

# Raport Przedwyborczy CenEA 2011

*Część I:  
2006-2011: kto zyskał, a kto stracił?*

*Michał Myck*

*Leszek Morawski*

*Adrian Domitrz*

*Aneta Semeniuk*

# Raport Przedwyborczy CenEA 2011:

## *Część I: 2006-2011: kto zyskał, a kto stracił?*<sup>1</sup>

*Michał Myck  
Leszek Morawski  
Adrian Domitrz  
Aneta Semeniuk*

Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA  
ul. Królowej Korony Polskiej 25  
70-486 Szczecin

Raport powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr 20909)



---

<sup>1</sup> Analizy przedstawione w tym raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych — CenEA ([www.cenea.org.pl](http://www.cenea.org.pl)). Analizy przedwyborcze CenEA zostały zrealizowane w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego. Wykorzystane w nich dane pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2009 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Fundacja im. Stefana Batorego, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Raporcie i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Raporcie wynikają z obliczeń przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL.

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

O autorach:

dr Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu Fundacji CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin) oraz londyńskim Institute for Fiscal Studies (IFS).

dr Leszek Morawski jest adiunktem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Starszym Ekonomistą w Fundacji CenEA.

Adrian Domitrz i Aneta Semeniuk są Asystentami Projektów w Fundacji CenEA.

## Spis treści:

WSTĘP.....	4
<b>1. DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH W MODELU MIKROSYMULACYJNYM SIMPL.....</b>	<b>7</b>
1.1 DANE Z BADANIA BUDŻETÓW GOSPODARSTW DOMOWYCH – 2009 .....	9
1.2 METODA ANALIZ: DEFINIOWANIE REFORM I INDEKSACJA PARAMETRÓW SYSTEMOWYCH DLA LAT 2005-2010 .....	10
1.3 ZMIANY WARTOŚCI PROGÓW W SYSTEMIE PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYM W LATACH 2005-2011 ...	12
1.4 WALIDACJA DANYCH I ELEMENTÓW SYMULOWANYCH W MODELU .....	13
1.5 PREZENTACJA WYNIKÓW .....	14
<b>2. REFORMY W LATACH 2006-2011: KOSZTY I ZYSKI DLA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH .....</b>	<b>16</b>
<b>3. ZMIANY W STRUKTURZE I WARTOŚCI WSPARCIA RODZIN Z DZIEĆMI W SYSTEMACH Z LAT 2005-2011 .....</b>	<b>19</b>
3.1 ZMIANY W ZAKRESIE FINANSOWEGO WSPARCIA RODZIN 2006-2011 .....	19
3.2 WYSOKOŚĆ WSPARCIA RODZIN W GRUPACH DOCHODOWYCH: SYSTEMY Z LAT 2005, 2007, 2011 .....	22
<b>4. WPŁYW ROZWIĄZAŃ W SYSTEMIE PODATKOWO-ŚWIADCZENIOWYM, WPROWADZONYCH W TRAKCIE DWÓCH OSTATNICH KADENCJI PARLAMENTU NA DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH.....</b>	<b>26</b>
4.1 KTO ZYSKAŁ, A KTO STRACIŁ: ZMIANY WPROWADZONE W V KADENCJI SEJMU.....	28
4.2 KTO ZYSKAŁ, A KTO STRACIŁ: ZMIANY WPROWADZONE W VI KADENCJI SEJMU .....	32
<b>5. OBIETNICE, OBIETNICE... DEKLARACJE WYBORCZE I POWYBORCZE W KONTEKŚCIE WPROWADZONYCH REFORM .....</b>	<b>34</b>
5.1 DEKLARACJE Z 2005 R. I ICH REALIZACJA .....	34
5.2 DEKLARACJE Z 2007 R. I ICH REALIZACJA .....	38
5.3 REFORMA VAT – PODATEK „KRYZYSOWY”.....	41
5.4 WALORYZACJA RENT I EMERYTUR.....	44
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>49</b>
<b>ZAŁĄCZNIK .....</b>	<b>50</b>

## Wstęp

Dwie ostatnie kadencje Sejmu obfitowały w szereg znaczących reform systemu podatkowego i świadczeń społecznych, bezpośrednio wpływających na dochody gospodarstw domowych. Zarówno w kadencji V, za rządów premiera Kazimierza Marcinkiewicza (od października 2005 r. do lipca 2006 r.) oraz premiera Jarosława Kaczyńskiego (od lipca 2006 r. do listopada 2007 r.), stojących na czele koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony, jak i w czasie kończącej się obecnie kadencji VI, i rządu koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (od listopada 2007 r. do października 2011 r.) pod kierownictwem premiera Donalda Tuska, parlament przyjął szereg rozwiązań, które znacząco odbiły się na zasobności portfeli polskich gospodarstw domowych. Każda reforma systemu podatkowego lub systemu świadczeń społecznych (np. zmiany wysokości podatku dochodowego bądź składek ZUS, zmiany wysokości i zasad przyznawania zasiłków rodzinnych czy zmiany wysokości świadczeń z pomocy społecznej) z jednej strony wywiera wpływ na dochody gospodarstw domowych, a z drugiej pociąga za sobą określone konsekwencje dla budżetu państwa. Interpretując wyniki przedstawione w Raporcie należy mieć na uwadze to, iż wzrost dochodów gospodarstw domowych oznacza wyższe wydatki sektora finansów publicznych lub jest wynikiem ograniczenia poziomu wpływów do sektora finansów publicznych. Jedno i drugie rozwiązanie może w konsekwencji przekładać się na niższe wydatki w różnych dziedzinach działalności sektora publicznego, a to z kolei pośrednio może wpływać na sytuację gospodarstw domowych. Ten pośredni wpływ jest nieuwzględniony w analizach mikrosymulacyjnych.

W większości przypadków to, w jakim stopniu gospodarstwa domowe zyskują lub tracą na wprowadzeniu poszczególnych rozwiązań zależy od źródeł i poziomu ich dochodu oraz struktury demograficznej danego gospodarstwa. Wprowadzane reformy mogą znacząco różnić się pod względem dystrybucyjnym i w odmiennym stopniu dotyczyć różnych rodzajów gospodarstw domowych.

Wpływ wprowadzanych reform na dochody poszczególnych grup polskiego społeczeństwa oraz ich następstwa dotyczące poziomu dochodów i wydatków budżetowych wydają się mieć szczególne znaczenie z perspektywy zbliżających się wyborów parlamentarnych. Dotyczy to zarówno oceny rozwiązań wdrożonych w latach 2006-2011, jak i ich spójności z deklarowanymi obietnicami oraz z planami ogłaszanych w programach wyborczych i w exposé kolejnych szefów rządów.

Celem niniejszego Raportu Przedwyborczego (dalej: Raportu) jest szczegółowa analiza reform wprowadzonych w latach 2006-2011, przy zastosowaniu metodologii mikrosymulacyjnej. W modelu mikrosymulacyjnym wykorzystano dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (dalej: BBGD), prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny. Wyniki przedstawione w Raporcie uzyskano poprzez wykorzystanie polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL, który umożliwia szczegółowe uwzględnienie najistotniejszych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego w Polsce, takich jak składki na pozarolnicze ubezpieczenie społeczne (dalej: składki ZUS), składki na ubezpieczenie społeczne rolników (dalej: składki KRUS), składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne (dalej: składki NFZ), obciążenia z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), zasiłki rodzinne, dodatek mieszkaniowy oraz świadczenia z pomocy społecznej. Informacje dotyczące wydatków gospodarstw domowych z danych BBGD umożliwiają z kolei analizę zmian w podatku VAT.

Zakres i szczegółowość regulacji zawartych w modelu SIMPL, w połączeniu z bogatą bazą danych demograficznych, dochodowych i wydatkowych pochodzących z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych GUS, pozwalają na dokładne oszacowanie konsekwencji wprowadzanych reform. Umożliwia to ich ocenę względem scenariuszy sprzed implementacji reform, jak i wybranych, hipotetycznych rozwiązań, które np. były deklarowane przez partie polityczne i rządy, a które nigdy nie zostały wprowadzone. Model mikrosymulacyjny pozwala na obliczenie wpływu deklarowanych i faktycznie wprowadzonych reform na wartość dochodu gospodarstw domowych, w podziale na grupy dochodowe oraz inne kategorie, a także na szczegółową analizę konsekwencji wybranych rozwiązań dla sektora finansów publicznych.

W rozdziale 1. przedstawiono krótką charakterystykę metodologii mikrosymulacyjnej wraz z opisem modelu SIMPL i danych wykorzystanych w Raporcie. W rozdziale 2. zaprezentowano najważniejsze reformy wprowadzone w latach 2006-2011 (czyli w okresie rządów koalicji PiS-LPR-Samoobrona i PO-PSL), które miały bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich konsekwencji dla sektora finansów publicznych. W rozdziale 3. dokonano szczegółowej oceny następstw wprowadzanych reform dla rodzin z dziećmi, a więc grupy gospodarstw, która zdaje się mieć szczególne znaczenie z punktu widzenia rozwiązań podatkowo-zasiłkowych. W rozdziale 4. przedstawiono podsumowanie wprowadzonych reform i ocenę ich wpływu na dochody gospodarstw domowych w zależności od poziomu zamożności i typu rodziny, w podziale na reformy i rozwiązania, które weszły w życie w okresie V i VI kadencji Sejmu.

W rozdziale 5. zamieszczono oceny deklaracji przedwyborczych dwóch ostatnich koalicji rządowych i planów rządowych zawartych w exposé premierów, w kontekście reform faktycznie wprowadzonych w czasie ich rządów. Znalazły się w nim również wyliczenia ukazujące zmiany stawek VAT wprowadzonych w 2011 r. i analizę ich wpływu na poziom wydatków gospodarstw domowych oraz krótka analiza wpływu waloryzacji rent i emerytur w latach 2006-2011.

Interpretując wyniki trzeba pamiętać o uwarunkowaniach, które mogły mieć wpływ na realizację planów i deklaracji przedwyborczych. W przypadku V kadencji Sejmu istotny był fakt, że trwała ona dwa zamiast czterech lat, a w czasie VI kadencji miał miejsce międzynarodowy kryzys finansowy i nastąpiło ogólne spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego na świecie. Niemniej podejmowane decyzje i wprowadzane reformy odzwierciedlają zarówno dążenie do realizacji priorytetów rządów – szczególnie w przypadku koalicji PiS-LPR-Samoobrona, jak i wybory dokonane w ramach prób łagodzenia konsekwencji wynikających z nieoczekiwanej zmiany w warunkach zewnętrznych – w szczególności w przypadku koalicji PO-PSL.

## **1. Dochody gospodarstw domowych w modelu mikrosymulacyjnym SIMPL**

Model mikrosymulacyjny SIMPL w szczegółowy sposób odzwierciedla regulacje dotyczące obciążeń podatkowych i zasiłków wyznaczających poziom dochodu do dyspozycji polskich gospodarstw domowych, uwzględniając wysokość zarobków i inne źródła tzw. dochodów zewnętrznych (np. emerytury i renty) oraz strukturę demograficzną gospodarstw domowych.<sup>2</sup> Powyższy zestaw regulacji połączony jest w modelu z informacjami o strukturze, dochodach i wydatkach polskich gospodarstw domowych, pochodzących z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Do analiz przedstawionych w Raporcie wykorzystane zostały dane z BBGD z 2009 r. zawierające reprezentatywną próbę polskich gospodarstw domowych. Szczegółowość informacji z bazy danych BBGD w połączeniu z regulacjami, które określają wysokość płaconych składek i podatków oraz otrzymywanych zasiłków pozwalają na bardzo precyzyjne analizy struktury dochodów gospodarstw domowych oraz zmian tej struktury powodowanych modyfikacjami parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego.

Modele mikrosymulacyjne są od wielu lat wykorzystywane do analiz reform podatkowo-świadczeniowych w takich krajach jak Wielka Brytania, Niemcy, Stany Zjednoczone czy Francja (przykłady ich stosowania w Ramce 1). Służą one zarówno do oceny bezpośredniego wpływu podejmowanych reform, jak i do analiz rozpatrywanych i proponowanych zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym.

Obecny Raport jest pierwszym, który systematycznie analizuje wpływ pełnego zestawu reform wprowadzonych w okresach dwóch ostatnich kadencji Sejmu na sytuację finansową gospodarstw domowych w Polsce. W Raporcie wykorzystano doświadczenia innych krajów, w szczególności Wielkiej Brytanii, gdzie mikrosymulacyjna ocena reform wprowadzanych w poszczególnych parlamentach i porównanie wdrażanych pakietów reform z wcześniejszymi deklaracjami partii rządzących odgrywa znaczącą rolę w debacie publicznej (patrz np. Brewer i Greaves, 2010; Emmerson i Tetlow, 2010). Analizy mikrosymulacyjne w Polsce z wykorzystaniem modelu SIMPL były prezentowane i publikowane wcześniej jedynie w odniesieniu do poszczególnych pakietów reform (Morawski i Myck, 2010; Myck, 2008), lub dotyczyły strony podatkowej systemu (Morawski, 2009).

---

<sup>2</sup> Szczegółowa lista modelowanych elementów systemu przedstawiona jest w Tabeli A.1 w Załączniku.

### **Ramka 1: Przykłady wykorzystania modeli mikrosymulacyjnych na świecie**

Modele mikrosymulacyjne stosowane są do analizy skutków polityki społeczno-gospodarczej w takich krajach jak Wielka Brytania, Francja, Hiszpania i Stany Zjednoczone.

W Wielkiej Brytanii Ministerstwo Skarbu wykorzystuje model mikrosymulacyjny IGOTM. Model ten opiera się na danych z Badania Wydatków Rodzin Wielkiej Brytanii (*UK Family Expenditure Survey*) i wykorzystywany jest do statycznej analizy wpływu różnych scenariuszy polityki podatkowo-zasiłkowej na dochody ludności oraz bodźce do podejmowania pracy (Duncan, 2001). Ministerstwo Skarbu stosuje również inny model mikrosymulacyjny, oparty o dane z Badania Kosztów Życia i Żywności (HM Treasury 2010, 2011), za pomocą którego weryfikuje założenia wykonania budżetu. Wykorzystywany jest on także do oceny wpływu obciążeń podatkowych i świadczeń na dochody gospodarstw domowych, do obliczania stopy ubóstwa i wskaźników nierówności dochodowych. W Wielkiej Brytanii modelami mikrosymulacyjnymi dysponują również: Ministerstwo Pracy i Emerytur, Bank Anglii oraz takie instytuty badawcze jak *Institute for Fiscal Studies* (IFS) (np. Brewer i in., 2001; Clark i in., 2002), czy *Institute of Socio-Economic Research* (ISER). IFS regularnie wykorzystuje swój model mikrosymulacyjny TAXBEN do analiz polityki rządu i na jego podstawie publikuje analizy przedwyborcze, na których wzorowane są analizy Fundacji CenEA. ISER jest ośrodkiem koordynującym prace nad europejskim modelem mikrosymulacyjnym EUROMOD. Polska część modelu EUROMOD tworzona jest przy współpracy ISER i CenEA.

Francuskim modelem mikrosymulacyjnym jest model SYSIFF wykorzystywany w *Paris School of Economics*. SYSIFF bazuje na danych Budżetów Rodziny i podobnie jak modele w Wielkiej Brytanii, służy przede wszystkim do analizy porównawczej różnych systemów podatkowych, porównań międzynarodowych i badania skutków reform dla budżetów gospodarstw domowych.

Hiszpański model mikrosymulacyjny – *Gladhispania* – został opracowany na *Universitat de les Illes Balears*. Jako dane wykorzystuje on Panel Gospodarstw Wspólnoty Europejskiej (ECHP) (Spadaro i in., 2010).

W Stanach Zjednoczonych model mikrosymulacyjny jest wykorzystywany na szczeblu federalnym w Biurze ds. Budżetu Kongresu (Congressional Budget Office, CBO). Dane używane do obliczeń pochodzą z zeznań podatkowych z Federalnego Urzędu Skarbowego dodatkowo wzbogacone o informacje z różnych źródeł dotyczących demografii i dochodów ludności (CBO 2007).

## 1.1 Dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych – 2009

Do analiz przedstawionych w Raporcie wykorzystano dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2009 r. Dane te obejmują 37302 gospodarstw domowych (108038 osób). Dane dochodowe i konsumpcyjne z badania zostały zindeksowane do poziomu z marca 2011 r., by wyniki odzwierciedlały zmiany jakie nastąpiły w dochodach w okresie 2009-2011, a do tworzenia wartości dla populacji wykorzystano wagi dostarczone przez GUS. Podstawowe zbiorcze informacje dotyczące bazy danych wraz z wartościami populacyjnymi przedstawione są w Tabeli 1.

**Tabela 1. Dane BBGD-2009: gospodarstwa, dorośli i dzieci w podziale na klasę miejscowości**

Klasa miejscowości	Gospodarstwa domowe		Dorośli		Dzieci	
	Obserwacje	Populacja (w tys.)	Obserwacje	Populacja (w tys.)	Obserwacje	Populacja (w tys.)
500+ tys. mieszkańców	4 642	1 942	8 737	3 577	1 690	761
200-500 tys. mieszkańców	3 482	1 466	7 054	2 944	1 650	759
100-200 tys. mieszkańców	2 647	1 134	5 392	2 296	1 308	615
20-100 tys. mieszkańców	6 592	2 690	13 938	5 697	3 555	1 614
0-20 tys. mieszkańców	4 144	1 729	9 007	3 780	2 561	1 198
wieś	15 795	4 371	40 048	10 815	13 098	3 661
Razem:	37 302	13 332	84 176	29 109	23 862	8 608

Źródło: CenEA - obliczenia własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, BBGD-2009.

Uwagi: Wartości dla populacji obliczono przeważając wartości z próby BBGD wagami populacyjnymi dostarczonymi przez GUS.

W bazie i w analizach przedstawionych w Raporcie występują dwa poziomy prezentacji wyników: poziom gospodarstwa domowego i poziom rodziny. O przynależności do jednej rodziny decydują więzi rodzinne oraz to, czy dana osoba jest dzieckiem na utrzymaniu w rozumieniu regulacji podatkowo-zasiłkowych. Rodzinę stanowi osoba dorosła niebędąca dzieckiem na utrzymaniu, lub małżeństwo z dziećmi na utrzymaniu lub bez. Oznacza to, że np. rodzice z dwójką dzieci w wieku 7 i 14 lat traktowani są w analizach jako jedno gospodarstwo domowe i jedna rodzina, ale rodzice mieszkający z dorosłymi dziećmi w wieku 28 i 27 lat stanowią wprawdzie jedno gospodarstwo domowe, ale trzy oddzielne rodziny (małżeństwo + dwie rodziny jednoosobowe). Podobnie, osoba samotnie wychowująca dziecko w wieku 12 lat traktowana jest jako jedno gospodarstwo domowe i jedna rodzina, ale rodzic mieszkający z dzieckiem w wieku 27 lat to jedno gospodarstwo, ale dwie oddzielne rodziny. W Raporcie definicja małżeństwa bazuje na definicji obowiązującej w systemie podatkowo-zasiłkowym, w związku z tym osoby w wolnych związkach (pary kohabitujące) traktowane są jako dwie oddzielne rodziny.

## 1.2 Metoda analiz: definiowanie reform i indeksacja parametrów systemowych dla lat 2005-2010

Analiza mikrosymulacyjna opiera się na porównaniu wpływu alternatywnych systemów podatkowo-świadczeniowych na gospodarstwa domowe z określonego zbioru danych. W celu uznania systemu z 2011 r. ostatecznym systemem odniesienia, dane BBGD-2009 zindeksowano do marca 2011 r.<sup>3</sup> Ponadto, dla porównania oddziaływania systemów z lat 2006-2011 konieczne jest zindeksowanie części parametrów tych systemów do poziomu 2011 r. w taki sposób, by ich hojność była neutralna względem poziomu cen i rozkładu zarobków w 2011 r. To z kolei ma konsekwencje dla definicji „reform” modelowanych w analizach.

Przy interpretacji wyników przedstawionych w Raporcie należy zwrócić uwagę na to, jak definiowane są „zmiany systemu”. Za reformy uznawane są zmiany systemu podatkowo-zasiłkowego, takie jak na przykład zmiany stawek rentowych ZUS wprowadzone w latach 2007/2008, wprowadzenie ulgi na dzieci w systemie PIT, reforma świadczeń rodzinnych z 2006 r., itd. Jednocześnie, w przypadku wartości zasiłków jak i poziomu progów w systemie, dla faktycznej sytuacji finansowej gospodarstw domowych znaczenie mają zarówno wprowadzone w formie reform zmiany parametrów, jak i decyzje o utrzymaniu ich na niezmiennym nominalnie poziomie (tzw. „zamrażanie” wartości i progów). Do tego rodzaju decyzji należy:

- 1) „zamrażanie” progów podatkowych i kwoty wolnej od podatku, które oznacza *de facto* podniesienie podatków, ponieważ przy rosnących płacach więcej osób „wpada” w wyższy próg podatkowy;
- 2) „zamrażanie” progów decydujących o przyznawaniu świadczeń, które oznacza *de facto* ograniczenie ich zasięgu, ponieważ przy rosnących cenach część rodzin przestaje być uprawniona do otrzymywania świadczeń, mimo niezminionej siły nabywczej swoich dochodów;
- 3) „zamrażanie” wartości świadczeń, które oznacza *de facto* obniżanie ich realnej wartości, ponieważ przy rosnących cenach realna siła nabywcza świadczeń maleje.

---

<sup>3</sup> Sposób indeksacji dochodów przedstawiono w Tabeli A.2 w załączniku.

Wszystkie trzy wymienione decyzje wpływające na realną wartość parametrów systemów zostaną odzwierciedlone w wynikach symulacji w postaci indeksacji systemów z lat 2005-2010 do poziomu 2011 r. Indeksacja systemów dotyczy tylko parametrów systemów, które wyrażone są jako określone wartości, i obejmuje:<sup>4</sup>

- 1) wartości zasiłków i progów dochodowych wyznaczających uprawnienie do otrzymywania zasiłków;
- 2) wartości progów podatkowych i kwoty zmniejszającej wysokość podatku PIT.

W przypadku indeksacji wartości zasiłków i progów dochodowych wyznaczających uprawnienia do otrzymywania zasiłków, ich wartości z lat 2005-2010 indeksowane są wskaźnikiem inflacji tak, aby odzwierciedlić realną wartość świadczeń oraz zapewnić, że do otrzymywania zasiłków uprawnione są gospodarstwa o określonej realnej wartości dochodów.

W przypadku indeksacji progów podatkowych i kwoty zmniejszającej podatek PIT do indeksacji wykorzystywana jest indeksacja kwoty ograniczającej konieczność odprowadzania składki emerytalno-rentowej ubezpieczenia społecznego. Wartość ta zależna jest od rządowych oczekiwań dotyczących wzrostu płac w danym roku budżetowym. Wykorzystanie tego wskaźnika do indeksowania parametrów systemu PIT zapewnia spójne podejście do indeksacji parametrów mających wpływ na wysokość podatku dochodowego.

W analizie poszczególnych lat w Rozdziałach 2. i 3. dla każdego roku przyjęto rozwiązanie systemowe z listopada danego roku. Za pomocą przedstawionych metod indeksacji dla każdego z systemów z lat 2005-2010 stworzono system alternatywny, o hojności odpowiadającej systemowi z danego roku, w odniesieniu do poziomu cen i zarobków z 2011 r. Zindeksowane systemy mają zagwarantować taką samą hojność, jaką zapewniały systemy z poszczególnych lat, przy poziomie cen i zarobków w roku ich funkcjonowania. Przeprowadzona indeksacja ma na celu wyeliminowanie wpływu zmian cen i płac, aby obserwowane różnice w wartościach mogły być interpretowane jako wynikające wyłącznie ze zmian w regulacjach.

---

<sup>4</sup> Sposób indeksacji dochodów przedstawiono w Tabeli A.3 w załączniku.

### 1.3 Zmiany wartości progów w systemie podatkowo-świadczeniowym w latach 2005-2011

W latach 2005-2011 nastąpiły liczne zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym w Polsce. Dotyczyło to zarówno zmian stawek podatkowych jak i wartości poszczególnych zasiłków. Jednocześnie w różnym tempie zmieniały się wartości progów podatkowych oraz progów określających poziom kwalifikowania się do otrzymywania zasiłków. Na Wykresie 1. przedstawiono zmiany nominalnych wartości najważniejszych progów systemu podatkowo-zasiłkowego w latach 2005-2011 w relacji do poziomów z 2005 r. oraz zmiany indeksu inflacji i tempo wzrostu średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W Tabeli 2. zawarto przykłady nominalnych i realnych wartości parametrów systemu podatkowo-zasiłkowego (w cenach z 2011 r.), wykorzystanych w symulacji.

Zaprezentowane przykłady pokazują, że najszybciej, bo w tempie zbliżonym do rzeczywistego wzrostu płac, indeksowane było ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składek ZUS na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Próg ten wzrósł w latach 2005-2011 o 39% przy wzroście płac o 44%. W czasie całego okresu 2005-2011, próg dochodowy wyznaczający uprawnienie do świadczeń rodzinnych utrzymywany był na stałym poziomie w ujęciu nominalnym, a od 2006 r. nie zmieniały się wartości progów decydujących o przyznaniu pomocy społecznej. To spowodowało, że wartość kryterium dochodowego zasiłku rodzinnego wynosiła w 2011 r. 83,6% realnej wartości z 2005 r.

**Tabela 2. Nominalne i zindeksowane wartości wybranych parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego (w złotych)**

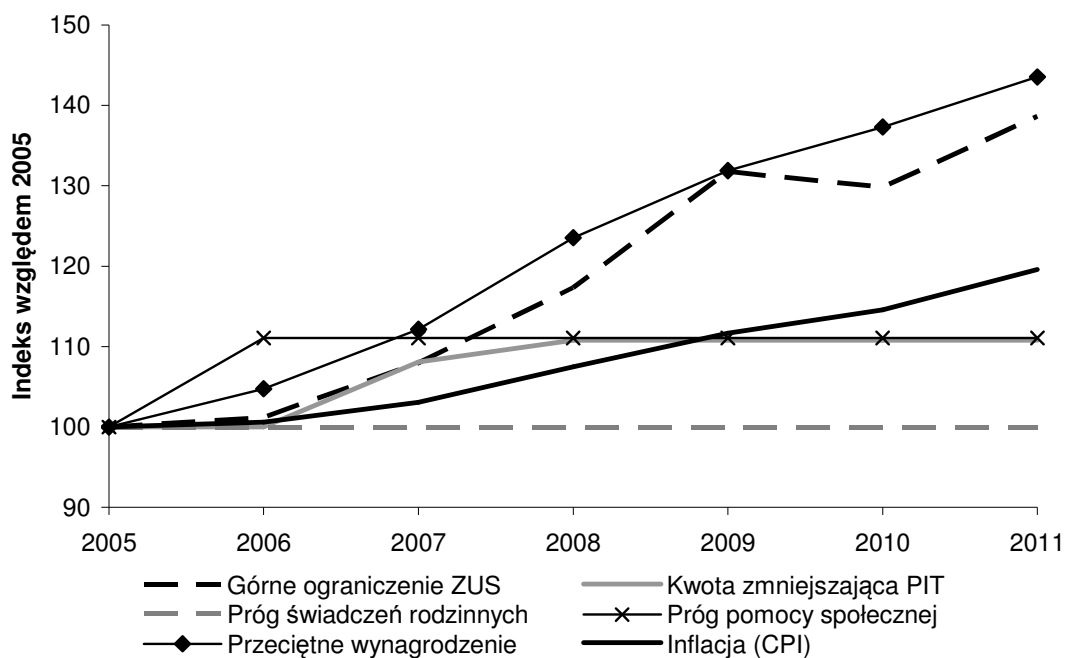
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Próg świadczeń rodzinnych:							
- wartość nominalna	504.00	504.00	504.00	504.00	504.00	504.00	504.00
- wartość realna 2011 (indeks cenowy)	602.60	599.10	584.70	560.70	539.60	526.00	504.00
Kwota zmniejszająca PIT:							
- wartość nominalna	2790.00	2790.00	3015.00	3091.00	3091.00	3091.00	3091.00
- wartość realna 2011 (indeks płacowy)	3867.80	3822.00	3871.30	3652.00	3251.70	3300.30	3091.00
Wartość zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (becikowe)							
- wartość nominalna	0	1000.00	1000.00	1000.00	1000.00	1000.00	1000.00
- wartość realna 2011 (indeks cenowy)	0	1188.60	1160.10	1112.50	1070.60	1043.60	1000.00

*Źródło: CenEA – opracowanie własne.*

*Uwagi: indeks cenowy: oparty o wskaźnik CPI; indeks płacowy: oparty o indeksację górnego ograniczenia ZUS.*

Kwota zmniejszająca podatek dochodowy początkowo rosła w tempie podobnym do tempa wzrostu progu ZUS, jednak potem została „zamrożona” na poziomie z 2008 r. do końca trwania analizowanego okresu. Uwzględniając cały opisywany okres, realna wartość tej kwoty w stosunku do tempa wzrostu progu ZUS zmalała o 20% od 2005 r. do 2011.

**Wykres 1. Zmiany wartości progów systemu podatkowo-świadczeniowego, inflacji i przeciętnego wynagrodzenia**



Źródła: Główny Urząd Statystyczny (GUS), Narodowy Bank Polski (NBP), Ministerstwo Finansów (MF), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), odpowiednie akty prawne.

Uwagi: Górne ograniczenie ZUS: ograniczenie rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,

Kwota zmniejszająca PIT: kwota zmniejszająca podatek dochodowy od osób fizycznych,

Próg świadczeń rodzinnych: kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych,

Próg pomocy społecznej: kryterium dochodowe uprawniające do zasiłków z pomocy społecznej,

Przeciętne wynagrodzenie: przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce (marzec),

Inflacja (CPI): indeks wzrostu cen towarów i usług konsumenckich (marzec).

#### 1.4 Walidacja danych i elementów symulowanych w modelu

Jak pokazały wcześniejsze analizy, dane BBGD stanowią wiarygodne źródło danych dla modelu mikrosymulacyjnego (patrz Bargain, Morawski, Myck, Socha, 2008). Jakość informacji o dochodach z pracy (praca stała, praca dorywcza i praca na własny rachunek) oraz o świadczeniach z ubezpieczeń społecznych (w tym o emeryturach i rentach) jest wysoka. Przykładowo, dane BBGD-2009 odzwierciedlają około 97% łącznego funduszu płac brutto, przy 82% wartości średniej płacy w stosunku do wartości administracyjnej. Szczególnie dobrze rejestrowane są dane o emeryturach.

W tym przypadku liczba świadczeniobiorców według danych jest zaledwie o 4% wyższa niż według danych GUS, przy 91% dokładności wartości średniej. Podobnie jak w innych tego typu analizach, dane z pracy na własny rachunek i dochody finansowe w odniesieniu do danych administracyjnych rejestrowane są gorzej. To jednak nie powinno mieć istotnego znaczenia na prezentowane wyniki, gdyż większość wprowadzonych zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym nie dotyczyła tych źródeł dochodów.

Wysoka jakość rejestracji dochodów w BBGD umożliwia symulację wartości składek na ubezpieczenia społeczne i podatku dochodowego, a dzięki szczegółowym informacjom o strukturze gospodarstw domowych możliwa jest poprawna symulacja najważniejszego zasiłkowego instrumentu wsparcia rodzin, jakim jest zasiłek rodzinny. Przykładowo liczba dzieci, którym model przyznaje to świadczenie jest tylko nieznacznie zawyżona (8,4%), a średnia jego wartość odpowiada 101,4% wartości podawanej przez MPiPS.<sup>5</sup>

## 1.5 Prezentacja wyników

Wyniki analiz w dalszej części Raportu przedstawione są w trzech szerokich kategoriach:

- 1) **Zagregowane wartości populacyjne** uzyskane na podstawie symulacji przy zastosowaniu wag dostarczonych przez GUS (dalej: uogólnione wartości populacyjne) wyznaczające ogólną wartość podatków, składek lub świadczeń. Wartości te przedstawiają roczne kwoty wpływów lub wydatków budżetu państwa w cenach z 2011 r.
- 2) Średnie wartości w podziale na **dochodowe grupy decylowe**: dochodowe grupy decylowe (dalej skrótowo nazywane decylami) to grupy dochodowe, z których każda zawiera 10% gospodarstw domowych, przy czym w pierwszym decylnie znajduje się 10% najbiedniejszych gospodarstw (biorąc pod uwagę tzw. rozporządzalny dochód ekwiwalentny, czyli dochód uwzględniający strukturę gospodarstwa domowego), w drugim kolejne 10%, itd., aż do ostatniego dziesiątego decyla, który obejmuje najbogatsze 10% gospodarstw.
- 3) Średnie wartości w podziale na kategorie **rodzin**, wśród których wyróżniamy:  
*Rodzina 1*: osoby samotne w wieku produkcyjnym (poniżej 60/65 dla kobiet/mężczyzn) bez dzieci (R-1);  
*Rodzina 2*: osoby w wieku produkcyjnym samotnie wychowujące dzieci (R-2);

---

<sup>5</sup> Wybrane przykłady walidacji modelu przedstawiono w Tabeli A.4 w Załączniku.

*Rodzina 3:* małżeństwa w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu (R-3);

*Rodzina 4:* małżeństwa w wieku produkcyjnym z dziećmi na utrzymaniu (R-4);

*Rodzina 5:* osoby samotne w wieku emerytalnym (60/65+) (R-5);

*Rodzina 6:* małżeństwa w wieku emerytalnym (co najmniej jedna osoba w wieku 60/65+) (R-6).

Liczbę rodzin w podziale na powyższe kategorie przedstawia Tabela 3.

**Tabela 3. Gospodarstwa i rodziny w Badaniu Budżetów Gospodarstw Domowych 2009**

	Obserwacje	Populacja (w tys.)
Gospodarstwa domowe:		
- z dziećmi	16939	6011
- bez dzieci	20363	7321
Rodziny:		
1) osoby samotne w wieku produkcyjnym bez dzieci	14639	15045
2) osoby w wieku produkcyjnym samotnie wychowujące dzieci	2938	2965
3) małżeństwa w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu	8313	7241
4) małżeństwa w wieku produkcyjnym z dziećmi na utrzymaniu	14471	14683
5) osoby samotne w wieku emerytalnym	7676	8721
6) małżeństwa w wieku emerytalnym	3892	3275

*Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie danych BBGD-2009.*

## 2. Reformy w latach 2006-2011: koszty i zyski dla sektora finansów publicznych

Każda z reform omawianych w niniejszym Raporcie odbiła się na dochodach lub wydatkach sektora finansów publicznych. W tym rozdziale zaprezentowano wpływ zmian poszczególnych instrumentów na budżet państwa, biorąc pod uwagę sześć kategorii instrumentów:

- składki ubezpieczeniowe (składki pracodawcy i pracownika);
- podatki bezpośrednie PIT i składki NFZ;
- podatki i ubezpieczenia rolnicze;
- świadczenia rodzinne;
- dodatek mieszkaniowy;
- pomoc społeczna (stała i tymczasowa).

W Tabeli 4. przedstawiono reformy, które weszły w życie w latach 2006-2011, wraz z ich wpływem na finanse publiczne. Wartości w tabeli mogą być także interpretowane jako wpływ zmian na sytuację finansową gospodarstw domowych, gdyż to one zyskują lub tracą na wprowadzanych rozwiązaniach.

**Tabela 4. Wpływ zmian podatkowo-zasiłkowych na finanse publiczne w systemach z lat 2006-2011 (rok do roku, mln zł)**

Elementy systemu podatkowo-zasiłkowego	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010
ZUS <sup>6</sup>	-744.8	-12451.3	-16601.7	-633.6	0	0
KRUS i podatek rolny	0	0	0	0	99	0
PIT i NFZ	1694.8	-6582.9	4923.6	-14321.8	-412.6	1839.4
Świadczenia rodzinne	-1922.9	771.3	735.9	-837.8	178	578.9
Pomoc społeczna	-143.9	42.6	-162.2	85.9	32.7	50.0
<b>Razem</b>	<b>-1116.8</b>	<b>-18220.3</b>	<b>-11104.4</b>	<b>-15707.3</b>	<b>-102.9</b>	<b>2468.3</b>

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).*

*Uwagi: W cenach 2011, na podstawie zindeksowanych systemów z poszczególnych lat. Zmiany względem systemu z roku poprzedniego.*

<sup>6</sup> Przedstawione zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych są kwotami brutto (tzn. uwzględniają zmiany w obciążeniach pracodawców z sektora publicznego). Skumulowane zmiany w wartościach netto wynoszą 89.1% zmian wartości brutto.

Efekty reform przedstawione są w tabeli sekwencyjnie. Kwoty w Tabeli 4. odzwierciedlają zmiany wartości poszczególnych elementów systemu podatkowo-zasiłkowego wynikające z wejścia danej zmiany w określonym roku. Wszystkie wartości przedstawiono w cenach z 2011 r. Wartości dodatnie w tabeli oznaczają wzrost dochodów lub spadek wydatków sektora finansów publicznych, a wartości ujemne – spadek dochodów lub wzrost wydatków, dla każdego z analizowanych instrumentów polityki podatkowo-zasiłkowej. Przykładowo, kolumna „2011-2010” pokazuje wzrost dochodów sektora finansów publicznych, przy porównaniu systemu bazowego z 2011 r. z (zindeksowanym) systemem z 2010 r., w odniesieniu do wykorzystanych danych BBGD. Z kolei łączna wartość -18,2 mld w kolumnie „2007-2006” to roczny koszt reform wprowadzonych od listopada 2006 r. do listopada 2007 r., liczony w cenach z 2011 r. Wynik ten można również interpretować jako wzrost wartości dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych z tytułu wspomnianych reform.<sup>7</sup> Kwota 771,3 mln zł dla tego samego roku pokazuje spadek wydatków sektora finansów publicznych na świadczenia rodzinne w 2007 r., wynikający z wprowadzonych zmian w tym roku. Wartość ta obejmuje zmiany, jakie miały miejsce w systemie świadczeń rodzinnych, ale uwzględnia również wpływ reform ZUS i PIT w 2007 r. na wysokość wypłacanych świadczeń. W wyniku reform ZUS i PIT wzrosły bowiem dochody wielu rodzin, czego konsekwencją mogło być wstrzymanie wypłaty świadczeń rodzinnych.

Na szczególną uwagę zasługuje zsumowany wpływ pakietów reform z poszczególnych lat na finanse publiczne, widoczny w ostatniej linijce Tabeli 4. Największy koszt widoczny jest dla reform wprowadzonych w latach 2007 r. (18,2 mld zł w cenach z 2011 r.), 2009 r. (15,7 mld zł) oraz 2008 r. (11,1 mld zł). Koszty te były głównie związane z obniżkami stóp ubezpieczeniowych (lipiec 2007 r. i styczeń 2008 r.) i zmianami podatkowymi (2007 r. i 2009 r.). Zamrożenie progów podatkowych i zasiłkowych oraz kwot świadczeń w 2011 r. zwiększyło dochody sektora finansów publicznych, czyli zmniejszyło dochody gospodarstw domowych, o 2,5 mld zł.

W 2008 r., pomimo podniesienia wartości pierwszego progu podatkowego i kwoty wolnej od podatku, nastąpił wzrost dochodów podatkowych o prawie 5 mld zł. Wynikało to ze spadku obciążeń ubezpieczeniowych, co zwiększyło z kolei podstawę opodatkowania. Powyższy przykład ukazuje znaczenie uwzględniania zależności pomiędzy elementami systemu przy wprowadzaniu i ocenianiu reform.

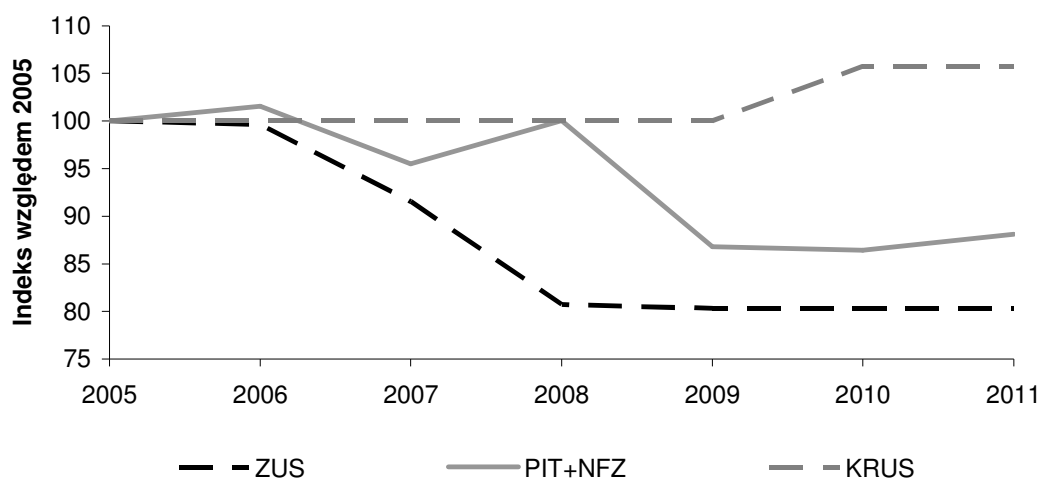
---

<sup>7</sup> W tym przypadku zauważyć należy jednak, że korzyści ze zmiany wysokości składki ZUS dla pracodawcy, przynajmniej w krótkim okresie, odzwierciedlone będą w dochodzie pracodawców, także tych będących instytucjami państwowymi. Wartości ZUS netto (płacone przez pracowników i pracodawców sektora prywatnego) to około 81% wartości brutto.

Zmiany w wydatkach zasiłkowych w czasie całego okresu generowane były głównie przez zmiany kwot oraz sposobu naliczania zasiłku rodzinnego i wprowadzenia becikowego. Zmiany w systemach 2006 r. i 2009 r. zwiększyły realne wydatki budżetowe odpowiednio o 1,9 mld zł i 0,8 mld zł. W pozostałych latach, gdy nie zmieniano kwot i wartości progów, wydatki te malały.<sup>8</sup>

W systemach z lat 2007-2008 znacząco spadły obciążenia gospodarstw domowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Ich wartość w systemie z 2008 r. była o blisko 20% niższa niż w systemie z 2005 r. Obciążenia podatkowe były w systemie 2011 r. o około 12% niższe niż w 2005 r. W tym przypadku zmiany nie przebiegały tak regularnie jak w przypadku ubezpieczeń, co ma związek między innymi ze współzależnością płaconych podatków i wysokości składek ZUS. Największy spadek obciążeń podatkowych wystąpił w 2009 r., i w mniejszej skali w 2007 r. Jednak w systemach z pozostałych lat, w tym po 2009 r., następował wzrost realnych wpływów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w związku z zamrożeniem najważniejszych parametrów systemu.

**Wykres 3. Dynamika realnych wpływów do sektora publicznego w systemach z lat 2005-2011**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: Wartości w cenach 2011 r. Systemy 2005-2010 zindeksowane do 2011 r.

<sup>8</sup> Spadki wartości świadczeń rodzinnych powodowane są głównie zamrażaniem progów dochodowego. Podane wartości uwzględniają również takie zmiany jak: zmiany dochodów w wyniku obniżek podatków i składek ZUS (2007-2006) oraz np. zmianę sposobu naliczania świadczenia pielęgnacyjnego (2010-2009). Tabela A.5 w Załączniku przedstawia wyizolowany wpływ zamrażania progów dochodowych na liczbę dzieci otrzymujących zasiłek rodzinny.

### **3. Zmiany w strukturze i wartości wsparcia rodzin z dziećmi w systemach z lat 2005-2011**

Od 2005 do 2011 roku w życie weszła znacząca liczba zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym, które miały bezpośrednie konsekwencje dla kondycji finansowej rodzin z dziećmi. W tym rozdziale przedstawiona jest analiza poszczególnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego w wybranych latach (2005 r., 2007 r. i 2011 r.) i ich wpływ na gospodarstwa domowe, w podziale na decylowe grupy dochodowe.

W wynikach tej części Raportu uwzględniono trzy formy wsparcia finansowego dla rodzin:

- 1) korzyści wynikające z posiadania dzieci w systemie podatkowym PIT, obejmujące możliwość wspólnego rozliczania się z dziećmi, przysługującą osobom samotnie wychowującym dzieci oraz ulgę podatkową z tytułu wychowywania dzieci,
- 2) świadczenia rodzinne obejmujące zasiłek rodzinny wraz z dodatkami i świadczenia pielęgnacyjne,
- 3) jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka (becikowe).

#### **3.1 Zmiany w zakresie finansowego wsparcia rodzin 2006-2011**

Najważniejszymi zmianami w polityce finansowego wspierania rodzin z dziećmi w latach 2006-2011 było wprowadzenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci (2006 r.) i zmiany w zasadach ustalania kwot zasiłku rodzinnego (2006 r.) oraz zmiany kwot samego zasiłku (2006 r. i 2009 r.). Ponadto, dla rozkładu korzyści gospodarstw domowych znaczenie miało utrzymanie przez cały ten okres stałej kwoty kryterium dochodowego. Zmiany wartości świadczeń i wartości kryteriów zamieszczono w Tabeli 5.

W latach 2006-2011 dwukrotnie zmieniano system świadczeń rodzinnych w znaczącym stopniu. W 2006 r. zmodyfikowano sposób ustalania kwot zasiłku rodzinnego. Do września 2006 r. wysokość zasiłku wypłacanego opiekunom zależała od liczby dzieci. Od września 2006 r. kwota ta uzależniona jest od wieku dzieci. Efektem zmian w 2006 r. był realny wzrost przeciętnej wartości zasiłku rodzinnego o 31%, z 55,10 zł do 72,30 zł miesięcznie (w cenach 2011). Wysokość zasiłku rodzinnego ponownie wzrosła w listopadzie 2009 r. – tym razem o 37% z 67,60 zł do 92,60 zł (patrz Tabela A.5 w Załączniku).

Przez cały analizowany okres utrzymano stałe nominalnie wartości kryteriów dochodowych, które wyznaczają dostępność pomocy w ramach świadczeń rodzinnych (504,00 zł i 583,00 zł na osobę w rodzinie; wyższa wartość dla rodzin wychowujących dziecko niepełnosprawne). Efektem zamrożenia kryteriów dochodowych (w stosunku do sytuacji w której indeksowane byłyby one zgodnie z inflacją) był spadek liczby dzieci otrzymujących zasiłek rodzinny o 820 tys. (około 18%) w latach 2006-2011 (patrz Tabela A.5 w Załączniku).

Innymi ważnymi zmianami były: zaostrzenie kryterium przyznawania dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka w 2006 r., wprowadzenie zapomogi z tytułu urodzenia dziecka w kwocie 1000 zł w 2006 r., podniesienie kwoty zasiłku pielęgnacyjnego w 2007 r. i zniesienie kryterium dochodowego dla świadczenia pielęgnacyjnego w 2010 r.

**Tabela 5. Świadczenia rodzinne w okresie 2005-2011 (w złotych miesięcznie)**

	Rozpatrywany okres roku zasiłkowego							
<b>Od:</b>	09.2005	01.2006	09.2006	09.2007	09.2008	11.2009	01.2010	11.2010
<b>Do:</b>	12.2005	08.2006	08.2007	08.2008	10.2009	12.2009	10.2010	10.2011
<b>Zasiłek rodzinny i dodatki do zasiłku rodzinnego</b>								
<i>Kryterium dochodowe</i>	504	504	504	504	504	504	504	504
<i>Kryterium dochodowe, gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne</i>	583	583	583	583	583	583	583	583
<i>Wartości zasiłku na dziecko:</i>								
- <i>pierwsze i drugie dziecko/ dziecko w wieku 0-4</i>	43	43	48 <sup>1)</sup>	48	48	68	68	68
- <i>trzecie dziecko/ dziecko w wieku 5-17</i>	53	53	64 <sup>1)</sup>	64	64	91	91	91
- <i>czwarte i kolejne dziecko/ dziecko w wieku 18 lat i więcej</i>	66	66	68 <sup>1)</sup>	68	68	98	98	98
<i>Dodatki:</i>								
- <i>z tytułu samotnego wychowywania dziecka</i>								
a) <i>kwota na dziecko</i>	170	170	170	170	170	170	170	170
b) <i>kwota na dziecko, jeśli dziecko jest niepełnosprawne</i>	250	250	250	250	250	250	250	250
- <i>z tytułu wychowywania dziecka w okresie urlopu wychowawczego</i>	400	400	400	400	400	400	400	400
- <i>dla rodzin wielodzietnych</i>	50	50	80	80	80	80	80	80
- <i>z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego</i>	90	90	100	100	100	100	100	100
- <i>z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego</i>								
a) <i>dziecko w wieku 0-4 lat</i>	50	60	60	60	60	60	60	60
b) <i>dziecko w wieku 5 lat i więcej</i>	70	80	80	80	80	80	80	80
- <i>z tytułu urodzenia dziecka</i>	500	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000
<b>Świadczenia pielęgnacyjne</b>								
<i>Świadczenie pielęgnacyjne</i>								
a) <i>kryterium dochodowe</i>	583	583	583	583	583	583	-	-
b) <i>kwota świadczenia</i>	420	420	420	420	420	520	520	520
<i>Zasiłek pielęgnacyjny</i>	144	144	153	153	153	153	153	153
<b>Zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka</b>								
<i>"Becikowe"</i>	0	1000	1000	1000	1000	1000	1000	1000

Źródło: MPiPS.

Uwagi: <sup>1)</sup> zasiłek rodzinny zależny od wieku dziecka zamiast od liczby dzieci od 01.09.2006.

W Tabeli 6. przedstawiano całkowite roczne wartości korzyści dla gospodarstw z dziećmi wynikające z wymienionych zmian, dla systemów z lat 2005 r., 2007 r., 2011. Podobnie jak wcześniej, wartości dla każdego roku obliczono przyjmując system z listopada danego roku. Wyliczenia oparte są o dane z jednego roku więc nie uwzględniają realnych zmian brutto w dochodzie rodzin, które dodatkowo mogły ograniczyć zasięg zasiłków rodzinnych.<sup>9</sup>

**Tabela 6. Roczne wartości wsparcia rodzin z dziećmi w systemach z lat 2005 r., 2007 r., 2011 r. (w mln złotych)**

	2005	2007	2011
Wsparcie podatkowe (system PIT)	1672,8	10576,6	8748,9
Świadczenia rodzinne	7289,05	8440,65	7 785,7
- w tym becikowe:	0	513,3	442,4
<b>Razem</b>	<b>8961,87</b>	<b>19017,29</b>	<b>16534,67</b>

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).*

*Uwagi: W cenach 2011 r., na podstawie zindeksowanych systemów 2005 r., 2007 r., 2011 r.*

Wprowadzenie ulgi podatkowej w 2007 r. zasadniczo zmieniło model finansowego wspierania rodzin z dziećmi, poprzez znaczące podniesienie łącznej wartości wsparcia oraz zwiększenie roli systemu podatkowego w tym wsparciu. Do 2007 r. dominującym elementem wsparcia finansowego rodzin z dziećmi był system zasiłkowy. Po 2007 r. znaczenie obu części systemu się wyrównało. W okresie 2007-2011 wartość wsparcia spadła, czego główną przyczyną była niższa wartość ulgi podatkowej wynikająca ze zmian podatkowych, które weszły w życie w 2009 r. oraz z zamrażania parametrów systemu podatkowego w kolejnych latach.

Na Wykresach 4 i 5 przedstawiono zakres zmian w poziomie wysokości wsparcia rodzin, w zależności od dochodu, dla dwóch przykładów rodzin: małżeństwa z dwójką dzieci oraz osoby samotnej wychowującej jedno dziecko. Wysokość wsparcia na jakie mogą liczyć te przykładowe rodziny, uzależniona jest od wartości dochodu z pracy, który decyduje zarówno o wysokości ulgi podatkowej, jak i możliwości uzyskania świadczeń rodzinnych. W przypadku małżeństwa z dwójką dzieci (Wykres 4) najwyższa wartość wsparcia na dziecko wynosi w systemie z 2011 r. 144,20 zł miesięcznie. Tę maksymalną kwotę uzyskuje się przy płacy brutto małżonków równej 2550 zł. Warto zauważyć, że niewielki wzrost płacy miesięcznej (np. do 2650 zł) zmniejsza wartość pomocy państwa do 58,60 zł, czyli do 40% maksymalnej kwoty.

<sup>9</sup> Na przykład, całkowita kwota świadczeń rodzinnych w wysokości 7.3 mld zł w systemie z 2005 r., jest równa całkowitemu kosztowi świadczeń rodzinnych w 2011 r., gdyby system podatkowo-świadczeniowy z 2005 r. był stosownie indeksowany do roku 2011.

W takim łącznym ujęciu wyraźnie widać, że rodzice o względnie wysokich dochodach (np. łączne zarobki na poziomie 3600 zł) uzyskują wsparcie w bardzo podobnej wysokości co rodzina nieposiadająca dochodu z pracy. W obu przypadkach jest to około 90 zł miesięcznie na każde dziecko. Wprowadzenie ulgi podatkowej spowodowało, że wszystkie małżeństwa z dwójką dzieci i wynagrodzeniem powyżej płacy minimalnej mogą liczyć na korzyści z tego elementu systemu. Jednak w przypadku rodzin z dwójką dzieci tylko te, których przychód przekracza wartość przeciętnej płacy brutto, mogą tę formę pomocy państwa w pełni wykorzystać.

Z punktu widzenia świadczeń rodzinnych różnica między 2005 r. i 2011 r. jest znacząca, gdyż zasięg świadczeń jest obecnie istotnie węższy. Świadczenie przysługuje do wartości płacy brutto 2550 zł miesięcznie i przysługiwałoby do 3500 zł, gdyby system z 2005 r. był stosownie indeksowany. Równocześnie obecna wartość świadczenia jest realnie wyższa (wzrosła z 60,40 zł do 87,80 zł na dziecko). W starym systemie małżeństwa z dochodem powyżej 3500 zł nie otrzymywały żadnej finansowej pomocy w ramach systemu podatkowego. Sześć lat później to właśnie te rodziny otrzymują najwyższe wsparcie w systemie podatkowym ze strony państwa.

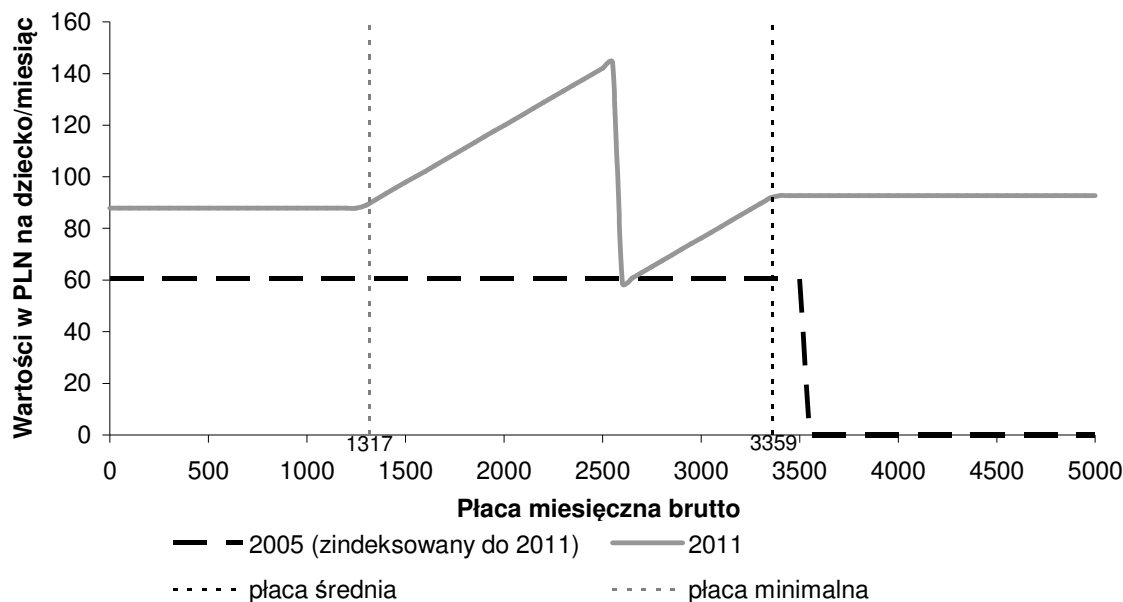
W przypadku osób samotnie wychowujących dzieci (Wykres 5) z wynagrodzeniem zbliżonym do płacy minimalnej oba systemy nie różnią się zasadniczo. Dla płac z zakresu od około 1300 zł do 1600 zł brutto, wsparcie samotnych rodziców było wyższe w 2005 r., co wynikało z utraty uprawnień do świadczeń rodzinnych spowodowanej zamrożeniem progów dochodowych do 2011 r. Wprowadzenie ulgi na dzieci w 2007 r. znacząco podniosło wsparcie pracujących samotnych rodziców, a na zmianach najbardziej korzystają rodzice zarabiający powyżej 2350 zł brutto, gdyż przy tych wynagrodzeniach możliwe jest pełne wykorzystanie ulgi przy tej strukturze rodziny. Co ciekawe, wsparcie rodziców o wysokich zarobkach, którzy samotnie wychowują dzieci, jest prawie dwukrotnie wyższe niż rodziców niepracujących.

### **3.2 Wysokość wsparcia rodzin w grupach dochodowych: systemy z lat 2005, 2007, 2011**

To, jak znacząco zmieniła się polityka państwa w stosunku do rodzin z dziećmi wyraźnie przedstawione jest na Wykresie 6, który pokazuje różnice w wysokości wsparcia przypadające na jedno dziecko w gospodarstwach domowych, w zależności od ich zamożności, w podziale na grupy decylowe.

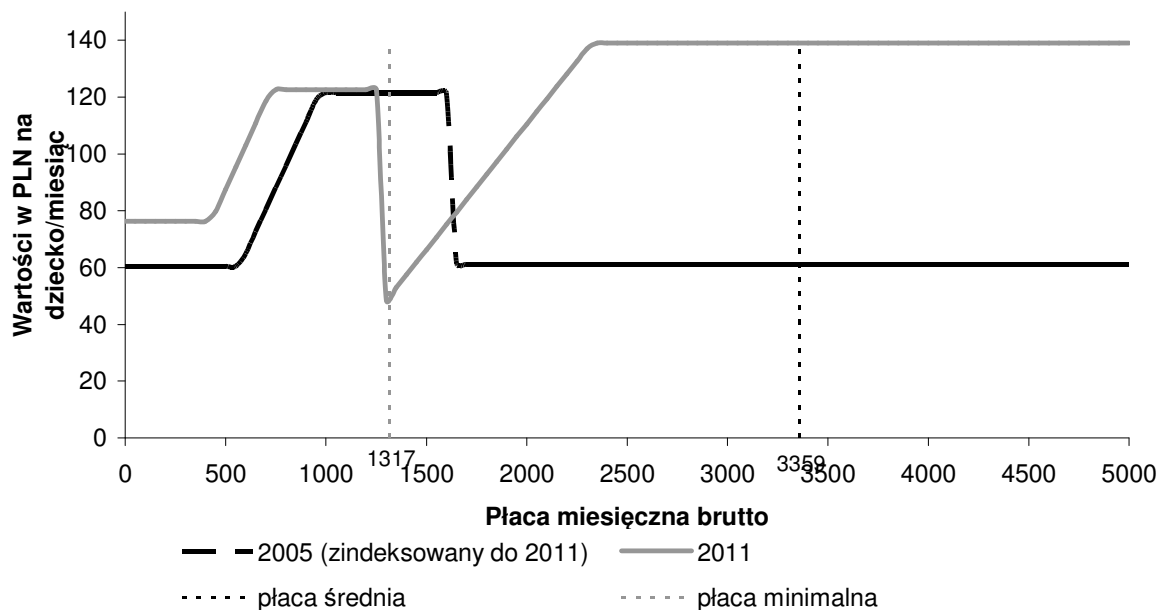
Wartości przedstawiają przeciętną wysokość wsparcia rodzin w ujęciu miesięcznym na dziecko i obejmują korzyści z systemu PIT, świadczenia rodzinne oraz wartość „becikowego” i przedstawione są dla wybranych systemów z lat 2005, 2007 i 2011.

**Wykres 4. Wsparcie finansowe dla małżeństwa z dwójką dzieci w systemach z 2005 r. i 2011 r.**



Źródło: CenEA, obliczenia autorów (model SIMPL). System 2005 r. zindeksowany na 2011 r.

**Wykres 5. Wsparcie finansowe dla rodzica samotnie wychowującego 7-letnie dziecko w systemach z 2005 r. i 2011 r.**

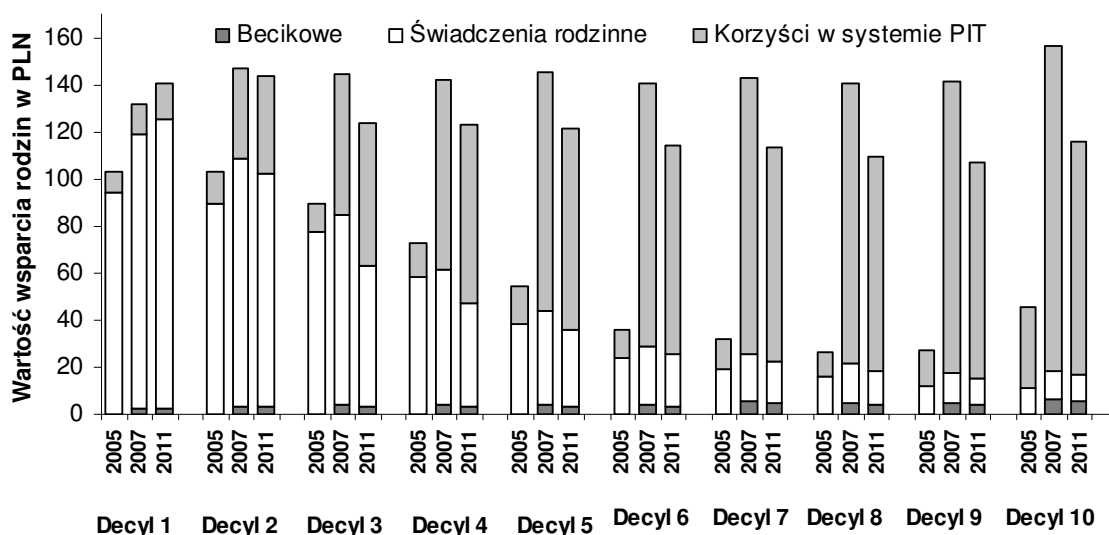


Źródło: CenEA, obliczenia autorów (model SIMPL). System 2005 r. zindeksowany na 2011 r.

System podatkowo-świadczeniowy z 2005 r. przeznaczal znacząco wyższe kwoty na dzieci 30% najuboższych gospodarstw domowych. Gospodarstwa takie mogly liczyć na pomoc w przeciętnej wysokości około 100 zł miesięcznie na dziecko. Dla porównania, 30% najbogatszych gospodarstw otrzymywało wsparcie w wysokości przeciętnie od 30 (decyl 8 i 9) do 50 zł (decyl 10). Wprowadzenie ulgi podatkowej w 2007 r. zasadniczo zmieniło ten obraz.

W 2007 r. wsparcie rodzin z dziećmi za pośrednictwem systemu podatkowego istotnie wzrosło dla rodzin wszystkich grup dochodowych, poza najbiedniejszymi 10% gospodarstw. Na wprowadzeniu ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci najsilniej skorzystały gospodarstwa najbardziej zamożne – w ramach systemu podatkowego wsparcie rodzin z najwyższej grupy decylowej wzrosło z 34,80 zł do 137,80 zł (przeciętnie na dziecko w miesiącu). Wśród najuboższych 10% gospodarstw, wsparcie systemu podatkowego wzrosło w tym czasie z 8,30 zł do 13,00 zł na dziecko.

**Wykres 6. Wsparcie rodzin w polskim systemie podatkowo-świadczeniowym w latach 2005-2011 (średnio miesięcznie na dziecko, w PLN)**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na dziecko w danym decylnu dochodowym. Wartości w oparciu o zindeksowane systemy 2005 r., 2007 r. oraz system 2011 r.

Jednocześnie zmiany wartości świadczeń rodzinnych w 2006 r. zwiększyły wsparcie dzieci z pierwszego decyla (rodziny najbiedniejsze) z 102,80 zł do 131,90 zł. W innych grupach dochodowych przeciętne wsparcie dla dzieci wzrosło z 102,60 zł do 146,80 zł (2. decyl), z 54,10 zł do 145,20 zł (5. decyl), z 27,00 zł do 141,60 zł (9. decyl) i z 45,80 zł do 156,50 zł (10. decyl).

Wyraźnie więc nastąpiło wyrównanie wsparcia poprzez system podatkowo-świadczeniowy w formie zwiększenia wartości wsparcia dla dzieci z gospodarstw zamożniejszych.

W 2009 r. podniesiono wartość wypłacanych świadczeń rodzinnych, co jednak w połączeniu z utrzymywaniem stałych wartości kryteriów dochodowych zaowocowało przeciętnie tylko nieznacznie wyższym wsparciem dzieci z pierwszego decyla (gospodarstw najbiedniejszych). Z kolei obniżenie podatków w systemie PIT w 2009 r. oraz zamrożenie kwoty wolnej od podatku, przyczyniło się do wyraźnego obniżenia wartości wsparcia rodzin z dziećmi w ramach systemu podatkowego wśród zamożniejszych gospodarstw.

#### **4. Wpływ rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym, wprowadzonych w trakcie dwóch ostatnich kadencji parlamentu na dochody gospodarstw domowych**

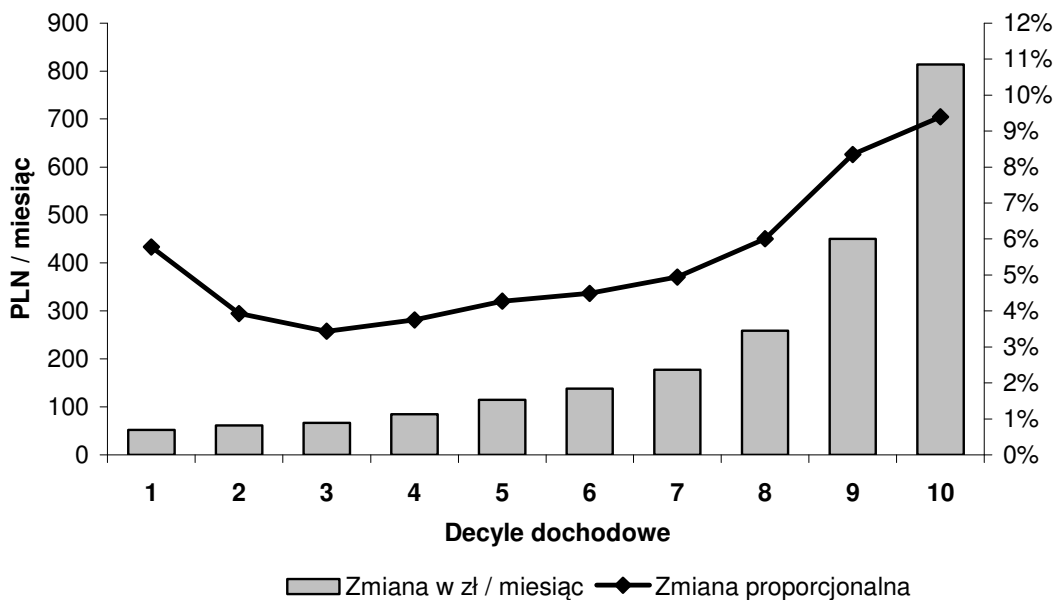
Podsumowanie dwóch kadencji Sejmu w odniesieniu do zmian w dochodach, wynikających z reform obciążeń podatkowych i wysokości świadczeń, można przedstawić w formie skumulowanego wpływu reform, które zaczęły obowiązywać w latach 2006-2011.

W tym okresie między innymi znacząco obniżono składki ubezpieczeniowe ZUS, a także wprowadzono dwie ważne zmiany w systemie opodatkowania dochodów: ulgę podatkową na dzieci w 2007 r. oraz dwie niższe stawki podatkowe w 2009 r.

Zmian dokonano również w systemie świadczeń rodzinnych, reformując w 2006 r. zasady przyznawania świadczeń oraz podnosząc wysokość wypłacanych zasiłków w 2006 r. i 2009 r. Jednocześnie kolejne rządy znacząco ograniczyły zasięg świadczeń rodzinnych, poprzez zamrożenie progów dochodowych, decydujących o ich przyznawaniu (Tabela A.5 w Załączniku). Główne wartości parametrów systemu podatkowego były przeważnie utrzymywane na nominalnie stałym poziomie, co prowadziło do powolnego podnoszenia podatków dochodowych.

Wpływ reform systemu podatków i świadczeń z lat 2006-2011 na poszczególne grupy dochodowe przedstawia Wykres 7. Jak łatwo zauważyć, w wyniku rozwiązań, które weszły w życie w latach 2006-2011 istotnie wzrosły dochody rozporządzalne polskich gospodarstw domowych. Najbardziej – przeciętnie o 9,4% (814,20 zł miesięcznie) – na wprowadzonych reformach skorzystały gospodarstwa najzamożniejsze. Proporcjonalnie najmniejszą korzyść odniosły gospodarstwa z trzeciej grupy decylowej (3,4%, 66,90 zł), a dochód gospodarstw najuboższych wzrósł średnio o 5,8% (52,20 zł miesięcznie). Spośród wyróżnionych typów rodzin (patrz Wykres A.1 w Załączniku), na zmianach najbardziej skorzystały małżeństwa z dziećmi, których dochód wzrósł przeciętnie o 10,2% (404,00 zł miesięcznie), zaś na reformach systemu podatkowo-świadczeniowego najmniej zyskały rodziny osób w wieku emerytalnym. Dochody małżeństw w wieku emerytalnym wzrosły przeciętnie tylko o 0,5% (13,30 zł), natomiast osoby w wieku emerytalnym mieszkające samotnie były jedyną grupą, której dochód rozporządzalny nieznacznie spadł (przeciętnie o 0,3%, czyli o 4,90 zł miesięcznie). Należy tu zaznaczyć, że, poza reformami systemu podatkowo-świadczeniowego, na dochody gospodarstw emerytów i rencistów wpływ miały także decyzje dotyczące waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, o których piszemy w części 5.4.

**Wykres 7. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w okresie V i VI kadencji Sejmu, w podziale na grupy dochodowe**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL, na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na gospodarstwo domowe w danym decylnie dochodowym. Wartości w oparciu o zindeksowany system 2005 r. i system 2011.

Ogólny wpływ pakietu reform, które weszły w życie w latach 2006-2011 można rozpatrywać z uwagi na dwa zestawy rozwiązań, za które odpowiadały rządy kolejnych koalicji, przy czym ze względu na szereg zmian uchwalanych w czasie jednej kadencji, a wchodzących w życie w kolejnej (np. drugi etap obniżek stawek ubezpieczenia rentowego lub wprowadzenie dwóch stawek w systemie podatku dochodowego), w podziale na reformy V i VI kadencji przyjęto następujące podejście:

- systemy podatkowe (składki ZUS, składki NFZ, podatek dochodowy, podatek rolny) podzielone zostały według kryterium roku budżetowego; rozwiązania które weszły w życie w latach 2006-2008 przypisano rządowi sprawującemu władzę podczas V kadencji, a rozwiązania z lat 2009-2011 rządowi VI kadencji; przypisanie rozwiązań które weszły w życie w 2008 roku V kadencji wydaje się uzasadnione w związku ze skróceniem okresu tej kadencji;

- systemy świadczeniowe podzielone zostały według kryterium okresu naliczania świadczeń rodzinnych (listopad-październik); oznacza to, że rozwiązania, które weszły w życie (jesienią) w latach 2006-2007 przypisano rządowi sprawującym władzę podczas V kadencji, a rozwiązania z lat 2008-2011 koalicji VI kadencji.<sup>10</sup>

Analizę wprowadzanych rozwiązań w systemie podatkowo-swiadczeniowym, w podziale na zmiany V i VI kadencji Sejmu, przedstawiono odpowiednio w podrozdziałach 4.1 i 4.2. Z kolei w rozdziale 5 rozwiązania te analizowane są z punktu widzenia deklaracji i obietnic składanych w czasie kampanii wyborczych, przed utworzeniem rządów oraz zapowiedzi zawartych w exposé kolejnych premierów.

Wyniki przedstawione w tym rozdziale podsumowują zmiany, jakie zaszły w latach 2006-2011 we wszystkich kategoriach obciążeń podatkowych i zasiłków analizowanych powyżej, tj. w składkach ZUS, w podatkach dochodowych, ubezpieczeniu zdrowotnym, zasiłkach rodzinnych, dodatkach mieszkaniowych i pomocy społecznej. Oddzielnie – w podrozdziałach 5.3 i 5.4 – przedstawiono analizy reformy podatku VAT oraz waloryzacji rent i emerytur.

#### **4.1 Kto zyskał, a kto stracił: zmiany wprowadzone w V kadencji Sejmu**

Dystrybucyjny wpływ zmian w systemie podatków i świadczeń społecznych w okresie V kadencji Sejmu przedstawiony jest na Wykresie 8. Pokazuje on przeciętne, bezwzględne zmiany w miesięcznym dochodzie rozporządzalnym gospodarstw, w formie proporcjonalnej zmiany dochodu w podziale na grupy dochodowe – od najbiedniejszych do najbogatszych (10% populacji). Wykres 9 z kolei przedstawia bezwzględne i proporcjonalne zmiany w dochodzie rozporządzalnym według typów rodzin (patrz podrozdział 1.5).<sup>11</sup> Ramka 2 zawiera listę najważniejszych zmian wprowadzonych podczas V kadencji, uwzględnionych w symulacji.

Na uwagę zwraca fakt, iż proporcjonalnie do dochodu, zmiany wynikające z reform, wprowadzonych w V kadencji rozłożyły się stosunkowo równomiernie. Proporcjonalnie najbardziej zyskały gospodarstwa z grup od 5. do 8. oraz z grupy gospodarstw najuboższych (wzrost o około 4,6%).

<sup>10</sup> Dla uproszczenia w tekście odnosimy się do zakresu reform w tym podziale jako do reform „wprowadzonych” w V lub VI kadencji Sejmu. Alternatywą do przyjętego podejścia jest podejście szczegółowo określające odpowiedzialność legislacyjną w przypadku każdego rozwiązania na poszczególnych etapach legislacyjnych. Ze względów praktycznych przyjęto rozwiązanie oparte o kryterium czasowe względem lat budżetowych i świadczeniowych.

<sup>11</sup> Wykresy 7, 8 i 9 nie uwzględniają zmian w składkach ubezpieczeniowych ZUS, płaconych przez pracodawców, których nie można bezpośrednio przypisać do konkretnych gospodarstw domowych. Przeciętne wartości zmian w ZUS pracodawcy, w zależności od dochodów pracowników, przedstawione są na Wykresie A.2 w załączniku.

Korzyści gospodarstw najbogatszych (10. grupa decylowa) wyniosły 3,0%. W rezultacie modelowanych reform V kadencji, nominalnie najwięcej zyskały gospodarstwa najbogatsze (10. grupa decylowa), przeciętnie 264,10 zł miesięcznie, podczas gdy gospodarstwa najuboższe (1. grupa decylowa) zyskały średnio 42,10 zł miesięcznie.

Spośród wyróżnionych typów rodzin największymi beneficjentami były małżeństwa z dziećmi. Zyskały one przeciętnie 270,00 zł miesięcznie (wzrost dochodu o 6,8%), co było spowodowane zarówno wprowadzeniem ulgi podatkowej na dzieci, jak i obniżek składki ubezpieczeniowej. Wpływ na ten wzrost dochodu miały też zmiany w systemie świadczeń rodzinnych. Wśród rodziców samotnie wychowujących dzieci, dochody wzrosły przeciętnie o 114,60 zł (6,0%), głównie w wyniku reformy stawek ZUS w przypadku rodziców pracujących oraz w rezultacie wzrostu świadczeń rodzinnych dla najuboższych rodzin.

Rodziny bez dzieci na utrzymaniu skorzystały natomiast głównie na zmianach stawek ZUS. Osoby samotne, bez dzieci, zyskały miesięcznie średnio 44,40 zł (3,2%), a małżeństwa bez dzieci na utrzymaniu 69,00 zł (2,1%).

## **Ramka 2: Najważniejsze analizowane reformy okresu V kadencji Sejmu**

### **I. Reformy ubezpieczeniowe:**

- obniżenie składki wypadkowej oraz składki na FGŚP (2006),
- obniżenie składki rentowej (lipiec 2007 r. i styczeń 2008 r.).

### **II. Reformy podatkowe:**

- zamrożenie kwoty kosztów uzyskania przychodu (2006 r.), pierwszego i drugiego progu podatkowego, kwoty zmniejszającej opodatkowanie i maksymalnej kwoty ulgi internetowej,
- zwiększenie wartości kosztów uzyskania przychodu (2007 r.),
- wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci (2007 r.).
- podniesienie składki zdrowotnej NFZ (2006 r., 2007 r.).

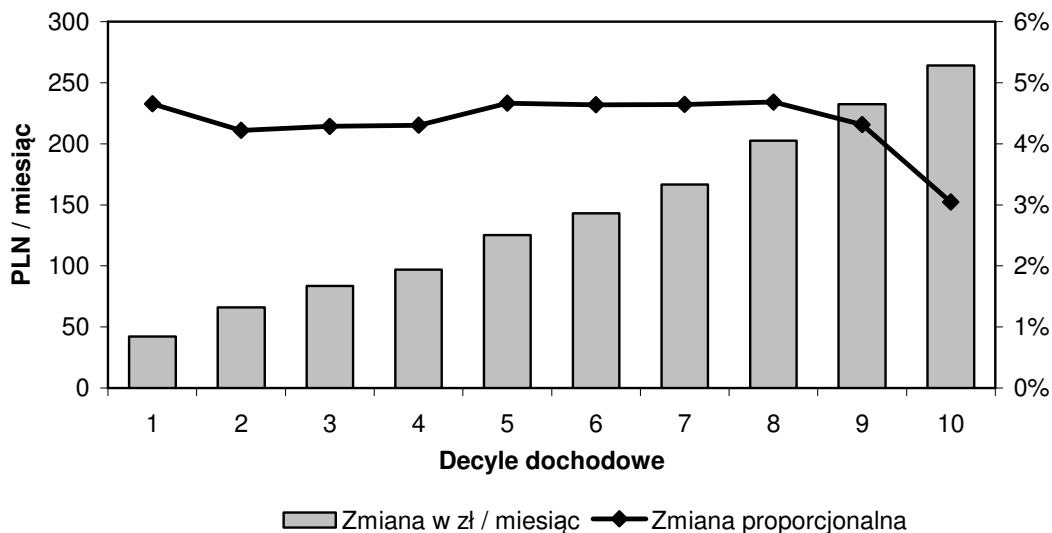
### **III. Reformy świadczeń społecznych:**

- zamrożenie progów przyznawania świadczeń rodzinnych, kwot dodatku wychowawczego, dodatku dla samotnego rodzica i świadczenia pielęgnacyjnego (2006 r.),
- zmiana systemu naliczania zasiłku rodzinnego z liczby na wiek dzieci, zmiana kwot zasiłku rodzinnego (2006 r.),
- zwiększenie kwot wybranych dodatków do zasiłku rodzinnego (2006 r.),
- wprowadzenie powszechnej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka — becikowego (2006 r.),
- zamrożenie kwot zasiłku rodzinnego, wszystkich dodatków do zasiłku rodzinnego, zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, becikowego (2007 r.).

### **IV. Pomoc społeczna:**

- wzrost kryterium dochodowego zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2006 r.),
- zamrożenie minimalnej kwoty zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2006 r. i 2007 r.), maksymalnej kwoty zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej, wraz z kwotą gwarantowaną przez państwo (2007 r.), kryterium dochodowego w odniesieniu do zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2007 r.),
- zwiększenie maksymalnej kwoty zasiłku stałego z pomocy społecznej (2006 r.), udziału gwarantowanej przez państwo kwoty zasiłku okresowego z pomocy społecznej (2006 r.),
- wprowadzenie weryfikacji kryteriów i wartości dochodów z ha przeliczeniowego co trzy lata (2006 r.).

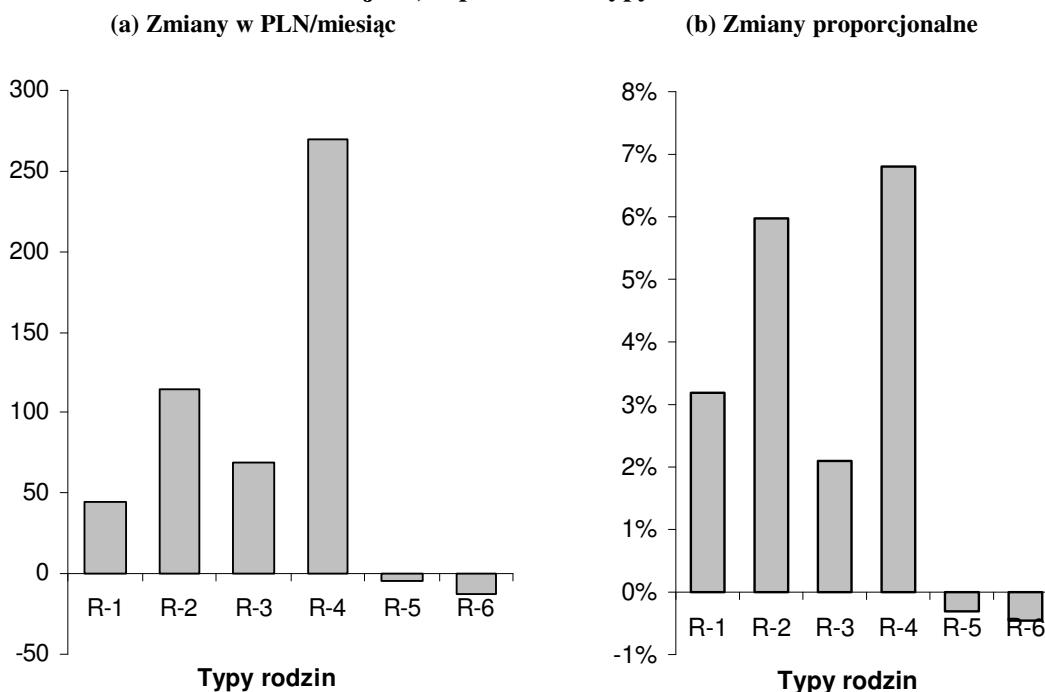
**Wykres 8. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w czasie V kadencji Sejmu, w podziale na grupy dochodowe**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na gospodarstwo domowe w danej dochodowej grupie decylowej.

**Wykres 9. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w czasie V kadencji Sejmu, w podziale na typy rodzin**



Źródło: Patrz Wykres 8.

Uwagi: Średnie wartości dla danego typu rodziny. Typy rodzin zdefiniowane w podrozdziale 1.5.

Reformy podatkowo-świadczeniowe, które wprowadzono w okresie V kadencji, nieznacznie obniżyły dochody osób w wieku emerytalnym – o 0,3% w przypadku osób mieszkających samotnie oraz o 0,5% w przypadku małżeństw. Głównym powodem tych zmian było podniesienie stawki ubezpieczenia zdrowotnego oraz rozwiązania dotyczące kwoty wolnej i progów podatkowych w podatkach dochodowych. W tej grupie udział dochodów z pracy, na których skupiają się reformy ZUS, jest niski, zatem reformy ubezpieczeniowe nie wpłynęły na jej zamożność. Jednocześnie tylko w nielicznych przypadkach emeryci posiadają na wychowaniu dzieci, co oznacza, że nie mogli również skorzystać na wprowadzeniu ulgi na dzieci i zmianach w świadczeniach rodzinnych.

### **Ramka 3: Najważniejsze analizowane reformy okresu VI kadencji Sejmu**

#### **I. Reformy ubezpieczeniowe:**

- zmniejszenie składki wypadkowej (2009 r.),
- reforma rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych – wzrost składek, uzależnienie ich wysokości od wartości gospodarstwa rolnego, zwiększenie składki dla rolników prowadzących dodatkowo działalność pozarolniczą (2010 r.).

#### **II. Reformy podatkowe:**

- obowiązujące od 2009 r. podwyższenie progu podatkowego, redukcja liczby stóp opodatkowania z 3 (19%, 30%, 40%) do 2 (18%, 32%);
- zamrożenie kwoty zmniejszającej opodatkowanie, progów podatkowych, kosztów uzyskania przychodu i maksymalnej kwoty ulgi internetowej (2009-2011).

#### **III. Reformy świadczeń społecznych:**

- wzrost wartości zasiłku rodzinnego, przyznanego we wszystkich kategoriach wieku dziecka (2008) i zamrożenie jego wysokości w latach kolejnych,
- zamrożenie wartości dodatków i kryteriów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych,
- wzrost wartości świadczenia pielęgnacyjnego (2009 r.).

#### **IV. Pomoc społeczna:**

- zamrożenie minimalnej kwoty zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej, maksymalnej kwoty zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej wraz z kwotą gwarantowaną przez państwo, kryterium dochodowego w przypadku przyznawania zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2009 r.),
- zamrożenie wartości dochodu z ha przeliczeniowego do kryterium dochodowego (2009 r.).

#### **IV. Opłaty abonamentowe RTV:**

- zwolnienie z opłat RTV części gospodarstw: części emerytów w wieku 60+, gospodarstw korzystających ze świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zasiłku rodzinnego, osób bezrobotnych i pobierających zasiłek lub świadczenie przedemerytalne.

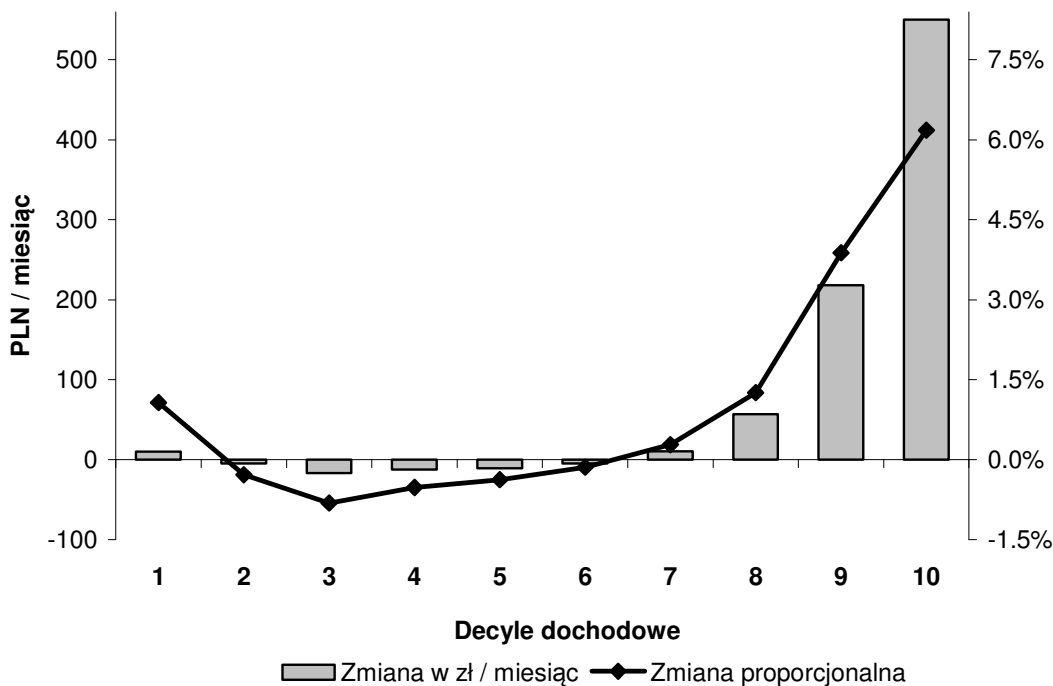
## 4.2 Kto zyskał, a kto stracił: zmiany wprowadzone w VI kadencji Sejmu

Ramka 3. zawiera listę uwzględnionych w tym opracowaniu reform i rozwiązań, które przypisane zostały VI kadencji Sejmu. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: reformę systemu podatkowego, obowiązującą od 2009 r., wzrost kwot zasiłku rodzinnego w 2009 r., zamrożenie wartości kryteriów dochodowych zasiłku rodzinnego oraz utrzymanie nominalnych wartości progów podatkowych i kwoty wolnej po 2009 r. W przypadku reformy systemu PIT należy zwrócić uwagę na to, iż rozwiązania, które weszły w życie 1. stycznia 2009 r. zostały przyjęte przez Sejm poprzedniej kadencji (w 2006 r.).

Rezultat wprowadzonego w VI kadencji pakietu reform przedstawiony został na Wykresach 10 i 11. W wyniku wprowadzonych wówczas rozwiązań zarówno nominalnie, jak i proporcjonalnie najwięcej zyskały gospodarstwa najbogatsze (10. grupa decylowa), których dochody wzrosły przeciętnie o 550,10 zł miesięcznie (6,2%), głównie w wyniku reformy systemu podatkowego. Zauważalnie, o 217,80 zł (3,9%), zwiększył się także średni dochód w 9. grupie decylowej. Zyskały ponadto gospodarstwa z 8. (56,70 zł, 1,3%) i 7. grupy (10,50 zł, 0,3%), jak również – głównie w wyniku podniesienia wysokości wypłacanych świadczeń rodzinnych – gospodarstwa najuboższe z 1. decyla (przeciętnie o 10,10 zł, 1,1%). W pozostałych gospodarstwach – od 2. do 7. grupy decylowej – zmiany systemowe spowodowały spadki dochodu w granicach od 0,1% (6. decyl) do 0,8% (3. decyl).

Dochody małżeństw – zarówno tych w wieku produkcyjnym (R-3 i R-4), jak i małżeństw emerytów (R-6) – w 2009 r. wzrosły, przede wszystkim ze względu na obniżenie stóp podatkowych. Na pakiecie reform wprowadzonych przez Sejm VI kadencji małżeństwa z dziećmi zyskały przeciętnie 134,10 zł miesięcznie (3,2%), zaś te, które nie posiadają na wychowaniu dzieci średnio 108,20 zł (3,2%). Korzyści dla małżeństw emerytów, ze względu na ich przeciętnie niższe dochody, były mniejsze (26,10 zł miesięcznie, czyli 0,9%). Dochody małżeństw w wieku produkcyjnym oraz małżeństw emerytów są, w świetle uzyskanych wyników, na tyle wysokie, że w ich przypadku zamrożenie parametrów systemu podatkowego nie zniwelowało korzyści płynących z wprowadzenia reformy PIT w 2009 r. Inaczej było w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci (R-2) oraz samotnych emerytów (R-5). Dochody tych pierwszych, w wyniku wprowadzonych rozwiązań nieznacznie spadły (-0,7%), głównie w rezultacie zamrożenia parametrów systemu podatkowego i progów świadczeń rodzinnych, podczas gdy dochody samotnych osób w wieku emerytalnym nie uległy zmianie.

**Wykres 10. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w czasie VI kadencji Sejmu, w podziale na grupy dochodowe**



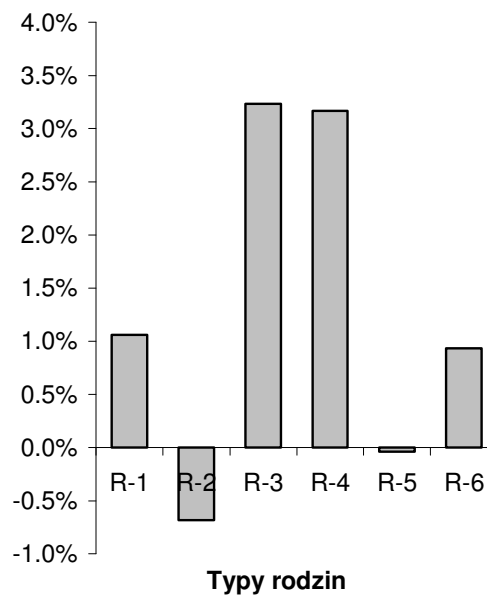
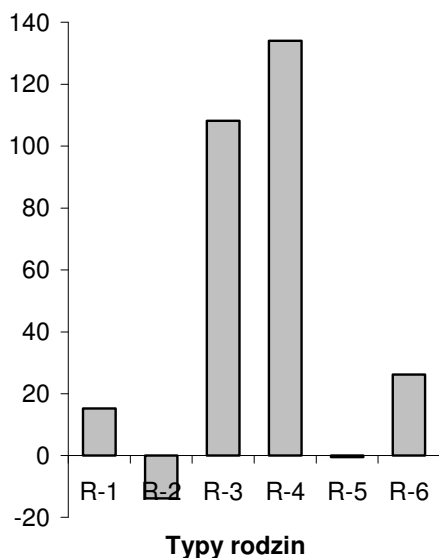
Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na gospodarstwo domowe w danym decylnym dochodowym.

**Wykres 11. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w czasie VI kadencji Sejmu, w podziale na typy rodzin**

(a) Zmiany w PLN/miesiąc

(b) Zmiany proporcjonalne



Źródło: Patrz Wykres 10.

Uwagi: Średnie wartości dla danego typu rodziny. Typy rodzin zdefiniowane w podrozdziale 1.5.

## 5. Obietnice, obietnice... Deklaracje wyborcze i powyborcze w kontekście wprowadzonych reform

Analizy zaprezentowane w tym rozdziale mają na celu przeprowadzenie porównania pomiędzy przedwyborczymi deklaracjami partii koalicyjnych, sprawujących rządy w czasie V i VI kadencji Sejmu oraz zapowiedziami padającymi w czasie *exposé* kolejnych premierów, a rzeczywistymi reformami, które weszły w tym okresie życie. Podejmując ten wątek musimy pamiętać o podstawowych uwarunkowaniach, które z pewnością wpłynęły na stopień realizacji obietnic. W przypadku V kadencji były to skrócenie jej trwania i kolejne, przedwczesne wybory parlamentarne w 2007 r., natomiast stopień swobody wprowadzania reform w VI kadencji został wyraźnie ograniczony przez uwarunkowania międzynarodowe i kryzys gospodarczy. Z drugiej strony reformy, które weszły w życie w pierwszych dwóch latach rządów koalicji PiS-LPR-Samoobrona można interpretować jako faktyczne priorytety tych ugrupowań, podczas gdy rozwiązania przyjęte przez koalicję PO-PSL można potraktować jako wyraz decyzji o tym, jak rozłożyć ciężar konsekwencji osłabienia gospodarczego.

### 5.1 Deklaracje z 2005 r. i ich realizacja

Najważniejsze deklaracje przed i powyborcze prezentowane przez Prawo i Sprawiedliwość w latach 2005-2006, odnoszące się do polityki podatkowo-świadczeniowej, przedstawione są w Tabeli 7.<sup>12</sup> Zostały one sformułowane w programie wyborczym PiS w 2005 r. i koncentrowały się na obietnicy wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci dla najuboższych rodzin oraz na zapowiedzi obniżenia obciążeń podatkowych poprzez zmniejszenie stóp podatkowych i zwiększenie wartości progu podatkowego. PiS zapowiadało ponadto, że „szczególnego wsparcia potrzebują osoby starsze, samotne, niepełnosprawne i wykluczone oraz osoby samotnie wychowujące dzieci”. W programie wyborczym czytamy także, iż „ze wzrostu gospodarczego mają korzystać również ubożsi Polacy. Proponujemy Polakom zawarcie Nowej Umowy Społecznej.” Za priorytety programu wyborczego PiS w sferze polityki społecznej można zatem uznać wsparcie rodzin z dziećmi, w szczególności osób samotnie je wychowujących oraz osób starszych.

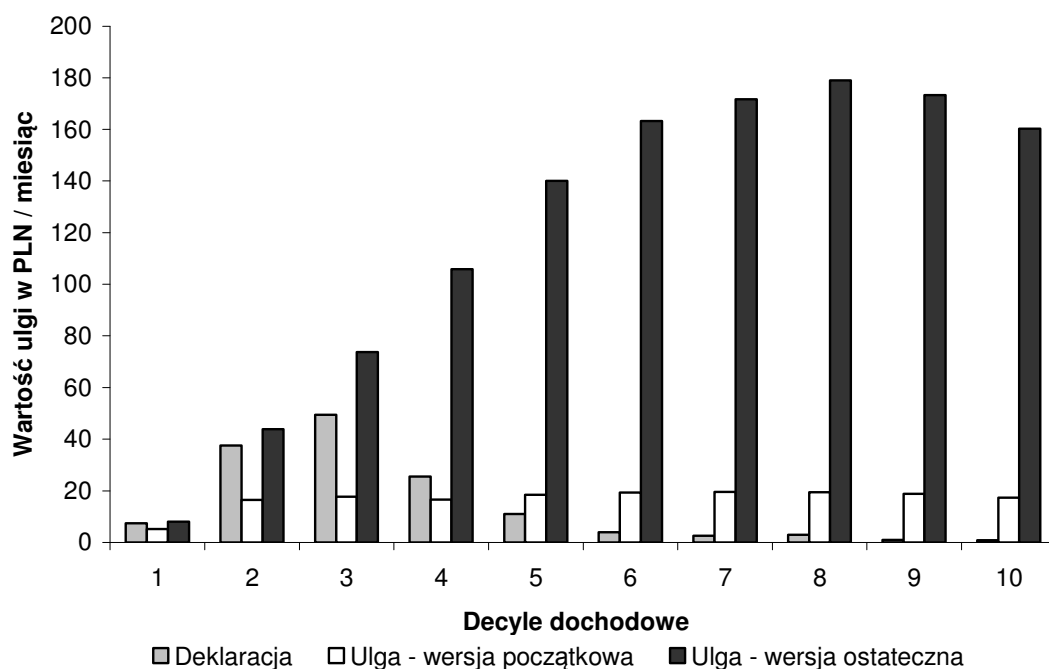
---

<sup>12</sup> Deklaracje z programów wyborczych Ligi Polskich Rodzin oraz Samoobrony w tym zakresie zaprezentowane są w Tabeli A.6 w Załączniku.

Na szczególną uwagę, w przypadku analizy deklaracji przed i powyborczych koalicji rządzącej w V kadencji Sejmu, zasługują największe z wprowadzonych w tym czasie reform – obniżenie składek ZUS oraz wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci.

Zarówno deklaracje programowe, jak i te zawarte w exposé premiera Marcinkiewicza zapowiadały wprowadzenie ulgi podatkowej dla najuboższych rodzin – premier Marcinkiewicz zapowiadał ograniczenie jej do rodzin otrzymujących świadczenia rodzinne. Zaproponowana w 2007 r. ulga na dzieci została jednak udostępniona wszystkim rodzinom, nie tylko tym najuboższym, a jej poszerzenie w okresie kampanii wyborczej z 2007 r. w znaczącym stopniu podniosło jej wartość dla gospodarstw zamożnych i zdecydowanie zmieniło charakter ulgi w porównaniu do początkowych deklaracji.

**Wykres 12. Przeciętny efekt wprowadzenia ulgi na dzieci w gospodarstwach z dziećmi w grupach dochodowych (w złotych na miesiąc)**



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na gospodarstwo domowe z dziećmi w danym decylnie dochodowym.  
 Deklaracja: ulga deklarowana w programie wyborczym PiS 2005 i exposé premiera Marcinkiewicza.  
 Ulga – wersja początkowa: ulga wprowadzona na 2007 r. w styczniu 2007 r.  
 Ulga – wersja ostateczna: ostateczna wersja ulgi wprowadzona na 2007 r. w październiku 2007 r.

**Tabela 7. Wybrane deklaracje wyborcze PiS (wybory 2005 r.), exposé premiera Marcinkiewicza, exposé premiera Kaczyńskiego: polityka podatkowo-świadczeniowa**

<b>Program wyborczy PiS 2005</b>	<b>Wprowadzono</b>	<b>Uwagi</b>
Podatek dla osób prowadzących działalność gospodarczą 18% oraz odliczalne koszty amortyzacji do 3500zł	Nie	
Zwolnienie przez pierwsze 2 lata pracodawców z płacenia składki ZUS ze strony pracodawcy za osoby na nowo utworzonych miejscach pracy	Nie	
Wprowadzenie ulgi na dzieci dla rodzin o dochodzie nie większym niż 500zł na osobę, w kwotach 50zł na 1 dziecko, 200zł na dwoje dzieci, 100zł na każde kolejne dziecko;	Tak	Ulga wprowadzona w innej formie (patrz tekst i Wykres 12)
<b>Reforma PIT:</b>		
a) dwie stawki podatkowe 18% i 32%,	Tak	Obowiązuje od 2009 r. (okres VI kadencji Sejmu)
b) następnie po czterech latach 18% i 28%,	Nie	
c) podniesienie progu podatkowego do poziomu 80-100 tys. zł	Tak	Obowiązuje od 2009 r. (okres VI kadencji Sejmu)
Rozszerzenie pomocy materialnej dla uczniów z rodzin najuboższych	Tak	Trzy nowe programy wyrównujące szanse
<b>Exposé premiera Marcinkiewicza 2005</b>		
Ulga na dzieci w podatku dochodowym dla rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego	Tak	Ulga wprowadzona w innej formie (patrz tekst i Wykres 12)
Podwyższenie kwoty zasiłków rodzinnych	Tak	Podwyższono we wrześniu 2006
Podwyższenie dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu urodzenia dziecka	Tak	W styczniu 2006
Dodatkowe ubezpieczenie pielęgnacyjne	Nie	
Zniesienie podatku od zysków kapitałowych	Nie	
<b>Exposé premiera Kaczyńskiego 2006</b>		
kontynuowanie podatkowej polityki prorodzinnej	Tak	Ulga podatkowa wprowadzona w 2007 r. (patrz tekst i Wykres 11)

*Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie programu PiS (2005), exposé premiera Marcinkiewicza (2005), exposé premiera Kaczyńskiego (2006).*

Na Wykresie 12. przedstawiamy wyniki symulacji trzech wariantów ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka. W pierwszym wariantcie – „Deklaracja” – konstrukcja ulgi jest zgodna z zapowiedzią wyborczą PiS z 2005 r. i deklaracją zawartą w exposé premiera Marcinkiewicza, czyli z ulgi mogą skorzystać wyłącznie rodziny uprawnione do zasiłku rodzinnego.<sup>13</sup> W drugim wariantcie – „Ulga – wersja początkowa” – symulowana jest pierwotnie uchwalona ulga, gdzie założono wartość 120 zł rocznie na każde dziecko.

<sup>13</sup> PiS (2005), str. 58 - 50 zł za pierwsze, 150 za drugie i 100 za kolejne – założono, że wartości te są wartościami miesięcznymi.

W trzecim – „Ulga – wersja ostateczna” - jest to ostateczna forma ulgi po podniesieniu jej wartości do kwoty dwóch wartości zwolnienia podatkowego, wynikającej z kwoty wolnej od podatku na każde dziecko.

Gdyby rządy w okresie V kadencji Sejmu wprowadziły pierwotnie proponowane rozwiązania, to zakres ulgi podatkowej skupiony byłby na uboższych rodzinach, szczególnie tych z 2. i 3. decyla rozkładu dochodów. Rodziny te z jednej strony uprawnione są do otrzymywania świadczeń rodzinnych, a z drugiej ich dochody są na tyle wysokie, że wartość ulgi ograniczyłaby płacony przez nie podatek. Początkowa wersja ulgi, funkcjonująca od początku 2007 r., dostępna była już dla wszystkich rodzin, bez względu na ich dochody, a jej wysokość rozkłada się mniej więcej równomiernie w grupach dochodowych, z wyjątkiem 1. decyla, w którym dochody obciążone podatkiem PIT są najniższe. Ostatecznie wprowadzone rozwiązanie, tj. „Ulga – wersja ostateczna”, funkcjonuje od jesieni 2007 r. i znacząco odbiega od wstępnych zapowiedzi. Większość środków skupiona jest na gospodarstwach zamożnych, których dochody pozwalają na odliczenie kwot ulgi. Jak pokazaliśmy na Wykresie 4., w przypadku małżeństwa z dwójką dzieci pełne odliczenie obecnie funkcjonującej ulgi na dzieci możliwe jest dopiero, gdy dochody brutto rodziny przekroczą 3600 zł miesięcznie, zatem pełna wartość ulgi jest niedostępna dla dużej części gospodarstw. Podkreślić jednak należy, że na wprowadzeniu ulgi skorzystały również gospodarstwa biedniejsze i to generalnie w stopniu wyższym niż w przypadku proponowanych wcześniej rozwiązań. Zmianie znacząco uległa jednak skala korzyści w poszczególnych grupach decylowych i ogólny koszt reformy.

Co ciekawe, choć w programie wyborczym PiS z 2005 r. sporo było szczegółów związanych z różnymi rozwiązaniami podatkowymi, to zapowiedzi dotyczące ZUS ograniczały się jedynie do chęci obniżenia składek dla nowo zatrudnionych pracowników. Zatem reforma wprowadzona w 2007 r. pojawiła się bez wcześniejszych zapowiedzi, co jest zaskakujące, biorąc pod uwagę jej skalę i konsekwencje dla wpływów ZUS. Jak pokazuje Tabela 4., w wyniku reformy wpływy te spadły o 29 mld złotych rocznie, czyli o około 20%, (Wykres 3), a obniżki składek na ZUS stanowią znaczną część korzyści wynikających z pakietu reform przedstawionych na Wykresach 8 i 9.

W programie przedwyborczym z 2005 r., PiS proponował „*Nową Umowę Społeczną*” i obiecywał pomoc osobom starszym, samotnym, niepełnosprawnym i samotnie wychowującym dzieci. Z tego punktu widzenia ciekawe jest to, iż na reformach, które weszły w życie w okresie V kadencji Sejmu zupełnie nie skorzystały osoby w wieku emerytalnym, zarówno samotni, jak i mieszkający ze współmałżonkami (patrz Wykres 9).

Pewne korzyści mogła tej grupie społecznej przynieść uchwalona w 2006 r. obniżka podatków, która zaczęła obowiązywać od stycznia 2009 r. Reforma ta jednak weszła w życie już w kolejnej kadencji Sejmu. W latach kolejnych (2008-2011) wartości emerytur i rent zwiększyły się w stosunku do tempa wzrostu cen w wyniku przeprowadzonej waloryzacji (patrz podrozdział 5.4), ale mimo znaczących zmian podatkowych w czasie V kadencji, korzyści z nich wynikające ominęły gospodarstwa emerytów.

## 5.2 Deklaracje z 2007 r. i ich realizacja

Najważniejsze deklaracje odnoszące się do kwestii analizowanych w Raporcie, ogłoszone w kampanii w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, przedstawiono w Tabeli 8.<sup>14</sup>

Za główne obietnice wyborcze PO z 2007 r., należy uznać zapowiedź obniżenia podatków, poprzez wprowadzenie 15% podatku liniowego, wprowadzenie ulgi podatkowej „w równej wysokości na każde dziecko” oraz deklarację zmian ubezpieczeniowych dla osób młodych. W programie wyborczym i *exposé* premiera Donalda Tuska wielokrotnie pojawiały się też zapowiedzi obniżenia podatków. Ogólnie rzecz biorąc opodatkowanie dochodów w latach 2007-2011 faktycznie znacząco spadło (Wykres 3). W styczniu 2009 r. weszła w życie reforma podatku PIT – uchwalona jeszcze w czasie V kadencji – obniżająca stawki podatkowe do 18% i 32% oraz poszerzająca zakres niższej stawki.

W okresie swoich rządów Platforma Obywatelska nie wróciła już jednak do pomysłu podatku liniowego na poziomie 15% i choć trudno zinterpretować znaczenie ulgi podatkowej „w równej wysokości na każde dziecko” (niezależnie od dochodu rodziny), to wydaje się, że utrzymanie rozwiązań poprzedniej koalicji jest tylko częściowym spełnieniem tych obietnic.

Wykres 13. pokazuje zmiany w wartości podatku dochodowego w zależności od zamożności gospodarstw, które zaszły w wyniku rozwiązań wprowadzonych w VI kadencji Sejmu.<sup>15</sup> Wynika z niego, że beneficjentami zmian podatkowych, które zaczęły wówczas obowiązywać były głównie osoby należące do 10% najzamożniejszych gospodarstw oraz w mniejszym stopniu do 8. i 9. grupy decylowej. Przyczyną takiej struktury korzyści było obniżenie stóp podatkowych w 2009 r., które znacznie przyczyniło się do obniżenia podatków dochodowych, w szczególności osób o wysokich dochodach.

---

<sup>14</sup> Deklaracje Polskiego Stronnictwa Ludowego w tym zakresie zaprezentowane są w Tabeli A.7 w Załączniku.

<sup>15</sup> W analizach jako „podatek” uwzględniamy sumę składek zdrowotnych płaconych do NFZ oraz z tytułu podatku PIT.

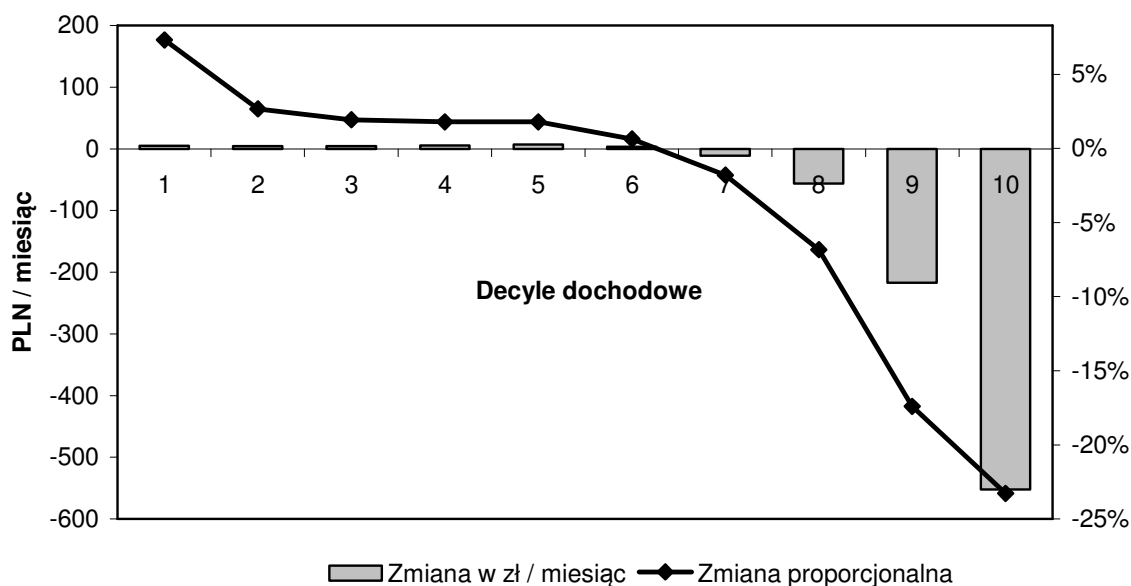
Z drugiej strony polityka zamrażania najistotniejszych elementów systemu podatkowego (kosztów uzyskania przychodu oraz kwoty wolnej od podatków, która z kolei wyznacza maksymalną wysokość ulgi na dzieci) oznaczała realny wzrost opodatkowania. Dla osób o niższych dochodach, choć w bezwzględnych wartościach chodzi tu zaledwie o kwotę wahającą się przeciętnie w granicach od 3,10 zł do 7,20 zł miesięcznie (odpowiednio dla 6. i 5. decyla), oznacza to jednak wzrost obciążenia podatkowego o 0,6% i 1,8%. Proporcjonalnie, w stosunku do wartości podatków płaconych w systemie z 2008 r., najbardziej wzrosły podatki gospodarstw w najniższej grupie dochodowej – o 7,3% (5,30 zł miesięcznie).

**Tabela 8. Wybrane deklaracje wyborcze Platformy Obywatelskiej (wybory 2007 r.) oraz z exposé premiera Tuska: polityka podatkowo-świadczeniowa**

<b>Program wyborczy PO 2007 r.</b>	<b>Wprowadzono</b>	<b>Uwagi</b>
reforma PIT:	Nie	
- liniowy 15% (2 nowe podatki: od wynagrodzeń i od działalności gospodarczej zamiast PIT i CIT)		
- jednolity podatek dla przedsiębiorstw 15%	Nie	
- zniesienie lub obniżenie do 3% składki rentowej dla osób młodych (rozpoczynających pracę)	Nie	Powszechna obniżka wprowadzona przez PiS-LPR-Samoobronę
- ulga na dziecko równa dla każdego dziecka	Częściowo	Utrzymanie rozwiązań wprowadzonych przez PiS-LPR-Samoobronę
stopniowe wydłużanie urlopu macierzyńskiego do 22 tygodni oraz zapewnienie dobrej opieki lekarskiej związanej z macierzyństwem	Tak	20 tyg. w 2009 r., 22 tyg. w 2010-2011 i 24 tyg. w 2012-2013, 26 tyg. Od 2014
wprowadzenie zasad umożliwiających kontynuację ubezpieczenia emerytalnego przez osoby będące na urlopie macierzyńskim i wychowawczym	Tak	Od września 2009 r. osoba podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym, także gdy jest inny tytuł ubezpieczenia
stworzenie „przejrzystego systemu świadczeń rodzinnych”	Częściowo	01.01.2010 świadczenie pielęgnacyjne bez kryterium dochodowego
<b>Exposé premiera Tuska 2007 r.</b>		
reforma KRUS	Częściowo	zmienione zasady podlegania i wymiar składek w 2010 r.
obniżenie podatków	Częściowo	patrz tekst i Wykres 13

*Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie programu PO (2007), exposé premiera Tuska (2007).*

**Wykres 13. Zmiany w podatku dochodowym w wyniku rozwiązań wprowadzonych w VI kadencji Sejmu**

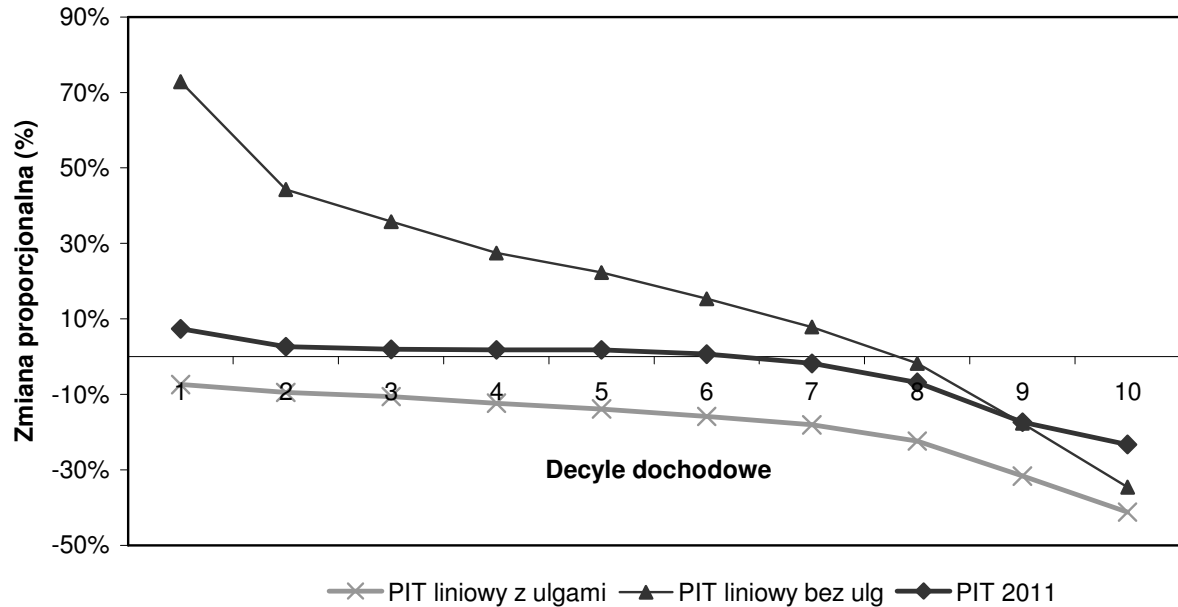


Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: Przeciętna zmiana płaconych podatków na gospodarstwo domowe w danym decylnie dochodowym: suma podatku PIT i składek zdrowotnych NFZ.

Na Wykresie 14. przedstawiono raz jeszcze proporcjonalne zmiany w obciążeniu podatkiem dochodowym (wraz ze składką NFZ), wynikające z rozwiązań wprowadzonych w latach 2009-2011 („PIT 2011”) oraz efekt hipotetycznego wprowadzenia podatku liniowego na poziomie 15%, o którym mowa była w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej z 2007 r. W tym drugim przypadku przedstawione zostały dwa scenariusze – jeden, w którym utrzymane zostały wszystkie ulgi i koszty uzyskania przychodu („PIT liniowy z ulgami”), i drugi, w którym wszystkie te przywileje zostały zlikwidowane („PIT liniowy bez ulg”). Jak można zauważyć na Wykresie 14, w porównaniu do wprowadzonej, dwustopniowej skali podatkowej, podatek liniowy na poziomie 15%, przy zachowaniu wszystkich ulg, przyniósłby istotne korzyści wszystkim grupom dochodowym. Jednak gdyby równocześnie z wprowadzeniem jednej, 15% stawki podatkowej zlikwidowano wszystkie ulgi podatkowe oraz koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem dochodowym przeciętnie wzrosłoby w grupach decylowych od 1. do 7., a obniżenie podatku w stosunku do wprowadzonej dwustopniowej skali (z utrzymaniem ulg), nastąpiłoby tylko w przypadku najzamożniejszych 10% gospodarstw.

**Wykres 14. Proporcjonalne zmiany w wysokości podatku dochodowego w przypadku wprowadzenia podatku liniowego na poziomie 15% w miejsce systemu PIT 2011**



Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Przeciętna zmiana płaconych podatków na gospodarstwo domowe w danym decylnie dochodowym: suma podatku PIT i składek zdrowotnych NFZ. Zmiany w stosunku do systemu z 2008 r. (zindeksowanego do 2011 r.).

### 5.3 Reforma VAT – podatek „kryzysowy”

Spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego, będące konsekwencją światowego kryzysu, zaowocowało zmniejszeniem wpływów podatkowych i skutkowało zwiększeniem wydatków, a w efekcie szybkim wzrostem deficytu budżetowego i poziomu długu publicznego.

W obliczu takiego rozwoju wypadków rząd Donalda Tuska zdecydował się na tymczasowe zmiany w opodatkowaniu towarów i usług, które obowiązywać mają w latach 2011-2013, zapewniając, według autorów reformy, stabilizację finansów publicznych w czasie spowolnienia gospodarczego. W wyniku tej reformy podstawowa stawka VAT została podniesiona z 22% do 23%, a stawki preferencyjne z 3% i 7% do poziomu 5% i 8%, przy czym w przypadku wielu dóbr zaliczanych do kategorii żywności przetworzonej (takich na przykład jak: pieczywo, przetwory mleczne i wędliny), rząd zdecydował o obniżeniu stawki preferencyjnej z 7% na 5%. Stawki 8% i 23% wprowadzone zostały na okres od 01.01.2011 do 31.12.2013.

Poniżej przedstawiamy wyniki symulacji oparte na danych konsumpcyjnych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2009. Każdej z około 400 kategorii wydatków przyporządkowana została określona stopa podatkowa VAT.<sup>16</sup> Podobnie jak w przypadku danych dochodowych, informacje o konsumpcji zostały zindeksowane do marca 2011 r.<sup>17</sup>

Wyniki przedstawione są na Wykresie 15. oraz w Tabeli 9., w postaci przeciętnego wpływu zmian stawek VAT na poziom wydatków gospodarstw domowych, przy założeniu utrzymania przez gospodarstwa domowe danego koszyka wydatków.<sup>18</sup> Tak jak w poprzednich rozdziałach wyniki prezentowane są w formie przeciętnych zmian wydatków w grupach dochodowych. Na Wykresie 15. wpływ tych zmian pokazany jest zarówno w formie wartości bezwzględnej (w złotych na miesiąc), jak i proporcjonalnie, w odniesieniu do miesięcznej wartości dochodu rozporządzalnego. Biorąc pod uwagę fakt, iż reforma VAT w większości została wprowadzona na z góry określony czas - 36 miesięcy - w Tabeli 9. podajemy również całkowitą wartość jej wpływu w ciągu dwóch lat, w podziale na decyle dochodowe.

**Tabela 9. Wpływ reformy podatku VAT na wydatki gospodarstw domowych w podziale na decyle dochodowe**

	Decyle dochodowe									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Przeciętny wpływ na miesiąc w okresie 01.2011-12.2013, w zł	8.07	10.01	11.84	13.46	16.09	17.10	20.11	24.08	30.07	44.22
Całkowity efekt reformy (3 lata) w zł	290.52	360.36	426.24	484.56	579.24	615.6	723.96	866.88	1082.52	1591.92

*Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).*

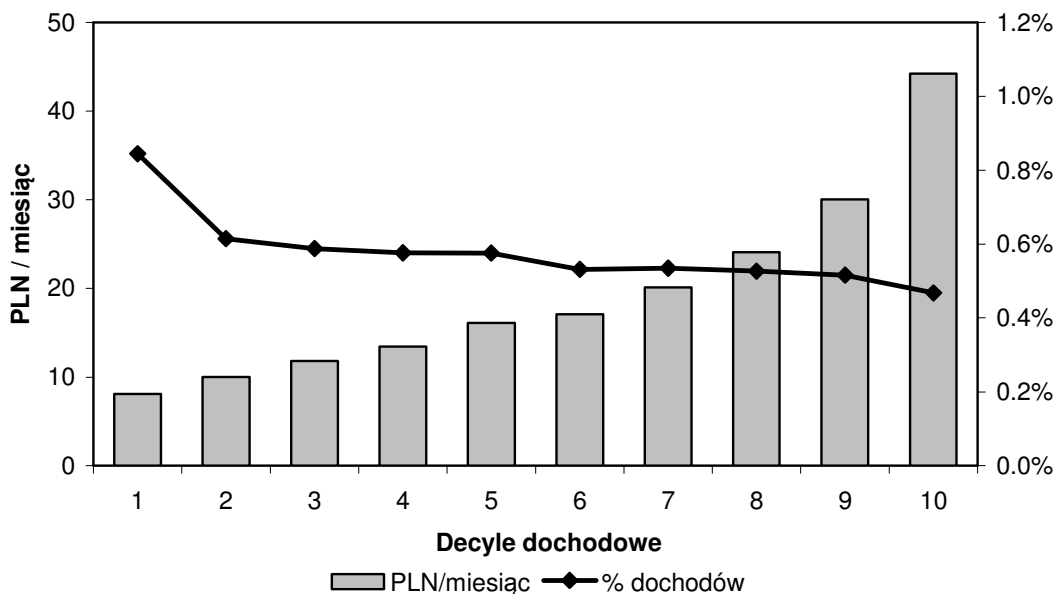
*Uwagi: system VAT 2010 r. w porównaniu z systemem VAT 2011-13 r.*

<sup>16</sup> Jesteśmy bardzo wdzięczni dr Annie Bluj-Świerczyńskiej za stworzenie bazy stawek podatkowych VAT wykorzystanych w symulacjach.

<sup>17</sup> Podobnie jak w przypadku badań wydatków w innych krajach, tak i w przypadku badania BBGD deklarowana konsumpcja nie odzwierciedla pełnego koszyka konsumpcyjnego polskich gospodarstw. Według naszych szacunków symulacja VAT obejmuje około 75% podatku od towarów i usług płaconego przez gospodarstwa domowe w Polsce. Symulowane zmiany VAT generują korzyści dla sektora finansów publicznych w wysokości 3.1 mld zł rocznie.

<sup>18</sup> Metodologia ta jest zgodna ze stosowaną w londyńskim Institute for Fiscal Studies. Patrz np. Giles i McRae (1995).

**Wykres 15. Wpływ reformy VAT na poziom wydatków gospodarstw domowych, w podziale na grupy dochodowe**



Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: system VAT 2010 r. w porównaniu z systemem VAT 2011 r. w odniesieniu do dochodów rozporządzalnych w systemie 2011 r.

W wielkościach bezwzględnych wpływ zmian w podatku VAT jest oczywiście bardzo ściśle związany z wielkością dochodów – i co za tym idzie wydatków – gospodarstw domowych. Podczas gdy reforma oznacza wzrost wydatków dla 10% najuboższych gospodarstw domowych przeciętnie o około 8,10 zł miesięcznie, wysokość wydatków gospodarstw najzamożniejszych wzrosła przeciętnie o 44,20 zł. W przeliczeniu na 36 miesięcy obowiązywania wprowadzonych podwyżek VAT oznacza to, że całkowity roczny koszt wynosi przeciętnie od około 290,00 zł dla gospodarstw najuboższych do około 1592,00 zł dla tych z najwyższej grupy dochodowej. W odniesieniu do dochodu rozporządzalnego, wpływ reformy jest stosunkowo równomiernie rozłożony w poszczególnych grupach dochodowych i wynosi od około 0,5% dochodu w decylach (6-10) do około 0,6% w decylach (2-5). W ogólnym zestawieniu nieznacznie wyróżnia się grupa gospodarstw najuboższych, w których, choć wydatki rosną tylko o 8,10 zł miesięcznie, to proporcjonalnie do dochodu oznacza to wzrost wydatków o 0,8%.

Tak równomierny rozkład efektu reformy VAT w odniesieniu do dochodów gospodarstw w dużej mierze wynika z obniżenia stawki preferencyjnej dla wielu

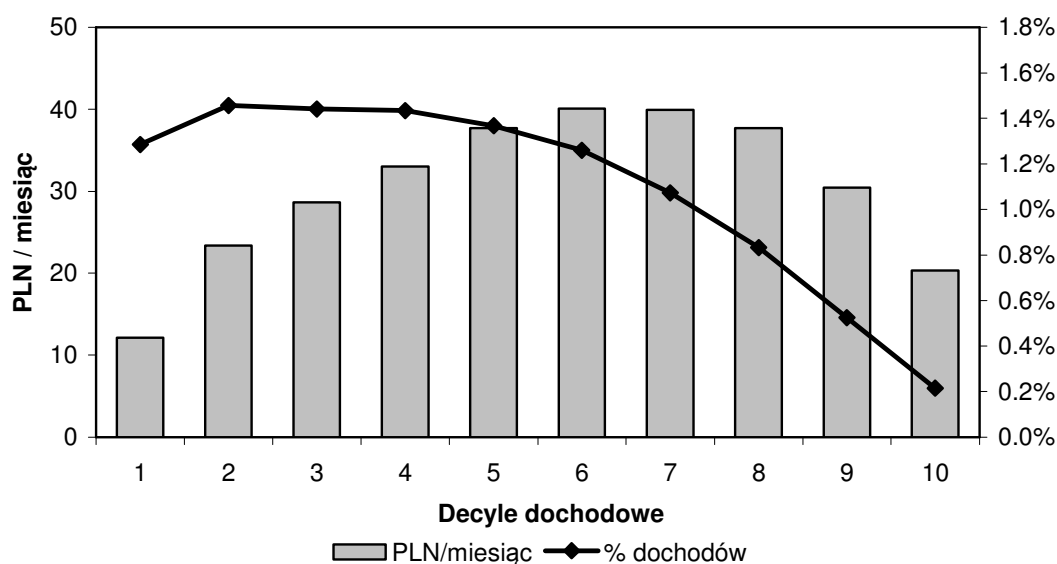
podstawowych produktów z 7% do 5%. To w konsekwencji przyczyniło się do ograniczenia wpływu wzrostu stawek obowiązujących na pozostałe dobra i usługi.

Gdyby nie obniżono tych stawek, reforma VAT odbiłaby się w sposób dużo bardziej istotny na gospodarstwach najuboższych, których wydatki wzrosłyby o 1,6% dochodu w porównaniu do 0,6% w przypadku gospodarstw najzamożniejszych (patrz Wykres A.3 w Załączniku).

#### 5.4 Waloryzacja rent i emerytur

Dotychczas skupialiśmy się w niniejszym Raporcie wyłącznie na zmianach w systemie ubezpieczeń społecznych, podatków dochodowych i świadczeń socjalnych, w wyniku których, jak przedstawiono na Wykresie A.1 w Załączniku, tylko nieznacznie zyskały małżeństwa emerytów, a dochody emerytów mieszkających samotnie, również nieznacznie, spadły. Analizując zmiany w dochodach gospodarstw emerytów i rencistów należy jednak zwrócić uwagę na waloryzację świadczeń, która w latach 2008-2011 podniosła wartość emerytur i rent w stosunku do wzrostu cen. Od 2009 r. waloryzacja opierała się na wskaźniku inflacji, powiększonym o 0,2 wskaźnika realnego wzrostu płac, a w związku z brakiem waloryzacji w 2007 r., w 2008 r. waloryzacja uwzględniła wzrost płac w dwóch wcześniejszych latach.

**Wykres 16. Wpływ wzrostu emerytur i rent ponad poziom inflacji w latach 2006-2011 na dochody gospodarstw domowych w podziale na grupy dochodowe**



Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: Średnie wartości dla wszystkich gospodarstw według grup decylowych w stosunku do dochodu w systemie 2011 r.

Efektom czterech lat waloryzacji był wzrost świadczeń emerytalno-rentowych o 3,35% brutto ponad poziom inflacji. Biorąc pod uwagę całkowity dochód wszystkich gospodarstw domowych, wzrost dochodu wynikający z tej waloryzacji w stosunku do scenariusza podnoszenia rent i emerytur o wskaźnik inflacji, kształtuje się na poziomie od 0,2% w 10. grupie decylowej do 1.5% w 2. decylu. Na Wykresie 16 przedstawiamy całkowity wpływ waloryzacji rent i emerytur (w stosunku do tempa wzrostu cen) w latach 2006-2011 na dochody netto gospodarstw w podziale na grupy dochodowe, w oparciu o system podatkowy z 2011 roku.

## 6. Podsumowanie: 2006-2011 – kto zyskał, a kto stracił?

Omawiany w Raporcie okres działalności Sejmu, zarówno w przypadku V, jak i VI kadencji, obfitował w istotne zmiany w systemie podatków i świadczeń, które bezpośrednio przełożyły się na wysokość dochodów polskich gospodarstw domowych.

Wprowadzono między innymi znaczące obniżenie składek ubezpieczeniowych ZUS oraz dwie ważne zmiany w systemie opodatkowania dochodów: ulgę podatkową na dzieci w 2007 r. oraz dwie niższe stawki podatkowe w 2009 r.

Zmian dokonano również w systemie świadczeń rodzinnych, reformując w 2006 r. zasady przyznawania świadczeń oraz podnosząc w 2006 r. i 2009 r. wysokość wypłacanych zasiłków. Jednocześnie sprawujące w tym okresie władzę rządy doprowadziły do ograniczenia zasięgu świadczeń rodzinnych, poprzez zamrożenie progów dochodowych, decydujących o ich przyznawaniu, co zmniejszyło liczbę dzieci otrzymujących świadczenia o około 18% w stosunku do 2005 r. Główne wartości parametrów systemu podatkowego były w zasadzie utrzymywane na nominalnie stałym poziomie, co prowadziło do powolnego podnoszenia podatków dochodowych.

W wyniku rozwiązań podatkowo-swiadczeniowych, które weszły w życie w latach 2006-2011 istotnie wzrosły dochody rozporządcalne polskich gospodarstw domowych. Najbardziej – przeciętnie o 9,4% – na wprowadzonych reformach skorzystały gospodarstwa najzamożniejsze (10. decyl). Z kolei przeciętne korzyści gospodarstw najuboższych (1. decyl) wyniosły średnio 5,8%. Na zmianach w podatkach i świadczeniach społecznych najbardziej skorzystały małżeństwa z dziećmi, których dochód wzrósł przeciętnie o 10,2%, a na reformach najmniej zyskały rodziny emerytów. Dochody małżeństw w wieku emerytalnym wzrosły przeciętnie o 0,5%, a osoby w wieku emerytalnym mieszkające samotnie to jedyna grupa, której dochód rozporządcalny spadł w wyniku zmian podatkowo-swiadczeniowych zapoczątkowanych w 2006 roku (spadek przeciętnie o 0,3%). W latach 2006-2011 dochody emerytów i rencistów wzrosły w stosunku do tempa wzrostu cen, co było wynikiem waloryzacji rent i emerytur. W wyniku tej waloryzacji dochody rodzin w wieku emerytalnym wyróżnionych w Raporcie wzrosły o około 3.1% ponad inflację. Jednak rodziny te nie skorzystały na wprowadzanych reformach w systemie świadczeniowo-podatkowym tak, jak rodziny w wieku produkcyjnym.

Jak pokazał niniejszy Raport, duża część z omawianych tu rozwiązań została wprowadzona w okresie V kadencji Sejmu, a ich efekt rozłożony był stosunkowo równomiernie w odniesieniu do zamożności gospodarstw.

Proporcjonalnie w podziale na grupy decylowe najbardziej zyskały gospodarstwa z grup od 5. do 8. oraz z grupy gospodarstw najuboższych (wzrost o około 4,6%). Korzyści gospodarstw najbogatszych (10. grupa decylowa) wyniosły 3,0%. W okresie VI kadencji bardzo istotny wpływ na dochody gospodarstw miała też reforma systemu podatkowego z 2009 r. Reforma ta, uchwalona jeszcze w czasie V kadencji Sejmu, przyczyniła się znacząco do wzrostu dochodów szczególnie wśród gospodarstw z górnych 30% rozkładu. W przypadku gospodarstw mniej zamożnych przeciętnie jej efekt został zniwelowany w wyniku zamrażania parametrów systemu podatkowego i progów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych. Jednocześnie cały pakiet reform, które wprowadzono w okresie VI kadencji Sejmu oznaczał nieznaczny wzrost dochodów rodzin najuboższych (o około 1.1%), głównie ze względu na wzrost wartości świadczeń rodzinnych.

Patrząc na okres V kadencji Sejmu z punktu widzenia osób w wieku produkcyjnym, reformy, które wprowadzono w tym czasie przyniosły większe korzyści w porównaniu do tego, co deklarowały partie koalicyjne przed wyborami w 2005 r. Ogólna obniżka składek ZUS, jedna z najistotniejszych reform ostatnich lat, tak dla sektora finansów publicznych, jak i dla budżetów gospodarstw domowych, nie była zapowiedziana ani w programie wyborczym PiS, ani w exposé żadnego z premierów. Podobnie ulga podatkowa na dzieci, która pierwotnie miała trafić do rodzin najbiedniejszych, została wprowadzona na zasadach oznaczających duże korzyści dla gospodarstw o wysokich dochodach. Jednocześnie, mimo zapewnień o chęci niesienia pomocy osobom starszym, pakiet modelowanych reform podatkowo-swiadczeniowych z okresu V kadencji nie przyniósł żadnych korzyści rodzinom w wieku emerytalnym.

W obliczu światowego kryzysu gospodarczego rząd PO-PSL podjął decyzję o podwyżce podatku VAT, która, pomimo wprowadzenia niższych, preferencyjnych stawek na szereg dóbr, przeciętnie przyczyniła się do wzrostu wydatków gospodarstw domowych we wszystkich grupach dochodowych. Ta podwyżka niweluje część korzyści płynących z reform podatkowych i świadczeniowych z ostatnich lat, choć jej proporcjonalny wpływ był relatywnie niski (od 0.5% do 0.8% dochodu w zależności od grupy decylowej), a jednocześnie obniżenie stawek VAT na znaczną część produktów żywnościowych ograniczyło regresywny charakter zmian.

W czasie VI kadencji Sejmu w życie weszła uchwalona przez Sejm V kadencji reforma podatku dochodowego. To jak w stosunku do tej reformy i innych rozwiązań przyjętych w latach 2009-2011 wygląda wpływ deklarowanego przed wyborami w 2007 r. przez Platformę Obywatelską 15% podatku liniowego, zależy od konkretnej formy jaką

przyjąłby taki podatek. Ujednoczenie stawek podatkowych na poziomie 15% przy zachowaniu wszystkich ulg, przyniosłoby korzyści wszystkim grupom gospodarstw domowych w stosunku do systemu obowiązującego w 2011 r. bez względu na ich zamożność. Wprowadzenie podatku liniowego przy jednoczesnej likwidacji ulg, oznaczałoby znaczące podniesienie obciążeń podatkowych gospodarstw najuboższych i średnio-zamożnych. W stosunku do systemu z 2011 r. na takim rozwiązaniu przeciętnie skorzystałyby tylko gospodarstwa z najwyższej grupy decylowej.

Niniejszy Raport oparty na doświadczeniach badawczych innych krajów, szczególnie Wielkiej Brytanii, jest pierwszą tego rodzaju analizą przeprowadzoną w Polsce. Bliższe przyjrzenie się reformom podatkowo-świadczeniowym ostatnich lat pozwala na ocenę ich rzeczywistego wpływu na finansową kondycję polskich gospodarstw domowych, a także konfrontuje partyjne deklaracje z realiami polityki społeczno-gospodarczej w naszym kraju. Jak pokazaliśmy, choć w ostatnich latach nie brakło zmian w podatkach i świadczeniach i choć część obietnic została zrealizowana, to jednak niektóre rozwiązania wprowadzane przez rządzących dość istotnie odbiegały od zapowiadanych wcześniej posunięć, a części obietnic nie zrealizowano. Brak realizacji wcześniejszych deklaracji w pewnym stopniu można tłumaczyć skróconą kadencją Sejmu V kadencji, a następnie kryzysem gospodarczym ostatnich lat. W okresie trwającej kampanii wyborczej i składania kolejnych obietnic o rozbieżnościach podejmowanych decyzji, w stosunku do składanych wcześniej deklaracji, warto jednak pamiętać.

## Bibliografia

- Bargain, O., Morawski, L., Myck, M., and Socha, M. (2007) "As SIMPL as that – introducing a Tax-Benefit Microsimulation model for Poland", IZA Discussion Paper 2988, Bonn.
- Brewer, M., Clark, T., and Myck, M. (2001) "Credit Where it's Due? An Assessment of the New Tax Credits", IFS Commentary 86.
- CBO (2007). "The Effect of Tax Changes on Labor Supply in CBO's Microsimulation Tax Model", *Congressional Budget Office Background Paper*.
- Clark T., Dilnot A., Goodman, A., Myck, M. (2002) "Taxes and Transfers", *Oxford Review of Economic Policy*, 18(2); str. 187-201.
- Duncan A. (2001). "Microsimulation and policy setting in the United Kingdom", Research Policy Seminar, Paryż, 2001
- Giles C., McRae J. (1995) "The IFS Microsimulation Tax and Benefit Model", IFS Working Paper 19/95.
- Haan, P., Morawski, L., Myck, M. (2008) "Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work: The United Kingdom, Germany and Poland Compared", *Bank i Kredyt* 39(1) str.5-33.
- HM Treasury (2010). *Impact of tax and welfare changes on households*, Budget 2010, HM Treasury, Londyn.
- HM Treasury (2011). *Budget 2011 data source*, HM Treasury, Londyn.
- Kaczyński, J. (2006), „Exposé Premiera Jarosława Kaczyńskiego”.
- Levy, H., Morawski, L., and Myck, M. (2009) "Alternatywne Rozwiązania Podatkowo-zasiłkowe wspierające rodziny z dziećmi", *Bank i Kredyt*, 40(4), str. 89–112.
- LPR (2005), „Program wyborczy Ligi Polskich Rodzin w wyborach 2005”.
- Marcinkiewicz, K. (2005) „Exposé premiera Marcinkiewicza”.
- Morawski, L. (2009) "Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku", *Gospodarka Narodowa*, nr 7-8.
- Morawski, L., and Myck, M. (2010) "'Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on those Out", *Labour Economics*, 17(3), str.556-566.
- Myck, M. (2008) "Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL", *Problemy Polityki Społecznej*, nr 11.
- PiS (2005) Prawo i Sprawiedliwość, „Program 2005: IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich”.
- PO (2005) Platforma Obywatelska, „Program wyborczy 2005”.
- PO (2007) Platforma Obywatelska, "Polska zasługuje na cud gospodarczy”.
- PSL (2007) Polskie Stronnictwo Ludowe, „Razem tworzymy lepszą przyszłość. Narodowe priorytety PSL na lata 2007 – 2011”.
- Samoobrona (2005), „Program wyborczy Samoobrony w wyborach 2005”.
- Spadaro A., Piccoli L., Oliver X. (2010). "A microsimulation evaluation of efficiency, inequality, and polarization effects of implementing the Danish, the French, and the U.K. redistribution system in Spain". *Review of Income and Wealth*, 56(1).

## Załącznik

**Tabela A.1. Lista modelowanych elementów systemu podatkowo zasiłkowego**

<b>Modelowane elementy systemu podatkowo-zasiłkowego</b>	
<b>Składki na ubezpieczenie społeczne:</b>	składki w systemie pozarolniczym (ZUS) od strony pracownika składki w systemie pozarolniczym (ZUS) od strony pracodawcy składki w systemie rolniczym KRUS
<b>Podatek dochodowy od osób fizycznych z uwzględnieniem:</b>	preferencyjnego opodatkowania dochodów samotnych rodziców i małżonków ulgi podatkowej z tytułu wychowania dziecka ulga internetowa
<b>Podatek rolny</b>	
<b>Składki na pozarolnicze powszechne ubezpieczenie zdrowotne</b>	
<b>Świadczenia rodzinne:</b>	zasiłek rodzinny dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka dodatek z tytułu wychowywania dziecka w okresie urlopu wychowawczego dodatek dla rodzin wielodzietnych dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego dodatek z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego dodatek z tytułu urodzenia dziecka zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (becikowe) świadczenie pielęgnacyjne zasiłek pielęgnacyjny
<b>Dodatek mieszkaniowy (pieniężny)</b>	
<b>Pomoc społeczna:</b>	zasiłek stały z pomocy społecznej zasiłek okresowy z pomocy społecznej
<b>Podatek od wartości dodanej VAT, wyłączając:</b>	podatek VAT w budownictwie podatek VAT w rolnictwie dobra zwolnione z podatku VAT podatek VAT płacony przez administrację publiczną

*Źródło: CenEA – opracowanie własne.*

**Tabela A.2. Sposoby indeksacji wybranych dochodów z BBGD-2009**

źródło dochodu	sposób indeksacji	wartość indeksacji z 2009 na 2011
praca stała	płacowo	1.0882
praca tymczasowa	płacowo	1.0882
praca na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym	płacowo	1.0882
odprawy pracownicze	płacowo	1.0882
zasiłek macierzyński	płacowo	1.0882
zasiłek dla bezrobotnych	wzrostem średniej wartości zasiłku	1.1514
renta socjalna	świadczeniowo	1.1160
renta rodzinna	świadczeniowo	1.1160
renta z tytułu niezdolności do pracy	świadczeniowo	1.1160
zasiłki i świadczenia przedemerytalne	świadczeniowo	1.1160
świadczenie rehabilitacyjne	świadczeniowo	1.1160
emerytury	świadczeniowo	1.1160
dochód z działalności rolniczej	cenowo	1.0706
zaliczka alimentacyjna	cenowo	1.0706
wydatki na mieszkanie	cenowo	1.0706
dochody kapitałowe	wzrostem PKB	1.1348
dochody z wynajmu własności	wzrostem PKB	1.1348
Inne dochody pozapłacowe	cenowo	1.0706

*Źródło: CenEA. Uwagi: wartości parametrów indeksacji są z marca 2009 r. na marzec 2011. Indeksacja świadczeniowa opiera się o wzrost średniego świadczenia wypłacanego przez ZUS.*

**Tabela A.3. Sposoby indeksacji wybranych parametrów systemów**

nazwa parametru systemowego	sposób indeksacji
ograniczenie podstawy ZUS	systemowo
roczna podstawa składek osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym	systemowo
płaca minimalna	systemowo
najniższa emerytura na dany rok	systemowo
składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników	systemowo
składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie dla rolników	systemowo
dochód z ha przeliczeniowego liczony do świadczeń rodzinnych	systemowo
dochód z ha przeliczeniowego liczony do pomocy społecznej	systemowo
kwota wymiaru podstawy ubezpieczenia zdrowotnego dla osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym	systemowo
koszt uzyskania przychodu	płacowo (ZUS)
progi podatkowe w PIT	płacowo (ZUS)
kwota wolna od opodatkowania	płacowo (ZUS)
wartość ulgi na dziecko	płacowo (ZUS)
kwota ulgi na Internet	cenowo
kryterium dochodowe do zasiłku rodzinnego	cenowo
świadczenia pielęgnacyjne	cenowo
zasiłki rodzinne i dodatki	cenowo
kryterium do pomocy społecznej	cenowo
kwoty zasiłków z pomocy społecznej	cenowo

*Źródło: CenEA. Uwagi: Indeksacja cenowa z marca danego roku na marzec roku 2011 wynosi: 2005- 1.1956; 2006-1.1886; 2007-1.1601; 2008-1.1125 ; 2009-1.0706; 2010-1.0436; Indeksacja płacowa z marca danego roku na marzec roku 2011 odnosi się do indeksacji ograniczenia podstawy ZUS i wynosi: 2005- 1.3863; 2006- 1.3699; 2007- 1.2840; 2008- 1.1815; 2009- 1.0520; 2010-1.0677; Indeksacja systemowa przyjmuje dla indeksowanego systemu wartość obowiązującą w 2011 r.*

**Tabela A.4. Makrowalidacja wybranych dochodów i świadczeń w 2009 r.**

	podmiot obliczeń	liczba osób		łączna wartość wypłat (mln)		wartość przeciętnej wypłaty (zł)	
		SIMPL	wart. admin.	SIMPL	wart. admin.	SIMPL	wart. admin.
praca stała	pracownik	11 582 163	9 768 100	29 461.0	30 298.1 <sup>2)</sup>	2 543.6	3 101.7
emerytury	emeryt	6 634 004	6 376 685	9 184.2	9 731.4	1 384.4	1 526.1
renty z tytułu niezdolności do pracy	rencista	1 545 068	1 388 269	1 418.5	1 980.6	918.1	1 426.7
zasiłek rodzinny	dzieci	3 592 282	3 314 949	233.7	212.8	65.1	64.2
dodatek dla rodzin wielodzietnych	dzieci	787 962	558 922	63.0	44.7	80.0	80.0
dodatek z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka	dzieci	194 502	186 279	12.2	14.3	62.9	76.6
niepełnosprawnego zapomoga z tytułu urodzenia dziecka (becikowe)	dzieci	442 423	413 942	36.9	34.5	83.3	83.3
świadczenie pielęgnacyjne	rodziny	76 519	67 910	33.4	29.1	436.7	428.8
dodatek mieszkaniowy <sup>1)</sup>	gospodarstwa	414 279	414 964	67.2	67.2	162	162.1
zasiłek stały z pomocy społecznej	rodziny	102 721	150 670	30.1	51.9	292 .1	344.1
zasiłek okresowy z pomocy społecznej <sup>1)</sup>	rodziny	200 673	201 420	52.7	53.8	262.9	267.0

Źródło: CenEA - obliczenia własne, Rocznik Statystyczny GUS, Rachunki Narodowe, Rocznik Statystyczny Ubezpieczeń Społecznych, Biuletyn Statystyczny GUS.

Uwagi: Wszystkie wartości podawane są jako średniomiesięczne.

<sup>1)</sup> liczba odbiorców i kwota świadczeń kalibrowana w celu dopasowania do wartości administracyjnych,

<sup>2)</sup> łączna wartość wypłat z pracy stałej (administracyjna) z powodu braku danych przybliżona poprzez wymnożenie przeciętnej kwoty przez liczbę pracowników.

**Tabela A.5. Zasiłek rodzinny w systemach z lat 2005-2011: różnica w liczbie dzieci otrzymujących i średnie wartości zasiłku**

	Różnica w liczbie dzieci otrzymujących zasiłek (w tysiącach)						
	2006-05	2007-06	2008-07	2009-08	2010-09	2011-10	Razem: 2011-05
- całkowita*	-132.4	-425.8	-295.4	-133.6	-96.9	-162.8	-1246.9
- wynikająca z zamrożenia progust**	-58.4	-140.9	-227.0	-136.8	-96.2	-165.5	-824.8

	Przeciętna miesięczna wysokość zasiłku (w zł) i liczba dzieci otrzymujących zasiłek						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zasiłek rodzinny (w zł)	55.08	72.34	70.53	67.64	92.59	90.23	86.44
Liczba dzieci otrzymujących zasiłek (w tys.)	4 569.3	4436.9	4011.1	3715.7	3582.1	3485.2	3322.4

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: \* - różnica w liczbie dzieci otrzymujących zasiłek rodzinny w wyniku zamrożenia progust dochodowego oraz wzrostu dochodu rodzin wynikającego z reform ZUS i PIT;

\*\* - różnica w liczbie dzieci otrzymujących zasiłek rodzinny tylko w wyniku zamrożenia progust dochodowego;

**Tabela A.6. Wybrane deklaracje wyborcze Samoobrony i LPR (wybory parlamentarne 2005)**

**Program wyborczy Samoobrony 2005:**

- zastąpienie podatku CIT podatkiem od obrotu do 2.5% ,
- powszechne (dla osób, które bez własnej winy nie mogą znaleźć pracy) zasiłki dla bezrobotnych na poziomie minimum socjalnego,
- zwolnienie z podatku od dochodów osobistych płac, emerytur i rent na poziomie minimum socjalnego,
- zmniejszenie podatku dochodowego przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych do 10% ,
- kwota wolna od opodatkowania na poziomie minimum socjalnego (8.8tys. zł rocznie),
- podatek PIT 50% dla dochodów osobistych powyżej 100 lub 144 tys. zł rocznie,
- zerowy VAT dla rolnictwa,
- wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia płodów rolnych i zwierząt.

**Program wyborczy LPR 2005:**

- ulgi podatkowe od zysków inwestowanych w nowe miejsca pracy
- likwidacja VAT dla budownictwa i materiałów budowlanych

Źródło: Program wyborczy Samoobrony (2005) i LPR (2005).

**Tabela A.7. Wybrane deklaracje wyborcze PSL (wybory parlamentarne 2007 r.)**

**Program wyborczy PSL 2007 r.**

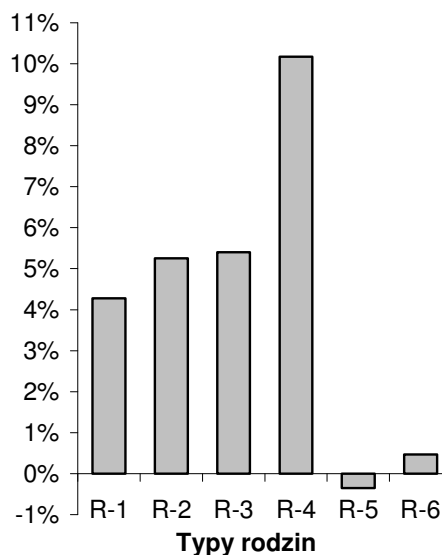
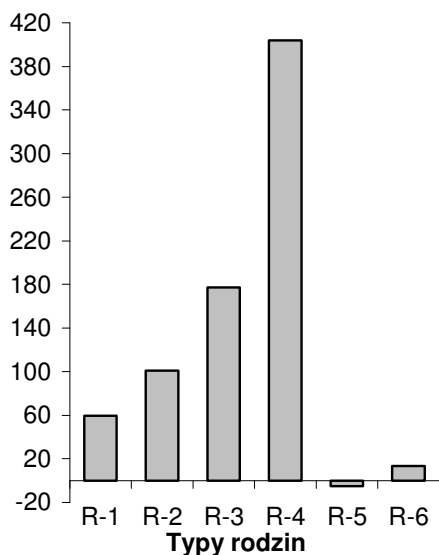
- prorodzinne podatki
- stałe i znaczne podwyżki emerytur najniższych i średnich
- zwiększenie środków na pomoc społeczną
- odpisywanie do 10% podatku na organizacje pożytku publicznego

Źródło: Program wyborczy PSL (2007).

**Wykres A.1. Zmiany dochodów w wyniku rozwiązań wprowadzonych w V i VI kadencji Sejmu w podziale na typy rodzin**

(a) Zmiany w zł / miesiąc

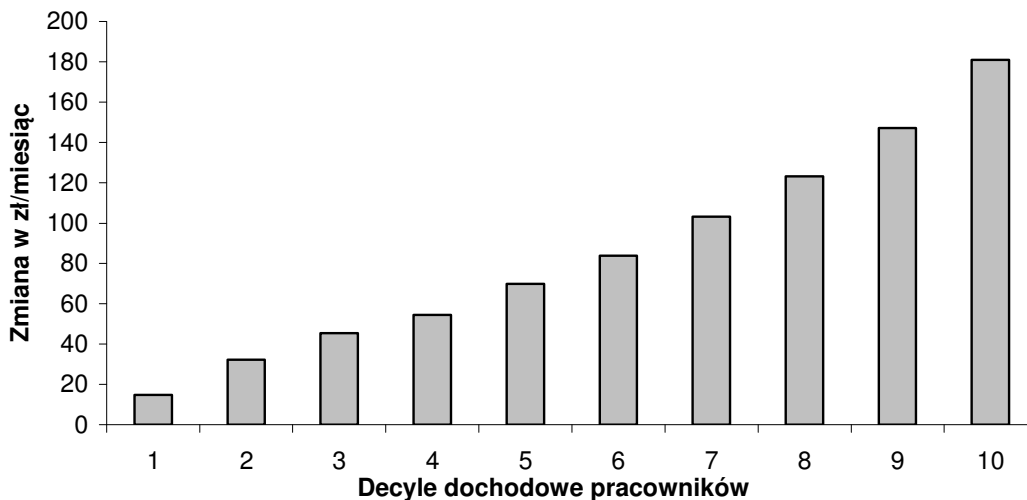
(b) Zmiany proporcjonalne



Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 r. (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: Średnie wartości dla danego typu rodziny. Wartości w oparciu o zindeksowany system 2005 r. i system 2011 r. Typy rodzin zdefiniowane w podrozdziale 1.5.

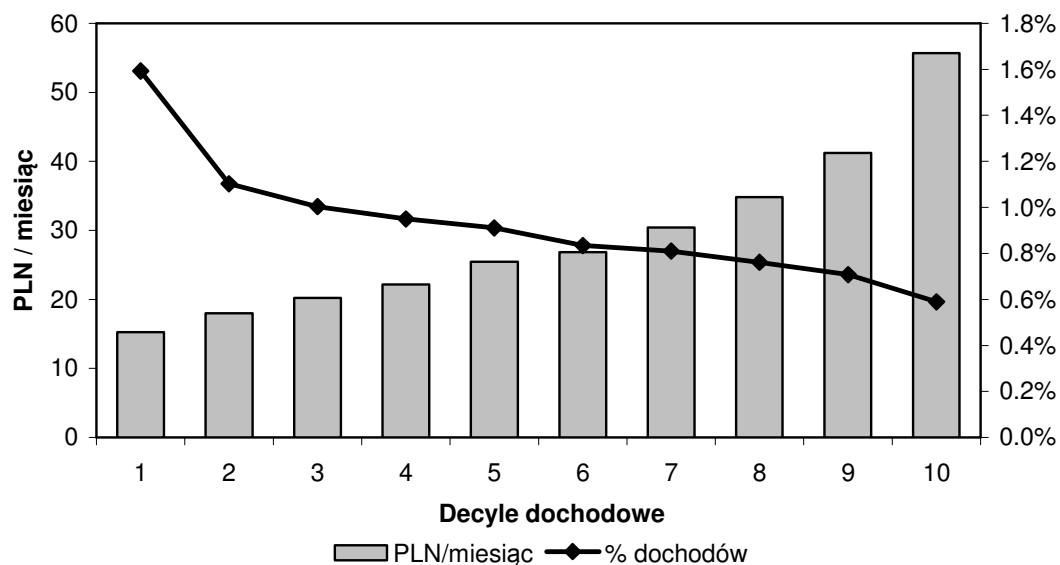
**Wykres A.2. Zmiany wysokości składek ubezpieczeniowych ZUS pracodawcy w zależności od grupy dochodowej pracowników**



Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011).

Uwagi: Średnie wartości miesięczne na gospodarstwo domowe pracowników w danym decylnie dochodowym pracowników. Wartości w oparciu o zindeksowane systemy 2005 i 2007 poszerzony o reformę ZUS z 01.2008 r.

**Wykres A.3. Hipotetyczny wpływ reformy VAT w scenariuszu podniesienia wszystkich stawek z 7% na 8% w podziale na grupy dochodowe**



Źródło: CenEA - obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2009 (zindeksowanych do 2011 r.).

Uwagi: system VAT 2010 r. w porównaniu z systemem VAT 2010 w którym podniesiono wszystkie stawki z 3% na 5%, z 7% na 8% i z 22% na 23%; w odniesieniu do dochodów rozporządzalnych w systemie 2011 r.