

Dr hab. Cecylia Sadowska-Snarska, prof. AŁ

Akademia Łomżyńska

Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych

Katedra Ekonomii i Finansów

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Anny Franielczyk

**pt. „KOSZTY FISKALNE I WYBRANE REZULTATY POLITYKI PRORODZINNEJ W
POLSCE W LATACH 2007-2020”**

Przedmiotem recenzji jest rozprawa doktorska mgr Anny Franielczyk pt. *„Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020”*. Promotorem rozprawy jest dr hab. Marcin Wiśniewski (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu).

Przedstawionej mi do recenzji rozprawie doktorskiej towarzyszy pismo sygnowane przez Przewodniczącą Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse Federacji Naukowej WSB-DSW Merito – prof. dr hab. Wiesławę Przybylskiej-Kapuścińskiej, powołujące mnie na recenzenta.

Recenzja stanowi element postępowania o nadanie mgr Anna Franielczyk stopnia naukowego doktora w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse.

Recenzja została sporządzona z uwzględnieniem ustawowych kryteriów dotyczących rozpraw doktorskich, określonych w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm), w szczególności odnoszących się do kwestii:

- 1) czy rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora w określonej dyscyplinie albo dyscyplinach;
- 2) czy rozprawa doktorska wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej przez osobę ubiegającą się o nadanie stopnia doktora;
- 3) czy rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań

naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.

W niniejszej recenzji uwzględniono poniższe kryteria:

1. Dobór i znaczenie problematyki badawczej i tematu dysertacji.
2. Cele pracy i hipotezy badawcze.
3. Metody i techniki badawcze.
4. Struktura pracy i wykorzystana literatura przedmiotu.
5. Ocena poszczególnych części rozprawy.
6. Ocena rozprawy pod względem techniczno-redakcyjnym.
7. Wniosek końcowy.

1. Dobór i znaczenie problematyki badawczej i tematu dysertacji

Podjętą problematykę badawczą, odnoszącą się do oceny poziomu kosztów polityki rodzinnej w Polsce, a także jej skuteczności w aspekcie dzietności oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego, należy uznać za ważną, aktualną i uzasadnioną, zarówno z punktu teoriopoznawczego, jak też praktyki.

Na podstawie studiów literatury przedmiotu (głównie **krajowej**), Doktorantka umiejętnie dostrzegła lukę badawczą odnośnie do oceny skutków finansowych realizowanej polityki rodzinnej dla budżetu państwa, również w aspekcie finansowania innych zadań publicznych.

Przeprowadzona przez Autorkę kompleksowa ocena kosztów i skutków polityki rodzinnej w Polsce jest ważnym głosem w dyskursie na temat kierunków zmian w polityce rodzinnej, m.in. w aspekcie skuteczniejszej realizacji celów o charakterze pronatalistycznym, czy też w wsparcia materialnego rodzin.

W Polsce mamy do czynienia, z jednej strony, z dynamicznie obniżającą się dzietnością, z drugiej rosnącymi kosztami polityki rodzinnej. Dotychczas stosowane rozwiązania, często dość kosztowne, jak wykazano w rozprawie, nie przekładają na wzrost dzietności. W 2022 roku liczba urodzeń w Polsce wyniosła jedynie 302,1 tys. rocznie, zaś w 2023 roku urodziło się o 31 tys. mniej dzieci - 272 tys. Skala urodzeń jest najniższa w okresie powojennym. Według danych Eurostatu w 2002 roku wskaźnik dzietności w Polsce ukształtował się na poziomie 1,29 i jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej (obok Malty - 1,08, Hiszpanii - 1,16, Włoch - 1,26 i Litwy - 1,27).

Instrumenty wsparcia materialnego rodzin, jeśli skutkują dezaktywizacją zawodową opiekunów osób zależnych, to w długim okresie mogą doprowadzić do utrwalenia, a nawet wzrostu skali ubóstwa i wykluczenia. Jak wynika z badań GUS, niezmiennie od wielu lat, do najbardziej zagrożonych ubóstwem skrajnym należą m.in. osoby z gospodarstw domowych utrzymujących się głównie z niezarobkowych źródeł utrzymania (bez świadczeń emerytalnych i rentowych) - ok. 12% w 2022 roku. Grupą najmniej zagrożoną ubóstwem skrajnym, są osoby z gospodarstw domowych, których główne źródło dochodu stanowiła praca na własny rachunek (ok. 3% w 2022 r.)¹. Dlatego w Polsce ważne jest tworzenie warunków do godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi, zwłaszcza jeśli chodzi o kobiety. Jak wynika z badań, macierzyństwo i opieka nad dziećmi, jak też nad innymi zależnymi członkami rodziny, przypisane tradycyjnie kobietom, ograniczają im dostęp do rynku pracy, o czym świadczą wysokie wskaźniki bierności zawodowej, czy stopy bezrobocia kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka.

2. Cele rozprawy i hipotezy badawcze

We wstępie dysertacji (s. 8-9), przedstawiono główny cel pracy, cele szczegółowe, hipotezy oraz pytania badawcze.

Celem rozprawy doktorskiej była „ocena kosztów polityki prorodzinnej państwa z punktu widzenia wydatków publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych, a także próba weryfikacji jej skuteczności w aspekcie dietności, ubóstwa i wykluczenia społecznego”.

Głównemu celowi dysertacji Doktorantka przyporządkowała cele szczegółowe:

„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.”

Powyższe sformułowanie odnośnie do celu głównego rozprawy uznaję za poprawne w kontekście podjętego tematu. Można mieć wątpliwości do zapisów celów szczegółowych, a

¹ *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 roku*, GUS, Warszawa 2023, s. 4.

zwłaszcza do eksponowania czynności w realizacji celów badawczych np. „kwerenda literatury”, czy też „przegląd podstaw teoretycznych i prawnych”.

Autorka stawia problem naukowy w postaci czterech szczegółowych pytań badawczych, które są poprawnie sformułowane, a mianowicie:

PB_1: jaka jest skala i struktura rodzajowa wydatków publicznych ponoszonych w związku z prowadzoną w Polsce polityką prorodziną?

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?

Konsekwencją określenia celów rozprawy, pytań badawczych, jest przyjęcie trzech hipotez (s. 9):

H_1: rosnące wydatki na politykę prorodziną mają negatywny wpływ na zdolność państwa do finansowania innych zadań publicznych;

H_2: wzrost wydatków na politykę prorodziną nie przekłada się na wzrost dzietności w Polsce;

H_3: zwiększone nakłady na politykę prorodziną nie mają wpływu na zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia w Polsce.

Pomimo wskazanych drobnych mankamentów, cel główny, cele szczegółowe, pytania badawcze, hipotezy, można uznać za poprawnie sformułowane i odnoszą się do wątków badawczych podejmowanych w części teoretycznej oraz empirycznej pracy doktorskiej. Lektura treści rozprawy potwierdza, że stawiane cele zostały w pełni zrealizowane, a hipotezy zweryfikowane.

3. Metody i techniki badawcze

Metody wykorzystane w procesie badawczym mgr Anna Franielczyk scharakteryzowała we *Wstępie*, wymieniając wśród nich: analizę dynamiki badanych zjawisk, metody statystyki opisowej oraz analizę współzależności. Ponadto wskazała na wykorzystanie:

- 1) analizy systemowej odnośnie do „weryfikacji instrumentarium polityki prorodzinnej państwa”;

- 2) analizy porównawczej (w zakresie rozwiązań prorodzinnych wśród wybranych krajów europejskich).

Dobór metod i technik badawczych oceniam pozytywnie, chociaż wnioskowanie zyskałoby istotnie na wartości poznawczej, gdyby Autorka poszerzyła warsztat badawczo-analityczny o m.in. modelowanie ekonometryczne, charakterystyczne dla dyscypliny ekonomia i finanse, zwłaszcza w kontekście „próby pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020”.

4. Struktura pracy i wykorzystana literatura przedmiotu

Rozprawa składa się z 259 stron tekstu zasadniczego. Architektura logiczna opracowania jest klarowna, dobrze rozwinięta. Zostało ono podzielone na sześć rozdziałów, w których zostały wyodrębnione podrozdziały omawiające szczegółowo wybrane zagadnienia z danego obszaru tematycznego. Każdy rozdział ma swoje krótkie wprowadzenie i podsumowanie, przy czym nie różnią się one w zasadzie treścią. W podsumowaniu winne być zawarte najważniejsze konkluzje częściowe wynikające z analizy prezentowanej w danym rozdziale, a nie ponownie opis zawartości, czy też zapowiedź treści kolejnego rozdziału.

Integralnymi elementami pracy są: wstęp, zakończenie, streszczenie, bibliografia, spisy tabel, wykresów, schematów oraz map.

Literatura źródłowa liczy łącznie 339 pozycji, z których 177 stanowią opracowania naukowe w postaci monografii, rozdziałów z monografii, artykułów. Świadczy to o umiejętności wykorzystania przez Autorkę rozprawy dość bogatej i różnorodnej literatury przedmiotu. Publikacje najnowsze wydane w okresie ostatnich 5-6 lat (od 2018 roku) stanowią jednak niewielki odsetek w części: monografie, rozdziały z monografii, artykuły, co w obecnie występującej dynamice rozwoju wiedzy nie jest zadawalającym wskaźnikiem. Zdecydowanie lepiej wygląda ta struktura, jak uwzględnimy pełny wykaz literatury. W bibliografii jest też niewiele pozycji obcojęzycznych.

Pomimo, że wykaz wykorzystanej literatury jest bogaty, to brakuje pozycji odwołujących się do dotychczasowych badań krajowych i zagranicznych odnośnie do oceny kosztów polityki rodzinnej i jej efektywności w aspekcie dietności oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego. We *Wstępie* (s. 8) Doktorantka pisze „....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”, ale nie ich przytacza.

Cytowanie wykorzystanych źródeł należy uznać za właściwe.

5. Ocena poszczególnych części rozprawy

Wstęp (s. 7-14) ma charakter ogólny i zawiera wszystkie elementy, wymagane w tego typu opracowaniach, takie jak: problem badawczy, uzasadnienie wyboru tematu, cele i pytania badawcze, hipotezy, metoda badania, jak też opis zawartości poszczególnych rozdziałów.

Jak już wspomniano wcześniej, w tej części dysertacji, przy identyfikacji luki badawczej, brakuje odwołania do dotychczasowych badań i analiz w tym zakresie.

W **rozdziale pierwszym** pracy (s. 15-36), zatytułowanym *Istota rodziny*, Autorka definiuje kategorie rodziny, jak też charakteryzuje rodzinę jako beneficjenta polityki prorodzinnej, w ujęciu naukowym i prawnym. Kluczową częścią rozdziału są rozważania odnośnie do funkcji pełnionych przez rodzinę. Zaprezentowano także klasyfikacje rodzin według kryterium liczebności oraz kompletności.

Słabością tej części pracy jest skupienie się tylko i wyłącznie na rozważaniach teoretycznych, bez uwzględnienia kierunków przemian współczesnej rodziny odnośnie m.in. do składu, pełnionych funkcji itp., które są przesłankami działań państwa wobec rodziny. „Statystyczny” obraz współczesnej rodziny istotnie by wzbogacił treść pracy.

Materiał zaprezentowany w rozdziale pierwszym został poprawnie udokumentowany.

W **rozdziale drugim** (s. 37-73), zatytułowanym *Polityka prorodzinna państwa*, Doktorantka skupia uwagę na teoretycznych aspektach polityki rodzinnej, jej celach oraz funkcjach. Przedstawiono w nim rolę państwa w gospodarce w aspekcie wsparcia rodziny oraz zagadnienia polityki prorodzinnej w ujęciu teoretycznym i retrospektywnym. W sposób interesujący i wyczerpujący opisała politykę rodzinną na poziomie Unii Europejskiej oraz w Polsce. Scharakteryzowała także podmioty odpowiedzialne za prowadzenie polityki rodzinnej w świetle sektorów polskiej gospodarki, jak też dokonała przeglądu stosowanych instrumentów.

Rozdział ten jest jak najbardziej poprawny i stanowi tło do badań empirycznych.

W **rozdziale trzecim** (s. 75-128), zatytułowanym *Instrumenty fiskalne polityki prorodzinnej państwa*, omawia poszczególne kategorie instrumentów finansowego wsparcia rodzin, w tym determinujące wydatki budżetowe oraz realizowane w ramach funduszy ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, a także podatkowe instrumenty wsparcia rodzin w Polsce. Rozdział ten kończą rozważania odnośnie do porównania instrumentów fiskalnych polityki rodzinnej w Polsce do wybranych państw członkowskich UE.

Przedstawioną systematykę instrumentów polityki rodzinnej uznaje za poprawną, pozwalającą na kompleksową ocenę kosztów polityki rodzinnej.

Rozdział czwarty (s. 129-180), zatytułowany *Koszty stosowania instrumentów finansowych polityki prorodzinnej determinujących wydatki publiczne w Polsce* stanowi jedną z kluczowych części pracy o charakterze empirycznym. W oparciu o zgromadzone dane z Ministerstwa Finansów Doktorantka dokonuje szczegółowej analizy kosztów polityki rodzinnej w wydatkach budżetu państwa (podrozdział 4.1) oraz jednostek samorządu terytorialnego (podrozdział 4.2). Szczególnie wartość poznawczą mają ustalenia, w jaki sposób finansowanie poszczególnych instrumentów polityki rodzinnej ma wpływ na dochody i wydatki budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości finansowania przez państwo pozostałych zadań publicznych.

Rozdział piąty (s. 181-218) pt. *Koszty stosowania podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej determinujących dochody publiczne w Polsce* przedstawia z kolei analizę wpływu preferencji podatkowych na rzecz rodzin na kształtowanie dochodów publicznych. Doktorantka podejmuje się kwantyfikacji utraconych dochodów budżetowych w świetle podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych. Z przeprowadzonej analizy wynika, m.in. iż średnia wartość utraconych dochodów podatkowych ogółem z tytułu ulgi w podatku VAT stanowi około 37% wpływów do budżetu państwa, z kolei w przypadku PIT – 27% wpływów z podatku PIT. W tym miejscu rodzi się pytanie do Doktorantki o rekomendacje dla rządu w Polsce wynikające z przeprowadzonej analizy, zwłaszcza w kontekście narastającego długu publicznego².

W **rozdziale szóstym** (s. 219-256) zatytułowanym *Próba pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020* Doktorantka podejmuje się pomiaru efektywności polityki rodzinnej w Polsce w kontekście diety oraz ubóstwa i wykluczenia. Ta część dysertacji powinna rozpoczynać się od podrozdziału metodycznego, w którym Doktorantka, w oparciu o przegląd literatury krajowej i zagranicznej, winna zdefiniować pojęcie efektywności, w tym efektywności polityki rodzinnej oraz szczegółowo opisać metody i narzędzia pozwalające na pomiar jej efektywności, uwzględniając fakt trudności w pomiarze efektywności polityki rodzinnej.

Wydaje się, że tytuł tego nie jest adekwatny do treści, gdzie Autorka już nie odwołuje się już do kategorii efektywności polityki rodzinnej, a raczej pisze o skutkach ponoszonych wydatków na politykę rodzinną w kontekście wzrostu diety oraz spadku ubóstwa (s.

² Aktualizacja „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027” (przyjętej przez Radę Ministrów 27 września 2023 r.).

219). Rodzi się pytanie, czy w przekonaniu Autorki, pojęcie „efektywności polityki rodzinnej” jest synonimem „skuteczności polityki rodzinnej”?

Weryfikacja przyjętych hipotez badawczych (hipotezy 2 i 3), w których Autorka nie nawiązuje do efektywności polityki rodzinnej, była możliwa w oparciu o pogłębioną analizę, w tym z wykorzystaniem współczynników korelacji, pomiędzy kosztami polityki rodzinnej a wskaźnikiem dzietności, czy też odsetkiem osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem i wartością współczynnika Giniego (s. 251-255)

W tym rozdziale Autorka pozytywnie zweryfikowała hipotezę, iż systematyczny wzrost wydatków państwa na politykę prorodziną nie przedkłada się na wzrost poziomu dzietności w Polsce. Z kolei hipoteza 3 nie potwierdziła się, gdyż wyniki analiz wskazały, że prorodzinne instrumenty zarówno wydatkowe, jak i dochodowe mają wpływ na spadek poziomu ubóstwa i wykluczenia w Polsce.

Zakończenie rozprawy, zgodnie z opisem zawartym we *Wstępie*, winno zawierać „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”.

Jednak w treści Autorka skupia swoją uwagę raczej na podsumowaniu, ustosunkowaniu do przyjętych hipotez badawczych. Brakuje rekomendacji w kontekście ewentualnych kierunków zmian w polityce ekonomicznej, społecznej, w tym rodzinnej w Polsce, w kontekście zwiększenia jej skuteczności w realizacji m.in. celów pronatalistycznych, czy też w odniesieniu do ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Analiza treści rozdziałów rozprawy doktorskiej, pomimo zidentyfikowanych mankamentów wskazanych w szczegółowej analizie treści, wskazuje na zaawansowaną wiedzę teoretyczną Doktorantki z zakresu nauk ekonomicznych, ale też i pokrewnych, w tym z zakresu polityki społecznej, w tym polityki rodzinnej, jak też świadczy o dojrzałości Doktorantki w zakresie samodzielnego prowadzenia badań naukowych.

Pytania problemowe:

Po zapoznaniu się rozprawą doktorską, a zarazem ze zgłoszonymi wyżej zastrzeżeniami do pracy, kieruję prośbę do Doktorantki o rozwianie moich wątpliwości przez ustosunkowanie się podczas publicznej obrony do następujących kwestii:

- 1) kierunki badań, w tym dorobek publikacyjny, odnośnie do kosztów polityki rodzinnej i jej wpływu na dietność oraz skalę ubóstwa, prowadzonych nie tylko w Polsce, ale też w innych krajach, i ich główne ustalenia, szczególnie ważne z punktu widzenia celu pracy;
- 2) efektywność a skuteczność polityki rodzinnej – podobieństwa i różnice;
- 3) rekomendacje wynikające z analizy kosztów stosowania instrumentów finansowych polityki rodzinnej determinujących wydatki publiczne (rozdział 4) oraz analizy kosztów stosowania podatkowych instrumentów polityki rodzinnej determinujących dochody publiczne w Polsce (rozdział 5);
- 4) rekomendacje wynikające z analizy skuteczności polityki rodzinnej w kontekście dietności oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego (rozdział 6).

6. Ocena rozprawy pod względem techniczno-redakcyjnym

Pod względem techniczno-redakcyjnym praca została napisana poprawnie, estetycznie i starannie. Jak w każdym tego typu opracowaniu, również i w tej dysertacji, można znaleźć błędy redakcyjno-techniczne, językowe. Najwięcej jest błędów interpunkcyjnych.

W dysertacji nie jest przestrzegana zasada redakcyjna, odnosząca się do umieszczania tabel w tekście, jeśli nie mieszczą się na stronie (po odwołaniu do nich), stąd mamy wiele pustych stron.

W rozprawie Doktorantka posługuje się pojęciem „polityka prorodzinna”, które wykorzystywane jest częściej przez polityków, dla podkreślenia wagi działań na rzecz rodzin. Na gruncie nauki wydaje się, że wystarczy określenie polityka rodzinna.

7. Wniosek końcowy

Recenzowana praca doktorska mgr Anny Franielczyk jest samodzielnym, oryginalnym rozwiązaniem zaprezentowanego w niej problemu naukowego. Autorka podjęła temat, który ma istotne znaczenie z punktu widzenia poznawczego, naukowego i praktycznego.

W efekcie należy uznać, iż dysertacja spełnia ustawowe kryteria stawiane pracom doktorskim, a mianowicie:

- 1) recenzowana rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest kompleksowa ocena kosztów polityki rodzinnej w Polsce i jej skuteczności w aspekcie dietności oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Oryginalność ta polega m.in. na uwzględnieniu w analizie skutków finansowych polityki prorodzinnej dla budżetu państwa w aspekcie finansowania innych zadań publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych;

- 2) recenzowana rozprawa doktorska wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie ekonomia i finanse;
- 3) recenzowana rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktorantki w zakresie samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Reasumując wszystkie sformułowane uwagi i opinie stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Anny Franielczyk pt. *KOSZTY FISKALNE I WYBRANE REZULTATY POLITYKI PRORODZINNEJ W POLSCE W LATACH 2007-2020* spełnia wymagania merytoryczne i formalne stawiane pracom doktorskim określone w art. 187 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742, z późn. zm.)

W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie rozprawy doktorskiej Pani mgr Anny Franielczyk i dopuszczenie Jej do dalszych etapów ubiegania się o stopień naukowy doktora.

08.03.2024 r.

C. Słodowski-Szysko