

FEDERACJA NAUKOWA WSB-DSW MERITO

Anna Franielczyk

**KOSZTY FISKALNE I WYBRANE REZULTATY
POLITYKI PRORODZINNEJ W POLSCE
W LATACH 2007-2020**

Rozprawa doktorska
przygotowana pod kierunkiem

dr. hab. Marcina Wiśniewskiego

Gdańsk, 2023

Składam serdeczne podziękowania mojemu Promotorowi dr. hab. Marcinowi Wiśniewskiemu za wszechstronną pomoc, cenne uwagi i sugestie, motywację oraz wsparcie udzielone mi podczas powstawania rozprawy.

Szczególne podziękowania kieruję w stronę prof. dr hab. Wiesławy Przybylskiej-Kapuścinskiej za serdeczność, wsparcie okazane w ciężkiej chorobie, a przede wszystkim za wskazanie światelka w tunelu, gdy wydawało się, że nadzieja już umarła.

Mężowi i synom dziękuję za wyrozumiałość, cierpliwość i nieustającą wiarę we mnie.

Spis treści

Spis treści	5
Wstęp	7
Rozdział 1. Istota rodziny	15
1.1 Definicja rodziny	15
1.2 Rodzina w ujęciu naukowym	17
1.3 Rodzina w ujęciu prawnym	25
1.4 Klasyfikacje rodziny	28
1.5 Funkcje rodziny	32
Rozdział 2. Polityka prorodzinna państwa	37
2.1 Definicja polityki prorodzinnej	37
2.2. Rola państwa w gospodarce w kontekście polityki społecznej i wspierania rodziny .	41
2.3. Polityka prorodzinna jako element polityki społecznej – ujęcie teoretyczne	47
2.4. Polityka prorodzinna w praktyce europejskiej i krajowej – ujęcie retrospektywne	50
2.5. Podstawy prawno-finansowe funkcjonowania polityki prorodzinnej w Polsce	56
2.5.1. Podmioty odpowiedzialne za realizację polityki prorodzinnej w Polsce	58
2.5.2. Instrumenty polityki prorodzinnej w Polsce	66
Rozdział 3. Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej państwa	75
3.1. Pojęcie i systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej	75
3.2. Instrumenty finansowego wsparcia rodzin determinujące wydatki budżetowe w Polsce	86
3.3. Instrumenty finansowego wsparcia realizowane w ramach funduszy ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego w Polsce	98
3.4. Podatkowe instrumenty wsparcia rodzin w Polsce	108
3.5. Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej	123
Rozdział 4. Koszty stosowania instrumentów finansowych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne w Polsce	129
4.1. Instrumenty finansowe polityki prorodzinnej w wydatkach budżetu państwa w Polsce	129
4.2. Instrumenty finansowe polityki prorodzinnej determinujące wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	144

4.3.	Instrumenty finansowego wsparcia rodzin realizowanego w ramach funduszy ubezpieczeń społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia	170
Rozdział 5. Koszty stosowania podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne w Polsce		181
5.1.	Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatku dochodowego od osób fizycznych	182
5.2.	Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatku od towarów i usług	197
5.3.	Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatków majątkowych	207
Rozdział 6. Próba pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020		219
6.1.	Koszty polityki prorodzinnej w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza	220
6.2.	Diagnoza wybranych skutków polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej	230
6.2.1	Dzielnosc jako cel polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza	230
6.2.2	Przeciwdziałanie ubóstwu i nierówności dochodowej jako cele polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza	237
6.3.	Zależność pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej w Polsce i jej efektami – podsumowanie rozważań, wnioski i rekomendacje	249
Zakończenie		257
Streszczenie		261
Abstract.....		265
Bibliografia		269
Spis tabel		295
Spis wykresów		297
Spis schematów.....		299
Spis map.....		299
Oświadczenie		301
Oświadczenie promotora rozprawy		303

Wstęp

Problematyka pomocy rodzinie jest zagadnieniem niezwykle ważnym, a doświadczenia ostatnich lat wskazują, że wiele rodzin boryka się z problemami natury bytowej, ekonomicznej i finansowej. Rodzina jako podstawowa komórka społeczna wymaga ochrony i wsparcia, które umożliwią jej prawidłowy rozwój oraz pełnienie określonych funkcji. Zapewnienie rodzinie ochrony, opieki i pomocy jest obowiązkiem państwa wynikającym z Konstytucji RP. W związku z tym, że znaczenie rodziny dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa jest bardzo ważne, państwo powinno stworzyć odpowiednie warunki dla jej właściwego rozwoju. Ekonomiczne działania względem rodziny są zadaniem, które w ramach prowadzonej polityki prorodzinnej zobowiązuje się realizować państwo. Wsparcie rodziny może dokonywać się w różny sposób, m.in. poprzez pomoc zdrowotną, mieszkaniową, edukacyjną czy zatrudnieniową. Istnieją różne czynniki wywierające wpływ na działania państwa względem rodziny. Występują przykładowo kraje, które prowadzą politykę nakierowaną na zahamowanie wzrostu demograficznego oraz takie, których celem jest zwiększenie ludności danego kraju. Polska należy do krajów borykających się z relatywnie niskim, a od kilku lat ujemnym przyrostem naturalnym, stąd działania państwa o prorodzinny charakterze nakierowane na wzrost dzietności. Biorąc pod uwagę wiele czynników demograficznych, kulturowych czy cywilizacyjnych, państwo stara się wprowadzać odpowiednie narzędzia, za pomocą których będzie prowadzić działania względem rodziny. W Polsce jednym z ważniejszych instrumentów w tym zakresie są instrumenty fiskalne.

Finansowy system działania na rzecz rodziny realizowany jest w Polsce za pomocą instrumentów fiskalnych takich jak transfery socjalne w postaci świadczeń rodzinnych oraz preferencji podatkowych w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych. W związku z tym, że preferencje podatkowe wpływają na zmniejszenie dochodów budżetowych, należy ustalić je na takim poziomie, aby spełniały funkcje pozafiskalne przy równoczesnym zapewnieniu odpowiednich wpływów budżetowych.

W Polsce na przestrzeni ostatnich lat systematycznie zwiększają się wydatki państwa ponoszone na rzecz rodzin. Ma to związek z realizacją nowych inicjatyw rządowych oraz wprowadzaniem nowych instrumentów finansowego wsparcia. Pomocowy system finansowania rodziny jest sztandarowym celem realizowanej przez państwo polityki

prorodzinnej. W związku z tym, istotne jest dokonanie analizy zarówno wymiaru fiskalnego stosowanych instrumentów finansowych polityki prorodzinnej, determinujących wydatki i dochody publiczne, jak i dokonanie pomiaru efektywności polityki państwa w aspekcie diety, ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Uzasadnieniem podjęcia badań w zakresie polityki prorodzinnej jest potrzeba zidentyfikowania poziomu finansowej pomocy świadczonej na rzecz rodziny. W szczególności niezbędne jest, po pierwsze, ustalenie wpływu stosowania instrumentów fiskalnych na strukturę wydatków budżetowych, stanowiących odzwierciedlenie zadań i priorytetów państwa w zakresie prowadzonej polityki, funduszy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, a także budżetów samorządowych. Po drugie, konieczne jest określenie znaczenia polityki prorodzinnej dla wydajności fiskalnej podatków: dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatku od spadków i darowizn. Realizacja założonych badań przyczyni się do pozyskania nowej wiedzy o fiskalnych skutkach realizacji polityki prorodzinnej państwa. Dodatkowo, pomiar efektywności polityki prorodzinnej w zakresie wspierania prokreacji, a także redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego pozwoli dokonać oceny skuteczności badanych narzędzi wsparcia rodzin.

Przyjęte podejście wypełnia lukę badawczą, ponieważ w dostępnej literaturze przedmiotu fragmentarycznie zidentyfikowano działania finansowego systemu wspierania rodzin, w szczególności z punktu widzenia konsekwencji ich stosowania dla finansów publicznych. Dotychczasowe analizy skoncentrowane były głównie wokół finansowych działań względem rodziny, częściowo zaś przedstawiały, jakie skutki finansowe dla budżetu państwa, również w aspekcie finansowania innych zadań publicznych, niesie za sobą realizowana przez państwo polityka prorodzinna. Warto także podkreślić, że analiza teoretyczna i empiryczna dotycząca rozwoju polityki prorodzinnej oraz wielu wyzwań, jakie przed nią stoją, jest ważnym i aktualnym tematem badawczym.

Głównym celem rozprawy jest ocena kosztów polityki prorodzinnej państwa z punktu widzenia wydatków publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych, a także próba weryfikacji jej skuteczności w aspekcie diety, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Właściwe przygotowanie pracy w pierwszej kolejności zobowiązywało do sklasyfikowania pojęcia rodziny i polityki prorodzinnej państwa oraz usystematyzowania narzędzi wsparcia rodzin w świetle wydatków i dochodów publicznych. Przeprowadzenie szeregu badań, wnikliwa analiza jakościowa i ilościowa przydatne były podczas formułowania wniosków w zakresie oceny wymiaru fiskalnego stosowanych narzędzi polityki prorodzinnej oraz skuteczności działań państwa względem rodziny.

Na potrzeby tak nakreślonego obszaru badań i problemu badawczego sformułowano następujące trzy hipotezy badawcze:

- **H_1:** rosnące wydatki na politykę prorodzinną mają negatywny wpływ na zdolność państwa do finansowania innych zadań publicznych;
- **H_2:** wzrost wydatków na politykę prorodzinną nie przekłada się na wzrost dzietności w Polsce;
- **H_3:** zwiększone nakłady na politykę prorodzinną nie mają wpływu na zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia w Polsce.

Osiągnięciu celu głównego ma pomóc uzyskanie odpowiedzi na cztery następujące pytania badawcze:

- **PB_1:** jaka jest skala i struktura rodzajowa wydatków publicznych ponoszonych w związku z prowadzoną w Polsce polityką prorodzinną?
- **PB_2:** jaka jest skala i struktura rodzajowa utraconych dochodów publicznych ponoszonych w związku z realizacją polityki prorodzinnej w Polsce?
- **PB_3:** jaka jest skala kosztów polityki prorodzinnej w Polsce na tle krajów europejskich?
- **PB_4:** jakie są związki pomiędzy kosztami realizacji polityki prorodzinnej a realizacją jej celów, w szczególności w aspekcie dzietności, ubóstwa i wykluczenia?

Realizacji celu głównego, weryfikacji hipotez i odpowiedzi na pytania badawcze zostały przypisane następujące **cele szczegółowe** pracy, których wykonaniu została podporządkowana struktura pracy:

- **CS_1:** kwerenda literatury pod kątem zdefiniowania rodziny i jej funkcji,
- **CS_2:** kwerenda literatury pod kątem zdefiniowania polityki prorodzinnej,
- **CS_3:** przegląd podstaw teoretycznych i prawnych w kontekście realizacji polityki prorodzinnej,
- **CS_4:** diagnoza wydatków publicznych związanych z realizacją polityki prorodzinnej państwa,
- **CS_5:** ocena wymiaru fiskalnego podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej w aspekcie utraconych dochodów budżetowych,
- **CS_6:** próba wskazania i pomiaru rezultatów polityki prorodzinnej państwa.

W ramach części teoretycznej pracy w wyniku studiów literaturowych zidentyfikowane i przedstawione zostały podmioty odpowiedzialne za realizację polityki prorodzinnej państwa w świetle sektorów polskiej gospodarki. W części empirycznej zaś

szczegółowa analiza dotyczyła wielkości i struktury kosztów, jakie zostały poniesione w związku z realizacją przez państwo polityki prorodzinnej z punktu widzenia budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego – oddzielnie dla poniesionych wydatków i uszczuplonych dochodów.

Badanie obejmowało zasadniczo lata 2007-2020, z wyjątkami wynikającymi z braku dostępności niektórych danych statystycznych. Wskazany okres badawczy wybrany został nieprzypadkowo. W wybranym czasie możliwa była m.in. analiza fiskalnych skutków zmian progresywnej skali podatku dochodowego od osób fizycznych, które nastąpiły w latach 2009 i 2019, oraz zmian stawek w podatku VAT. Ponadto w 2007 r. weszła w życie nowa prorodzinna ulga z tytułu wychowania dzieci, dzięki której począwszy od 2008 r. zaistniała możliwość zmniejszenia podatku należnego o określoną kwotę przypadającą na każde dziecko. Ponadto, we wskazanym okresie wdrożono wiele zmian w przepisach podatkowych oraz wprowadzono szereg inicjatyw rządowych i narzędzi wsparcia rodzin jak program „Rodzina 500+”, czy „Dobry Start”.

Ograniczenie okresu badawczego do roku 2020 r. spowodowało, że wydatki państwa na wsparcie rodzin nie uwzględniają finansowej pomocy państwa przeznaczonej na rzecz rodzin ukraińskich, zamieszkujących w czasie wojny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto wybór takiego okresu wyłącza również szereg wydatków społecznych poniesionych w związku z pandemią COVID-19. Dzięki temu obraz rzeczywistych wydatków na politykę prorodziną w Polsce nie został zniekształcony.

Przeprowadzone w pracy badania mają charakter wieloaspektowy. W celu zbudowania właściwych ram teoretycznych badanego zjawiska dokonano kwerendy literatury krajowej i zagranicznej oraz przeglądu polskiej i zagranicznej legislacji, w tym wielu aktów prawa krajowego i unijnego, orzeczeń, wyroków, dyrektyw, traktatów itp. Na badania empiryczne w zakresie implementacji ustaw składała się wnikliwa analiza jakościowa dokumentów prezentowanych m.in. przez Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Sejmik Województwa Śląskiego, Urząd Miasta w Piekarach Śląskich oraz informacji w zakresie polityki prorodzinnej zawartych na polskich i zagranicznych stronach internetowych. Na bibliografię składają się monografie naukowe oraz pozycje artykułowe polsko- i anglojęzyczne, a także szereg materiałów źródłowych w formie sprawozdań, raportów, protokołów, druków sejmowych i wyników przeprowadzonych kontroli.

Do właściwego przeprowadzenia badań empirycznych skutków finansowych, jak i społecznych efektów polityki prorodzinnej państwa w latach 2007-2020 posłużyły głównie dane zaczerpnięte ze sprawozdań Ministerstwa Finansów, raportów ZUS, raportów PwC, a

także informacje przedstawiane przez Europejski Sondaż Społeczny, dane statystyczne prezentowane przez GUS, Eurostat, OECD.Stat, Bank Danych Lokalnych oraz rządowe strony internetowe.

Podstawowe źródło informacji prezentujących sytuację finansową budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiły:

- sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2020,
- informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2020,
- rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych za lata 2006-2017,
- informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego w latach 2018-2020,
- informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w latach 2007-2015.

Zaprezentowane w pracy dane statystyczne dotyczące wydatków publicznych związanych z realizacją polityki prorodzinnej pozyskane ze sprawozdań finansowych obejmowały m.in.:

- wydatki budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje z budżetu państwa skierowane do gmin celem realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- wydatki związane z realizacją polityki prorodzinnej według poszczególnych części i działów klasyfikacji budżetowej (pomoc społeczna i rodzina),
- wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatki na świadczenia rodzinne, program Rodzina 500+, Dobry Start, Kartę Dużej Rodziny,
- wydatki związane ze świadczeniami z funduszu alimentacyjnego.

Z kolei w aspekcie utraconych dochodów budżetowych dane statystyczne przedstawione w części empirycznej pracy odzwierciedlają m.in.:

- obniżone wpływy budżetowe na skutek wspólnego rozliczenia się z małżonkiem,
- obniżone wpływy budżetowe na skutek zastosowania rozwiązań przewidzianych dla osób samotnie wychowujących dzieci,
- skutki finansowe podatkowych ulg prorodzinnych,
- uszczuplone dochody podatkowe w podatku PIT, VAT i podatkach majątkowych.

Wykorzystane w pracy metody badawcze zostały podporządkowane realizacji celu rozprawy oraz weryfikacji postawionych hipotez i odpowiedzi na pytania badawcze. W ramach teoretycznej części pracy uwaga skupiona została głównie na analizie aktów prawa krajowego i zagranicznego, raportów m.in. Ministerstwa Finansów, Najwyższej Izby Kontroli, a także opracowań instytucji krajowych i zagranicznych. Zastosowana w części teoretycznej kwerenda literatury pomogła we właściwym przedstawieniu teoretycznego obrazu rodziny i opisu polityki prorodzinnej państwa. Dokonany przegląd istniejącego dorobku naukowego, szeregu dokumentów legislacyjnych, raportów oraz pogłębione studia literaturowe publikacji krajowych i zagranicznych przyczyniły się do odpowiedniego przeprowadzenia badań.

Metody badawcze wykorzystane w części empirycznej rozprawy obejmują analizę dynamiki badanych zjawisk, metody statystyki opisowej oraz analizę współzależności. Analiza systemowa obejmowała wnikliwą weryfikację instrumentarium polityki prorodzinnej państwa. Za pomocą metod statystyki opisowej zaprezentowane zostały dane w zakresie poszczególnych rodzajów wsparcia rodziny i wysokości świadczeń. Co ważne, analiza zebranego materiału badawczego zwłaszcza w zakresie strategii rozwoju umożliwiła zgłębienie wiedzy i wskazała możliwości rozwiązań w zakresie polityki prorodzinnej państwa do roku 2030. W dysertacji dokonana została także analiza porównawcza w zakresie rozwiązań prorodzinnych wśród wybranych krajów europejskich. Na płaszczyźnie tej zostały wskazane podobieństwa i różnice w zakresie instrumentarium wsparcia rodziny oraz fiskalnych skutków jej stosowania.

Przygotowana rozprawa składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. Rozdziały pierwszy i drugi mają charakter teoretyczny, rozdział trzeci jest rozdziałem opisowym, pozostałe rozdziały, tj. czwarty, piąty i szósty są rozdziałami empirycznymi. Rozdział pierwszy pracy poświęcono tematyce rodziny. W rozdziale tym zdefiniowano, scharakteryzowano i przedstawiono rodzinę jako beneficjentą polityki prorodzinnej w ujęciu naukowym i prawnym. W części tej została także dokonana klasyfikacja rodziny i opisane pełnione przez nią funkcje.

W rozdziale drugim rozważania koncentrują się wokół polityki prorodzinnej. Przedstawiono w nim rolę państwa w gospodarce w aspekcie wsparcia rodziny oraz zagadnienia polityki prorodzinnej w ujęciu teoretycznym i retrospektywnym. W sposób szczegółowy scharakteryzowano podmioty odpowiedzialne za prowadzenie polityki prorodzinnej w świetle sektorów polskiej gospodarki.

Rozważania rozdziału trzeciego skupiono wokół systematyki instrumentów fiskalnych determinujących wydatki i dochody publiczne. Dokonano szczegółowej analizy wydatkowych i podatkowych instrumentów wsparcia rodziny. W rozdziale tym zaprezentowano także narzędzia fiskalne polityki prorodzinnej w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rozdział czwarty zawiera badania empiryczne obszaru wydatkowych instrumentów wsparcia rodzin. W rozdziale tym dokonano analizy kosztów polityki prorodzinnej w wydatkach budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Analiza w oparciu o dane Ministerstwa Finansów pozwoliła na zobrazowanie skali, struktury i wysokości wydatków budżetowych ponoszonych w związku z realizacją polityki prorodzinnej. Ważny aspekt badawczy tego rozdziału dotyczy ustalenia, w jaki sposób stosowane narzędzia wpływają na dochody i wydatki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowania przez państwo pozostałych zadań publicznych.

Rozdział piąty przedstawia badania empiryczne dotyczące obszaru podatkowych instrumentów wsparcia rodzin. Rozdział ten obejmuje pomiar utraconych dochodów budżetowych w świetle podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych. Przedstawia skalę i strukturę obniżonych dochodów publicznych ponoszonych w związku z realizacją przez państwo polityki prorodzinnej. W rozdziale tym uwagę skoncentrowano na spojrzeniu na obniżone dochody budżetowe przez pryzmat kosztu alternatywnego stosowania podatkowych instrumentów wsparcia rodziny.

W rozdziale szóstym, zawierającym syntezę otrzymanych wyników badań, uwagę skupiono na próbie pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w świetle diety, ubóstwa i wykluczenia. Przeprowadzone analizy pozwoliły na ustalenie wysokości kosztów polityki prorodzinnej rozumianych w ujęciu wydatków i umniejszonych dochodów oraz oceny ich efektywności w relacji koszty-efekty w Polsce na tle innych państw europejskich.

Zakończenie pracy stanowi podsumowanie rozważań. Zawiera sugestie i rekomendacje będące wynikiem przeprowadzenia szeregu badań oraz wnikliwej analizy jakościowej i ilościowej przydatnych podczas formułowania wniosków w zakresie oceny wymiaru fiskalnego stosowanych narzędzi polityki prorodzinnej oraz skuteczności działań państwa względem rodziny.

Trudna sytuacja na świecie spowodowana wojną na Ukrainie i związana z tym pomoc państwa polskiego ukraińskim uchodźcom, spowodowała, że część środków budżetowych

skierowano na wsparcie finansowe ukraińskich rodzin i dzieci, m.in. w formie programu Rodzina 500+. „Czarny łabędź” w postaci wojny na Ukrainie wywarł ogromny wpływ na funkcjonowanie gospodarki światowej. Zjawisko to wpłynęło także niekorzystnie na sytuację naszego kraju. Dołączając do tego wysoką inflację i pandemię COVID-19, która w 2021 r. oddziaływała nadal na sytuację społeczno-gospodarczą kraju, zdecydowano, że wybrany okres badawczy 2007-2020 we właściwy sposób pozwoli przedstawić, jak kształtuje się polityka na rzecz rodzin. Uwzględnienie w dysertacji wydatków państwa na politykę prorodziną w kolejnych latach, zaburzyłoby obraz rzeczywistych kosztów fiskalnych państwa na politykę prorodziną, poziom dzietności i ubóstwa w Polsce.

Rozdział 1

Istota rodziny

„Rodzina jest pierwszą i podstawową szkołą miłości społecznej. Trzeba uczynić wszystko, ażeby ta szkoła mogła pozostawać sobą”.

Jan Paweł II do pielgrzymów zgromadzonych na lotnisku Muchowiec, Katowice, 21.06.1983 r.

W rozdziale pierwszym pracy rozważania skoncentrowane zostaną wokół tematyki rodziny. Zdefiniowane zostanie pojęcie rodziny, istota rodziny w ujęciu naukowym i prawnym, typologia i ewolucja koncepcji rodziny oraz pełnione przez nią funkcje. Zaprezentowana zostanie także klasyfikacja rodziny według kryterium liczebności i kompletności.

1.1. Definicja rodziny

Rodzina jest grupą społeczną, w której współuczestniczą prawie wszyscy ludzie na różnych etapach swojego życia niezależnie od miejsca zamieszkania, różnic kulturowych czy tradycji historycznych (Twardzik, 2017, s. 22). Zdefiniowanie rodziny jako grupy społecznej wynika m.in. z cech rodziny jako jednostki gospodarującej, tj. zapewniającej opiekę, utrzymanie, potrzeby materialne, przygotowującej do samodzielnego życia, mieszkającej wspólnie, tworzącej gospodarstwo domowe. Rodzina może być także rozpatrywana w kategoriach instytucji społecznej, której znaczenie w tym aspekcie sprowadza się do pełnienia przez nią koniecznych dla funkcjonowania społeczeństwa funkcji (Kałdon, 2011, s. 232). Jako instytucja ogólnosiwiatowa spotykana we wszystkich kulturach i epokach, jest zbiorowością osób powiązanych ze sobą więzią małżeństwa, pokrewieństwa, powinowactwa lub adopcji (Kałdon, 2011, s. 235).

Rodzina z uwagi na ogólnosiwiatowy charakter, umiejscowienie prawne oraz społeczne znaczenie jest przedmiotem zainteresowania realizowanej przez władze publiczne polityki

społecznej oraz wielu dyscyplin naukowych jak prawo, filozofia, socjologia, psychologia (Twardzik, 2017, s. 22). Problematyka rodziny odznacza się interdyscyplinarnym charakterem. Warto podkreślić, że ważne jest, aby istniała wielostronna współpraca badawcza osób zajmujących się problematyką rodziny. Niezbędnym jest również do tego współdziałanie różnych dyscyplin naukowych (Tyszka, 1991, s. 91-92).

Aby dobrze poznać i zinterpretować wielowymiarowość rodziny, należy spojrzeć na rodzinę z różnych punktów widzenia. Rozważania należy odnieść do rodziny opartej na małżeństwie, związkach partnerskich, stworzonej z dziećmi przysposobionymi czy z różnych powodów niepełnej, chociażby w wyniku migracji zarobkowej.

Najczęściej rodzina kategoryzowana jest jako małżeństwo z dziećmi, zaś w znaczeniu niekolokwialnym jako grupa, społeczność, czy instytucja wychowawcza (Garbula, 2013, s. 11). Pierwszym krokiem początkującym powstanie rodziny jest zawarcie związku małżeńskiego, kolejnym pojawienie się na świecie potomstwa. Z uwagi jednak na wyłanianie się różnych form życia rodzinnego, nie stanowią one elementów koniecznych do powstania rodziny. Nowe trendy w postaci pararodzinnych struktur, związków nieformalnych jak konkubinat, kohabitacja, małżeństwa bezdzietne, stanowią zjawiska coraz częściej występujące w naszym społeczeństwie i traktowane są jako inne formy życia rodzinnego. Pomimo nowych rodzajów więzi rodzinnych, to nadal małżeństwo z dziećmi jest w Polsce najczęściej występującą formą rodziny (Gębuś, 2006, s. 23). Sama rodzina zaś zajmuje szczególną pozycję w systemie wartości Polaków (Górny, 2009, s. 16). James J. Heckman w sposób bardzo delikatny i taktowny, odnosząc się do struktury rodzin, wyraźnie podkreśla, że nie każda forma życia rodzinnego w taki sam sposób wpływa na wysoką jakość życia i dobrobyt społeczny. Rodziny pełne mają większą możliwość inwestycji w swoje dzieci, niż rodziny, w których jest tylko jeden rodzic. Różnice w środowisku wychowawczym tych dzieci są zauważalne. Niepokojącym jest także fakt, jak pisze autor, zmniejszania się odsetka pełnych rodzin, w których wychowują się dzieci (Heckman, 2011a, s. 33).

Erikka Oinonen pisze o ambiwalencji rodziny, która ulega zmianom, będąc jednocześnie trwałą instytucją społeczną i jedną z najbardziej cenionych rzeczy w życiu Europejczyków. Europejczycy stają się coraz bardziej otwarci na alternatywne modele życia rodzinnego, a społeczeństwo europejskie akceptuje i udziela stopniowo oficjalną zgodę na odmienny styl życia ludzi, na przykład ochronę prawną związków partnerskich. Faktem jest, że Europejczycy odkładają na później tworzenie rodziny i decydują się na coraz mniej dzieci. Źródłem tego są nie tylko zmiany wartości, lecz w dużej mierze przeszkody i wymagania stawiane przez społeczeństwo po presji globalizacji (Oinonen, 2008, s. 163).

Powyżej przedstawiono ogólną definicję rodziny, gdyż stanowi to początek do kontynuacji rozważań i zaprezentowania rodziny jako przedmiotu zainteresowania różnych dziedzin nauki oraz przepisów prawa w kolejnych rozdziałach pracy.

1.2. Rodzina w ujęciu naukowym

Obraz rodziny, poczynając od czasów najdawniejszych do dziś zmieniał się i kształtował pod wpływem tradycji religijnych, moralnych, a także oddziaływań społecznych i ekonomicznych (Gałęska, 2015, s. 30). Ważność rodziny oraz roli, jaką pełni dla funkcjonowania społeczeństwa, zauważalna była już w okresie starożytności. Platon definiował rodzinę jako podstawową instytucję wychowawczą. Arystoteles widział w niej podstawę życia społecznego. Twierdził, jednocześnie, że bez instytucji rodziny nie rozwinęłaby się ekonomika, uważana przez filozofa za kunszt gospodarowania wspólnotą domową (Tyc, 2007, s. 15). Małżeństwo zaś postrzegał jako formę wspólnego życia dwojga ludzi (Kośny, 2013 s. 14). Rodziny tworzą większe wspólnoty, aż do wspólnoty niezależnej zwanej państwem (Kruszewska, Ossowska-Salamonowicz, 2015, s. 237). Według Arystotelesa różnorodność rodzin uwarunkowana jest poprzez zaspokojenie potrzeb życiowych, prokreacyjnych i wychowawczych (Dancák, 2015, s. 12). Filozof twierdził także, że rodzina jest gospodarczą komórką państwa, gdyż podstawa państwa jest zorganizowana i utrzymywana wokół rodziny (Dancák, 2015, s. 13).

Od zarania dziejów rodzina kojarzona jest jako związek kobiety i mężczyzny zamieszkujących ze sobą, tworzących gospodarstwo domowe. To właśnie w rodzinie na świat przychodzą kolejne pokolenia i w niej są przygotowywane do życia w społeczeństwie. Rodzina powinna być trwała, aby dać przykład swym dzieciom i kolejnym pokoleniom. Jest bowiem miejscem, w którym każdy jest ważny i powinien żyć z poczuciem bycia potrzebnym. To w rodzinie człowiek poznaje świat wartości, którymi powinien kierować się w życiu. W rodzinie dokonuje się wykładni zasad moralnych, religijnych tradycji oraz zwyczajów narodowych. Rodzina zapewnia człowiekowi poczucie bezpieczeństwa.

W ujęciu filozoficznym rodzina określana jest jako najmniejsza grupa społeczna stanowiąca związek rodziców i dzieci, będąca jednocześnie naturalną formą życia społecznego (Krapiec, 1986, s. 160). Najpełniejszy obraz rodziny w swych rozważaniach prezentował Georg Hegel. Dla niego rodzina stanowiła duchową wspólnotę, model społeczeństwa obywatelskiego oraz etyczne źródło prawa (Górnicka-Kalinowska, 2017, s.

16). W zasadzie wszystkie kierunki filozoficzne traktowały rodzinę jako podstawową formę życia społecznego, której usposobienie zależy w dużej mierze od charakteru rodziny. Dlatego też społeczeństwo kształtowane jest przez rodziny (Krapiec, 1986, s. 161).

Podjmując rozważania dotyczące pojęcia rodziny **w ujęciu socjologicznym**, należy zauważyć, że Polska socjologia ma bardzo zasobne tradycje w obszarze badań nad rodziną. Tematyką rodzin chłopskich na ziemiach polskich zajmował się Florian Znaniecki (1882-1958), który otworzył drogę badaniom empirycznym nad rodziną w Europie i Ameryce. Socjologia początkowo opierała się na pracach dotyczących małżeństwa i rodziny, a także socjologii wsi. Przełom nastąpił po roku 1956 z przyjściem szybkiego rozwoju polskiej socjologii oraz badań na rodziną. Uwaga była skupiona wówczas na analizie socjologii wsi, miast, zawodów oraz etnografii. Dopiero pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku pojawiły się publikacje szerzej obrazujące problematykę rodziny, a dotyczące małżeństw, wychowania czy wyboru współmałżonka. W połowie lat sześćdziesiątych w Warszawie powstał Ośrodek Badań nad Współczesną Rodziną, który zajmował się przygotowywaniem naukowych konwersacji, a także gromadzeniem i wymianą informacji dotyczących rodziny (Tysza, 1991, s. 27-29).

W socjologicznym ujęciu rodzina zdefiniowana jest jako podstawowa komórka społeczna, będąca fundamentalnym i konstytutywnym elementem każdego społeczeństwa (Szlendak, 2010, s. 95). Stwierdzenie, że rodzina jest instytucją występującą we wszystkich społeczeństwach i kulturach świata, oznacza, że nigdy dotąd nie było społeczności, których fundamentem organizacji nie byłaby rodzina. Prócz tego, że jest pierwotną formą organizacji, stanowi także najbliższe człowiekowi otoczenie, w którym żyje (Majkowski, 2015 s. 108). Wobec czego, rodzina staje się najważniejszą częścią społeczeństwa. Rozpatrując rodzinę w kategorii grupy czy instytucji społecznej, szczególną uwagę zwraca się na wzajemne relacje jej członków, które mają wpływ na kształt osobowości człowieka (Gębuś, 2006, s. 24).

Franciszek Adamski definiuje rodzinę jako duchowe zjednoczenie szczupłego grona osób, skupionych we wspólnym ognisku domowym aktami wzajemnej pomocy i opieki, oparte na wierze w prawdziwą lub domniemaną łączność biologiczną, tradycję rodzinną i społeczną (Adamski, 2002, s. 27-28). Elementy te świadczą, że rodzina jest grupą społeczną. Jednakże jest również instytucją społeczną, a o jej instytucjonalnym wymiarze świadczą funkcje, które wypełnia wobec społeczeństwa (Gębuś, 2006, s. 25).

Podstawę i fundament rodziny stanowi małżeństwo jako społeczny, względnie trwały i prawnie zatwierdzony związek kobiety i mężczyzny stworzony w celu wspólnego pożycia, wychowania dzieci. Związek taki powinien być oparty na miłości, która nie ogranicza się

wyłącznie do zaspokajania określonych potrzeb małżonków. Wskutek przekształcenia się małżeństwa w rodzinę umacniają się wzajemne więzi między małżonkami, a pojawiające się na świecie dzieci jeszcze bardziej spajają rodzinę i cementują małżeństwo. Teresa Kukołowicz, odnosząc się do nauk filozoficznych, nakreśla, że źródeł rodziny należy poszukiwać w naturze człowieka (Kukołowicz, 1984, s.10). Według Freuda z kolei, rodzina spełnia ważną rolę w kształtowaniu dziecka. To na rodzicach ciąży odpowiedzialność za przekazywanie dziecku wartości moralnych, norm postępowania czy ideałów uznawanych przez daną społeczność (Tyszka, 1991, s. 22).

Rodzina według socjologów jest uniwersalną instytucją społeczną, co oznacza, że jest zbiorem ludzkich zachowań, postępowań zorientowanych na zaspokajanie potrzeb jej członków. Należy także podkreślić, że socjologowie zajmowali się również klasyfikacją rodziny i jej ewolucją np. George P. Murdock, ale treści te zostaną zaprezentowane szczegółowo w punkcie poświęconym klasyfikacji rodziny.

Współczesna socjologia rodziny zajmuje się m.in. badaniem relacji rodziny z mikrostrukturą globalnej wspólnoty. Rodzina jako element mikrostruktury społecznej, zajmuje wyznaczoną pozycję w strukturze grup społecznych, z którymi pozostaje w związku. Analizuje się w tym przypadku związki i relacje rodziny z sąsiadami, współpracownikami czy małą społecznością lokalną, a także z instytucjami. Badaniu podlegają również związki rodziny z instytucjami świadczącymi na rzecz rodziny usługi, takie jak żłobki czy przedszkola. Do wymienionych instytucji społecznych zalicza się także organizacje społeczne, polityczne czy kościelne. Socjologia bada relacje i związki rodzin z tymi instytucjami. Przedmiotem badań socjologów jest problematyka wieloaspektowego wyodrębnienia rodziny w zależności od zajmowanego przez rodzinę miejsca w społeczeństwie. W zależności od tego, czy badaniu poddaje się rodzinę chłopską, robotniczą, czy zupełnie inną, w przypadku każdej, inaczej kształtuje się struktura rodziny oraz jej cechy. Rodzina należąca do konkretnej społeczności współuczestniczy także w kulturze tej społeczności. Oprócz tego, że rodzina pozostaje w relacjach z makrogrupą stanowiącą naród, pozostaje również w korelacjach z mniejszymi społecznościami regionalnymi. Rodzina stanowi element społeczności globalnej, a rozwój i ewolucja zachodząca wewnątrz rodziny współzależne są z tą wspólnotą (Tyszka, 1991, s. 33-35). Socjologia rodziny korzysta z różnych metod i czynności badawczych. Należy przy tym zaznaczyć, że nie jest łatwym poddać rodziny badaniom. Trudności w analizie pojawiają się na różnych etapach prowadzonych badań. Członkowie rodzin mogą mieć obiekcje przed ujawnieniem problemów osobistych. Wielowymiarowa analiza życia rodzinnego polega na badaniu rodziny od

podszewki, tj. od spraw finansowych, gospodarczych, na zagadnieniach emocjonalnych skończywszy. Metody badań socjologicznych odróżniają się od innych technik badawczych. Są bardziej ogólne, nie analizują szczegółów czynności badawczej, opisują wyłącznie podstawowe zasady procedury badawczej (Tyszką, 1991, s. 43-49). Wyniki badań socjologicznych przeprowadzone w ciągu ostatnich lat, potwierdzają, że w Polsce rodzina zajmuje nadrzędne miejsce w hierarchii wartości młodego pokolenia (Gębuś, 2013, s. 144). Odgrywa kluczową rolę w życiu jednostek oraz całego społeczeństwa. To ona przekazuje system wartości moralnych, kanon postępowania. Poprzez rodzinę człowiek poznaje otaczający go świat, skutki postępowania, dobro i zło (Lewicka, 2015, s. 38-39).

Rodzina w **aspekcie psychologicznym** określana jest przez pryzmat stosunków międzyludzkich. Psychologia akcentuje więzi emocjonalne rodziny oraz wzajemne oddziaływanie jej członków i zachodzące w niej relacje interpersonalne. Problematyka relacji interpersonalnych podejmowana jest w psychologii rozwoju człowieka, która traktuje rodzinę jako środowisko rozwojowe. Przychodzące na świat dziecko jest całkowicie uzależnione od opieki dorosłych. To rodzice są pierwszymi opiekunami dziecka zaspokajającymi jego potrzeby biologiczne, psychiczne i społeczne. Rodzina jest najważniejszym środowiskiem społecznym dziecka niezależnie od jej postaci formalnoprawnej. Rola rodziców zabiegających o prawidłowy psychiczny i społeczny rozwój dzieci, ma decydujące znaczenie dla formowania ich osobowości. To w rodzinie, wśród bliskich za pomocą bezpośrednich interakcji dokonują się najważniejsze procesy rozwojowe człowieka. To wyróżnia rodzinę od pozostałych instytucji wychowawczych takich jak przedszkole czy szkoła. W tym świetle podkreśla się rolę wychowawczą rodziców, a rodzinę rozpatruje jako podstawowe środowisko wychowawcze. Rodzice są osobami, do których dziecko najbardziej się przywiązuje. Niejednokrotnie stają się autorytetem, wzorem do naśladowania. W rodzinie dokonuje się proces kształtowania osobowości i ról dziecka – późniejszego dorosłego człowieka (matki, ojca, żony, męża). Dorosły człowiek pełni owe role na podstawie doświadczeń z dzieciństwa, wzorów prezentowanych przez rodziców (Bakiera, 2006, s. 107-109).

Według Jamesa J. Heckmana rodziny są producentami umiejętności i wywierają decydujący wpływ na posiadanie przez dzieci umiejętności niepoznawczych (*non-cognitive skills*) niezwykle istotnych z punktu widzenia osiągniętych przez dzieci sukcesów w przyszłości. Autor podkreśla, że rodziny robią więcej niż tylko przekazują geny. „Prawdziwą miarą ubóstwa wśród dzieci i lepszych szans jest jakość troski rodzicielskiej, jaką otrzymuje dziecko, a nie ilość pieniędzy będących w dyspozycji gospodarstwa domowego” (Heckman, 2011b, s. 83).

Różnorodność wzajemnych relacji między małżonkami, rodzicami, rodzicami i dzieckiem, między rodzeństwem, dziadkami jest źródłem zdobycia bogatego doświadczenia w obszarze zależności międzyludzkich. Warte podkreślenia jest znaczenie rodziny jako systemu tworzących ją osób. Powszechnie przyjmuje się, że osobowość, zachowanie i rozwój u dzieci dokonuje się poprzez rodziców, ale nie tylko. Niejednokrotnie pod wpływem zachowań dzieci, następują zmiany w postępowaniu rodziców. Spokojne życie rodziców w harmonii ze swoimi dziećmi, wspieranie ich rozwoju, przygotowanie do dorosłego życia, stanowi fundamentalny element życia rodzinnego (Bakiera, 2006, s. 110-111).

Podjmując rozważania nad istotą rodziny, warto skupić uwagę na wątku gospodarstwa domowego, z którym rodzina jest najczęściej utożsamiana. W praktyce życia społecznego kategorie te są uznawane za synonimy. Przy czym gospodarstwo domowe z uwagi na pełnione role gospodarcze rozpatruje się jak kategorię ekonomiczną, rodzinę zaś w kategorii socjologicznej. Każda rodzina jest gospodarstwem domowym, ale nie każde gospodarstwo domowe stanowi rodzinę.

Pojęcie gospodarstwa domowego w literaturze przedmiotu znajduje różne interpretacje. Gospodarstwo domowe, będące grupą osób razem gospodarujących w oparciu o wspólny majątek, przyjmuje się za podstawową jednostkę obszaru konsumpcji. Grupa ta realizuje gospodarowanie w ramach wspólnego budżetu, celem zaspokojenia potrzeb wszystkich członków wchodzących w jej skład. Wyznacznikiem uznania gospodarstwa domowego za rodzinę według powyższej definicji jest wspólnota majątku oraz budżetu. Zatem gospodarstwo domowe o charakterze rodzinnym może być utożsamiane z rodziną (Bywalec, 2010, s. 45-46).

Warunek wspólnego gospodarowania w zakresie majątku i budżetu oznacza, że gospodarstwo domowe może tworzyć więcej niż jedna rodzina. Zdarzają się także sytuacje, w której małżonkowie prowadzą odrębne gospodarstwa domowe. O ile decyzje w zakresie struktury konsumpcji mogą być podejmowane przez gospodarstwa domowe, o tyle decyzje w zakresie prokreacji, dysponowania oszczędnościami podejmowane są na poziomie rodziny najczęściej przez małżonków czy partnerów. Różnice te w zasadniczy sposób pozwalają na rozróżnienie kategorii rodziny i gospodarstwa domowego (Kośny, 2013, s. 14-15). Podstawową więzią w rodzinie jest więź podmiotowa, w gospodarstwie domowym zaś przedmiotowa (np. udział w budżecie) (Bywalec, 2010, s. 46).

W skład gospodarstwa domowego wchodzi osoby, których łączy wspólne mieszkanie, gospodarowanie oraz zaspokajanie potrzeb wszystkich członków tej społeczności. Jednoosobowe gospodarstwa domowe tworzą osoby samotne samodzielnie się utrzymujące,

spełniające jednocześnie takie same funkcje ekonomiczne jak wieloosobowe gospodarstwa domowe. Każde gospodarstwo domowe, czy to jedno czy wieloosobowe funkcjonuje dzięki własnym środkom pieniężnym oraz wykonywanej pracy. Osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego występują w roli producenta i konsumenta, a wynikające z tego ekonomiczne funkcje gospodarstw domowych zwane produkcyjnymi i konsumpcyjnymi, są rezultatem relacji gospodarstw domowych z innymi podmiotami, przedsiębiorstwami czy państwem. Gospodarstwa domowe dostarczają wymienionym podmiotom, tj. przedsiębiorstwom czynniki wytwórcze w postaci pracy, ziemi i kapitału, w zamian za co otrzymują środki pieniężne w postaci dochodów. W otoczeniu zewnętrznym uwydatnia się aktywność zawodowa gospodarstw domowych, które dzięki pracy zarobkowej zapewniają członkom swej społeczności byt. W otoczeniu wewnętrznym gospodarstwa domowe świadczą wobec siebie nieodpłatnie pracę w postaci wykonywanych czynności domowych takich jak sprzątanie, pranie czy gotowanie (Światowy, 2012, s. 57).

Konsumpcyjna funkcja gospodarstwa domowego przejawia się tym, że gospodarstwa domowe są odbiorcami produktów i usług dostarczanych przez takie podmioty jak przedsiębiorstwa. Z funkcji konsumpcyjnej wynika obieg dóbr i usług z przedsiębiorstw do gospodarstw domowych oraz przepływ pieniądza z gospodarstw do przedsiębiorstw. Gospodarstwa domowe bazują głównie na więziach rodzinnych, realizując w ten sposób funkcje opiekuńcze, wychowawcze oraz prokreatywne, świadcząc jednocześnie o trwałości gospodarstwa i rodziny (Noga, 2011, s. 38-46).

Małżeństwo Beckerów w książce „Ekonomia życia” określa rodziny i inne gospodarstwa domowe jako „małe fabryki, które wytwarzają cenne dobra i usługi, wychowują dzieci, przygotowują posiłki, zapewniają schronienie, a także opiekują się starszymi” (Becker, Becker, 2006, s. 167). Aby każda rodzina mogła prawidłowo się rozwijać oraz funkcjonować w społeczeństwie, konieczne są środki materialne w postaci mieszkania, ubrań, elementów codziennego użytku, a także środki finansowe niezbędne dla utrzymania członków rodziny. W związku z tym, że w rodzinie dokonuje się również funkcja gospodarcza, zasadnym jest zatem całościowe rozważenie roli rodziny i gospodarstwa domowego, których wspólnym elementem jest powiązanie funkcji ekonomicznych i społecznych (Światowy, 2012, s. 56-57).

Idea i zamysł gospodarstwa domowego opiera się na kryteriach ekonomicznych, tj. wspólnocie mieszkania (*dwelling unit concept*) i wspólnym gospodarowaniu domowym (*housekeeping concept*) (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 32). Doktryna o rodzinie i gospodarstwie domowym stanowi genezę dyscypliny ekonomia, określanej według etymologii greckiej *oikos* – dom, *oikojeneja* – rodzina, oraz *nomos* – prawo (Światowy, 2012,

s. 56). Termin *oikonomija* interpretowany był początkowo jako nauka o prawach rządzących domem (rodziną) oraz jako nauka o gospodarstwie domowym (Bywalec, 2012, s. 13). Uznaje się, że pierwszą profesjonalną rozprawą na temat gospodarstwa domowego, w której użyto definicji ekonomia była księga greckiego filozofa Ksenofonta z Aten – ucznia Sokratesa, zatytułowana „Oikonomikos” w dosłownym tłumaczeniu „Księga o gospodarstwie”. W rozprawie tej filozof prezentuje problemy związane z prowadzeniem wzorowego gospodarstwa domowego. Rozważa zasady właściwej organizacji i efektywności działania, racjonalnego wydatkowania pieniędzy, a także dylematów związanych z podziałem pracy i obowiązków między małżonkami (Bywalec, 2012, s. 13-14). Refleksja naukowa nad rodziną i zaproponowane przez filozofa Auguste Comte’a określenie rodziny jako podstawowej grupy społecznej, na której opiera się całe społeczeństwo, podkreśla kardynalne znaczenie rodziny jako grupy osób. Za podstawową jednostkę sfery konsumpcyjnej przyjmuje się grono osób razem gospodarujących czyli gospodarstwo domowe (Kośny, 2013, s. 15).

Według teologicznej definicji rodziny małżeństwo i rodzina to fundamentalne instytucje możliwe do zaakceptowania przez chrześcijan i niechrześcijan. Magisterium Kościoła zwraca jednak szczególną uwagę na występujący związek pomiędzy rodziną i małżeństwem, określając małżeństwo jako podstawę rodziny (Bajda, 2000, s. 47-71). Nerozerwalność małżonków jest zorientowana na rodzinę, a będące jej fundamentem małżeństwo sprawia, że prawidłowo rozwijająca się rodzina zdolna jest wzrastać i rozwijać się w harmonii i miłości małżeńskiej. „I żadne prawo ludzkie nie może odbierać człowiekowi naturalnego i zasadniczego prawa do małżeństwa, ani też krępować go w zakresie pierwszorzędnego celu małżeństwa, dla którego je Bóg ustanowił od początku” – podkreśla papież Leon XIII w Encyklice *Rerum novarum* (Leon XIII, 1891). Cel ten opisany został w Starym Testamencie „Bądźcie płodni i rozmnażajcie się, abyście zaludnili ziemię i uczynili ją sobie poddaną” (Stary Testament, Rdz.1.28).

Kościół katolicki od zarania dziejów uznaje, że małżeństwo i rodzina stanowią najcenniejsze dobro ludzkości. Dlatego też, ważnym wezwaniem przed nim stojącym jest troska o rodzinę oraz niesienie jej pomocy i wsparcia. Działania Kościoła na rzecz małżeństwa i rodziny urealniane są poprzez poczucie świadomości, że troska o rodzinę we współczesnym świecie jest nie tylko priorytetowym zadaniem państwa, ale również Kościoła (Landwójtowicz, 2016, s. 9-10). W encyklice *Arcanum Divinae Sapientiae* (O Małżeństwie Chrześcijańskim) papież Leon XIII podkreśla znaczenie rodziny, która to „w małżeństwie ma swój początek i oparcie” (Leon XIII, 1880). Pierwszym jednak dokumentem, w którym zaakcentowano związek między rodziną a społeczeństwem była encyklika papieża Leona XIII

– *Rerum novarum* (O kwestii robotniczej), w której punktem wyjścia wyrażenia relacji rodzina-państwo, było zilustrowanie rodziny jako naturalnej i podstawowej społeczności (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 162). Encyklika ukazuje rodzinę jako element składowy państwa, oraz „życie rodzinne oparte na podstawach prawa i ładu”, które tworzą „dobrobyt powszechny narodu” (Leon XIII, 1891).

Kluczową i niezastąpioną rolę rodziny w tworzeniu, zapewnieniu bezpieczeństwa i właściwego rozwoju życia ludzkiego, podkreśla encyklika *Evangelium vitae* (Ewangelia życia) Jana Pawła II, będąca ewangelią rodziny i o rodzinie (Mierzwiński, 2016, s. 38). Papież akcentuje w niej, że rodzina stanowi „sanktuarium życia (...), miejsce gdzie życie, dar Boży, może być odpowiednio mile widziane i chronione przed wielokrotnymi atakami, na które jest narażony i może rozwijać się zgodnie z wymaganiami autentycznego ludzkiego wzrostu”. Dlatego też to ona odgrywa decydującą i niezastąpioną rolę w budowaniu kultury życia (Jan Paweł II, 1995). Istota wychowania w nauczaniu Jana Pawła II przybliża wymiar uczłowieczającej funkcji wychowania, „ażeby człowiek stawał się bardziej człowiekiem, ażeby bardziej był, a nie tylko więcej miał – aby (...) poprzez to co ma, co posiada, umiał bardziej i pełniej być człowiekiem – to znaczy, ażeby również umiał bardziej być nie tylko z drugimi, ale i dla drugih”. To właśnie m.in. od wychowania zależy przyszłość człowieka, rodziny, społeczeństwa (Rynio, 2013, s. 29). W nauczaniu Jana Pawła II, problematyka rodziny zajmuje kardynalne miejsce. Dowodzą tego m. in. adhortacja apostolska *Familiaris consortio*, List do Rodzin, List do Dzieci w Roku Rodziny, Karta praw rodziny czy encyklika *Evangelium vitae* (Rynio, 2013, s. 34-35).

W odniesieniu do doktryny doszukującej się w rodzinie instytucji prawa naturalnego papież Pius XI, odwołując się do encykliki *Acranum* Leona XIII, pisał, że „święty i religijny charakter naturalnego już małżeństwa poświadczają dostatecznie: sama myśl ludzka, najdawniejsze źródła historyczne, nieprzerwana świadomość ludzkości, zwyczaje i obyczaje wszystkich narodów. Religijny ten pierwiastek nie jest z zewnątrz narzucony, lecz wrodzony; nie od ludzi przejęty, lecz przez naturę wszczepiony, gdyż Bóg małżeństwa jest twórcą i już od samego początku ono było niejako odbłaskiem wcielenia Słowa Bożego (...)” (Pius XI, 1931).

Definiując rodzinę, należy także podkreślić, że jest ona miejscem, w którym zaznacza się jej wspólnotowy charakter. Jak pisze F. Adamski „Uspołecznia uczucia i dążenia swoich członków tak, że (...) gotowi są zrezygnować ze swobody indywidualnej i wolności na rzecz grupy rodzinnej” (Adamski, 1982, s. 25-26). Kanwą wspólnotowego charakteru rodziny jest więź łącząca ze sobą pokolenia dziadków, rodziców ukierunkowana na troskę o właściwe

wychowanie dzieci, świadczenie wzajemnej pomocy w trudnych sytuacjach życiowych. Niezastąpiona jest więc rodzinna oparta na miłości, rodzinnym cieple i trosce o bliskich. Do wartości tych nawiązuje Jan Paweł II podkreślając, że „Człowiek potrzebuje gniazda utkanego z miłości, ciepła i serdeczności, gniazda utkanego z więzi wiary i nadziei i miłości. Dopiero te więzi, łączące osoby, czynią rodzinę realną rodziną” (Kosek-Nity, Raś, 2000, s. 16).

1.3. Rodzina w ujęciu prawnym

Podjmując rozważania na temat rodziny, zasadnym wydaje się dokonanie analizy regulacji prawnych w tym zakresie, podkreślających system więzi formalno-prawnych, rozpoczynając od przybliżenia prawa międzynarodowego, poprzez prawodawstwo europejskie, aż do konstytucyjnego modelu rodziny, który w systemie polskiego prawa i porządku społecznego ma fundamentalne znaczenie.

Na gruncie prawa międzynarodowego definicja rodziny podniesiona została w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ w 1948 roku. Artykuł 16 deklaracji stanowi, że rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i jest uprawniona do ochrony ze strony społeczeństwa i państwa (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 1948). Także przyjęty w 1966 r. przez ONZ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, uznały rodzinę za naturalną i podstawową komórkę społeczeństwa, której zagwarantowana powinna być pomoc i ochrona ze strony państwa (Międzynarodowy Pakt, Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, art. 10.1).

Aspekt rodziny zawarty w Dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady ujednoliciła rodzinę opartą na związku małżeńskim i przysługujące jej prawa z rodziną tworzoną przez związki partnerskie (Dyrektywa 2004/38/WE, art. 5). Definicja ta jest analogiczna z określeniem rodziny przedstawioną przez ONZ (Firlit-Fesnak, 2015, s. 94). Rodzina została uznana i jest traktowana przez Unię Europejską jako element rzeczywistości o wymiarze ludzkim, gospodarczym i społecznym. Rodzina odgrywa ważną rolę w kształtowaniu kapitału ludzkiego poprzez zapewnienie wykształcenia, wspieranie, motywację, przekazywanie wartości i norm moralnych. Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej przyjęto dokument akcentujący rolę rodziny jako instytucji społecznej, a nie wyłącznie jako kategorii życia prywatnego jednostki (Firlit-Fesnak, 2015, s. 94-95).

Konstytucyjne pojęcie rodziny dotyczy rodziny pełnej, ale znaczeniowy zakres rodziny może być zarówno szerszy i dotyczyć rodziny wielopokoleniowej obejmującej dziadków żyjących wspólnie z wnukami i ich rodzicami, jak i węższy w przypadku małżeństw bezdzietnych (Kruszewska, Ossowska-Salamonowicz, 2015, s.249). Według polskiego prawa rodzina nie posiada osobowości prawnej, a poszczególne normy prawne kierowane są do jej członków, tj. małżonków oraz ich dzieci. Ustawa zasadnicza wskazuje na wysokie znaczenie w aspekcie prawnym instytucji rodziny, małżeństwa oraz rodzicielstwa (Ziółkowska, 2017, s. 82). Art. 18 Konstytucji wyraźnie podkreśla fundamentalne zasady ustrojowe naszego państwa akcentujące, że małżeństwo rozumiane jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina są konstytucyjnie chronione na równi z macierzyństwem i rodzicielstwem (Konstytucja RP, 1997, art.18) oraz, że państwo w swej polityce społecznej uwzględnia dobro rodziny i wspiera te znajdujące się w trudnej sytuacji zwłaszcza wielodzietne i niepełne (Konstytucja RP, 1997, art. 71). Przepis ten dowodzi o nadaniu konstytucyjnej ochrony rodzinie. Wymienione w art. 18 Konstytucji pojęcie rodziny nie zostało jednak w ustawie zasadniczej jednoznacznie zdefiniowane.

Zasadnym jest podkreślić, że mimo iż polskie prawo rodzinne preferuje rodzinę opartą na małżeństwie, nie oznacza to gorszego traktowania dzieci urodzonych w związkach nieformalnych. Jurydyczny model rodziny przedstawiający ją jako związek kobiety i mężczyzny ukierunkowany na macierzyństwo i rodzicielstwo nie oznacza, że Konstytucja inaczej odnosi się do osób samotnych, niż tych posiadających rodzinę (*Ordo Iuris, Rodzina*).

Ustawa zasadnicza nie uzależnia także świadczenia pomocy rodzinom potrzebującym, wielodzietnym oraz niepełnym od posiadania przez nie obywatelstwa polskiego (Wyrok NSA, 2001). W aspekcie prawnym chodzi o stabilną sytuację małżonków na gruncie stosunków prawno-osobistych i majątkowych. Preferowanie rodziny małżeńskiej wynika z traktowania małżeństwa jako instytucji prawa świeckiego stworzonego na podstawie aksjologicznych założeń systemu prawnego. Bowiem małżeństwo i rodzina są w państwie elementami porządku prawnego (Kałdon, 2011, s. 236).

Bogusław Banaszak uważa, że nie można do pojęcia rodziny zaliczyć kobiety i mężczyzny żyjących wspólnie, a nie będących małżeństwem. Staną oni się rodziną, gdy będą mieli dzieci. Rodzina taka będzie się opierać na macierzyństwie konkubiny i ustalonym ojcostwie konkubenta (Banaszak, 2009, s. 119). W związku z tym opieka i wsparcie ze strony państwa będzie przysługiwało także parze żyjącej w konkubinacie.

W polskim systemie prawnym pojęcie rodziny nie zostało także jednoznacznie określone w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym (k.r.o.). Kodeks jednak zamiennie stosuje

określenie rodziny z pojęciem małżeństwa wychowującego dzieci oraz bezdzietnego (Kośny, 2013, s. 15). Zgodnie z brzmieniem art. 23 i 27 (k.r.o.) rodzinę tworzą kobieta i mężczyzna poprzez zawarcie związku małżeńskiego. Kodeks podkreśla, że zawarcie związku małżeńskiego jest prawnym zdarzeniem, którego skutkiem jest założenie rodziny (Ordo Iuris, Rodzina). Ważność małżeństwa i założonej na jego podstawie rodziny ma istotne znaczenie dla rozwoju i dobra dziecka, będącego dobrem chronionym również konstytucyjnie (Konstytucja RP, 1997, art. 72).

Status prawny rodziny został podniesiony w ustawie o świadczeniach rodzinnych, ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych przez rodzinę rozumie się małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku życia, a także dzieci legitymujące się stopniem niepełnosprawności, które ukończyły 25 rok życia, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub zasiłek pielęgnacyjny (...) (Ustawa z dnia 28 listopada 2003). Analogicznie rodzina definiowana jest w ustawie o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Zakres tego pojęcia wg art. 2 ust. 12 ustawy obejmuje rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25 roku, a także dzieci w wieku powyżej 25 lat, jeżeli otrzymują świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się stopniem niepełnosprawności, którym przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub zasiłek pielęgnacyjny (...) (Ustawa z dnia 7 września 2007). Nieco odmienne pojęcie rodziny prezentuje ustawa o pomocy społecznej, według której rodzina wcale nie musi być oparta na więzach pokrewieństwa. Stanowią ją osoby spokrewnione i niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (Ustawa z dnia 12 marca 2004, art. 6.ust.14).

W niniejszej części pracy przedstawiono rodzinę w ujęciu przepisów prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego, co stanowi podwoje do analizy aspektu rodziny w obszarze typologii, struktury i klasyfikacji w dalszej części pracy.

1.4. Klasyfikacje rodziny

Na przestrzeni lat obraz rodziny zmieniał się wraz ze zmianami społeczeństwa. Pierwszą dostrzegalną zmianą jest odmienna struktura rodzin. Duże niegdyś familie zamieszkujące wspólnie pod jednym dachem, obecnie prawie już nie istnieją. Często rodziny decydują się na krajową bądź zagraniczną migrację w celu polepszenia warunków życia. Młodzi ludzie zafascynowani karierą i aspiracjami zawodowymi odkładają założenie rodziny na później, decydując się na życie w pojedynkę. Zdarza się, że pieniądz i wygodne życie stają się wyznacznikiem decydującym o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci. Rodzina XXI wieku staje się przeciwieństwem modelu tradycyjnej polskiej chrześcijańskiej rodziny, do której nawiązywali nasi dziadkowie.

Podejmując rozważania w tym aspekcie, na początku podkreślić należy, że występuje wiele kryteriów klasyfikacji rodziny. Najczęściej budowana jest w oparciu o liczebność jej członków, kompletność, formy organizacyjne czy miejsce zamieszkania. Tradycyjna systematyka wyróżnia (Gębuś, 2006, s. 26-27):

- rodzinę dużą (wielopokoleniową, poszerzoną),
- rodzinę małżeńską (nuklearną, małą),
- zmodyfikowaną rodzinę poszerzoną.

Duże rodziny składające się z trzech lub więcej pokoleń mieszkających pod jednym dachem, prowadzące wspólne gospodarstwo domowe to schematy, które dominowały kiedyś. Schemat rodziny wielopokoleniowej, w którym jedno gospodarstwo domowe tworzą dziadkowie, ich dzieci i wnuki, to schemat bardzo rzadko spotykany we współczesnym społeczeństwie, w którym obecnie życie coraz częściej toczy się w ramach nowo budowanych więzi i relacji międzyludzkich (Szlendak, 2010, s. 457-458). Tradycyjna rodzina patriarchalna była zazwyczaj rodziną produkcyjną. W rodzinie tej mężczyzna zarabiał na utrzymanie rodziny, kobieta zajmowała się domem, wychowywaniem dzieci i prowadzeniem gospodarstwa domowego. Wszelkie prace odbywały się w gronie rodzinnym, w którym to ojciec był głową rodziny. Rodzina bardzo mocno związana była ze społecznością lokalną. Model rodziny tradycyjnej podporządkowany był określonym zasadom życia rodzinnego, dlatego też osobiste pragnienia jej członków zajmowały zawsze podrzędne, drugoplanowe miejsce. Życiowa dewiza polskiej tradycyjnej rodziny kojarzy się przede wszystkim z wizerunkiem religijnej rodziny z gromadą dzieci, wzrastających pod przewodnictwem ojca. W Polsce typ rodziny wielopokoleniowej występował bardzo rzadko. Wiek XX nie służył

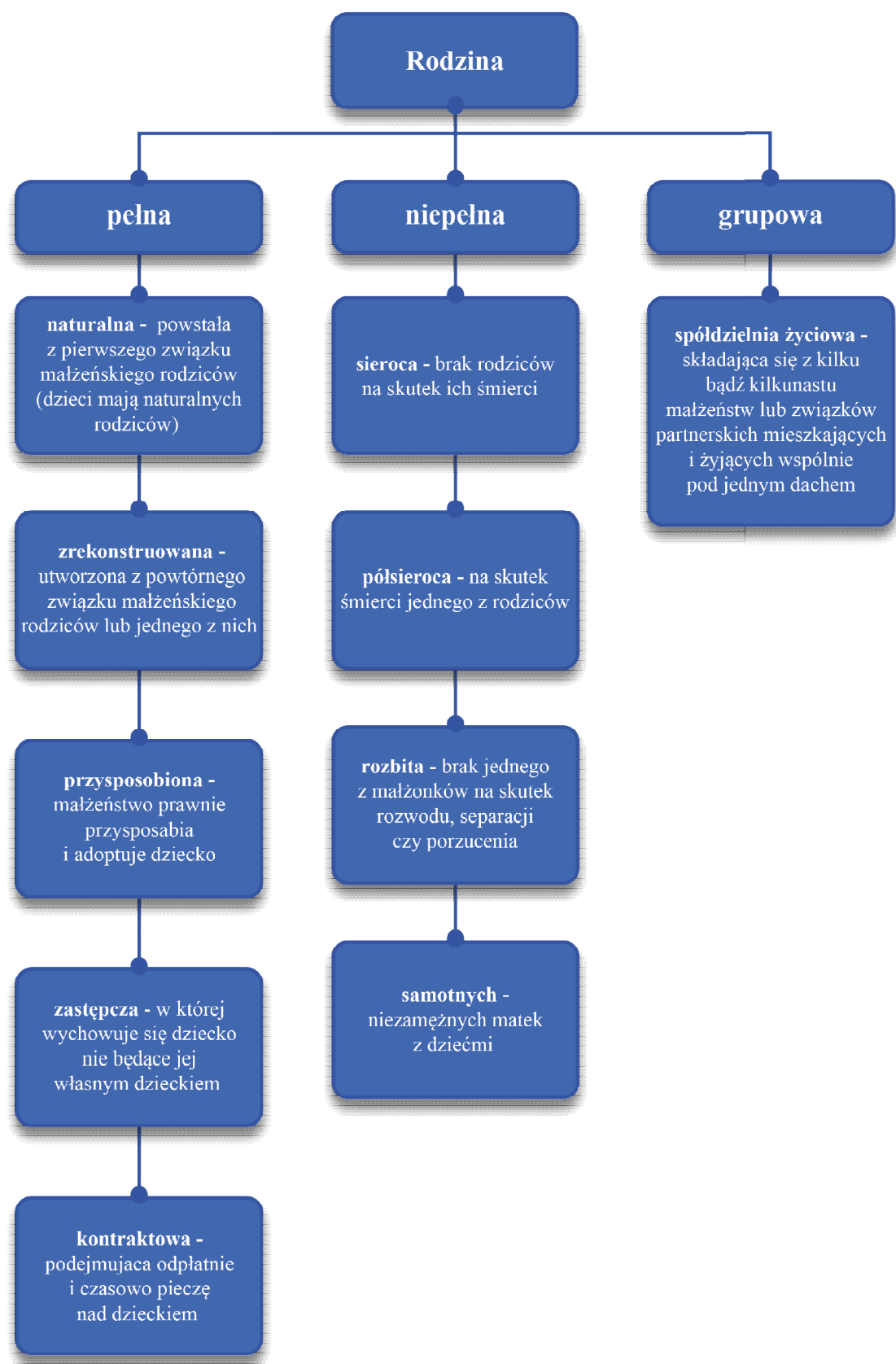
funkcjonowaniu dużych rodzin, bowiem postęp technologiczny i uprzemysłowienie sprawiły, że członkowie rodzin często zmieniali miejsce zamieszkania i pracy. Powoli zaczęły zanikać rodzinne kręgi zamieszkujące w małych miejscowościach. Sytuacja ta wpłynęła negatywnie na integrację dużych rodzin, które stopniowo zaczęły ulegać cywilizacyjnej i społecznej różnorodności. W społeczności zaczęły przeważać rodziny małe składające się z rodziców i dzieci. Rodziny te nie tworzyły już jak kiedyś powiązanej z krewnymi jednostki mieszkalnej i gospodarczej (Tyszka, 2002, s. 27-28).

Jako pierwszy sformułowania **rodziny malej – nuklearnej** dokonał amerykański antropolog George P. Murdock (Szlendak, 2010, s. 95). Rodzina nuklearna to rodzina dwupokoleniowa, w skład której wchodzi rodzice, tj. małżonkowie oraz ich dzieci. Jest to typ rodziny funkcjonujący w schemacie 2+1 (rodzice i jedno dziecko) lub 2+2 (rodzice i dwoje dzieci). Socjologowie próbują dopasować nowoczesny schemat do społecznej definicji rodziny jako podstawowej komórki społecznej. Amerykańska socjolog Linda J. Waite z Uniwersytetu Michigan zajmująca się w swych badaniach m. in. demografią społeczną określa rodzinę jako sieć społeczną, która nie zawsze umiejscowiona na jednym terytorium, opiera się na utożsamianych biologicznych, małżeńskich czy koleżeńskich relacjach. Definicja przedstawiona przez amerykańską socjolog diametralnie różni się od tradycyjnego schematu rodziny jako instytucji społecznej ściśle zlokalizowanej terytorialnie. Model tradycyjnej rodziny odpowiedzialny jest za przekazywanie norm, wartości przyszłym pokoleniom (Szlendak, 2010 s. 457-458). Model nuklearny jest najczęściej spotykanym typem rodziny zwłaszcza w Polsce. Socjologowie zwracają uwagę, że w ostatnim czasie, zarówno w Polsce, jak i innych krajach europejskich, zwiększeniu uległa zbiorowość rodzin niepełnych. Dostrzegalna jest także zmiana w obszarze determinant powstawania struktur rodzinnych. Czynniki, które sprzyjają występowaniu rodzin niepełnych są zwłaszcza rozwody i separacje (Górny, 2009, s. 19). Ponadto socjologowie spostrzegają, że niedostateczna opieka ekonomiczna i socjalna ze strony państwa może wzmacniać powstawanie modeli życia pozostających w sprzeczności z zakładaniem rodziny (Krusszewska, Ossowska-Salamonowicz, 2015, s. 246).

Zmodyfikowana rodzina poszerzona stanowi związek rodzin nuklearnych częściowo zależnych od siebie głównie w aspekcie wymiany usług, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności finansowej i ekonomicznej. Rodzinę rozszerzoną tworzą osoby spokrewnione lub powinowaczone. Rodziny nuklearne i rozszerzone tworzą rodzinne gospodarstwa domowe (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 32). Badania socjologów nad aksjonormatywnymi systemami społeczeństw, świadczą, że mimo coraz częściej spotykanych alternatywnych form

życia rodzinnego oraz zmniejszania się odsetka tradycyjnych rodzin nuklearnych, w świadomości społeczeństw, model pełnej rodziny w postaci zawartego związku małżeńskiego, nadal funkcjonuje i preferowany jest jako najlepszy z możliwych do wyboru typów rodzin (Budzyńska, 2015, s. 29).

Oprócz klasyfikacji rodziny według kryterium jej wielkości, rodzinę można podzielić również w zależności od jej kompletności, co zaprezentowane zostało na schemacie 1.



Schemat 1. Klasyfikacja rodziny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie S. Kawula, J. Brągiel, A.W. Janke, Pedagogika rodziny, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2002, s. 327-329.

W podrozdziale 1.4 przedstawiono klasyfikację rodziny z różnych punktów widzenia jako rodziny dużej, małej, pełnej, niepełnej. Zaprezentowano także rodzinę w ujęciu psychologicznym oraz w aspekcie kategorii ekonomicznej jako gospodarstwa domowego. Działania te stanowią początek do dalszych rozważań ukierunkowanych na dokonanie analizy funkcji rodziny w kolejnej części pracy.

1.5. Funkcje rodziny

Rodzina jako grupa społeczna wypełnia określone funkcje, czyli role, które realizuje wobec jednostki oraz społeczeństwa. Funkcje rodziny to cele, do osiągnięcia których rodzina zmierza całe życie oraz zadania, które wypełnia na rzecz swoich najbliższych. Funkcje społeczne realizowane przez rodzinę to takie, bez których społeczeństwo nie może funkcjonować. Kluczową funkcją gospodarstwa domowego jest maksymalizacja zaspokajania wspólnych oraz indywidualnych potrzeb jego członków, na przykład poprzez zapewnienie potrzeb mieszkaniowych, żywieniowych, odzieżowych czy edukacyjnych (Bywalec, 2012, s. 17). W bogatej literaturze znaleźć można różne teorie funkcji rodziny i ich klasyfikacje. Różnią się one nazewnictwem, zakresem oraz liczbą wymienionych funkcji. Funkcje rodziny definiowane są jako zespół przypisanych rodzinie zadań oraz efekty będące ich wynikiem. Realizacja funkcji rodziny zależy przede wszystkim od postaw członków rodzin wobec przypisanych im zadań, które z własnej woli zobowiązują się realizować (Błasiak, 2010, s. 74-75).

Przegląd funkcji przypisanych rodzinie pojawia się w pracach m.in. Zbigniewa Tyszki, Stanisława Kawuli, Marii Ziemskiej. Autorzy najczęściej wyróżniają funkcje: prokreacyjną, ekonomiczną, kulturalną, emocjonalną oraz socjalizacyjno-wychowawczą (Becker-Pestka, 2017, s. 13). Na ogół przyjmuje się, że rodzina pełni cztery podstawowe funkcje: biologiczno-opiekuńczą, kulturalno-towarzyską, ekonomiczną i wychowawczą (Kawula, Brągiel i Janke, 2002, s. 57). M. Ziemska wymienia z kolei, że są to funkcje: prokreatywne, usługowo-opiekuńcze, socjologiczne i psychologiczne (Kawula, Brągiel i Janke, 2002, s. 56). S. Kawula wymienia trzy podstawowe funkcje rodziny, tj. prokreacyjną, ekonomiczną i socjalizacyjną (wychowawczą). Pozostałe funkcje klasyfikuje jako pochodne trzech funkcji podstawowych (Kawula, Brągiel i Janke, 2002, s. 240). Najistotniejsze wydaje się to, że funkcje rodziny, niezależnie czy jest ich dziesięć czy trzy, sprowadzają się do zapewnienia ciągłości biologicznej, wychowania, budowania więzi emocjonalnych, a także do zapewniania

podstawowych potrzeb duchowych – przynależności, miłości i bezpieczeństwa (Bywalec, 2010, s. 20). Przez funkcje rodziny Z. Tyszka określa, nieustanne działania członków rodziny wynikające z uświadamianych przez nich zadań realizowanych w ramach określonych norm i wzorców, a prowadzące do osiągnięcia określonych efektów (Tyszka, 1990, s. 235). W niniejszej dysertacji uwaga skupiona zostanie na trzech podstawowych funkcjach rodziny tj. **prokreacyjnej, ekonomicznej i wychowawczej**, aby na ich tle w dalszej części rozprawy dokonać analizy odpowiednich obszarów wsparcia.

W aspekcie demograficzno-społecznym kluczowy charakter rodziny definiowany jest poprzez **funkcję prokreacyjną**, dzięki której zapewniona zostaje ciągłość pokoleń oraz podstawowy cel rodziny, jakim jest powoływanie do życia nowych jednostek. Poprzez tę funkcję realizowany jest proces reprodukcji społeczeństwa. Funkcja prokreacyjna wzmacniana jest przez politykę społeczną poprzez tworzenie odpowiednich warunków do posiadania dzieci, wspieranych poprzez adekwatny system świadczeń socjalnych (Durasiewicz, 2014, s. 104). Poprzez **funkcję ekonomiczną** rodzina zapewnia swym członkom zasoby materialne oraz odpowiednie warunki bytowe. Na materialny poziom życia rodziny mają wpływ uzyskiwane dochody, zatrudnienie, sytuacja mieszkaniowa, dostęp do usług np. ochrony zdrowia, edukacji, kultury czy poziomu usług społecznych dla osób z niepełnosprawnością. Państwo wspiera funkcję ekonomiczną poprzez aktywne prowadzenie polityki prorodzinnej w zakresie szerokiego wachlarza świadczeń społecznych, tworzenie odpowiednich i dogodnych warunków pracy, a także politykę mieszkaniową (Nogowski, 2015, s. 161).

Dzięki **funkcji wychowawczej** rodzina zapewnia ciągłość kultury. Jest pierwszym miejscem, w którym dziecko poznaje normy, wartości, obyczaje, zapoznaje się z kulturowym dziedzictwem (Szlendak, 2010, s. 116-117). Rodzina jako mała grupa społeczna stanowi źródło wychowania. Dostarcza wzorów zachowań, klasyfikowania różnych zjawisk społecznych, stwarza poczucie bezpieczeństwa, wewnętrznej równowagi oraz spokoju (Nogowski, 2015, s. 162). Kształtowanie osobowości dziecka, zależy przede wszystkim od tego, w jakiej rodzinie się urodzi, jakie są w niej uznawane wartości i priorytety. Bowiem nawet „najlepsze wychowanie zawarte w przestrogach i ustnych przepisach nic się nie zda, jeżeli dzieci co innego widzą na przykładzie” – Jędrzej Śniadecki (Sozańska, 2014, s. 39). Z. Tyszka wskazuje, że prócz funkcji rodziny istotną rolę spełnia także struktura oraz świadomość jej członków (Tyszka, 1990, s. 235). Strukturę rodziny określa rodzaj i liczba jej członków, tj. liczba dzieci i innych krewnych, ich pozycje i role społeczne, więzi łączące członków rodziny, podział czynności wykonywanych w rodzinie, a także struktura władzy i

autorytetów wewnątrz rodziny (Tyszką, 1990, s. 235). Aspekt świadomościowy członków rodziny skupia się na ukazaniu ludzkich zachowań, osobowości za pomocą stworzonego przez Antoninę Kłosowską, „modelu świadomościowego”, tj. obrazu, który w czyjejś świadomości określany jest jako model idealnej rodziny (idealnego męża, idealnej żony) (Tyszką, 1990, s. 236).

Rodzina jako podstawowy podmiot gospodarczy, droga do dobrobytu, źródło kapitału ludzkiego i społecznego, jest instytucją warunkującą stabilność i ciągłość międzypokoleniową (Michalski, 2018, s. 10). Rola rodziny w procesie kształtowania warunków życia dzieci jest bardzo istotna. Rodzice jako pierwsi opiekunowie dziecka, przekazują mu struktury osobowości, kształtują jego zainteresowania i potrzeby, ale także wywierają wpływ na system wartości, a także wzory i normy postępowania. To głównie w rodzinie kreuje się przyszły kapitał ludzki. Rodzice realizując funkcję społeczno-kulturową przekazują dzieciom odpowiednie wychowanie, szacunek do pracy własnej, bliskich czy współpracowników. Niekorzystne zdarzenia społeczne, jak bezrobocie, migracja zarobkowa, zła sytuacja materialna rodzin, zachwianie bezpieczeństwa ekonomicznego oraz patologia społeczna, wpływają na dysfunkcjonalność rodziny (Męcina-Bednarek, 2013, s. 114). Rodzina jest wspólnotą osób, w której realizowane są kluczowe potrzeby człowieka, zarówno sfery materialnej (mieć), jak i duchowej (być). Wspólnota tworząca gospodarstwo domowe wykorzystując posiadane umiejętności, wiedzę, a także właściwie gospodarując posiadanymi zasobami finansowymi, uczestniczy w budowaniu relacji z podmiotami funkcjonującymi w środowisku społecznym (Światowy, 2012, s.60). Władysław Ratyński pisał, że „dzieciństwo ma być szczęśliwe i beztrudne, a dom rodzinny powinien dawać spokój i bezpieczeństwo” (Ratyński, 2013, s. 445). Wiele współczesnych rodzin według tej zasady funkcjonuje. Są jednak takie, które od tej zasady odbiegają.

Rodzina, będąca najważniejszym otoczeniem wychowawczym dziecka, która nie realizuje przypisanych jej ról określana jest w socjologicznym ujęciu jako rodzina patologiczna lub dysfunkcyjna. Stosowanie takiej terminologii sytuuje rodzinę w obszarze wskazującym na cechy wykluczenia. Sformułowanie rodzina patologiczna, mimo iż jest merytorycznie poprawne wykazuje jednak negatywny wydźwięk społeczny (Becker-Pestka, 2017, s. 12). Rodzina problemowa stwarza niejednokrotnie potencjalne zagrożenie dla jej członków, a zwłaszcza dzieci. Staje się wówczas podmiotem zainteresowania instytucji socjalnych, opiekuńczych. Literatura przedmiotu bardzo szczegółowo opisuje funkcjonowanie w realiach życia codziennego rodziny dysfunkcyjnej (Kotlarska-Michalska, 2011, s. 9-229). Określając ją w ten sposób, ma się na myśli rodzinę problemową, niewydolną wychowawczo,

która nie spełnia ról społecznych, emocjonalnych, intelektualnych wskutek zachodzących w niej trudności świadczących o konflikcie i problemach systemu rodzinnego. Rodzina patologiczna nie realizuje zazwyczaj przypisanej rodzinie, a zarazem tak ważnej roli rodzicielskiej (Retmańczyk, 2017, s. 99-100). W rodzinie dysfunkcyjnej rodzice, nie zwracają uwagi na pięć istotnych, wrodzonych zarazem cech dziecka jak: bezbronność, niedoskonałość, drogocенność, zależność i niedojrzałość. Miast wsparcia i pomocy, dzieci rodzin patologicznych doświadczają ignorancji, krzywdy, niezrozumienia (Krzesińska-Żach, 2007, s. 48).

Spośród zagrożeń życia rodzinnego do najczęstszych zalicza się zjawiska (Stradomska, Zoszak, 2016, s. 12-13):

- społeczno-demograficzne, związane najczęściej z migracją jednego członka rodziny za granicę, głównie z przyczyn finansowych,
- społeczno-pedagogiczne, wynikające z problemów rodziców w zakresie pogodzenia obowiązków rodzinnych z ambicjami zawodowymi czy edukacyjnymi,
- patologiczne, które mogą być związane z uzależnieniami rodziców, przestępczością, molestowaniem, prowadzą one do zatracenia poczucia bezpieczeństwa u dziecka.

Zachowania każdej rodziny określają czynniki społeczne oraz psychologiczne. Psychologia bada rodzinę pod kątem osobowości oraz zachowań, podkreśla więzi emocjonalne rodziny. Funkcjonowanie rodziny jest uzależnione m.in. od świata zewnętrznego, jak i społeczności globalnej, która wpływa na rodzinę kształtując charakter, osobowość oraz temperament jej członków. Poddawany przekształceniom schemat rodziny, wywiera również wpływ na samą społeczność globalną. W sytuacji gdy wspólnota globalna poddawana jest dynamicznym zmianom, jej wpływ na rodzinę ma również większą siłę. Rodzina partycypuje w przemianach społecznych. Dostosowuje się do tych przemian pod wpływem czynników zewnętrznych. Od sposobu, w jaki rodzina funkcjonuje w społeczeństwie, zależy bardzo wiele, gdyż może ona budować zarówno te pozytywne, jak i niekorzystne zjawiska w społeczeństwie. Rozrastająca się współczesna społeczność, jako proces społeczno-globalny, wywiera bardzo znaczący wpływ na rodzinę w poszczególnych krajach świata (Tyszka, 2002, s. 36-38). Współczesna rodzina wpływa na funkcjonowanie jednostek oraz ich ścieżki życia. Wypełnia ważne zadania w ramach wspólnoty jako całości globalnej, przygotowując jednostki do życia w społeczeństwie. Jeżeli sytuacja rodzin ulega pogorszeniu, wywiera wówczas negatywny wpływ na funkcjonowanie zarówno poszczególnych jednostek, jak i całego społeczeństwa. Rodzina funkcjonująca w społeczeństwie jest organizmem, którego nie da się zastąpić. Nie ma takiej możliwości, aby

współczesna cywilizacja działała bez obecności rodziny w społeczeństwie. W związku z czym przedmiotem działania zarówno mniejszych jednostek, jak całego społeczeństwa, powinno być zapewnienie odpowiednich warunków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania rodziny (Tyszka, 2002, s. 50).

Reasumując, rodzina poprzez realizowane funkcje wyznacza zamierzenia, plany do których powinna dążyć całe życie. Niezwykle istotnym jest, aby rodzice posiadali świadomość, jakie funkcje i zadania zobowiązani są wypełniać, aby nie stać się rodziną dysfunkcyjną.

* * * * *

W rozdziale pierwszym pracy poruszona została tematyka rodziny. Zdefiniowano pojęcie rodziny oraz pełnione przez nią funkcje. Dokonana została także klasyfikacja rodziny. Elementy te stanowią początek do dalszych rozważań w zakresie polityki prorodzinnej państwa.

Rozdział 2

Polityka prorodzinna państwa

W rozdziale drugim pracy rozważania skoncentrowane zostaną wokół tematyki polityki prorodzinnej. Zdefiniowane zostanie pojęcie polityki prorodzinnej oraz pełnione przez nią funkcje. Sama zaś polityka prorodzinna zostanie przedstawiona w ujęciu teoretycznym i retrospektywnym. Ponadto wskazane zostaną instrumenty polityki prorodzinnej oraz podmioty odpowiedzialne za jej realizację.

2.1. Definicja polityki prorodzinnej

Współczesna rodzina występująca w różnych formach, zмага się z trudami dnia codziennego. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego w zakresie dochodu, stabilności pracy, własnego mieszkania może stanowić duże zagrożenie dla funkcjonowania rodzin, z kolei brak środków materialnych może w negatywny sposób wpłynąć na decyzje związane z założeniem rodziny. Rodzina stara się wypełniać różnorodne przynależne jej funkcje, do realizacji których potrzebuje jednak pomocy państwa. Pełni bowiem swe role na różnym poziomie i w różnym zakresie. Są rodziny, które potrafią sprostać swym obowiązkom, oraz takie, które wymagają szczególnego wsparcia.

Kluczowym punktem koncentracji władz publicznych w tym zakresie powinna być troska o rodzinę i skuteczne prowadzenie polityki prorodzinnej (Zdulski, 2016, s. 370). Obowiązek ochrony i pomocy rodzinie realizowany jest poprzez system zabezpieczenia społecznego oraz właściwie prowadzoną podatkową politykę prorodziną. Nurt ten ma oparcie w kanonach Konstytucji odnoszących się do ochrony trwałości rodziny (Kruszewska, Ossowska-Salamonowicz, 2015, s. 246).

Jednym z segmentów aktywności państwa skierowanym wobec rodziny jest **polityka prorodzinna**, której celem jest podejmowanie działań w ramach wspólnoty politycznej mających za zadanie tworzenie warunków życia rodziny: jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznych ról (Ochocki, 2010, s. 154).

Wymienia się kilka typów polityki prorodzinnej państwa. Można mówić o polityce pronatalistycznej, tj. skierowanej na wzrost populacji, polityce prorodzinnej zorientowanej na ochronę instytucji małżeństwa i rodziny, polityce koncentrującej się umożliwieniu pogodzenia obowiązków rodzicielskich z pracą zawodową, której przykładem działania jest rozwój instytucji opiekuńczo-wychowawczych, a także polityce prorodzinnej o charakterze socjalnym, skierowanej do rodzin biednych i dysfunkcyjnych potrzebujących wsparcia materialnego, ale przede wszystkim mającej na celu ochronę przed ubóstwem, wykluczeniem i patologią społeczną (Kamiński, 2017, s. 13-14). Przyjmuje się, że najważniejszymi zagadnieniami społecznymi w Polsce są m.in. ubóstwo, wykluczenie społeczne, patologie, ochrona zdrowia oraz dylematy mieszkaniowe (Stecko, 2017, s. 140).

Rzeczywistość, społeczeństwa, gospodarek jest ściśle ze sobą powiązany. Dlatego w obecnej dobie trudno wyobrazić sobie państwo, które nie jest zaangażowane w wytyczenie celów społecznych oraz sposobów ich realizacji. Punktem odniesienia powinien być zawsze człowiek, rodzina, zaspokojenie ich potrzeb, zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego oraz stworzenie sprzyjających warunków ich rozwoju. We współczesnej Polsce przedmiotem, uwagi polityki prorodzinnej, są m.in. trudności uniemożliwiające zaspokajanie podstawowych potrzeb rodzin. Obowiązujące prawo stara się chronić rodzinę i wspomagać w wypełnianiu przez nią ról społecznych. Obowiązek zapewnienia przez państwo pomocy rodzinie, wynika przede wszystkim z zapisów najważniejszego aktu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Konstytucji RP. W myśl art. 71 przywołanego aktu normatywnego, określającego **zasady dobra rodziny**, wyraźnie podkreślona została rola państwa w tym zakresie. Zaakcentowane zostało, że Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (Konstytucja RP, 1997, art. 71). Norma konstytucyjna podkreśla w ten sposób rolę władz publicznych w kwestiach zasadności polityki prorodzinnej państwa. Powinność niesienia pomocy, wynika także z art. 6 Konwencji Praw Dziecka, zgodnie z którym istnieje konieczność zapewnienia przez państwo w możliwie maksymalnym zakresie, warunków życia i rozwoju dziecka (Konwencja o prawach dziecka, 1989).

W literaturze przedmiotu podkreśla się następujące rodzaje polityki prorodzinnej (Kłos, Szymańczak, Druk sejmowy 1522):

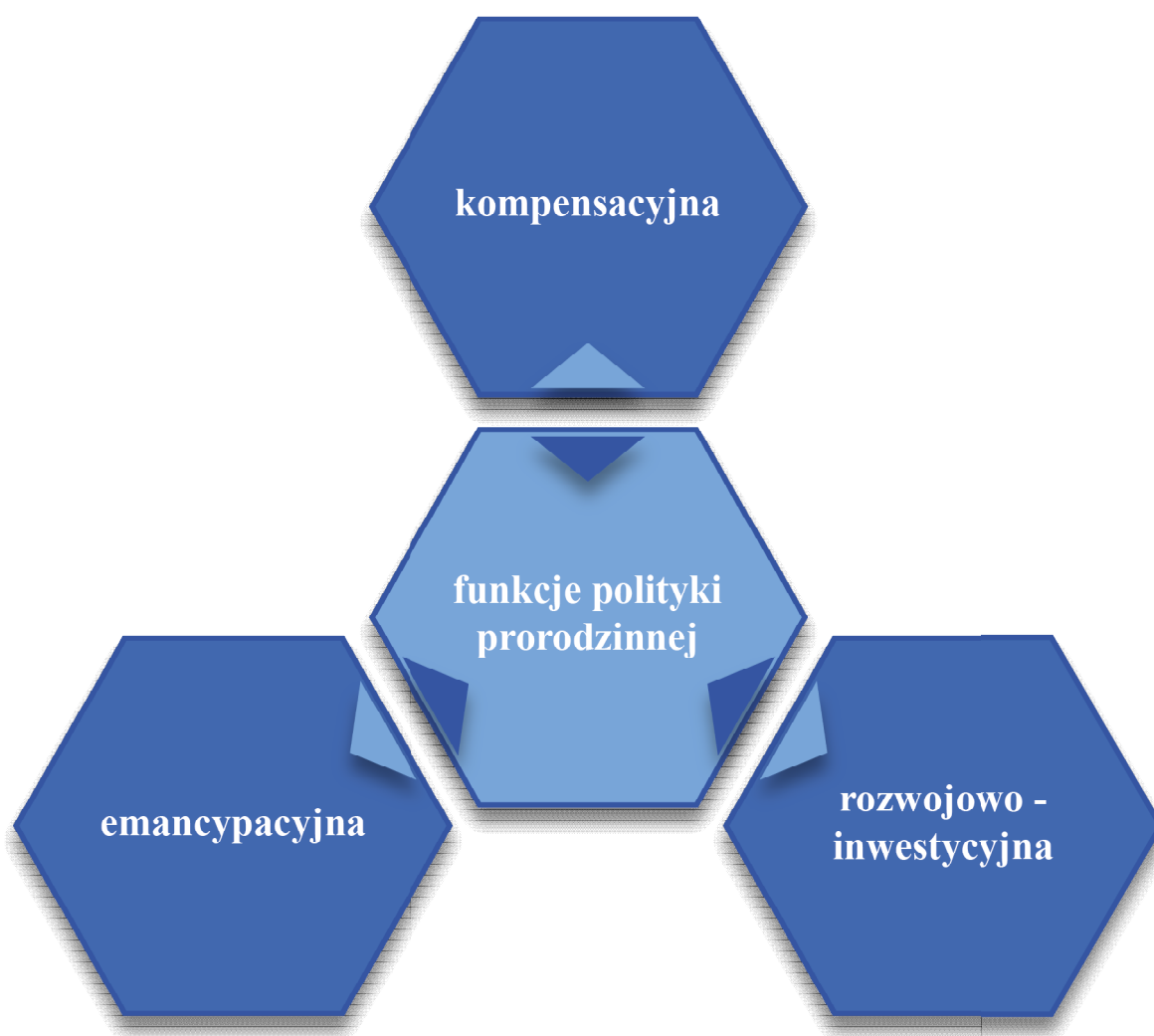
- polityka *explicite* – adresowana bezpośrednio do rodziny obejmująca m.in. świadczenia socjalne, zdrowotne, opiekuńcze; zamierzeniem polityki *explicite*

są działania państwa skierowane na powołanie odpowiednich instytucji rządowych mających na celu wspieranie rodziny,

— polityka *implicite* – obejmująca działania państwa w innych obszarach stosowanej polityki, której realizacja ma pośredni wpływ na funkcjonowanie rodziny, np. stosowana polityka podatkowa.

Celem polityki prorodzinnej państwa jest dobro rodziny i społeczeństwa, tworzenie dogodnych warunków dla rozwoju rodzin, promowanie modelu rodziny z dziećmi, świadczenie pomocy rodzinom dotkniętym niepełnosprawnością oraz zagrożonych dysfunkcjami, a także wywarcie wpływu na zmianę sytuacji demograficznej kraju. Polityka prorodzinna powinna dotknąć takich aspektów jak kształtowanie i promowanie wartości prorodzinnych wśród młodej społeczności, przygotowanie do życia w rodzinie, czy umożliwienie spełniania przez rodzinę funkcji opiekuńczej oraz wychowawczej (Skawińska, 2012, s.129-149).

Józefina Hryniewicz podkreśla, „(...) że rodzina musi stać się głównym podmiotem polityki społecznej państwa, aby mogła prawidłowo wypełniać swoje funkcje” (Ekai, 2020). Zwracając uwagę na problematykę rodzin wielodzietnych, Kazimierz Korab akcentuje, że w Polsce „(...) rodziny wielodzietne są dyskryminowane, wyśmiewane i kojarzone ze środowiskiem patologicznym (...)”, dlatego szczególną pomocą państwa powinny być otoczone właśnie one (Ekai, 2020). Zasadnym jest zaakcentowanie, że rola państwa w realizacji polityki prorodzinnej nie ogranicza się wyłącznie do wspierania rodziny poprzez system świadczeń socjalnych. Aktywna polityka prorodzinna to również wsparcie pozarządowych inicjatyw dążących do tworzenia większej ilości żłobków czy przedszkoli dla dzieci (Szlendak, 2010, s. 455-456). Polityka prorodzinna odgrywa istotną rolę w zapewnieniu odpowiednich warunków funkcjonowania rodziny. Stanowi jednocześnie długofalowy system rozwiązań skierowanych na wsparcie rodziny. Za pomocą odpowiednich narzędzi polityka prorodzinna wypełnia przypisane jej funkcje. Na schemacie 2 przedstawiono funkcje polityki prorodzinnej.



Schemat 2. Funkcje polityki prorodzinnej

Źródło: A. Ochocki, Ludność świata. Powinność i kapitał, Wydawnictwo Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa, 2010, s. 154.

Rola państwa w kształtowaniu polityki prorodzinnej polega na stwarzaniu warunków sprzyjających realizacji podstawowej **prokreacyjnej funkcji rodziny**. Społeczne zainteresowanie wzrostem dzietności wynika z faktu, że dzieci są prawdopodobnym źródłem tworzenia i rozwoju kapitału ludzkiego oraz przyszłych zasobów pracy (Durasiewicz, 2014, s. 102).

W związku z tym, że wychowywanie dzieci łączy się z ponoszeniem wydatków, poprzez realizację **funkcji kompensacyjnej** państwo stara się zapewnić rodzinom wsparcie materialne i ochronę ich dochodów w postaci różnego rodzaju zasiłków. Istotą funkcji **rozwojowo-inwestycyjnej** jest lokata w kapitał ludzki – inwestycja w wychowanie dzieci przyszłością cywilizacji. Zaś realizacja **funkcji emancypacyjnej** związana jest z zapewnieniem opieki przez instytucje takie jak żłobki czy przedszkola, dzięki którym

umożliwia się powrót matek do pracy (Kamiński, 2017, s. 14). Wszystkie wymienione przez A. Ochockiego funkcje polityki prorodzinnej mogą pozytywnie wpłynąć zarówno na sytuację wychowawczą, jak i finansowo-materialną rodzin (Ochocki, 2010, s. 154). Przy właściwym realizowaniu przez państwo wymienionych funkcji, polityka prorodzinna wpływa na dobro każdej rodziny.

Polityka prorodzinna obejmująca swym zakresem instrumenty systemu podatkowego w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów oraz podatków majątkowych, instrumenty wydatkowe w obszarze transferów socjalnych, jest prowadzona w różnym wymiarze w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Obszar prowadzonych działań w tym zakresie jest bardzo zróżnicowany. Każde współczesne państwo w różny sposób realizuje politykę prorodziną i wspiera tak ważną jednostkę społeczną, jaką jest rodzina. Wielu młodych ludzi założenie rodziny i posiadanie potomstwa obiera sobie za jedną z podstawowych życiowych misji. W osiągnięciu zamierzonego celu przeszkodą staje się często lęk przed utratą pracy, ubóstwem, kosztami wychowania dziecka czy utrzymania rodziny. Decyzje ludzi odkładających na przyszłość założenie rodziny i posiadanie potomstwa, wpływają niekorzystnie na strukturę rodzin i sytuację demograficzną kraju. Celem polityki rządu powinno być utrzymanie reprodukcji ludności oraz zapewnienie adekwatnej struktury społeczeństwa (Dragan, Woronowicz, 2013, s. 3).

2.2. Rola państwa w gospodarce w kontekście polityki społecznej i wspierania rodziny

Na wstępie należy pokrótce wskazać na zasadność prowadzenia przez państwo polityki prorodzinnej przez pryzmat roli państwa i poglądów teoretycznych na ten temat. Tematyka roli państwa w gospodarce jest wieloaspektowa, co oznacza, że dokonując jej analizy, uwagę skupić należy na znaczeniu roli państwa w gospodarce. Warto w tym miejscu podkreślić, że rola gospodarcza państwa ściśle wiąże się z jego funkcjami. Próby zdefiniowania funkcji państwa dokonał amerykański ekonomista i laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – Joseph E. Stiglitz (Stiglitz, 2004, s. 45). Według noblisty państwo odpowiedzialne jest za stworzenie prawidłowego systemu prawnego w celu zapewnienia właściwego działania gospodarki rynkowej. W związku z tym państwo odpowiedzialne jest za produkcję dóbr, zapewnienie właściwej edukacji oraz obrony narodowej. J.E. Stiglitz uważa,

że rolą państwa jest popieranie i wspomaganie rozwoju oraz wspieranie biednych i wykluczonych (Kłusak, 2017, s. 75).

W gospodarce rynkowej państwo spełnia trzy podstawowe funkcje ekonomiczne. Po pierwsze poprzez zwiększenie efektywności, po drugie poprzez popieranie sprawiedliwości i po trzecie poprzez dążenie do wzrostu i makroekonomicznej stabilności (Samuelson, Northaus, 2005, s. 71,79). Według autorów wymienionych funkcji Paula A. Samuelsona i Williama D. Northausa państwo może wpływać na zwiększenie efektywności poprzez odpowiednie dostarczanie dóbr publicznych, czy wspieranie konkurencji. W aspekcie realizacji idei sprawiedliwości społecznej – wspomagając społeczeństwo transferami socjalnymi oraz rozwiązaniami systemu podatkowego. Realizacja trzeciej funkcji ukierunkowanej na makroekonomiczną stabilność i wzrost, możliwa jest poprzez działania dążące do zmniejszenia skali bezrobocia i poziomu inflacji. Stabilna i dobrze działająca gospodarka potrzebuje silnego państwa. Zrównoważone uregulowania ustrojowe pozwalają na podejmowanie racjonalnych decyzji, a także na odpowiednie działania w czasach niepewności czy kryzysu (Kłusak, 2017, s. 72).

Poziom dobrobytu państwa zależy od wydajności pracy społeczeństwa i gospodarki. Jeżeli gospodarka nie jest nowoczesna, to społeczeństwo nie podźwignie się z biedy. Gospodarka, żeby być wydajna, musi być innowacyjna i konkurencyjna. Kraj ubogi i źle zarządzany przez władzę publiczną nigdy nie osiągnie dobrobytu. Dlatego zapewnienie społeczeństwu należytej ochrony socjalnej i prowadzenie właściwej polityki społecznej należy do kluczowych działań władzy publicznej (Kłusak, 2017, s. 75).

Można pokusić się o stwierdzenie, że rozważania nad rolą państwa w polityce gospodarczej zapoczątkowane zostały ukazaniem się w 1776 r. dzieła Adama Smitha, pt. „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” (Smith, 2015) i pozostają aktualne po dziś dzień. Współczesna teoria ekonomii zakłada, że podmioty gospodarujące dokonują racjonalnych wyborów. Człowiek zaś określany jako podmiot wielu systemów społeczno-gospodarczych funkcjonuje w nich jako *homo oeconomicus*, tj. człowiek gospodarujący (Chojnacka, 2014, s. 40). Należy w tym miejscu podkreślić, że to John. S. Mill uznany za współtwórcę pojęcia *homo oeconomicus*, uznaje ten paradygmat za kluczowe założenie (Chojnacka, 2014, s. 40).

Odnosząc się do aspektu racjonalności dokonywanych przez człowieka wyborów, zasadnym jest przytoczyć wypowiedź A. Smitha, który uważał, że „kiedy człowiek woli popierać wytwórczość krajową, a nie zagraniczną, ma wyłącznie na uwadze swe własne bezpieczeństwo, a gdy kieruje wytwórczością tak, by jej produkt posiadał możliwie

najwyższą wartość, myśli tylko o swym własnym zarobku, a jednak w tym, jak i w wielu innych przypadkach, jakaś niewidzialna ręka kieruje nim tak, aby zdążył do celu, którego wcale nie zamierzał osiągnąć. Społeczeństwo zaś, które wcale w tym nie bierze udziału, nie zawsze na tym źle wychodzi. Mając na celu swój własny interes człowiek często popiera interesy społeczeństwa skuteczniej niż wtedy, gdy zamierza służyć im rzeczywiście. Nigdy nie zdarzyło mi się widzieć, aby wiele dobrego zdziałali ludzie, którzy udawali, że handlują dla dobra społecznego”. W stwierdzeniu tym A. Smith zaznacza, że kierując się dobrem ogółu, człowiek nie jest w stanie osiągnąć zamożności indywidualnej (Szarzec, 2013, s. 28). Skutkiem działań jednostki jest nie tylko wzrost jej indywidualnego majątku, ale także bogactwa całego kraju. Nagromadzone przez podmiot racjonalnie gospodarujący bogactwo, wykorzystywane jest dalej do podejmowania kolejnych działań gospodarczych. Zasadnym w tym miejscu jest odwołanie się do aspektu własności dóbr prezentowanych przez A. Smitha, których źródło i ochrona mieści się w wartościach prawa naturalnego. W swym dziele A. Smith rozważa własność dóbr w relacji z dysponowaniem przez jednostkę jej osobistym bogactwem, co również podlega ochronie prawnej ze strony państwa. Kluczowe zatem dla rozwoju gospodarczego państwa jest przestrzeganie także praw własności jednostki (Szarzec, 2013, 28-29).

Podsumowując niniejsze refleksje, warto w tym miejscu zaznaczyć, że to A. Smith wprowadził do ekonomii szablon zdroworozsądkowo działającego podmiotu, którego cechuje dążenie do realizacji określonego celu. Podmiotu posiadającego wiedzę o bieżących sprawach, w których podejmuje decyzje, działając z „racjonalnością metodologiczną”, tj. dążąc do realizacji celu poprzez wykonywanie „czynności, które podpowiada mu jego wiedza” (Szarzec, 2005, s. 42). Z wywodów A. Smitha wynika jednocześnie konkluzja, że jeśli wszystkie podmioty zachowują się w sposób racjonalny dokonując wolnych wyborów i osiągając przy tym założone korzyści, to w gospodarce zwiększa się poziom dobrobytu i osiągana jest równowaga (Szarzec, 2013, s. 29).

Kontynuując rozważania na temat roli państwa w gospodarce, należy zaznaczyć, że współczesną ekonomię kształtują liczne szkoły, które propagują różne, czasem sprzeczne ze sobą poglądy co do właściwego gospodarowania. Krzewicielami wolnego rynku dopuszczającymi jednocześnie interwencję państwa, w sytuacji niedomagającego rynku są przedstawiciele neoklasycznej szkoły ekonomii Alfred Marshall i Arthur C. Pigou (Kłodowicz-Toborek, 2018, s. 99).

Twórczość A. Marshalla w ekonomii naznaczona jest pragnieniem poprawy bytu ludzi najuboższych. Według ekonomisty kluczowym problemem społecznym, który należało

zlikwidować była nędza. W odróżnieniu od A. Smitha, A. Marshall nie wierzył, że wyłącznie wzrost gospodarczy może przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa. Możliwością wyjścia z tej sytuacji było wprowadzenie progresywnego systemu fiskalnego i redystrybucja uzyskanych w ten sposób dochodów (Kłodowicz-Toborek, 2018, s. 100).

Dylematy związane z nierównościami społecznymi znajdowały się także w centrum uwagi A.C. Pigou. Ekonomista propagował zapewnienie społeczeństwu minimalnego standardu życia. Uważał, że redystrybucję dochodu uzasadnia występowanie nierówności społecznych. Dzięki niej może nastąpić wysoki przyrost użyteczności (Czech, 2014, s. 59). Twierdził, że najefektywniejszą formą wsparcia, jest pomoc bezpośrednia finansowana z opodatkowania ludzi zamożnych (Kłodowicz-Toborek, 2018, s. 100). Neoklasyk opowiadał się za rozwiązaniem, by osoby osiągające niskie dochody wspomagane były ze strony państwa pomocą, zapewniającą im osiągnięcie minimalnego poziomu życia (Szarzec, 2012, s. 285). Zdaniem A.C. Pigou efektywna polityka fiskalna i zapewnienie pomocy ubogim dają pozytywny efekt społeczny i przeciwdziałają sytuacjom konfliktowym (Pigou, 1912).

Tematykę dobrobytu A.C. Pigou podejmuje Michael McLure w artykule, który ukazał się w stulecie „Wealth and Welfare”. Upamiętnia pracę neoklasyka z 1912 r., jego badania nad bogactwem i dobrobytem oraz związek z podejściem A. Marshalla do ekonomii. Publikacja podkreśla, że podejście A.C. Pigou do dobrobytu i bogactwa było komplementarne z dziełem A. Marshalla, w przeciwieństwie do różnych opinii i wniosków na ten temat (McLure, 2012, s. 101-116).

Inne spojrzenie na dobrobyt społeczeństwa w porównaniu do neoklasyków prezentują ekonomiści nurtu ekonomii klasycznej i ortodoksyjnej, którzy akcentują konieczność dokonania wyboru pomiędzy wzrostem gospodarczym i równością społeczną (Maziarz, 2016, s. 12). Presja państwa ukierunkowana w stronę równości społecznej może spowodować zmniejszenie efektywności przykładowo na skutek obniżenia się predyspozycji i chęci obywateli do wykonywania pracy czy zwiększenia wydatków państwa w celu redystrybucji dochodu narodowego. Działania te powodują, że budżet centralny określa się mianem dziurawego wiadra (ang. *leaky bucket*) (Maziarz, 2016 s. 13). Zdarzenia te prowadzą do zmniejszenia ilości dóbr w gospodarce, które odebrane w postaci podatków kierowane są do najbiedniejszych (Maziarz, 2016, s. 13).

Robert J. Barro w swych badaniach wskazał zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym i równością społeczną. Zgodnie z jego badaniami im większa nierówność

społeczna, tym większy wzrost gospodarczy, ale tylko w krajach rozwiniętych (Barro, 2000, s. 5-32). Zależność ta nie występuje w społeczeństwach rozwijających się¹.

Nierówności rynku, powodują „konieczność bezpośrednich interwencji w proces produkcji, pozwalając jednocześnie poprawić efektywność alokacji środków w rozumieniu Pareto i sprawiedliwość ich rozdziału” (Piketty, 2015a, s. 9). Jednym z kluczowych celów działania państwa jest właściwa redystrybucja dochodów, do której w swych dziełach nawiązywali A. Marshall i A.C. Pigou (Stiglitz, 2004, s. 103). Redystrybucja dochodów to korygowanie nadmiernej dysproporcji w dochodach społeczeństwa. Zniwelowanie nierówności społecznej przeciwdziała m.in. konfliktom społecznym. Występująca nierówność dochodów stoi w sprzeczności z ideą sprawiedliwości społecznej. Państwo, aby zapobiec negatywnym zjawiskom w gospodarce, dokonuje redystrybucji najczęściej poprzez system podatkowy oraz transfery socjalne. Według Thomasa Piketty’ego redystrybucja fiskalna pozwala „korygować (poprzez świadczenia socjalne i podatki) nierówność dochodów powstałą z nierówności kapitału początkowego oraz działania sił rynku, maksymalnie chroniąc alokacyjną rolę systemu cen” (Piketty, 2015a, s. 139). Zdania ekonomistów na ten temat są jednak podzielone. Wielu z nich, w tym T. Piketty uważa, że redystrybucja dochodów za pomocą instrumentów fiskalnych jest mało skuteczna, zwłaszcza w aspekcie zwiększania się dysproporcji w dochodach społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych (Piketty, 2015b, s. 362, 417).

Według teorii ekonomii, polityka fiskalna państwa polega na zapewnieniu prawidłowej proporcji pomiędzy wydatkami i dochodami publicznymi. Obejmując politykę podatkową i wydatkową jest ściśle związana z finansami publicznymi (Spychała, 2017, s. 136). Władza publiczna zajmująca się gromadzeniem dochodów publicznych oraz ich wydatkowaniem, jest podmiotem, który realizuje funkcję stabilizacyjną finansów publicznych.

Kluczową dziedziną działalności państwa i zarazem jedną z jego fundamentalnych funkcji jest niewątpliwie redystrybucja majątku (de Jouvenel, 2011, s. 45). Podkreślenia wymaga, że gromadzenie dochodów publicznych powinno odbywać się poprzez tworzenie i stosowanie adekwatnego systemu daninowego (Gomułowicz, Małecki, 2013, s. 238 i kolejne). Należy w tym miejscu również zaznaczyć, że finanse publiczne coraz częściej zaczynają wychodzić poza ramy zasady optymalności Pareto i dotyczą skomplikowanej

¹ Definicja gospodarki rozwijające się jest melioratywem, stosowanym potocznie przez ekonomistów oraz polityków, określającym gospodarkę słabiej rozwiniętą o niższej efektywności, niż gospodarki faktycznie rozwinięte. Według Bank Światowego do kategorii tej zalicza się państwa o dochodzie narodowym per capita niższym niż 1036 USD, <https://www.worldbank.org> – pobrano 20.05.2021 r.

dziedziny sprawiedliwości dystrybucyjnej (Musgrave, 1989, s. 334-339). Celem optymalnego systemu podatkowego jest bowiem pogodzenie interesów państwa gromadzącego dochody publiczne, oraz podatnika ponoszącego ciężar opodatkowania, zakładającego jego sprawiedliwe wymierzanie. Ekonomia dobrobytu jako najkorzystniejszy wyznacznik systemu podatkowego przyjmuje maksymalizację dobrobytu społecznego, przy założeniu efektywności w myśl Pareto. Jednak przy danej funkcji dobrobyt społeczny jest efektywny w sensie Pareto, gdy nie istnieje inny alternatywny system, który wpływa na poprawę sytuacji jednych bez pogarszania sytuacji innych (Zbroińska, 2008, s. 93).

Redystrybucja dochodów to proces zmian konstrukcji podziału dochodów kosztem jednych obywateli na rzecz innych (Stiglitz, 2004, s. 41). Jest wtórnym podziałem dochodów społeczeństwa, dotyczącym przepływów finansowych o transferowej formie, między uczestnikami rynku a budżetem państwa i budżetami samorządów (Radziukiewicz, 2011, s. 14).

Redystrybucję dochodów rozpatrywać należy w szerokim ujęciu. Chodzi o analizę przepływu pieniądza pomiędzy podmiotami a władzą publiczną. Ma to miejsce w sytuacji, gdy część dochodów z podatków przejmuje państwo, a następnie dokonuje transferów na rzecz innych podmiotów zwłaszcza potrzebujących. Według Małgorzaty Radziukiewicz występują trzy powody i zarazem cele redystrybucji dochodów (Radziukiewicz, 2011, s. 26-44): nierówność dochodów, skala ubóstwa oraz normy społeczne. Redystrybucja dochodów podnoszona jest we wszystkich współczesnych systemach finansów publicznych (Aksman, 2010, s. 7). Osoby zarabiające więcej w większym stopniu zasilają budżet państwa, niż te zarabiające mniej. Uzyskane w ten sposób dochody podatkowe są następnie przekazywane na finansowanie dóbr społecznych oraz na rzecz obywateli potrzebujących wsparcia. Rola gospodarcza, jaką wykonuje państwo, podkreśla, jak ważne funkcje ekonomiczne pełni władza publiczna, dążąc do sprawiedliwego podziału dochodów, a także realizując cele makroekonomiczne zmierzające do wzrostu gospodarczego. Makroekonomiczne cele polityki gospodarczej państwa dotyczą głównie gospodarki jako całości i obejmują wszystkie podmioty systemu gospodarczego. W tym aspekcie wyróżnić można cele społeczne ukierunkowane na wzrost jakości życia obywateli i dobrobytu w skali całego kraju, cele systemowe zorientowane na zmianę rozwiązań systemu gospodarczego, cele stabilizacyjne idące w kierunku trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, wzrostu PKB, stabilnego poziomu cen, zatrudnienia oraz bezpieczeństwa energetycznego. Istotną rolę spełniają podkreślane wielokrotnie cele redystrybucyjne prowadzonej polityki gospodarczej dążące do korygowania dochodów społeczeństwa poprzez odpowiednie narzędzia polityki

podatkowej i fiskalnej. Sytuacja społeczno-ekonomiczna i demograficzna w naszym kraju nie pozostawiają złudzeń, że gospodarka Polski staje przed wielkim dylematem. Niski poziom wskaźnika wzrostu demograficznego, który nie gwarantuje zastępowalności pokoleń, spadek liczby zawieranych małżeństw, wzrost liczby rozwodów to tylko kilka niekorzystnych czynników mających wpływ na sytuację gospodarczą naszego państwa (Dygas, Przywieczerski, 2014, s. 52).

W niniejszym rozdziale przedstawiono rolę państwa w gospodarce, poprzez zaprezentowanie funkcji państwa, spojrzenie na rolę państwa w ujęciu poszczególnych nurtów myśli ekonomicznej. Działania te stanowią podstawę do dalszych rozważań szerszego aspektu polityki prorodzinnej w kolejnej części pracy.

2.3. Polityka prorodzinna jako element polityki społecznej – ujęcie teoretyczne

W rozważaniach nad istotą polityki społecznej, zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na określenie samej polityki, która wywodząc się od greckiego słowa *"politike"*, jest terminem określającym sposób rządzenia państwem. W szerszym ujęciu to działalność służąca realizacji spraw publicznych (Dobrowolski, 2017, s. 2). **Polityka społeczna** jest działalnością organów państwa, pojmowaną jako proces nastawiony na rozwiązywanie problemów społecznych. Istotę polityki społecznej determinują m.in. czynniki demograficzne, społeczne, ustrojowe oraz ekonomiczne. Nauka o polityce społecznej prezentuje instytucje, proces oraz narzędzia wspomagające instytucje publiczne w oddziaływaniu na społeczeństwo i gospodarkę (Dobrowolski, 2017, s. 2). Według Thomasa Marshalla polityka społeczna (...) oznacza politykę rządów, dotyczącą działania mającego bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli przez dostarczanie im usług i dochodu (PTPS, 2020). Definiując w ten sposób politykę społeczną, T. Marshall oddzielił usługi od dochodu, przyjmując, że wywierają bezpośredni wpływ na dobrobyt obywateli.

Wśród **celów polityki społecznej**, warto skupić uwagę na realizacji takich działań jak (Dobrowolski, 2017, s. 6):

- wyeliminowanie ubóstwa,
- przeciwdziałanie wykluczeniu,
- redukcja nierówności społecznych,
- zapewnienie rozwoju społecznego.

W każdym państwie **ubóstwo** jest zjawiskiem nie do zaakceptowania. Rodzina, gospodarstwo domowe zostaje zakwalifikowane jako ubogie, jeżeli poziom jego dochodów jest niższy od wartości przyjętej za granicę ubóstwa. Prócz aspektu jednowymiarowego ubóstwa wyznaczanego na podstawie dochodów i wydatków gospodarstw domowych, zasięg ubóstwa określić można dodatkowo w trzech wymiarach, tj. ubóstwa (Dobrowolski, 2017, s. 33-34):

- dochodowego,
- warunków życia,
- nierównowagi budżetowej.

Do ustalenia zasięgu ubóstwa na terenie krajów członkowskich Unii Europejskiej wykorzystuje się wskaźnik deprivacji materialnej określający stan zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Przy jego obliczaniu, pod uwagę brane jest kryterium braku możliwości zaspokojenia potrzeb przez osoby, uznanych w krajach członkowskich UE jako podstawowe (Dobrowolski, 2017, s. 34). Barbara Smalińska-Theiss, wgłębiając się w zjawisko ubóstwa, określa, że bieda może być analizowana jako brak, nieszczęście, zjawisko niszczące dziecko i rodzinę, degradujące je w strukturze społecznej (Smolińska-Theiss, 1993, s. 222).

Problemy ubóstwa kojarzone są często z **wykluczeniem społecznym**. Kategorię wykluczenia stosuje się czasem zamiennie z kategorią ubóstwa, albo traktuje jako zjawisko, które towarzyszy ubóstwu. Wykluczenie nie jest jednak synonimem ubóstwa. Nie wszyscy ubodzy muszą być wykluczeni, i nie wszyscy wykluczeni muszą być ubodzy. Wykluczenie społeczne definiowane jest w trzech aspektach. Po pierwsze jako nieuczestniczenie jednostki, grupy, rodziny w życiu społecznym. Analizę zagadnienia wykluczenia społecznego w tym zakresie dokonał T. Marshall, który interpretował je jako brak dostępu do praw obywatelskich w tym ekonomicznych, politycznych i socjalnych. W drugim aspekcie wykluczenie społeczne kojarzone jest z ubóstwem materialnym oraz złymi warunkami życia. W trzecim związane jest z ograniczeniami w korzystaniu z możliwości życiowych jak zdrowe środowisko naturalne, zdrowa żywność, odpowiednia opieka zdrowotna, bezpieczeństwo publiczne czy edukacja (Golinowska, 2018, s. 26-27). Kategoria wykluczenia społecznego opisuje kwestie socjalne i problemy społeczne w wielu krajach.

Po raz pierwszy terminu wykluczenia społecznego użyto w dokumencie „*Second European Poverty Programme*” w roku 1988. W Europejskiej Karcie Społecznej określono, że walka z wykluczeniem społecznym jest niezwykle ważna z punktu widzenia wsparcia solidarności społecznej. Europejska Rada Ministrów przyjęła wówczas uchwałę dotyczącą

walki z wykluczeniem społecznym, wnioskując jednocześnie o podjęcie działań w zakresie inkluzji społecznej (włączenia społecznego). Inkluzja społeczna jako starania na rzecz walki z wykluczeniem społecznym stała się kluczowym zagadnieniem określającym europejską politykę społeczną. Za priorytetowe cele polityka włączenia społecznego przyjęła integrację obywatelską, zniwelowanie różnic ekonomicznych i społecznych, zamknięty system zabezpieczenia społecznego oraz integrację społeczną (Golinowska, 2018, s. 28-29).

Problematykę wykluczenia społecznego oraz wprowadzenie polityki inkluzji społecznej przedsięwzięto także w Polsce. W tym celu powstał zespół przygotowujący Narodową Strategię Integracji Społecznej (NSIS), w wyniku działania którego przyjęto, że wykluczenie społeczne dotyczy osób, rodzin, które cechuje ubóstwo materialne, doświadczają skutków niekorzystnych procesów społecznych jak kryzysy, nie zostały wyposażone w odpowiedni kapitał życiowy gwarantujący właściwą pozycję społeczną, są obiektem złowrogiego działania innych osób poprzez przemoc, szantaż (Golinowska, 2018, s. 31).

Prócz działań władz skierowanych na ograniczenie ubóstwa, dużym wyzwaniem i kolejnym celem polityki społecznej jest problematyka **nierówności**. Tematykę nierówności dochodowych podniesiono w Europejskim filarze praw socjalnych zaprezentowanym w roku 2017 przez Komisję Europejską. Problematykę nierówności można analizować w wielowymiarowym aspekcie, rozważając płaszczyznę nierówności dochodowych (majątkowych) oraz nierówności szans. W krajach członkowych Unii Europejskiej występują różne czynniki mające wpływ na nierówności dochodowe jak na przykład bezrobocie. Innym aspektem jest nierówność szans obywateli, która zależy od posiadanego szczęścia, dokonywanych wyborów, rodziny, w której się wzrasta (KE, 05.07.2021).

Celem polityki społecznej jest również wspomniany **rozwój społeczny** zależny od sytuacji demograficznej, politycznej, poziomu zamożności społeczeństwa, edukacji, systemu opieki zdrowotnej oraz uwarunkowań społeczno-gospodarczych kraju (Dzieciuchowicz, 2011, s. 1). Polityka społeczna oddziałuje na decyzje rodzin. Ma za zadanie podjęcie działań, które stworzą prawidłowe funkcjonowanie oraz zapewnią odpowiednie warunki życia rodziny. Rodzinie powinna należeć się niezależność w zakresie wychowawczym. Zadaniem państwa jest zaś pomoc w realizacji tego celu przez odpowiedni system wsparcia (Kamiński, 2017, s. 13-14). Polityka społeczna jest realizowana przez organizacje publiczne, społeczne oraz prywatne (Dobrowolski, 2017, s. 20). Jako dziedzina administracji publicznej obejmuje wiele obszarów funkcjonowania rodziny (Kamiński, 2017, s. 13). Na model rodziny propagowany przez politykę społeczną wskazują formy oferowanej pomocy. Biorąc po uwagę wpływ na sytuację demograficzną kraju, w ramach szeroko rozumianej polityki społecznej, wskazać

można wiele polityk szczegółowych, które związane są poszczególnymi obszarami (Kośny, 2013, s. 146-147).

Polityka prorodzinna jest elementem polityki społecznej skoncentrowanym na rodzinie. Według wielu autorów (m.in. Stanisława Golinowska, Grażyna Firlit-Fesnak, Małgorzata Szyłko-Skoczny) polityka rodzinna uznawana jest za jedną z kardynalnych dziedzin polityki społecznej (Kurowska, 2011). **Polityka rodzinna**, może być prorodzinna, jeżeli wspierana jest instytucja rodziny, lub antyrodzinna, jeżeli kładzie się nacisk na jednostkę (Kośny, 2013, s. 147). Analizując politykę rodzinną, utożsamia się ją zazwyczaj z polityką prorodzinną. Polityka prorodzinna stanowi zbiór polityk nakierowanych na rodziny z dziećmi, bądź bezdzietne, w celu polepszenia ich sytuacji życiowej (Kośny, 2013, s. 147).

2.4. Polityka prorodzinna w praktyce europejskiej i krajowej – ujęcie retrospektywne

Zapewnienie ochrony socjalnej, przeciwdziałanie wykluczeniu, poprawa warunków życia i pracy, to nieliczne z celów, jakie wytyczyła do zrealizowania Unia Europejska wraz z Państwami Członkowskimi, a które podniesione zostały w art. 9, 151 i 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat o funkcjonowaniu, 2004). W Polsce i na świecie odnotowuje się różne programy wsparcia i pomocy rodzinie. Są one prowadzone w kilku obszarach. Obejmują działania prewencyjne nastawione na poprawę funkcjonowania rodziny, mają charakter informacyjny, kierowane są do młodych rodziców, których zadaniem jest zapewnienie dzieciom odpowiedniego środowiska wychowawczego (Ciczowska-Giedziun, 2013, s. 73-81).

Cele polityki prorodzinnej na arenie europejskiej realizowane są m.in. w ramach „**Strategii Europa 2020**”. W ramach tej koncepcji realizowany jest m.in. europejski program walki z ubóstwem (europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym). W obszarze jego działania określono do zrealizowania trajektorie w następujących obszarach:

- polityki społecznej – w aspekcie rynku pracy, minimalnego dochodu, opieki zdrowotnej, edukacji oraz warunków mieszkaniowych,
- wykorzystania funduszy UE wspierających wyłącznie inicjatywy społeczne – tj. walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Od wielu lat w Brukseli organizowane są „Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa”, których celem jest włączanie wymienionych osób do debaty na temat działań Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego (Szarfenberg, 2014, s. 22). O fundamentalnym dla Polski znaczeniu polityki prorodzinnej, jej programach i rozwiązaniach, mówił wiceminister Kazimierz Kuberski podczas międzynarodowej konferencji „Zwrot w kierunku Europy przyjaznej rodzinie”, odbywającej 29 kwietnia 2019 r. w Budapeszcie. W konferencji uczestniczyli także właściwi ministrowie ds. rodziny m.in. z Węgier, Słowacji i Czech (MRPiPS, Europa przyjazna, 2020). Spadek przyrostu naturalnego jest dylematem ogólnoeuropejskim, Polska niestety należy do krajów o najniższym współczynniku dzietności (1,44 w 2018 r.). Współczynnik gwarantujący zastępowalność pokoleń powinien mieścić się w przedziale 2,1 – 2,15. W Polsce po raz ostatni wartość wskaźnika na tym poziomie odnotowano w 1988 r. (Ordo Iuris, Jakiej polityki, 2015, s. 14). Przykłady państw europejskich jak Francja, Irlandia, Szwecja czy Wielka Brytania pokazują, że dzięki skutecznej polityce prorodzinnej można odwrócić negatywne trendy demograficzne.

Należy w tym miejscu także podkreślić, że ekspansywne zmiany życia społecznego, gospodarczego oraz politycznego wywarły znaczny wpływ na rozwój i funkcjonowanie polskiej rodziny. Przemiany społeczne, spadek zawieranych małżeństw, wzrost rozwodów, spadek liczby urodzeń dzieci w tradycyjnej rodzinie i jednocześnie wzrost narodzin z relacji pozamałżeńskich, spowodowały, że wartość rodziny została zachwiana, a sama rodzina znalazła się w sytuacji zagrożenia eliminacją. Wobec czego bardzo ważne jest jej wspieranie przez państwo, Kościół, organizacje pozarządowe oraz inne instytucje działające dla dobra rodziny (Krajewska, 2009, s. 9).

Obecna sytuacja, może wywołać w przyszłości niekorzystne skutki dla Polski. Spadek liczby osób w wieku produkcyjnym i rosnąca liczba osób w wieku emerytalnym, może doprowadzić do zachwiania się systemu ubezpieczeń społecznych i świadczeń socjalnych z ZUS (Dygas, Przywieczerski, 2014, s. 57). W tej sytuacji władza publiczna powinna rozważyć wprowadzenie działań i programów zachęcających do zakładania rodziny. Wskazany jest także dokonanie analizy założeń polityki, aby móc ocenić wpływ procesów demograficznych na tworzenie polityki społecznej i gospodarczej.

Wizja Polski oraz założenia polityki gospodarczej i społecznej kraju w perspektywie roku 2030, przedłożone zostały w dokumencie **„Polska 2030” – Trzecia fala nowoczesności – Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju** z dnia 11 stycznia 2013 r. przygotowanym przez Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji (Dygas, Przywieczerski, 2014, s. 57). Kolejnymi strategiami rozwoju naszego kraju są **Krajowy Plan Odbudowy** Polski po

pandemii COVID-19 oraz **Polski Ład**. Na konferencji, która miała miejsce 2 czerwca 2021 r., premier przedstawił kluczowe kierunki działania państwa, które wpłyną m.in. na umocnienie polskiej gospodarki, rozwój społeczny i regionalny. Koncepcja wprowadzenia ładu opierać ma się na pięciu kluczowych działaniach skoncentrowanych m.in. na obniżeniu podatków, inwestycji w nowe miejsca pracy, zwiększeniu nakładów na ochronę zdrowia, reformę systemu emerytalnego oraz zwiększeniu dostępności mieszkań (Forsal, Polski Ład, 2021). **Krajowy Plan Odbudowy** opierać się ma także na pięciu fundamentach takich jak odbudowa konkurencyjności polskiej gospodarki, cyfryzacja, sprawny sektor zdrowia, mobilna Polska oraz transformacja energetyczna (Forsal, Co wiadomo, 2021). Zamierzenia i plany władzy publicznej skierowane na prowadzenie skutecznej polityki gospodarczej, budowanie państwa dobrobytu poprzez wzrost dochodów, obniżenie podatków, zwiększenie dostępności mieszkań, to również działania prorodzinne państwa wspomagające rodzinę.

Polska polityka prorodzinna posiada wieloletnią tradycję. Sięga bowiem okresu międzywojennego, mimo iż wówczas zasięg jej działania był bardzo niewielki. Rozwiązania prorodzinne tamtego okresu, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń pieniężnych zostały wprowadzone w minimalny sposób dopiero w okresie transformacji gospodarczej Polski (Stecko, 2017, s. 143). Od roku 1989 w Polsce praktycznie brak było jakichkolwiek inicjatyw rządowych skierowanych wobec rodziny. Jeżeli koncepcje się pojawiały, to głównie z przypadku. System polityczny i gospodarczy Polski w okresie transformacji charakteryzował się modelem polityki rodzinnej bazującej na odpowiedzialności rodziców za wychowanie i kształcenie dzieci. Polityka rodzinna tamtego okresu ograniczała się do działań skierowanych głównie na rzecz bezrobotnych, zrzucając jednocześnie odpowiedzialność za rodzinę na indywidualne jednostki. Państwo zaczęło stopniowo odstępować od polityki pomocy rodzinie, a dekoniunktura finansów publicznych spowodowała ograniczenie środków budżetowych przeznaczanych na ten cel. Zadania państwa w zakresie polityki rodzinnej zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego w wyniku decentralizacji prerogatyw organów władzy centralnej. Trudności jednostek samorządowych w realizacji przejętych zadań w zakresie polityki rodzinnej, spowodowały pogorszenie sytuacji materialnej rodzin i poziomu życia społeczeństwa, wzrost ubóstwa, a także bezrobocie.

W celu realizacji idei pomocy najuboższym, został wprowadzony nowy system pomocy społecznej, wykorzystujący jako narzędzia, transfery pieniężne w postaci zasiłków rodzinnych. Wdrożony wówczas system podatku dochodowego, nie zawierał ulg prorodzinnych, jak ma to miejsce w obecnym systemie podatkowym (Balcerzak-Paradowska, 2004b, s. 253-254). Niekorzystna sytuacja w kraju powodowała pogłębianie się ubóstwa i

nierówności społecznej, dzielącej się na bardzo bogatych i skrajnie biednych. W okresie transformacji brakowało bowiem realizacji polityki typu *explicite*. Poza tym, znaczącym problemem tego okresu był brak miejsc dla dzieci w przedszkolach oraz żłobkach zmuszający kobiety do rezygnacji z aktywności zawodowej (Frątczak, 2001, s. 179). Potwierdzeniem słabości i niedoskonałości działania polityki rodzinnej był wyraźny spadek współczynnika dzietności z 2,1 w 1990 r. do 1,5 w 1997 r. (Sobociński, 2016, s. 1). W okresie transformacji polityka prorodzinna cechowała się selektywnością oznaczającą, iż dostęp do różnego rodzaju świadczeń warunkowały niskie dochody rodziny (Stecko, 2017, s. 144). Przełomowym wydarzeniem tamtych lat było wprowadzenie nowej Konstytucji RP, w której wyraźnie zdefiniowano rolę państwa jako organu władzy centralnej odpowiedzialnego za warunki życia rodzin (Balcerzak-Paradowska, 2004b, s. 253-254). Ustawa zasadnicza stanowi bowiem, że państwo w swojej polityce społecznej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (Konstytucja RP, 1997, art. 71. ust.1). Zaakcentowano w ten sposób, że ochrona i wsparcie polskiej rodziny ma wymiar konstytucyjny.

W okresie obejmującym lata 1997-2005 strategię działania władzy publicznej skoncentrowano na problemach rodziny oraz zagadnieniach spadającego współczynnika dzietności. Dzięki aktywnej polityce prorodzinnej postsolidarnościowej koalicji AWS-UW wydłużony został podstawowy wymiar urlop macierzyńskiego z 16 do 20 tygodni w roku 2000 oraz 26 tygodni od roku 2001. W roku 1999 przyjęty został przez rząd dokument „Polityka prorodzinna państwa” podkreślający, iż celem polityki państwa jest „przygotowanie dzieci i młodzieży do pełnienia funkcji rodzinnych i społecznych”, a także „zahamowanie spadku liczby zawieranych małżeństw” (Kłós, Szymańczak, Druk sejmowy 1522, 1999, s. 5-6). Niestety po objęciu władzy przez koalicję SLD-PSL, rząd wycofał reformę dotyczącą wydłużonych urlopów macierzyńskich, uzasadniając swe działania zagrożeniem w wypłacaniu świadczeń socjalnych. Rząd SLD-PSL działania w zakresie polityki prorodzinnej kierował na wsparcie finansowe oraz poprawę sytuacji ekonomicznej rodzin, zwłaszcza dotkniętych niepełnosprawnością, ubogich i niepełnych (Sobociński, 2016, s. 2). Koncepcja filozofii prorodzinnej okresu 1997 – 2005 utożsamiała wspieranie rodziny z inwestycją w przyszłe pokolenie, dlatego też główne działania państwa skupiały się na zaangażowaniu działań w rozwój społeczeństwa. Tak jak na rodzicach spoczywa odpowiedzialność za wychowanie dzieci, tak władze publiczne zobowiązane są stworzyć dla rodzin odpowiednie warunki rozwoju, celem prawidłowego ich funkcjonowania w społeczności oraz umożliwić

spełnienie przynależnych rodzinie funkcji. Państwo jako instytucja odpowiedzialna za realizację polityki prorodzinnej, powinno być wspierane również przez władze samorządowe. Problemem okresu lat 1997–2005 był niedoskonały system podatkowy charakteryzujący się tym, iż podatek od dochodów osobistych nie miał formy podatku powszechnego. Zastosowanie wówczas ulg prorodzinnych w systemie podatkowym oznaczałoby uszczuplenie wpływów budżetowych, co wiązałoby się z ograniczeniem możliwości zapewnienia pomocy w postaci świadczeń materialnych. Sformułowany w 1999 roku nowy program polityki rodzinnej, na piedestale swych założeń stawiał prorodzinny system podatkowy jako główny instrument państwowej polityki rodzinnej. Model w swojej koncepcji zakładał powiększenie kapitału ludzkiego jako „najważniejszego celu i czynnika rozwoju społecznego”, a także prowadzenie działań w obszarze wspierania rodziny w realizacji jej kluczowych funkcji. Zakładał również nacisk na instrumenty państwowej polityki rodzinnej takie jak świadczenia społeczne i system podatkowy, który miał stać się sztandarowym narzędziem. W zakresie świadczeń społecznych działania zorientowane były na poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin, dostępu do edukacji, opieki i ochrony zdrowia, a także stworzenie odpowiednich warunków służących rozwojowi dzieci i młodzieży. Inwestycja w kapitał ludzki miała być realizowana poprzez wspieranie rodzin w wychowaniu dzieci poprzez zwiększenie dostępności do usług społecznych, pomoc w ponoszeniu kosztów utrzymania, wychowania i kształcenia młodego pokolenia. Projekt prognozował także działania idące w kierunku pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, zwłaszcza rodzinom niepełnym, borykającym z niepełnosprawnością (Balcerzak-Paradowska, 2004b, s. 258-259). Zwrotny punkt w obszarze polityki prorodzinnej nastąpił dopiero w roku 2005, kiedy to zaczęto powoli wdrażać nowe inicjatywy rządowe oraz instrumenty wspierające rodzinę.

Do najistotniejszych polskich reform tego okresu należą (Sobociński, 2016, s. 2):

- sukcesywne wydłużanie okresu urlopu macierzyńskiego,
- wprowadzenie urlopu rodzicielskiego i ojcowskiego,
- wprowadzenie jednorazowego zasiłku z tytułu urodzenia dziecka (becikowe),
- zwiększenie miejsc w żłobkach i przedszkolach,
- udogodnienie opieki nad dziećmi do lat 3,
- wdrożenie nowych instrumentów skierowanych do rodzin wielodzietnych,
- wprowadzenie systemu „złotówka za złotówkę” umożliwiającą dostęp do świadczeń rodzinnych osobom gorzej sytuowanym.

Przeprowadzone reformy świadczeń rodzinnych w okresie transformacji gospodarczej Polski miały na celu stworzenie takiego systemu świadczeń społecznych, który miał wspierać rodzinę w realizowaniu przez nią funkcji opiekuńczej, wychowawczej i edukacyjnej. Wprowadzony system świadczeń rodzinnych jasno określał kryteria dochodowe kwalifikujące rodziny do uzyskania świadczeń. Głównym celem stało się skupienie uwagi na pomocy rodzinom najuboższym, wykluczając uprzywilejowane warunki dla rodzin wielodzietnych. Działania władz publicznych zorientowane były głównie na decentralizacji uprawnień państwa i skierowanie ich na jednostki samorządu terytorialnego. Od tej pory do zadań własnych gmin czy powiatów należało zakładanie, prowadzenie i finansowanie żłobków, przedszkoli, szkół czy placówek oświatowych. W wykonywaniu wymienionych wyżej zadań, pomoc subsydiarną świadczyli również rodzice, przejmując na siebie część wydatków związanych z dodatkowymi lekcjami rozwijającymi umiejętności dziecka. Rodzice partycypowali w finansowaniu placówek oświatowych m.in. poprzez ponoszenie części opłat związanych z wyżywieniem szkolnym czy przedszkolnym dziecka (Balcerzak-Paradowska, 2004b, s. 262-264).

Polska polityka prorodzinna skupiona jest w pewnej mierze na aspekcie demograficznym, ale jednym z istotnych jej celów jest pomoc rodzinom. Praca zawodowa, rynek pracy oraz niedoskonałe zaplecze w obszarze organizacji opieki nad małymi dziećmi powodują, że młodzi ludzie niejednokrotnie zastanawiają się nad wyzwaniem dotyczącym tworzenia rodziny. Dlatego też oczekiwania rodzin względem państwa w tym zakresie przybierają na wadze. Zarówno sfera życia rodzinnego, jak i zawodowego są niezwykle ważne, wymagają jednak dużego zaangażowania ze strony i kobiet i mężczyzn. Dużo dyskutuje się o zapewnieniu równowagi pomiędzy obiema sferami. Terminem używanym od niedawna w polityce prorodzinnej w tym zakresie jest *work-life balance*, oznaczający działania państwa w zakresie godzenia obowiązków zawodowych z rodzicielstwem. ***Work-life balance*** to projekt zapewnienia w rodzinie równowagi na linii praca – życie, z jednoczesnym osiągnięciem satysfakcji z pracy i domu. Termin ten koncentruje się na realizacji oczekiwań związanych z rolami bycia rodzicem i pracownikiem, gdyż sfera praca i rodzina mają istotne znaczenie w systemie wartości Polaków. Praca jest istotnym elementem z uwagi na dochód, możliwość samorealizacji, spełniania ambicji zawodowych. Aktywność zawodowa wymaga zmodyfikowania życia rodzinnego i dopasowania go do warunków pracy zawodowej, a nie odwrotnie. Warte zastanowienia się w tym momencie wydaje się zagadnienie, czy w pracującej rodzinie możliwe jest osiągnięcie równowagi na linii praca – rodzina? Z pewnością bez wsparcia instytucji rządowych, pozarządowych oraz pracodawców

jest zadaniem trudnym do zrealizowania. Zadaniem polityki prorodzinnej w tym zakresie jest wspieranie rodzin w realizacji zadań oraz wypełniania ról społecznych. Punktem wyjścia polityki prorodzinnej w obszarze realizacji *idei work-life balance* powinien być model rodziny z obojgiem pracujących rodziców, gdyż taki schemat jest najczęściej występującym w Polsce, i do tego modelu państwo powinno dopasować odpowiednie instrumenty na rzecz wsparcia rodziny (Szyszka, 2015, s. 105-107, 116, 119).

W niniejszym podrozdziale podniesiona została tematyka przykładowych rozwiązań prorodzinnych w Europie oraz okresu transformacji w Polsce. W dalszej części pracy w szerszym aspekcie zaprezentowane zostaną współczesne rozwiązania obszaru polityki prorodzinnej.

2.5. Podstawy prawno-finansowe funkcjonowania polityki prorodzinnej w Polsce

Polityka społeczna stanowi bardzo ważny obszar polemiki życia politycznego w naszym kraju. Polityka prorodzinna jako dziedzina polityki społecznej jest zagadnieniem szczególnie ważnym i aktualnym w dobie toczących się dyskusji na temat aktywności władzy publicznej w tym zakresie. Polityka społeczna jest działalnością skierowaną na poprawę życia społeczeństwa oraz stabilnego współistnienia poszczególnych zbiorowości (Szarfenberg, 2007, s. 24). Niełatwo jest jednoznacznie zaklasyfikować politykę społeczną realizowaną w naszym kraju. Pojęcie strategiczne polityki społecznej jest tematem nadal aktualnym, który nie został do końca wyczerpany i przedstawiony naukowo. Współczesna polityka społeczna określana często mianem *active social policy*, którą władza publiczna stara się ewoluować i realizować – to polityka oparta na strategiach tworzonych przez podmioty międzynarodowe, państwowe, regionalne i lokalne (Grewiński, Karwacki, 2009, s. 13). Na każdym z tych obszarów realizowane są strategie polityki społecznej, których zadaniem jest diagnoza sytuacji społecznej i wskazanie adekwatnych długofalowych kierunków działania.

Na arenie europejskiej można wymienić szereg strategii, na przykład plan odbudowy dla Europy. Plan naprawy gospodarczej dla Europy (*NextGeneration EU*) – to więcej niż tylko plan odnowienia i poprawy, to sposobność wyjścia umocnionym z pandemii, stworzenia nowych możliwości, miejsc pracy, dokonania zmian w gospodarce, aby Europa stała się ekologiczna, cyfrowa i bardziej odporna. W strategii założono ramy finansowe na lata 2021-2027, które złagodzić mają społeczne i gospodarcze skutki pandemii koronawirusa. Fundusze

na ten cel na lata 2021-2022 udostępnione zostaną: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Europejskiemu Funduszowi Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) (KE, Plan naprawy, 2021). Podział i alokacja środków z budżetu Unii Europejskiej wymaga określenia różnicowań rozwojowych poszczególnych obszarów kraju. Należy rozróżnić rozwój kraju w skali lokalnej i regionalnej. W praktyce rozwój gmin, miast i powiatów określany jest mianem rozwoju lokalnego, z kolei województw – mianem regionalnego (Wojewódzka, 2009, s. 7).

Nawiązując do celów obecnej polityki gospodarczej i społecznej w zakresie poprawy jakości życia Polaków, budowy konkurencyjności polskiej gospodarki, poprzez dążenie do stworzenia państwa dobrobytu, podniesionych w rozdziale 2.4, w aspekcie strategii polityki społecznej, Polska zamierza osiągnąć także cele zorientowane na aktywną politykę prorodziną, poprawę jakości życia seniorów, doskonalenie systemu wsparcia dzieci i młodzieży, poprawę jakości życia osób z niepełnosprawnościami. Strategia polityki społecznej realizowana jest według zasady subsydiarności, przy udziale środków własnych samorządów, budżetu państwa i funduszy unijnych. Wyznaczając obszary działań, władza publiczna stara się dążyć do realizacji celów i kierunków działań wytyczonych w dokumentach określających wyzwania, trendy, drogę rozwoju kraju w perspektywie najbliższych lat, realizując założenia określone m.in. w Krajowym Programie Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2021-2030, Narodowym Program Zdrowia na lata 2021-2025, czy Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2020-2030 oraz w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2030 – Trzecia Fala Nowoczesności (Strategie, 2021).

Długookresowa strategia rozwoju kraju – Polska 2030 jest dokumentem określającym strategię, scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz trendy i wyzwania stojące przed władzą publiczną. Głównym celem dokumentu jest poprawa jakości życia Polaków mierzona wskaźnikami jakościowymi, a także tempem wzrostu PKB w Polsce (MC, Polska 2030, 2013, s. 4). W części poświęconej makroekonomicznym obszarom rozwoju Polski, zostały określone te kierunki, które stworzą podstawę finansową – fiskalną i budżetową, realizacji pozostałych celów przedstawionych w dokumencie. W obszarze poświęconym kapitałowi ludzkiemu, uwaga skoncentrowana została na problematyce zapewnienia właściwego systemu opieki zdrowotnej oraz spójności społecznej oraz aktywnej polityce rodzinnej, dzięki której Polska ma szanse zniwelować zagrożenia związane z przemianami demograficznymi (MC, Polska 2030, 2013). Strategie te będące dokumentem władzy

publicznej, tj. rządu RP o charakterze analitycznym i rekomendacyjnym stanowią wizję przyszłości dla kraju w perspektywie do 2030 r. (MC, Polska 2030, 2013).

Prócz strategii opracowanych przez podmioty państwowe, o czym wspomniano wcześniej, strategię polityki społecznej tworzone są także na poziomie lokalnym przez samorządy województwa, powiatu czy gminy. Jednostki te opracowują na przykład programy dotyczące rozwoju miast, strategię rozwiązywania problemów społecznych w zakresie zdrowia, niepełnosprawności, edukacji, mieszkalnictwa, a także rodziny i integracji społecznej (Urząd Miasta, Strategia, 2021). Dla przykładu w Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020-2030 przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr VI/25/1/2020, wyznaczone zostały kierunki działania na najbliższe 10 lat. W opracowanym dokumencie określono cele strategiczne i kierunki działań województwa śląskiego skierowane na aktywną politykę prorodziną poprzez wsparcie i zapewnienie rodzinie odpowiednich warunków życia, prowadzenie działań w obszarze rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie. Kolejny priorytet stanowi stworzenie odpowiedniej polityki senioralnej poprzez umożliwienie uczestnictwa seniorów w życiu społecznym. Następne kierunki działań samorządu województwa to inwestycja w szkolenie i doskonalenie kadr służb społecznych oraz instytucji systemu pieczy zastępczej i pomocy rodzinie, a także działania idące w kierunku inkluzji społecznej oraz integracji społeczno-zawodowej (Strategia Polityki Społecznej, 2020, s. 229-230).

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale, należy zaznaczyć, że politykę prorodziną jako element polityki społecznej w ramach opracowanych strategii działania realizują określone przepisami prawa podmioty za pomocą odpowiednich narzędzi, co zostanie opisane w osobnych podrozdziałach.

2.5.1. Podmioty odpowiedzialne za realizację polityki prorodzinnej w Polsce

Na rodzinę oddziałuje wiele czynników o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym. Problemy rodzin to trudności głównie natury ekonomicznej związanej z utratą pracy oraz niskimi dochodami. Pozostałe to rozłąka związana z migracją oraz przeciwności natury wychowawczej. Instytucje, do których zadań należy wspieranie rodzin, działają na podstawie prawa, realizując cele wynikające przede wszystkim z Konstytucji RP, Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego, Konwencji Praw Dziecka, a także Ustawy o pomocy społecznej

(Matejek, 2014, s. 269). Podmioty polityki społecznej odpowiedzialne za realizację polityki prorodzinnej to osoby, w gestii których leży wyrównanie szans życiowych ludzi oraz polepszenie ich sytuacji materialnej.

Systematykę podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki prorodzinnej można dokonać poprzez pryzmat sektorów polskiej gospodarki. Wejście w życie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, obok sektora prywatnego i publicznego w polskiej gospodarce umieściło także sektor organizacji pozarządowych jako trzeci sektor gospodarki (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003).

Sektor prywatny (pierwszy sektor) tworzą przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą nastawione na zysk (*for – profit*). Drugim sektorem są jednostki sektora publicznego, które gospodarują środkami publicznymi oraz wykonują zadania finansowane ze środków publicznych. Sektor publiczny tworzą przede wszystkim państwo oraz samorząd terytorialny. Celem działalności sektora publicznego jest przede wszystkim cel inny niż zarobkowy. Ważną rolę w zakresie realizacji polityki prorodzinnej odgrywa także trzeci sektor. Obejmuje podmioty, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, a ich kluczowym zadaniem jest wspieranie potrzeb społeczeństwa. Organizacje pozarządowe (*non profit*) tego sektora to organizacje prywatne, które sprawują w zakresie polityki prorodzinnej ważne role w społeczeństwie, poprzez świadczenie pomocy na rzecz potrzebujących rodzin w postaci wsparcia ekonomicznego, zaspokajania podstawowych potrzeb biologicznych oraz wspierania służb publicznych, działających na rzecz rodziny (Bocian, 2008, s. 203-204).

W polskiej polityce społecznej kardynalne miejsce przypada państwu jako kluczowemu podmiotowi odpowiedzialnemu za skuteczne prowadzenie polityki prorodzinnej, realizującemu funkcje socjalne. Role socjalne państwo wykonuje za pomocą ministrów (Auleytner, 2004, s. 114). Podmiotem zajmującym się realizacją zadań z zakresu polityki prorodzinnej jest **Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej** (MRiPS, 2021). W skład tego ministerstwa wchodzi komórki zajmujące się sprawami rodziny oraz zabezpieczenia społecznego. Praca komórki zabezpieczenia społecznego skupia się m.in. wokół pomocy społecznej, świadczeń socjalnych, spraw ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego, przeciwdziałania patologiom oraz problematyki uzależnień (MRiPS, 2021).

Instytucją państwa skierowaną wobec rodziny szczególnie dzieci, jest **Rzecznik Praw Dziecka**. Stoi on na straży przestrzegania prawa do życia i ochrony dziecka, prawa do wychowania w rodzinie w godnych warunkach życiowych. Rolą rzecznika jest także podejmowanie odpowiednich działań zapewniających dziecku prawidłowy rozwój, ochronę przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem, zaniedbaniem oraz innymi postawami

niewłaściwego traktowania dziecka. Wykonując powierzone zadania, rzecznik kieruje się zasadami Konstytucji RP, Konwencją Praw Dziecka oraz ustawie o Rzeczniku Praw Dziecka (Rzecznik Praw Dziecka, 2019). Wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki prorodzinnej, ważna rola przypada **Pełnomocnikowi Rządu ds. Rodziny**, powołanemu na podstawie art. 10 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996). Do zadań pełnomocnika należy m.in. ocena sytuacji społecznej i bytowej rodzin, w tym wielodzietnych, dysfunkcyjnych zagrożonych patologią i wykluczeniem społecznym, przygotowywanie projektów programów działań służących poprawie warunków bytowych, społecznych i kulturowych rodzin, promowanie wśród młodego pokolenia wartości rodziny (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2001 r., par. 2 ust.3).

Kolejną instytucją działającą na rzecz wsparcia rodziny jest **Ministerstwo Edukacji i Nauki** (MEiN, 2021). Organ ten czuwa nad zapewnieniem i realizacją prawa do nauki, prowadzi działania wspierające rodziny w wychowaniu dzieci oraz zapewnieniu im prawidłowej opieki (Kędziorska, 2014, s. 540). O właściwą profilaktykę i stan zdrowia rodzin, w szczególności matek i dzieci dba **Ministerstwo Zdrowia** (MZ, 2019). Jednostka ta realizuje zadania za pomocą świadczeń zdrowotnych i macierzyńskich. Wspiera kobiety w ciąży, matki i dzieci. Przykładem pomocy w tym zakresie jest tworzenie i finansowanie domów dla kobiet w ciąży, samotnych matek i ojców z małoletnimi dziećmi, które gwarantują całodobowy lub okresowy pobyt w tym domach (Dobrowolski, 2017, s. 62). **Ministerstwo Finansów** (MF) wspiera rodziny poprzez system ulg i preferencji podatkowych, specjalne rozwiązania dla osób samotnie wychowujących, a także obniżone stawki podatku VAT.

Instytucją działającą w ramach administracji rządowej jest **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** (PRFON), nad działalnością którego nadzór sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Fundusz realizuje m.in. zadania w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych, pomocy rodzinom, w których są osoby niepełnosprawne oraz zadania służące rehabilitacji zawodowej i społecznej (Dobrowolski, 2017, s. 109-110). Ważnym wydaje się zaznaczyć, że państwo nie jest w stanie w sposób scentralizowany zrealizować zadania publiczne w tym zakresie.

Decentralizacja władzy, polegająca na przekazaniu uprawnień i kompetencji do wykonywania zadań publicznych na poziom organizacji terenowych umożliwia władzy publicznej realizację wytyczonych kwestii społecznych. **Samorząd terytorialny** posiada szeroki zakres uprawnień. Odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym (Stecko, 2017, s. 140). Samorząd terytorialny jest częścią ustroju państwa

realizującą zadania publiczne, która zajmuje ważną pozycję w strukturze władzy publicznej (Szczechowicz, 2015, s. 256). Podział zadań pomiędzy jednostki rządowe i samorządowe na zasadzie pomocniczości wynika m.in. z przepisów preambuły Konstytucji RP. Działania samorządu terytorialnego obejmują sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, realizowane w ramach zadań własnych i zleconych.

Literatura przedmiotu definiuje, że do zadań własnych samorządu należą czynności zaspokajające potrzeby wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone zaś wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu administracji rządowej (Szczechowicz, 2015, s. 257). Zadania w zakresie polityki prorodzinnej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego wymagają opracowania określonej struktury organizacyjnej pomocy społecznej. Na poziomie gminy wykonują je ośrodki pomocy społecznej. Na szczeblu powiatu – powiatowe centra pomocy rodzinie, z kolei w miastach na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy rodzinie. Zadania z zakresu pomocy społecznej w województwach wykonują regionalne ośrodki pomocy społecznej (Dobrowolski, 2017, s. 60-61). Ośrodki pomocy rodzinie realizują zadania własne oraz zlecone.

W instytucjach tych, prócz pomocy w rozwiązaniu problemów, rodziny uzyskują najczęściej pomoc finansową (Szyszka, 2008, s. 51). Zadania realizowane przez centra pomocy rodzinie reguluje ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.). Do najważniejszych zadań instytucji polityki społecznej należy umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których samodzielnie nie są w stanie pokonać.

Wsparcie rodzin realizowane na poziomie gmin i miast na prawach powiatu świadczone są przez **Miejskie lub Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej** (Kędziorska, 2014, s. 542). Prace ośrodka skupiają się wokół realizacji zadań rządowych poprzez wypłatę świadczeń, m.in. zasiłków, rent czy udzielania pomocy rzeczowej. Czynności wykonywane przez MOPS/GOPS zorientowane są także na pomoc osobom z niepełnosprawnością (Kędziorska, 2014, s. 542). Z punktu widzenia pomocy społecznej niepełnosprawność oznacza trwałą lub czasową niezdolność do pełnienia ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego stanu występowania ograniczeń powodujących prawidłowe funkcjonowanie organizmu (Dobrowolski, 2017, s. 97). Orzekanie o niepełnosprawności, przysługujące osobom niepełnosprawnym, uprawnia, zadania związane z rehabilitacją, proces organizowania warsztatów terapii zajęciowej, oraz inne zadania w tym zakresie określa ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997). Najczęściej spotykaną przyczyną niepełnosprawności są

schorzenia układu ruchu, układu krążenia, schorzenia o podłożu neurologicznym, psychicznym czy umysłowym. Wsparcie świadczone niepełnosprawnym realizowane jest ze środków budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, przy czym udział finansowania przez samorząd terytorialny jest dobrowolny. W ramach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych samorząd województwa realizuje m.in. zadania związane z przygotowaniem i realizacją programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, zapobiegania ich wykluczeniu społecznemu, subsydiowania kosztów działania zakładów aktywności zawodowej. Do istotnych zadań na szczeblu powiatu zalicza się m.in. podejmowanie działań, które pomogłyby ograniczyć skutki niepełnosprawności, współpraca z fundacjami i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, dotowanie uczestnictwa niepełnosprawnych i ich opiekunów w turnusach rehabilitacyjnych, dofinansowanie zakupu sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego (Dobrowolski, 2017, s. 97-99).

W Polsce, na szczeblu samorządowym, komórkami działającymi na rzecz rodziny są **komisje ds. rodziny i polityki społecznej**, których zadaniem jest m.in. opracowanie projektu „Polityki prorodzinnej gminy/powiatu” (Kędzierska, 2014, s. 541). Komisje te pełnią również rolę opiniodawczą, a w obszarze działania jednostek budżetowych funkcję kontrolną (Kędzierska, 2014, s. 541-542). Działania komisji są niezwykle istotne, z uwagi na to, że podczas realizacji projektu polityki prorodzinnej bardzo ważną kwestią, wydaje się dokonanie dokładnej analizy sytuacji mieszkańców. Często potrzebne jest przeprowadzenie badań empirycznych, których wyniki przedstawia realia życia polskiej rodziny, odpowiadając niejednokrotnie na pytania dotyczące dysfunkcjonalności i patologii życia rodzinnego. Przy opracowywaniu projektu polityki, szczególne znaczenie ma dokument „Raport o stanie rodziny i społeczeństwa gminy (powiatu)”. Na podstawie danych uzyskanych z raportu władze samorządowe mają obraz stanu polskiej rodziny na danym obszarze (Kędzierska, 2014, s. 542).

Aby polityka prorodzinna była prawidłowo realizowana, władze samorządowe powinny uświadomić sobie, z jakimi problemami w obszarze tejże polityki się borykają, gdyż nie zawsze oczekiwania społeczeństwa są możliwe do zrealizowania w ramach posiadanego budżetu. Mimo tego należy podejmować wszelkie starania wspierające rodzinę, gdyż jest ona przyszłością społeczeństwa. W związku z tym zarówno działania państwa, jak i władz samorządowych powinny mieć na celu stworzenie rodzinie odpowiednich, godnych warunków oraz bezpiecznego życia w społeczeństwie (Kędzierska, 2014, s. 543).

Instytucje państwowe na podstawie Ustawy o pomocy społecznej mają możliwość powierzenia zadań z zakresu polityki prorodzinnej **organizacjom prywatnym**. Na podstawie stosownych umów władza publiczna może zlecać zadania z tego zakresu organizacjom pozarządowym, fundacjom oraz innym podmiotom działającym dla dobra rodziny (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., art. 2 ust.1,2). Organizacje te działają w obszarze trzeciego sektora gospodarki. Przykładem zaangażowania podmiotów niepublicznych w realizację zadań publicznych jest prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej, adekwatnie do przepisów art. 10b Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r.). Warsztaty te prowadzone według zasad określonych przez władze publiczne, mogą być organizowane przez fundacje, stowarzyszenia oraz inne podmioty. Koszty działalności prowadzenia warsztatów są współfinansowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, samorząd powiatowy oraz inne źródła (Dobrowolski, 2017, s. 8).

Podmiotem wspierającym państwo w świadczeniu pomocy potrzebującym, słabszym, rodzinom wielodzietnym, dzieciom zagrożonym sieroctwem, osobom bezdomnym są **fundacje**. W Polsce wolność tworzenia i działania fundacji zagwarantowana została w art. 12 Konstytucji RP (Konstytucja RP, art. 12). Określenie fundacji jako instytucji prawnej utworzone zostało dzięki prawodawstwu rzymskiemu wczesnych czasów chrześcijaństwa. W czasach prehistorycznych fundacja służyła kultowi bóstw, wraz z rozwojem cywilizacji uzyskała znaczenie ekonomiczne (Stolińska-Poborska, 2011, s. 58). Według encyklopedycznej definicji fundacje są to instytucje, których działalność oparta jest na majątku przekazanym przez założycieli-fundatorów i bieżących wpływach, realizujące określone cele kulturalne, naukowe, społeczne, niemające charakteru działalności gospodarczej (Encyklopedia PWN, 2020). Działalność fundacji oparta jest na ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r.). Fundacje po stowarzyszeniach są w Polsce drugą po względem uznania i renomy formą prawną wśród organizacji pozarządowych świadczących pomoc ubogim i potrzebującym (Stolińska-Poborska, 2011, s. 58). Organizacje pozarządowe są podmiotami wspierającymi sektor państwowy w realizacji zadań własnych powiatu z obszaru opieki społecznej, ze szczególnym świadczeniem pomocy dziecku i rodzinie zwłaszcza dysfunkcyjnej (Stolińska-Poborska, 2011, s. 62).

Przykładem fundacji działającej na rzecz dzieci, których rodzicom odebrano bądź ograniczono prawa rodzicielskie jest Fundacja Pomocy Dzieciom „*Happy Kids*”, która swą działalność opiera na myśli Janusza Korczaka „Bez szczęśliwego dzieciństwa całe życie jest

kalekie” (Happy Kids, 2020). Fundacja została zarejestrowana 30 września 2002 r., z kolei status organizacji pożytku publicznego uzyskała w roku 2004. Dotychczas fundacja stworzyła 14 rodzinnych domów dziecka, które zgodnie z terminologią Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, są placówkami opiekuńczo-wychowawczymi typu rodzinnego (Happy Kids, 2020). Fundacja udziela pomocy finansowej w postaci pokrywania kosztów utrzymania lokali mieszkaniowych, leczenia i rehabilitacji dzieci i młodzieży, a także organizując wypoczynek dla dzieci rodzin dysfunkcyjnych (Stolińska-Poborska, 2011, s. 62).

Pozapaństwowym podmiotem polityki społecznej i jednocześnie organizacją kościelną jest m.in. Caritas – organizacja dobroczynna niosąca pomoc osobom dotkniętym przez los. Utworzona została w 1929 r. Jej działalność skupia się na świadczeniu usług socjalnych na podstawie współpracy z administracją publiczną, prowadzeniu świetlic dla dzieci, jadłodajni dla ubogich, czy domów samotnych matek (Krajewska, 2009, s. 108). Działalność dobroczynna, świadczona m.in. przez Caritas, obejmuje także sektor osób prywatnych, instytucji, stowarzyszeń społecznych, organizacji non-profit, które działają na rzecz pomocy rodzinie (Bocian, 2008, s. 203-204).

Z punktu widzenia struktury, Caritas może być porównana z wielką międzynarodową korporacją, gdyż jako federacja Caritas Internationalis łączy kilkuset członków ze 165 krajów świata. To co odróżnia ją od klasycznej korporacji, to cel i sposób działania jako organizacja non profit. Caritas niezmiennie pozostaje organizacją charytatywną odwołującą się do ewangelicznych wartości (Masztalesz, 2015, s. 172). Za cele strategiczne Caritas Internationalis i Caritas Europa przyjęła walkę z biedą oraz wykluczeniem społecznym (Masztalesz, 2015, s. 172).

Caritas Polska na stałe współpracuje z Ministerstwem Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwem Zdrowia, Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Spraw Zagranicznych. W swej strategii zwraca szczególną uwagę na działania w zakresie ograniczenia ubóstwa i nierówności społecznej, ponadto jako kluczowe cele wyznacza dążenie do poprawy jakości życia najuboższych, wspieranie zrównoważonego rozwoju człowieka, a także promowanie nowych technologii w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Caritas prowadzi wiele projektów i programów, które realizowane są przez Caritas w diecezjach. Organizacja uczestniczy m.in. w świadczeniu stałej pomocy żywnościowej osobom i rodzinom ubogim, wielodzietnym, dysfunkcyjnym, czy osobom borykającym się z niepełnosprawnością.

Rolę w zakresie realizacji polityki prorodzinnej państwa w ramach trzeciego sektora spełniają także **organizacje wyznaniowe**. Polska rodzina prócz pomocy materialnej,

potrzebuje wsparcia duchowego ze strony Kościoła, który powinien dbać o ewangelizację małżeństwa i rodziny. Polski system prawa wyraźnie definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny i nadaje mu znaczenie normy konstytucyjnej (Konstytucja RP, art. 18). Parafia jako wspólnota kościelna powinna pomagać rodzinie w realizowaniu jej podstawowych funkcji i zadań oraz wspierać duchowo i materialnie (Kędziorska, 2014, s. 543).

Kościół, świadomy tego, że „małżeństwo i rodzina stanowią jedno z najcenniejszych dóbr ludzkości, pragnie nieść swoją naukę i zaoferować pomoc tym, którzy znając wartości małżeństwa i rodziny, starają się pozostać im wierni; tym, którzy w niepewności i niepokoju poszukują prawdy; i tym, którzy niesłusznie napotykają na przeszkody w realizowaniu własnej wizji rodziny (...). Kościół pragnie służyć każdemu człowiekowi, zatroskanemu o losy małżeństwa i rodziny” (Adhortacja, 1981).

W działalności Kościoła skierowanej wobec małżeństwa i rodziny bardzo istotnym działaniem było utworzenie w roku 1983 Karty praw rodziny (Kędziorska, 2014, s. 543). Dokument ten nie będący ani schematem postępowania, ani dogmatem teologicznym, skierowany do chrześcijan i niechrześcijan przedstawia podstawowe prawa społeczności, jaką jest rodzina. Karta została utworzona m.in. w celu wzmocnienia w rodzinie świadomości własnej wartości i niezastąpionej roli, jaką pełni w dzisiejszym świecie. Dokument ten przedłożony został przez Stolicę Apostolską wszystkim ludziom, instytucjom i władzom, którym nie jest obca misja rodziny we współczesnym świecie (Karta Praw Rodziny, 2019). Przypomina również, że rodzina jest podstawową komórką społeczną, a przestrzeganie jej praw staje się przesłanką ładu międzynarodowego oraz sukcesu państwa (Mierzwiński, 2008, s. 43). Rola Kościoła nie ogranicza się wyłącznie do wsparcia materialnego czy duchowego. W zakresie działalności charytatywno-opiekuńczej prowadzi również zakłady dla sierot, osób starszych wiekiem czy osób niepełnosprawnych. Kościół wspiera ubogą zdolną młodzież przykładowo poprzez organizowanie wyjazdów edukacyjnych, wakacji dla dzieci i młodzieży, zakup materiałów edukacyjnych, powołuje także organizacje dobroczynne.

Organizacje pozarządowe nie są w stanie zastąpić ani pomocy państwa, ani organów samorządowych w zakresie prowadzonej polityki prorodzinnej, mogą jednak ich działania wesprzeć. Zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej, wspieranie zatrudnienia, polepszenie warunków życia obywateli, eliminacja biedy, zapobieganie wykluczeniu społecznemu to nie tylko cele państwa polskiego w obszarze wsparcia rodziny, lecz wspólne cele Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej jako podmiotu realizującego politykę społeczną (Traktat o funkcjonowaniu, 2004, art. 151,153).

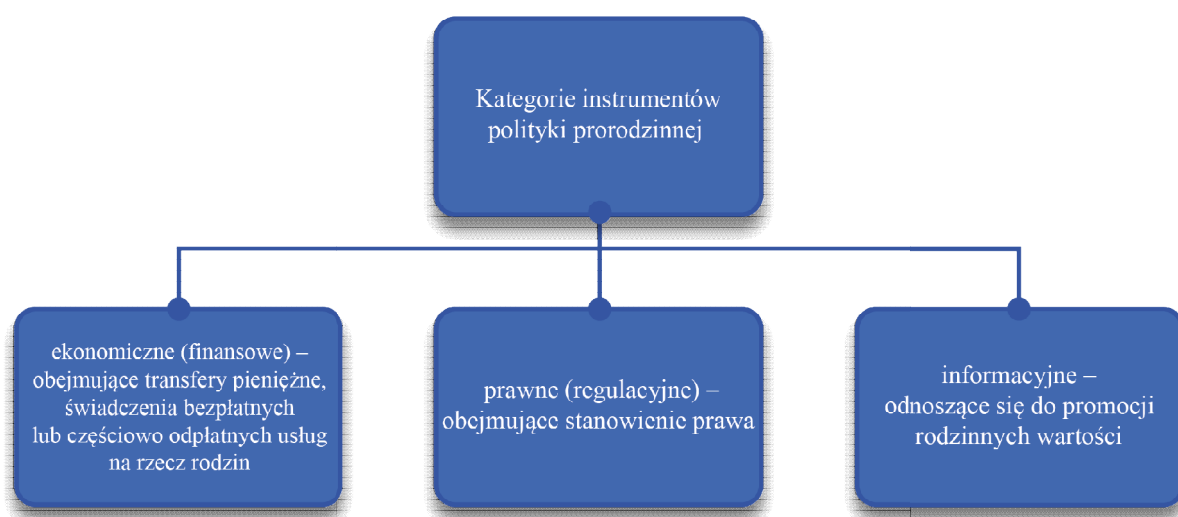
Unia Europejska chce wzmocnić integrację społeczeństwa europejskiego, wspierając państwa członkowskie w walce z ubóstwem, dyskryminacją oraz wykluczeniem społecznym, a także zapewniając obywatelom równorzędną dostęp do zasobów. Parlament Europejski niejednokrotnie zaznaczał, że polityka społeczna powinna mieć swoje miejsce w procesie kształtowania strategii rozwoju. Podkreślał, że wysoki poziom ochrony socjalnej powinien być kluczowym elementem strategii lizbońskiej i niedopuszczalnym jest, by ludzie żyli poniżej granicy ubóstwa, lub byli wykluczeniu ze społeczeństwa. Dlatego istotnym jest monitorowanie przez państwa członkowskie wpływu reform strategii „Europa 2020”, na sytuację socjalną obywateli (PE, Zatrudnienie, 2020).

Parlament Europejski dokonując podziału środków finansowanych z budżetu Unii Europejskiej, akcentuje swoje zaangażowanie i oddanie wartościom społecznym. Dzięki podejmowaniu odpowiednich decyzji, na działalność Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), będącego głównym narzędziem Europy m.in. w walce z bezrobociem i wykluczeniem społecznym, w latach 2014-2020 przeznaczono 23,1% łącznych środków polityki spójności w Unii Europejskiej. Każde państwo w ramach funduszy otrzymanych z EFS zostało zobowiązane, by przeznaczyć 20% środków na realizację inkluzji społecznej. W perspektywie lat 2021-2027 Parlament Europejski wprowadził założenia w zakresie przeznaczenia większych środków finansowych na politykę żywnościową i pomoc materialną. Wprowadził także przepisy zapewniające pełne poszanowanie podstawowych praw w projektach, które finansowane są w ramach funduszy Unii Europejskiej (PE, Zatrudnienie, 2021).

2.5.2. Instrumenty polityki prorodzinnej w Polsce

Ważnym aspektem rozważań nad polityką prorodzinną są narzędzia tejże polityki, które umożliwiają jej efektywną realizację. Polityka prorodzinna jako subdyscyplina polityki społecznej korzysta z szerokiego spectrum narzędzi dziedzin ekonomii, prawa, czy socjologii (Skawińska, 2012, s. 132). Podstawowym instrumentem polityki prorodzinnej są świadczenia kierowane zwłaszcza do mniej zamożnych rodzin. Wsparcie tego typu może przyjmować formę różnego rodzaju transferów pieniężnych bądź świadczeń w naturze. Unormowania obowiązujące w krajach członkowskich Unii Europejskiej w tym zakresie przewidują wiele okoliczności uprawniających do otrzymania świadczenia ze strony państwa (Kośny, 2013, s. 151). W większości krajów należących do organizacji OECD transfery gotówkowe zmniejszają rozproszenie dochodów bardziej niż podatki. Świadczenia rodzinne i

mieszkaniowe są w większości krajów najbardziej progresywnymi transferami pieniężnymi, gdyż ich wpływ na redystrybucję jest ograniczony, głównie z tego powodu, że są niewielkie. Różnego rodzaju zasiłki zmniejszają nierówności w dochodach, aczkolwiek stopień ich progresywności zależy od ich struktury (Joumard, Pisu, i inni, 2014, s. 86). Klasyfikację instrumentów polityki prorodzinnej przedstawiono na schemacie 3.



Schemat 3. Podstawowe kategorie instrumentów polityki prorodzinnej państwa

Źródło: M. Kośny, *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 148.

Instrumenty finansowego wsparcia w zakresie realizowanej polityki prorodzinnej, leżące w gestii władzy publicznej, to m.in. pomoc finansowa świadczona wobec rodzin. Wsparcie to realizowane jest w głównej mierze poprzez świadczenia rodzinne czyli system wspomagający rodzinę w spełnianiu przez nią funkcji edukacyjnej, opiekuńczej i wychowawczej. Rodzinom funkcjonującym prawidłowo państwo powinno stworzyć warunki, w których dobro rodziny jest respektowane. Zaś rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej, wielodzietnym, dysfunkcyjnym, znajdującym się na granicy wykluczenia społecznego – zapewnienie właściwego funkcjonowania w społeczeństwie (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 141, 144, 145, 176).

Podstawowymi narzędziami służącymi zniwelowaniu nierówności społecznej w kwestii dochodów gospodarstw domowych, są po **stronie wydatków publicznych** szeroko

rozumiane świadczenia społeczne², zaś **po stronie dochodów publicznych** – podatek dochodowy od osób fizycznych³. Niebywale ważnym instrumentem polityki społecznej państwa jest rozbudowany system zabezpieczenia społecznego w naszym kraju (Maj, 2015, s. 100). Normatywne określenie aspektów społecznych definiuje art. 67 ust.1 ustawy zasadniczej, który mówi, że „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. W państwach europejskich poszczególne świadczenia rodzinne kategoryzowane są jako świadczenia pieniężne lub niepieniężne, których celem jest zmniejszenie obciążeń związanych z wychowywaniem i utrzymaniem dziecka (Uścińska, 2005, s. 163). Redystrybucja poprzez transfery i podatki zmniejsza ubóstwo, ale w różny sposób w różnych krajach. Gospodarstwa domowe z dziećmi cierpią z powodu biedy bardziej niż te bez dzieci. Stany Zjednoczone, Meksyk, Estonia czy Izrael to kraje w których, różnica w poziomie ubóstwa pomiędzy gospodarstwami z dziećmi lub bez dzieci jest największa, najniższa występuje w krajach skandynawskich, Chile, Korei i Polsce (Pisu, 2014, s. 136-137).

Historycznie głównym celem **świadczeń pieniężnych** było przeżycie ubóstwa oraz zapobieganie ubóstwu absolutnemu. W sytuacji gdy formuła świadczenia jest ważona w stosunku do osób o niższych dochodach, przyczynia się do zmniejszenia ubóstwa (Barr, 2012, s. 135). Kluczowa rola świadczeń społecznych, określanych także jako świadczenia rodzinne wynika przede wszystkim z pełnionych przez nie funkcji (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 142): **dochodowej** (świadczenia społeczne są źródłem dochodu rodzin lub jego uzupełnieniem), **kompensacyjnej** (świadczenia te niejako rekompensują opiekunom wydatki związane z posiadaniem dzieci, bądź rezygnację z pracy i utratę dochodów podczas korzystania z urlopu macierzyńskiego bądź wychowawczego), **redystrybucyjnej** (funkcja ta dotyczy zmiany podziału PKB na rzecz określonych rodzin, w postaci przykładowo transferu części dochodów od rodzin bezdzietnych na rzecz rodzin wychowujących dzieci), **egalitaryzującej** (w postaci łagodzenia nierówności w poziomie życia poszczególnych rodzin bądź grup społecznych) oraz **stymulującej** (funkcja realizowana jest poprzez świadczenia w naturze w formie rzeczowej i usługowej, a także w postaci świadczeń pieniężnych oddziałujących na decyzje prokreacyjne kobiet).

² Świadczenia społeczne rozumiane są tutaj jako transfery socjalne, m.in. w postaci zasiłków rodzinnych, pielęgnacyjnych, wychowawczych, zasiłków chorobowych, macierzyńskich, opiekuńczych, a także świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

³ Prócz podatku dochodowego od osób fizycznych, polityka prorodzinna realizowana jest w obszarze podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych.

W wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej w tym w Polsce polityka prorodzinna wspierana jest także poprzez **system podatkowy**, głównie w postaci podatkowych ulg prorodzinnych związanych z sytuacją podatnika. W ciągu ostatniego dwudziestolecia podatek podlegał różnym modyfikacjom, zwłaszcza w zakresie stosowanych ulg i zwolnień podatkowych. Narzędzia fiskalne obszaru dochodowego budżetu państwa stanowią w głównej mierze preferencje podatkowe. W związku z tym, że przyczyniają się do zmniejszenia dochodów budżetowych, należy ustalić je na takim poziomie, aby spełniały funkcje pozafiskalne i jednocześnie zapewniały odpowiednie wpływy do budżetu. Ulgi i zwolnienia występujące w podatkach mają różną formę. Ulgi podatkowe polegają na zmniejszeniu kwalifikacyjnych elementów struktury podatku, tj. podstawy opodatkowania, stawek podatkowych bądź samego podatku. Obniżając wysokość opodatkowania lub całkowicie go wykluczając, przyczyniają się do powstania ujemnej funkcji fiskalnej podatku. Ustawodawca wprowadzając ulgę, przyjął jednak założenie, że czasem lepiej jest zrezygnować z części lub całości podatku, jeżeli dzięki temu, stymulowane są cele społeczne, prorodzinne, oświatowe, zdrowotne czy kulturalne (Nykiel, 2002, s. 42-43).

Normy prawne jako narzędzie polityki prorodzinnej regulują stosunki rodzinne oraz relacje rodziny z państwem i innymi instytucjami. Ustalają zasady i regulują warunki korzystania ze świadczeń. Określają podmioty uprawnione do ich uzyskania (Kłos, Szymańczak, Informacja nr 584, 2019). Sposób określania progu wsparcia dochodowego oraz proces jego weryfikacji określają odpowiednie regulacje prawne. Ochrona prawna rodziny stanowi normę konstytucyjną, a wynikającą z przepisów ustawy zasadniczej powinność jej wspierania, ustawodawca nałożył na organy państwowe jako obowiązek (Konstytucja RP, art. 71). Odpowiedzią legislatora na wymogi w tym zakresie, które nakłada na niego Konstytucja RP, są rozwiązania prorodzinne uregulowane przez różne dyscypliny prawa. Wśród nich wymienić można dziedziny skoncentrowane na wsparciu najuboższych, zawierające przepisy chroniące rodzicielstwo i macierzyństwo, czy nakierowane na niesienie wsparcia bezpośredniego rodzinom ubogim poprzez rozwiązania systemu podatkowego (Stecko, 2017, s. 146). Najwięcej zadań z zakresu polityki społecznej przypisanych zostało gminom, gdyż jednostki te umiejscowione są najbliżej osób potrzebujących wsparcia (Stecko, 2017, s. 147). Obowiązek i wiążąca się z tym misja wspomagania rodziny nakładane są również na samorządy powiatu i województwa.

Do zadań własnych gminy w zakresie świadczenia pomocy społecznej, zalicza się m.in. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz ubrań osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, czy dożywianie dzieci (Ustawa z dnia 12

marca 2004 r., art. 17). Zadania gminy obejmują także problematykę dotyczącą ochrony zdrowia, pomocy społecznej, publicznej edukacji, a także zapewnienia kobietom w ciąży odpowiedniej opieki socjalnej, medycznej i prawnej (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 7). Podobnie jak gmina, tak i powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, uzupełniające i wyrównawcze w stosunku do gminy, które skupiają się m.in. na prowadzeniu aktywnej polityki prorodzinnej, świadczeniu pomocy społecznej, promocji i ochronie zdrowia, wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, oraz wspieraniu osób niepełnosprawnych (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4). Tożsame działania w zakresie samorządu województwa zdefiniował ustawodawca w art. 14 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.).

W polskim systemie prawa normy prawne z zakresie polityki prorodzinnej stanowią w szczególności przepisy Kodeksu Pracy, Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego, Ustawa o świadczeniach rodzinnych, Ustawa o pieczy zastępczej czy Ustawa o formach opieki nad dziećmi do lat trzech. Uprawnienia związane z rodzicielstwem w zakresie prawa do urlopu macierzyńskiego, wychowawczego oraz związanych z nimi prawami do zasiłków, reguluje na przykład Kodeks Pracy (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r.), Ustawa o Świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego (Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r.) oraz Ustawa o świadczeniach rodzinnych (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r.).

Kodeks Pracy zwraca szczególną uwagę na ochronę dzieci, regulując zasady zatrudniania osób niepełnoletnich. Co do zasady, zatrudnianie młodocianych, tj. osób, które ukończyły 15 rok życia, a nie przekroczyły 18 lat, jest zabronione (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., art. 190). Od tej zasady są jednak wyłączenia, dotyczące na przykład zatrudnienia młodocianego w celu przygotowania zawodowego w formie nauki zawodu (Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., art. 191).

Organizacje międzynarodowe jak Unia Europejska, Rada Europy, Organizacja Narodów Zjednoczonych, spełniają funkcję legislacyjną, na przykład poprzez ustalanie kryteriów uzyskania świadczeń, czy poziomu uprawnień. Opracowują także normy, które powinny być respektowane przez państwa (Durasiewicz, 2009, s. 63). Ochrona rodziny w prawie polskim i międzynarodowym wynikająca z aktów prawnych, rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie rodzinie przez państwo bezpieczeństwa ekonomicznego, odpowiedniego zabezpieczenia socjalnego, ochrony zdrowia oraz zminimalizowania ubóstwa.

Narzędzia informacyjne obejmują działania dotyczące promocji określonych wartości rodziny, wspierają także badania nad rodziną (Kośny, 2013, s. 148). W grupie narzędzi informacyjnych wymienić można przykładowo regulacje prawne w zakresie

edukacji, w postaci danych dotyczących poziomu realizacji programów nauczania. Innym przykładem instrumentów informacyjnych mogą być wiadomości przekazywane przez mass media, dzięki którym upowszechniane są wiadomości z różnych dziedzin życia.

Warto dokonać przeglądu stosowania instrumentów polityki prorodzinnej w wybranych krajach. W obszarze szeroko rozumianej polityki społecznej Unia Europejska dysponuje różnymi instrumentami m.in. w postaci finansowej. Nie stanowią one odpowiednika systemu świadczeń pieniężnych realizowanego w krajach członkowskich Unii Europejskiej, lecz fundusze, z których finansowane są określone projekty. Na przykład strategia „Europa 2020”, wytyczyła pięć priorytetowych celów do zrealizowania w obszarze zatrudnienia, wydatków na badania i rozwój, edukacji, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Ostatnie zamierzenie zakłada zmniejszenia liczby osób dotkniętych niedostatkiem oraz obywateli wyłączonych z funkcjonowania w społeczności o 20 milionów (Atkinson, 2017, s. 454). Instrumentem Unii Europejskiej w obszarze polityki społecznej jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS) (Szarfenberg, 2014, s. 28), którego działania skupiają się m.in. na „zmniejszaniu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych” (Traktat o funkcjonowaniu, 2004, art. 174). Innym programem jest Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), którego działania skoncentrowane są na udzielaniu pomocy żywnościowej osobom ubogim. Z funduszu finansowana jest pomoc rzeczowa w postaci żywności oraz dóbr takich jak odzież, obuwie, środki higieny czy przybory szkolne (Szarfenberg, 2014, s. 29). Projekt związany z rozwojem i koordynacją polityki społecznej w postaci Wspólnotowego Programu na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej (PROGRES) wspiera z kolei działania nastawione na zapewnienie odpowiedniej i godnej ochrony socjalnej, zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy warunków pracy (Szarfenberg, 2014, s. 30-31).

Na podstawie umowy polskiego rządu z Unią Europejską, zaplanowano do wykonania istotny cel walki z biedą i eliminacją społeczną w ramach projektu „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” (Szarfenberg, 2014, s. 29). W Polsce inicjatywa ta to Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 (Szarfenberg, 2014, s. 29). Rozwiązania europejskie wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej w zakresie stosowanych instrumentów polityki prorodzinnej obejmują swym zakresem instrumenty systemu podatkowego, narzędzia wydatkowe w postaci transferów pieniężnych, a także zagadnienia związane z zapewnieniem opieki nad

dziećmi. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oferują pełną gamę wymienionych świadczeń. Zakres ich działania w poszczególnych krajach jest różny.

Podsumowując rozważania na temat instrumentów polityki prorodzinnej, warto przyjrzeć się na zakończenie miejscu Polski w rankingach państw europejskich pod względem skuteczności realizacji tej polityki. Ranking prorodzinnych państw europejskich w obszarze skutecznej polityki prorodzinnej państwa otwiera **Francja**, w której dzietność jest najwyższa w Unii Europejskiej. Sukces Francji opiera się szerokiej ofercie rozwiązań prorodzinnych. Kraj ten proponuje wysokie ulgi podatkowe dla rodzin, nie tylko najuboższych, ale i bardzo zamożnych. Rząd pomaga w pogodzeniu połączenia pracy zawodowej z rodzicielstwem, zapewniając 12-godzinną opiekę nad dziećmi w placówkach opieki instytucjonalnej. Francja jest krajem, który jako jeden z nielicznych w perspektywie przyszłych 20 lat zakłada wzrost liczby ludności (Tygodnik.tvp, 2020).

Kolejnym krajem zwanym socjalnym rajem jest **Szwecja**. Mimo, iż w Szwecji nie obowiązuje rozwiązanie w postaci ulg prorodzinnych, a świadczenia rodzinne są na niskim poziomie, kraj ten stosuje inne skuteczne rozwiązania prorodzinne. Gwarantuje bezpłatne świadczenia i usługi zdrowotne kobietom w ciąży, korzystanie ze specjalnych kart darmowych lekarstw. Szwecja posiada także bezpłatny we wszystkich obszarach system edukacyjny, gwarantując jednocześnie przy tym wysoką jakość prowadzonych zajęć. Rodzice nie muszą ponosić kosztów związanych z dodatkowymi zajęciami rekreacyjnymi, sportowymi, językowymi czy wyrównawczymi (Tygodnik.tvp, 2020).

Irlandia jest krajem premiującym rodziny wielodzietne, zgodnie z zasadą im liczniejsze potomstwo, tym większe wsparcie w postaci zasiłków na dzieci. Ważnym atutem tego kraju jest zerowa stawka podatku VAT na artykuły dziecięce. Dla przypomnienia w Polsce na większość artykułów dziecięcych jak odzież czy obuwie dziecięce obowiązuje generalnie 23% stawka podatku VAT (Tygodnik.tvp, 2020).

Wielka Brytania, mimo, iż podobnie jak Szwecja nie posiada rozwiązań w postaci ulg podatkowych, a świadczenia rodzinne oferuje osobom z niskimi dochodami. Atutem tego kraju podobnie jak w Irlandii jest zerowa stawka podatku VAT na artykuły dziecięce. Wielka Brytania zapewnia także stabilność zatrudnienia oraz wysokie płace, a co za tym idzie, lepsze i łatwiejsze życie (Tygodnik.tvp, 2020).

Polityka prorodzinna **Węgier** opiera się głównie na ulgach podatkowych oraz innowacyjnemu rozwiązaniu w formie państwowego kredytu. W roku 2019 w kraju tym wprowadzono dożywotnie zwolnienie z podatku dochodowego dla kobiet, które urodziły i wychowują co najmniej czwórkę dzieci, dla porównania w Polsce matkom czworga dzieci

przysługuje emerytura. Najbardziej jednak spektakularnym zagadnieniem wydaje się polityka kredytowa tego państwa. Mianowicie węgierski rząd zobowiązał się przyznać kwotę 10 milionów forintów (ok 126.500 zł) w formie kredytu, kobiecie, która przed ukończeniem 40 roku życia, zawrze związek małżeński. Przekazana przez państwo w formie kredytu kwota jest zawieszana w spłacie i całkowicie anulowana po urodzeniu przez kobietę trójki dzieci (Tygodnik.tvp, 2020).

Polska w zestawieniu pod względem dzietności zajmuje 24 miejsce, na 31 państw europejskich. Żeby porównać europejskie rozwiązania, należy spojrzeć na nie przez pryzmat wielu zmiennych, jak poziom wynagrodzeń, wysokości cen czy stawek VAT na artykuły dziecięce, ulg i zwolnień podatkowych, świadczeń socjalnych, ale także problemów związanych z zapewnieniem opieki nad dzieckiem do piątego roku życia. Słaba pozycja Polski plasującej się w dolnej części rankingu, może wynikać z trudności związanych z pogodzeniem pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi. Państwo polskie nie jest w stanie zagwarantować dla wszystkich potrzebujących rodziców publicznej opieki żłobkowej czy przedszkolnej w ogóle, a co dopiero 12-godzinnej zagwarantowanej ustawowo jak w przypadku Francji. Rodziców nie zawsze stać jest na nianię czy umieszczenie dziecka w prywatnym żłobku lub przedszkolu. Poza tym pracodawcy zwłaszcza sektora prywatnego, nie zawsze przychylnie patrzą na korzystanie przez rodziców ze zwolnień lekarskich w przypadku choroby dziecka. Te wszystkie trudności, obawy zwłaszcza związane z utratą pracy, kwestie finansowe, z pewnością wpływają na miejsce Polski w rankingu dzietności państw europejskich stosujących aktywną politykę prorodziną.

* * * * *

W rozdziale drugim poruszona została problematyka polityki prorodzinnej państwa. Zaprezentowano rolę państwa w gospodarce oraz politykę prorodziną w praktyce krajowej i europejskiej. Na koniec przedstawiono kategorie instrumentów polityki prorodzinnej oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Elementy te stanowią początek do kontynuacji rozważań w obszarze instrumentów polityki prorodzinnej, aby w dalszej części pracy we właściwy sposób przedstawić adekwatne programy wsparcia. W związku z tym w kolejnym rozdziale dysertacji podniesiona zostanie tematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej, uwzględniająca podział na instrumenty determinujące wydatki budżetowe oraz dochody publiczne. Zaprezentowane zostaną również narzędzia fiskalne polityki prorodzinnej w Polsce, na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rozdział 3

Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej państwa

W rozdziale trzecim rozważania skoncentrowane zostaną wokół zagadnienia instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej, jako istotnych narzędzi wspomagających rodzinę w spełnianiu jej podstawowych funkcji. Zdefiniowane zostanie pojęcie i przedstawiona klasyfikacja instrumentów fiskalnych w podziale na dochodowe oraz wydatkowe. Zaprezentowana zostanie również szczegółowa charakterystyka poszczególnych instrumentów. Na koniec rozdziału przybliżone zostaną rozwiązania europejskie w zakresie prowadzonej polityki prorodzinnej w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Działania te są niezwykle istotne do przeprowadzenia w dalszej części pracy analizy polityki prorodzinnej w aspekcie m.in. wpływu tejże polityki i jej narzędzi na poziom wydatków i dochodów publicznych, poziom diety oraz możliwość realizacji przez władzę publiczną innych, równie ważnych zadań publicznych.

3.1. Pojęcie i systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej

Na wstępie należy podkreślić, że realizacja przez państwo polityki prorodzinnej wymaga po pierwsze, odpowiedniego instrumentarium, po drugie, adekwatnych nakładów finansowych. Oczywistym jest, że każde państwo chcąc zrealizować wytyczne cele społeczne i ekonomiczne, musi dysponować odpowiednimi zasobami finansowymi.

Definiując finanse publiczne najczęściej przytacza się określenie zawarte w ustawie o finansach publicznych, związane z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowywaniem (Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r., art. 3). Państwo gromadzi środki publiczne, aby w dalszej kolejności móc finansować potrzeby społeczeństwa w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa, a także wspierać osoby potrzebujące, które przejściowo lub stale nie potrafią samodzielnie się utrzymać. Polityka społeczna wymaga odpowiedniego finansowania, zaś cele społeczne muszą być realizowane za pomocą zasobów publicznych, stąd ważna rola finansów publicznych w tym zakresie. Elementy te stanowią istotę finansów publicznych czyli gromadzenia i redystrybuowania środków publicznych.

Istotnym jest zatem rozważenie tego aspektu od strony wydatków, dochodów, a przede wszystkim podatków (Wołowicz, 2021, s. 14,17).

W pierwszej kolejności zaprezentowana zostanie istota wydatkowej strony finansów publicznych związanej z realizacją polityki prorodzinnej, a w następnej kolejności uwaga zostanie skupiona na stronie dochodowej. W związku z tym, że w obszarze polityki prorodzinnej wydatki ponoszone na ten cel ujęte zostały w kategorii świadczeń na rzecz osób fizycznych oraz dotacji i subwencji kierowanych do państwowych funduszy celowych i jednostek samorządu terytorialnego, tylko te kategorie wydatków zostaną opisane.

Transfery społeczne oraz rozwiązania podatkowe jako instrumenty redystrybucji dochodów są narzędziami, za pomocą których państwo wywiera wpływ na poziom dobrobytu społecznego. Rozdysponowanie przez władzę publiczną świadczeń społecznych z jednej strony oraz pobór podatku z drugiej strony, oddziałują na dochody gospodarstw domowych. Elementem polityki redystrybucji dochodów są wydatki publiczne świadczone na rzecz obywateli o niskich dochodach. Polityka świadczeń społecznych ukierunkowana jest z jednej strony na zniwelowanie różnicy w dochodach obywateli, z drugiej na działania zmniejszające ubóstwo i nierówności. Według Antoniego Rajkiewicza bezpieczeństwo socjalne uznawane jest obecnie jako kategoria polityki społecznej, która przedstawia potrzeby społeczeństwa, prawa do uzyskiwania określonych pomocowych świadczeń oraz obowiązek zapewnienia ich przez władzę publiczną. Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego odbywa się poprzez systemy zabezpieczenia społecznego takie jak pomoc społeczna, ochrona zdrowia, pomoc osobom niepełnosprawnym czy uczącej się młodzieży (Wantoch-Rekowski, 2014, s. 21).

Według Małgorzaty Radziukiewicz programy socjalne są po systemie podatkowym najczęściej wykorzystywaną strategią redystrybucji dochodów (Radziukiewicz, 2011, s. 19). Dzięki nim żyjące w ubóstwie gospodarstwa domowe mają szansę na zmianę i polepszenie poziomu życia. Z uwagi na temat pracy w dalszych rozważaniach uwaga zostanie skierowana w stronę wydatków transferowych, które stanowią jednostronne i nieekwiwalentne świadczenie pieniężne w formie dotacji, zasiłków czy dopłat (Szołno-Koguc, 2015, s. 196).

Według niemieckiego ekonomisty Adolpha Wagnera, na skutek rosnących **wydatków** władze publiczne zgłaszają większe zapotrzebowanie na dochody publiczne, bowiem potrzeby publiczne wzrastają prędzej niż indywidualne. Prawo wzrastających wydatków budżetowych zwane prawem Wagnera, uzasadniało wybór teorii państwa dobrobytu, w którym kładziono nacisk na zwiększanie wydatków na cele socjalne, zwłaszcza na ubezpieczenia społeczne (Zembura, 2006, s. 219). Paul M. Gaudemet odnosząc się do teorii

A. Wagnera, uważał, że przyczyny wydatków publicznych są tak liczne i potężne, iż prawo Wagnera należy uznać za niepodważalne (Gaudemet, 1990, s. 93-94).

Przeglądając literaturę przedmiotu, napotkać można różne klasyfikacje wydatków publicznych. Przykładowo P.M. Gaudemet systematyzuje wydatki publiczne według czterech kryteriów tj. klasyfikacji administracyjnej, politycznej, ekonomicznej i finansowej (Gaudemet, Molinier, 2000, s. 78-91). Cezary Kosikowski z kolei kategoryzuje wydatki publiczne, biorąc pod uwagę kryteria takie jak cele wydatków, przeznaczenie zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, charakter wydatków, ich tytuł i formę prawną (Kosikowski, 2005, s. 257). Pod względem przeznaczenia C. Kosikowski porządkuje i wymienia wydatki socjalne, wydatki związane z realizacją funkcji państwa, wydatki prorozwojowe oraz wydatki przeznaczone na obsługę długu publicznego. Wydatki socjalne, wynikają z realizowanej przez państwo polityki społecznej i stanowią różnego rodzaju świadczenia rzeczowe i pieniężne. W ramach tej klasyfikacji szczególne miejsce zajmują wydatki w obszarze pomocy społecznej, ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych. Realizowane są za pośrednictwem państwowych funduszy celowych jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych czy fundusze Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) (Szołno-Koguc, 2015, s. 196).

Stanisław Owsiak wskazuje na wydatki władzy publicznej przeznaczone na edukację, infrastrukturę, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, administrację, badania naukowe czy obsługę długu publicznego, poprzez które państwo realizuje funkcje publiczne, socjalne oraz ekonomiczne (Owsiak, 2008, s. 240). Należy przy tym także zaznaczyć, że wydatki budżetowe jako instrument polityki fiskalnej, wpływają na wielkość popytu globalnego (Malinowski, 2014, s. 58). Zatem państwo, które chce poszerzać politykę podziału dochodów, powinno skonfrontować korzyści wynikające z realizacji idei sprawiedliwości społecznej – versus wpływ tej polityki na całkowity dochód narodowy (Samuelson, Northaus, 2005, s. 55).

Edyta Małecka-Ziemińska dokonuje klasyfikacji wydatków publicznych, wyodrębniając ich dwie kategorie (Małecka-Ziemińska, 2006, s. 27-28). Do pierwszej zalicza wydatki rzeczywiste, które wykorzystują część dochodu narodowego będącą przedmiotem redystrybucji. Drugą grupę wydatków publicznych stanowią transfery, czyli wydatki redystrybucyjne, wśród których autorka wyodrębnia transfery socjalne, dotacje i subwencje.

Z uwagi na tematykę pracy, w obszarze instrumentów makroekonomicznych szczegółowa uwaga i analiza skupiona zostanie na dochodach publicznych stanowiących sumę wszystkich wpływów pozyskanych przez państwo z różnych źródeł oraz wydatkach publicznych, do sfinansowania których państwo musi zgromadzić odpowiednie zasoby

finansowe. Środki te pozyskiwane są poprzez różnego rodzaju instrumenty mikroekonomiczne, w tym podatki. Wymiar fiskalny tego narzędzia będzie przedmiotem analizy rozdziału piątego.

Podatki pełniły początkowo tylko funkcję fiskalną, zapewniając państwu dochody. Dopiero A. Wagner jako jeden z pierwszych dostrzegł, że opodatkowanie może wpłynąć na zniwelowanie nierówności dochodów społeczeństwa (Milewski, 1999, s. 423-424). Rekomendował bowiem, aby system podatkowy nie obejmował preferencji zwalniających z opodatkowania niektórych grup społecznych (Wagner, Finanzwissenschaft, 1887, za: Wolański, 2002, s. 89). Uważał bowiem, że system podatkowy powinien cechować się równością opodatkowania skierowaną do wszystkich podatników. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że niemiecki ekonomista jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na fakt, że za pomocą opodatkowania można zminimalizować dysproporcje wśród dochodów społeczeństwa.

Podobnie jak A. Wagner, również Jean-Baptiste Say był zwolennikiem stosowania w systemie podatkowym progresji podatkowej, a co za tym idzie, nadania podatkom funkcji socjalnej. Prócz funkcji fiskalnej i socjalnej A. Wagner dostrzegał również potrzebę wykorzystywania podatku do interwencyjnych działań państwa w obszarze politycznym i gospodarczym. Dla ekonomisty istotna była wydajność poszczególnych źródeł opodatkowania. Z dystansem odnosił się do zbyt dużego udziału podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa. Według Wagnera, wzrost bądź spadek dochodów podatkowych państwa biorąc pod uwagę jego aktualne potrzeby, powinna zapewnić elastyczność podatku (Sosnowski, 2012, s. 349-350).

Zasadniczo przyjmuje się, że podatkiem wpływającym na neutralizowanie nierówności dochodów obywateli jest progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych. Pozafiskalne funkcje podatku w praktyce skutkują rozwiązaniami w zakresie zwolnień i ulg podatkowych, których zastosowanie powoduje zmniejszenie ciężaru opodatkowania. Narzędzia fiskalne strony dochodowej budżetu państwa stanowią w głównej mierze preferencje podatkowe. W związku z tym, że przyczyniają się do zmniejszenia dochodów budżetowych, należy ustalić je na takim poziomie, aby spełniały funkcje pozafiskalne i jednocześnie zapewniały odpowiednie wpływy do budżetu. Według Fritza Neumarka idealnym budżetem w świetle opodatkowania, jest taki budżet, który nie narusza granic źródeł opodatkowania, przy równoczesnym zapewnieniu realizacji zadań publicznych (Sosnowski, 2012, s. 350).

Podatek stanowi jedno z najważniejszych narzędzi rozwoju państwa. W zależności od tego, jaką konstrukcję nadaje się podatkom, państwo osiąga odpowiednie efekty społeczne i ekonomiczne. Zasadniczą cechą charakteryzującą podatki jest ich wydajność, czyli zdolność do realizacji funkcji fiskalnej. Wysokość wpływów podatkowych uwarunkowana jest wieloma zmiennymi jak warunki otoczenia, w których funkcjonuje dany system podatkowy, ze szczególnym uwzględnieniem wielkości PKB, poziomu bezrobocia, struktury społeczeństwa. Istotnym czynnikiem wpływającym na wysokość dochodów podatkowych jest również konstrukcja systemu podatkowego i jego części składowych (Adamczyk, Czyż, 2015, s. 150).

Literatura przedmiotu dotycząca czynników oddziałujących na wysokość wpływów podatkowych zorientowana jest głównie wokół determinant ogólnego poziomu wpływów podatkowych uzyskiwanych ze wszystkich podatków (Adamczyk, Czyż, 2015, s. 150). Pierwsze badania dotyczące oddziaływania determinant na wysokość wpływów podatkowych zostały zaprezentowane w roku 1967 przez Jorgena R. Lotza i Elliotta R. Morssa w artykule dotyczącym pomiaru nakładu podatkowego w krajach rozwijających się. Badacze wskazali, że jedną z głównych determinant dochodów podatkowych stanowi dochód *per capita*. W rozważaniach podkreślili również, że całkowity dochód jest właściwym wskaźnikiem mierzenia zdolności do opodatkowania, a obciążenie podatkowe mierzone jest stosunkiem dochodów podatkowych do dochodu narodowego (Lotz, Morss, 1967, s. 478-499).

Dokonane w ostatnich latach analizy wskazują, że prócz głównych determinant dochodów podatkowych istnieją również inne czynniki wpływające na ich wielkość jak przepisy prawne, skala korupcji, udział podatków bezpośrednich i pośrednich, a także poziom stabilności politycznej i ekonomicznej państwa (Gupta, 2007, s. 3-7). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dochody podatkowe zależą także od zmian aktywności gospodarczej kraju. W sytuacji załamania się gospodarki związanego najczęściej z wystąpieniem kryzysu, zasadniczo spada wydajność fiskalna wszystkich podatków (Kosek-Wojnar, 2011, s. 130). Warto także podkreślić, że utrata dochodów publicznych jest konsekwencją występowania w gospodarce czarnych finansów wpływających negatywnie na właściwe realizowanie funkcji państwa (Maciejasz-Świątkiewicz, 2020, s. 293).

Na podstawie przeprowadzonych badań Gerardo Angeles Castro i Diana Berenice Ramirez Camarillo dowiedli, że kraje z wysokim PKB *per capita*, efektywnym przemysłem, silną ochroną praw obywatelskich oraz niskim udziałem zagranicznych bezpośrednich inwestycji w stosunku do nakładów brutto na środki trwałe, wyróżniają się wysokimi wpływami podatkowymi (Castro, Camarillo, 2014, s. 35-59). Udowodnili również, że wpływ

tych czynników na poziom dochodów podatkowych jest większy w krajach charakteryzujących się średnim poziomem dochodów w porównaniu do krajów najbogatszych (Adamczyk, Franek, 2017, s. 8). Wyniki przeprowadzonych przez G.A. Castro i D. Camarillo analiz, są porównywalne z badaniami Abhijit Sen Gupty, który obserwacje w powyższym zakresie przeprowadził na próbie 150 krajów rozwijających się (Adamczyk, Franek, 2017 s. 8).

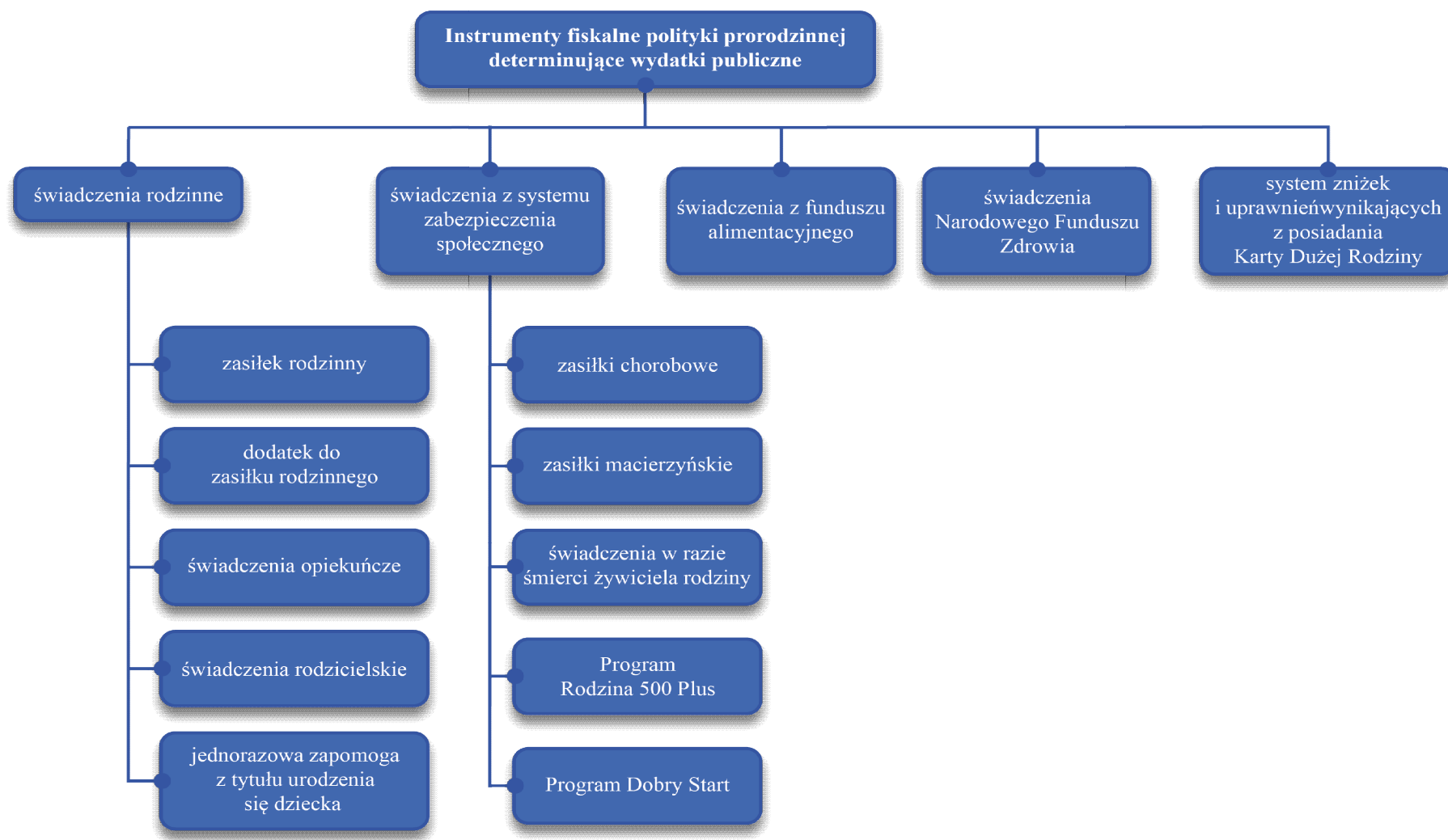
Niewątpliwie podatki stanowią główne źródło dochodów publicznych. W związku z tym aparat państwa nieustannie dąży do zwiększenia wpływów podatkowych, starając się realizować przy tym cele pozafiskalne, stosując odpowiednie preferencje podatkowe. Warto w tym miejscu nadmienić, że badania w obszarze podatkowych preferencji prorodzinnych przeprowadzone przez Ghazalę Azmat i Libertad Gonzalez, wykazały dodatni wpływ ulg prorodzinnych na poziom dzietności. Naukowcy, na podstawie badań reformy podatkowej w Hiszpanii udowodnili pozytywny wpływ wynikający z korzyści finansowych związanych z posiadaniem dziecka przez pracujących rodziców, na wzrost urodzeń w tym kraju w danym roku o 5%, oraz wzrost wskaźnika zatrudnienia matek z dziećmi poniżej 3 roku życia o 2% (Azmat, Gonzales, 2010, s. 487-502).

Do czynników, które determinują poziom wpływów podatkowych, zalicza się m.in. konstrukcję systemu podatkowego. W przypadku podatku PIT rolę w tym zakresie odgrywają stawki podatkowe, zwłaszcza te należące do najwyższego progu podatkowego. W sytuacji gdy spora część wpływów podatkowych dostarczana jest przez podmioty o największych dochodach, to wyższe stawki podatku zapewniają wyższe wpływy podatkowe. Refleksja na temat determinant wpływów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowi podstawę dokonania szczegółowej analizy preferencji podatkowych oddziałujących na wydajność fiskalną tej daniny, która będzie przedmiotem rozważań rozdziału piątego.

Podsumowaniem powyższych rozważań jest szczegółowa klasyfikacja narzędzi szeroko rozumianej polityki społecznej i podatkowej zaprezentowana na schemacie 4 i 5, która stanowi początek do głębszego poznania wybranych instrumentów polityki prorodzinnej w kolejnym podrozdziale. Podjęte w pracy rozważania dotyczyć będą polityki prorodzinnej w Polsce. Prezentacja instrumentów fiskalnych tej polityki stanowi egzemplifikację diskutowanych powyżej rozwiązań teoretycznych.

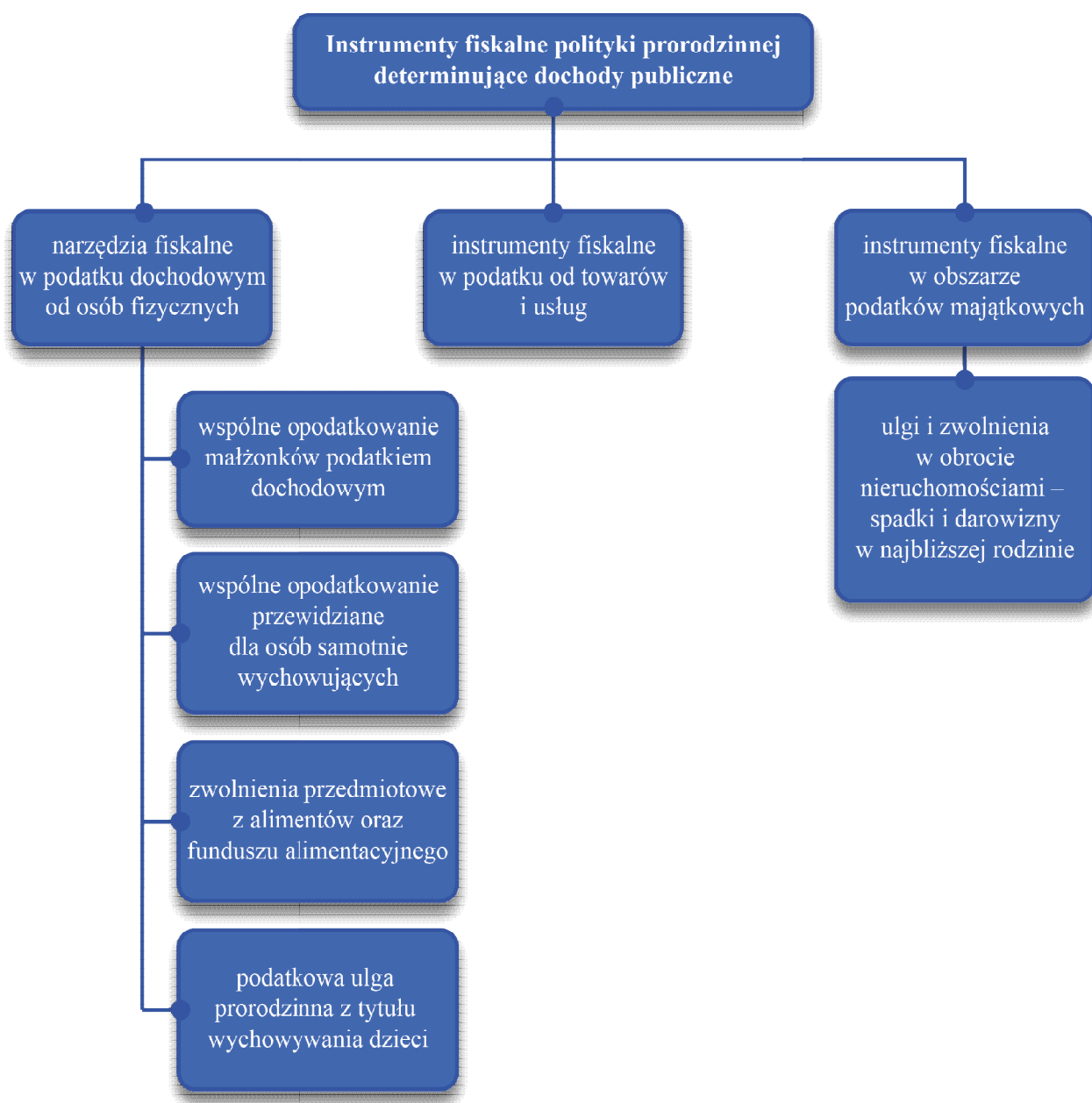
Zaprezentowany na schemacie 4 i 5 podział instrumentów polityki fiskalnej przedstawia narzędzia determinujące dochody publiczne oraz instrumenty warunkujące wydatki budżetowe. Instrumenty wydatkowe to w głównej mierze transfery w postaci

świadczeń rodzinnych wypłacanych przez ośrodki pomocy rodzinie, świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego jak zasiłki macierzyńskie, chorobowe, realizowany przez ZUS obecnie program „Rodzina 500+” oraz „Dobry Start”, czy wsparcie dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny. Narzędzia, które determinują dochody publiczne, to przede wszystkim instrumenty podatkowe w postaci podatkowych ulg prorodzinnych, głównie w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych, ale nie tylko. Instrumenty te pojawiają się także w podatku od towarów i usług oraz podatku od spadków i darowizn, co zostanie szerzej opisane w dalszej części pracy.



Schemat 4. Systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne

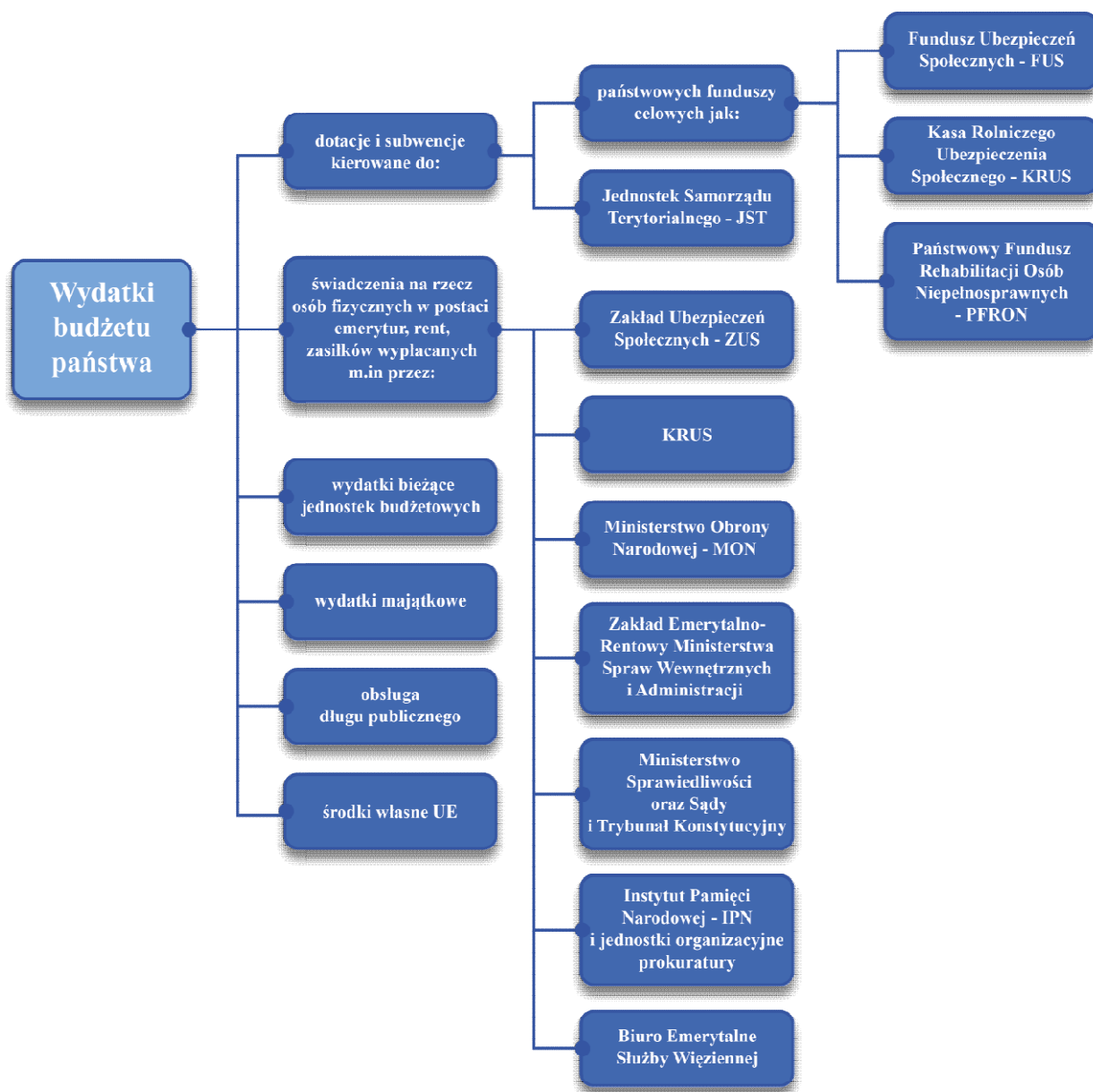
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS oraz MF.



Schemat 5. Systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRPiPS oraz MF.

W kolejnych podrozdziałach zostaną scharakteryzowane fiskalne instrumenty polityki prorodzinnej w Polsce – najpierw wydatkowe, a następnie dochodowe. Zanim jednak to nastąpi, warto przyrzeć się miejscu narzędzi wydatkowych. Limit wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich określa ustawa budżetowa. W strukturze wydatków budżetowych ponad połowa przypada na transfery, czyli wydatki dokonywane na rzecz jednostek sektora finansów publicznych innych niż państwowe jednostki budżetowe (NIK, Analiza wykonania 2017, 18.08.2021, s. 120). Warto przyrzeć się zatem, jak sprawa przepływów finansowych realizowanych w związku z polityką prorodzinną kształtuje się w Polsce. Poszczególne kategorie wydatków budżetowych i schemat przepływów środków finansowych z budżetu państwa dystrybuowanych w formie dotacji i subwencji na realizację zadań bieżących i majątkowych do sektora finansów publicznych oraz poza sektor prezentuje schemat 6.



Schemat 6. Kierunek przepływu środków finansowych z budżetu państwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy NIK dot. Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej w 2017 roku

Wydatki budżetowe wykonywane są w ramach sześciu grup ekonomicznych co zaprezentowano na schemacie 6. Udzielane przez budżet państwa dotacje realizowane są m.in. przez beneficjentów w postaci ośrodków pomocy społecznej (NIK, Analiza wykonania 2017, 18.08.2021, s. 123). Wydatki budżetowe na świadczenia na rzecz osób fizycznych w swej strukturze obejmują świadczenia społeczne, wydatki osobowe inne niż uposażenia wypłacane żołnierzom i funkcjonariuszom oraz pozostałe wydatki (NIK, Analiza wykonania 2020, 23.08.2021, s. 159). Szczegółowa analiza dotacji i subwencji oraz wydatków

związanych z realizacją świadczeń na rzecz osób fizycznych zostanie zaprezentowana w rozdziale czwartym pracy.

3.2. Instrumenty finansowego wsparcia rodzin determinujące wydatki budżetowe w Polsce

Na wstępie należy zaznaczyć, że budżet państwa jest podstawowym ogniwem sektora finansów publicznych w Polsce (Kosek-Wojnar, Surówka, 2008, s. 12). Instrumenty finansowego wsparcia w zakresie realizowanej polityki prorodzinnej, leżące w gestii władzy publicznej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego, to w głównej mierze pomoc finansowa, choć nie tylko, świadczona wobec rodzin przez organy administracji rządowej. W dalszej części przyjęto klasyfikację wydatków według następujących kategorii: wydatki konieczne do obsługi funkcji państwa, (m.in. wydatki na obronę narodową czy administrację publiczną), wydatki przeznaczone na realizację zadań społecznych (m. in. wydatki związane ze świadczeniami socjalnymi), wydatki związane z wypełnianiem określonych funkcji w gospodarce (m.in. wydatki związane z rozwojem inwestycji czy działalnością naukowo-badawczą).

W strukturze wydatków budżetu państwa według kategorii ekonomicznej wydatków transferowych, przeważają wydatki na dotacje i subwencje, które stanowią ponad połowę wydatków budżetowych ogółem⁴. Budżet państwa za pomocą dotacji zasila budżety jednostek samorządu terytorialnego celem umożliwienia jednostkom samorządowym realizacji zadań własnych i zleconych przez administrację rządową z zakresu pomocy społecznej, ochrony zdrowia czy zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Poza tym budżet państwa poprzez dotacje zasila także państwowe fundusze celowe jak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych czy Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Patrzalek, 2017, s. 294-295). Wielkość przekazywanych z budżetu państwa dotacji, wskazuje na wysoki stopień centralizacji publicznego systemu finansowego, w którym to budżet państwa odgrywa znaczącą rolę w translokacji większej części zasobów publicznych (Patrzalek, 2017, s. 295). Szczegółowe dane empiryczne w tym zakresie zostaną zaprezentowane w rozdziale czwartym dysertacji.

Pogłębiając powyższe rozważania, należy wskazać, że w aspekcie dochodów samorządowych na strukturę dochodów JST składają się ich dochody własne, dotacje celowe

⁴ W strukturze wydatków budżetu państwa dotacje i subwencje stanowiły w 2019 roku 56,34%, zaś w 2020 roku 58,59% wydatków budżetowych ogółem.

oraz subwencja ogólna z budżetu państwa (Sawicka, 2013, s. 294). Zakres wykonywanych przez JST zadań i koszty z tym związane wywierają wpływ na wysokość środków finansowych, jakimi jednostki mogą dysponować, aby właściwie wykonywać wyznaczone cele i zadania. W aspekcie tym JST prócz dochodów własnych mają także podmiotowe prawo korzystania z udziałów w dochodach publicznych, oczywiście adekwatnie do przypadających im zadań, prawo do subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa, o czym wspomniano wcześniej, a także możliwość ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (Sawicka, 2013, s. 289). W świetle wydatków publicznych JST działając według przepisów ustaw, kształtują wydatki, które ukazują koszty realizacji zadań własnych. Podkreślić tutaj należy, że wydatki JST na zadania własne o charakterze obligatoryjnym mają zawsze pierwszeństwo przed realizacją pozostałych zadań własnych (Dębowska-Romanowska, 1997, s. 103). Dla przykładu świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego wraz z kosztami obsługi są finansowane w ramach dotacji z budżetu państwa zasilającej budżety gmin. Do dnia 31.05.2022 r. w ten sposób realizowane było także świadczenie w ramach programu „Rodzina 500+”. Od 1 stycznia 2022 r. zmieniły się zasady naboru wniosków o przyznanie świadczenia wychowawczego „Rodzina 500+”. W wyniku stopniowego wprowadzenia zmian, od 1 czerwca 2022 r. za przyznawanie i realizację wypłaty świadczenia odpowiedzialny jest ZUS. W aspekcie polityki prorodzinnej i związanych z nią wydatkami, zaznaczyć należy, że finansowe wsparcie rodziny realizowane jest w głównej mierze poprzez **świadczenia rodzinne** czyli system wspomagający rodzinę w spełnianiu przez nią funkcji prokreacyjnej, ekonomicznej i wychowawczej. Realizacja świadczeń rodzinnych odbywa się co do zasady przez organ właściwy dla miejsca zamieszkania świadczeniobiorcy. Organem tym jest wójt, burmistrz czy prezydent miasta. Obsługa i wypłata świadczeń rodzinnych może zostać także przekazana do realizacji ośrodkom pomocy społecznej. Zakres podstawowych świadczeń obejmuje (Ustawa z dnia 25 listopada 2003 r., art. 2):

- zasiłki rodzinne wraz z dodatkami,
- świadczenia opiekuńcze,
- zapomogę wypłacaną przez gminy,
- jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka,
- świadczenie rodzicielskie.

Są one przyznawane w związku z wystąpieniem określonych sytuacji rodzinnych (Balcerzak-Paradowska, 2004a, s. 233). Szczegółową klasyfikację instrumentów fiskalnych determinujących wydatki publiczne zaprezentowano wcześniej na schemacie 4.

W państwach europejskich poszczególne świadczenia rodzinne kategoryzowane są jako świadczenia pieniężne lub niepieniężne, których celem jest zmniejszenie obciążeń związanych z wychowywaniem i utrzymaniem dziecka (Uścińska, 2005, s. 163). Świadczenia rodzinne występują w formie świadczeń pieniężnych oraz świadczeń w naturze lub w formie usług, stanowiąc jednocześnie podstawowy o najdłuższej tradycji instrument polityki rodzinnej, gwarantujący pomoc finansową dla rodzin. Przysługują obywatelom polskim oraz cudzoziemcom na podstawie ustawy o świadczenia rodzinnych (Ustawa z dnia 25 listopada 2003 r.). Należy pamiętać, że jeżeli obywatele polscy i cudzoziemcy zamieszkują terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia, chyba że przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego oraz dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej.

Pierwszym z opisywanych instrumentów wydatkowych jest **zasiłek rodzinny** jako jeden z elementów świadczeń rodzinnych przyznawany w celu częściowego pokrycia wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka. Prawo do zasiłku rodzinnego i jego dodatków przysługuje (MRPiPS, Wsparcie dla, 2019):

- rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka,
- opiekunowi faktycznemu dziecka (osobie faktycznie opiekującej się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka),
- osobie uczącej się (osobie pełnoletniej uczącej się, niepozostającej na utrzymaniu rodziców w związku z ich śmiercią lub w związku z ustalonym wyrokiem sądowym lub ugodą sądową).

Osobom wymienionym w pkt. 1 i 2 zasiłek przysługuje do ukończenia przez dziecko 18 roku życia, lub nauki w szkole, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21 roku życia. Jeżeli dziecko kontynuuje naukę i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek przysługuje do 24 roku życia. W 2021 r. miesięczna wysokość zasiłku rodzinnego wynosiła (MRPiPS, Wsparcie dla, 2019):

- 95,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia,
- 124,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 lat, do ukończenia 18 roku życia,
- 135,00 zł na dziecko powyżej 18 roku życia do ukończenia 24 roku życia.

Zasiłek rodzinny nie należy się jednak każdemu dziecku. Prawo do jego uzyskania zależy od spełnienia tzw. kryterium dochodowego. Świadczenie to przysługuje wówczas, gdy przeciętny średni dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie, albo dochód osoby uczącej się nie przekracza 674,00 zł. W sytuacji gdy w rodzinie wychowuje się dziecko

niepełnosprawne legitymujące się orzeczeniem o umiarkowanej albo znacznej niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, gdy dochód rodziny w przeliczeniu na osobę lub dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 764,00 zł (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., art.5).

W przypadku gdy dochód rodziny przekracza ww. kwoty, zasiłek rodzinny przysługuje dzięki mechanizmowi „złotówka za złotówkę”, w wysokości różnicy pomiędzy łączną kwotą zasiłków wraz z dodatkami a kwotą, o którą dochód rodzinny został przekroczony (MRPiPS, Wsparcie dla, 2019).

Na wymienioną kwotę zasiłków wraz z przysługującymi rodzinie w okresie zasiłkowym dodatkami składa się suma (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., art.5 pkt.3-3d):

1. zasiłków rodzinnych, do których rodzina posiada prawo, podzielonych przez liczbę miesięcy, w czasie których to prawo rodzina posiadała,
2. dodatków do zasiłku rodzinnego: z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samotnego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka, podzielonych przez liczbę miesięcy, na które danej rodzinie ustalone zostało prawo do tych zasiłków,
3. dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu: urodzenia dziecka, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania, podzielonych przez 12.

Kryteria dochodowe wraz z określonymi kwotami, które uprawniają rodziny do ubiegania się poszczególne świadczenia rodzinne, podlegają weryfikacji co trzy lata. Ostatnia weryfikacja w tym zakresie przeprowadzona została 1 listopada 2018 r. (MRPiPS, Wsparcie dla, 2019). Kolejna przypada na 1 listopada 2021 r. Decyzję o zakresie weryfikacji, czyli ewentualnej zmianie kryteriów przyznawania i wysokości świadczeń podejmuje Rada Ministrów (Infor, 2021). Osoba, która posiada ustalone prawo do zasiłku rodzinnego, może ubiegać się zgodnie z art. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych, o następujące rodzaje **dodatków do zasiłku rodzinnego** (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r., art.8):

- 1) dodatek z tytułu urodzenia dziecka,
- 2) dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego,
- 3) dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego,
- 4) dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego,
- 5) dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej,

- 6) dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka,
- 7) dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania.

Pierwszym z wymienionych dodatków jest **dodatek z tytułu urodzenia dziecka**, który przysługuje matce, ojcu lub opiekunowi prawnemu. Świadczenie przysługuje faktycznemu opiekunowi dziecka do ukończenia przez dziecko pierwszego roku życia, wówczas, jeżeli nie zostało przyznane rodzicom lub opiekunowi prawnemu. Dodatek przysługuje jednorazowo w kwocie 1.000,00 zł. W sytuacji urodzenia więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu lub wystąpienia o przysposobienie więcej niż jednego dziecka, świadczenie przysługuje na każde dziecko.

Kolejnym narzędziem fiskalnym w ramach dodatków do zasiłku rodzinnego jest **dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego**, który zgodnie z ustawą przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu opiekunowi dziecka, uprawnionemu do urlopu wychowawczego. Świadczenie to przysługuje w wysokości 400,00 zł miesięcznie niezależnie od liczby dzieci pozostających po opieką wymienionych osób, jednak nie dłużej niż przez okres:

- 1) 24 miesiące kalendarzowych,
- 2) 36 miesięcy kalendarzowych, gdy opieka sprawowana jest nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu,
- 3) 72 miesiące kalendarzowych, w przypadku sprawowania opieki nad dzieckiem z orzeczeniem o niepełnosprawności.

Instrumentem wydatkowym jest także **dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego**, który przysługuje matce, ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu opiekunowi dziecka, a także osobie uczącej, w celu pokrycia wydatków związanych z rehabilitacją lub kształceniem dziecka w wieku do ukończenia 16 roku życia. Dodatek przysługuje także dzieciom powyżej 16 roku życia (nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 lat), jeżeli dziecko legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie przysługuje miesięcznie w wysokości 90,00 zł na dziecko w wieku do ukończenia 5 roku życia, lub 110,00 zł na dziecko w wieku powyżej 5 lat – nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia.

Przydatnym dla rodziców dzieci w wieku szkolnym jest **dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego**, przysługujący raz w roku w wysokości 100,00 zł na dziecko. Można pokusić się o komentarz, że ustawodawca zauważył tutaj potrzebę zminimalizowania kosztów, jakie ponosi rodzina dzieci realizujących obowiązek szkolny. Świadczenie należne jest matce, ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu opiekunowi, a także osobie uczącej się, celem

obniżenia wydatków związanych z rozpoczęciem nowego roku szkolnego. Nadmienić tutaj należy, że świadczenie przysługuje również na dziecko rozpoczynające roczne przygotowanie przedszkolne.

Uzupełnieniem zasiłku rodzinnego jest także **dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej**, przysługujący matce lub ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu opiekunowi dziecka, w wysokości 95,00 zł na trzecie i kolejne dzieci uprawnione do zasiłku rodzinnego.

Ważny instrument fiskalny stanowi **dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka**, który przysługuje samotnie wychowującym dziecko matce lub ojcu, opiekunowi prawnemu lub faktycznemu opiekunowi dziecka, wówczas gdy od drugiego z rodziców dziecka nie zostało zasądzone świadczenie alimentacyjne na rzecz dziecka. Świadczenie przysługuje także osobie uczącej się, w przypadku gdy rodzice tej osoby nie żyją. Miesięczna wysokość dodatku wynosi 193,00 zł na dziecko, nie więcej jednak niż 386,00 zł na wszystkie dzieci.

Dziecku będącemu uczniem albo uczennicą, które uczęszcza do szkoły znajdującej się poza miejscem zamieszkania, przyznawany jest **dodatek z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania**. Przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi prawnemu, faktycznemu opiekunowi dziecka lub osobie uczącej się, przez 10 miesięcy w ciągu roku tj. w okresie pobierania przez dziecko nauki. Świadczenie przysługuje w wysokości:

- 113,00 zł miesięcznie na dziecko, gdy dziecko mieszka w miejscowości, w której znajduje się szkoła ponadpodstawowa lub artystyczna, w której realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Przepisy te odnoszą się także do szkoły podstawowej lub gimnazjum w przypadku dziecka lub osoby uczącej się, która legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności lub o stopniu niepełnosprawności, albo
- w wysokości 69,00 zł miesięcznie na dziecko, jeżeli konieczny jest dojazd dziecka z miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się szkoła ponadpodstawowa oraz artystyczna, w której to realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki w zakresie odpowiadającym nauce w szkole ponadpodstawowej.

Drugim narzędziem fiskalnym determinującym wydatki budżetowe w ramach realizowanej polityki prorodzinnej państwa wchodzącym w skład świadczeń rodzinnych są **świadczenia opiekuńcze**, w ramach których przyznawane są:

- zasiłek pielęgnacyjny,

- świadczenie pielęgnacyjne,
- specjalny zasiłek opiekuńczy.

Zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest miesięcznie w kwocie 215,84 zł z przeznaczeniem na częściowe pokrycie wydatków związanych z potrzebą zapewnienia opieki innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Świadczenie to zgodnie z przepisami ustawy przysługuje:

- dziecku niepełnosprawnemu,
- osobie niepełnosprawnej, w wieku powyżej 16 lat, w sytuacji legitymowania się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności,
- osobie, która ukończyła 75 lat,
- osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 lat, która legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, pod warunkiem, że niepełnosprawność powstała do ukończenia przez nią 21 roku życia.

Narzędziem wsparcia skierowanym do rodzin oraz opiekunów osób niepełnosprawnych jest **świadczenie pielęgnacyjne** związane z rezygnacją z zatrudnienia lub pracy zarobkowej. Świadczenie pielęgnacyjne, obok zasiłku pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego, jest świadczeniem regulowanym ustawą o świadczeniach rodzinnych. Dodatek ten przysługuje matce albo ojcu, faktycznemu opiekunowi, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną⁵ dziecka w rozumieniu ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, a także innym osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, wg przepisów ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy - wówczas gdy niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała nie później niż do ukończenia 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25 roku życia. Od 1 stycznia 2021 r. świadczenie pielęgnacyjne przysługuje w kwocie 1.971,00 zł miesięcznie i podlega corocznej waloryzacji.

Kolejnym elementem wchodzącym w zakres świadczeń opiekuńczych jest **zasiłek specjalny opiekuńczy**, który przysługuje miesięcznie w wysokości 620,00 zł osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny zgodnie z przepisami ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r.), oraz małżonkom, jeżeli w celu sprawowania stałej opieki nad osobą posiadającą orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem o niepełnosprawności w przypadku spełnienia określonych w ustawie

⁵ Przez rodzinę zastępczą spokrewnioną rozumie się małżonków lub osobę niepozostającą w związku małżeńskim, u których dziecko zostało umieszczone celem sprawowania nad nim opieki, będących wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U.2011.149.887).

warunków, nie podejmują zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej lub rezygnują z zatrudnienia lub pracy zawodowej celem sprawowania opieki nad dzieckiem. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje, gdy łączny dochód rodziny osoby, która sprawuje opiekę oraz rodziny wymagającej opieki, w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwot określonych w ustawie dla zasiłku rodzinnego⁶.

Instrumentem wsparcia skierowanym do rodzin w ramach świadczeń rodzinnych jest **jednorazowa zapomogowa** przyznawana i wypłacana przez gminy zgodnie z art. 22a ustawy o świadczeniach rodzinnych. Zgodnie z ustawą, rada gminy może w określonych sytuacjach przyznać osobom zamieszkałym na terenie gminy jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka. Prócz tej formy wsparcia na podstawie art. 22b ustawy, rada gminy ma także możliwość ustanowienia na rzecz mieszkańców gminy świadczeń na rzecz rodziny innych niż świadczenia rodzinne (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 15b).

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka zwana „becikowym” jako instrument polityki prokreacyjnej przysługuje jednorazowo w wysokości 1.000,00 zł na jedno dziecko w przypadku urodzenia żywego dziecka. Począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. świadczenie to przysługuje, matce lub ojcu dziecka, opiekunowi prawnemu lub opiekunowi faktycznemu dziecka, w sytuacji gdy dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie nie przekroczy 1.992,00 zł netto. Podczas ustalania prawa do ww. świadczenia ważne jest spełnienie warunków kryterium dochodowego uzależniającego otrzymanie świadczenia. Kwota kryterium dochodowego podlega weryfikacji co trzy lata. Wniosek o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka należy złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka. W przypadku dziecka przysposobionego lub objętego opieką prawną, wniosek składa się w terminie 12 miesięcy od dnia objęcia opieką lub przysposobienia dziecka, nie później niż do ukończenia przez dziecko 18 roku życia (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 15b).

Ostatnim instrumentem polityki prorodzinnej realizowanym w ramach świadczeń rodzinnych jest **świadczenie rodzicielskie**, które zgodnie z przepisami o świadczeniach rodzinnych przysługuje (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 17c):

— matce albo ojcu dziecka,

⁶ W przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o umiarkowanym albo o znacznym stopniu niepełnosprawności, zasiłek rodzinny przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 764,00 zł - art. 5 ust.2 Ustawy o świadczeniach rodzinnych.

- faktycznemu opiekunowi dziecka, w przypadku objęcia opieką dziecka do ukończenia przez nie 7 roku życia, lub do ukończenia 10 roku życia, gdy podjęto w stosunku do dziecka decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego,
- rodzinie zastępczej, z wyjątkiem rodziny zastępczej zawodowej, w przypadku gdy rodzina objęła opieką dziecko w wieku do ukończenia 7 roku życia lub do ukończenia 10 roku życia, w sytuacji gdy w stosunku do dziecka podjęta została decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego,
- osobie, która przysposobiła dziecko, w przypadku objęcia opieką dziecka do ukończenia 7 roku życia, lub 10 roku życia, gdy podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego.

Świadczenie rodzicielskie przysługuje ojcu dziecka w przypadku śmierci matki, porzucenia dziecka przez matkę lub skrócenia przez matkę okresu pobierania świadczenia rodzicielskiego czy zasiłku macierzyńskiego. Przysługuje przez następujący okres (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 17c):

- 1) 52-tygodni w sytuacji urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, przysposobienia jednego dziecka, objęcia opieką jednego dziecka,
- 2) 65-tygodni w sytuacji urodzenia dwojga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia dwojga dzieci, objęcia opieką dwojga dzieci,
- 3) 67-tygodni w przypadku urodzenia trojga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia trojga dzieci, objęcia opieką trojga dzieci,
- 4) 69-tygodni w przypadku urodzenia czworga dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia czworga dzieci, objęcia opieką czworga dzieci,
- 5) 71-tygodni w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie, przysposobienia pięciorga i więcej dzieci, objęcia opieką pięciorga i więcej dzieci.

Świadczenie jest należne miesięcznie w wysokości 1.000,00 zł od dnia porodu, objęcia opieką dziecka lub jego przysposobienia – jednak nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia lub 10 roku życia, gdy podjęto w stosunku do dziecka decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego.

Zadania z zakresu świadczeń rodzinnych realizowane są przez właściwe organy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Pieczę nad właściwą realizacją świadczeń rodzinnych sprawuje minister właściwy ds. rodziny oraz wojewoda (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 20-22c). Świadczenie rodzinne wraz z kosztami ich obsługi, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, oraz składki zdrowotne finansowane realizowane są w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Wojewoda oraz właściwy organ sporządzają

sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych (Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r., art. 33).

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r., jako narzędzie polityki prorodzinnej państwa, ustanowiony został rządowy program wsparcia rodzin z dziećmi w związku z ponoszonymi przez rodziny wydatkami związanymi z rozpoczęciem roku szkolnego o nazwie „**Dobry start**”. Pomoc płynąca z programu polega na przyznaniu na dziecko, każdego roku świadczenia w kwocie 300,00 zł, niezależnie od dochodu rodziny (Uchwała nr 80 z dnia 30 maja 2018 r.).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r., świadczenie przysługuje zamieszkującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Rozporządzenie RM z dnia 30 maja 2018 r.):

- 1) obywatelom polskim,
- 2) cudzoziemcom:
 - a) obywatelom Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii,
 - b) w przypadku gdy wynika to z wiążących Rzeczypospolitą Polską dwustronnych umów o zabezpieczeniu społecznym,
 - c) przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt, jeżeli zamieszkują w Polsce razem z członkami swych rodzin,
 - d) posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, pod warunkiem, że zamieszkują na terytorium Polski z rodzinami (z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zgodę na 6 miesięczny pobyt w kraju z uwagi na świadczoną pracę, osób przyjętych do Polski w celu podjęcia studiów lub pracy sezonowej oraz obywateli przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej świadczących pracę na podstawie wizy),
 - e) przebywającym na terytorium Polski na podstawie zezwolenia na czasowy pobyt, w przypadku gdy zamieszkują ze swymi rodzinami, a także na podstawie dokumentu pobytowego z adnotacją „ICT” gdy świadczą pracę w charakterze kadry kierowniczej lub odbywając staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa na okres nieprzekraczający 90 dni w okresie 180 dni.

Pomocowy system wsparcia w postaci tego programu przysługuje raz w roku rodzicom, opiekunom faktycznym, opiekunom prawnym, rodzinom zastępczym, osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka, dyrektorom placówek opiekuńczo-wychowawczych, dyrektorom regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych – na dziecko, a także

osobom uczącym się (Rozporządzenie RM z dnia 30 maja 2018 r.). Świadczenie przysługuje w związku rozpoczęciem roku szkolnego do ukończenia przez dziecko uczące się 20 roku życia. W przypadku dziecka uczącego się i jednocześnie legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności – do 24 roku życia (Rozporządzenie RM z dnia 30 maja 2018 r.).

Dotychczas realizacją wypłat programu zajmowały się jednostki organizacyjne gminy oraz jednostki organizacyjne powiatu. Począwszy od 1 lipca 2021 r. zmieniły się zasady realizacji i wypłaty świadczeń. W przypadku wniosków o wypłatę świadczenia na rok szkolny 2021/2022 wypłata świadczenia została przekazana do realizacji Zakładom Ubezpieczeń Społecznych. Ustalenie prawa do świadczenia oraz jego wypłata następują na wniosek osoby uczącej się, matki lub ojca, opiekuna prawnego lub faktycznego, rodziny zastępczej, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz dyrektora regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej (MRiPS, Dobry Start, 2021).

Interesującą formą wsparcia skierowaną wyłącznie do rodzin wielodzietnych jest system upustów, proponowanych posiadaczom **Karty Dużej Rodziny** określanej w skrócie jako KDR. Karta Dużej Rodziny to system zniżek i szczególnych uprawnień oferowanych oraz świadczonych przez instytucje publiczne oraz firmy prywatne. O uzyskanie karty może ubiegać się każdy członek rodziny, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci, zatem ojciec i matka, macocha lub ojczym dzieci (MC, Zasiłki, 2019). O wydanie Karty Dużej Rodziny mogą wnioskować również rodzinne domy dziecka oraz rodziny zastępcze. Dochód rodziny nie warunkuje otrzymania bądź nieotrzymania karty. Od dnia 1 stycznia 2019 r. o wydanie karty mogą ubiegać się rodzice, którzy kiedykolwiek mieli na utrzymaniu troje dzieci (MC, Zasiłki, 2019). Dzięki posiadaniu Karty Dużej Rodziny można skorzystać m.in. z następujących zniżek (MRiPS, KDR, 2021):

- 1) 37% na bilety jednorazowe kolejowe oraz 49% na bilety miesięczne kolejowe – ojciec, matka, macocha, ojczym,
- 2) 50% ulgi opłaty za paszport – ojciec, matka, macocha, ojczym,
- 3) 75% ulgi opłaty za paszport dla dzieci,
- 4) także wiele innych uprawnień i zniżek oferowanych przez instytucje publiczne i prywatnych przedsiębiorców, np. przyspieszony zwrot z podatku PIT (do 30 dni).

Ważną i jednocześnie przełomową z punktu widzenia polityki prorodzinnej państwa inicjatywą rządową było wdrożenie 1 kwietnia 2016 r. „**Programu Rodzina 500+**”, jako sztandarowego narzędzia finansowego wsparcia rodzin. Wprowadzenie programu związane było z zamysłem poprawy sytuacji materialnej rodzin, zminimalizowania ubóstwa, a także świadomego podejmowania decyzji dotyczących rodzicielstwa. Od momentu jego

wprowadzenia do dnia 30 czerwca 2019 r. program obejmował wsparcie w postaci świadczenia w wysokości 500 zł miesięcznie na każde drugie i kolejne dziecko niezależnie od osiąganego przez rodziców dochodu. Pomoc finansowa na pierwsze dziecko przysługiwała wówczas, wyłącznie rodzicom o niskich dochodach⁷.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w programie ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. od 1 lipca 2019 r. świadczenie przysługuje bez kryterium dochodowego na każde dziecko do ukończenia 18 roku życia, tj. niezależnie od dochodu osiąganego przez rodzinę. Istotną zmianą w programie jest także przyznanie prawa do świadczenia bez konieczności ustalania alimentów na dziecko od drugiego rodzica w przypadku osób samotnie wychowujących dziecko, jak to miało miejsce przed nowelizacją ustawy (MRPiPS, Rodzina 500 plus, 2019).

Od 1 lipca 2019 r. ze świadczenia korzystać mogą także dzieci umieszczone w domach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalno-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych (MRPiPS, Rodzina 500 plus, 2019).

Przed zmianą ustawy świadczenie wychowawcze przysługiwało rodzinom zastępczym, osobom prowadzącym rodzinne domy dziecka, w przypadku placówki opiekuńczo-wychowawczej świadczenie przyznawane było w kwocie zryczałtowanej nie niższej niż 660,00 zł miesięcznie, zaś w przypadku dziecka niepełnosprawnego nie niższej niż 860,00 zł miesięcznie. Wymieniona zryczałtowana kwota obejmowała wydatki na wyżywienie, zakup obuwia, bielizny, podręczników, przyborów szkolnych, zabawek oraz na zajęcia kulturalne, sportowe czy opłatę za pobyt dziecka w internacie (Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., art. 115). Obecnie prawo korzystania ze świadczenia przysługuje od 1 października danego roku do 30 września roku następnego. Warunkiem koniecznym uzyskania prawa do świadczenia jest posiadanie przez obywateli Polski, faktycznego zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie pobierania świadczenia. Wyjątek od tej zasady stanowią przypadki, w których zastosowanie mają przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub jeżeli dwustronne umowy międzynarodowe o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r., art. 1). W przypadku gdy cała polska rodzina zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, na terytorium innego państwa, np. USA czy Kanady – wówczas świadczenie z „Programu Rodzina 500 +” nie przysługuje (MRPiPS, Rodzina 500 plus, 2019).

⁷ Kryterium dochodowe kwalifikujące do skorzystania z programu stanowiło kwotę 800 zł netto lub 1200 zł netto w przypadku rodziców wychowujących niepełnosprawne dziecko.

Podsumowując podniesione w tej części zagadnienia, podkreślić należy różnorodny charakter wydatkowych instrumentów polityki prorodzinnej. Na poszczególnych etapach jej rozwoju świadczenia rodzinne i kryteria ich przyznawania podlegały zmianom i kształtowały się w zależności od wyznaczanych przez politykę prorodziną celów. Podnosząc tematykę instrumentów wydatkowych, zaznaczyć należy, że ważną kwestią jest struktura wydatków publicznych i cel, na jaki są ponoszone. Istotnym jest, czy wydatkowane są z budżetu państwa czy finansowane przez fundusze celowe. Wydatki ponoszone przez podmioty sektora finansów publicznych na rzecz innych podmiotów tego sektora stanowią transfery wewnętrzne. Z kolei transfery kierowane do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw stanowią transfery zewnętrzne. Wśród transferów zewnętrznych wyróżnić można również wydatki ponoszone przez sektor publiczny w obszarze ubezpieczenia społecznego (Postuła, 2015, s. 39). Szczegółowy zarys obszaru wsparcia realizowanego przez system ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych zaprezentuje kolejny podrozdział.

3.3. Instrumenty finansowego wsparcia realizowane w ramach funduszy ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego w Polsce

W podrozdziale 3.2. szczegółowo zaprezentowano instrumenty wydatkowe polityki prorodzinnej, które determinują wydatki budżetowe. Należy w tym miejscu podkreślić, że prócz tych narzędzi istnieją także inne instrumenty wydatkowe wspierające rodzinę, które realizowane są poprzez system ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Z uwagi na fakt, że narzędzia te są równie ważne i stanowią istotne źródło wsparcia rodziny, zostaną przybliżone w niniejszym podrozdziale. Do grupy instrumentów wspierających rodzinę, realizowanych w ramach funduszy ubezpieczenia społecznego oraz zdrowotnego należą m.in.:

- zasiłki chorobowe,
- zasiłki macierzyńskie,
- świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny.

Wynagrodzenie chorobowe oraz zasiłek chorobowy z ubezpieczenia chorobowego przysługują za czas niezdolności do pracy spowodowany chorobą lub odosobnieniem w przypadku choroby zakaźnej. Wynagrodzenie chorobowe finansuje pracodawca i wypłaca je pracownikowi przez pierwsze 33 dni niezdolności do pracy w roku kalendarzowym. W przypadku gdy pracownik ma ukończony 50 rok życia, wynagrodzenie chorobowe przysługuje przez pierwsze 14 dni w roku kalendarzowym (ZUS, Zabezpieczenie społeczne,

2017, s. 75). Za czas choroby pracownikowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości (ZUS, Świadczenia, 2019):

- 80% podstawy wymiaru,
- 100% podstawy wymiaru w wyniku wypadku w drodze do pracy lub z pracy, w czasie ciąży oraz w przypadku konieczności wykonania badań dla kandydatów na dawców komórek.

Zasiłek chorobowy przysługuje pracownikowi po upływie okresu korzystania z wynagrodzenia chorobowego czyli od 34 dnia niezdolności do pracy w roku kalendarzowym, lub od 15 dnia gdy pracownik ukończył 50 lat (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 72).

Niektóre osoby ubezpieczone mają prawo do zasiłku już od pierwszego dnia ubezpieczenia chorobowego. Wśród nich wyróżnia się następujące grupy ubezpieczonych (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 73):

- absolwenci szkół lub szkół wyższych, w sytuacji gdy zostali objęci ubezpieczeniem chorobowym, lub przystąpili do ubezpieczenia w ciągu 90 dni od ukończenia szkoły lub uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych,
- osoby, których niezdolność spowodowana była wskutek wypadku w drodze do lub z pracy,
- osoby, które są ubezpieczone obowiązkowo i wcześniej były objęte obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym przez okres co najmniej 10 lat,
- posłowie i senatorowie, którzy przystąpili do ubezpieczenia chorobowego w ciągu 90 dni od zakończenia kadencji.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca zasiłek chorobowy przez okres maksymalnie 182 dni lub 270 dni w przypadku ciąży albo niezdolności do pracy spowodowanej gruźlicą. Wysokość zasiłku chorobowego wynosi (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 73-74):

- 80% podstawy wymiaru,
- 70% podstawy wymiaru, w przypadku pobytu ubezpieczonego w szpitalu,
- 100% podstawy wymiaru, w przypadku ciąży, wypadku w drodze do lub z pracy, oraz konieczności wykonania badań lekarskich w przypadku kandydowania jako dawca tkanek lub komórek.

Dla przykładu w 2016 roku, z powodu absencji chorobowej ZUS dokonał wypłat zasiłków w kwocie 16.283,5 mln zł, w tym (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 77-78):

- 10.615,2 mln zł w postaci zasiłków z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

— 5.667,6 mln zł w formie wynagrodzenia chorobowego od pracodawców.

W tym samym okresie koszt nieobecności spowodowanej chorobą pochłonął prawie 146 mln zł z FUS, oraz 74 mln zł od pracodawcy.

Wydatki przeznaczone na pokrycie kosztów absencji chorobowej finansowanej przez FUS i zakłady pracy zwiększają się z roku na rok. Sytuacja funduszu chorobowego uległa poważnemu pogorszeniu w roku 2020, w związku z ogłoszonym w Polsce w marcu 2020 r. stanem epidemii, na skutek szerzenia się wirusa SARS-CoV-2. Drobnoustrój powodujący chorobę COVID-19, w konsekwencji doprowadził do wzrostu wydatków związanych z wypłatą zasiłków chorobowych w związku z zachorowaniem społeczeństwa na COVID-19 lub w skutek odbywania kwarantanny. Sporym kosztem dla funduszu ubezpieczeń społecznych związanym z sytuacją epidemiczną było wprowadzenie i wypłata dodatkowego zasiłku opiekuńczego na skutek zamknięcia szkół, przedszkoli i żłobków.

W 2020 r. na absencję chorobową wydano ogółem 22.932,4 mln zł, z czego FUS pokrywał 61,5% wydatków. Pozostałe obszary finansowane były przez pracodawców i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Szacunkowe wydatki przeznaczone na zasiłki związane z zachorowaniem na COVID-19 wyniosły około 1,9 mld zł, z kolei na dodatkowe zasiłki opiekuńcze wydatkowano około 2,6 mld zł (ZUS, Raport, 2021, s. 29-30).

W ramach prowadzonej polityki prorodzinnej osoby ubezpieczone mogą skorzystać ze świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego w formie zasiłku macierzyńskiego. **Zasiłek macierzyński** przysługuje osobie ubezpieczonej, która w czasie ubezpieczenia chorobowego lub w okresie urlopu wychowawczego urodziła lub przyjęła dziecko na wychowanie. Kobiecie ubezpieczonej zasiłek macierzyński przysługuje w przypadku urodzenia dziecka. Zasiłek macierzyński przysługuje także niezależnie od płci osobie, która (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 82):

- przyjęła na wychowanie dziecko w wieku do 7 lat, lub do lat 10, w sytuacji gdy dziecku przesunięto obowiązek szkolny, i osoba wystąpiła do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka,
- przyjęła na wychowanie w ramach rodziny zastępczej dziecko w wieku do 7 lat, lub do lat 10, gdy dziecku odroczono obowiązek szkolny, z wyjątkiem osób prowadzących zawodowo instytucję rodziny zastępczej.

W sytuacji gdy kobieta porzuci dziecko lub umrze, zasiłek macierzyński przysługuje ubezpieczonemu ojcu lub innemu ubezpieczonemu członkowi rodziny. Warunkiem uzyskania zasiłku przez te osoby jest jednak rezygnacja z pracy na rzecz opieki nad dzieckiem (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 82). Okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego z tytułu

urodzenia lub przysposobienia dziecka zależy od ilości urodzonych przy jednym porodzie bądź przysposobionych dzieci i przedstawia się następująco (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 78):

- 20 tygodni w przypadku urodzenia bądź przyjęcia jednego dziecka,
- 31 tygodni w sytuacji urodzenia lub przysposobienia dwojga dzieci,
- 33 tygodnie w przypadku urodzenia bądź przysposobienia trojga dzieci,
- 35 tygodni w sytuacji urodzenia lub przyjęcia czworga dzieci,
- 37 tygodni w przypadku urodzenia bądź przyjęcia pięciorga dzieci.

Świadczenie to nie przysługuje na dzieci przyjęte na wychowanie, które mają więcej niż 7 lat, lub lat 10 w przypadku odroczonego obowiązku szkolnego. Minimalny okres wypłacania zasiłku macierzyńskiego dla osoby, która przyjmie dziecko na wychowanie, wynosi 9 tygodni (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 78). Po skończonym okresie pobierania zasiłku macierzyńskiego, pracownicy mogą skorzystać z urlopu rodzicielskiego. Osoby nie będące pracownikami, mają również prawo do skorzystania z urlopu rodzicielskiego po okresie wykorzystania zasiłku macierzyńskiego, za okres który odpowiada temu urlopowi. Rodzice mogą podzielić urlop rodzicielski między siebie na maksymalnie 4 części (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 79).

Wysokość zasiłku macierzyńskiego wynosi 100% podstawy wymiaru za okres, który odpowiada okresowi (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 80):

- urlopu macierzyńskiego,
- urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego,
- urlopu ojcowskiego,
- urlopu rodzicielskiego za:
 - pierwsze 6 tygodni urlopu rodzicielskiego – gdy urodziło się lub przysposobione zostało jedno dziecko,
 - pierwsze 8 tygodni urlopu rodzicielskiego – gdy jednocześnie urodziło się lub przyjęte zostało na wychowanie co najmniej dwoje dzieci,
 - pierwsze 3 tygodnie urlopu – gdy ubezpieczeni korzystają z zasiłku macierzyńskiego, ponieważ przyjęli dziecko na wychowanie w minimalnym wymiarze 9 tygodni.

Za pozostały okres korzystania z urlopu rodzicielskiego, po wykorzystaniu 3, 6 lub 8 tygodni, przysługuje zasiłek w wysokości 60% podstawy jego wymiaru (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 80). Na pisemny wniosek pracownicy zasiłek

macierzyński może być jej udzielony w wysokości 80% podstawy wymiaru za cały udzielony okres. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy w ciągu 21 dni od porodu osoba złożyła pisemny wniosek o udzielenie urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze, niezwłocznie po skorzystaniu z urlopu macierzyńskiego (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 84).

Powyższa zasada odnosi się również do (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 84-85):

- osób ubezpieczonych, które nie są pracownikami,
- osób, które pobierają zasiłek macierzyński za okres po wygaśnięciu ubezpieczenia,
- osób, które pobierają zasiłek macierzyński w trakcie urlopu wychowawczego, i jednocześnie złożyły wniosek w terminie do 21 dni po porodzie o wypłatę zasiłku za okres urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego w pełnym wymiarze,

Wysokość zasiłku macierzyńskiego ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, w którym pracownik świadczy pracę i jednocześnie korzysta z urlopu rodzicielskiego. Podstawę zasiłku macierzyńskiego oblicza się identycznie jak podstawę zasiłku chorobowego, biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenie z 12 miesięcy poprzedzających urodzenie bądź przysposobienie dziecka. Jeżeli osoba nie świadczyła pracy przez pełne 12 miesięcy, do obliczenia zasiłku macierzyńskiego brany jest okres rzeczywistego zatrudnienia tej osoby (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 85).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje wypłatę zasiłków macierzyńskich pracownikom w zakładach pracy, które zatrudniają do 20 pracowników. W zakładach pracy zatrudniających powyżej 20 osób, zasiłek wypłaca pracodawca. Niezależnie od tego czy zasiłek wypłaca ZUS czy pracodawca, finansowany jest on z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Koszt związany z wypłatą zasiłków macierzyńskich przykładowo w 2016 roku wyniósł 7.745,3 mln zł (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 85). Dla porównania według ostatnich dostępnych danych w 2018 roku na ten cel wydatkowano 8.263,2 mln zł (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2018, s. 81).

Realizowane przez ZUS **świadczenie w razie śmierci żywiciela rodziny** w postaci renty rodzinnej przysługuje członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci (ZUS, Świadczenia, 2019):

- posiadała ustalone prawo do emerytury, albo spełniła warunki jej uzyskania,
- miała ustalone prawo do emerytury pomostowej,
- miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, albo spełniała warunki do jej uzyskania,

- pobierała zasiłek przedemerytalny,
- pobierała świadczenie przedemerytalne,
- otrzymywała nauczycielskie świadczenie kompensacyjne,

Podczas ustalania prawa do renty rodzinnej przyjmuje się, że osoba zmarła była całkowicie niezdolna do pracy.

Do renty rodzinnej mają prawo (ZUS, Świadczenia, 2019):

- 1) dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione do ukończenia 16 roku życia, lub 25 roku życia w sytuacji kontynuowania nauki (gdy dziecko ukończyło 25 lat na ostatnim roku studiów – renta przysługuje do ukończenia tego roku studiów), dzieci bez względu na wiek - w przypadku ich całkowitej niezdolności do pracy powstałej przed ukończeniem 16 roku życia, lub przed ukończeniem 25 roku życia w sytuacji kontynuowania nauki w szkole,
- 2) wnuki i rodzeństwo – przyjęte co najmniej rok przed śmiercią na wychowanie i utrzymanie zanim osiągną pełnoletniość,
- 3) inne dzieci – przyjęte co najmniej rok przed śmiercią na wychowanie i utrzymanie zanim osiągną pełnoletniość,
- 4) małżonek (wdowa, wdowiec), który do dnia śmierci pozostawał we wspólności małżeńskiej gdy:
 - w momencie śmierci małżonka miał skończone 50 lat, lub był niezdolny do pracy, albo
 - wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym współmałżonku, które nie ukończyło 16 roku życia, jeżeli zaś uczy się w szkole – 18 roku życia,
 - sprawuje opiekę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy i samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej,
 - ma ukończone 50 lat lub stał się niezdolny do pracy po śmierci współmałżonka, ale nie później niż 5 lat od jego śmierci, albo zaprzestania wychowania dzieci,

Osoba, która została wdową czy wdowcem, a nie spełnia wymienionych wyżej warunków i nie ma źródła utrzymania, przysługuje jej również prawo do renty rodzinnej przez rok od śmierci współmałżonka lub przez czas uczestniczenia w szkoleniu kwalifikującym do wykonywania pracy zarobkowej – nie dłużej jednak niż przez dwa lata od

śmierci współmałżonka (ZUS, Świadczenia, 2019). Małżonek, rozwiedziony małżonek, wdowa albo wdowiec, którzy w chwili śmierci współmałżonka nie pozostawali z nim we wspólności małżeńskiej, mają również prawo do renty rodzinnej, jeżeli po spełnieniu wymienionych warunków dla wdowy lub wdowca, w dniu śmierci współmałżonka mieli ustalone wyrokiem sądu lub ugodą sądową prawo do alimentów z jego strony (ZUS, Świadczenia, 2019);

- 5) rodzice – w sytuacji gdy spełniają warunki dla wdowy lub wdowca w zakresie wieku, wychowywania dzieci lub niezdolności do pracy, oraz gdy ubezpieczony zmarły (emeryt lub rencista) tuż przed śmiercią ich utrzymywał.

Renta rodzinna przysługuje w wysokości (ZUS, Świadczenia 2019):

- 85% świadczenia zmarłego – gdy do renty uprawniona jest jedna osoba,
- 90 % świadczenia zmarłego – gdy do renty uprawnione są dwie osoby,
- 95% świadczenia zmarłego – gdy do renty uprawnionych jest więcej osób.

Przed ustaleniem danej osobie faktycznie przysługującej kwoty renty, ZUS przeprowadza analizę uprawnienia zmarłego do wszystkich świadczeń emerytalno-rentowych, do jakich mógł mieć prawo w chwili śmierci, w celu ustalenia świadczenia rentowego w najkorzystniejszej wysokości. Uprawnionym członkom rodziny przysługuje jedna renta rodzinna, która według uprawnień może być podzielona między uprawnionych.

Od dnia 1 marca 2021 r., kwota renty rodzinnej nie może być niższa niż 1.250,88 zł. Każdego roku renta podlega waloryzacji – czyli zwiększeniu w celu utrzymania realnej wartości pieniężnej świadczenia na niezmiennym poziomie (ZUS, Świadczenia, 2021).

Rodziny potrzebujące pomocy materialnej mają prawo skorzystać ze świadczenia adresowanego dla osób uprawnionych do alimentów. Instrumentem wydatkowym w ramach tej formy wsparcia realizowanej ze środków finansowanych z budżetu państwa jest **fundusz alimentacyjny** (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 127). Procedurę przyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o to świadczenie. Prawo do świadczenia alimentacyjnego ustalane jest na wniosek osoby uprawnionej lub przedstawiciela ustawowego. Wypłata tych świadczeń może być przekazana do jednostek organizacyjnych gminy, np. ośrodka pomocy społecznej (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 120). Do świadczeń z funduszu alimentacyjnego uprawnione jest dziecko, które posiada zasądzone od rodzica alimenty, a ich egzekucja jest bezskuteczna. Egzekucja uznana jest jako bezskuteczna, gdy przez 2 miesiące przed złożeniem wniosku o świadczenie

alimentacyjne, nie zostały wyegzekwowane wszystkie bieżące i zaległe zobowiązania alimentacyjne (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 120).

Świadczenie alimentacyjne przysługuje dziecku do ukończenia 18 roku życia, albo 25 roku życia, gdy uczy się w szkole, w tym szkole wyższej, lub bezterminowo w sytuacji posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Świadczenie to przysługuje także dzieciom wychowywanym przez rodzica, który zawarł kolejny związek małżeński, żyje w nieformalnym związku, albo którego mąż czy żona nie płaci ustalonych sądowo alimentów. W takiej sytuacji dochód rodzica zobowiązanego do alimentacji nie jest brany pod uwagę przy ustaleniu prawa do świadczenia alimentacyjnego (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 120).

Prawo do świadczenia przysługuje, jeżeli przeciętny dochód netto na osobę w rodzinie w roku poprzedzającym okres świadczeniowy, nie przekracza 725,00 zł miesięcznie. Zobowiązanie z funduszu alimentacyjnego otrzymuje się na okresy świadczeniowe trwające 12 miesięcy od października do końca września. Wysokość świadczenia uzależniona jest od kwoty aktualnie zasądzonych alimentów, nie może jednak przewyższyć kwoty 500,00 zł miesięczne na każde dziecko uprawnione do alimentów (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2018, s. 127-128). Wnioski w formie elektronicznej składa się do właściwego organu poczynając od 1 lipca danego roku, papierowe zaś od 1 sierpnia. Świadczenie alimentacyjne nie przysługuje, jeżeli uprawniona osoba zawarła związek małżeński lub została umieszczona w systemie pieczy zastępczej lub instytucji całodobowego utrzymania (Ustawa z dnia 7 września 2007 r., art. 9,10,15).

Przykładowo w 2016 r. z budżetu państwa, na świadczenia alimentacyjne wydatkowano kwotę 1,4 mld zł, co stanowi średnio miesięcznie wpłatę około 307,5 tys. świadczeń (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 120). W 2017 r. wypłacono na rzecz świadczeń z funduszu alimentacyjnego 7,8% mniej niż w 2016 r. Średniomiesięczna przeciętna kwota świadczenia wynosiła 395,9 zł (GUS, Świadczenia w 2017, 2019). W 2018 r. przeznaczono na ten cel 1,24 mld zł, przeciętnie miesięcznie wypłacono takich świadczeń około 258,6 tys. zł (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2018, s. 128). Zaś w 2019 r. świadczenia wypłacono na łączną kwotę 1,14 mld zł, tj. o 8,2 % mniej, niż w 2018 r. (GUS, Świadczenia w 2019, 2021).

Obecny obraz **powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego** jest efektem reformy systemu ubezpieczeń społecznych przeprowadzonej w 1999 roku, w wyniku której nastąpił podział finansowania ochrony zdrowia oraz rozłączenie ubezpieczenia chorobowego zapewniającego świadczenia w razie choroby oraz macierzyństwa i ubezpieczenia

zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych. Nowy system odłączył wyłączone finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego z budżetu państwa. Najpierw utworzono 16 regionalnych kas chorych oraz jedną kasę służb mundurowych. W dalszej kolejności w miejsce kas chorych w 2003 r. utworzono Narodowy Fundusz Zdrowia, w skład którego wchodzi centrala NFZ oraz 16 oddziałów wojewódzkich, w ramach których tworzone są delegatury (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 115).

Powszechne ubezpieczenie zdrowotne to system, z którego finansowane ze środków publicznych są (ZUS, Zabezpieczenie społeczne 2017, s. 109);

- świadczenia profilaktyczne,
- świadczenia diagnostyczne,
- świadczenia lecznicze,
- świadczenia rehabilitacyjne,
- zaopatrzenia w leki, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze.

Zakres świadczeń zdrowotnych określa ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowana ze środków publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r.). Do skorzystania ze świadczeń wymienionych w przytoczonej ustawie są upoważnione osoby objęte powszechnym obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, a także inne, niż wymienione wyżej osoby, które posiadają miejsce zamieszkania w Polsce, obywatelstwo polskie lub uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy albo ochronę uzupełniającą, a także osoby, które otrzymały zezwolenie na czasowy pobyt, na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o cudzoziemcach. Ze świadczeń zdrowotnych skorzystać mogą również wskazane wyżej osoby, które nie ukończyły 18 roku życia, a także osoby znajdujące się w okresie ciąży, porodu czy pójogu (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r., art. 2). Sposób i tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej z budżetu państwa określa w drodze rozporządzenia Minister Zdrowia w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w którym to dokumencie ujmuje procedury i sposób wydatkowania środków publicznych, niezbędnych dla zapewnienia właściwej opieki zdrowotnej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r., art. 13a). Podmiotami, które są odpowiedzialne i zobowiązane do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, są właściwi w sprawie ministrowie lub Fundusz (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r., art. 14). Fundusz finansuje także koszty świadczeń opieki zdrowotnej udzielone poza granicami kraju. W związku z tym świadczeniobiorca jest uprawniony do zwrotu poniesionych kosztów gwarantowanego świadczenia opieki zdrowotnej, które zostało udzielone na terytorium innego poza Polską państwa

członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r., art. 42a, 42b). Głównym źródłem finansowania opieki zdrowotnej są składki na ubezpieczenie zdrowotne. Składka ubezpieczenia wynosi 9% podstawy jej wymiaru. Osoby, które zgłosiły się do ubezpieczenia dobrowolnie, zobowiązane są do opłacania składki w wysokości 9% deklarowanego dochodu, który nie może wynosić mniej niż kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw z poprzedniego kwartału. Składka na ubezpieczenie zdrowotne pobierana jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a następnie przekazywana do Narodowego Funduszu Zdrowia (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 115). Składki za pewne grupy osób finansowane są z budżetu państwa. Należą do nich m.in. (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 116):

- indywidualni rolnicy, prowadzący gospodarstwa rolne o powierzchni mniejszej niż 6 ha użytków,
- małżonkowie i domownicy tych rolników,
- bezrobotni, którzy nie posiadają prawa do zasiłku,
- osoby korzystające z zasiłków z opieki społecznej.

Niektóre zadania z obszaru ochrony zdrowia są nadal finansowane z budżetu państwa. Zakres tych zadań obejmuje nadzór epidemiologiczny, farmaceutyczny oraz profilaktyczny m.in. takich programów zdrowotnych jak (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 116):

- programy szczepień ochronnych,
- narodowy program ochrony serca,
- narodowy program opieki nad matką i dzieckiem,
- narodowy program ochrony zdrowia psychicznego.

Poza wskazanymi wyżej programami, budżet państwa finansuje także inwestycje, szkolnictwo medyczne, część świadczeń opieki zdrowotnej, a także leczenie części nieubezpieczonych (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2019, s. 116-117):

- osób o niskich dochodach, które posiadają dostęp do świadczeń zdrowotnych na podstawie decyzji wydanych przez wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta,
- dzieci do 18 roku życia,
- kobiet w ciąży, w czasie porodu i połogu,
- osób uzależnionych od alkoholu i środków odurzających,
- osób chorych na choroby zakaźne i podłoża psychicznego.

Przykładowo Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazał do Narodowego Funduszu Zdrowia w 2016 r. prawie 66,5 mld zł z tytułu składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, zaś z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Zdrowotnego do NFZ trafiło 3,2 mld zł (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2017, s. 110). Dla porównania w 2018 r. NFZ zostało zasilone kwotą 76,4 mld zł z tytułu składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Z kasy KRUS do funduszy zdrowia zostało przekazane 3,3 mld zł (ZUS, Zabezpieczenie społeczne, 2018, s. 117). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że podstawą finansowania zadań KRUS są trzy fundusze celowe: Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Administracyjny, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji. Dotacje przekazywane z budżetu państwa do FUS są niewątpliwie działaniem koniecznym. Jednak w związku z tym, że z każdym rokiem wzrastają, uzasadnionym byłoby wg C. Kosikowskiego uchwalenie ustawy finansowej zamiast budżetowej, która obejmowałaby m.in. plan przepływów i rozliczeń finansowych z budżetu ubezpieczeń społecznych, powszechnych oraz rolniczych wynikających z odrębnych podstaw prawnych (Kosikowski, 2011, s. 452-454). Większość świadczeń realizowanych z systemu zabezpieczenia społecznego jak świadczenia zdrowotne, zasiłki chorobowe, macierzyńskie czy świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny, klasyfikowane są jako świadczenia przysługujące z systemu ubezpieczeń społecznych (Durasiewicz, 2009, s. 64).

Prócz szerokiego wachlarza zaprezentowanych narzędzi wydatkowych polityki prorodzinnej realizowanych w ramach zabezpieczenia społecznego, instrumentem wsparcia rodzin jest podkreślany wielokrotnie system podatkowy. Rodzaje ulg podatkowych oraz zasady ich przyznawania, które tworzone są w zależności od celów polityki prorodzinnej państwa oraz sytuacji danego kraju zastaną zaprezentowane szczegółowo w kolejnej części pracy.

3.4. Podatkowe instrumenty wsparcia rodzin w Polsce

Podstawowym narzędziem gromadzenia dochodów budżetowych są podatki, w strukturę których można jednak wpasować elementy umożliwiające także realizację celów pozafiskalnych (Famulska, 1994, s. 2). Przedmiotem analizy i systematyki instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej są podatkowe preferencje prorodzinne najistotniejsze z punktu widzenia dochodów budżetowych w obszarze:

- podatku dochodowego od osób fizycznych,
- podatku od towarów i usług oraz

— podatku od spadków i darowizn.

Istotę ulgi podatkowej należy przeanalizować w sytuacji wykorzystania jej jako narzędzia realizacji funkcji przypisanych podatkowi, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Pozafiskalne funkcje podatków dotyczą dwóch strategicznych misji (Wyrzykowski, Kasprzak, 2016, s. 18):

— ekonomicznej – polegającej na wspieraniu rozwoju działalności gospodarczej m.in. dzięki systemowi ulg podatkowych,

— społecznej – realizowanej zgodnie z myślą racjonalnego połączenia interesów publicznych i prywatnych. Funkcja ta polega na zmniejszeniu dysproporcji społecznych przykładowo poprzez progresywny system opodatkowania, czy preferencyjne traktowanie niektórych grup społecznych, np. rodzin wielodzietnych,

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy pozafiskalne funkcje podatków (Wyrzykowski, Kasprzak, 2016, s. 19):

— alokacyjną,

— redystrybucyjną

— stymulującą określaną również jako stabilizującą,

Funkcja fiskalna kategoryzowana jako najważniejsza funkcja podatków wynika z istoty podatku jako pieniężnego świadczenia, którego celem nadrzędnym jest właśnie cel fiskalny, związany z dostarczeniem odpowiednich wpływów do budżetu państwa, które umożliwiają sfinansowanie jego zadań (Kuzińska, 1998, s. 66). Właśnie dzięki podatkowi państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego gromadzą większość swoich dochodów. Aby polityka dochodowa była skuteczna, podatki powinny zapewniać określone wpływy do budżetu państwa. Przesłankami skuteczności właściwie prowadzonej polityki dochodowej są m.in. odpowiednia konstrukcja podatków, niezmienność prawa podatkowego oraz przewidywanie fiskalnych i pozafiskalnych konsekwencji stosowania rozwiązań podatkowych (Dziemianowicz, Przygodzka, 2003, s. 434-435).

Funkcja fiskalna podatku łączy się silnie z **funkcją redystrybucyjną** rozpatrującą podatek w kategorii instrumentu wtórnego podziału dochodów, poprzez przemieszczanie środków pieniężnych pomiędzy budżetem a podatnikiem. Podatki wpływając na zmniejszenie dochodów obywateli, zasilają budżet państwa. W dalszej kolejności dochodzi jednak do ich ponownej redystrybucji poprzez system budżetowy, przykładowo w postaci transferów socjalnych.

Trzecią równie istotną funkcją podatku jest **funkcja stymulacyjna**, oddziałująca na zachowania podatników. Poprzez funkcję stabilizującą władza publiczna może oddziaływać na politykę zatrudnienia, eksportu oraz produkcji. Państwo realizuje tę funkcję poprzez zróżnicowanie obciążeń podatkowych, ulg czy zwolnień, które mogą oddziaływać motywująco na podejmowane przez podatników decyzje (Głuchowski, 2006, s. 20).

Ryta Dziemianowicz uważa, że pomiędzy wymienionymi funkcjami podatków zachodzi ścisły związek (Dziemianowicz, 2007, s. 43-44). Autorka wskazuje jednak, że ingerencja państwa dokonywana za pomocą instrumentów podatkowych może faworyzować jednych i niekorzystnie wpływać na interesy drugih. Dlatego odpowiedni dobór narzędzi podatkowych, za pomocą których państwo realizuje swe zadania, powinien mieć związek z istniejącą w danym państwie sytuacją ekonomiczną, gospodarczą i polityczną.

Ważną kwestią w zakresie kształtowania dochodów budżetowych oraz dochodów gospodarstw domowych są ulgi podatkowe, będące niejako kosztem alternatywnym związanym z rezygnacją z części lub całości przysługującej państwu prawa poboru podatku na rzecz korzyści skierowanych pro podatnikowi. Ulgi podatkowe ograniczają wielkość obciążenia podatkowego w określonych przez ustawodawcę okolicznościach (Brzeziński, 2008). Zwolennicy teorii liberalnych uważają, że stanowią argument do niepłacenia podatków. Według sprzymierzeńców interwencjonizmu państwowego, są instrumentem stymulacji zachowań podatników. Preferencje podatkowe będące narzędziem polityki podatkowej mogą przybierać różne formy jak ulgi, zwolnienia, odliczenia, obniżone stawki podatku czy jego zaniechanie. Każda z preferencji podatkowych skutkuje obniżeniem wpływów budżetowych, a co za tym idzie, budżet państwa oraz budżety gmin otrzymują mniej środków, niż w sytuacji gdyby preferencje nie istniały (MF, Preferencje nr 7, 2019).

W ramach realizowanej przez państwo polityki prorodzinnej w obszarze **podatku dochodowego od osób fizycznych** ustawodawca wprowadził następujące preferencje (MF, Preferencje nr 7, 2019):

- 1) wspólne opodatkowanie małżonków podatkiem dochodowym,
- 2) wspólne opodatkowanie przewidziane dla osób samotnie wychowujących (tzw. rozliczenie z dzieckiem),
- 3) zwolnienia przedmiotowe z tytułu alimentów oraz funduszu alimentacyjnego,
- 4) podatkową ulgę prorodzinną z tytułu wychowywania dziecka.

Państwo posługując się preferencjami podatkowymi, wpływa na wielkość i strukturę dochodów podatników, zmniejszając jednocześnie dochody budżetowe. W aspekcie podatku dochodowego od osób fizycznych szczególną uwagę zwracają rozwiązania podatkowe

związane z posiadaniem rodziny. Art. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych prezentuje możliwość **wspólnego rozliczenia się z małżonkiem lub dzieckiem**. Rozwiązanie to polega na możliwości naliczenia podatku w podwójnej wysokości od połowy łącznych dochodów małżonków. W tym aspekcie korzyść podatkowa jest szczególnie widoczna, gdy pomiędzy dochodami współmałżonków występują duże dysproporcje, gdy jeden współmałżonek nie osiąga dochodów, a dochody drugiego sięgają niemal dwukrotności pierwszego progu podatkowego⁸. W sytuacji takiej korzyść podatkowa wynikająca ze wspólnego rozliczenia wynosi ponad 10.000,00 zł (przypadek 1, tabela 1).

⁸ Pierwszy próg podatkowy w roku 2018 stanowił kwotę 85.528,00 zł. Schemat obliczenia podatku przy drugim progu podatkowym jest następujący 14.839,02 zł. + 32% nadwyżki powyżej 85.528,00 zł. Do analizy powyższego, przykładu przyjęto następujące założenia: rozliczenie zeznaniem PIT-37, skala podatkowa 18% i 32%, zastosowana ulga podatkowa 556,02 zł.

Tabela 1. Korzyść podatkowa ze wspólnego rozliczenia PIT przez małżonków a ich dochody za rok 2018 (w zł)

Przypadek	1	2	3	4	5	6
Dochód pierwszego małżonka	160.000,00	160.000,00	160.000,00	130.000,00	75.000,00	30.000,00
Dochód drugiego małżonka	0,00	40.000,00	85.000,00	90.000,00	75.000,00	10.000,00
Dochód wspólny	160.000,00	200.000,00	245.000,00	220.000,00	150.000,00	40.000,00
Podstawa opodatkowania przy wspólnym rozliczeniu	80.000,00	100.000,00	122.500,00	110.000,00	75.000,00	20.000,00
Podatek pierwszego małżonka przy indywidualnym rozliczeniu	38.670,06	38.670,06	38.670,06	29.070,06	12.943,98	4843,98
Podatek drugiego małżonka przy indywidualnym rozliczeniu	0,00	6.643,98	14.743,98	15.883,00	12.943,98	1243,98
Podatek wspólny przy łącznym rozliczeniu	27.687,96	38.940,12	53.340,12	45.340,12	26.887,96	6087,96
Korzyść podatkowa wynikająca ze wspólnego rozliczenia	10.982,10	6.373,92	73,92	0,00	0,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

W sytuacji gdy obydwójce małżonkowie pracują, ale ich dochody kwalifikują rozliczenie podatnika przy różnych progach podatkowych, korzyść podatkowa występuje, ale nie jest już tak znacząca (przypadek 3). W sytuacji gdy dochody obojga małżonków znajdują się w tych samych progach podatkowych niezależnie czy 18% czy 32%, korzyść podatkowa nie występuje (przypadki 4,5,6). Ważną kwestią regulującą możliwość skorzystania ze wspólnego rozliczenia, jest pozostawanie małżeństwem cały rok podatkowy.

W przypadku gdy osoba będąca zgodnie z przepisami ustawy panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwodnikiem, rozwódką albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację, lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, której małżonek pozbawiony został praw rodzicielskich bądź odbywa karę pozbawienia wolności, podatek może być rozliczony w podwójnej wysokości od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z zastrzeżeniem, że do dochodów tych nie wlicza się przychodów/dochodów opodatkowanych w sposób zryczałtowany (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 6). Schemat rozliczenia przewidzianego dla osób samotnie wychowujących, odnośnie ustalenia należnego podatku jest identyczny jak w przypadku współmałżonków (osiągającego dochód i współmałżonka bez dochodu).

Podatkowym instrumentem polityki prorodzinnej jest rozwiązanie w postaci **zwolnienia z opodatkowania świadczenia z tytułu alimentów**, będących prawnym obowiązkiem osoby do zapewnienia materialnego wsparcia małżonkowi oraz dzieciom niemającym możliwości samodzielnie się utrzymać. **Alimenty** są świadczeniem zasądzanym głównie na rzecz dziecka w przypadku rozvodu rodziców. Podmiotami obciążonymi obowiązkiem alimentacyjnym są krewni w linii prostej oraz rodzeństwo. Świadczenie to występuje także w postaci zapewnienia środków do utrzymania drugiemu małżonkowi po ustaniu małżeństwa, a także w formie obowiązku alimentacyjnego rodziców względem dziecka lub odwrotnie (Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r.). Z prawnego punktu widzenia alimenty są dochodem podlegającym opodatkowaniu. Alimenty kwalifikowane są bowiem jako przychód z innych źródeł, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Nie wszystkie jednak świadczenia w postaci alimentów podatnik zobowiązany jest opodatkować. Świadczenie pieniężne w postaci alimentów na rzecz innych osób np. współmałżonka korzysta ze zwolnienia z opodatkowania określonego w art. 21 ust.1 pkt. 127 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do wysokości 700 zł miesięcznie (Ustawa z 26 lipca 1991 r., art. 20-21). Alimenty zasądzone na rzecz dzieci niezależnie od ich wysokości nie podlegają opodatkowaniu, z zastrzeżeniem jednak, że zwolnienie przysługuje na dzieci, które nie ukończyły 25 roku życia, oraz na dzieci bez względu na wiek, które otrzymują rentę socjalną lub zasiłek pielęgnacyjny (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 21). W przypadku pojawienia się trudności z wyegzekwowaniem alimentów od rodzica, uchylającego się od odpowiedzialności i tym samym bezskutecznej egzekucji zasądzonych alimentów, uprawnione do alimentów dziecko lub reprezentujący je rodzic w przypadku dziecka małoletniego, może zwrócić się do organu właściwego wierzyciela z wnioskiem o przyznanie środków z funduszu alimentacyjnego.

Ostatnią z opisywanych preferencji jest **podatkowa ulga prorodzinna z tytułu wychowywania dziecka**, której zasady odliczenia podatku na małoletnie dziecko definiuje art. 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z przepisami ustawy podatnik ma prawo odliczyć od podatku pomniejszonego o kwotę zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, przysługującą kwotę na każde małoletnie dziecko pod warunkiem, że w stosunku do dziecka (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 27f):

- wykonywał władzę rodzicielską,
- pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim zamieszkiwało,
- sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą,

Po spełnieniu wymienionych warunków, za każdy miesiąc sprawowania opieki podatnik może odliczyć kwotę (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r., art. 27f):

- 1) 92,67 zł (tj. 1112,04 zł rocznie) – gdy wychowuje jedno dziecko, jeżeli:
 - a) dochody podatnika pozostającego przez cały rok w związku małżeńskim i jego małżonka, nie przekroczyły w roku podatkowym kwoty 112.000,00 zł,
 - b) dochody podatnika niepozostającego w związku małżeńskim, w tym również przez część roku podatkowego, nie przekroczyły kwoty 56.000,00 zł, z wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko, w stosunku do którego ma zastosowanie kwota 112.000,00 zł,
- 2) 92,67 zł (tj. 1.112,04 zł rocznie) – na drugie małoletnie dziecko,
- 3) 166,37 zł (tj. 2.000,04 zł rocznie) – na trzecie małoletnie dziecko,
- 4) 225,00 zł (tj. 2.700,00 zł rocznie) – na czwarte i każde następne dziecko,

Odliczenie przysługuje podatnikowi, jeżeli podatnik co najmniej jeden dzień w roku sprawował nad dzieckiem władzę rodzicielską. Odliczenie nie przysługuje, jeżeli dziecko wstąpiło w związek małżeński oraz jeżeli na podstawie orzeczenia sądu zostało umieszczone w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie dziecka. Jeżeli kwota przysługującego odliczenia jest wyższa niż kwota, którą podatnik może odliczyć w zeznaniu, wówczas podatnikowi przysługuje prawo odliczenia różnicy tej kwoty z sumy składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne (tzw. PIT-ULG), z zastrzeżeniem, że kwota różnicy nie może przewyższyć sumy kwoty składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. W takiej sytuacji podatnik dokonujący rozliczenia podatku otrzymuje dwa zwroty, jeden wynikający z zeznania np. PIT-37, drugi z PIT-ULG. Taką funkcjonalność prawodawca wprowadził ustawą z 23 października 2014 r. Tabela 2 przedstawia przykład rozliczenia dochodów ze stosunku pracy z opcją skorzystania z dodatkowego odliczenia PIT-ULG.

Tabela 2. Przykład rozliczenia dochodów ze stosunku pracy deklaracją PIT-37 za rok 2018 łącznie ze skorzystaniem z podatkowej ulgi prorodzinnej (w zł).

Źródło przychodu	Przychód	Koszty	Dochód	Zaliczka
Stosunek pracy	35000,00	1335,00	33665,00	4000,00
Składki na ubezpieczenie społeczne			4798,50	
Dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne			28866,50	
Podstawa opodatkowania			14433,00	
Obliczony podatek			4083,84	
Składki na ubezpieczenie zdrowotne			2340,62	
Przysługująca ulga prorodzinna na 4 dzieci			6924,12	
Odliczona ulga prorodzinna			1743,22	
Podatek po odliczeniach			0,00	
Podatek należny			0,00	
Suma pobranych zaliczek			4000,00	
Nadpłata wynikająca z zeznania PIT-37			4000,00	
Suma składek na ubezp. społeczne i zdrowotne			7139,12	
Przysługująca kwota różnicy (PIT-ULG)			5180,90	
Łączna kwota zwrotu			9180,90	

Źródło: Opracowanie własne

Po raz pierwszy podatkową ulgę prorodziną legislator uregulował ustawą z dnia 16 listopada 2006 r., o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. Tym aktem prawnym ustawodawca wprowadził możliwość zmniejszenia przez podatnika podatku do zapłaty. Warunkiem skorzystania z tego odliczenia było wychowywanie dzieci własnych lub przysposobionych bez względu na wiek, które otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny oraz dzieci, które nie ukończyły 18 lub 25 lat, jeżeli kontynuowały naukę, pod warunkiem że w danym roku podatkowym nie uzyskiwały dochodów⁹. Ustawa z 2006 r. umożliwiała pomniejszenie przez podatnika rozliczającego się według skali podatkowej, podatku o ulgę stanowiącą iloczyn liczby wychowywanych dzieci i kwoty 120 zł (Ustawa z 16 listopada 2006 r.).

⁹ Wyjątek stanowią dochody wolne od podatku dochodowego, dochody z renty rodzinnej oraz dochody, które nie przekraczają kwoty wolnej od podatku.

W dwóch pierwszych latach obowiązywania ulgi, przysługiwała ona podatnikom wychowującym dzieci własne i przysposobione niezależnie od faktycznego okresu wychowywania dziecka, jak to ma miejsce obecnie. Wtenczas, jeżeli dziecko przyszło na świat przykładowo w listopadzie, rodzice mieli prawo do skorzystania z pełnej kwoty ulgi. Wówczas jedynym kryterium podziału ulgi, był podział kwoty pomiędzy rodziców w wyniku separacji lub orzeczonego rozvodu (Małecka-Ziemińska, 2016, s. 26). Ostatecznie w 2012 r. kwotę ulgi podwyższono i ustalono na poziomie dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek, tj. na poziomie 1112,04 zł na pierwsze i drugie dziecko (Ustawa z dnia 24 października 2012 r.).

Począwszy od 1 stycznia 2013 r. wartość ulgi uzależniona jest od wysokości osiąganych dochodów oraz ilości posiadanych na utrzymaniu dzieci. Od tego roku nastąpił także wzrost odliczenia ulgi na trzecie dziecko miesięcznie do wartości 1/4 kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym progu podatkowym, tj. 1.668,06 zł, zaś na czwarte i kolejne do 1/3 kwoty, tj. sumy 2.224,08 zł. Ustawa z dnia 24 października 2012 r. wprowadziła kryterium ograniczające korzystanie z ulgi przez małżeństwa oraz osoby samotne z jednym dzieckiem. Ustalony wówczas limit kwotowy 56.000,00 zł i 112.000,00 zł obowiązuje do dziś (Ustawa z dnia 24 października 2012 r.).

Obecny kształt podatkowej ulgi prorodzinnej został wprowadzony ustawą z dnia 23 października 2014 r. (Ustawa z dnia 23 października 2014 r.), zmieniającą ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. Założeniem ustawodawcy prócz zwiększenia kwot przysługującego odliczenia na poszczególne dzieci, było umożliwienie podatnikom, którzy ze względu na niski dochód i tym samym podatek dotychczas nie korzystali z ulgi na dziecko wcale lub odliczali ją fragmentarycznie w niepełnej wysokości (Małecka-Ziemińska, 2016, s. 24), zastosowania tej preferencji poprzez odliczenie kwoty ulgi z sumy składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Analizę zmian wprowadzonych w 2014 r. przez prawodawcę w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych skierowanych dla osób wychowujących dzieci prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Wysokość wynagrodzenia a możliwość skorzystania z ulgi na dziecko – przed i po nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2014 r.¹⁰

Sytuacja Kategoria	1	2	3	4	5
Przychód	27.000,00	38.400,00	50.400,00	62.400,00	74.400,00
Koszty	1335,00	1335,00	1335,00	1335,00	1335,00
Dochód	25665,00	37065,00	49065,00	61065,00	73065,00
Składki na ubezpieczenie społeczne – do odliczenia	3701,70	5264,64	6909,84	8555,04	10200,24
Dochód po odliczeniach	21963,30	31800,36	42155,16	52509,96	62864,76
Podatek obliczony	2841,48	4611,96	6476,04	8339,76	10203,48
Składki na ubezpieczenie zdrowotne – do odliczenia	1805,62	2567,99	3370,49	4172,98	4975,48
Przysługująca kwota ulgi na 4 dzieci	6924,12	6924,12	6924,12	6924,12	6924,12
Ulga odliczona na dziecko 1	1035,86	1112,04	1112,04	1112,04	1112,04
Ulga odliczona na dziecko 2	0	931,93	1112,04	1112,04	1112,04
Ulga odliczona na dziecko 3	0	0	881,47	1942,70	2000,04
Ulga odliczona na dziecko 4	0	0	0	0	1003,88
Suma składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne	5507,32	7832,63	10280,33	12728,02	15175,72
Różnica między kwotą przysługującego odliczenia a kwotą odliczoną	5888,26	4880,15	3818,57	2757,34	1696,12
Przysługująca do zwrotu dodatkowa kwota różnicy (ULG) wynikająca z nowelizacji ustawy	5507,32	4880,15	3818,57	2757,34	1696,12

⁷ Źródło: Opracowanie własne.

Preferencje podatkowe stanowią formę materialnej pomocy rodzinie. Korzystając z różnorodnych mechanizmów podatkowych, władza publiczna, uzależnia wsparcie oferowane

¹⁰ Przyjęte założenia: rozliczenie za rok 2018 skalą podatkową, zeznaniem PIT-37 małżeństwo wychowujące czwórkę dzieci w wieku 2-9 lat, w którym tylko mąż osiąga dochody i zakład pracy znajduje się w miejscowości zamieszkania.

rodzinom od wielu zmiennych, co powoduje, że sprecyzowanie faktycznego poziomu redystrybucji jest problematyczne. Przykładem tego typu działania są preferencje podatkowe w obszarze podatku od towarów i usług – VAT w postaci obniżenia stawki **podatku VAT** na pewną grupę produktów (Kośny, 2013, s. 154).

Ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. (Dz.U.2019.poz.1751) o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych ustaw, rząd zrealizował zapowiadany w 2018 roku projekt obniżenia stawek podatku VAT na niektóre produkty. W zakresie realizacji polityki prorodzinnej wymienionym aktem prawnym została obniżona stawka podatku VAT (z 8% na 5%) na niektóre produkty dla dzieci, takie jak pieluchy, smoczki, książki dla dzieci, żywność przeznaczoną dla niemowląt i małych dzieci czy foteliki do przewożenia dzieci w samochodzie (Załącznik nr 2 do ustawy z 9 sierpnia 2019 r.).

Niestety nie udało się Polsce wywalczyć z Unią Europejską obniżenia stawek podatku VAT na ubranka dla dzieci. Do końca 2011 roku w Polsce obowiązywała obniżona 7% stawka podatku VAT na ubranka dla niemowląt i buty dziecięce. W związku z czym Komisja Europejska wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie, kwestionując naruszenie art. 98 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. (Dyrektywa 2006/12/WE/Rady), poprzez stosowanie obniżonej stawki podatku VAT w stosunku do importu, dostaw oraz wewnątrzwspólnotowego nabycia odzieży dla niemowląt oraz obuwia dla małych dzieci. Na mocy wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 października 2010 r. Polska zmuszona była do zmiany przepisów w tym zakresie i zastosowania podstawowej w tym wypadku 23% stawki podatku VAT na ubranka i buty dziecięce, dostosowując ustawę do wyroku TSUE oraz zapisów Dyrektywy Rady Unii Europejskiej (Wyrok Trybunału z dnia 28 października 2010 r.).

W przypadku rozwiązań i regulacji dotyczących podatku VAT na ubrania i buty dziecięce, istotnym wydaje się, aby polska władza publiczna wraz z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej rozpoczęły starania o zmianę obowiązujących w tym zakresie przepisów. Istotnym obciążeniem budżetów rodzin są podatki konsumpcyjne, zwłaszcza podatek VAT. Od 2012 roku w podatku tym nie odnotowuje się preferencji dla rodzin z dziećmi. Degresywny charakter tego podatku oznacza, że rosnąca stopa konsumpcji w rodzinach ubogich oraz wielodzietnych skutkuje tym, że efektywna stopa podatku uiszczana przez te rodziny wzrasta. Wyższa stopa konsumpcji sygnalizuje, że większa część dochodu rodzin podlega opodatkowaniu podatkiem VAT, a efektywne stopy podatku VAT rosną wraz ze wzrostem liczby dzieci będących w danej rodzinie. Można pokusić się o

stwierdzenie, że w świetle systemu podatkowego, rodziny wielodzietne ponoszą wyższe ciężary zobowiązań podatkowych (Kośny, 2013, s. 158).

Państwo realizując założenia podatkowej polityki prorodzinnej, proponuje podatnikom korzystne rozwiązania także w obszarze podatków majątkowych, ściślej zaś w **podatku od spadków i darowizn**.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z klasyfikacją podatków majątkowych, do których zalicza się (Buczek, Dzwonkowski i inni, 2006, s. 63-66):

- 1) podatek od posiadania majątku (np. podatek od nieruchomości),
- 2) podatek od przyrostu majątku (np. podatek od spadków i darowizn),
- 3) podatek od obrotu majątkiem (np. podatek od czynności cywilnoprawnych).

Z uwagi na tematykę pracy koncentracja rozważań w tym zakresie zostanie skierowana w stronę wymiaru fiskalnego stosowanej przez państwo polityki prorodzinnej **podatku od spadków i darowizn**. Na początku rozważań wskazać należy, że przedmiotem opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn jest nabycie przez osoby fizyczne (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 1 i 2):

- 1) własności rzeczy, które znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych wykonywanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w drodze:
 - dziedziczenia, zapisu zwykłego, zapisu dalszego, windykacyjnego, polecenia testamentowego,
 - darowizny, polecenia darczyńcy,
 - zasiedzenia,
 - nieodpłatnego zniesienia współwłasności,
 - zachowku, w przypadku gdy uprawniony nie uzyskał go w postaci darowizny, drodze dziedziczenia, czy w postaci zapisu,
 - nieodpłatnej renty użytkowania oraz służebności,
- 2) praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie zapisu na wypadek śmierci,
- 3) jednostek uczestnictwa funduszu inwestycyjnego na podstawie dyspozycji na wypadek śmierci,
- 4) własności rzeczy znajdujących się za granicą, lub praw majątkowych wykonywanych za granicą, w sytuacji gdy w momencie otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny nabywca był obywatelem Polski, bądź jego miejsce stałego pobytu znajdowało się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wskazany wyżej katalog czynności podlegających opodatkowaniem podatkiem od spadków i darowizn jest katalogiem zamkniętym. Ustawodawca zwalnia z konieczności opodatkowania m.in. (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 4):

- a) nabycie w drodze darowizny pieniędzy lub innych rzeczy przez osobę zaliczoną do I grupy podatkowej w kwocie nieprzekraczającej 10.434 zł od jednego darczyńcy, w przypadku wielu darczyńców łącznie nie więcej niż 20.868 zł – w okresie 5 lat od daty pierwszej darowizny, z zastrzeżeniem, że wartości pieniężne lub rzeczy obdarowany przeznaczy w ciągu 12 miesięcy na budowę domu, wkład budowlany lub mieszkaniowy w spółdzielni mieszkaniowej, nabycie lokalu mieszkalnego lub spłatę kredytu mieszkaniowego zabezpieczonego hipoteką,
- b) nabycie w drodze dziedziczenia praw do wkładu mieszkaniowego w spółdzielni mieszkaniowej przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej,
- c) nabycie w drodze spadku lub zapisu windykacyjnego przez osoby zaliczone do I i II grupy podatkowej przedmiotów wyposażenia mieszkania, zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków,
- d) nabycie przez osoby zaliczone do I grupy podatkowej własności rzeczy lub praw majątkowych w drodze nieodpłatnego zniesienia współwłasności,
- e) nabycie w drodze dziedziczenia lub darowizny przez rodzinę zastępczą, osoby prowadzące rodzinne domy dziecka (wymienionych w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), środków pieniężnych lub innych rzeczy z zastrzeżeniem, że w okresie 12 miesięcy od dnia ich otrzymania przeznaczone zostaną na cele związane z pełnieniem pieczy zastępczej.

Prawodawca zwalnia z opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn nabycie od jednej osoby praw majątkowych lub własności rzeczy o wartości, które nie przekraczają kwoty (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 9):

1. 10.434 zł – w sytuacji gdy nabywca zaliczany jest do I grupy podatkowej,
2. 7.878 zł – jeżeli nabywca zaliczany jest do II grupy podatkowej,
3. 5.308 zł – jeżeli nabywca zaliczany jest do III grupy podatkowej.

W przypadku gdy nabycie od tej samej osoby następuje więcej niż jeden raz, wówczas do nabytych ostatnio praw lub wartości rzeczy dolicza się te nabyte w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nabycie nastąpiło. Zgodnie z art. 14 ustawy o podatku od spadków i darowizn ustawodawca podzielił podatników na trzy podstawowe grupy podatkowe (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 14):

- do I grupy podatkowej zalicza się: małżonka, wstępnych, zstępnych, pasierba, zięcia, synową, rodzeństwo, ojczyma, macochę i teściów,
- do II grupy podatkowej zalicza się: zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonków pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków i małżonków innych zstępnych,
- do III grupy podatkowej zalicza się innych nabywców praw lub rzeczy majątkowych.

W rozumieniu powyższej ustawy za rodziców uznaje się także przysposabiających, a za zstępnych także przysposobionych i ich zstępnych. Warto w tym miejscu zauważyć, że legislator zrównał ustawą sytuację prawnopodatkową rodziców biologicznych i adopcyjnych. W świetle czego zwolnieniem objęci są przysposabiający, traktowani na równi z rodzicami, a także przysposobieni i ich zstępni, np. dzieci i wnuki (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 4a). Aby zostać zwolnionym z opodatkowania, koniecznym jest złożenie w okresie 6 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o nabyciu spadku lub zarejestrowania przez notariusza aktu poświadczenia dziedziczenia, we właściwym organie podatkowym zawiadomienia SD-Z2 (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 4a). Osoby otrzymujące darowiznę od najbliższej rodziny tzw. grupy zerowej mają prawo do całkowitego i nielimitowanego zwolnienia podatkowego. Grupa zerowa, do której zalicza się obecnego małżonka, wstępnych (matka, ojciec, dziadkowie), zstępnych (syn, córka, wnuki, prawnuki), pasierba, rodzeństwo, macochę i ojczyma po części pokrywa się z I grupą podatkową. Podkreślić należy, że w grupie zerowej nie ma synowej, zięcia oraz teściów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że potocznie zwana zerową grupa podatkowa określona w art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn nie funkcjonuje jednak pod tym określeniem w terminologii ustawy. Warunkiem skorzystania z przywileju przewidzianego dla grupy zerowej jest złożenie odpowiedniego zawiadomienia SD-Z2 w organie podatkowym, pamiętając jednocześnie o 6 miesięcznym okresie na jego złożenie, dodatkowo zaś w przypadku darowizny pieniędzy potwierdzenie jej otrzymania w formie przelewu na rachunek bankowy bądź przekazem pocztowym (Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r., art. 4a). Warto także podkreślić, że zgodnie z przepisami ustawy o podatku od spadków i darowizn klasyfikującej obdarowanych według kryterium pokrewieństwa, zachodzi relacja – im dalsza rodzina, tym większy podatek. W tabeli 4 przedstawiono obowiązujące stawki podatku od spadków i darowizn.

Tabela 4. Stawki podatku od spadków i darowizn dla poszczególnych grup podatkowych w %

Kwota nadwyżki podstawy opodatkowania ponad kwotę wolną od podatku w zł	I Grupa podatkowa ¹¹ (małżonek, wstępni, zstępni, pasierb, zięć, synowa, rodzeństwo, ojczym, macocha i teściowie)	II Grupa podatkowa (zstępni rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępni i małżonkowie pasierbów, małżonkowie rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonkowie innych zstępnych)	III Grupa podatkowa (osoby niespokrewnione)
do 11.128	3%	7%	12%
powyżej 11.128 do 22.256	5% (tj. 333,90 +5 % od nadwyżki ponad 11.128)	9% (tj. 779,00 + 9% od nadwyżki ponad 11.128)	16% (tj. 1.335,40+16% od nadwyżki ponad 11.128)
powyżej 22.256	7% (tj.890,30 + 7% od nadwyżki ponad 22.256)	12% (tj.1.780,60 + 12% od nadwyżki ponad 22.256)	20% (tj. 3.115,90 + 20% od nadwyżki ponad 22.256)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://www.podatki.gov.pl>.

Szczegółowe rozwiązania i analizy obszaru podatków od spadków i darowizn zostaną zaprezentowane w rozdziale piątym dysertacji. Z kolei następny podrozdział pracy przybliży rozważania sfery instrumentów polityki prorodzinnej tym razem na arenie europejskiej. Pozwoli to na porównanie polskich i unijnych sposobów na skuteczną realizację polityki prorodzinnej.

¹¹ Grupa „0” zerowa czyli małżonek, wstępni, zstępni, pasierb, rodzeństwo, ojczym macocha, są zwolnieni z płacenia podatku niezależnie od kwoty przysporzenia majątkowego, gdy darowizna zostanie zgłoszona w organie podatkowym w ustawowym terminie 6 miesięcy.

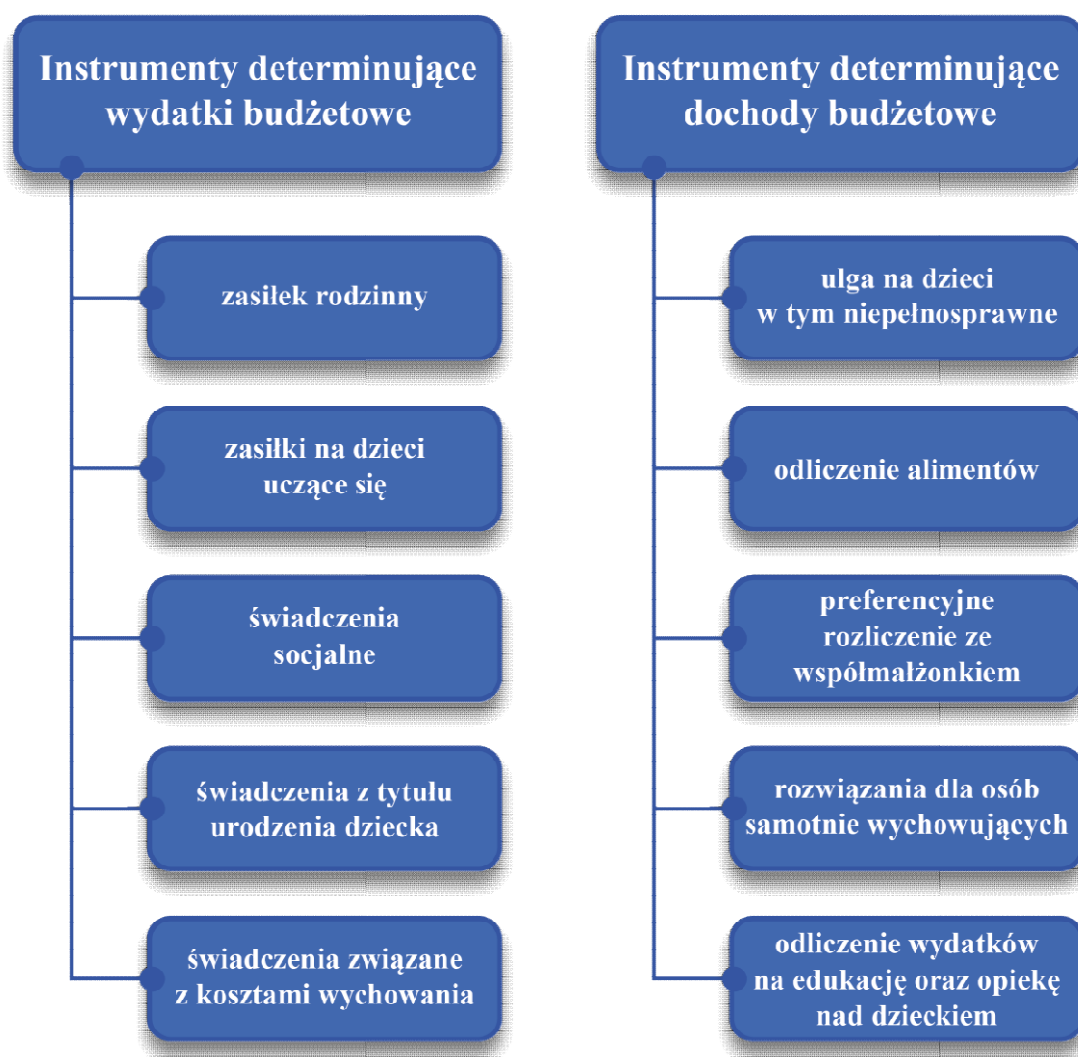
3.5. Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej

Dylematem wielu krajów oraz ewoluujących gospodarek jest problem starzenia się społeczeństwa oraz niskiego poziomu dzietności, co w konsekwencji przekłada się na pojawiające się trudności w kwestii zastępowalności pokoleń. W celu przeciwdziałania fiskalnym skutkom wymienionych trudności, władze publiczne podejmują wszelkie działania w ramach stosowanej polityki prorodzinnej.

Oferując szeroką gamę instrumentów, kraje europejskie proponują interesujące rozwiązania w aspekcie dochodów i wydatków publicznych w ramach prowadzonej polityki fiskalnej. Zapewniają świadczenia socjalne skierowane dla rodzin z dziećmi oraz podatkowe ulgi prorodzinne.

W przeciwieństwie do świadczeń rodzinnych finansowanych z budżetu państwa, ulgi podatkowe, stanowiąc wsparcie finansowe dla pracujących rodziców czy opiekunów prawnych, oddziałują na utrzymanie stabilności na rynku pracy. Rozwiązania podatkowe, wywierając wpływ na dochody rodziców w postaci obniżenia kosztów utrzymania dziecka, generują według teorii ekonomicznej płodności zapotrzebowanie „na dzieci” (Barro, Becker, 1989, s. 481-501).

W ramach polityki prorodzinnej prócz istotnego finansowego wsparcia oferowanego przez państwa unijne w postaci różnego rodzaju świadczeń społecznych oraz ulg podatkowych, kraje te wspierają rodziny, motywując do aktywnej polityki prokreacyjnej. Proponują pozafinansowe formy wsparcia w postaci elastycznego czasu pracy (praca w domu, dodatkowy płatny urlop macierzyński, praca w niepełnym wymiarze), pomocy rzeczowej czy instytucjonalnych form opieki nad dziećmi, umożliwiając połączenie pracy zawodowej z macierzyństwem. Na schemacie 7 przedstawiono wybrane instrumenty polityki prorodzinnej determinujące dochody i wydatki budżetowe w państwach Unii Europejskiej.



Schemat 7. Wybrane narzędzia polityki prorodzinnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu PwC „Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE”

W obszarze dochodów podatkowych w większości państw członkowskich Unii Europejskiej istnieje możliwość preferencyjnego rozliczenia ze współmałżonkiem oraz dzieckiem, stosując wówczas przepisy dedykowane osobom samotnie wychowującym. Takie rozwiązania prócz Polski proponuje Belgia, Chorwacja, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Luksemburg, Malta, Portugalia, Wielka Brytania oraz Włochy (PWC, Raport, Ulgi podatkowe w UE, 2019). W aspekcie wydatków budżetowych w zakresie zasiłków rodzinnych, niektóre państwa członkowskie nie warunkują prawa do ich otrzymania, spełnieniem określonego kryterium dochodowego. Zasiłek rodzinny niezależnie do dochodów otrzymać można w Luksemburgu, Niemczech, Irlandii, Szwecji, Austrii, Słowacji czy na Łotwie. Inaczej sytuacja przedstawia się w m.in. Polsce, Francji, Danii, Estonii, Grecji,

Bułgarii czy na Cyprze, gdzie warunkiem uzyskania zasiłku rodzinnego jest odpowiedni dochód rodziny (PWC, Raport, Ulgi podatkowe w UE, 2019).

Jako jeden z przykładów polityki niech posłuży **francuski model** polityki prorodzinnej. Z założenia przyjmuje on stosowanie uproszczeń w zakresie systemu świadczeń rodzinnych, zagwarantowanie opieki we wczesnym dzieciństwie, a także ułatwienie godzenia życia zawodowego ze spełnianiem się w roli rodzica czy opiekuna (Szukalski, 2007, s. 13).

Do francuskich instrumentów polityki prorodzinnej zalicza się (Szukalski, 2007, s. 14):

- świadczenia rodzinne,
- pomoc mieszkaniową,
- pomoc finansową,
- zapewnienie minimum społecznego.

Podstawowym celem prowadzonej przez francuski rząd polityki prorodzinnej jest po pierwsze, zapewnienie obniżenia kosztów związanych z wychowywaniem dzieci, po drugie umożliwienie realizowania kariery zawodowej w połączeniu z pełnieniem roli matki, ojca czy opiekuna (Szukalski, 2007, s. 13).

W przypadku francuskiego modelu polityki prorodzinnej ważnym wydaje się, że stosowane w tym kraju ulgi i świadczenia idą w parze z wysokim współczynnikiem dzietności, który od 2008 do 2014 r. osiągał poziom 2,00. Według danych Eurostatu w roku 2017 we Francji odnotowano współczynnik na poziomie 1,896 (Eurostat, Fertility, 2019), a w 2019 – 1,86 (Portal statystyczny, 2021). Polityka prorodzinna Francji od zawsze znajdowała się w centrum uwagi polityki społecznej, czego dowodem jest, że ilość i różnorodność świadczeń adresowanych rodzinom przekłada się na wzrost wartości wskaźnika dzietności.

Na podstawie badań sytuacji ludnościowej 11 krajów europejskich za lata 1970 – 1983 w aspekcie wpływu świadczeń rodzinnych na uwarunkowania demograficzne kraju, ekonomiści Didier Blanchet i Olivia Ekkert Jaffe, ocenili, że świadczenia rodzinne skierowane przez francuską władzę publiczną do rodzin, skutkowały zwiększeniem poziomu dzietności we Francji od 0,2 do 0,3 dziecka na kobietę (Blanchet, Ekkert-Jaffe, 1994, s. 79-103). Obecnie Francję zamieszkuje 67 mln mieszkańców. Kraj ten prognozuje przyrost populacji do poziomu 69,1 mln w 2030 r., 70,9 mln w 2040 r. oraz 71,5 mln w 2050 r. (Eurostat, Population, 2019).

W porównaniu do Francji, przewidywania demograficzne dla Polski wydają się być zatrważające. Według prognoz Eurostatu za 80 lat nasza populacja zmniejszy się o 10 mln do poziomu 27 mln obywateli. Powodem tego jest m.in. spadek wartości od 1990 r.

współczynnika dzietności. Założenia w zakresie przyszłości demograficznej Polski na przyszłe 30 lat są następujące: liczba mieszkańców w 2030 r. – 37,3 mln, 2040 r. – 36,1 mln, z kolei w 2050 r. – 34,8 mln (Eurostat, Population, 2019).

Dzięki staraniom polskich władz i aktywnie prowadzonej polityce prorodzinnej w naszym kraju w postaci szeregu reform w polityce społecznej, mimo prognoz sygnalizujących wzrost liczby urodzeń dzieci, istnieje wielka obawa, że nasza populacja będzie się zmniejszać z uwagi na niewystarczający poziom zastępowalności pokoleń.

W empirycznej części pracy zaprezentowane zostaną wyniki analiz dotyczących zmian w poziomie dzietności w Polsce w zależności od wprowadzania przez władzę publiczną rozwiązań prorodzinnych.

Kontynuując rozważania ulg prorodzinnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej warto spojrzeć także na **Danię**, będącą krajem, który już od wielu lat na politykę prorodziną przeznaczają bardzo duże nakłady finansowe. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Dania nie stosuje podatkowych ulg prorodzinnych. Mimo tego współczynnik dzietności w tym kraju charakteryzuje stabilność. Dla przykładu w 2008 r. osiągnął wartość 1,88, w 2017–1,75, z kolei w 2019 r. – 1,70 (Portal statystyczny, 2021). Duńska opiekuńczość przejawia się mocno rozwiniętym systemem wsparcia rodzin szczególnie w aspekcie wydłużonych urlopów macierzyńskich i wychowawczych, w zakresie ochrony zdrowia, opieki medycznej czy bezpłatnego szkolnictwa oferowanego na wszystkich szczeblach. Ważnym atutem tego kraju jest uzależnienie uzyskania prawa do świadczeń rodzinnych od dwóch kryteriów – zameldowania dziecka na terenie Danii oraz płacenie podatków przez rodzica (PwC, Raport, Ulgi UE-2016, 2019). W systemie duńskim kwoty zasiłków rodzinnych uzależnione są po pierwsze od wieku dzieci, po drugie od dochodów rodziców. Wypłacane są zaś w trybie kwartalnym. Kwoty świadczeń rodzinnych prezentują się następująco (PwC, Raport, Ulgi UE-2016, 2019):

- na dziecko w wieku 0-2 lata - 601 EUR na dziecko na kwartał,
- na dziecko w wieku 3-6 lat - 475,5 EUR na dziecko na kwartał,
- na dziecko w wieku 7-14 lat - 374 EUR na dziecko na kwartał,
- na dziecko w wieku 15-17 lat - 125 EUR na dziecko na kwartał.

Przychylnie rozwiązania proponuje także Dania w obszarze instytucjonalnych form opieki nad dziećmi, takich jak żłobki, które umożliwiają rodzicom małych dzieci (do 3 roku życia) połączenie pracy zawodowej z rodzicielstwem. W kraju tym prawie 77% dzieci do lat 3 pozostaje pod opieką instytucji takich jak właśnie żłobki. Dania prezentuje w tym zakresie

najwyższy wynik w Europie. Dla porównania w Polsce zaledwie 5% dzieci objętych jest taką formą opieki (PwC, Raport, Ulgi UE-2016, 2019).

Niemcy, mimo iż są państwem, które charakteryzuje się wysokim wsparciem oferowanym rodzinom, przeznaczają bowiem rocznie na pomoc finansową dla przeciętnej rodziny kwotę 4260 EUR (18192 zł) (PwC, Raport, Ulgi UE-2017, 2019), ich polityka prorodzinna wydaje się być mało efektywna. Niemcy są krajem, który od dłuższego czasu zмага się niskim przyrostem naturalnym. Według danych Eurostatu w 2017 r. kraj ten odnotował współczynnik na poziomie 1,57, zaś w 2019 r. – 1,54, osiągając wartość minimalną powyżej średniej unijnej (Eurostat, Fertility, 2019). Wśród instrumentów podatkowych niemieckiej polityki prorodzinnej, odpowiednikiem polskiej podatkowej ulgi prorodzinnej jest Kinderfreibetrag, przysługujący w kwocie 4204 EUR dla osób samotnie wychowujących oraz w kwocie 8388 EUR¹² w przypadku małżeństw.

Alternatywą dla ulgi prorodzinnej jest zasiłek rodzinny – Kindergeld. Świadczenie to wypłacane przez Familienkasse przysługuje miesięcznie w kwocie 219 EUR na pierwsze i drugie dziecko, 225 EUR na trzecie oraz 250 EUR na czwarte i kolejne (BMFSFJ, 2021). Należy przy tym zaznaczyć, że podatnik nie może skorzystać z obydwu form jednocześnie (Franielczyk, 2017, s. 40).

W zakresie polityki prorodzinnej Niemcy oferują także atrakcyjne formy wsparcia w postaci elastycznego czasu pracy. Kluczową rolę w tym aspekcie odgrywają pracodawcy, którzy dają możliwość kumulacji godzin nadliczbowych w celu późniejszego ich wykorzystania, a także ustalania dogodnych godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Analiza czasu pracy przeprowadzona przez PwC wykazała, że w 2016 r. ponad 40% Niemek i prawie 10% Niemców, świadczyło pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Niestety w naszym kraju to zaledwie 9% Polek i tylko 3% Polaków decyduje się na niepełny wymiar czasu pracy. Głównym powodem tego wydaje się być obawa przed utratą pracy oraz obniżone dochody (PwC, Raport, Ulgi UE-2017, 2019).

Wielka Brytania to kraj z bogatą ofertą świadczeń opiekuńczych w zakresie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w postaci przedszkoli – rodzinnych, rodzicielskich oraz zespołowych. Kraj ten zapewnia także darmową edukację dla 3-4-letnich maluchów. Proponuje finansowe formy wsparcia w postaci zapomogi szkolnej w kwocie ok. 40 EUR tygodniowo, uzależnionej od dochodu rodziny. Korzystnym dla rodzin rozwiązaniem jest

¹² Kwota 7620 EUR obowiązuje od 01.01.2021 r. Na kwotę składa się: ulga w wys. 2928 EUR na potrzeby opieki nad dziećmi, oraz ulga w wys. 5460 EUR na utrzymanie dziecka – <https://www.bmfsfj.de> (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) – pobrano 27.04.2021 r.

świadczenie „Child benefit”, dzięki któremu rodzinie z dwójką dzieci, zarabiającej około 35 tys. euro rocznie, przysługuje zasiłek w kwocie 2,5 tys. euro rocznie. W 2017 r. kwota zasiłku na dziecko w tym kraju w przeliczeniu na euro wynosiła odpowiednio 26,30 EUR tygodniowo na najstarsze lub jedyne dziecko oraz 17,41 EUR na każde kolejne dziecko (PwC, Raport, Ulgi UE-2017, 2019). W brytyjskim systemie podatkowym nie uświadczyc się typowych prorodzinnych ulg podatkowych. W zamian jednak za to, rodzice czy opiekunowie mogą skorzystać z pieniężnych świadczeń rodzinnych pozwalających na obniżenie kosztów wychowywania dziecka. Korzystną i jednocześnie ciekawą formą wsparcia oferowaną przez brytyjski rząd jest bezzwrotna wypłata świadczenia związanego z pokryciem kosztów edukacji dzieci (PwC, Raport, Ulgi UE-2017, 2019).

Podsumowując rozważania na temat instrumentów polityki prorodzinnej w Polsce i państwach członkowskich Unii Europejskiej, należy zaznaczyć, że pomimo iż większość państw kieruje do potrzebujących rodzin podobne instrumenty wsparcia zarówno finansowego, jak i w formie pozamaterialnej, to wartości wymierne oferowanej pomocy są na różnym poziomie.

Podobnie jak w Polsce, system wsparcia w krajach unijnych realizowany jest w postaci wydatkowych i dochodowych instrumentów polityki prorodzinnej. Większości państw przyświeca wspólny cel, jakim jest dobro rodziny i dziecka. Ważnymi aspektami w działaniach prorodzinnych są także wzrost dzietności oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego.

* * * * *

W kolejnych rozdziałach dysertacji uwaga skoncentrowana zostanie na ustaleniu wpływu wybranych narzędzi polityki prorodzinnej na sytuację rodzin, poziom dzietności w naszym kraju, a także na skalę nakładów finansowych i wielkość dochodów publicznych związanych z realizacją polityki prorodzinnej państwa. Analiza zostanie również nakierowana na ustalenie zależności między realizacją polityki prorodzinnej a możliwością wypełniania przez państwo innych równie ważnych zadań publicznych.

Rozdział 4

Koszty stosowania instrumentów finansowych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne w Polsce

W rozdziale czwartym pracy rozważania skoncentrowane zostaną wokół tematyki wydatków publicznych związanych z realizacją polityki prorodzinnej państwa. Przeprowadzone badania zasadniczo będą dotyczyć okresu 2007 – 2020, jednak z uwagi na dostępność danych sprawozdawczych oraz fakt, że niektóre programy były realizowane tylko w pewnych latach, prezentacja danych będzie do tego dostosowana. W rozdziale tym dokonana zostanie analiza wydatków budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zbadane zostaną m.in. dotacje z budżetu centralnego zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz wydatki związane z zabezpieczeniem społecznym.

Wskazany okres badawczy wybrany został nieprzypadkowo. W 2007 r. weszła w życie m.in. ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Poza tym w roku tym po raz pierwszy wprowadzona została w Polsce podatkowa ulga prorodzinna z tytułu wychowywania dziecka. Aspekty fiskalne podatkowej ulgi prorodzinnej z uwzględnieniem szeregu zmian w przepisach prawnych dotyczących możliwości skorzystania z tej formy wsparcia zostaną podniesione w kolejnym rozdziale pracy.

4.1. Instrumenty finansowe polityki prorodzinnej w wydatkach budżetu państwa w Polsce

Wydatki budżetu państwa charakteryzuje różnorodność. Ich nieustanny wzrost powoduje coraz większe zapotrzebowanie na dochody publiczne, które swe źródło znajdują głównie w podatkach. W związku z tym właściwa alokacja i należyte wykorzystanie dochodów publicznych jest tak bardzo ważne. Wydatki budżetowe są kluczowym elementem administracyjnego mechanizmu podziału zasobów w gospodarce, współistniejącego z rynkowym mechanizmem alokacji zasobów w zakresie potrzeb wspólnych (Owsiak, 2008, s. 237). Struktura wydatków zależy od wielu zmiennych, jak ustój polityczny kraju czy poziom zamożności społeczeństwa. Wydatki publiczne prezentują całość zagadnień ekonomicznych,

finansowych i społecznych. Ekonomiczny wymiar wydatków publicznych związany jest bezpośrednio z metodami gromadzenia środków na ich realizację (Szołno-Koguc, 2015, s. 194).

Niekwestionowanym jest, że budżet państwa stanowi istotny segment sektora finansów publicznych, pośredniczący w przepływach pieniędzy do podmiotów tego sektora. Wydatki budżetu państwa dzielą się na dwie podstawowe grupy, tj. wydatki prawnie zdeterminowane zwane wydatkami sztywnymi, których wysokość regulują przepisy ustaw, oraz wydatki pozostałe. Wśród wydatków prawnie zdeterminowanych wymienić można m.in. emerytury i renty wypłacane z budżetu państwa oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych zlecone do realizacji przez ZUS i KRUS. Rosnący udział tej kategorii wydatków w całości wydatków państwa związany jest z decentralizacją finansów publicznych (Wernik, 2015, s. 19). W literaturze przedmiotu występuje zgodność autorów, iż do wydatków prawnie zdeterminowanych zalicza się (Bury, 2011, s. 23-24):

- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS,
- wydatki na obsługę długu publicznego,
- wydatki naczelných organów władzy państwowej i ochrony prawa i sądownictwa, środki własne Unii Europejskiej.

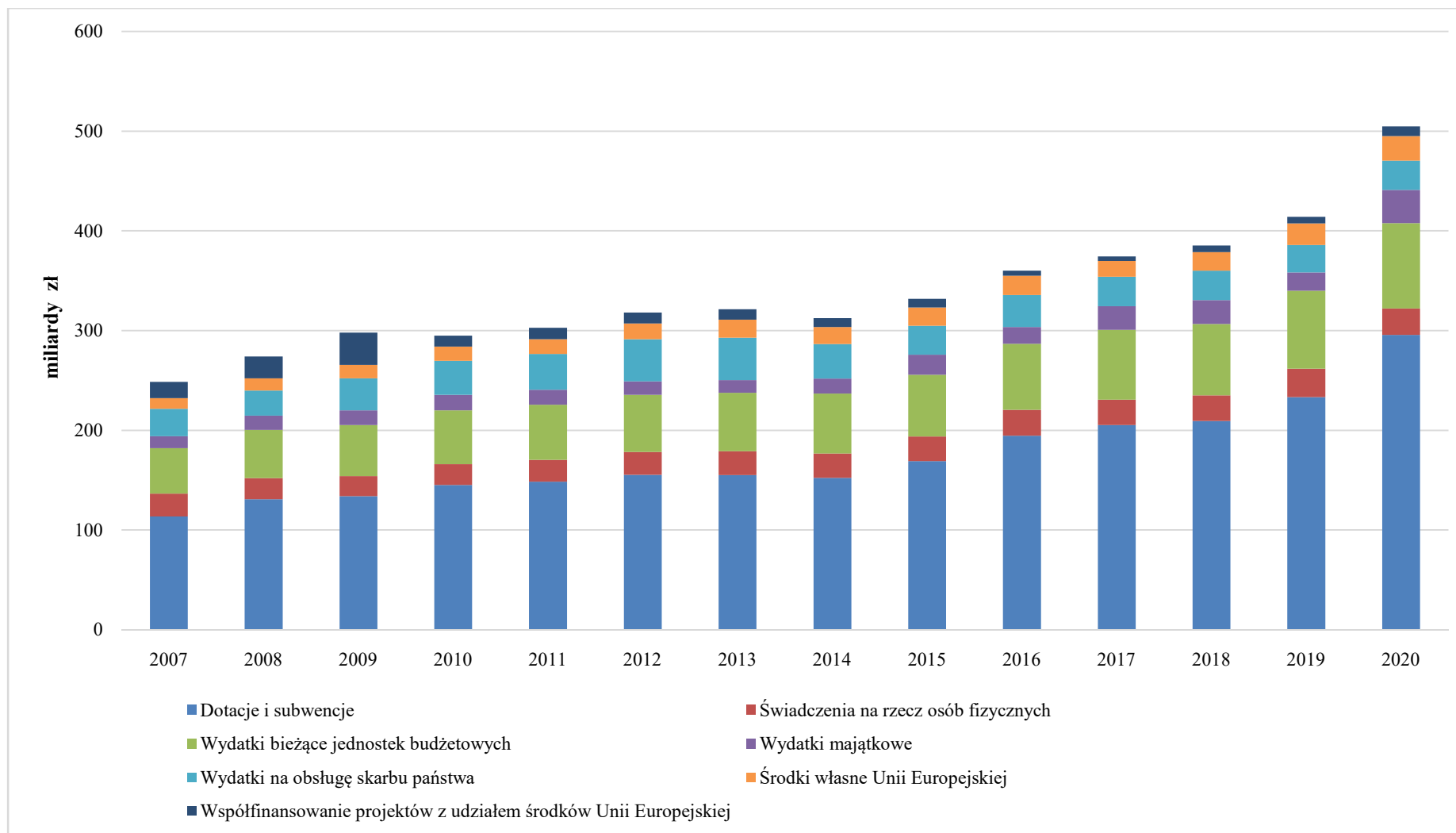
Analiza wydatków publicznych oraz instrumentów finansowych determinujących wydatki budżetowe stanowi przedmiot rozważań niniejszego podrozdziału. W tej części pracy najpierw przedstawione zostaną wydatki budżetu państwa ogółem według poszczególnych grup wydatków, następnie według wybranych części i działów klasyfikacji budżetowej.

Szczegółowe dane w zakresie wydatków publicznych związanych m.in. z polityką prorodzinną ze szczególnym uwzględnieniem dotacji oraz świadczeń na rzecz osób fizycznych w latach 2007-2020 przedstawiono w tabeli 5 oraz na wykresach 1 i 2.

Tabela 5. Wydatki budżetu państwa – wykonanie w latach 2007-2020 (w tys. zł)

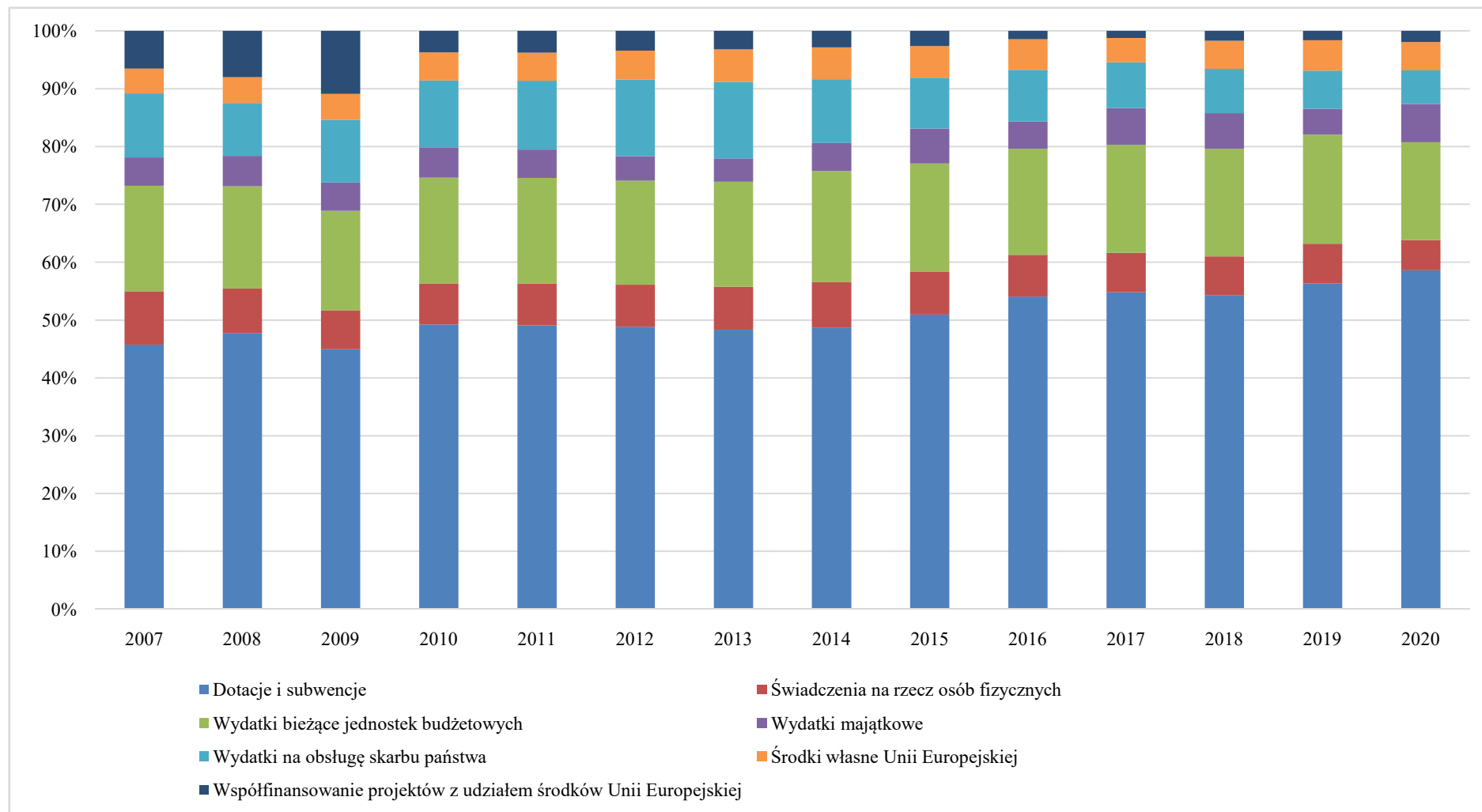
Rok	Wydatki ogółem, w tym:	Dotacje i subwencje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki bieżące jednostek budżetowych	Wydatki majątkowe	Wydatki na obsługę skarbu państwa	Środki własne Unii Europejskiej	Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej
2007	249 654 809	113 611 034	22 994 126	45 363 788	12 140 113	27 499 892	10 628 673	16 224 568
2008	273 985 890	130 781 787	21 172 332	48 366 044	14 409 268	25 116 723	12 224 019	21 915 717
2009	298 028 478	133 949 755	20 114 431	51 232 616	14 654 107	32 227 760	13 417 873	32 431 937
2010	294 893 878	145 244 609	20 891 826	53 906 897	15 438 700	34 142 991	14 345 410	10 923 445
2011	302 681 609	148 461 276	21 877 277	55 339 371	14 915 141	35 956 194	14 731 109	11 401 241
2012	318 001 861	155 355 640	22 996 346	57 228 265	13 569 536	42 108 819	15 942 482	10 800 773
2013	321 345 286	155 203 308	23 954 458	58 421 344	12 876 969	42 460 103	18 129 224	10 299 880
2014	312 519 527	152 259 604	24 429 640	60 030 293	15 253 852	34 455 883	17 259 857	8 830 398
2015	331 743 437	169 049 166	24 649 831	61 944 333	20 056 316	29 168 965	18 195 733	8 679 094
2016	360 092 781	194 575 328	26 002 805	66 104 946	17 009 529	32 055 859	19 168 431	5 175 884
2017	374 471 831	205 188 853	25 618 024	69 910 044	23 741 253	29 641 408	15 741 939	4 630 309
2018	385 336 944	209 219 367	25 808 540	71 682 416	23 858 498	29 486 217	18 660 770	6 621 135
2019	414 134 731	233 329 136	28 364 687	78 193 825	18 476 788	27 336 009	21 719 915	6 714 370
2020	504 776 148	295 768 309	26 413 030	85 437 525	33 395 622	29 300 233	24 827 510	9 633 940

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020



Wykres 1. Wartość wydatków budżetu państwa według poszczególnych grup wydatków w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020

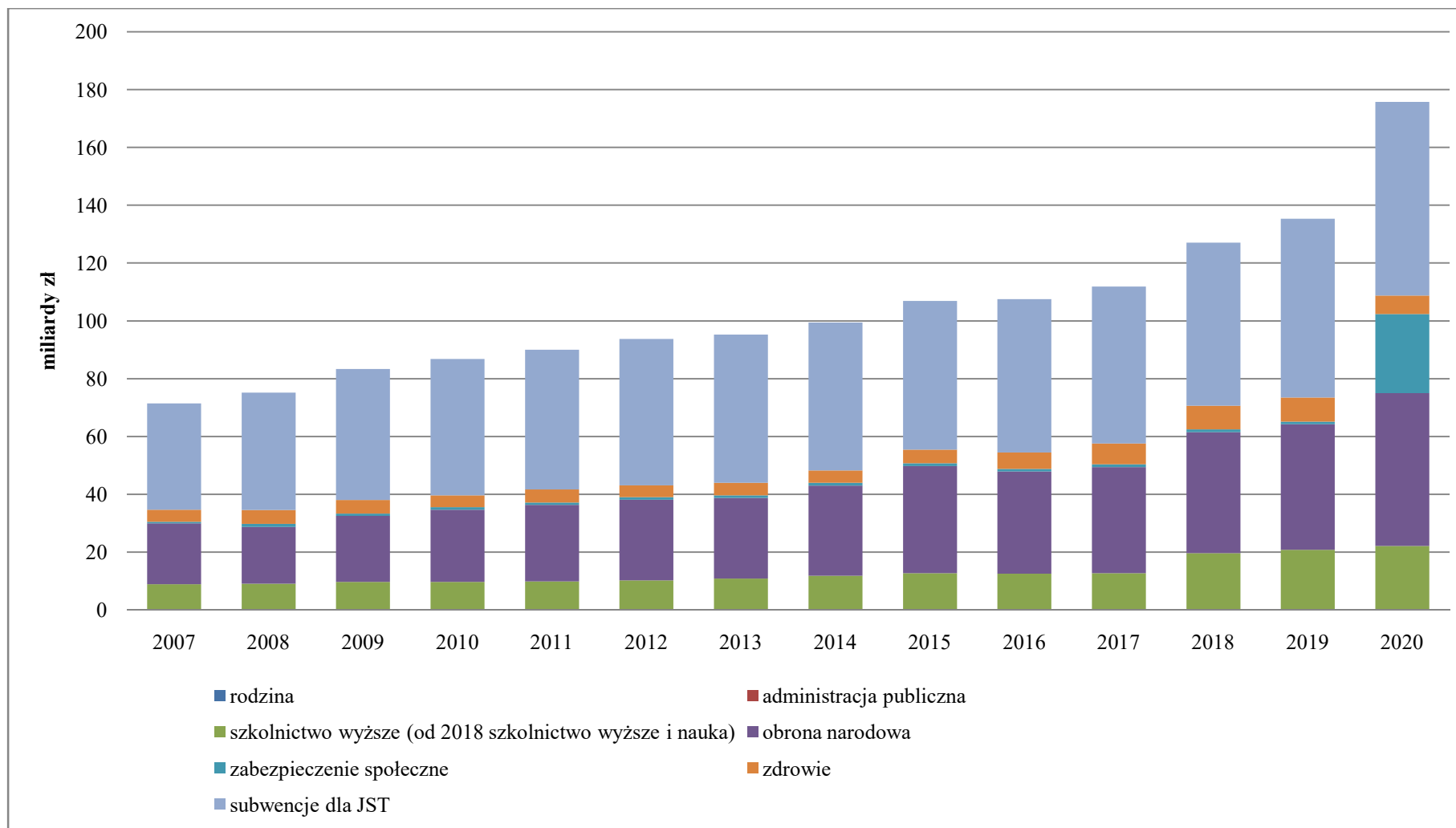


Wykres 2. Struktura wydatków budżetu państwa według poszczególnych grup wydatków w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020.

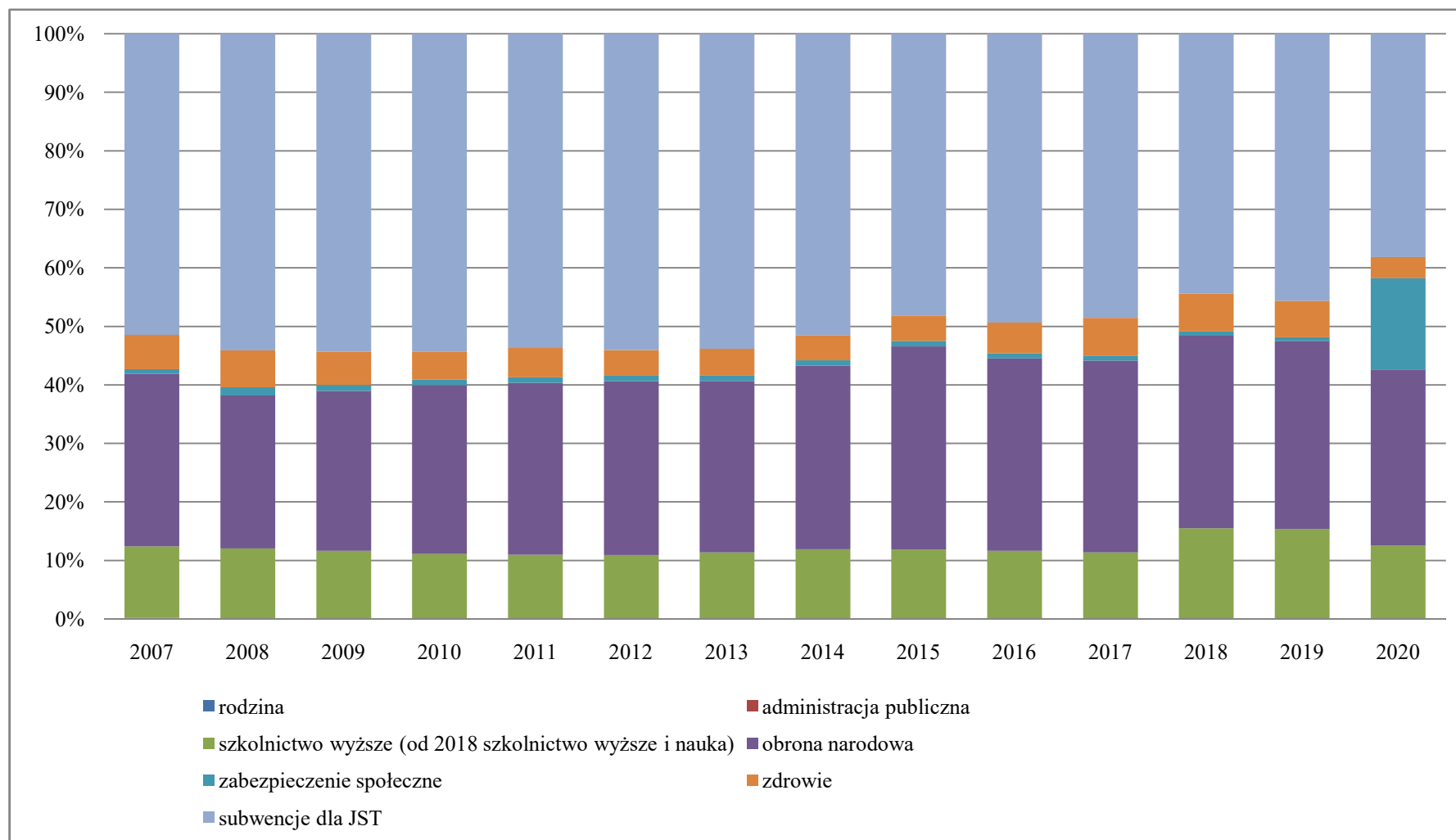
Na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa przedstawionych w tabeli 5 oraz zaprezentowanych na wykresach 1 i 2 wynika, że w strukturze wydatków budżetowych dominującą kategorią wydatków stanowią dotacje i subwencje kierowane zwłaszcza do jednostek samorządu terytorialnego celem realizacji zadań zleconych przez administrację rządową oraz zasilające fundusz ubezpieczeń społecznych, starając się o wypłacalność świadczeń emerytalno-rentowych. Wydatki te stanowią ponad 58,6% wydatków budżetu państwa ogółem.

Kolejną kategorią wydatków, o drugim co do wielkości udziale w wydatkach budżetu państwa ogółem są wydatki bieżące jednostek budżetowych. Udział tych wydatków w wydatkach budżetowych ogółem stanowi 16,9%. Następne w kolejności znalazły wydatki majątkowe (6,6%), wydatki na obsługę skarbu państwa (5,8%), świadczenia na rzecz osób fizycznych (5,2%), środki własne Unii Europejskiej (4,9%) oraz wydatki związane z współfinansowaniem projektów z udziałem środków Unii Europejskiej (1,9%). W tym miejscu podkreślić należy, że funkcjonowanie nowoczesnego państwa wymaga stale rosnących wydatków publicznych, co wydaje się być zgodne z prawem Wagnera i dostrzegalne jest w systematycznie rosnącym wzroście wydatków budżetowych w latach 2007-2020. Wydatki budżetu państwa w 2020 r. były wyższe nominalnie o ponad 200% w stosunku do 2007 r. W dalszej części rozważań uwagę skoncentrowano na analizie wydatków budżetu państwa według wybranych części i działów klasyfikacji budżetowej. Wyniki przeprowadzonych badań prezentują wykresy 3-6.



Wykres 3. Wydatki budżetu państwa według wybranych części klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020

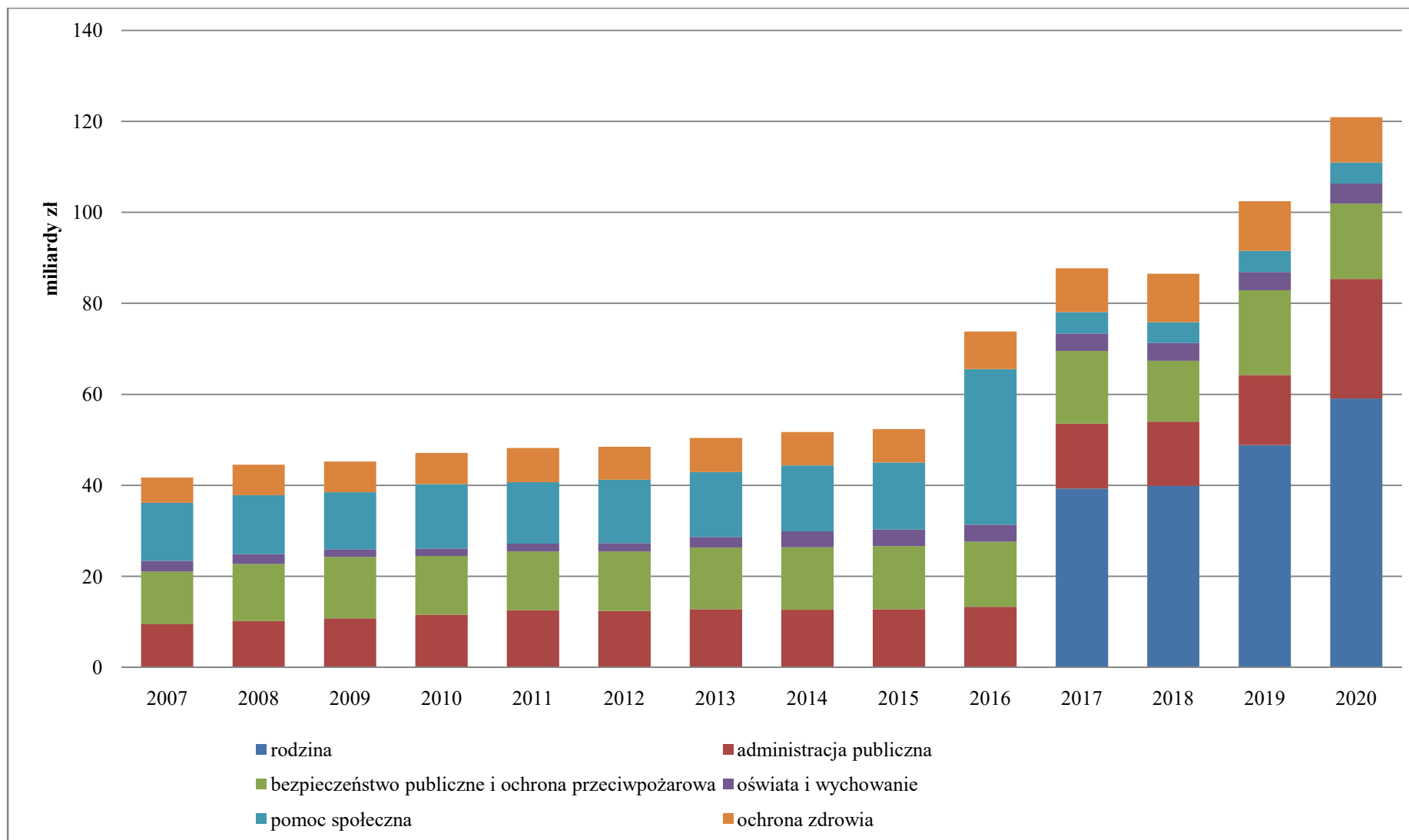
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020.



Wykres 4. Struktura wydatków budżetu państwa według wybranych części klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020

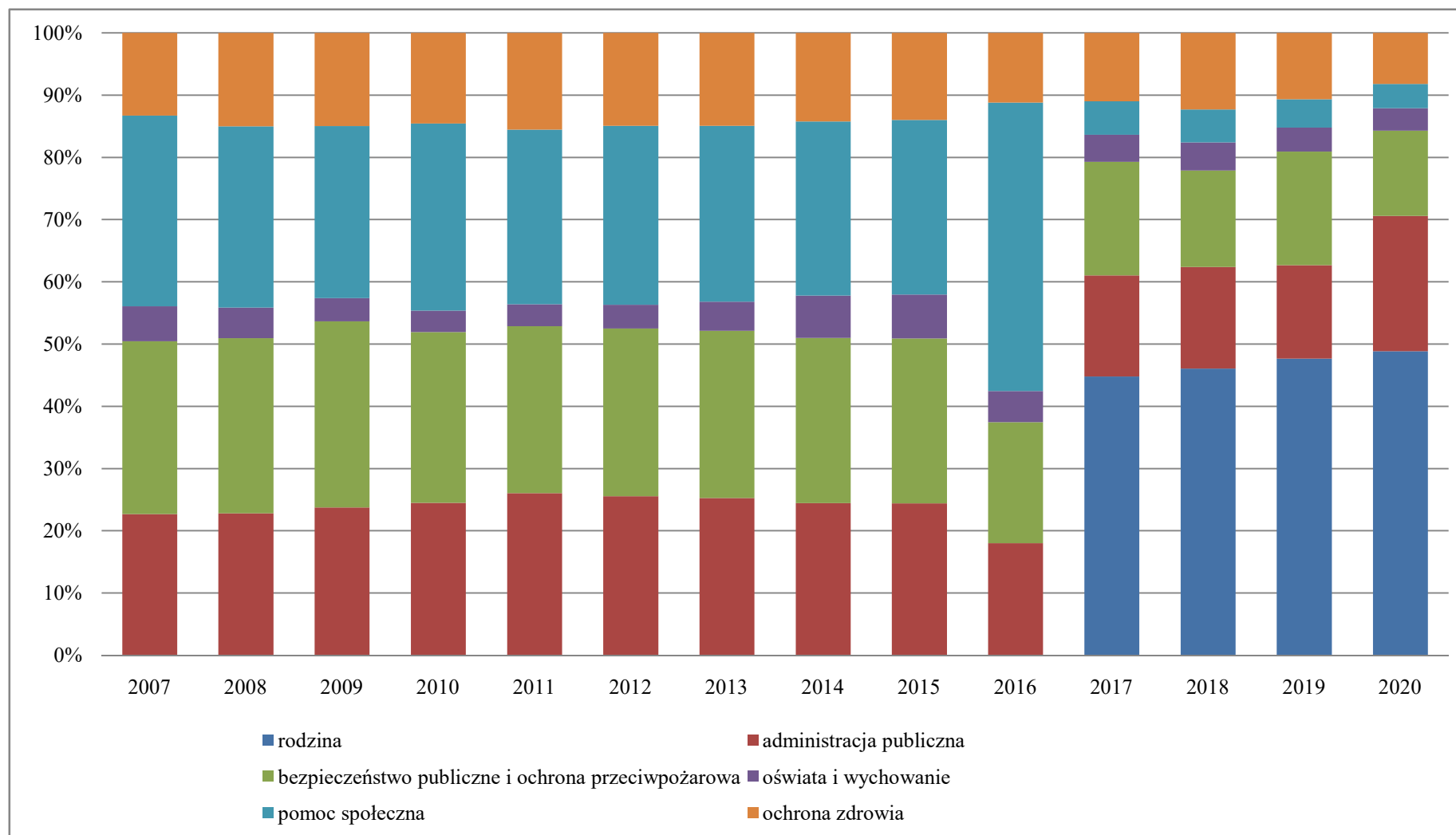
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020.

Na wykresach 3 i 4 przedstawiono strukturę wydatków budżetu państwa według wybranych części klasyfikacji budżetowej. Najwyższy udział w analizowanych częściach klasyfikacji budżetowej mają subwencje dla JST. Kolejne, to koszty związane z obronnością państwa i szkolnictwem wyższym. Na wydatki o najniższym udziale składają się zabezpieczenie społeczne, administracja publiczna i rodzina. Należy w tym miejscu przypomnieć, że dział rodzina funkcjonuje w klasyfikacji budżetowej dopiero od 2017 r. wcześniej dane w zakresie wsparcia rodziny znajdowały się w dziale pomoc społeczna. Analogicznie na wykresach 5 i 6 przedstawiono systematykę wydatków według wybranych działów klasyfikacji budżetowej.



Wykres 5. Wydatki budżetu państwa według wybranych działów klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020.



Wykres 6. Struktura wydatków budżetu państwa według wybranych działów klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007 – 2020.

Z danych zaprezentowanych na wykresach 5 i 6 jednoznacznie wynika, że największy udział wydatków według kluczowych działów klasyfikacji budżetowej w wydatkach budżetu państwa ogółem stanowią pomoc społeczna oraz rodzina. Ponownie podkreślić tutaj należy, że część wydatków związanych ze wsparciem rodziny zostało przeniesionych z działu pomoc społeczna do działu rodzina. Kolejną grupą wydatków o wysokim udziale w analizowanym obszarze są wydatki związane z bezpieczeństwem i obronnością. Niepokojący wydaje się fakt niskiego udziału wydatków związanych z ochroną zdrowia, na finansowanie której w latach 2017-2020 wydatkowano mniej niż w latach wcześniejszych np. 2007-2015.

Wydatki budżetu państwa na politykę prorodziną jako zadania priorytetowego realizowane są w ramach **części 44 (Zabezpieczenie Społeczne)** oraz **części 63 (Rodzina)** klasyfikacji budżetowej. Dysponentem tych części budżetowych jest Minister Rodziny i Polityki Społecznej. W obszarze części 44 realizowane są m.in. zadania z zakresu programów pomocy społecznej, świadczeń socjalnych oraz zatrudnienia. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego realizuje wydatki na politykę prorodziną w tym zakresie w układzie zadaniowym w ramach funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny. W części 63 – Rodzina wykonane zostały zadania z obszaru Karty Dużej Rodziny, programu „Dobry start”, a także wspierania rodzin w wychowaniu dzieci. Minister właściwy ds. rodziny realizował zadania według funkcji 13 – Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny (NIK, Informacja o wynikach, 2020, s. 6-7). Dla przykładu szczegółowe dane w zakresie wydatków budżetowych według części 44 i 63 w latach 2019-2020 zaprezentowano w tabeli 6.

Tabela 6. Wydatki budżetu państwa według części 44 i 63 (w mln zł)

Wydatki	2019		2020	
	Część 44	Część 63	Część 44	Część 63
Wykonanie	894,8	21,78	27 371,6	26,19
% ogółem	0,216	0,005	5,423	0,005

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., oraz za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

W ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., na 2020 r. ustalono wydatki na poziomie 508,02 mld zł. Ostatecznie wydatki budżetowe były niższe o 3,2 mld zł w stosunku do kwoty pierwotnie zaplanowanej (MF, Sprawozdanie za 2020, omówienie, 2021, s. 42). Dla porównania w 2019 r. wydatki budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 416,23 mld zł. Z zaplanowanych wówczas

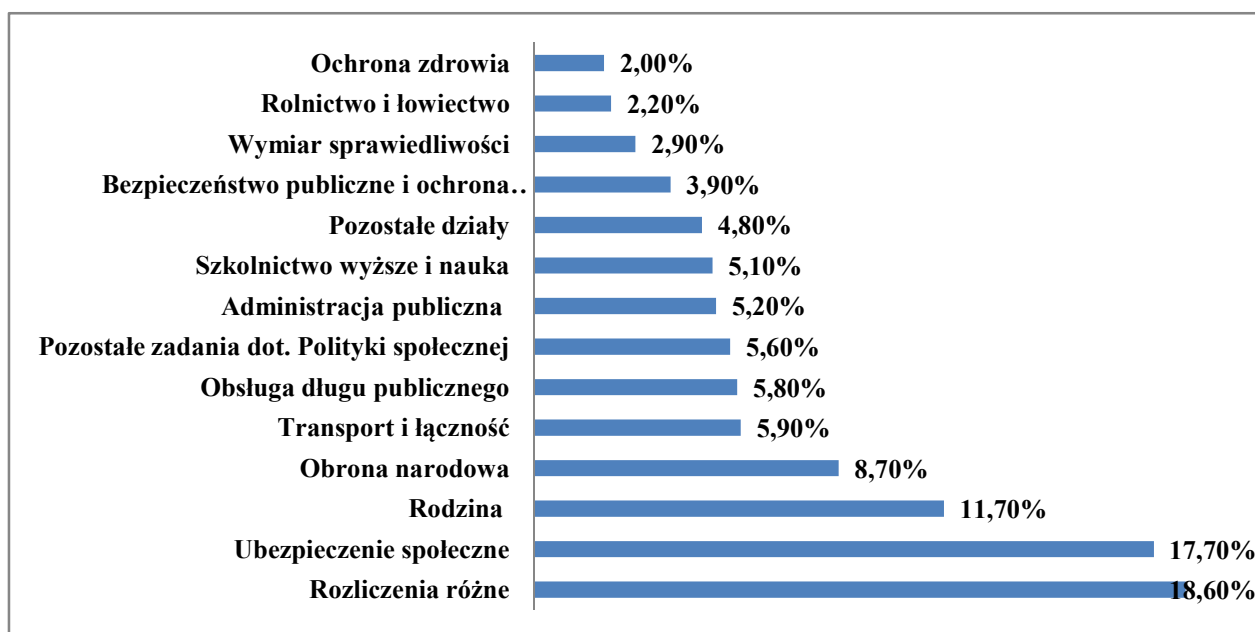
wydatków sfinansowano m.in. rozszerzenie od 1 lipca 2019 r. świadczenia wychowawczego z programu „Rodzina 500 +” na pierwsze dziecko, wypłatę dodatkowego świadczenia dla emerytów (13 emerytury), wypłatę uzupełniającego świadczenia rodzicielskiego („Mama 4+”), wzrost wynagrodzeń nauczycieli, a także powiększone wydatki na obronę narodową i ochronę zdrowia. Ostatecznie w 2019 r. wydatki budżetu państwa były niższe o niecałe 2 mld zł od kwoty zaplanowanej w ustawie (MF, Sprawozdanie za 2019, omówienie, 2020, s. 57).

W 2020 r. wydatki budżetowe w ramach części 44 – Zabezpieczenie społeczne pierwotnie zostały zaplanowane na poziomie prawie 853 mln zł. Na kwotę tę przypadały dotacje i subwencje w kwocie 752,5 mln zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 260 tys. zł, wydatki bieżące – 57,6 mln zł, wydatki majątkowe – 211 tys. zł, oraz wydatki na współfinansowanie projektów – 42,3 mln zł. Ostatecznie, po korekcie w wyniku nowelizacji ustawy, wydatki te zwiększono o kwotę 26,5 mln zł składającą się z dotacji i subwencji. Zmiana miała związek z przekazaniem wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego, celem realizacji przez Fundusz ważnych społecznie zadań. W wyniku przedstawionych zmian wydatki zostały zaplanowane w kwocie 27,38 mld zł. Ostateczne wykonanie zostało zrealizowane na poziomie 27,31 mld (MF, Sprawozdanie z wykonania za 2020). Dla porównania w roku poprzednim, tj. 2019 wydatki te zostały wykonane w kwocie 894,76 mln zł (MF, Sprawozdanie z wykonania za 2019). Wśród wydatków przeważały wówczas dotacje (793,3 mln zł), następnie wydatki bieżące jednostek budżetowych (50,6 mln zł), współfinansowanie projektów z udziałem środków europejskich (50,0 mln zł) oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (248 tys. zł) (NIK, Informacja o wynikach, 2020 s. 31). W 2020 r. wydatki na zabezpieczenie społeczne były wyższe o 26,5 mld zł. Jak wspomniano wcześniej, miało to związek z dotacją przekazaną z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego.

W ustawie budżetowej na 2020 r. wydatki państwa w części 63 – Rodzina zostały zaplanowane w kwocie 26,9 mln zł. Wydatki zostały zrealizowane na poziomie 26,2 mln zł i były wyższe o 4,4 mln zł w stosunku do roku poprzedniego. Dla porównania w ustawie budżetowej na 2019 r. wydatki państwa w części 63 – Rodzina zaplanowano w wysokości 12,7 mln zł. W wyniku zmian wprowadzonych w ciągu roku, kwota planowanych wydatków zwiększyła się o prawie 10 mln zł do kwoty 22,7 mln zł. Ostatecznie wydatki w części 63 – Rodzina zostały wykonane w kwocie 21,8 mln zł (MF, Sprawozdanie z wykonania za 2019) i były wyższe o 4,8 mln zł w stosunku do 2018 r. Zostały nimi sfinansowane wydatki bieżące jednostek budżetowych w kwocie 19,5 mln zł, dotacje w wysokości 1,5 mln zł, wydatki

majątkowe – 731 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 4 tys. zł (NIK, Informacja o wynikach, 2020 s. 49).

W obszarze części 44 klasyfikacji budżetowej wsparcie do rodzin kierowane zostało w ramach działu 852 – Pomoc społeczna, z kolei w obszarze części 63 w ramach działu 855 – Rodzina. Dla przykładu celem zobrazowania danych za ostatni dostępny okres sprawozdawczy, na wykresie 7 przedstawiono strukturę wydatków budżetowych według poszczególnych działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Wykres 7. Udział wydatków w poszczególnych działach w wydatkach budżetu państwa ogółem w 2020 r.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Warszawa, 2021

Z przedstawionych na wykresie 7 danych wynika, że największy udział posiadają wydatki zakwalifikowane do następujących działów (MF, Sprawozdanie za 2020, omówienie, 2021, s. 100-101):

- 758 Różne rozliczenia (18,6%), z których znaczna część stanowi przekazana subwencja ogólna do jednostek samorządu terytorialnego,
- 753 Obowiązkowe ubezpieczenie społeczne (17,7%), w ramach których środki adresowane są do funduszy z zakresu ubezpieczeń społecznych, służb mundurowych, sędziów i prokuratorów celem sfinansowania świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego,

- 855 Rodzina (11,7%) – z którego finansowane są m.in. świadczenia wychowawcze w ramach programu „Rodzina 500+”, program „Dobry Start”, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, składki na ubezpieczenie społeczne, w tym przez osoby pobierające zasiłek macierzyński.

Dla porównania udział pozostałych równie ważnych kategorii wydatków według poszczególnych działów w wydatkach ogółem stanowią wydatki przeznaczone na:

- ochronę zdrowia – 2,0%,
- bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową – 3,9%,
- szkolnictwo wyższe i naukę – 5,1%,
- administrację publiczną – 5,2%,
- obronę narodową – 8,7%.

Realizacja wydatków w 2020 r. w dziale 855 Rodzina wyniosła 59,06 mld zł, odnotowując wzrost o 10,2 mld zł (21%) w stosunku do 2019 r. Wzrost ten spowodowany był głównie rozszerzeniem grona odbiorców świadczenia rodzicielskiego „Rodzina 500+”. Jak wspomniano wcześniej, od dnia 1 lipca 2019 r. świadczenie przysługuje także na pierwsze dziecko (MF, Sprawozdanie za 2020, omówienie, 2021, s. 112). Dla porównania w 2019 r. wydatki w dziale 855 Rodzina, wyniosły odpowiednio 48,8 mld zł i były wyższe o niecałe 9 mld zł (o 22,5%) w porównaniu do 2018 r. Związane było to ze zwiększeniem wykonania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych m.in. na wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, przeznaczonych na realizację inicjatyw wspierających rodzinę jak program „Rodzina 500+”, świadczeń rodzinnych czy rządowego programu „Dobry start” (MF, Sprawozdanie za 2018, omówienie, 2019, s. 74-75).

4.2. Instrumenty finansowe polityki prorodzinnej determinujące wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Ustalana centralnie polityka państwa względem rodziny w szerokim aspekcie realizowana jest na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie nakreśla zadania własne gminy w tym zakresie, wskazując jednocześnie rolę samorządu w realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wsparcie władzy publicznej w tym obszarze, w gruncie rzeczy realizowane jest przez miejskie lub gminne ośrodki pomocy społecznej, które podlegają władzy samorządowej. W ośrodkach tych realizowane są wypłaty różnego rodzaju świadczeń dla rodzin najbardziej potrzebujących wsparcia. W związku z tym, że często miasta i gminy przypisują podejmowane na rzecz rodzin działania jako poczynania własne, nie rozróżniając ich od zadań realizowanych obowiązkowo jako element polityki prorodzinnej państwa, analiza samorządowej polityki prorodzinnej wymaga odpowiedniego sklasyfikowania.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego stanowią rodzaj wydatków publicznych, które pozostają w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, z których finansowane są zadania publiczne. Samorządowa polityka wydatkowa zdeterminowana jest rodzajami zadań publicznych, których wykonanie przyporządkowane jest do określonej jednostki samorządowej. Art. 217 ustawy o finansach publicznych definiuje, że wydatki te przeznaczane są na realizację zadań wynikających z odrębnych przepisów, w tym na skonkretyzowanie zadań własnych jednostki, zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych do wykonania przepisami ustaw (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 217). W planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się planowane wydatki bieżące i majątkowe.

W harmonogramie wydatków bieżących wydziela się m.in. kwoty przeznaczone na wydatki jednostek samorządu terytorialnego, dotacje na zadania bieżące oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 236). Wydatki majątkowe związane są głównie z inwestycjami jak zakup akcji, wniesienie wkładu do spółek prawa handlowego czy pokrycie kosztów inwestycyjnych jednostek budżetowych. Nakłady ponoszone przez samorząd terytorialny przeznaczone są na zadania publiczne zaspokajające potrzeby społeczności lokalnej oraz regionalnej. Na strukturę tych wydatków wpływ ma m.in. zakres wykonywanych zadań, źródła i wydajność dochodów, a także poziom zadłużenia czy

deficytu samorządu (Owsiak, 2014, s. 80). Na ich wielkość wpływ ma także ilość nowych do wykonania zadań. Według kalkulacji Związku Miast Polskich od 2000 r. polskim jednostkom samorządu terytorialnego dodano około 60 nowych do wykonania zadań, których realizacja pochłania rocznie ponad 8 mld zł (Poniatowicz, 2020).

Generalnie działania państwa względem rodziny oceniane są głównie przez pryzmat różnych form działalności ze strony władzy publicznej oraz samorządu lokalnego, wspierających rodziny z dziećmi, realizowanych w formie zasiłków czy świadczeń w formie rzeczowej. Państwo wspiera realizację zadań jednostek sektora samorządowego, przekazując do budżetów gmin, powiatów i województw dotacje.

W tej części pracy analiza zostanie przeprowadzona dwutorowo. W pierwszej części uwaga skoncentrowana zostanie na analizie dotacji przekazanych z budżetu państwa do gmin celem realizacji zadań z zakresu administracji publicznej oraz zadań zleconych, zweryfikowane zostaną także wydatki gmin według kluczowych działów klasyfikacji budżetowej. W drugiej części badania trajektoria zostanie skierowana na analizę wydatków związanych z realizacją świadczeń rodzinnych.

W związku z powyższym istotną kwestią jest dokonanie analizy, jak zmieniła się struktura i wielkość wydatków w budżecie jednostek samorządu terytorialnego oraz zbadanie efektu reformy świadczeń na rzecz rodziny przed i po wprowadzeniu w 2016 r. programu „Rodzina 500+”. Na podstawie danych Ministerstwa Finansów zawartych w tabelach 7 i 8 oraz przedstawionych na wykresie 8 zbadano wartość, dynamikę oraz strukturę dotacji celowych (według kluczowych działów) skierowanych do gmin w latach 2014-2016 oraz 2017-2020, tj. przed i po wprowadzeniu sztabowego programu rządu „Rodzina 500+”, ze szczególnym podkreśleniem wysokości dotacji przeznaczonych na wsparcie rodzin. Następnie dokonano analizy wyłącznie wysokości dotacji z budżetu państwa dla gmin celem realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych w latach 2007-2020. Z uwagi na fakt, że nie wszystkie dane są analogicznie prezentowane w rocznych sprawozdaniach finansowych udostępnianych przez Ministerstwo Finansów, analiza została do tego dostosowana.

W dalszej kolejności zweryfikowano wydatki gmin według kluczowych działów klasyfikacji budżetowej oraz wydatki jednostek samorządowych przed i po wprowadzeniu świadczenia wychowawczego programu „Rodzina 500+”. Na podstawie dostępnych danych przeprowadzono szczegółową analizę wydatków budżetowych związanych z realizacją świadczeń rodzinnych w aspekcie możliwości finansowania innych równie ważnych zadań publicznych. Zweryfikowano wydatki jednostek samorządu terytorialnego związane

realizacją pozostałych inicjatyw rządowych. Analiza została podzielona na dwa okresy, tj. 2014-2016 oraz 2017-2020. Podział ten wynika z faktu, że w 2016 r. nastąpił przełom dotyczący zmiany klasyfikacji budżetowej w zakresie wsparcia rodzin na skutek wprowadzenia nowej inicjatywy rządowej w postaci programu „Rodzina 500+”. W 2016 r. realizacja świadczeń za okres dziewięciu miesięcy tego roku ujęta została w kategorii pomoc społeczna, z kolei od 2017 r. została przeniesiona do działu rodzina.

Tabela 7. Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych w latach 2014-2016 (tys. zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie			Wskaźnik dynamiki	
	2014	2015	2016	2015/2014	2016/2015
Ogółem w tym:	9.228.786	9.499.637	23.890.302	102,9	251,5
a) rolnictwo i łowiectwo	789.253	811.042	888.750	102,8	109,6
b) administracja publiczna	216.031	230.748	262.214	106,8	113,6
c) urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	191.783	207.060	26.649	108,0	12,9
d) oświata i wychowanie	27.537	166.638	181.233	605,1	108,8
e) pomoc społeczna	8.001.939	8.081.459	22.527.217	101,0	278,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. oraz Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Dotacje przekazane gminom z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w 2016 r. w porównaniu do lat 2014-2015 r. były prawie trzykrotnie wyższe, największą dynamikę odnotowano w 2016 r. w dziale pomoc społeczna. Wyższe wykonanie dotacji wynika przede wszystkim z realizacji rządowego programu „Rodzina 500+” wprowadzonego ustawą z dnia 11 lutego 2016 r., o realizacji świadczeń rodzinnych oraz pomocy w zakresie świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

Tabela 8. Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych w latach 2017-2020 (tys. zł)

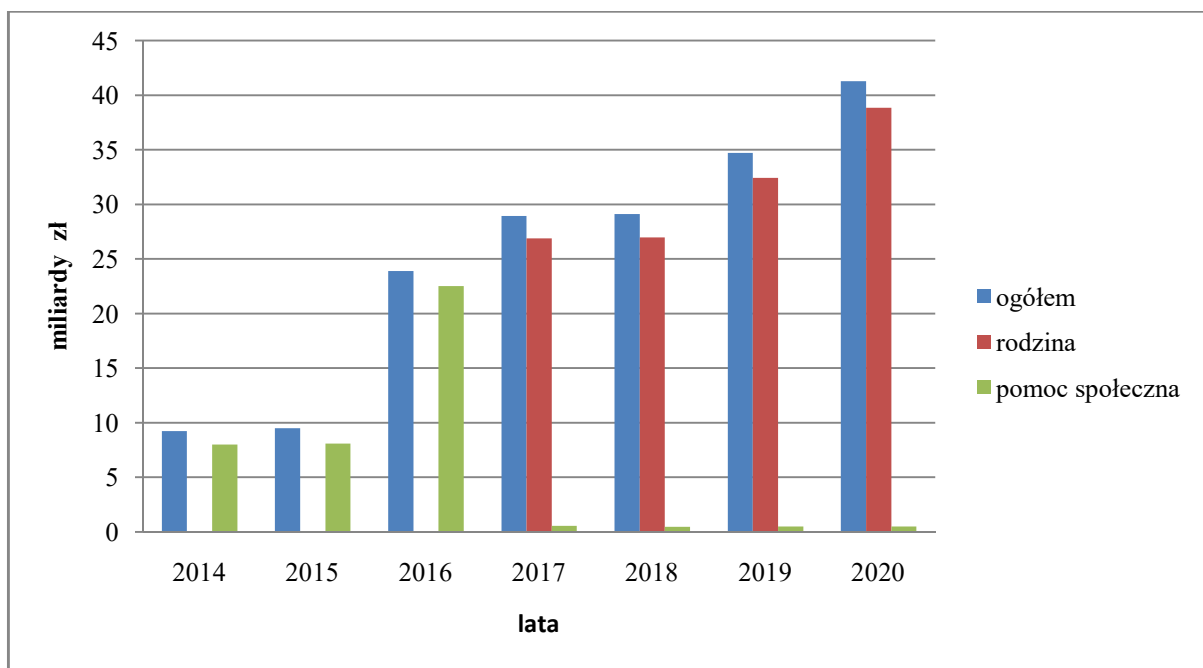
Wyszczególnienie	Wykonanie				Wskaźnik dynamiki		
	2017	2018	2019	2020	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019
Ogółem w tym:	28.923.507	29.113.294	34.715.916	41.265.619	100,7	119,2	118,9
a) rolnictwo i łowiectwo	892.304	907.281	1.115.727	1.147.155	101,7	123,0	102,8
b) administracja publiczna	274.220	261.942	274.424	322.800	95,5	104,8	117,6
c) urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	8.458	237.662	214.008	202.087	2.809,9	90,0	94,4
d) oświata i wychowanie	316.185	250.412	180.840	237.229	79,2	72,2	131,2
e) pomoc społeczna	544.460	482.561	490.767	511.686	88,6	101,7	104,3
f) rodzina	26.883.390	26.968.256	32.436.154	38.836.723	100,3	120,3	119,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. – Informacja o wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego

Z danych zaprezentowanych w tabeli 8 wynika, że dotacje budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w 2020 r., w porównaniu do 2019 r. były wyższe o 18,9%. Porównując zaś 2018 r. do 2017 r., były wyższe tylko o 0,7%. Wyższe wykonanie dotacji spowodowane było wzrostem dotacji w dziale rolnictwo i łowiectwo, ale przede wszystkim realizacją programu „Rodzina 500+”, „Dobry Start”, wypłat z funduszu alimentacyjnego oraz świadczeń rodzinnych. W 2020 r. na realizację zadań z zakresu administracji publicznej gminy otrzymały dotacje w kwocie 41,3 mld zł (MF, Sprawozdanie za 2020, Informacja, 2021, s. 58). W zrealizowanych dochodach ogółem gmin w 2020 r. dotacje stanowiły –

27,7%, w 2019 r. – 25,7%, zaś w 2018 r. – 24% (MF, Sprawozdanie za 2018, Informacja, 2019, s. 52).

Na wykresie 8 przedstawiono strukturę dotacji celowych dla gmin w latach 2014-2020 ogółem oraz w działach rodzina i pomoc społeczna, tj. związanych z realizacją polityki prorodzinnej państwa.



Wykres 8. Struktura dotacji celowych dla gmin w latach 2014-2020 na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK, KFB.430.002.2017, s. 24.

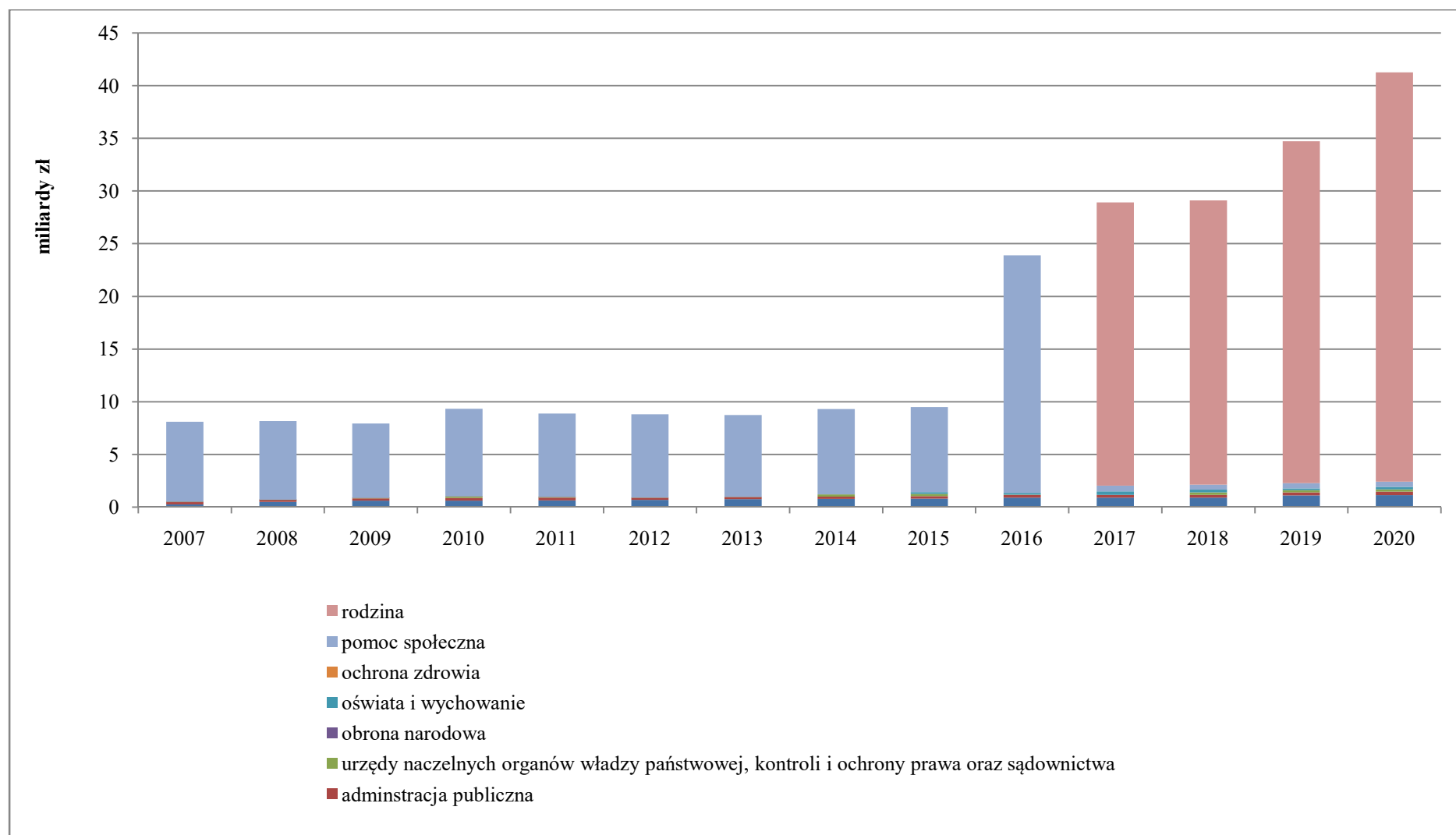
Z danych zaprezentowanych na wykresie 8 wynika, że w badanym okresie w strukturze dotacji ogółem przeważały świadczenia na rzecz rodzin. W rozdziałach tych stanowiły odpowiednio 82% ogólnej kwoty dotacji w 2015 r. oraz 93% w 2016 r. Wzrost dotacji dla gmin w 2016 r. wynikał przede wszystkim z wprowadzenia rządowego programu „Rodzina 500+”.

W tabeli 9 oraz na wykresie 9 przedstawiono wysokość dotacji celowych z budżetu państwa dla gmin w latach 2007-2020. Z uwagi fakt, że sprawozdania z wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego prezentują z reguły wysokość dotacji dla kluczowych działów klasyfikacji budżetowej, analiza została do tego dostosowana.

Tabela 9. Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin (według ważniejszych działów) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych ustawami w latach 2007-2020 (tys. zł)

Lata	Ogółem	Rolnictwo i łowiectwo	Administracja publiczna	Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli ochrony prawa i sądownictwa	Obrona narodowa	Oświata i wychowanie	Ochrona zdrowia	Pomoc społeczna	Rodzina
2007	8 095 781	262 089	205 654	50 773	169	396	358	7 571 223	b.d
2008	8 180 768	497 681	206 729	7 809	421	264	248	7 462 837	b.d
2009	7 948 139	606 520	211 251	47 486	236	1358	323	7 076 112	b.d
2010	9 339 910	614 455	255 037	144 335	286	514	418	8 311 713	b.d
2011	8 895 216	633 289	276 512	55 976	354	851	636	7 923 400	b.d
2012	8 822 389	685 951	212 586	6 287	b.d.	b.d.	b.d	7 911 921	b.d
2013	8 739 103	754 309	209 427	7 586	b.d.	b.d.	b.d	7 762 473	b.d
2014	9 228 786	789 253	216 031	191 783	b.d.	b.d.	b.d	8 120 826	b.d
2015	9 499 637	811 042	230 748	207 060	b.d.	166 638	b.d	8 081 458	b.d
2016	23 890 302	888 750	262 214	26 649	b.d.	181 233	b.d	22 527 217	b.d
2017	28 923 507	892 304	274 220	b.d	b.d.	316 185	b.d	544 460	26 883 390
2018	29 113 294	907 281	261 942	237 662	b.d.	250 412	b.d.	482 561	26 968 256
2019	34 715 916	1 115 727	274 424	214 008	b.d.	180 840	b.d	490 767	32 436 154
2020	41 265 619	1 147 155	322 800	202 087	b.d.	237 229	b.d	511 686	38 836 723

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2007-2020 – Informacje o wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego.



Wykres 9. Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin według kluczowych działów w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007 – 2020

Z danych przedstawionych w tabeli 9 oraz zaprezentowanych na wykresie 9 wynika, że w strukturze działowej przeważały dotacje w dziale rodzina i pomoc społeczna. Wyższe wykonanie dotacji w dziale pomoc społeczna w latach 2007-2016 wynikało głównie z większej liczby złożonych wniosków o udzielenie świadczeń rodzinnych oraz zrealizowanych wypłat zasiłków i świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Na wysoki udział dotacji w dziale rodzina w latach 2017-2020 wpłynęła przede wszystkim realizacja programu „Rodzina 500+”.

Dalszą szczegółową analizę wydatków budżetowych przeprowadzono na podstawie danych Ministerstwa Finansów w oparciu o dane zaprezentowane w tabeli 10. Okres badawczy dotyczy lat 2017-2020 z uwagi na możliwość pozyskania i przedstawienia pełnych danych w obszarze finansowania programu „Rodzina 500 +” oraz „Dobry Start”.

Tabela 10. Wydatki gmin według kluczowych działów oraz ich dynamika w latach 2017-2020 (w tys. zł)

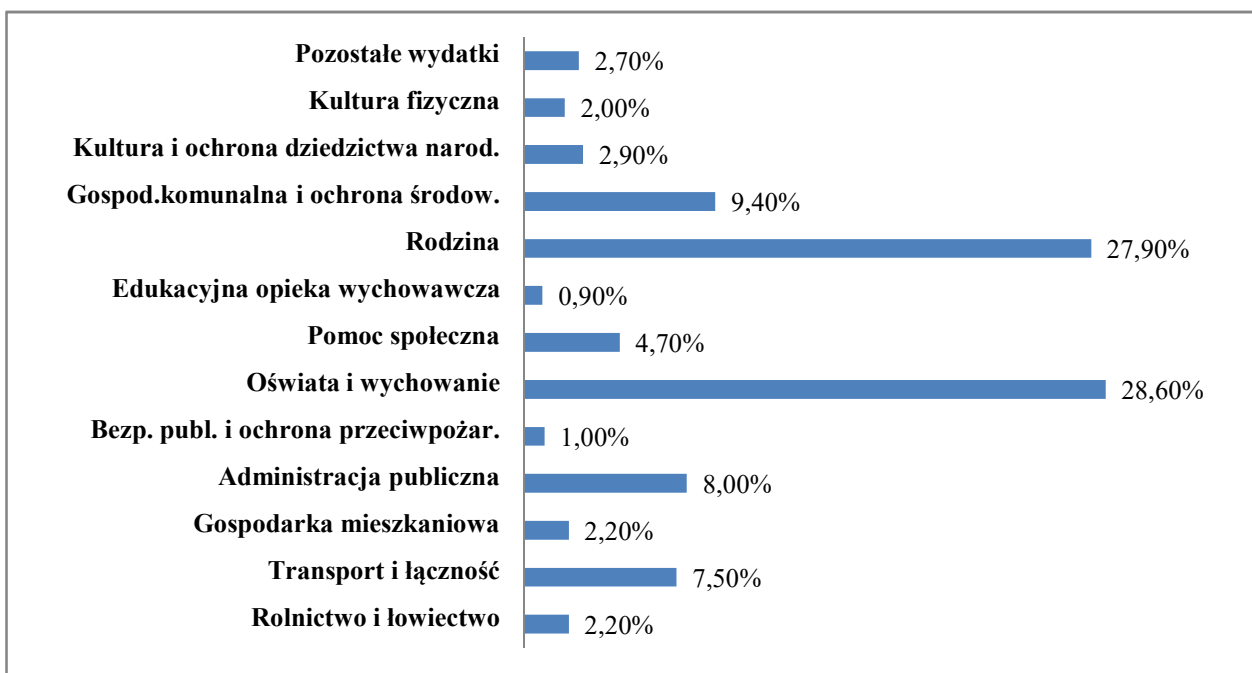
Wyszczególnienie	Wydatki wykonanie				Dynamika w%		
	2017	2018	2019	2020	2018/2017	2019/2018	2020/2019
Wydatki ogółem w tym :	111.984.447	127.132.774	135.316.857	143.716.562	113,5	106,4	106,2
1. Rolnictwo i łowiectwo	2.280.575	3.393.529	3.507.509	3.225.610	148,8	103,4	92,0
2. Transport i łączność	9.224.199	12.361.980	10.523.578	10.772.052	134,0	85,1	102,4
3. Gospodarka mieszkaniowa	2.748.412	3.130.360	3.163.744	3.159.819	113,9	101,1	99,9
4. Administracja publiczna	9.985.616	10.807.815	11.246.474	11.487.654	108,2	104,1	102,1
5. Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1.283.100	1.329.665	1.338.059	1.435.264	103,6	100,6	107,3
6. Oświata i wychowanie	34.482.749	37.420.358	39.683.023	41.144.250	108,5	106,0	103,7
7. Pomoc społeczna	6.117.988	6.311.387	6.623.834	6.768.554	103,2	105,0	102,2
8. Edukacyjna opieka wychowawcza	1.069.129	1.125.677	1.208.829	1.229.988	105,3	107,4	101,8
9. Rodzina	27.628.207	27.964.493	33.647.868	40.160.950	101,2	120,3	119,4
10. Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	8.220.163	11.650.616	12.574.821	13.458.726	141,7	107,9	107,0
11. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3.388.477	4.457.833	4.532.407	4.114.312	131,6	101,7	90,8
12. Kultura fizyczna	2.578.345	3.287.224	3.189.484	2.918.005	127,5	97,0	91,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r., oraz od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. - Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Z danych zawartych w tabeli 10 wynika, że największą kwotę wydatków gminy zrealizowały w działach oświata i wychowanie oraz rodzina. Wydatki związane z systemem oświaty wzrosły w 2020 r. o 3,7% w stosunku do 2019 r., w którym to były wyższe o 6% w porównaniu do 2018 r. W stosunku do lat 2017-2019 wzrosły także wydatki w dziale rodzina. Na skutek wprowadzenia zmian w obszarze korzystania ze świadczenia wychowawczego

„Rodzina 500+” również na pierwsze dziecko, w 2020 r. wydatki w dziale rodzina zwiększyły się o 19,4% w porównaniu do 2019 r. Porównując 2019 r. do 2018 r. wydatki te w 2019 r. wzrosły o 20,3% w stosunku do roku poprzedniego.

Następnie w oparciu o ostatnio udostępnione dane Ministerstwa Finansów dla przykładu na wykresie 10 przedstawiono strukturę wydatków gmin według ważniejszych działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.



Wykres 10. Struktura wydatków gmin według ważniejszych działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. - Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

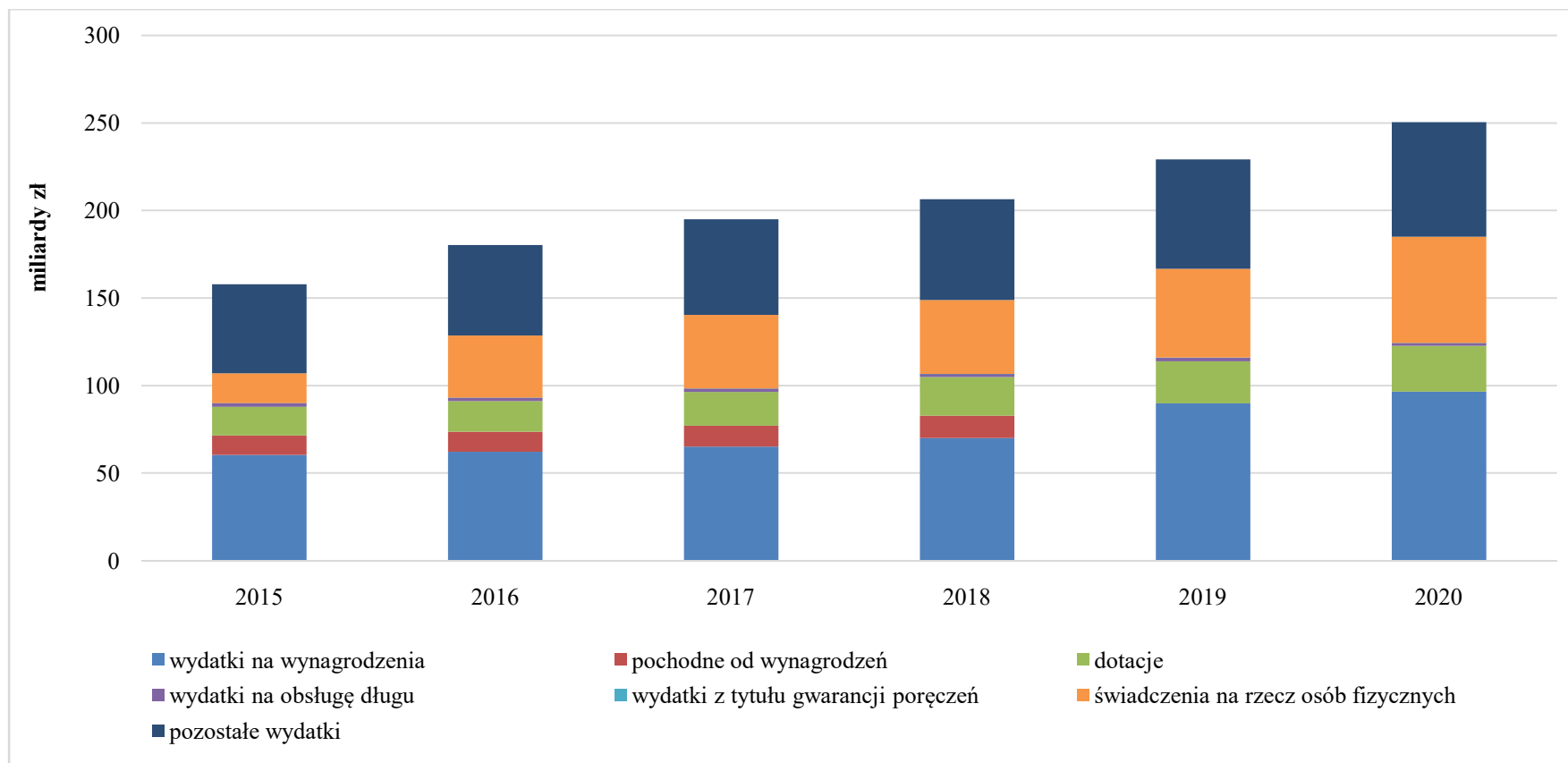
Na podstawie analizy danych przedstawionych na wykresie 10 należy podkreślić, że w strukturze działowej gmin w 2020 r. dominowały wydatki w działach oświata i wychowanie – 28,6%, rodzina – 27,9%, gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 9,4%, administracja publiczna – 8,0% oraz transport i łączność – 7,5%. W strukturze wydatki w tych działach stanowiły łącznie 81,4% wydatków ogółem. W dalszej części pracy dokonano analizy kolejnej pod względem największego udziału w wydatkach ogółem, kategorii wydatków budżetowych, którą stanowią wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego. Okres badawczy objęty badaniem dotyczy lat 2007-2020. Przy czym badanie przeprowadzono na dwa sposoby. W tabeli 11 przedstawiono wydatki bieżące jednostek budżetowych w latach 2015-2020 z uwzględnieniem ich dynamiki. Z kolei na wykresie 12 zaprezentowano strukturę

wydatków bieżących jednostek budżetowych według głównych kierunków ich podziału w całym okresie badawczym, tj. w latach 2007-2020.

Tabela 11. Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego według kierunków ich podziału w latach 2015-2020 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wydatki wykonanie						Dynamika w %				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018	2020/ 2019
Wydatki bieżące z tego:	157.839.415	180.203.914	194.951.708	206.508.331	229.156.609	250.488.809	114,2	108,18	105,9	111,0	109,3
a) wydatki na wynagrodzenia	60.309.092	62.086.320	65.079.276	69.953.422	89.872.743 (w tym pochodne od wynagr.)	96.456.211 (w tym pochodne od wynagr.)	103,0	104,82	107,5	108,7	107,3
b) pochodne od wynagrodzeń	11.129.240	11.490.045	11.945.816	12.747.380	Brak danych	Brak danych	103,2	103,97	106,7	Brak danych	Brak danych
c) dotacje	16.458.561	17.525.069	19.372.683	22.100.048	23.982.539	26.234.186	106,5	110,54	114,1	108,5	109,4
d) wydatki na obsługę długu	2.037.272	1.927.814	1.858.575	1.859.712	2.035.143	1.637.865	94,6	96,41	100,1	109,4	80,5
e) wydatki z tytułu gwarancji poręczeń	47.963	29.393	24.414	25.966	32.846	21.423	61,3	83,06	106,4	126,5	65,22
f) świadczenia na rzecz osób fizycznych	16.948.244	35.576.931	42.085.583	42.141.802	50.838.643	60.728.595	209,9	118,29	100,1	120,6	119,4
g) pozostałe wydatki	50.909.043	51.568.342	54.585.362	57.680.001	62.394.694	65.410.526	101,3	105,85	105,7	108,2	104,8

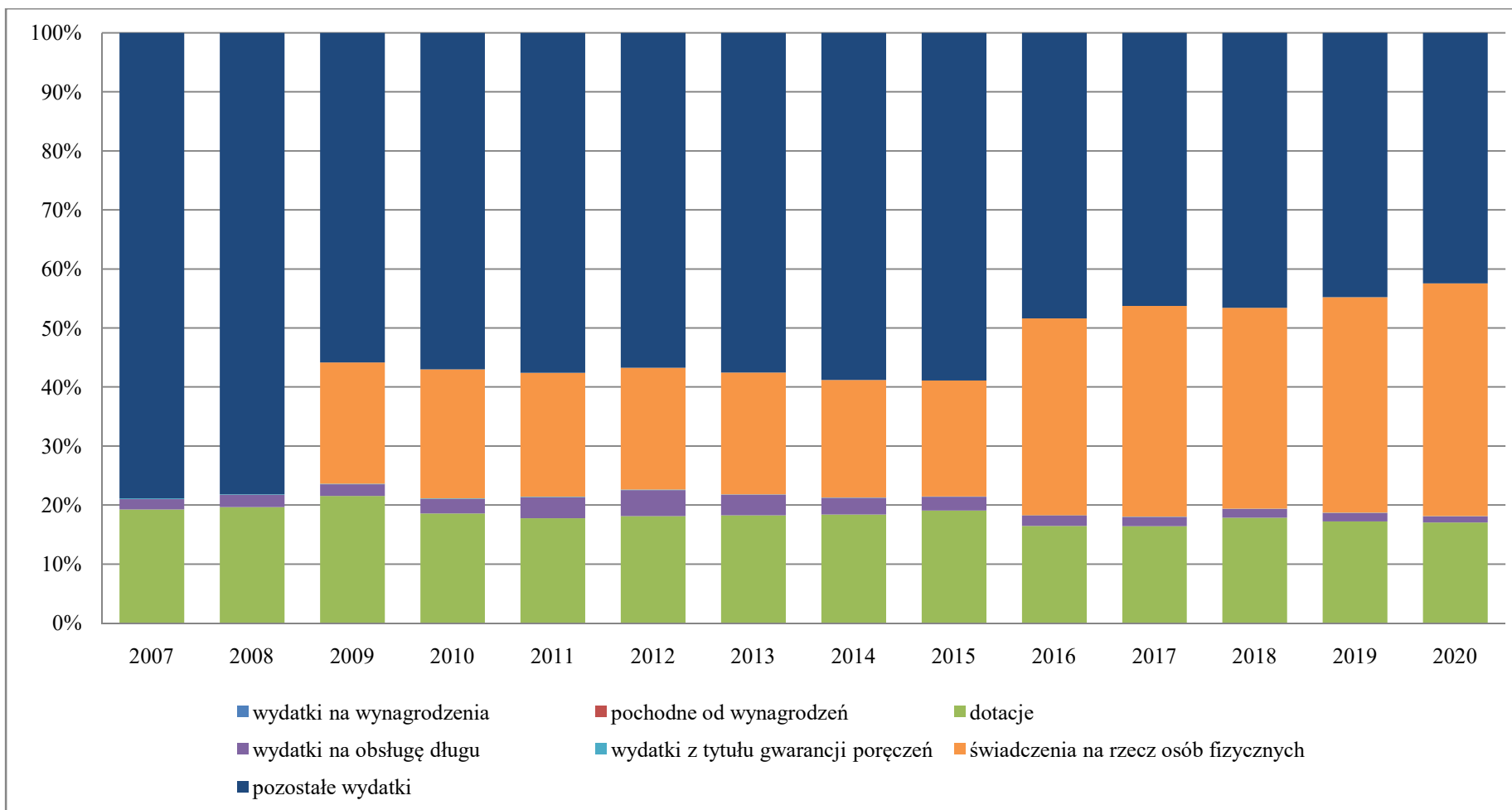
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego



Wykres 11. Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego według głównych kierunków ich podziału w latach 2015-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Z danych zawartych w tabeli 11 oraz zaprezentowanych na wykresie 11 wynika, że w przypadku wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r. były one wyższe o 8,18% w porównaniu do 2016 r. oraz niższe o 5,6% w stosunku do 2018 r. Porównując 2020 r. do 2019 r., wydatki bieżące ogółem wzrosły o 9,3%. Na wzrost tych wydatków w okresie 2016-2020 wpłynęła przede wszystkim realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego świadczeń na rzecz osób fizycznych, w ramach których wypłacane są m.in. renty, emerytury, stypendia, zasiłki dla bezrobotnych czy dopłaty do leków. Wzrost wydatków bieżących związany jest także z pokryciem kosztów związanych z funkcjonowaniem jednostek budżetowych oraz wypłatą wynagrodzeń (Sejm, Leksykon, 2021).



Wykres 12. Struktura wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego według głównych kierunków ich podziału w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

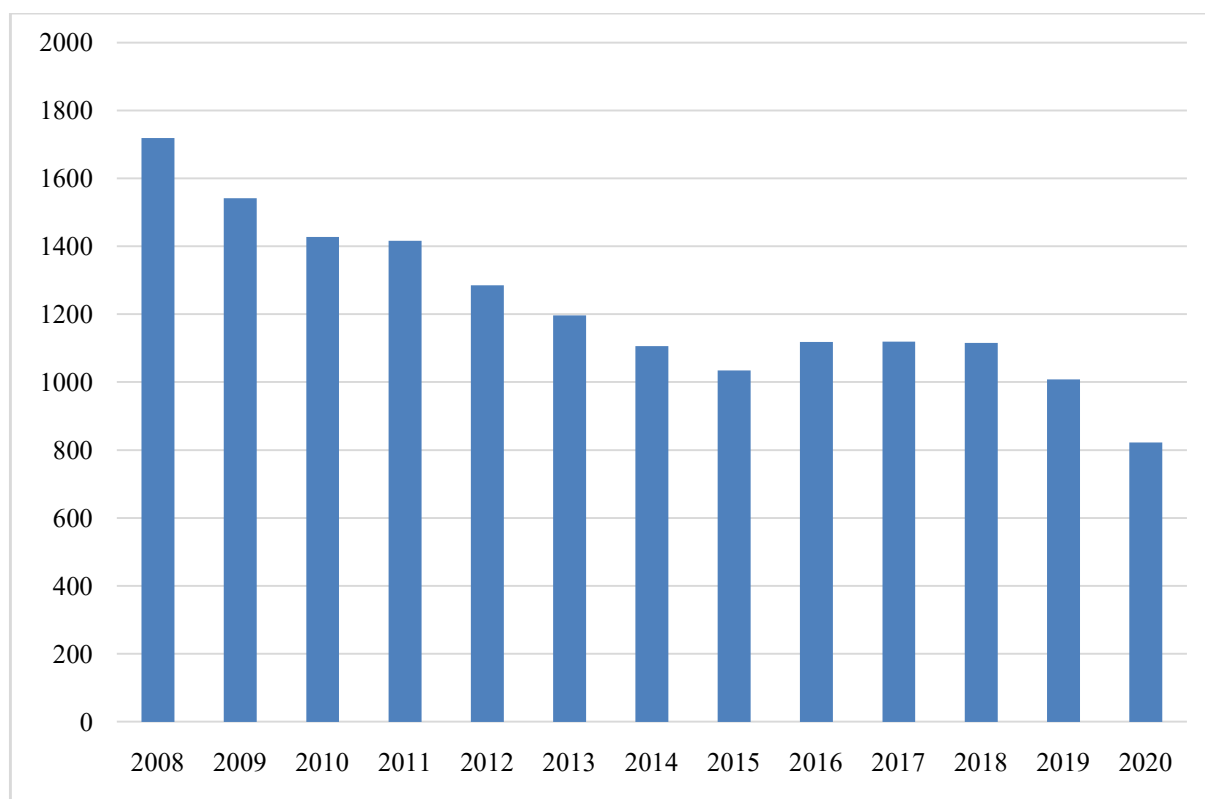
Z danych zaprezentowanych na wykresie 12 wynika, że w badanym okresie największy udział w wydatkach bieżących JST odnotowały pozostałe wydatki oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych, w ramach których wypłacane są osobom fizycznym m.in. zasiłki.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że bezpośrednią pomocą skierowaną do rodzin w ramach wydatkowych narzędzi polityki prorodzinnej są **świadczenia rodzinne**, wprowadzone jako forma wsparcia dla potrzebujących, których środki finansowe nie są wystarczające do właściwego wychowania i utrzymania dziecka. Są to świadczenia uwarunkowane wysokością uzyskiwanych przez rodzinę dochodów, dlatego nie każdy może z nich skorzystać. Analizę badanego zjawiska przeprowadzono w oparciu o dane statystyczne zaprezentowane w tabelach 12 i 13, przedstawiających kwoty wypłaconych świadczeń rodzinnych oraz strukturę wydatków przeznaczonych na świadczenia rodzinne. Z uwagi na dostępność danych sprawozdawczych okres badawczy obejmuje lata 2008-2020.

Analiza świadczeń rodzinnych stanowi drugi element badania zaplanowany do realizacji w niniejszym podrozdziale. W analizie ujęto świadczenia rodzinne, w ramach których uwagę skoncentrowano na następujących elementach:

- liczba rodzin korzystających z świadczeń rodzinnych,
- struktura wydatków według rodzaju świadczenia rodzinnego z uwzględnieniem: zasiłków rodzinnych, dodatków do zasiłku rodzinnego, świadczeń opiekuńczych, świadczeń rodzicielskich, zapomogi z tytułu urodzenia dziecka,
- kwota wypłaconych świadczeń rodzinnych,
- liczba dzieci, które korzystają z zasiłku rodzinnego.

Wyniki przeprowadzonych badań przedstawiono w dalszej części pracy.



Wykres 13. Liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych w latach 2008 – 2020 (w tys.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS - Bank Danych Lokalnych, GUS - Urząd Statystyczny w Krakowie – Działania prorodzinne w latach 2010 – 2015, Beneficjenci świadczeń rodzinnych w 2016 roku, Świadczenia na rzecz rodziny w 2017 i 2018 roku – GUS – <https://www.stat.gov.pl>

Z danych pozyskanych z GUS zaprezentowanych na wykresie 13 wynika, że w latach 2008-2020 ze świadczeń rodzinnych korzystało średnio około 1,2 mln rodzin. Ze świadczeń rodzinnych najwięcej rodzin skorzystało w 2008 r., po którym to nastąpił regularny spadek beneficjentów świadczenia, utrzymujący się aż do 2015 r. W latach 2016-2018 odnotowano niewielki wzrost liczby rodzin korzystających z tej formy wsparcia utrzymujący się na poziomie 1,1 mln rodzin. W analizowanym okresie z pomocy państwa w formie świadczeń rodzinnych najmniej rodzin skorzystało w 2020 r. Wpływ na to miały z pewnością kontynuowany od 2016 r. program „Rodzina 500+”, wzrost dochodów oraz spadek wydatków rodzin. Fakt ten potwierdził zresztą wiceminister Rodziny i Polityki Społecznej Stanisław Szwed, który w wywiadzie dla PAP zaznaczył, że „pandemia miała wpływ na to, że mniej wydawaliśmy, a dochody wzrastały”. Wiceminister podkreślił także, że w Polsce odnotowano spadek liczby rodzin, którym przyznano pomoc społeczną z powodu ubóstwa (PAP, 2020).

Reasumując analizowany wątek, podkreślić należy, że największy spadek liczby rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych nastąpił w latach 2008-2010, następnie w

okresie 2011-2015 oraz 2019-2020, przy czym największa jego dynamika wystąpiła w 2020 r. Na zmniejszenie liczby beneficjentów świadczenia wpływ miały m.in. zmiany zasad przyznawania świadczeń oraz spadek liczby dzieci w wieku uprawniającym do skorzystania z zasiłku rodzinnego (GUS, Działania prorodzinne, 2020). Wzrost kwot wypłacanych świadczeń w latach 2015-2018 wynika przede wszystkim z realizacji świadczeń na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy rezygnują z pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym. Dalszą szczegółową analizę tej formy wsparcia przeprowadzono w oparciu o dane zawarte w tabeli 12. Z uwagi na ograniczoną dostępność danych statystycznych do przeprowadzenia analizy przyjęto okres badawczy obejmujący lata 2012 – 2019.

Tabela 12. Struktura wydatków gmin według rodzaju świadczenia rodzinnego w latach 2012-2019 w %

Lata	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rodzaj świadczenia								
Zasiłki rodzinne	34,3	37,4	37,4	33,1	31,5	30,7	29,8	26,4
Dodatki do zasiłku rodzinnego	21,5	20,3	19,1	17,0	15,7	15,1	14,3	12,8
Świadczenie opiekuńcze w tym:	39,4	38,6	39,4	46,1	40,1	40,6	43,0	49,2
Zasiłki pielęgnacyjne								
Świadczenia pielęgnacyjne	21,8	b.d	b.d	22,6	18,0	17	17,3	20,3
Specjalny zasiłek pielęgnacyjny	17,6	b.d	b.d	21,3	19,5	20,9	23,0	26,1
	b.d	b.d	b.d	2,2	2,6	2,7	2,7	2,8
Świadczenie rodzicielskie	b.d	b.d	b.d	b.d	9,3	10,6	10	8,9
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	4,8	3,7	4,1	3,8	3,4	3,0	2,8	2,5
Inne świadczenia wypłacane ze środków własnych gmin	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	b.d	0,1	0,2

Źródło: Działania prorodzinne w latach 2010 – 2015, Świadczenia na rzecz rodziny w 2017, 2018, 2019 r., Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2012, 2013, 2014 r. - GUS, <https://www.stat.gov.pl>.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 12 wynika, że w badanym okresie w strukturze wydatków przeważają wydatki na świadczenia opiekuńcze. Udział tej kategorii wydatków w ogólnej kwocie wydatków przeznaczonych na świadczenia rodzinne systematycznie rośnie, przy czym największa jego dynamika nastąpiła w 2015 r. Drugą kategorię wydatków o największym udziale w wydatkach na świadczenia rodzinne stanowią zasiłki rodzinne. W przypadku tej kategorii wydatków w badanym okresie odnotowano regularną tendencję spadkową. Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka jest rodzajem świadczenia o

najmniejszym udziale w wydatkach budżetowych przeznaczonych na realizację świadczeń rodzinnych. W dalszej części pracy w oparciu o dane GUS zawarte w tabeli 13 przedstawiono kwoty wypłaconych świadczeń na rzecz rodziny w latach 2007-2020.

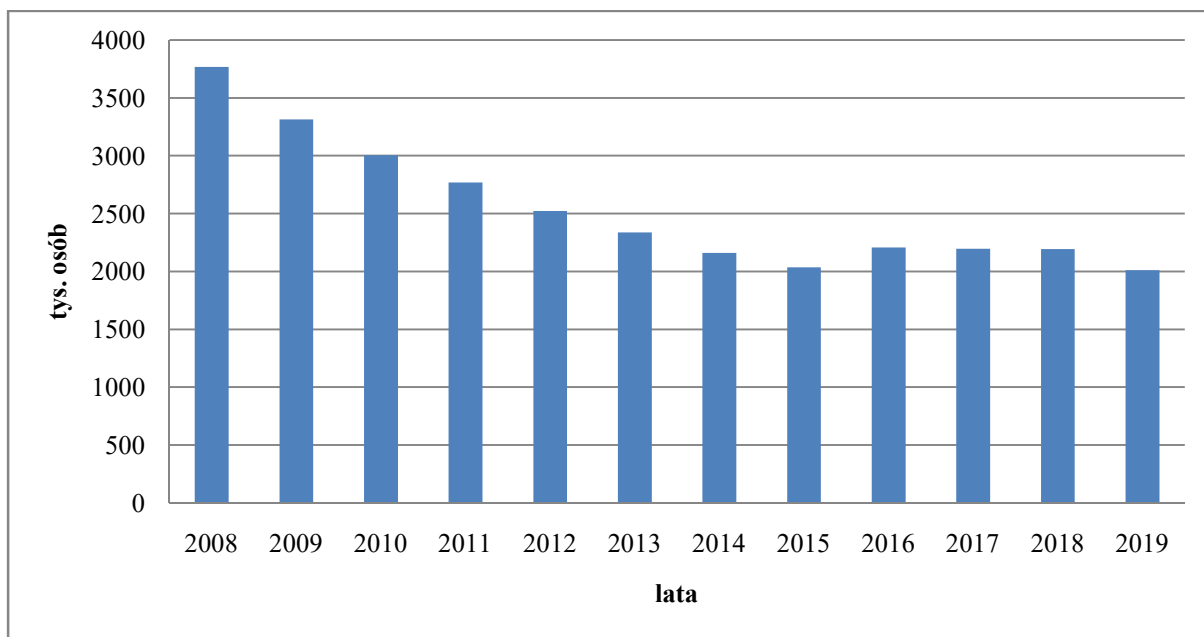
Tabela 13. Kwota świadczeń wypłaconych przez gminy w latach 2007-2020

Lata	Kwota wypłaconych świadczeń rodzinnych (w tys. zł)	Zasiłki rodzinne wraz z dodatkami		Zasiłki pielęgnacyjne	
		Kwota (w tys. zł)	Udział zasiłków w świadczeniach ogółem (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział zasiłków w świadczeniach ogółem (w %)
2007	7 833 267	5 767 469	73,6	1 336 217	17,1
2008	7 355 651	5 174 937	70,4	1 416 098	19,3
2009	7 121 794	4 807 903	67,5	1 534 751	21,6
2010	7 856 989	5 157 796	65,6	1 602 828	20,4
2011	7 818 853	4 729 571	60,5	1 648 868	21,1
2012	7 757 588	4 323 610	55,7	1 684 659	21,7
2013	7 453 835	4 304 304	55,7	1 702 756	22,8
2014	6 894 371	3 900 502	56,6	1 701 769	24,7
2015	7 487 761	3 752 223	50,1	1 690 491	22,6
2016	9 331 927	4 411 331	47,3	1 683 180	18,0
2017	9 884 497	4 516 407	45,7	1 675 116	16,9
2018	10 017 749	4 414 836	44,1	1 730 289	17,3
2019	10 317 711	4 046 431	29,2	2 097 319	20,3
2020	10 795 848	3 521 323	32,6	2 345 057	21,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych oraz Informacji o realizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych w 2007 roku (MPiPS, empatia, 2020).

W tabeli 13 przedstawiono trzy kategorie świadczeń na rzecz rodziny jak zasiłki rodzinne wraz z dodatkami, zasiłki pielęgnacyjne oraz świadczenia rodzinne ogółem. Do przeprowadzenia analizy wybrano lata 2007-2020. Pozwoliło to na ocenę danych w okresie wprowadzania zmian w regulacjach prawnych (lata 2012-2014) w zakresie podwyższenia progu dochodowego na osobę w rodzinie uprawniającego do zasiłku rodzinnego, zmiany zasad przyznawania świadczeń opiekuńczych od 1 stycznia 2013 r. Jednoznacznie zauważyć można, że udział wydatków na zasiłki rodzinne wraz z dodatkami w ogólnej kwocie wypłaconych świadczeń rodzinnych w badanym okresie systematycznie wykazywał tendencję spadkową. Wzrost nastąpił dopiero w 2020 r. Biorąc pod uwagę udział wypłaconych zasiłków

pielęgnacyjnych w stosunku do kwoty świadczeń rodzinnych ogółem w latach 2007-2018, zauważyć należy, że do 2014 r. odnotowano tendencję wzrostową (7 punktów procentowych w 7 lat). W okresie 2015-2019 nastąpił spadek, przy czym największa jego dynamika nastąpiła w 2019 r. Badany aspekt świadczeń rodzinnych zweryfikowano także w odniesieniu do liczby dzieci korzystających ze świadczenia. Wyniki badań zaprezentowano na wykresie 14.



Wykres 14. Liczba dzieci, na które rodziny otrzymują zasiłek rodzinny (w tys. osób)

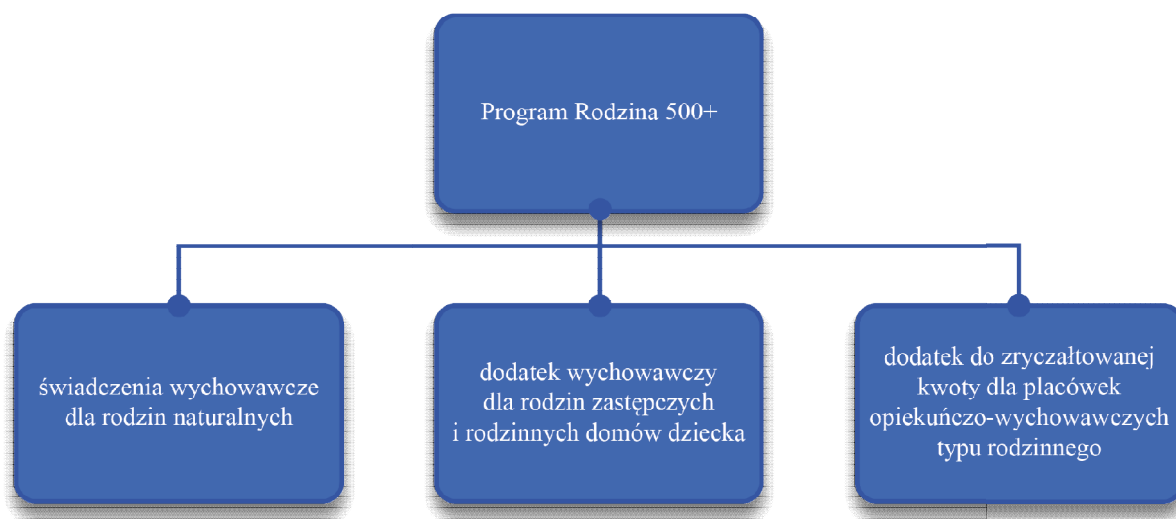
Źródło: Bank Danych Lokalnych - Ochrona Zdrowia, Opieka społeczna, Świadczenia na rzecz rodziny, Korzystający ze świadczeń rodzinnych

Z zaprezentowanych na wykresie 14 danych można zaobserwować systematyczny spadek liczby dzieci korzystających z zasiłku rodzinnego. W latach 2008-2010 liczba dzieci korzystających ze świadczenia przekraczała 3 miliony dzieci. Począwszy od 2011 r. badana wartość zaczęła spadać. Z ostatnich dostępnych danych wynika, że liczba dzieci, które korzystają z zasiłku rodzinnego, wyniosła około 2,2 mln dzieci. Teoretycznie tendencja spadkowa badanego zjawiska może mieć pozytywny wydźwięk. Wynika to z dwóch kwestii: po pierwsze – polepszenia sytuacji finansowej rodzin, po drugie – podwyższenia kryterium dochodowego kwalifikującego rodziny do otrzymania zasiłku rodzinnego.

W dalszej części rozważań uwaga skoncentrowana zostanie na działaniach prorodzinnych w zakresie świadczenia wychowawczego. Regulacje prawne, w zakresie działań prorodzinnych ze strony państwa względem rodzin z dziećmi w obszarze świadczenia

wychowawczego, które weszły w życie w latach 2016 i 2019, przyczyniły się z pewnością do poprawy jakości życia zwłaszcza rodzin wielodzietnych.

Świadczenie wychowawcze w ramach programu „**Rodzina 500+**” to długofalowy system wsparcia o powszechnym charakterze oraz deklarowanej wysokości i stałości, skierowany do rodzin naturalnych, systemu pieczy zastępczej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. Świadczenie przyczyniło się do polepszenia sytuacji bytowej rodzin oraz ich bezpieczeństwa finansowego. W związku z tym, że świadczenie nie jest wliczane do dochodu rodziny, nie stanowi przeszkody do korzystania przez rodziny z innych form wsparcia. Dla przypomnienia na schemacie 8 przedstawiono strukturę świadczenia wychowawczego „Rodzina 500+”.



Schemat 8. Struktura programu „Rodzina 500+”

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie danych Ministerstwa Finansów w tabeli 14 przedstawiono wartości wypłaconych świadczeń na rzecz rodziny w ramach świadczenia wychowawczego „Rodzina 500+” w latach 2016-2020. Zaznaczyć przy tym należy, że świadczenie obowiązuje od 1 kwietnia 2016 roku, w związku z czym 2016 r. prezentuje dane za 9 miesięcy trwania programu. Z kolei z dniem 1 lipca 2019 r. wprowadzone zostały zmiany w zakresie wypłat świadczenia wychowawczego, obejmując świadczeniem również pierwsze dziecko, bez względu na dochód osiągany w rodzinie¹³.

¹³ Zmiany do programu zostały wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw. Aktem prawnym zlikwidowano także kryterium dochodowe konieczne do uzyskania świadczenia na pierwsze dziecko przez domy pomocy społecznej oraz placówki opiekuńczo – wychowawcze, (Dz.U.2019.0.924).

Tabela 14. Kwota wypłaconych świadczeń z Programu „Rodzina 500+” w latach 2016 - 2020 (w mln zł)

Program Rodzina 500+	2016	2017	2018	2019	2020
Wysokość wypłaconego świadczenia rodzinom naturalnym	17.080,9	23.171,3	22.169,9	30.505,2	39.975,5
Wysokość świadczenia wypłacana rodzinom w systemie pieczy zastępczej	208,3	272,9	270,2	268,5	271,9
Wysokość świadczenia wypłacona placówkom opiekuńczo-wychowawczym (dodatek do zryczałtowanej kwoty)	6,9	8,6	8,1	7,9	7,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl - Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2016 roku, Warszawa, 2017, s. 59-60, Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2017 roku, Warszawa, 2018, s. 44,45 oraz NIK – Informacja o wynikach kontroli KPS.430.002.2020, s. 55.

W 2017 r. przeciętna liczba dzieci, na które rodziny otrzymały świadczenie wychowawcze, wyniosła 3,8 mln dzieci, w 2018 r. (BDL, 2020) – 3,6 mln, w 2019 r. – 6,0 mln oraz 6,5 mln w 2020 r. (BDL, 2021). W 2016 r. wydatki z tytułu wypłaty świadczeń wychowawczych kosztowały budżet państwa 17 mld zł., tj. o 6 mld zł. mniej niż w 2017 r. Należy przy tym zaznaczyć, że program został wprowadzony z dniem 1 kwietnia 2016 r., wobec czego prezentowane dane dotyczą 9 miesięcy funkcjonowania świadczenia. W 2018 r. na wypłaty świadczeń wychowawczych przeznaczono kwotę ponad 22 mld zł. W 2019 r. rząd kontynuował wypłatę świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500+”, przeznaczając na ten cel kwotę ponad 31 mld zł., z tego na świadczenie wychowawcze wydatkowano 30,5 mld zł, pozostałe 384 mln zł stanowiły koszty obsługi świadczeń. Kwota wypłaconych świadczeń w 2019 r. była wyższa o 8,4 mld zł w porównaniu do 2018 r. Najwyższą dotąd kwotę na realizację świadczenia wychowawczego rząd przeznaczył w 2020 r. W okresie tym, kwota ta stanowiła prawie 40 mld zł. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że realizacja świadczenia wychowawczego jest obowiązkiem gminy. Zadanie to realizuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o wypłatę świadczenia. Dodatek wychowawczy przysługujący rodzinom zastępczym oraz rodzinnym domom dziecka wypłacany jest przez powiat. Świadczenie

wychowawcze i koszty obsługi z tym związane, niezależnie czy wypłacane przez gminę czy powiat, realizowane są z tej samej dotacji celowej (Legalis, 2019).

Działania prorodzinne to również ustanowiony w 2014 r. rządowy program skierowany do „dużych rodzin” w postaci **Karty Dużej Rodziny (KDR)**. Jako jeden z instrumentów polityki prorodzinnej państwa rozszerzył obszar wspierania rodzin z dziećmi, dzięki któremu rodziny „3 plus” uzyskały możliwość skorzystania z ulg, zwolnień oraz zniżek w opłatach za korzystanie z wybranych produktów i usług, m.in. przy zakupie jedzenia, odzieży, obuwia czy książek. W Polsce to właśnie rodziny wielodzietne są jedną z najuboższych grup społecznych, z których jedna czwarta nie zaspokaja swych podstawowych potrzeb. Z badań GUS wynika, że najwięcej wydatków bo aż 25% rodziny te przeznaczają na żywność (NIK, Informacja, Karta Dużej Rodziny, 2020).

Zbudowanie efektywnego systemu wsparcia polskich rodzin, szczególnie wielodzietnych wydaje się być fundamentalnym działaniem na rzecz rodziny również w aspekcie sytuacji demograficznej naszego kraju. Trudna sytuacja mieszkaniowa i ekonomiczna wielodzietnych rodzin wymaga odpowiedniej polityki prorodzinnej, która poprawi warunki ich życia i funkcjonowania. Ekonomiczne wsparcie potrzebujących w postaci Karty Dużej Rodziny stanowi ważny składowy element systemu pomocy polskim rodzinom. Od 1 stycznia 2019 r. powiększono zasięg odbiorców mających prawo do skorzystania z KRD, o rodziców, którzy kiedykolwiek mieli na utrzymaniu co najmniej troje dzieci, niekoniecznie w chwili ubiegania się o wydanie karty (Ustawa z dnia 7 lipca 2019 r., art. 14, 41 pkt.2). Zasady finansowania karty definiuje art. 29 ustawy o KDR, określający, że realizacja zadań gminy w tym zakresie należy do zadań z zakresu administracji rządowej i dotowana jest z budżetu państwa (Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r., art. 29). Art. 36 ustawy określa maksymalny limit wydatków budżetu państwa związanych z realizacją ustawy o KDR. Plan wydatków ujęty w ustawie na lata 2017-2028, wynosi 763,93 mln zł (Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r., art. 36). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje tabela 15.

Tabela 15. Plan wydatków według ustawy o KDR na lata 2017 – 2028 (w mln zł)

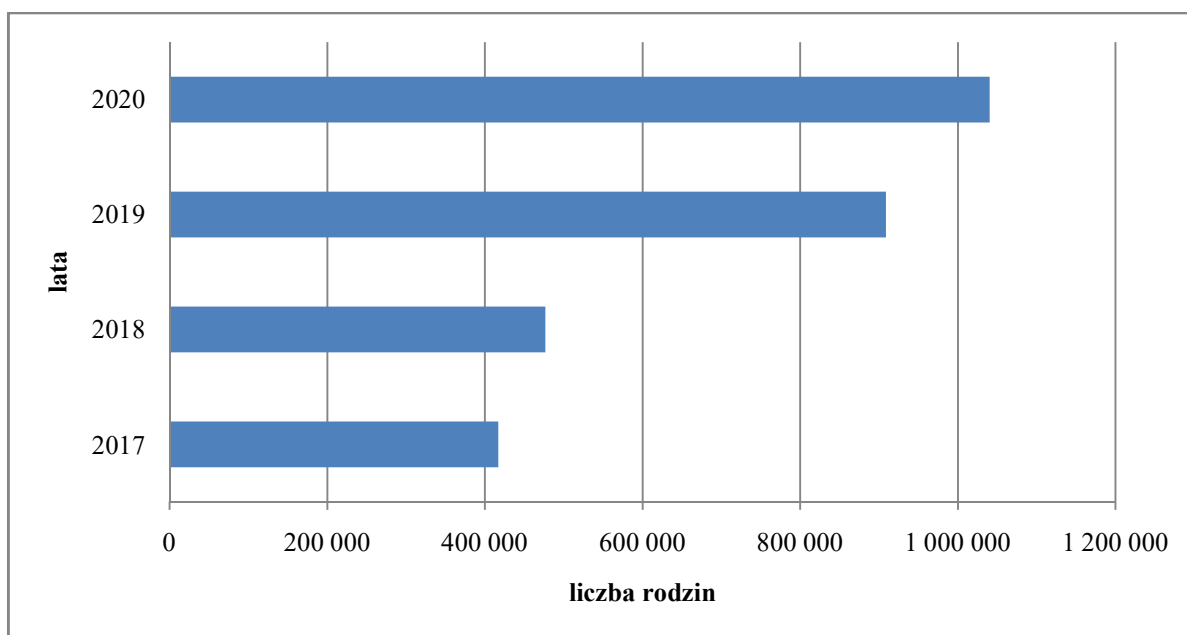
Lata Kategoria wydatków	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Limit wydatków ogółem	24,91	34,54	61,81	68,40	64,24	66,38	68,54	70,70	72,86	75,02	77,18	79,35
Na realizację ustawy przez gminy	0,92	1,93	3,93	2,42	0,69	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84	0,87	0,91
Na realizację ustawy przez ministra właściwego ds. rodziny	5,99	5,70	12,88	8,95	4,40	4,40	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41	4,41
Na uprawnienia do ulgowych przejazdów transportu zbiorowego	18,00	21,00	41,00	46,83	48,46	50,10	51,74	53,38	55,03	56,68	58,33	59,98
Do ulgowych opłat za wydanie paszportu	-	-	-	-	-	11,16	11,64	12,13	12,61	13,09	13,57	14,05

Zródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny

Na podstawie danych NIK ustalono, że w 2019 r. wydatki dotyczące KDR zostały zrealizowane na poziomie 10,6 mln zł, tj. 250,8% w stosunku do planu według ustawy budżetowej (4,2 mln zł) oraz w wysokości 95,9% planu po korekcje (11,1 mln zł). W stosunku do 2018 r. wydatki były wyższe o 5,2 mln zł i wynikały przede wszystkim z poszerzenia kręgu odbiorców (NIK, Informacja, KPS.430.002.2020, s. 53-54). Prorodzinne działania państwa względem rodzin wielodzietnych zakładają systematyczny wzrost wydatków związanych z realizacją Karty Dużej Rodziny. Według prognoz ustawy o Karcie Dużej Rodziny przedstawionych w tabeli 15 w okresie najbliższych dziesięciu lat środki przeznaczone na ten cel mają się zwiększyć o 54,44 mln zł. Największy udział w limicie ogółem wydatków stanowią wydatki związane z systemem ulg i zniżek w obszarze ulgowego transportu zbiorowego. W tym obszarze zakłada się największy progres.

W 2019 r. kwota dotacji celowej związana z systemem zniżek w obszarze publicznego transportu zbiorowego dla rodzin wielodzietnych wyniosła 31,3 mln zł i była wyższa w stosunku do 2018 r. o 11,2 mln zł (NIK, Informacja, KPS.430.002.2020, s. 54). Z systemu zniżek i dodatkowych uprawnień przeznaczonych dla rodzin wielodzietnych w ramach Karty Dużej Rodziny w 2020 r. skorzystało ponad milion rodzin. Szczegółowe dane w zakresie

liczby rodzin korzystających w tej formy wsparcia prezentuje wykres 15. W związku z dostępnością danych statystycznych okres badawczy obejmuje lata 2017-2020.



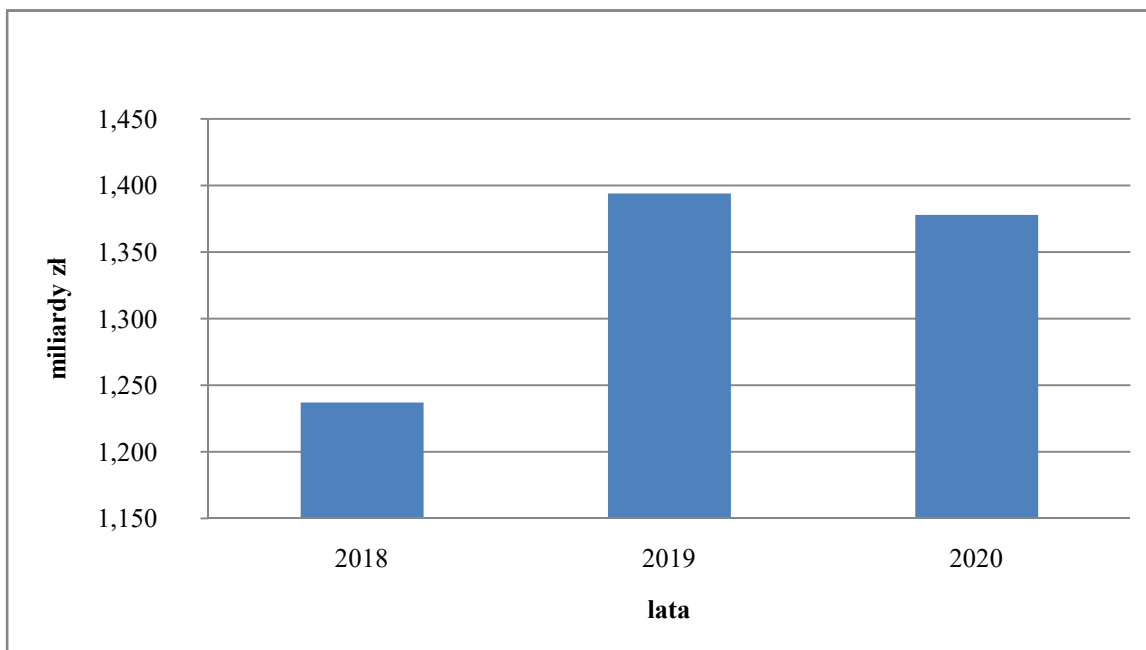
Wykres 15. Rodziny posiadające Kartę Dużej Rodziny – KDR w latach 2017 – 2019

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych – <https://bdl.stat.gov.pl>

Rok 2016 był przełomowym okresem w obszarze prorodzinnych działań państwa względem rodziny. Oprócz nowej inicjatywy rządowej w postaci programu „Rodzina 500+”, inwestycją w edukację polskich dzieci było wdrożenie jednorazowego wsparcia finansowego dla uczniów rozpoczynających nowy rok szkolny. W latach 2017-2019 Ministerstwo kontynuowało realizację programu, którego celem jest wyrównanie szans w zakresie edukacji niezależnie od sytuacji społecznej i ekonomicznej rodziny. Dzięki wprowadzeniu programu „Dobry Start” w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, z pomocy finansowej corocznie skorzystać może ponad 4,6 mln uczniów (MEN, Dobry Start, 2020). Od początku funkcjonowania programu do rodzin zwłaszcza dzieci trafiło ponad 2,67 mld zł (MRPiPS, Polityka Rodzinna, 2020). W 2019 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2019 r. poszerzono grupę osób uprawnionych do skorzystania z świadczenia, o uczniów szkół dla dorosłych i policealnych, przy zachowaniu oczywiście obowiązujących kryteriów wiekowych dziecka, na które przysługuje świadczenie.

W ustawie budżetowej na 2019 r. na realizację świadczenia zaplanowano kwotę 1,4 mld zł. Z analizy danych sprawozdawczych wynika, że w 2019 r. państwo przeznaczyło na wykonanie programu kwotę 1,39 mld zł, tj. niższą niż planowana. Wyplacono przy tym

prawie 4,5 mln świadczeń (NIK, Informacja, KPS.430.002.2020, s. 55). Szczegółowe zestawienie wypłaconych kwot w ramach świadczeń z programu „Dobry Start” przedstawia wykres 16.



Wykres 16. Kwota wypłaconych świadczeń z programu Dobry Start w latach 2018 -2020 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2020 oraz NIK – <https://www.nik.gov.pl>

Podsumowując analizowany w niniejszym podrozdziale wątek działań prorodzinnych, należy podkreślić, że działania rządu w tym zakresie wykazują bardzo duże zaangażowanie państwa w pomoc polskim rodzinom. W związku z powyższym szeroki wachlarz rozwiązań prorodzinnych adresowanych do rodzin powinien stanowić swoiste odzwierciedlenie w poziomie diety w naszym kraju oraz zmniejszeniu się ubóstwa wśród ludzi. Niska dieta wynika przede wszystkim z problemów natury ekonomicznej i finansowej związanych z utrzymaniem rodziny. Złą sytuację demograficzną potęguje z pewnością proces kształtowania młodego pokolenia dokonującego wolnych wyborów. Pokolenia, które pragnie coraz częściej funkcjonować bez zasad, odpowiedzialności, żyć łatwo, co skutkuje m.in. spadkiem zawieranych małżeństw oraz diety. Zdarza się, że partnerzy celowo nie zawierają związku małżeńskiego lub decydują się na rozwód, aby móc skorzystać z ulg podatkowych czy zasiłków przysługujących samotnie wychowującym rodzicom. Należy znaleźć rozwiązania, aby przeciwdziałać tego rodzaju sytuacjom.

Przedmiot badania w tym podrozdziale stanowiły instrumenty finansowe polityki prorodzinnej determinujące wydatki publiczne jednostek samorządu terytorialnego. W punkcie tym analiza skupiona została m.in. wokół dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na realizację programów prorodzinnych jak „Rodzina 500+” czy „Dobry Start”, wydatków jednostek samorządu terytorialnego związanych z wypłatą świadczeń rodzinnych oraz realizacją wsparcia w postaci ulg i zniżek dla osób korzystających z Karty Dużej Rodziny. W kolejnym podrozdziale pracy uwaga skoncentrowana zostanie na wydatkach publicznych związanych z systemem zabezpieczenia społecznego oraz funduszu zdrowia.

4.3. Instrumenty finansowego wsparcia rodzin realizowanego w ramach funduszy ubezpieczeń społecznych i Narodowego Funduszu Zdrowia

Polski system zabezpieczenia społecznego odnosi się do przepisów Europejskiej Karty Społecznej z dnia 18 października 1961 r. oraz Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r. zawierającej normy zabezpieczenia społecznego. Prawem każdego człowieka jest dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego, stanowiącego jednocześnie istotne narzędzie polityki prorodzinnej państwa. Obejmuje szereg działań w zakresie ubezpieczeń społecznych, opiekuńczych czy ochrony zdrowia. Świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego w obszarze wsparcia rodziny obejmują m.in. (Durasiewicz, 2014, s. 64):

- 1) zasiłki chorobowe,
- 2) zasiłki rehabilitacyjne,
- 3) zasiłki wyrównawcze,
- 4) zasiłki opiekuńcze,
- 5) zasiłki macierzyńskie,
- 6) świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny, (renta rodzinna i dodatek do renty rodzinnej dla sieroty zupełnej).

Większość świadczeń przysługuje z systemu ubezpieczeń społecznych, tj. emerytalno-rentowego, chorobowego, wypadkowego. Świadczenia te finansowane są z budżetu państwa. Obejmuje także świadczenia zdrowotne, do których prawo gwarantuje ustawa zasadnicza, wskazując jednoznacznie, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia i niezależnie od sytuacji materialnej władza publiczna zapewnia równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, które

finansowane są ze środków publicznych (Konstytucja RP, art. 68). Przepisy ustawy zasadniczej gwarantują swym obywatelom prawo ochrony ich zdrowia. Niestety nie do wszystkich świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych obywatele mają prawo. Zakres świadczeń opieki zdrowotnej reguluje ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r.). W tabeli 16 przedstawiono wysokość dotacji przekazanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2007-2020.

Tabela 16. Dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2007-2020

Rok	Wartość dotacji (w tys. zł)	Udział dotacji w wydatkach budżetu państwa (w %)	Relacja wartości dotacji do PKB (w %)	Dynamika wartości dotacji (rok poprzedni = 100)
2007	23 892 986	9,6	2,03	-
2008	33 229 968	12,1	2,61	139,1
2009	30 503 283	10,2	2,27	91,8
2010	38 111 650	12,9	2,69	125,0
2011	37 513 406	12,4	2,46	98,4
2012	39 520 778	12,4	2,44	105,4
2013	37 113 910	11,5	2,23	94,0
2014	30 362 793	9,7	1,76	81,8
2015	42 065 654	12,7	2,34	138,5
2016	44 847 768	12,5	2,41	106,6
2017	40 978 663	10,9	2,06	91,4
2018	35 822 723	9,3	1,69	87,4
2019	38 924 954	9,4	1,71	108,7
2020	33 522 023	6,6	1,44	86,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rachunku Zmian Stanu Funduszy Ubezpieczeń Społecznych za zakończone lata 2008-2018 – <https://bip.zus.pl>, Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2019 – <https://www.gov.pl>

Dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako wydatki prawnie zdeterminowane w 2020 r. kosztowały państwo 33,5 mld zł, stanowiąc przy tym 6,6% wydatków budżetu państwa ogółem. Najwyższe dotacje FUS otrzymał w latach 2015-2017, przy czym największa dynamika nastąpiła w 2015 r. Dotacje kosztowały państwo wówczas rocznie ponad 40 mld zł. W 2018 r. odnotowano spadek dotacji o ponad 5 mld zł w stosunku do 2017 r. Wpływ na ten wynik miały z pewnością wzrost gospodarczy, wyższy wskaźnik pokrycia wydatków FUS przychodami ze składek oraz uszczelnienie systemu zabezpieczenia społecznego (MRiT, Aktualności. Analizy ekonomiczne, 2020). Dotacja w 2020 r. wyniosła 33,5 mld zł, czyli 1,44% w stosunku do PKB, osiągając najniższy poziom w analizowanym okresie 14 lat.

Szeroki zakres pomocowego systemu wsparcia polskich rodzin w obszarze wydatków publicznych realizowany jest m.in. w obszarze zabezpieczenia społecznego, w ramach

którego w pracy uwaga skoncentrowana zostanie wokół świadczeń zasiłkowych, rent rodzinnych oraz świadczeń z funduszu alimentacyjnego. W niniejszym podrozdziale dokonano analizy wydatków publicznych w obszarze świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz wydatków z funduszu alimentacyjnego w latach 2007-2020. Pozwoliło to na ustalenie i ocenę kosztów instrumentów polityki prorodzinnej determinujących ten obszar wydatków publicznych. W tej części pracy przedstawione zostały wydatki obszaru zabezpieczenia społecznego z uwagi na to, że wpływają na dobrostan, prokreację, na poczucie bezpieczeństwa i pozytywne nastawienie do decyzji o założeniu rodziny, jednak zbadane zostały wyłącznie te, które związane są z realizacją polityki prorodzinnej państwa. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje tabela 17.

Tabela 17. Kwota wypłat świadczeń zasiłkowych oraz rent rodzinnych w okresie 2007-2020 (w tys. zł)

Rok	Zasiłki chorobowe z FUS	Zasiłek wyrównawczy	Świadczenie rehabilitacyjne	Zasiłek opiekuńczy	Zasiłek macierzyński	Zasiłki macierzyńskie za okres urlopu rodzicielskiego	Zasiłki macierzyńskie za okres urlopu ojcowskiego	Renta rodzinna
2007	3.953.002,2	688,0	614.765,0	278.151,6	1.401.398,9	x	x	18.159.399,0
2008	4.905.672,5	705,2	776.202,4	369.903,0	1.810.728,7	x	x	19.653.764,9
2009	6.617.464,8	591,7	890.616,4	464.948,5	2.406.592,3	x	x	21.131.721,7
2010	6.820.802,2	774,7	924.401,5	489.094,5	2.938.818,9	x	x	22.424.966,9
2011	7.223.446,4	498,5	960.847,7	542.977,6	3.018.919,1	x	x	23.456.330,7
2012	7.823.853,1	484,2	1.112.167,9	558.904,6	3.650.012,7	x	28.347,4	24.851.893,8
2013	8.499.170,3	405,1	1.234.303,3	635.323,5	4.308.502,1	215.848,3	29.305,8	26.144.585,3
2014	8.820.627,3	689,4	1.279.394,8	611.303,7	6.735.917,9	2.391.998,0	218.706,9	26.936.005,8
2015	9.826.943,5	621,1	1.370.389,2	701.258,8	7.555.672,3	3.085.594,3	253.387,8	27.700.389,2
2016	10.615.165,5	558,7	1.525.158,0	790.062,9	7.745.280,7	3.746.300,4	238.698,9	28.054.831,2
2017	11.309.663,8	581,2	1.665.471,5	883.322,9	7.863.570,3	4.055.542,2	282.238,3	28.507.296,2
2018	11.532.852,8	614,5	1.728.042,9	963.879,9	8.263.160,5	4.334.187,5	330.083,1	29.371.198,8
2019	12.181.959,1	521,5	1.853.913,2	1.076.763,3	8.479.239,4	4.499.000,3	357.144,1	30.638.932,6
2020	14.093.007,8	584,4	2.253.234,4	3.723.289,2	8.954.624,6	4.824.892,5	350.230,9	32.116.295,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.zus.pl, Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017, Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego oraz Informacja o wybranych świadczeniach pieniężnych w latach 2018-2020

Na podstawie danych pozyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tabeli 17 przedstawiono wartości wypłaconych świadczeń zasiłkowych w latach 2007-2020. Należy przy tym zaznaczyć, że nie wszystkie zaprezentowane świadczenia związane są stricte z

polityką prorodzinną jak przykładowo zasiłek macierzyński czy renta rodzinna po zmarłym żywicielu rodziny. Występują świadczenia w postaci zasiłków chorobowych, rehabilitacyjnych czy opiekuńczych, które mogą dotyczyć polityki prokreacyjnej, ale także te związane są z rodziną w ogólnym tego słowa znaczeniu. W związku z tym, że trudno jest wydzielić, które świadczenia prócz zasiłku macierzyńskiego są prorodzinne, a które nie, świadczenia te zostały wymienione, jednak do analizy przyjęto te stricte związane z polityką prorodzinną, tj. świadczenia zasiłkowe i renty rodzinne, aby zweryfikować szerszy aspekt wydatków związanych z zabezpieczeniem społecznym.

Z zaprezentowanych danych jednoznacznie wynika systematyczny wzrost wypłaconych świadczeń w obszarze zasiłków chorobowych, opiekuńczych, macierzyńskich oraz świadczeń rehabilitacyjnych. Należy zauważyć, że w badanym okresie w obszarze wypłacanych zasiłków wyrównawczych zaobserwowano zjawisko odwrotne. W 2007 r. wypłacono o 166,5 tys. zł więcej zasiłków wyrównawczych w porównaniu do 2019 r. W latach 2010-2017 można zauważyć tendencję spadkową. Kwota wypłaconych zasiłków w tym okresie zmniejszyła się o 193,5 tys. zł. W 2018 r. wystąpił niewielki wzrost wypłaconych kwot w stosunku do 2017 r. W ostatnim badanym okresie poziom wydatków ponownie się obniżył. W pozostałych analizowanych obszarach zauważyć można wzrost. W 2019 r. FUS wypłacił o ponad 8 mld zł wyższą kwotę świadczeń chorobowych niż w 2007 r. Świadczeń rehabilitacyjnych wypłacono w 2019 r. więcej o 1,2 mld zł, tj. ponad 302% w porównaniu 2007 r., zasiłków opiekuńczych więcej o 387% w porównaniu do 2007 r., z kolei zasiłków macierzyńskich wartościowo o ponad 605% więcej w stosunku do 2007 r., nie wliczając do tego świadczeń macierzyńskich za okres urlopu ojcowskiego i rodzicielskiego. Z zaprezentowanych w tabeli 12 danych wynika także systematyczny wzrost wydatków związanych z realizacją wypłat rent rodzinnych. Do zwiększenia wydatków FUS na świadczenia zasiłkowe przyczyniła się zmiana przepisów prawnych, wydłużenie okresu urlopu macierzyńskiego oraz wprowadzone nowelizacje ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego. Rosnące systematycznie wydatki FUS w tym zakresie świadczą o zaangażowaniu i staraniach państwa w zakresie prowadzonej polityki prorodzinnej.

Wsparcie rodziny to nie tylko pomoc w postaci wypłacanych zasiłków macierzyńskich, chorobowych czy opiekuńczych. Z dniem 1 października 2008 r. weszła w życie Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów definiująca zasady materialnej pomocy udzielanej przez państwo osobom, które nie mogą wyegzekwować wierzytelności alimentacyjnej od rodziców. Kluczowe zmiany w tym akcie prawnym zostały wprowadzone ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. m.in. o zmianie ustawy o

pomocy osobom uprawnionym do alimentów, która weszła w życie dnia 18 września 2015 r. Najistotniejszym źródłem informacji o realizacji ustawy są przygotowywane raz na kwartał przez gminy sprawozdania finansowo-rzeczowe. Wpłata świadczenia z funduszu zajmują się gminy, realizujące zdanja zlecone z zakresu administracji rządowej. Wpłata świadczeń oraz związane z nimi koszty obsługi, a także koszty działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych pokrywane są z budżetu państwa w formie dotacji celowej (MRPiPS, Informacja o realizacji ustawy, 2016, s. 19).

Fundusz alimentacyjny pomaga głównie dzieciom oraz uczącej się młodzieży, która nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb, oraz która nie uzyskuje wsparcia od rodziców oraz osób zobowiązanych do alimentacji. Wpłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego finansowana jest w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że świadczenie to ma charakter zwrotny, co oznacza, że dłużnik alimentacyjny zobowiązany jest zwrócić do organu wierzyciela należności tj. wysokość świadczeń wraz z ustawowymi odsetkami. Należności te podlegają wyegzekwowaniu w drodze egzekucji sądowej na podstawie przepisów o egzekucji świadczeń alimentacyjnych (MRPiPS, Informacja o realizacji ustawy, 2016, s. 7). Z uwagi na trudność pozyskania pełnych danych, zwłaszcza informacji obejmujących 2016 r., co związane jest z faktem, że udostępnione przez MRPiPS oraz GUS dane obejmują głównie lata 2007-2015 oraz 2017-2020, taki okres badawczy w większości przypadków został poddany analizie. Na podstawie dostępnych danych pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych oraz Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zaprezentowanych w tabeli 18, zweryfikowano wysokość świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego, liczby osób korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego, jak i liczby dłużników alimentacyjnych, wobec których gminy prowadziły postępowania. Dokonano także analizy, jak zmieniała się wypłacana przeciętna miesięczna wysokość świadczenia alimentacyjnego na przestrzeni lat.

Tabela 18. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego w latach 2007-2020

Rok	Kwoty wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego (w mld zł.)	Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego (w zł.)	Przeciętna miesięczna liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego (w tys. osób)	Liczba dłużników alimentacyjnych wobec których gminy prowadziły postępowania (w tys. dłużników)
2007	0,77	213,69	300,3	Brak danych
2008	0,94	228,90	288,0	131,2
2009	1,10	288,36	318,0	166,8
2010	1,20	310,38	312,3	182,7
2011	1,33	329,57	323,4	217,4
2012	1,41	346,96	326,3	255,2
2013	1,48	362,20	328,8	243,2
2014	1,50	373,84	324,4	235,3
2015	1,48	383,14	313,3	245,7
2016	1,44	Brak danych	Brak danych	Brak danych
2017	1,35	Brak danych	283,44	Brak danych
2018	1,24	Brak danych	258,61	Brak danych
2019	1,14	Brak danych	233,09	Brak danych
2020	1,06	Brak danych	215,68	Brak danych

Zródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Banku Danych Lokalnych dane za okres 2017-2020 oraz Informacji o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w latach 2007 - 2015

Na podstawie dostępnych danych pochodzących ze sprawozdań prezentujących informacje o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów wynika, że w badanym okresie średnia miesięczna wysokość świadczenia z funduszu alimentacyjnego systematycznie rosła. W 2015 r. wartość ta była wyższa o 169,45 zł w porównaniu z 2007 r., tj. o 79,30%. Liczba dłużników alimentacyjnych, wobec których gminy prowadziły postępowania, zwiększyła się w okresie 2008-2012 o 14,2%. W okresie 2013 i 2014 liczba ta spadła o 4,7% w stosunku do 2012 r. oraz o 3,2% w relacji do 2013 r. Ponowny wzrost o 4,4% w tym obszarze odnotowano w 2015 r. w stosunku do 2014 r. Biorąc pod uwagę kryterium przeciętnej miesięcznej liczby osób korzystających ze świadczeń z funduszu alimentacyjnego, w okresie 2008-2013 liczba osób wzrosła o 9,5%, tj. o 28,5 tys. osób. W 2014 r. spadła o 1,3% w stosunku do 2013 r., oraz o 3,4% w stosunku do 2014 r.

Z zaprezentowanych w tabeli 18 danych począwszy od 2017 r. wynika jednoznaczny spadek liczby osób uprawnionych do skorzystania ze świadczenia alimentacyjnego. Na koniec okresu badawczego wartość osiągnęła poziom 215 tys. osób, tj. o 84,4 tys. mniej w stosunku

do 2007 r. Powodem spadku jest zapewne wysokość kryterium dochodowego uprawniające do skorzystania z świadczenia, którego rodzice nie spełniają. Próg ten od momentu wejścia w życie ustawy w 2007 r., do 2017 r. wynosił 725 zł, w latach 2018-2019 - 800 zł, a od 2020 r. - 900 zł.

Analizując aspekt kwot wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego w okresie 2007-2014 odnotowano systematyczny ich wzrost. W okresie tym wartość wypłaconych świadczeń zwiększyła się prawie dwukrotnie. W kolejnym badanym okresie obejmującym lata 2015-2020 zaobserwowano spadek wpłacanych świadczeń. Tendencja spadkowa wynika głównie z podniesienia kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z tej formy wsparcia.

Skuteczność egzekucji należności funduszu alimentacyjnego w okresie 2012-2014 wynosiła odpowiednio 13,1%, 13,1% oraz 13,9% (NIK, Ściągalność należności, 2019, s. 5). W pierwszym półroczu 2017 r. wskaźnik zwrotów dokonywanych przez dłużników alimentacyjnych zwiększył się o 23% w stosunku roku poprzedniego, co świadczy o efektywności egzekucji alimentów (Topolewska, 2017). Na poziom egzekwowania należności od dłużników wpływ miała także wprowadzona w 2015 r. zmiana przepisów w zakresie sposobu rozliczania zwrotów dłużników. W 2018 r. powolna tendencja wzrostowa została utrzymana. Poziom ściągłości należności głównej oraz odsetek wzrósł do 34% (NIK, Ściągalność należności, 2019, s. 7).

Osobom ubezpieczonym w NFZ lub posiadającym inne prawo do skorzystania ze świadczeń zdrowotnych przysługuje możliwość skorzystania z bezpłatnych badań lekarskich, leczenia szpitalnego oraz ambulatoryjnego, rehabilitacji czy profilaktyki zdrowia. Nie wszystkie jednak świadczenia zdrowotne stanowią stricte element polityki prorodzinnej państwa. Niektóre są z nią związane bezpośrednio, inne pośrednio, pozostałe zaś w ogóle nie mają związku ze wsparciem rodziny. W związku z trudnością w ustaleniu, jaka część świadczeń przekazywana jest na leczenie dzieci, a jaka na rzecz matek, osób starszych, bezdzietnych, czy to w zakresie leczenia, zakupu leków, wyrobów medycznych, czy przedmiotów ortopedycznych, w tej części pracy wszystkie świadczenia opieki zdrowotnej zostały wymienione, jednak analiza skoncentrowana zostanie na zbadaniu wydatków związanych z **profilaktyką leczenia noworodków**. Kategorie świadczeń określonych jako związane z polityką prorodzinną zostaną wyróżnione w tekście poprzez wytłuszczenie. Świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych obejmują (NFZ, 2020):

1. świadczenia zdrowotne, w ramach których przysługują m.in. :
 - a) badanie i porada lekarska,

- b) leczenie,
 - c) **opieka nad kobietą ciężarną i dzieckiem,**
 - d) pielęgnacja chorych i niepełnosprawnych,
 - e) **badania diagnostyczne,**
 - f) **profilaktyka zdrowia,**
2. świadczenie zdrowotne rzeczowe jak:
- a) leki,
 - b) wyroby medyczne,
 - c) przedmioty ortopedyczne,
3. świadczenia towarzyszące jak:
- a) pobyt w szpitalu lub innej placówce medycznej łącznie z wyżywieniem,
 - b) transport sanitarny.

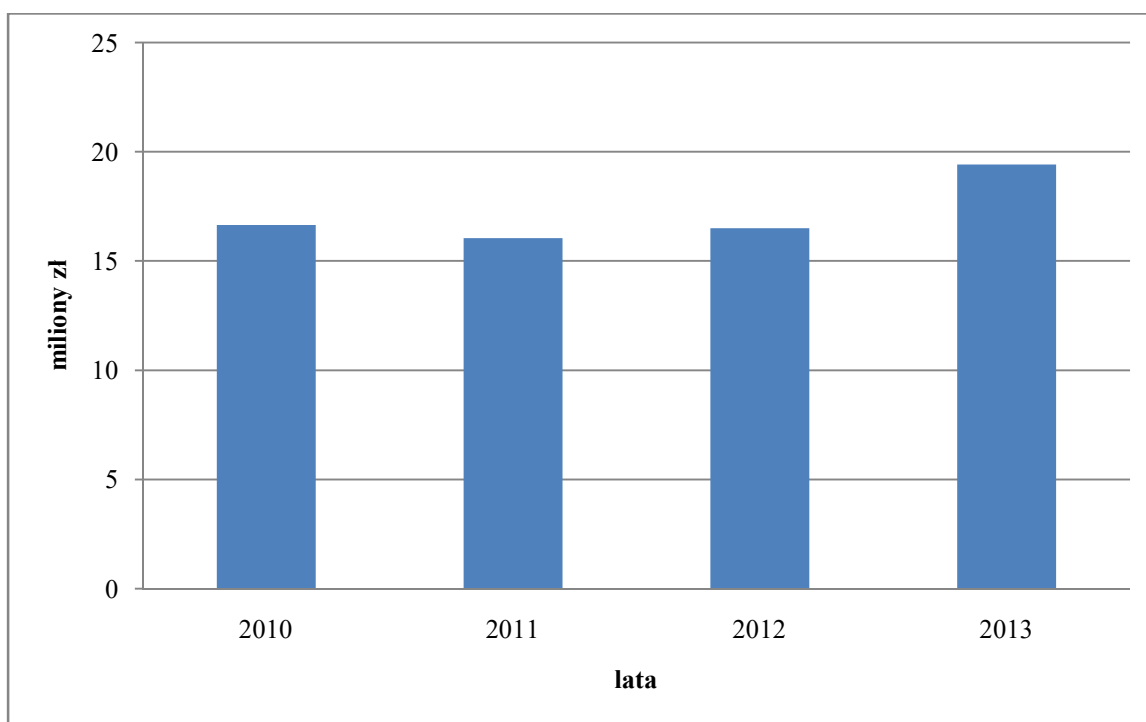
Koszty świadczenia opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, pokrywane są głównie wpływami ze składek zdrowotnych. Z kolei koszty leczenia osób nieubezpieczonych pokrywane są z budżetu państwa. Co do zasady w większości przypadków leczenie jest bezpłatne. Mogą wystąpić jednak czasem sytuacje, że pacjent pokrywa koszty niektórych świadczeń (NFZ, 2020).

W okresie 2009-2014 Instytut Matki i Dziecka prowadził badania przesiewowe wśród noworodków, realizując Program Badań Populacji Noworodków (PBPn) w celu wykrycia chorób wrodzonych m. in. takich jak fenyloketonuria (PKU), niedoczynność tarczycy (WNT), przerost nadnerczy (WPN), czy mukowiscydoza (CF) (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 90-91).

Badania przesiewowe noworodków należą do badań specjalistycznych. Stanowią kluczowe postępowanie profilaktyczne pozwalające wykryć wady wrodzone we wczesnej fazie. Rocznie w Polsce rodzi się około 400 dzieci z wadami wrodzonymi objętymi PBPn. Jedynym sposobem na uratowanie życia noworodków jest wczesna diagnostyka. Badania przesiewowe noworodków uznane zostały przez WHO jako istotne działania profilaktyczne. W Polsce prace w tym kierunku rozpoczęto w postaci badań pilotażowych w Instytucie Matki i Dziecka w 1965 r. Badania przesiewowe wykonywane są na całej populacji noworodków obejmują obecnie 29 chorób wrodzonych oraz 24 inne wrodzone wady (Ołtarzewski, 2018, s. 111).

Program badań przesiewowych finansowany jest ze środków z budżetu będącego w dyspozycji Ministra Zdrowia w ramach części 46 – Zdrowie, działu 851 – ochrona Zdrowia, rozdziału – Programy polityki zdrowotnej (MZ, Program badań, 2018, s. 39). Na podstawie

dostępnych danych na wykresie 17 przedstawiono wydatki związane z realizacją programu badań przesiewowych noworodków (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 92). Z uwagi ograniczoną dostępność danych statystycznych w zakresie wydatków poniesionych na ten cel badany okres prezentuje lata 2010-2013 oraz 2015-2018. Z kolei w zakresie prognozy wydatków – lata 2019-2022.



Wykres 17. Wydatki na realizację Programu Badań Populacji Noworodków w latach 2010 – 2013 (w mln zł)

Źródło: NIK-Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, Informacja o wynikach kontroli, 67/2015/P/14/046/KPS, Warszawa, 2015, s. 92

Dane zaprezentowane na wykresie 17 wskazują, że koszty związane z realizacją programu badań przesiewowych w latach 2010-2012 oscylowały w kwocie 16 mln zł. Na przestrzeni lat 2011-2013 zwiększyły się o ponad 3 mln zł. W kolejnych latach 2015-2017 koszt badań przesiewowych w ramach PBPB wyniósł 18,7 mln zł (MZ, Program badań, 2018, s. 31). Na podstawie założeń Programu Polityki Zdrowotnej w tabeli 19 przedstawiono planowany koszt realizacji badań przesiewowych noworodków na lata 2019-2022.

Tabela 19. Prognozowany koszt realizacji badań przesiewowych na lata 2019-2022 (w zł)

Rok Rodzaj kosztu	2019	2020	2021	2022
Koszty badań przesiewowych	21 818 020	22 447 080	23 096 370	23 765 890
Koszty testów diagnostycznych	11 706 580	12 046 071	12 395 407	12 754 874
Koszty ogólnokrajowe oraz koordynacja i monitorowanie programu	2 690 907	2 768 943	2 849 242	2 931 871
Całkowity koszt badań	36 215 507	37 262 094	38 341 019	39 452 635

Źródło: NIK-Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce, Informacja o wynikach kontroli, 67/2015/P/14/046/KPS, Warszawa, 2015, s. 92, MZ – program badań przesiewowych noworodków w Polsce na lata 2015 – 2018, Warszawa 2017, s. 2, Program badań przesiewowych noworodków w Polsce w latach 2019-2022, Program Polityki Zdrowotnej, Warszawa, 2018, s. 84-87

Z prognozy przedstawionej na lata 2019-2022 wynika systematyczny wzrost nakładów związanych z realizacją badań przesiewowych noworodków. W latach 2010-2018 na badania przesiewowe wydatkowano około 87 mln zł. Obecnie planuje się przeznaczyć na ten cel około 40 mln zł rocznie. Wydatki związane z profilaktyką badań noworodków przyczyniły się do wczesnego wykrycia szeregu chorób i wad wrodzonych dzieci. W latach 2009-2013 wykonano 6,7 mln badań przesiewowych noworodków, w wyniku których udało się wykryć 1394 noworodki z wadami wrodzonymi (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 92). W latach 2015-2017 realizując program wykryto 1078 noworodków z chorobami wrodzonymi (MZ, Program badań, 2018, s. 23).

* * * * *

Reasumując rozważania poczynione w niniejszym rozdziale, warto zaznaczyć, że władza publiczna w szerokim zakresie stara się prowadzić aktywnie politykę prorodziną, finansując wydatki transferowe o charakterze socjalnym, wspierając rodziny materialnie, a także prowadząc postępowania wobec osób niewywiązujących się z obowiązku alimentacyjnego. Podkreślenia wymaga także to, że właściwie prowadzona fiskalna polityka redystrybucyjna może przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji w dochodach gospodarstw domowych oraz wpłynąć na poprawę sytuacji finansowej i życiowej niektórych grup społecznych, zwłaszcza tych potrzebujących wsparcia (Wernik, 2014, s. 152-153). Aspekt ten będzie podniesiony w ostatnim rozdziale pracy, gdzie zaprezentowany zostanie poziom ubóstwa oraz zbadany wskaźnik Giniego.

Rozdział 5

Koszty stosowania podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne w Polsce

W rozdziale piątym pracy podniesiona zostanie tematyka podatkowych preferencji prorodzinnych determinujących dochody publiczne. Analiza dotyczyć będzie wybranych aspektów polityki prorodzinnej obszaru podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych. Zakres czasowy objęty badaniem zasadniczo dotyczyć będzie lat **2007-2020**, jednak z uwagi na dostępność danych sprawozdawczych, badania zostaną do tego dostosowane. Wskazany okres badawczy wybrany został z uwagi na wiele zmian w przepisach podatkowych wdrożonych w tym okresie, m.in. wprowadzenie przez ustawodawcę w 2007 r. podatkowej ulgi prorodzinnej z tytułu wychowywania dziecka czy zmian stawek podatkowych w podatku PIT i VAT.

Ponoszenie ciężaru obciążeń podatkowych ma istotny wpływ na finanse podmiotów gospodarczych. Jednak w trosce o zapewnienie odpowiednich wpływów podatkowych do budżetu państwa, system podatkowy został skonstruowany w ten sposób, aby obowiązkiem podatkowym została objęta jak największa grupa podatników (Krajewski, 2017, s. 29). Przykładowo zasadą podatkową w podatkach majątkowych, np. podatku od nieruchomości, jest powszechność opodatkowania. Wszelkie ulgi i zwolnienia, mające na celu zmniejszenie ciężaru podatkowego, są uznawane za preferencje podatkowe. *Tax expenditures* tłumaczone w raportach Ministerstwa Finansów jako preferencje podatkowe, to utracone dochody określone przez przepisy podatkowe, które wynikają z wykorzystania systemu podatkowego do propagowania celów społecznych, bez konieczności ponoszenia wydatków bezpośrednich (*tax expenditures*). Barry Anderson określa *tax expenditures* jako „przepisy prawa podatkowego oraz wszelkie regulacje, które zmniejszają lub odraczają dochody określonej grupy podatników w odniesieniu do standardów podatkowych” (Anderson, 2008). Z perspektywy rządu *tax expenditures* to straty w dochodach budżetu państwa, z kolei z punktu widzenia podatnika zmniejszenie obciążeń podatkowych (Skorwider, 2012, s. 162).

W Polsce analizę *tax expenditures* rozpoczęto dopiero w 2010 r. Ministerstwo Finansów opublikowało wówczas raport pt. „Preferencje podatkowe w Polsce”, w którym to

dokonano szczegółowych badań w powyższym zakresie. Kalkulację i ocenę badanego zjawiska przeprowadzono dla najważniejszych podatków państwowych oraz lokalnych (Dziemianowicz, Wyszowski, 2012, s. 167-168). Ujęcie normatywne preferencji podkreśla konsekwencje oraz rezultat, do których ma prowadzić ich stosowanie. Brak efektu ekonomicznego czy społecznego świadczy o nieskuteczności danego rodzaju preferencji podatkowej (Wołowicz, Cienkowski, 2016, s. 321). Ulgi podatkowe nazywane często preferencjami oznaczają wyłączenie określonej kwoty z podstawy opodatkowania, bądź obniżenie samego podatku należnego poprzez zmniejszenie podstawy opodatkowania, czy stosowanie przykładowo w podatku od spadków i darowizn stawki 0%, powodują wyłączenie z opodatkowania kwoty związanej z przedmiotem opodatkowania (zob. szerzej Nykiel, 2002, s. 20-21).

5.1. Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatku dochodowego od osób fizycznych

W tej części pracy uwaga skoncentrowana zostanie na aspektach fiskalnych stosowanych przez państwo podatkowych preferencji prorodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Warto w tym miejscu wskazać, że preferencje te mają dwojaki charakter – w postaci odliczenia od podatku i odliczenia od dochodu, co zostanie w pracy podkreślone.

Na początku podrozdziału zaprezentowane zostaną stawki podatku dochodowego od osób fizycznych oraz krótka charakterystyka odliczeń związanych z ulgą prorodzinną. W dalszej części dokonana zostanie analiza finansowych skutków stosowania preferencji podatkowych w obszarze podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dziecka, wspólnego opodatkowania małżonków oraz wspólnego opodatkowania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących. Niestety z uwagi na brak danych statystycznych dotyczących preferencji podatkowych w zakresie zwolnień przedmiotowych z tytułu alimentów, rozwiązania te zostaną tylko zaprezentowane. Wskazane w tym miejscu jest nadmienić, że ze względu na brak dostępności danych statystycznych w zakresie zwolnień alimentacyjnych, wystąpiono do Ministerstwa Finansów z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w dotyczącej zmniejszenia wpływów budżetowych na skutek zastosowania zwolnienia z opodatkowania dochodów wynikających z obowiązku alimentacyjnego w latach 2007-2020. W odpowiedzi na złożony wniosek uzyskano odpowiedź, że w związku z tym, że dane statystyczne dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych gromadzone są na

podstawie informacji z deklaracji i zeznań, brak jest możliwości udostępnienia danych we wnioskowanym zakresie (MF, Informacja publiczna, 2021).

Na początku rozważań warto podkreślić, że z dniem 1 stycznia 2009 r. nastąpiła najistotniejsza w historii podatku dochodowego od osób fizycznych zmiana w zakresie skali podatkowej. W miejsce dotychczasowych trzech stawek w wysokości 19%, 30% i 40% obowiązujących w latach 1998-2008, wprowadzono dwie stawki 18% oraz 32%. Wprowadzenie wówczas dwóch stawek podatkowych argumentowano koniecznością wsparcia polityki prorodzinnej oraz ograniczenia ubóstwa, na które narażone były głównie osoby o niskich dochodach. Należy przy tym dodać, że wprowadzenie nowej skali podatkowej początkowo wywoływało wiele dyskusji i kontrowersji. Jednym z badaczy skutków zmian podatkowych był Leszek Morawski, który dokonał analizy zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzonych w 2009 r. Według autora wprowadzona reforma jest korzystna dla wszystkich grup społecznych. Na podstawie przeprowadzonych badań wskazał, że czerpane profity zależą jednak od poziomu zamożności rodziny, wobec czego na reformie korzystają w głównej mierze osoby zamożne (Morawski, 2009, s. 38-39). Z uwagi na przyjęty do analizy okres badawczy obejmujący dla lata 2007-2020, w tabeli 20 zaprezentowano stawki podatku dochodowego od osób fizycznych obowiązujące w tym okresie.

Tabela 20. Skala podatkowa PIT w latach 2007-2020

Rok	Podstawa obliczenia podatku w zł - ponad	Podstawa obliczenia podatku w zł - do	Wysokość podatku
2007	-	43.405	19% minus kwota zmniejszająca podatek 572 zł. 54 gr
	43.405	85.528	7.674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43.405 zł
	85.528	-	20.311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85.528 zł
2008	-	44.490	19% minus kwota zmniejszająca podatek 586 zł.85 gr
	44.490	85.528	7.866 zł 25 gr + 30% nadwyżki ponad 44.490 zł
	85.528	-	20.177 zł 65 gr + 40% nadwyżki ponad 85.528 zł
2009 do	-	85.528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
30.09.2019	85.528	-	14.839 zł.02 gr + 32% nadwyżki ponad 85.528 zł
01.10.2019 do	-	85.528	17% minus kwota zmniejszająca podatek
31.12.2021	85.528	-	14.539 zł.76 gr + 32% nadwyżki ponad 85.528 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 rok, 2008, 2009, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2008, s. 2

W związku z wprowadzonymi z dniem 1 października 2019 r. zmianami w zakresie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz kwoty zmniejszającej podatek, dla poprawności rozliczeń podatkowych za 2019 r., uśredniona została stawka podatku, która dla tego okresu ustalona została na poziomie 17,75%. Określenie stawek podatkowych oraz elementów skali podatkowej definiuje art. 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.). Polityka prorodzinna w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych, o czym szerzej pisano w rozdziale trzecim pracy, realizowana jest m.in. poprzez preferencje podatkowe w zakresie podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dziecka, wspólnego opodatkowania małżonków, wspólnego opodatkowania dla osób samotnie wychowujących oraz zwolnienia z tytułu alimentów i funduszu alimentacyjnego.

Z uwagi na fakt, że Ministerstwo Finansów prezentuje dane sprawozdawcze objęte badaniem tylko do 2019 r., analiza została do tego dostosowana. Szczegółowe dane w zakresie kwoty odliczeń związanych z ulgą prorodziną w latach 2007-2019 przedstawione zostały w tabeli 21.

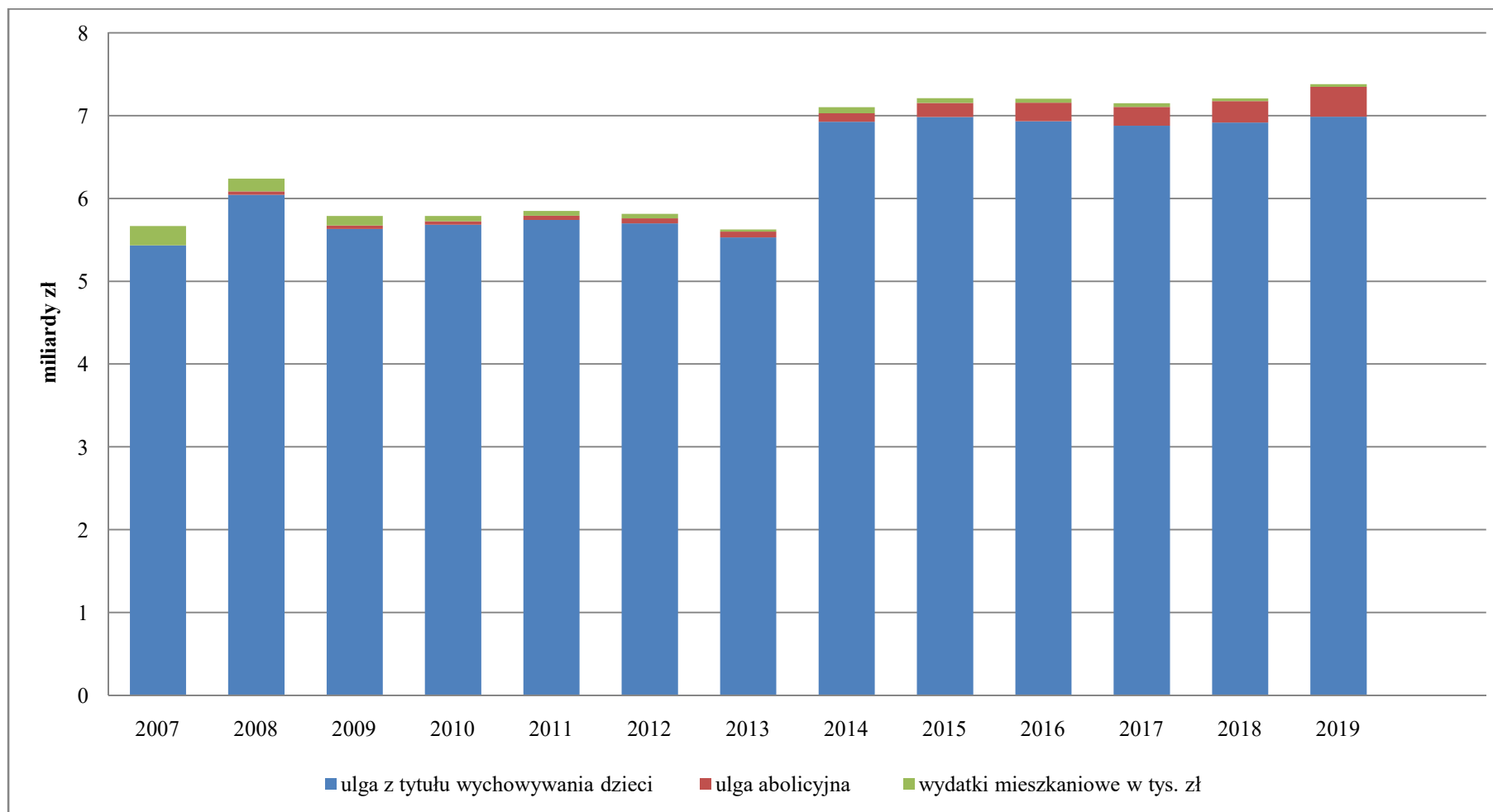
Tabela 21. Charakterystyka odliczeń związanych z ulgą prorodzinną w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2007-2019

Rok Charakterystyka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kwota odliczeń z tytułu ulgi (w tys. zł)	5 431 984	6 043 553	5 633 012	5 684 317	5 740 118	5 698 504	5 529 539	6 926 670	6 982 185	6 931 979	6 878 923	6 916 900	6 985 759
Podatnicy korzystających z ulgi oraz wnioskujących o zwrot nieodliczonej ulgi	3 973 668	4 205 909	4 337 164	4 303 125	4 363 599	4 334 367	4 024 017	5 246 566	4 505 084	4 473 623	4 476 985	4 467 873	4 736 990
Dzieci, na które odliczono ulgę oraz dzieci, na które przysługiwał zwrot nieodliczonej ulgi	6 017 284	6 357 837	6 274 870	6 286 625	6 293 839	6 167 386	5 825 310	6 468 411	6 484 829	6 419 032	6 381 488	6 484 416	6 559 875
Przeciętna kwota odliczona na dziecko (w zł)	903	951	898	904	912	924	949	1 071	1 077	1 080	1 078	1 067	1 065
Podatnicy korzystający ze wspólnego opodatkowania	9 736 632	9 901 352	9 899 750	1 010 411	9 793 848	9 630 834	9 583 362	9 351 430	9 309 500	9 192 658	9 047 738	8 327 606	8 106 708
Podatnicy korzystający z opodatkowania dla samotnie wychowujących	508 563	556 407	534 133	506 191	472 275	487 305	482 963	537 598	561 823	558 187	537 949	524 495	514 224

Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za okres 2007-2019 r., Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, 2008-2019

Z danych przedstawionych w tabeli 21 wynika, że w latach 2008-2012 odliczenia podatkowe z tytułu ulgi na dziecko wykazywało ponad 4,2 mln podatników rocznie, na około 6,2 mln dzieci pozostających na ich utrzymaniu. Wprowadzenie kryterium dochodowego ograniczającego prawo do skorzystania z ulgi przez rodziny z jednym dzieckiem spowodowało, że w 2013 r. nastąpił spadek odliczeń do poziomu 4,02 mln podatników na 5,8 mln dzieci. W latach 2014-2019 ograniczenie dochodowe dla rodzin z jednym dzieckiem zostało utrzymane, jednak wprowadzona zmiana w zakresie możliwości skorzystania z prawa zwrotu nieodliczonej ulgi do łącznej wysokości zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne spowodowała, że zmniejszyły się wpływy podatkowe na skutek zwrotu nadpłat podatku z tytułu wymienionych odliczeń. Na skutek wprowadzonych zmian podatkowych, zauważyć można, że w analizowanym przedziale czasowym rok 2015 i rok 2019 wyróżniają się pod względem badanych zamiennych. Nigdy dotąd polskie rodziny nie otrzymały tylu środków pieniężnych z budżetu państwa, co właśnie w tych latach. W tym okresie podatnicy odliczyli prawie 7 mld złotych w złożonych zeznaniach podatkowych. Istotnym wydaje się w tym miejscu zaznaczyć, że w efekcie wprowadzonych zmian w uldze z tytułu wychowywania dziecka, zwiększyła się liczba dzieci oraz podatników, którzy z tej preferencji mogli skorzystać. Ponadto dzięki wprowadzonym zmianom, udostępniono podatnikom możliwość pełnego odliczenia przysługującej kwoty ulgi, niezależnie od wysokości osiąganych dochodów i wymiaru podatku należnego. Dalszą szczegółową analizę tego zjawiska przeprowadzono na podstawie informacji pozyskanych ze sprawozdań finansowych Ministerstwa Finansów.

Na **wykresie 18** zaprezentowano pierwszy aspekt zastosowania ulg – w postaci **odliczenia od podatku**. Na **wykresie 19** – w formie **odliczenia od dochodu**. Przeprowadzenie analizy w ten sposób miało na celu zaprezentowanie różnic w zakresie odliczeń od podatku ulgi na dziecko w aspekcie pozostałych preferencji w postaci ulg odliczanych przez podatników od podatku i dochodu.

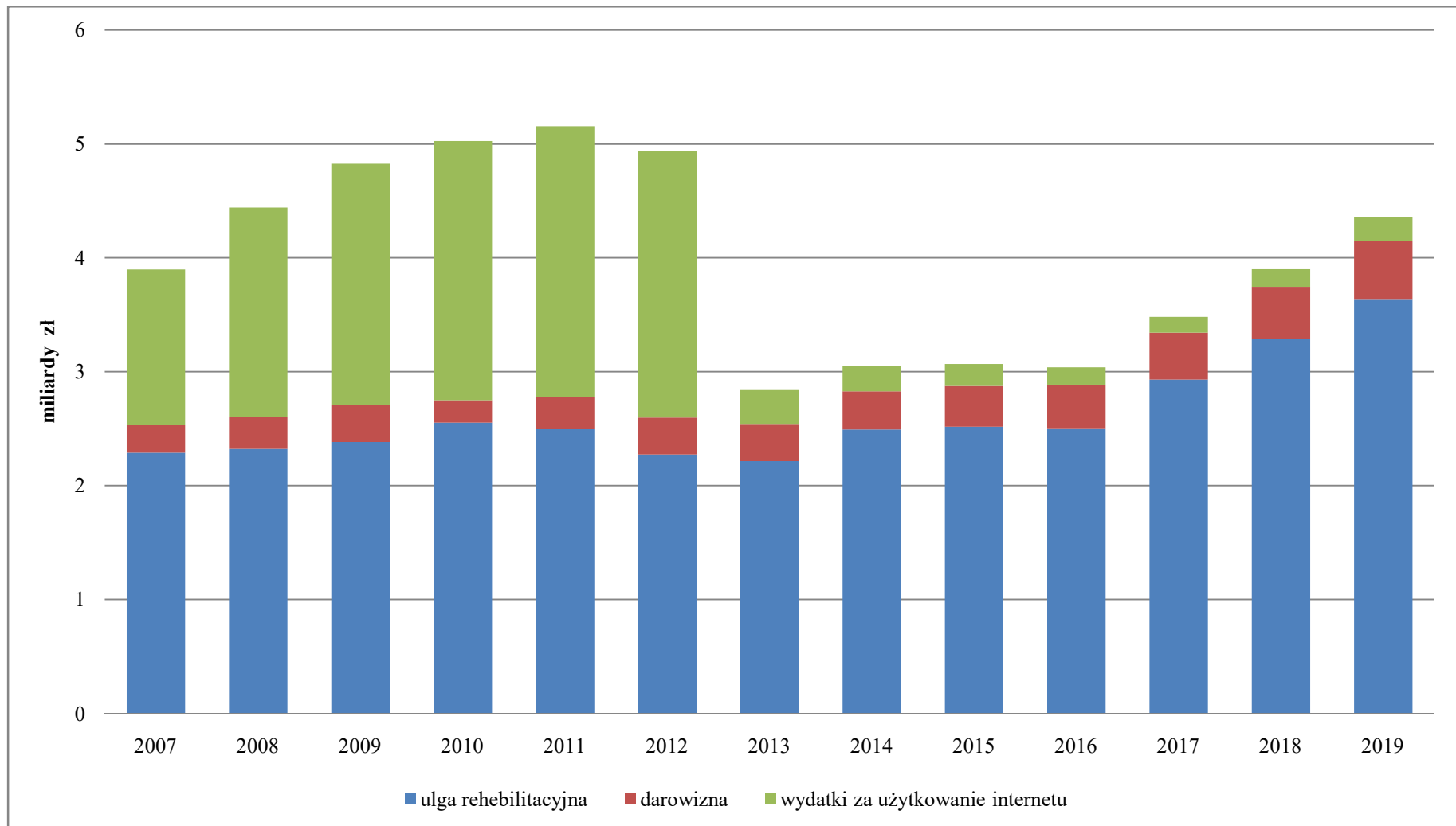


Wykres 18. Odliczenia od podatku ulgi z tytułu wychowywania dziecka na tle innych ulg odliczonych od podatku w latach 2007-2019 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji dotyczących rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2019.

Z informacji zaprezentowanych na wykresie 18 prezentujących fiskalne skutki stosowania instrumentu w postaci ulg prorodzinnych jednoznacznie wynika, że korzystanie przez podatników z możliwości obniżenia podatku należnego o kwotę ulgi prorodzinnej z tytułu wychowywania dzieci było najczęściej wybieranym rozwiązaniem prorodzinnym, co przesądza o tym, że ulga ta jest jednym z ważniejszych rozwiązań prorodzinnych. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że wskazana na wykresie 18 **ulga abolicyjna** jako jedno z rozwiązań podatkowych przysługuje podatnikom posiadającym w Polsce nieograniczony obowiązek podatkowy, którzy uzyskali określone dochody w kraju, z którym Polska zawarła umowę o unikaniu podwójnego opodatkowania w postaci **proporcjonalnego odliczenia** lub kraju, z którym Polska nie ma w ogóle zawartej umowy (z wyjątkiem rajów podatkowych). Metodę proporcjonalnego odliczenia stosują m.in. Austria, Holandia, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.

W ramach podatkowej polityki prorodzinnej podatnicy mają **także możliwość obniżenia podatku należnego poprzez stosowanie odliczeń od dochodu** w postaci ulgi rehabilitacyjnej, darowizn czy korzystania z internetu. Fiskalne dla budżetu państwa skutki obniżenia przez podatników dochodu do opodatkowania w wyniku zastosowania preferencji podatkowych zostały zaprezentowane na wykresie 19.



Wykres 19. Odliczenia ulg od dochodu w latach 2007-2019 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji dotyczących rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2019

Przeprowadzone badania jednoznacznie wskazują, że w analizowanym okresie najwięcej odliczeń **od dochodu** podatnicy odpisali z tytułu ulgi rehabilitacyjnej. W związku ze zmianą przepisów dotyczących możliwości skorzystania z ulgi internetowej od 2013 r. odnotowano spadek wartości odliczanej preferencji. Porównując możliwość obniżenia dochodu do opodatkowania o wskazane ulgi podatkowe, w stosunku do wartości ulg na dziecko **odliczonych od podatku**, podkreślić należy, że zastosowanie rozwiązania w postaci ulgi na dziecko jest najważniejszym z odliczeń umożliwiającym obniżenie w końcowej fazie należnego podatku .

W dalszej części pracy dokonano analizy wpływu preferencji podatkowych w postaci prorodzinnej ulgi na dziecko na dochody budżetowe z podatków i ceł oraz dochody budżetowe z podatku dochodowego od osób fizycznych. Badanie to wykonano na dwa sposoby. Po pierwsze na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Finansów zawartych w tabeli 22 zweryfikowano udział wypłaconych ulg na dzieci we wpływach budżetowych z podatków i ceł ogółem oraz we wpływach z podatku PIT. Po drugie wyznaczono relację wypłaconych ulg w stosunku do PKB (tabela 23).

Tabela 22. Dochody podatkowe budżetu państwa a odliczona ulga na dzieci w latach 2007-2019 (w tys. zł)

Lata	Wpływy budżetowe z tytułu podatków i cel ogółem	Wpływy budżetowe z podatku dochodowego od osób fizycznych bez odliczania udziałów dla JST	Wartość ulg na dzieci	Zwrot podatku we wpływach podatkowych ogółem w (%)	Zwrot podatku we wpływach podatkowych z podatku PIT (w %)
2007	241 358 690	60 959 164	5 431 984	2,25	8,91
2008	257 238 492	67 193 526	6 043 553	2,35	8,99
2009	250 101 110	62 740 785	5 633 012	2,25	8,99
2010	257 232 219	62 487 000	5 684 317	2,21	9,10
2011	281 442 318	67 505 115	5 740 118	2,04	8,50
2012	286 438 341	70 621 939	5 698 504	1,99	8,07
2013	280 521 851	73 751 310	5 529 539	1,97	7,50
2014	297 345 165	78 127 386	6 926 670	2,33	8,86
2015	306 230 062	83 140 145	6 982 185	2,28	8,40
2016	323 590 263	89 340 154	6 931 979	2,14	7,76
2017	370 303 134	97 559 145	6 878 923	1,86	7,05
2018	412 654 652	110 815 264	6 916 900	1,68	6,24
2019	439 129 603	121 972 997	6 985 759	1,59	5,73

Źródło: Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007-2019, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych oraz Wpływy budżetowe w latach 2007-2019, Ministerstwo Finansów, Warszawa

W analizie uwzględniono dwa kryteria, takie jak dochody budżetowe oraz kwoty wypłaconych ulg na dzieci. Z punktu widzenia pracy bardzo istotną kwestią był wybór okresu badawczego. Do przeprowadzenia szczegółowej analizy wybrano lata 2007-2019. Pozwoliło to na ocenę wymiaru fiskalnego instrumentu w postaci ulgi na dzieci, na zmniejszenie podatkowych wpływów budżetowych, od momentu jej wprowadzenia, tj. od 2007 r., z uwzględnieniem szeregu zmian w zakresie korzystania z ulgi wprowadzonych w badanym okresie. Na skutek wprowadzenia wielu zmian podatkowych w obszarze możliwości skorzystania z ulgi na dzieci, o czym wspomniano wcześniej, można zauważyć systematyczny wzrost kwot wypłacanych podatnikom ulg w badanym okresie. W relacji jednak do wpływów budżetowych z podatków i cel ogółem oraz w odniesieniu do wpływów wyłącznie z podatku PIT, procentowy udział ulg w dochodach podatkowych wykazywał tendencję spadkową. Dla przykładu w 2007 r. kwota wypłaconych ulg podatkowych wynosiła ponad 5 mld zł. W

stosunku do wpływów podatkowych ogółem kwota ulgi stanowiła 2,2%, z kolei w stosunku do wpływów z podatku PIT – prawie 9%. Porównując do tego dane z ostatniego badanego okresu, kwota wypłaconych ulg sięgnęła prawie 7 mld zł. W relacji do wpływów budżetowych osiągnęła poziom 1,7% w stosunku do wpływów podatkowych ogółem oraz 6,2% w relacji do wpływów z podatku PIT. Wynika z tego, że mimo aktywnie prowadzonej polityki prorodzinnej, udział ulg jest coraz mniejszy. Wynika to przede wszystkim z faktu sukcesywnego wzrostu dochodów podatników przy niezmienności kwoty ulgi od kilku lat. Dochody podatkowe podlegają mniejszemu uszczupleniu, jednak z punktu widzenia skuteczności dochodowej polityki prorodzinnej ulga ma coraz to mniejsze znaczenie.

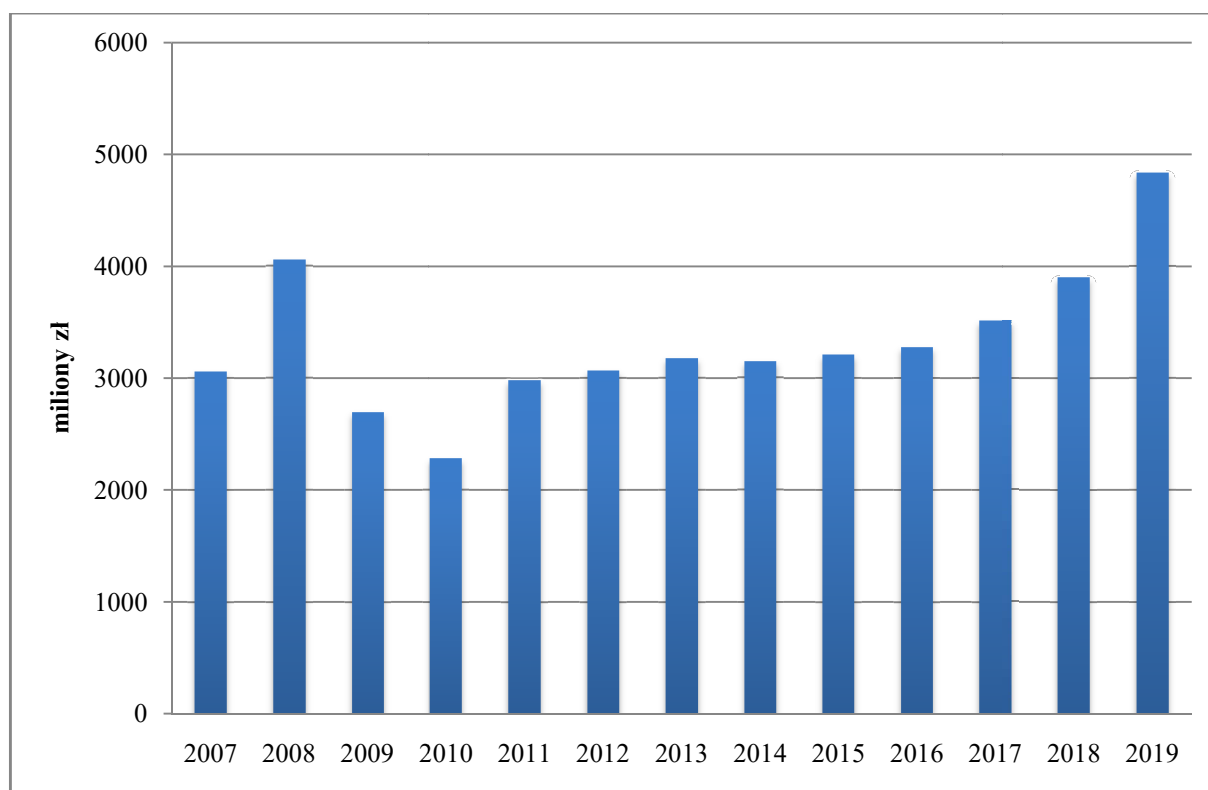
Jako drugi analizowany parametr wzięto pod uwagę udział wypłaconej ulgi prorodzinnej na dziecko w relacji do PKB w okresie 2007-2019. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje tabela 23. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w badanym okresie mimo systematycznego wzrostu nakładów na politykę prorodziną, udział badanego instrumentu w stosunku do PKB nie przekroczył 1%. Najwyższy udział zwrotu podatku na skutek odliczenia ulgi z tytułu wychowywania dziecka w relacji do PKB odnotowano w 2008 r. (0,47%), tj. na samym początku wprowadzenia tego prorodzinnego rozwiązania. Dla porównania w Szwecji wartość procentową PKB, którą państwo przeznaczyło na ulgi prorodzinne i dotacje na dzieci w latach 2007-2015 mieści się w przedziale od 2,4% do 2,8% PKB tego kraju (PwC, Raport, listopad 2017, s. 14). Szczegółowe dane w zakresie wsparcia rodziny w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej zostaną zaprezentowane w rozdziale szóstym pracy.

Tabela 23. Relacja wypłaconych ulg prorodzinnych z tytułu wychowywania dziecka w stosunku do PKB w latach 2007-2019 (w mln zł)

Lata	PKB	Kwota wypłaconych ulg na dzieci	Relacja wypłaconych ulg do PKB (w %)
2007	1 176 737	5 432	0,46
2008	1 275 508	6 044	0,47
2009	1 344 505	5 633	0,42
2010	1 416 585	5 684	0,40
2011	1 523 245	5 740	0,38
2012	1 615 894	5 699	0,35
2013	1 662 052	5 530	0,33
2014	1 724 723	6 927	0,40
2015	1 800 243	6 982	0,39
2016	1 861 149	6 932	0,37
2017	1 989 351	6 879	0,34
2018	2 120 480	6 917	0,33
2019	2 273 556	6 986	0,31

Źródło: Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007-2019, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych oraz Wpływy budżetowe za latami 2007-2019, Ministerstwo Finansów oraz na podstawie GUS – Rachunek produktów według kwartałów w latach 2007-2011, 2009-2014, 2015-2019 w cenach bieżących – <https://www.stat.gov.pl>

Wspólne opodatkowanie małżonków jako drugi element analizy i kolejna forma preferencji prorodzinnych, w Polsce funkcjonuje od 1 stycznia 1992 r. Instrument ten został wprowadzony celem realizacji założeń ówczesnej polityki prorodzinnej, ale także z zamysłem zniwelowania następstw wprowadzonej progresji podatkowej w przypadku istnienia dysproporcji w zarobkach małżonków (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 82). Szczegółowe dane w zakresie preferencji podatkowej w świetle wspólnego opodatkowania małżonków w aspekcie zmniejszonych wpływów budżetowych zaprezentowano na wykresie 20.



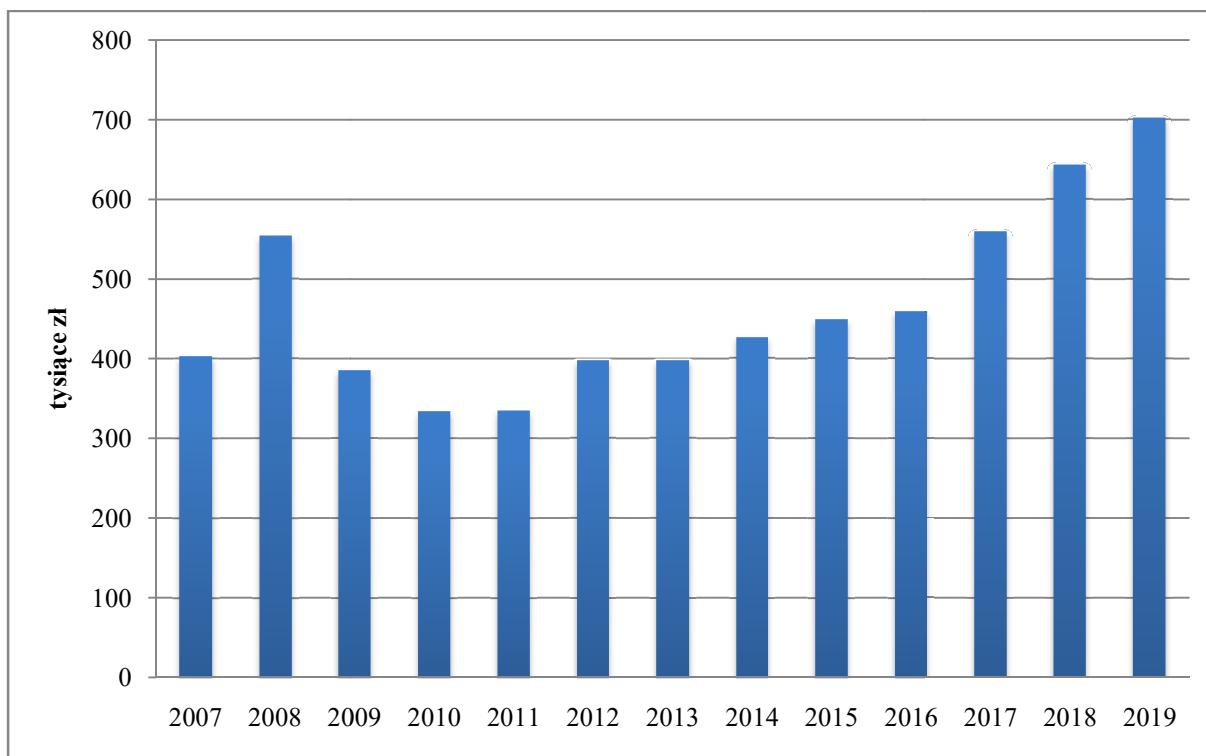
Wykres 20. Zmniejszenie wpływów budżetowych na skutek wspólnego opodatkowania małżonków w latach 2007-2019 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Preferencje podatkowe w Polsce oraz Informacji publicznej Ministerstwa Finansów udzielonej na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 15.09.2021 r.

Na podstawie danych zaprezentowanych na wykresie 20 można wskazać, że w sytuacji gdyby nie było tego rozwiązania podatkowego, w latach 2007-2019 do budżetu państwa mogłaby wpłynąć kwota 43 779 mln zł. W analizowanym okresie, zauważyć można tendencję wzrostową badanego zjawiska. Największe uszczuplenie dochodów budżetowych odnotowano w 2019 r., w którym to na skutek zastosowania preferencji w postaci wspólnego opodatkowania małżonków wpływy budżetowe zmniejszyły się o 4 831 mln zł. W badanym okresie najmniej dotkliwe dla budżetu państwa skutki finansowe odnotowano w 2009 r. Wówczas wpływy budżetowe w wyniku wspólnego opodatkowania małżonków zmniejszyły się o 2 693 mln zł.

Kolejnym podatkowym narzędziem wsparcia rodziny jest **preferencyjne opodatkowanie przewidziane dla osób samotnie wychowujących** – potocznie zwane rozliczeniem z dzieckiem. Jako instrument polityki prorodzinnej obowiązuje w Polsce od 1993 r. (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 82). Przesłanką wprowadzenia tej preferencji było zmniejszenie obciążeń fiskalnych powstałych na skutek wprowadzenia

podatku dochodowego od osób fizycznych. Na wykresie 21 przedstawiono konsekwencje fiskalne w postaci zmniejszonych wpływów budżetowych na skutek zastosowania tego rozwiązania. Szczegółową analizę tego zjawiska przeprowadzono w oparciu o informacje zaprezentowane w tabeli 21 w zakresie liczby podatników korzystających z tej formy wsparcia oraz dane przedstawione na wykresie 21 w zakresie zmniejszonych wpływów budżetowych.



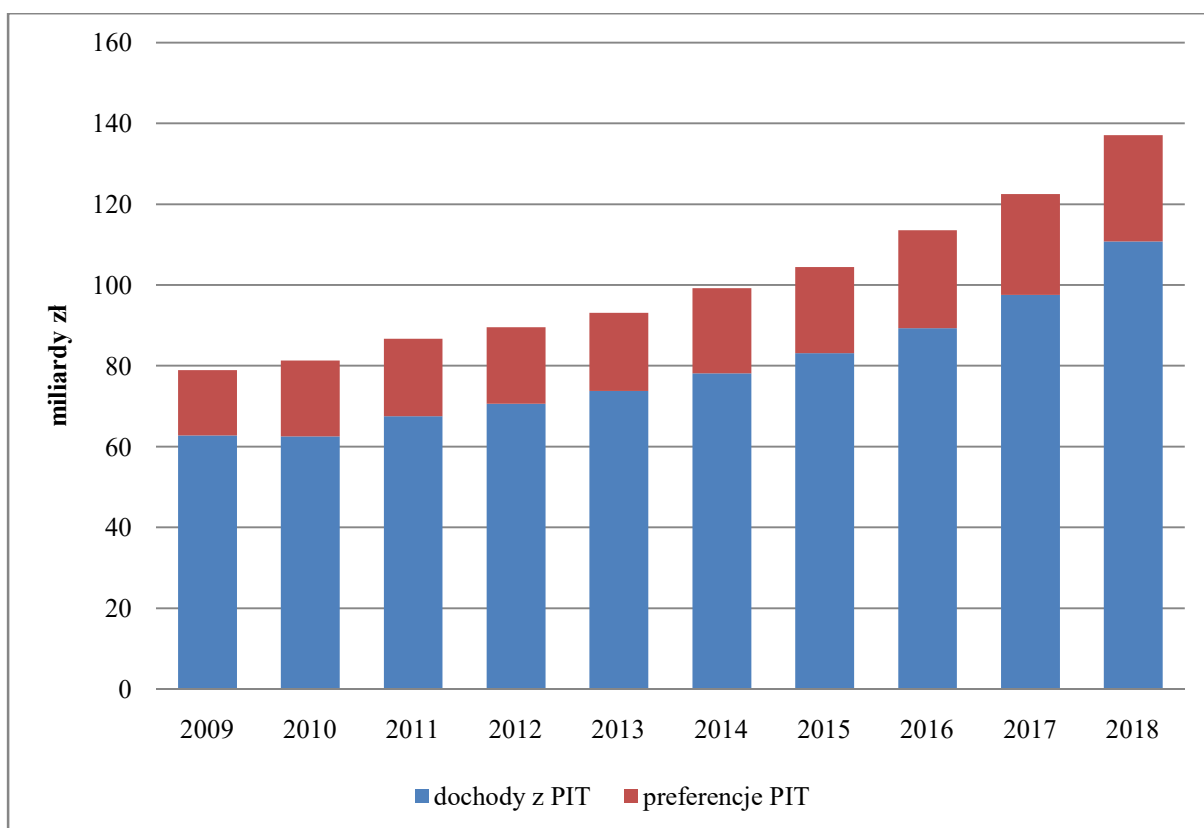
Wykres 21. Zmniejszenie wpływów budżetowych na skutek zastosowania preferencyjnego rozwiązania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących w latach 2007-2019 (w tys. zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Preferencje podatkowe w Polsce oraz wniosku o udostępnienie informacji publicznej

W tabeli 21 zaprezentowano liczbę podatników korzystających z preferencyjnego sposobu opodatkowania dochodów przewidzianego dla osób samotnie wychowujących. W badanym okresie liczba podatników korzystających z tej formy rozliczenia mieściła się w przedziale od 472 tys. (rok 2011) do 561 tys. (rok 2016). Skutki finansowe zastosowania tej preferencji dla budżetu państwa wyniosły łącznie 6.044 tys. zł. Z danych zaprezentowanych na wykresie 21 wynika, że od 2010 r. odnotowuje się sukcesywną tendencję wzrostową badanego zjawiska.

Istotnym z punktu widzenia podatnika instrumentem polityki prorodzinnej jest również możliwość obniżenia podatku należnego w wyniku zastosowania **zwolnienia z opodatkowania dochodów wynikających z obowiązku alimentacyjnego**. Zgodnie z art. 129 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wynika obowiązek alimentacyjny ciążyący na zstępnych, wstępnych i rodzeństwie (Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r.). W świetle ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz powszechności opodatkowania wszystkie dochody podlegają opodatkowaniu. Od tej generalnej zasady są jednak odstępstwa m.in. w postaci zwolnień podatkowych. Katalog zwolnień ustawodawca zdefiniował i określił w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt. 127 ustawy, wolne od podatku są alimenty na rzecz dzieci, które nie ukończyły 25 roku życia, oraz na dzieci bez względu na wiek, które otrzymują zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną. Wolne od podatku są również alimenty zasądzone wyrokiem bądź ugodą sądową na rzecz innych osób do wysokości 700 zł miesięcznie. Podnosząc temat tych rozwiązań, należy zaznaczyć, że świadczenia z tytułu alimentów na rzecz dzieci nie są limitowane kwotowo. Jednak w przypadku, gdy dziecko przekroczy wiek 25 lat, otrzymywane alimenty będą stanowiły wówczas jego przychód. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w takiej sytuacji cała kwota alimentów podlegać będzie opodatkowaniu. Legislator nie przewidział bowiem, jaka kwota alimentów dla dzieci powyżej 25 roku życia miałaby podlegać zwolnieniu z opodatkowania. W związku z tym, że dane statystyczne gromadzone są na podstawie informacji, deklaracji i zeznań podatkowych składanych przez podatników bądź płatników podatku, o czym wspomniano wcześniej, brak jest możliwości pozyskania danych w zakresie zmniejszenia wpływów budżetowych na skutek zastosowania zwolnienia z opodatkowania dochodów wynikających z obowiązku alimentacyjnego.

Na zakończenie rozważań obszaru preferencji prorodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych podniesionych w tej części pracy, na wykresie 22 przedstawiono skalę obniżenia potencjalnych wpływów budżetowych z podatku PIT na skutek stosowania ulg podatkowych. Na podstawie pozyskanych z Ministerstwa Finansów danych zaprezentowanych na wykresie 22 ustalono, że średnia procentowa wartość ulg w podatku dochodowym w badanym okresie stanowiła 26% dochodów z podatku PIT. Największy udział preferencji w relacji do dochodów z podatku PIT odnotowano w 2010 r. (30,1%), najmniejszy zaś w 2018 r. (23,7%). Z uwagi na dostępność do danych statystycznych badany okres obejmuje lata 2009-2018.



Wykres 22. Preferencje w podatku PIT w relacji do dochodów z PIT w Polsce w latach 2009-2018 (w mld zł)

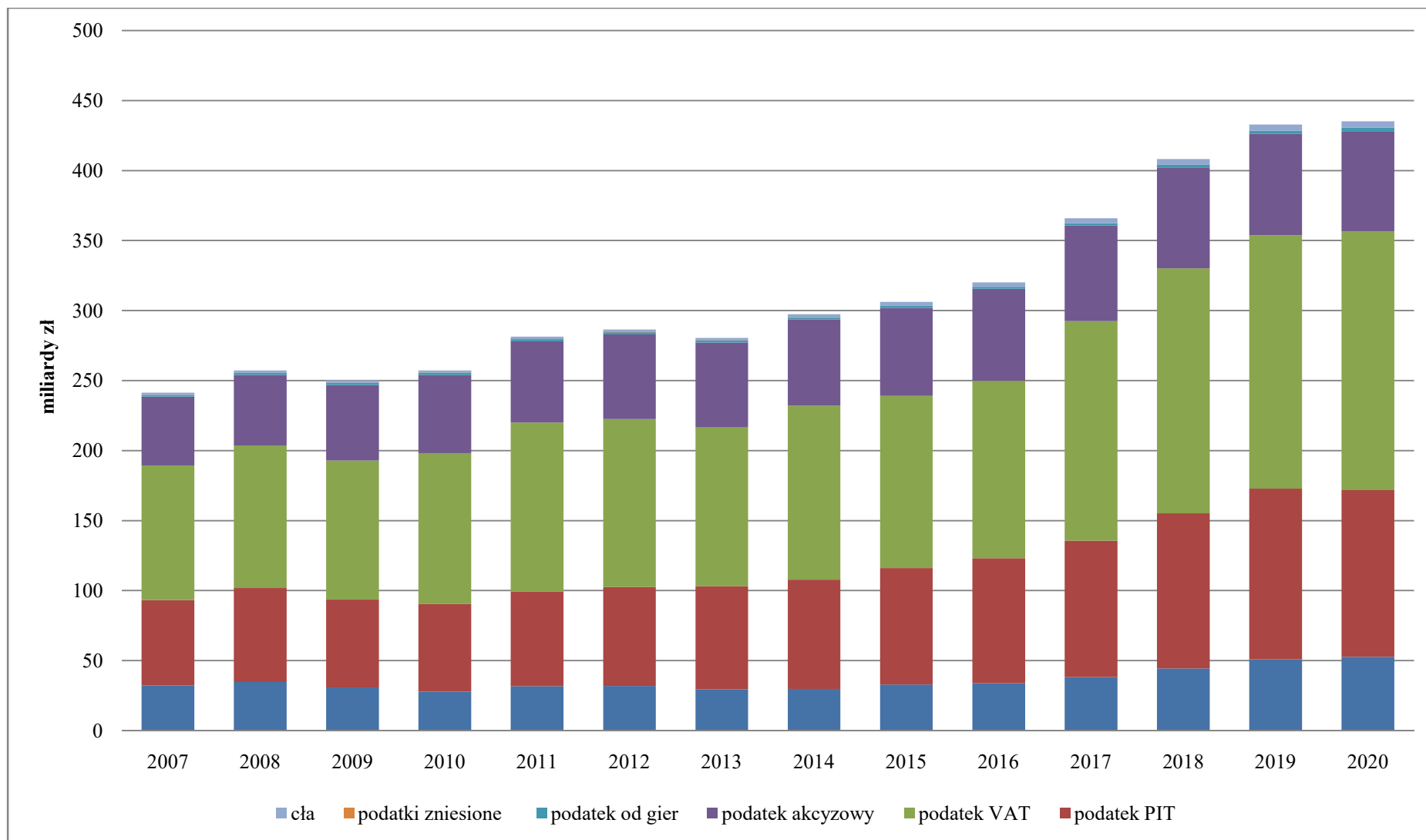
Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Preferencje podatkowe w Polsce nr 8

5.2. Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatku od towarów i usług

W podrozdziale tym uwaga zostanie skoncentrowana na preferencjach podatkowych w obszarze podatku VAT. Na początku przedstawione zostaną dochody z podatku VAT w strukturze dochodów budżetu państwa ogółem w latach 2007-2020. W dalszej części rozważań zaprezentowane zostaną preferencje podatkowe według poszczególnych obszarów wsparcia. W związku z ograniczonym dostępem do danych statystycznych w zakresie preferencji prorodzinnych w tym podatku analiza zostanie do tego dostosowana.

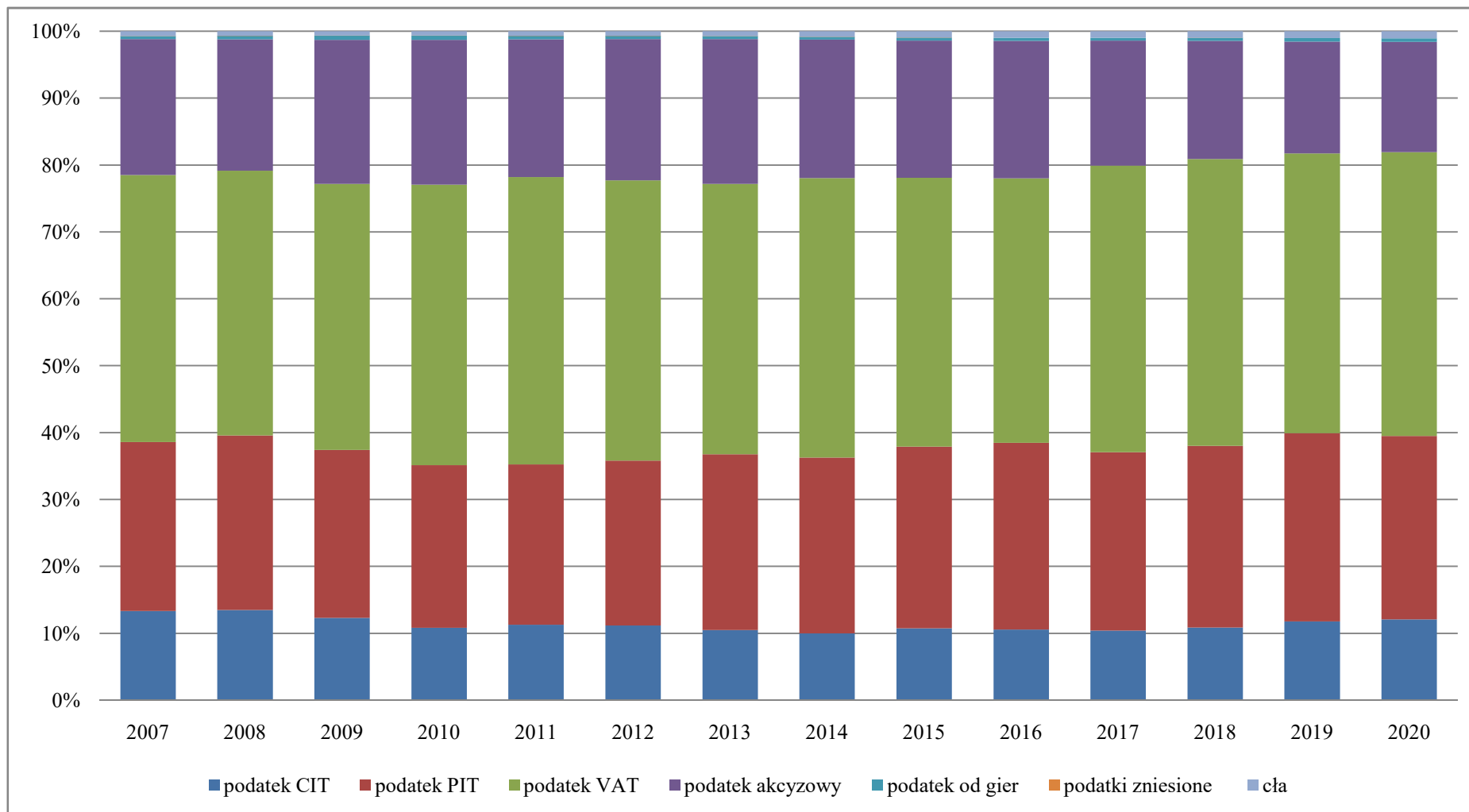
Na początku rozważań podkreślić należy, że w Polsce podatek od wartości dodanej (VAT) jest jednym z najważniejszych źródeł dochodów budżetu państwa. W 2018 r. dochody podatkowe stanowiły 21,9% PKB, odnotowując wzrost o 0,8 pkt. proc. w stosunku do 2017 r. Zauważalny wzrost dochodów podatkowych obserwowalny jest od 2016 r., tj. od momentu

wprowadzenia wielu reform podatkowych oraz utworzenia Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Dzięki działaniom państwa, polegającym na uszczelnieniu systemu podatkowego, w 2018 r. do budżetu państwa wypłynęło 18,1 mld zł więcej podatku VAT w stosunku do 2017 r. W okresie 2016-2018 przyrost dochodów z VAT wyniósł w ujęciu kasowym 51,8 mld zł (Załącznik do uchwały nr 31 z dnia 24 kwietnia 2019 r.). Tak spory wzrost dochodów budżetowych możliwy był dzięki rosnącym wpływom z podatków. W okresie tym dochody z podatku VAT zwiększyły się o 42% (MRiT, Analizy ekonomiczne 2020). Dochody budżetu państwa oraz usytuowanie wpływów z podatku VAT w strukturze dochodów budżetowych w okresie 2007-2020, zaprezentowano na wykresach 23 i 24.



Wykres 23. Dochody budżetu państwa w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, wpływy budżetowe w latach 2007-2020



Wykres 24. Podatek VAT w strukturze dochodów budżetu państwa w latach 2007-2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, wpływy budżetowe w latach 2007-2020

W 2018 r. wpływy z VAT stanowiły 46% całkowitego dochodu sektora finansów publicznych ogółem. Tak wielki udział przesądza o tym, że jego właściwe działanie i pobór mają fundamentalne znaczenie dla polskiej gospodarki oraz sytuacji i jakości życia gospodarstw domowych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że tylko część wpływów podatkowych VAT stanowi podatek od produktów i usług zakupionych przez gospodarstwa domowe. Na sumę całkowitych dochodów państwa z podatku VAT składa się również m.in. podatek uiszczany przez turystów zagranicznych dokonujących zakupów na terytorium Polski czy podatek płacony od konsumpcji całkowitej instytucji rządowych i organizacji non-profit (Recon LPP, 2009). System opodatkowania podatkiem od towarów i usług reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.). Od wejścia Polski do Unii Europejskiej do około 2010 r., stawki podatku VAT na przetworzone produkty spożywcze, nieprzetworzone i niskoprzetworzone produkty spożywcze, a także na niektóre produkty i towary dla dzieci jak odzież, obuwie dziecięce, foteliki samochodowe dziecięce, czy produkty sanitarne jak pieluchy, w zasadzie nie podlegały zmianom (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 83). Zamierzeniem stosowania niższych stawek VAT na wymienione towary oraz artykuły dziecięce, było wsparcie ubogich rodzin poprzez stabilizację i utrzymanie niższych cen na towary pierwszej potrzeby. Miało to swoje uzasadnienie w tym, że rodziny dysponujące niskim budżetem domowym, w tym często rodziny wielodzietne większość uzyskanego dochodu przeznaczały właśnie na zakup tych produktów. Poprzez te działania małymi krokami realizowana była namiastka polityki prorodzinnej w obszarze podatku VAT. Stosowanie obniżonych stawek na wymienione produkty dla dzieci obowiązywało w Polsce do momentu wykonania wyroku TSUE, o czym szerzej pisano w rozdziale trzecim dysertacji.

System podatku VAT w Unii Europejskiej podlega harmonizacji, co oznacza, że wszystkie państwa członkowskie zobligowane są do przestrzegania reguł i standardów krajowych w obszarze podatku VAT z regulacjami wynikającymi z prawa unijnego, zwłaszcza z zasadami dyrektywy VAT (Dyrektywa 2006/112/WE). Zgodnie z art. 115 dyrektywy, państwa członkowskie, które w dniu 1 stycznia 1991 r. stosowały stawkę obniżoną do usług restauracyjnych, odzieży dziecięcej, obuwia dziecięcego, mogą utrzymać taką stawkę, w odniesieniu do dostaw takich towarów. Wykaz towarów i usług, na które mogą zostać zastosowane obniżone stawki podatku VAT, określa załącznik nr III do dyrektywy VAT. Obniżone stawki określone są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5% (Dyrektywa 2006/112/WE, art. 99). Zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy VAT obniżone stawki podatku, o których mowa w art. 98 dyrektywy, można zastosować m.in.

na produkty spożywcze, z wyłączeniem napojów alkoholowych, produkty farmaceutyczne, sprzęt medyczny i urządzenia stanowiące pomoc osobom borykającym się z niepełnosprawnością, a także foteliki do przewozu dzieci w samochodach (Dyrektywa 2006/112/WE, zał. 3).

Od stycznia 2011 r. w Polsce obowiązują stawki VAT w wysokości 5%, 8% oraz podstawowa 23%. Zastąpiły one obowiązujące poprzednio stawki w wysokości 3%, 7% oraz 22%. Od stycznia 2012 r. produkty dziecięce, jak obuwie i odzież, zostały opodatkowane stawką podstawową (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 84-85).

Na podstawie informacji zawartych w raporcie dotyczącym m.in. preferencji podatkowych w zakresie podatku VAT w Polsce, przeprowadzono szczegółową analizę badanego zjawiska według poszczególnych obszarów wsparcia w oparciu o dane zaprezentowane w tabeli 24. Wskazane w tym miejscu jest zaznaczyć, że zgodnie z informacją publiczną nr BMI1.0123.1329.2021 otrzymaną z Ministerstwa Finansów na podstawie złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, raport o preferencjach podatkowych w zakresie podatku VAT według stanu prawnego na 31.12.2018 r. nie został jeszcze opracowany, w związku z czym dane stricte w zakresie preferencji prorodzinnych zaprezentowane w niniejszym podrozdziale obejmują lata 2009-2015. Pozostałe analizy i prezentacja danych obejmuje preferencje podatkowe w VAT ogółem.

Tabela 24. Preferencje podatkowe w podatku VAT według obszarów wsparcia (w mln zł)

Rok	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB	wartość	% PKB
Gospodarka	2 442	0,18	2 556	0,18	3 136	0,21	3 445	0,21	3 505	0,22	3 838	0,22	4 204	0,23
Rolnictwo	5 111	0,38	5 602	0,39	3 762	0,24	4 131	0,26	3 551	0,22	3 640	0,21	3 775	0,21
Edukacja	1 891	0,14	2 084	0,15	2 570	0,17	2 764	0,18	3 267	0,20	3 566	0,21	3 537	0,20
Zdrowie	4 101	0,31	4 354	0,31	5 348	0,36	5 500	0,34	5 745	0,35	6 144	0,36	6 842	0,38
Rodzina i socjalne	18 800	1,4	20 219	1,43	24 030	1,58	24 474	1,53	24 851	1,51	24 048	1,39	25 219	1,40
Transport i ochrona środowiska	1 821	0,14	2 055	0,15	2 227	0,14	2 175	0,14	2 393	0,15	2 484	0,14	2 370	0,13
Inne	26	0,00	32	0,00	39	0,00	23	0,00	77	0,00	33	0,00	96	0,01
Razem	34 192	2,54	36 902	2,61	41 112	2,70	42 512	2,66	43 387	2,65	43 753	2,53	46 043	2,56

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Preferencje podatkowe w Polsce w latach 2010-2016

Badanie dostępnych danych dotyczących preferencji podatkowych w podatku VAT przeprowadzono uwzględniając najważniejsze obszary wsparcia. Z danych zaprezentowanych w tabeli 24 wynika, że w 2015 r. łączna wartość preferencji podatkowych w obszarze podatku VAT oszacowana została na poziomie 46,0 mld zł (2,56% PKB). Wartość ta wzrosła w porównaniu do 2014 r. o 2,3 mld zł, tj. o ok. 5,2%, był to najwyższy wzrost w stosunku do wszystkich preferencji podatkowych poddanych analizie w 2015 r. (MF, Preferencje, nr 7, s. 33).

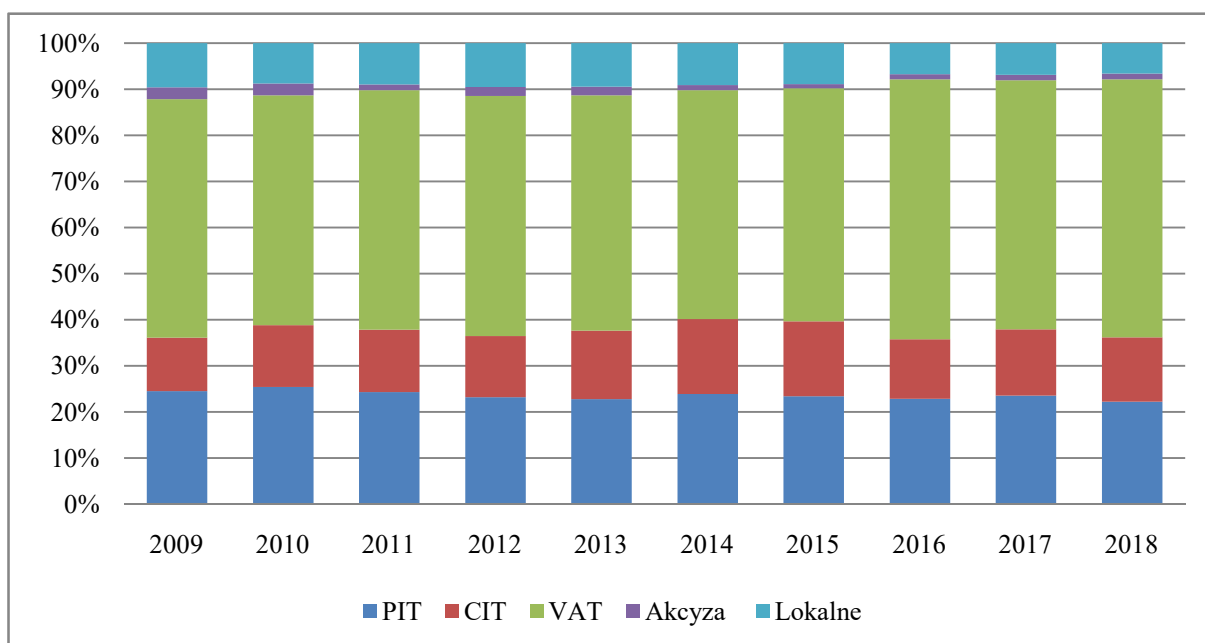
Preferencje podatkowe w podatku VAT w obszarze wsparcia **Rodzina i socjalne** w badanym okresie mieściły się w przedziale od 1,4% do 1,5% wartości PKB. Należy przy tym zaznaczyć, że łączna wartość preferencji w podatku VAT w relacji do PKB we wszystkich analizowanych obszarach wsparcia w poddanym analizie okresie wyniosła 2,56% PKB. Warto w tym miejscu również porównać wartość preferencji z tytułu podatku VAT do wartości preferencji podatkowych w podatku PIT z tytułu ulgi na dziecko. W pierwszym przypadku preferencje stanowiły 1,4-1,58% PKB, zaś w przypadku drugim zaledwie 0,33-0,47% PKB. Wynika z tego, że skala preferencji stosowanych z punktu widzenia polityki prorodzinnej jest znacząco wyższa w przypadku rozwiązań dotyczących podatku VAT.

Obecnie w Polsce artykuły dziecięce jak wózki, zabawki, odzież dziecięca, dodatki do odzieży, obuwanie dziecięce czy przybory szkolne opodatkowane są stawką 23%. Minister Finansów nie rozważa zmian i rozszerzenia stosowania preferencji prorodzinnych w tym zakresie w obszarze podatku VAT. Zdaniem Ministra nie stanowi ono najskuteczniejszego instrumentu w polityce prorodzinnej, a obniżenie stawki podatku VAT nie zawsze idzie w parze z obniżeniem ceny danego produktu (NIK, Koordynacja, 67/2015/P/14/046/KPS, 2015, s. 85).

Od 1 lipca 2020 r. weszła w życie nowa matryca stawek VAT, którą oznaczone zostały towary przy użyciu Nomenklatury Scalonej (CN) albo Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Infor, Stawki VAT). Efektem zastosowania matrycy są obniżone stawki podatku VAT na niektóre produkty i usługi. Na przykład na wybrane produkty dla dzieci i niemowląt, jak żywność, smoczki oraz pieluszki, a także artykuły higieniczne, stawka uległa obniżeniu z 8% na 5%. Zmniejszona została także stawka VAT na wybrane produkty żywnościowe (MF, VAT - abc). Średnio polskie rodziny przeznaczają około 10% swojego dochodu na podatek VAT, kupując produkty lub nabywając usługi opodatkowane tym podatkiem. Większe obciążenie podatkiem VAT dotyka osób najbiedniejszych. Według Raportu Przedwyborczego Cenea, analizującego obciążenie podatkiem VAT, dochody gospodarstw domowych, wynika, że 10% najuboższych rodzin przeznacza ze swojego

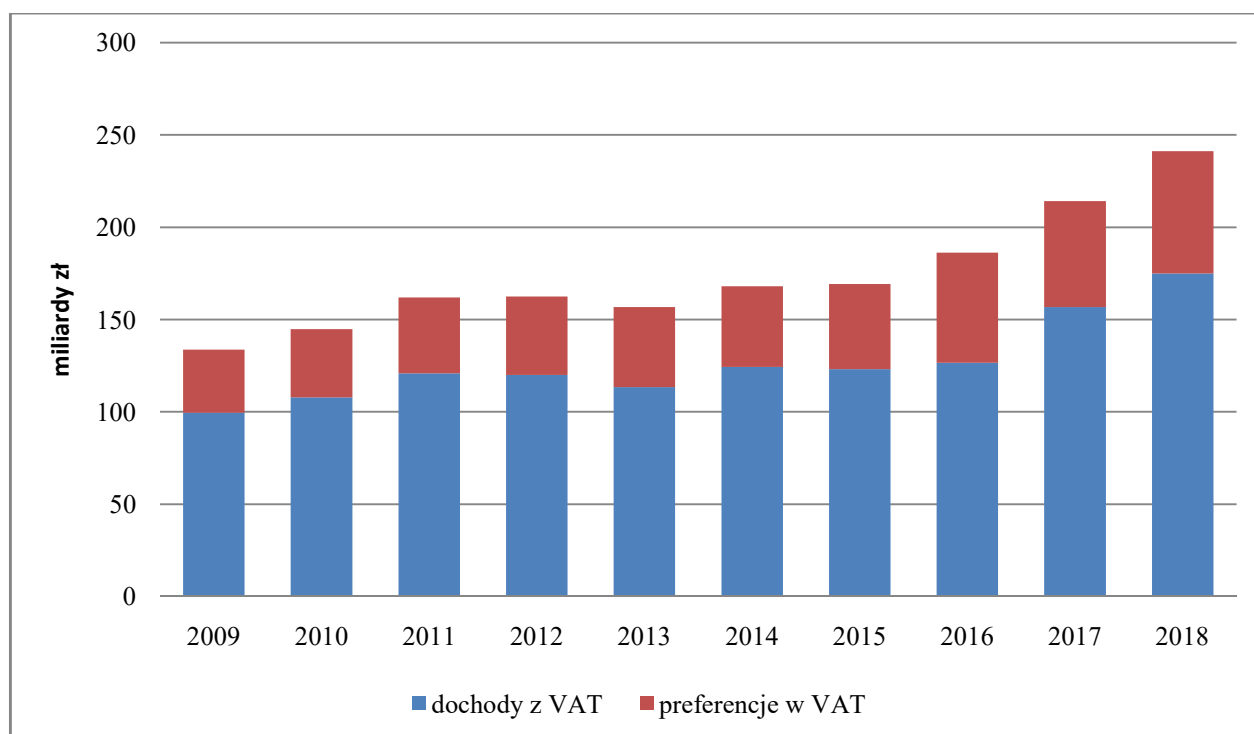
dochodu do dyspozycji przeciętnie 16,3% na podatek VAT, kupując produkty obciążone tym podatkiem. Podczas gdy wśród 10% populacji najzamożniejszych obciążenie dochodu podatkiem VAT wynosi średnio 6,8% (Cenea, Raport).

Na zakończenie rozważań podniesionych w tym podrozdziale, na wykresie 25 zaprezentowano podatek VAT w strukturze preferencji podatkowych w Polsce w latach 2009-2018, z kolei na wykresie 26 skalę udzielonych preferencji w podatku VAT w relacji do dochodów z tej daniny. Z uwagi na dostępność do danych statystycznych zaprezentowane dane dotyczą wszystkich preferencji podatkowych w zakresie tej daniny, nie tylko tych o charakterze prorodzinnym.



Wykres 25. Podatek VAT w strukturze preferencji podatkowych ogółem w Polsce w latach 2009-2018

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Preferencje podatkowe w Polsce nr 8



Wykres 26. Preferencje w podatku VAT w relacji do dochodów z VAT w Polsce w latach 2009-2018 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu Preferencje podatkowe w Polsce nr 8

Z danych zaprezentowanych na wykresie 26 jednoznacznie wynika, że podatek VAT dominuje w strukturze preferencji podatkowych w badanym okresie. Średnia wartość utraconych dochodów podatkowych w tym podatku wynosi ponad 47 000 mln zł. Z analizy preferencji w podatku VAT w aspekcie utraconych wpływów podatkowych, w relacji do dochodów budżetu państwa z tej daniny, wynika że średnia wartość udzielonych preferencji podatkowych wynosi rocznie około 37% wpływów z tego podatku do budżetu państwa. Najwyższą wartość utraconych dochodów budżetowych z tytułu preferencji w tym podatku odnotowano w 2016 r. Wartość ulg podatkowych w stosunku do dochodów z VAT wyniosła wówczas 47,18%. Konkluzja aspektu preferencji w kluczowych podatkach zostanie zaprezentowana na koniec rozdziału. Tymczasem w kolejnym podrozdziale pracy przedstawione zostaną skutki fiskalne zastosowania podatkowych preferencji prorodzinnych w podatkach majątkowych, a szerszej w podatku od spadków i darowizn.

5.3 Podatkowe preferencje prorodzinne a wydajność podatków majątkowych

Przedmiotem rozważań niniejszego podrozdziału będą podatkowe preferencje prorodzinne w obszarze podatków majątkowych. Na wstępie podkreślić należy, że zgodnie z obowiązującą powszechnie klasyfikacją, do podatków majątkowych zalicza się podatki (Buczek, Dzwonkowski i inni, 2006, s. 63-66):

- od posiadania majątku – podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych,
- od przyrostu majątku – podatek od spadków i darowizn,
- od obrotu majątkiem – podatek od czynności cywilnoprawnych.

Z wymienionych na wstępie podatków majątkowych, szczególnej uwadze zostanie poddany podatek od spadków i darowizn, gdyż aspekt zwolnienia z opodatkowania w podatkach majątkowych występuje najczęściej w relacjach rodzice – dzieci. Rodzice przekazują dzieciom darowizny, kierując się „radością dawania”, uzyskując w ten sposób użyteczność z samego zapisu. „Radość dawania” nie stanowi wówczas altruistycznego schematu przekazania majątku, gdyż ofiarowanie darowizny, zapisu czy spadku może być kontynuowane nawet w sytuacji, gdy potrzeba odbiorcy została zaspokojona lub w ogóle nie występuje (Mahdzan, Shahnaz, 2010, s. 58). Aspekt prorodzinnych preferencji podatkowych w przypadku podatków majątkowych podniesiony w pracy skupia się przede wszystkim na ulgach i zwolnieniach stosowanych w podatku od spadków i darowizn, który zastosowanie ma w przypadku bezpłatnego przekazania majątku. Interesujące kwestie dotyczące opodatkowania małżonków prezentuje Aleksy Goettel, który w swej publikacji podnosi tematykę stosowania przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn w zależności od istnienia bądź też nie wspólnoty majątkowej między małżonkami (Goettel, 2016, s. 49).

Podatek od spadków i darowizn zaliczany do podatków majątkowych uregulowany jest ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn. Obowiązek podatkowy w przypadku podatku od spadków i darowizn ciąży na nabywcach własności rzeczy i praw majątkowych, co oznacza, że ustawodawca obciążył podatkiem beneficjenta przysporzeń majątkowych. Podatki od spadków i darowizn prócz tego, że stanowią fiskalną formę opodatkowania zasilającą budżety samorządowe, są również narzędziem polityki społecznej w aspekcie szeroko rozumianej ochrony najbliższej rodziny przed skutkami opodatkowania. Biorąc pod uwagę kwestię podatkowych konsekwencji prawa dziedziczenia, obserwuje się

ważny aspekt ich funkcjonowania w przedsiębiorstwach rodzinnych w przypadku międzypokoleniowego przeniesienia praw do aktywów gospodarczych (Felis, 2012, s. 40).

W konstrukcji podatków od spadków i darowizn przyjmuje się regułę, że ustalając podstawę opodatkowania, bierze się pod uwagę wartość netto spadku lub darowizny. Wartość podatku zależy od stopnia pokrewieństwa między spadkodawcą, czyli darczyńcą, a spadkobiercą, czyli obdarowanym. Taryfą stosowaną w przypadku tych podatków jest skala progresywna, polegająca na tym, że wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, wzrasta również stawka podatku. Na strukturę taryfy podatkowej prócz skali podatkowej mają wpływ elementy takie jak kwota wolna od podatku czy preferencje w postaci ulg i zwolnień (Felis, 2012, s. 40). Realizacja funkcji fiskalnej podatku w tym majątkowego związana jest przede wszystkim z wielkością środków, które są zbierane przez odpowiednie budżety. Rozważania dotyczące kluczowego aspektu funkcji fiskalnej podatku majątkowego wymagają uwzględnienia analiz skutków makro i mikroekonomicznych. Bowiem znaczenie fiskalne poszczególnych podatków majątkowych jest różne (Felis, 2012, s. 64). Źródłem wydajności podatków majątkowych może być powszechność podmiotowa i przedmiotowa, oznaczająca, że im więcej podmiotów podatków majątkowych i im większy zasięg przedmiotowy podatków majątkowych, tym większe będą wpływy podatkowe zasilające budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego (Felis, 201, s. 66). Finansowe skutki korzyści podatkowych w obszarze podatków majątkowych dla jednostek samorządu terytorialnego zaprezentowane zostały w tabeli 25.

Tabela 25. Preferencje podatkowe zastosowane przez gminy i miasta na prawach powiatu w latach 2007-2020 (w mln zł)

Wyszczególnienie ¹⁴	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Łączne korzyści podatkowe w obszarze dochodów własnych	3155,92	3446,13	3718,97	3824,95	3808,4	4409,84	4655,63	4628,31	4787,65	3977,54	3946,73	4242,77	4385,49	4398,11
Podatek od nieruchomości	2513,17	2406,19	2662,95	3087,34	3161,14	3101,27	3339,56	3449,76	3726,19	3027,64	2971,34	3137,52	3240,12	3182,79
Podatek od środków transportowych	337,71	391,08	446,82	466,28	523,3	563,80	619,27	668,80	725,25	776,87	826,64	960,24	984,11	1038,15
Podatek rolny	159,08	532,49	459,51	63,56	94,22	714,64	670,07	483,66	310,14	151,12	127,14	124,29	142,34	160,55
Podatek od spadków i darowizn	19,91	30,39	33,37	30,78	24,76	24,36	22,46	22,03	21,65	17,48	17,86	17,02	14,89	13,58
Podatek leśny	2,57	2,59	2,58	1,75	2,33	3,86	2,48	2,13	2,63	2,93	2,26	2,36	2,61	1,78
Podatek PCC	0,78	0,75	0,70	1,36	1,90	1,08	0,95	1,01	0,83	0,76	0,85	0,81	0,90	0,71
Wpływy z karty podatkowej	1,27	1,10	0,99	0,57	0,75	0,83	0,84	0,92	0,96	0,74	0,64	0,53	0,52	0,55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji w wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020, Departament Finansów Samorządu Terytorialnego

¹⁴ Korzyści podatkowe uwzględnione w analizie to: obniżenie górnych stawek podatkowych, ulgi i zwolnienia, umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności oraz potrącenia.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 25 wynika, że w analizowanym okresie 2007-2020 wielkość udzielonych preferencji w obszarze podatków majątkowych w budżetach samorządowych była zróżnicowana. Łączne korzyści podatkowe w obszarze dochodów własnych samorządu wynosiły w latach 2007-2020 od 3,1 mld do prawie 4,8 mld zł, systematycznie rosnąc do 2015 r. W 2016 r. nastąpiło wyhamowanie tempa wzrostu i odnotowano spadek udzielonych preferencji podatkowych o prawie 0,81 mld zł w porównaniu do 2015 r. Od 2016 r. badane kategorie finansowe zaczęły ponownie wykazywać powolną tendencję wzrostową.

Przeprowadzone analizy wartości danych wskazują, że w obszarze podatków majątkowych władze samorządowe udzielały podatnikom różnego rodzaju preferencji podatkowych. Największych korzyści podatkowych udzielono w obszarze podatku od nieruchomości. Wartość tych preferencji w latach 2007-2015 systematycznie rosła. Zwiększyła się z poziomu 2,4 mld zł w 2008 r. do 3,7 mld w 2015 r., po czym nastąpił wyraźny spadek w następnych latach. Wydaje się to bardzo ważną kwestią, z uwagi na to, że wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły w 2015 r. ok. 22%, a 2017 r. prawie 25% udziału w dochodach własnych gmin, stanowiąc jednocześnie ważne źródło wpływów budżetowych. Z roku na rok rosła także wartość udzielanych korzyści podatkowych w obszarze podatków od środków transportu. W przypadku tego podatku odnotowano wzrost korzyści o 488,93 mln zł z poziomu 337,71 mln zł w 2007 r. do poziomu 826,64 mln zł w 2017 r. W przypadku podatku od spadków i darowizn, początkowa ich wartość w 2007 r. kształtowała się na poziomie 19,91 mln zł. Najwięcej korzyści udzielono w 2009 r. (33,37 mln zł). W przypadku tej daniny nie można mówić o systematycznym wzroście jej wartości, jak w przypadku pozostałych podatków. W 2017 r. wartość udzielonych korzyści osiągnęła poziom 17,86 mln zł. Wykorzystując dane Ministerstwa Finansów, zbadano skutki stosowania ulg i zwolnień w podatkach majątkowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dane stanowiące przedmiot analizy obejmują lata 2007-2020 i przedstawione zostały w tabeli 26 i 27.

Tabela 26. Skutki udzielonych przez gminy i miasta na prawach powiatu ulg i zwolnień w podatkach majątkowych ogółem w latach 2007-2020 (w mln zł)

Rok	Dochody JST ogółem (wykonanie)	Preferencje razem	Preferencje jako odsetek dochodów ogółem (w %)
2007	131 350	3 156	2,40
2008	142 569	3 446	2,42
2009	154 842	3 719	2,40
2010	162 797	3 825	2,35
2011	171 309	3 808	2,23
2012	177 413	4 410	2,49
2013	183 458	4 656	2,54
2014	194 337	4 628	2,38
2015	199 019	4 788	2,41
2016	213 669	3 978	1,86
2017	229 879	3 947	1,72
2018	251 846	4 243	1,68
2019	278 507	4 385	1,57
2020	249 405	4 398	1,76
Razem	2 740 401	57 386	2,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020

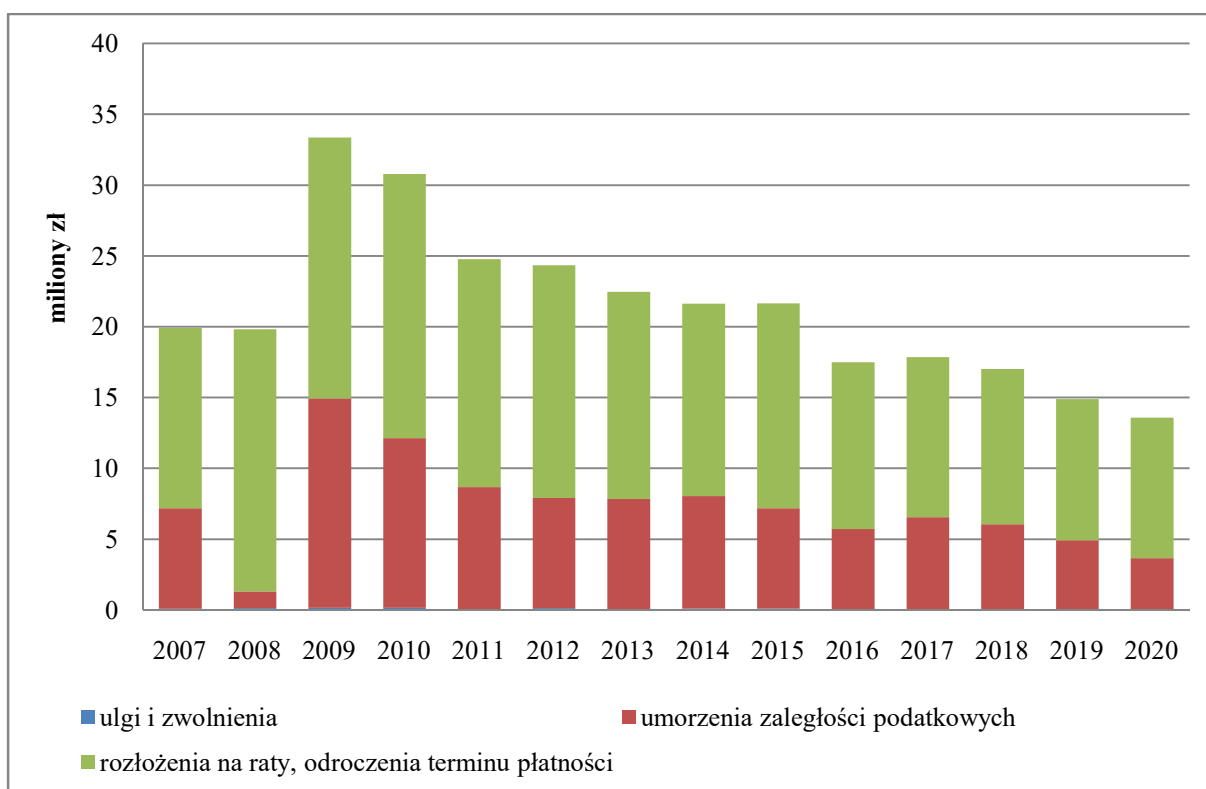
W konsekwencji zastosowania ulg i zwolnień w podatkach majątkowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020 nie wpłynęła kwota 57 386,44 mln zł co stanowiło 2,09 % dochodów JST ogółem (tabela 26). Najwięcej udzielonych korzyści odnotowano w 2015 r., w którym to kwota preferencji z tytułu obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień, umorzeń, rozłożenia na raty czy odroczenia terminu płatności wyniosła 4787,65 mln zł. W okresie 2007-2015 udzielone korzyści systematycznie wykazywały tendencję wzrostową. W 2015 r. wzrosły o 1613,73 mln zł. w porównaniu do 2007 r., kiedy to kwota korzyści odnotowała poziom 3155,92 mln zł. W dwóch kolejnych latach, tj. 2016 i 2017 systematyczna dotąd tendencja wzrostowa wyhamowała. W ostatnich analizowanych okresach, tj. w latach 2018-2020 kwota udzielnych preferencji zaczęła ponownie wzrastać. W związku z tym, że przedmiotem pracy jest m.in. analiza prorodzinnych preferencji podatkowych w aspekcie wydajności fiskalnej podatków majątkowych ze szczególnym uwzględnieniem podatku od spadków i darowizn, stąd też dalsza analiza tej kategorii została zaprezentowana w tabeli 27.

Tabela 27. Udzielone ulgi i zwolnienia według rodzaju korzyści podatkowej w podatku od spadków i darowizn latach 2007-2019 (w zł)

Rok	Dochody wykonane w podatku od spadków i darowizn	Obniżenie górných stawek	Ulgi i zwolnienia	Umorzenia zaległości podatkowych	Rozłożenia na raty, odroczenie terminu płatności	Potrącenia	Razem ulgi i zwolnienia	Ulgi i zwolnienia jako odsetek dochodów wykonanych z tytułu podatku od spadków i darowizna (w %)
2007	313 273 315	0	89 463	7 085 730	12 737 489	0	19 912 681	6,36
2008	324 544 115	0	142 219	1 165 162	18 515 646	0	19 823 026	6,11
2009	301 571 742	0	151 911	14 787 721	18 426 743	0	33 366 374	11,06
2010	291 770 340	0	161 560	11 980 424	18 637 657	0	30 779 642	10,55
2011	273 513 835	0	78 758	8 592 780	16 087 401	0	24 758 938	9,05
2012	285 393 918	0	131 218	7 781 781	16 431 986	18 186	24 363 170	8,54
2013	255 465 886	0	17 254	7 829 710	14 613 476	0	22 460 440	8,79
2014	268 116 682	0	113 305	7 938 170	13 571 207	411 524	22 034 206	8,22
2015	246 375 486	0	114 942	7 075 207	14 463 324	678	21 654 150	8,79
2016	279 348 348	0	7 926	5 713 922	11 760 085	1 908	17 483 841	6,26
2017	293 480 412	0	1 880	6 556 850	11 299 968	0	17 858 698	6,08
2018	297 866 183	0	8 720	6 042 112	10 971 461	0	17 022 293	5,71
2019	326 509 300	0	1 200	4 930 677	9 961 602	0	14 893 479	4,56
2020	304 501 355	0	0	3 665 281	9 912 973	0	13 578 254	4,46
Razem	4 061 730 917	0	1 020 355	101 145 526	197 391 016	432 296	299 989 193	Średnia 2007-2020: 7,39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020

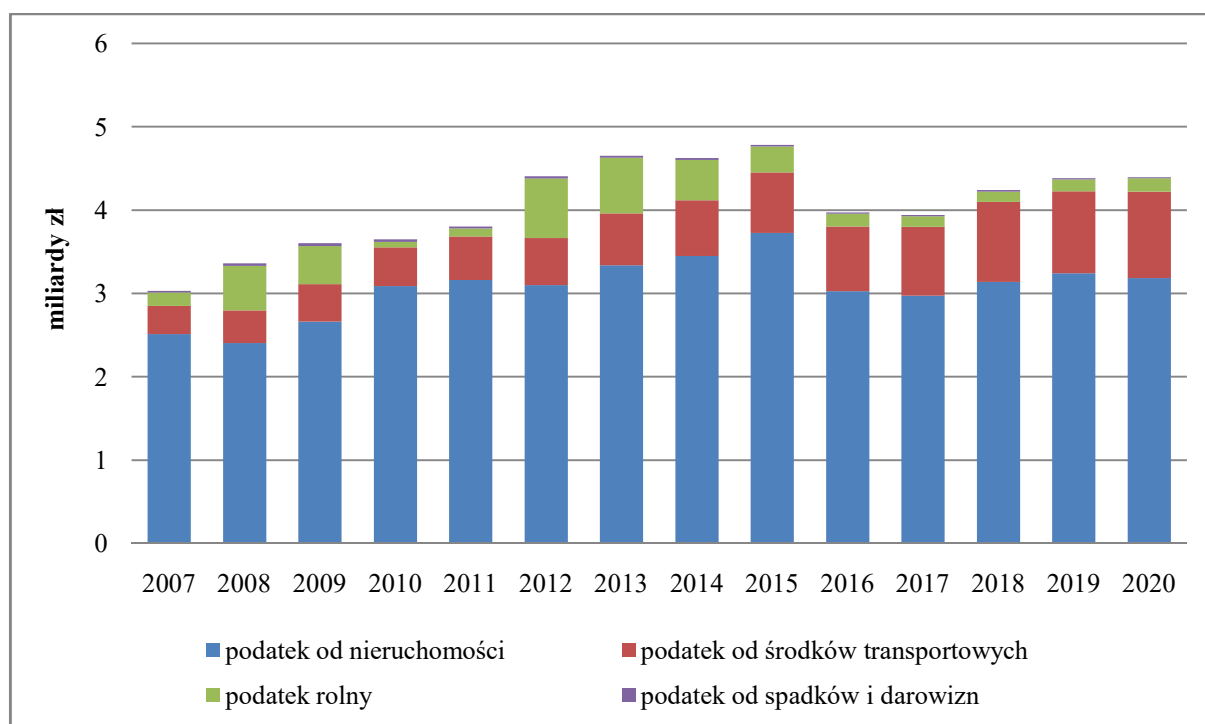
Tabela 27 przedstawia skutki obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w podatku od spadków i darowizn. W badanym okresie średni udział ulg i zwolnień w podatku od spadków i darowizn w dochodach wykonanych z tytułu podatku od spadków i darowizn wyniósł 7,39%. Największy procentowy udział odnotowano w roku 2009 (11,06%) oraz 2010 (10,55%). Wartość oraz struktura udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego ulg i zwolnień przedstawiona została na wykresie 27.



Wykres 27. Wartość wybranych ulg i zwolnień w podatku od spadków i darowizn w latach 2007-2020 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020

Z przedstawionych na wykresie 27 danych wynika, że w strukturze ulg i zwolnień przeważają preferencje w obszarze decyzji o rozłożeniu na raty oraz odroczeniu terminu płatności. W aspekcie wartości wypłaconych ulg, wyróżniają się rozłożenia zaległości podatkowej na raty i umorzenia zaległości. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że kategorie te od 2009 r. cechuje sukcesywna tendencja spadkowa. Na podstawie danych Ministerstwa Finansów na wykresie 28 zaprezentowano fiskalne dla budżetu państwa udzielonych ulg i zwolnień ogółem w kluczowych podatkach majątkowych w badanym okresie.



Wykres 28. Wartość ulg i zwolnień ogółem w kluczowych podatkach majątkowych w latach 2007-2020 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2020

Pod względem wartości udzielonych ulg i zwolnień daniną, w przypadku której odnotowano najbardziej znaczące zmniejszenie dochodów budżetowych JST, był podatek od nieruchomości. Średnia wartość ulg i zwolnień udzielonych w badanym okresie w ramach tej daniny wyniosła 2847,98 mln zł. Dla porównania, skutki obniżonych dochodów budżetowych wskutek udzielonych ulg i zwolnień w analogicznym okresie w podatku od środków transportowych były prawie pięciokrotnie mniejsze i stanowiły kwotę 687,93 mln zł. Konsekwencje fiskalne w podatku od spadków i darowizn są najmniej dotkliwe dla budżetu

jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku tej daniny średnie uszczuplenie dochodów budżetowych w badanym okresie stanowiła kwota 22,18 mln zł.

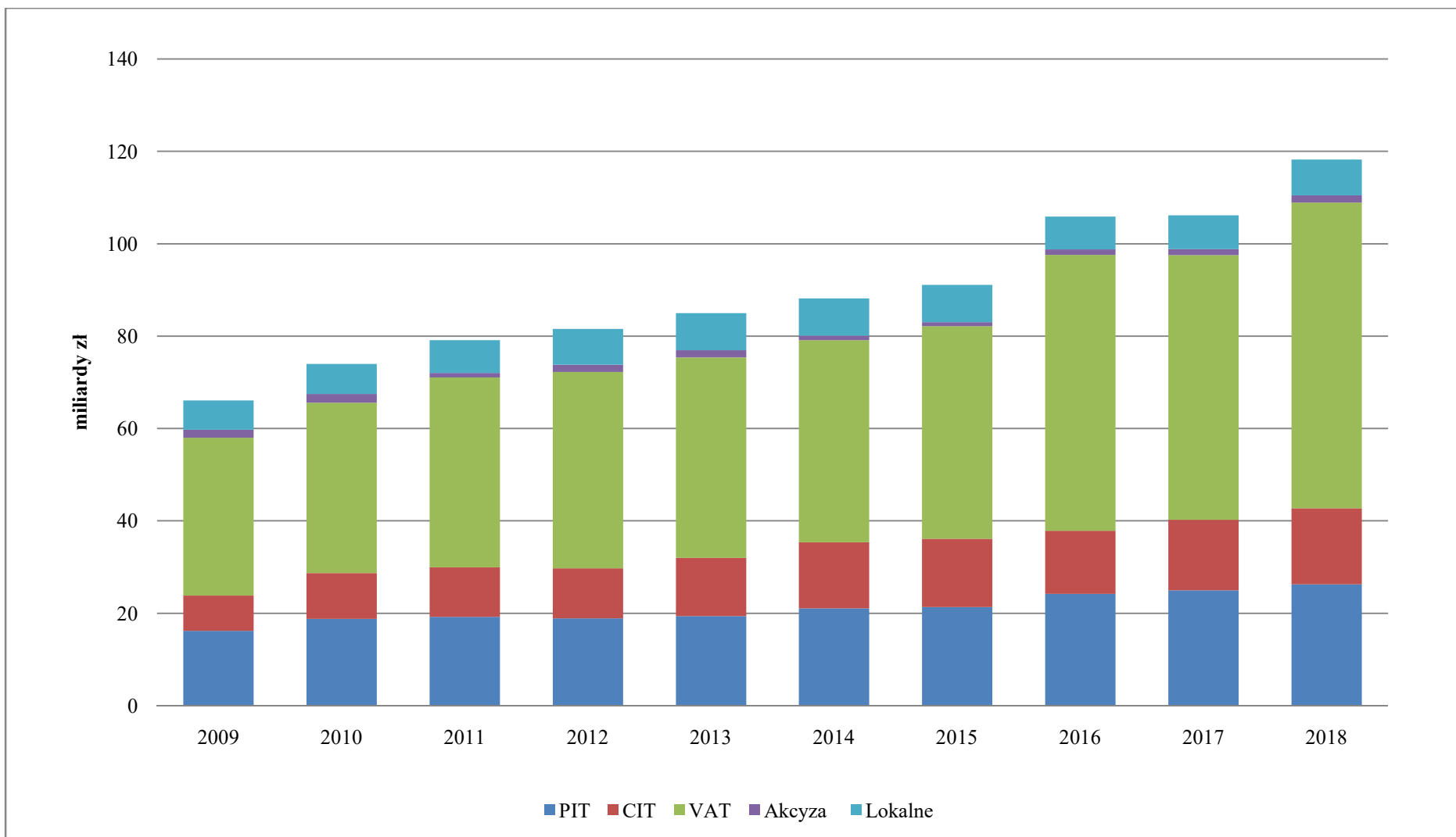
Reasumując, z analizy powyższych danych wynika, że nawet niewielkie zmniejszenie obciążeń podatkowych na skutek zastosowania preferencji podatkowych może spowodować konsekwencje w postaci zmniejszenia dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatków majątkowych. Preferencje podatkowe wpływają pozytywnie na sytuację finansową podatników, powodując zmniejszenie ciężaru daniny, którą zobowiązani są ponieść, z drugiej jednak strony powodują zmniejszenie dochodów budżetowych.

Na zakończenie rozważań podniesionych w rozdziale 5 pracy, w tabeli 28 oraz na wykresach 29 i 30 zaprezentowano fiskalne skutki stosowania preferencji podatkowych ogółem dla budżetu państwa w Polsce. Z uwagi na dostępność danych statystycznych okres poddany analizie obejmuje lata 2009-2018. Analizę przeprowadzono na dwa sposoby. Po pierwsze na podstawie dostępnych danych określono wartość wszystkich preferencji podatkowych nie tylko tych prorodzinnych w kluczowych podatkach. Po drugie oszacowano łączną wartość preferencji we wszystkich podatkach w danym roku w stosunku do PKB.

Tabela 28. Preferencje podatkowe ogółem w Polsce według kluczowych podatków (w mln zł)

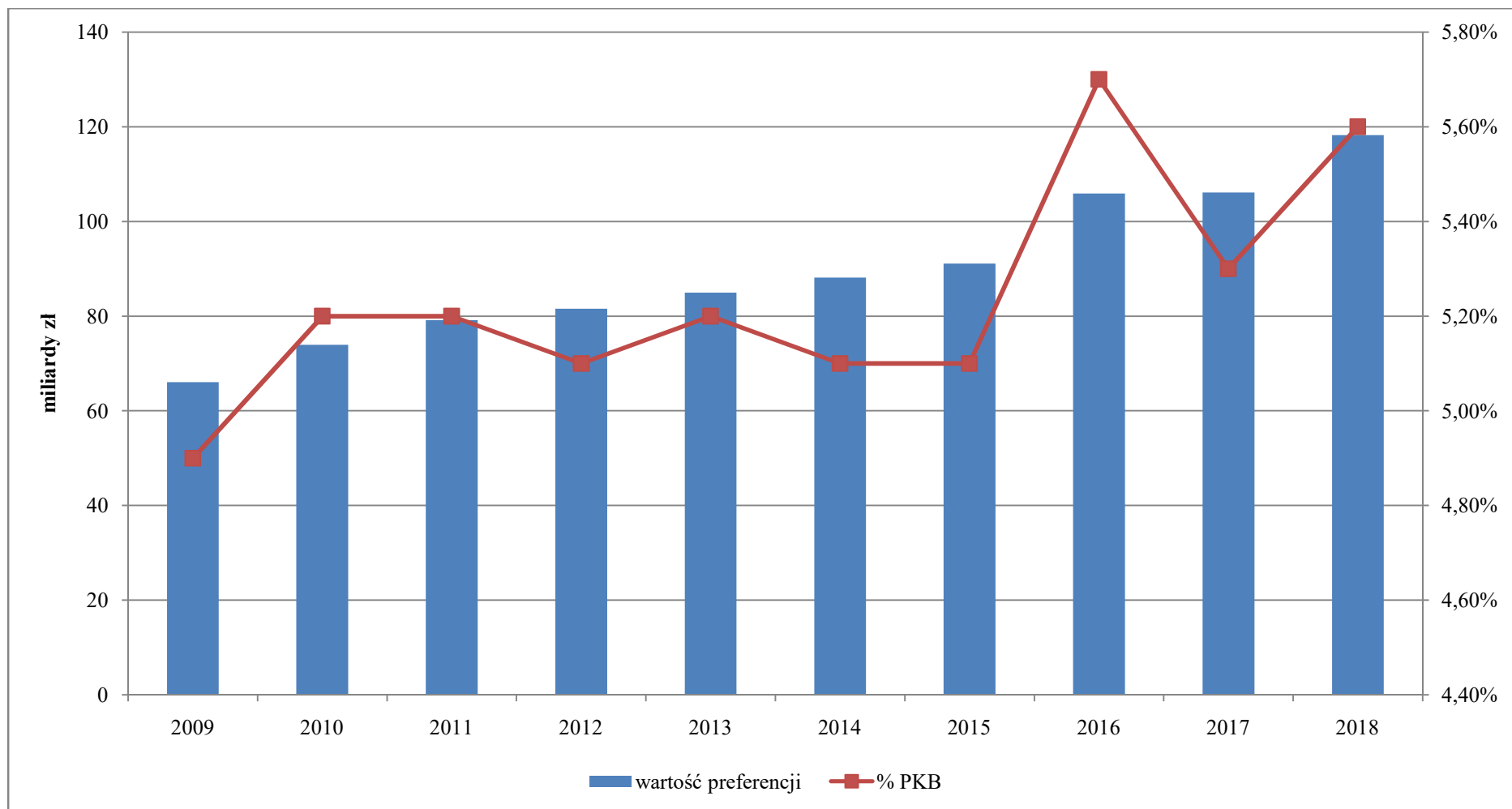
Preferencje wg kluczowych podatków	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIT	16 213	18 815	19 213	18 904	19 383	21 055	21 316	24 221	24 978	26 249
CIT	7 621	9 886	10 730	10 806	12 620	14 322	14 816	13 656	15 258	16 495
VAT	34 192	36 902	41 112	42 512	43 387	43 753	46 043	59 723	57 326	66 190
Akcyza	1 690	1 901	986	1 573	1 555	979	839	1 188	1 257	1 546
Lokalne	6 337	6 457	7 093	7 761	8 042	8 042	8 089	7 112	7 307	7 770
Razem	66 053	73 961	79 134	81 556	84 987	88 151	91 103	105 900	106 126	118 250
% PKB	4,9	5,2	5,2	5,1	5,2	5,1	5,1	5,7	5,3	5,6

Źródło: Preferencje podatkowe w Polsce Nr 8.



Wykres 29. Wartość preferencji podatkowych ogółem w latach 2009 – 2018 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu - Preferencje podatkowe w Polsce Nr 8



Wykres 30. Wartość preferencji podatkowych ogółem w latach 2009-2018 (w mln zł) w relacji do PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu - Preferencje podatkowe w Polsce Nr 8

* * * * *

Z danych zaprezentowanych w tabeli 28 oraz na wykresie 29 wynika, że więcej kosztują ulgi w podatku VAT niż PIT. Średnia wartość utraconych dochodów podatkowych ogółem z tej daniny stanowi około 37% wpływów z podatku VAT do budżetu państwa, z kolei w przypadku PIT – 27% wpływów z podatku PIT. Należy w tym miejscu także podkreślić, że preferencje w podatkach lokalnych są relatywnie niewielkie, nie tylko w porównaniu do tych w podatkach centralnych, ale również w konfrontacji do ulg z tytułu innych podatków lokalnych. Jeżeli chodzi o aspekt wartości preferencji podatkowych we wszystkich podatkach wskazanych w tabeli 28 w ujęciu jako % PKB, wskazać należy, że największy udział odnotowano w roku 2016 i 2018, najmniejszy zaś 2009 r.

W ostatnim 6 rozdziale pracy uwaga skoncentrowana zostanie na zbadaniu efektywności polityki prorodzinnej m.in. w aspekcie dzietności i poziomu ubóstwa. W rozdziale tym przedstawione zostaną także wybrane rozwiązania prorodzinne w perspektywie europejskiej.

Rozdział 6

Próba pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020

W rozdziale szóstym pracy uwaga zostanie skupiona na próbie pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że badanie efektywności polityki społecznej wymaga dokonania wielowymiarowej analizy związków pomiędzy zastosowanymi instrumentami a osiągniętymi dzięki nim rezultatami. W szczególności, ważnym problemem jest relacja pomiędzy uzyskanymi efektami a poniesionymi kosztami – zarówno po stronie wydatkowej, jak i dochodowej budżetów publicznych.

W poprzednich rozdziałach zbadano wielkość i strukturę kosztów, jakie zostały poniesione w związku z realizacją polityki prorodzinnej w Polsce z punktu widzenia budżetu państwa, budżetów samorządowych oraz z funduszy państwowych – osobno z punktu widzenia poniesionych wydatków i umniejszonych dochodów. Kolejno warto podjąć próbę zbadania, czy poniesione koszty przełożyły się lub mogły przełożyć się na osiągnięcie celów prowadzonej polityki prorodzinnej. W związku z tym, przedmiotem badania opisanego w niniejszym rozdziale będą skutki stosowanej przez władzę publiczną polityki prorodzinnej w aspekcie:

- wzrostu dzietności,
- spadku ubóstwa¹⁵.

Badania zasadniczo dotyczyć będą okresu 2007-2020, jednak z uwagi na ograniczoną dostępność niektórych danych statystycznych, prezentacja będzie do tych braków dostosowana. Materiały badawcze wykorzystane do analizy pochodzą głównie z zasobów Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Banku Danych Lokalnych (BDL), Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostat), baz danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD.Stat) oraz Ministerstwa Finansów (MF). Przeprowadzenie analiz będzie miało na celu nie tylko ustalenie wysokości kosztów polityki prorodzinnej

¹⁵ Według Eurostatu ubóstwo i wykluczenie społeczne są zjawiskami złożonymi. W związku z tym, że główny wskaźnik *At risk of poverty and social exclusion* (AROPE) służący do pomiaru osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym prezentuje łączne dane w tym zakresie, problematyka ubóstwa podniesiona w pracy będzie zawierać także aspekty wykluczenia.

rozumianych w aspekcie wydatków i umniejszonych dochodów, ale ustalenie ich efektywności w relacji koszty-efekty.

W rozdziale tym przedstawione zostaną także wyniki analizy porównawczej kosztów realizacji polityki prorodzinnej w Polsce, w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Zaprezentowane zostaną wskaźniki dotyczące poziomu diety i ubóstwa w relacji do poniesionych wydatków na rzecz wsparcia rodzin w Polsce i krajach europejskich. Analiza skierowana zostanie na ustalenie skali kosztów polityki prorodzinnej w Polsce w porównaniu do krajów europejskich. Podjęta zostanie także próba uzyskania odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze. Weryfikacji zostaną poddane hipotezy w zakresie skali i struktury rodzajowej wydatków publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych ponoszonych w związku z prowadzoną w Polsce polityką prorożinną w aspekcie diety, ubóstwa i wykluczenia. Do realizacji tego zadania najlepszym miernikiem wielkości wydatków państw europejskich na wsparcie rodzin wydają się być wskaźniki prezentujące te wielkości w sposób względny – w odniesieniu do PKB, siły nabywczej oraz tych miar w ujęciu *per capita*. W celu uzyskania odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące związków pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej a realizacją jej celów ze szczególnym podkreśleniem diety i ubóstwa, zbadane zostaną przyrost naturalny, poziom ubóstwa lub wykluczenia, nierówności w rozkładzie dochodów. Zastosowane zostaną takie miary jak produkt krajowy brutto (PKB), standard siły nabywczej (*purchasing power standard* - PPS), współczynnik diety oraz współczynnik Giniego.

6.1. Koszty polityki prorodzinnej w Polsce na tle innych państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza

Wydatki państwa związane z realizacją świadczeń na rzecz rodziny kosztowały budżet państwa w latach 2008-2020 prawie 190 mld zł. Z czego na świadczenia rodzinne przeznaczono ponad 110 mld zł, na wypłatę zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami kwotę prawie 58 mld zł, a na zasiłki pielęgnacyjne 22,5 mld zł. W zakresie struktury rodzajowej, wydatki socjalne na rodzinę przeważają w porównaniu z pozostałymi wydatkami publicznymi przeznaczonymi na przykład na ochronę zdrowia, administrację publiczną czy oświatę i wychowanie. W celu przypomnienia rozważań dotyczących kosztów realizacji polityki prorodzinnej państwa podniesionych w rozdziale czwartym pracy, przywołać należy aspekt wysokość dotacji kierowanych z budżetu państwa do gmin dla realizacji zadań zleconych

przez administrację rządową oraz zasilających fundusz ubezpieczeń społecznych. Podkreślenia wymaga, że udział dotacji skierowanych do gmin w wydatkach budżetowych ogółem stanowi około 58,6%.

Dla przypomnienia utracone dochody budżetowe wskutek zastosowania preferencji podatkowych ogółem w podatku PIT w latach 2009-2018 stanowiły kwotę prawie 211 mld zł, w przypadku podatku VAT była to kwota sięgająca prawie 471 mld zł, zaś w przypadku podatków lokalnych 74 mld zł. Średnia wartość preferencji we wszystkich podatkach we wskazanym okresie stanowiła około 5,24% PKB. Szczegółowy poziom wsparcia rodziny w Polsce na tle państw europejskich zostanie przedstawiony w dalszej części tego rozdziału.

Jak wielokrotnie podkreślano, państwa członkowskie Unii Europejskiej nie są identyczne po względem rozwiązań prorodzinnych oferowanych rodzinom zarówno w podatkach, jak i w systemie świadczeń socjalnych. Przykładowo w podatku dochodowym od osób fizycznych najczęściej odliczeniu podlegają składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, darowizny, ulgi o charakterze prorodzinnym czy rozwiązania adresowane do rodzin wielodzietnych oraz osób z niepełnosprawnościami. Najmniej rozwiązań w tym zakresie występuje na Malcie i Cyprze. Przykładowo na Cyprze poza odliczeniami składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w podatku dochodowym nie przypadają żadne ulgi i inne odliczenia. Należy w tym miejscu jednak zaznaczyć, że w kraju tym z uwagi na najwyższą wśród państw unijnych stosowaną kwotę wolną od podatku, większość Cypryjczyków w ogóle nie ponosi ciężaru podatkowego (Sarris, 2007, za: Ślesicka, 2011, s. 65). Cypryjska kwota wolna od podatku według danych za 2021 r. wynosi 89.945,00 zł, co oznacza, że jest prawie trzykrotnie wyższa niż w Polsce (Admiral Private, 2022).

Dokonując analizy ulg i zwolnień w krajach unijnych, należy wskazać preferencje o charakterze gospodarczym, mieszanym i społecznym (Ślesicka, 2011, s. 65). Preferencje mieszane, tj. społeczno-gospodarcze, określane często mianem wydatków podatkowych (*tax expenditures*) wykorzystywane są dla zaktywizowania niektórych gałęzi gospodarki, pewnych rodzajów działalności czy wspierania podatników będących w trudnych sytuacjach. Ulgi o charakterze społecznym pomagają realizować określone cele społeczne uwzględniające sytuację rodzinną i życiową podatnika (Ślesicka, 2011, s. 63). W krajach unijnych najczęściej spotykaną preferencją o tym charakterze jest podatkowa ulga na dziecko. Niezależnie od formy ulgi czy jest odliczana od podatku czy od dochodu, w większości krajów unijnych jej celem jest zmniejszenie ciężaru podatkowego rodzinom z dziećmi (Durczyńska, 2016, s. 448).

W aspekcie świadczeń socjalnych, o czym wspomniano w rozdziale trzecim dysertacji, większość państw europejskich w ramach polityki społecznej kieruje do

potrzebujących wsparcie w postaci świadczeń socjalnych, zasiłków rodzinnych czy świadczeń związanych z pomocą w wychowaniu dzieci. Niektóre państwa nie warunkują ich otrzymania spełnieniem określonego kryterium. Przykładowo zasiłek rodzinny niezależnie od wysokości uzyskiwanych dochodów otrzymać można w Irlandii, Szwecji czy Austrii. We Francji, Danii czy Polsce uzyskanie świadczenia wiąże się jednak z uzyskaniem odpowiedniego dochodu. Rozważania na temat rozwiązań obszaru polityki prorodzinnej obowiązujących w krajach członkowskich Unii Europejskiej zainicjowane zostaną analizą finansowego wsparcia w postaci ulg i świadczeń prorodzinnych oferowanych przeciętnej europejskiej rodzinie. Wysokość świadczeń przedstawiono w tabeli 29. Z uwagi na dostępność materiałów statystycznych zaprezentowane dane dotyczą roku 2017.

Tabela 29. Wsparcie modelowej rodziny¹⁶ w poszczególnych państwach Unii Europejskiej w roku 2017 (w EUR)

Lp.	Państwo UE	Korzyść z ulgi prorodzinnej	Świadczenia prorodzinne	Łączne wsparcie państwa
1	Austria	420	4538	4958
2	Belgia	1031	3213	4244
3	Bułgaria	21	0	21
4	Chorwacja	1950	0	1950
5	Cypr	0	760	760
6	Czechy	1253	0	1253
7	Dania	0	3416	3416
8	Estonia	370	1200	1570
9	Finlandia	100	2397	2497
10	Francja	5228	1558	6786
11	Grecja	0	320	320
12	Hiszpania	970	0	970
13	Niderlandy	2778	1778	4555
14	Irlandia	0	3360	3360
15	Litwa	720	0	720
16	Luksemburg	938	6600	7538
17	Łotwa	966	410	1376
18	Malta	0	900	900
19	Niemcy	1956	2304	4260
20	Polska	521	1405	1926
21	Portugalia	1200	0	1200
22	Rumunia	0	444	444
23	Słowacja	514	564	1078
24	Słowenia	1228	822	2050
25	Szwecja	0	2832	2832
26	Węgry	1187	1052	2239
27	Wielka Brytania	0	2080	2080
28	Włochy	1430	0	1430
Średnia		885	1498	2383

Źródło: Raport PwC - Ulgi i świadczenia prorodzinne w krajach UE – 2017

Analizując zebrane dane, należy wskazać, iż wysokość preferencji podatkowych w zakresie ulgi prorodzinnej jest bardzo zróżnicowana. Waha się bowiem od kilkudziesięciu

¹⁶ Założenia: Rodzina 2+2, dzieci w wieku do 7 lat, pracujący rodzice zarabiający średnią krajową.

euro (Bułgaria) do kilku tysięcy euro (Francja). W zakresie tej formy wsparcia średnia arytmetyczna europejskich korzyści podatkowych wynosi około 885 euro, odchylenie standardowe tej zmiennej wynosi 1100 euro, zatem współczynnik zmienności stanowi 124%. Otrzymane wyniki wskazują, że dla badanej zmiennej korzyści wynikające z ulgi prorodzinnej w poszczególnych krajach odchylają się od średniej arytmetycznej średnio o 1100 euro.

Z zaprezentowanych w tabeli 29 danych przedstawiających wysokość świadczeń społecznych wynika także, że są kraje takie jak Włochy, Portugalia, Hiszpania, Czechy, Chorwacja czy Bułgaria, w których świadczenia te nie występują, oraz takie, w których przeciętna rodzina może liczyć na kilka tysięcy euro wsparcia (Luksemburg, Austria, Irlandia). W przypadku świadczeń prorodzinnych przeciętna wartość świadczenia wynosiła 1 500 euro, ale w poszczególnych krajach wartości tych świadczeń były średnio o 1 592 euro różne, czyli o 106%. Łączne przeciętne wsparcie modelowej rodziny w państwach europejskich wyniosło około 2 383 euro. W poszczególnych krajach unijnych wartość badanej cechy była średnio o 1 864 euro różna, czyli o 78%. Jak wspomniano wcześniej, średnia kwota pomocy państw UE w ramach realizowanej przez kraje członkowskie polityki prorodzinnej w roku 2017 wyniosła około 2 883 euro, tj. około 10 178 zł. Polska uplasowała się na 16 miejscu z wartością 1 926 euro (8 225 zł) w rankingu 28 państw członkowskich. Na podium powyższego zestawienia znajdują się Luksemburg z wartością 7 538 euro (32 190 zł) oraz Francja z kwotą 6 786 euro (28 979 zł). Jeżeli kwotę łącznego wsparcia polskiego rządu zestawimy w relacji z wartością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, wówczas Polska znajduje się w czołówce, zajmując 4 miejsce wśród państw Unii (PwC, Raport UE-2017, 2019), które na wsparcie rodziny przeznaczają największe kwoty.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że polityka społeczna w aspekcie socjalnym i prorodzinnym realizowana jest w krajach europejskich na różnym poziomie z różnymi efektami. Porównanie aspektu socjalnego i prorodzinnego staje się względnie możliwe dzięki zastosowaniu wskaźnika prezentującego wielkość wydatków przeznaczonych na cele socjalne w relacji do PKB oraz wyrażonych w standardzie siły nabywczej (*purchasing power standards* – PPS¹⁷). Zmierzenie efektywności polityki społecznej za pomocą odniesienia do

¹⁷ W niniejszej pracy przyjęto definicję standardu siły nabywczej (*purchasing power standard* – PPS) stosowaną przez Eurostat. Zgodnie z nią PPS to sztuczna jednostka walutowa, za którą można kupić tę samą ilość dóbr i usług w danym kraju. Różnice cen pomiędzy państwami oznaczają, że różna ilość krajowych jednostek walutowych jest potrzebna do zakupu tych samych towarów i usług w zależności od kraju. PPS uzyskiwane jest poprzez podzielenie każdego agregatu gospodarczego kraju w walucie krajowej przez jego odpowiednik w parytetach siły nabywczej PPPs. Parytet siły nabywczej to z kolei wskaźnik poziomu różnic w cenach pomiędzy krajami. Stosując PPPs do konwersji wydatków na wspólną sztuczną walutę PPS, eliminowany jest efekt

wartości PKB jest utrudnione i nie do końca miarodajne. W tym świetle oczywistym wydaje się, że kraje o wysokim PKB mogą przeznaczyć więcej środków na cele socjalne, niż te, których poziom PKB jest niższy. Po drugie wysoki udział wydatków socjalnych w PKB, wcale nie oznacza, że kwoty przeznaczone na przeciętnego obywatela są odpowiednio wysokie (Kryszak, 2013, s. 466). Celem dokonania dalszej analizy w tabeli 30 przedstawiono poziom wydatków z tytułu ochrony socjalnej na rodzinę i dzieci w krajach europejskich w stosunku do PKB, zaś w tabeli 31 w relacji do standardu siły nabywczej (PPS). Ze względu na dostępność danych statystycznych okres badawczy obejmuje lata 2007-2019.

wpływu na poziom różnic w cenach spowodowany wahaniami kursów walut, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Purchasing_power_standard_\(PPS\),Purchasing_power_parities_\(PPPs\)/pl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Purchasing_power_standard_(PPS),Purchasing_power_parities_(PPPs)/pl) – pobrano 10.05.2022 r.

Tabela 30. Wydatki socjalne na rodzinę w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w tym Wielka Brytania) w relacji do PKB (w%)

Rok Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	2,8	2,9	3,1	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6
Belgia	2,1	2,1	2,3	2,2	2,3	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1
Bułgaria	1,1	1,3	1,9	1,9	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
Chorwacja	b.d	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Cypr	1,7	1,9	2,0	1,9	1,9	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
Czechy	1,9	1,9	2,0	1,9	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,6
Dania	3,9	3,9	4,3	4,2	4,0	3,8	3,8	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,3
Estonia	1,4	1,7	2,2	2,2	1,9	1,7	1,6	1,6	2,0	2,1	2,1	2,3	2,3
Finlandia	2,7	2,8	3,2	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0
Francja	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Grecja	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,4	1,7	1,5
Hiszpania	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Niderlandy	0,9	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2
Irlandia	2,4	2,8	3,2	2,9	2,8	2,7	2,5	2,2	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3
Litwa	1,2	1,8	2,8	2,2	1,7	1,4	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,6	1,7
Luksemburg	3,2	4,1	4,1	3,9	3,5	3,6	3,6	3,5	3,4	3,2	3,3	3,3	3,3
Łotwa	1,1	1,3	1,7	1,5	1,1	1,0	1,2	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Malta	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9
Niemcy	2,7	2,8	3,1	3,2	3,1	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,4
Polska	0,9	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	2,5	2,6	2,5	3,0
Portugalia	1,1	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Rumunia	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,3	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7
Słowacja	1,5	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
Słowenia	1,7	1,7	2,1	2,1	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
Szwecja	2,7	2,8	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9	3,0	2,9	2,9	2,9
Węgry	2,7	2,7	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	2,0	1,9
Wielka Brytania	2,6	2,6	2,9	3,1	3,1	3,0	2,8	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	b.d.
Włochy	1,0	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SPR_EXP_FFA__custom_2011621/default/table?lang=en

Tabela 31. Wydatki socjalne na rodzinę w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w tym Wielka Brytania) według standardu siły nabywczej (PPS)

Rok Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	7 605,89	7 843,60	8 054,87	8 428,88	8 027,19	8 136,62	8 286,93	8 397,04	8 951,69	8 981,11	8 961,27	9 138,21	9 197,52
Belgia	6 663,52	6 558,49	6 907,84	7 220,19	7 540,26	7 421,10	7 610,84	8 041,60	8 225,06	8 077,63	8 158,68	8 297,44	8 924,48
Bułgaria	887,58	1 070,51	1 538,92	1 614,03	1 633,22	1 615,42	1 724,54	1 929,39	2 039,94	1 977,22	2 030,41	2 067,03	2 073,83
Chorwacja	b.d.	1 008,47	1 025,92	1 038,81	1 039,88	1 063,14	1 065,76	1 340,98	1 364,76	1 420,73	1 445,00	1 576,39	1 640,32
Cypr	356,66	398,30	401,12	400,06	383,07	305,76	278,64	272,80	272,27	277,36	270,72	285,08	262,45
Czechy	4 401,17	4 566,03	4 543,83	4 533,51	4 159,54	4 307,53	4 385,53	4 434,26	4 631,30	4 656,96	4 851,99	5 325,58	5 515,79
Dania	6 666,78	6 825,93	7 059,03	7 247,02	7 027,93	6 980,21	6 992,97	7 002,58	7 197,42	7 048,63	7 205,60	7 394,61	7 462,81
Estonia	343,36	418,55	463,68	494,51	474,95	451,14	439,38	459,93	609,22	648,04	657,93	781,72	822,43
Finlandia	4 466,73	4 646,59	4 744,24	4 907,63	5 065,73	5 298,59	5 330,79	5 389,28	5 593,17	5 471,95	5 405,64	5 593,09	5 776,35
Francja	44 915,54	44 575,62	45 272,32	45 772,25	46 350,15	48 208,96	50 119,24	51 372,68	52 535,91	51 765,51	51 618,30	52 079,86	52 406,41
Grecja	2 279,81	2 321,55	2 484,56	2 421,76	2 301,26	2 017,63	2 317,33	243,20	2 304,23	2 204,66	3 072,39	3 651,79	3 454,75
Hiszpania	14 412,92	15 610,32	16 306,36	15 953,20	14 881,17	14 515,71	14 667,37	14 790,08	15 371,76	15 143,28	15 636,29	16 361,03	17 489,05
Niderlandy	5 380,18	6 787,73	6 876,05	6 543,07	6 472,89	5 974,83	5 568,22	5 383,49	6 848,79	7 028,14	7 442,26	7 733,63	8 592,31
Irlandia	3 785,26	4 039,57	4 218,01	4 022,87	3 881,32	3 891,28	3 592,02	3 491,14	3 581,91	3 492,37	3 472,22	3 510,95	3 550,94
Litwa	620,93	996,63	1 231,25	1 060,01	899,79	780,59	676,72	697,00	743,45	761,05	845,70	1 171,13	1 331,63
Luksemburg	976,73	1 253,07	1 163,21	1 159,67	1 118,81	1 173,71	1 244,51	1 266,89	1 328,25	1 302,15	1 352,31	1 426,36	1 477,98
Łotwa	388,59	453,43	472,12	433,30	347,47	336,25	406,56	464,17	606,06	622,79	629,71	676,54	683,96
Malta	82,25	95,01	95,38	97,95	99,74	103,32	108,99	130,09	132,46	120,30	120,88	126,80	134,12
Niemcy	68 066,30	69 419,38	72 733,01	78 759,06	81 062,18	84 376,28	86 502,41	90 754,65	96 009,46	99 202,28	102 963,71	106 946,69	111 928,17
Polska	4 931,52	7 289,92	7 686,55	8 758,21	9 123,60	10 011,57	10 601,01	10 879,00	12 756,46	21 362,48	22 669,63	22 789,98	29 441,40
Portugalia	2 489,43	2 642,96	2 792,61	2 823,26	2 433,76	2 481,94	2 510,50	2 520,52	2 646,56	2 685,57	2 692,01	2 869,70	3 093,55
Rumunia	3 891,32	4 011,39	4 187,02	4 505,69	4 753,91	3 822,53	3 638,91	3 786,77	4 266,20	5 043,71	5 883,98	6 392,36	7 639,86
Słowacja	1 479,46	1 507,54	1 619,69	1 851,54	1 910,30	1 996,89	2 016,64	2 008,69	2 054,25	1 882,10	1 913,69	1 932,71	2 085,89
Słowenia	781,93	825,67	871,39	912,67	943,23	912,02	856,54	853,51	867,70	848,68	958,42	991,68	1 043,97
Szwecja	8 390,72	8 700,40	8 544,26	8 656,26	8 999,26	9 490,86	9 526,22	9 903,56	10 388,02	10 274,13	10 208,48	10 689,08	11 049,04
Węgry	4 457,54	4 595,51	4 642,27	4 929,29	4 878,60	4 707,25	4 641,31	4 614,86	4 743,66	4 572,41	4 595,98	4 647,73	4 524,48
Wielka Brytania	45 452,65	45 822,13	47 637,61	52 042,40	52 988,54	53 752,91	50 968,98	52 298,25	53 372,01	49 973,16	49 112,55	48 073,65	b.d.
Włochy	15 997,22	16 739,90	18 099,76	17 086,92	17 823,89	18 084,49	18 306,40	18 092,36	18 303,55	19 205,12	19 632,13	19 702,27	20 017,74

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SPR_EXP_FFA_custom_2011621/default/table?lang=en

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 30 można spostrzec, że krajami unijnymi, które przeznaczają na rodzinę i dzieci najwięcej świadczeń socjalnych w relacji do PKB, są Niemcy i Dania. W dalszej kolejności pod względem analizowanego indeksu krajom tym dorównują Polska i Finlandia. Należy w tym miejscu jednak zaznaczyć, że sam wskaźnik PKB nie jest idealnym miernikiem dobrobytu społeczeństwa, gdyż nie uwzględnia m.in. nierówności dochodowych mieszkańców czy różnic cen w poszczególnych krajach. Trudno jest porównać skalę wydatków 3,4% PKB na rodzinę w Niemczech z 3% w Polsce. Wielu ekonomistów uważa PKB za niedokładny miernik. Lepszym jego odzwierciedleniem jest parytet siły nabywczej PPS. Ta sztuczna jednostka walutowa najlepiej odzwierciedla, ile dóbr i usług można kupić za jeden PPS w każdym kraju.

Z zaprezentowanych w tabeli 31 danych wynika, że kwota, którą kraj ten przeznaczają na wsparcie rodziny, to 100 tys. PPS. Na dalszych miejscach plasują się Francja z wartością ponad 50 tys. PPS oraz do 2018 r. Wielka Brytania. Polska wydaje wprawdzie jedną trzecią tego co Niemcy, jednak w porównaniu do pozostałych państw europejskich zajmuje dobrą pozycję.

W celu pogłębienia analizy badanego zjawiska, w tabeli 32 zaprezentowano wartość wydatków prorodzinnych *per capita* wyrażonych w standardzie siły nabywczej. Na początku należy wskazać, że wskaźnik PKB *per capita* w standardach siły nabywczej PPS wyraża się w stosunku do średniej unijnej ustalonej na poziomie 100. Jeżeli wskaźnik osiąga wartość wyższą niż 100, oznacza to, że poziom PKB *per capita* jest wyższy niż średnia unijna i odwrotnie. Zaletą przedstawienia danych w PPS jest eliminacja różnic cenowych pomiędzy państwami, co pozwala na lepsze porównanie wielkości indeksu PKB pomiędzy państwami (PKB, 2022).

Tabela 32. Świadczenia prorodzinne *per capita* wyrażone w standardzie siły nabywczej PPS (średnia dla UE=100)

Państwo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Austria	128	128	129	133	133	132	131	130	127	128	126	124
Belgia	118	121	119	121	121	121	121	120	118	118	118	119
Bułgaria	44	45	46	47	46	47	48	49	50	52	53	55
Cypr	106	102	97	91	84	81	83	88	90	91	92	88
Czechy	87	84	84	84	85	88	89	89	91	92	93	93
Niemcy	118	121	124	124	125	127	124	125	124	124	121	123
Dania	127	131	129	128	130	129	128	128	130	129	127	135
Estonia	64	66	71	74	76	78	76	77	79	81	82	84
Grecja	95	85	75	71	72	72	70	68	67	66	66	62
Hiszpania	101	96	93	91	90	90	91	92	93	91	91	84
Finlandia	119	118	119	117	115	113	111	111	111	111	109	113
Francja	109	109	109	108	110	108	107	106	104	104	106	104
Chorwacja	63	61	61	61	61	60	61	62	64	65	66	64
Węgry	65	66	67	67	68	69	70	69	69	71	73	74
Irlandia	130	131	131	133	133	138	181	176	182	190	190	209
Włochy	108	106	105	104	101	98	97	99	98	97	96	94
Litwa	57	61	67	71	74	76	75	76	79	81	84	87
Luksemburg	272	274	274	277	279	283	282	278	269	262	254	263
Łotwa	53	54	56	61	63	64	65	66	67	69	69	70
Malta	84	87	84	87	90	92	98	97	102	102	103	97
Niderlandy	140	137	135	136	137	133	131	129	129	129	128	132
Polska	60	63	66	67	67	68	69	69	70	71	73	76
Portugalia	83	83	78	76	77	77	78	78	77	78	79	76
Rumunia	52	52	52	54	55	56	56	60	64	66	69	72
Słowenia	86	85	84	83	83	83	83	84	86	87	88	89
Słowacja	72	76	76	77	77	78	78	73	70	70	69	70
Wielka Brytania	110	111	108	110	111	111	111	109	107	107	107	104

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat – <https://ec.europa.eu> – dostęp 04.02.2022 r. (wg danych Eurostat na 01.12.2021 r.)

Na podstawie danych zawartych w tabeli 32 można wskazać, że spośród dwudziestu ośmiu badanych krajów jedenaście z nich osiąga wskaźnik wyższy niż średnia unijna, a tylko jeden w całym okresie badawczym wartość powyżej 200 PPS (Luksemburg). Polska z wynikiem około 70 PPS plasuje się łącznie z pozostałymi państwami europejskimi na poziomie poniżej średniej unijnej. Z zaprezentowanych danych wynika, że europejskimi liderami w zakresie wsparcia rodziny są Luksemburg, Dania, Austria i Niemcy.

6.2. Diagnoza wybranych skutków polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Badanie przeprowadzone w tym podrozdziale ma na celu udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze dotyczące związków pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej a wybranymi jej efektami, którymi w szczególności są zwiększenie dzietności, zmniejszenie ubóstwa oraz wykluczenia. Relacje te zostaną poddane analizie w osobnych punktach.

6.2.1. Dzietność jako cel polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza

Najważniejszym wyznacznikiem skuteczności polityki prorodzinnej wydaje się być wskaźnik dzietności determinowany m.in. przez wielkość wydatków budżetowych przeznaczonych na wsparcie rodziny. Odpowiedni dobór instrumentów polityki prorodzinnej realizowanej na szczeblu rządowym i samorządowym w postaci narzędzi wydatkowych oraz instrumentów determinujących dochody publiczne, powinien posiadać odzwierciedlenie w poziomie dzietności w danym kraju, sytuacji materialnej oraz w poczuciu stabilności finansowej rodzin. Na początek rozważań aspektu dzietności w tabeli 33 przedstawiono liczbę ludności w Polsce w latach 2007-2020 z uwzględnieniem liczby urodzeń, zgonów, małżeństw i rozwodów.

Tabela 33. Ludność w Polsce w latach 2007 – 2020 (w tys.)

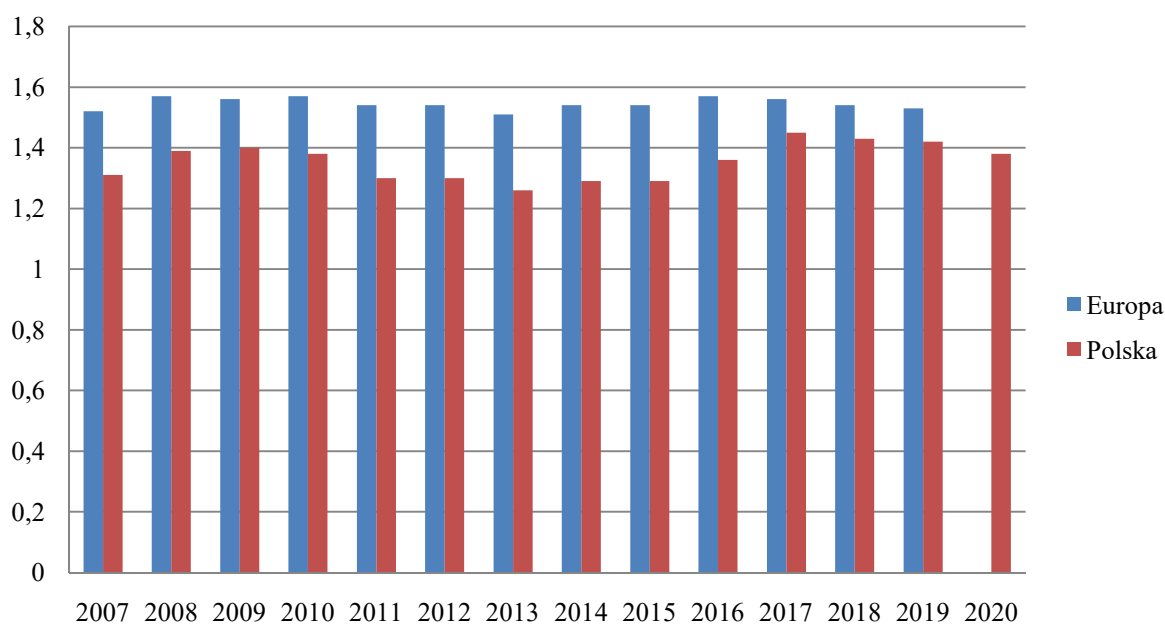
Lata	Ludność (wg stanu na 31.12.)	Małżeństwa	Rozwody	Urodzenia żywe	Zgony	Przyrost naturalny
2007	38 116	248,7	66,6	387,9	377,2	10,7
2008	38 136	257,7	65,5	414,5	379,4	35,1
2009	38 167	250,8	65,3	417,6	384,9	32,7
2010	38 530	228,3	61,3	413,3	378,5	34,8
2011	38 538	206,5	64,6	388,4	375,5	12,9
2012	38 533	203,9	64,4	386,3	384,8	1,5
2013	38 496	180,4	66,1	369,6	387,3	-1,7
2014	38 479	188,5	65,8	375,2	376,5	-1,3
2015	38 437	188,8	67,3	369,3	394,9	-25,6
2016	38 433	193,5	63,5	382,3	388,0	-5,8
2017	38 434	192,6	65,3	402,0	402,9	-0,9
2018	38 411	192,4	62,8	388,2	414,2	-26,0
2019	38 383	183,4	65,3	375,0	409,7	-34,8
2020	38 268	145,0	51,0	355,0	477,0	-122,0

Źródło: Rocznik demograficzny, GUS, Warszawa 2020, s. 24-26, Ludność, Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020, stan w dniu 31.12.2020, Warszawa 2021, s. 12-13

Z danych zaprezentowanych w tabeli 33 wynika, że utrzymująca się od 2007 r. liczba ludności na poziomie 38 mln nie wynika z wyższej wartości wskaźnika dzietności, lecz wzrostu długości ludzkiego życia. Analiza danych potwierdza, że po niewielkim wzroście liczby urodzeń dzieci w latach 2008-2010, w pozostałym okresie badawczym niewątpliwie odnotowuje się systematyczny spadek tego zjawiska. Nieznaczny, chwilowy wzrost liczby narodzin wystąpił w latach 2016-2017, co w przypadku 2017 r. związane mogło być z wprowadzeniem programu „Rodzina 500+”. Niestety w 2020 r. odnotowano najniższy w całym okresie badawczym poziom liczby urodzeń dzieci. Wraz z rosnącą liczbą zgonów, potęgowaną pandemią COVID-19, malejąca liczba urodzeń przekłada się na ujemny przyrost naturalny. Ostatni dodatni, niewielki przyrost naturalny wystąpił w 2012 r. Wartość wskaźnika osiągnęła wówczas poziom 1,5 tys. W kolejnych latach ujemny przyrost naturalny zaczął się potęgować, osiągając do tej pory swój szczyt na poziomie -122 tys. w 2020 r. Analiza danych statystycznych zaprezentowanych w tabeli 33 wymogła zwrócenie uwagi także na inną kwestię, mianowicie na niepokojący fakt dotyczący spadku zawieranych małżeństw. W rozdziale pierwszym pracy wspomniano, że małżeństwo z dziećmi jest w Polsce najczęściej występującą formą rodziny (Gębuś, 2006, s. 23), zaś sama rodzina zajmuje szczególną

pozycję w systemie wartości Polaków (Górny, 2009, s. 16). Teza ta pozostaje jednak w sprzeczności z najnowszymi danymi demograficznymi.

Kontynuując badania w analizowanym obszarze, na wykresie 31 przedstawiono współczynnik dzietności w Polsce i krajach europejskich w latach 2007-2020. Niestety z uwagi na brak danych statystycznych prezentujących poziom dzietności w krajach Unii Europejskiej w 2020 r. wartość współczynnika w tym okresie została ograniczona tylko do terytorium Polski.

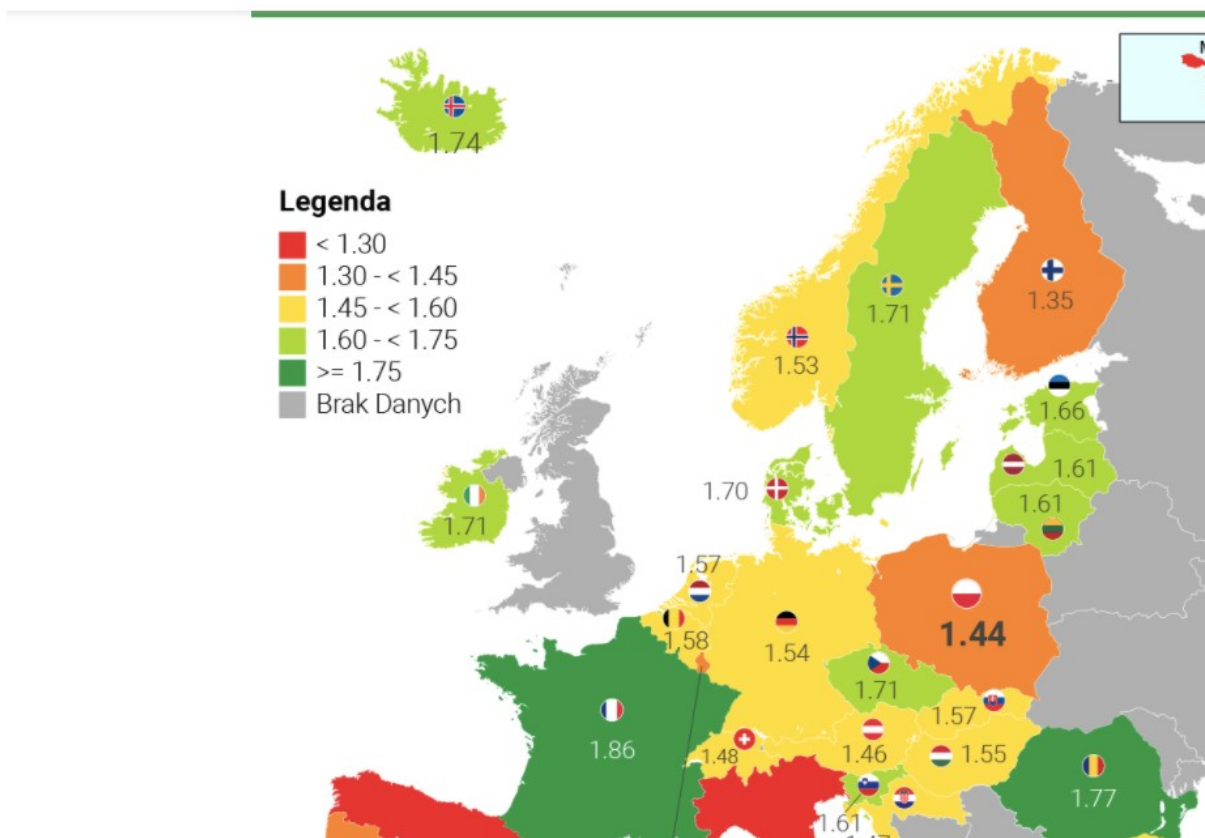


Wykres 31. Wartość współczynnika dzietności w Polsce i krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2020 (w ‰)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Portal statystyczny.

Przedstawione dane wskazują na spadek wartości współczynnika dzietności od 2017 r. w krajach unijnych, zaś od 2018 r. w Polsce. W badanym okresie wartość współczynnika wahała się w krajach europejskich pomiędzy 1,43 a 1,57, a w Polsce od 1,2 do 1,45. Zaprezentowane na wykresie 31 dane, świadczą, że w wielu krajach unijnych mimo różnych form wsparcia rodziny i wysokich nakładów finansowych z tym związanych, realizowana polityka prorodzinna nie spełnia zakładanego celu, jakim jest m.in. wzrost dzietności do poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń.

Podsumowaniem dotychczasowych rozważań jest prezentacja danych dotyczących wartości współczynnika dzietności w poszczególnych państwach Europy, należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), przedstawiona na mapie 1.



Mapa 1. Współczynnik dzietności w krajach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2019 r. (urodzenia żywe na 1 kobietę)

Źródło: Gospodarka - <https://300gospodarka.pl/news/eurostat-dzieci-rodzina-polska-europa>

Na podstawie danych zaprezentowanych na mapie 1, można stwierdzić, że na Starym Kontynencie najwięcej dzieci rodzi się we Francji, Szwecji, Czechach, Irlandii i Rumunii. Niekwestionowanym liderem pod względem dzietności pozostaje Francja i jej działania w zakresie prowadzonej polityki prokreacyjnej, a co za tym idzie, najwyższy wśród państw europejskich współczynnik dzietności na poziomie 1,86. Niewątpliwie taki stan rzeczy jest wynikiem prócz pomocy finansowej sposobnością godzenia pracy zawodowej z rodzicielstwem, co jest możliwe dzięki bardzo dobrze funkcjonującym formom opieki nad małymi dziećmi w postaci żłobków czy wsparcia opiekunek (Ciepła, 2010 s. 16-17).

W Szwecji sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Na początku należy podkreślić, że Szwecja w ostatnich latach przyjęła ogromną liczbę osób ubiegających się w tym kraju o azyl. W związku z tym można domniemywać, że migracje wpłynęły na stan ludności tego kraju. Możliwym potwierdzeniem tej tezy może być informacja szwedzkiej agencji rządowej *Statistics Sweden*, która opublikowała komunikat, że w 2019 r. najczęściej wybieranym

imieniem dla nowonarodzonego chłopca w tym kraju był Elias i Mohamed (Polsat, 2022). Wynika z tego, że analizując wątek poziomu dzietności w danym kraju, należy wziąć pod uwagę również aspekty migracyjne i kulturowe.

Dzietność w Czechach wspierana jest na różne sposoby. Na przykład kobiecie, która urodziła dziecko, nie zabiera się zasiłku, gdy chce pracować w niepełnym wymiarze czasu pracy. Czesi mają także bardzo dobrze funkcjonującą bazę placówek opiekuńczo-wychowawczych dla małych dzieci. Jednak boom demograficzny w tym kraju związany jest przede wszystkim z doskonale rozwiniętym sektorem usług medycznych, wspomagającym kobiety w ciąży. Czesi nastawieni są na politykę *in vitro*. Dzięki tej metodzie w Czechach rodzi się około 6 tysięcy dzieci rocznie. Według Ireny Kotowskiej demografa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zmiany dzietności mają związek z etapem przemiany rodziny, na jakim się znajdujemy. W tym wypadku Czesi są co najmniej krok przed nami (Michalik, 2022).

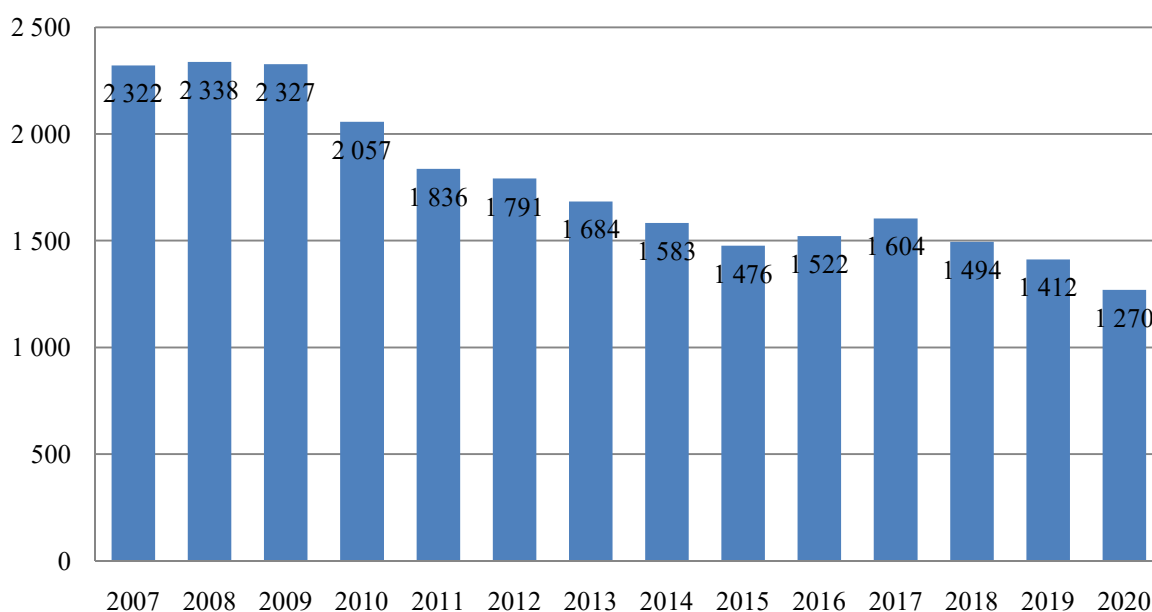
W przypadku Irlandii dzietność wynikać może z tego, że Zielona Wyspa stała się krajem emigracji. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej kraj ten stał się niezwykle atrakcyjnym migracyjnie zwłaszcza dla Polaków, Litwinów i Łotyszy. Podkreślić przy tym należy, że do Irlandii migrowali głównie młodzi ludzie. Wpłynęło to z pewnością na wzrost populacji tego kraju (Wolska, 2021).

W przypadku Rumunii wysoki poziom współczynnika dzietności może wiązać się z kwestią mniejszości romskiej. Mniejszość tę bowiem cechuje wysoka dzietność (Pałka-Szyszlak, 2011, s. 225). Ocenia się, że w kraju tym żyje około 40 grup romskich (Gerlich, 2011, s. 163). Według danych ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w Rumunii w 2011 r. mniejszość romska stanowi około 3% całkowitej populacji tego kraju (RPL, Recensamantul). Dla przykładu odsetek Romów w Bułgarii jest jeszcze większy (4,7%), a dzietność w tym kraju jest jednak relatywnie niższa. Wobec czego poziom współczynnika w Rumunii może wynikać z wysokiej dzietności samych Rumunów, a nie Romów.

Konkludując, należy podkreślić, że w krajach europejskich ogółem rodzi się za mało dzieci, aby zapewniona została zastępowalność pokoleń. Według badań Eurostatu, aby osiągnąć dzietność pozwalającą na zachowanie obecnego poziomu populacji, konieczne byłoby utrzymanie współczynnika dzietności na poziomie 2,1. Niestety wynik zarówno dla Polski, jak i większości państw południa Europy dobrze nie rokuje. Wśród zaprezentowanych na mapie 1 państw europejskich gorszą sytuację niż Polska odnotowują m.in. Portugalia, Finlandia, Grecja, Cypr, Włochy i Malta. Polski współczynnik na poziomie 1,44 plasuje nasz kraj w dolnej części rankingu. Sytuacja demograficzna Polski w roku 2020 i 2021

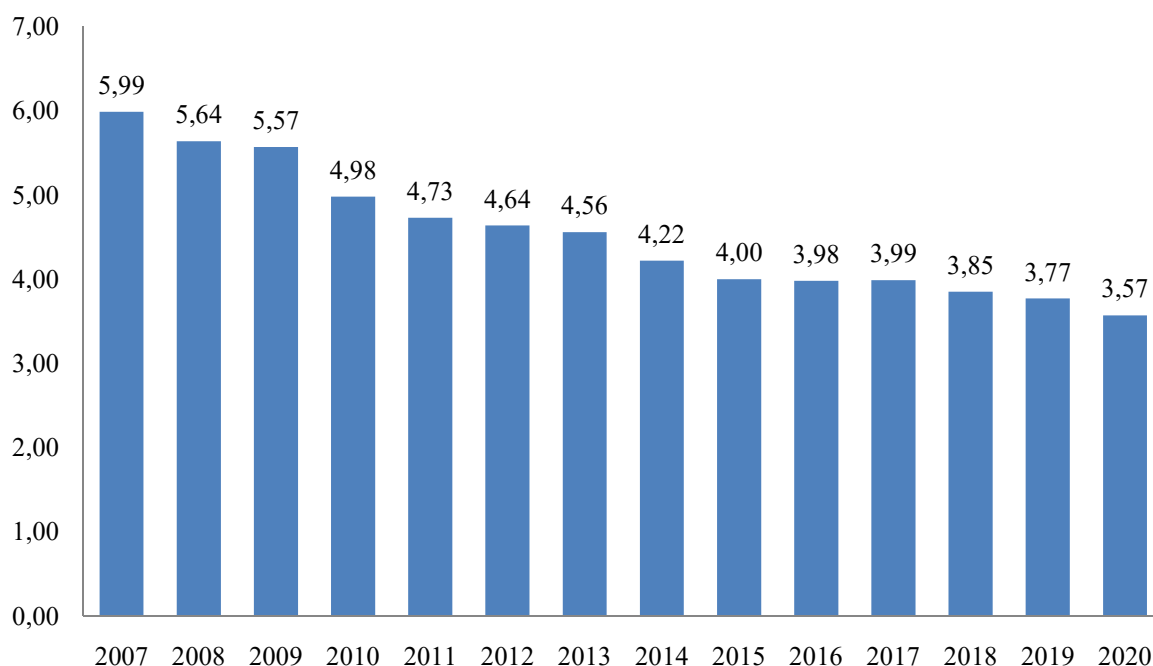
kształtowała się głównie pod wpływem szerzenia się pandemii COVID-19. Mniejsza liczba urodzeń przy jednoczesnym wzroście liczby zgonów wpłynęła na ujemny przyrost naturalny (GUS, Sytuacja gospodarcza, 2021).

Na zakończenie rozważań dotyczących aspektu dietności, warto podkreślić, że optymistycznym zjawiskiem zaobserwowanym w ostatnich latach jest w ramach prowadzonej przez państwo polityki prorodzinnej, spadek śmiertelności wśród niemowląt. Może mieć to związek z poczynaniami prorodzinnymi w obszarze polityki zdrowotnej, a co za tym idzie wyraźną poprawą opieki nad matką oraz noworodkiem w okresie okołoporodowym. Należy w tym miejscu podkreślić, że działania te przekładają się jednocześnie na wzrost kosztów finansowania świadczeń prorodzinnych w tym zakresie. Według badań GUS w ostatnich latach spadła liczba zgonów dzieci w wieku poniżej 1 roku życia. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione na wykresach 32 i 33.



Wykres 32. Liczba zgonów niemowląt w Polsce w latach 2007-2020

Źródło: GUS – <https://www.stat.gov.pl>



Wykres 33. Współczynnik zgonów niemowląt na 1000 żywych urodzeń w latach 2007-2020 (w ‰)

Źródło: GUS – <https://www.stat.gov.pl>

Dane zaprezentowane na wykresach 32 i 33 ilustrują spadek śmiertelności wśród niemowląt w badanym okresie. W 2007 r. współczynnik zgonów niemowląt wynosił 5,99 ‰, w 2014 r. – 4,22 ‰, zaś w ostatnim okresie badawczym – 3,57 ‰. Wśród czynników, które mogły przyczynić się do spadku zgonów, można z pewnością wskazać realizację badań przesiewowych u noworodków w Polsce, szeroką diagnostykę wewnątrzmaciczną w obszarze profilaktyki następstw i powikłań wad rozwojowych, opisanych szerzej w rozdziale czwartym dysertacji. Należy w tym miejscu podkreślić, że realizacja badań w tym zakresie możliwa była dzięki zwiększonym nakładom przeznaczonym przez państwo na ten cel.

W kolejnym podrozdziale pracy uwaga skoncentrowana zostanie na analizie zależności pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej państwa a jej rezultatami w postaci ograniczenia ubóstwa i nierówności dochodowych.

6.2.2. Przeciwdziałanie ubóstwu i nierówności dochodowej jako cele polityki prorodzinnej w Polsce na tle państw Unii Europejskiej – analiza porównawcza

Prócz weryfikacji kwestii dietności, zbadanie efektywności polityki prorodzinnej jako elementu polityki społecznej należy analizować także przez pryzmat zwiększonych wydatków budżetowych przeznaczonych na cele socjalne, które przyczyniając się do zmniejszenia ubóstwa, sprzyjając inkluzji społecznej osób wykluczonych, wpływają jednocześnie na zdolność państwa do realizacji innych równie ważnych zadań publicznych. Z polityką społeczną kojarzą się cele tejże polityki wyznaczone w „Strategii Europa 2020” dążące m.in. do osiągnięcia wzrostu gospodarczego, stabilności zatrudnienia, walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Kryzys demograficzny odczuwany prawie we wszystkich krajach Unii Europejskiej spowodował zwiększenie zainteresowania polityką społeczną, socjalną, prorodzinną i jej znaczeniem na arenie międzynarodowej. Polityka społeczna nie stanowi *stricte* jedynej determinanty, która wpływa na sytuację społeczną danego kraju. Niezwykle trudne wydaje się być ustalenie, w jakim stopniu realizowana przez państwo polityka społeczna (socjalna, prorodzinna) względem rodziny wpływa na relacje społeczno-ekonomiczne (Kryszak, 2013, s. 468).

W dalszej części rozważań poświęconych tematyce ubóstwa i nierówności w tabelach 34 i 35 przedstawiono, jak prezentuje się zróżnicowanie dochodów w EUR oraz PPS w państwach europejskich. Dane prezentują średni dochód, który rozumiany jest jako mediana ekwiwalentnego dochodu netto¹⁸. Dzięki badaniu rozkładu dochodów możliwe jest ustalenie poziomu występujących między państwami różnic dotyczących nierówności społecznych. Na początku analizy tego aspektu należy podkreślić, że żadna władza publiczna nie może walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym bez znajomości poziomu nierówności czy to ekonomicznych czy społecznych danego społeczeństwa. Ustalenie tych danych jest istotne z punktu widzenia określenia ubóstwa względnego (Eurostat, Income distribution, 2022).

¹⁸ Ekwiwalentny dochód do dyspozycji – według definicji Eurostatu – to całkowity dochód gospodarstwa domowego, po opodatkowaniu i innych odliczeniach, który jest dostępny do wydania lub oszczędności, podzielony przez liczbę członków gospodarstwa domowego przekształconych w zrównane osoby dorosłe.

Tabela 34. Rozkład dochodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania w euro (średni dochód rozumiany jako mediana ekwiwalentnego dochodu netto)

Rok	Państwo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia		20 008	20 280	21 483	21 705	21 654	22 295	22 733	23 686	24 608	25 672
Bułgaria		2 914	2 860	2 924	3 311	3 332	3 151	3 590	3 590	4 224	4 612
Czechy		7 451	7 791	7 694	7 622	7 423	7 838	8 282	9 088	9 995	10 627
Dania		26 944	27 184	27 444	27 861	28 364	28 665	29 383	30 104	30 717	30 681
Niemcy		19 043	19 595	19 582	19 733	20 668	21 275	21 920	22 713	23 515	23 460
Estonia		5 598	5 987	6 579	7 217	7 889	8 645	9 384	10 524	11 461	12 228
Irlandia		19 726	19 648	19 856	20 171	21 629	22 544	22 879	24 920	25 528	26 250
Grecja		10 985	9 513	8 371	7 680	7 520	7 500	7 600	7 863	8 195	8 777
Hiszpania		13 929	13 868	13 524	13 269	13 352	13 681	14 203	14 785	15 015	16 043
Francja		19 995	20 603	20 924	21 199	21 415	21 713	21 960	22 220	22 562	21 726
Chorwacja		5 579	5 377	5 078	5 225	5 453	5 726	6 210	6 659	7 306	7 892
Włochy		15 971	15 979	15 733	15 759	15 846	16 247	16 542	16 844	17 165	b.d
Cypr		16 990	16 927	15 873	14 400	13 793	14 020	14 497	15 336	16 215	16 704
Łotwa		4 195	4 450	4 666	5 203	5 828	6 365	6 607	7 333	8 187	8 827
Litwa		3 857	4 337	4 698	4 823	5 180	5 645	6 134	6 895	7 586	8 606
Luksemburg		32 538	32 779	33 301	34 320	35 270	32 841	36 315	34 472	36 354	37 844
Węgry		4 493	4 696	4 449	4 512	4 556	4 768	4 988	5 424	5 852	6 478
Malta		10 862	11 449	12 043	12 808	13 551	13 617	14 522	14 781	15 354	16 240
Niderlandy		20 310	20 562	20 839	20 891	21 292	22 733	23 561	24 016	24 612	25 801
Austria		21 463	21 807	22 073	23 211	23 260	23 694	24 752	25 176	25 729	26 555
Polska		5 025	5 060	5 164	5 336	5 556	5 884	5 945	6 574	7 124	8 022
Portugalia		8 410	8 323	8 177	8 229	8 435	8 782	9 071	9 346	10 023	10 800
Rumunia		2 091	2 049	2 016	2 155	2 315	2 448	2 742	3 284	3 851	4 267
Słowenia		11 999	12 122	11 852	11 909	12 332	12 327	12 713	13 244	14 067	14 774
Słowacja		6 306	6 927	6 737	6 809	6 930	6 951	7 183	7 462	8 119	8 703
Finlandia		21 826	22 699	23 272	23 702	23 763	23 650	23 987	24 544	24 879	25 490
Szwecja		21 584	23 852	25 401	25 838	25 306	25 164	25 376	25 540	24 474	24 700
Wielka Brytania		17 136	19 166	18 694	20 528	21 028	21 136	20 995	21 464	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://data.europa.eu/data/datasets/lxegay13nlotu97przjw?locale=pl>

Tabela 35. Rozkład dochodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania według standardu siły nabywczej – PPS (średni dochód rozumiany jako mediana ekwiwalentnego dochodu netto)

Rok Państwo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia	18 159	18 396	19 563	19 591	19 921	21 335	20 904	21 353	22 100	22 294
Bulgaria	5 831	5 697	5 900	6 754	6 882	6 742	7 533	7 218	8 371	8 647
Czechy	9 989	10 313	10 802	11 091	11 652	12 478	12 641	13 264	14 035	14 151
Dania	19 184	19 228	19 743	19 987	20 384	21 355	20 955	21 646	22 371	21 796
Niemcy	18 395	19 208	19 478	19 216	20 365	21 152	21 331	21 980	22 693	21 855
Estonia	7 485	7 891	8 607	9 241	10 432	11 867	12 414	13 378	14 240	14 331
Irlandia	16 628	16 520	16 732	16 567	17 656	18 397	18 198	19 464	19 775	19 339
Grecja	11 627	10 063	9 046	8 674	8 802	9 048	9 035	9 245	9 765	10 170
Hiszpania	14 424	14 304	14 250	14 195	14 463	15 347	15 526	16 030	16 171	16 661
Francja	18 161	18 784	19 193	19 307	19 885	20 621	20 357	20 223	20 471	19 151
Chorwacja	7 423	7 362	7 414	7 740	8 253	8 985	9 444	9 870	10 734	11 090
Włochy	15 776	15 495	15 315	15 254	15 395	16 237	16 522	16 715	17 099	b.d
Cypr	19 162	19 074	17 165	15 762	15 313	16 173	16 877	17 505	18 590	18 305
Łotwa	5 944	6 101	6 446	7 320	8 092	9 257	9 248	10 031	11 031	11 339
Litwa	6 068	6 724	7 282	7 595	8 251	9 364	9 819	10 702	11 509	12 546
Luksemburg	26 601	26 579	28 030	28 271	29 285	27 834	29 596	27 529	28 943	28 675
Węgry	7 135	7 604	7 277	7 559	7 919	8 267	8 332	8 603	9 360	9 699
Malta	14 029	14 600	15 249	15 686	16 753	17 264	17 899	17 932	18 588	18 756
Niderlandy	18 833	18 978	19 226	18 805	19 387	21 189	21 195	21 528	21 968	22 117
Austria	20 425	20 602	20 904	21 662	21 981	23 071	23 361	23 204	23 687	23 334
Polska	8 322	8 635	9 158	9 560	9 950	10 865	11 079	11 513	12 335	13 350
Portugalia	9 621	9 795	9 820	10 125	10 317	10 805	10 826	10 801	11 602	12 333
Rumunia	3 643	3 710	3 886	4 014	4 357	4 724	5 314	6 278	7 338	7 724
Słowenia	13 940	14 271	14 212	14 328	15 102	15 250	15 245	15 771	16 633	16 988
Słowacja	8 975	9 799	9 572	9 806	10 220	10 466	9 605	9 744	10 503	10 076
Finlandia	17 933	18 576	19 178	19 250	19 430	19 997	19 827	20 048	20 362	20 290
Szwecja	18 031	18 950	20 028	19 529	20 154	20 955	20 237	20 414	20 413	20 083
Wielka Brytania	15 776	16 447	16 767	16 896	17 782	17 296	18 040	18 423	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://data.europa.eu/data/datasets/lxegayl3nlotu97przjw?locale=pl>

Na podstawie danych zawartych w tabelach 34 i 35 można zauważyć, że istnieją znaczące dysproporcje w dochodach pomiędzy państwami europejskimi. Na podstawie wysokości dochodów zaprezentowanych w tabeli 34 spostrzec można, że ludność dwóch państw osiąga dochód rozporządzalny na poziomie powyżej 30 tys. euro. Do państw tych należą Luksemburg i Dania. Dochód wyższy niż 20 tys. euro i jednocześnie niższy niż 10 tys. euro uzyskują mieszkańcy 32% badanych państw europejskich. Polska z dochodem rozporządzalnym na poziomie zaledwie 8 tys. euro znajduje się w czwartej ostatniej grupie państw, których ludność uzyskuje dochody rozporządzalne w przedziale do 10 tys. euro. Grupa ta stanowi 32% spośród poddanych badaniu państw europejskich. Odnosząc rozpatrywany wątek do dochodu rozporządzalnego wyrażonego w standardzie siły nabywczej (PPS), wyniki przedstawione w tabeli 35 prezentują się następująco. Spośród poddanych analizie państw, 29% uzyskuje dochód rozporządzalny powyżej 20 tys. PPS, 61% – dochód pomiędzy 10-20 tys. PPS, oraz 10% – dochód niższy niż 10 tys. PPS. Polska w rankingu tym plasuje się pośrodku z dochodem rozporządzalnym na poziomie 13 tys. PPS. W czołówce państw dominują Luksemburg, Austria, Niderlandy, Niemcy, Dania i Belgia.

Analizując **aspekt ubóstwa i wykluczenia** wskazać należy, że za próg ubóstwa uważa się wartość 60% krajowej mediany dochodu rozporządzalnego, by uwzględnić różnice dotyczące kosztów utrzymania w danym państwie. W tabeli 36 przedstawiono odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem¹⁹. To ludność, której dochody znajdują się poniżej 60% mediany dochodu rozporządzalnego. W tabeli 37 i 38 zaprezentowano, jak kształtuje się wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym przed i po otrzymanych

¹⁹ Zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem (AROE - *At risk of poverty or social exclusion*) wg definicji Eurostatu – odpowiada sumie osób zagrożonych ubóstwem lub poważnie upośledzonych materialnie lub społecznie lub mieszkających w gospodarstwie domowym o bardzo niskiej intensywności pracy. Wskaźnik AROPE to udział całej populacji zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Jest to główny wskaźnik służący monitorowaniu celu „Strategii UE na 2030 r.” w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz główny wskaźnik służący monitorowaniu celu strategii „Europa 2020” w zakresie ubóstwa. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oznacza odsetek osób, które zagrożone są ubóstwem lub pogłębioną deprivacją materialną lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Na wskaźnik ten składa się połączenie trzech wskaźników takich jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP – *At risk of poverty rate* - wskaźnik pokazuje odsetek osób zamieszkujących w gospodarstwach domowych, w których roczny ekwiwalentny dochód do dyspozycji kształtuje się poniżej progu zagrożenia ubóstwem, który wynosi 60% krajowej mediany rocznych ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji), osoby mieszkające w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy (LWI – *Persons living in households with low work intensity* – wskaźnik prezentuje odsetek osób w wieku 0–59 lat mieszkających w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy, tzn. takich, w których osoby zdolne do pracy w minionym roku przepracowały mniej niż 20% ich całkowitego potencjału pracy) oraz wskaźnik poważnej deprivacji materialnej i społecznej (SMSD – *Severe material deprivation rate* – wskaźnik pokazuje odsetek osób w gospodarstwach domowych deklarujących brak możliwości zaspokojenia ze względów finansowych co najmniej 7 z 13 potrzeb np. spożywania mięsa, ryb co drugi dzień, ogrzewania mieszkania odpowiednio do potrzeb, pokrycia niespodziewanego wydatku, posiadania pralki itp.).

transferach socjalnych²⁰. Ubóstwo, jak i wykluczenie społeczne szkodzą życiu, wpływają na zdrowie i samopoczucie ludzi. Zagrożenia te ograniczają możliwości związane z zatrudnieniem i edukacją. Trwała bieda tworzy więcej nierówności wśród społeczeństwa, które prowadzić mogą do utraty produktywności gospodarczej i utrudniać wzrost gospodarczy prowadzący jednocześnie do inkluzji społecznej (Eurostat, Smarter, greener, 2019, s. 66).

Warto w tym miejscu podkreślić, że transfery socjalne ograniczają zasięg ubóstwa relatywnego. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem, które nie uwzględniają w dochodach transferów socjalnych, oblicza się w oparciu o dochody gospodarstw, wyłączając otrzymywane świadczenia. Jeżeli od dochodów społeczeństwa odejmiemy się wszystkie świadczenia socjalne, to z przeprowadzonych badań wynika, że wskaźnik zagrożenia ubóstwem w poszczególnych krajach wzrasta.

²⁰ Według definicji Eurostatu – wskaźnik zagrożenia ubóstwem to odsetek osób o równoważnym dochodzie do dyspozycji (po transferze socjalnym) poniżej progu zagrożenia ubóstwem, który ustala się na poziomie 60% krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych. Wskaźnik ten nie mierzy ubóstwa ani bogactwa, lecz niskie dochody w porównaniu z innymi mieszkańcami tego kraju, co niekoniecznie oznacza niski standard życia. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed transferami socjalnymi oblicza się jako odsetek osób posiadających ekwiwalentny dochód do dyspozycji przed transferami socjalnymi, który jest niższy od progu zagrożenia ubóstwem obliczonego po transferach socjalnych. Emerytury w postaci świadczeń emerytalnych i rent rodzinnych są liczone jako dochód (przed transferami socjalnymi), a nie jako transfery socjalne.

Tabela 36. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w %)

Państwo \ Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia	21,6	20,8	20,2	20,8	21,0	21,6	20,8	21,2	21,1	20,9	20,6	20,0	19,5	18,9
Bulgaria	60,7	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3	48,0	40,1	41,3	40,4	38,9	32,8	32,8	32,1
Czechy	15,8	15,3	14,0	14,4	15,3	15,4	14,6	14,8	14,0	13,3	12,2	12,2	12,5	11,9
Dania	16,8	16,3	17,6	18,3	17,6	17,5	18,3	17,9	17,7	16,8	17,2	17,0	16,3	15,9
Niemcy	20,6	20,1	20,0	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	20,0	19,7	19,0	18,7	17,4	24,0
Estonia	22,0	21,8	23,4	21,7	23,1	23,4	23,5	26,0	24,2	24,4	23,4	24,4	24,3	23,3
Irlandia	23,1	23,7	25,7	27,3	30,9	30,1	29,9	28,3	26,2	24,4	22,7	21,1	20,6	20,9
Grecja	28,3	28,1	27,6	27,7	31,0	34,6	35,7	36,0	35,7	35,6	34,8	31,8	30,0	28,9
Hiszpania	23,3	23,8	24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	29,2	28,6	27,9	26,6	26,1	25,3	26,4
Francja	19,0	18,5	18,5	19,2	19,3	19,1	18,1	18,5	17,7	18,2	17,0	17,4	17,9	18,2
Chorwacja	b.d	b.d	b.d	31,1	32,6	32,6	29,9	29,3	29,1	27,9	26,4	24,8	23,3	23,2
Włochy	26,0	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	27,3	25,6	b.d
Cypr	25,2	23,3	23,5	24,6	24,6	27,1	27,8	27,4	28,9	27,7	25,2	23,9	22,3	21,3
Litwa	28,7	28,3	29,6	34,0	33,1	32,5	30,8	27,3	29,3	30,1	29,6	28,3	26,3	24,8
Luksemburg	15,9	15,5	17,8	17,1	16,8	18,4	19,0	19,0	18,5	19,1	19,4	20,7	20,6	20,9
Łotwa	35,1	34,2	37,9	38,2	40,1	36,2	35,1	32,7	30,9	28,5	28,2	28,4	27,3	26,0
Węgry	29,4	28,2	29,6	29,9	31,5	33,5	34,8	31,8	28,2	26,3	25,6	19,6	18,9	17,8
Malta	19,7	20,1	20,3	21,2	22,1	23,1	24,6	23,9	23,0	20,3	19,3	19,0	20,1	19,0
Niderlandy	15,7	14,9	15,1	15,1	15,7	15,0	15,9	16,5	16,4	16,7	17,0	16,7	16,5	16,1
Austria	16,7	20,6	19,1	18,9	19,2	18,5	18,8	19,2	18,3	18,0	18,1	17,5	16,9	17,5
Polska	34,4	30,5	27,8	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	23,4	21,9	19,5	18,9	18,2	17,3
Portugalia	25,0	26,0	24,9	25,3	24,4	25,3	27,5	27,5	26,6	25,1	23,3	21,6	21,6	19,8
Rumunia	47,0	44,2	43,0	41,5	40,9	43,2	41,9	40,3	37,4	38,8	35,7	32,5	31,2	30,4
Słowenia	17,1	18,5	17,1	18,3	19,3	19,6	20,4	20,4	19,2	18,4	17,1	16,2	14,4	15,0
Słowacja	21,4	20,6	19,6	20,6	20,6	20,5	19,8	18,4	18,4	18,1	16,3	16,3	16,4	14,8
Finlandia	17,4	17,4	16,9	16,9	17,9	17,2	16,0	17,3	16,8	16,6	15,7	16,5	15,6	16,0
Szwecja	13,9	16,7	17,8	17,7	18,5	17,7	18,3	18,2	18,6	18,3	17,7	18,0	18,8	17,9
Wielka Brytania	22,6	23,2	22,0	23,2	22,7	24,1	24,8	24,1	23,5	22,2	22,0	23,1	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, https://eurostat.databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en

Tabela 37. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem przed transferami społecznymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (w %)

Państwo \ Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia	26,7	26,7	27,8	27,7	26,3	27,5	26,7	26,5	26,5	25,3	25,4	25,6
Bulgaria	26,4	27,1	27,4	25,9	26,7	27,3	28,4	27,9	29,2	29,5	29,6	29,9
Czechy	17,9	18,1	18,0	17,6	16,6	17,2	16,8	16,3	15,8	15,6	16,6	16,0
Dania	31,2	29,1	27,9	27,4	27,8	26,9	25,8	24,9	25,3	24,1	23,7	25,4
Niemcy	24,1	24,2	25,1	24,3	24,4	25,0	25,1	25,3	24,1	24,0	23,2	27,0
Estonia	25,9	24,9	24,9	24,8	25,4	28,4	27,8	28,9	28,9	29,9	30,2	30,3
Irlandia	37,5	39,9	39,6	39,4	38,3	37,0	36,4	34,6	32,9	30,9	31,0	29,9
Grecja	22,7	23,8	24,8	26,8	28,0	26,0	25,5	25,2	24,0	23,2	23,2	23,5
Hiszpania	26,9	28,8	30,0	29,1	30,0	31,1	30,1	29,5	28,4	27,9	26,9	27,4
Francja	24,0	24,9	24,7	23,8	24,4	24,0	23,9	23,6	24,0	24,1	23,5	26,0
Chorwacja	b.d	30,0	30,7	30,6	29,7	29,9	31,0	27,3	26,6	25,7	24,3	23,8
Włochy	23,3	23,7	24,6	24,5	24,6	24,7	25,4	26,2	25,2	25,9	25,2	25,3
Cypr	23,6	23,5	23,5	23,5	24,3	24,6	25,4	25,0	24,5	24,2	22,7	21,9
Litwa	28,6	31,3	30,2	28,4	30,3	27,5	28,6	27,9	29,8	29,7	30,1	29,6
Luksemburg	27,0	29,1	27,2	29,0	29,4	27,6	27,2	26,1	26,6	28,0	26,5	28,7
Łotwa	31,0	28,5	26,8	25,7	26,0	27,0	27,3	27,8	28,3	28,8	29,9	28,2
Węgry	28,9	28,4	29,0	27,3	27,0	26,6	25,7	25,8	25,0	25,0	20,0	22,0
Malta	22,9	23,5	23,2	24,0	23,4	23,7	23,8	23,8	23,9	24,2	23,2	21,4
Niderlandy	20,5	21,1	20,9	20,6	20,8	21,3	22,3	22,1	21,9	21,8	21,4	21,2
Austria	25,3	26,0	27,1	25,8	25,9	25,4	25,6	26,3	24,9	25,2	26,2	23,6
Polska	23,6	24,4	24,1	22,9	23,0	23,1	22,9	22,9	24,0	24,8	24,4	23,4
Portugalia	24,3	26,4	25,4	25,3	25,5	26,7	26,4	25,0	23,6	22,7	22,7	21,9
Rumunia	28,7	27,8	29,2	28,8	28,2	28,8	29,3	29,5	28,3	28,0	28,1	27,8
Słowenia	22,0	24,2	24,2	25,2	25,3	25,1	24,8	24,3	24,0	23,4	22,0	22,4
Słowacja	17,1	19,8	19,5	20,0	20,1	19,6	19,0	18,4	17,5	17,7	19,2	19,0
Finlandia	26,2	27,0	27,4	26,9	26,4	27,6	26,8	27,0	26,7	25,9	25,2	25,1
Szwecja	28,8	29,0	29,8	29,0	28,9	30,0	29,8	29,9	29,3	28,9	28,9	28,1
Wielka Brytania	30,4	31,0	30,5	29,7	30,1	29,4	29,3	28,1	29,2	29,1	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00184/default/table?lang=en>

Wśród państw prezentujących najwyższy wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem przed transferami społecznymi wyróżniają się Bułgaria i Rumunia z poziomem zagrożenia ubóstwem przekraczającym 30%. W dalszej kolejności plasuje się Grecja (poziom 28-30%), Hiszpania (26%), Litwa (26%) i co zaskakujące, Niemcy obecnie z wynikiem 24%, odnotowując nagły wzrost wskaźnika zagrożenia ubóstwem z poziomu 18-20% w poprzednich latach. Polska w rankingu tym ze współczynnikiem na poziomie około 17% sytuuje się dość wysoko wśród krajów europejskich. Warto w tym miejscu podkreślić, że 2020 r. był kolejnym z rzędu rokiem, w którym w Polsce odnotowano zmniejszenie się odsetka ludzi żyjących w ubóstwie lub zagrożonych wykluczeniem społecznym²¹. To wydaje się być dobrą prognozą na przyszłość. W badanym okresie odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem osiągnął poziom 17,3%, tj. 17,1 p.p. w stosunku do 2007 r.

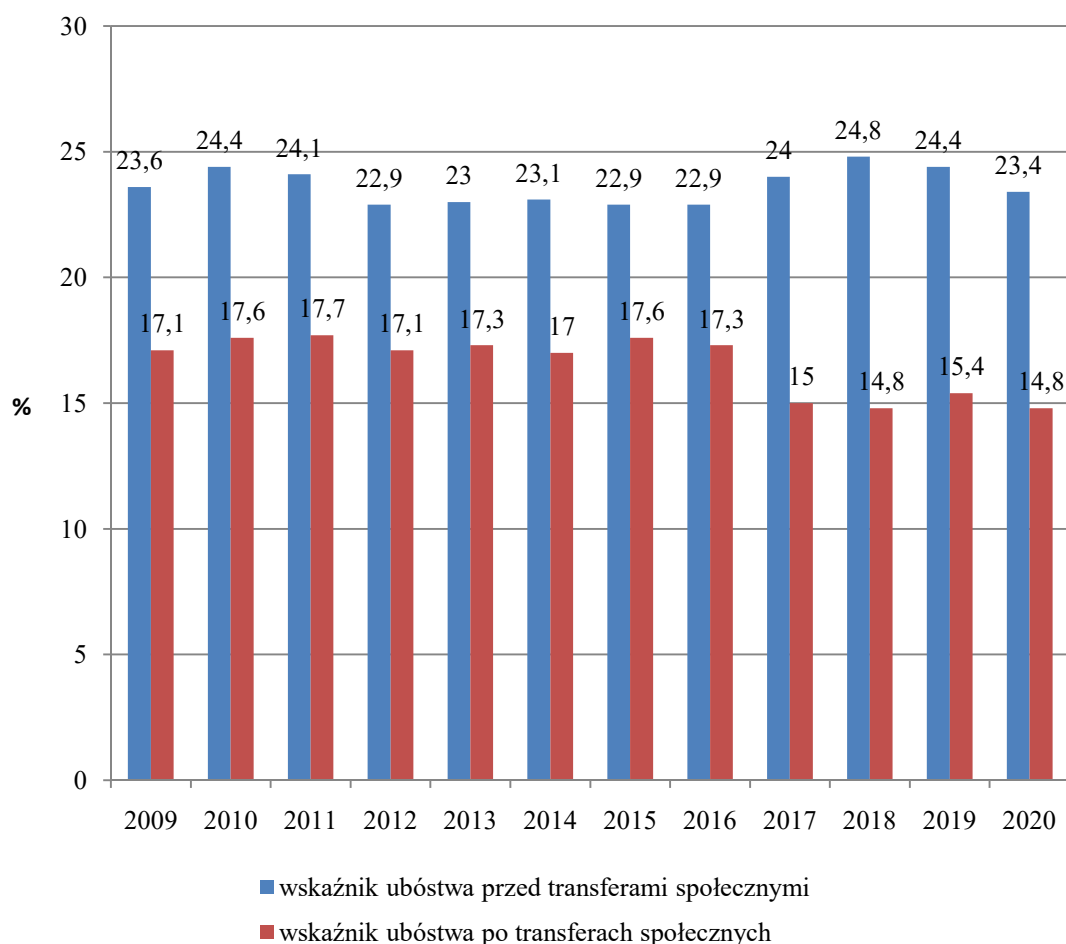
²¹ Według definicji Eurostat za osoby zagrożone wykluczeniem społecznym uważa się odsetek osób zagrożonych ubóstwem, deprawacją materialną lub osoby w gospodarstwach domowych charakteryzujące się niską intensywnością pracy.

Tabela 38. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem po transferach społecznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (w %)

Państwo \ Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia	14,6	14,6	15,3	15,3	15,1	15,5	14,9	15,5	15,9	16,4	14,8	14,1
Bulgaria	21,8	20,7	22,2	21,2	21,0	21,8	22,0	22,9	23,4	22,0	22,6	23,8
Czechy	8,6	9,0	9,8	9,6	8,6	9,7	9,7	9,7	9,1	9,6	10,1	9,5
Dania	13,1	13,3	12,1	12,0	11,9	12,1	12,2	11,9	12,4	12,7	12,5	12,1
Niemcy	15,5	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7	16,7	16,5	16,1	16,0	18,9	18,5
Estonia	19,7	15,8	17,5	17,5	18,6	21,8	21,6	21,7	21,0	21,9	21,7	20,7
Irlandia	15,0	15,2	15,2	16,3	15,7	16,8	16,2	16,8	15,6	14,9	13,1	13,9
Grecja	19,7	20,1	21,4	23,1	23,1	22,1	21,4	21,2	20,2	18,5	17,9	17,7
Hiszpania	20,4	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2	22,1	22,3	21,6	21,5	20,7	21,0
Francja	12,9	13,3	14,0	14,1	13,7	13,3	13,6	13,6	13,2	13,4	13,6	13,8
Chorwacja	b.d	20,6	20,9	20,4	19,5	19,4	20,0	19,5	20,0	19,3	18,3	18,3
Włochy	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3	20,3	20,1	b.d
Cypr	15,8	15,6	14,8	14,7	15,3	14,4	16,2	16,1	15,7	15,4	14,7	14,3
Litwa	20,3	20,5	19,2	18,6	20,6	19,1	22,2	21,9	22,9	22,9	20,6	20,9
Luksemburg	14,9	14,5	13,6	15,1	15,9	16,4	15,3	15,8	16,4	16,7	17,5	17,4
Łotwa	26,4	20,9	19,0	19,2	19,4	21,2	22,5	21,8	22,1	23,3	22,9	21,6
Węgry	12,4	12,3	14,1	14,3	15,0	15,0	14,9	14,5	13,4	12,8	12,3	12,3
Malta	14,9	15,5	15,6	15,1	15,8	15,8	16,6	16,5	16,7	16,8	17,1	16,9
Niderlandy	11,1	10,3	11,0	10,1	10,4	11,6	11,6	12,7	13,2	13,3	13,2	13,4
Austria	14,5	14,7	14,5	14,4	14,4	14,1	13,9	14,1	14,4	14,3	13,3	13,9
Polska	17,1	17,6	17,7	17,1	17,3	17,0	17,6	17,3	15,0	14,8	15,4	14,8
Portugalia	17,9	17,9	18,0	17,9	18,7	19,5	19,5	19,0	18,3	17,3	17,2	16,2
Rumunia	22,1	21,6	22,3	22,9	23,0	25,1	25,4	25,3	23,6	23,5	23,8	23,4
Słowenia	11,3	12,7	13,6	13,5	14,5	14,5	14,3	13,9	13,3	13,3	12,0	12,4
Słowacja	11,0	12,0	13,0	13,2	12,8	12,6	12,3	12,7	12,4	12,2	11,9	11,4
Finlandia	13,8	13,1	13,7	13,2	11,8	12,8	12,4	11,6	11,5	12,0	11,6	12,2
Szwecja	14,4	14,8	15,4	15,2	16,0	15,6	16,3	16,2	15,8	16,4	17,1	16,1
Wielka Brytania	17,3	17,1	16,2	16,0	15,9	16,8	16,6	15,9	17,0	18,6	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00184/default/table?lang=en>

Wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem po transferach socjalnych, zaprezentowane w tabeli 38 cechują się względną stabilnością. Poszczególne grupy społeczne są w różnym stopniu narażone na ubóstwo dochodowe. Porównując poziom ubóstwa między krajami, należy wskazać, że wśród krajów najbardziej zagrożonych biedą dominują Bułgaria i Rumunia ze współczynnikiem na poziomie 23%. Niestety tylko Czechy osiągają wskaźnik ubóstwa na poziomie poniżej 10%. Polska z wartością współczynnika na poziomie około 15% osiąga wynik podobny do pozostałych państw europejskich takich jak Belgia, Niderlandy czy Austria. Zaskakująca jest także w tym przypadku wartość współczynnika ubóstwa Niemiec, którego poziom w ostatnich latach zwiększył się z 16% do 18,5%. Na wykresie 34 zaprezentowano, jak kształtuje się wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem w Polsce przed i po otrzymanych transferach społecznych.



Wykres 34. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem przed i po transferach społecznych w Polsce w latach 2009-2020 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00184/default/table?lang=en>

Dane przedstawione na wykresie 34 wyraźnie wskazują, że transfery społeczne wpływają na zmniejszenie się ubóstwa i wykluczenia w Polsce. W przypadku danych za 2020 r. różnica ta wynosi 8,6 p.p.

Kontynuując analizę ubóstwa i nierówności dochodowych, w tabeli 39 przedstawiono poziom **współczynnika Giniego**²² jako miernika zróżnicowania dochodów w Polsce na tle poszczególnych krajów europejskich. Wyższa wartość wskaźnika wskazuje na większe dysproporcje dochodów na korzyść gospodarstw domowych osiągających wysokie dochody. Dane na temat współczynnika Giniego dotyczące nierówności w krajach europejskich w tym w Polsce zaprezentowane w pracy pochodzą z baz danych Eurostatu zwłaszcza z ogólnoeuropejskiego badania European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

²² Według definicji Eurostat - Współczynnik Giniego mierzy stopień, w jakim rozkład dochodów w kraju odbiega od idealnie równego rozkładu. Współczynnik 0 wyraża doskonałą równość, w której każdy ma taki sam dochód, podczas gdy współczynnik 100 wyraża pełną nierówność, gdy tylko jedna osoba ma cały dochód.

Tabela 39. Wartość współczynnika Giniego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (skala od 0-100 %)

Państwo \ Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgia	26,4	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9	26,2	26,3	26,1	25,7	25,1	25,4
Bulgaria	33,4	33,2	35,0	33,6	35,4	35,4	37,0	37,7	40,2	39,6	40,8	40,0
Czechy	25,1	24,9	25,2	24,9	24,6	25,1	25,0	25,1	24,5	24,0	24,0	24,2
Dania	26,9	26,9	26,6	26,5	26,8	27,7	27,4	27,7	27,6	27,8	27,5	27,3
Niemcy	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7	30,1	29,5	29,1	31,1	29,7	34,4
Estonia	31,4	31,3	31,9	32,5	32,9	35,6	34,8	32,7	31,6	30,6	30,5	30,5
Irlandia	28,8	30,7	29,8	30,4	30,7	31,0	29,7	29,6	30,6	28,9	28,3	28,7
Grecja	33,1	32,9	33,5	34,3	34,4	34,5	34,2	34,3	33,4	32,3	31,0	31,1
Hiszpania	32,9	33,5	34,0	34,2	33,7	34,7	34,6	34,5	34,1	33,2	33,0	32,1
Francja	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2	29,2	29,3	28,8	28,5	29,2	29,3
Chorwacja	b.d	31,6	31,2	30,9	30,9	30,2	30,4	29,8	29,9	29,7	29,2	28,3
Włochy	31,8	31,7	32,5	32,4	32,8	32,4	32,4	33,1	32,7	33,4	32,8	b.d
Cypr	29,5	30,1	29,2	31,0	32,4	34,8	33,6	32,1	30,8	29,1	31,1	29,3
Litwa	35,9	37,0	33,0	32,0	34,6	35,0	37,9	37,0	37,6	36,9	35,4	35,1
Luksemburg	29,2	27,9	27,2	28,0	30,4	28,7	28,5	29,6	29,2	31,3	32,3	31,2
Łotwa	37,5	35,9	35,1	35,7	35,2	35,5	35,4	34,5	34,5	35,6	35,2	34,5
Węgry	24,7	24,1	26,9	27,2	28,3	28,6	28,2	28,2	28,1	28,7	28,0	28,0
Malta	27,4	28,6	27,2	27,1	28,0	27,7	28,1	28,6	28,2	28,7	28,0	30,3
Niderlandy	27,2	25,5	25,8	25,4	25,1	26,2	26,7	26,9	27,1	27,4	26,8	28,2
Austria	27,5	28,3	27,4	27,6	27,0	27,6	27,2	27,2	27,9	26,8	27,5	27,0
Polska	31,4	31,1	31,1	30,9	30,7	30,8	30,6	29,8	29,2	27,8	28,5	27,2
Portugalia	35,4	33,7	34,2	34,5	34,2	34,5	34,0	33,9	33,5	32,1	31,9	31,2
Rumunia	34,5	33,5	33,5	34,0	34,6	35,0	37,4	34,7	33,1	35,1	34,8	33,8
Słowenia	22,7	23,8	23,8	23,7	24,4	25,0	24,5	24,4	23,7	23,4	23,9	23,5
Słowacja	24,8	25,9	25,7	25,3	24,2	26,1	23,7	24,3	23,2	20,9	22,8	20,9
Finlandia	25,9	25,4	25,8	25,9	25,4	25,6	25,2	25,4	25,3	25,9	26,2	26,5
Szwecja	26,3	25,5	26,0	26,0	26,0	26,9	26,7	27,6	28,0	27,0	27,6	26,9
Wielka Brytania	32,4	32,9	33,0	31,3	30,2	31,6	32,4	31,5	33,1	33,5	b.d	b.d

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Ginicoefficient of equivaliseddisposableincome EU-SILC, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12b/default/table?lang=en

Analizując dane zaprezentowane w tabeli 39, zauważyć można zróżnicowanie w dochodach społeczeństwa. Najniższe dysproporcje dochodowe, opisywane najniższą wartością wskaźnika w krajach Europy środkowej odnotowuje się w Słowenii (23,8), na Słowacji (24,0) i w Czechach (24,8). W przypadku krajów skandynawskich najniższe zróżnicowanie w dochodach występuje w Finlandii (25,8), Szwecji (26,2) i Danii (26,9). Zaś wśród krajów europejskich charakteryzujących się najwyższym poziomem rozbieżności dochodowej w szczególności wskazać należy państwa nadbałtyckie – Litwę (35,4), Łotwę (35,5), Estonię (32,2) – oraz Polskę (30,2). Analizując wartość współczynnika dla Polski, należy podkreślić, że mimo, iż średni poziom współczynnika w badanym okresie wyniósł 30,2 to charakteryzuje się on jednak systematyczną tendencją spadową – spadek z poziomu 32,2 w 2007 r. do 27,2 w 2020 r. Można zatem zauważyć, że nierówności dochodowe w Polsce w badanym okresie zmniejszyły się, dorównując do poziomu średniej unijnej (29,9).

W tej części pracy dokonana została diagnoza skutków prowadzonej przez państwo polityki prorodzinnej w aspekcie diety i ubóstwa. Porównane zostały koszty wsparcia rodziny w Polsce w porównaniu z innymi krajami oraz podsumowane wydatki budżetowe i utracone dochody z tym związane. Zaprezentowane zostały także wskaźniki diety, ubóstwa i nierówności dochodowych. W ostatnim podrozdziale pracy podjęta zostanie próba ustalenia zależności pomiędzy kosztami prowadzonej przez państwo polityki prorodzinnej a rezultatami jej działań.

6.3. Zależność pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej w Polsce i jej efektami – podsumowanie rozważań, wnioski i rekomendacje

Podsumowując rozważania dokonane w niniejszym rozdziale, należy podkreślić, że przeprowadzenie pomiaru skuteczności polityki prorodzinnej jest niezwykle trudnym zadaniem. Mimo wielu działań władz państwowych, wprowadzonych strategii m.in. „Europa 2020” systemy wsparcia socjalnego i społecznego w państwach unijnych są różne. Państwa posiadają odmienne kryteria przyznawania świadczeń i różny poziom środków finansowych przeznaczonych na ten obszar wsparcia. Jedne kładą nacisk na wsparcie poprzez system podatkowy, inne poprzez system świadczeń socjalnych. Różne są wartości przyznawanych świadczeń i źródła ich finansowania. Występują kraje, które na politykę społeczną wydają więcej, jak Francja czy Niemcy. Inne kraje są mniej szczodre w tym zakresie. Niektóre kraje są bogatsze, a inne mniej zamożne, co przekłada się również na skalę interwencji.

Na kanwie przeprowadzonych dotychczas badań można wskazać, że w **analizowanym okresie badawczym odnotowano systematyczny wzrost wydatków państwa na politykę prorodzinną** m.in. wskutek wprowadzenia nowych inicjatyw rządowych w tym zakresie, co **potwierdza pierwszą z postawionych hipotez badawczych (H_1)**. Niestety, **rosnące wydatki na politykę prorodzinną mają negatywny wpływ na zdolność państwa do finansowania innych zadań publicznych**. Potwierdzeniem tego są przeprowadzone liczne analizy oraz prezentacja wyników badań w rozdziale czwartym dysertacji w zakresie skali i struktury wydatków publicznych związanych ze wsparciem rodziny, na tle innych działów klasyfikacji budżetowej. Przenosząc rozważania na arenę europejską, dla przykładu wystarczy odnieść się do ostatnich badań Eurostatu obejmujących lata 2019 i 2020 w zakresie wydatków na ochronę zdrowia. Polska w tym niechlubnym dla nas rankingu jest jedynym państwem, którego wydatki na opiekę zdrowotną w relacji do PKB się zmniejszyły. Na podium rankingu z wynikiem 11,2% PKB plasują się Niemcy, w następnej kolejności są Francja z wynikiem 10% PKB i Belgia 8,8% PKB. Polska z wartością indeksu na poziomie 4,8% PKB znajduje się na szarym końcu klasyfikacji. W badanym obszarze nasz kraj wyprzedziły nawet Litwa, Łotwa i Estonia (Puls Medycyny, 2022).

Kolejne postawione w pracy hipotezy badawcze odnoszą się do skuteczności polityki prorodzinnej, w szczególności dotyczą **wpływu kosztów polityki prorodzinnej na dietność (H_2) oraz ubóstwo i wykluczenie (H_3)**. Oprócz rozważań podjętych w poprzednich podrozdziałach postanowiono sprawdzić również w sposób ilościowy, czy takie związki występują. Do zmierzenia współzależności zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Badając siłę, kierunek i istotność relacji, wzięto pod uwagę wartości bezwzględne oraz stopy wzrostu, uwzględniając jednocześnie opóźnienia czasowe pomiędzy badanymi zmiennymi. Aby wykluczyć pozorne zależności, dla wskazanych zmiennych zbadano również relację pomiędzy ich stopami wzrostu. Badając wyłącznie relacje pomiędzy wartościami absolutnymi, można by uzyskać zafałszowane wyniki, z uwagi na niestacjonarność zmiennych. Z kolei zastosowanie opóźnień czasowych wydaje się kluczowym posunięciem, gdyż wprowadzenie nowego narzędzia wsparcia dziś, może przynieść efekty dopiero jutro. Dlatego ewentualnych związków można by dopatrywać się z opóźnieniami.

Pierwszą z badanych zależności stanowi **relacja pomiędzy nakładami poniesionymi na politykę prorodzinną a dietnością**. Aby zbadać wskazane relacje, wyznaczono wartości

współczynnika korelacji²³ pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej wyrażonymi w PPS (takimi jak w tabeli 31) a liczbą urodzeń (wskazaną wcześniej w tabeli 33). Dla oceny istotności współzależności wyznaczono wartość p-value²⁴. Przyjęto standardowo, że wartość p-value poniżej 0,05 wskazuje na statystyczną istotność zależności. W tabeli 40 przedstawiono wartości współczynnika korelacji oraz p-value – istotne zależności (przy poziomie istotności α mniejszym niż 0,05) zaznaczono pogrubioną czcionką.

Tabela 40. Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a dzietnością

Wartości badanych zmiennych	Opóźnienia czasowe pomiędzy badanymi zmiennymi	Wartość współczynnika korelacji	p-value
Wartości bezwzględne	bez opóźnienia	-0,308725	0,304743
	opóźnienie jeden rok	-0,311206	0,322645
	opóźnienie 2 lata	-0,364103	0,265643
Stopy wzrostu	bez opóźnienia	0,502596	0,093133
	opóźnienie jeden rok	0,613388	0,039872
	opóźnienie 2 lata	-0,105365	0,770004

Źródło: Opracowanie własne

Analizując wyniki badań dotyczące istotności wpływu świadczeń w PPS na poziom dzietności, można zauważyć, że dla wartości bezwzględnych z zastosowaniem opóźnień czasowych nie odnotowano zależności. Oznacza to, że dla badanych zmiennych nie pojawiają się statystycznie istotne efekty działań prorodzinnych. W przypadku analizy stopy wzrostu, istotny statystycznie związek pomiędzy zmiennymi występuje jedynie w przypadku zastosowania opóźnienia jednorocznego. W związku z tym, że otrzymany wynik p-value wynosi 0,039872, jest mniejszy niż założone $\alpha = 0,05$ i można domniemywać, że w tym wypadku pożądane, pozytywne rezultaty działań prorodzinnych pojawią się z jednorocznym opóźnieniem, jednakże zależności te nie są silne.

Powyższe badanie, jak również analiza podjęta w rozdziałach czwartym, piątym i szóstym, pokazują, że mimo szerokiego spektrum działań państwa w obszarze wsparcia rodziny oraz stosowanych instrumentów, prowadzona polityka prorodzinna wydaje się mało efektywna w aspekcie dzietności. **Wysokie koszty realizacji działań prorodzinnych i**

²³ Wartość współczynnika korelacji kształtuje się w przedziale $< -1; 1 >$. Dodatnia wartość współczynnika wskazuje na pozytywną zależność pomiędzy zmiennymi, a ujemna na negatywną. Im wartość współczynnika jest większa co do wartości bezwzględnej, tym siła relacji jest większa.

²⁴ p-value oznacza w tym przypadku prawdopodobieństwo popełnienia błędu odrzucenia hipotezy zerowej, która w tym przypadku mówi, że nie ma związku pomiędzy badanymi zmiennymi. Zatem im niższa wartość p-value, tym większe prawdopodobieństwo, że badana zależność jest istotna (Trzpiot, 2016, s. 58-65).

utracone dochody budżetowe w tym zakresie nie przedkładają się na wzrost poziomu urodzeń w Polsce, co stanowi potwierdzenie hipotezy drugiej (H₂).

W związku z tym istnieje potrzeba zbudowania **modelu polityki prorodzinnej** opartego nie tylko na wsparciu finansowym rodzin w postaci podatkowych preferencji, transferów socjalnych czy programu „Rodzina 500+”. Niezbędne jest w tym zakresie zbudowanie lepszej infrastruktury, elastycznego systemu pracy na przykład w postaci trybu pracy zdalnej, który świetnie sprawdza się we Francji, a także zapewnienie instytucjonalnej opieki żłobkowej dla wszystkich dzieci, nie tylko z rodzin niepełnych.

Ważnym aspektem w dziedzinie polityki prokreacyjnej, która może prowadzić do wzrostu demograficznego wydaje się również pomoc w zakresie metody *in vitro*. Należy w tym miejscu podkreślić, że w związku z tym, że na dzietność wpływa także znaczna liczebność par bezdzietnych, działania w tym zakresie wydają się bardzo istotne.

Doświadczenia historyczne Francji pokazują, że propagowanie wielodzietności przynosi w tym kraju efekty. Francja stanowi przykład państwa wspierającego rodzinę, promującego wielodzietność, ale przede wszystkim realizującego przychylność wobec rodziny poprzez system prawno-ekonomiczny, który umożliwia łączenie pracy zawodowej i życia rodzinnego (Ciepła, 2010, s. 14). Według Jeanne Fagnani pracownika naukowego Narodowego Centrum Badań Naukowych Francji (CNRS) „Dzieci nie należą u nas do prywatnej sfery, ale są częścią życia publicznego. A polityka rodzinna jest politycznym zadaniem społeczeństwa” (Janiszewska, 2008).

Interesujące spojrzenie na aspekt rodziny i kwestie związane z dzietnością przedstawia w wywiadzie dla Gazety Prawnej Irena E. Kotowska, podkreślająca, że instrumenty finansowe kierowane do rodzin łącznie z nowym narzędziem finansowym w postaci „rodzinnego kapitału opiekuńczego” – nie rozwiążą problemu niskiej dzietności. Według Kotowskiej w Polsce występuje deficyt w zakresie usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci w wieku do lat trzech. Z kolei przeszkodą niepozwalającą połączyć roli zawodowej i macierzyńskiej jest brak miejsc w żłobkach i przedszkolach. Problem ten z pewnością wpływa na podjęcie decyzji o posiadaniu potomstwa (Gazeta Prawna, Kotowska, 2022).

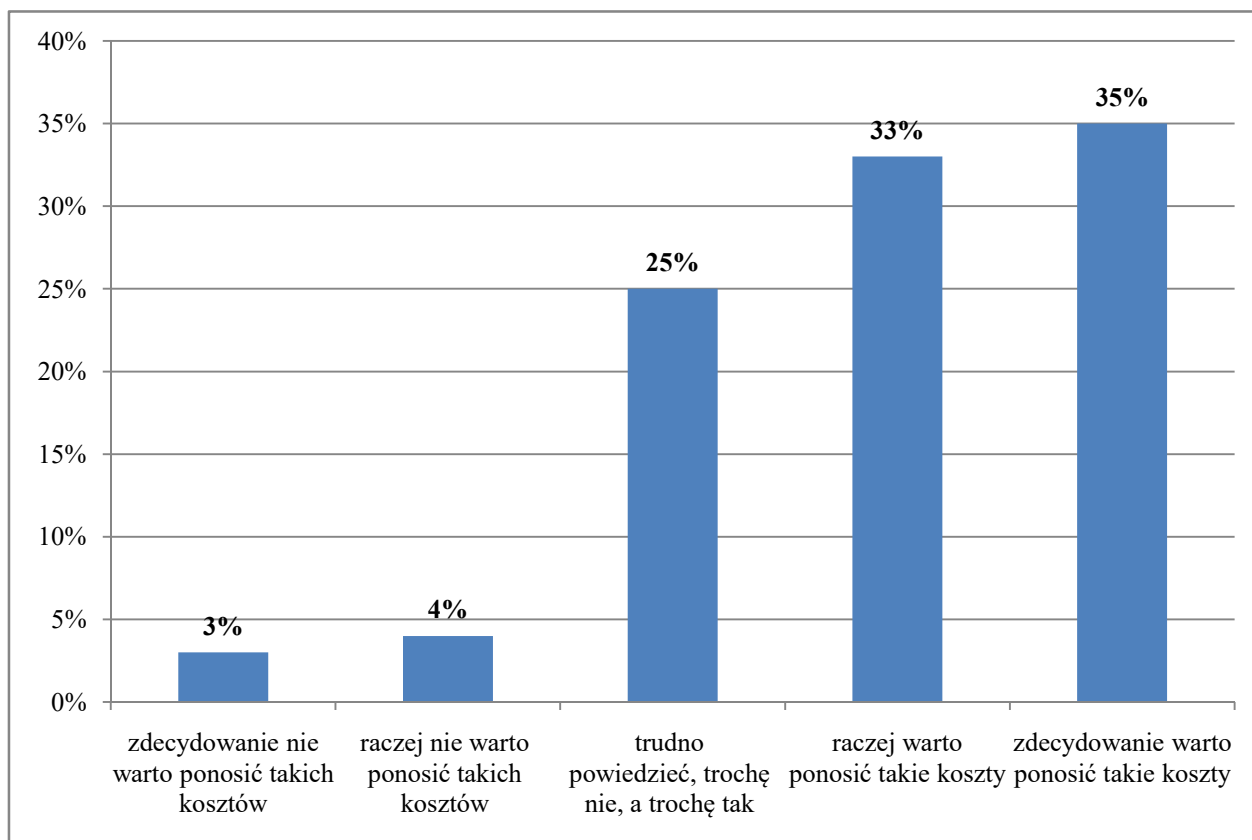
Decyzje dotyczące potomstwa determinowane są także sytuacją związaną z pandemią COVID-19. Po pandemicznym zamknięciu, w Polsce w styczniu 2021 r. odnotowano historyczny spadek dzietności. Po 9 miesiącach *lockdownu* w styczniu 2021 r. w Polsce urodziło się 27,2 tys. dzieci, tj. o 18% mniej niż w styczniu 2020 r. Kotowska zwraca uwagę, że pandemia spowodowała odłożenie decyzji o posiadaniu potomstwa na późniejszy czas, gdy minie niebezpieczeństwo zdrowotne. COVID-19 uderzył w decyzje o posiadaniu dziecka. W

okresie nasilenia pandemii szpitale w głównej mierze zarezerwowane były na pomoc chorym dotkniętym koronawirusem. Przełożyło się to z pewnością na spotęgowanie niepewności i strachu co do zapewnienia w czasie ciąży właściwej opieki zdrowotnej (Klingel, Żółciak i inni, 2022). Rzetelne zbadanie wpływu pandemii COVID-19 na poziom diety w Polsce i na świecie możliwe będzie zapewne dopiero za kilka lat.

Kontynuując rozważania, warto w tym miejscu powołać się na badania Agnieszki Samsel badającej wpływ programu „Rodzina 500+” na decyzje gospodarstw domowych (Samsel, 2021). W pracy autorka porusza problematykę wpływu sztanarowego programu rządowego na ekonomiczne zachowania gospodarstw domowych. Według autorki, działania państwa skierowane do rodzin w postaci tego narzędzia, miały odwrócenia negatywnego trendu demograficznego prowadzą do zwiększenia nierówności dochodowych w gospodarstwach domowych. A. Samsel podkreśla, że program „Rodzina 500+” prowadzi do wzrostu zadłużenia i konsumpcji wśród ubogich gospodarstw domowych oraz wpływa na wzrost oszczędności zamożnych grup społecznych.

Na zakończenie rozważań dotyczących aspektu diety warto jeszcze przybliżyć wynik badania prowadzonego na panelu Ariadna dotyczącego kosztów wychowania dzieci w Polsce. Tomasz Baran łącznie z ekspertami Centrum im. A. Smitha przedstawił raport z badania w zakresie kosztów alternatywnych posiadania, bądź nie posiadania potomstwa. Próba badawczą objętych zostało 1041 osób, w wieku powyżej 18 lat. Respondentom zostało zadane pytanie „Jaka jest twoja opinia na temat kosztów wychowywania dzieci w Polsce?” (Centrum im. A. Smitha, 2019).

Zgodnie z informacją prezentowaną przez Centrum im. Adama Smitha koszt wychowania w Polsce w 2019 r. jednego dziecka do osiągnięcia przez nie 18 roku życia mieścił się w przedziale 200 – 225 tys. zł, zaś dwójki dzieci od 370 – 400 tys. zł. W roku 2018 koszty te wynosiły odpowiednio 190 – 210 tys. zł w przypadku jednego dziecka oraz 350 – 385 tys. zł w przypadku dwójki dzieci. Miarą kosztu wychowania dzieci jest stopień pogarszania się standardu życia rodziców wynikający z decyzji o posiadaniu potomstwa. Koszty te są dość wysokie, sięgają bowiem od 15-30% całego budżetu rodziny (Centrum im. A. Smitha, 2019). Należy tutaj zaznaczyć, że prezentowane dane uwzględniają tylko koszty podstawowe, a dodając do tego koszty pośrednie, realny koszt wychowania dziecka wydaje się być znacznie wyższy. Wyniki przeprowadzonych badań w tym zakresie zostały przedstawione na wykresie 35.



Wykres 35. Koszty wychowania dzieci według opinii Polaków w badaniu Tomasza Barana

Źródło: Centrum im. A. Smitha, Ariadna – ogólnopolski panel badawczy.

Z zaprezentowanych rezultatów badań wynika, że większość respondentów (68%) deklaruje chęć posiadania dzieci, twierdząc, że warto ponosić koszty związane z utrzymaniem i wychowaniem potomstwa. Jedna czwarta badanych nie jest w stanie tego określić. Pozytywnym wydaje się fakt, że wśród ankietowanych tylko 7% nie zdecydowałoby się na posiadanie potomstwa, wyrażając pogląd, że nie warto ponosić kosztów rodzicielstwa. Mimo tego, że zdecydowana większość respondentów zdecydowałaby się na posiadanie potomstwa, chęci społeczeństwa nie mają odzwierciedlenia we wskaźnikach dzietności.

Kolejną z badanych zależności **stanowi relacja pomiędzy nakładami poniesionymi na politykę prorodziną a ubóstwem i wykluczeniem**. Podobnie jak w przypadku badania nad dzietnością wyznaczono wartości współczynnika korelacji pomiędzy kosztami polityki prorodzinnej wyrażonej w PPS (takie jak w tabeli 31) a odsetkiem osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem (wskazane wcześniej w tabeli 36) i wartością współczynnika Giniego (wg danych z tabeli 39). Wyniki obliczeń przedstawiono w tabelach 41 i 42.

Tabela 41. Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a odsetkiem osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem

Wartości badanych zmiennych	Opóźnienia czasowe pomiędzy badanymi zmiennymi	Wartość współczynnika korelacji	p-value
Wartości bezwzględne	bez opóźnienia	-0,923093	0,0000068
	opóźnienie jeden rok	-0,960328	0,0000003
	opóźnienie 2 lata	-0,897581	0,0000764
Stopy wzrostu	bez opóźnienia	-0,334414	0,2857110
	opóźnienie jeden rok	-0,854276	0,0004502
	opóźnienie 2 lata	0,305811	0,3830941

Źródło: Opracowanie własne

Weryfikując relacje wysokości świadczeń w PPS względem ubóstwa, należy wskazać, że pomiędzy badanymi zmiennymi istnieją zależności. Efekty działań prorodzinnych dla przyjętych wartości bezwzględnych pojawiają się niezależnie od przyjętych opóźnień czasowych. W przypadku stopy wzrostu rezultaty prorodzinne występują dla wartości z jednorocznym opóźnieniem (bardzo niskie p-value).

Tabela 42. Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a poziomem współczynnika Giniego

Wartości badanych zmiennych	Opóźnienia czasowe pomiędzy badanymi zmiennymi	Wartość współczynnika korelacji	p-value
Wartości bezwzględne	bez opóźnienia	-0,933543	0,000003128
	opóźnienie jeden rok	-0,970036	0,000000068
	opóźnienie 2 lata	-0,945839	0,000002787
Stopy wzrostu	bez opóźnienia	0,045244	0,888705
	opóźnienie jeden rok	-0,317774	0,336291
	opóźnienie 2 lata	-0,623897	0,045250

Źródło: Opracowanie własne

Badając z kolei wpływ wysokości świadczeń w PPS na poziom współczynnika Giniego, można zauważyć, że dla wartości bezwzględnych pomiędzy badanymi zmiennymi występuje silny i statystycznie istotny związek. Efekty działań prorodzinnych występują dla wartości bezwzględnych niezależnie od przyjętych opóźnień czasowych oraz z opóźnieniem dwuletnim w przypadku analizy stopy wzrostu. Wyniki te mogą potwierdzać wpływ wyższych kosztów polityki prorodzinnej na zmniejszanie się zróżnicowania dochodowego w Polsce.

Podsumowując, wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że **prorodzinne instrumenty zarówno wydatkowe, jak i dochodowe wpływają na spadek poziomu ubóstwa w Polsce**. Twierdzenie to świadczy o braku możliwości pozytywnej weryfikacji **hipotezy trzeciej** zakładającej, że narzędzia polityki prorodzinnej państwa nie mają wpływu na poziom ubóstwa i zmniejszenia się odsetka osób zagrożonych wykluczeniem. Uzasadnieniem zaprzeczenia tej hipotezy są wyniki badań wskazujące na wyraźny spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w badanym okresie. W 2007 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem wynosił 34,4%, zaś w roku 2020 osiągnął wartość o połowę niższą – 17,3%. Przeciętna wartość wskaźnika w analizowanym okresie dla Polski wynosi 24,6% i jest niewiele wyższa niż średnia unijna na poziomie 23,8%. O zaprzeczeniu hipotezy świadczyć może także poziom współczynnika Giniego, którego wartość też charakteryzuje się tendencją spadkową (2007 – 31,4%, 2020 – 27,2%). Należy przy tym podkreślić, że średnia wartość współczynnika dla Polski jest zbieżna ze średnią unijną (29,93% do 29,89%).

Zmniejszenie ubóstwa oraz zróżnicowania dochodowego należy ocenić pozytywnie, jednakże należy pamiętać, że wzrost w szczególności wydatków socjalnych może oznaczać dodatkową kreację pieniądza, co może mieć skutki we wzroście inflacji. Zjawisko to zaobserwować można obecnie. Za rosnącą inflację odpowiadają oczywiście rosnące ceny energii i żywności, jednakże sam Narodowy Bank Polski wskazuje, że chociażby w maju 2022 r. inflacja bazowa po wyłączeniu tych cen stanowiła dominującą składową całkowitej inflacji (NBP, 2022 s. 18). Rozwój zjawisk inflacyjnych może niestety oznaczać, że z jednej strony zróżnicowanie dochodowe będzie mniejsze, ale jako społeczeństwo będziemy jednakowo ubożać.

* * * * *

Zakończenie

Współcześnie jednym z ważniejszych zagadnień i pogłębiających się problemów zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach unijnych jest niski poziom dzietności, niegwarantujący zastępowalności pokoleń. Stąd działania państwa o prorodzinny charakterze nakierowane na wzrost dzietności wydają się koniecznością. Podstawowy cel niniejszej pracy związany był bezpośrednio z oceną kosztów polityki prorodzinnej państwa z punktu widzenia wydatków publicznych i utraconych dochodów budżetowych oraz ustaleniem wpływu wydatkowych i dochodowych narzędzi polityki prorodzinnej na poziom dzietności, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przeprowadzone badania przyczyniły się do ustalenia, czy w wyniku działań państwa względem rodziny w Polsce zwiększyła się dzietność, czy spadło ubóstwo, czy zmniejszył się odsetek osób dotkniętych wykluczeniem społecznym. Podniesione w pracy rozważania, poparte analizami danych ekonomiczno-finansowych i demograficzno-społecznych umożliwiły nie tylko ustalenie struktury i skali poniesionych kosztów polityki prorodzinnej w aspekcie wydatków i umniejszonych dochodów, ale także dały możliwość wyznaczenia ich rezultatów w relacji koszty-efekty. Wyniki przeprowadzonych analiz pozwoliły na weryfikację sformułowanych hipotez i uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań sformułowano kilka ważnych wniosków. Po pierwsze, przeprowadzone w rozdziale czwartym dysertacji analizy w zakresie skali i struktury wydatków publicznych związanych ze wsparciem rodziny, na tle innych działów klasyfikacji budżetowej pozwoliły wskazać, że w analizowanym okresie badawczym odnotowano systematyczny wzrost wydatków państwa na politykę prorodziną. Wysoki koszt finansowania tejże polityki miał negatywny wpływ na zdolność państwa do finansowania innych zadań publicznych, co pozwoliło na pozytywne zweryfikowanie pierwszej hipotezy (H_1).

Po drugie, ustalono, że systematyczny wzrost wydatków państwa na politykę prorodziną nie przedkłada się na wzrost poziomu dzietności w Polsce. Również podatkowe narzędzia wsparcia rodzin, determinujące jednocześnie dochody budżetowe, nie motywują do większej prokreacji, a prowadzona polityka prorodzinna wydaje się mało efektywna w aspekcie dzietności, co pozwoliło pozytywnie zweryfikować drugą hipotezę (H_2) odnoszącą się do skuteczności polityki prorodzinnej w zakresie dzietności.

Po trzecie, wyniki badań wskazały, że prorodzinne instrumenty zarówno wydatkowe, jak i dochodowe mają wpływ na spadek poziomu ubóstwa i wykluczenia w Polsce, podważając tym samym postawioną trzecią hipotezę (H₃). Wyniki badań wskazują na wyraźny spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszające się zróżnicowanie dochodów, wyrażone za pomocą współczynnika Giniego.

Obszerność poruszanej tematyki sprawiła, że nie dokonano analizy wszystkich aspektów, które mieszczą się w obszarze działania szeroko rozumianej polityki prorodzinnej i w poczynaniach państwa w tym zakresie. Z uwagi na wielowymiarowość tematyki wsparcia rodziny nieodzownym stało się zawężenie zakresu badań i zaprezentowanie wybranych ujęć podniesionego zagadnienia. Niezbadane w dysertacji aspekty polityki prorodzinnej mogą stanowić asumpt do dalszych badań. Wśród najbardziej istotnych i interesujących kwestii, które warto zbadać dodatkowo, można wskazać na poziom opieki nad dziećmi żłobkowymi w świetle ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, czy pochylenie się nad zagadnieniem obszaru metody *in vitro*, która wydaje się także ważnym aspektem polityki prokreacyjnej. Być może przestudiowanie tej tematyki pozwoli na wypracowanie właściwego modelu polityki prorodzinnej państwa prowadzącej do zwiększenia dzietności w Polsce.

Dalsze rozważania powinny dotyczyć również nowego stanu prawnego-finansowego, wynikającego z wprowadzenia w 2022 r. wielu zmian legislacyjnych związanych z podniesioną w dysertacji tematyką prorodzinna, m.in. w zakresie zmiany skali podatkowej podatku dochodowego od osób fizycznych w pierwszym progu podatkowym oraz sposobu obsługi i wypłat świadczeń programu „Rodzina 500+” i „Dobry Start”. Nadmienić w tym miejscu należy, że dotychczasowa realizacja tych świadczeń odbywała się poprzez budżety jednostek samorządu terytorialnego. Od 2022 r. aktywność ta została przekazana do realizacji przez ZUS i wypłacana jest z funduszu ubezpieczeń społecznych.

Na zakończenie jeszcze raz warto podkreślić, że polityka prorodzinna jako istotny element aktywności państwa wobec rodzin musi posiadać swoje finansowanie i stąd ważna rola finansów publicznych w tym zakresie. Należy także wskazać, że polityka prorodzinna wpływa poniekąd na zwiększenie podaży pieniądza w gospodarce, co przekłada się na zjawisko wzrostu cen, które można obserwować w momencie kończenia prac nad dysertacją. Dlatego niezwykle istotne są przemyślane i odpowiednie poczynania państwa w obszarze polityki prorodzinnej i właściwe dystrybuowanie dochodów budżetowych. Działania te są bardzo ważne, gdyż źle zaplanowana polityka prorodzinna może spowodować negatywne konsekwencje nie tylko dla finansów publicznych, ale także społeczeństwa i gospodarki. W

obliczu obecnej niestabilnej sytuacji społeczno-ekonomicznej świata wystarczy pojawienie się „czarnych łabędzi”, aby gospodarka popadła w recesję, niosąc za sobą katastrofalne skutki w sferze zdrowia, ubóstwa czy dzietności.

Streszczenie

Praca porusza problematykę finansowych aspektów rodziny oraz polityki prorodzinnej. Problematyka pomocy rodzinie jest zagadnieniem niezwykle ważnym, a doświadczenia ostatnich lat wskazują, że wiele rodzin boryka się z problemami natury bytowej, ekonomicznej i finansowej. Rodzina jako podstawowa komórka społeczna wymaga ochrony i wsparcia, które umożliwią jej prawidłowy rozwój oraz pełnienie określonych funkcji. Zapewnienie rodzinie ochrony, opieki i pomocy jest obowiązkiem państwa wynikającym z Konstytucji RP. W związku z tym, że znaczenie rodziny dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa jest bardzo ważne, państwo powinno stworzyć odpowiednie warunki dla jej właściwego rozwoju. Wsparcie rodziny może dokonywać się w różny sposób, m.in. poprzez pomoc zdrowotną, mieszkaniową, edukacyjną czy zatrudnieniową. Istnieją różne czynniki wywierające wpływ na działania państwa względem rodziny. Występują przykładowo kraje, które prowadzą politykę nakierowaną na zahamowanie wzrostu demograficznego oraz takie, których celem jest wzrost ludności danego kraju. Polska należy do krajów borykających się z relatywnie niskim, a od kilku lat ujemnym przyrostem naturalnym, stąd działania państwa o prorodzinym charakterze nakierowane na wzrost dzietności. Na podstawie określonych czynników demograficznych, kulturowych czy cywilizacyjnych państwo stara się wprowadzać odpowiednie narzędzia, za pomocą których będzie prowadzić działania względem rodziny. W Polsce jednym z ważniejszych instrumentów w tym zakresie są instrumenty fiskalne.

Za główny cel rozprawy przyjęto ocenę kosztów polityki prorodzinnej państwa z punktu widzenia wydatków publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych, a także próbę weryfikacji jej skuteczności w aspekcie dzietności, ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Właściwe przygotowanie pracy w pierwszej kolejności zobowiązywało do sklasyfikowania pojęcia rodziny i polityki prorodzinnej państwa oraz usystematyzowania narzędzi wsparcia rodzin w świetle wydatków i dochodów publicznych. Przeprowadzenie szeregu badań, wnikliwa analiza jakościowa i ilościowa przydatne były podczas formułowania wniosków w zakresie oceny wymiaru fiskalnego stosowanych narzędzi polityki prorodzinnej oraz skuteczności działań państwa względem rodziny. Cel rozprawy został osiągnięty poprzez weryfikację hipotez oraz uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

W pracy zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w okresie 2007-2020, z wyjątkami wynikającymi z braku dostępności do niektórych wielkości statystycznych. Rozprawa składa się z wprowadzenia, sześciu rozdziałów i zakończenia. Układ pracy jest odzwierciedleniem realizacji wytyczonych celów badawczych. Procedura badawcza składa się z sześciu etapów. Poszczególne etapy przedkładają się na rozdziały pracy. Rozdziały pierwszy i drugi to rozdziały teoretyczne, rozdział trzeci to rozdział opisowy, pozostałe rozdziały, tj. czwarty, piąty i szósty, to rozdziały empiryczne.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym Istota rodziny – zdefiniowano i scharakteryzowano rodzinę oraz przedstawiono ją jako beneficjentą polityki prorodzinnej państwa. W tej części pracy przybliżono także klasyfikację rodziny oraz pełnione przez nią funkcje.

W rozdziale drugim zatytułowanym Polityka prorodzinna państwa – uwagę skupiono na tematyce polityki prorodzinnej. Przedstawiono rolę państwa w tym zakresie oraz podmioty odpowiedzialne za jej realizację. Przeprowadzona w części teoretycznej kwerenda literatury pomogła we właściwym przedstawieniu teoretycznego obrazu rodziny i opisu polityki prorodzinnej państwa.

W rozdziale trzecim, opisowym, zatytułowanym Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej państwa – dokonano prezentacji narzędzi fiskalnych polityki prorodzinnej państwa. Przedstawiono m.in. instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej w Polsce na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Badania empiryczne obszaru wydatkowych instrumentów wsparcia rodzin zaprezentowano w rozdziale czwartym zatytułowanym Koszty stosowania instrumentów finansowych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne w Polsce. W rozdziale tym dokonano analizy kosztów polityki prorodzinnej w wydatkach budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Analiza w oparciu o dane Ministerstwa Finansów pozwoliła na zobrazowanie skali, struktury i wysokości wydatków budżetowych ponoszonych w związku z realizacją polityki wsparcia rodzin.

W kolejnym rozdziale empirycznym zatytułowanym Koszty stosowania podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne w Polsce – dokonano pomiaru utraconych dochodów budżetowych w aspekcie podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych. W rozdziale tym uwagę skierowano na podatkowe instrumenty wsparcia rodzin przez pryzmat kosztu alternatywnego stosowania podatkowych instrumentów prorodzinnych.

W ostatnim rozdziale pracy zatytułowanym Próba pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020 stanowiącym syntezę otrzymanych wyników badań i analiz, uwagę skupiono na próbie pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w aspekcie dzietności oraz ubóstwa i wykluczenia. Na podstawie materiałów badawczych pochodzących głównie z baz Głównego Urzędu Statystycznego, Eurostatu, Banku Danych Lokalnych, Ministerstwa Finansów możliwe było ustalenie wysokości kosztów polityki prorodzinnej rozumianych w aspekcie wydatków i umniejszonych dochodów oraz ustalenie ich efektywności w relacji koszty-efekty w Polsce na tle innych państw europejskich. Dokonany przegląd istniejącego dorobku naukowego, szeregu dokumentów legislacyjnych, raportów oraz pogłębione studia literaturowe publikacji krajowych i zagranicznych przyczyniły się do odpowiedniego przeprowadzenia badań.

Na kanwie dokonanych badań można wskazać, że mimo systematycznego wzrostu wydatków państwa na politykę prorodziną m.in. wskutek wprowadzenia nowych inicjatyw rządowych w tym zakresie, nie przedkłada się to na wzrost poziomu dzietności w Polsce. Podatkowe narzędzia wsparcia rodzin determinujące jednocześnie dochody budżetowe również nie motywują do większej prokreacji. W Polsce od 2017 r. nieustannie spada poziom współczynnika dzietności. Zmniejsza się liczba narodzin dzieci, wzrasta natomiast liczba zgonów. Ostatni dodatni niewielki przyrost naturalny odnotowano w Polsce w 2012 r. Zjawiska te nie rokurują pozytywnie dla polskiej przyszłości demograficznej.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że prorodzinne instrumenty zarówno wydatkowe, jak i dochodowe mogą mieć wpływ na spadek poziomu ubóstwa i wykluczenia w Polsce. Uzasadnieniem tego przepuszczenia są wyniki badań wskazujące na wyraźny spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszający się poziom współczynnika Giniego. Dokładna analiza i właściwa interpretacja otrzymanych wyników badań pozwoliły na sformułowanie wniosków i rekomendacji.

Z uwagi na złożoność tematyki wsparcia rodziny warto kontynuować prace badawcze w niezgłębionych w dysertacji aspektach, takich jak poziom opieki nad dziećmi żłobkowymi w świetle ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Być może zgłębienie tej tematyki pozwoli na wypracowanie właściwego modelu polityki prorodzinnej państwa prowadzącej do zwiększenia dzietności w Polsce.

Słowa kluczowe: preferencje prorodzinne, podatki, ulgi podatkowe, wydatki publiczne, dochody publiczne, budżet państwa, dzietność, ubóstwo, wykluczenie społeczne.

Abstract

Title of the dissertation: Fiscal Costs and Selected Outcomes of Pro-family Policy in Poland from 2007 to 2020

The work addresses the financial aspects of the family and pro-family policy. The issue of family support is extremely important, and the experience of recent years has shown that many families face livelihood, economic and financial problems. The family, as the basic cell of society, requires protection and support that will enable it to develop properly and perform certain functions. Providing protection, care and assistance to the family is the state's duty under the Constitution of the Republic of Poland. As the importance of the family for the proper functioning of society is very important, the state should create the right conditions for the proper development of the family. Support for the family can be provided in various ways, including through health, housing, educational or employment assistance. There are various factors that influence the state's actions towards the family. There are, for example, countries that have policies aimed at halting demographic growth and those aimed at growing a country's population. Poland is one of the countries facing relatively low, and for several years negative, demographic growth, hence the state's pro-family measures aimed at increasing the number of children per family. On the basis of certain demographic, cultural or civilizational factors, the state seeks to introduce appropriate tools through which it will carry out actions concerning the family. In Poland, one of the most important instruments in this regard are fiscal instruments.

The main objective of the dissertation was to assess the cost of the state's pro-family policy from the perspective of public spendings and lost budget revenues, and to try to verify its effectiveness in terms of the fertility rate, poverty and social exclusion.

The proper preparation of the work first required classifying the concept of the family and the state's pro-family policies and systematizing the tools of family support in light of public spending and income. Conducting a series of surveys, in-depth qualitative and quantitative analyses were useful in formulating conclusions for assessing the fiscal dimension of the pro-family policy tools used and the effectiveness of the state's actions directed towards the family. The objective of the dissertation was achieved by obtaining answers to the hypotheses and research questions stated.

The study presents the results of research conducted in the period 2007-2020, with exceptions due to the unavailability of some statistical data. The dissertation consists of an introduction, six chapters and a conclusion. The layout of the dissertation reflects the implementation of the set research objectives. The study procedure consists of six stages. The different stages translate into chapters of the work. Chapters one and two are theoretical chapters, chapter three is a descriptive chapter, the remaining chapters i.e. four, five and six are empirical chapters.

The first chapter, entitled *Essence of the Family*, defines and characterizes the family and presents it as a beneficiary of state pro-family policies. This part of the dissertation also introduces the classification of the family and the functions it performs.

In the second chapter, entitled *State Pro-Family Policy*, – attention was focused on the topic of pro-family policies. The role of the state in this regard and the entities responsible for its implementation are presented. The literature search used in the theoretical part helped to properly present the theoretical picture of the family and the description of the state's pro-family policies.

The third chapter, a descriptive, one entitled *Fiscal Instruments of State Pro-Family Policy* – descriptively describes the fiscal tools of state pro-family policy. Among other things, it presents the fiscal instruments of pro-family policy in Poland against the background of selected European Union member states.

Empirical research of the area of spending instruments for family support is presented in the fourth chapter entitled *Costs of Using Financial Instruments of Family Policy Determining Public Expenditures in Poland*. The chapter analyzed the cost of family support policies in the expenditures of the state budget and local government units. The analysis, based on Ministry of Finance data, made it possible to illustrate the scale, structure and amount of budget expenditures incurred in connection with the implementation of family support policies.

The next empirical chapter entitled *Costs of Using Family-Friendly Tax Policy Instruments Determining Government Revenues in Poland* – measures lost government revenue in terms of personal income tax, value-added tax and property taxes. The chapter focuses on tax instruments to support families through the prism of the opportunity cost of using family-friendly tax instruments.

In the last chapter of the dissertation entitled *Attempt to Measure the Effectiveness of Pro-Family Policies in Poland in 2007-2020*, which is a synthesis of the obtained results of research and analysis, attention was focused on the attempt to measure the effectiveness of

pro-family policies in Poland in terms of fertility and poverty and exclusion. On the basis of research materials derived mainly from the databases of the Central Statistical Office, Eurostat, Local Data Bank, and the Ministry of Finance, it was possible to determine the amount of costs of pro-family policies understood in terms of expenditures and reduced income, as well as to determine their effectiveness in the cost-effectiveness ratio in Poland in comparison with other European countries. A review of the existing scientific body of work, a number of legislative documents, reports and in-depth literature studies of domestic and foreign publications contributed to the appropriate conduct of the research.

On the backdrop of the research carried out, it can be pointed out that despite the systematic increase in state spending on pro-family policies due to, among other things, the introduction of new government initiatives in this area, this does not translate into an increase in the number of children per family in Poland. Tax tools to support families while determining budget revenues also do not motivate more procreation. Poland's fertility rate has been steadily declining since 2017. The number of child births is decreasing, while the number of deaths is increasing. The last small increase in birth rate was recorded in Poland in 2012. These phenomena do not promise positively for Poland's demographic future.

The results of the study indicate that pro-family instruments of both spending and income can have an impact on the decline in poverty and exclusion in Poland. Justification for this supposition is provided by survey results showing a marked decline in the number of people at risk of poverty and social exclusion and a declining Gini coefficient. Careful analysis and proper interpretation of the obtained research results made it possible to formulate conclusions and recommendations.

Given the complexity of the topic of family support, it is suggested to continue research work in aspects not explored in the dissertation, such as the level of care for nursery children in light of the Law of February 4, 2011 on the Care of Children under Three. Perhaps exploring this topic will allow the development of an appropriate model of state pro-family policy leading to an increase in the number of children per family in Poland.

Keywords: family, pro-family preferences, taxes, tax reliefs, public spending, public revenue, state budget, number of children in a family, poverty, social exclusion.

Bibliografia

Pozycje zwarte

- 1) Adamski, F. (2002). *Rodzina. Wymiar społeczno-kulturowy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- 2) Adamski, F. (1982). *Socjologia małżeństwa i rodziny*. PWN.
- 3) Aksman, E. (2010). *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995-2007*. WUW.
- 4) Atkinson, A.B. (2017). *Nierówności. Co da się zrobić*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- 5) Auleytner, J. (2004). *Polska Polityka Społeczna, Ciągłość i Zmiany*. WSP TWP.
- 6) Balcerzak-Paradowska, B. (2004a). *Rodzina i polityka na przełomie wieków*. IPiSS.
- 7) Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*. C.H. Beck.
- 8) Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- 9) Becker, G.S., Becker, G.N. (2006). *Ekonomia życia*. Helion.
- 10) Becker-Pestka, D. (2017). *Opieka szkoły nad dzieckiem z rodziny patologicznej*. CeDeWu.
- 11) Brzeziński, B. (2008). *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Dom Organizatora.
- 12) Buczek, A., Dzwonkowski, H., i inni. (2006). *Prawo podatkowe*. C.H. Beck.
- 13) Bywalec, Cz. (2012). *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*. PWN.
- 14) Bywalec, Cz. (2010). *Konsumpcja a rozwój gospodarczy i społeczny*. C.H. Beck.
- 15) De Jouvenel, B. (2011). *Redystrybucja. Grabież czy ignorancja*. Fijor Publishing Company.
- 16) Dobrowolski, Z. (2017). *Instrumenty finansowania polityki społecznej. Zarys problematyki*. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- 17) Dragan, A., Woronowicz, Sz. (2013). *Wybrane zagadnienia polityki prorodzinnej w niektórych państwach Unii Europejskiej*. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu.
- 18) Dziemianowicz, R., Wyszkowski, A. (2012). *Preferencje w podatkach lokalnych i ich wpływ na dochody JST*. Wydawnictwo UMCS.

- 19) Dziemianowicz, R.I. (2007). *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*. Wydawnictwo UwB.
- 20) Felis, P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych, Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektyw przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo SGH.
- 21) Firlit-Fesnak, G. (2015). *Bieda i płęć. Sfery podziału kreujące ubóstwo kobiet w krajach Unii Europejskiej*. Instytut Polityki Społecznej UW.
- 22) Gaudemet, P.M. (1990). *Finanse publiczne*. PWE.
- 23) Gaudemet, P.M., Molinier, J. (2000). *Finanse Publiczne*. PTE.
- 24) Gębuś, D. (2006). *Rodzina. Tak, ale jaka?*. Wydawnictwo Akademickie Żak.
- 25) Głuchowski, J. (2006). *Polskie prawo podatkowe*. LexisNexis.
- 26) Golinowska, S. (2018). *O polskiej biedzie w latach 1990-2015. Definicje, miary i wyniki*. Scholar.
- 27) Gomułowicz, A., Małecki, J. (2013). *Podatki i prawo podatkowe*. LexisNexis.
- 28) Heckman, J.J. (2011a). *The economics of inequality. The value of Elary childhood education*. American Educator Spring.
- 29) Jan Paweł II. (1995). *Encyklika Evangelium vitae*. www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html.
- 30) Kawula, S., Brągiel, J., Janke, A.W. (2002). *Pedagogika rodzin*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 31) Kosek-Nity, B., Raś, D. (2000). *Kontakty z Ludźmi innymi jako problem wychowania, opieki i resocjalizacji*. Wydawnictwo UŚ.
- 32) Kosikowski, C. (2011). *Naprawa finansów publicznych w Polsce (Przyczyny, Metodologia, Kierunki i Propozycje)*. Temida 2.
- 33) Kosikowski, C. (2005). *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*. LexisNexis.
- 34) Kośny, M. (2013). *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin*. Wydawnictwo UE Wrocław.
- 35) Kotlarska-Michalska, A. (2011). *Dysfunkcje rodziny, Roczniki Socjologii Rodziny*. Wydawnictwo UAM.
- 36) Krajewska, B. (2009). *Instytucje wsparcia dziecka i rodziny: zagadnienia podstawowe*. Oficyna Wydawnicza Impuls.
- 37) Krąpiec, M. (1986). *Człowiek i prawo naturalne*. Towarzystwo Naukowe KUL.
- 38) Krzesińska-Żach, B. (2007). *Pedagogika rodziny*. Wydawnictwo Uniwersyteckie Trans Humana.

- 39) Kurowska, A. (2011). *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*. Difin.
- 40) Kuzińska, H. (1998). *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmńskiego.
- 41) Landwójtowicz, P. (2016). *Matrimonio et familiae. Z problematyki małżeństwa i rodziny*. Wydawnictwo Wydziału Teologicznego UO.
- 42) Leon XIII. (1880). *Encyklika Arcanum Divinae Sapientiae*. ptm.rel.pl/czytelnia/dokumenty/dokumenty-papieskie/47-leon-xiii/350-encyklika-arcanum-divinae-sapientiae.html.
- 43) Leon XIII. (1891). *Encyklika Rerum novarum*. mop.pl/doc/html/encykliki/Rerum%20novarum.html.
- 44) Małecka-Ziemińska, E. (2006). *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*. Wydawnictwo UE Poznań.
- 45) Milewski, R. (1999). *Podstawy ekonomii*. PWN.
- 46) Musgrave, R.A. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- 47) Nykiel, W. (2002). *Ulgi i zwolnienia w konsytuacji prawnej podatku*. Dom Wydawniczy ABC.
- 48) Ochocki, A. (2010). *Ludność świata powinność i kapitał*. Wydawnictwo UKSW.
- 49) Oinonen, E. (2008). *Families in Converging Europe. A Comparison of Forms, Structures and Ideals*. Palgrave Macmillan.
- 50) Owsiak, S. (2008). *Finanse publiczne, Teoria i praktyka*. PWN.
- 51) Pigou, A.C. (1912). *Wealth and Welfare*. Macmillan Co.
- 52) Piketty, T. (2015a). *Ekonomia nierówności*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- 53) Piketty, T. (2015b). *Kapitał XXI wieku*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- 54) Pisu, M. (2014). Poverty. W: P. Hoeller, I. Joumard, J. Koske (red.). *Income Inequality in OECD Countries. What are the Drives and Policy Options?* (s. 135-161). World Scientific.
- 55) Pius XI. (1931). *Encyklika Casti Connubii*. https://opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/pius.xi/encykliki/casti_connubi_31121930.html.
- 56) Postuła, M. (2015). *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Wydawnictwo WWZ.
- 57) Radziukiewicz, M.J. (2011). *Redystrybucja dochodów. Kto zyskuje? Kto traci?* PWE.
- 58) Ratyński, W. (2013). *Problemy i dylematy polityki społecznej Polsce*. Difin.

- 59) Samsel, A. (2021). *Wpływ programu „Rodzina 500+” na decyzje finansowe gospodarstw domowych*. Wydawnictwo Naukowe US.
- 60) Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2005). *Ekonomia*. (T.1). PWN.
- 61) Smith, A. (2015). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. PWN.
- 62) Smolińska-Theiss, B. (1993). *Dzieciństwo w małym mieście*. Wydawnictwo UW.
- 63) Stary Testament. *Dzieje początków świata i ludzkości*. Biblia Tysiąclecia. <https://biblia.deon.pl/rozdzial.php?id=1>.
- 64) Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. PWN.
- 65) Szarzec, K. (2013). *Państwo w gospodarce*. PWN.
- 66) Szarzec K. (2005). *Racjonalny podmiot gospodarczy w klasycznej myśli ekonomicznej i jej współczesnych kontynuacjach*. PTE i Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych.
- 67) Szlendak, T. (2010). *Socjologia rodziny*. PWN.
- 68) Szyszka, M. (2008). *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*. Wydawnictwo KUL.
- 69) Tyc, W. (2007). *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania transformacji rodziny*. Wydawnictwo AE Wrocław.
- 70) Tysza, Z. (2002). *Rodzina we współczesnym świecie*. Wydawnictwo UAM.
- 71) Tysza, Z. (1991). *Z metodologii badań socjologicznych nad rodziną*. Wydawnictwo Zakłady Graficzne.
- 72) Uścińska, G. (2005). *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich – studium porównawcze*. IPiSS.
- 73) Wantoch-Rekowski, J. (2014). *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*. Wolters Kluwer S.A.
- 74) Wernik, A. (2014). *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*. PWE.
- 75) Wojewódzka, A. (2009). *Rozwój jednostek terytorialnych - rozważania definicyjne i sposoby pomiaru*. W: M. Stawicki (red.). *Fundusze Europejskie w Gminach* (s. 6-14), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- 76) Wolański, R. (2002). *Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw*. Dom Wydawniczy ABC.
- 77) Wołowicz, T. (2021). *Finanse Publiczne*. Press Wydawnictwo Naukowe WSEI.

Pozycje artykułowe

- 78) Adamczyk, A., Czyż, M. (2015). Wydajność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce. *Zeszyty Naukowe WSB Poznań*. (T. 62).
- 79) Adamczyk, A., Franek, S. (2017). Jakość systemów podatkowych a ich wydajność fiskalna. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 3/2017 (87), cz. 2. Wydawnictwo US.
- 80) Azmat, G., Gonzales, L. (2010). Targeting fertility and female participation through the income tax. *Labour economic* 17(3).
- 81) Bajda, J. (2000). Rodzina w nauczaniu Magisterium Kościoła. W: K. Majdański (red.). *Rodzina na przełomie wieków*, Wydawnictwo Fundacja Pomoc Rodzinie.
- 82) Bakiera, L. (2006). Rodzina z perspektywy socjologicznej i psychologicznej: ciągłość i zmiany. Obrazy życia rodzinnego z perspektywy interdyscyplinarnej. *Roczniki socjologii rodziny XVII*. Wydawnictwo UAM.
- 83) Balcerzak-Paradowska, B. (2004b). Rola państwa w kształtowaniu polityki rodzinnej w Polsce w okresie transformacji. W: D. Graniewska (red.). *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce. Uwarunkowania demograficzne i społeczne* (cz. IV). IPISS.
- 84) Barro, R., Becker, G. (1989). Fertility choice In a model of economic growth. *Econometrica, Econometric Society* 57(2), s. 481-501.
- 85) Barro, R. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*. 5, s. 5-32.
- 86) Blanchet, D., Ekkert-Jaffe, O. (1994). The demographic impact of family benefits: evidence from a micro – model and from macro – data, model. W: J. Ermisch, N. Ogawa (red.). *The Family, the Market, and the State in Aging Societe*, Clarendon Press.
- 87) Błasiak, A. (2010). Funkcje rodziny w zmieniającej się rzeczywistości. W: A. Błasiak, E. Dybowska (red.). *Wybrane zagadnienia pedagogiki rodziny*. s. 73-103. Wydawnictwo WAM.
- 88) Bocian, I. (2008). Rola organizacji pozarządowych w ramach koncepcji społecznej odpowiedzialności. W: I. Celary, H. Polok (red.). *Zagrożenia rodziny w aspekcie pastoralno-społecznym*. Wydawnictwo AE Katowice.

- 89) Budzyńska, E. (2015). Rodzina jako wartość. Dylematy socjologa. W: W. Muszyński (red.). *Rodzina jako wartość: wzory, modele, redefinicje*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 90) Bury, A. (2011). Wydatki prawnie zdeterminowane w budżecie państw. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe Ubezpieczenia* 38(640), Wydawnictwo WNEiZ.
- 91) Castro, G.A., Ramirez Camarillo, D.B. (2014). Determinants of tax revenue in OECD countries over the period 2001-2011, *Contaduria y Administración*. 59(3).
- 92) Chojnacka, K. (2014). Racjonalność decyzji w teorii ekonomii – kilka refleksji dotyczących wyborów, W: U. Zagóra-Jonszta, R. Pęciak (red.). *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: racjonalność – efektywność – etyka, (Cz.1). Problemy teoretyczne. Zeszyty Naukowe UE Katowice. Studia Ekonomiczne*. Wydawnictwo UE Katowice.
- 93) Ciczowska-Giedziun, M. (2013). Wspieranie rodziny w Polsce i na świecie. W: J.M. Garbula, A. Zakrzewska, W. Sawczuk (red.). *Świat rodziny. Perspektywa interdyscyplinarna wobec trwania i zmiany*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 94) Czech, S. (2014). Ekonomia dobrobytu a państwo opiekuńcze-relacja przeszłości czy przyszłości? *Studia ekonomiczne*. 176. Wydawnictwo UE Katowice.
- 95) Dancák, P. (2015). Family and Polis The Socio-Philosophical Legacy of Plato and Aristotele at the Present Time. W: A. Pastwa (red.). *Philosophy and Canon Law*. 1. Wydawnictwo UŚ.
- 96) Dębowska-Romanowska, T. (1997). Budżet gminy. W: W. Wójtowicz (red.). *Prawo finansowe wyd. 2*. C.H. Beck.
- 97) Durasiewicz, A. (2009). Instrumenty polityki rodzinnej. W: K. Głąbicka (red.). *Biuletyn informacyjny - Wiadomości społeczne*. PTPS.
- 98) Durasiewicz, A. (2014). Kierunki rozwoju polityki prorodzinnej w Polsce, dylemat społeczny zachodzących zmian i wyzwań na przyszłość. W: M. Kubiak (red.). *Polityka społeczna wobec wyzwań i zmian zachodzących we współczesnym świecie*. s. 102-120. Wydawnictwo UG.
- 99) Durczyńska, M. (2016). Zakres ulg w polskim systemie podatkowym. W: H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.). *Dylematy systemu podatkowego Polsce*. s. 436-455. Wydawnictwo Sejmowe.
- 100) Dygas, R., Przywieczerski P. (2014). Wpływ współczesnych procesów demograficznych na kształtowanie polityki gospodarczej i społecznej Polski. W: E.

- Gołębiowska (red.). *Zarządzanie – nowe perspektywy dobie zmian demograficznych*. s. 51-64. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* (T.15). Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk.
- 101) Dzieciuchowicz, J. (2011). Rozwój społeczny współczesnego świata – struktura typologia przestrzenna. *Zeszyty Naukowe. Acta Universitatis Lodziensis* (11/2011). Wydawnictwo UŁ.
- 102) Dziemianowicz, R., Przygodzka, R. (2003). Funkcje podatków i ocena ich sprawności w rolnictwie. W: A. Pomorska (red.). *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*. Wydawnictwo UMCS.
- 103) Famulska, T. (1994). Elementy polityki społecznej w systemie podatkowym. *Polityka Społeczna* (8). IPISS.
- 104) Franielczyk, A. (2017). Podatkowe preferencje prorodzinne i świadczenia rodzinne w Republice Federalnej Niemiec. *Finanse i Prawo Finansowe*. s. 37-46. Wydawnictwo UŁ.
- 105) Frątczak, J. (2001). Kształt polityki społecznej wobec rodziny w dobie transformacji systemowej. W: Z. Tyszka (red.). *Rodzina w czasach szybkich przemian*. s.177-183. *Roczniki Socjologii Rodziny* (T. 13). Wydawnictwo Naukowe UAM.
- 106) Gałęska, U. (2015). Przeobrażenia więzi rodzinno-społecznych w rodzinie w XXI wieku. W: E. Jurczyk-Romanowska, K. Gandecka (red.). *Wychowanie w rodzinie*. s. 27-41. (T.11). Wydawnictwo UW.
- 107) Garbula, J.M. (2013). Współczesna rodzina – między zakorzenieniem a przygodnością. W: J.M. Garbula, A. Zakrzewska, W. Sawczuk (red.). *Świat rodziny. Perspektywa interdyscyplinarna wobec trwania i zmiany*. s. 11-27. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 108) Gębuś, D. (2013). Czy kryzys rodziny? Plany życiowe młodych ludzi u progu dorosłości. W: J.M. Garbula, A. Zakrzewska, W. Sawczuk (red.). *Świat rodziny. Perspektywa interdyscyplinarna wobec trwania i zmiany*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 109) Gerlich, M.A. (2011), Kwestia romska w Rumunii. W: T. Szyszlak (red.). *Kwestia romska w polityce państw Europy Środkowej i Wschodniej*. s. 159-176. Wydawnictwo Fundacja Integracji Społecznej Prom.
- 110) Goettel, A. (2016). Podatek od spadków i darowizn w świetle małżeńskich ustrojów majątkowych. *Państwo i Prawo*. 8 (846). Wolters Kluwer.

- 111) Górny, A. (2009). Dominujące formy rodzin. W: W. Świątkiewicz (red.). *Rodzina w sercu Europy*. s.11-45. Wydawnictwo UŚ.
- 112) Grewiński, M., Karwacki, A. (2009). Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej. W: M. Grewiński, A. Karwacki (red.). *Strategie w polityce społecznej*. Wydawnictwo Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- 113) Gupta, A.S. (2007). *Determinants of Tax Revenue Efforts Developing Countries*. IMF Working Paper.
- 114) Górnicka-Kalinowska, J. (2017). Filozoficzne koncepcje rodziny na przestrzeni wieków. W: R. Brzezińska (red.). *Rodzina wobec globalizacji zmiany cywilizacyjno-medialnej*. Wydawnictwo KSW Włocławek.
- 115) Heckman, J.J. (2011b). *The American Family Black and White: A Post-Racial Strategy for Improving Skills to Promote Equality*. IZA Diskussion Paper.
- 116) Janiszewska, D. (2008). *Sukces i porażka polityki prorodzinnej na przykładzie Francji i Niemiec*. Materiały pokonferencyjne.
- 117) Joumard, I., Pisu, M., Bloch, D. (2014). Income redistributions via taxes and transfers. W: P. Hoeller, I. Joumard, J. Koske (red.). *Income Inequality in OECD Countries. What are the Drives and Policy Options?* World Scientific.
- 118) Kałdon, B. (2011). Rodzina jako instytucja społeczna w ujęciu interdyscyplinarnym, *Forum Pedagogiczne*. 1(2011). Wydawnictwo UKSW.
- 119) Kamiński, T. (2017). Rodzina jako adresat polityki społecznej. Jak daleko może posunąć się państwo? W: B. Szluz, A. Szluz, M. Urbańska (red.). *Współczesna rodzina. Aspekty społeczno-prawne*. Wydawnictwo UR.
- 120) Kędzierska, D. (2014). Instytucje państwowe i organizacje pozarządowe jako podmioty polityki wobec rodziny w Polsce. s. 537-548. *Studia Redemptorystowskie*. Wydawnictwo Muzeum Historii Polski.
- 121) Klingel, K., Żółciak, T., Osiecki G. (2022). Mamy już stan wyjątkowy. Pandemia pogrąża przyrost naturalny, *Gazeta Prawna* – <https://gazetaprawna.pl/wiadomości/kraj/artykuly>.
- 122) Kłodowicz-Toborek, K. (2018). Rola państwa w kształtowaniu polityki gospodarczej w koncepcji szkoły z Cambridge. s. 97-105. *Zeszyty Naukowe*. 349(2018). Wydawnictwo UE Katowice.
- 123) Kłusak, M. (2017). Zasadność statusu państwa opiekuńczego. s. 72-82. *Zeszyty Naukowe*. 311(2017). Wydawnictwo UE Katowice.

- 124) Kosek-Wojnar, M. (2011). Podatki konsumpcyjne jako podstawa bazy podatkowej nie tylko w warunkach kryzysu. W: A. Moździerz, K. Surówka (red.). *O nowy model działalności regulacyjnej państwa w sferze finansów. Księga jubileuszowa prof. zw. dr hab. Stanisława Owsiaaka*. PWE.
- 125) Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2008). Finanse publiczne a ekonomia społeczna, W: J. Hausner (red.). *Finansowanie i otoczenie prawne podmiotów ekonomii społecznej*, Wydawnictwo MSAP UEK.
- 126) Krajewski, M. (2017). Finanse gospodarstw rodzinnych w świetle podatku od spadków i darowizn. W: J. Solarz, E. Klamut (red.). *Transfery międzypokoleniowe, Zarządzanie różnorodnością*. s.129-144. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*. Wydawnictwo Społeczna Akademia Nauk.
- 127) Kruszewska, B., Ossowska-Salamonowicz, D. (2015). Wolność, równość, bezpieczeństwo rodziny w polskiej konstytucji. W: W. Muszyński (red.). *Szanse życiowe i jakość życia współczesnych rodzin*. s. 252-254. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 128) Kryszak, Ł. (2013). Efektywność polityki społecznej i jej wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną w wybranych krajach UE. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*. s. 463-479, Wydawnictwo KPSW Bydgoszcz.
- 129) Kukołowicz, T. (1984). Możliwość integracji wiedzy o rodzinie. *Z badań nad rodziną*. Redakcja Wydawnictw KUL.
- 130) Lewicka, M. (2015). Rodzina nadal najwyższą wartością? Kierunki przemian współczesnej rodziny. W: W. Muszyński (red.). *Rodzina jako wartość: Wzory-modele-redefinicje*. s. 38-49. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 131) Lotz, J.R., Morss, E.R. (1967). Measuring „Tax Effort” in Developing Countries. *Working Paper*. (T.14). International Monetary Fund.
- 132) Maciejasz-Świątkiewicz, M. (2020). Czarne finanse jako determinanta rozwoju rynku finansowego. W: A. Gemzik-Salwach, K. Opolski (red.). *Gospodarka i społeczeństwo w dobie finansjalizacji*. s. 287-297. CeDeWu.
- 133) Mahdzan, A., Shahnaz, N. (2010). *The influence of household saving motives on the propensity to save and portfolio allocations decisions*. PhD thesis. Wydawnictwo University of Nottingham. <https://eprints.nottingham.ac.uk/13261/1/523593.pdf>.

- 134) Majkowski, W. (2015). Rodzina jako element kapitału społecznego. W: W. Muszyński (red.). *Szanse życiowe i jakość życia współczesnych rodzin*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 135) Maj, E.A. (2015). Istota systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce. *Zeszyty Naukowe WSiP*. 1(2015). s. 100-139. Wydawnictwo UE Kraków.
- 136) Malinowski, D. (2014). Wpływ polityki fiskalnej i pieniężnej państw strefy euro na tempo wzrostu gospodarczego w warunkach wysokiego długu publicznego i niskich stóp procentowych. *Studia z Polityki Publicznej*. s. 51-68. (T.1). Wydawnictwo Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH.
- 137) Małecka-Ziembińska, E. (2016). Prawne, fiskalne i prorodzinne aspekty podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dzieci. s. 24-37. *Studia Oeconomica Posnaniensia*. 4(4). Wydawnictwo UE Poznań.
- 138) Matejek, J. (2014). Wsparcie rodziny w sytuacji problemowej jako zadanie instytucji pomocowych. W: K. Szczepańska-Woszczyna, M. Hronec (red.). *Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju rodziny*. Wydawnictwo Naukowe WSB NLU Nowy Sącz.
- 139) Masztalecz, M. (2015). Caritas wobec problemu ubóstwa. W: ks. S. Fel, ks. T. Adamczyk (red.). *Oblicza współczesnej biedy*. s. 167-172. Wydawnictwo KUL.
- 140) Maziarz, M. (2016). Tygrysy i słonie: determinanty rozwoju ekonomicznego. s.12-26. *Kwartalnik, Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia*. 3(2016). Wydawnictwo AMUR.
- 141) McLure, M. (2012). One Hundred Years from Today A.C. Pigou's Wealth and Welfare. *History of Economics Review*. (56). s.101-116.
- 142) Męcina-Bednarek, E. (2013). Rodzina dysfunkcyjna w świetle narracji autobiograficznych. W: J. Garbula, A. Zakrzewska, W. Sawczuk. *Świat Rodziny, Perspektywa Interdyscyplinarna wobec wyzwań i zagrożeń*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 143) Michalik, B. (2022). *Czesi znaleźli przepis na demograficzny cud*. Pobrano 20 października 2022 r. z <https://onet.kobieta.pl>.
- 144) Michalski, M.A. (2018). Gospodarka zaczyna się w rodzinie-kondycja rodziny a rozwój społeczno-gospodarczy. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. 2(2018). Wydawnictwo UR.
- 145) Mierzwiński, B. (2008). Kościół katolicki wobec współczesnych zagrożeń rodziny polskiej. W: I. Celary, G. Polok (red.). *Zagrożenia rodziny w aspekcie pastoralno-społecznym* (s.33-49). Wydawnictwo AE Katowice.

- 146) Mierzwiński B. (2016). W 20. rocznicę Evangelim vitae. Aktualność encykliki wobec problemów współczesnego świata. W: P. Landwójtowicz (red.). *Matrimonio et familiae. Z problematyki małżeństwa i rodziny*. Redakcja Wydawnictw Wydziału Teologicznego UO.
- 147) Morawski, L. (2011). Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym os osób fizycznych w 2009 roku. *Gospodarka Narodowa*. (7-8). s. 37-58.
- 148) Noga, A. (2011). Konsument a triada: właściciel-przedsiębiorca-menedżer w teorii przedsiębiorstw. *Konsumpcja i Rozwój*.1. s. 38-46.
- 149) Nogowski, Ks. J.M. (2015). Rodzina – jej funkcje i zagrożenia. Studium na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. *Studia Elckie*. 17(2). s. 159-171.
- 150) Ołtarzewski, M. (2018). Badania przesiewowe noworodków w Polsce, 2018 rok. *Postępy Neonatologii*. 24(2). s. 111-122.
- 151) Owsiak, K. (2014). Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010 – 2013. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. 8(932). s. 79-91.
- 152) Pałka-Szyszlak, E. (2011). Kwestia romska na Słowacji. W: T. Szyszlak (red.). *Kwestia romska w polityce państw Europy Środkowej i Wschodnie*. s. 199-230. Wydawnictwo Fundacja Integracji Społecznej Prom.
- 153) Patrzalek, L (2017). Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, *Annales UMCS, Sectio H – Oeconomia*. (6). s. 293-300. Wydawnictwo UMCS.
- 154) Poniatowicz, M. (2013). Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł. *Obserwator finansowy*. Pobrano 25 lipca 2022 z <https://www.obserwator.finansowy.pl>.
- 155) Retmańczyk, A. (2017). Pozorne przywrócenie homeostazy rodzin ryzyka z perspektywy oddziaływań służb publicznych. W: B. Szluz, A. Szluz, M. Urbańska (red.). *Współczesna Rodzina. Aspekty społeczno-prawne*. Wydawnictwo UR.
- 156) Rynio, A. (2013). Rodzina środowiskiem integralnego wychowania w nauczaniu Jana Pawła II. W: J.M. Garbula, A. Zakrzewska, W. Sawczuk (red.). *Świat rodziny. Perspektywa interdyscyplinarna wobec trwania i zmiany*. s. 28-56. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- 157) Sawicka K. (2013). Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura. W: J. Korczak (red.). *Województwo, region, regionalizacja – 15 lat po*

reformie terytorialnej i administracyjnej. s. 285-302. Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

- 158) Skawińska, M. (2012). Polityka rodzinna i edukacja - główny priorytet polityki społecznej państwa. *Kwartalnik Naukowy OAP UW, e-Policon*. 3. s. 129-149. Ośrodek analiz politologicznych UW.
- 159) Skorwider, J. (2012). Skutki korzyści i preferencji podatkowych dla budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe WSB Wrocław*. (29). s. 151-168.
- 160) Sobociński, M. (2016). Polska polityka rodzinna w latach 1989 – 2015. Próba podsumowania. *Infos - Studia BAS*. 8 (212). Wydawnictwo Sejmowe.
- 161) Sosnowski, M. (2012). Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. W: J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.). *Finanse Publiczne. Prace Naukowe UE we Wrocławiu*. (247). s. 346-358. Wydawnictwo UE Wrocław.
- 162) Sozańska, E. (2014). Rodzina jako środowisko wychowania w wartościach. *Łódzkie Studia Teologiczne*. 23(3). s. 39-51.
- 163) Spychała, J. (2017). Wpływ instrumentów polityki fiskalnej na wahania koniunkturalne w gospodarce polskiej. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. 136-145. Wydawnictwo UR.
- 164) Stecko, S. (2017). Polityka społeczna państwa względem rodziny. *Spółeczeństwo i rodzina*. (50). Wydawnictwo KUL.
- 165) Stolińska-Poborska, N. (2011). Fundacja jako instytucja wsparcia rodziny i dziecka sierocęgo. *Pedagogika Rodziny. Family Pedagogy*. 1(1). s. 57-68. Wydawnictwo Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- 166) Stradomska, M., Zoszak, K. (2016). XXI-wieczna rodzina, czyli o formach wsparcia dla współczesnych rodziców. W: W. Walc (red.). *Wsparcie rodziny we współczesnej Polsce. Wybrane aspekty*. Wydawnictwo UR.
- 167) Szarfenberg, R. (2007). Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.). *Polityka społeczna*. PWN.
- 168) Szarzec, K. (2012). Rola państwa w gospodarce w ekonomii dobrobytu Artura Cecila Pigou. W: U. Zagóra-Jonszta (red.). *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej Teoretyczne ujęcie dobrobytu. Studia Ekonomiczne*. (101). s. 277-287. Wydawnictwo UE Katowice.

- 169) Szczechowicz, H. (2015). Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne*. (11). s. 255-287. PWSZ Włocławek.
- 170) Szołno-Koguc, J. (2015). Kształt i specyfika wydatków sektora finansów publicznych w Polsce. *Annales UMCS, Sectio H – Oeconomia*. 49(2). s. 193-203. Wydawnictwo UMCS.
- 171) Szukalski, P. (2007). Publiczne wsparcie dla rodzin z małymi dziećmi we współczesnej Francji, *Prace Instytutu Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Łódzkiego*. A (153). s. 5-40.
- 172) Szyszka, M. (2015). Work – life balance w działaniach polskiej polityki rodzinnej. *Roczniki Socjologii Rodziny*. (T.24-25). s. 105-128. Wydawnictwo KUL.
- 173) Ślesicka, A. (2011). Stosowanie ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE. *Oeconomia. Uniwersytet Warszawski*. (26). s. 58-88. (Sarris M., Minister of Finance, 2007, Address By The Minister Of Finance Before The House Of Representatives On The Occasion Of The Debate On The Budget For 2008, Nicosia, November, <http://www.mof.gov.cy>)
- 174) Światowy, G. (2012). Gospodarstwo domowe jako kreator przemian społecznych i gospodarczych. *Konsumpcja i rozwój*. 2(3). s. 56-66. Wydawnictwo Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.
- 175) Trzpiot, G. (2016). Rozważania o p-value. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE Katowice*. (304). s. 58-67.
- 176) Twardzik, A. (2017). Jaka jesteś współczesna rodzino? Zróżnicowania – przemiany – zagrożenia. W: R. Brzezińska (red.). *Rodzina wobec globalnej zmiany cywilizacyjno-medialnej*. (s. 21-30). Wydawnictwo KSW Włocławek.
- 177) Tyszka, Z. (1990). Socjologia rodziny w Polsce. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*. 52(3-4). s. 233-248. Wydawnictwo UAM.
- 178) Wernik, A. (2015). Budżet państwa i finanse publiczne w 2014 roku. *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*. 5(43). s. 5-44. Wydawnictwo Akademia Finansów i Biznesu Vistula.
- 179) Wołowicz, T., Cienkowski, M. (2016). Preferencje w lokalnych podatkach majątkowych a zachowania podmiotów gospodarczych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*. (T. 98). Wydawnictwo ŁTN.
- 180) Wyrzykowski, W., Kasprzak, P. (2016). Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*. 4(1). s. 17-31.

- 181) Zbroińska, B. (2008). Pozafiskalne funkcje podatku dochodowego w praktyce. *Gospodarka Narodowa*. (1-2). s. 91-110.
- 182) Zembura, W. (2006). Zakres polityki fiskalnej i jej zadania w gospodarce rynkowej. W: U. Jonszta-Zagóra (red.). Wybrane zagadnienia makroekonomiczne w ujęciu teoretycznym i empirycznym. *Studia ekonomiczne*. 38(6). s. 217-230. Wydawnictwo AE Katowice.
- 183) Zdulski, M. (2016). Polityka rodzinna w krajach Europy Środkowej. *Wychowanie w rodzinie*. (T.14). s. 369-389. Wydawnictwo UWr.
- 184) Ziółkowska, K. (2017). Nowe uprawnienia rodzicielskie wyzwaniem dla polityki społecznej. W: R. Sztuchmiller, J. Krzywkowska, M. Paszkowski, (red.). *Problemy małżeństwa i rodziny w prawodawstwie polskim, międzynarodowymi i kanonicznym. KPP Monografie*. s. 81-91.

Akty prawne

- 185) Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. (2020). <https://eur-lex.europa.eu>.
- 186) Dyrektywa 2006/112/WE/ Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L347/1 (2006). <https://eur-lex.europa.eu>.
- 187) Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. Dz.U.1999 nr 8 poz. (2012) (Turyn). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/europejska-karta-spoleczna-turyn-1961-10-18-16833045>.
- 188) Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego Dz. U. 2005 nr 93 poz.775 (2005) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050930775>.
- 189) Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 20.11.1989 r. Dz. U. 1991 nr 120 poz. 526 (1991) (Polska). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu.19911200526>.

- 190) Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. Dz. U. 1977 nr 38 poz.169 (1977) (Nowy Jork) <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/miedzynarodowy-pakt-praw-gospodarczych-spolecznych-i-kulturalnych-nowy-16790153>.
- 191) Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. Dz. U. 1977 nr 38 poz.167 (1977) (Nowy Jork) <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/miedzynarodowy-pakt-praw-obywatelskich-i-politycznych-nowy-jork-1966-16790151>.
- 192) Powszechna Deklaracja Praw Człowieka Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 10.12.1948 r. <https://amnesty.org.pl>.
- 193) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2001 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny Dz. U. 2001 nr 10 poz.74 (2001) (Polska). isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010100074.
- 194) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r., w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start” Dz. U. 2018 poz.1061 (2018) (Polska) isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001061.
- 195) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry Start” Dz. U. 2019 poz. 1343 (2019) (Polska) isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001343.
- 196) Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2020-2030, załącznik do uchwały nr VI/25/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 16.11.2020 r., Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego (2020) (Polska) <https://bip.slaskie.pl/resource/Strategia+Polityki+Spolecznej+Wojewodztwa+Slaskiego>.
- 197) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz. U. 2004 nr 90 poz.864/2 (2004) (Rzym) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rzym.1957.03.25. - Dz.U.2004.90.864/2 – OpenLEX.
- 198) Uchwała nr 80 Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dobry start” M. P. poz. 514 (2018) (Polska) isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20180000514.

- 199) Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy Dz. U. 2015 poz.2082 (2015)(Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wduWDU20150002082>.
- 200) Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy Dz. U. 2020 poz.1320 (2020) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU2020000132>.
- 201) Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn Dz. U. 2021 poz.1043 (2021) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001043>).
- 202) Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach Dz. U. 2018 poz. 1491 (2018) (Polska)
<https://lexlege.pl/ustawa-o-fundacjach>.
- 203) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2019 poz.506 (2019) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000506>.
- 204) Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz. U. 2019 poz.1387 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001387>.
- 205) Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Dz. U. 2019 poz.271 (2019) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19961060492>.
- 206) Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 1997 nr 78 poz.483 (1997) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>.
- 207) Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych Dz. U. 2019 poz. 1172 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001172>.
- 208) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 (1998) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910578>.
- 209) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 (1998) (Polska) .
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19980910576>.
- 210) Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, (Dz.U.2019.0.645).
- 211) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 (2003) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030960873>.

- 212) Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych Dz. U. 2003 nr 228 poz. 2255 (2003) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20032282255>.
- 213) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług Dz. U. 2004 nr 54 poz. 535 (2004) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040540535>.
- 214) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz. U. 2019 poz. 1507 (2019) (Polska) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001507>.
- 215) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Dz. U. 2019 poz. 1373 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190001373>.
- 216) Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r., Dz. U. 2006 nr 217 poz.1588 (2006) (Polska)
<https://www.prawo.pl/akty/dz-u-2006-217-1588,17314319.html>.
- 217) Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów Dz. U. 2007 nr 192 poz. 1378 (2007) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20071921378>.
- 218) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych Dz. U. 2019 poz. 869 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000869>.
- 219) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Dz. U. 2011 nr 149 poz.887 (2011) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20111490887>.
- 220) Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych Dz. U. 2012 poz. 1278 (2012) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20120001278>.
- 221) Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. 2014 poz. 1644 (2014) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001644>.
- 222) Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu RP Dz. U. 2020 poz. 1348 (2020) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001348>.

- 223) Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci Dz. U. 2016 poz. 195 (2016) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20160000195>.
- 224) Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz innych ustaw Dz. U. 2019 poz.924 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000924>.
- 225) Ustawa z dnia 7 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin Dz. U. 2017 poz. 1428 (2017) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001428>.
- 226) Wyrok NSA z 01.02.2001 – V SA 1541/00 –
<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F5AC1283A>.
- 227) Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 28 października 2010 r., Komisja Europejska przeciw Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawa C-49/09 (Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Podatek od wartości dodanej – Dyrektywa 206/112/WE) (2010) (Luksemburg) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CA0049&from=BG>.
- 228) Załącznik do uchwały nr 31 Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 2019 r. – Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-2022, M. P. 2019 poz.429 (2019) (Polska)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20190000429>.
- 229) Załącznik nr 2 do ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług Dz. U. 2019 poz. 1751 (2019) (Polska)
<https://lexlege.pl/rozporzadzenie-ministra-finansow-z-dnia-3-grudnia-2013-r-w-sprawie-wystawiania-faktur/>.

Publikacje elektroniczne

- 230) Adhortacja Apostolska. *Familiaris consortio. Sobór watykański II, Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym Gaudium et spes*, 52, Watykan, 1981. Pobrano 26.08.2019 z <https://papiez.wiara.pl>.
- 231) Admiral Private, Podatki na Cyprze. Pobrano 19.02.2022 z <https://admiralprivate.com>.
- 232) Anderson, B. (2008). *Tax Expenditures in OECD Countries, Presentation Annual Meeting of OECD Asia SBO*. Pobrano 15.09.2021 z <https://www.oecd.org/dataoecd/40/6/39944419.pdf>.

- 233) BDL. Pobrano 20.03.2020 oraz 27.12.2021 z <https://www.stat.gov.pl>.
- 234) BMFSFJ. Pobrano 27.04.2021 z <https://www.bmfsfj.de> (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
- 235) Cenea, *Raport Przedwyborczy 26.02.2015 r.*, VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. Pobrano 07.10.2020 z <https://cenea.org.pl>.
- 236) Centrum im. Adama Smitha. *Koszty wychowania dzieci w Polsce w 2019 r., Informacja prasowa Centrum im. A. Smitha*. Pobrano 20.04.2020 z <https://smith.pl/pl/artykuly/koszty-wychowania-dzieci-w-polsce-2019>.
- 237) Ciepła, B., *Standardy świadczenia usług z zakresu pomocy i integracji społecznej we Francji*. Pobrano 18.05.2022 z <https://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%Francja.pdf>.
- 238) eKAI. *Symposium rodzina podmiotem polityki społecznej*. Pobrano 16.01.2020 z <https://ekai.pl/>.
- 239) Encyklopedia PWN. Pobrano 23.03.2020 z <https://encyklopedia.pwn.pl>.
- 240) Eurostat. *Fertility rates by age*. Pobrano 12.11.2019 z <https://ec.europa.eu>.
- 241) Eurostat. *Income distribution statistics*. Pobrano 04.02.2022 z <https://ec.europa.eu>.
- 242) Eurostat. *Population projections*. Pobrano 12.11.2019 z <https://ec.europa.eu>.
- 243) Eurostat. *Smarter, greener, more inclusive? INDICATORS TO SUPPORT THE EUROPE 2020 STRATEGY*, Publications Office of the European Union, Luksemburg, 2019. Pobrano 25.05.2020 z <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-04-19-559>.
- 244) Forsal. *Polski Ład: premier wskazał rozwiązania, które zostaną przyjęte w ciągu 100 dni*. Pobrano 06.07.2021 z <https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly>.
- 245) Forsal. *Co wiadomo o Krajowym Planie Odbudowy?* Pobrano 06.07.2021 z <https://forsal.pl/gospodarka/inwestycje/artykuly>.
- 246) Fundacja Happy Kids. Pobrano 23.03.2020 z <https://www.happykids.org.pl>.
- 247) Gazeta prawna. *Polski Ład dla rodzin. Prof. Kotowska: To będzie efekt 500 plus*. Pobrano 10.05.2022 z <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly>.
- 248) GUS. *Świadczenia na rzecz rodziny w 2017 roku*. Pobrano 31.10.2019 z <https://www.stat.gov.pl>.
- 249) GUS. *Działania prorodzinne w latach 2010 – 2015*. Pobrano 25.03.2020 z <https://www.stat.gov.pl>.
- 250) GUS. *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju*. Pobrano 30.09.2021 z <https://stat.gov.pl>.

- 251) GUS. Pobrano 15.07.2020, 18.08.2021, 02.01.2022 z <https://stat.gov.pl>.
- 252) GUS. *Świadczenia na rzecz rodziny w roku 2019*. Pobrano 14.05.2021 z <https://www.stat.gov.pl>.
- 253) GUS. Rocznik demograficzny 2020. Pobrano 05.02.2021 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny>.
- 254) Infor. *Stawki VAT*. Pobrano 07.10.2020 z <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/stawki>.
- 255) Infor. Pobrano 27.04.2021 z <https://www.infor.pl>.
- 256) Karta Praw Rodziny. Pobrano 28.08.2019 z https://www.srk.opoka.org.pl/srk/srk_pliki/karta.htm.
- 257) KE. *Rozwiązanie problemu nierówności*. Pobrano 05.07.2021 z <https://ec.europa.eu>.
- 258) KE. *Plan naprawy gospodarczej dla Europy*. Pobrano 08.07.2021 z <https://ec.europa.eu>.
- 259) Kłos, B., Szymańczak, J. (1998) *Polityka prorodzinna: wybrane zagadnienia. Informacja nr 584*. Pobrano 15.03.2019 z <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-584.htm>.
- 260) Kłos, B., Szymańczak J., Uwagi do „Programu polityka prorodzinna państwa. Druk sejmowy 1522. Pobrano 21.02.2001 z <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1522>.
- 261) Legalis. *Finansowanie świadczenia wychowawczego w ramach programu „500 plus” i rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji programu*. Pobrano 17.10.2019 z <https://gov.legalis.pl>.
- 262) MC. *Zasiłki i pomoc finansowa*. Pobrano 17.10.2019 z <https://obywatel.gov.pl>.
- 263) MC. *Polska 2030 – Trzecia Fala Nowoczesności*. Pobrano 08.07.2021 z <http://kigeit.org.pl>.
- 264) MEiN. Pobrano 05.07.2021 z <https://www.gov.pl>.
- 265) MEN. *Rządowy Program Dobry Start*. Pobrano 19.08.2020 z <https://www.gov.pl>.
- 266) MF. *Informacja publiczna BMI1.0123.1329.2021 z dnia 7 października 2021 r.*
- 267) MF. *Preferencje podatkowe w Polsce - Preferencje podatkowe w Polsce nr 7*. Pobrano 15.11.2019 z <https://www.podatki.gov.pl>.
- 268) MF. *Preferencje podatkowe w Polsce - Preferencje podatkowe w Polsce nr 8*. Pobrano 15.11.2019 z <https://www.podatki.gov.pl>.
- 269) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa, 2008*. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.

- 270) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2009. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 271) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2010. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 272) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2011. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 273) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2012. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 274) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2013. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 275) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2014. Pobrano 19.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 276) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2015. Pobrano 25.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 277) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2016. Pobrano 25.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 278) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2017. Pobrano 25.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 279) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2018. Pobrano 28.04.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/>.
- 280) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2019. Pobrano 08.06.2020 z <https://www.gov.pl/>.

- 281) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, 2020. Pobrano 08.06.2020 z <https://www.gov.pl/>.
- 282) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021. Pobrano 08.06.2020 z <https://www.gov.pl/>.
- 283) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. – omówienie*, Warszawa, 2019. Pobrano 25.06.2020 z <https://www.gov.pl/>.
- 284) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. – omówienie*, Warszawa, 2020. Pobrano 22.08.2022 z <https://www.gov.pl/>.
- 285) MF. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. – omówienie*, Warszawa, 2021. Pobrano 22.08.2022 z <https://www.gov.pl/>.
- 286) MF. *VAT- abc*. Pobrano 07.10.2020 z <https://www.podatki.gov.pl/VAT/abc>.
- 287) MF. Pobrano 22.09.2020 z <https://finanse-arch.mf.gov.pl>.
- 288) MF. Pobrano 22.09.2020 z <https://www.podatki.gov.pl>.
- 289) MRiT. *Aktualności, Analizy ekonomiczne*. Pobrano 10.09.2020 z <https://www.gov.pl>.
- 290) MRiT. *Analizy ekonomiczne, Dynamiczny wzrost dochodów budżetu państwa*. Pobrano 07.10.2020 z <https://www.gov.pl>.
- 291) MRiPS. *Dobry start*. Pobrano 20.08.2021 z <https://www.gov.pl>.
- 292) MRiPS. *Karta Dużej Rodziny (KDR)*. Pobrano 10.08.2021 z <https://www.gov.pl>.
- 293) MRiPS. Pobrano 07.07.2021 z <https://www.gov.pl>.
- 294) MRPiPS. *Informacja o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2015 r.* Pobrano 10.10.2019 z <https://www.gov.pl>.
- 295) MRPiPS. *Rodzina 500 plus*. Pobrano 29.10.2019 z <https://www.gov.pl>.
- 296) MRPiPS. *Wsparcie dla rodzin z dziećmi*. Pobrano 28.09.2019 z <https://www.gov.pl>.
- 297) MRPiPS. *Polityka Rodzinna*. Pobrano 19.08.2020 z <https://www.gov.pl>.
- 298) MRPiPS. *Europa przyjazna rodzinie*. Pobrano 16.01.2020 z <https://www.gov.pl>.
- 299) MZ. *Program badań przesiewowych noworodków w Polsce w latach 2019-2022, program Polityki Zdrowotnej*, Warszawa, 2018. Pobrano 18.09.2021 z <https://www.gov.pl>
- 300) NBP. *Raport o inflacji*, Warszawa, 2022. Pobrano 05.12.2022 z <https://nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/raporty-o-inflacji>.
- 301) NFZ. Pobrano 03.07.2020 z <https://www.nfz.gov.pl>.

- 302) NIK. *Analiza Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej w 2017 roku*. Pobrano 18.08.2021 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 303) NIK. *Analiza Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej w 2020 roku*. Pobrano 23.08.2021 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 304) NIK. *Informacja o wynikach kontroli NIK – Dostosowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Departament Budżetu i Finansów KFB.430.002.2017, Warszawa, 2017*. Pobrano 26.06.2020 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 305) NIK. *Informacja o wynikach kontroli – Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa. Nr 29/2016/P/15/045/KPS, Warszawa, 2016*. Pobrano 15.02.2020 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 306) NIK. *Informacja o wynikach kontroli. Ściągłość należności od dłużników alimentacyjnych, Warszawa, 2019*. Pobrano 21.09.2021 z <https://www.nik.gov.pl>
- 307) NIK. *Informacja o wynikach kontroli, KPS.430.002.2020, Nr ewid.117/2020/P/20/001/KPS*. Pobrano 24.11.2021 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 308) NIK. *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce. Informacja o wynikach kontroli, 67/2015/P/14/046/KPS, Warszawa, 2015*. Pobrano 16.04.2020 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 309) NIK. *Raport – Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2019*. Pobrano 21.01.2021 z <https://www.nik.gov.pl>.
- 310) Ordo Iuris. *Rodzina i małżeństwo*. Pobrano 01.03.2020 z <https://ordoiuris.pl>.
- 311) Ordo Iuris. *Raport - Jakiej polityki prorodzinnej potrzebuje Polska*. Zych, T., Dobrowolska, K, Szczypiński O. (2015). Pobrano 13.04.2020 z https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7972/Jakiej_polityki_rodzinnej_potrzebuje_Polska.pdf
- 312) PAP. *W Polsce spada liczba rodzin, którym przyznano pomoc społeczną z powodu ubóstwa*. Pobrano 13.01.2020 z <https://www.pap.pl>.
- 313) PE. *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne*. Pobrano 24.03.2020, 08.07.2021 z <https://europa.europa.eu>.
- 314) PKB. Pobrano 04.02.2022 z <https://data.europa.eu>.
- 315) Polsat, *Mohamed wśród najpopularniejszych imion noworodków*. Pobrano 18.02.2022, z <https://polsat.news.pl>.
- 316) Portal statystyczny. Pobrano 10.05.2021 z <https://www.portalstatystyczny.pl>.
- 317) PTPS. *Definicje polityki społecznej*. Pobrano 13.01.2020 z <https://ptps.org.pl>.

- 318) Puls Medycyny, *Eurostat: Polska wydaje na zdrowie najmniej w UE*. Pobrano 23.02.2022 z <https://plusmedecyny.pl>.
- 319) PwC. *Raport – Ulgi i świadczenia prorodzinne w krajach UE-2016*. Pobrano 14.11.2019 z <https://www.pwc.pl>.
- 320) PwC. *Raport – Ulgi i świadczenia prorodzinne w krajach UE-2017*. Pobrano 11.11.2019 z <https://www.pwc.pl>.
- 321) PwC. *Raport – Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*. Pobrano 12.11.2019 z <https://www.pwc.pl>.
- 322) PwC. *Raport – Polityka prorodzinna, listopad 2017*. Pobrano 25.10.2020 z <https://www.pwc.pl>.
- 323) Reckon LPP. (2009). DG Taxation and Customs Union. *Study of Quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. Pobrano z <https://taxation-customs.ec.europa.eu>.
- 324) RPL – *Recensământul – Rezultate 2011 – Recensământul Populației și Locuitorilor*. Pobrano 17.05.2020 z <https://www.recensamantromania.ro>.
- 325) Rzecznik Praw Dziecka. Pobrano 24.08.2019 z <https://brpd.gov.pl>.
- 326) Sejm. *Leksykon budżetowy*. Pobrano 05.09.2021 z <https://www.sejm.gov.pl>.
- 327) Strategie. Pobrano 08.07.2021 z <https://www.gov.pl>.
- 328) Szarfenberg, R. (2014). *Polityka społeczna Unii Europejskiej-przewodnik*. Pobrano z <https://www.rszarf.ips.uw.edu.pl>.
- 329) Tax expenditures. *The Tax Policy Briefing Book, Tax Policy Center*. Pobrano 151041202 z <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book>
- 330) Topolewska, M. (2017). *Dłużnicy alimentacyjni przyparci do muru (...)*. Pobrano 28.12.2021 z <https://serwisy.gazetaprawna.pl>.
- 331) Tygodnik.tvp. *Skandynawski raj socjalny ustępuje rozrzutności Paryża. Ranking prorodzinny państw europejskich*. Pobrano 16.01.2020 z <https://tygodnik.tvp.pl>.
- 332) Urząd Miasta. *Strategia UM Piekary Śląskie*. Pobrano 08.07.2021 z <https://www.bip.piekary.pl>.
- 333) Wolska, A. (2021) *Irlandia: Po raz pierwszy od 170 lat populacja tego kraju przekroczyła oficjalnie 5 mln*. Pobrano 18.12.2021 z <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/irlandia-demografia-zielona-wyspa-wskaznik-urodzen-populacja>.
- 334) ZUS. *Świadczenia*. Pobrano 15.10.2019 z <https://www.zus.pl>.

- 335) ZUS. *Raport o absencji chorobowej*. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych, marzec 2021. Pobrano 20.07.2021 z <https://www.zus.pl>.
- 336) ZUS. *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Warszawa, 2017*. Pobrano 18.05.2020 z <https://www.zus.pl>.
- 337) ZUS. *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Warszawa, 2018*. Pobrano 18.05.2020 z <https://www.zus.pl>.
- 338) ZUS. *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Warszawa, 2019*. Pobrano 28.06.2020 z <https://www.zus.pl>.
- 339) ZUS. *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych 2006-2008, 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017*. Pobrano 18.09.2020 z <https://www.zus.pl>.

Spis tabel

1.	Korzyść podatkowa ze wspólnego rozliczenia PIT przez małżonków a ich dochody za rok 2018 (w zł)	112
2.	Przykład rozliczenia dochodów ze stosunku pracy deklaracją PIT-37 za rok 2018 łącznie ze skorzystaniem z podatkowej ulgi prorodzinnej (w zł)	115
3.	Wysokość wynagrodzenia a możliwość skorzystania z ulgi na dziecko – przed i po nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2014 r.	117
4.	Stawki podatku od spadków i darowizn dla poszczególnych grup podatkowych w %	122
5.	Wydatki budżetu państwa – wykonanie w latach 2007-2020 (w tys. zł)	131
6.	Wydatki budżetu państwa według części 44 i 63 (w mln zł).....	140
7.	Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych w latach 2014-2016 (w tys. zł).....	146
8.	Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych w latach 2017-2020 (tys. zł)	147
9.	Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin (według ważniejszych działów) na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych ustawami w latach 2007-2020 (tys. zł)	149
10.	Wydatki gmin według kluczowych działów oraz ich dynamika w latach 2017-2020 (w tys. zł)	152
11.	Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego według kierunków ich podziału w latach 2015-2020 (w tys. zł)	155
12.	Struktura wydatków gmin według rodzaju świadczenia rodzinnego w latach 2012-2019 w %	161
13.	Kwota świadczeń wypłaconych przez gminy w latach 2007-2020	162
14.	Kwota wypłaconych świadczeń z Programu „Rodzina 500+” w latach 2016-2020 (w mln zł)	165
15.	Plan wydatków według ustawy o KDR na lata 2017 – 2028 (w mln zł)	167
16.	Dotacje z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2007-2020	172
17.	Kwota wypłat świadczeń zasiłkowych oraz rent rodzinnych w okresie 2007-2020 (w tys. zł)	173

18.	Świadczenia z funduszu alimentacyjnego w latach 2007-2020	176
19.	Prognozowany koszt realizacji badań przesiewowych na lata 2019-2022 (w zł)	180
20.	Skala podatkowa PIT w latach 2007-2020	183
21.	Charakterystyka odliczeń związanych z ulgą prorodzinną w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2007-2019.....	185
22.	Dochody podatkowe budżetu państwa a odliczona ulga na dzieci w latach 2007-2019 (w tys. zł)	191
23.	Relacja wypłaconych ulg prorodzinnych z tytułu wychowywania dziecka w stosunku do PKB w latach 2007-2019 (w mln zł)	193
24.	Preferencje podatkowe w podatku VAT według obszarów wsparcia (w mln zł)	203
25.	Preferencje podatkowe zastosowane przez gminy i miasta na prawach powiatu w latach 2007-2020 (w mln zł)	209
26.	Skutki udzielonych przez gminy i miasta na prawach powiatu ulg i zwolnień w podatkach majątkowych ogółem w latach 2007-2020 (w mln zł)	211
27.	Udzielone ulgi i zwolnienia według rodzaju korzyści podatkowej w podatku od spadków i darowizn latach 2007-2019 (w zł)	212
28.	Preferencje podatkowe ogółem w Polsce według kluczowych podatków (w mln zł)	215
29.	Wsparcie modelowej rodziny w poszczególnych państwach Unii Europejskiej w roku 2017 (w EUR)	223
30.	Wydatki socjalne na rodzinę w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w tym Wielka Brytania) w relacji do PKB (w%)	226
31.	Wydatki socjalne na rodzinę w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w tym Wielka Brytania) według standardu siły nabywczej (PPS)	227
32.	Świadczenia prorodzinne <i>per capita</i> wyrażone w standardzie siły nabywczej PPS (średnia dla UE=100)	229
33.	Ludność w Polsce w latach 2007 – 2020 (w tys.)	231
34.	Rozkład dochodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania w euro (średni dochód rozumiany jako mediana ekwiwalentnego dochodu netto)	238
35.	Rozkład dochodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania według standardu siły nabywczej – PPS (średni dochód rozumiany jako mediana ekwiwalentnego dochodu netto)	239
36.	Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w krajach członkowskich Unii Europejskiej (w %).....	242

37.	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem przed transferami społecznymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (w %)	243
38.	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem po transferach społecznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (w %)	245
39.	Wartość współczynnika Giniego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w tym Wielka Brytania (skala od 0-100 %)	248
40.	Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a dzietnością	251
41.	Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a odsetkiem osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem	255
42.	Zależność pomiędzy wydatkami socjalnymi na rodzinę wyrażonymi w PPS a poziomem współczynnika Giniego	255

Spis wykresów

1.	Wartość wydatków budżetu państwa według poszczególnych grup wydatków w latach 2007-2020	132
2.	Struktura wydatków budżetu państwa według poszczególnych grup wydatków w latach 2007-2020	133
3.	Wydatki budżetu państwa według wybranych części klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020	135
4.	Struktura wydatków budżetu państwa według wybranych części klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020	136
5.	Wydatki budżetu państwa według wybranych działów klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020	138
6.	Struktura wydatków budżetu państwa według wybranych działów klasyfikacji budżetowej w latach 2007-2020	139
7.	Udział wydatków w poszczególnych działach w wydatkach budżetu państwa ogółem w 2020 r.	142
8.	Struktura dotacji celowych dla gmin w latach 2014-2020 na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego	148
9.	Dotacje celowe z budżetu państwa dla gmin wg kluczowych działów w latach 2007-2020	150

10.	Struktura wydatków gmin wg ważniejszych działów klasyfikacji budżetowej w 2020 r.	153
11.	Wydatki bieżące jednostek samorządu terytorialnego wg głównych kierunków ich podziału w latach 2015-2020	156
12.	Struktura wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego wg głównych kierunków ich podziału w latach 2007-2020	158
13.	Liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych w latach 2008-2020 (w tys.)	160
14.	Liczba dzieci, na które rodziny otrzymują zasiłek rodzinny (w tys. osób)	163
15.	Rodziny posiadające Kartę Dużej Rodziny – KDR w latach 2017-2019	168
16.	Kwota wypłaconych świadczeń z programu Dobry Start w latach 2018-2020 (w mld zł)	169
17.	Wydatki na realizację Programu Badań Populacji Noworodków w latach 2010-2013 (w mln zł)	179
18.	Odliczenia od podatku ulgi z tytułu wychowywania dziecka na tle innych ulg odliczonych od podatku w latach 2007-2019 (w mld zł)	187
19.	Odliczenia ulg od dochodu w latach 2007-2019 (w mld zł)	189
20.	Zmniejszenie wpływów budżetowych na skutek wspólnego opodatkowania małżonków w latach 2007-2019 (w mln zł)	194
21.	Zmniejszenie wpływów budżetowych na skutek zastosowania preferencyjnego rozwiązania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących w latach 2007-2019 (w tys. zł)	195
22.	Preferencje w podatku PIT w relacji do dochodów z PIT w Polsce w latach 2009-2018 (w mld zł)	197
23.	Dochody budżetu państwa w latach 2007-2020	199
24.	Podatek VAT w strukturze dochodów budżetu państwa w latach 2007-2020	200
25.	Podatek VAT w strukturze preferencji podatkowych ogółem w Polsce w latach 2009-2018	205
26.	Preferencje w podatku VAT w relacji do dochodów z VAT w Polsce w latach 2009-2018 (w mld zł)	206
27.	Wartość wybranych ulg i zwolnień w podatku od spadków i darowizn w latach 2007-2020 (w mln zł)	213
28.	Wartość ulg i zwolnień ogółem w kluczowych podatkach majątkowych w latach 2007-2020 (w mld zł)	214

29.	Wartość preferencji podatkowych ogółem w latach 2009-2018 (w mld zł)	216
30.	Wartość preferencji podatkowych ogółem w latach 2009-2018 (w mln zł) w relacji do PKB	217
31.	Wartość współczynnika dzietności w Polsce i krajach Unii Europejskiej w latach 2007-2020 (w ‰)	232
32.	Liczba zgonów niemowląt w Polsce w latach 2007-2020	235
33.	Współczynnik zgonów niemowląt na 1000 żywych urodzeń w latach 2007-2020 (w ‰)	236
34.	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem przed i po transferach społecznych w Polsce w latach 2009-2020 (w %)	246
35.	Koszty wychowania dzieci według opinii Polaków w badaniu Tomasza Barana	254

Spis schematów

1.	Klasyfikacja rodziny.....	31
2.	Funkcje polityki prorodzinnej	40
3.	Podstawowe kategorie instrumentów polityki prorodzinnej państwa	67
4.	Systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne.....	82
5.	Systematyka instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne.....	83
6.	Kierunek przepływu środków finansowych z budżetu państwa.....	85
7.	Wybrane narzędzia polityki prorodzinnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej	124
8.	Struktura programu „Rodzina 500+”.....	164

Spis map

1.	Współczynnik dzietności w krajach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2019 r. (urodzenia żywe na 1 kobietę)	233
----	---	-----

OŚWIADCZENIE

Świadoma odpowiedzialności prawnej oświadczam, że rozprawa doktorska pt.:

Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020

została napisana przeze mnie samodzielnie przy wykorzystaniu wykazanej w tej rozprawie literatury przedmiotu i materiałów źródłowych.

Równocześnie oświadczam, że rozprawa ta nie narusza praw autorskich, dóbr osobistych chronionych prawem cywilnym oraz nie zawiera informacji i danych uzyskanych w sposób niedozwolony prawem oraz nie była dotychczas przedmiotem żadnej procedury związanej z uzyskaniem dyplomów lub tytułów zawodowych uczelni wyższej.

Oświadczam ponadto, że niniejsza wersja rozprawy doktorskiej jest identyczna z załączoną wersją elektroniczną.

.....
Podpis autora rozprawy

OŚWIADCZENIE PROMOTORA ROZPRAWY

Oświadczam, że niniejsza rozprawa doktorska jest gotowa do oceny przez recenzentów.

.....

Data

.....

Czytelny własnoręczny podpis promotora rozprawy