

Pierwsze sto dni rządu Beaty Szydło. Realizacja społeczno-gospodarczych obietnic wyborczych

MAŁGORZATA KAMOLA-CIEŚLIK
DR HAB., PROF. US

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki
e-mail: m.k.kamola(at)wp.pl

Słowa kluczowe polityka gospodarcza, decyzje polityczne, rząd, parlament, założenia programowe

Abstrakt 25 lutego 2016 roku minęło pierwsze sto dni rządu Beaty Szydło. Rząd w swoim programie zakładał, iż w tym czasie Rada Ministrów RP podejmie decyzje dotyczące dodatku 500 zł na dziecko (począwszy od drugiego), obniżenia wieku emerytalnego, podniesienia kwoty wolnej od podatku, bezpłatnych leków dla seniorów oraz podwyższenia minimalnej stawki godzinowej. Celem artykułu było zaprezentowanie i przeanalizowanie społeczno-gospodarczego programu rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz ocena jego realizacji w ciągu pierwszych stu dni działalności gabinetu B. Szydło. Szczególną uwagę zwrócono na konsekwencje wdrażania społeczno-gospodarczych założeń rządowego programu dla polskiej gospodarki. Autorka artykułu na podstawie przeprowadzonej analizy dokumentów wytworzonych przez rząd i parlament starała się odpowiedzieć na następujące pytania: „W jakim zakresie został zrealizowany społeczno-gospodarczy program rządu Beaty Szydło w ciągu pierwszych stu dni jego działalności?” oraz „Jakie trudności pojawiły się przy realizacji programu rządu Beaty Szydło w zakresie polityki społeczno-gospodarczej?”. Dążąc do uzyskania odpowiedzi, w badaniach wykorzystano metodę komparatystyczną, decyzyjną i instytucjonalno-prawną.

The First Hundred Days of Beata Szydło's Government. Implementation of the Socio-Economic Electoral Promises

Keywords economic policies, political decisions, government, Parliament, government promises

Abstract 25th February, 2016 marked the first hundred days of Beata Szydło's government. According to the electoral promises by that date the government should have made decisions regarding child benefits (first child was excluded) of 500 PLN, lowering of the retirement age, raising of the income tax threshold, introducing free prescription drugs for seniors and increasing the minimum rate per hour. The aim of the paper has been to present and examine the socio-economic programme of Poland's ruling Law and Justice (PiS) party and to assess its implementation in the government's first hundred days. The focus has been placed on the impact of implementing the socio-economic electoral promises into

the Polish economy. Based on the analysis of the documents produced by the government and the Parliament, the author has dealt with two questions: 1) to what extent the socio-economic premises of Beata Szydło's government have been implemented during the first hundred days; and 2) what challenges Beata Szydło's government has had to face while implementing its socio-economic policies. Comparative, decision-based and institutionally legal methods have been used in order to find answers to those questions.

Wprowadzenie

W maju 2015 roku odbyły się w Polsce wybory prezydenckie (Postanowienie Marszałka..., 2015), a pięć miesięcy później wybory do parlamentu (Postanowienie Prezydenta..., 2015). Zwycięstwo kandydata Prawa i Sprawiedliwości (PiS) Andrzeja Dudy w wyborach na Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (RP) oraz wyniki sondaży przed wyborami do parlamentu wskazywały, że istniało duże prawdopodobieństwo zwycięstwa PiS w wyborach parlamentarnych. Jednocześnie do końca kampanii wyborczej nie było wiadomo, czy wynik wyborów pozwoli formacji politycznej Jarosława Kaczyńskiego utworzyć rząd większościowy.

Zarówno w kampanii prezydenckiej A. Dudy, jak i parlamentarnej PiS kwestie społeczno-gospodarcze były szczególnie eksponowane. W trakcie kampanii prezydenckiej kandydat PiS obiecał obniżyć wiek emerytalny do poziomu sprzed reformy¹, czyli dla kobiet do 60. roku życia, a dla mężczyzn do 65 lat. Wypowiadał się w tej sprawie następująco: „chciałbym przyjąć zobowiązanie, że jeśli zostanę wybrany, to przygotuję i w ciągu roku prześlę do Sejmu ustawy, które są ważne dla godnego życia i bezpieczeństwa Polaków. Pierwsza ustawa obniży wiek emerytalny. Jeśli tego nie zrobię, podam się do dymisji” (Grochal i in., 2015, s. 6). W ramach realizacji społeczno-gospodarczego programu kandydat A. Duda zapowiedział m.in. wypłatę „500 zł miesięcznie na każde dziecko, poczynając od drugiego, a w przypadku rodzin o najniższych dochodach – także na pierwsze” (Nasi drodzy kandydaci, 2015, s. 1), bezpłatne przedszkola, podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł rocznie, zwolnienie emerytów z podatku PIT², przewalutowanie kredytów mieszkaniowych z franków szwajcarskich na polskie złote, ograniczenie umów cywilnych zwanych „śmieciówkami”, wprowadzenie podatku bankowego oraz od wielkopowierzchniowych sieci handlowych. W ocenie Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej realizacja obietnic wyborczych kandydata PiS miała kosztować budżet państwa około 300 mld zł w okresie pięcioletniej kadencji prezydenta.

¹ W maju 2012 roku parlament przyjął projekt ustawy emerytalnej przygotowany przez rząd D. Tuska, zakładający podwyższenie wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do jednakowego poziomu 67 lat. Zgodnie z przyjętą ustawą od stycznia 2013 roku rozpoczęto podnosić stopniowo wiek emerytalny (Ustawa, 2012).

² PIT – *Personal Income Tax* – podatek dochodowy od osób fizycznych.

W kampanii parlamentarnej kandydatka PiS na premiera Beata Szydło³ zadeklarowała przyjęcie postulatów wyborczych prezydenta A. Dudy jako swoich i oświadczyła, że ma przygotowane projekty ustaw społecznych i gospodarczych na pierwsze sto dni rządu.

Należy zwrócić uwagę, iż społeczno-gospodarcze postulaty wyborcze prezentowane przez kandydata na Prezydenta RP, a następnie kandydatkę na premiera polskiego rządu były zbieżne z założeniami programowymi PiS.

25 października 2015 roku PiS wygrało wybory parlamentarne, uzyskując 235 mandatów w Sejmie RP i 61 mandatów w Senacie RP. Wynik wyborów oznaczał, że po raz pierwszy w historii III RP jedna partia będzie tworzyć rząd bez koalicjanta. 13 listopada 2015 roku prezydent RP A. Duda desygnował B. Szydło na prezesa Rady Ministrów RP (RM RP), a trzy dni później powołał ją na to stanowisko i dokonał zaprzysiężenia członków jej rządu. 18 listopada B. Szydło przedstawiła program działań rządu.

Celem artykułu jest ukazanie i przeanalizowanie społeczno-gospodarczego programu rządu PiS oraz ocena jego realizacji w ciągu pierwszych stu dni działalności RM RP – 25 lutego 2016 roku minęło pierwsze sto dni rządu B. Szydło (Apanowicz, 2016, s. 5). Próbowano odpowiedzieć na następujące pytania: „W jakim zakresie został zrealizowany społeczno-gospodarczy program rządu Beaty Szydło w ciągu pierwszych stu dni jego działalności?” oraz „Jakie trudności pojawiły się w trakcie realizacji programu rządu Beaty Szydło w zakresie polityki społeczno-gospodarczej?”. Dążąc do uzyskania odpowiedzi na postawione pytania, w badaniach wykorzystano metodę komparatystyczną, decyzyjną i instytucjonalno-prawną.

Założenia programowe rządu Beaty Szydło

18 listopada 2015 roku premier B. Szydło w sejmowym *exposé* przedstawiła program działań rządu, w którym szczególną uwagę zwróciła na kwestie społeczne i gospodarcze. Zaprezentowane przez nią zadania rządu w zakresie polityki społeczno-gospodarczej były zbieżne ze zobowiązaniami wyborczymi PiS (Majewski, 2015, s. A 3). Prezes RM RP stwierdziła: „jako drużyna Prawa i Sprawiedliwości złożyliśmy deklarację przeprowadzenia w Polsce dobrej zmiany. Zmiana ta będzie polegać na tym, żeby jak największa liczba Polaków mogła korzystać z owoców rozwoju” (Stenogramy, 2015, s. 50). Istotne decyzje dotyczące polityki społeczno-gospodarczej planowała podjąć w pierwszych stu dniach pracy. Zobowiązała się, iż będą one dotyczyć:

1. Dodatku 500 zł na dziecko, począwszy od drugiego, a w rodzinach o mniejszych dochodach – od pierwszego dziecka.
2. Obniżenia wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.
3. Podniesienia do 8 tys. zł kwoty wolnej od podatku.

³ W czerwcu 2015 roku prezes PiS J. Kaczyński poinformował, iż wyznaczył wiceprzewodniczącą partii B. Szydło na kandydatkę na premiera polskiego rządu po wygranych wyborach parlamentarnych. Kandydatura B. Szydło musiała zostać przyjęta przez władze partii. Pod koniec października 2015 roku komitet polityczny PiS podjął decyzję o przyjęciu tej kandydatury (Paździor, 2015, s. 18).

4. Wprowadzenia bezpłatnych leków dla osób od 75. roku życia.
5. Podwyższenia minimalnej stawki godzinowej do 12 zł.

Premier w sejmowym *exposé* podkreśliła, że realizacja rządowego programu wymaga sprawnego i skutecznego działania rządu. Dlatego zapowiedziała powołanie następujących resortów: rozwoju (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, 2015), energii (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministra Energii, 2015) oraz gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, 2015). Ministerstwo Rozwoju miało odpowiadać za kierowanie sprawami gospodarczymi kraju oraz współpracę m.in. z resortami – finansów, energii i infrastruktury.

Sprawy gospodarcze i finansowe Polski powierzono w rządzie B. Szydło osobom kompetentnym, z doświadczeniem. Powołanie fachowców na stanowiska ministerialne (Mateusza Morawieckiego na wicepremiera i ministra rozwoju, Pawła Szałamachę na ministra finansów, Annę Strzeżyńską na ministra cyfryzacji) miało być zapowiedzią dobrych zmian w polskiej gospodarce.

Realizacja społeczno-gospodarczych założeń programu rządu Prawa i Sprawiedliwości

Pomimo że w programie rządu PiS zwracano szczególną uwagę na zmiany w polityce społeczno-gospodarczej, gabinet B. Szydło w pierwszych tygodniach sprawowania władzy nie podjął żadnych decyzji w tej kwestii. Debaty sejmowe dotyczyły przede wszystkim poselskich projektów ustaw⁴ o charakterze kadrowym (m.in. dotyczących Trybunału Konstytucyjnego, mediów publicznych, służby cywilnej i policji).

Podatek bankowy

15 stycznia 2016 roku parlament przyjął poselski (PiS) projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (tzw. ustawa o podatku bankowym). Ustawę podpisał następnie prezydent A. Duda (Ustawa o podatku, 2016). W uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzono, iż celem jego wprowadzenia jest „pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w szczególności wydatków społecznych, o których jest mowa w programie rządu” (SRP, k. VIII, d. nr 75, s. 1). Ponadto jego autorzy zwracali uwagę, że wprowadzenie nowego podatku jest zasadne, ponieważ Polska jest jednym z niewielu krajów europejskich, w których nie obowiązuje podatek bankowy.

Zdaniem prof. Stanisława Gomułki (Gomułka, 2016, s. B 11) obowiązujący w krajach Unii Europejskiej (UE) podatek bankowy jest podobny w nazwie do podatku wprowadzonego w Polsce, natomiast inny był cel jego wprowadzenia w Polsce niż w krajach europejskich (z wyjątkiem Węgier). Podatek bankowy przyjęty przez niektóre kraje UE miał na celu wsparcie instytucji finansowych, w których udział ma Skarb Państwa, po światowym kryzysie finansowym

⁴ Wnioskodawcami poselskich projektów ustaw byli posłowie z PiS.

(z 2008 roku). Z tego podatku tworzona jest rezerwa budżetowa na wydatki, które mogą być niezbędne w kolejnych sytuacjach kryzysowych.

Podatek bankowy w Polsce zaczął obowiązywać od lutego 2016 roku.

Przyjęcie ustawy o podatku bankowym było zgodne z programem rządu B. Szydło oraz zapowiedziami prezydenta A. Dudy w trakcie kampanii prezydenckiej. Podatkiem objęto przede wszystkim instytucje finansowe (czyli banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-pożyczkowe) o aktywach powyżej 4 mld zł oraz zakłady ubezpieczeń i firmy pożyczkowe z aktywami powyżej 200 mln zł. Ustalono, że stawka podatku bankowego wyniesie 0,0366% miesięcznie, czyli prawie 0,44% w skali roku. Zgodnie z oceną rządu B. Szydło wpływy z nowego podatku miały zasilić budżet państwa kwotą 4,4 mld zł w 2016 roku i 4,7 mld zł w 2017 roku.

Program „Rodzina 500 plus”

Środki pozyskane z podatku bankowego rząd B. Szydło planował przeznaczyć na sfinansowanie rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Pięćset złotych na dziecko i obniżenie wieku emerytalnego należały do sztandarowych postulatów wyborczych PiS.

Bezpośrednim celem program „Rodzina 500” plus jest pomoc finansowa dla rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia, celem zaś długofalowym – wzrost liczby urodzeń (przyznanie dodatkowego świadczenia ma zachęcić rodziny do podjęcia decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci) (Gajcy, Wójcik, 2016, s. C 5). Realizacja programu ma więc zapobiec spadkowi urodzeń w Polsce, który prowadzi do starzenia się społeczeństwa. W 2014 roku wskaźnik dzietności w Polsce wynosił 1,29, a Polska plasowała się na 216. miejscu spośród 224 krajów świata pod względem liczby urodzeń.

Projekt ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, wprowadzający program „Rodzina 500 plus”, został przygotowywany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) przy współpracy z MF, a także był przedmiotem społecznych konsultacji. Partnerów społecznych reprezentowali m.in. przedstawiciele Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacji Lewiatan i Związku Rzemiosła Polskiego.

Minister finansów Paweł Szałamacha był przeciwny przyznawaniu 500 zł na drugie i kolejne dziecko bez wprowadzenia kryterium dochodowego, a więc stanowisku minister rodziny Elżbiety Rafalskiej. Ponadto resort finansów krytykował propozycję MRPiPS, „by 500 zł nie było wliczane do dochodów rodzin ubiegających się o zasiłki rodzinne czy pomoc z opieki społecznej” (Miączyński, Kostrzewski, 2016a, s. 1). Zdaniem ministra P. Szałamachy realizacja programu „Rodzina 500 plus” przyjęta przez MRPiPS oznaczała znaczne obciążenie dla budżetu państwa. Z obliczeń resortu wynikało, iż program „Rodzina 500 plus” będzie kosztował (w latach 2016–2026) budżet państwa ponad 220 mld zł. Zalecenie ministra finansów dotyczące wprowadzenia progu dochodowego przy udzieleniu świadczenia na drugie i kolejne dziecko nie zostało przyjęte przez minister rodziny E. Rafalską, która była odpowiedzialna za kształt projektu ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Resort finansów negatywnie ocenił również koszt realizacji programu przyjęty przez MRPiPS na 2016 rok. Miał on wynieść 17 mld 272 mln zł, czyli ponad 200 mln zł więcej niż przewidywała ustawa budżetowa na 2016 rok. W celu zniwelowania nieporozumień pomiędzy MF a MRPiPS ministrowie tych resortów zorganizowali konferencję prasową, na której minister finansów P. Szałamacha zapewniał, iż rozbieżności są normalnym elementem procedury opiniodawczej.

1 lutego 2016 roku projekt ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci został przyjęty przez RM RP. Zanim premier B. Szydło przekazała go Marszałkowi Sejmu RP Markowi Kuchcińskiemu, stwierdziła: „to jest bardzo ważny dzień dla mnie osobiście, bo mogę dziś powiedzieć, że dotrzymałam słowa, program «Rodzina 500 plus» stał się faktem” (Rząd przyjął..., 2016).

9 lutego 2016 roku podczas posiedzenia Sejmu RP minister rodziny E. Rafalska, przedstawiając projekt swojej ustawy, stwierdziła, iż Polska od 1989 roku nie wypracowała strategii wspierającej polskie rodziny w wychowywaniu dzieci. Zdaniem minister zaproponowany przez rząd PiS program jest „systemowym, przełomowym rozwiązaniem polityki rodzinnej, realizacją naszego programu wyborczego, naszych obietnic wyborczych, naszej wiarygodności, ale przede wszystkim dowodem solidaryzmu z polskimi rodzinami, przejawem troski o dobrostan polskich dzieci i chęci przełamania kryzysu demograficznego” (Stenogramy, 2016, s. 6).

Z obliczeń MRPiPS wynikało, iż realizacja programu „Rodzina 500 plus” spowoduje 3-procentowy spadek ubóstwa w Polsce, a zagrożenie ubóstwem wśród dzieci do 17. roku życia zmniejszy się z 23,3% do 11,0%.

Ustawa o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Ustawa o pomocy, 2016) została przyjęta przez parlament, a następnie przekazana prezydentowi, który podpisał ją 17 lutego 2016 roku. Zgodnie z ustawą program „Rodzina 500 plus” obowiązuje od 1 kwietnia 2016 roku. Od tego dnia można składać wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego. Środki pochodzące z programu mają być wypłacane po rozpatrzeniu wniosku z wyrównaniem od kwietnia. Za wdrożenie programu odpowiedzialne są gminy.

Rządowy program jest kierowany do rodzin, a także osób samotnych wychowujących dzieci do 18. roku życia. Rodziny mają otrzymać 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dziecko. W przypadku rodzin o niskich dochodach (nieprzekraczających 800 zł na osobę miesięcznie) lub z dzieckiem niepełnosprawnym, których przychody nie przekraczają 1200 zł miesięcznie, 500 zł jest przyznawane również na pierwsze dziecko.

Podatek od handlu

Rząd B. Szydło równolegle do trwających prac nad projektem ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci przygotowywał projekt ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej (podatek od handlu). Wprowadzenie tego podatku było ważne dla rządu ze względu na możliwość pozyskania środków, które zamierzano przeznaczyć na realizację programu „Rodzina 500 plus”.

Pod koniec stycznia 2016 roku resort finansów przedstawił ogólne założenia projektu ustawy o podatku od handlu. Planowano wprowadzenie podatku progresywnego o zróżnicowanej stawce podatkowej w zależności od przychodów. Progi podatkowe miały wynieść: 0,7% przy przychodach poniżej 300 mln zł oraz 1,3% przy przychodach powyżej 300 mln zł miesięcznie. W soboty, niedziele oraz dni ustawowo wolne od pracy miała obowiązywać stawka od przychodów ze sprzedaży w wysokości 1,9%. Podatkiem od handlu miały zostać objęte m.in. sklepy franczyzowe, czyli małe podmioty zrzeszone w sieciach, działające pod jedną marką. Kwota wolna od podatku miała wynieść 1,5 mln zł miesięcznego obrotu (Międzyński, Kostrzewski, 2016b, s. 1). Roczne wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od handlu miały wynieść około 2 mld zł.

W programie wyborczym PiS była mowa o opodatkowaniu sklepów wielkopowierzchniowych. W przygotowanym projekcie jednak podatek od handlu obejmował sprzedawców detalicznych i sieci handlowe, m.in. markety, sklepy AGD, RTV, meblowe, odzieżowe, salony samochodowe, e-handel i apteki. Należy więc stwierdzić, że projekt nie był zgodny z zapowiedziami wyborczymi rządzącego ugrupowania.

Zarys projektu ustawy o podatku handlowym, przygotowany przez MF, skrytykowały organizacje zrzeszające handlowców, m.in. Polska Izba Handlowa (PIH) i Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji (POHiD). Grupująca największe sieci handlowe z kapitałem zagranicznym POHiD była przeciwna podatkowi od handlu z uwagi na to, że najwyższą stawkę mieli płacić głównie inwestorzy zagraniczni. Zdaniem POHiD wyłączenie z opodatkowania małych sklepów było przejawem dyskryminacji, a specjalna stawka opodatkowania handlu w weekendy mogła prowadzić do rezygnacji przez sklepy wielkopowierzchniowe z handlu w te dni. W opinii natomiast PIH kwota wolna od podatku była zbyt niska i mogła niekorzystnie wpłynąć na przychody małych i średnich firm, podobnie jak opodatkowanie wyższą stawką sprzedaży w soboty, niedziele i święta. Zarówno POHiD, jak i PIH postulowały rezygnację z dodatkowego opodatkowania w weekendy.

Budzący zastrzeżenia różnych środowisk projekt ustawy o podatku od handlu MF skierowano do prac rządowych i konsultacji społecznych. Prezes RM RP zapowiedziała zmiany w projekcie ustawy, m.in. dotyczące podniesienia kwoty wolnej od podatku. Zdaniem premier, podatek od handlu, oprócz zapewnienia wpływów do budżetu państwa, powinien wspierać polskie firmy handlowe i małe rodzinne sklepy w celu stworzenia im warunków do konkurencyjności z dużymi sieciami. Premier uznała projekt ustawy za błąd pierwszych stu dni funkcjonowania rządu (Szydło: w nowym..., 2016).

Zgodnie z zapowiedziami ministra finansów P. Szałamachy ustawa o podatku od handlu miała zacząć obowiązywać od połowy marca 2016 roku. W wyniku jednak przedłużających się w MF prac nad ostatecznym kształtem projektu nie była ona przedmiotem obrad rządu w planowanym terminie.

Bezpłatne leki dla seniorów

W ramach realizacji założeń społeczno-gospodarczego programu rządu B. Szydło Ministerstwo Zdrowia (MZ) przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (wprowadzający bezpłatne leki dla seniorów) (SRP, k. VIII, d. nr 261, Projekt, s. 1). Na początku lutego 2016 roku projekt ustawy trafił do Sejmu RP. Miesiąc później minister zdrowia Konstanty Radziwiłł, podczas wspólnego posiedzenia Sejmowych Komisji: Zdrowia oraz Polityki Senioralnej, przedstawił rozwiązania prawne wprowadzające bezpłatne leki dla osób powyżej 75. roku życia. Celem resortu zdrowia było refundowanie niektórych leków osobom w podeszłym wieku. Przyznanie uprawnienia do bezpłatnych leków pacjentom miało się odbywać jedynie na podstawie jednego kryterium – ukończonego przez pacjenta 75. roku życia.

Minister zdrowia zobowiązał się do 1 września 2016 roku ustalić pierwszy wykaz bezpłatnych leków oraz wyrobów medycznych. Resort zdrowia na sfinansowanie bezpłatnych leków dla osób powyżej 75. roku życia planował przeznaczyć w 2016 roku 125 mln zł, a w 2017 roku – 564 mln zł.

Projekt ustawy wprowadzający bezpłatne leki dla seniorów zakładał „stopniowy wzrost kwoty refundacji do około 15% rocznie w ciągu kolejnych 6–7 lat, a następnie spowolnienie tego wzrostu do około 6% rocznie w 8., 9. i 10. roku, licząc od daty wejścia w życie ustawy” (SRP, k. VIII, d. nr 261, Uzasadnienie, s. 6, 7).

Postulat programu rządu B. Szydło dotyczący bezpłatnych leków dla osób, które ukończyły 75. rok życia, planowano więc zrealizować połowicznie, w projekcie ustawy bowiem tylko leki wybrane przez resort zdrowia miały być bezpłatne.

Obniżenie wieku emerytalnego

Pod koniec listopada 2015 roku prezydent RP A. Duda skierował do Sejmu RP dwa projekty ustaw: o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (ustawa o obniżeniu wieku emerytalnego) i o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustawa o podniesieniu kwoty wolnej od podatku) (Prezydenckie projekty..., 2016). Projekty te stanowiły realizację zobowiązań prezydenta wobec wyborców podjętych podczas kampanii prezydenckiej w 2015 roku. Obniżenie wieku emerytalnego i kwoty wolnej od podatku zapowiedziała również premier B. Szydło, przedstawiając program działań swojego rządu.

Projekt ustawy o obniżeniu wieku emerytalnego zakładał przywrócenie wieku emerytalnego sprzed reformy rządu Donalda Tuska (dla kobiet od 60 lat i dla mężczyzn od 65. roku życia). Prezydencka propozycja legislacyjna dawała możliwość pobierania emerytury lub kontynuowania pracy zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego (SRP, k. VIII, d. nr 62, s. 1). Oprócz obniżenia wieku prezydencki projekt ustawy zakładał wprowadzenie minimalnego okresu składkowego. Dla kobiet okres składkowy miał wynosić dwadzieścia lat, a dla mężczyzn dwadzieścia pięć.

W grudniu 2015 roku, podczas posiedzenia Sejmu RP, odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy o obniżeniu wieku emerytalnego, który następnie przekazano Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Pod koniec lutego premier B. Szydło, podsumowując pierwsze sto dni działalności rządu, zapowiedziała, że ustawa obniżająca wiek emerytalny wejdzie w życie od stycznia 2017 roku. Według ekspertów prezydenta A. Dudy przywrócenie wieku emerytalnego sprzed reformy rządu PO-PSL tylko w ciągu czterech pierwszych lat obowiązywania będzie kosztować budżet państwa 40 mld zł (Kostrzewski, Miączyński, 2016, s. 10).

Podniesienie kwoty wolnej od podatku

Prezydencki projekt ustawy o nowelizacji ustawy o podatku od osób fizycznych zakładał podniesienie kwoty wolnej od podatku z 3091 zł do 8002 zł (SRP, k. VIII, d. nr 51, s. 1). W grudniu 2015 roku projekt ten był przedmiotem obrad Sejmu RP, a następnie został przekazany do Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Wicepremier i minister rozwoju M. Morawiecki zapowiedział sukcesywne podnoszenie kwoty wolnej od podatku. Od połowy 2017 roku oraz w kolejnych latach miała ona wzrastać o 1500 zł. Również premier B. Szydło przyznała, iż w obecnej sytuacji finansów publicznych rząd nie może jednorazowo podnieść kwoty wolnej od podatku do wysokości 8 tys. Tym samym stanowisko rządu było sprzeczne z propozycją prezydenta A. Dudy oraz z założeniami programowymi rządu zaprezentowanymi przez premier podczas sejmowego *exposé*.

Wycofanie się rządu PiS z jednorazowego podniesienia kwoty wolnej od podatku zostało potwierdzone podczas debaty sejmowej pod koniec lutego 2016 roku. Przedmiotem prac Sejmu RP był wówczas projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (SRP, k. VIII, d. nr 288, s. 1). Projekt przygotowany przez posłów PO zakładał m.in. podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł w pierwszym roku obowiązywania regulacji prawnych, wraz z mechanizmem jej waloryzacji i rekompensatami dla samorządów. Posłowie PiS odrzucili projekt ustawy PO, argumentując, iż obecnie jego realizacja jest niemożliwa ze względu na stan finansów państwa.

Minimalna stawka wynagrodzenia za pracę

W styczniu 2016 roku MRPiPS przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (o minimalnym wynagrodzeniu). W przekazanym do konsultacji społecznych projekcie ustawy określono stawkę minimalnego wynagrodzenia dla osób fizycznych wykonujących pracę na podstawie umów zlecenia i świadczenia usług. Miała ona wynosić 12 zł brutto za godzinę wykonanej pracy bez względu na sposób ustalania wynagrodzenia (według stawki godzinowej, miesięcznej, tygodniowej). Celem autorów projektu ustawy była ochrona osób najmniej zarabiających oraz przeciwdziałanie nadużyciom (stosowanie przez pracodawców kilkuzłotowych stawek za pracę oraz zawieranie umów cywilnoprawnych; takie praktyki są dość częstym zjawiskiem w firmach ochroniarskich, w pracach sezonowych, w gastronomii, handlu czy usługach).

Resort rodziny przewidział rozszerzenie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy (PIP) w zakresie kontroli przestrzegania obowiązku zapewnienia minimalnej stawki godzinowej ustalonej dla umów-zleceń oraz o świadczenie usług. Planowana zmiana w projekcie nowelizowanej ustawy o PIP zakładała objęcie silniejszą ochroną pracowników – inspektorzy mieli otrzymać prawo do kontrolowania pracodawców w zakresie wywiązywania się z płacenia pracownikom stawki 12 zł brutto za godzinę pracy⁵.

Minister rodziny E. Rafalska zapowiedziała, iż zmiany w zakresie minimalnej stawki godzinowej za pracę będą obowiązywać od drugiej połowy 2016 roku (MRPiPS zapowiada..., 2015).

Konsekwencje realizacji społeczno-gospodarczych założeń programu rządu PiS

Realizacja socjalnego programu rządu B. Szydło jest dużym obciążeniem finansowym dla budżetu państwa w 2016 roku, a jeszcze większym będzie w kolejnych latach. Wskazane przez rząd źródła pozyskania środków na pokrycie kosztów realizacji obietnic wyborczych (m.in. Programu „Rodzina 500 plus” czy bezpłatnych leków dla seniorów) mogą się okazać niewystarczające. Wynika to z faktu, iż gabinet B. Szydło nie określił precyzyjnie wysokości środków, które zamierza pozyskać m.in. z tytułu uszczelnienia systemu podatkowego (Czekaj, 2015, s. B 12). Przewidziane wpływy z tytułu aukcji na rezerwę częstotliwości LTE⁶ mogą się okazać zawyżone. Ponadto środki pozyskane z przetargu na LTE zasilą budżet państwa jednorazowo, czyli tylko w 2016 roku.

Należy zwrócić uwagę, iż trudności z wprowadzeniem podatku od sieci handlowych zmniejszą planowane dochody budżetu państwa na rok 2016.

Uzależnienie wysokości dochodów budżetu państwa w 2016 roku i w kolejnych latach m.in. od uszczelnienia systemu podatkowego, przy jednoczesnym obciążeniu budżetu państwa z tytułu wydatków na realizację społecznych założeń programu rządu B. Szydło, jest obarczone ryzykiem przekroczenia przez deficyt budżetowy unijnego poziomu 3% PKB⁷.

Konsekwencje prowadzonej przez rząd B. Szydło polityki społecznej dla przyszłości polskiej gospodarki negatywnie oceniła jedna z trzech najważniejszych na świecie agencji ratingowych – Standard & Poor’s (S&P). W styczniu 2016 roku S&P obniżyła ocenę wiarygodności kredytowej Polski, prognozując brak stabilności finansów publicznych oraz zaniechanie przez rząd działań prowadzących do ograniczenia deficytu budżetowego (Siemionczyk, 2016, s. B 2). Istnieje duże prawdopodobieństwo, iż obniżenie ratingu Polski przez S&P może mieć wpływ na decyzje inwestorów zagranicznych.

⁵ Zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy z 2007 r. uprawnienia kontrolne PIP ograniczały się do nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy (Ustawa, 2007).

⁶ LTE – *Long Term Evolution* – standard bezprzewodowego przesyłu danych przez telefonię komórkową i Internet. Rząd B. Szydło z tytułu aukcji na rezerwę częstotliwości LTE planował pozyskać około 9,2 mld zł (Ustawa budżetowa, 2016).

⁷ W 2014 roku w wyniku obniżenia deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB przez polski rząd KE zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski (Godusławski, 2016, s. 8).

W lutym 2016 roku KE przedstawiła prognozę, z której wynikało, iż w 2017 roku deficyt budżetowy Polski zwiększy się do 3,4% PKB. Komisja swoje przewidywania oparła na obciążeniach budżetu państwa programem „Rodzina 500 plus” i brakiem zabezpieczenia finansowego dla tej inicjatywy. Zdaniem KE przewidziane przez rząd B. Szydło źródła finansowania programu mogą się okazać niewystarczające (Słojewska, 2016, s. 1).

Należy przypuszczać, że wzrost deficytu budżetu państwa, a co się z tym wiąże – zagrożenie wizją kryzysu finansów publicznych, może prowadzić do zmniejszenia przyrostu i jakości inwestycji w Polsce. Ponadto decyzje polityczne rządu mogą niekorzystnie wpłynąć na polską gospodarkę. Inwestorzy mogą być również zaniepokojeni podważeniem autorytetu TK traktowanego jako filar demokratycznego państwa prawnego, chroniący przed nieprzewidywalnymi czy bezprawnymi zmianami.

Inną konsekwencją realizacji wyborczych obietnic rządu B. Szydło może być wzrost konsumpcjonizmu, który ograniczy inwestycje, szczególnie w sektorze publicznym.

Podsumowanie

Premier Beata Szydło, przedstawiając program swojego rządu, zapowiedziała, iż w ciągu pierwszych stu dni działalności zrealizuje wyborcze postulaty społeczne. Decyzje rządu miały dotyczyć programu „Rodzina 500 plus”, obniżenia wieku emerytalnego, podniesienia kwoty wolnej od podatku, bezpłatnych leków dla seniorów, wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej. Jednocześnie źródło finansowania tych założeń zostało ujęte w sposób ogólny, co spotkało się z krytyką nie tylko opozycji parlamentarnej, ale i ekonomistów.

Odpowiadając na pierwsze pytanie postawione na początku artykułu, należy stwierdzić, że największym sukcesem rządu B. Szydło w pierwszych stu dniach jego działalności było przygotowanie projektu ustawy wprowadzającej program „Rodzina 500 plus”, który przyjął parlament i podpisał prezydent. Biorąc pod uwagę utrzymujący się niż demograficzny, wprowadzenie tego programu w życie było zasadne. Ponadto należy stwierdzić, że dla rodzin żyjących w biedzie lub ubóstwie przyznane środki będą stanowić dużą pomoc finansową. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że realizacja programu „Rodzina 500 plus” w 2017 roku (ma on kosztować 22 mld zł) spowoduje wzrost deficytu budżetowego, tym bardziej, że rząd Beaty Szydło nie wskazał źródła finansowania.

Warto dodać, że nie została przeprowadzona analiza kosztów realizacji programu w stosunku do oczekiwanych efektów w perspektywie kilkuletniej. Istnieje także obawa, że środki przyznawane w ramach programu dla rodzin wielodzietnych z niskimi dochodami mogą osłabić motywację kobiet do powrotu na rynek pracy, a to z kolei może prowadzić do ich trwałego wykluczenia społecznego.

Należy zauważyć, że program „Rodzina 500 plus” jest przeznaczony tylko dla części dzieci. Wsparcie kierowane jest do drugiego i kolejnego dziecka w rodzinie (z pewnymi wyjątkami), tym samym program nie obejmuje około 3 mln dzieci.

Przyjęcie przez parlament ustawy o podatku bankowym było kolejnym postulatem rządu B. Szydło, który zrealizowano w ciągu pierwszych stu dni jego działalności. Pozostałe projekty ustaw były w trakcie prac rządu lub parlamentu. Jednocześnie do Sejmu nie trafił rządowy projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu, nad którym trwają prace w MRPiPS.

Prezydenckie projekty ustaw dotyczących obniżenia wieku emerytalnego i podniesienia kwoty wolnej od podatku przekazano do Sejmu RP i rozpoczęto prace. Przyjęcie przez parlament ustawy emerytalnej zgodnej z zapowiedziami wyborczymi prezydenta i PiS przy wydłużaniu się przeciętnej długości życia człowieka oznacza znaczne obciążenie budżetu państwa i wpłynie na poziom pobieranych świadczeń emerytalnych, które będą na bardzo niskim poziomie. Obniżenie wieku emerytalnego zmniejszy podaż pracy oraz zwiększy wydatki na emerytury, co spowoduje zwiększenie obciążeń podatkowych i składek płacowych osób czynnych zawodowo.

Wbrew zapowiedziom rządu podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł będzie możliwe najwcześniej od 2017 roku.

W ciągu pierwszych stu dni rządu B. Szydło resort zdrowia przygotował projekt ustawy wprowadzający bezpłatne leki dla seniorów. W marcu 2016 roku był on przedmiotem prac Sejmu RP. Przyjęcie przez parlament tego projektu ustawy oznaczałoby, iż zamiast 500 mln zł na pierwszy rok realizacji programu (co zostało przewidziane w budżecie państwa na 2016 rok) rząd przeznaczyłby tylko 125 mln zł. W 2016 roku rząd planował dopłacić do leków około 12 zł miesięcznie na osobę.

Udzielając odpowiedzi na drugie pytanie, należy stwierdzić, iż największym problemem rządu B. Szydło były i są ograniczone źródła finansowania rządowego programu. Realizacja postulatów społecznych zapowiadanych przez premier B. Szydło w trakcie pierwszych stu dni rządu zdestabilizowałyby finanse publiczne. Podatek bankowy tylko w niewielkim zakresie będzie mógł pokryć koszty programu socjalnego. Wprowadzenie go jednak obciąży klientów banków oraz może ograniczyć dostęp do kredytów, co będzie miało wpływ na sprzedaż nieruchomości.

Wprowadzenie podatku handlowego okazało się niełatwe dla polskiego rządu ze względu na protesty przedstawicieli branży handlowej oraz prawo unijne zakazujące promowania małych sklepów z rodzimym kapitałem.

Brak pokrycia planowanych wydatków rządu w dochodach budżetu państwa oraz utrzymanie przyjętego deficytu budżetu państwa w 2016 roku nie pozwoliło na zrealizowanie wszystkich socjalnych postulatów programowych rządu w tak krótkim czasie jak sto dni. Z tego też powodu rząd musiał się wycofać z niektórych obietnic wyborczych (darmowe leki dla wszystkim seniorów) lub przesunąć ich realizację w czasie (podwyższenie kwoty wolnej od podatku i minimalnej stawki godzinowej oraz obniżenie wieku emerytalnego).

Bibliografia

Źródła normatywne

Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 4.02.2015 o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2015, poz. 188.

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 17.07.2015 w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2015, poz. 1017.
- Prezydenckie projekty ustaw w Sejmie (2016). Pobrano z: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,2-prezydenckie-projekty-ustaw-w-sejmie.html>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2015 w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki. Dz.U. 2015, poz. 2076.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2015 w sprawie utworzenia Ministra Energii. Dz.U. 2015, poz. 2075.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2015 w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Dz.U. 2015, poz. 2078.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z 25.02.2016. Dz.U. 2016, poz. 278.
- Ustawa z 11.02.2016 o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Dz.U. 2016, poz. 195.
- Ustawa z 11.05.2012 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2012, poz. 637.
- Ustawa z 13.04.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy. Dz.U. 2007, nr 89, poz. 589, z późn. zm.
- Ustawa z 15.01.2016 o podatku od niektórych instytucji finansowych. Dz.U. 2016, poz. 68.

Inne źródła

- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 75, *Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych*, Warszawa, 3 grudnia 2015.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 261, Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 10 lutego 2016.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 261, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 10 lutego 2016.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 288, Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa, 10 lutego 2016.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 51, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Warszawa, 29 listopada 2015.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, druk nr 62, Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa, 29 listopada 2015.
- Stenogramy z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polski kadencja VIII: 11 posiedzenie z 9 lutego 2016 r.
- Stenogramy z posiedzeń Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej kadencja VIII: 1 posiedzenie z 18 listopada 2015 r.

Publikacje prasowe

- Apanowicz, P. (2016). Pierwsze 100 dni rządu. *Nowy Przemysł*, 3 (5).
- Czekaj, J. (2015). Rozczarowań rządem ciąg dalszy. *Rzeczpospolita*, 1 grudnia.
- Gajcy, A., Wójcik, K. (2016). 500+ zwiększy liczbę dzieci i ślubów. *Rzeczpospolita*, 19 stycznia.
- Godusławski, B. (2016). Gospodarka rośnie, deficyt nie. *Puls Biznesu*, 27 stycznia.
- Gomułka, S. (2016). Nowy podatek zwiększy konsumpcję kosztem inwestycji. *Rzeczpospolita. Opinie*, 4 stycznia.
- Grochal, R., Kordzińska, A., Maciejewicz, P., Kielbasiński, A., Kostrzewski, L., Miączyński, P., Wroński P.P., Skwirowski, P., Wieliński, B.T. (2015). Niezbędnik wyborczy, czyli poglądy kandydatów na tacy. *Gazeta Wyborcza*, 16–17 maja.
- Kostrzewski, L., Miączyński, P. (2016). Za co rząd PiS obniży wiek emerytalny? *Gazeta Wyborcza*, 9–10 stycznia.
- Majewski, P. (2015). Kontrakt premier Szydło. *Rzeczpospolita. Ekonomia i Rynek*, 19 listopada.
- Miączyński, P., Kostrzewski, L. (2016a). Nowy podatek weekendowy. *Gazeta Wyborcza*, 27 stycznia.
- Miączyński, P., Kostrzewski, L. (2016b). 500+ i korowody. *Gazeta Wyborcza*, 29 stycznia.

Nasi drodzy kandydaci (2015). *Rzeczpospolita*, 22 maja.

Paździor, G. (2015). Pod górkę z Brzeszcz. *Nowy Przemysł*, 12, 18.

Siemionczyk, G. (2016). Czy S&P widzi dalej niż inni? *Rzeczpospolita*, 18 stycznia.

Słojewska, A. (2016). Fatalna prognoza Brukseli. *Rzeczpospolita*, 5 lutego.

Szydło: w nowym projekcie podatku od sprzedaży wyższa kwota wolna, 26 luty 2016. Pobrano z: <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/handel/szydlo-w-nowym-projekcie-podatku-od-sprzedazy-wyzsza-kwota-wolna/6q17qe>.

Publikacje elektroniczne

MRPiPS zapowiada wprowadzenie w 2016 r. minimalnej stawki godzinowej przy zleceniach (2015). Pobrano z: <http://www.kadry.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/mrpips-zapowiada-wprowadzenie-w-2016-r-minimalnej-stawki-godzinowej-przy-zleceniach-1>.

Rząd przyjął projekt Rodzina 500 plus, 7 marca 2016. Pobrano z: <http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/rzad-przyjal-projekt-rodzina-500-plus/8tvq8>.

Cytowanie

Kamola-Cieślik, M. (2016). Pierwsze sto dni rządu Beaty Szydło. Realizacja społeczno-gospodarczych obietnic wyborczych. *Acta Politica Polonica*, 4 (38), 35–48. DOI: 10.18276/ap.2016.38-03.