

Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy: wsparcie rodzin z dziećmi w czasach wysokiej inflacji

Komentarz Przedwyborczy CenEA 13/09/2023

Michał Myck
Artur Król
Monika Oczkowska
Kajetan Trzeciński



1. Wstęp

Zbliżające się wybory parlamentarne zamykają bardzo szczególną kadencję Sejmu i Senatu, obejmującą zarówno okres pandemii COVID-19, najwyższy od wielu lat poziom inflacji, a także pełnoskalową, trwającą do dziś inwazję Rosji na Ukrainę i związane z tym tragiczne konsekwencje. Ocena drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy z jednej strony obejmie zapewne najważniejsze decyzje podejmowane w reakcji na te kryzysowe sytuacje. Jednak ostatnie cztery lata to również czas istotnych rozwiązań przyjętych przez rząd Mateusza Morawieckiego mających ważne średnio- i długookresowe konsekwencje zarówno bezpośrednio dla sytuacji materialnej polskich gospodarstw domowych, jak i szerzej dla całej gospodarki i rozwoju kraju.

Bardzo ważnymi elementami kampanii wyborczej będą z pewnością kwestie dotyczące praworządności, polityki klimatycznej, wolności mediów, praw kobiet i praw mniejszości oraz roli Polski na arenie międzynarodowej. Zbliżające się wybory zadecydują o tym, jak wyglądać będą relacje Polski z partnerami w Unii Europejskiej i jaką rolę odgrywać będzie Polska w Unii. Wynik październikowych wyborów może na długie lata zadecydować o kierunku, jaki przyjmie polska polityka, i o fundamentach rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie jednak, jak pokazują sondaże (IBRIS 2023, Kantar 2023, UCE Research 2023), dla znaczącej części społeczeństwa problemem pierwszoplanowym zdają się być bieżące wyzwania dotyczące tego, jak gospodarstwa domowe odnajdują się w rzeczywistości mocno naznaczonej rosnącymi cenami dóbr i usług oraz związanej z tym finansowej niepewności.

Niniejszym Komentarzem rozpoczynamy przedwyborcze analizy podsumowujące rozwiązania przyjęte w ostatnich latach w obszarze obciążeń podatkowych i świadczeń bezpośrednio wpływających na wysokość dochodów polskich gospodarstw domowych. Podobnie jak w latach 2011, 2015 i 2019 (Myck i in., 2011, 2015, 2019a, 2019b), przedwyborcze publikacje skupione będą z jednej strony na podsumowaniu konsekwencji całego pakietu rozwiązań przyjętych podczas kończącej się kadencji Parlamentu, a z drugiej na szczegółowych rozwiązaniach skierowanych do wybranych grup społecznych. Tak jak w poprzednich latach wyborczych, analizy obejmują rozwiązania, które weszły w życie w wyniku decyzji rządu w obszarze polityki podatkowo-swiadczeniowej i które na stałe wprowadzone zostały do polskiego systemu.

W pierwszym Komentarzu przed tegorocznymi wyborami skupiono się na analizie zmian, które zaszły w realnym poziomie wsparcia rodzin z dziećmi w trakcie kończącej się kadencji Parlamentu. Jak pokazano w przedwyborczych analizach z 2019 r. (Myck i in., 2019a), w pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy to właśnie gospodarstwa z dziećmi najwięcej skorzystały na prowadzonej w latach 2015-2019 polityce podatkowo-swiadczeniowej. Głównym instrumentem tej polityki było świadczenie wychowawcze 500+, ale rodziny z dziećmi zyskały również w ramach innych rozwiązań (np. świadczenia „Dobry start” 300+ wprowadzonego w lipcu 2018 r.). Jak pokazano w niniejszym Komentarzu, realna wartość korzyści rodzin z dziećmi płynących z tych rozwiązań znacząco spadała w kolejnych latach drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy, a w obliczu rosnących kosztów życia polityka zamrożenia nominalnych wysokości świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi istotnie odbiła się na ich sytuacji materialnej. Zgodnie z Ustawą z dn. 7 lipca 2023 r. kwota świadczenia wychowawczego wzrośnie od stycznia 2024 r. z 500 zł do 800 zł miesięcznie na każde dziecko w rodzinie. Waloryzacja ta nie wyrówna jednak spadku realnej wartości świadczenia 500+ systematycznie malejącej do grudnia bieżącego roku. Ponadto, biorąc pod uwagę prognozy inflacyjne NBP, realna wartość świadczenia 800+ już po pierwszym roku obowiązywania spadnie poniżej realnej wartości świadczenia wychowawczego z kwietnia 2016 r.

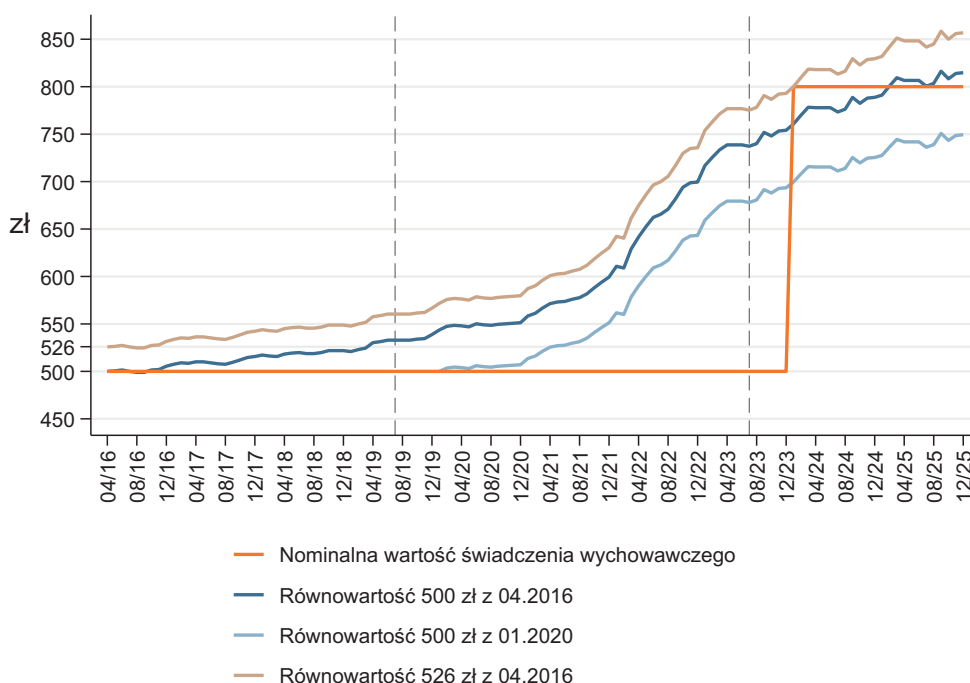
Wyliczenia przedstawione w Komentarzu oparte są na danych z prowadzonego przez GUS Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) z 2021 r., które zostały odpowiednio dostosowane, by jak najdokładniej odzwierciedlić wpływ polityki państwa na dochody gospodarstw domowych. Dane BBGD 2021 obejmują szczegółowe informacje o ponad 30 tysiącach polskich gospodarstw domowych i 78 tysiącach osób, a wszystkie obliczenia dotyczące ich sytuacji dochodowej przeprowadzono z wykorzystaniem mikrosymulacyjnego modelu SIMPL (szczegóły metodyczne przedstawiono w oddzielnym dokumencie: Myck i in., 2023).

2. Ile złotych w 500+? Wysoka inflacja i realna wartość wsparcia rodzin z dziećmi

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. Podczas kończącej się kadencji Parlamentu, licząc od stycznia 2020 r. – miesiąca, który wyznacza początek analiz w niniejszym Komentarzu, do lipca 2023 r. ceny wzrosły o 35,6% i nadal rosną w tempie istotnie przekraczającym cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego (2,5% +/- 1 punkt procentowy rocznie). Według prognoz Narodowego Banku Polskiego indeks inflacyjny od stycznia 2020 r. do października 2023 r. wyniesie 37,6%, zaś do końca roku kalendarzowego – 38,7%. Choć równolegle rosną też przeciętne zarobki (od stycznia 2020 r. do lipca 2023 r. przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło nominalnie o 41,7%), to należy pamiętać, że w przypadku wielu pracowników wzrost płac nie nadąża za inflacją, a jednocześnie tak wysokie tempo wzrostu cen istotnie ogranicza realną wartość oszczędności gospodarstw domowych. Co więcej, znaczna część gospodarstw domowych polega na dochodach niezwiązanych bezpośrednio z aktywnością zawodową, a domowe budżety wielu rodzin – szczególnie rodzin z dziećmi – istotnie uzależnione są od wsparcia ze strony państwa w formie świadczeń i zasiłków, których realna wartość, w przypadku braku waloryzacji, spada.

Na Wykresie 1 przedstawiono konsekwencje inflacji w Polsce względem nominalnych wartości świadczenia wychowawczego, które jest obecnie głównym instrumentem wsparcia rodzin z dziećmi. Poza nominalnymi wartościami świadczenia wypłacanego w ramach programu Rodzina 500+ w wysokości 500 zł od kwietnia 2016 r. do grudnia 2023 r. i 800 zł od stycznia 2024 r., na Wykresie przedstawiono wartości do jakich świadczenie wychowawcze musiałoby być podwyższane w kolejnych miesiącach, by jego realna wartość była taka sama jak w momencie wprowadzenia w kwietniu 2016 r. i względem początku drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w styczniu 2020 r.

Wykres 1 Świadczenie wychowawcze: nominalne i realne wartości w latach 2016-2025



Wykres 1

Źródło: obliczenia własne na podstawie wskaźników NBP: inflacji bazowej 04.2016-07.2023 oraz inflacji prognozowanej, zgodnie z publikacją z dn. 10.07.2023 (NBP, 2023).

Uwagi: na podstawie projekcji inflacji podawanej w przedziałach kwartalnych. Linie referencyjne na wykresie: 07.2019 – rozszerzenie świadczenia wychowawczego na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie niezależnie od dochodów (likwidacja kryterium dochodowego); 07.2023 – system podatkowo-swiadczeniowy z lipca 2023 r. przyjęty jako kończący obecną kadencję Parlamentu.

W okresie od kwietnia 2016 r. do końca 2019 r. świadczenie wychowawcze straciło mniej niż 10% swojej wartości. W kolejnych miesiącach – w szczególności od początku 2021 r., rosnące ceny zaczęły szybko obniżać jego realną wartość. Aby świadczenie wychowawcze w lipcu 2023 r. miało taką samą siłę nabywczą jak w kwietniu 2016 r., rodziny musiałyby otrzymywać około 737 zł miesięcznie na każde dziecko.

Z kolei biorąc za punkt odniesienia styczeń 2020 r., do końca obecnej kadencji Parlamentu wartość świadczenia musiałaby wzrosnąć o ponad 35%, by realnie była taka jak na początku 2020 r., a rząd musiałby wypłacać miesięcznie świadczenia w wysokości 678 zł. Na Wykresie 1 wyraźnie widać, że okres istotnie niższej realnej wartości świadczenia wychowawczego przypada na długo przed planowanym na styczeń 2024 r. podniesieniem jego wartości nominalnej do 800 zł. Biorąc pod uwagę prognozy inflacji NBP, choć od początku przyszłego roku świadczenie wychowawcze nominalnie wzrośnie o 300 zł na każde dziecko, to jego realna wartość nieznacznie tylko przekroczy realną wartość 500 zł z kwietnia 2016 r., gdyby było ono waloryzowane zgodnie ze wskaźnikiem inflacji (761 zł w styczniu 2024 r. będzie miało taką samą siłę nabywczą co 500 zł w kwietniu 2016 r.). 800 złotych w styczniu 2024 r. miałyby wartość 775 zł w lipcu 2023 r. i 526 zł w kwietniu 2016 r. Po podwyżce realna wartość świadczenia wychowawczego utrzyma się powyżej realnej wartości 500 zł z kwietnia 2016 r. do stycznia 2025 r.

3. Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy: wsparcie rodzin w zamrażarce

Nie ulega wątpliwości, że świadczenie wychowawcze 500+ radykalnie zmieniło poziom finansowego wsparcia rodzin w Polsce (Magda i in., 2019). Powszechny charakter i wysokość tego świadczenia oznaczają jednak, że zmiany jego wartości pociągają za sobą istotne koszty dla sektora finansów publicznych, a gros wydawanych środków trafia do rodzin o wysokich i bardzo wysokich dochodach (Myck i in., 2019a). Te czynniki najprawdopodobniej są przyczyną braku regularnej ustawowej waloryzacji tego świadczenia, która dla wielu rodzin z dolnej części rozkładu dochodu stanowiłaby gwarancję uzyskania wsparcia na określonym realnym poziomie. Co szczególnie istotne, brak waloryzacji i polityka mrożenia nominalnych wartości odnosi się również do większości świadczeń rodzinnych, które – jako świadczenia warunkowane poziomem dochodu – skierowane są głównie do rodzin o niskich dochodach.¹ Elementy systemu świadczeń rodzinnych były ostatnio waloryzowane w listopadzie 2016 r. Waloryzacja objęła wówczas jedynie wartości tych świadczeń, a progi dochodowe decydujące o ich przyznaniu były ostatnio waloryzowane w listopadzie 2015 r. Zgodnie z zapisami Ustawy o świadczeniach rodzinnych elementy te podlegają weryfikacji co 3 lata, przy czym decyzja o waloryzacji nie jest obowiązkowa i podejmowana jest każdorazowo przez rząd. Jak sugerują przedstawione w tej części Komentarza symulacje, polityka mrożenia dwóch najważniejszych elementów systemu finansowego wsparcia rodzin, która wyróżnia drugą kadencję rządów Zjednoczonej Prawicy, istotnie ograniczyła dochody rodzin z dziećmi i tym samym przyniosła bardzo wyraźne oszczędności dla sektora finansów publicznych.

Tabela 1 Wartości wybranych parametrów systemu świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi w modelowanych systemach (w złotych/miesiąc)

	2019	2019 indeksowany na 2023	07.2023
Świadczenie wychowawcze 500+	500	678	500
Kwota zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku 0-4/5-17/18-24 lata	95/124/135	129/168/183	95/124/135
Dodatki do zasiłku rodzinnego z tytułu:			
- urodzenia dziecka	1000	1356	1000
- opieki nad dzieckiem podczas urlopu wychowawczego	400	542	400
- samotnego wychowywania dziecka/dziecka niepełnosprawnego ¹	193/273	262/370	193/273
- wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej	95	129	95
- kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego w wieku 0-4/5-24 lata	90/110	122/149	90/110
- podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania w związku z zamieszkiwaniem/dojazdem do miejscowości gdzie jest szkoła	113/69	153/94	113/69
- rozpoczęcia roku szkolnego ²	100	136	100
Kryterium dochod. do zasiłku rodz./w rodz. z dzieckiem niepełnosprawnym ³	674/764	914/1036	674/764
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	1000	1356	1000
Kryterium dochod. do zap. z tyt. urodz. dziecka	1922	2606	1922
Świadczenie rodzicielskie	1000	1356	1000
Rodzinny kapitał opiekuńczy ⁴	0	0	500
Program Dobry Start 300+ ²	300	407	300

¹ Do katalogu świadczeń rodzinnych należą również świadczenia opiekuńcze (świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy, zasiłek pielęgnacyjny), które nie zostały objęte analizami w niniejszym Komentarzu, ponieważ beneficjentami tych świadczeń mogą być nie tylko rodziny z dziećmi, zaś kwota świadczenia pielęgnacyjnego jest corocznie waloryzowana zgodnie z procentowym wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę. W systemie wsparcia dla rodzin z dziećmi istnieje również jednorazowe świadczenie „Za życiem”, które nie jest objęte symulacjami w modelu SIMPL.

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). Szerszy opis zmian wprowadzonych w systemie świadczeń oraz funkcjonowania poszczególnych parametrów systemu można znaleźć w Myck i in. (2023) oraz Myck i in. (2015a). Świadczenia rodzinne obejmują również świadczenia opiekuńcze, zaś w systemie wsparcia dla rodzin z dziećmi istnieje również jednorazowe świadczenie „Za życiem”.
1 Maksymalna kwota dodatku na wszystkie dzieci 386 zł miesięcznie (546 zł, jeśli dzieci niepełnosprawne).
2 Wypłacane jednorazowo w roku szkolnym.
3 Po przekroczeniu kryterium dochodowego obowiązuje zasada „złotówka za złotówkę” – świadczenia są pomniejszane o 1 zł za każdy 1 zł dochodu ponad kryterium dochodowe.
4 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).

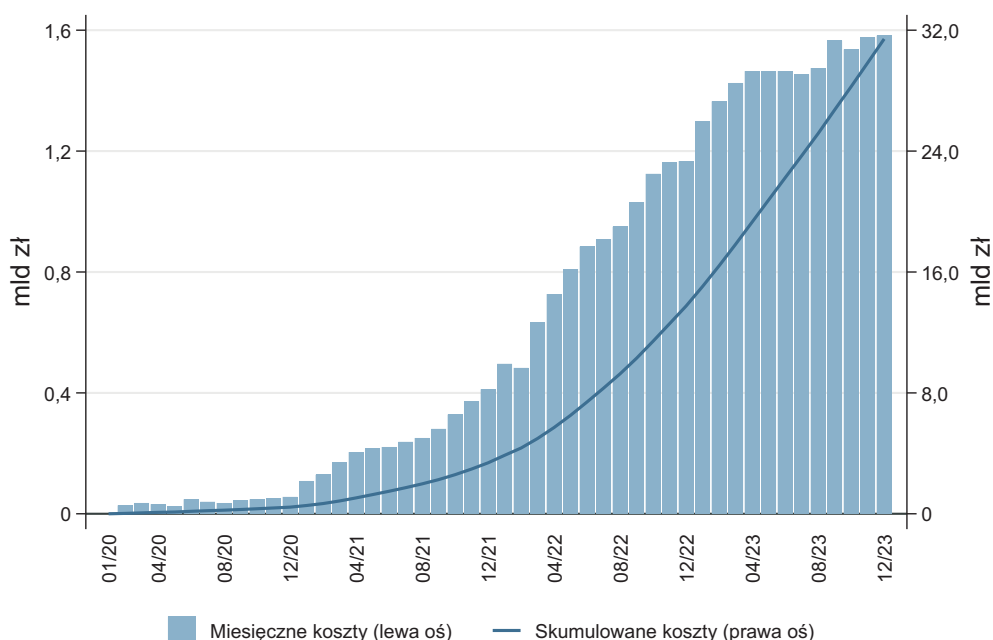
W Tabeli 1 zaprezentowano wartości wybranych parametrów systemu świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi w trzech systemach podatkowo-swiadczeniowych wykorzystanych do symulacji konsekwencji rozwiązań wprowadzonych i obowiązujących w okresie kończącej się kadencji Parlamentu:

- 1) „2019” to system, który obowiązywał na początku bieżącej kadencji Parlamentu – dla uproszczenia 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 obecną kadencję Parlamentu, uwzględniający wszystkie najważniejsze rozwiązania w systemie podatków i świadczeń mające bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych na koniec kadencji.

Pierwszy i ostatni z symulowanych systemów przedstawiają nominalne wartości parametrów podatkowo-swiadczeniowych obowiązujące na początku i końcu kończącej się obecnie kadencji Parlamentu. Parametry drugiego systemu odzwierciedlają wartości parametrów z początku kadencji Parlamentu, które zostały zindeksowane w sposób utrzymujący hipotetyczne neutralne podejście do ich aktualizacji względem zmieniających się cen i dochodów (szczegóły w Myck i in., 2023). W przypadku świadczeń ten zindeksowany system przedstawia wysokość parametrów (wartości świadczeń i progów dochodowych) jaka obowiązywałaby w lipcu 2023 r. w sytuacji, gdyby była utrzymywana na realnym poziomie z początku kadencji. W Tabeli 1 przedstawiamy wybrane elementy systemu finansowego wsparcia rodzin, które stanowią główny punkt odniesienia niniejszego Komentarza. W podobny sposób utworzono pełen zestaw parametrów podatkowo-swiadczeniowych, uwzględniając również najważniejsze reformy, które weszły w życie w ostatnich latach, m.in. reformę podatkową w ramach pakietu Polski Ład, czy reformy zmieniające wsparcie rodzin z dziećmi jak rodzinny kapitał opiekuńczy (pełna lista wszystkich parametrów modelowanych systemów i reform ujętych w analizach przedstawiona została w Myck i in., 2023). Podobnie jak w przypadku analiz poświęconych konsekwencjom rozwiązań przyjętych w poprzednich kadencjach Parlamentu, porównanie końcowego i indeksowanego systemu podatkowo-swiadczeniowego pozwala na ocenę, po pierwsze, jak rozwiązania przyjęte od końca 2019 r. do lipca 2023 r. odbiły się na dochodach przykładowych rodzin i gospodarstw domowych, a po drugie, jak przełożyły się one na całkowite dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

Jak wskazują liczby przedstawione na Wykresie 1 i w Tabeli 1, ostatnie kilka lat wysokiej dynamiki cen przełożyło się na wyraźne obniżenie realnej wartości świadczeń wypłacanych rodzinom z dziećmi. Ponadto utrzymywanie kryteriów dochodowych do niektórych z tych świadczeń na niezmiennym poziomie przy rosnących przeciętnych zarobkach znacząco ograniczyło liczbę rodzin kwalifikujących się do ich otrzymywania w pełnej wartości lub w części ich wartości (zgodnie z obowiązującą zasadą „złotówka za złotówkę”). W tym kontekście ważnym wydaje się pytanie o to, jakie całkowite wydatki z budżetu państwa byłyby potrzebne, by zniwelować efekt rosnących w kolejnych miesiącach cen i utrzymać realną wartość świadczeń skierowanych do rodzin przy jednoczesnym, odpowiednim do wzrostu cen, waloryzowaniu wartości progów dochodowych. Wydatki te przedstawiono na Wykresie 2. Dla każdego z kolejnych miesięcy drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy pokazano całkowity koszt utrzymania świadczenia wychowawczego i świadczeń rodzinnych skierowanych do rodzin z dziećmi (oraz progów dochodowych) na realnym poziomie ze stycznia 2020 r., dodatkowo wskazując ile wyniosłby całkowity skumulowany koszt takiej waloryzacji od początku kadencji rządu. W pierwszym roku kadencji dodatkowe wydatki konieczne dla utrzymania realnych wartości świadczeń dla rodzin nie byłyby wysokie, wynosząc przykładowo 35,8 mln zł w marcu czy 43,8 mln zł we wrześniu 2020 r. Szybki wzrost cen od początku 2021 r. spowodował jednak, że już w grudniu 2021 r. dodatkowe wydatki musiałyby wynieść miesięcznie 411,8 mln zł, a w lipcu 2023 r. nawet 1,5 mld zł. Biorąc pod uwagę pełne cztery lata od stycznia 2020 r. do grudnia 2023 r., utrzymanie realnego poziomu wsparcia rodzin odpowiadającego temu z początku kończącej się kadencji wymagałoby dodatkowych 31,4 mld złotych. Patrząc na te liczby z perspektywy gospodarstw domowych – o taką kwotę (nominalnie) w tym czasie wzrosłyby dochody rodzin z dziećmi, gdyby progi dochodowe i wartości świadczeń przeznaczonych dla rodzin z dziećmi nie pozostawały zamrożone.

Wykres 2 Miesięczny i skumulowany koszt utrzymania świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi i progów dochodowych na poziomie ich realnej wartości z 01.2020 r.



Wykres 2
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2021 (zindeksowanych do 07.2023 r.).
Uwagi: Indeksacja na podstawie wskaźników inflacji bazowej oraz inflacji prognozowanej NBP (NBP, 2023). Na Wykresie przedstawiono łączny koszt waloryzacji kwot świadczeń oraz wartości progów dochodowych uprawniających do ich otrzymywania.

4. Brak waloryzacji świadczeń w kontekście pełnego pakietu rozwiązań podatkowo-swiadczeniowych po 2019 roku

Poniżej zaprezentowano wpływ polityki mrożenia świadczeń dla rodzin w czasie kończącej się kadencji Parlamentu w połączeniu z innymi modelowanymi różnicami między systemem z początku i końca kadencji dla przykładowych rodzin z dziećmi przy różnych założeniach wysokości uzyskiwanych przez nie dochodów z pracy. Wyliczenia przedstawiają różnice w dochodach tych rodzin pomiędzy systemem podatkowo-swiadczeniowym obowiązującym w lipcu 2023 r. oraz zindeksowanym systemem z początku kadencji. Obejmują one zatem zarówno straty wynikające z braku waloryzacji świadczeń, jak i korzyści będące skutkiem innych przyjętych rozwiązań i reform, które wpłynęły na wysokość dochodów tych rodzin przed zakończeniem tej kadencji Parlamentu. Dotyczy to między innymi wpływu reformy podatkowej w ramach tzw. Polskiego Ładu, uwzględniając rozwiązania ściśle skierowane do rodzin z dziećmi, takie jak ulga podatkowa dla rodzin z czwórką i więcej dzieci. Pełny zakres modelowanych reform opisano szczegółowo w oddzielnym dokumencie (Myck i in., 2023), gdzie znaleźć można również listę wartości parametrów przyjętych w modelowanych systemach podatkowo-swiadczeniowych, na których opiera się zaprezentowane porównanie.

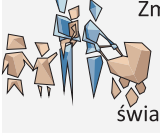
W Tabeli 2 przedstawiono szczegóły wyliczeń. Dla każdego scenariusza dochodów rodzica lub rodziców obliczenia przeprowadzono przy różnych założeniach struktury rodziny (liczby i wieku dzieci). Poza różnicą w dochodach do dyspozycji pomiędzy analizowanymi systemami (po uwzględnieniu podatków i świadczeń w modelowanych systemach), w Tabeli przedstawiono również nominalne wartości świadczeń skierowanych do rodzin, które im przysługują w obecnym systemie (obowiązującym w lipcu 2023 r.). W wartościach bezwzględnych brak waloryzacji świadczeń odbija się w największym stopniu na dochodach do dyspozycji rodzin, które otrzymują wysokie świadczenia, a w szczególności tych, którym przysługują (lub przysługiwałyby) zarówno świadczenie wychowawcze, jak i świadczenia rodzinne. Te rodziny w największym stopniu odczuły spadek realnej wartości świadczeń w ostatnich latach. Co więcej, w przypadku niektórych rodzin o niskich dochodach, brak waloryzacji progów dochodowych uprawniających do otrzymywania zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku powoduje, że tracą one prawo do pobierania tych świadczeń lub otrzymują tylko część ich wartości zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”. Na przykład różnica w dochodach do dyspozycji pomiędzy modelowanymi systemami w przypadku samodzielnego rodzica z jednym dzieckiem zarabiającego połowę minimalnego wynagrodzenia (1800 zł brutto miesięcznie) wynosi 625 zł miesięcznie.

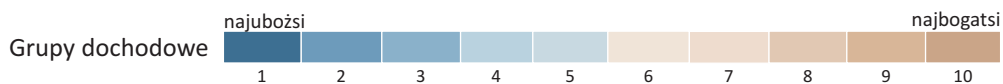
Są to straty wynikające zarówno z braku waloryzacji świadczenia wychowawczego, ale również z braku waloryzacji kryterium dochodowego w systemie świadczeń rodzinnych, co oznacza, że pomimo bardzo niskich dochodów rodzina ta w lipcu 2023 r. nie kwalifikuje się do otrzymywania zasiłku rodzinnego i związanych z nim dodatków. Przy zarobkach w wysokości 1800 zł miesięcznie jednego z rodziców, gdy drugi rodzic nie pracuje, małżeństwo z dwójką dzieci również traci ponad 500 zł miesięcznie, co jest wypadkową braku waloryzacji zarówno świadczenia wychowawczego, jak i przysługujących tej rodzinie świadczeń rodzinnych. W przypadku małżeństwa z trójką dzieci założono, że najmłodsze dziecko ma 12 miesięcy, w związku z czym rodzina ta otrzymuje oprócz świadczenia wychowawczego na wszystkie dzieci, dodatkowe 500 zł miesięcznie w ramach nowego rodzinnego kapitału opiekuńczego. Jednak w przypadku wielu rodzin dodatkowy kapitał opiekuńczy wraz z korzyściami wynikającymi z reformy podatkowej nie wystarczają by zrekompensować straty wynikające z braku waloryzacji świadczenia wychowawczego i świadczeń rodzinnych. Tak jest na przykład w małżeństwach z trójką dzieci, w których tylko jedno z rodziców pracuje i zarabia 1800 lub 3600 zł miesięcznie. Podobnie w małżeństwie z trójką dzieci, w którym jedno z rodziców zarabia pensję minimalną, a drugie połowę tej pensji. W związku z brakiem waloryzacji progów dochodowych w świadczeniach rodzinnych już przy tak niskich dochodach rodzina ta traci uprawnienia do tych świadczeń, przez co w ogólnym rozrachunku razem ze stratą z powodu braku waloryzacji świadczenia wychowawczego traci ponad 400 zł miesięcznie. Z kolei przy wyższych zarobkach (np. gdy tylko jedno z rodziców pracuje i zarabia 7000 zł brutto miesięcznie) niższe podatki wraz ze środkami z kapitału opiekuńczego przewyższają straty związane z brakiem waloryzacji świadczeń – różnica w dochodach do dyspozycji między modelowanymi systemami wynosi w tym przypadku ponad 130 zł miesięcznie.

Biorąc pod uwagę jedno z bardziej zaskakujących rozwiązań wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu, warto zwrócić uwagę na różnice w dochodach do dyspozycji rodzin z czwórką dzieci przy różnych poziomach zarobków rodziców. Reforma podatkowa z lat 2021/22 przyznała zaskakująco wysokie przywileje rodzinom z czwórką dzieci o bardzo wysokich dochodach (Myck i in., 2021). Tzw. ulga podatkowa dla rodzin 4+ wpływa na dochody rodzin w sytuacji, gdy zarobki rodziców przekraczają 6090 zł brutto miesięcznie, a najwyższe korzyści podatkowe – przekraczające 1710 zł miesięcznie, uzyskują rodziny z zarobkami powyżej 22 tys. zł brutto na miesiąc. Efekt tych korzyści widać wyraźnie na przykładach rodzin z czwórką dzieci prezentowanych w Tabeli 2. Pomimo strat wynikających z braku waloryzacji świadczeń, rodzina, w której jedno z rodziców zarabia 20 tys. zł miesięcznie, na pełnym modelowanym pakiecie rozwiązań odnosi korzyści w wysokości ponad 1000 zł miesięcznie. Natomiast rodziny z czwórką dzieci o najniższych dochodach istotnie tracą. Najwyższe straty wśród wybranych przykładowych rodzin wynoszące aż 977 zł miesięcznie, ponosi rodzina z czwórką dzieci, w której rodzice zarabiają 1800 i 3600 zł brutto miesięcznie. Pomimo korzyści płynących z rodzinnego kapitału opiekuńczego i obniżki podatków, rodzina ta traci zarówno na braku waloryzacji świadczenia wychowawczego, jak i w związku z utratą uprawnień do świadczeń rodzinnych. Kontrast pomiędzy konsekwencjami przyjętych rozwiązań dla rodziny z czwórką dzieci o bardzo niskich i bardzo wysokich dochodach oraz poziom wsparcia kierowany obecnie do tych rodzin, zdaje się stawiać funkcjonującą strukturę systemu wsparcia dużych rodzin pod znakiem zapytania.

Z konsekwencjami braku waloryzacji świadczeń rodziny z dziećmi będą musiały radzić sobie do końca bieżącego roku, a te, które dotychczas korzystały ze wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych, zapewne dłużej. Podniesienie wartości świadczenia wychowawczego do 800 zł miesięcznie od stycznia 2024 roku zniweluje straty wynikających z braku waloryzacji w przypadku większości rodzin (por. Tabela 3 w materiałach metodycznych, Myck i in., 2023). Styczniowa waloryzacja nie wyrówna jednak strat wynikających z niższych realnych wartości świadczeń obowiązujących do końca roku. Poza tym, nawet z wyższym świadczeniem wychowawczym, dochody najuboższych rodzin, które w wyniku zamrożenia progów dochodowych tracą uprawnienia do świadczeń rodzinnych, będą wciąż niższe względem wartości, które wynikają z neutralnej indeksacji systemu. Przykładami tych rodzin w Tabeli 2 są: samodzielny rodzic z jednym dzieckiem zarabiający 1800 zł miesięcznie i małżeństwo z dwójką dzieci w którym jedno z rodziców zarabia 3600 zł miesięcznie. Przykłady te wyraźnie wskazują, że jeśli celem polityki społeczno-gospodarczej ma być ograniczanie ubóstwa wśród rodzin z dziećmi, to wysokość i sposób funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych zdaje się wymagać istotnej aktualizacji.

Tabela 2 Efekt modelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym przypadających na kadencję Parlamentu 2019-2023: zmiana dochodów do dyspozycji oraz nominalna wartość świadczeń w lipcu 2023 r. (wszystkie wartości w zł/miesiąc)

Dochód brutto 1 rodzica	1800	3600	7000	20000	1800	3600	7000	7000	10000	20000
Dochód brutto 2 rodzica	0	0	0	0	3600	3600	3600	7000	7000	7000
 Zmiana dochodu do dyspozycji	-625	-110	83	-203	-	-	-	-	-	-
Wartość świadczeń 07.2023	500	500	500	500	-	-	-	-	-	-
 Zmiana dochodu do dyspozycji	-242	-110	83	-203	134	52	-29	-202	-150	-361
Wartość świadczeń 07.2023	595	500	500	500	500	500	500	500	500	500
 Zmiana dochodu do dyspozycji	-506	-662	-134	-451	-84	-165	-246	-327	-398	-609
Wartość świadczeń 07.2023	1252	1025	1025	1025	1025	1025	1025	1025	1025	1025
 Zmiana dochodu do dyspozycji	-192	-209	133	-183	-408	102	21	-59	-130	-341
Wartość świadczeń 07.2023	2442	2442	2025	2025	2025	2025	2025	2025	2025	2025
 Zmiana dochodu do dyspozycji	-459	-550	-514	1033	-977	-357	199	470	709	1109
Wartość świadczeń 07.2023	3195	3195	2550	2550	2550	2550	2550	2550	2550	2550



Podsumowanie

Wprowadzenie podczas pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy w kwietniu 2016 r. świadczenia wychowawczego 500+ oraz jego pełne upowszechnienie w lipcu 2019 r. fundamentalnie zmieniło poziom finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce. Wydatki na świadczenie 500+ w 2022 r. wyniosły 42 mld zł, co stanowiło ok. 1,4% PKB, a całkowita wartość świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi w relacji do PKB wzrosła z ok. 0,22% w 2015 r. do ok. 1,5% w 2022 r. (GUS, 2022, 2023c).² Rodziny z dziećmi były zdecydowanie największymi beneficjentami reform wprowadzonych w pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy. Jednak jak pokazano w niniejszym Komentarzu, realna wartość wsparcia skierowanego do tych rodzin istotnie spadła w kolejnych latach na skutek szybko rosnących cen i przyjętej przez rząd Mateusza Morawieckiego polityki mrożenia wartości większości społecznych transferów, włączając zarówno świadczenie wychowawcze, jak i świadczenia rodzinne. Przez cały okres drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy świadczenie wychowawcze utrzymane zostało na poziomie 500 zł miesięcznie na dziecko, a wartość zasiłku rodzinnego wynosiła od 95 zł do 135 zł miesięcznie w zależności od wieku dziecka. By realna wartość tych świadczeń w lipcu 2023 r. była taka jak na początku kończącej się kadencji Parlamentu, rodziny powinny dostawać świadczenie wychowawcze w kwocie 678 zł miesięcznie i zasiłek rodzinny podniesiony do odpowiednio 129 - 183 zł miesięcznie. Jak pokazano w niniejszym Komentarzu, w okresie od stycznia 2020 r. do grudnia 2023 r. polityka mrożenia świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi obniżyła ich dochody łącznie o ponad 31 mld złotych.

Tabela 2
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Uwagi: Tabela przedstawia przeciętne miesięczne zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku pełnego pakietu rozwiązań przyjętych podczas kończącej się kadencji Parlamentu przykładowych gospodarstw domowych w zależności od miesięcznej wysokości dochodu brutto i struktury gospodarstwa. Wszystkie wartości podane są w złotych miesięcznie. Kolory pól odpowiadają dochodowym grupom decyzyjnym, w których znajdują się poszczególne rodziny w zależności od posiadanego dochodu do dyspozycji w systemie 2019. Wyliczenia nie uwzględniają dodatku mieszkaniowego i świadczeń z pomocy społecznej.

Wiek dzieci w poszczególnych rodzinach:
- samotny rodzic z 1 dzieckiem w wieku 4 lata,
- małżeństwo z 1 dzieckiem w wieku 4 lata,
- małżeństwo z 2 dziećmi w wieku 4 i 8 lat,
- małżeństwo z 3 dziećmi w wieku 1, 4 i 8 lat,
- małżeństwo z 4 dziećmi w wieku 1, 4, 8 i 10 lat.

² Dane obejmują: zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, świadczenie rodzicielskie oraz świadczenie wychowawcze.

Decyzją Sejmu z dnia 7 lipca 2023 r. w przyszłej kadencji Parlamentu – od stycznia 2024 r. – świadczenie wychowawcze zostanie podniesione o 300 zł do wysokości 800 zł miesięcznie na dziecko. Biorąc pod uwagę zmianę poziomu cen w Polsce od czasu wprowadzenia świadczenia 500+, jego realna wartość w porównaniu z kwietniem 2016 r. wzrośnie jednak tylko nieznacznie (o około 26 zł). Uwzględniając prognozowany przez NBP poziom inflacji na kolejne lata, 800 zł będzie realnie warte tyle co 500 zł z kwietnia 2016 r. już w lutym 2025 r.

Podczas gdy wartość świadczenia wychowawczego zostanie zwaloryzowana, elementy drugiego filaru wsparcia rodzin z dziećmi w systemie świadczeń, a mianowicie świadczeń rodzinnych, pozostają na poziomie z 2016 r. To oznacza znaczący spadek realnej wartości świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi o niskich dochodach, zaś konsekwencją zamrożenia progów dochodowych jest bardzo istotne ograniczanie liczby rodzin uprawnionych do otrzymywania tych świadczeń. Efekty tej polityki widać wyraźnie w liczbach rodzin otrzymujących zasiłek rodzinny: w roku 2015 było to ponad 1 mln rodzin z dziećmi, a w roku 2021 o 34% rodzin mniej (679 tys. rodzin; GUS, 2023a). Jak pokazano na wybranych przykładach, w okresie szybko rosnących cen rodziny o najniższych dochodach najbardziej odczuły politykę mrożenia świadczeń. Rodzinom o wyższych dochodach straty wynikające z mrożenia świadczeń częściowo zrekomensowała reforma podatkowa. Co więcej, w przypadku rodzin z czwórką lub więcej dzieci o najwyższych dochodach specjalna ulga podatkowa przyczynia się do istotnych korzyści wynikających z pełnego pakietu modelowanych rozwiązań kończącej się kadencji. W porównaniu systemu podatkowego z lipca 2023 względem modelowanego systemu referencyjnego z początku kadencji, dochody rodziny z czwórką dzieci, w której jedno z rodziców zarabia pensję minimalną, spadają o 550 zł miesięcznie. Dla rodziny z czwórką dzieci, w której rodzic zarabia 20 tys. zł miesięcznie brutto, wprowadzone w tej kadencji rozwiązania oznaczają korzyści wynoszące ponad 1000 zł.

Podobnie jak cztery lata temu rząd Zjednoczonej Prawicy po raz kolejny decyduje się na zwiększenie hojności wsparcia w ramach świadczenia wychowawczego pod koniec kadencji Parlamentu. W 2019 r. świadczenie zostało upowszechnione na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie jeszcze w trakcie trwania kadencji. Tym razem, pomimo wejścia w życie jego waloryzacji, rodziny z dziećmi odczuwają ją w swoich portfelach dopiero w przyszłej kadencji Parlamentu. Powszechny charakter tego świadczenia oznacza brak zróżnicowania wsparcia względem potrzeb i poziomu dochodów poszczególnych rodzin, a wysoki całkowity koszt świadczenia wychowawczego (od stycznia 2024 r. 66 mld zł rocznie; Ocena Skutków Regulacji 26.06.2023 r.) ogranicza możliwości zwiększenia wsparcia w ramach instrumentów umożliwiających taką elastyczność, jak na przykład świadczenia rodzinne. Efektywne wykorzystanie środków publicznych w celu ograniczania ubóstwa powinno w większym stopniu różnicować poziom wsparcia względem dochodów i potrzeb rodzin. Z tej perspektywy, w szczególności w czasach dużej materialnej niepewności związanej z wysoką dynamiką cen i niskim poziomem rozwoju gospodarki szczególną uwagę należałoby poświęcić właśnie rodzinom, których sytuacja materialna jest najtrudniejsza. Od przyszłego roku łączny koszt świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego stanowić będzie około 2,4% PKB (GUS, 2022, 2023b; KE, 2023; Ocena Skutków Regulacji 26.06.2023 r.). Mimo tak wysokich wydatków, bez istotnych zmian w funkcjonowaniu systemu wsparcia skierowanego do rodzin z dziećmi z dolnej części rozkładu dochodów, dalsze ograniczanie ubóstwa wśród dzieci w najbliższych latach wydaje się mało prawdopodobne.

Bibliografia

- GUS, Główny Urząd Statystyczny. 2022. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2022,2,22.html>
- GUS, Główny Urząd Statystyczny. 2023a. Bank Danych Lokalnych. Korzystający ze świadczeń rodzinnych. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>
- GUS, Główny Urząd Statystyczny. 2023b. Produkt krajowy brutto w 2022 roku – szacunek wstępny. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2022-roku-szacunek-wstepny,2,12.html>
- GUS, Główny Urząd Statystyczny. 2023c. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2023. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2023,1,25.html>

IBRIS (na zlecenie Rzeczypospolitej), 2023. Inflacja i wzrost cen, a nie uchodźcy. To tematy, które martwią wyborców. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Inflacja-i-wzrost-cen-a-nie-uchodzcy-To-tematy-ktore-martwia-wyborcow-8577533.html>

Kantar (na zlecenie gazeta.pl), 2023. Sondaż: najważniejsze tematy dla Polaków. <https://glos.pl/sondaz-najwazniejsze-tematy-dla-polakow-edukacja-w-czolowce-wsrod-ogolu-badanych-ale-najwazniejsza-dla-mlodych>

KE, Komisja Europejska. 2023. Spring 2023 Economic Forecast. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en

Magda, I., Brzeziński, M., Chłoń-Domińczak, A., Kotowska, E., I., Myck, M., Najsztub, M. 2019. „Rodzina 500+” – ocena programu i propozycje zmian, <https://ibs.org.pl/publications/rodzina-500-ocena-programu-i-propozycje-zmian/>

Myck, M., Król, A., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2023. Komentarze Przedwyborcze CenEA 2023: materiały metodyczne.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015a. Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. II Raport Przedwyborczy CenEA. <https://cenea.org.pl/pl/2015/05/28/przedwyborcze-piec-miliardow-jak-je-wydac-i-skad-je-wziac/>

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015b. Dwie kadencje w polityce podatkowo-świadczeniowej: programy wyborcze i ich realizacja w latach 2007-2015. IV Raport Przedwyborczy CenEA. <https://cenea.org.pl/pl/2015/09/03/dwie-kadencje-w-polityce-podatkowoswiadczeniowej-programy-wyborcze-i-ich-realizacja-w-latach-2007-2015/>

Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. 2011. Raport Przedwyborczy CenEA 2011. Część 1: Kto zyskał, a kto stracił. Raport Mikrosymulacyjny CenEA01/11. https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2019/02/cenea_raportprzedwyborczy_mr0211.pdf

Myck, M., Najsztub, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2019a. 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. 2019b. Polityka podatkowo-świadczeniowa rządu Zjednoczonej Prawicy: program wyborczy i jego realizacja w latach 2015-2019. Raport Przedwyborczy CenEA 07/10/2019. https://cenea.org.pl/wp-content/uploads/2019/10/raport_07102019-1.pdf

Myck, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2021. 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>

NBP, Narodowy Bank Polski. 2023. Inflacja bazowa: <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/inflacja-bazowa/>. Projekcja inflacji i PKB 10.07.2023: <https://nbp.pl/projekcja-inflacji-i-pkb-lipiec-2023/>

UCE Research (na zlecenie Business Insider Polska), 2023. Sondaż: Najważniejsze problemy Polaków? Inflacja i kolejki do lekarzy. <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art38121121-sondaz-najwazniejsze-problemy-polakow-inflacja-i-kolejki-do-lekarzy>

Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych.

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 09.08.2023, poz. 1565.

Ocena Skutków Regulacji UD501 z dn. 26.06.2023 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.



Analizy przedstawione w Komentarzu są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (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 Badań 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
admin@cenea.org.pl