

Доходы польских домохозяйств в контексте налоговых и социальных реформ 2005-2011 годов: предвыборный анализ

19 сентября 2011 г.

Автор: [Michal Myck](#), СепЕА

Девятого октября польские избиратели определяют, кому формировать новое правительство. В своем анализе налоговых и социальных реформ, проведенных за два последних срока работы Парламента, Независимый центр экономического анализа СепЕА рассмотрел вопрос о том, кто в Польше выиграл, а кто проиграл в результате произошедших изменений. Реформы, реализованные с 2006 года, включают в себя значительное снижение налогов и важные перемены в порядке предоставления семейных пособий, а также недавнее повышение НДС. В свете заявлений, сделанных в ходе прежних предвыборных кампаний, и с учетом того, что было реализовано на деле, у избирателей не могло не возникнуть некоторых сомнений по поводу достоверности партийных обещаний, данных во время предвыборной кампании.

Последние два срока полномочий польского Парламента охватывают период с октября 2005 г. по ноябрь 2007 г. и текущий четырехлетний срок, последовавший за внеочередными выборами 2007 года, который завершается парламентскими выборами, назначенными на девятое октября.

В период 2005-2007 гг. правящую коалицию возглавляла партия «Право и справедливость», которая затем проиграла выборы 2007 г., уступив партии «Гражданская платформа». Эти же две партии остаются главными претендентами на победу на выборах в текущем году.

Период с 2005 г. был отмечен рядом важных реформ, существенно повлиявших на величину располагаемых доходов польских домохозяйств. Эти реформы были проанализированы в материалах первого предвыборного доклада, недавно опубликованного независимым Центром экономического анализа, СепЕА (Myck et al., 2011). В докладе анализируются масштабность и значимость важнейших экономических реформ, проведенных в последние два парламентских срока, а также их последствия с точки зрения влияния на распределение доходов населения. Анализ осуществлен с помощью польской модели микросимулирования SIMPL на основе Обследования бюджетов домашних хозяйств Польши.

В докладе рассматриваются следующие экономические реформы:

1. Снижение размера взносов на случай потери трудоспособности в общей сумме отчислений на социальное страхование (SSC) в 2007 и 2008 годах.
2. Введение значительных налоговых льгот для семей с детьми (СТС) в систему подоходного налога (2007 г.).
3. Введение в систему подоходного налога на физических лиц (НДФЛ) двух ставок (18% и 32%) вместо прежних трех (19%, 30%, 40%) (так называемая реформа PIT) в 2009 г.
4. Серия реформ системы пособий нуждающимся семьям (FB) в 2006 г. и 2009 г.
5. Реформа НДС, увеличившая базовую ставку налога с 22% до 23% и изменившая начисления по более низким ставкам до уровня 5% и 8% вместо 3% и 7%.

Таблица 1. Влияние изменений в размере ставок НДСФЛ, взносов на социальное и медицинское страхование на баланс государственных финансов в рамках налоговой системы в период с 2005 г. по 2011 г. (изменения год к году, в млн. евро)

	2006-2005	2007-2006	2008-2007	2009-2008	2010-2009	2011-2010	Total
Social Security Contributions	-110.7	-2 881.1	-3 154.7	-95.2	0.0	0.0	-6 241.6
Personal Income Tax and Health Insurance	388.8	-1 310.0	1 129.4	-3 285.2	-94.6	421.9	-2 949.8
Total	278.1	-4 391.1	-2 025.3	-3 380.5	-94.6	421.9	-9 191.5

Источник: на основе материалов *Musk et al. (2011)*, Таблица 4. Ежегодные значения приведены в евро; различия в размерах отчислений на социальное страхование рассчитаны как чистые изменения в размере взносов работодателей в государственном секторе. Обменный курс: 1 евро = 4,3595 злотых.

В то время как важные реформы находились в центре общественного внимания, сменявшие друг друга правительства, курировавшие выполнение этих реформ, взяли курс на повышение налогов и снижение расходов. Это делалось путем замораживания размеров налоговых льгот и пороговых значений дохода, дающего право на получение семейных пособий. В результате замораживания пороговых значений число детей, имеющих право на семейные пособия, сократилось на 18%. В то же время для тех, кто получает пособия, величина пособий выросла, в среднем, на 60%. Чистым итогом этого стало 7%-ное увеличение бюджетных расходов на выплату семейных пособий.

Как видно из доклада, плоды реформ, реализованных в ходе пятого парламентского срока (реформы отчислений на социальное страхование (2007-08 гг.), введения налоговых льгот на ребенка (2007 г.) и реформы системы пособий нуждающимся семьям (2006 г.)), были распределены среди различных групп населения довольно равномерно. Домохозяйства, по уровню дохода входившие в децили с 1 по 9, смогли почувствовать рост благосостояния на 4,5%, тогда как домохозяйства в верхнем дециле увеличили доходы примерно на 3%. В то же время реализация налоговой реформы в 2009 г. привела к существенному росту доходов лишь у весьма состоятельных домохозяйств. Эта налоговая реформа была законодательно утверждена ещё до финансового кризиса 2008 г. Проводимая в 2008-2011 гг. политика замораживания налоговых льгот и нижней планки дохода, дающей право на семейное пособие, привела к потерям в группе со средним уровнем дохода. Однако при этом в нижнем дециле наблюдался рост около 1%. Это произошло во многом за счет изменения величины семейных пособий для тех, кто их получает.

Весь пакет налоговых и социальных реформ 2006-2011 гг. непосредственно повлиял на доходы домохозяйств, поскольку реальные располагаемые доходы населения выросли, в среднем, на 5,4%. Здесь больше всего выиграли домохозяйства в верхнем дециле доходов (9,2%). Наименьший рост был зафиксирован в третьем дециле (3,4%). От внедрения всего пакета реформ беднейшие 10% семей получили, в среднем, увеличение дохода лишь на 5,7%.

Результаты реформ интересно распределились среди разных по возрасту и составу семьи групп населения. Так, больше всего выиграли лица трудоспособного возраста, в частности, семейные пары с детьми (их доход вырос на 10,2%). С другой стороны, доход одиноких пенсионеров, получающих пенсию по старости, в результате реформ несколько сократился (на

0,3%), а повышение доходов семейных пар пенсионеров оказалось почти незаметным (всего 0,5%).

В нашем докладе мы сравнили проводимую властями политику с обещаниями и заявлениями, сделанными главными политическими партиями в ходе избирательных кампаний, а также с целями правительства Польши, заявленными в декларациях (*exposé's*) премьер-министров.

Из основных направлений политики, проводившейся правительством в 2005-2007 гг., только реформа НДФЛ 2009 г. была реализована в форме, заявленной в предвыборной программе партии «Право и справедливость» в 2005 г. Однако законодательно реформа вступила в силу в 2009 г., поэтому она и пришлась на нынешний срок полномочий Парламента. В предвыборных обещаниях не было даже упомянуто сокращение размеров отчислений на социальное страхование (SSC) как одно из самых дорогостоящих нововведений.

Заявленная в предвыборной программе партии «Право и справедливость» форма налоговых льгот для семей с детьми сильно отличалась от той, что была введена в 2007 г. Если ранее заявленная программа СТС была нацелена на семьи с низким уровнем доходов, то в центре реализованной реформы оказался «Пакет солидарности». Практическая реализация этой политики обошлась в девять раз дороже того, о чем первоначально было заявлено. Хотя часть средств действительно была перераспределена в пользу семей с низким доходом, наиболее щедрой реформа оказалась к семьям с высокими доходами. Именно они платят достаточно большие налоги, чтобы максимально воспользоваться её щедрыми налоговыми льготами. Щедрость программы СТС делает её самой дорогостоящей статьёй «налоговых расходов» в польской системе прямого налогообложения (0,4% ВВП, по данным Министерства финансов Польши за 2010 г.).

Анализируя программу партии «Гражданская платформа» (РО) и политическую декларацию премьер-министра Туска, авторы доклада подчеркивают их нацеленность на дальнейшее снижение налогов. В разгар финансового кризиса нынешняя правительственная коалиция провела сокращение ставок НДФЛ в 2009 г., но отказалась от введения плоской 15%-ной шкалы подоходного налога, что было одним из её главных политических лозунгов до 2007 г. Однако, несмотря на снижение базовой ставки с 19% до 18%, размеры подоходного налога, вносимого домохозяйствами с низким и средним уровнем доходов (с 1-го по 6-й дециль), в среднем, выросли (из-за замораживания налоговых льгот). В нынешний срок парламентских полномочий чистым эффектом от налоговой политики в отношении доходов физических лиц стал выигрыш состоятельных домохозяйств за счет значительного (в среднем, на 23%) снижения размеров подоходного налога верхней децильной группы.

На фоне увеличения государственного долга нынешнее правительство провело реформу НДС, которая вызвала повышение косвенных налогов примерно на 0,3% ВВП. Увеличение базовой ставки налога в сочетании с дальнейшим сокращением минимальной ставки НДС по основным продуктам питания привело к пропорциональному распределению налогового бремени.

В целом налоговая политика нынешнего правительства носит смешанный характер. Налоговые сокращения были законодательно утверждены еще до его вхождения во власть, а чистый итог от реализованных в последние годы социальных пакетов заметно повлиял на уровень доходов польских домохозяйств. Однако снижение налогового бремени затронуло, в среднем, лишь три верхнедецильные группы домохозяйств.

Каждая из правительственных коалиций имеет свои объяснения того, почему им не удалось полностью реализовать обещанную политику. Для коалиции 2005-2007 гг. объяснением служит досрочный роспуск Парламента. Нынешнее правительство во главе с партией «Гражданская платформа» вынуждено маневрировать в условиях финансового кризиса и экономического спада. Политику, проводившуюся в первые два года полномочий Парламента 2005-2007 гг., можно интерпретировать как выражение его политических приоритетов. В то же время политику, проводимую в период работы нынешнего Парламента, можно сравнить с его

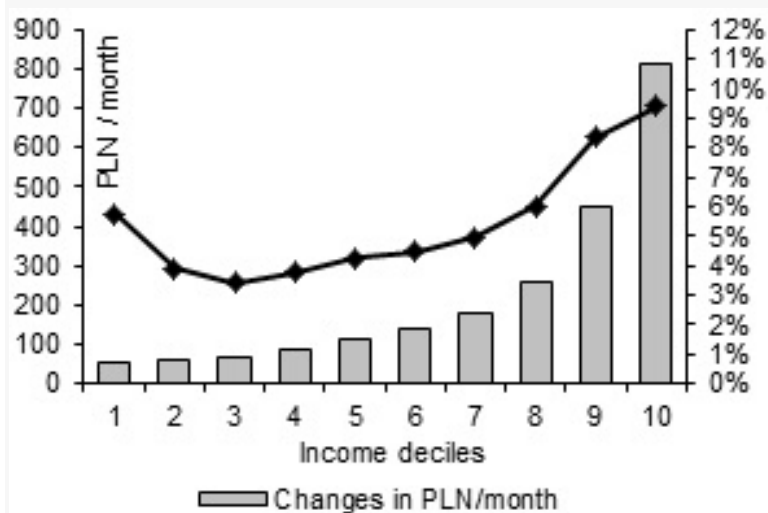
предыдущими заявлениями и посмотреть, какие общественные группы получили наибольший приоритет.

В последние годы благосостояние польских семей росло быстро в связи с ростом заработных плат и доходов, с одной стороны, и благодаря пакетам налоговых реформ и социальных льгот, с другой. Несмотря на финансовый кризис, экономика Польши до сих пор функционировала сравнительно успешно.

Тем не менее, реформы, проводимые в последние два парламентских срока, не могут служить критерием добросовестности предвыборных деклараций в области социально-экономической политики. Партия «Право и справедливость», ведущая партия правительственной коалиции в 2005-2007 гг., будучи у власти, законодательно закрепила одно из ключевых предвыборных обещаний (реформа НДС 2009 года). В то же время эта партия реализовала существенные реформы, которые либо изначально не значились в её избирательной программе, либо имели совсем иную форму и обещали пользу другим сегментам населения. Даже если нынешнее правительство, столкнувшись с финансовым кризисом, отказалось от обещаний дальнейшего снижения налогового бремени, оно реализовало значительное сокращение налогов, которое было законодательно принято в пятый срок работы Парламента. В целом, однако, проводимая политика привела к повышению налогов на домохозяйства с низким уровнем доходов.

В заключение отметим, что результаты нашего анализа показывают: если польские избиратели будут в своих решениях руководствоваться партийными декларациями в области социально-экономической политики, то на девятое октября они окажутся перед весьма сложным выбором.

Рисунок 1. Изменения в размерах располагаемых доходов польских домохозяйств по итогам политики в сфере налогообложения и выплаты пособий, в период с 2006 г. по 2011 г., с разбиением на децили по уровню доходов.



Источник: CenEA, Myck et al. (2011).

Примечания: среднемесячные значения на одно домохозяйство в данном дециле по уровню доходов.

Literatura

- Finance Ministry (2010) "Tax Expenditures in Poland", Polish Finance Ministry, Warsaw.
- Morawski, L., and Myck, M. (2010) "Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on those Out", Labour Economics, 17(3), str.556-566.
- Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. (2011) „Raport Przedwyborczy CenEA, część I. 2006-2011: kto zyskał, a kto stracił?” (CenEA’s pre-election report: 2006-2011 who gained and who lost?), Microsimulation Report 01/11, Centre for Economic Analysis, Szczecin.