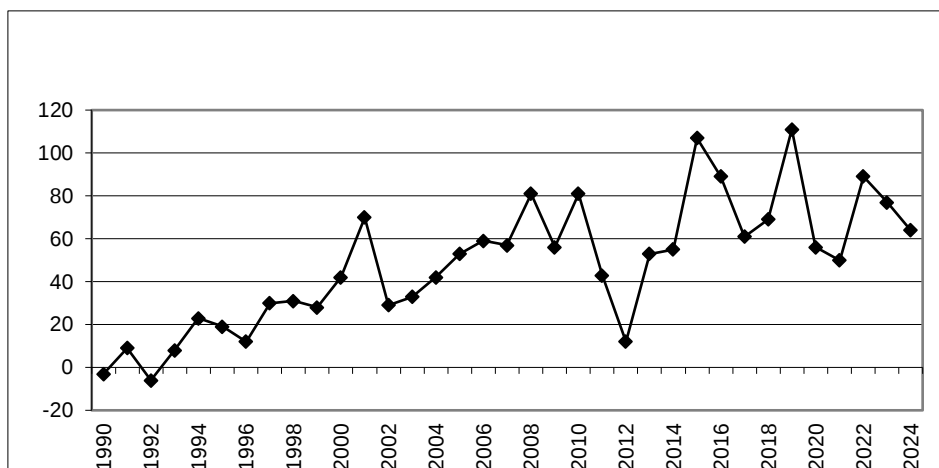


Zagadnienie 1. Przydział dóbr na zasadzie nieekwiwalentnej

Wybory parlamentarne z dnia 15 października 2023 r. przyniosły zasadniczą zmianę układu sił na polskiej scenie politycznej. Zakończyły one ośmioletni okres rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy, złożonej z partii: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Solidarna Polska oraz Porozumienie (do 2021 r.) i otworzyły drogę do utworzenia nowej koalicji parlamentarnej, która powołała Radę Ministrów kierowaną przez Donalda Tuska. Nowa większość sejmowa objęła władzę w warunkach wysokiej polaryzacji politycznej i społecznej, a także w obliczu istotnych wyzwań gospodarczych, takich jak wysoka inflacja, potrzeba konsolidacji finansów publicznych, a równocześnie presja na realizację szerokiego programu społecznego. Przypomnieć należy, że rządy koalicji Zjednoczonej Prawicy, rozpoczęte zwycięstwem w wyborach parlamentarnych w 2015 r., a wcześniej również wygraną Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich, przyniosły istotne zmiany w systemie politycznym, gospodarczym oraz społecznym kraju. Wprowadzenie powszechnych programów socjalnych, w szczególności świadczenia „500+”, zmiany w wymiarze sprawiedliwości oraz polityka wobec Unii Europejskiej stały się przedmiotem szerokiej debaty publicznej, zarówno w kraju, jak i za granicą. Jednym z kluczowych wymiarów funkcjonowania państwa, szczególnie wyraźnie dostrzegalnym przy zmianie układu politycznego, jest funkcja redystrybucyjna. Państwo nie tylko pobiera środki w drodze podatków i innych danin publicznych, ale także dokonuje ich alokacji w postaci świadczeń socjalnych, dopłat, ulg i transferów budżetowych, które mają łagodzić nierówności społeczne i zapewniać minimalny standard bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli. Zmiana większości sejmowej uruchamia zatem nie tylko proces personalnych nominacji i przekształceń instytucjonalnych, ale przede wszystkim nową falę inicjatyw ustawodawczych, w ramach których kształtowane są reguły redystrybucji dochodu narodowego. Nowa koalicja, uzyskując legitymację demokratyczną, zapowiedziała szereg zmian w polityce społeczno-gospodarczej, ukierunkowanych na: utrzymanie i rozwój programów społecznych (np. „Rodzina 800+”), wprowadzenie nowych mechanizmów wsparcia (np. waloryzacja świadczeń, dodatki mieszkaniowe, ulgi podatkowe), zmiany w systemie podatkowym (kwota wolna, progresja podatkowa, składki zdrowotne), zwiększenie nakładów na usługi publiczne (ochrona zdrowia, edukacja) i obronność, a jednocześnie konieczność zapewnienia stabilności finansów publicznych. W tej części raportu podjęto problematykę relacji między zmianą polityczną a realizacją funkcji redystrybucyjnej państwa. Analiza koncentruje się na działalności legislacyjnej nowej większości sejmowej, traktując ją jako podstawowy instrument wdrażania polityki społeczno-gospodarczej. W szczególności interesujące staje się pytanie: w jaki sposób nowa koalicja parlamentarna wykorzystuje proces ustawodawczy do przeformułowania modelu redystrybucji dochodu narodowego?

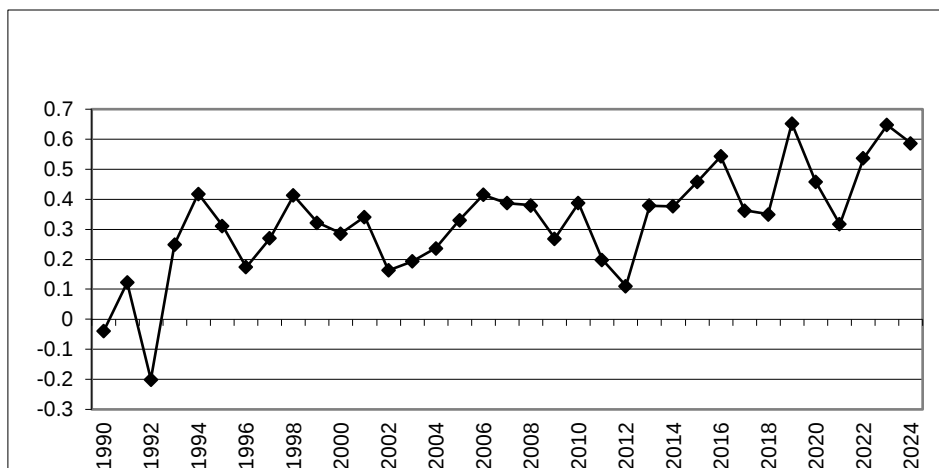
W powszechnym odbiorze dopiero po roku 2015 w Polsce dało się zauważyć wyraźne umocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa, co było rezultatem wprowadzenia przez rząd Zjednoczonej Prawicy szerokich programów społecznych. Tezę tę zasadniczo potwierdzają wyniki analiz dotyczących aktywności legislacyjnej ustawodawcy w długim horyzoncie czasowym. Dane przedstawione na rysunku 3.1.1., obrazującym ogólną dynamikę realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa (rozumianej jako przyznawanie świadczeń uzależnionych od posiadania statusu beneficjenta), wskazują, że od 1990 r. obserwować można stały wzrost zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji odpowiadających tej funkcji. W latach 1990–2001 utrzymywała się tendencja systematycznego rozszerzania działań ukierunkowanych na wsparcie socjalne. Dopiero w 2002 r. nastąpiło wyraźniejsze zahamowanie tego procesu, które

miało jednak charakter incydentalny. Co znamienne, nawet w okresie globalnego kryzysu gospodarczego w 2010 r. odnotowano zwiększoną aktywność prawodawcy w zakresie wprowadzania ustaw o charakterze redystrybucyjnym, co można łączyć z podjęciem działań osłonowych. Dopiero w latach 2011–2012 doszło do zauważalnego spadku intensywności regulacyjnej w tym obszarze.



Rys. 1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „zliczanie” (lata 1990–2024) (oprac. CBPL).

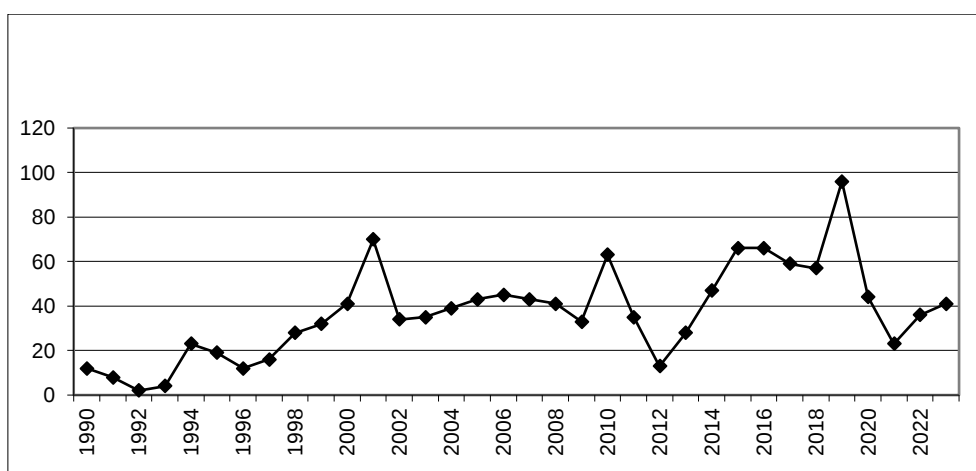
Po roku 2012 aktywność legislacyjna w obszarze regulacji związanych z polityką społeczną ponownie wyraźnie wzrosła. Liczba ustaw ocenianych jako realizujące przede wszystkim funkcję redystrybucyjną państwa zwiększyła się z 12 w 2012 r. do 107 w roku 2015, osiągając następnie poziom 111 w roku 2019. Warto przy tym zauważyć, że w latach 2008–2009 przyjęto istotnie więcej ustaw o takim charakterze (138) niż w latach 2020–2021, kiedy uchwalono ich łącznie 106. Porównanie tych okresów jest szczególnie ciekawe, ponieważ oba przypadły na czas poważnych kryzysów gospodarczych. Pozwala to wysunąć wniosek, że koalicja PO–PSL, reagując na globalny kryzys finansowy z 2008 r., prowadziła politykę redystrybucyjną w skali porównywalnej do działań Zjednoczonej Prawicy podejmowanych w reakcji na negatywne skutki pandemii COVID-19. Jednocześnie dane uzyskane z zastosowaniem metody „częstość” (rys. 1.2.) pokazują, że wskaźnik dla ustaw redystrybucyjnych w latach 2008–2009 kształtował się między 0,27 (w 2009 r.) a 0,38 (w 2008 r.), natomiast w latach 2020–2021 wynosił od 0,32 (2021 r.) do 0,46 (2020 r.). Metoda ta pozwala ocenić nie tylko ilość uchwalanych regulacji, ale także ich wagę społeczno-gospodarczą w danym roku, a więc odpowiedzieć na pytanie, czy za liczbą stanowionych aktów prawnych stoi również ich realna doniosłość dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa.



Rys. 1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „częstość” (lata 1990-2024) (oprac. CBPL).

Analiza zaprezentowanych wyników pozwala stwierdzić, że choć rząd Zjednoczonej Prawicy uchwalił relatywnie mniej ustaw mających na celu łagodzenie skutków pandemii COVID-19, to jednak charakteryzowały się one nieco większą wagą niż regulacje przyjmowane przez koalicję PO-PSL w okresie walki z kryzysem finansowym w 2008 r. Jeśli natomiast zestawień działania legislacyjne obu obozów politycznych w latach następujących bezpośrednio po największych kryzysach gospodarczych, czyli w latach 2010–2011 oraz 2022–2023, należy podkreślić, że Zjednoczona Prawica przyjęła aż 166 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, podczas gdy w latach 2010–2011 koalicja PO-PSL uchwalała łącznie 124 akty tego rodzaju. Ponadto w latach 2022–2023 odnotowano wyższą doniosłość uchwalonych ustaw, wyrażoną współczynnikiem 0,54 i 0,65, podczas gdy w latach 2010 i 2011 wartości te wynosiły odpowiednio 0,39 i 0,20.

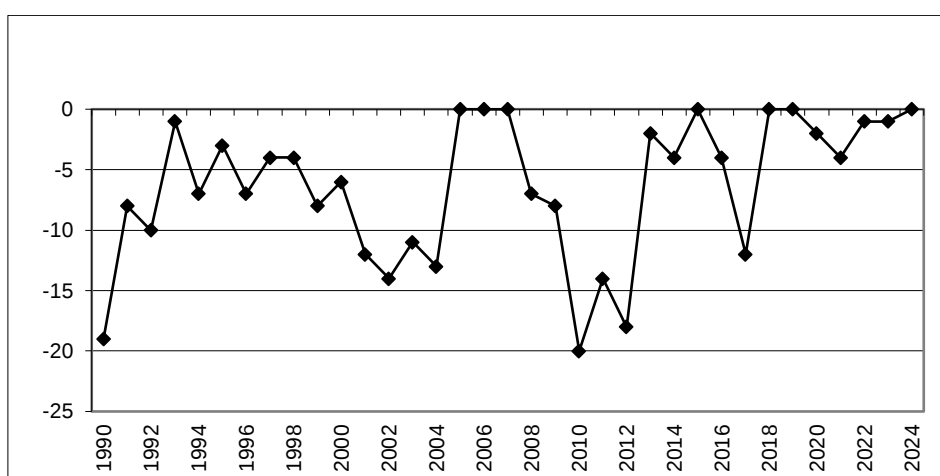
Dodatkowych wniosków dostarcza zastosowanie metody „odcięcie przez 2” (rys. 1.3.), która obejmuje wyłącznie regulacje ocenione zdecydowanie pozytywnie (2 lub 3). Celem tej metody było wyłonienie jedynie tych inicjatyw ustawodawczych, które w sposób jednoznaczny odpowiadały założonym kierunkom polityki legislacyjnej państwa oraz dotyczyły szerokich grup społecznych.



Rys. 1.3. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „zliczanie – odcięcie przez 2” (oprac. CBPL).

Rysunek 1.3. prezentujący dane o inicjatywach legislacyjnych ewaluowanych na poziomie 2 lub 3 obrazuje, że liczba przedsięwzięć ustawodawczych doniosłych z punktu widzenia realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa w 2023 r. (41 ustaw) była nieznacznie wyższa niż w 2021 r. (36 ustaw) i 2022 r. (36 ustaw). Należy jednak wskazać, że w 2022 r. odnotowano mniej ustaw przyznających wymierną korzyść dla społeczeństwa niż np. w czasie walki z globalnym kryzysem finansowym z 2008 r. (41 ustaw).

Równie interesujące wnioski przynosi zastosowanie metody „odcięcie przez -1” (Rys. 1.4.), która uwzględnia wyłącznie negatywne ewaluacje (-1,-2,-3) w danym roku. W przypadku tej metody chodzi z kolei o uwzględnienie wyłącznie tych inicjatyw legislacyjnych, których cel stanowienia był przeciwnym kierunkiem polityki legislacyjnej państwa założonym w zagadnieniu badawczym, to znaczy takich, których założeniem/celem było osłabienie funkcji redystrybucyjnej państwa poprzez odebranie korzyści lub ich ograniczenie.



Rys. 1.4. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „zliczanie – odcięcie przez -1” (oprac. CBPL).

Analiza pokazuje, że w latach rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy (2015–2023) ogólna liczba ustaw ograniczających funkcję redystrybucyjną państwa wyniosła 24. Najwięcej takich regulacji przyjęto w roku 2017 (12) oraz w roku 2021 (4), natomiast w latach 2015, 2018 i 2019 nie uchwalono żadnej ustawy tego rodzaju. Warto podkreślić, że właśnie w 2017 i 2021 r. odnotowano równocześnie najniższą liczbę ustaw wzmacniających funkcję redystrybucyjną (odpowiednio 61 i 50), co świadczy o wyjątkowo niskim poziomie zaangażowania ustawodawcy w kwestie socjalne w tych latach. Dla porównania, w okresie rządów koalicji PO–PSL liczba regulacji osłabiających redystrybucję była znacznie wyższa i sięgała 20 ustaw w 2010 r. oraz 18 w 2012 r.

Spadek zainteresowania polityką redystrybucyjną uległ odwróceniu w 2022 r., co potwierdzają wyniki uzyskane zarówno metodą „zliczanie” (rys. 1.1.), jak i metodą „częstość” (rys. 1.2.). W tym roku przyjęto 89 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną, co stanowiło najwyższy wynik od 2019 r., kiedy uchwalono ich aż 111. Rezultat z 2022 r. plasuje się także na trzecim miejscu wśród najwyższych wartości w całym badanym okresie (1990–2023). Z kolei współczynnik uzyskany metodą „częstość” dla ustaw z 2022 r. wyniósł 0,54, co odpowiada czwartemu najwyższemu wynikowi w badaniach dla tego przedziału czasowego.

W roku 2023 odnotowano ponowne osłabienie aktywności ustawodawcy w obszarze

regulacji o charakterze redystrybucyjnym. Potwierdza to przede wszystkim liczba ustaw ocenionych pozytywnie – 77, wobec 89 w roku poprzednim (rys. 1.1.). Jednocześnie jednak wyniki uzyskane przy zastosowaniu metody „częstość” ukazują inny obraz – wskaźnik dla ustaw z 2023 r. osiągnął wartość 0,65, co oznacza niewielki wzrost w stosunku do roku 2022, kiedy wynosił 0,54 (rys. 3.1.2.). Rozbieżność ta wynika z odmiennych założeń metodologicznych obu wskaźników. Metoda „zliczanie” koncentruje się wyłącznie na ilości uchwalonych regulacji, podczas gdy metoda „częstość” odzwierciedla ich doniosłość społeczną i gospodarczą. Oznacza to, że choć w 2023 r. liczba uchwalonych ustaw redystrybucyjnych była niższa niż w 2022 r., to ich znaczenie było relatywnie wyższe – część z nich miała charakter kluczowych rozwiązań dla szerokich grup społecznych. W konsekwencji można stwierdzić, że 2023 r. cechował się mniejszą aktywnością ustawodawczą pod względem ilościowym, ale większą wagą jakościową uchwalonych regulacji. Kolejne obniżenie zainteresowania prawodawcy funkcją redystrybucyjną widoczne jest w roku 2024. W ujęciu metody „zliczanie” liczba ustaw ocenionych pozytywnie w 2024 r. spadła do zaledwie 64, co oznacza jeden z najniższych wyników w całym badanym okresie. Tendencję tę potwierdzają również dane uzyskane metodą „częstość” – współczynnik dla ustaw z 2024 r. wyniósł 0,59. Na taki rezultat wpłynęły m.in. następujące akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz.U. 2024 poz. 859), która przewidywała wprowadzenie jednorazowego bonu energetycznego dla gospodarstw domowych oraz przedłużenie mechanizmów ograniczających wzrost cen energii. Ustawa realizowała funkcję redystrybucyjną poprzez transfer środków publicznych na rzecz gospodarstw domowych w celu złagodzenia skutków wysokich cen energii.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1243), która wprowadzała możliwość pobierania przez uprawnione wdowy i wdowców renty rodzinnej po zmarłym małżonku i własnej emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy jednocześnie (tzw. „renta wdowia”). Realizacja funkcji redystrybucyjnej przez ustawę polegała na podniesieniu poziomu zabezpieczenia socjalnego osób pobierających emeryturę i rentę.
- Ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1615), która przewidywała podwyższenie renty socjalnej do poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę, a także wprowadzała „dodatek dopełniający” w wysokości 2520 zł miesięcznie dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji. Akt ten realizował funkcję redystrybucyjną poprzez zwiększenie wsparcia dla osób niezdolnych do pracy z powodu niepełnosprawności.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1473), która wprowadziła możliwości przyznania wsparcia finansowego w postaci zasiłku losowego, zasiłku opiekuńczego, dodatkowego zasiłku opiekuńczego, jak i świadczenia interwencyjnego. Funkcja redystrybucyjna realizowana była poprzez transfer środków publicznych do gospodarstw domowych i samorządów dotkniętych klęską żywiołową.
- Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz w 2024 r. oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 1831), która przedłużała obowiązywanie mechanizmów osłonowych wobec odbiorców energii, głównie gospodarstw domowych. Redystrybucja polegała na

bezpośredniej pomocy finansowej dla wybranych grup odbiorców (m.in. gospodarstw domowych i instytucji użyteczności publicznej).

Wszystkie wymienione regulacje prawne wpisywały się w realizację funkcji redystrybucyjnej państwa, choć miały charakter doraźny i interwencyjny – koncentrujący się na niwelowaniu skutków kryzysów (inflacyjnego, energetycznego czy klęsk żywiołowych), a nie na systemowej przebudowie modelu polityki społecznej.

Analiza ustawodawstwa z lat 2015–2024 pokazuje, że wyraźne wzmocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa nastąpiło w 2019 r. – zarówno pod względem ilości uchwalanych regulacji, jak i ich znaczenia społeczno-gospodarczego. Wówczas uchwalono 111 ustaw, a współczynnik „częstości” osiągnął najwyższy poziom (0,65). W kolejnych latach aktywność osłabła: w 2020 r. uchwalono 56 ustaw, a w 2021 r. – 50, co stanowiło najniższy wynik od 2012 r. (12 ustaw). Mimo intensywnych działań legislacyjnych podejmowanych w ramach Tarcz „antykrzysowych” i „antyinflacyjnych”, spadkowa tendencja utrzymywała się aż do częściowego odbicia w 2022 r., kiedy przyjęto 89 ustaw (współczynnik „częstości” – 0,54). Rok 2023 – mimo wyborów parlamentarnych i licznych zapowiedzi społecznych – nie przyniósł trwałego wzmocnienia. Uchwalono 77 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną, wobec 89 uchwalonych w roku poprzednim. Najprawdopodobniej wynikało to z faktu, że aktywność polityczna skoncentrowała się wówczas na kampanii wyborczej i formułowaniu obietnic. Co istotne, wskaźnik „częstości” w 2023 r. wyniósł 0,65, czyli tyle co w rekordowym 2019 r., co świadczy o stosunkowo wysokiej doniosłości uchwalonych regulacji. W 2024 r. odnotowano jednak ponowny spadek – uchwalono tylko 64 ustawy o charakterze redystrybucyjnym, których znaczenie społeczne było mniejsze niż w latach wcześniejszych (współczynnik „częstości” spadł do 0,59). Ostatecznie więc w drugiej kadencji Zjednoczona Prawica nie zbliżyła się do poziomu aktywności z 2019 r., a po wyborach parlamentarnych w 2023 r. nie doszło do wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej państwa.

W ostatnich latach rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy wdrożono również szereg rozwiązań mających łagodzić skutki inflacji, adresowanych zwłaszcza do grup najbardziej wrażliwych społecznie. Było to działanie konieczne z punktu widzenia ochrony obywateli, choć skutkowało wzrostem zadłużenia publicznego i większymi obciążeniami dla gospodarstw domowych. Polityka socjalna prowadzona w latach 2015–2023, mimo istotnej zmiany w postrzeganiu roli państwa w zakresie redystrybucji, była jednocześnie krytykowana. Wskazywano m.in. na ryzyko nadmiernego zadłużenia, osłabienie aktywności zawodowej w części grup społecznych oraz ograniczoną skuteczność w rozwiązywaniu problemów strukturalnych, takich jak niska dzietność czy utrzymujące się nierówności regionalne. Zmiana większości parlamentarnej po 2023 r. ukazuje dodatkowo napięcie pomiędzy obietnicami wyborczymi a realiami budżetowymi. Funkcja redystrybucyjna państwa realizowana poprzez legislację nie ma charakteru absolutnego – jest ograniczana przez konstytucyjne zasady równowagi budżetowej, zobowiązania międzynarodowe oraz krajowe mechanizmy kontroli (Trybunał Konstytucyjny, NIK, sądy administracyjne). Każda zmiana układu politycznego testuje granice redystrybucyjnej roli państwa – z jednej strony poprzez próbę intensyfikacji świadczeń i subsydiów, z drugiej przez poszukiwanie nowych źródeł dochodów publicznych (np. progresja podatkowa, podatki majątkowe, obciążenia sektorowe).

Wyniki badań ustawodawstwa pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że choć w 2019 r. doszło do znaczącego wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej państwa – zarówno pod względem ilości, jak i jakości uchwalanych regulacji – to kolejne lata przyniosły jej stopniowe osłabienie. Po wyborach parlamentarnych w 2023 r., mimo ambitnych zapowiedzi politycznych nowej większości sejmowej, praktyka legislacyjna nie potwierdziła realnego wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej państwa. Uchwalenie w 2023 r. 77 ustaw, a w 2024 r. zaledwie

64 ustaw redystrybucyjnych, przy jednoczesnym spadku ich doniosłości społecznej, wskazuje na utrzymywanie się trendu osłabienia, a nie jego odwrócenie. Należy podkreślić, że nowe regulacje przyjęte w latach 2023–2024 miały przede wszystkim charakter doraźny i interwencyjny – skupiały się na łagodzeniu skutków inflacji, kryzysu energetycznego czy klęsk żywiołowych. Nie stanowiły jednak fundamentu do systemowej przebudowy polityki społecznej ani trwałego poszerzenia mechanizmów redystrybucyjnych. Wyjątek stanowią jednak dwa akty prawne o bardziej systemowym i długofalowym znaczeniu dla polityki społecznej. Pierwszym jest Ustawa z dnia 26 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych, która wprowadziła możliwość pobierania przez uprawnione wdowy i wdowców renty rodzinnej po zmarłym małżonku oraz własnej emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy jednocześnie (tzw. „renta wdowia”). Drugim jest Ustawa z dnia 27 września 2024 r. o zmianie ustawy o rencie socjalnej oraz niektórych innych ustaw, która przewidywała podwyższenie renty socjalnej do poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wprowadzenie „dodatku dopełniającego” w wysokości 2520 zł miesięcznie dla osób całkowicie niezdolnych do pracy i do samodzielnej egzystencji. Wyłącznie te dwie ustawy wykraczały poza doraźne działania osłonowe i wprowadzały rozwiązania o charakterze systemowym, wzmacniając trwałe mechanizmy redystrybucyjne państwa.

Tym samym, mimo ambitnych deklaracji, działania legislacyjne podjęte po wyborach parlamentarnych w 2023 r. nie doprowadziły do rzeczywistego umocnienia funkcji redystrybucyjnej państwa. Analiza z lat 2023–2024 pokazuje raczej ograniczenia i doraźny charakter większości nowych regulacji, które koncentrowały się na łagodzeniu bieżących skutków inflacji, kryzysu energetycznego czy klęsk żywiołowych. Wyjątkiem były jednak niektóre akty o charakterze systemowym – jak ustawa wprowadzająca tzw. „rentę wdowią” czy podwyższająca wysokość renty socjalnej – które wskazują na możliwość trwalszego wzmocnienia wybranych instrumentów wsparcia społecznego. W perspektywie kolejnych lat zakres legislacji redystrybucyjnej będzie determinowany równowagą między obietnicami wyborczymi a koniecznością zachowania stabilności finansów publicznych. Najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada utrzymanie dotychczasowych, powszechnych programów społecznych (takich jak „Rodzina 800+”), jednak przestrzeń do wprowadzania nowych, kosztownych inicjatyw będzie ograniczona. Można się spodziewać raczej selektywnego rozszerzania świadczeń dla grup najbardziej potrzebujących oraz przesunięcia akcentów na rozwój usług publicznych – przede wszystkim w obszarze ochrony zdrowia i edukacji – a także na reformy systemu podatkowego w kierunku większej progresji i sprawiedliwości redystrybucyjnej.