 189-214.
- Blundell R., Duncan A., Meghir C. (1998), Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms, *Econometrica*, 66(4), s. 827-861.
- Blundell R., Duncan A., McCrae J., Meghir C. (2000), The labour market impact of the working families' tax credit, *Fiscal Studies*, 21, s. 75–103.
- Blundell, R., and T. MaCurdy (1999): Labor Supply: a Review of Alternative Approaches, w: *Handbook of Labour Economics*, ed.: O. C. Ashenfelter, i D. Card, s. 1559-1696. North-Holland.
- Brewer, M., Clark, T., Myck, M. (2001) “*Credit Where it's Due? An Assessment of the New Tax Credits*”, IFS Commentary 86.
- Brewer M., Duncan A., Shephard A., Suarez M. J. (2006), Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, *Labour Economics*, No. 13, s. 699 – 720.
- Callan T., Chrysa L., Levy H., Matsaganis M., Paulus A., Sutherland H. (2011), *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries*, EUROMOD Working Paper Series: EM6/11, Institute for Socio-Economic Research, University of Essex.
- Clark T., Dilnot A., Goodman A., Myck M. (2002), Taxes and Transfers 1997-2001, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(2), s. 187-201.
- Creedy J. (2004). Reweighting Household Surveys for Tax Microsimulation Modelling: An Application to the New Zealand Household Economic Survey. *Australian Journal of Labour Economics*, 7 (1), s. 71-88. Centre for Labour Market Research.

- Domitrz A., Morawski L., Myck M., Semeniuk A. (2013). Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *Bank i Kredyt*, 44(3), s. 261-286.
- Duncan, A. and C. Giles (1996): Labour Supply Incentives and Recent Family Credit Reforms *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 434. (Jan., 1996), pp. 142-155.
- Haan, P., and Myck, M. (2007) "Apply with caution: introducing UK-style in-work support in Germany." *Fiscal Studies*, 28, s. 43-72.
- Haan, P., Morawski, L., Myck, M. (2008) "Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work. the United Kingdom, Germany and Poland Compared.", *Bank i Kredyt*, 39(1), s. 5-33.
- Immervoll H., Levy H., Lietz C., Mantovani D., O'Donoghue C., Sutherland H., Verbist G. (2006), Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits, w: Papadimitriou D. B. (red.), *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, Palgrave MacMillan.
- Kancelaria Prezydenta RP (2013) *Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP*. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Keane, M. and R. Moffitt (1998): A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply, *International Economic Review*, 39/3, s. 553-589.
- Levy H., Morawski L., Myck M. (2009), Alternative tax-benefit strategies to support children in Poland, w: Lelkes O., Sutherland H. (red.), *Tax and Benefit Policies in the Enlarged Europe: Assessing the Impact with Microsimulation Models*, Ashgate, Wiedeń.
- Ministerstwo Finansów (2010), Preferencje podatkowe w Polsce.
- Ministerstwo Finansów (2014). Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2013-2016.
- Morawski L., Bargain O., Myck M., Socha M. (2008), Mikrosymulacyjny model podatkowo-świadczeniowy (SIMPL03). *Wiadomości Statystyczne*, 4/2008, s. 30-38.
- Morawski L., Myck M. (2010), 'Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on those Out. *Labour Economics*, 17(3), s. 556-566.
- Morawski L., Myck M. (2011), Distributional Effects of the Child Tax Credits in Poland and Its Potential Reform. *Ekonomista*, 111(6), s. 815-830.
- Myck M. (2009), Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej*, 11, s. 86-107.
- Myck M., Morawski L., Domitrz A., Semeniuk A. (2011), Raport Przedwyborczy CenEA 2011, Część 1: Kto zyskał, a kto stracił, CenEA MR01/11, Centrum Analiz Ekonomicznych.

- Myck M., Domitrz A., Kundera M., Oczkowska M., Semeniuk A. (2012), Konsekwencje waloryzacji systemu świadczeń rodzinnych 2012 w kontekście alternatywnych rozwiązań, *Komentarze CenEA CO/002*, Centrum Analiz Ekonomicznych.
- Myck M., Kundera M., Kurowska A. (2013a), Financial support for families with children and its trade-offs: balancing redistribution and parental work incentives, *Baltic Journal of Economics*, 13(2), s. 61-85.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013b), *Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku*, Raport Mikrosymulacyjny CenEA, MR02/13, Centrum Analiz Ekonomicznych.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013c), *Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: przykłady modyfikacji w systemie podatkowym*, Raport Mikrosymulacyjny CenEA, MR02/13, Centrum Analiz Ekonomicznych.
- Myck M., Najsztub M. (2014), Data and Model Cross-Validation to Improve Accuracy of Microsimulation Results: Estimates for the Polish Household Budget Survey, Discussion Papers of DIW Berlin 1368, DIW Berlin, German Institute for Economic Research.

## Załączniki:

**Tabela Z1. Beneficjenci systemu świadczeń rodzinnych w modelowanych scenariuszach (liczba rodzin, liczba dzieci w tys.).**

	S2014	S2014*	SIndex1	SIndex2
<b>Zasiłek rodzinny:</b>				
liczba odbiorców (rodziny) w tys.	1 420	1 540	1 500	1 500
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	2 660	2 870	2 810	2 810
<b>Dodatki do zasiłku rodzinnego:</b>				
- z tytułu urodzenia dziecka				
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	120	130	130	130
- z tytułu samotnego wychowywania dziecka				
liczba odbiorców (rodziny) w tys.	220	230	230	230
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	310	320	320	320
- z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego				
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	150	160	160	160
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego				
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	1 600	1 730	1 700	1 700
- dla rodzin wielodzietnych				
liczba odbiorców (rodziny) w tys.				
liczba odbiorców (dzieci) w tys.	380	400	440	440
<b>Świadczenia opiekuńcze:</b>				
- zasiłek pielęgnacyjny				
liczba odbiorców (rodziny) w tys.	1 020	1 020	1 020	1 020
- świadczenie pielęgnacyjne				
liczba odbiorców (rodziny) w tys.	120	120	80	120
<b>Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe):</b>				
- liczba odbiorców (dzieci) w tys.	410	410	410	410

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.).*

**Tabela Z2. Odsetek rodzin otrzymujących świadczenia rodzinne w Systemie S2014 i S2014\* w zależności od liczby dzieci w rodzinie.**

Liczba dzieci	S2014	S2014*	liczba rodzin [mln]
1 dziecko	0,216	0,233	2,87
2 dzieci	0,234	0,261	1,93
3+ dzieci	0,462	0,494	0,60
dziecko niepełnosprawne	0,551	0,578	0,26

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.).*

**Tabela Z3. Wartości progów dochodowych decydujących o przypisaniu poszczególnych gospodarstw do decylowych grup dochodowych**

	<b>Rodzaje gospodarstw domowych</b>										
Liczba osób w wieku >14 lat	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3
Liczba osób w wieku <15 lat	0	1	2	0	1	2	3	4	1	2	3
Współczynnik skali ekwiwalentnej OECD	1	1,3	1,6	1,5	1,8	2,1	2,4	2,7	2,3	2,6	2,9
<b>Grupy decylowe:</b>	<b>Progi dochodowe dla poszczególnych rodzajów gospodarstw domowych:</b>										
2	864	890	895	1093	1135	1041	830	825	925	864	868
3	1105	1126	1097	1383	1479	1296	1041	875	1174	1107	1007
4	1297	1342	1192	1631	1818	1581	1226	968	1409	1311	1084
5	1471	1527	1318	1862	2063	1840	1401	1084	1623	1483	1269
6	1649	1832	1419	2097	2354	2121	1606	1234	1817	1641	1374
7	1863	2134	1838	2368	2717	2412	1890	1411	2068	1828	1525
8	2136	2463	2118	2710	3176	2836	2211	1590	2327	2111	1933
9	2577	2821	2366	3187	3781	3528	2691	1841	2734	2518	2311
10	3403	3910	3059	4126	5154	5093	3524	2411	3560	3218	3514

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do 2014 r.). Gospodarstwo przypisane jest do grupy decylowej x, jeśli jego dochód do dyspozycji jest wyższy od progu grupy x i niższy od progu grupy x+1.*