



Pakiet podatkowo-świadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy

Raport Przedwyborczy CenEA 12/04/2019

Michał Myck
Mateusz Najstüb
Monika Oczkowska
Kajetan Trzcński



Pakiet podatkowo-świadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy

Michał Myck
Mateusz Najstubb
Monika Oczkowska
Kajetan Trzciniński

Spis treści

Wstęp.....	2
1. Podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-świadczeniowych.....	3
2. System podatkowo-świadczeniowy w latach 2015-2019: konsekwencje modelowanych rozwiązań dla dochodów gospodarstw domowych	5
3. Całkowity efekt modelowanych rozwiązań w podziale na grupy dochodowe i demograf.	11
4. Modelowane dochody gospodarstw domowych w kontekście pozostałych rozwiązań przyjętych podczas VIII kadencji Sejmu.....	13
5. Wsparcie rodzin z dziećmi w VIII kadencji Sejmu	14
5.1 Zmiany w zakresie wsparcia rodzin z dziećmi w VIII kadencji Sejmu.....	14
Finansowe wsparcie rodzin w ramach systemu podatkowego.....	14
Finansowe wsparcie rodzin w ramach systemu świadczeń rodzinnych.....	15
Zmiany finansowego wsparcia rodzin w VIII kadencji Sejmu: Program Rodzina 500+.....	16
5.2 Porównanie wysokości finansowego wsparcia rodzin na początku i pod koniec VIII kadencji Sejmu.....	16
Podsumowanie: ile dodatkowych miliardów w portfelach gospodarstw domowych po VIII kadencji Sejmu?.....	18
Bibliografia.....	19
Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów.....	20

Wstęp

Ponad trzy lata rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy przyniosły jedne z najbardziej zauważalnych zmian w strukturze systemu podatkowo-świadczeniowego w Polsce po roku 1989. Wprowadzone reformy, na czele z programem Rodzina 500+, stanowią w dużym stopniu odzwierciedlenie zmian zapowiadanych w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych w 2015 r. i ogłoszonych w exposé premier Beaty Szydło 18 listopada 2015 r. Równocześnie jednak decyzje podejmowane przez rząd z jednej strony poszerzone zostały o elementy niezapowiedziane w trakcie kampanii wyborczej z 2015 roku, a z drugiej strony, część deklaracji wyborczych z tej kampanii najprawdopodobniej nie zostanie już zrealizowana do czasu kolejnych wyborów. Do najważniejszych rozwiązań w tej pierwszej grupie należy zarówno zaakceptowane 4 kwietnia 2019 r. przez Sejm jednorazowe świadczenie dla emerytów i rencistów w 2019 roku (tzw. trzynasta emerytura), jak i propozycja upowszechnienia świadczenia wychowawczego 500+ na pierwsze dziecko w rodzinie bez względu na dochód od lipca 2019 r.

Po analogicznych przedwyborczych analizach zaprezentowanych w latach 2011 i 2015 niniejszy raport po raz trzeci z kolei przedstawia szczegółowe podsumowanie rozwiązań w polityce podatkowo-świadczeniowej wprowadzonych w trakcie dobiegającej końca VIII kadencji Sejmu. Jego celem jest szczegółowa analiza rozwiązań przyjętych przez partie rządzące ze szczególnym uwzględnieniem dystrybucyjnego wymiaru ich skutków dla portfeli gospodarstw domowych. Analityczne podejście do oceny pakietu rozwiązań jest analogiczne do metodologii przyjętej w raportach podsumowujących działania poprzednich rządów i opiera się na porównaniu systemu podatkowo-świadczeniowego uwzględniającego pakiet wprowadzonych w trakcie danej kadencji rozwiązań z odpowiednio zindeksowanym systemem, który obowiązywał, gdy dana parlamentarna większość przejmowała władzę. W analizach wykorzystano podejście mikrosymulacyjne oparte o szczegółowe dane ponad 36 tys. polskich gospodarstw domowych z prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2017 r. Przedstawione wyliczenia skupiają się na rozwiązaniach, które bezpośrednio wpłynęły na gospodarstwa domowe i odzwierciedlone są – w pozytywny lub negatywny sposób – w wysokości ich dochodów.

W ogólnym ujęciu modelowanych długoterminowych rozwiązań, porównując odpowiednio zindeksowany system podatkowo-świadczeniowy z początku VIII kadencji Sejmu z systemem obejmującym przyjęte rozwiązania, które zgodnie z ogłoszonymi planami rządu obowiązywać zaczną jeszcze przed jej zakończeniem, portfele polskich gospodarstw domowych wzbogacą się o 40,6 mld złotych w ujęciu rocznym, co odpowiada 1,8% PKB. Jak pokazano w szczegółowych analizach pakietu długoterminowych reform, na modelowanych rozwiązaniach przyjętych w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy korzystają głównie rodziny z dziećmi a całość reform ma silnie progresywny charakter. Dochody najbiedniejszych 10% populacji rosną o 10,8% a najbogatszych 10% – o 1,5%. Dodatkowo gospodarstwa emerytów i rencistów zyskają jednorazowo 8,4 mld zł w 2019 roku w związku z wypłatą tzw. trzynastych emerytur. Jednocześnie należy pamiętać, że modelowany pakiet reform nie obejmuje wszystkich wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu rozwiązań, które odbiły się na sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Do tych należą w szczególności utrzymanie podwyższonych stawek VAT, podatek bankowy i tzw. danina solidarnościowa, na których gospodarstwa tracą łącznie 9,2 mld zł rocznie, a z drugiej strony program „Za życiem” i darmowe leki dla osób w wieku 75+, z tytułu których korzyści wynoszą 1,4 mld zł rocznie. Uwzględnienie wpływu tych rozwiązań w całkowitych korzyściach gospodarstw domowych przekłada się na ich ograniczenie z 40,6 mld zł do 32,7 mld zł rocznie.

W Rozdziale pierwszym Raportu przedstawiono skrócony opis podejścia metodologicznego wykorzystanego w przeprowadzonych wyliczeniach. Podobnie jak w przypadku szeregu wcześniejszych raportów CenEA (Myck i in. 2015a-f) przedstawione symulacje zostały opracowane w oparciu o model mikrosymulacyjny *SIMPL* wykorzystując dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2017 r. (stosownie zindeksowane i przeważone dla celów mikrosymulacyjnych; szczegóły metodologiczne można znaleźć w Myck i in. 2015b oraz w Załączniku do Myck i in. 2015d). W Rozdziale drugim przedstawiono listę modelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym wprowadzonych od początku VIII kadencji Sejmu i ich wpływ na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

W Rozdziale trzecim zaprezentowano wyniki analiz wprowadzonych rozwiązań na wysokość dochodów budżetów domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe i określone typy rodzin. Z kolei w Rozdziale czwartym podsumowano wpływ na dochody gospodarstw domowych pozostałych, niemodelowanych rozwiązań wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu. W Rozdziale piątym szczegółowo omówiono zmiany w strukturze i wysokości finansowego wsparcia rodzin z dziećmi, które miały miejsce od 2015 r.

1. Podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-świadczeniowych

Podejście mikrosymulacyjne, które zastosowano w niniejszym Raporcie jest metodą szeroko stosowaną do analiz reform systemu podatkowo-świadczeniowego w wielu krajach rozwiniętych, a sposób modelowania przyjęty w przypadku przedstawionych wyliczeń korzysta w szczególności z doświadczeń brytyjskich i niemieckich (ten rozdział stanowi aktualizację Rozdziału 1 z Myck i in. 2015b; więcej szczegółów na temat metody mikrosymulacyjnej można znaleźć w Załączniku do Myck i in. 2015b).

Analizy przedstawione w Raporcie opierają się na tzw. symulacjach statycznych pokazujących pełen, „natychmiastowy”, wpływ zmian w wysokości obciążeń podatkowych i świadczeń, czyli efekt bez uwzględnienia potencjalnych reakcji gospodarstw domowych w formie zmian zatrudnienia lub poziomu wydatków. Takie podejście, stosowane również w analizach londyńskiego Institute for Fiscal Studies (Adam i in., 2015), choć nie pokazuje pełnego efektu reform, to obejmuje najważniejsze konsekwencje zmian (tzw. efekty pierwszego rzędu), wskazując jednocześnie ich bezpośredni dystrybucyjny wpływ wśród różnych grup społecznych (opis interpretacji wyników analiz mikrosymulacyjnych z uwzględnieniem efektów behawioralnych, czyli tzw. efektów drugiego i trzeciego rzędu, przedstawiono w Ramce Z1 w Załączniku). Należy mieć na uwadze, że w przyjętej metodologii niemożliwa jest ocena szeregu ważnych reform społeczno-gospodarczych, takich jak reformy regulacji na rynku pracy czy reformy systemu emerytalnego. Przedstawione poniżej analizy nie obejmują zatem bardzo istotnych reform wprowadzonych w ostatnich latach, w szczególności obniżenia wieku emerytalnego, którego całkowite skutki odczuwalne będą dopiero w przyszłości, a pełna ocena tej reformy wymagałaby zastosowania bardziej szczegółowych danych i kompleksowej metodologii.

Model mikrosymulacyjny *SIMPL* wykorzystywany jest do analiz polskiego systemu podatkowo-świadczeniowego od 2005 roku (Bargain i in., 2007) i od tego czasu jest regularnie uaktualniany (Domitrz i in., 2013; Myck i Najsztub, 2015). Analizy reform opisanych w Raporcie powstały w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych przeprowadzonego w 2017 r. przez Główny Urząd Statystyczny. Badanie to objęło ponad 36 tys. gospodarstw domowych, zamieszkałych przez ponad 97 tys. osób. Dla uwzględnienia różnicy poziomu dochodów w 2017 i 2019 roku, dane BBGD zostały zindeksowane do poziomu z czerwca 2019 r. wykorzystując historyczną dynamikę oraz prognozy wzrostu wynagrodzeń, rent, emerytur, indeksu CPI oraz PKB (Tabela Z1 w Załączniku). Dla celów uogólnienia wyników na całą populację Polski wykorzystano wagi GUS zmodyfikowane zgodnie z metodologią opisaną w Myck i Najsztub (2015).

Wyniki analiz prezentowane są w Raporcie w formie:

- całkowitych konsekwencji analizowanych zmian dla bilansu sektora finansów publicznych i sytuacji finansowej sektora gospodarstw domowych;
- dystrybucyjnych konsekwencji dla gospodarstw domowych w postaci przeciętnych efektów w podziale na grupy dochodowe oraz sześć typów rodzin.

Analizy dystrybucyjne względem grup dochodowych przedstawiono w podziale na tzw. grupy decylowe, czyli dziesięć grup obejmujących po 10% populacji, od gospodarstw o najniższych dochodach do dyspozycji do gospodarstw najbogatszych (na podstawie tzw. dochodu ekwiwalentnego, czyli uwzględniając różnice w wielkości gospodarstwa domowego z zastosowaniem zmodyfikowanej skali ekwiwalentnej OECD). W przypadku podziału na typy rodzin wyróżniono cztery rodzaje rodzin, w których osoby dorosłe są w wieku produkcyjnym (do 60 lat dla kobiet i do 65 lat dla mężczyzn) i dwa, w których osoby dorosłe są w wieku poprodukcyjnym (poniższe oznaczenia rodzin stosowane są w dalszej części Raportu):

- Osoby samotne – osoby samotne w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu;
- Samotni rodzice – osoby w wieku produkcyjnym samotnie wychowujące dzieci;

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

Część wyników przeprowadzonych analiz została przedstawiona w formie konsekwencji reform dla wybranych przykładowych typów rodzin o różnej strukturze demograficznej i przy różnych założeniach dochodowych.

Za system podatkowo-świadczeniowy otwierający VIII kadencję Sejmu przyjęto system z listopada 2015 r., włączając rozwiązania wprowadzone przez rząd PO-PSL w ramach VII kadencji Sejmu, w postaci podwyższenia kwot wybranych elementów systemu świadczeń rodzinnych od listopada 2015 r. (np. zasiłku rodzinnego i kryterium dochodowego uprawniającego do tego zasiłku) oraz wybranych zmian, które zaczęły obowiązywać w styczniu 2016 r., czyli wprowadzenia świadczenia rodzicielskiego dla rodziców nieubezpieczonych i gwarancji minimalnego zasiłku macierzyńskiego w wysokości 1 000 zł miesięcznie, a także podwyższenia kwoty świadczenia pielęgnacyjnego do 1 300 zł. Wszystkie pozostałe rozwiązania, które weszły w życie w ostatnich miesiącach 2015 r. oraz później, przypisane zostały rządowi Zjednoczonej Prawicy. Systemem podatkowo-świadczeniowym, który przyjęty został jako końcowy system VIII kadencji Sejmu, jest system uwzględniający zmiany podatkowo-świadczeniowe wprowadzone do marca 2019 r., poszerzony o planowaną reformę, której efekty gospodarstwa domowe odczują jeszcze przed zakończeniem VIII kadencji Sejmu, a mianowicie rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w rodzinie bez względu na dochód (które wypłacane będzie od lipca 2019 r. zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Dodatkowo, w Raporcie oddzielnie pokazano efekt dla dochodów gospodarstw emerytów i rencistów jednorazowego wprowadzenia tzw. trzynastej emerytury, której wypłaty przewidziane są w maju 2019 r. Wpływ tego świadczenia na sytuację materialną gospodarstw traktowany jest w Raporcie oddzielnie od efektów innych analizowanych rozwiązań, ze względu na jego jednorazowy charakter, w przeciwieństwie do pozostałych rozwiązań wprowadzonych bezterminowo.

Analizy przedstawione w Raporcie skupione są na rozwiązaniach przyjętych podczas VIII kadencji Sejmu o bezpośrednim przełożeniu na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, których efekt można w wiarygodny sposób oszacować w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych prowadzonego przez GUS. W związku z tym, zestaw modelowanych rozwiązań nie objął szeregu reform wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji, ze względu na ich pośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych (np. utrzymanie podwyższonych stawek VAT, wprowadzenie tzw. podatku bankowego, obniżenie akcyzy na energię elektryczną w 2019 r.) lub w związku z niewystarczająco szczegółowymi danymi w badaniu BBGD, niepozwalającymi na rzetelne odzwierciedlenie skutków tych reform z punktu widzenia dochodów gospodarstw domowych (wprowadzenie tzw. daniny solidarnościowej, programu „Za życiem”, czy programu darmowych leków dla osób 75+). Te rozwiązania nie zostały uwzględnione w analizach dystrybucyjnych i są ujęte jedynie w podsumowaniu całkowitych efektów wprowadzonego pakietu reform dla dochodów gospodarstw domowych.

Ważnym elementem przeprowadzonych analiz jest kwestia indeksacji systemów z lat ubiegłych, które porównywane są do systemu końcowego. Podobnie jak w Raportach przedwyborczych CenEA z 2011 r. i 2015 r., dla porównania zmian pomiędzy systemami z lat ubiegłych (2015-2018) konieczne jest zindeksowanie części parametrów tych systemów do poziomu systemu końcowego (2019) w taki sposób, by ich dochodowe efekty były neutralne względem poziomu cen i rozkładu zarobków w 2019 r. Takie podejście ma konsekwencje dla definicji tego, co w modelowanych rozwiązaniach uznawane jest za zmianę systemu.

Za reformę modelowaną w wyliczeniach uznane są wszelkie zmiany systemu podatkowo-zasiłkowego, takie jak na przykład podniesienie i ograniczenie kwoty wolnej od podatku, wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+ czy podniesienie wysokości świadczeń rodzinnych. Jako zmianę regulacji w odniesieniu do waloryzacji rent i emerytur uznano wszelkie rozwiązania, które zmieniły wysokość rent i emerytur w sposób inny niż przewidziany

w Ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie proporcjonalnej waloryzacji o wysokość inflacji i co najmniej 20% realnego wzrostu płac. Z kolei w odniesieniu do elementów systemu wyrażonych w nominalnych wartościach, dla faktycznych zmian sytuacji finansowej gospodarstw domowych znaczenie mają zarówno zmiany tych parametrów wprowadzone w formie reform, jak i decyzje o utrzymaniu ich na niezmiennym nominalnie poziomie (tzw. zamrażanie wartości i progów). Do tego rodzaju decyzji należą (Myck i in. 2011):

- zamrażanie progu podatkowego, kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu, które oznacza de facto podniesienie podatków, ponieważ przy rosnących płacach podatki stanowią wyższy odsetek dochodów;
- 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;
- zamrażanie wartości świadczeń, które oznacza de facto obniżanie ich realnej wartości, ponieważ przy rosnących cenach realna siła nabywcza świadczeń maleje.

Powyższe rozwiązania, które wpływają na realną wartość parametrów systemu, zostały uwzględnione w symulacjach w formie indeksacji systemów z lat 2015-2018 do poziomu systemu końcowego (2019). Indeksacja parametrów wyrażonych w wartościach nominalnych obejmuje (Myck i in. 2011):

- wartości zasiłków i progów dochodowych wyznaczających uprawnienia do otrzymywania zasiłków;
- wartości progu podatkowego, kwoty wolnej od podatku PIT, kosztów uzyskania przychodu i ulg podatkowych wyrażonych w wartościach nominalnych.

Tabela 1 Wartości wybranych parametrów symulowanych systemów podatkowo-swiadczeniowych: w latach 2015 i 2019 (w złotych)

	2015			
	2015	indeksowa- ny na 2019	03.2019	07.2019
Próg podstawy ZUS	118770	142950	142950	142950
Próg podatkowy (32%)	85528	102940	85528	85528
Kwota wolna od podatku				
- dochód poniżej 8000	3091	3720	8000	8000
- dochód od 8000-13000	3091	3720	3091-8000	3091-8000
- dochód od 13000-85528	3091	3720	3091	3091
- dochód od 85528-127000	3091	3720	0-3091	0-3091
- dochód powyżej 127000	3091	3720	0	0
Koszty uzyskania przychodu*	1335	1607	1335	1335
Max. ulga podatkowa na dziecko:				
- pierwsze i drugie	1112	1338	1112	1112
- trzecie	2000	2407	2000	2000
- na czwarte	2700	3250	2700	2700
Ograniczenie doch. do ulgi na 1 dziecko	112000	134802	112000	112000
Świadczenie wychowawcze 500+	0	0	500	500
- próg dochodowy świadczenia na pierwsze dziecko**:	-	-	800/1200	-
Świadczenie „Dobry start”	0	0	300	300
„Trzynasta emerytura”	0	0	0	1100
Kryterium doch. do świad. rodz.**	674	709	674	674
Kwota zasiłku rodzinnego***	129	136	135	135
Kwota dodatku pielęgnacyjnego	208	219	216	216
Kryterium doch. do pomocy społ.****	634	667	701	701
Max. zasiłek stały z pom. społ.****	604	635	645	645

Tabela 1

Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie odpowiednich aktów prawnych.

Uwagi: Parametry za 2015 r. podane w wartościach obowiązujących na koniec listopada. Parametry systemu podatkowego podane w wartościach rocznych, parametry systemu świadczeniowego – w wartościach miesięcznych. Szerszy opis funkcjonowania poszczególnych parametrów systemu podatkowo-swiadczeniowego można znaleźć m.in. w Myck i in. 2015b.

* - wysokość kosztów uzyskania przychodu przysługujących pracownikom zależy od miejscowości zatrudnienia oraz liczby umów o pracę; w modelu SIMPL analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota 1 335 zł rocznie dla pracowników nieodjeżdżających i zatrudnionych w jednym miejscu pracy;

** - wyższe kryterium obowiązuje dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym;

*** - wysokość przysługującego na dziecko zasiłku rodzinnego zależy od wieku dziecka i jest najwyższa na dzieci w wieku 19-23 lata;

**** - dla osoby samotnie gospodarującej.

Wartości zasiłków i progów dochodowych w systemie świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej zindeksowane zostały wskaźnikiem inflacji (takie podejście odzwierciedla ich realną wartość względem poziomu cen). Jedynym wyjątkiem jest tu świadczenie pielęgnacyjne przysługujące opiekunom osób niepełnosprawnych, którego waloryzacja zgodnie z zapisami Ustawy o świadczeniach rodzinnych odbywa się zgodnie ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia w gospodarce. Wartości nominalne w systemie podatkowym zindeksowano wskaźnikiem odzwierciedlającym tempo wzrostu płac, opartym o wzrost kwoty ograniczającej konieczność odprowadzania składki emerytalno-rentowej ubezpieczenia społecznego (próg podstawy ZUS). Wartość ta zależna jest od rządowych oczekiwań względem wzrostu płac i odzwierciedla tempo wzrostu płac w gospodarce. Sposób indeksacji poszczególnych parametrów systemu przedstawia Tabela Z2 w Załączniku.

Takie podejście do indeksacji systemu bazowego umożliwia stworzenie alternatywnego, zindeksowanego systemu względem tego z końca 2015 roku, którego parametry wyrażone są w wartościach cen i zarobków z roku końcowego (2019). W Tabeli 1 przedstawiono wybrane nominalne wartości systemu obowiązujące na początku VIII kadencji Sejmu w listopadzie 2015 r. oraz ich realne wysokości wyrażone w wartościach po zindeksowaniu do roku 2019.

W latach 2015-2019 większość parametrów systemu podatkowego utrzymywana była na nominalnie niezmiennym poziomie, co w związku ze znaczącym wzrostem poziomu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w tym okresie oznaczało de facto podniesienie obciążeń podatkowych. Na przykład, gdyby kwota wolna od podatku indeksowana była zgodnie z poziomem oczekiwanych przez rząd wartości przeciętnego wynagrodzenia, to jej wysokość w 2019 r. wynosiłaby 3 720 zł zamiast 3 091 zł rocznie. Choć w analizowanym okresie rząd wprowadził wyższą kwotę wolną dla osób o najniższych dochodach (najpierw do 6 600 zł dla rozliczeń podatkowych za 2017 r., a następnie do 8 000 zł dla rozliczeń za 2018 r.), to jednak jej wartość spada do 3091 zł wraz ze wzrostem dochodu, a następnie jest ograniczana w przypadku osób o rocznych dochodach przekraczających 85 528 zł i całkowicie wycofana dla tych o dochodach powyżej 127 000 zł. Podatnicy stracili również w analizowanym okresie na niezmiennym poziomie kosztów uzyskania przychodu, progę podatkowego oraz wartości ulgi na dzieci (por. Tabela 1).

Aby siła nabywczą świadczeń społecznych utrzymywana była na niezmiennym poziomie, ich wartość nominalna musiałaby zmieniać się zgodnie z tempem wzrostu cen. Podobnie indeksowana powinna być wartość kryteriów dochodowych określających prawo do otrzymywania świadczeń, tak by uprawnień nie traciły rodziny z dochodami o tej samej sile nabywczej. W analizowanym okresie wzrost cen był raczej umiarkowany, jednak po czterech latach ceny wzrosły przeciętnie o 5,1%. Jednocześnie w analizowanym okresie niektóre elementy systemu świadczeń jak np. kwotę zasiłku rodzinnego objęto waloryzacją, jednak była ona na poziomie niższym niż wynikałoby to z waloryzacji zgodnej ze wzrostem cen. Z drugiej strony zarówno kwota maksymalnego zasiłku stałego z pomocy społecznej, jak i kryterium dochodowe do tego zasiłku zostały w analizowanym okresie podniesione do poziomu przekraczającego poziom zwykłej waloryzacji zgodnie z indeksem cenowym (por. Tabela 1).

2. System podatkowo-swiadczeniowy w latach 2015-2019: konsekwencje modelowanych rozwiązań dla dochodów gospodarstw domowych

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-swiadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu

I. Reformy w systemie ubezpieczeń społecznych

- Obniżenie od 01.2019 r. składek na ubezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych uzyskujących przychody nieprzekraczające 2,5-krotności minimalnego wynagrodzenia w gospodarce: wysokość opłacanych składek proporcjonalna do przychodu, z najniższą możliwą podstawą w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia (tzw. mały ZUS);

II. Reformy podatku PIT i składek NFZ

- Zamrożenie w latach 2016 – 2019: kosztów uzyskania przychodu (1 335 zł rocznie), progę podatkowego (85 528 zł rocznie), ulgi podatkowej na dzieci (na pierwsze i drugie dziecko – 1112,04 zł, na trzecie dziecko – 2 000,04 zł, na czwarte i kolejne dzieci – 2 700 zł rocznie), kryterium dochodowego do ulgi podatkowej dla rodzin z jednym dzieckiem (112 000 zł/56 000 zł rocznie dla osób pozostających w związku małżeńskim i samotnych rodziców/dla osób niepozostających w związku małżeńskim), ulgi na Internet (760 zł rocznie)**;

Ramka 1

Uwagi:

* - reformy nieuwzględnione w analizach

** - ze względu na istotnie ograniczoną grupę osób uprawnionych do ulgi na Internet, w analizach przyjęto założenie o jej nieobowiązywaniu.

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu - c.d.

- Dla rozliczeń podatkowych za 2017 r.: reforma w zakresie kwoty wolnej od podatku: podniesienie kwoty wolnej dla podatników najmniej zarabiających i wprowadzenie stopniowego zmniejszania kwoty wolnej wraz ze wzrostem dochodu według poniższego schematu:
 - Dochód nieprzekraczający 6 600 zł rocznie zwolniony z opodatkowania PIT;
 - Dla dochodów w przedziale 6 601 – 11 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 6 600 zł do 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 11 001 – 85 528 zł rocznie kwota wolna w stałej wysokości 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 85 529 – 127 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 3 091 zł do 1 zł;
 - Dochody przekraczające 127 000 zł rocznie nie objęte kwotą wolną.
- Dla rozliczeń podatkowych za 2018 r.: reforma w zakresie kwoty wolnej od podatku: dalsze podniesienie kwoty wolnej dla podatników najmniej zarabiających i stopniowe zmniejszanie kwoty wolnej wraz ze wzrostem dochodu według poniższego opisu:
 - Dochód nieprzekraczający 8 000 zł rocznie zwolniony z opodatkowania PIT;
 - Dla dochodów w przedziale 8 001 – 13 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 8 000 zł do 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 13 001 – 85 528 zł rocznie kwota wolna w stałej wysokości 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 85 529 – 127 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 3 091 zł do 1 zł;
 - Dochody przekraczające 127 000 zł rocznie nie objęte kwotą wolną.
- Wprowadzenie od 01.2019 r. podatku w wysokości 4% od nadwyżki dochodów ponad 1 mln zł rocznie (tzw. danina solidarnościowa) – reforma niesymulowana, całościowy koszt reformy dla dochodów gospodarstw domowych podany w Tabeli 3 poniżej*;

III. Reformy w systemie podatków i ubezpieczeń rolniczych

Brak zmian

IV. Reformy w systemie pomocy społecznej

- Zamrożenie kwoty max. zasiłku stałego w latach 2016-2017, podwyższenie kwoty od 10.2018 r. (z 604/514 zł do 645/528 zł miesięcznie dla osoby samotnie gospodarującej/na osobę w rodzinie);
- Zamrożenie kwoty max. zasiłku okresowego dla osoby samotnie gospodarującej w latach 2016-2018;
- Zamrożenie kwoty max. zasiłku okresowego w rodzinie w latach 2016-2017, podwyższenie kwoty od 10.2018 r. (z 514 zł do 528 zł miesięcznie na osobę w rodzinie);
- Zamrożenie kryterium dochodowego do pomocy społecznej w latach 2016-2017, podwyższenie kryterium od 10.2018 r. (z 634/514 zł miesięcznie dla osoby samotnie gospodarującej/na osobę w rodzinie do 701/528 zł miesięcznie);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 wartości dochodu z ha przeliczeniowego do ustalania dochodu rolników;

V. Reformy w systemie świadczeń dla rodzin z dziećmi

- Zamrożenie kwot zasiłku rodzinnego w 2016 r.; podwyższenie kwot od 11.2017 r. (z 89/118/129 do 95/124/135 zł miesięcznie w zależności od wieku dziecka); zamrożenie kwot w 2018 r.;
- Zamrożenie kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego w latach 2016-2018 (na poziomie 674/764 zł miesięcznie na osobę w rodzinie/w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym);
- Podwyższenie od 11.2016 r. kwot dodatków do zasiłku rodzinnego: dla rodzin wielodzietnych (z 90 zł do 95 zł miesięcznie), z tytułu samotnego wychowywania dziecka (z 185/265 zł do 193/273 zł miesięcznie na dziecko/dziecko niepełnosprawne), z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (z 80/100 zł do 90/110 zł miesięcznie na dziecko w wieku 0-5/6-23 lat), z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (z 105/63 zł do 113/69 zł miesięcznie w związku z zamieszkiwaniem w innej miejscowości/dojazdem*); zamrożenie kwot dodatków w latach 2017-2018;

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu - c.d.

- Zamrożenie w latach 2016-2018 dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu: urlopu wychowawczego (400 zł miesięcznie), urodzenia dziecka (jednorazowo 1 000 zł), rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł w roku szkolnym);
- Zamrożenie w latach 2016-2018 kwoty jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe – jednorazowo 1 000 zł) i kryterium dochodowego do tej zapomogi (1 922 zł miesięcznie na osobę);
- Zamrożenie kwoty zasiłku pielęgnacyjnego w latach 2016-2017; podwyższenie kwoty od 11.2018 r. (z 153,00 zł do 184,42 zł miesięcznie);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 kwoty specjalnego zasiłku opiekuńczego; podwyższenie kwoty zasiłku od 11.2018 r. (do 620 zł miesięcznie); zamrożenie kryterium dochodowego do tego zasiłku w latach 2016-2018 (na poziomie 764 zł miesięcznie na osobę w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 kwoty zasiłku dla opiekuna osoby niepełnosprawnej (520 zł miesięcznie); podwyższenie kwoty zasiłku od 11.2018 r. (do 620 zł miesięcznie);*
- Wprowadzenie od 01.2017 r. jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka z niepełnosprawnością (jednorazowo 4 000 zł – w ramach programu „Za życiem”)*;
- Wprowadzenie od 04.2016 r. świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dzieci do 18 r.ż. niezależnie od dochodów rodziny i na pierwsze lub jedyne dziecko, gdy dochód rodziny nie przekracza 800/1 200 zł miesięcznie na osobę w rodzinie/ w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym (tzw. program 500+);
- Rozszerzenie od 07.2019 r. świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie niezależnie od dochodów – likwidacja kryterium dochodowego;
- Planowane wprowadzenie od 07.2018 r. jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł na rok na wyprawkę dla ucznia (tzw. program 300+);

VI. Reformy dotyczące waloryzacji emerytur i rent

- Podniesienie od 03.2017 r. miesięcznej wartości brutto minimalnych emerytur i rent do 1 000 zł/750 zł w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy;
- Podniesienie od 03.2019 r. miesięcznej wartości brutto minimalnych emerytur i rent do 1 100 zł/825 zł w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy; wprowadzenie minimalnej kwoty waloryzacji emerytur i rent na poziomie 70 zł;
- Od 03.2019 r. kobiety w wieku emerytalnym, które wychowywały czworo lub więcej dzieci (lub samotnie wychowujący mężczyźni w wieku emerytalnym) uprawnione do minimalnej emerytury (tzw. program Matki 4+);
- W 05.2019 jednorazowa wypłata tzw. trzynastej emerytury lub renty w minimalnej wysokości 1 100 zł brutto (tzw. program Emerytura +);

VII. Reformy stawek VAT

- Utrzymanie w latach 2016-2019 podwyższonych stawek VAT na poziomie 8% i 23%;

VIII. Pozostałe

- Zamrożenie w latach 2016-2019 opłat abonamentowych RTV;
- Wprowadzenie od 03.2016 r. tzw. podatku bankowego w wysokości 0,0366% nadwyżki wartości aktywów powyżej: 4 mld zł dla banków, instytucji kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych; 2 mld zł dla zakładów ubezpieczeń i reasekuracji; 200 mln zł dla instytucji pożyczkowych – reforma niesymulowana, całkowite korzyści z reformy dla sektora finansów publicznych podane w Tabeli 3 poniżej;*
- Wprowadzenie od 01.2017 r. bezpłatnych leków z wykazu dla osób po 75. r.ż. (tzw. program leki 75+) – reforma niesymulowana, całościowe korzyści z reformy dla dochodów gospodarstw domowych podane w Tabeli 3 poniżej;*
- zamrożenie w 2019 r. ceny energii elektrycznej na poziomie z 30.06.2018 r. i obniżenie podatku akcyzowego na energię z 20 zł/MWh do 5 zł/MWh – reforma niesymulowana, całościowy koszt reformy dla sektora finansów publicznych podany w Tabeli 3 poniżej.*

Wszystkie rozwiązania modelowane w ramach analiz przedstawionych w niniejszym Raporcie miały swoje konsekwencje dla dochodów lub wydatków sektora finansów publicznych i tym samym przełożenie na sytuację materialną gospodarstw domowych. W tym Rozdziale zaprezentowano wpływ zmian poszczególnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na bilans dochodów gospodarstw domowych, biorąc pod uwagę pięć kategorii instrumentów podzielonych na dwie grupy:

1) Bezpośrednie obciążenie podatkowe i świadczenia socjalne:

- składki na ubezpieczenie społeczne ZUS
- podatki bezpośrednie PIT i składki NFZ;
- świadczenie wychowawcze 500+;
- świadczenie „Dobry start” 300+;
- pozostałe świadczenia dla rodzin z dziećmi;
- pomoc społeczna;

2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń:

- emerytury i renty.

W Tabeli 2 przedstawiono konsekwencje modelowanych rozwiązań wprowadzonych w ramach VIII kadencji Sejmu w latach 2015-2019 opisanych w Ramce 1 w dwóch scenariuszach – przyjmując pakiet rozwiązań obowiązujących na koniec marca 2019 r. oraz poszerzając ten pakiet o planowaną reformę w postaci rozszerzenia uprawnień do świadczenia wychowawczego 500+ na pierwsze lub jedyne dziecko bez względu na dochód od 07.2019 r. (zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci z dnia 19.03.2019 r.). Dodatkowo, oprócz powyższych rozwiązań wprowadzonych na stałe, w Tabeli zaprezentowano również korzyści gospodarstw wynikające z jednorazowej wypłaty dodatkowej, tzw. trzynastej emerytury w minimalnej wysokości w 05.2019 r. (zgodnie z Ustawą o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. z dnia 04.04.2019 r.). Korzyści z wypłaty tego świadczenia zostały wyodrębnione w Tabeli ze względu na jego jednorazowy charakter. Wyliczenia przedstawiają efekt symulowanych rozwiązań w odniesieniu do wyodrębnionych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na wysokość dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w 2019 r. Przykładowo, na wprowadzeniu świadczenia wychowawczego 500+ w formie obowiązującej na koniec marca 2019 r. całkowite modelowane korzyści gospodarstw domowych wyniosły 21,9 mld zł rocznie. Uwzględniając rozszerzenie świadczenia 500+ planowane od lipca 2019 r., całkowite korzyści gospodarstw domowych wynikające z programu Rodzina 500+ wyniosą 40,2 mld zł rocznie (czyli uwzględniając pełen roczny efekt tych rozwiązań).

W ramach wyliczeń efektów rozwiązań przyjętych w systemie PIT (przedstawionych łącznie z systemem składek zdrowotnych ze względu na silne zależności pomiędzy tymi systemami) uwzględniono z jednej strony efekt mrożenia podstawowych elementów systemu, takich jak próg podatkowy czy koszty uzyskania przychodu, a z drugiej korzyści płynące z podniesienia kwoty wolnej dla gospodarstw o dochodach do 8 000 zł oraz straty wynikające z ograniczania i likwidacji kwoty wolnej dla podatników przekraczających próg podatkowy. Porównanie obciążeń podatkowych w zindeksowanym systemie z końca 2015 r. z obciążeniami w systemie obowiązującym na koniec marca 2019 r. wskazuje na znaczący wzrost opodatkowania w systemie PIT wynoszący ponad 5,2 mld zł rocznie.

W przypadku zmian w ramach transferów socjalnych, najważniejszym elementem reform z okresu 11.2015-03.2019 r. było wprowadzenie świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie dziecko i kolejne dzieci w rodzinie bez względu na dochód rodziny, a także na pierwsze lub jedyne dziecko, pod warunkiem spełniania kryterium dochodowego. Rodziny z dziećmi w wieku szkolnym skorzystały dodatkowo na wprowadzonym w 07.2018 r. świadczeniu w ramach programu „Dobry start” w wysokości 300 zł rocznie. Ponadto, w analizowanym okresie zmiany dotyczyły części elementów systemu świadczeń rodzinnych. Na podstawie weryfikacji przeprowadzanej zgodnie z zapisami ustawy o świadczeniach rodzinnych w okresach trzyletnich, podwyższono kwoty wybranych świadczeń. Niemniej jednak korzyści dla rodzin płynące z tych podwyżek stanowiły zaledwie ułamek efektu, jaki przyniosło wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+. Uwzględniając wszystkie powyższe zmiany, łączne korzyści gospodarstw domowych odniesione w wyniku zmian w świadczeniach skierowanych do rodzin w okresie 11.2015-03.2019 r. wyniosły 23,1 mld zł

rocznie, z czego 21,9 mld zł rocznie stanowiły korzyści wynikające z wprowadzenia samego świadczenia wychowawczego 500+ w wersji obowiązującej na koniec marca 2019 r. Planowane na lipiec 2019 r. rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego 500+ na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie bez względu na dochód rodziny przełoży się na dalszy wzrost korzyści rodzin z dziećmi w wysokości 18,3 mld zł rocznie.

W ramach systemu świadczeń z pomocy społecznej kwoty zasiłków stałych i okresowych oraz wysokości kryteriów dochodowych do tych zasiłków poza nieznaczną podwyżką w 11.2018 r. utrzymywane były w analizowanym okresie na niezmiennym poziomie, co przełożyło się na straty gospodarstw domowych na poziomie 0,07 mld zł rocznie. W związku z tym, że żadne z rozwiązań planowanych do wprowadzenia po 03.2019 r. – ani upowszechnienie świadczenia wychowawczego od 07.2019 r., ani tzw. trzynasta emerytura w 05.2019 r., nie będzie wliczane do dochodu wyliczanego na potrzeby określenia uprawnień do pomocy społecznej, nie będą one miały również wpływu na zmianę bilansu gospodarstw domowych w ramach tego elementu systemu.

Choć w okresie 11.2015-03.2019 r. świadczenia emerytalno-rentowe waloryzowane były procentowo, zgodnie z założeniami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to dwukrotna podwyżka minimalnych świadczeń w marcu 2017 r. do wysokości 1 000 zł miesięcznie (750 zł dla rent z tytułu niepełnosprawności) i w marcu 2019 r. do wysokości 1 100 zł miesięcznie (825 zł dla rent z tytułu niepełnosprawności) przełożyła się na istotne korzyści dochodowe dla emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Osoby otrzymujące niskie świadczenia emerytalno-rentowe skorzystały również na wprowadzeniu w 03.2019 r. minimalnej kwoty waloryzacji rent i emerytur w wysokości 70 zł. Kolejne korzyści przyniósł program „Matki 4+”, w ramach którego osobom w wieku emerytalnym nieposiadającym uprawnień do innych świadczeń, które wychowały przynajmniej czworo dzieci, przyznano uprawnienia do emerytury w minimalnej wysokości. Łącznie w okresie 11.2015-03.2019 r. pakiet reform w systemie emerytur i rent przyniósł gospodarstwom domowym korzyści w wysokości 4,5 mld zł rocznie. Korzyści te jednorazowo wzrosną jeszcze o 8,4 mld zł – do 12,9 mld zł, jeśli uwzględnimy efekt jednorazowej wypłaty dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych w wysokości 1 100 zł brutto w maju 2019 r. (tzw. trzynasta emerytura).

Całkowity efekt wszystkich modelowanych rozwiązań wprowadzonych w okresie od końca 2015 roku do marca 2019 r. na dochody gospodarstw domowych sięgnął 22,4 mld zł rocznie, a poszerzenie pakietu o upowszechnienie świadczenia 500+ na wszystkie dzieci do 18. roku życia podnosi go w ujęciu rocznym do wysokości 40,6 mld zł rocznie. Uwzględniając zaś wpływ wypłaty w 05.2019 r. tzw. trzynastej emerytury dochody gospodarstw domowych wzrosną o łącznie 49,0 mld zł rocznie. W tym przypadku należy jednak pamiętać, że zgodnie z Ustawą o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r. dodatkowe świadczenie emerytalno-rentowe jest świadczeniem jednorazowym, więc nie będzie miało wpływu na dochody gospodarstw domowych w kolejnych latach.

Tabela 2 Wpływ przyjętych rozwiązań w systemie podatkowo-zasiłkowym na dochody gospodarstw domowych podczas VIII kadencji Sejmu (w mld zł)

Elementy systemu	2015-03.2019	2015-07.2019
1) Bezpośrednie obciążenia podatkowe i świadczenia socjalne		
ZUS	0,02	0,02
PIT i NFZ	-5,23	-5,34
Pomoc społeczna	-0,07	-0,07
Świadczenia rodzinne*	-0,17	-0,17
Świadczenie wychowawcze 500+	21,86	40,16
Świadczenie „Dobry start” 300+	1,37	1,37
Pozostałe	0,09	0,09
2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń		
Emerytury i renty (netto) – rozwiązania stałe	4,53	4,53
Emerytury i renty (netto) – „13. emerytura”		8,37
RAZEM:		
Dochody do dyspozycji – rozwiązania stałe	22,39	40,58
Dochody do dyspozycji – rozwiązania stałe + „13. emerytura”		48,95

Tabela 2

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2017 (zindeksowanych do 2019 r. i przeważonych).

Uwagi: Według cen z 2019 r. Zmiany względem zindeksowanego systemu z roku 2015.

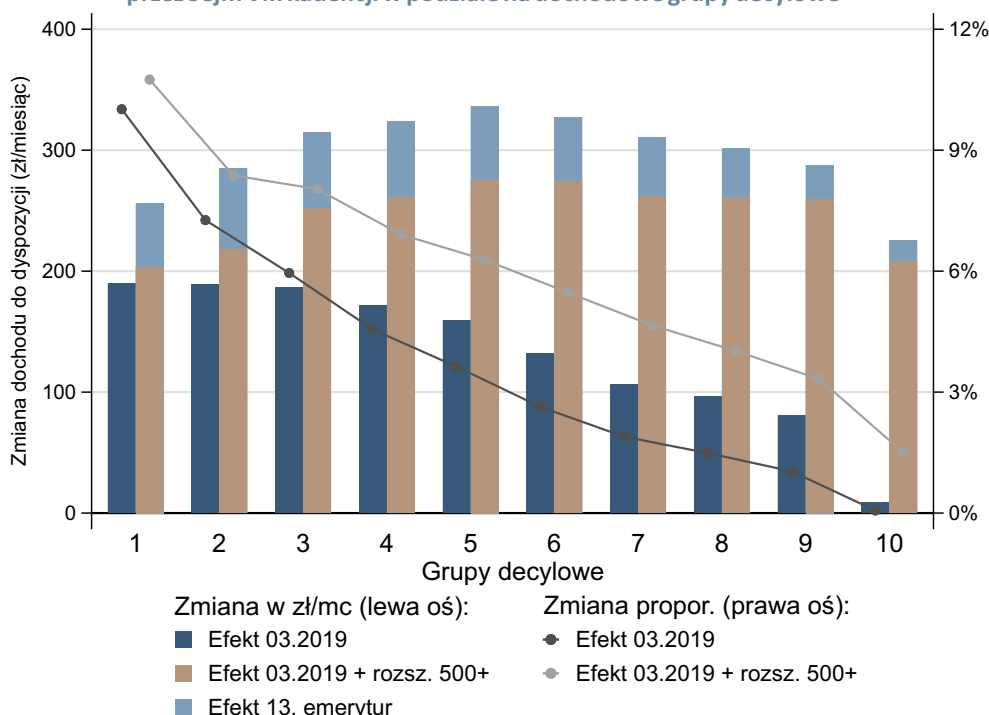
*W kategorii świadczeń rodzinnych uwzględniono dodatki pielęgnacyjne i świadczenia rodzicielskie.

3. Całkowity efekt modelowanych rozwiązań w podziale na grupy dochodowe i demograficzne

W tej części Raportu skumulowane efekty reform opisanych powyżej przedstawiono w podziale na dochodowe grupy gospodarstw domowych i demograficzne grupy rodzin. Przedstawione wyliczenia obejmują wszystkie analizowane rozwiązania, które miały bezpośredni wpływ na dochody gospodarstw wprowadzone przez Sejm VIII kadencji zaprezentowane w podziale na reformy od początku kadencji Sejmu (od listopada 2015 r. z pominięciem reform wprowadzonych przez Sejm VII kadencji i obowiązujących od listopada 2015 r. lub od stycznia 2016 r.), do marca lub lipca 2019 r. W tym drugim przypadku, reformy z pierwszego okresu zostały poszerzone o wpływ na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych planowanego od lipca 2019 r. rozszerzenia uprawnień do świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie bez względu na dochód. Osobno w stosunku do rozwiązań przyjętych przez Sejm na stałe, przedstawiony został efekt planowanej na maj 2019 r. jednorazowej wypłaty tzw. trzynastej emerytury w wysokości 1 100 zł brutto.

Całkowite efekty rozwiązań przyjętych przez Sejm VIII kadencji w podziale na decylowe grupy dochodowe zaprezentowano na Wykresie 1, natomiast w podziale na różne grupy demograficzne – na Wykresie 2. Analizując wyniki przedstawione na Wykresie 1, warto podkreślić, że korzyści wynikające zarówno z wprowadzenia tzw. trzynastej emerytury, jak i planowanego rozszerzenia uprawnień do świadczenia wychowawczego na wszystkie dzieci bez względu na dochód rodziny, skupiają się głównie na gospodarstwach, które w mniejszym stopniu odczuły reformy wdrożone od początku VIII kadencji Sejmu. Jak pokazano na Wykresie 1 gros korzyści z pakietu reform wdrożonych w okresie od 11.2015 do 03.2019 r. koncentruje się wśród gospodarstw domowych w dolnej połowie rozkładu dochodów. Dochody gospodarstw domowych plasujących się w pierwszych trzech grupach decylowych wzrosły przeciętnie o 190 zł miesięcznie, zaś w dwóch kolejnych – odpowiednio przeciętnie o 170 zł i 160 zł miesięcznie. Proporcjonalnie do dochodu na pakiecie rozwiązań funkcjonujących na koniec marca 2019 r. najwięcej zyskały najuboższe gospodarstwa, których dochody wzrosły przeciętnie o 10,0%, podczas gdy dochody gospodarstw w drugiej grupie decylowej wzrosły przeciętnie o 7,3%. Wśród najbogatszych 10% gospodarstw straty wynikające przede wszystkim z mrożenia parametrów systemu podatkowego i niekorzystnych zmian w kwocie wolnej od podatku zostały przeciętnie zrekomensowane przez korzyści płynące ze zmian w świadczeniach dla rodzin z dziećmi, w ostatecznym rozrachunku skutkując nieznacznym wzrostem dochodów do dyspozycji w tej grupie decylowej.

Wykres 1 Całkowity efekt rozwiązań podatkowo-swiadczeniowych wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji w podziale na dochodowe grupy decylowe



Wykres 1

Źródło: patrz Tabela 2.

Uwagi: Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych. Zmiany względem zindeksowanego systemu z roku 2015. Efekt tzw. trzynastej emerytury wyszczególniony ze względu na jednorazowy charakter świadczenia.

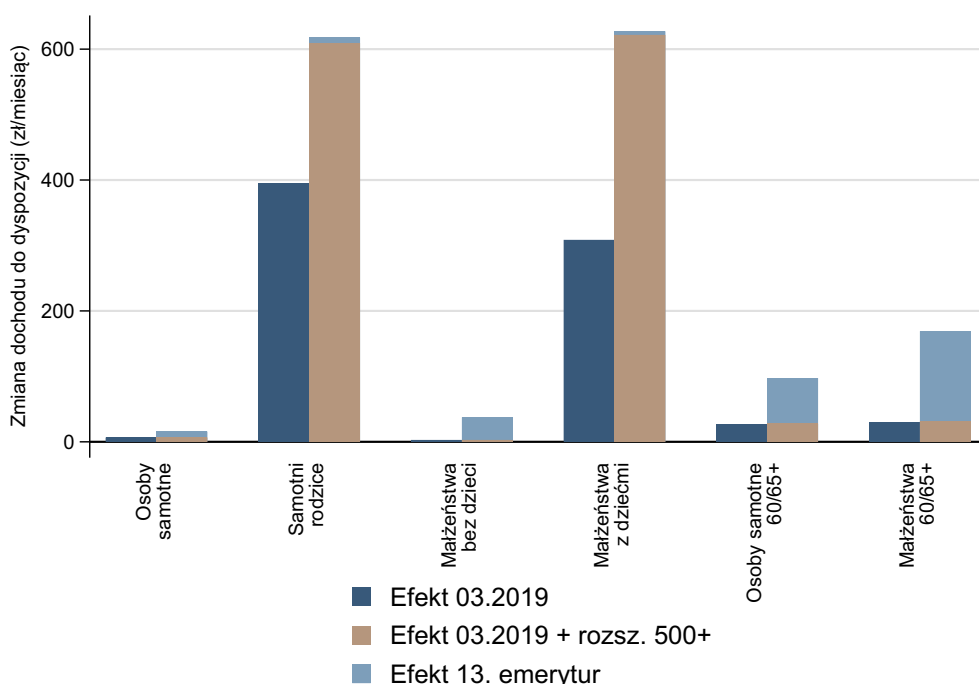
Włączając do analiz rozszerzenie programu 500+ od lipca 2019 r. powoduje, że przeciętne całkowite korzyści gospodarstw domowych z najniższej grupy decylowej wynoszą 10,8% dochodów, zaś gospodarstw z drugiej grupy decylowej – 8,4% dochodów. W ujęciu proporcjonalnym wzrost korzyści wynikających z planowanego upowszechnienia 500+ w porównaniu do pakietu rozwiązań obowiązujących na koniec marca 2019 r., będzie nieco większy w gospodarstwach od 3. do 7. grupy decylowej. Przykładowo, korzyści gospodarstw w 3. grupie decylowej przy pakiecie reform z rozszerzeniem 500+ sięgną przeciętnie 8,0% dochodu, podczas gdy bez uwzględnienia rozszerzenia uprawnień do świadczenia wychowawczego stanowią przeciętnie 6,0% dochodów.

Warto podkreślić, że w przypadku pełnego pakietu reform, tzn. uwzględniając zarówno rozszerzenie świadczenia 500+ od 07.2019 r., jak i jednorazową wypłatę tzw. trzynastej emerytury w maju 2019 r., najwyższe korzyści w wartościach absolutnych skoncentrowane są wśród gospodarstw w środku rozkładu dochodów. Najwięcej na pełnym pakiecie reform zyskują gospodarstwa z 5. grupy decylowej – przeciętnie ok. 340 zł miesięcznie. Jednocześnie, przeciętne korzyści najuboższych gospodarstw domowych z pełnego pakietu reform będą tylko nieznacznie wyższe niż te wśród najbogatszych 10% gospodarstw (odpowiednio – 260 zł miesięcznie i 230 zł miesięcznie) i niższe w porównaniu do korzyści gospodarstw z dziewiątej grupy decylowej, których dochody wzrosną przeciętnie o 290 zł miesięcznie.

Efekt analizowanych rozwiązań w podziale na grupy demograficzne przedstawiono na Wykresie 2, z którego wyraźnie widać, że największymi ich beneficjentami są rodziny z dziećmi. W przypadku rozwiązań wprowadzonych do 03.2019 r., gospodarstwa rodziców samotnie wychowujących dzieci odnotowały największy przeciętny wzrost miesięcznych dochodów do dyspozycji, sięgający niemal 400 zł miesięcznie. Przewidywane korzyści tych rodzin są wyższe od korzyści małżeństw z dziećmi (przeciętnie 310 zł miesięcznie), co wiąże się przede wszystkim z tym, że wśród rodziców samotnie wychowujących dzieci znalazło się więcej beneficjentów ograniczonego kryterium dochodowym świadczenia wychowawczego na pierwsze lub jedyne dziecko. Po uwzględnieniu w pakiecie reform upowszechnienia świadczenia wychowawczego bez względu na dochód rodziny, przeciętne miesięczne korzyści wśród samotnych rodziców i małżeństw z dziećmi zrównują się na przeciętnym poziomie ok. 615 zł miesięcznie.

Korzyści gospodarstw domowych osób w wieku 60+/65+ wynikające z pakietu reform bez uwzględnienia tzw. trzynastej emerytury były relatywnie niewielkie wynosząc przeciętnie 26 zł miesięcznie wśród osób 60+/65+ mieszkających samotnie i 30 zł miesięcznie wśród małżeństw w wieku 60+/65+.

Wykres 2 Całkowity efekt reform podatkowo-swiadczeniowych wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji według typów rodzin



Wykres 2
Źródło i uwagi: patrz Wykres 1.

Korzyści te były głównie pochodną dwukrotnego podniesienia minimalnych świadczeń emerytalno-rentowych w marcu 2017 i 2019 r. a także ustalenia kwoty minimalnej waloryzacji tych świadczeń na poziomie 70 zł od 03.2019 r. Na dochody tych gospodarstw pozytywnie wpłynęło także podniesienie kwoty wolnej od podatku dla osób o najniższych dochodach, choć z drugiej strony emeryci i renciści o dochodach do opodatkowania przekraczających 13 000 zł rocznie – podobnie jak inni podatnicy – stracili na zamrożeniu kwoty wolnej od podatku. Z Wykresu 2 jasno wynika, że najistotniejsze korzyści gospodarstw osób w wieku 60+/65+ są efektem planowanej na maj 2019 r. wypłaty jednorazowego świadczenia emerytalno-rentowego w wysokości 1 100 zł brutto. W przypadku gospodarstw osób samotnych zwiększy to dochód do dyspozycji przeciętnie o 70 zł miesięcznie, zaś wśród małżeństw – przeciętnie o 140 zł miesięcznie.

W Tabeli A załączonej do Raportu przedstawiono całkowity efekt pełnego pakietu rozwiązań wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu w latach 11.2015-07.2019, uwzględniając rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego od 07.2019 r., na miesięczny dochód do dyspozycji przykładowych gospodarstw domowych w zależności od ich struktury oraz wysokości zarobków.

4. Modelowane dochody gospodarstw domowych w kontekście pozostałych rozwiązań przyjętych podczas VIII kadencji Sejmu

Zestaw modelowanych rozwiązań przyjętych podczas VIII kadencji Sejmu uwzględnionych w powyższych analizach skupiony jest na zmianach o bezpośrednim przełożeniu na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, których efekt można w wiarygodny sposób oszacować w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych. Modelowany pakiet zmian nie objął szeregu innych reform wprowadzonych podczas tej kadencji Sejmu (szczegóły w Ramce 1), jak np. wprowadzonego w 2016 roku podatku bankowego czy tzw. daniny solidarnościowej. Jak pokazano w Tabeli 3 całkowity negatywny efekt tych rozwiązań dla dochodów gospodarstw domowych to odpowiednio 3,6 mld zł i 1,2 mld zł rocznie. Ponadto na sytuację materialną gospodarstw domowych w analizowanym okresie wpływ miało również utrzymanie podwyższonych stawek VAT (podniesionych w 2011 roku według pierwotnego założenia na 3 lata), którego szacowany negatywny efekt dla dochodów gospodarstw domowych wynosi 4,5 mld zł rocznie. W Raporcie efekt podniesienia stawek VAT traktowany jest jako rozwiązanie stałe, ze względu na długotrwałe utrzymywanie ich na podniesionym poziomie od 2011 r. a także nowe zapisy w Ustawie o podatku od towarów i usług, według których stawki VAT zostaną obniżone, gdy dług publiczny znajdzie się poniżej określonego poziomu (art. 146aa).

Tabela 3 Całkowity wpływ zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji na dochody gospodarstw domowych (rok do roku, w mld zł)

	Wprowadzone do 03.2019	Wprowadzone do 07.2019
Rozwiązania stałe:		
Dochody do dyspozycji – modelowane	22,39	40,58
Rozwiązania stałe niemodelowane:		
- podatek bankowy*	-3,60	-3,60
- danina solidarnościowa**	-1,15	-1,15
- darmowe leki dla osób 75+***	0,73	0,73
- program „Za życiem”****	0,62	0,62
- utrzymanie podwyższonych stawek VAT*****	-4,49	-4,49
Razem rozwiązania stałe	14,50	32,69
Rozwiązania jednorazowe:		
„13 emerytura” – modelowana		8,37
Zamrożenie cen energii elektrycznej w 2019 r. - niemodelowane*****	3,55	3,55
Razem rozwiązania jednorazowe	3,55	11,92

Tabela 3

Źródło: W przypadku rozwiązań modelowanych i systemu VAT: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2017 (zindeksowanych do 2019 r. i przeważonych).

W przypadku niemodelowanych rozwiązań: *Projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych;

**Projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych;

***Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw;

****Projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”;

***** Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

Uwagi: * rzeczywiste korzyści budżetu państwa w 2017 roku według oszacowania Komisji Nadzoru Finansowego;

*** korzyści gospodarstw domowych w 2019 roku;

***** ze względu na ciągłość rozwiązań obowiązującą od 2011 roku i aktualne zapisy w ustawie o podatku od towarów i usług efekt utrzymania podwyższonych stawek VAT potraktowany jako rozwiązanie stałe;

***** 1,85 mld zł wynika z obniżonego podatku akcyzowego, 1,70 mld zł wynika z zamrożonych cen energii.

Z drugiej strony, wprowadzone do 2019 r. przez rząd programy takie jak dofinansowanie leków dla osób po 75. roku życia, czy program „Za życiem” oferujący wsparcie dla rodzin, w których urodziło się dziecko niepełnosprawne, przyniosły gospodarstwom domowym dodatkowe korzyści szacowane w 2019 roku na odpowiednio 0,7 mld zł i 0,6 mld zł (por. Tabela 3). Gdyby zatem rozważyć całkowity efekt zmian o bezpośrednim przełożeniu na sytuację materialną gospodarstw domowych, uwzględniając wyłącznie rozwiązania, które traktowane mogą być jako stałe elementy systemu podatkowo-świadczeniowego (czyli bez jednorazowo wypłacanej w maju 2019 r. tzw. trzynastej emerytury), to korzyści gospodarstw domowych w wyniku pakietu wprowadzonego do końca marca 2019 r. wynoszą ponad 14,5 mld zł rocznie, a pakietu poszerzonego o upowszechnienie świadczenia wychowawczego od 07.2019 r. – 32,7 mld zł rocznie.

Dodatkowo rozpatrywać można wpływ na dochody gospodarstw domowych utrzymania cen energii elektrycznej w 2019 r. na poziomie z 30.06.2018 r. razem z obniżką podatku akcyzowego na energię. To rozwiązanie przyniosło gospodarstwom domowym korzyści na poziomie 3,6 mld zł, jednak korzyści te, zgodnie z zapisami ustawy, rozpatrywane są jako jednorazowe, przysługujące wyłącznie w 2019 r.

Należy jednak pamiętać, że w przypadku części wymienionych reform podany efekt finansowy z punktu widzenia gospodarstw domowych jest przybliżony, w związku z tym, że trudno jest oszacować ich całkowite przełożenie na sytuację materialną gospodarstw (jak np. utrzymanie wyższych stawek VAT, podatek bankowy, obniżenie akcyzy na energię elektryczną).

5. Wsparcie rodzin z dziećmi w VIII kadencji Sejmu

Na aktualny system finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce (Myck i in. 2013) składa się szereg dedykowanych rodzinom świadczeń oraz preferencji podatkowych w systemie podatku dochodowego. Najważniejszymi grupami świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi są świadczenie wychowawcze (500+), świadczenie Dobry Start (300+) oraz świadczenia rodzinne. Z kolei w ramach systemu podatkowego rodzice mogą korzystać z ulgi podatkowej na dzieci i możliwości wspólnego rozliczenia w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci. W niniejszym Rozdziale przedstawiono analizę zmian najważniejszych elementów systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi, które wprowadzone zostały przez Sejm VIII kadencji lub których wprowadzenie planowane jest przed jej zakończeniem. Analizy obejmują dystrybucyjny efekt modelowanych reform oraz zmiany całkowitych kosztów wsparcia rodzin z dziećmi dla sektora finansów publicznych. Analizy nie obejmują systemu urlopow macierzyńskich i rodzicielskich. Szczegółowy opis tych form polityki prorodzinnej i najważniejszych reform w tym obszarze wprowadzonych w latach 2008-2015 można znaleźć w Myck i in. (2015d).

5.1. Zmiany w zakresie wsparcia rodzin z dziećmi w VIII kadencji Sejmu

Zmiany w systemie wsparcia rodzin wprowadzone przez Sejm VIII kadencji od końca 2015 r. wskazują na istotną zmianę podejścia do prowadzenia polityki rodzinnej. Z jednej strony przyjęte przez rząd Zjednoczonej Prawicy rozwiązania, a w szczególności wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+, oznaczają niespotykany do tej pory po 1989 roku wzrost środków finansowych skierowanych bezpośrednio do rodzin z dziećmi. Z drugiej strony, wprowadzone rozwiązania wskazują na istotną zmianę podejścia do formy wsparcia rodzin poprzez odejście od reform w ramach systemu podatkowego i skoncentrowanie się na systemie zasiłkowym, z istotnym elementem powszechności wsparcia.

Finansowe wsparcie rodzin w ramach systemu podatkowego

Wsparcie finansowe rodzin z dziećmi w ramach systemu podatkowego w Polsce odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem ulgi podatkowej na dzieci przysługującej w wysokości 92,67 zł miesięcznie na pierwsze i drugie dziecko w rodzinie i o podwyższonej wartości na kolejne dzieci (166,67 zł miesięcznie na trzecie, 225,00 zł na czwarte dziecko i kolejne dzieci). Od 2013 r. możliwość skorzystania z ulgi na pierwsze dziecko jest ograniczona kryterium dochodowym. Małżeństwa i rodzice samotnie wychowujący dzieci korzystają z ulgi na pierwsze dziecko, jeśli ich dochód do opodatkowania nie przekracza 112 tys. zł rocznie, natomiast osoby niepozostające w związku małżeńskim są uprawnione do ulgi osiągając dochód do opodatkowania w maksymalnej wysokości 56 tys. zł rocznie.

Od 2014 r. dla rodziców o niskich dochodach do opodatkowania ulga podatkowa może być naliczana również względem składek ZUS i części składki zdrowotnej (Myck i in. 2014b). Ulga na dzieci należy do tych elementów systemu podatkowego, które od szeregu lat utrzymywane były na niezmiennym poziomie, co w obliczu rosnących wynagrodzeń w gospodarce, systematycznie obniża jej wartość. Choć przy rozliczeniach podatkowych za 2013 i 2014 r. znacząco podniesiono wartość ulgi na trzecie i kolejne dzieci w rodzinie, to wartość ulgi na pierwsze i drugie dziecko nie była zmieniana od 2009 r. W trakcie VIII kadencji Sejmu wartości ulgi podatkowej na dzieci oraz kryterium dochodowe do ulgi na pierwsze dziecko pozostały na nominalnie niezmiennym poziomie.

Wsparcie rodzin w ramach systemu podatkowego obejmuje również preferencje dla rodziców samotnie wychowujących dzieci w postaci możliwości skorzystania ze wspólnego rozliczenia z dzieckiem. Korzyści w tym przypadku wynikają z jednej strony z dodatkowej kwoty wolnej od podatku, zaś z drugiej z naliczania podatku względem połowy uzyskanego dochodu, przez co podatek według wyższej stawki płacony jest przy znacznie wyższych dochodach, niż w przypadku bezdzietnych osób samotnych. Zmiany, które miały miejsce w systemie podatkowym na przestrzeni VIII kadencji Sejmu przełożyły się odmiennie na preferencje uzyskiwane przez osoby samotnie wychowujące dzieci w zależności od ich zamożności. Preferencje uzyskiwane przez samotnych rodziców o najniższych dochodach wzrosły, dzięki podniesieniu podstawowej wartości kwoty wolnej najpierw do 6 000 zł rocznie w 2017 r., a następnie do 8 000 zł rocznie w 2018 r., co przy możliwości wspólnego opodatkowania z dzieckiem oznacza od 2018 r. korzyści dla rodzin o dochodach do opodatkowania do 26 000 zł rocznie (wyższa kwota wolna wycofywana jest stopniowo przy dochodach do opodatkowania w przedziale 8 000-13 000 zł rocznie). Podobnie jak inni podatnicy, rodzice samotnie wychowujący dzieci o wyższych dochodach stracili na rozwiązaniach w analizowanym okresie ze względu na zamrożenie parametrów systemu i ograniczenie kwoty wolnej od podatku dla podatników, którzy przekroczyli próg podatkowy.

Finansowe wsparcie rodzin w ramach systemu świadczeń rodzinnych

W systemie świadczeniowym rodziny z dziećmi mogą liczyć na dodatkową pomoc finansową ze strony państwa w ramach złożonego systemu świadczeń rodzinnych (szczegółowy opis systemu świadczeń rodzinnych można znaleźć przykładowo w Myck i in. 2014a i 2015d). W skład tego systemu wchodzi zasiłek rodzinny, do którego uprawnione są rodziny z dochodami nieprzekraczającymi kryterium dochodowego i dodatki do tego zasiłku dla rodzin spełniających dodatkowe kryteria. Drugi element systemu świadczeń rodzinnych stanowią świadczenia opiekuńcze, w postaci zasiłku i świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego i zasiłku dla opiekuna. Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje przeprowadzanie co trzy lata weryfikacji kwot poszczególnych zasiłków oraz wysokości kryteriów dochodowych uprawniających do ich otrzymywania. W okresie VIII kadencji Sejmu dokonano weryfikacji tylko wybranych elementów systemu świadczeń rodzinnych. W listopadzie 2016 r. podwyższono kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego dla rodzin wielodzietnych, z tytułu samotnego wychowywania dziecka, z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego i z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, natomiast rok później wprowadzono podwyżki kwot samego zasiłku (więcej szczegółów w Ramce 1). Weryfikacja nie objęła ani kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego zamrożonego na poziomie ustalonym w 2015 r. ani pozostałych dodatków do zasiłku rodzinnego - z tytułu urlopu wychowawczego, urodzenia dziecka czy rozpoczęcia roku szkolnego, utrzymywanych od wielu lat na niezmiennym poziomie. Przykładowo, wartość dodatku z tytułu korzystania z urlopu wychowawczego (400 zł miesięcznie) nie została zmieniona od czasu wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. Od momentu wprowadzenia w 2006 r. nie była zmieniana również kwota jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowego), podobnie jak i kryterium dochodowe do tej zapomogi obowiązujące od 2013 r. W przypadku świadczeń opiekuńczych w ramach weryfikacji przeprowadzonej w 11.2018 r. podwyższono kwotę zasiłku pielęgnacyjnego, zasiłku dla opiekuna osoby niepełnosprawnej i specjalnego zasiłku opiekuńczego, bez wprowadzania zmian w kryterium dochodowym do tego ostatniego. Natomiast w zakresie świadczenia pielęgnacyjnego, którego kwota od stycznia 2016 r. została zrównana z wartością minimalnego wynagrodzenia w gospodarce, Sejm poprzedniej kadencji wprowadził reformę ustanawiającą waloryzującą kwoty tego świadczenia zgodnie ze wzrostem minimalnej płacy w gospodarce.

Podczas gdy brak zmian w kwotach świadczeń w kolejnych latach przy rosnących cenach w gospodarce oznacza de facto spadek ich siły nabywczej, to utrzymywanie na niezmiennym poziomie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń ogranicza liczbę rodzin je otrzymujących. Rozwiązaniem, które złagodziło ten problem było wprowadzenie przez Sejm poprzedniej kadencji od 2014 r. stopniowego, w miejsce całkowitego, wycofywania świadczeń rodzinnych – po przekroczeniu kryterium dochodowego o złotówkę, rodziny zachowują uprawnienia do świadczeń, zaś kwota tych świadczeń jest obniżana o złotówkę.

Zmiany finansowego wsparcia rodzin w VIII kadencji Sejmu: Program Rodzina 500+

Najważniejszą zmianą w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi z okresu VIII kadencji Sejmu było wejście w życie Ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci w 2016 r. Na mocy tej ustawy do istniejących elementów wsparcia finansowego rodzin z dziećmi w ramach systemu podatkowo-swiadczeniowego dodano nowy element – świadczenie wychowawcze, funkcjonujące zupełnie niezależnie od pozostałych świadczeń przysługujących rodzinom z dziećmi.

Świadczenie wychowawcze wypłacane jest od kwietnia 2016 r. w wysokości 500 zł miesięcznie na każde drugie i kolejne dziecko w rodzinie, zaś w rodzinach o dochodach nieprzekraczających 800 zł miesięcznie na osobę (1 200 zł miesięcznie w rodzinach z dzieckiem niepełnosprawnym) również na pierwsze lub jedyne dziecko (Myck et al. 2015f, Brzeziński i Najsztub, 2017). Zapowiadane od lipca 2019 r. upowszechnienie świadczenia wychowawczego, zgodnie z Projektem zmiany w.w. ustawy z dnia 19.03.2019, oznaczać będzie poszerzenie uprawnień do świadczenia 500+ na każde dziecko do 18. roku życia bez względu na dochód rodziny.

Co istotne, świadczenie wychowawcze wprowadzone zostało do systemu transferów socjalnych w taki sposób, że jego wartość nie jest wliczana do kryteriów dochodowych ograniczających uprawnienia do innych świadczeń np. świadczeń rodzinnych, z pomocy społecznej czy dodatków mieszkaniowych.

Wprowadzenie świadczenia wychowawczego w jego pierwotnej formie, czyli ograniczonego kryterium dochodowym na pierwsze dziecko spowodowało, że całkowite wydatki na wsparcie finansowe dla rodzin z dziećmi wzrosły z 1,8% PKB w 2015 r. do 3,1% PKB w 2017 r. (według Oceny Skutków Regulacji do Projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). To spowodowało awans Polski w rankingu krajów Unii Europejskiej pod względem wielkości finansowego wsparcia dla rodzin z dziećmi z 19. miejsca w 2015 r. do czołówki krajów oferujących najwyższe wsparcie, takich jak Dania (3,5%), Luksemburg (3,4%) i Niemcy (3,2%). Po rozszerzeniu uprawnień do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko bez względu na dochód rodziny od lipca 2019 r., przewidywany jest wzrost wydatków w ramach finansowego wsparcia rodzin do 4,0% PKB (por. OSR), co uplasuje Polskę na 1. miejscu wśród europejskich krajów pod względem wydatków na politykę prorodzinną.

Poza świadczeniem wychowawczym rząd Zjednoczonej Prawicy wprowadził jeszcze dwa nowe elementy do systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi. Po pierwsze od 2018 roku na początku roku szkolnego na każde uczące się dziecko w wieku szkolnym wypłacane jest jednorazowo świadczenie w wysokości 300 zł w ramach programu „Dobry start”. Oprócz tego w 2016 r. przyjęta została Ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, w ramach której przewidziano m.in. kompleksowe wsparcie dla rodzin, którym urodziło się dziecko z niepełnosprawnością w postaci m.in. pierwszeństwa w dostępie do szeregu świadczeń opieki zdrowotnej, pomocy prawnej, opieki „wytchnieniowej” a także wypłaty jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka z niepełnosprawnością w wysokości 4 000 zł. Ze względu na brak odpowiednio szczegółowych danych w bazie BBGD skutki programu „Za życiem” nie są modelowane w analizach ujętych w niniejszym Raporcie, jednak całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych wynikające z tego programu zostały uwzględnione w Tabeli 3 i opisane w Rozdziale 4.

5.1. Porównanie wysokości finansowego wsparcia rodzin na początku i pod koniec VIII kadencji Sejmu

W Tabeli 4 porównano całkowite roczne wartości wsparcia rodzin z dziećmi w ramach opisanych wyżej elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego w zindeksowanym systemie z końca 2015 r. (por. Uwagi do Tabeli 4) oraz w dwóch wariantach systemów z 2019 r. –

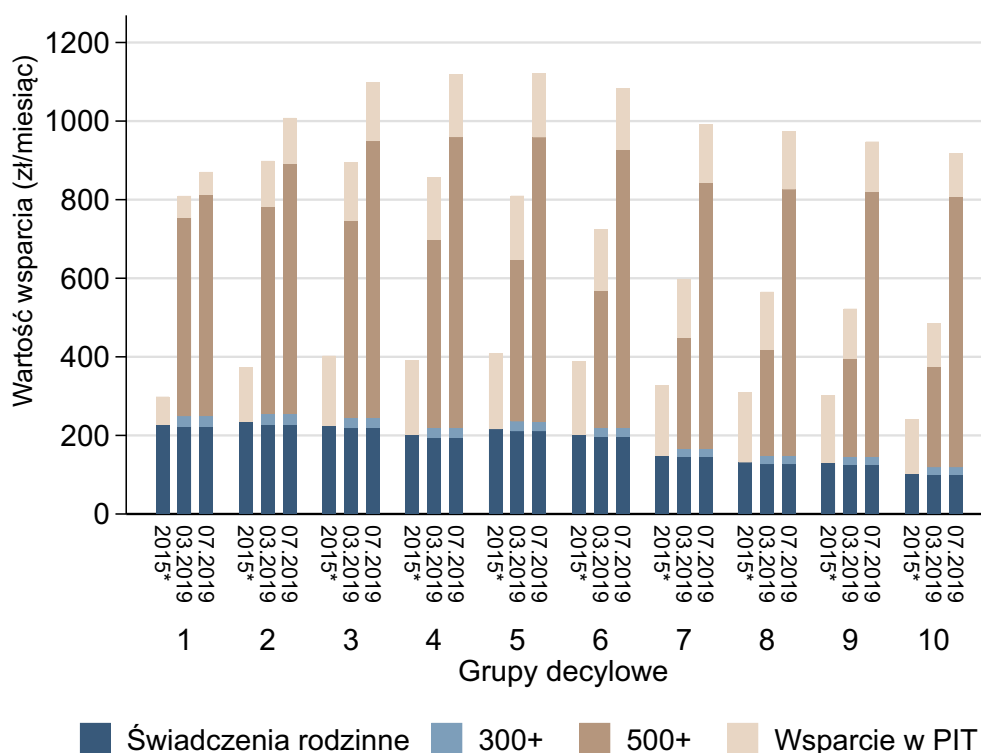
Tabela 4 Roczne wartości wsparcia rodzin z dziećmi oraz liczba dzieci uzyskująca wsparcie w systemach obowiązujących w 2015 r.*, 03.2019 r. i 07.2019 r.

	Wartość wsparcia (mld zł)			Liczba dzieci (tys.)		
	2015*	03.2019	07.2019	2015*	03.2019	07.2019
Wsparcie podatkowe, w tym:	9,64	7,92	7,94			
- ulga na dzieci	9,13	7,32	7,33	6 510	6 225	6 232
- preferencje dla samotnych rodziców	0,50	0,60	0,60	888	857	863
Świadczenia rodzinne**	10,37	10,12	10,12	3 567	3 433	3 435
Świadczenie wychowawcze 500+	0,00	21,86	40,16	0	3 643	6 693
Świadczenie Dobry Start 300+	0,00	1,37	1,37	0	4 562	4 562
Razem	20,01	41,26	59,58			

Tabela 4
Źródło: patrz Tabela 2.

Uwagi: W cenach z 2019 r., system 2015*: system z listopada 2015 r. poszerzony o podwyżki w ramach zasiłku rodzinnego i dodatków do tego zasiłku od 11.2015 r., podwyżkę kwoty świadczenia pielęgnacyjnego od 01.2016 r. oraz wprowadzenie świadczenia rodzicielskiego od 01.2016 r., zindeksowany na rok 2019. **W kategorii świadczenia rodzinne uwzględniono świadczenia rodzicielskie i nie uwzględniono specjalnego zasiłku opiekuńczego.

Wykres 3 Przeciętne miesięczne wartości wsparcia rodzin w systemach obowiązujących w 2015 r.*, 03.2019 r. i 07.2019 r. według dochodowych grup decylowych



uwzględniając reformy wprowadzone do marca 2019 r. i w systemie poszerzonym o planowane na 07.2015 r. upowszechnienie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko bez względu na dochód.

Od końca 2015 r. do marca 2019 r. wsparcie rodzin z dziećmi wzrosło ponad dwukrotnie – z 20,0 mld zł do 41,3 mld zł rocznie, przede wszystkim za pośrednictwem wprowadzonego od kwietnia 2016 r. świadczenia wychowawczego na dzieci, z ograniczoną dostępnością na pierwsze dziecko do grona rodzin o niskich dochodach. Planowane na lipiec 2019 r. upowszechnienie świadczenia wychowawczego na wszystkie dzieci bez względu na dochody rodzin przełoży się na dalszy wzrost wysokości całkowitego wsparcia rodzin w systemie do 59,6 mld zł rocznie, co stanowi wzrost o ponad 200% względem wysokości wsparcia w systemie z 2015 r. Rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego spowoduje, że objęte nim będzie niemal 6,7 mln dzieci.

Porównując strukturę systemu wsparcia rodzin na początku VIII kadencji Sejmu i pod koniec marca 2019 r. należy zwrócić uwagę na spadek znaczenia wsparcia w ramach systemu podatkowego (głównie w związku z zamrożeniem wartości ulgi na dzieci) i utrzymanie wysokości wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych na niezmiennym poziomie, choć w tym drugim przypadku, między innymi ze względu na brak weryfikacji kryteriów dochodowych, liczba dzieci uprawnionych do ich otrzymywania spadła z 3,57 mln do 3,43 mln.

Na Wykresie 3 przedstawiony został rozkład korzyści, którymi gospodarstwa domowe z dziećmi objęte byłyby w zindeksowanym systemie z początku VIII kadencji Sejmu oraz w dwóch wariantach systemu z 2019 r. – obejmującym rozwiązania zrealizowane do 03.2019 r. i w systemie uwzględniającym dodatkowe korzyści z rozszerzenia uprawnień do świadczenia 500+ na pierwsze dziecko od 07.2015 r.

Podobnie jak w przypadku całkowitego pakietu reform podatkowo-swiadczeniowych opisanego w Rozdziale 3 niniejszego Raportu, na Wykresie 3 widoczna jest istotna różnica w rozkładzie korzyści płynących z modelowanych rozwiązań w systemie z marca 2019 oraz przy uwzględnieniu upowszechnienia świadczenia wychowawczego od lipca 2019 r. Podczas gdy na wprowadzeniu pakietu rozwiązań obowiązujących w marcu 2019 r. w znacznie większym stopniu skorzystały rodziny z dolnej części rozkładu dochodów, to rozszerzenie uprawnień do świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko bez względu na dochód oznaczać będzie najwyższe poziomy wsparcia wśród gospodarstw od 3. do 6. decylowej grupy dochodowej (przeciętnie nawet do 1 120 zł miesięcznie w przypadku 4. grupy dochodowej), zaś korzyści gospodarstw najuboższych wyniosą przeciętnie niemal tyle samo co wśród gospodarstw najbogatszych (przeciętnie ok. 900 zł miesięcznie).

Przesunięcie gros wsparcia do rodzin z górnej połowy rozkładu dochodów w wyniku upowszechnienia świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko w 07.2019 r. widoczne jest również w Tabeli 5, w której zestawiono całkowite korzyści gospodarstw domowych w kolejnych grupach dochodowych w związku z wprowadzeniem świadczenia wychowawczego w pierwotnej wersji (z ograniczeniem dochodowym na pierwsze dziecko) i przy założeniu powszechności tego świadczenia na wszystkie dzieci (które ma obowiązywać od 07.2019 r.). Podczas gdy najuboższe gospodarstwa domowe z dziećmi w wyniku wprowadzenia świadczenia wychowawczego 500+ w pierwotnej wersji łącznie uzyskały ponad 2,2 mld zł rocznie, zaś upowszechnienie świadczenia na pierwsze dziecko od 07.2019 r. przyniesie im dodatkowe 0,3 mld zł rocznie, to łączne zyski 10% najbogatszych gospodarstw z dziećmi w wyniku wprowadzenia świadczenia wychowawczego uwzględniając jego upowszechnienie sięgną niemal 5 mld zł rocznie.

Tabela 5 Całkowite roczne korzyści rodzin z dziećmi w wyniku wprowadzenia świadczenia wychowawczego 500+ według dochodowych grup decylowych (w mld zł)

Tabela 5
Źródło: patrz Tabela 2.

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Wprowadzenie świadczenia wychow. 500+	2,22	2,68	2,85	2,68	2,41	2,12	1,72	1,67	1,66	1,85
Upowszechnienie świadczenia wychow.	0,26	0,55	1,16	1,46	1,82	2,18	2,38	2,53	2,82	3,13
Całkowite korzyści ze świadczenia 500+	2,48	3,23	4,00	4,13	4,24	4,31	4,10	4,21	4,48	4,98

Podsumowanie: ile dodatkowych miliardów w portfelach gospodarstw domowych po VIII kadencji Sejmu?

Dobiegająca końca VIII kadencja Sejmu przyniosła bardzo istotne zmiany w polskim systemie podatkowo-swiadczeniowym, na których, jak pokazano w niniejszym Raporcie, skorzystały głównie rodziny z dziećmi oraz gospodarstwa emerytów i rencistów. Po dodaniu planowanego upowszechnienia świadczenia 500+ do rozwiązań obowiązujących w systemie na koniec marca 2019 r., całkowity modelowany efekt pakietu długookresowych, stałych rozwiązań wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych wynosi 40,6 mld zł rocznie. Przeciętnie w wyniku tego pakietu dochody gospodarstw domowych z najniższej grupy decylowej (czyli najbiedniejszych 10% populacji) wzrosną o 200 zł miesięcznie (10,8%), a dochody najbogatszych 10% - o 210 zł miesięcznie (1,5%). Te całkowite efekty są przede wszystkim wynikiem wprowadzenia i upowszechnienia świadczenia 500+, ale obejmują również wzrost wysokości rent i emerytur, wprowadzenia świadczenia „Dobry start” i podwyżek części świadczeń rodzinnych. Z drugiej strony, kontynuacja mrożenia parametrów systemu podatkowego PIT, pomimo podniesienia kwoty wolnej od podatku dla najuboższych, przyczyniła się do wzrostu obciążeń podatkiem dochodowym względem systemu z 2015 r. zindeksowanego do 2019 r. o 5,2 mld zł rocznie.

Uwzględniając pozostałe rozwiązania dotyczące długotrwałych efektów w systemie podatków i świadczeń, które nie zostały ujęte w symulacjach, całkowity wpływ pakietu zmian podatkowo-swiadczeniowych, które zgodnie z planem rządu obowiązywać będą jeszcze przed końcem VIII kadencji Sejmu, spada do 32,7 mld zł rocznie.

Różnica wynika z konsekwencji utrzymania podwyższonych stawek VAT (4,5 mld zł rocznie), wprowadzenia tzw. podatku bankowego (3,6 mld zł rocznie) i tzw. daniny solidarnościowej (1,2 mld zł rocznie) oraz korzyści z wprowadzenia bezpłatnych leków z wykazu dla osób w wieku 75+ i programu „Za życiem” (łącznie 1,4 mld zł rocznie).

Analizując wprowadzone reformy należy również uwzględnić szereg jednorazowych, rozwiązań, które choć nie zmienią sytuacji gospodarstw domowych w kolejnych latach, mają jednak na krótką metę wpływ na zasobność ich portfeli. Dotyczy to głównie tzw. trzynastej emerytury oraz tymczasowego ograniczenia opodatkowania energii elektrycznej. Razem te rozwiązania podnoszą korzyści gospodarstw domowych o 11,9 mld zł w 2019 r., z czego 8,4 mld zł to korzyści netto gospodarstw emerytów i rencistów z wprowadzenia tzw. trzynastej emerytury.

Na szczególną uwagę z punktu widzenia kosztów dla sektora finansów publicznych oraz efektu dystrybucyjnego zasługuje planowana od 07.2019 r. modyfikacja świadczenia wychowawczego 500+, polegająca na upowszechnieniu świadczenia na pierwsze dziecko w rodzinie. Zmiana ta kosztować będzie budżet państwa 18,3 mld zł rocznie, a korzyści z rozszerzenia tego świadczenia w dużej mierze odniosą gospodarstwa o wysokich dochodach. Spośród najbogatszych 20% polskich gospodarstw domowych rodziny z dziećmi zyskają na tej reformie 5,4 mld zł rocznie, czyli 30% całkowitych kosztów rozszerzenia świadczenia 500+, a te spośród najbiedniejszych 20% - jedynie 0,8 mld zł, co stanowi 4% całkowitych kosztów tego rozszerzenia. Taki dystrybucyjny efekt poszerzenia świadczenia 500+ istotnie różni się od tego, jak rozkładają się korzyści ze świadczenia wychowawczego w formie funkcjonującej obecnie: z całkowitej kwoty 21,9 mld zł rocznie 3,5 mld (16%) wypłacane jest rodzinom z najbogatszych 20% gospodarstw domowych, a 4,9 mld zł (22%) rodzinom należących do najbiedniejszych 20% gospodarstw. Zatem tak jak wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+, pomimo szeregu zastrzeżeń co do szczegółów jego funkcjonowania (por. Myck 2016, Brzeziński i Najsztub, 2017), można było uzasadnić z punktu widzenia ograniczenia ubóstwa i nierówności, jego planowane rozszerzenie, przy bardzo wysokich kosztach dla sektora finansów publicznych, będzie miało minimalny wpływ na dochody najuboższych rodzin z dziećmi. Z tej racji, że na reformie korzyści odniosą głównie rodziny o średnich i wysokich dochodach, trudno również oczekiwać efektu upowszechnienia świadczenia 500+ na wzrost poziomu dzietności w Polsce. Uzasadnienie upowszechnienia świadczenia 500+ na pierwsze dziecko pozostaje zatem zagadką, choć jednocześnie wzrost wydatków państwa na wsparcie rodzin z dziećmi w ramach świadczenia 500+ do ponad 40 mld zł rocznie otwiera szerokie możliwości dla potencjalnego dostosowania struktury finansowego wsparcia rodzin w Polsce w taki sposób, by pomoc dla rodzin z dziećmi efektywnie ograniczała ubóstwo, wspierała rodziców w utrzymaniu aktywności na rynku pracy i w konsekwencji przekładała się na długotrwały wzrost dzietności.

Bibliografia

- Adam, S., Browne, J., Emmerson, C., Hood, A., Johnson, P., Joyce, R., Miller, H., Phillips, D., Pope, T., Roantree, B. 2015. Taxes and Benefits: The Parties' Plans. Institute for Fiscal Studies.
- Bargain, O., Morawski, L., Myck, M., Socha, M. 2007. As *SIMPL* as that – introducing a Tax-Benefit Microsimulation model for Poland. IZA Discussion Paper 2988.
- Brzeziński, M., Najsztub, M. 2017. Wpływ programu "Rodzina 500+" na dochody gospodarstw domowych, ubóstwo i nierówność. Technical Report.
- Domitrz, A., Myck, M., Morawski, L., Semeniuk, A. 2013. Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-swiadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. Bank i Kredyt 44(3).
- KNF, 2018. Syntetyczna Informacja na Temat Wpływu Podatku od Niektórych Instytucji Finansowych na Sytuację Banków Komercyjnych. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. 2011. Raport Przedwyborczy CenEA 2011. Część 1: Kto zyskał, a kto stracił. Raport Mikrosymulacyjny CenEA 01/11.
- Myck, M., Kundera, M., Oczkowska, M. 2013. Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku. Raport Mikrosymulacyjny CenEA 01/2013.
- Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014a. Wsparcie dzieci bez względu na dochód: możliwości wprowadzenia powszechnego świadczenia rodzinnego w Polsce. Komentarz CenEA 26.03.2014.
- Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014b. Zreformowana ulga by ulżyć rodzicom. Komentarz CenEA 19.09.2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014c. Plany nowego rządu - „złotówka za złotówkę” zasadniczą zmianą w systemie wsparcia rodzin z dziećmi. Informacja prasowa CenEA 06.10.2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015a. VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. I Raport Przedwyborczy CenEA

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015b. Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. II Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015c. Przedwyborcze pięć miliardów: jak je wydać i skąd je wziąć. III Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015d. Dwie kadencje w polityce podatkowo-świadczeniowej: programy wyborcze i ich realizacja w latach 2007-2015. IV Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015e. Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało. V Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015f. Portfele gospodarstw domowych po exposé premier Beaty Szydło. VI Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Najsztub, M. 2015. Data and Model Cross-validation to Improve Accuracy of Microsimulation Results: Estimates for the Polish Household Budget Survey. *International Journal of Microsimulation*, Volume 8(1) Spring 2015: 33–66.

Myck, M., 2016. Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme. CenEA Working Paper.

Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

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

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.

Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem.”

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.

Analizy przedstawione w Raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl).

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2017 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Raporcie i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Raporcie 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 międzynarodowego projektu badawczego EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*.





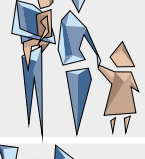

O autorach:

dr hab. Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin).

Mateusz Najsztub i Monika Oczkowska są starszymi analitykami, Kajetan Trzciński jest analitykiem w CenEA.

Całkowity efekt pełnego pakietu reform wprowadzonych w VIII kadencji Sejmu dla dochodów do dyspozycji przykładowych gospodarstw domowych

Tabela A

Dochód brutto (zł/mc)	0	2250	4500	9000	15000
Zmiana dochodu do dyspozycji (zł/miesiąc)					
	-9,70	-12,40	-12,40	-93,30	-265,10
	487,50	518,70	459,30	459,30	478,20
	-11,40	37,60	-21,80	-21,80	-21,80
	482,00	519,10	459,30	459,30	478,20
	1000,30	1024,70	965,40	965,40	965,40
	1518,80	1515,60	1378,80	1456,50	1456,50

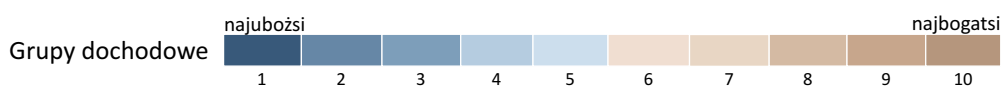


Tabela A

Uwagi: Tabela przedstawia przeciętne miesięczne zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku pełnego pakietu reform wprowadzonych w VIII kadencji Sejmu, uwzględniając upowszechnienie świadczenia wychowawczego 500+ planowane od 07.2019 r., przykładowych gospodarstw domowych w zależności od miesięcznej wysokości dochodu brutto i struktury gospodarstwa. Wszystkie wartości podane są w złotych miesięcznie. Kolory pól odpowiadają dochodowym grupom decyzywnym, w których znajdują się poszczególne gospodarstwa domowe w zależności od posiadanego dochodu do dyspozycji w systemie 2015. Założono, że w gospodarstwach małżeństw drugi z małżonków nie uzyskuje dochodów z pracy. Wyliczenia nie uwzględniają dodatku mieszkaniowego.

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.

CENEA