

Wsparcie dzieci bez względu na dochód: możliwości wprowadzenia powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najsztub
Monika Oczkowska

Wstęp

Ciąg kampanii wyborczych rozpoczęty przez przygotowania do zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego wywołał dyskusję dotyczącą potencjalnych zmian w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce. Jednym z pojawiających się od czasu do czasu pomysłów jest wprowadzenie powszechnego świadczenia rodzinnego – mechanizmu zapewniającego wsparcie rodzin z dziećmi bez względu na poziom ich dochodów i różnicującego wysokość tego wsparcia wyłącznie względem takich cech jak wiek, liczba dzieci, czy stopień niepełnosprawności.

Mechanizm powszechnych świadczeń rodzinnych funkcjonuje obecnie w wielu krajach europejskich, stanowiąc jednocześnie znaczącą część ogólnego systemu wsparcia rodzin. W Polsce do świadczeń powszechnych przysługujących rodzinom z dziećmi należą zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne, przy czym stanowią one jedynie czwartą część środków publicznych kierowanych do rodzin.

Zaletą świadczeń powszechnych jest ich prostota, stabilność i niski koszt administracji. Z drugiej strony, takie podejście krytykowane jest ze względu na kierowanie środków publicznych zarówno do rodzin o niskich, jak i wysokich dochodach. Jednak jak pokazały nasze wcześniejsze analizy (Myck i in. 2013) i jak podkreślono w części pierwszej niniejszego Komentarza, zróżnicowanie poziomu wsparcia w zależności od dochodu w polskim systemie wsparcia rodzin jest stosunkowo niewielkie. W tym kontekście upowszechnienie systemu wsparcia rodzin może przynieść wszystkie korzyści wynikające z takiego rozwiązania, przy nieznaczących zmianach poziomu wsparcia i progresywności systemu.

W niniejszym Komentarzu przedstawiamy konsekwencje dwóch potencjalnych możliwości wprowadzenia w Polsce powszechnego świadczenia rodzinnego w oparciu o zmiany w ramach czterech najważniejszych elementów obecnego systemu wsparcia rodzin z dziećmi: zasiłku rodzinnego, świadczenia z tytułu urodzenia dziecka (*becikowego*), ulgi podatkowej na dzieci w systemie PIT oraz preferencji podatkowych przysługujących rodzicom samotnie wychowującym dzieci.

W części pierwszej Komentarza przedstawiono skrócony opis obecnego systemu finansowego wsparcia rodzin w Polsce. Z analizy wynika, iż obecny system wsparcia, który łączy wyżej wymienione cztery elementy, w wielu przypadkach zapewnia podobny poziom wsparcia rodzinom najbardziej potrzebującym i rodzinom zamożnym.

W części drugiej omówiono założenia przyjęte przy modelowaniu systemu wprowadzającego powszechne świadczenie rodzinne (PŚR). Analizowane rozwiązanie opiera się na upowszechnieniu zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami przy jednoczesnej likwidacji *becikowego*, ulgi podatkowej na dzieci i możliwości wspólnego rozliczania się rodziców samotnie wychowujących dzieci. Modelowane zmiany przedstawiono w dwóch wariantach:

- wprowadzenie PŚR, którego wysokość odpowiada obecnej wartości zasiłku rodzinnego wraz z przysługującymi obecnie wartościami dodatków;
- wprowadzenie PŚR, którego wysokość odpowiada wartości zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami skalibrowanej proporcjonalnie w taki sposób, by modelowane upowszechnienie świadczeń rodzinnych było neutralne dla sektora finansów publicznych.

Koszt dla budżetu państwa wynikający ze zmian systemu w pierwszej wersji wynosi 1,42 mld zł rocznie.¹ Aby powszechne świadczenie rodzinne było neutralne dla sektora finansów publicznych należałoby je wprowadzić na poziomie odpowiadającym około 90% wysokości obecnie wypłacanych świadczeń rodzinnych.

W trzeciej części Komentarza przedstawiamy dystrybucyjny wpływ modelowanych reform na dochody gospodarstw domowych z dziećmi.

System wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce w 2014 roku

Finansowe wsparcie rodzin zdefiniowane jest dla potrzeb niniejszego Komentarza jako suma otrzymywanych przez rodzinę świadczeń rodzinnych oraz korzyści, jakie uzyskują rodziny z dziećmi w systemie PIT. Szczegółowy opis systemu wsparcia rodzin przedstawiono w Myck i in. (2013). Najważniejszymi elementami systemu wsparcia rodzin są:

- Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, który przysługuje rodzinie, jeśli jej miesięczny dochód netto na osobę nie przekracza progu 539 zł lub 623 zł, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne. Wysokość zasiłku rodzinnego zależy od wieku dziecka:
 - 77 zł miesięcznie na dziecko do ukończenia 5. roku życia,
 - 106 zł na dziecko powyżej 5. roku życia do ukończenia 18. roku życia,
 - 115 zł na dziecko powyżej 18. roku życia.
- W zależności od sytuacji rodziny, do zasiłku rodzinnego przysługują różnego rodzaju dodatki z tytułu:
 - urodzenia dziecka - 1 000 zł jednorazowo,
 - wychowywania w rodzinie wielodzietnej - 80 zł miesięcznie na trzecie i następne dzieci,
 - rozpoczęcia roku szkolnego - 100 zł jednorazowo w roku szkolnym,
 - opieki nad dzieckiem podczas urlopu wychowawczego - 400 zł miesięcznie,
 - samotnego wychowywania dziecka - 170 zł miesięcznie na dziecko lub 250 zł miesięcznie na dziecko niepełnosprawne,
 - kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego - 60 zł na dziecko do ukończenia 5. roku życia i 80 zł miesięcznie na starsze dziecko,
 - podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – gdy mieszka w miejscowości szkoły - 90 zł, zaś gdy dojeżdża do szkoły - 50 zł miesięcznie.
- Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka w wysokości 1 000 zł (*becikowe*) ograniczona kryterium dochodowym w wysokości 1 922 zł dochodu netto na miesiąc na osobę w rodzinie.
- Ulga podatkowa na dzieci przysługująca rodzicom rozliczającym się w systemie PIT w miesięcznej wysokości 92,67 zł na pierwsze i drugie dziecko, 139,01 zł na trzecie i 185,00 zł na czwarte i kolejne dzieci. Możliwość skorzystania z ulgi jest ograniczona dla rodziców z jednym dzieckiem uzyskujących dochód do opodatkowania przekraczający 9 333 zł miesięcznie.
- Możliwość skorzystania przez rodziców samotnie wychowujących dzieci z opcji wspólnego rozliczenia w systemie PIT przysługującej małżonkom.

1 Wyliczenia prezentowane w Komentarzu wykorzystują model mikrosymulacyjny *SIMPL* (patrz np. Morawski i Myck 2010, 2011; Myck 2009; Domitrz i in. 2013; Myck i in. 2013) w oparciu o dane pochodzące z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 przeprowadzonego przez GUS, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych (Creedy 2004, Myck i Najsztab 2014).

Co warto podkreślić, osoby nie rozliczające swojego dochodu zgodnie z przepisami obowiązującymi w systemie PIT, jak np. osoby prowadzące rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą, nie uzyskują wymienionych wyżej korzyści podatkowych z tytułu posiadania dzieci.

Dodatkowo, rodzinom wychowującym niepełnosprawne dziecko przysługuje zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 153 zł miesięcznie oraz świadczenie pielęgnacyjne przyznawane, jeśli jedno z rodziców zrezygnowało z zatrudnienia, aby sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, w ramach którego całkowita miesięczna pomoc wynosi 820 zł.² Od 2010 r. uprawnienia do tych świadczeń przyznawane są niezależnie od dochodów rodziny, stąd w niniejszym Komentarzu te świadczenia traktowane są jako świadczenia o charakterze powszechnym.

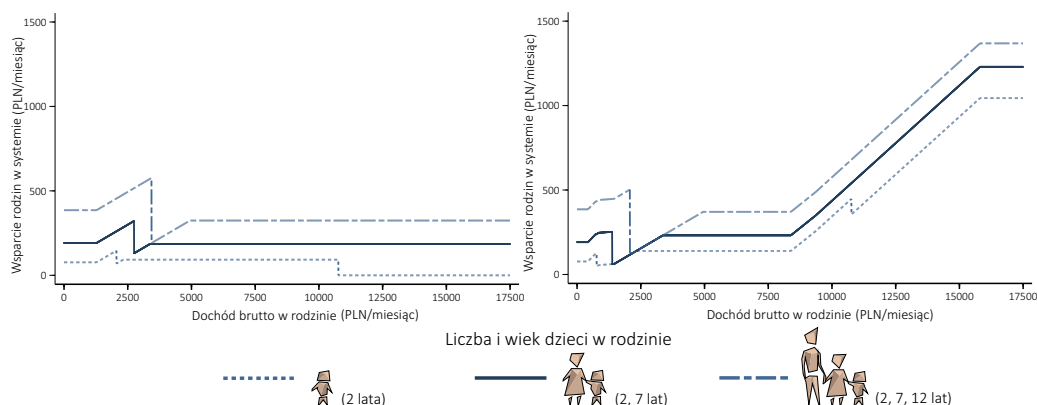
Całkowity roczny koszt wsparcia rodzin dla sektora finansów publicznych symulowany w modelu *SIMPL* dla roku 2014 wynosi 15,53 mld zł, z czego 3,01 mld zł to koszt świadczeń powszechnych skierowanych do dzieci w postaci zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego. Z pozostałej kwoty (12,52 mld zł) 5,39 mld zł to koszt zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, zaś 0,35 mld zł to koszt becikowego. Ostatnią część stanowi koszt korzyści podatkowych uzyskiwanych przez rodziców z dziećmi w systemie PIT w postaci kosztu ulgi podatkowej na dzieci w wysokości 6,29 mld zł oraz kosztu wspólnego rozliczenia rodziców samotnych wynoszącego 0,49 mld zł.

Wysokość wsparcia rodzin w obecnym systemie - przykłady

Wykres 1a przedstawia zależność wysokości całkowitego wsparcia rodzin względem dochodu brutto małżeństwa z jedną osobą pracującą i jednym, dwójką i trójką dzieci na utrzymaniu. Jak widać na wykresie system obecnie funkcjonujący w Polsce nieznacznie różnicuje poziom finansowego wsparcia udzielanego rodzinom o niskich i wysokich dochodach. Najubożsi rodzice z dwójką dzieci liczyć mogą na wsparcie w wysokości 191,33 zł miesięcznie, podczas gdy najzamożniejsi na niewiele mniej – 185,34 zł. Podobna sytuacja dotyczy małżeństw z trójką dzieci, wśród których najuboższe otrzymują 385,67 zł miesięcznie, zaś najzamożniejsze – 324,34 zł.

Inaczej jest natomiast w przypadku małżeństw z jednym dzieckiem, w których rodzice osiągający dochody przekraczające 10 760 zł miesięcznie tracą uprawnienia do ulgi na dzieci. Rodziny uzyskujące dochód niższy od tego progu, które w pełni wykorzystują kwotę ulgi na dziecko, otrzymują wsparcie w wysokości 92,67 zł miesięcznie, zaś najbiedniejsze rodziny z jednym dzieckiem o 16 zł mniej (77,00 zł miesięcznie).

Wykres 1 Miesięczna kwota wsparcia rodzin w ramach PIT i świadczeń rodzinnych w 2014 r. w zależności od liczby i wieku dzieci oraz poziomu dochodu brutto
a) Małżeństwo, jedna osoba pracuje b) Samotny rodzic



Wykres 1

Uwagi:

W przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci wysokości alimentów od drugiego rodzica przyjęto na poziomie 422,60 zł na jedno dziecko, 528,53 zł na dwoje dzieci oraz 528,13 zł na troje dzieci (na podstawie mediany z danych BBGD 2011 indeksowanych na 2014 r. i przeważonych). Dochody brutto samotnego rodzica to wyłącznie dochody z pracy i bez uwzględnienia wysokości alimentów. Kwoty alimentów brane są pod uwagę do kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego.

Źródło:

CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

Na najwyższy poziom wsparcia liczyć mogą rodziny, które jednocześnie otrzymują świadczenia rodzinne i uzyskują korzyści z tytułu ulgi podatkowej na dzieci. W przypadku małżeństwa z jednym dzieckiem najwyższy poziom wsparcia w wysokości 146,00 zł miesięcznie przysługuje przy miesięcznym dochodzie brutto w wysokości 2 055 zł. Rodziny z dwójką i trójką dzieci maksymalne korzyści wynoszące odpowiednio 321,36 zł i 576,29 zł uzyskują przy dochodach brutto na poziomie 2 745 zł oraz 3 430 zł. Jednak gdy dochód rodzin przekroczy wymienione wartości, tracą one uprawnienia do świadczeń rodzinnych, przez co poziom otrzymywanej pomocy spada do 69,45 zł miesięcznie w przypadku rodzin z jednym dzieckiem, 130,47 zł z dwójką i 191,06 zł z trójką dzieci. Kwoty te odpowiadają części ulgi na dzieci przysługującej przy tych dochodach.

Zdecydowanie najwyższe korzyści w ramach polskiego systemu wsparcia rodzin otrzymują zamożni rodzice samotnie wychowujący dzieci (patrz Wykres 1b; szczegóły w Myck i in. 2013). W ich przypadku maksymalne korzyści na poziomie 1 044,19 zł przy jednym dziecku, 1 229,54 zł przy dwójce i 1 368,54 zł przy trójce dzieci wynikają z możliwości zastosowania opcji wspólnego rozliczenia się w ramach podatku PIT, zaś w przypadku rodzin posiadających więcej niż jedno dziecko – również z korzyści płynących z ulgi podatkowej. Jednocześnie, rodzice samotnie wychowujący dzieci o najniższych dochodach otrzymują wsparcie finansowe w postaci zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami na takim samym poziomie jak małżeństwa z dziećmi.

Wprowadzenie powszechnego świadczenia rodzinnego

Świadczenia rodzinne przyznawane rodzinom z dziećmi bez względu na poziom dochodów funkcjonują w wielu krajach Europy (szczegółowe informacje na ten temat zamieszczono w Ramce A na końcu Komentarza). Wysokość wsparcia w ramach tych świadczeń zależy od takich cech jak wiek, liczba dzieci czy stopień niepełnosprawności. Na Węgrzech, w Niemczech, w Holandii i w Wielkiej Brytanii świadczenia rodzinne niepodlegające kryterium dochodowemu stanowią znaczącą część ogólnego systemu wsparcia rodzin (Wykres A w Ramce).

Jak wspomniano wyżej, w wyniku zmian w polskim systemie świadczeń opiekuńczych wprowadzonych w 2010 r., zasiłek i świadczenie pielęgnacyjne nie są ograniczone kryterium dochodowym i przysługują rodzinom z niepełnosprawnymi dziećmi na zasadzie świadczeń powszechnych. Łączne środki przeznaczone na te świadczenia stanowią jednak jedynie około 25% całego systemu wsparcia rodzin w Polsce.

Wśród podstawowych zalet świadczeń powszechnych wymienia się prostą konstrukcję, stabilność i przede wszystkim zdecydowanie niższy koszt administracji niż w przypadku systemu opartego o różne rodzaje, niezależnie od siebie funkcjonujących świadczeń. W Polsce w 2012 r. na cele obsługi samego systemu świadczeń rodzinnych przeznaczono 284 mln zł.³ Kwota ta nie uwzględnia kosztu obsługi załączników do rozliczeń PIT dotyczących ulgi na dzieci oraz wspólnego rozliczenia samotnych rodziców w systemie podatkowym. Wprowadzenie jednego powszechnego świadczenia rodzinnego wiązałoby się ze znaczną obniżką powyższych kosztów.

Z drugiej strony, podstawowym zarzutem wobec powszechnego systemu świadczeń jest kierowanie środków publicznych zarówno do rodzin z dziećmi o niskich, jak i wysokich dochodach. Jednak jak podkreślono w pierwszej części Komentarza, poziom wsparcia w ramach polskiego systemu wsparcia rodzin jest w niewielkim stopniu zróżnicowany względem poziomu zamożności rodzin, natomiast w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci oferuje zdecydowanie wyższe korzyści najzamożniejszym rodzicom. Stąd, mimo iż składa się z kilku różnych, oddzielnie administrowanych elementów w dużej części przypadków jego struktura przypomina wsparcie za pomocą prostego świadczenia powszechnego. Z tego względu wprowadzenie powszechnego świadczenia rodzinnego zamiast poszczególnych elementów obecnego systemu wsparcia może przynieść wymienione wyżej korzyści wynikające z takiego rozwiązania, przy ograniczonych negatywnych skutkach z nim związanych.

3 Według danych MPiPS przy obsłudze świadczeń rodzinnych w 2012 r. zatrudnionych było 6 648 osób (Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2012 r., MPiPS).

Założenia systemów opartych na powszechnym świadczeniu rodzinnym

Wykorzystując model mikrosymulacyjny *SIMPL* w tej części Komentarza przedstawiono dwie wersje potencjalnego wprowadzenia powszechnego świadczenia opartego o obecnie funkcjonujący system świadczeń rodzinnych. Obydwa modelowane warianty systemu zakładają likwidację zarówno korzyści podatkowych dla rodzin z dziećmi (ulgi podatkowej na dzieci i wspólnego rozliczania dla rodziców samotnie wychowujących dzieci), jak i *becikowego*, przy jednoczesnym zniesieniu kryterium dochodowego dla pozostałych elementów systemu - zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku. Zmiany nie dotyczą zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, które w obecnym systemie funkcjonują jako świadczenia powszechne.

Pierwsza wersja systemu opartego o powszechne świadczenie rodzinne (PŚR-1) rozszerza uprawnienia do otrzymywania świadczeń rodzinnych przyjmując aktualnie funkcjonujące wartości zasiłku rodzinnego i dodatków do niego, wraz z aktualnymi zasadami ich przyznawania (wyłączając kryterium dochodowe). Według wyników symulacji takie rozwiązanie podnosi całkowite koszty funkcjonowania systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi o około 1,42 mld zł. Koszt ten w ostatecznym rozrachunku byłby jednak niższy ze względu na potencjalne oszczędności uzyskane na mniej kosztownej obsłudze uproszczonego systemu.

W ramach drugiej symulowanej wersji powszechnego świadczenia rodzinnego (PŚR-2) aktualne wartości zasiłku rodzinnego i dodatków zostały tak skalibrowane, by zmiany w systemie były neutralne dla sektora finansów publicznych. Na podstawie tego warunku powszechne świadczenie wprowadzono na poziomie o 10,70% niższym w stosunku do wersji PŚR-1.

Podstawowe założenia odnośnie wartości najważniejszych parametrów modelowanych systemów wraz z parametrami obowiązującymi w obecnym systemie przedstawiono w Tabeli 1. Wartości wsparcia na jakie liczyć mogą rodziny w obu proponowanych systemach w zależności od liczby dzieci i przy założonym wieku dzieci przedstawiono w Tabeli 2.

Tabela 1 Parametry analizowanych systemów finansowego wsparcia rodzin z dziećmi (w złotych miesięcznie)

	System 2014	PŚR-1	PŚR-2
Parametry systemu zmienione w symulowanych wersjach			
Maksymalna wartość ulgi podatkowej na dzieci			
• pierwsze dziecko	92,67	0	0
• drugie dziecko	92,67	0	0
• trzecie dziecko	139,01	0	0
• czwarte dziecko	185,00	0	0
Wspólne rozliczenie rodziców samotnie wychowujących dzieci	Tak	Nie	Nie
Becikowe	83,33	0	0
Zasiłek rodzinny wraz z dodatkami/PŚR			
Kryterium dochodowe	539,00	-	-
- gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne	623,00	-	-
Wartości zasiłku na dziecko:			
• dziecko w wieku 0-4	77,00	77,00	68,76
• dziecko w wieku 5-17	106,00	106,00	94,66
• dziecko w wieku 18 lat i więcej	115,00	115,00	102,70
Dodatki do zasiłku rodzinnego			
• z tytułu samotnego wychowywania dziecka	170,00	170,00	151,81
- kwota na dziecko niepełnosprawne	250,00	250,00	223,25
• z tytułu wychowywania dziecka w okresie urlopu wychowawczego	400,00	400,00	357,24
• dla rodzin wielodzietnych	80,00	80,00	71,44
• z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	8,33	8,33	7,44
• z tytułu edukacji i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego			
- na dziecko w wieku 0-4 lat	60,00	60,00	60,00
- na dziecko w wieku 5 lat i więcej	80,00	80,00	71,44
• z tytułu urodzenia dziecka	83,33	83,33	74,42
Parametry systemu niepodlegające zmianom			
Zasiłek pielęgnacyjny	153,00	153,00	153,00
Świadczenie pielęgnacyjne	620,00	620,00	620,00
Rządowy dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego	200,00	200,00	200,00

Tabela 1

Uwagi:

Ze względu na ograniczoną szczegółowość danych BBGD symulacje nie obejmują dodatku z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania oraz specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Kwoty świadczeń wypłacanych jednorazowo lub jednokrotnie w ciągu roku (dodatku z tytułu urodzenia dziecka, dodatku z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego oraz *becikowego*) przeliczono na wartości miesięczne.

Źródło:

Opracowanie własne na podstawie MPIPS i z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

Tabela 2 Miesięczna wartość powszechnego świadczenia rodzinnego w zależności od liczby i wieku dzieci - przykładowe wyliczenia

Liczba i wiek dzieci	PŚR-1			PŚR-2
	wartość	składowe		wartość
 2 lata	77,00 zł	zas.rodz. (<5 lat)	77,00 zł	68,76 zł
 0, 2 lata	237,33 zł	zas.rodz. (<5 lat) x2 dod.urodz.dziecka	77,00 zł 83,33 zł	211,93zł
 2, 7 lat	191,33 zł	zas.rodz. (<5 lat) zas.rodz. (5-17 lat) dod.szkolny	77,00 zł 106,00 zł 8,33 zł	170,85 zł
 2, 7, 12 lat	385,67 zł	zas.rodz. (<5 lat) zas.rodz. (5-17 lat) x2 dod.szkolny x2 dod.wielodziet.	77,00 zł 106,00 zł 8,33 zł 80,00 zł	344,39 zł
 2, 7, 12, 18 lat	588,99 zł	zas.rodz. (<5 lat) zas.rodz. (5-17 lat) x2 zas.rodz. (>17 lat) dod.szkolny x3 dod.wielodziet. x2	77,00 zł 106,00 zł 115,00 zł 8,33 zł 80,00 zł	525,96 zł

Tabela 2

Uwagi:

Wysokość PŚR-1 w oparciu o aktualną wartość zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami.
Wysokość PŚR-2 w oparciu o PŚR-1 obniżone o 10,70%.

Źródło:

Opracowanie własne na podstawie MPiPS z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

Porównanie wysokości wsparcia w obecnym systemie i w systemach opartych na powszechnym świadczeniu rodzinnym

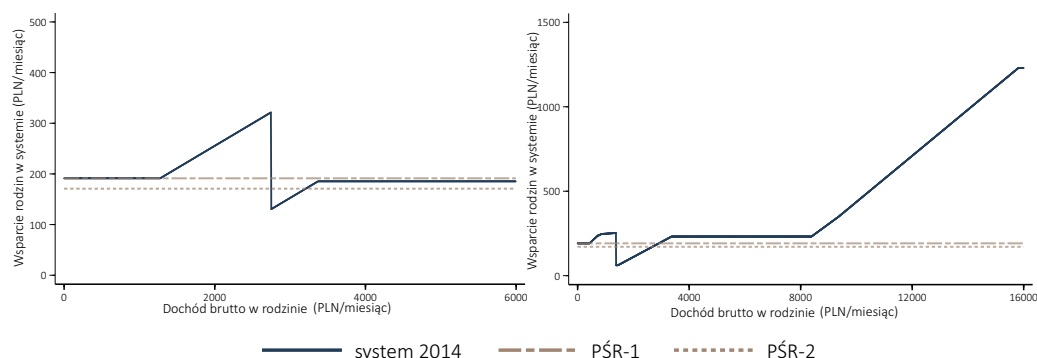
Wysokość wsparcia dla rodzin z dziećmi w przypadku wprowadzenia wariantu PŚR-1 i PŚR-2 w porównaniu z obecnym poziomem wsparcia w systemie z 2014 r. na przykładzie małżeństwa i samotnego rodzica z dwójką dzieci przedstawiona została na Wykresach 2a i b. Podobne porównanie poziomu wsparcia w powyższych systemach dla małżeństwa z jednym i z trójką dzieci przedstawiają Wykresy 4a i b załączone na końcu Komentarza.

W przypadku małżeństwa z dwójką dzieci pierwszy modelowany wariant PŚR oznacza spadek dochodu wśród rodzin, które obecnie zarówno otrzymują świadczenia rodzinne, jak i uzyskują korzyści z ulgi podatkowej na dzieci (rodziny uzyskujące miesięczny dochód brutto w przedziale od 1 275 zł do 2 745; maksymalna strata w wysokości 130,04 zł przy dochodzie 1 275 zł). System PŚR-1 przynosi natomiast największe korzyści w wysokości 60,86 zł rodzinom, które w obecnym systemie mają zbyt niski dochód, by korzystać z maksymalnej wartości ulgi na dzieci i jednocześnie zbyt wysoki, aby spełnić kryterium dochodowe do świadczeń rodzinnych (2 750 zł miesięcznego dochodu brutto). W tym systemie sytuacja rodzin najuboższych nie ulega zmianie i otrzymują one wsparcie w takiej samej wysokości jak w obecnym systemie, zaś najzamożniejsi odnoszą korzyść na poziomie 6,00 zł miesięcznie.

Wykres 2 Porównanie miesięcznej kwoty wsparcia rodzin z dwójką dzieci w systemie bazowym 2014 oraz w dwóch wariantach PŚR

a) Małżeństwo, jedna osoba pracuje

b) Samotny rodzic



Wykres 2

Uwagi:

Wiek dzieci we wszystkich systemach przyjęto na poziomie 2 i 7 lat.
W przypadku wsparcia dla rodziców samotnie wychowujących dzieci w systemie 2014 patrz podpis pod Wykresem 1.

Źródło:

CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

W przypadku neutralnego dla budżetu wariantu świadczenia (PŚR-2), wysokość wsparcia dla małżeństwa z dwójką dzieci jest niższa w stosunku do obecnego systemu, zarówno w przypadku rodzin najuboższych (o 20,48 zł), jak i najzamożniejszych (o 14,49 zł). Na tej zmianie zyskują tylko małżeństwa o dochodach brutto w przedziale od 2 750 zł do 3 210 zł (maksymalna korzyść w dolnej granicy przedziału wynosi 40,38 zł miesięcznie).

W związku z założeniem wycofania możliwości wspólnego rozliczenia PIT, w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci oba warianty systemów PŚR przynoszą znaczące straty dla rodziców o wysokich dochodach podlegających opodatkowaniu - w przypadku rodziców wychowujących samotnie dwoje dzieci najwięcej tracą ci z dochodami przekraczającymi 15 810 zł miesięcznie – 1 038,20 zł w pierwszym wariantcie oraz 1 058,68 zł w drugim (patrz Wykres 2b). Podobnie jak w przypadku małżeństw, sytuacja najuboższych samotnych rodziców z dwójką dzieci nie zmienia się w systemie PŚR-1, natomiast tracą oni 20,48 zł miesięcznie w systemie PŚR-2. Na wprowadzeniu powszechnego świadczenia rodzinnego korzyści odnoszą wyłącznie samotni rodzice z dwójką dzieci i miesięcznymi dochodami w przedziale od 1 380 zł do 2 915 zł w systemie PŚR-1 i do 2 685 zł w systemie PŚR-2.

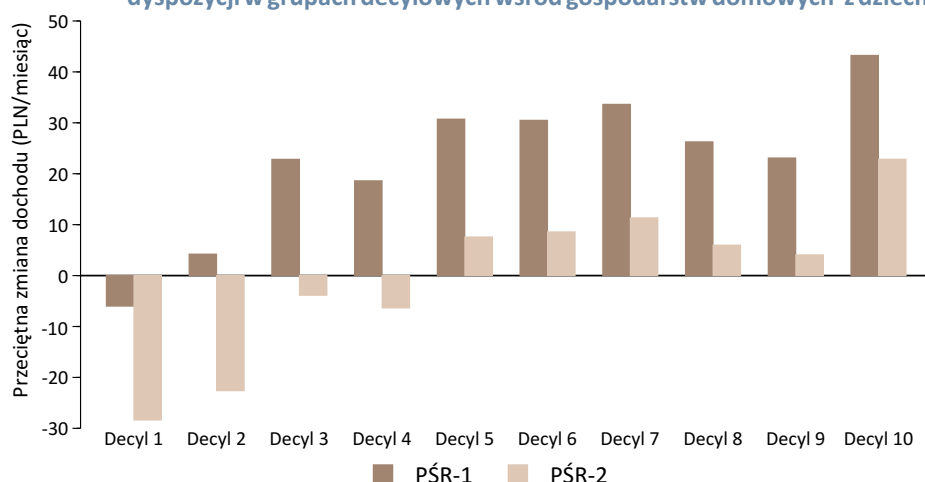
Patrząc na wyliczenia dla małżeństw z jednym i trójką dzieci (Wykresy 4a i b załączone na końcu) warto zaznaczyć, iż:

- w systemie PŚR-1 sytuacja najuboższych małżeństw z jednym i z trójką dzieci nie zmienia się, zaś w systemie PŚR-2 małżeństwa z jednym dzieckiem tracą 8,24 zł, natomiast te z trójką – 41,28 zł miesięcznie;
- małżeństwa, które w pełni wykorzystują ulgę na dzieci i mają jedno dziecko tracą 15,67 zł miesięcznie na wprowadzeniu systemu PŚR-1 i 23,91 zł w przypadku PŚR-2; odmiennie przedstawia się sytuacja takich małżeństw, gdy mają trójkę dzieci, gdyż w obu systemach odnoszą korzyści – w pierwszym wariantcie wynoszące 61,32 zł, zaś w drugim – 20,04 zł miesięcznie;
- w obu systemach zyskują najbogatsze małżeństwa z jednym dzieckiem, których dochód przekracza 10 760 zł miesięcznie, dla których możliwość skorzystania z ulgi na dzieci jest obecnie ograniczona (zysk miesięczny odpowiednio w wysokości 77,00 zł i 68,76 zł).

Wpływ modelowanych reform na dochody rodzin z dziećmi

Wykres 3 przedstawia średni efekt wprowadzenia PŚR-1 i PŚR-2 dla gospodarstw domowych z dziećmi według decyli dochodowych.⁴ Na wprowadzeniu pierwszej wersji reformy zyskują rodziny począwszy od 2. decyli dochodowego, przy czym straty, które ponoszą rodziny najuboższe wynoszą 6,01 zł miesięcznie. Gros korzyści skoncentrowane jest w wyższej połowie rozkładu dochodów. Wynika to z jednej strony z nieznacznie wyższych korzyści uzyskiwanych przez rodziny obecnie korzystające z ulgi podatkowej na dzieci, zaś z drugiej ze skierowania wsparcia w proponowanym systemie także do tych rodzin, które w obecnym systemie nie korzystają ani z ulgi na dzieci ani z opcji wspólnego rozliczenia samotnych rodziców ze względu na prowadzenie rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej. Największe przeciętne korzyści odnoszą najbogatsze rodziny z dziećmi – ponad 43,25 zł miesięcznie. W przypadku rodzin ze środka rozkładu zysk jest również wysoki i wynosi 30,74 zł miesięcznie.

Wykres 3 Wprowadzenie systemów PŚR-1 i PŚR-2: przeciętny wpływ na dochód do dyspozycji w grupach decylowych wśród gospodarstw domowych z dziećmi



4 Decylowe grupy dochodowe to grupy gospodarstw, z których każda zawiera 10% gospodarstw domowych, przy czym w pierwszej grupie znajduje się 10% gospodarstw o najniższym dochodzie (biorąc pod uwagę tzw. dochód ekwiwalentny, czyli dochód uwzględniający strukturę gospodarstwa domowego), w drugiej - kolejne 10% itd., aż do dziesiątej grupy, która obejmuje 10% gospodarstw o najwyższym dochodzie.

Wykres 3

Uwagi:

Średnie miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji na gospodarstwo domowe w danym decyli dochodowym dla gospodarstw domowych z co najmniej jednym dzieckiem.

Źródło:

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

System PŚR-2 przynosi największe straty gospodarstwom domowym z dolnej części rozkładu dochodów. Największe straty na poziomie 29,37 zł miesięcznie ponoszą rodziny z pierwszego decyla, jednak w przypadku rodzin z 2. decyla, straty są niewiele mniejsze (22,62 zł miesięcznie). Podobnie jak w pierwszym wariantcie proponowanego systemu największe korzyści dotyczą najbogatszych rodzin, oscylując wokół 22,85 zł miesięcznie. Korzyści rodzin od 5. do 9. decyla mieszczą się w przedziale od 4,08 zł do 11,34 zł miesięcznie.

Podsumowanie

Powszechne świadczenia rodzinne stanowią podstawę finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w wielu krajach Unii Europejskiej, takich jak Niemcy, Wielka Brytania, Węgry czy Holandia. Główną zaletą takiej formy wsparcia z punktu widzenia rodzin jest przejrzystość, stabilność, przewidywalność i prosta, jednorazowa procedura ubiegania się o uzyskanie świadczeń. Świadczenie przyznane jest rodzicom po urodzeniu się dziecka, a następnie wypłacane regularnie do momentu ukończenia przez dziecko wieku upoważniającego do otrzymywania wsparcia. Prostota sposobu ubiegania się o świadczenia powszechne oznacza również, iż są one dużo tańsze z punktu widzenia kosztów administracyjnych utrzymania systemu.

Z tej racji, że świadczenia powszechne obejmują wszystkie rodziny z dziećmi bez względu na poziom ich dochodów, jako wadę tego rodzaju wsparcia często podaje się ich koszt związany z kierowaniem środków publicznych do rodzin o wysokich dochodach. Jak pokazano w niniejszym Komentarzu, w odniesieniu do możliwości wprowadzenia świadczeń powszechnych w Polsce ten drugi argument tylko w niewielkim stopniu ma uzasadnienie. Polski system finansowego wsparcia rodzin łączący wsparcie w ramach świadczeń rodzinnych i korzyści podatkowych dla rodzin z dziećmi, cechuje się bardzo niskim zróżnicowaniem wysokości tego wsparcia pomiędzy rodzinami o najniższych i najwyższych dochodach. Ta cecha systemu sugeruje możliwość wprowadzenia powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce przy stosunkowo niskich kosztach dla sektora finansów publicznych i niewielkiej liczbie rodzin, które straciłyby na wprowadzeniu takiego rozwiązania.

W niniejszym Komentarzu przedstawiono analizy wprowadzenia dwóch potencjalnych wariantów powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce, w miejsce obecnego systemu złożonego ze świadczeń rodzinnych, *becikowego*, ulgi podatkowej na dzieci i możliwości wspólnego rozliczania się rodziców samotnie wychowujących dzieci. Według naszych szacunków wprowadzenie powszechnego świadczenia na poziomie obecnego zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami kosztowałoby budżet państwa około 1,42 mld złotych. Korzyści z wprowadzenia takiego systemu uzyskiwałyby głównie rodziny z dziećmi w górnej części rozkładu dochodów. Wiąże się to z jednej strony z przyznaniem nieznacznie wyższych wartości wsparcia rodzinom, które obecnie korzystają z ulgi podatkowej na dzieci, a z drugiej ze skierowaniem wsparcia również do tych rodzin, które prowadzą rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą i w obecnym systemie nie korzystają ani z ulgi na dzieci ani z opcji wspólnego rozliczenia rodziców samotnie wychowujących dzieci. Na wprowadzeniu tego wariantu PŚR tracą głównie rodziny, które w obecnym systemie otrzymują wsparcie zarówno w ramach świadczeń rodzinnych, jak i korzyści podatkowych.

Aby wprowadzenie powszechnego świadczenia rodzinnego nie generowało dodatkowych kosztów dla sektora finansów publicznych, jego wartość musiałaby być o około 10,70% niższa od obecnej wysokości świadczeń rodzinnych. W takim wariantcie starty ponoszą wszystkie rodziny w dolnej części rozkładu dochodów, zaś najdotkliwsze dotyczą rodzin najbiedniejszych.

Powszechne świadczenie rodzinne łączące różne elementy wsparcia rodzin z dziećmi wprowadziłoby przejrzystość systemu, stabilność i przewidywalność wypłacanych świadczeń i mogłoby zdecydowanie ograniczyć koszty administracji obecnego systemu. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, tego rodzaju świadczenie, zapewniające podstawowe wsparcie wszystkim rodzinom z dziećmi, mogłoby zostać uzupełnione systemem łączącym wysokość wsparcia z zatrudnieniem rodziców, w szczególności tych o niskich zarobkach.

Ramka A Powszechne świadczenia rodzinne w Polsce i innych krajach Europy

W 16 krajach Unii Europejskiej, m.in. w Niemczech, Irlandii, Wielkiej Brytanii, Danii, Rumunii, na Łotwie, Słowacji i Węgrzech główne świadczenie w systemie świadczeń rodzinnych jest przyznawane bez stosowania kryterium dochodowego (patrz Rysunek A).⁵ We Francji podstawowe świadczenie rodzinne przyznawane jest bez względu na dochód w sytuacji, gdy w rodzinie jest więcej niż jedno dziecko.

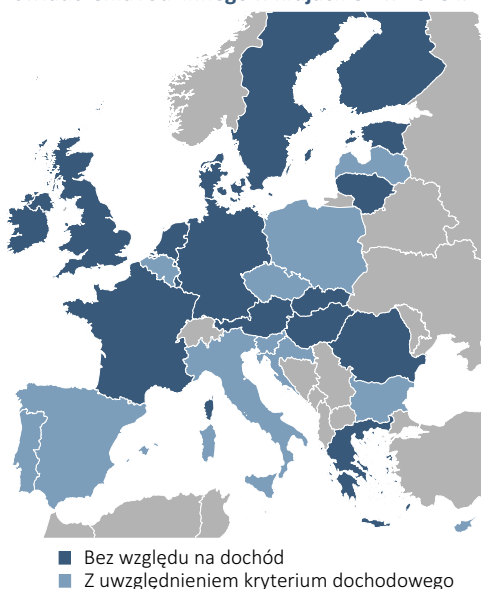
W większości krajów UE wysokość świadczeń rodzinnych uzależniona jest od wieku i liczby dzieci. Najczęściej przysługują one do momentu ukończenia przez dziecko edukacji. W ramach powszechnego zasiłku rodzinnego w Niemczech w 2013 r. na pierwsze i drugie dziecko przysługiwało po 184 euro miesięcznie, przy trzecim dziecku kwotę tę zwiększano do 190 euro, zaś na czwarte i każde następne dziecko wypłacano po 215 euro miesięcznie. W Wielkiej Brytanii na pierwsze dziecko przysługiwało 88 funtów zasiłku rodzinnego miesięcznie, a na każde kolejne wypłacano po 58 funtów miesięcznie. W Danii wysokość zasiłku zależała od wieku dziecka. Na najmłodsze można było otrzymać 192 euro, na dziecko w wieku od 3 do 6 lat – 152 euro, zaś na starsze – 120 euro miesięcznie.

Spośród państw UE, które przy przyznawaniu zasiłków rodzinnych nie stosują kryterium dochodowego, jedynie na Słowacji i Łotwie kwoty wypłacanych zasiłków są stałe bez względu na wiek i liczbę dzieci. W 2013 r. Słowacy otrzymywali miesięcznie 23,1 euro, zaś Łotysze – 11,0 euro zasiłku na każde dziecko.

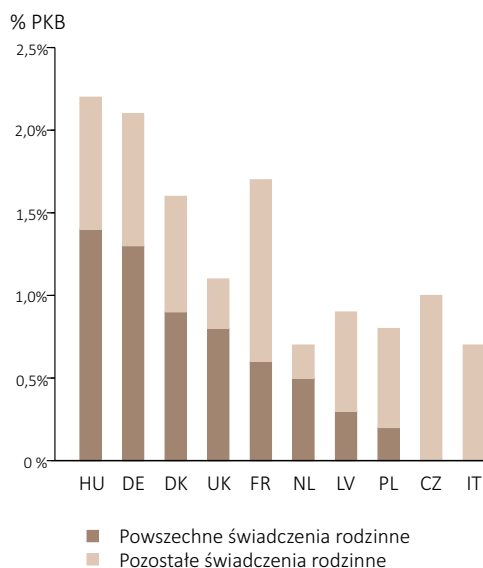
Wykres A pokazuje poziom wydatków na świadczenia rodzinne przyznawane powszechnie oraz te warunkowane kryterium dochodowym w relacji do PKB w 2011 r. w wybranych krajach. Spośród państw uwzględnionych w zestawieniu największe wydatki na powszechne świadczenia rodzinne w relacji do PKB przeznaczano na Węgrzech, w Niemczech oraz w Danii, gdzie stanowiły one odpowiednio 1,4%, 1,3% i 0,9% PKB. Wydatki na powszechne świadczenia rodzinne stanowiły największą część ogółu wydatków na świadczenia rodzinne w Wielkiej Brytanii i Holandii – odpowiednio 73% i 71%. Natomiast Czechy i Włochy są przykładami państw, gdzie żadne ze świadczeń rodzinnych nie jest przyznawane bez względu na dochód.

W Polsce kryterium dochodowe nie ma zastosowania przy przyznawaniu uprawnień do świadczeń powiązanych z niepełnosprawnością – zasiłku pielęgnacyjnego i świadczenia pielęgnacyjnego. Stąd, te dwa świadczenia zakwalifikowano do świadczeń powszechnych. Łączne wydatki na te świadczenia dla rodzin z dziećmi w 2011 r. wyniosły ok. 2,6 mld zł, co stanowiło 0,2% PKB. Natomiast na pozostałe świadczenia rodzinne ograniczone kryterium dochodowym w 2011 r. przeznaczono środki odpowiadające 0,6% PKB, co oznacza, że wydatki na powszechne świadczenia rodzinne w Polsce stanowiły niespełna 25% ogółu wydatków na świadczenia rodzinne.

Rys.A Zasady przyznawania głównego świadczenia rodzinnego w krajach UE w 2013 r.



Wyk.A Wydatki na świadczenia rodzinne w wybranych krajach w 2011 r. (w % PKB)



⁵ Przez główne świadczenie w systemach świadczeń rodzinnych w innych krajach rozumiemy podstawowe świadczenie przysługujące rodzinom z dziećmi, odpowiadające polskiemu zasiłkowi rodzinnemu.

Rysunek A
Wykres A

Uwagi:

Przez główne świadczenie rodzinne rozumiemy jest podstawowy odpowiednik polskiego zasiłku rodzinnego funkcjonujący w systemie wsparcia rodzin danego kraju. Wydatki na świadczenia rodzinne obejmują łączne środki publiczne przeznaczone dla rodzin z dziećmi zarówno bez względu na dochód (świadczenia powszechne), jak i z uwzględnieniem kryterium dochodowego (pozostałe).

Źródło:

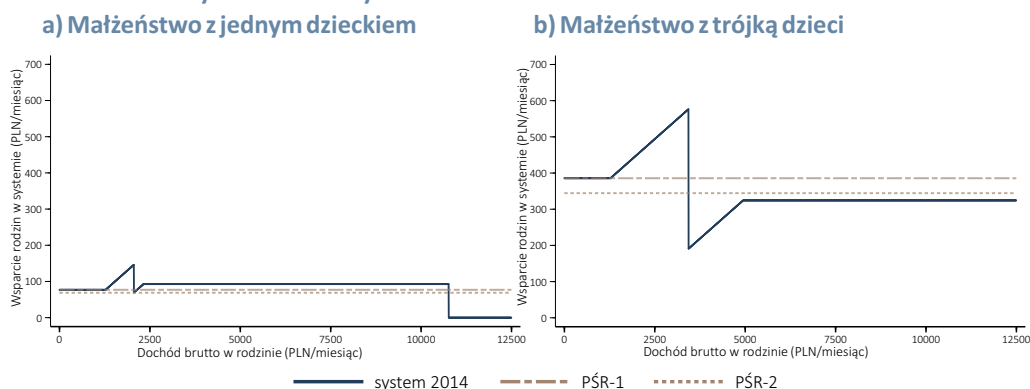
Opracowanie własne na podstawie Euromod Country Reports, MISSOC Comparative Tables Database, danych Eurostat - Eurographics dla granic administracyjnych oraz Informacji o realizacji świadczeń rodzinnych w 2011 r. opublikowanej przez MPiPS.

Bibliografia

- Creedy J. (2004). Reweighting Household Surveys for Tax Microsimulation Modelling: An Application to the New Zealand Household Economic Survey. *Australian Journal of Labour Economics* 7 (1): 71-88. Centre for Labour Market Research.
- Domitrz A., Morawski L., Myck M., Semeniuk A. (2013). Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *Bank i Kredyt* 44(3), s. 261-286.
- Morawski L., Myck M. (2010). 'Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on Those Out. *Labour Economics* 17(3): 556-566.
- Morawski L., Myck M. (2011). Distributional Effects of the Child Tax Credit in Poland and Its Potential Reform. *Ekonomista* 6: 815-830.
- Myck M. (2009). Analiza polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej* 11: 86-107.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013). Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA 01/2013*.
- Myck M., Najsztab M. (2014). Data and model cross-validation to improve accuracy of microsimulation results: estimates for the Polish Household Budget Survey. *CenEA Microsimulation Report 01/2014*.

Załącznik

Wykres 4 Porównanie miesięcznej kwoty wsparcia małżeństw z jednym i trójką dzieci w systemie bazowym 2014 oraz w dwóch wariantach PSR



Wykres 4

Uwagi:

W przypadku rodziny z jednym dzieckiem wiek dziecka we wszystkich systemach przyjęto na poziomie 2 lat. W przypadku rodziny z trójką dzieci wiek dzieci we wszystkich systemach przyjęto na poziomie 2, 7 i 12 lat.

Źródło:

CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Analizy przedstawione w Komentarzu są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl). Komentarz powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr: 22078). Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Fundacja im. Stefana Batorego, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Komentarzu i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Komentarzu opierają się na obliczeniach przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL.

CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez 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 międzynarodowych projektów badawczych 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 CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin).

Michał Kundera, Mateusz Najsztab i Monika Oczkowska są analitykami w CenEA.

Komentarz powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr 22078)



FUNDACJA
BATORO

IM. STEFANA