

## **Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy: kto zyskał, a kto stracił?**

Komentarz Przedwyborczy CenEA 14/09/2023

Michał Myck  
Artur Król  
Monika Oczkowska  
Kajetan Trzcíński



## Wstęp

Rząd Mateusza Morawieckiego kończy drugą kadencję rządów Zjednoczonej Prawicy, łącząc dodatkowe transfery dla emerytów i rencistów w formie 14. emerytury z kampanią poświęconą wydatkom, które trafią do rodzin z dziećmi dopiero w przyszłym roku – już w kolejnej kadencji Parlamentu – w postaci wyższej wartości świadczenia wychowawczego. Jak pokazano w pierwszym Komentarzu Przedwyborczym CenEA z 13.09.2023 r. (Myck i in., 2023a), utrzymywanie wartości świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi na niezmiennym poziomie w okresie wysokiej inflacji obniżającej ich realną wartość pozwoliło rządowi w ciągu czterech lat zaoszczędzić ponad 31 mld złotych. Choć do rodzin z dziećmi nadal trafia znacząco wyższe wsparcie niż przed 2016 rokiem, to w polityce rządu w ramach kończącej się kadencji wyraźnie widać zmianę priorytetów w porównaniu do lat 2015-2019. Analizy zaprezentowane w niniejszym Komentarzu wskazują, że w obszarze reform bezpośrednio wpływających na poziom dochodów gospodarstw domowych, grupą społeczną, której najwięcej korzyści przyniosła polityka rządu Zjednoczonej Prawicy w drugiej kadencji, byli emeryci i renciści. Wstępnie jednorazowa inicjatywa tzw. 13. emerytury, ustawą z dn. 09.01.2020 r. weszła na stałe do systemu wsparcia tej grupy społecznej, a dochody emerytów i rencistów w 2021 roku uzupełniła dodatkowo 14. emerytura, która w 2023 r. również przyjęta została jako stałe, coroczne świadczenie (ustawą z dnia 26.05.2023 r.). Te dodatkowe świadczenia wraz z waloryzacją emerytur i rent oraz wzrostem wartości świadczeń minimalnych bardzo przyczyniły się do ochrony emerytów i rencistów przed konsekwencjami wysokiej inflacji. Z kolei wartości większości świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi – również tych wspierających rodziny o niskich dochodach – do końca kadencji pozostały na nominalnie niezmiennym poziomie. To oznacza, że do lipca 2023 roku wartość tych świadczeń musiałaby wzrosnąć o ponad 35%, aby realnie była taka sama jak na początku kadencji.

Jak podkreślono w Komentarzu Przedwyborczym CenEA z 13.09.2023 r., struktura systemu podatkowo-swiadczeniowego będzie tylko jednym z obszarów, na które wpływ mieć będą zbliżające się wybory parlamentarne. Mogą one na długie lata zdecydować o kierunku, jaki przyjmie polska polityka, i o fundamentach rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Ważnymi problemami kampanii wyborczej będą z pewnością kwestie dotyczące praworządności, polityki klimatycznej, wolności mediów, praw kobiet i praw mniejszości oraz roli Polski na arenie międzynarodowej. Trudno sobie jednak wyobrazić kolejne tygodnie bez dyskusji o tym, jak kształtowała się w ostatnich latach polityka wpływająca na poziom dochodów gospodarstw domowych, kto zyskał, a kto stracił na wybranych rozwiązaniach i jak poszczególne ugrupowania polityczne deklarujące udział w nadchodzących wyborach mają zamiar odnieść się do wprowadzonych zmian. Niniejszy Komentarz obejmuje wszystkie najważniejsze rozwiązania przyjęte w ostatnich czterech latach w zakresie systemu podatkowo-swiadczeniowego i porównuje je z pakietem zmian wprowadzonych w pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy, stanowiąc podsumowanie zakresu polityki określającej – za pośrednictwem podatków i świadczeń – poziom dochodów polskich gospodarstw domowych.

Podobnie jak w poprzednich latach wyborczych, głównym przedmiotem oceny w niniejszym Komentarzu Przedwyborczym są rozwiązania, które w ciągu czterech lat mijającej kadencji Parlamentu ukształtowały dochody polskich gospodarstw domowych i które zostały wprowadzone do systemu na stałe. Dokonując oceny tego pakietu, należy pamiętać jednak, że wysoka inflacja nie była jedynym czynnikiem wyróżniającym kończącą się kadencję Sejmu i Senatu. Mijające cztery lata objęły zarówno okres pandemii COVID-19, jak i wybuch pełnoskalowej, trwającej do dziś inwazji Rosji na Ukrainę, ze wszystkimi ich tragicznymi konsekwencjami. Reakcja rządu na te dwa kryzysy i wprowadzane w konsekwencji – najczęściej tymczasowe – rozwiązania, powinny być również ważnym elementem podsumowania działań rządzącej koalicji przed zbliżającymi się wyborami. W przedstawionych poniżej analizach skupiono się jednak na rozwiązaniach wprowadzonych przez rząd Mateusza Morawieckiego na stałe o ważnych średnio- i długookresowych bezpośrednich konsekwencjach dla sytuacji materialnej polskich gospodarstw domowych oraz dla stanu sektora finansów publicznych.

Wyliczenia przedstawione w Komentarzu oparte są na danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) z 2021 roku obejmujących szczegółowe informacje o ponad 30 tysiącach polskich gospodarstw, które zostały odpowiednio dostosowane, by jak najdokładniej odzwierciedlić wpływ polityki państwa na dochody gospodarstw domowych.

Wszystkie obliczenia dotyczące sytuacji dochodowej tych gospodarstw przeprowadzono z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL. Jako pakiet modelowanych rozwiązań w polityce podatkowo-świadczeniowej przypisanych do kończącej się kadencji Parlamentu przyjęto różnicę pomiędzy systemem funkcjonującym w lipcu 2023 roku oraz systemem z początku kadencji, stosownie zindeksowanym biorąc pod uwagę inflację i dynamikę płac (szczegóły metodyczne przedstawiono w oddzielnym dokumencie: Myck i in., 2023b). Podobne podejście zastosowano w stosunku do rozwiązań w polityce podatkowo-świadczeniowej przypisanych do pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w latach 2015-2019 (więcej szczegółów w Myck i in., 2023b oraz w Myck i in., 2019).

Effekt modelowanych rozwiązań bardzo wyraźnie obrazuje, jak ważną rolę z perspektywy dochodów polskich gospodarstw domowych odegrała inflacja w połączeniu z podejściem rządu Zjednoczonej Prawicy do rekompensowania jej skutków wybranym grupom społecznym. Od stycznia 2020 roku do lipca 2023 roku ceny wzrosły o 35,6% i zgodnie z prognozami Narodowego Banku Polskiego w najbliższych kwartałach nadal będą rosły w tempie istotnie przekraczającym tzw. cel inflacyjny ( $2,5\% \pm 1$  punkt procentowy). Choć w tym czasie równolegle w ujęciu nominalnym przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 41,7%, to w przypadku wielu pracowników wzrost płac nie nadążył za wzrostem cen. Wysoka inflacja to z jednej strony szybki spadek realnej wartości dochodów i oszczędności, a z drugiej niepewność względem zarówno realnego poziomu dochodów w przyszłości, jak i zróżnicowania we wzroście cen najważniejszych elementów domowego koszyka dóbr i usług. Co więcej, znaczna część gospodarstw domowych polega na dochodach niezwiązanych bezpośrednio z aktywnością zawodową, takich jak renty i emerytury, a domowe budżety wielu osób istotnie uzależnione są od wsparcia ze strony państwa w formie świadczeń i zasiłków.

Pomimo szeregu ważnych rozwiązań wprowadzonych w polityce podatkowo-świadczeniowej w ostatnich czterech latach, ogólny efekt rozwiązań obowiązujących pod koniec aktualnej kadencji stanowi około jedną trzecią dodatkowych środków, jakie rządy Zjednoczonej Prawicy skierowały do gospodarstw domowych w latach 2015-2019. W przeciwieństwie do pierwszej kadencji wydaje się, że priorytetowo potraktowana została grupa emerytów i rencistów. Z kolei brak waloryzacji świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi sprawia, że pomimo korzyści płynących z obniżki podatków w ramach Polskiego Ładu, duży odsetek rodzin wyraźnie traci względem modelowanego indeksowanego systemu z początku kadencji (por. Myck i in., 2023a). Wyższe świadczenie wychowawcze od stycznia 2024 r. – czyli już w kolejnej kadencji Parlamentu – poprawi sytuację rodzin z dziećmi, choć względem wartości z pierwszych miesięcy obowiązywania świadczenia 500+, realny wzrost wsparcia będzie skromny, zaś realna wartość świadczenia wychowawczego zrówna się z tą z kwietnia 2016 r. już na początku 2025 roku.<sup>1</sup> Z drugiej strony decyzją rządu Mateusza Morawieckiego od początku września 2023 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych rozpoczął wypłaty emerytom i rencistom tegorocznej 14. emerytury, jednorazowo podniesionej do 2650 zł brutto (Rozporządzenie RM 22.08.2023). Podwyższenie jej wartości względem poziomu emerytury minimalnej to dodatkowy koszt dla sektora finansów publicznych w bieżącym roku szacowany na 7,1 mld zł. Podniesienie wartości tych transferów stanowi jedną z ostatnich decyzji rządu w mijającej kadencji Parlamentu. W kontekście modelowanego w niniejszym Komentarzu pakietu rozwiązań decyzja ta wskazuje, na czyje poparcie liczy Zjednoczona Prawica 15 października.

W Rozdziale 1 przedstawiono zarys podejścia analitycznego do prezentowanych analiz, a główne wyniki symulacji – w podziale na efekt pierwszej i drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy – opisano w Rozdziale 2.

## 1. Dwie kadencje w polityce podatkowo-świadczeniowej z perspektywy 2023 roku

Wyniki zaprezentowane w niniejszym Komentarzu opierają się o porównanie trzech systemów podatkowo-świadczeniowych – systemu obowiązującego pod koniec obecnej kadencji Parlamentu oraz systemów, którymi zaczynały się kadencje 2015-2019 i 2019-2023. W przypadku tych ostatnich parametry systemów zostały stosownie zindeksowane, tak by odzwierciedlić hipotetyczne neutralne podejście do ich aktualizacji względem zmieniających się cen i dochodów (szczegóły w Myck i in., 2023b) i tym samym umożliwić ich bezpośrednie porównanie do systemu obowiązującego w lipcu 2023 r.

<sup>1</sup> Realna wartość 800 zł, które rodziny otrzymają w styczniu 2024 roku, to tyle co 526 zł w kwietniu 2016 roku – w momencie wprowadzenia świadczenia wychowawczego.

Przedstawiają one hipotetyczną strukturę obciążeń podatkowych i świadczeń, jaka funkcjonowałaby w lipcu 2023 roku w sytuacji, gdyby wysokość świadczeń utrzymywana była na ich realnym poziomie z początku danej kadencji, nominalne wartości parametrów systemu podatkowego były odpowiednio dostosowane względem rosnących dochodów, a emerytury i renty rosły wyłącznie w oparciu o ustawową waloryzację.

Najważniejszymi reformami systemu podatkowo-swiadczeniowego w kadencji 2015-2019 były: wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+ w kwietniu 2016 roku i jego późniejsze pełne upowszechnienie w lipcu 2019 oraz podniesienie kwoty wolnej od podatku wraz ze zmianą sposobu jej funkcjonowania (degresywna kwota wolna; szczegóły reform pierwszej kadencji rządu Zjednoczonej Prawicy omówiono w Myck i in., 2019). Z kolei w ramach prowadzonej w ostatnich czterech latach polityki podatkowo-swiadczeniowej głównymi obszarami przyjętych rozwiązań były:

- a) Dodatkowy poziom wsparcia skierowany do emerytów i rencistów obejmujący między innymi wzrost świadczeń minimalnych oraz 13. i 14. emerytury wprowadzone na stałe do systemu.
- b) Reforma systemu podatkowego wprowadzona w ramach pakietu Polski Ład, która znacząco wpłynęła na poziom obciążeń podatkowych większości podatników (szczegółową analizę konsekwencji zmian podatkowych można znaleźć m.in. w Myck i in., 2021a, 2021b).
- c) Zamrożenie nominalnych wartości większości świadczeń socjalnych, na czele ze świadczeniem wychowawczym 500+ i świadczeniami rodzinnymi (szczegółową analizę konsekwencji mrożenia świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi przedstawiono w Myck i in., 2023a).

W pakiecie reform modelowanych dla kadencji 2019-2023 nie uwzględniono rozwiązań jednorazowych lub wprowadzonych tymczasowo (np. tzw. Rządowe Tarcze: Antyinflacyjna i Energetyczna) i uwzględniono tylko te, które wpłynęły na wysokość dochodów gospodarstw domowych przed końcem kadencji.<sup>2</sup> W Tabeli 1 przedstawiono wybrane parametry trzech systemów podatkowo-swiadczeniowych:<sup>3</sup>

- 1) „2019” to system, który obowiązywał na początku bieżącej kadencji Parlamentu w wartościach nominalnych – na potrzeby analiz przyjęto nominalne wartości parametrów obowiązujące w styczniu 2020 r.;
- 2) „2019 indeksowany na 2023” to system z początku kadencji Parlamentu, który został odpowiednio zindeksowany do lipca 2023 r.;
- 3) „07.2023” to system obowiązujący w lipcu 2023 r., przyjęty jako system kończący kadencję Parlamentu 2019-2023, uwzględniający wszystkie najważniejsze rozwiązania determinujące strukturę systemu podatków i świadczeń (jako jego stałe elementy) pod koniec kadencji.

Analizy dystrybucyjne dla dwóch pakietów rozwiązań – pierwszej i drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy – przedstawiono w podziale na tzw. grupy decylowe, czyli dziesięć grup obejmujących po 10% populacji, od gospodarstw o najniższych dochodach do dyspozycji do gospodarstw najbogatszych (na podstawie tzw. dochodu ekwiwalentnego, czyli uwzględniając różnice w wielkości gospodarstwa domowego z zastosowaniem zmodyfikowanej skali ekwiwalentnej OECD). Wyniki przedstawiono również w podziale na typy rodzin, w ramach których wyróżniono cztery rodzaje rodzin, w których osoby dorosłe są w wieku produkcyjnym (poniżej 60 lat dla kobiet i poniżej 65 lat dla mężczyzn) i dwa, w których osoby dorosłe są w wieku poprodukcyjnym (poniższe oznaczenia rodzin stosowane są w dalszej części Komentarza):

- Osoby samotne – osoby samotne w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu;
- Małżeństwa bez dzieci – małżeństwa w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu;
- Samodzielni rodzice – osoby w wieku produkcyjnym samotnie wychowujące dzieci;
- Małżeństwa z dziećmi – małżeństwa w wieku produkcyjnym posiadające dzieci na utrzymaniu;
- Osoby samotne 60/65+ – osoby samotne w wieku poprodukcyjnym;
- Małżeństwa 60/65+ – małżeństwa (obydwie osoby) w wieku poprodukcyjnym.

2  
Symulacje nie obejmują zatem tymczasowych rozwiązań w ramach Rządowej Tarczy Antyinflacyjnej, Rządowej Tarczy Energetycznej i Tarczy Antykrzysowej (więcej szczegółów w Myck i in., 2023b). Efekty podniesienia wysokości świadczenia wychowawczego od stycznia 2024 r. oraz jednorazowy efekt wyższej wartości 14. emerytury przedstawiono oddzielnie w materiałach metodycznych (Myck i in., 2023b).

3  
Zakres reform modelowanych dla kadencji 2015-2019 przedstawiono w Komentarzu Przedwyborczym z 2019 roku (Myck i in., 2019). Sposób indeksowania systemu z 2015 r. omówiono w materiałach metodycznych (Myck i in., 2023b).

**Tabela 1 Wartości wybranych parametrów symulowanych systemów podatkowo-świadczeniowych (w złotych, jeśli nie zaznaczono inaczej)**

|                                                                   | 2019    | 2019<br>indeksowany na<br>2023 | 07.2023 |
|-------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------|---------|
| Limit podstawy składek emerytalno-rentowych (rocznie)             | 156 810 | 208 050                        | 208 050 |
| Próg podatkowy (rocznie)                                          | 85 528  | 113 476                        | 120 000 |
| Stopa procentowa PIT poniżej progu                                | 17%     | 17%                            | 12%     |
| Stopa podatkowa PIT powyżej progu                                 | 32%     | 32%                            | 32%     |
| Kwota wolna od podatku (rocznie)                                  |         |                                |         |
| - podstawowa                                                      | 3 091   | 4 101                          | 30 000  |
| - maksymalna                                                      | 8 000   | 10 614                         | -       |
| Koszty uzyskania przychodu (rocznie) <sup>1</sup>                 | 3 000   | 3 980                          | 3 000   |
| Stopa procentowa NFZ                                              | 9%      | 9%                             | 9%      |
| Stopa procentowa NFZ do odliczenia od PIT                         | 7,75%   | 7,75%                          | -       |
| Max. ulga podatkowa na dziecko (rocznie):                         |         |                                |         |
| - pierwsze i drugie                                               | 1 112   | 1 475                          | 1 112   |
| - trzecie                                                         | 2 000   | 2 654                          | 2 000   |
| - czwarte i kolejne                                               | 2 700   | 3 582                          | 2 700   |
| Ograniczenie doch. do ulgi na 1 dziecko (rocznie)                 | 112 000 | 148 598                        | 112 000 |
| Ograniczenie doch. do ulgi na 1 dziecko niepełnosprawne (rocznie) | 112 000 | 148 598                        | -       |
| Ulga podatkowa dla rodzin 4+ (rocznie)                            | -       | -                              | 85 528  |
| Świadczenie wychowawcze 500+ (mies.)                              | 500     | 678                            | 500     |
| Kwota zasiłku rodzinnego (mies.) na dziecko w wieku:              |         |                                |         |
| - 0-4 lat                                                         | 95      | 129                            | 95      |
| - 5-17 lat                                                        | 124     | 168                            | 124     |
| - 18-24 lat                                                       | 135     | 183                            | 135     |
| Rodzinny kapitał opiekuńczy (mies.) <sup>2</sup>                  | -       | -                              | 500     |
| Maksymalny zasiłek stały z pomocy społecznej (mies.) <sup>3</sup> | 645     | 875                            | 719     |
| Kryterium dochodowe do pomocy społecznej (mies.) <sup>3</sup>     | 701     | 951                            | 776     |

Tabela 1  
Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie odpowiednich aktów prawnych.  
Uwagi: Parametry w systemie 2019 podane w wartościach obowiązujących na 01.2020 r. (system rozpoczynający kadencję Parlamentu 2019-2023). Szerszy opis zmian wprowadzonych w systemie podatkowo-świadczeniowym oraz funkcjonowania poszczególnych parametrów systemu można znaleźć w Myck i in. (2015a, 2019a).  
1 Wysokość kosztów uzyskania przychodu przysługujących pracownikom zależy od miejscowości zatrudnienia oraz liczby umów o pracę; w modelu SIMPL analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota dla pracowników niedojeżdżających i zatrudnionych w jednym miejscu pracy.  
2 Na drugie i kolejne dziecko w wieku 12-35 miesięcy, w wysokości 500 zł miesięcznie przez 24 miesiące lub 1000 zł przez 12 miesięcy (w modelu przyjęto w założeniach pierwszą opcję).  
3 Dla osoby samotnie gospodarującej.

## 2. Reformy dwóch kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy: konsekwencje modelowanych rozwiązań dla dochodów gospodarstw domowych

Rozwiązania modelowane w ramach prezentowanych analiz mają bezpośrednie konsekwencje dla dochodów lub wydatków sektora finansów publicznych, a jednocześnie przełożenie na sytuację materialną gospodarstw domowych. W tym Rozdziale zaprezentowano wpływ zmian poszczególnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na bilans dochodów gospodarstw domowych, biorąc pod uwagę siedem kategorii instrumentów podzielonych na dwie grupy:

- 1) Bezpośrednie obciążenie podatkowe i transfery socjalne, m.in.:
  - podatki bezpośrednie PIT i składki NFZ;
  - świadczenie wychowawcze 500+;
  - świadczenie „Dobry Start”;
  - rodzinny kapitał opiekuńczy;
  - pozostałe świadczenia dla rodzin z dziećmi;
  - pozostałe świadczenia (m.in. pomoc społeczna i dodatek mieszkaniowy);
- 2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń:
  - emerytury i renty.

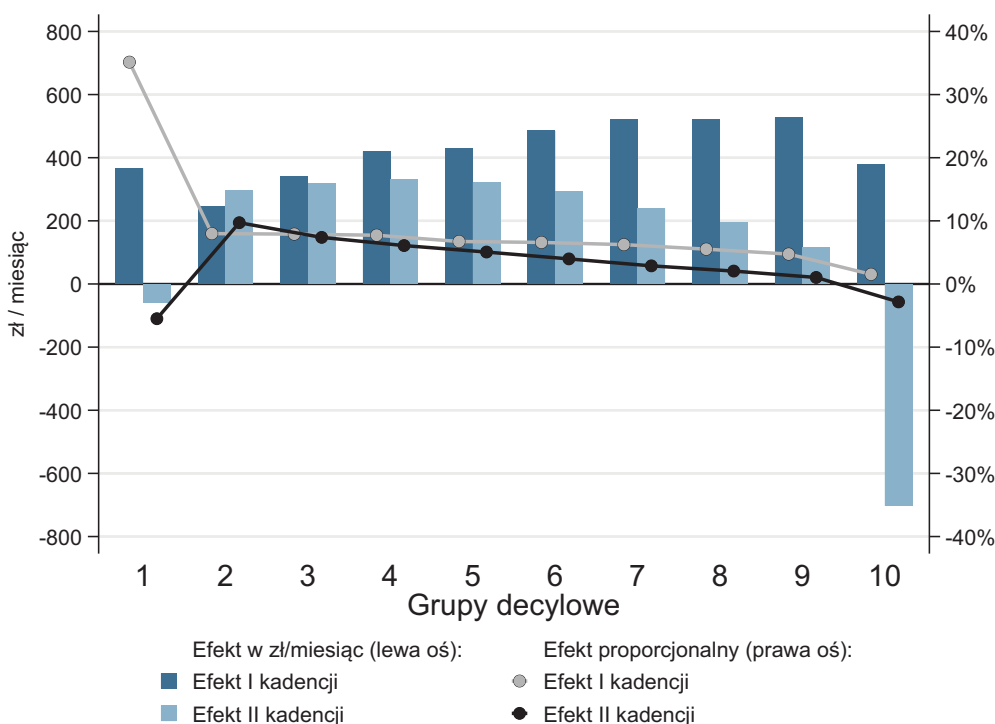
W Tabeli 2 przedstawiono konsekwencje (w wymiarze rocznym) dla portfeli gospodarstw domowych modelowanych rozwiązań wprowadzonych w kolejnych dwóch kadencjach rządów Zjednoczonej Prawicy w rozbiciu na główne elementy systemu podatkowo-świadczeniowego (szczegółową listę modelowanych rozwiązań dla kadencji 2019-2023 przedstawiono w materiałach metodycznych – Myck i in., 2023b, natomiast listę rozwiązań kadencji 2015-2019 można znaleźć w Myck i in., 2019). Jak widać, efektem modelowanego pakietu rozwiązań jest duży wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych – ogółem dochody rosną o 70 mld złotych rocznie w wyniku rozwiązań przyjętych w kadencji 2015-2019 i o 23,2 mld zł rocznie kadencji 2019-2023. Wyniki te wyraźnie wskazują na to, że po pierwsze, skala zmian w drugiej kadencji jest istotnie mniejsza niż w pierwszej, a po drugie, podczas gdy elementami systemu, które determinowały całkowity wzrost dochodów w latach 2015-2019 były świadczenia skierowane do rodzin z dziećmi, w latach 2019-2023 takimi czynnikami były transfery skierowane do emerytów i rencistów.

**Tabela 2 Wpływ modelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym na dochody gospodarstw domowych w kolejnych dwóch kadencjach rządów Zjednoczonej Prawicy (w mld zł)**

| Elementy systemu                                            | Roczne korzyści (mld zł) |           |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------|
|                                                             | 2015-2019                | 2019-2023 |
| 1) Bezpośrednie obciążenia podatkowe i świadczenia socjalne |                          |           |
| PIT i NFZ                                                   | 3,2                      | 17,2      |
| Świadczenie wychowawcze 500+                                | 57,3                     | -15,1     |
| Świadczenie „Dobry Start”                                   | 1,9                      | -0,5      |
| Rodzinny kapitał opiekuńczy                                 | -                        | 2,4       |
| Świadczenia rodzinne*                                       | 0,7                      | -2,8      |
| Pozostałe                                                   | -0,4                     | -0,6      |
| 2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń        |                          |           |
| Emerytury i renty (netto)                                   | 7,3                      | 22,6      |
| 3) Razem:                                                   |                          |           |
| Dochody do dyspozycji – rozwiązania stałe                   | 70,0                     | 23,2      |

Tabela 2  
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (przeznaczonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do lipca 2023 r.).  
Uwagi: Symulacje względem systemu oraz poziomu cen z lipca 2023. Zmiany przedstawiono w odniesieniu do zindeksowanego systemu z roku 2015 dla pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy i zindeksowanego systemu z roku 2019 dla drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy. \*W kategorii świadczeń rodzinnych uwzględniono zasiłek rodzinny z dodatkami, świadczenia opiekuńcze, świadczenie rodzicielskie, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka.

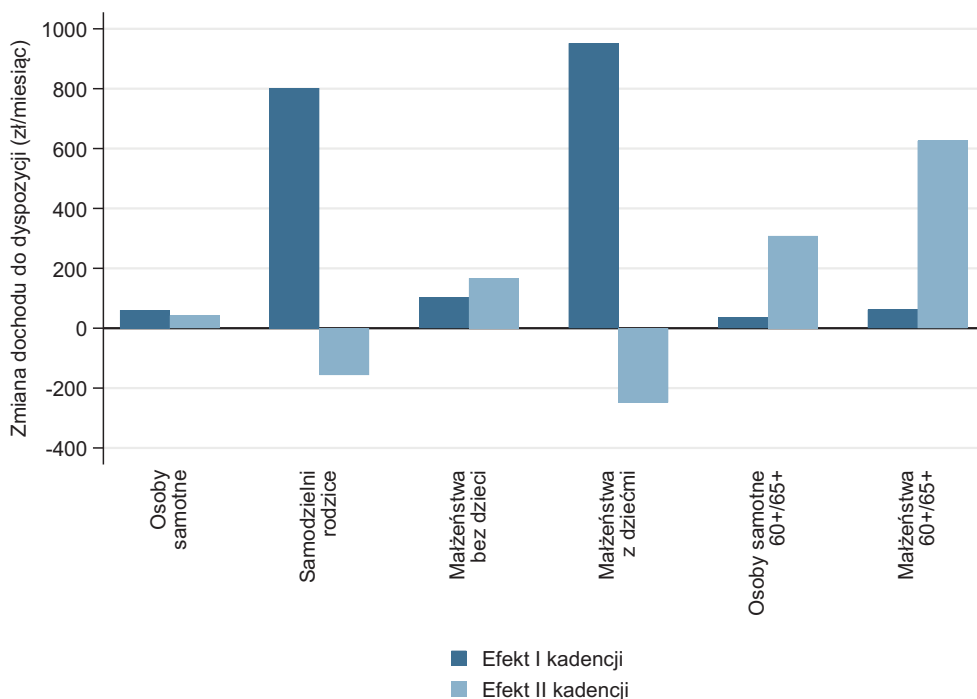
**Wykres 1 Efekt modelowanych rozwiązań podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych podczas pierwszej i drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w podziale na dochodowe grupy decylowe**



Wykres 1  
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (przeznaczonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do lipca 2023 r.).  
Uwagi: Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych względem systemu z roku 2019 zindeksowanego do lipca 2023 r.

Polityka mrożenia wartości świadczeń skierowanych do rodzin – przy szybko rosnących cenach – zmniejszyła ich wartość w ostatnim roku drugiej kadencji o 16 mld zł rocznie pomimo wprowadzenia dodatkowych rozwiązań takich jak rodzinny kapitał opiekuńczy. Z kolei w systemie podatkowym w kadencji 2019-2023 wyraźnie widać znaczący pozytywny efekt reform w ramach pakietu Polski Ład, który obniżył łączną kwotę obciążeń w ramach PIT i NFZ o 17,2 mld zł rocznie. Jak pokazano w dalszej części Komentarza, w przypadku wielu rodzin z dziećmi obniżki te były jednak zbyt małe, by zrekomensować straty związane z mrożeniem świadczeń. Z kolei niższe podatki dodatkowo podniosły dochody emerytów i rencistów, którzy oprócz tego skorzystali na rozwiązaniach bezpośrednio do nich skierowanych, jak wyższe świadczenia minimalne, czy 13. i 14. emerytura.

**Wykres 2 Efekt modelowanych rozwiązań podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych podczas pierwszej i drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w podziale na typy rodzin**



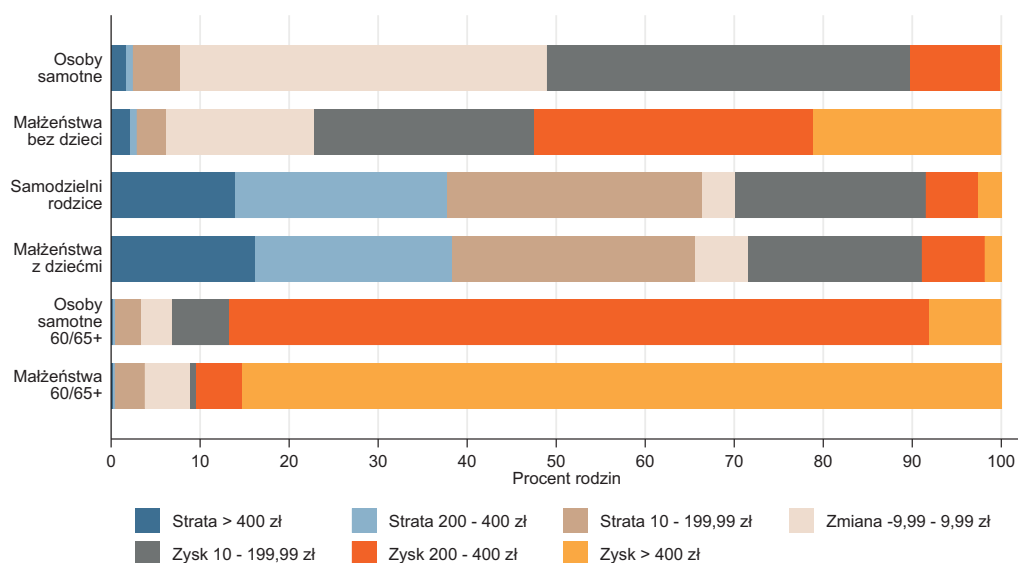
Wykres 2  
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (przeważonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do lipca 2023 r.).

Uwagi: Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych względem systemu z roku 2019 zindeksowanego do lipca 2023 r.

Całkowity efekt modelowanych rozwiązań wprowadzonych w pierwszej i drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy przedstawiono na Wykresach 1 i 2 w podziale na decylowe grupy dochodowe i wybrane typy rodzin. Z perspektywy zmian w dochodzie do dyspozycji druga kadencja wyróżnia się na dwa sposoby. Po pierwsze, w przeciwieństwie do rozwiązań z lat 2015-2019, gdy dochody we wszystkich grupach decylowych przeciętnie rosły w wyniku przyjętych rozwiązań, pakiet rozwiązań drugiej kadencji powoduje spadek dochodów wśród najbiedniejszych i najbogatszych 10% gospodarstw. Przeciętnie dochody tych gospodarstw spadają odpowiednio o ok. 60 i 700 zł miesięcznie, co proporcjonalnie do dochodu oznacza spadek w wysokości odpowiednio 5,5% i 2,8% dochodów. W przypadku najbogatszych gospodarstw jest to głównie efekt wyższych podatków nałożonych w ramach reform Polskiego Ładu, natomiast w przypadku najbiedniejszych 10% populacji spadek dochodów to głównie efekt mrożenia wysokości świadczeń socjalnych. Dochody gospodarstw w pozostałych grupach dochodowych, od 2. do 8., przeciętnie wzrosły w wyniku przyjętych rozwiązań w latach 2019-2023, choć w górnej części rozkładu wzrost dochodów w porównaniu do pakietu reform z pierwszej kadencji jest istotnie niższy. Na przykład gospodarstwa w siódmej grupie dochodowej zyskują przeciętnie 520 zł miesięcznie w wyniku rozwiązań z pierwszej kadencji i 240 zł miesięcznie w wyniku rozwiązań z lat 2019-2023.

Jednak różnicę między rozwiązaniami z pierwszej i drugiej kadencji najwyraźniej ilustruje Wykres 2. Rodzinami, które najwięcej skorzystały w wyniku pakietu rozwiązań z lat 2015-2019 były zdecydowanie rodziny z dziećmi – dochody małżeństw z dziećmi wzrosły przeciętnie o 950 zł miesięcznie, a dochody rodziców samodzielnie wychowujących dzieci o 800 zł. Te rodziny w kolejnej kadencji tracą część z tych korzyści, przede wszystkim w związku z brakiem waloryzacji świadczeń skierowanych do rodzin, przeciętnie odpowiednio o 250 i 160 zł miesięcznie. Natomiast rodzinami, które wyraźnie zyskują w efekcie rozwiązań przyjętych w latach 2019-2023 są osoby samotne i małżeństwa w wieku 60/65+. Łącznym efektem dodatkowych świadczeń skierowanych do tych grup (m.in. w postaci 13. i 14. emerytur) i obniżki podatków w ramach reform Polskiego Ładu jest przeciętny wzrost dochodów do dyspozycji o 310 zł miesięcznie wśród samodzielnie gospodarujących emerytów i o 630 zł wśród małżeństw w wieku 60/65+.

**Wykres 3 Przedziały miesięcznych korzyści i strat wynikających z modelowanych rozwiązań wprowadzonych w drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w latach 2019-2023 według typów rodzin**



Wykres 3  
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (przeważonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do lipca 2023 r.).

Uwagi: Zakresy zmian miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych względem systemu z roku 2019 zindeksowanego do lipca 2023 r.

Na Wykresie 3 przedstawiono odsetek różnych typów rodzin, względem siedmiu kategorii zakresu zmiany dochodów (na miesiąc) wynikających z modelowanych rozwiązań drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy: spadek o więcej niż 400 zł, spadek o 200 – 400 zł, spadek o 10 – 199,99 zł, zmiana w przedziale -9,99 – 9,99 zł, wzrost o 10 – 199,99 zł, wzrost o 200 – 400 zł, wzrost o więcej niż 400 zł.

Wyraźnie na nim widać skalę korzyści odniesionych przez gospodarstwa domowe osób w wieku 60/65+ w wyniku zarówno dodatkowych świadczeń skierowanych do emerytów i rencistów (wykraczających poza ustawową waloryzację), jak i zmian w systemie podatkowym w ramach Polskiego Ładu. 85% małżeństw w wieku 60/65+ uzyskało korzyści przekraczające 400 zł, kolejne 5% - korzyści w przedziale od 200 do 400 zł. W przypadku samodzielnie gospodarujących osób w wieku 60/65+, duża część tej grupy – prawie 80%, odnotowała korzyści od 200 do 400 zł, zaś dla 8% korzyści przekraczały 400 zł. Zarówno w przypadku małżeństw, jak i samotnych osób w wieku 60/65+ jedynie niewielka grupa - mniej niż 4% - poniosła straty przekraczające 10 zł w związku z pełnym pakietem rozwiązań kadencji 2019-2023. Podobnie wśród osób w wieku produkcyjnym nieposiadających dzieci reformy przyniosły straty dla 8% osób samotnych oraz 6% małżeństw. W przypadku tych pierwszych, dla ponad 40% wprowadzone rozwiązania były neutralne (zmiana dochodów w przedziale od 10 zł straty do 10 zł zysku), a dla kolejnych 40% oznaczały korzyści w przedziale od 10 do 200 zł. Natomiast wśród małżeństw bez dzieci ponad 20% uzyskało korzyści przekraczające 400 zł miesięcznie, ponad 30% - korzyści w zakresie od 200 do 400 zł, a 25% - korzyści w przedziale od 10 do 200 zł. Jak opisano wcześniej, zdecydowana większość (ponad 65%) zarówno samodzielnych rodziców, jak i małżeństw z dziećmi poniosła straty, głównie wynikające z braku waloryzacji świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi. W przypadku 14% samodzielnych rodziców i 16% małżeństw z dziećmi straty te przekraczały 400 zł miesięcznie. Kolejne 24% samodzielnych rodziców poniosło straty w przedziale od 200 do 400 zł i 29% - straty w przedziale od 10 do 200 zł. Wśród małżeństw z dziećmi podobny odsetek rodzin odnotował straty w zakresie od 10 do 200 zł i nieco mniej (22%) straciło od 200 do 400 zł miesięcznie. Korzyści na poziomie od 10 do 200 zł uzyskało ok. 20% samodzielnych rodziców i małżeństw z dziećmi, zaś wyższe korzyści w przypadku obu grup uzyskało mniej niż 10%. Korzyści te odzwierciedlają głównie obniżenie podatków w ramach Polskiego Ładu, które w przypadku tych rodzin były wystarczająco wysokie, by zrekompensować straty wynikające z braku waloryzacji świadczeń. W kolejnej kadencji Parlamentu większość rodzin z dziećmi uzyska dodatkowe wsparcie wynikające z podniesienia wartości świadczenia wychowawczego od stycznia 2024 r. Jak pokazano w dodatkowych materiałach metodycznych, wyższa wartość świadczenia wychowawczego od stycznia 2024 roku istotnie zmniejszy odsetek rodzin, których dochody będą niższe niż w systemie z początku kończącej się kadencji Parlamentu (Myck i in., 2023b). Wyższe od stycznia 2024 roku świadczenie wychowawcze nie wyrówna jednak niższych realnych wartości tego mechanizmu wsparcia rodzin z dziećmi, które determinowały ich sytuację materialną w ciągu ostatnich lat.

## Podsumowanie

Biorąc pod uwagę pełen pakiet modelowanych rozwiązań podatkowo-świadczeniowych przypisanych do kończącej się kadencji Parlamentu, wyraźnie widać zmniejszoną skalę wprowadzonych do systemu inicjatyw powiększających dochody gospodarstw domowych względem reform kadencji z lat 2015-2019. Ta różnica, w połączeniu z odłożoną w czasie waloryzacją świadczenia wychowawczego i skromnym realnym wymiarem tej zmiany (800 zł w styczniu 2024 r. to równowartość 526 zł z kwietnia 2016 r.) sugeruje, że po serii hojnych reform w sferze podatkowo-świadczeniowej, pomimo nominalnie wyższych dochodów budżetowych, stan finansów publicznych nie pozwala na dalsze swobodne obniżanie podatków lub podnoszenie wartości świadczeń na stałe.

Zaprezentowane w Komentarzu wyniki symulacji wskazują również wyraźnie na zmianę grupy beneficjentów wprowadzanych rozwiązań. Podczas gdy w kadencji 2015-2019 polityka w sferze podatków i świadczeń przyniosła największe korzyści rodzinom z dziećmi, głównie za pośrednictwem świadczenia wychowawczego, grupą która w największym stopniu skorzystała na pakiecie rozwiązań z drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy byli emeryci i renciści. Ci ostatni skorzystali przede wszystkim na wprowadzeniu na stałe tzw. 13. i 14. emerytur, a świadczeniobiorcy otrzymujący najniższe wypłaty z ZUS i KRUS odnieśli dodatkowe korzyści na podwyższeniu emerytur i rent minimalnych. W wyniku pełnego pakietu rozwiązań wprowadzonych w drugiej kadencji rodziny samotnych osób w wieku 60/65+ zyskują przeciętnie 310 zł miesięcznie, a małżeństwa w wieku 60/65+ - 630 zł miesięcznie. Ponad 85% tych małżeństw zyskało powyżej 400 zł miesięcznie.

Z drugiej strony względem rodzin z dziećmi rząd przyjął w latach 2019-2023 politykę mrożenia na nominalnym poziomie wartości większości skierowanych do nich świadczeń, co w warunkach wysokiej inflacji oznaczało wyraźny realny spadek poziomu wsparcia. Straty te w przypadku części rodzin zostały zrekompensowane poprzez nowe świadczenia (np. rodzinny kapitał opiekuńczy) i obniżkę podatków w ramach pakietu Polski Ład. Jednak gdy porównamy system podatkowo-świadczeniowy z lipca 2023 r. do zindeksowanego systemu z początku drugiej kadencji okazuje się, że pełen pakiet symulowanych rozwiązań oznacza spadek dochodu do dyspozycji w przypadku ponad 65% zarówno małżeństw z dziećmi, jak i rodziców samodzielnie wychowujących dzieci. Choć dochody większości tych rodzin wzrosną od stycznia 2024 r. dzięki podwyższeniu kwoty świadczenia wychowawczego,<sup>4</sup> to do tego czasu skumulowany od stycznia 2020 r. efekt braku waloryzacji świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi wyniesie ponad 31 mld zł (Myck i in., 2023a). Warto przy tym podkreślić, że w największym stopniu brak waloryzacji dotyka rodziny o najniższych dochodach, które poza ograniczeniem realnej wartości świadczenia wychowawczego odczuwają również spadek realnej wartości świadczeń rodzinnych (oraz ograniczenia w uprawnieniach do ich otrzymywania) i w niewielkim stopniu skorzystały na nowych rozwiązaniach podatkowych. Duża skala spadku wartości świadczeń jest w oczywisty sposób związana z wysokim poziomem wsparcia rodzin, którym kończyła się kadencja 2015-2019. Jednak decyzje o mrożeniu parametrów systemu na ich nominalnym poziomie w warunkach wysokiej inflacji rodzą pytania dotyczące całej struktury systemu wsparcia rodzin z dziećmi, adekwatności ustalanych wartości świadczeń względem potrzeb rodzin i, tym samym, efektywności obowiązującego systemu w ograniczaniu ubóstwa.

Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy wyróżnia się również w perspektywie dystrybucyjnej – w skrajnych grupach decylowych przeciętnie dochody gospodarstw domowych spadają w wyniku wprowadzonych rozwiązań. Wśród najuboższych 10% populacji dochód spada przeciętnie o 60 zł (5,5%) miesięcznie, a w dziesiątej grupie decylowej – o 700 zł (2,8%) miesięcznie. Głównym mechanizmem odpowiedzialnym za ten spadek w pierwszym przypadku jest mrożenie świadczeń, podczas gdy w drugim przypadku za spadek dochodu odpowiada przede wszystkim reforma podatkowa. Co warto podkreślić, pierwotne założenia Polskiego Ładu z maja 2021 r. oznaczały dużo wyższy spadek dochodów wśród najbogatszych podatników. W ostatecznym kształcie reforma systemu podatkowego jednak istotnie różniła się od jej wstępnych założeń (DGP, 2021). Znacząco mniejszy jest wynikający z niej stopień redystrybucji, a koszt reformy wzrósł sześciokrotnie względem pierwotnej propozycji (Myck i in., 2021a, 2021b). Skala wprowadzonych zmian sprawia, że reforma w ramach Polskiego Ładu była jedną z najważniejszych reform podatkowych ostatnich lat.

4  
Dystrybucyjne efekty rozwiązań kadencji 2019-2023 uwzględniając podwyższenie świadczenia wychowawczego przedstawiono na Wykresie 4 w materiałach metodycznych (Myck i in., 2023b).

Kuriozalnie zaprojektowana i chaotycznie zaimplementowana (Balcerowicz i in., 2021), zamiast neutralnej dla budżetu redystrybucji, ostatecznie przyniosła znaczące obniżenie podatków, które istotnie przyczynia się do wzrostu deficytu w sektorze finansów publicznych. Z punktu widzenia całego pakietu modelowanych rozwiązań kadencji 2019-2023 warto zauważyć, że nowa struktura podatkowa wpłynęła również na wysokie całkowite korzyści wśród gospodarstw emerytów i rencistów będące efektem rozwiązań przypisanych kończącej się kadencji Parlamentu.

Na niespełna dwa miesiące przed końcem kadencji Parlamentu rząd Mateusza Morawieckiego zdecydował o jednorazowym podwyższeniu wartości 14. emerytury do 2650 zł brutto. Całkowity koszt dla sektora finansów publicznych tegorocznej 'czternastki' wyniesie w związku z tym 16,2 mld zł (względem 9,1 mld zł w przypadku wypłat w wysokości minimalnej emerytury 1588,44 zł brutto).<sup>5</sup> Decyzja ta doskonale wpisuje się w pełen pakiet modelowanych w niniejszym Komentarzu rozwiązań podatkowo-świadczeniowych przyjętych w drugiej kadencji rządu Zjednoczonej Prawicy, którego głównymi beneficjentami są gospodarstwa emerytów i rencistów. Wyniki symulacji wskazują na całkowity wzrost dochodów gospodarstw domowych będący efektem tego pakietu o 23,2 mld złotych rocznie. Na wzrost ten składają się: ograniczenie podatków (ok. 17,2 mld zł rocznie), spadek realnej wartości świadczeń skierowanych do rodzin (16,0 mld zł) i wzrost emerytur (22,6 mld zł netto, poza efektem podatkowym). W ostatecznym rozliczeniu zatem, pomimo szeregu istotnych, nagłośnionych inicjatyw, całkowity efekt kończącej się kadencji – w ujęciu modelowanym w niniejszym Komentarzu – jest o niemal 70% mniejszy w porównaniu do tego z pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy. Wprowadzenie i pełne upowszechnienie świadczenia wychowawczego w latach 2015-2019 przełożyło się na wyższą frekwencję wyborczą i wsparcie polityków Zjednoczonej Prawicy w wyborach w 2019 roku (Gromadzki i in., 2022). Oceniając po kierunku, jaki przyjęła polityka podatkowo-świadczeniowa w ostatnich czterech latach, wydaje się, że w tegorocznych wyborach partie koalicji rządzącej liczą na wsparcie starszych grup elektoratu.

5  
Dystrybucyjne efekty podwyższenia wartości 14. emerytury przedstawiono na Wykresie 6 w materiałach metodycznych (Myck i in., 2023b).

## Bibliografia

- Balcerowicz, E., Myck, M., Trzciński, K., Wojciechowski, P., Tyrowicz, J. 2021. Polski Ład: Gospodarcze skutki proponowanych zmian w systemie podatkowym. Zeszyty mBank-CASE. [https://www.case-research.eu/files/?id\\_plik=6914](https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6914)
- DGP, Dziennik Gazeta Prawna. 2021. Rząd odszedł od pierwotnych założeń Ładu. 30 marca 2022. <https://edgp.gazetaprawna.pl/e-wydanie/58405,29-marca-2022/74344,Dziennik-Gazeta-Prawna/778995,Rzad-odszedl-od-pierwotnych-zalozen-Ladu.html>
- Gromadzki, J., Sałach, K., Brzezinski, M. 2022. When Populists Deliver on their Promises: the Electoral Effects of a Large Cash Transfer Program in Poland. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4013558>
- Myck, M., Król, A., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2023a. Komentarze Przedwyborcze CenEA 2023: Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy: wsparcie rodzin w czasach wysokiej inflacji.
- Myck, M., Król, A., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2023b. Komentarze Przedwyborcze CenEA 2023: materiały metodyczne.
- Myck, M., Najsztub, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2019. Pakiet podatkowo-świadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy. Raport Przedwyborczy CenEA 12/04/2019. <https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2019/05/raportcenea12042019.pdf>
- Myck, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2021a. Polski Ład: dystrybucyjne konsekwencje propozycji podatkowych Zjednoczonej Prawicy. Komentarz CenEA 19/05/2021. [https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2021/05/komentarz\\_202105.pdf](https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2021/05/komentarz_202105.pdf)
- Myck, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2021b. Ekspertyza dotycząca redystrybucyjnych konsekwencji zmian regulacji podatkowych w ramach pakietu „Polski Ład” przyjętych przez Sejm dnia 1 października 2021 r. Kancelaria Senatu, Opinie i ekspertyzy OE-371. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6053/plik/oe-371.pdf>

## Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2023 r., Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Poz. 1673.



Analizy przedstawione w Komentarzu są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA ([www.cenea.org.pl](http://www.cenea.org.pl)) i zostały sfinansowane przez Swedish International Development Agency (SIDA) w ramach współpracy z Stockholm Institute of Transition Economics (SITE).

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2021 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Komentarzu i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Komentarzu opierają się na obliczeniach przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu *SIMPL*.

CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez SITE i jest polskim partnerem FREE 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 międzynarodowego projektu badawczego EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*.

O autorach: dr hab. Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin). Artur Król, Monika Oczkowska i Kajetan Trzciński są analitykami w CenEA.



Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA  
ul. Cyfrowa 2, 71-441 Szczecin  
[www.cenea.org.pl](http://www.cenea.org.pl)  
[admin@cenea.org.pl](mailto:admin@cenea.org.pl)