
Wojciech Wyrzykowski | biuro@wwyrzykowski.pl

Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Katedra Przedsiębiorczości
i Prawa Gospodarczego

Piotr Kasprzak | pkasprzak@zie.pg.gda.pl

Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Katedra Analizy Ekonomicznej
i Finansów

Mechanizmy wsparcia polityki prorodzinnej w Polsce po roku 2015 na tle krajów Unii Europejskiej

Support Mechanisms of Pro-family Policy in Poland after 2015 in Comparison to the European Union Countries

Abstract: In particular countries of European Union tax systems there are various solutions related to preferential, family-friendly, income taxation or financial benefits related to raising children. They are the important, if not the basic element of the conducted social pro-family policy. However, the demographic problem of declining fertility is current for all countries, which means that the intensity and scale of pro-family activities is growing.

The aim of the article is to present and evaluate the pro-family policy conducted in Poland since 2015 in comparison with the European Union countries. The choice of such a period is not accidental, as for three years in Poland the new government has exercised power, which made a number of changes in social policy, with particular emphasis on pro-family policy. The authors of the article have assessed tax reliefs and exemptions available in Poland and selected countries of the EU, as well as direct cash transfers. The analysis is complemented by literature studies in the field of family taxation theory, its income and support mechanisms for pro-family policy.

Key words: tax policy, pro-family policy, tax reliefs and exemptions, redistribution

Podstawy polityki prorodzinnej

Od wielu lat stawiane jest pytanie, kto powinien uzyskiwać pomoc socjalną, w tym dotyczącą dzieci oraz jaki powinien być rodzaj i zakres tej pomocy [Orschot 2002]. Jednocześnie prowadzone badania dla rozwiniętych państw opiekuńczych wskazują, że zasiłki dla dzieci odgrywają ważną rolę w zmniejszaniu ubóstwa dzieci, chociaż w niektórych z badanych państw (np. w Chinach) nie znaleziono istotnej zależności między prorodziną polityką podatkową i socjalną a ograniczaniem ubóstwa [Lancker 2014]. To dowód na to, że pomoc prorodzinna powinna być celowa, gdyż udzielanie ulg i preferencji, bez związku z konkretnymi celami, nie zawsze przeznaczana jest na założone przez państwo cele. Związane jest to z wyborem pomiędzy: realizacją selektywnej pomocy dla dzieci albo realizacją pomocy uniwersalnej, według której każda z grup referencyjnych ma prawo do tej samej kwoty świadczenia [Skocpol 1991].

Polityka prorodzinna, w tym również o charakterze podatkowym, obejmuje część działań społeczeństwa na rzecz rodziny i jest pojęciem związanym z grupą potrzeb socjoekonomicznych. Ujęcie podstaw polityki rodzinnej obejmuje cztery podstawowe aspekty:

- aspekt społeczny polegający na ogólnej akceptacji prowadzonej przez państwo polityki prorodzinnej,
- aspekt podejścia globalnego, którego podstawą jest analiza potrzeb demograficznych obejmujących okres co najmniej 50 lat,
- podejście oparte na zasadzie solidaryzmu społecznego prezentującego zasadę, że wysiłek rodziny przyczynia się do podtrzymania narodu i jego gospodarki, przez co winien pozyskiwać wsparcie całych grup społeczeństwa,
- aspekt ekonomiczny, w którym rodzina stanowi o poziomie ogólnej konsumpcji oraz jest gwarantem nowych sił wytwórczych.

Odpowiedzią na negatywne procesy demograficzne oraz socjalne, przejawiające się mniejszą skłonnością do zakładania rodziny, są działania podejmowane w celu skonstruowania odpowiedniego systemu świadczeń socjalnych, ale również wykorzystanie w tym celu preferencji podatkowych [Szczepańska 2013]. W polskim systemie podatkowym oraz inicjatywach niepodatkowych, lecz mających charakter działań finansowych, istnieją następujące rozwiązania o charakterze prorodzinnym:

- **wspólne opodatkowanie małżonków,**
- **wspólne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci,**
- **ulga z tytułu wychowania dzieci¹,**

¹ Jest to ulga odliczana od podatku. Limit dochodowy dla obojga rodziców, który uprawnia do skorzystania z ulgi, wynosi 112 tys. zł, a ulga wynosi odpowiednio: 1112,04 zł na pierwsze i drugie dziecko, 1668,06 zł na trzecie dziecko i 2224,08 zł na czwarte i każde kolejne dziecko,

- **ulga rehabilitacyjna**,
- realizowany od kwietnia 2016 r. **program Rodzina 500+**,
- wprowadzony w 2018 r. **program 300+** przyznający każdemu uczącemu się dziecku do 20 lat corocznie kwotę 300 zł.

Ulga czy dotacja

Ulgi podatkowe istnieją tak długo, jak istnieją same podatki i stanowią obecnie nieodłączny element konstruujący systemy podatkowe praktycznie wszystkich krajów Unii Europejskiej. W ich przypadku nie mamy do czynienia z fazą otrzymania, a następnie redystrybucją środków pieniężnych, lecz z natychmiastową ich konsumpcją lub transferem pieniężnym w postaci zwrotu nadpłaconego podatku w kolejnym okresie rozliczającym rok podatkowy [Kasprzak, Wyrzykowski 2016].

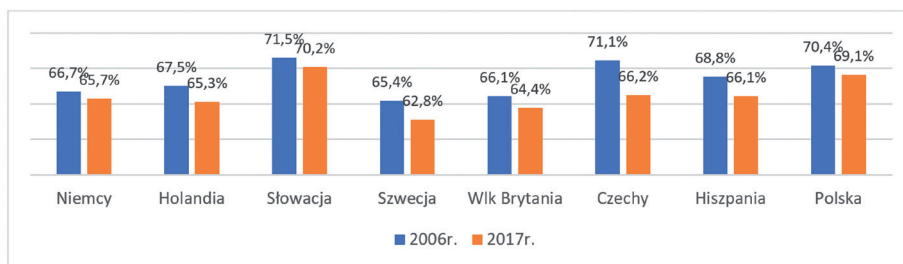
Funkcja stymulacyjna systemów podatkowych polega przede wszystkim na hamowaniu oraz eliminacji wybranych zjawisk ekonomicznych w gospodarce [Wojtowicz 2000]. Zakłada się, że podatki mają wpływać na takie obszary, jak bezrobocie, poziom inwestycji, zakres i przedmiot podejmowanych przedsięwzięć, popyt lub podaż zarówno w pozytywnych, jak i negatywnych aspektach [Wyrzykowski 2008].

Od wielu lat przedmiotem badawczym jest formułowanie odpowiedzi na pytanie: kto powinien uzyskiwać pomoc socjalną, w tym dla dzieci, oraz jaki powinien być to rodzaj pomocy, jej cel oraz wartość. System ulg, preferencji oraz dotacji podatkowych o charakterze prorodzinnym posiada również szerokie grono przeciwników. Jako podstawową wadę wskazuje się ograniczony i wybiórczy charakter ich stosowania. Dodatkowo ulgi podatkowe są relatywnie drogie, komplikują system podatkowy oraz stanowią przyczynę nadużyć podatkowych [Ostaszewski, Federowicz, Kierczyński 2004]. Głównym celem ulg i preferencji podatkowych związanych z programami społecznymi jest zwiększenie współczynnika dzietności poprzez zmniejszenie obciążeń fiskalnych nakładanych na rodziców posiadających dzieci.

Problemy demograficzne

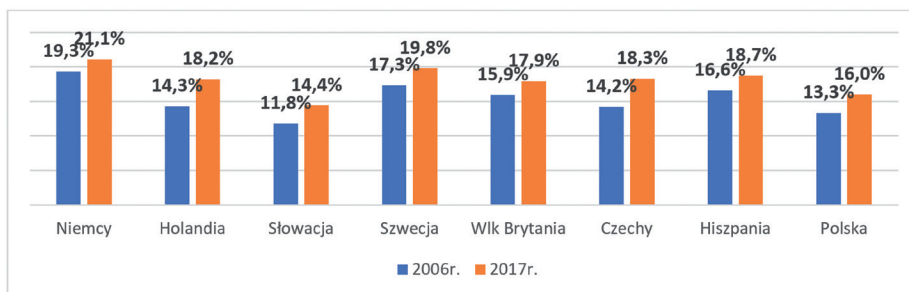
Zjawisko starzenia się społeczeństwa, a tym samym zmiany struktury udziału ludności w wieku przed i poprodukcyjnym, są właściwe dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. Zmiany w tym zakresie w wybranych krajach UE przedstawiają poniższe wykresy:

Wykres 1. Udział procentowy ludności w wieku produkcyjnym w wybranych krajach UE w latach 2006 i 2017



Źródło: Eurostat Statistics Explained online data code.

Wykres 2. Udział procentowy ludności w wieku ponad 65 lat w wybranych krajach UE w latach 2006 i 2017



Źródło: Eurostat Statistics Explained online data code.

Mediana wiekowa populacji w krajach Unii Europejskiej w latach 2001–2016 wzrosła z 38,5 lat do 43 lat. To skala starzenia się społeczeństwa (Median age of population 2017). Jednak, o ile starzenie się społeczeństwa będzie w najbliższych 30 latach właściwe dla wszystkich krajów UE, to jednak nie wszystkie kraje będą przeżywały kryzys demograficzny związany ze spadkiem populacji. Liczba ludności nie zmniejszy się według prognoz m.in. w Wlk. Brytanii, Francji, Hiszpanii i Włoszech.

Do połowy lat 80. ubiegłego wieku Polska należała do grupy krajów o wysokiej, sięgającej 0,9% rocznie, dynamice wzrostu liczby ludności. Średnia wartość dynamiki wzrostu ludności w dekadzie lat 80. wyniosła 0,66%. Od początku obecnego stulecia wskaźnik wzrostu przyjął wartości ujemne i w latach 2000–2014 wynosił średniorocznie –0,03%.

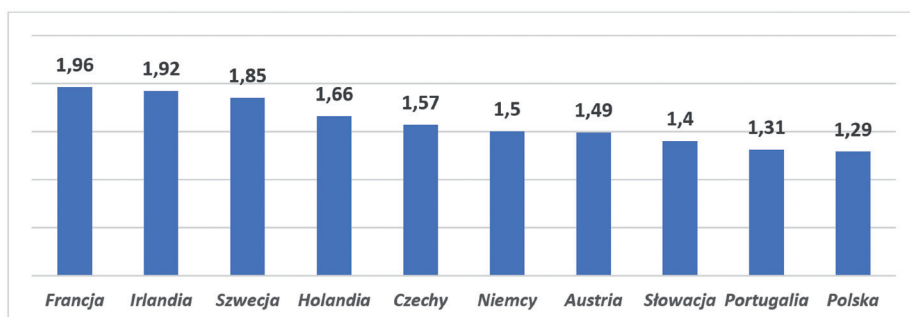
Według przewidywań Eurostatu populacja w Polsce spadnie do 2070 r. o około 7 mln. Powodem tego w głównej mierze jest spadek wartości – od 1990 r. – współczynnika dzietności, który osiągnął bardzo niski poziom. Mimo tego, że prognozy sygnalizują wzrost



dziętności w Polsce, poziom zastępowalności jest niewystarczający. Równocześnie rośnie średnia oczekiwana długość życia, która dla osób w wieku 65 lat w latach 2016–2017 wzrosła o około 7 lat. Wzrost długości życia spowoduje dynamiczny i trudny do pokrycia wzrost już istniejącego deficytu funduszy emerytalnych. Z prognoz Zakładu Ubezpieczeń społecznych wynika, że deficyt ten może wzrosnąć z 11 mld Euro do nawet 41 mld euro w 2050 r. Prognozy przewidują, że przeciętny okres życia w Polsce wydłuży się z 74 lat w 2017 r. do 80 lat w 2030 r. [*Life expectancy of Poland 2017*, GUS]. Nie tylko wzrost okresu długości życia wpłynie na zwiększenie zapotrzebowania na środki z funduszy emerytalnych. Istotnie zwiększy go powrót w 2017 r. do wcześniejszego wieku emerytalnego – 65 lat dla mężczyzn oraz 60 lat dla kobiet. Polska musi jak najszybciej zmodernizować zasady tworzenia funduszy emerytalnych, bez którego system emerytalny już w najbliższych latach się załamie. Jednak źródeł pozyskiwania środków na tych funduszach należy poszukiwać w populacji wkraczającej na rynek pracy oraz w kolejnych pokoleniach. Niestety obydwie sfery napełniają jedynie pesymizmem. Zmiany strukturalne same w sobie spowodowały, że liczba osób czynnych zawodowo zmniejszyła się istotnie i jest to proces o nasilającym się znaczeniu. Dodatkowo bardzo niekorzystną dla polskiej gospodarki była emigracja zarobkowa, której struktura, a przede wszystkim rozmiar, wpłynęły niezwykle negatywnie na system gospodarczy. Z polski wyjechali ci, którzy mieli budować polskie PKB, płacić w Polsce podatki oraz zasilać fundusze emerytalne. Emigracje zarobkowe zrealizowały i niestety nadal planują realizować osoby młode, między 18 a 34 rokiem życia (51% ludności). Na koniec 2016 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 mln 515 tys. mieszkańców naszego kraju. Emigracja, w porównaniu do 2015 r., wzrosła o 118 tys. [GUS 2018]. Niestety nie jest to proces ustabilizowany i zakończony. Co siódma osoba zgłasza wolę wyemigrowania z Polski choćby na krótki czas, a już 70% polskiego społeczeństwa ma członka rodziny przebywającego za granicą [Emigracyjne trendy Polaków w 2017 r.]. Aż 69% osób wyjeżdżających z Polski posiada zatrudnienie, a jedynie 13% spośród bezrobotnych chce opuścić Polskę. Niepokojącym jest wzrost, w porównaniu do 2016 r., odsetka osób planujących wyjazd na stałe. Co czwarta pracująca za granicą osoba deklaruje, że do Polski już nie wróci [Emigracja zarobkowa Polaków 2018 r.]. Zatem emigracja stwarza olbrzymi i perspektywicznie wzrastający problem demograficzny. Jednak nawet istotne zmniejszenie emigracji czy też powrót znacznej części emigrantów do Polski nie zmienią wagi kryzysu demograficznego, którego najważniejszym powodem jest spadek dzietności. Urodzenia są podstawowym czynnikiem wpływającym na liczbę i strukturę ludności. Poziom urodzeń mierzy się współczynnikiem dzietności, który określa liczbę urodzonych dzieci przypadających na jedną kobietę w wieku rozrodczym (15–49 lat) Współczynnik dzietności między 2,10 a 2,15 jest wartością zapewniającą prostą zastępowalność pokoleń. W ostatnich kilkunastu latach we wszystkich krajach Unii Europejskiej obserwowany jest

spadek dzietności, a np. w 2015 r. w żadnym europejskim kraju badanym przez Eurostat, współczynnik płodności nie osiągnął granicy zastępowalności pokoleń.

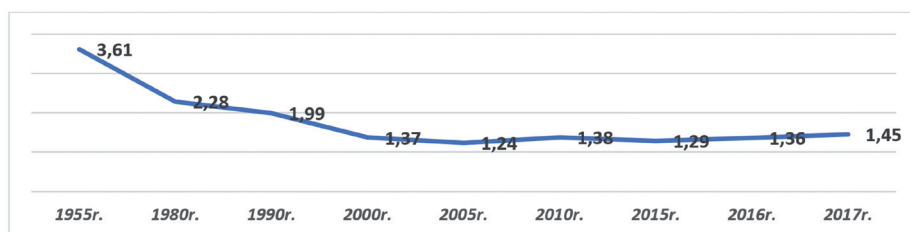
Wykres 3. Poziom dzietności (TFR) w wybranych krajach UE w 2015 r.



Źródło: Eurostat.

W Polsce po wprowadzeniu prorodzinnej programu 500+ wskaźnik dzietności nieznacznie wzrósł, ale już rok po rozpoczęciu programu liczba nowo narodzonych dzieci znów zaczęła spadać. Ciągle daleko nam do wskaźnika, który gwarantuje prostą zastępowalność pokoleń, ale jest już znacznie lepiej niż w 2016 czy 2015 roku. Obecna sytuację w Polsce demograficznie często określają mianem kryzysu demograficznego. Kryzys ten znajduje ma korzenie już w początku dekady lat 90. ubiegłego wieku.

Wykres 4. Wskaźnik dzietności (TFR) w Polsce w okresie 1955–2017



Źródło: GUS - Urodzenia i dzietność, maj 2018 r.

Wskaźnik dzietności w okresie ostatnich 60 lat spadł 2,5-krotnie. Bezpośrednio po wyżu demograficznym z pierwszej połowy lat 80. ubiegłego stulecia spodziewano się w Polsce, w wyniku konsekwencji wchodzenia w wiek najwyższej płodności licznych roczników kobiet urodzonych w drugiej połowie lat 70. XX wieku, wzrostu liczby urodzeń od połowy lat 90. Tymczasem zanotowano znaczną depresję urodzeniową, która

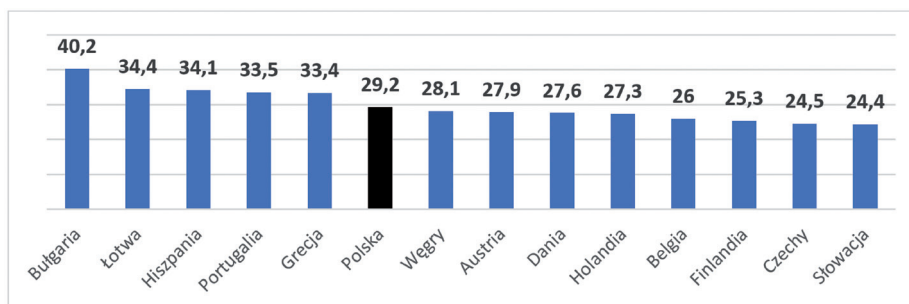
trwała aż do 2003 r. W kolejnych latach liczba urodzeń nieznacznie rosła do 2009 r., co było konsekwencją wyżu demograficznego z początku lat 80. ubiegłego wieku. Kolejny spadek liczby urodzeń trwał do 2015 r. Obecnie współczynnik dzietności daleko odbiega od pożądanej wielkości [Gwiazda 2015]. Niekorzystne zmiany demograficzne w Polsce zbiegły się z początkiem transformacji systemowej. W sytuacji, gdy państwo borykało się z wieloma problemami, jego możliwości wsparcia dla młodych matek były bardzo ograniczone. Jednak po upływie już blisko 30 lat od tego momentu należy podejmować zdecydowane i radykalne kroki w kierunku zapewnienia wzrostu demograficznego, gdyż utrzymanie takiej sytuacji grozi Polsce wyludnieniem z wszelkimi negatywnymi konsekwencjami tego zjawiska. Przyczyny tego stanu mają swe podłoże w sytuacji ekonomicznej rodziny, poczuciu bezpieczeństwa socjalnego oraz szeroko rozumianej pomocy ze strony państwa. Dowodem na to są dane wskazujące, że przeciętna Polka, która wyemigrowała do Wlk. Brytanii rodzi w tym państwie 2,31 dziecka, w sytuacji gdy odpowiednik – osoba mieszkająca w Polsce rodzi 1,31 dziecka [Marczuk 2014].

Poziom ubóstwa w Polsce

Oceniając poziom ubóstwa, należy posłużyć się wskaźnikami nierówności społecznej, a w zakresie dochodów – wskaźnikami dobrobytu i ubóstwa.

W Polsce poprawia się sytuacja, jeśli chodzi o nierówności, ale mierzone współczynnikiem Giniego. Im wyższy współczynnik (który kształtuje się w przedziale od zera do stu procent), tym gorzej i nierówności są większe. Polska w ostatnich latach istotnie poprawiła wynik w tym zakresie, w związku z czym nie ma problemu nierówności dochodowych, gdyż on jest zbliżony do średniego poziomu UE.

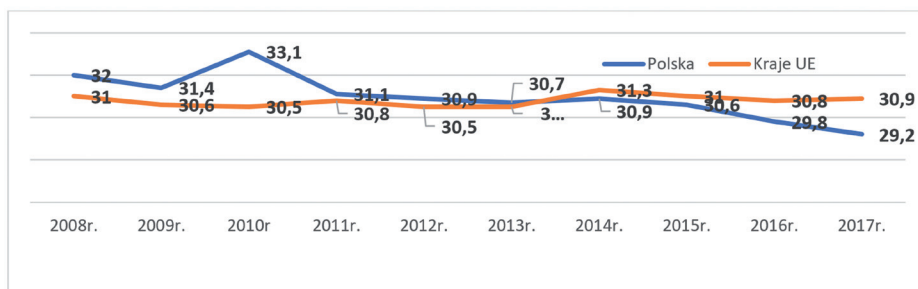
Wykres 5. Wskaźnik Giniego w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2017 r.



Źródło: dane Eurostat.

Jednocześnie w Polsce wskaźnik Giniego systematycznie spada i w 2014 obniżył się poniżej poziomu średniej w krajach Unii Europejskiej.

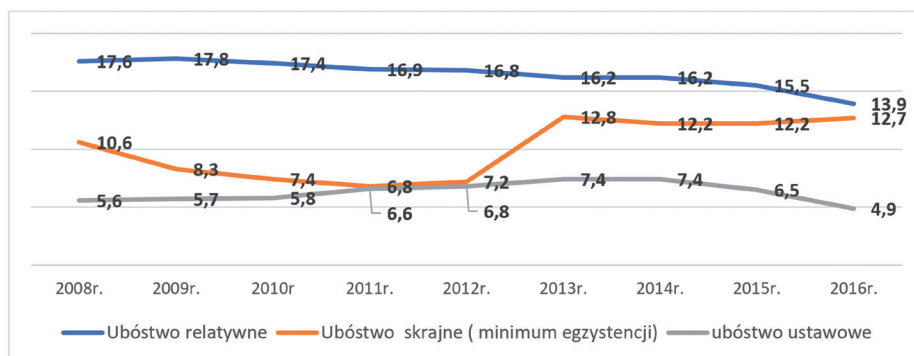
Wykres 6. Wskaźnik Giniego w Polsce w latach 2008–2017



Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Jednak z pilotażowych badań Narodowego Banku Polskiego wynika, że niestety mamy do czynienia z narastaniem nierówności, ale o charakterze majątkowym. Systematycznie spada również w Polsce wskaźnik ubóstwa. Zgodnie ze statystyką Eurostatu, za biedne uważane są gospodarstwa domowe osiągające dochody mniejsze niż 60% średnich dochodów gospodarstw w danym kraju.

Wykres 7. Wskaźnik ubóstwa w Polsce w latach 2008–2016



Źródło: Dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Znaczący spadek zasięgu ubóstwa w ostatnim okresie zaobserwowano zwłaszcza wśród takich grup, jak rodziny wielodzietne, gospodarstwa domowe z osobami niepełnosprawnymi, mieszkańcy wsi i miast poniżej 20 tys. mieszkańców oraz gospodarstwa domowe z głową gospodarstwa o niskim poziomie wykształcenia. Pomimo poprawy



sytuacji grupy te wciąż należą do najbardziej zagrożonych biedą. Zaobserwowano również istotną poprawę sytuacji gospodarstw domowych z dziećmi do lat 18. Skutkiem tego był widoczny spadek zasięgu ubóstwa skrajnego wśród dzieci w wieku 0–17. Grupami, w których w ostatnich dwóch latach nie odnotowano zmniejszenia się zasięgu ubóstwa, były gospodarstwa domowe bez dzieci na utrzymaniu. Taka struktura zmian jest skutkiem realizacji programów socjalnych, w tym w szczególności programu 500+.

Ulgi prorodzinne w Polsce na tle innych krajów UE

Analizując zebrane dane, należy wskazać, iż wysokość preferencji o charakterze podatkowym, skierowanych do rodzin z dziećmi, jest bardzo zróżnicowana i waha się od kilkuset euro do nawet kilkudziesięciu tysięcy euro ulgi w stosunku rocznym. Najwyższe ulgi rodzinne, liczone w wartościach bezwzględnych, występują w Niemczech, najniższe zaś w Polsce. Wszystkie państwa, poza Estonią, premią posiadanie już jednego dziecka. W zdecydowanej większości krajów pomoc ma charakter progresywny tj. im większa liczba wychowywanych dzieci, tym nieproporcjonalnie większa wymierna ulga w płaconym podatku.

Tabela 1. Ulga na dzieci odliczana od dochodu w wybranych państwach UE przysługująca wg kryterium liczby dzieci (w EUR)

Państwo UE	1. dziecko	2. dziecko	3. dziecko	4. dziecko	5. dziecko	Razem w EUR
Niemcy	7 248	7 248	7 248	7 248	7 248	36 240
Słowenia	2 437	2 649	4 419	6 188	7 957	23 650
Hiszpania	2 400	2 700	4 000	4 500	4 500	18 100
Belgia	1 520	2 380	4 840	5 400	1 520	15 660
Chorwacja	2064	2889	4127	2064	2064	13 208
Łotwa	2 100	2 100	2 100	2 100	2 100	10 500
Estonia	0	1848	1848	1848	1848	7392
Litwa	720	720	720	720	720	3 600
Węgry	704	704	704	704	704	3 520
Austria	600	600	600	600	600	3 000

Źródło: PWC, Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE 2017.

Tabela 2. Ulga na dzieci odliczana od podatku w wybranych państwach UE przysługująca wg. kryterium liczby dzieci (w EUR)

Państwo UE	1. dziecko	2. dziecko	3. dziecko	4. dziecko	5. dziecko	Razem w EUR
Włochy	950	950	950	1150	1150	5150
Czechy	496	629	762	762	762	3411
Portugalia	600	600	600	600	600	3000
Polska	255	255	458	618	618	2204

Źródło: PWC, Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE 2017.

Przywołując znaną w Polsce metodę unikania progresji podatkowej, polegającej na rozliczaniu dochodów wraz z małżonkiem (a w określonych przypadkach również dzieckiem), system tej swoistej ulgi jest obecny także w innych państwach Unii Europejskiej, takich jak: Belgia, Chorwacja, Estonia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy. Tym samym poszczególne systemy podatkowe umożliwiają obniżenie podstawy opodatkowania, w przypadku gdy jedna z rozliczających się osób osiąga niższe przychody. Jest to szczególnie istotne, gdy możliwość osiągnięcia kolejnego poziomu progresji jest stosunkowo prosta.

Tabela 3. Możliwość wspólnego rozliczenia z małżonkiem/partnerem w poszczególnych państwach UE

Państwo UE	Możliwość wspólnego rozliczenia z małżonkiem	Państwo UE	Możliwość wspólnego rozliczenia z małżonkiem
Austria	–	Litwa	–
Belgia	TAK	Luksemburg	TAK
Bułgaria	–	Łotwa	–
Chorwacja	TAK	Malta	TAK
Cypr	–	Niemcy	TAK
Czechy	–	Polska	TAK
Dania	–	Portugalia	TAK
Estonia	TAK	Rumunia	–
Finlandia	–	Słowacja	–
Francja	TAK	Słowenia	–
Grecja	TAK	Szwecja	–



Państwo UE	Możliwość wspólnego rozliczania z małżonkiem	Państwo UE	Możliwość wspólnego rozliczania z małżonkiem
Hiszpania	TAK	Węgry	–
Holandia	TAK	Wielka Brytania	TAK
Irlandia	TAK	Włochy	TAK

Źródło: PWC, Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE 2017.

Nowe regulacje prorodzinne w Polsce – wydatki i skutki

Wraz ze zmianą rządu w 2015 roku, w Polsce odnotowano szereg reform w polityce społecznej państwa. Jednym z flagowych projektów społecznych jest tzw. program Rodzina 500+. Przedsięwzięcie to przewiduje, że od kwietnia 2016 państwo wypłaca świadczenia wychowawcze na drugie i każde kolejne dziecko w rodzinie w wysokości 500 złotych.

Świadczenie w ramach programu jest wypłacane rodzicom, opiekunom prawnym lub osobom, które adoptowały dziecko. Świadczenie to nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym i jest wypłacane do momentu osiągnięcia przez dziecko 18. roku życia (środki wypłacane są na wniosek uprawnionych osób od momentu urodzenia dziecka). Wypłacane przez państwo środki należą zatem do bezpośrednich transferów z budżetu państwa i nie są powiązane w żadnym stopniu z wysokością płaconych podatków, aktywnością zawodową rodziców, miejscem zamieszkania, stanem zdrowia oraz w dużej mierze sytuacją materialną rodziny. Co więcej, wydatkowanie środków co do zasady nie podlega kontroli, z wyłączeniem skrajnych sytuacji odnotowanych przez ośrodki pomocy społecznej, kiedy udowodniono, że pieniądze wydawane są na alkohol, papierosy lub przekazywane wprost osobom trzecim. W takiej sytuacji świadczenie pieniężne może być zamienione na świadczenie o charakterze rzeczowym (dla przykładu w czerwcu 2017 roku odnotowano 1792 takie przypadki, czyli 0,04% wszystkich uprawnionych).

Według danych odpowiedzialnego za realizację programu Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, w 2017 roku (dane za pełne 12 miesięcy funkcjonowania wsparcia) środki wypłacono 3,78 mln dzieci. Wyliczenia wskazują, że w całym kraju programem jest objętych 55% wszystkich dzieci do 18 lat. W sumie w Polsce około 42% świadczeń wypłacanych jest na pierwsze lub jedyne dziecko – to 1,59 mln dzieci. W grupie świadczeń na pierwsze dziecko 40% stanowią świadczenia dla jedynaków – to 635,8 tys. dzieci. Świadczenie otrzymuje 2,19 mln drugich i kolejnych dzieci w rodzinie. Odnotować należy, że na wsi wsparcie trafia do większej grupy dzieci – odsetek

ten wynosi 63%. Zwiększony odsetek wynika z faktu, iż świadczenie na terenie wsi w większym stopniu wypłacane jest rodzinom z jednym dzieckiem, które spełniają kryterium dochodowe uprawniające do wypłaty środków.

W 2017 roku, realizacja wypłat kosztowała budżet 24,5 mld złotych (5,63 mld euro), przy czym niecała kwota stanowiła transfery społeczne. Jak wynika z odpowiedzi MRPiS na interpelację poselską [Sejm 2017], poniesione w 2017 roku przez gminy koszty obsługi realizacji tego świadczenia wyniosły 392,1 mln złotych. Dodatkowo 2,6 mln złotych wydane zostało przez powiaty. Ponadto, w związku z obecnością Polski w strukturach Unii Europejskiej, poniesiono koszty tzw. unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w obszarze świadczenia wychowawczego w wysokości 15,8 mln złotych. Program ten był również promowany w ogólnopolskich mediach, co wiązało się z wydatkami na poziomie 2,97 mln zł. Należy zatem zauważyć, iż koszty administracji i promocji tego programu wyniosły około 1,69% całości transferów przeznaczonych dla rodzin.

Jak wynika z uzasadnienia do ustawy wprowadzającej program 500+, głównym celem wprowadzanego projektu jest „zachęcenie polskich rodzin do posiadania większej liczby dzieci, likwidacja kolejnych barier w posiadaniu dzieci oraz wprowadzanie kolejnych, znaczących ułatwień w ich wychowywaniu” [MRPiPS 2017]. Ponadto, ustawodawca argumentuje, że program jest „przejawem inwestycji w rodzinę oraz redukcji ubóstwa wśród dzieci oraz zachętą do niepodejmowania emigracji zarobkowej”.

W tak krótkim okresie trudno o rzetelną i obiektywną analizę skuteczności tego programu jako mechanizmu zachęcającego do posiadania większej liczby dzieci. Tym niemniej, analizując dane stwierdzić można, że w 2016 r. liczba urodzeń żywych w Polsce wyniosła 382 tys. i była większa o 13 tys. niż w roku poprzednim, natomiast w 2017 r. liczba urodzeń sięgnęła 402 tysięcy, czyli było ich o 20 tys. więcej niż dwa lata wcześniej. Jeżeli zatem można dokonać wstępnej oceny skuteczności programu, wzrost liczby urodzeń w 2017 roku (czyli w roku, w którym wsparcie finansowe było udzielane przez pełnych 12 miesięcy oraz z założeniem, że rodzice mogli rozważyć podjęcie macierzyństwa ze względu na wprowadzony w kwietniu program rządowy) przekładał się na koszty 24,5 mld złotych, czyli rządu 1,25 mln złotych na jedno dodatkowe urodzone dziecko. Można zatem zadać sobie pytanie, czy zakładając wzrost liczby urodzeń na poziomie 20 tys. program ten należy do tanich i efektywnych czy też kosztownych i nieprzynoszących zakładanych rezultatów.

MRPiPS dokonało wstępnej oceny skuteczności programu Rodzina 500+ pod kątem jego wpływu na ubóstwo wśród obywateli Polski. Z szacunków resortu wynika, że dzięki programowi Rodzina 500+ wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym spadł o 4 punkty procentowe (z poziomu 17,0% do 13,3%). Zdaniem MRPiPS program zmniejszył liczbę dzieci zagrożonych ubóstwem relatywnym nawet o połowę, a zagrożenie ubóstwem wśród dzieci do 17 roku życia z 22,3% w 2014 roku do poziomu 10,5% w roku 2017.

Ponadto, Bank Światowy opublikował raport, w którym oszacowano wpływ programu Rodzina 500+ na miarę ubóstwa skrajnego. Według wyliczeń, ubóstwo skrajne w Polsce w efekcie wprowadzenia świadczenia miałyby się obniżyć z poziomu 8,9% do 5,9%.

Biorąc pod uwagę wskaźniki makroekonomiczne, takie jak malejące w Polsce bezrobocie oraz rekordowo wysoki wskaźnik aktywności zawodowej, nominalny i realny wzrost płac (e latach 2013–2017 odnotowywano deflację), a także mając na uwadze ogólnie dobrą sytuację makroekonomiczną, trudno jednak zbadać bezpośredni wpływ programu Rodzina 500+ (na rynku pojawiło się dodatkowe 24,5 mln złotych) na rosnącą konsumpcję prywatną.

Tabela 4. Łączne roczne wsparcie poszczególnych państw UE w zakresie ulg podatkowych oraz zasiłków na dzieci w EUR

Państwo UE	Oszczędności na ulgach	Świadczenie prorodzinne	Łączne wsparcie państwa w EUR	Łączne wsparcie państwa w EUR w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia
Luksemburg	703,8	6600	7304	6,40%
Francja	5220	1552	6772	13,70%
Niemcy	2723	2280	5003	5,90%
Austria	420	4538	4958	9,50%
Belgia	977	3150	4127	5,30%
Dania	0	3399	3399	2,90%
Irlandia	0	3360	3360	4,60%
Szwecja	0	2832	2832	3,50%
Finlandia	86	2419	2505	3,00%
Wielka Brytania	0	2300	2300	3,20%
Słowenia	1174	822	1996	5,30%
Węgry	946	1006	1952	10,10%
Polska	509	1374	1883	8,50%
Portugalia	1625	0	1625	6,40%
Estonia	370	1200	1570	6,10%
Włochy	1430	0	1430	2,40%
Chorwacja	1414	0	1414	5,70%
Łotwa	911	410	1321	6,70%

Państwo UE	Oszczędności na ulgach	Świadczenie prorodzinne	Łączne wsparcie państwa w EUR	Łączne wsparcie państwa w EUR w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia
Czechy	1126	0	1126	4,80%
Słowacja	514	564	1078	5,40%
Holandia	1033	0	1033	1,40%
Hiszpania	970	0	970	1,90%
Malta	0	900	900	2,60%
Cypr	0	760	760	1,60%
Rumunia	43	448	491	3,40%
Litwa	432	0	432	2,40%
Grecja	0	320	320	2,00%
Bułgaria	20,5	0	20,5	0,20%
		Średnia UE	2246	

Źródło: PWC, Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE 2017.

Licząc w wartościach bezwzględnych na najwyższe wsparcie mogą liczyć mieszkańcy Luksemburga, na najmniejsze wynoszące zaledwie kilkanaście euro w Bułgarii. Znaczne zróżnicowanie występuje także, gdy pod uwagę weźmiemy pomoc ogólnego wsparcia mierzoną w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. W takim przypadku najwyższy współczynnik występuje we Francji (13,7%), najniższy, podobnie jak poprzednio, w Bułgarii (zaledwie 0,2%).

Podsumowanie

Powyższe rozważania, dotyczące prowadzonej polityki prorodzinnej, jednoznacznie wskazują, że praktycznie wszystkie kraje Unii Europejskiej oferują pewną formę wsparcia. Fundamentalnym pytaniem pozostaje sposób jej prowadzenia, a także – co najważniejsze – jej efektywność (mierzona jako suma nakładów do osiągniętych korzyści – w tym przypadku zwiększenia poziomu dzietności). W powyższym artykule zaprezentowano dwa modele wsparcia tj. ulgi podatkowe jako element stymulacyjnej roli systemów podatkowych oraz bezpośrednie transfery pieniężne, będące przejawem polityki socjalnej państwa.

W tym miejscu należy zauważyć, że średnia kwota pomocy państw Unii Europejskiej w zakresie ulg na dzieci i świadczeń rodzinnych wynosi obecnie ok. 2246 euro rocznie.

Natomiast w Polsce jest to 1883 euro, co w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia daje 13. pozycję wśród 28 krajów Unii.

Istotną zmianą w polityce prorodzinnej w Polsce było wprowadzenie w 2016 roku rządowego programu Rodzina 500+. Omawiany mechanizm po raz pierwszy od lat dostrzega problemy rodzin i wprowadza realne wsparcie dla osób wychowujących dzieci. Można bowiem zauważyć, że wyłączając ulgi podatkowe, od ponad 25 lat państwo na równi traktowało rodziny z dziećmi i rodziny bezdzietne, co nie wydaje się słuszne. Zatem dotychczasowe rozwiązania w postaci ulgi podatkowej na dzieci okazały się niewystarczające. Polityka państwa w niewielkim stopniu zachęcała też młodych ludzi do posiadania dzieci w ogóle. Analizując trendy na przełomie ostatnich 2 lat, należy stwierdzić, że podejmowane działania nie rozwiązały problemu niskiej dzietności. Chwilowo poprawiły co prawda wskaźniki demograficzne, ale nie spowodowały ich utrwalenia w wartościach bezpiecznych.

Bibliografia

Gwiazda A. (2015), *Problemy demograficzne Polski*, „Świat idei i polityki”, tom 14.

Kasprzak P., Wyrzykowski W. (2017), *Ocena efektywności działalności administracji podatkowej w Polsce na tle wybranych państw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, vol. 33, nr 1.

Skocpol T. (1991), *Targeting Within Universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States* [w:] C. Jencks, P.E. Peterson, *The Urban Underclass*, The Brookings Institution, Washington, DC.

Szczepańska I. (2013), *Rozwiązania o charakterze prorodzinnym w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, IUS Novum, 2.

Marczuk B. (2018), *Dzieci. Polski fenomen na Wyspach*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2018.

Ofiarski Z. (2006), *Prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Van Lancker W., Van Mechelen N. (2014), *Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries*, “Social Science Research”, 50, Elsevier.

Van Orschot W. (2002), *Targeting welfare: on the funkctions and dysfunkctions of means-testing in Social Policy* [w:] P. Townsend, D. Gordon, *World Poverty New Policies of Defeat and old Enemy*, The Policy Press, Bristol.

Wyrzykowski W. (2008), *Podatki w Polsce. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Bookmarket, Gdańsk.

Ostaszewski J., Federowicz Z., Kierczyński T. (2004), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa.

Pasternak-Malicka M. (2017), *Pro-family tax benefits in Poland and selected countries as a way of implementing the rule of faier taxation*, „Research Papers of Wrocław University of Economics”, no. 488.

Wójtowicz W. (1999), *Kontrowersje wokół „prorodzinnego” podatku dochodowego od osób fizycznych*, cz. I, „Monitor podatkowy”, nr 2.

Wyrzykowski W., Kasprzak P. (2016), *Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, 4 (1).

Raporty specjalistyczne i pozostałe źródła

Median age of population, EU 28, 2001–2016 (years) Eurostat – online data code [online], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data>, dostęp: 01.09.2018.

Trwanie życia w 2017 r., GUS [online], https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5470/2/12/1/trwanie_zycia_2017.pdf, dostęp: 01.09.2018.

Life expectancy of Poland 2017, GUS [online], https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3288/2/10/1/life_expectancy_2016.pdf, dostęp: 01.09.2018.

Emigracyjne trendy Polaków w 2017 r. (2017), „Polski Obserwator”, sierpień.

Emigracja zarobkowa Polaków. Profil emigranta w 2018 r. (2018), NaszŚwiat.it.



Interpelacja poselska [online], <http://n-15-4.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p121/f/1f1baa5b8edac74eb4eaa329f14a0361/13761eee-6a9a-4105-bded-0e0bdf2f9577.pdf>, dostęp: 01.09.2019.

PWC, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE 2017* [online], <https://www.pwc.pl/pl/pdf/ulgi-podatkowe-2017.pdf>, dostęp: 01.09.2018.

Komunikat Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej [online], <https://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/.../Uzasadnienie%20na%20KRM.pdf>, dostęp: 01.09.2018.