



# Płetwa rekina

DR JACEK CHOŁONIEWSKI

**Państwo od lat wspomaga rodziny wychowujące dzieci wypłacając im tak zwany zasiłek rodzinny**

Zasiłek ten otrzymują tylko te rodziny, w których miesięczny dochód netto na osobę nie przekracza 504 zł. Wysokość zasiłku rodzinnego jest zróżnicowana w zależności od wieku dziecka: do ukończenia przez nie 5. roku życia wynosi 48 zł miesięcznie, gdy dziecko ma więcej niż 5 lat, a nie jest jeszcze pełnoletnie, kwota zasiłku to 62 zł, zaś gdy jest dorosłe ale nie ukończyło jeszcze 25 lat i kontynuuje naukę zasiłek jest najwyższy i wynosi 68 zł. Dodatkowo za wychowywanie trzeciego, czwartego i każdego kolejnego dziecka państwo dorzuca jeszcze po 80 zł. System zasiłków rodzinnych istnieje w obecnej formie od 2004 r. i wtedy korzystało z niego blisko 5,6 mln dzieci. Od tego czasu graniczna kwota 504 zł nie była jednak rewaloryzowana, przez co obecnie korzysta z niego już tylko około 4,3 mln dzieci. Liczba dzieci, które objąłby zasiłek rodzinny,

gdyby nie istniało kryterium niskiej dochodowości, to około 11 milionów.

## Gilotyna dochodowa

Z powodu istnienia gilotyny dochodowej ustawionej na poziomie 504 zł na osobę w rodzinie uprawnienia do zasiłków łatwo stracić, co „spotkało Dorotę, samotną matkę dwojga dzieci. Gdy dostała w pracy podwyżkę, dochód na jednego członka rodziny, wyniósł o 70 zł za dużo. Straciła nie tylko zasiłek rodzinny ale i zaliczkę alimentacyjną oraz wszystkie dodatki jakie dostawała na dzieci” (cytat za dziennik.pl).

Tego typu szkodliwy i niesprawiedliwy paradoks będzie występował zawsze, gdy o prawie do zasiłku będzie decydować gilotyna dochodowa. Postulowane przez niektórych ekspertów zajmujących się pomocą społeczną w Pol-

FOT. DREAMSTIME

sce obniżenie progu 504 zł i podwyższenie świadczeń, czyli realizacja scenariusza „dajmy większe zasiłki, ale tylko tym najbardziej potrzebującym”, tylko pogłębiłoby istnienie tego paradoksu, który można w skrócie opisać słowami „zarabiam więcej – mam mniej”. Zjawisko to jest tym dotkliwsze im więcej dzieci ma na wychowaniu rodzina, bo kwota zasiłku rośnie przecież wraz z liczbą dzieci. Idąca w tym kierunku reforma zasiłków byłaby bardzo szkodliwa. Spowodowałaby między innymi wzrost liczby rodzin patologicznych, którym nie opłaca się pracować, bo są mocno wspomagane przez państwo.

W zdecydowanej większości krajów zachodniej Europy zasiłki rodzinne są wypłacane każdej rodzinie niezależnie od jej dochodów. I dlatego paradoks „zarabiam więcej – mam mniej”, który zniechęca do lepszej pracy, szukania pracy lepiej płatnej, zachęca do pracy na czarno i wreszcie zniechęca do pracy w ogóle, w krajach tych nie występuje. Przyznawanie zasiłków rodzinnych bez brania pod uwagę kryterium dochodowości ma jeszcze i tę ważną zaletę, że nie wymaga obliczania dochodów rodziny i składania dokumentujących te dochody zaświadczeń.

Beneficjentami zasiłków rodzinnych wypłacanych w krajach Europy Zachodniej jest wielu Polaków, którzy tam przebywają. Uzyskują je względnie łatwo, między innymi dlatego, że związane z ich przyznaniem formalności są ograniczone do minimum, gdyż nie wiążą się z przedstawianiem dokumentów określających dochód.

Obowiązujący w Polsce model zasiłków rodzinnych, oparty na zasadzie „jeśli nie jesteś biedny, to na dziecko nic od państwa nie dostaniesz” jest nielogiczny. Bo stosując analogiczną zasadę także, na przykład, do służby zdrowia lub szkolnictwa można by zacząć wymagać od osób, które nie są biedne płatności za usługi medyczne lub szkolnictwo „bo ich na to stać”. A przecież byłoby to skrajnie niesprawiedliwe. Tym bardziej, że rodziny lepiej zarabiające oddają znacznie większe kwoty z tytułu podatku PIT. Skoro państwo, czyli my wszyscy, czerpiemy korzyści z faktu, że rodzą się i dorastają dzieci, to powinno przy wspomaganiu rodziców, którzy te dzieci wychowują, stosować wobec każdej rodziny taką samą miarę we wspomaganiu jej w tej trudnej misji. Niezależnie od dochodu. Chodzi tu zresztą nie tylko o pieniądze, które w Polsce są i tak dość skromne, ale o stwarzanie dobrego klimatu wobec rodzicielstwa. Dla wszystkich. Postulat ten w znacznej mierze spełnia...

### ...ulga na dzieci

Drugą, oprócz zasiłków rodzinnych, metodą finansowego wspomagania rodziny z dziećmi przez państwo jest obowiązująca od 2007 r. podatkowa ulga na dzieci. Wynosi ona 1145 zł rocznie, czyli 95 zł miesięcznie, na każde dziecko. Są to kwoty odejmowane od podatku.

W przeciwieństwie do zasiłków rodzinnych ulga na dzieci nie zależy od dochodu rodziny. Przysługuje więc ona także rodzinom o średnich i wysokich dochodach. Jest to jej wielka, przełomowa wręcz zaleta. Ustawodawca po raz pierwszy uznał, że należy wspierać rodziny wychowujące dzieci niezależnie od ich dochodów. Jak najbardziej słusznie. Argumenty jakie za tym przemawiają przedstawiłem już wcześniej. Ale oprócz tej jednej zalety ulga na dzieci ma jeszcze trzy istotne wady.

Po pierwsze, dotyczy tylko i wyłącznie tych rodzin, w których jedno z rodziców rozlicza się według progresywnej skali podatku

PIT. Rodziny bezrobotne, rolnicze czy utrzymujące się z działalności gospodarczej opodatkowanej w formie ryczałtu ewidencjonowanego, liniowego PIT-u lub karty podatkowej z ulgi tej nie mogą skorzystać. Stoi to w oczywistej sprzeczności ze zdrowym rozsądkiem, a także z obowiązującymi w Polsce aktami prawnymi gwarantującymi obywatelom równe traktowanie przez państwo, także w sferze korzystania z jego pomocy.

Po drugie, osiąganie dochodów opodatkowanych progresywnym PIT-em wcale nie gwarantuje, że z podatkowej ulgi na dzieci dana rodzina będzie mogła w pełni skorzystać. Kwota przysługującej ulgi nie może być bowiem większa niż zapłacony przez rodzinę podatek PIT. Jeśli ten podatek jest mały, to ulga może ulec znaczącej redukcji. Z powodu tej zasady najwięcej tracą rodziny o małych dochodach i dużej liczbie dzieci.

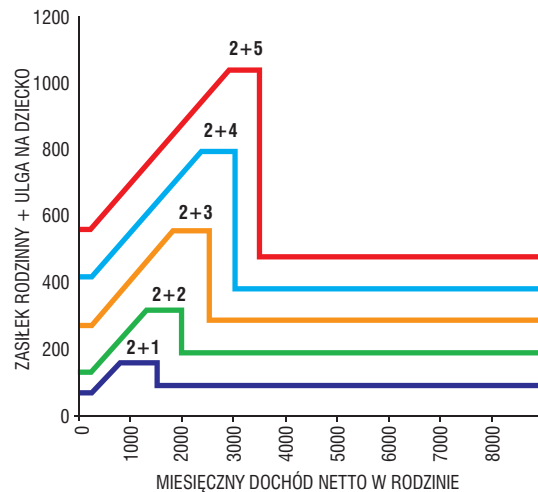
Po trzecie, ulga na dzieci ma charakter roczny, czyli pieniądze z tego tytułu są wypłacane z dołu, raz do roku, po zakończeniu roku podatkowego. Docierają więc do rodzin z dziećmi ze znacznym opóźnieniem.

### Płetwa rekina i brak koordynacji

Dodajmy do siebie kwoty, jakimi państwo wspomaga rodziny z dziećmi: zasiłek rodzinny i podatkową ulgę na dzieci (przypominam, że ta ulga przysługuje tylko osobom rozliczającym się progresywnym PIT-em). Wynik tego dodawania przedstawiono na wykresie w zależności od dochodu rodziny. Jak widać zależność ta ma kształt podobny do płetwy rekina. Bardzo wątpliwe, by był on przez ustawodawcę tak zaprojektowany w sposób świadomy.

Oba rodzaje finansowego wspomagania rodziny są z sobą zupełnie nieskoordynowane. Co więcej, czasem te ulgi nawzajem się zakłócają i w efekcie niektóre rodziny, przede wszystkim te najbiedniejsze, mogą z powodu skorzystania z ulgi na dzieci stracić.

**Wielkość finansowej pomocy państwa dla rodzin wychowujących dzieci w zależności od dochodów netto całej rodziny**



Na wykresie przedstawiono wyniki dla pięciu różnych rodzajów rodzin: składających się z dwojga rodziców wraz z jednym (2 + 1), dwoma (2 + 2), trzema (2 + 3), czterema (2 + 4) i pięcioma (2 + 5) dziećmi. Wykres dotyczy tylko osób płacących podatek w postaci progresywnego PIT-u. Do obliczeń przyjęto przyszłoroczne stawki 18 proc. i 32 proc. Źródło: opracowanie własne

„Wielka ulga podatkowa miała być sztandarowym przykładem polityki prorodzinnej. Jednak okazuje się, że zamiast zaoszczędzić, biedne rodziny mogą na tym jeszcze stracić. Jak to możliwe? Przez ulgę nieznacznie rosną ich dochody. A to może być powód, aby odebrać im zasiłki rodzinne. Ludzie zaczynają przynosić korekty PIT-ów i rezygnują z ulgi na dzieci. Tłumaczą, że nie chcą stracić świadczenia rodzinnego – mówi Dariusz Nowak, wicenczelnik I Urzędu Skarbowego w Kielcach” (cytat za dziennik.pl).

### **Tylko zasiłek, ale wyższy**

To dobrze, że państwo zdecydowało się na wspieranie rodzin wychowujących dzieci dość znacznymi kwotami wypłacanymi w formie zasiłków rodzinnych oraz ulgi na dzieci. Jednak, jak pokazałem powyżej, zasady ich przyznawania i wypłacania są bardzo niedoskonałe i niesprawiedliwe. Są chaotyczne i nieskoordynowane. Najprostszą metodą zreformowania systemu finansowego wspierania rodzin wychowujących dzieci byłoby skumulowanie całej tej pomocy w zasiłkach rodzinnych przez odpowiednie ich podwyższenie. Zalety tego kroku to: uproszczenie systemu a przez to lepsza nad nim kontrola, rozdzielenie systemu podatkowego od systemu pomocy społecznej, likwidacja trzech, opisanych przeze mnie wad systemu ulg na dzieci (uzależnienie od formy opodatkowania, obcięcie wysokości ulgi dla rodzin o niskich dochodach, opóźniona wypłata), których nie mają przecież zasiłki rodzinne.

I jeszcze jedna bardzo istotna zaleta „przeniesienia” ulgi na dzieci do systemu zasiłków rodzinnych, której istnienia wcześniej nie sygnalizowałem. Prędzej czy później będziemy mieli w Polsce PIT całkowicie liniowy, bo... dzieli nas od niego już bardzo niewiele. Przecież od 1 stycznia 2009 r. aż 99 proc. podatników będzie stosować pierwszą osiemnastoprocentową stawkę, czyli de facto będzie objęte podatkiem liniowym. Jednak samo wprowadzenie podatku liniowego nie uwolni nas jeszcze od wypełniania i składania rocznych PIT-ów. Dopiero zniesienie wszelkich ulg i kwot wolnych sprawi, że ta czynność nie będzie już potrzebna. Także dlatego warto zlikwidować podatkową ulgę na dzieci przenosząc ją do systemu zasiłków rodzinnych.

### **Dwa warianty**

Aby jednak reforma finansowego wspierania rodzin z dziećmi była w pełni zdefiniowana, musimy jeszcze określić czy i w jaki sposób nowe, wyższe zasiłki rodzinne będą zależeć od dochodu przypadającego na osobę w rodzinie. Możliwe są tu dwa warianty.

Wariant pierwszy, który można nazwać wariantem europejskim, polega na całkowitym zniesieniu kryterium dochodowości przy przyznawaniu zasiłków rodzinnych. Tak jak to jest w większości krajów zachodniej Europy. Jego zalety to: maksymalna prostota, brak konieczności dokumentowania i obliczania dochodów rodziny, uwzględnienie zasad elementarnej sprawiedliwości i logiki. Moim zdaniem jest to wariant optymalny. W tym wariantcie nowy zasiłek rodzinny wynosiłby około 150 zł (około 40 euro) na każde dziecko niezależnie od dochodu rodziny. Byłby on wtedy i tak zdecydowanie niższy niż w większości krajów Europy Zachodniej, gdzie jego wysokość wynosi: w Niemczech 300 euro, w Irlandii 150 euro, we Francji 117 euro, w Austrii 105 eu-

ro, w Szwecji 102 euro, w Wielkiej Brytanii około 100 euro, w Holandii 72 euro.

Wariant drugi, degresywny, polegałby na jakimś uzależnieniu kwot zasiłków rodzinnych od dochodu na osobę w rodzinie. Ale oczywiście nie w formie brutalnej gilotyny dochodowej, praktykowanej obecnie. Można by pomyśleć o przyznawaniu maksymalnej kwoty zasiłku rodzinnego (około 150 zł) do pewnej granicznej dochodowości na osobę w rodzinie (około 600 zł). Potem wraz ze wzrostem dochodu rodziny zasiłek ten stopniowo by spadał aż do punktu, gdy dochód na osobę osiągnąłby drugi próg (około 1200 zł). Dla rodzin o dochodach na osobę powyżej tego drugiego progu zasiłek byłby już znowu stały (około 100 zł). Gdyby zastosować wariant degresywny, to wtedy konieczne by było, tak jak dotychczas, obliczanie dochodowości na osobę w rodzinie. Nie uważam tego wariantu za dobry. Ale na pewno byłby on lepszy niż ten, który obowiązuje obecnie.

Czy w nowych zasiłkach rodzinnych zachować istniejące obecnie uzależnienie ich wysokości od wieku dzieci (większe kwoty na starsze dzieci) i od ich liczby (większe kwoty na trzecie i każde następne dziecko), to kwestia szczegółowa o mniejszym znaczeniu, którą w tym tekście nie będę się zajmować.

W celu zwiększenia szansy na to, aby nowe zasiłki rodzinne zostały w całości wydane na potrzeby dzieci warto je nieco obniżyć, a oszczędzone w ten sposób pieniądze przekazywać rodzinom „w naturze” dofinansowując te wydatki, które każdy rodzic musi ponieść: kupno podręczników i przyborów szkolnych, opłaty za przedszkole itp.

### **Skąd pieniądze?**

Nowy, proponowany przeze mnie system wspierania rodzin wychowujących dzieci oznacza per saldo pewien wzrost wydatków z budżetu. Aby pokryć te zwiększone wydatki, proponuję zniesienie kwoty wolnej od opodatkowania jaka obecnie obowiązuje w progresywnym Picie. Każda osoba płacąca w tej formie podatek dochodowy zyskuje na istnieniu kwoty wolnej 46 zł miesięcznie. Istnienie kwoty wolnej uzasadniane jest z często prezentowanym, skądinąd słusznym poglądem, że „nie należy opodatkowywać dochodów, które są konieczne do przeżycia”. Zauważmy jednak, że minimalna płaca netto w Polsce to obecnie 845 zł, podczas gdy wyliczane co roku przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych minimum egzystencji wynosi obecnie 386 zł. Nawet więc w przypadku minimalnej płacy zniesienie kwoty wolnej to zmniejszenie jej z obecnego poziomu 845 zł do kwoty 799 zł, a więc kwoty, która jest ponaddwukrotnie wyższa od minimum egzystencji. Widzimy więc, że zniesienie kwoty wolnej na pewno nie sprawi, że komukolwiek, nawet tym najmniej zarabiającym, zabraknie środków do przeżycia. Tym samym główny argument, który jest przytaczany za istnieniem kwoty wolnej upada, co, rzecz jasna, silnie przemawia za jej zniesieniem.

Rozważania powyższe dotyczą oczywiście osoby, która całe swoje dochody ma do własnej dyspozycji i nie ma dzieci na utrzymaniu. Gdy są dzieci sprawa wygląda oczywiście inaczej. Wiele badań dobitnie potwierdza oczywistą prawdę, że odsetek rodzin ubogich rośnie wraz ze wzrostem liczby dzieci w rodzinie. No ale wtedy pojawiają się dodatkowe dochody z zasiłków rodzinnych będące zresztą wiodącym tematem tego tekstu. ●