

Lublin, 12 lutego 2024 r.

Dr hab. Jolanta Szolno-Koguc prof. UMCS
Instytut Ekonomii i Finansów
Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Anny Franielczyk

pt. *Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020*
(Gdańsk, 2023), napisanej pod kierunkiem promotora dr. hab. Marcina Wiśniewskiego

1. Uwagi wstępne

Podstawę formalną dla sporządzenia niniejszej recenzji stanowiło pismo prof. dr hab. Wiesławy Przybylskiej - Kapuścińskiej, Przewodniczącej Rady Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse Federacji Naukowej WSB-DSW Merito z dnia 12 grudnia 2023 r., informujące o powołaniu mnie przez wspomnianą Radę Naukową na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Anny Franielczyk pt. *Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020*. Całość dokumentacji, wraz z egzemplarzem pracy doktorskiej, otrzymałam pocztą kurierską w dniu 12 stycznia 2024 r.

Recenzowana rozprawa doktorska mgr Anny Franielczyk jest bardzo obszernym opracowaniem, liczącym łącznie 303 strony wydruku. Część teoretyczna oraz analityczno-badawcza zawarta została na ponad 250 stronach (ss. 7-259), na pozostałych zaś ujęto niezbędne spisy, wykazy, w tym bibliografię, streszczenia (w języku polskim i angielskim), oświadczenia autorskie. Zasadnicza konstrukcja rozprawy składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. Warto podkreślić, że w pełni zachowane zostały względne proporcje pomiędzy zakresem rozważań i analiz prezentowanych w poszczególnych częściach dysertacji, łączących dociekania teoretyczne na temat istoty rodziny tak w aspekcie naukowym, jak i prawnym, jej typologii oraz spełnianych funkcji (rozdział I), wagi polityki prorodzinnej jako integralnego elementu polityki społecznej państwa, weryfikowanej w ujęciu teoretycznym, ewolucyjnym, prawnym i instytucjonalnym (rozdział II), ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów polityki prorodzinnej (rozdział III), analizy kosztów ich stosowania (rozdział IV i V), wreszcie kontekstu pomiaru efektywności polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020 (rozdział VI).

Dokonując oceny rozprawy doktorskiej mgr Anny Franielczyk pt. *Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020*, uwzględniono wymogi, o których mowa w art.

187 ustawie z dnia 20. lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 poz. 742 ze zm.). Kolejne elementy recenzji odnoszą się do następujących kryteriów:

- wagi podjętej problematyki badań, oryginalności podejścia i rozwiązania problemu naukowego, poprawności sformułowania celów i hipotez badawczych, wyboru metod badawczych,
- struktury treści rozprawy, jakości merytorycznej rozważań oraz poprawności uzyskanych rezultatów,
- formalno-warsztatowej strony pracy.

2. Ocena metodyki badań (uzasadnienie wyboru problemu badawczego, założenia badawcze, cele, hipotezy, metody badawcze)

Wokół rodziny jako podstawowej komórki społecznej koncentrują się badania wielu dyscyplin przynależnych do nauk społecznych. Rodzina, jej ochrona i wsparcie, znajduje się w centrum uwagi regulacji prawno-ustrojowych współczesnych państw, aspekty prorodzinne stanowią zasadniczy obszar zogniskowania polityki społecznej. Nie budzi zatem wątpliwości waga i znaczenie podjętej przez Doktorantkę problematyki efektywności działań na rzecz rodziny realizowanych w ramach polityki prorodzinnej przy wykorzystaniu zarówno wydatkowych (bezpośrednie transfery socjalne), jak i dochodowych (dedykowane preferencje podatkowe) instrumentów fiskalnych. Dodatkowo istotność podjęcia wysiłków badawczych wzmaga fakt, iż w ostatnich latach w Polsce pojawiło się wiele nowych inicjatyw rządowych, wprowadzono nowe instrumenty finansowego wsparcia w postaci prorodzinnych świadczeń i ulg podatkowych. Okres kilkunastu lat funkcjonowania nowego systemu pomocy rodzinie skłania do analiz i ocen zarówno pod kątem wymiaru fiskalnego wykorzystywanych instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej, determinujących wydatki i dochody publiczne, jak i pomiaru efektywności polityki państwa w aspekcie z jednej strony wspierania dzietności, z drugiej zaś ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Recenzowana dysertacja doktorska pokrywa lukę badawczą, nie tylko systematyzując i aktualizując wiedzę na temat pomocy finansowej państwa świadczonej na rzecz rodziny, ale przede wszystkim uzupełniając o ocenę jej implikacji dla finansów publicznych. Podjęte w pracy rozważania i analizy posłużyły z jednej strony ustaleniu wpływu stosowania instrumentów fiskalnych na strukturę wydatków budżetu państwa, funduszy ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, budżetów samorządowych, z drugiej zaś określeniu znaczenia polityki prorodzinnej dla wydajności fiskalnej podatków, w szczególności podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług, czy wybranych podatków majątkowych. Co ważne, ww. aspekty oceny instrumentarium wykorzystywanego w realizacji polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020 uzupełnia weryfikacja skuteczności badanych narzędzi w zakresie wspierania

prokreacji, jak również redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego. Doktorantka nie ogranicza się do analiz finansowych działań na rzecz rodziny, stosuje podejście kompleksowe i wieloaspektowe, przedstawia skutki budżetowe realizowanej przez państwo polityki prorodzinnej również w aspekcie finansowania innych zadań publicznych.

Główny cel ocenianej rozprawy został zogniskowany wokół *de facto* dwóch zestawionych ze sobą zamierzeń badawczych, tj. *oceny kosztów polityki prorodzinnej państwa z punktu widzenia wydatków publicznych oraz utraconych dochodów budżetowych wraz z próbą weryfikacji jej skuteczności w aspekcie dzietności, ubóstwa i wykluczenia społecznego* (s. 8 Wstępu). Sformułowanych zostało również **sześć celów szczegółowych**, determinujących i porządkujących wysiłki badawcze, a co za tym strukturę dysertacji (sześć jej kolejnych rozdziałów):

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.*

Cel główny oraz cele szczegółowe są spójne, logicznie powiązane, klarownie definiują zamierzenia badawcze. Dla tak określonych celów dysertacyjnych przyjęto następujące **trzy hipotezy badawcze**:

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 nie mają wpływu na zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia w Polsce.*

Uzupełniając w ramach założeń eksploracyjnych doprecyzowane zostały następujące pytania badawcze:

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?*

Do realizacji celów i weryfikacji założeń badawczych Doktorantka poprawnie dobrała **metody i narzędzia badawcze**, z uwzględnieniem w części teoretycznej pracy krytycznego przeglądu krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, analizy aktów prawnych i innych dokumentów legislacyjnych, w części empirycznej zaś analizy dynamiki, statystyki opisowej, analizy współzależności zjawisk w oparciu o dane z raportów i sprawozdań resortu finansów, NIK, ZUS, GUS, Eurostat, OECD itp. Zastosowane zróżnicowane instrumentarium, pozwoliło Autorce uwzględnić różne płaszczyzny naukowe, nie tylko ekonomiczno-finansową, ale również prawną, socjologiczną, polityczno-administracyjną, tym samym słusznie eksponując interdyscyplinarność podjętej tematyki polityki prorodzinnej, jej kosztów i rezultatów. Metodyka, jak i zakres realizowanych badań nie budzą moich zastrzeżeń, są dobrze uargumentowane i umotywowane na gruncie dorobku teorii nauk społecznych, w szczególności dyscypliny ekonomia i finansów, adekwatne do specyfiki zasadniczego problemu badawczego i przyjętych założeń dysertacyjnych.

3. Ocena merytorycznej treści rozprawy

Recenzowana praca doktorska koncentruje się na problematyce implikacji polityki prorodzinnej w sferze zarówno jej kosztów fiskalnych, jak i wybranych rezultatów społecznych. Tym samym koncepcyjnie łączy dwa nurty badawcze. Po pierwsze, nawiązuje do zagadnień teoretycznych polityki społecznej i wspierania rodziny, miejsca i roli polityki prorodzinnej tak w doktrynie, jak i praktyce europejskiej i krajowej. Po drugie, inspirująco włącza i rozwija aspekty racjonalnego gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, skutecznego i efektywnego wykorzystania fiskalnych instrumentów realizacji polityki prorodzinnej, także w kontekście konsekwencji finansowania innych zadań publicznych.

W ramach bardzo dobrze uporządkowanego i ustrukturalizowanego **Wstępu** (ss. 7-14) Autorka przedstawiła znaczenie tematu i stanu badań, tym samym definiując lukę badawczą, scharakteryzowała zakres problematyki pracy, wskazała cele i założenia badawcze, zaprezentowała strukturę pracy, jak również syntetycznie omówiła źródła i metody badawcze wykorzystane w pracy.

W **rozdziale pierwszym** (ss. 15-36) znalazła się definicja rodziny, zaprezentowana w różnych kontekstach naukowo-teoretycznych (nie tylko ekonomicznym, ale również filozoficznym, socjologicznym, psychologicznym, a nawet teologicznym), jak i w rozbudowanym ujęciu regulacyjnym, uwzględniającym przepisy prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego. Rozważania doktrynalne i prawne stanowiły bardzo dobry punkt wyjścia nie tylko dla klasyfikacji rodziny, jak i omówienia pełnionych przez nią funkcji: prokreacyjnej, ekonomicznej, wychowawczej.

Drugi rozdział pracy (ss. 37-73) zawiera pojęcie, cele i funkcje polityki prorodzinnej, wraz z omówieniem roli państwa w jej aranżowaniu i realizacji. Kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań ma dokonana w tej części pracy charakterystyka podmiotów odpowiedzialnych, opis podstaw instytucjonalnych i instrumentalnych prowadzenia polityki prorodzinnej. W **rozdziale trzecim** (ss. 75-128) przedstawiona została specyfika instrumentów fiskalnych, dokonana ich systematyka, z uwzględnieniem instrumentów finansowego wsparcia rodzin determinujących wydatki budżetowe, odrębnie tych realizowanych w ramach funduszy ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, wreszcie osobno podatkowych rozwiązań prorodzinnych. Narzędzia fiskalne służące polityce prorodzinnej w Polsce zostały zestawione komparatystycznie z doświadczeniami w tym zakresie innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Część prezentowanych w tej części pracy rozważań ma typowo podręcznikowy charakter, zwłaszcza jeśli chodzi o fragmenty dotyczące istoty i zakresu finansów publicznych. Zamiast tego można było rozwinąć kwestie dotyczące wprost pojęcia i rodzajów instrumentów fiskalnych w ujęciu wykorzystywanym w rozprawie: determinujące wydatki publiczne vs. wpływające na dochody publiczne, w nawiązaniu do schematów nr 4-5. Ponadto w podrozdziale 3.4 opisującym instrumenty podatkowe zabrakło mi bezpośredniego już tutaj nawiązania do podatków lokalnych (np. ulgi o prorodzinnym charakterze w podatku rolnym). Odniesienie do lokalnych podatków majątkowych pojawia się dopiero przy okazji analiz prowadzonych w rozdziale piątym.

Kontynuację rozważań na temat instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej, w szczególności kosztów ich stosowania, stanowią rozbudowane **rozdziały czwarty** (ss. 129-180), odnoszący się do narzędzi wspierania rodziny determinujących wydatki publiczne, oraz **piąty** (ss. 181-218), poświęcony skutkom prorodzinnych preferencji podatkowych dla wydajności podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz podatków majątkowych.

Wreszcie w **rozdziale szóstym** (ss. 219-256) zawarta została próba pomiaru efektywności polityki prorodzinnej realizowanej w Polsce w latach 2007-2020, co ważne uwzględniająca aspekt porównawczy zarówno kosztów polityki prorodzinnej, jak i jej wybranych rezultatów na tle innych państw UE. Podjęta weryfikacja skupiona została przy tym na dwóch zasadniczych kryteriach oceny skuteczności polityki prorodzinnej: wzroście dzietności, oraz spadku ubóstwa. Tą część pracy, jako jej recenzent, oceniam najwyżej, z racji zaprezentowanych ciekawych zestawień diagnostycznych, jak i kluczowych rozważań odnoszących się wprost do przyjętych w pracy hipotez badawczych.

Całość rozprawy wieńczy **zakończenie** (ss. 257-259), stanowiące podsumowanie dokonanych rozważań w kontekście realizacji założeń badawczych, syntezę najważniejszych wniosków i rekomendacji.

Jako recenzent pragnę podkreślić logiczność i spójność zarówno konstrukcji całości pracy, jak i poszczególnych jej elementów (rozdziałów i podrozdziałów). Tytuły rozdziałów oraz ich zawartość są

bardzo dobrze powiązane z zakresem rozprawy, stanowiąc udaną próbę rozwinięcia założonych wyzwań badawczych.

Recenzowana rozprawa ma charakter opisowo-analityczny, uwzględniający aspekt porównawczy, ale i funkcjonalny. Zawiera wiele wartościowych i twórczych wątków w wymiarze dorobku teoretycznego, jak i aplikacyjnego. Dysertacja ma szansę zmniejszyć istniejącą lukę w dotychczasowym dorobku nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse w zakresie zarówno finansów publicznych, w odniesieniu do poszukiwań sposobów i obszarów racjonalizacji gromadzenia i wykorzystania środków publicznych, jak i polityki społeczno-gospodarczej, efektywnego wykorzystania instrumentów fiskalnych polityki prorodzinnej. W mojej opinii jako recenzenta wykreowana przez mgr Annę Franielczyk konstrukcja rozprawy, sposób prezentacji i wykorzystanie zebranego materiału źródłowego, a także zastosowana metoda krytycznej analizy problemu połączona z logicznym wnioskowaniem, pozwalają jednoznacznie stwierdzić (uwzględniając wnioski końcowe zawarte w zakończeniu rozprawy), że zakładane przez Doktorantkę cele badawcze zostały osiągnięte, a przyjęte założenia/hipotezy potwierdzone. Autorka udowodniła, iż posiada szeroką wiedzę teoretyczną w reprezentowanej dyscyplinie (ekonomia i finanse), dysponuje własnym warsztatem badawczym umożliwiającym kompleksowe i skuteczne badanie złożonych zagadnień ekonomiczno-finansowych.

Lektura pracy nasuwa, obok ww. opinii wyartykułowanych bezpośrednio w kontekście analizy treści merytorycznych poszczególnych jej rozdziałów, również pewne refleksje i komentarze, inspirujące **do dyskusji w trakcie obrony**.

Pierwsza refleksja dotyczy rozwiązań podatkowych służących polityce prorodzinnej. Na szczególną uwagę zasługują przykłady z krajów, stosujących bardzo rozbudowane systemy preferencji dedykowanych rodzinie w podatku dochodowym od osób fizycznych. Część z rozwiązań ma charakter ulg odliczanych od podstawy opodatkowania, albo - tak jak w Polsce - od podatku. Inne dotyczą systemowo samej konstrukcji podatku, różnicując zasady opodatkowania w zależności od typu gospodarstwa domowego (jednoosobowe, wieloosobowe, rodzic z dziećmi, itp.), albo wykorzystując rozbudowany *splitting* podatkowy. Tego rodzaju rozwiązanie funkcjonuje m.in. we francuskim PIT. Czy i które z prorodzinnych rozwiązań wykorzystywanych w podatkach od dochodów osobistych warto rozważyć i odpowiednio zaimplementować w polskich warunkach?

Na tym tle jawi się **druga refleksja**, a mianowicie czy podatki, zwłaszcza wymieniony podatek dochodowy od osób fizycznych, ale również pozostałe analizowane w dysertacji, to jest podatek od towarów i usług czy podatki majątkowe, powinny być aktywnie wykorzystywane w realizacji celów pozafiskalnych, czy przeciwnie, zachowywać możliwie neutralny charakter, przede wszystkim dobrze

spełniając swoją funkcję fiskalną? Czy taka neutralność podatków – zwłaszcza tych o charakterze osobistym – jest możliwa i/lub pożądana we współczesnym świecie?

I jeszcze **trzecia kwestia**: prowadząc analizy dotyczące instrumentów finansowych polityki prorodzinnej determinujących odpowiednio wydatki publiczne (rozdział 4) oraz dochody publiczne (rozdział 5), w gruncie rzeczy Autorka skupia się nie tyle na kosztach, co wydatkach. Omawia między innymi kształtowanie się wydatków budżetu państwa w obszarze świadczeń dla osób fizycznych, dotacji, w szczególności w części 63 Rodzina oraz części 44 Zabezpieczenia społeczne. Koszt i wydatek to nie są tożsame kategorie ani w ujęciu ekonomicznym, ani tym bardziej finansowo-rachunkowym. Zastosowane zatem przez Doktorantkę użycie terminu „koszt” wymaga kontekstowego doprecyzowania i rozwinięcia.

4. Strona formalna rozprawy

Recenzowana praca doktorska została przygotowana bardzo sumiennie pod względem edytorskim. Omawiane zagadnienia przedstawiono w sposób w przejrzysty, z zachowaną logiką kolejnych wywodów i poprawną argumentacją.

Tekst uzupełniają dobrze sporządzone odnośniki do odpowiednich pozycji bibliograficznych (przypisy harwardzkie), jak również odnośniki o charakterze komentującym i rozszerzającym podstawowe treści, tym samym podwyższające walory poznawcze pracy (przypisy tradycyjne). Wykorzystane zostały 42 tabele, 35 wykresów, 8 schematów, 1 mapa. Całość wydruku jest bardzo dobrze przygotowana redakcyjnie.

5. Konkluzja końcowa

Reasumując, rozprawa doktorska mgr Anny Franieleczyk pt. *Koszy fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020* jest twórczym i wartościowym opracowaniem, przemyślanym i dobrze przygotowanym, potwierdzającym umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Pani Magister wykazała się bardzo dobrą wiedzą teoretyczną w dyscyplinie ekonomia i finanse, oraz sformułowała ważny problem naukowy, który następnie rozwiązała w oryginalny sposób. Zarówno dobór tematu, konstrukcja pracy, jak i przeprowadzone rozważania, a także poprawne argumentowanie, wnioskowanie i kompleksowość analiz, bez wątpienia czynią zadość wymogom dysertacji doktorskich.

Do głównych walorów dysertacji zaliczam:

po pierwsze – sam wybór problematyki badawczej, ważnej nie tylko z punktu widzenia teoriopoznawczego, ale nade wszystko aplikacyjnego, inspirującej do kontynuacji i rozwijania dyskursu wokół roli

i znaczenia instrumentów finansowych realizacji polityki prorodzinnej, oceny ich efektywności fiskalnej;

po drugie – oryginalne i szerokie ujęcie tematyki, wielopłaszczyznowe, wielowątkowe rozważania i analizy, które pozwoliły Doktorantce wykazać się erudycją i rozległą wiedzą nie tylko ekonomiczno-finansową, ale też prawniczą, z dużą swobodą poruszając się w problematyce polityki prorodzinnej, jej instytucji i instrumentów;

po trzecie – imponującą podbudowę źródłową rozprawy w postaci obszernej literatury krajowej i zagranicznej (łącznie 339 pozycje wymienione w wykazie bibliograficznym, obejmujące zarówno publikacje zwarte, artykuły z czasopism, akty prawne, oraz źródła netograficzne).

Mając na uwadze powyższe, jednoznacznie stwierdzam, że rozprawa mgr Anny Franielczyk pt. *Koszty fiskalne i wybrane rezultaty polityki prorodzinnej w Polsce w latach 2007-2020*, napisana pod kierunkiem promotora dr. hab. Marcina Wiśniewskiego, **spełnia wymagania określone w art. 187 ust. 1-2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t. j. Dz.U. z 2023 poz. 742 ze zm.)**, tym samym rekomenduję Radzie Naukowej Dyscypliny Ekonomia i Finanse Federacji naukowej WSB-DSW Merito przyjęcie niniejszej rozprawy oraz dopuszczenie do dalszych etapów postępowania doktorskiego, tj. publicznej obrony.



Signed by /
Podpisano przez:

Jolanta Szofno-Kogut
Uniwersytet Marii
Curie-Skłodowskiej w
Lublinie

Date / Data: 2024-
02-12 12:26