

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi
Jerzy Sokołowski
Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczołka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Magdalena Rękas

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: magdalena.rekas@ue.wroc.pl

WPLYW ZMIAN KONSTRUKCJI ULGI NA DZIECI NA DOCHODY DO DYSPOZYCJI RODZIN W POLSCE

IMPACT OF STRUCTURAL CHANGES IN CHILDREN RELIEF AVAILABLE FOR INCOME FOR FAMILIES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2015.403.23

Streszczenie: Artykuł ma na celu próbę oceny wpływu zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody rodziny w Polsce. Zaprezentowano w nim politykę rodzinną – pojęcie, cele, instrumenty i modele. Przeprowadzono analizę danych statystycznych, aby zobrazować skalę i strukturę preferencji podatkowych kierowanych do rodzin w Polsce w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), szczególnie ulgi na dzieci w latach 2009-2013. Ponadto omówiono funkcjonowanie ulgi na dzieci od roku 2007 do dziś, poddając ocenie poszczególne modyfikacje. Ocenę wpływu zmian konstrukcji „ulgi na dzieci” na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce przeprowadzono, wykorzystując symulację. W wyniku badań wykazano, iż modyfikacja ulgi na dziecko obowiązująca od 1 stycznia 2014 roku znacznie zwiększy stopień wykorzystania ulgi na dziecko i podniesie poziom dochodu do dyspozycji rodzin w Polsce. W pracy wykorzystano raporty Ministerstwa Finansów nt. preferencji podatkowych w Polsce z lat 2009-2014 oraz raport NIK z 2014 roku.

Słowa kluczowe: ulga na dzieci, dochód do dyspozycji, rodzina, dzietność.

Summary: Creating conditions for improving fertility in a very unfavorable demographic situation causes that there are more and more various tax preferences to support a family. The article is to review the data to the extent of utilization of relief to children as part of family policy in Poland and is an attempt to assess the impact of changes to the design of relief to children on the family income in Poland. The research clearly demonstrated that the modification of relief for a child in force from 1 January 2014 would significantly increase the utilization of relief for a child and thus raise the level of disposable income of families in Poland.

Keywords: children relief, disposable income, family, fertility.

*Przyszłość narodu zaczyna się wraz
z każdym narodzonym dzieckiem.*

Jan Paweł II

1. Wstęp

Niekorzystne trendy demograficzne, w tym niska dzietność w Unii Europejskiej sprawiają, iż od wielu lat toczy się publiczna debata i poszukuje się skutecznych narzędzi tworzenia warunków sprzyjających godzeniu życia zawodowego z rodzinnym. Rozwiązanie to miałyby służyć zwiększeniu dzietności. Jednym z istotnych narzędzi łagodzących poziom fiskalizmu w przypadku podatników posiadających dzieci mogą być odpowiednio skonstruowane ulgi podatkowe o charakterze prorodzinnym.

W artykule podjęto próbę oceny wpływu zmian konstrukcji ulgi na dziecko na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce. Realizując cel, zaprezentowano pojęcie, instrumenty i modele polityki prorodzinnej, zdefiniowano także współczesne ujęcie rodziny. Następnie przeprowadzono analizę materiału statystycznego, który zobrazował skalę i strukturę preferencji podatkowych kierowanych w Polsce do rodzin. Szczegółowo przeanalizowano poziom i stopień wykorzystania preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), w tym szczególnie ulgi na dzieci w latach 2009-2013. W dalszych badaniach autorka zaprezentowała funkcjonowanie ulgi na dzieci od 2007 roku do dziś, poddając ocenie poszczególne modyfikacje. Aby ocenić wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce, przeprowadzono symulację. W zakończeniu zaprezentowano wnioski z analiz i badań własnych.

W artykule poddano weryfikacji hipotezę, iż odpowiednio skonstruowana ulga podatkowa na dzieci może stanowić istotne narzędzie zwiększenia dochodu do dyspozycji rodziny, rekompensujące m.in. zwiększone koszty ponoszone w związku z wychowywaniem dzieci.

Okres badawczy obejmuje lata 2007-2015. Metody badawcze to analiza porównawcza, proste metody statystyczne, krytyczna analiza aktów prawnych oraz symulacja.

2. Polityka rodzinna – pojęcie, cel, podstawowe instrumenty i modele

Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej prowadzona jest w sposób bardzo różnicowany. Wynika to z różnic w tradycji, w modelach rodziny, a także w aktualnej sytuacji demograficzno-gospodarczej, w tym sytuacji na rynku pracy.

Definiując politykę rodzinną, współcześnie uznaje się ją za część polityki społecznej, w tym ludnościowej, ze względu na liczne konotacje celów, zadań i zasadowych polityk [Kowalczyk, Kamiński (red.) 2013]. W literaturze przedmiotu domi-

nuje pogląd, iż na rozwój i dobrobyt rodziny wpływa bardzo wiele działań z obszaru różnych polityk, m.in.: polityki socjalnej, zatrudnienia, edukacyjnej, gospodarczej, mieszkaniowej, i działania te tworzą spójne instrumentarium stanowiące wsparcie rodziny [Komisja Europejska 2006]. W literaturze przedmiotu spotyka się różne definicje polityki rodzinnej. Najczęściej politykę rodzinną traktuje się jako „system długofalowych zamierzeń i rozwiązań prawnych w obszarze różnych polityk szczegółowych, a przyjętych i realizowanych przez władzę publiczną na rzecz rodziny jako podstawowej komórki społecznej” [Kocik 2007]. Według S.B. Kamermana polityka rodzinna to „działania rządów na rzecz rodziny, gdzie za cel uznano wywarcie wpływu na sytuację rodzin posiadających dzieci lub poszczególnych osób w ich rolach rodzinnych” [Balcerzak-Paradowska 2009b]. Natomiast według A. Kurzynowskiego polityka rodzinna to „całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków dla rodziny, jej powstania, rozwoju, funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról” [Kurzynowski (red.) 1991]. Ostatnia definicja najszerzej ujmuje politykę rodzinną.

U podstaw wyodrębnienia polityki rodzinnej legło wskazanie w sposób jednoznaczny „adresata” działań, czyli rodziny. Podkreślić należy, iż coraz częściej pojawiają się różne sposoby pojmowania rodziny, co jest skutkiem transformacji ekonomicznej, politycznej, społecznej, a także dyfuzji kultur, która istotnie zmieniła miejsce i rolę rodziny w społeczeństwie [Kowalczyk, Kamiński (red.) 2013]. Dotychczas, analizując politykę rodzinną, skupiano się na rodzinie posiadającej dzieci. Obecnie jednak coraz częściej podkreśla się znaczenie rodziny w wypełnianiu zadań w stosunku do dorosłych jej członków oraz osób starszych. Zmiana ta jest skutkiem szybko postępującego procesu starzenia się ludności w wielu krajach unijnych.

Współcześnie w ramach polityki na rzecz wspierania życia rodzinnego podejmowane są głównie działania na rzecz: wyrównywania bezpośrednich i pośrednich kosztów wychowywania dzieci, rozwoju usług wspierających rodziców w opiece oraz regulowania warunków i form pracy, które sprzyjają łączeniu pracy z życiem rodzinnym. Do najważniejszych instrumentów polityki rodzinnej zalicza się:

- transfery pieniężne do rodzin z dziećmi z wykorzystaniem świadczeń rodzinnych lub/i ulg podatkowych,
- instrumenty ułatwiające godzenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi, np.: urlop macierzyński i/lub rodzicielski, elastyczne formy pracy i czasu pracy,
- usługi opiekuńcze dla dzieci [Smoder 2011].

Instrumenty te powinny być dopasowane do zróżnicowanych typów rodzin, różnej sytuacji materialnej rodzin czy też różnej sytuacji społecznej rodzin. W praktyce w polskim prawodawstwie wyróżnić można instrumenty prawne, ekonomiczne, informacyjne, kadrowe i kształtowanie przestrzeni, czyli instytucje umożliwiające dogodne zaspokajanie potrzeb społecznych rodzin.

Efekty polityki rodzinnej są różne i zależą m.in. od spójności działań, sytuacji gospodarczej oraz czynników kulturowych charakterystycznych dla danego kraju.

Tabela 1. Cechy modeli polityki rodzinnej

Typ modelu	Cechy
Liberalny	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczona odpowiedzialność państwa. • Wysoka własna odpowiedzialność obywatela. • Rynek powinien walczyć ze społecznymi zagrożeniami poprzez działania wspierające indywidualną aktywność obywateli i rodzin. • Państwo wspiera obywateli poprzez system podatkowy i świadczenia społeczne, ale ich poziom jest niski. • Pomoc społeczna oparta na kryterium dochodowym. • Indywidualistyczna polityka rodzinna, gdzie dziecko traktowane jest jako prywatna sprawa rodziców i nie wymaga dodatkowego wsparcia. Dopuszczalne programy adresowane do określonych grup (np. dzieci niepełnosprawne). • Wysoka selektywność.
Konserwatywny	<ul style="list-style-type: none"> • Kombinacja odpowiedzialności rodziny (famiłiarizm) i mocnych regulacji ze strony państwa. • System zabezpieczeń oparty na zasadzie ubezpieczeniowej i uzupełniany przez świadczenia uniwersalne, np. zasiłki dla dzieci lub usługi społeczne – świadczenia wysokie. • Ponadto pomoc społeczna oparta na kryterium dochodowym, ukierunkowana na osoby niewłączone w sferę pracy. • Utrzymuje model, w którym mężczyzna to główny żywiciel rodziny i jego zdolności do pracy powinny być wspierane, natomiast pomoc kobietom w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi raczej ograniczona.
Socjal-demokratyczny	<ul style="list-style-type: none"> • Decydującą rolę odgrywa państwo. • Uniwersalne, wysokie świadczenia społeczne połączone z polityką aktywizacji i nastawione na przeniesienie jak największej liczby osób, zarówno mężczyzn, jak i kobiet do sfery zatrudnienia. • Wysoki poziom rozwoju usług dla dzieci i rodziny, osób niepełnosprawnych i starszych. Usługi te zmniejszają wyłączną odpowiedzialność członków rodziny za sprawowanie opieki. • System kosztowny i uzależniony od wysokiej stopy podatkowej i wysokiego poziomu zatrudnienia. • Polityka rodzinna przyjmuje, że dzieci są warunkiem zachowania ciągłości społeczeństwa, a zatem obowiązkiem społeczeństwa jest pokrywanie kosztów ich posiadania i wychowywania.
Południowo-europejski	<ul style="list-style-type: none"> • Część założeń zbieżna z modelem konserwatywnym, natomiast różnice dotyczą polityki wobec rodziny i dzieci. • Silny famiłiarizm, ukierunkowanie na ochronę tradycyjnego modelu i struktury rodziny, podtrzymanie rodzinnej spójności i mocnych więzi rodzinnych. • Szerokie grono rodziny zapewnia opiekę nad dzieckiem i pomoc finansową, co zmniejsza odpowiedzialność państwa. • Społeczne świadczenia fragmentaryczne, nierówno rozdzielane i na ogół na niskim poziomie!

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Balcerzak-Paradowska 2009a, s. 15-16].

Narodowe polityki rodzinne różnią się między sobą. Jednocześnie jako część polityk społecznych wpisują się w znany model *welfare state* (opiekuńczości państwa). W literaturze przedmiotu akcentuje się różne cechy modeli państwa opiekuńczego. Najczęściej odwołuje się do modeli określonych przez G. Espinga-Andersena według kryterium dominującej odpowiedzialności trzech podmiotów, tj. rynku, państwa i rodziny. Kryterium to wyróżnia model liberalny, konserwatywny oraz socjaldemokratyczny. Analiza procesów realnych pozwoliła wyodrębnić jeszcze dodatkowy model polityki prorodzinnej, tzw. południowoeuropejski [Anioł 2003], który stanowi modyfikację modelu konserwatywnego. Cechy poszczególnych modeli prezentuje tabela 1.

Różnorodność modeli polityki rodzinnej sprawia, że również preferencje podatkowe w poszczególnych modelach mają zupełnie inny zakres. Elementy prorodzinne w systemie podatku dochodowego od dochodów osobistych nie mają na ogół charakteru powszechnego i występują głównie w modelach opartych na zasadzie familiarizmu (model konserwatywny i południowoeuropejski). Uwzględniając zaś sytuację rodziny podatnika, buduje się indywidualny program pomocy rodzinie (model liberalny), w którym instrumenty podatkowe kierowane są do określonej grupy podatników, np. wprowadzona jest możliwość wspólnego opodatkowania małżonków, korzyści uzyskują rodziny w modelu z jednym żywicielem rodziny lub przy dużym zróżnicowaniu dochodów rodziców. Analizy, jakie prowadziła autorka we wcześniejszych publikacjach [szerzej Rękas 2012, s. 430], wskazują, iż polski system podatkowy ma cechy modelu mieszanego, stosuje bowiem wspólne opodatkowanie małżonków (element modelu konserwatywnego), ale poprzez zróżnicowanie kwoty ulgi na dziecko od 2013 roku wspiera określone grupy rodzin – o niższych dochodach i wielodzietne (element modelu liberalnego).

3. Preferencje podatkowe jako element wsparcia rodziny w Polsce w latach 2009-2013

Preferencje podatkowe to każde odstępstwo od standardu podatkowego, w ramach których wspiera się określone grupy podatników celem uzyskania pożądanych przez państwo zachowań. Przy czym preferencje podatkowe oznaczają obniżenie wpływów budżetowych i w tym sensie stanowią one wydatek podatkowy (*tax expenditures*) [OECD 2004]. Preferencje podatkowe stanowią alternatywę dla bezpośrednich transferów budżetowych. Różnica sprowadza się w istocie do tego, że wydatkowanie środków z budżetu państwa obejmuje dwa stadia: otrzymywanie pieniędzy i ich wydatkowanie. W przypadku preferencji podatkowych przychód jest od razu konsumowany [Raport MF 2015].

Zauważyć należy, iż w polskim systemie podatkowym brak jest powszechnie akceptowanej definicji preferencji podatkowej w rozumieniu, jakie stosuje w badaniach OECD. W Ordynacji podatkowej zdefiniowano pojęcie ulgi podatkowej jako przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki lub

zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku [Ustawa z 29 sierpnia 1997]. Definicja ta, choć oddaje istotę preferencji podatkowych, nie jest zgodna z definicją OECD, gdzie preferencja podatkowa stanowi transfer środków publicznych dokonywanych wskutek obniżenia zobowiązania podatkowego w relacji do przyjętego standardu podatkowego. Przy czym warto zaznaczyć, iż każde państwo unijne samodzielnie ustala swój standard podatkowy w odniesieniu do każdego podatku. Polskie Ministerstwo Finansów na gruncie podatków dochodowych za standard podatkowy uznaje taki system opodatkowania dochodu, w którym obowiązują: zasada powszechności, roczności i zupełności opodatkowania rzeczywistego oraz opodatkowanie jednostki według progresji podatkowej [Raport MF 2014]. Każda sytuacja inna niż powyższe zasady oznacza odchylenie od standardu podatkowego. Tym samym wsparcie dla rodziny poprzez np. łączne opodatkowanie małżonków lub ulgę na dzieci oznacza odchylenie od standardu podatkowego.

Analiza corocznych raportów Ministerstwa Finansów, poświęconych preferencjom podatkowym w Polsce, pozwala wskazać skalę, strukturę i obszary wsparcia z uwzględnieniem typów podatków. Z uwagi na tematykę opracowania w tabeli 2 zaprezentowano preferencje podatkowe ukierunkowane na wsparcie dla „rodziny i polityki socjalnej”.

Szczegółowa analiza danych z tabeli 2 wskazuje, iż najwyższą dynamikę wartości preferencji podatkowych ogółem rok do roku odnotowano w Polsce w roku 2010 (wzrost o blisko 13%). W latach 2011-2012 nastąpił wyraźny spadek dynamiki wartości preferencji podatkowych (w roku 2012 wartość preferencji podatkowych wzrosła o zaledwie 2,43%), by w roku 2013 ponownie przyspieszyć. Niemniej jednak poziom dynamiki w roku 2013 jest znacznie niższy niż w latach 2010-2011.

Z kolei udział preferencji podatkowych skierowanych do rodziny oraz na działania w obszarze polityki społecznej był najniższy w roku 2010 (47,4%), by w kolejnych latach 2011-2012 wzrosnąć do poziomu blisko 50%. Następnie w roku 2013 udział preferencji podatkowych na rzecz rodziny w preferencjach ogółem spadł o 1,5 punktu procentowego w stosunku do roku 2012 do 47,7%, czyli poziomu zbliżonego do roku 2010. Poziom preferencji podatkowych na rzecz rodziny w relacji do PKB w latach 2009-2013 był stabilny i oscylował wokół 2,3% PKB. Jest to znacznie niższy poziom niż średnia dla krajów UE, gdzie na politykę rodzinną wydaje się 3,7% PKB.

Kolejnych informacji dostarcza nam analiza wartości preferencji podatków w obszarze rodzina i polityka socjalna z uwzględnieniem typów podatków. W analizowanym okresie najwyższe preferencje podatkowe (2/3 ogólnej wartości preferencji podatkowych dla rodziny) uzyskały rodziny dzięki obniżonym stawkom podatku VAT. Preferencje w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły z kolei 1/3 ogólnej wartości preferencji podatkowych skierowanych do rodzin.

Wśród preferencji podatkowych w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) najistotniejsze wsparcie dla rodzin generuje ulga na dzieci. Ulga ta

Tabela 2. Preferencje podatkowe dla rodziny w Polsce w latach 2009-2013

Wyszczególnienie	ROK				
	2009	2010	2011	2012	2013
1. Preferencje podatkowe ogółem (w mln zł)	59 517	67 241	72 041	73 795	76 945
Dynamika preferencji ogółem (r/r w %)	100	112,98	107,14	102,43	104,27
2. Udział preferencji podatkowych ogółem w PKB (%)	4,43	4,75	4,72	4,63	4,70
3. Preferencje podatkowe w obszarze RODZINA I POLITYKA SOCJALNA (w mln zł)	29 200	31 900	35 800	36 300	36 700
Udział preferencji podatkowych w obszarze RODZINA I POLITYKA SOCJALNA w preferencjach podatkowych ogółem (poz. 3/1 – w %)	49,1	47,4	49,7	49,2	47,7
4. Udział preferencji podatkowych w obszarze RODZINA I POLITYKA SOCJALNA w PKB (%)	2,2	2,3	2,4	2,3	2,2
5. Wartość preferencji podatkowych dla obszaru RODZINA I POLITYKA SOCJALNA według typów podatków (w mln zł)					
· PIT	10 333	11 718	11 747	11 798	11 778
· CIT	-	-	-	1	1
· VAT	18 800	20 219	24 030	24 851	24 474
· AKCYZA	-	-	-	-	-
· OGÓLEM	29 133	31 937	35 777	36 650	36 253
6. Wartość preferencji podatkowych dla obszaru RODZINA I POLITYKA SOCJALNA w PIT (w mln zł)					
· ulga na dzieci	5633	5684	5740	5530	5699
· łączne opodatkowanie małżonków	2693	2880	2979	3174	3067
· zwolnienie z podatków świadczeń i dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych	1478	1557	1625	1540	1582
· OGÓLEM	9804	10 121	10 344	10 244	10 348
Udział preferencji podatkowej „ulga na dzieci” w preferencjach	9,5	8,5	8,0	7,5	7,4
· OGÓLEM					
· Rodzina i polityka socjalna OGÓLEM	19,3	17,8	16,0	15,2	15,5
· PIT OGÓLEM	57,5	56,2	55,5	54,0	55,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Ministerstwa Finansów nt. preferencji podatkowych w Polsce z lat 2010-2015.

stanowiła 57,5% ogólnego poziomu wartości preferencji podatkowych dla rodziny w PIT w 2010 roku. W kolejnych latach udział ulgi na dzieci w ogólnej wartości preferencji na rzecz rodziny w podatku PIT malał i ostatecznie w roku 2013 wyniósł 55,1%. W badanym okresie średnioroczny udział ulgi na dzieci w preferencjach podatkowych, stanowiących wsparcie rodzin na gruncie PIT, ukształtował się na pozio-

mie 55,7%. Oznacza to, iż w podatku PIT ulga na dzieci stanowi istotne wsparcie rodzin. Natomiast wśród pozostałych preferencji podatkowych kierowanych do rodzin w ramach polskiego systemu podatkowego zdecydowanie większe wsparcie generują obniżone stawki VAT.

Szczegółowych danych o wykorzystaniu ulgi na dzieci w Polsce w latach 2010-2013 dostarcza tabela 3.

Tabela 3. Wykorzystanie ulgi na dzieci w Polsce w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	ROK			
	2010	2011	2012	2013
Wartość odliczeń od podatku ulgi na dzieci (mln zł)	5684,3	5740,1	5698,5	5529,5
Dynamika wartości odliczeń od podatku ulgi na dzieci (r/r) (w %)	-	1,0	-0,7	-3,0
Liczba podatników, która skorzystała z ulgi na dziecko (tys. osób)	4303,1	4363,3	4334,4	4024
Dynamika liczby podatników, która skorzystała z ulgi na dziecko (r/r) (w %)	-	1,4	-0,7	-7,2
Liczba dzieci objętych ulgą na dzieci (tys. dzieci)	6286,6	6293,8	6167,4	5825,3
Dynamika liczby dzieci objętych ulgą na dzieci (r/r) (w %)	-	0,1	-2,0	-5,5
Stopień wykorzystania kwoty przysługującej ulgi na dzieci (%)	81,3	82,7	83,1	82,7
Dynamika stopnia wykorzystania kwoty przysługującej ulgi na dzieci (r/r) (w p.p.)	-	1,4	0,4	-0,4
Przeciętne odliczenie kwoty ulgi na 1 dziecko (zł)	904	921	934	949
Dynamika przeciętnego odliczenia ulgi na 1 dziecko (r/r) (w %)	-	1,9	1,4	1,6
Wskaźnik dzietności	1,376	1,297	1,299	1,256

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Raportu Ministerstwa Finansów nt. preferencji podatkowych w Polsce z lat 2010-2015 oraz dane GUS www.stat.gov.pl.

Analizując tabelę 3, należy wskazać, iż wartość odliczeń od podatku ulgi na dzieci w 2012 roku wzrosła o 1%, a następnie miała tendencję spadkową – w roku 2012 spadek o 0,7% w porównaniu z rokiem 2011. W roku 2013 odnotowano kolejny spadek wartości odliczonej ulgi na dzieci, tym razem spadek wyniósł 3% w stosunku do roku 2012. Systematycznie w badanym okresie spadała liczba podatników, która skorzystała z ulgi na dziecko (największy spadek w 2013 roku – 310 tys. podatników mniej odliczyło ulgę na dziecko, co oznacza 7,2% spadek w porównaniu z rokiem 2012). Analogiczna tendencja wystąpiła w przypadku liczby dzieci objętych ulgą na dzieci. Po wzroście liczby dzieci objętych tą ulgą w 2011 o 7,2 tys. dzieci, już w roku 2012 nastąpił spadek liczby dzieci objętych ulgą o 126,4 tys., a rok później już o 342,1 tys. dzieci. W latach 2010-2012 rósł stopień wykorzystania kwoty ulgi na dziecko, a w roku 2013 ponownie nastąpił spadek kwoty odliczonej przez rodziców.

Systematycznie rosło przeciętne odliczenie na dziecko, niemniej jednak tempo to było stosunkowo niewielkie – kwota w 2013 roku wzrosła o zaledwie 1,6% w stosunku do roku 2012. Zauważyć należy, że w żadnym z badanych lat poziom przeciętnego odliczenia nie osiągnął poziomu ulgi przypadającej na 1 dziecko, tj. kwoty 1112,04 zł. Oznacza to, że polscy podatnicy w latach 2010-2013 „konsumowali” ulgę na dziecko w niepełnej wysokości.

Pogorszenie się analizowanych wskaźników wynikać może z dwóch przyczyn. Po pierwsze, mamy do czynienia z systematycznym spadkiem dzietności oraz zwiększoną liczbą dzieci, które w roku 2012-2013 ukończyły naukę w szkole oraz są w wieku nieuprawniającym już do ulgi na dziecko. Po drugie, pogorszenie się wykorzystania kwot ulgi wynikać może ze spadku poziomu dochodu lub wręcz utraty pracy, co oznaczało utratę dochodu dla rodzica lub rodziny i uniemożliwiło skorzystanie z ulgi na dziecko. Pamiętać bowiem należy, iż ulga na dziecko funkcjonująca w Polsce jako odliczenie od podatku wymaga zapłacenia odpowiednio wysokiego podatku od osiągniętych dochodów. W przypadku ich braku lub niskiego dochodu, rodzic wykorzystuje jedynie część przysługującej mu kwoty odliczenia.

4. Ulga na dzieci jako narzędzie wspierające rodziny w Polsce w latach 2007-2015

Ulga na dzieci to jedno z narzędzi systemu podatkowego, którego celem jest wspieranie rodzin w Polsce. Wprowadzona została 1 stycznia 2007 roku jako ulga od podatku, a jej wysokość ustalono jako odliczenie roczne stanowiące dwukrotność kwoty zmniejszającej podatek, o której mowa w pierwszym progu podatkowym tj. 2 x 556,02 zł, czyli 1112,04 zł na każde dziecko [Ustawa z 26 lipca 1991]. Przyczyną wdrożenia ulgi na dzieci były coraz bardziej niekorzystne trendy demograficzne (por. tab. 4 – spadający wskaźnik dzietności, który kształtuje się znacznie poniżej prostej zastępowalności pokoleń wynoszącej 2,2) w Polsce. Celem zaś ulgi na dzieci stało się wsparcie rodzin bez względu na ich status dochodowy i liczbę posiadanych dzieci. Oznaczało to, że kwotę odliczenia rocznego wystarczyło pomnożyć przez liczbę dzieci, by uzyskać kwotę ulgi przysługującej rodzinie.

Prawo do ulgi przysługuje podatnikom wychowującym własne lub przysposobione małoletnie dzieci oraz dzieci bez względu na wiek, na które pobierany jest zasiłek pielęgnacyjny lub renta socjalna, oraz dzieci do ukończenia 25. roku życia uczące się lub studiujące, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskiwały dochodów podlegających opodatkowaniu, z wyjątkiem renty rodzinnej. Obecnie ulga przysługuje podatnikowi, który w roku podatkowym wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nim mieszkało lub też pełnił funkcję rodziny zastępczej [Ustawa z 26 lipca 1991].

W latach 2009-2012 po raz pierwszy zmodyfikowano ulgę na dzieci w taki sposób, że z odpisu rocznego stała się ona odpisem miesięcznym, a jej wysokość ustalona została jako wartość miesięczna stanowiąca 1/6 kwoty zmniejszającej podatek,

o której mowa w pierwszym progu podatkowym, czyli 92,67 zł miesięcznie i 1112,04 zł rocznie. Zmiana ta była podyktowana faktem, iż w pierwszych dwóch latach funkcjonowania ulgi (lata 2007-2008) dziecko urodzone nawet w ostatnich dniach grudnia dawało rodzicom prawo do odliczenia pełnej ulgi rocznej. Uszczuplenia wpływów do budżetu były znaczne, co skutkowało zmodyfikowaniem ulgi do poziomu odliczeń miesięcznych. Od 1 stycznia 2009 roku prawo do ulgi nabywał rodzic tylko za miesiące po urodzeniu dziecka (np. dziecko urodzone we wrześniu dawało prawo do ulgi za cztery miesiące) i podobnie tracił ulgę na dziecko od miesiąca, w którym dziecko ukończyło 25. rok życia lub ukończyło szkołę – zasady te obowiązują nadal. W latach 2007-2012 ulga na dzieci nie była powiązana z dochodem rodziny ani też liczbą posiadanych dzieci. Tym samym każda rodzina bez względu na poziom dochodu miała prawo do odliczenia od podatku kwoty 1112,04 zł za każde dziecko.

Systematycznie pogarszająca się sytuacja demograficzna (dalszy spadek dzietności) w Polsce skłoniła rząd do kolejnych modyfikacji kwot ulgi na dzieci. Dodatkowo dane wskazywały, iż w latach 2010-2012 w pełnej wysokości ulgę na dzieci odliczyło niespełna 50% podatników, którzy posiadali troje dzieci i jedynie 34% podatników, którzy posiadali czworo i więcej dzieci. W rozliczeniu za rok 2013 stopień wykorzystania ulgi przez rodziny wielodzietne uległ zmniejszeniu o 6,5 punktu procentowego w przypadku rodzin z trojgiem dzieci i o 9,9 punktu procentowego w rodzinach z czworgiem lub większą liczbą dzieci. Jedynie w przypadku posiadania jednego dziecka z pełnej kwoty odliczenia skorzystało 65% podatników [Raport MF 2014].

Analizy przeprowadzone dla roku 2010 wskazywały, że przy kwocie odliczenia na dziecko 1112,04 zł podatnik musiał zarabiać średnio w miesiącu 1798 zł brutto (136,5% płacy minimalnej) i 21 576 zł rocznie. Jeżeli wynagrodzenie było niższe, podatnik mógł odliczyć tylko część ulgi. Podatnik z dwójką dzieci, by odliczyć pełną ulgę na nie, musiał uzyskiwać średni miesięczny dochód w kwocie 2846 zł brutto (216% płacy minimalnej) i 34 152 zł rocznie. Natomiast podatnik otrzymujący jedynie płacę minimalną mógł skorzystać z odliczenia na dziecko tylko w 54% rocznego odpisu, tj. około 600 zł [Raport NIK, 2014]. Z pozostałej części odliczenia nie skorzystał, bowiem zapłacił za niski podatek. Według danych GUS dochody poniżej 30 000 zł uzyskiwało w Polsce blisko 74% podatników rozliczających się indywidualnie lub jako osoba samotnie wychowująca dziecko oraz 64% małżeństw. Oznaczało to, iż ulga ta była wykorzystywana głównie przez rodziny o wyższych dochodach. Taki stan sprawił, iż uznano, że fundamentalną zasadą ulgi na dzieci powinno być skorelowanie jej wysokości z dochodami rodziny i liczbą dzieci.

Modyfikacja ulgi od 1 stycznia 2013 roku wprowadziła określenie kryterium dochodowego dla rodziców z jednym dzieckiem, którego przekroczenie pozbawia prawa do ulgi na dziecko oraz zróżnicowała wysokość ulgi w zależności od liczby dzieci. W przypadku jednego dziecka ulga na dziecko nie należy się, gdy dochód małżonków lub osoby samotnie wychowującej dziecko przekroczy 112 tys. zł,

a w przypadku osób niepozostających w związku małżeńskich (konkubinat) jedynie 56 tys. zł. Druga zmiana wprowadziła zwiększenie ulgi na dziecko trzecie o 50% kwoty przysługującej na pierwsze dziecko oraz zwiększenie kwoty ulgi na dziecko czwarte i kolejne o 100% kwoty przysługującej na dziecko pierwsze (por. tabela 4) [Raport NIK 2014].

W wyniku wprowadzonych zmian z ulgi na dzieci w roku 2013 skorzystało o 310 tys. podatników mniej, z czego w przypadku rodziców posiadających jedno dziecko liczba podatników zmniejszyła się o 293 tys. Ulgą na dzieci w roku 2013 objęto o 342 tys. mniej dzieci ogółem. Kwota ulg wykazanych w zeznaniach za 2013 rok zmniejszyła się w przypadku odliczeń na jedno dziecko o 267 mln zł w porównaniu z rozliczeniami z roku 2012. Z kolei w przypadku odliczeń na troje dzieci kwota ulg zwiększyła się o 72,7 mln zł, a czworo dzieci o kwotę 25 mln zł. W porównaniu z 2012 rokiem zmniejszyła się liczba podatników z trojgiem i większą liczbą dzieci, którzy wykorzystali ulgę w pełnej wysokości – grupa ta stanowiła zaledwie 41,3% podatników dokonujących rozliczenia ulgi na troje dzieci i 24,2% podatników dokonujących odliczeń na czworo i więcej dzieci.

Tabela 4. Poziom ulgi podatkowej i wskaźnik zatrudnienia kobiet w zależności od liczby dzieci w Polsce w latach 2010-2014 oraz przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego na 1 osobę

Wyszczególnienie	ROK				
	2010	2011	2012	2013	2014
Kwota odliczenia – 1 dziecko	1112,04	1112,04	1112,04	1112,04*	1112,04*
Kwota odliczenia – 2 dzieci	2224,08	2224,08	2224,08	2224,08	2224,08
Kwota odliczenia – 3 dzieci	3336,12	3336,12	3336,12	3892,2**	4224,12***
Kwota odliczenia – 4 dzieci	4448,16	4448,16	4448,16	6116,28	6924,12
Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwie domowym (zł)	894,51	1006,57	1071,67	1147,18	b.d.
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25-49 wg BAEL (%) a liczba posiadanych dzieci					
Kobiety nieposiadające dzieci	78,3	77,9	77,0	76,6	-
Kobieta posiadająca 1 dziecko	73,8	73,4	73,1	72,6	-
Kobieta posiadająca 2 dzieci	67,9	67,3	67,8	67,5	-
Kobieta posiadająca 3 i więcej dzieci	57,0	54,4	55,5	54,0	-

Uwaga: w latach 2010 do 2012 ulga na każde dziecko była jednakowa i wynosiła 1112,04 zł.

* Ulga nie należy się, gdy łączny dochód rodziców przekroczy 112 000 zł, a w przypadku konkubinatu 56 000 zł.

** Rok 2013: dziecko 1 i 2 kwota 1112,04 zł, dziecko 3 kwota 1668,12 zł, dziecko 4 kwota 2224,08 zł.

*** Rok 2014: dziecko 1 i 2 kwota 1112,04 zł, dziecko 3 kwota 2004,14 zł, dziecko 4 kwota 2700,00 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/wskazniki> oraz GUS <http://strateg.stat.gov.pl/>.

Wśród przyczyn takiego stanu można wskazać zmniejszenie wysokości dochodów podatników korzystających z odliczeń. Problem ten wiąże się z faktem, iż w polskich warunkach notujemy bardzo niski wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25-49 lat w przypadku posiadania trojga i więcej dzieci (w roku 2013 zaledwie 54% ogółu kobiet), co oznacza, że w wielu rodzinach wielodzietnych mamy do czynienia z jednym rodzicem zarabiającym. I mimo systematycznego wzrostu przeciętnego miesięcznego dochodu do dyspozycji na 1 osobę w gospodarstwie domowym, poziom ten jest niewystarczający do „skonsumowania” ulgi na dzieci w pełnej wysokości. Tym samym rodziny wielodzietne o niskich dochodach nadal były poza wsparciem podatkowym, a więc podstawowy cel ulgi nie był realizowany.

W roku 2014 po raz kolejny zmodyfikowano ulgę na dziecko, tym razem kładąc szczególnie nacisk na rodziny o niskich dochodach i rodziny wielodzietne. Wprowadzono nowy mechanizm pozwalający zwiększyć poziom wykorzystania kwoty ulgi na dzieci. W sytuacji, gdy poziom zapłaconego podatku jest niewystarczający do pokrycia pełnego odliczenia na dzieci, podatnik zyskał prawo pokrycia brakującej części ulgi do wysokości nieprzekraczającej opłaconych w roku podatkowym składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Ponadto po raz kolejny podwyższono kwoty ulgi na trzecie i każde kolejne dziecko, tym razem w obu przypadkach nastąpił wzrost o 20% limitu przysługującego na 1 dziecko (por. tabela 4). Kwota dodatkowego wsparcia finansowego traktowana jest na równi z nadpłatą podatku [Siudaj, [http](#)].

Warto także zauważyć, że dla części rodzin wyższe limity i dopłaty do pełnego odliczenia ze składek ZUS i NFZ mogą okazać się pułapką. W przypadku rodzin z bardzo niskimi dochodami dodatkowe wsparcie może spowodować, iż rodziny te przestaną spełniać kryterium dochodowe uprawniające je do świadczeń rodzinnych. Paradoksalnie więc dla takich rodzin niższe podatki oznaczać będą niższy dochód do dyspozycji, gdyż nowa ulga może nie zrekompensować utraconych świadczeń rodzinnych¹. Za ważny krok w zmianie tej sytuacji należy więc uznać prace nad ustawą zmieniającą zasady wypłacania świadczeń rodzinnych od 1 stycznia 2016 roku. Planowane jest bowiem pomniejszanie świadczeń rodzinnych o kwotę, o którą dochód przekroczył próg uprawniający do świadczeń. Oznaczałoby to, że rodziny takie nie traciłyby całkowicie świadczeń rodzinnych, lecz jedynie miałyby je zmniejszane.

Rozwiązania z roku 2014 miały na celu zrównanie sytuacji podatników wychowujących dzieci z sytuacją tych podatników, którzy z uwagi na zbyt niski dochód

¹ Uwzględniając progi dochodowe świadczeń rodzinnych z roku 2015, autorka ustaliła, iż w przypadku rodziny z trojgiem dzieci, w której oboje rodzice uzyskują płacę minimalną, korzyści podatkowe z tytułu nowych zasad rozliczania ulgi na dzieci wyniosą 187,60 zł miesięcznie. Kwota ta podwyższy dochód netto rodziny i pozbawi ją w całość świadczeń rodzinnych. W efekcie ulegnie zmniejszeniu dochodu do dyspozycji o 154,08 zł. Podobnie rodzina z czworgiem dzieci i np. jednym pracującym rodzicem uzyskującym dochód brutto 3700 zł. W związku z otrzymaniem ulgi większej o 362,50 zł miesięcznie, rodzina straciłaby 589 zł świadczeń rodzinnych, co obniżyłoby miesięczny dochód rozporządzalny o 226,50 zł.

i w konsekwencji niski podatek nie mieli możliwości wykorzystać przysługujących im odliczeń. Ponadto uzależnienie możliwości otrzymania dodatkowej kwoty nie-wykorzystanej ulgi na dzieci od kwoty zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne powinno motywować do podejmowania pracy i wchodzenia do powszechnego systemu ubezpieczeniowego.

Fundacja CenEA, która koncentruje się na ocenie skutków wprowadzanych zmian podatkowych, wskazuje, że na modyfikacji ulgi z 2014 roku skorzysta około 1,5 mln rodzin z dziećmi i ograniczą one wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego PIT na około 1,8 mld zł rocznie [Myck i in. 2014].

Dla zobrazowania efektów zmodyfikowanej ulgi na dzieci z roku 2014 w kolejnej części opracowania przeprowadzono symulacje.

5. Zmodyfikowana ulga na dzieci w roku 2014 a dochody rodziny – symulacje

Założenia

1. Rodzina z jedną osobą pracującą posiadająca:
 - a) jedno dziecko,
 - b) dwoje dzieci,
 - c) troje dzieci,
 - d) czworo dzieci.
2. Płaca minimalna: rok 2013 – 1680 zł brutto, rok 2014 – 1750 zł brutto.
3. Koszty uzyskania przychodu – pracownik miejscowy, tj. 1335 zł.
4. Składki ZUS i NFZ naliczane na zasadach ogólnych dla umowy o pracę.
5. Podatnik nie korzysta z innych ulg podatkowych.
6. Odpisy w latach 2013 i 2014.

Kwoty odliczeń	Rok 2013	Rok 2014
Rodzina z 1 dzieckiem	1112,04	1112,04
Rodzina z 2 dzieci	2224,08	2224,08
Rodzina z 3 dzieci	3892,20	4224,12
Rodzina z 4 dzieci	6116,28	6924,12

W wyniku przeprowadzonej symulacji można jednoznacznie stwierdzić, iż w przypadku rodzin o niskich dochodach (jedna osoba pracująca otrzymująca wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej, druga – najczęściej kobieta zajmująca się wychowaniem dzieci) modyfikacja zasad jej rozliczania obowiązująca od 1 stycznia 2014 roku pozwala zwiększyć stopień wykorzystania ulgi na dzieci, co potwierdza zasadność jej zastosowania.

Tabela 5. Porównanie korzyści z ulgi na dzieci według stanu na lata 2013 i 2014 – symulacja dla rodziny posiadającej 1 dziecko (1a) i symulacja dla rodziny posiadającej 2 dzieci (1b)

Wyszczególnienie	SYMULACJA 1a		SYMULACJA 1b	
	Rok 2013 (zł)	Rok 2014 (zł)	Rok 2013 (zł)	Rok 2014 (zł)
1. Przychód	20160	21 000	20 160	21 000
2. Koszty uzyskania przychodu	1335	1335	1335	1335
3. Dochód	18825	19 665	18 825	19 665
4. Składki ZUS	2763,93	2879,16	2763,93	2879,16
5. Podstawa opodatkowania	16061	16 786	16 061	16 786
6. Podatek należny	1779,12	1909,44	1779,12	1909,44
7. Składka NFZ	1348,19	1404,40	1348,19	1404,40
8. Ulga podatkowa na dzieci – do odliczenia	<u>1112,04</u>	<u>1112,04</u>	<u>2224,08</u>	<u>2224,08</u>
9. Ulga podatkowa na dzieci – odliczona	430,93	505,04	430,93	505,04
10. Zaliczki zapłacone	984	1056	984	1056
11. Brakująca ulga podatkowa na dzieci	681	607	1793	1719
12. Łączne składki ZUS i NFZ	-	4283,56	-	4283,56
13. Odliczona ulga na dzieci – kwota dodatkowa pokryta z poz. 12	-	607	-	1719
14. Łączne odliczenie ulgi na dziecko	984	1112,04	984	2224,04
15. Zwrot podatku	984	1663	984	2775
16. Poziom wykorzystania ulgi na dzieci (%) (poz. 14/poz. 8) · 100	<u>88,5</u>	<u>100</u>	<u>44,2</u>	<u>100</u>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Porównanie korzyści z ulgi na dzieci według stanu na lata 2013 i 2014 – symulacja dla rodzin posiadających 3 dzieci (1c) i 4 dzieci (1d)

Wyszczególnienie	SYMULACJA 1c		SYMULACJA 1d	
	Rok 2013 (zł)	Rok 2014 (zł)	Rok 2013 (zł)	Rok 2014 (zł)
1. Przychód	20 160	21 000	20 160	21 000
2. Koszty uzyskania przychodu	1335	1335	1335	1335
3. Dochód	18 825	19 665	18825	19 665
4. Składki ZUS	2763,93	2879,16	2763,93	2879,16
5. Podstawa opodatkowania	16 061	16 786	16 061	16 786
6. Podatek należny	1779,12	1909,44	1779,12	1909,44
7. Składka NFZ	1348,19	1404,40	1348,19	1404,40
8. Ulga podatkowa na dzieci – do odliczenia	<u>3892,20</u>	<u>4224,12</u>	<u>6116,28</u>	<u>6924,12</u>
9. Ulga podatkowa na dzieci – odliczona	430,93	505,04	430,93	505,04
10. Zaliczki zapłacone	984	1056	984	1056
11. Brakująca ulga podatkowa na dzieci	3461,27	3719,08	5685,35	6419,08
12. Łączne składki ZUS i NFZ	-	4283,56	-	4283,56
13. Odliczona ulga na dzieci – kwota dodatkowa pokryta z poz. 12	-	3719,08	-	4283,56
14. Łączne odliczenie ulgi na dziecko	984	4224,12	984	4788,60
15. Zwrot podatku	984	4775	984	5340
16. Poziom wykorzystania ulgi na dzieci (%) (poz. 14/poz. 8) · 100	<u>25,3</u>	<u>100</u>	<u>7</u>	<u>69,2</u>

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku:

- 1 dziecka – poziom wykorzystania wzrósł z 88,5% do 100% (+11,5),
- 2 dzieci – poziom wykorzystania wzrósł z 44,2% do 100% (+55,8),
- 3 dzieci – poziom wykorzystania wzrósł z 25,3% do 100% (+74,7),
- 4 dzieci – poziom wykorzystania wzrósł z 7% do 69,2% i jest to jedyna sytuacja, w której osiągnęte dochody nadal nie pozwalają na pełne skorzystanie z ulgi na dzieci. Niemniej jednak uzyskany wzrost wykorzystania ulg o 62,2 punktu procentowego należy oceniać bardzo pozytywnie.

Zmodyfikowana ulga podatkowa w sposób wyraźny zwiększa dochody do dyspozycji gospodarstw domowych posiadających dzieci. Wzrost dochodu do dyspozycji jest tym większy, im więcej dzieci posiada rodzina. W przypadku rodzin posiadających jedno dziecko wzrost dochodu do dyspozycji będzie najmniejszy, ale wraz ze wzrostem liczby dzieci korzyści ze zmian zasad rozliczania ulgi na dzieci rosną.

Dzięki modyfikacji zasad rozliczania ulgi na dziecko zwrot podatku będzie wyższy w przypadku:

- 1 dziecka – o 679 zł,
- 2 dzieci – o 1791 zł,
- 3 dzieci – o 3791 zł,
- 4 dzieci – o 4356 zł,

tym samym wzrosną dochody do dyspozycji rodzin.

6. Zakończenie

Analiza wykorzystania ulgi na dzieci przez rodziny w Polsce wskazuje, iż poziom jej wykorzystania przed rokiem 2014 był na stosunkowo niskim poziomie. Zdecydowana większość rodzin w Polsce – nie osiągając odpowiednio wysokich dochodów i w konsekwencji płacąc za niskie podatki – nie miała możliwości skorzystania z funkcjonującej ulgi. Problem ten narastał wraz z liczbą posiadanych dzieci. Zwiększenie w roku 2013 kwot ulgi na trzecie i kolejne dziecko nie poprawiło sytuacji. Dopiero pozytywne efekty przyniosła zmiana ulgi na dziecko wprowadzona w 2014 roku, pozwalająca na dodatkowy odpis brakującej ulgi na dzieci z zapłaconych w roku podatkowym składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Ponadto poddano ocenie wpływ zmiany konstrukcji ulgi na dzieci na dochody będące w dyspozycji rodzin w Polsce. Przeprowadzone symulacje pozwalają potwierdzić, iż odpowiednio skonstruowane ulgi podatkowe na dzieci stanowią istotne narzędzie zwiększenia dochodu do dyspozycji rodziny, rekompensując m.in. zwiększone koszty ponoszone w związku z wychowywaniem dzieci. Zmiana zasad odliczenia ulgi na dzieci wprowadzona w Polsce 1 stycznia 2014 roku powinna znacznie zwiększyć stopień wykorzystania ulgi na dzieci. Nawet w przypadku rodzin o naj-

niższych dochodach (dochód na poziomie płacy minimalnej i pracujący 1 rodzic) istnieje możliwość wykorzystania pełnego odliczenia ulgi aż do 3. dziecka włącznie. Należy taką zmianę oceniać pozytywnie.

Natomiast w aktualnym stanie prawnym część rodzin korzystających ze zwrotu brakującej ulgi z płaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne musi się liczyć z utratą praw do świadczeń rodzinnych. Wówczas może się zdarzyć, iż dodatkowe wsparcie w ramach ulgi na dzieci nie zrekompensuje utraconych świadczeń rodzinnych. Poprawa sytuacji rodzin wielodzietnych o niskich dochodach wymaga więc dalszych działań, by ograniczyć negatywny wpływ zmodyfikowanej ulgi na dzieci i na dochody rodzin w Polsce.

Konkludując, należy jednak zauważyć, iż zmiany w uldze na dzieci nie są wystarczającą zachętą do powiększenia rodziny, czego dowodem jest nadal spadający wskaźnik dzietności (tab. 3) w Polsce. Istotne są przede wszystkim trwałe wzrost gospodarczy, stabilna sytuacja zawodowa rodziców oraz przyjazne pracownikom środowisko pracy, w tym zabezpieczenie opieki nad dziećmi w czasie pracy rodziców.

Literatura

- Anioł W., 2003, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2009a, *Ogólne tendencje w polityce rodzinnej UE*, [w:] M. Zubik (red.), *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Biuletyn RPO Materiały nr 67, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2009b, *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Kocik M., 2007, *Praca, rodzina, dziecko. Polityki rodzinne w krajach OECD*, Raport Bruksela, www.cpsdialog.pl (4.05.2015).
- Komisja Europejska, 2006, Komunikat. Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości, Bruksela COM (2006) 571 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0571:EN> (30.04.2015).
- Kowalczyk O., Kamiński S. (red.), 2013, *Wymiar polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kurzynowski A. (red.), 1991, *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Wydawnictwo Ośrodka Badań Społecznych, Warszawa.
- Myck M., Kunder M., Najsztub M., 2014, *Raport mikrosymulacyjny nr 2*, Fundacja CenEA, Warszawa, <http://www.cenea.org.pl/Raporty-Mikrosymulacyjne/Publications/Microsimulation-Reports/microsimulationreport022014/menu-id-56.html> (11.05.2015).
- OECD, 2004, *Best practice guidelines – off budget and tax expenditures*, Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO 2006/6.
- Plan działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2005-2010*, 2006, Komisja, Bruksela, SEC nr 275.
- Raport MF, 2010-2015, Raporty nt. *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

- Raport NIK, 2014, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce - wystąpienie pokontrolne*, Warszawa http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002439/2014_12_16_koord_polityki_rodzinnej_w_Polsce.pdf (11.05.2015).
- Rękas M., 2012, *Ulgi prorodzinne jako element polityki rodzinnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 245.
- Smóder A., 2011, *Działania na rzecz równowagi między pracą zawodową i życiem osobistym w firmach w Polsce*, [w:] C. Sadowska-Synarska (red.), *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, Wydawnictwo WSE, Białystok.
- Siudaj M., *Rodzina z trójką dzieci zaoszczędzi*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rodzina-z-trojki-dzieci-zaoszczedzi-co-najmniej-332-zl-a-z-czworka-minimum-807-zl-3197123.html> (6.05.2015).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.