

KOMENTARZ *FROGEE POLICY* *BRIEF 1* Z polskiej perspektywy

Grudzień 2019

Ekonomiczne spojrzenie na dietność i wyzwania polityki prorodzinnej

Lev Lvovskiy, BEROC

Family policies in Poland - addressing one of the lowest fertility rates in Europe

Michał Myck, CenEA

Monika Oczkowska, CenEA

Izabela Wowczko, CenEA



Streszczenie

Ekonomiczne spojrzenie na dietność i wyzwania polityki prorodzinnej

Strony 3 – 6

Niniejsze opracowanie stanowi pierwszą publikację w ramach serii komentarzy FROGEE Policy Briefs, które mają na celu przegląd i popularyzację wyników badań ekonomicznych poświęconych kwestii równości płci. Pierwszy komentarz z tej serii przedstawia ekonomiczne podejście do decyzji rodzicielskich oraz do uzasadnień dla podejmowania przez państwo interwencji w obszarze dietności. Komentarz zawiera również podsumowanie literatury ekonomicznej dotyczącej wpływu różnych instrumentów polityki prorodzinnej na poziom wskaźnika przyrostu naturalnego. Jak pokazują badania naukowe, w krajach rozwiniętych wraz ze wzrostem dochodów spada poziom dietności, w związku z czym, podczas gdy kraje te bogacą się, dietność spada. Negatywna zależność pomiędzy poziomem dochodu a dietnością wynika głównie z dwóch wyborów, przed którymi stają rodziny. Kompromis pomiędzy jakością a ilością sprowadza się między innymi do tego, że osoby zamożne inwestują w jakość dzieci, rezygnując z liczniejszego potomstwa. Ponadto, w związku z tym, że wychowywanie dzieci wymaga znacznych nakładów czasowych, posiadanie dzieci prowadzić może do konfliktu rodzicielstwa z karierą zawodową. Komentarz podsumowuje również rezultaty badań skuteczności różnych instrumentów polityki prorodzinnej, z których wynika, że najskuteczniejsze są rozwiązania odnoszące się do wspomnianych wyborów, a w szczególności te instrumenty, które redukują ograniczenia czasowe potencjalnych rodziców lub pozwalają im łączyć rodzicielstwo z karierą zawodową.

Polityka prorodzinna w Polsce: jak podnieść jeden z najniższych wskaźników dietności w Europie?

Strony 6 – 8

W ciągu ostatnich dwóch dekad rodzina znajdowała się w centrum zainteresowań polskiej polityki społecznej. Do 2016 roku polityka prorodzinna była skoncentrowana na wydłużaniu urlopu rodzicielskiego, poprawie dostępności publicznej opieki nad dziećmi z jednoczesnym zachęcaniem rodziców do aktywności zawodowej oraz na niwelowaniu nierówności na rynku pracy między kobietami i mężczyznami. W 2015 roku rząd Zjednoczonej Prawicy przyjął odmienne podejście do polityki prorodzinnej, koncentrując się na zwiększeniu dochodów rodzin za pośrednictwem nowego świadczenia pieniężnego. Jednak mimo wprowadzenia w ostatnich latach w systemie wsparcia wielu rozwiązań korzystnych dla rodzin, współczynnik dietności w Polsce nadal należy do najniższych w Europie. Wskazuje to na konieczność ewaluacji całego pakietu polityki prorodzinnej i opracowania bardziej kompleksowego podejścia, biorącego pod uwagę zarówno nierówności na rynku pracy, jak i zrównoważony podział obowiązków rodzinnych pomiędzy rodzicami.



Ekonomiczne spojrzenie na dzietność i wyzwania polityki prorodzinnej

Wprowadzenie

Seria komentarzy FROGEE Policy Briefs ma na celu przegląd i popularyzację badań ekonomicznych związanych z równością płci. Debaty dotyczące równouprawnienia płci są często silnie upolitycznione. Wykorzystanie informacji opartych na najnowszej wiedzy i badaniach naukowych powinno zatem sprzyjać merytorycznej dyskusji i osiągnięciu lepszych wyników przy wprowadzaniu zmian w polityce publicznej. Celem komentarzy jest ułatwienie zrozumienia racji opartych na wynikach prowadzonych badań oraz ich konsekwencji, poprzez przedstawienie kluczowych teorii i najważniejszych wniosków w obszarach stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania w bieżącej debacie publicznej. Każdy komentarz rozpoczyna krótki przegląd danego tematu, zaś w dalszej części zagadnienie omawiane jest w kontekście danego kraju - dotychczas wdrożonych w tym obszarze reform lub wyzwań przed którymi stoi polityka publiczna w danym zakresie.

Dzietność w kontekście ekonomicznym

Seria komentarzy rozpoczyna się od dzietności, problemu ściśle związanego z kwestiami równości płci i charakteryzującego się wysokim stopniem interwencji polityki społeczno-gospodarczej. Z ekonomicznego punktu widzenia istnieje kilka powodów, dla których interwencja publiczna w zakresie dzietności może być korzystna dla społeczeństwa i dlatego, w sytuacji braku wsparcia, decyzje rodziców mogą nie być optymalne ze społecznego punktu widzenia. Aby

lepiej je zrozumieć, pomocnym może okazać się analiza podejścia do relacji rodzinnych, a zwłaszcza do decyzji dotyczących rozrodczości, w teorii ekonomii, której znaczna część opiera się na przełomowych pracach Gary'ego Beckera (Becker i Lewis 1973; Becker i Tomes 1976).

Według teorii ekonomii, wszystko co zaspokaja ludzkie potrzeby zazwyczaj wiąże się z poniesieniem określonego kosztu. Podejście Beckera zalicza tu również relacje międzyludzkie i przedstawia decyzje dotyczące zawierania związków, rozwodów czy zakładania rodziny w kontekście „ekonomicznego” wyboru między kosztami a korzyściami. W związku z tym, że posiadanie dzieci wiąże się ze znacznymi kosztami (zarówno w zakresie wydatków, jak i nakładów czasu), jak również korzyściami, decyzję o posiadaniu dziecka można zatem rozważać w kategoriach decyzji ekonomicznych. Z tej perspektywy jednak, wybór odnośnie posiadania dzieci jest wyjątkowy z kilku powodów.

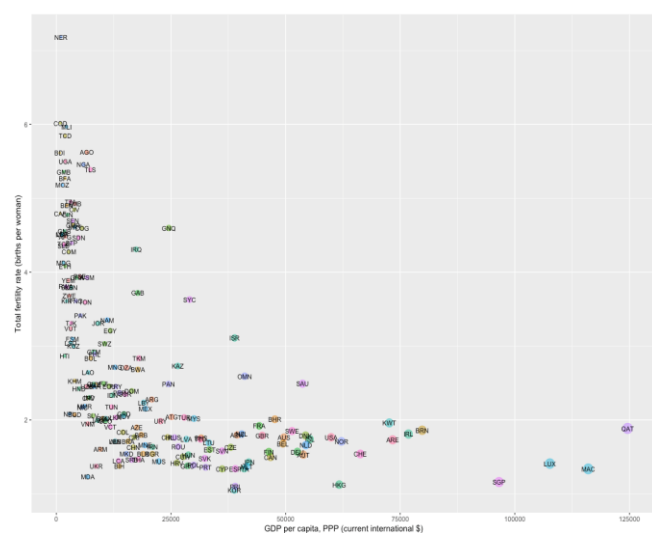
Negatywna zależność pomiędzy dochodem i dzietnością a niska dzietność

Jedną z najlepiej potwierdzonych obserwacji dotyczących dzietności, w przeciwieństwie do wielu innych rodzajów "wydatków", jest silna, negatywna relacja między wysokością dochodów a liczbą dzieci (Wykres 1). Negatywną zależność dochodu i dzietności obserwować można w każdym rozwiniętym kraju, zarówno w odniesieniu do wzrostu dochodów na przestrzeni czasu, jak i porównując między krajami (patrz Jones i in. 2011). Wykres 2 pokazuje tę zależność w szerokiej perspektywie makroekonomicznej: według danych historycznych, wraz ze wzrostem światowego PKB na mieszkańca, współczynnik dzietności spadał.



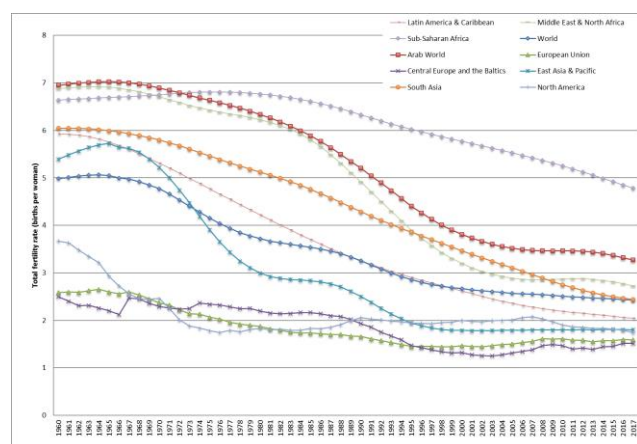
Na powyższą zależność wpływ może mieć szereg czynników, zaś dwa z najlepiej udokumentowanych w literaturze to tzw. koszt alternatywny oraz kompromis między jakością a ilością. Obydwa te czynniki wynikają ze szczególnych właściwości kosztów i korzyści posiadania dzieci oraz z samej natury rodziny.

Wykres 1. Relacja wskaźnika dzietności i PKB per capita



Źródło: Bank Światowy.

Wykres 2. Wskaźniki dzietności w regionach świata w latach 1950-2050.



Źródło: Bank Światowy.

Wydatki i nakład czasu

Szczególnym elementem decyzji o założeniu rodziny jest to, że do kosztów posiadania dzieci zalicza się zarówno związane z tym wydatki

pieniężne, jak i nakłady czasowe. W związku z powyższym, rodzice uzyskujący wysokie dochody stają w obliczu wyższych kosztów alternatywnych czasu potrzebnego na wychowanie dziecka, co może przyczyniać się nie tylko do wspomnianej wyżej negatywnej zależności między dzietnością a dochodem, ale zostało również zidentyfikowane jako jeden z głównych powodów niskiej dzietności w krajach rozwiniętych. Nic zatem dziwnego, że jednym z najczęściej stosowanych rozwiązań zachęcających do posiadania dzieci są transfery pieniężne w formie świadczeń rodzinnych, dodatków lub ulg podatkowych na dzieci. Według danych z bazy UN Population Facts, co najmniej 96% krajów rozwiniętych stosuje tego rodzaju instrumenty. Kraje OECD wydają na tego rodzaju formy wsparcia rodzin z dziećmi średnio około 4% swojego PKB, co przeciętnie przynosi efekty w postaci zwiększenia wskaźnika dzietności o 0,08 - 0,35 (Luci-Greulich i Thevenon 2011). Głównym powodem, dla którego tak znaczące nakłady finansowe przynoszą stosunkowo niewielki wzrost wskaźnika dzietności jest to, że niska dzietność jest problemem krajów tzw. „pierwszego świata”, co oznacza, że dla większości rodziców otrzymujących takie wsparcie, koszty finansowe posiadania dziecka nie stanowią zasadniczej przeszkody.

W związku z tym, w krajach rozwiniętych, instrumenty uwzględniające koszt czasu potrzebnego dla wychowania dziecka mają większe szanse powodzenia. Przykładowo, w oparciu o dane z Niemiec, Raute (2019) oszacował 18% wzrost dzietności wśród kobiet zarabiających powyżej mediany po wprowadzeniu urlopu macierzyńskiego z wypłatami uzależnionymi od wysokości zarobków.



Kompromis między jakością a ilością

W teorii ekonomii pojęcie „jakości kapitału ludzkiego” oznacza, że edukacja, zdrowie i inne czynniki mają przełożenie na ludzką produktywność i potencjał. W związku z tym, że zwrot z inwestycji w kapitał ludzki rośnie, rodzice mogą decydować się na mniejszą liczbę dzieci, inwestując swój czas i środki finansowe w jakość dzieci. Naukowego potwierdzenia tego zjawiska dostarczyli Hanushek (1992) i Li i in. (2008) w oparciu o dane dotyczące bliźniaczych urodzin i wielkości rodzin.

Normy kulturowe

Badania z ostatnich kilku lat potwierdziły istotny i nieustający wpływ norm kulturowych na dzietność, co znajduje odzwierciedlenie w różnicach w poziomie dzietności obserwowanych w ramach jednego kraju pomiędzy rodzicami w podobnej sytuacji finansowej, pochodzącymi z różnych środowisk kulturowych. Przykładowo, poziom dzietności imigrantów w krajach rozwiniętych zwykle odzwierciedla ten z ich krajów pochodzenia (patrz np. Beach & Hanlon 2019, Families and Societies 2015) i choć normy kulturowe zmieniają się pod wpływem czynników polityczno-społecznych (Bassi i Rasul 2017), zmiany te zachodzą stosunkowo wolno.

Koszty dla rodzin, korzyści dla społeczeństwa

Z ekonomicznego punktu widzenia szczególną cechą posiadania dzieci jest fakt, że chociaż większość wydatków finansowych i koszt czasu ponoszą rodzice, duża część przyszłych korzyści ekonomicznych z urodzenia się kolejnej osoby nie przypada rodzinie, a społeczeństwu. Kiedy osoba dorosła wchodzi na rynek pracy, bierze udział w produkcji towarów i usług na rzecz innych oraz płaci podatki rządowi, jej rodzice nie są w stanie czerpać znaczących korzyści z tego tytułu

(Schoonbroodt i Tertilt 2014). To oznacza, że z ekonomicznego punktu widzenia wartość społeczna dzieci jest wyższa niż wartość indywidualna (wartość dla rodziców), co jest jednym z głównych argumentów przemawiających za zasadnością interwencji polityki społeczno-gospodarczej w obszarze dzietności. Ilekroć korzyści społeczne przewyższają korzyści prywatne, dofinansowywanie indywidualnych decyzji może mieć bowiem przełożenie na ogólny wzrost dobrobytu.

Instrumenty polityki prorodzinnej: co przynosi efekty?

Z punktu widzenia podnoszenia poziomu dzietności, zakres potencjalnych opcji do wyboru dla osób odpowiedzialnych za politykę społeczno-gospodarczą w zakresie polityki prorodzinnej jest szeroki. Z jednej strony, płatny urlop rodzicielski i dotowanie publicznej opieki nad dziećmi mogą załagodzić konflikt między karierą zawodową a rodzicielstwem, podczas gdy wprowadzenie urlopu ojcowskiego ma za zadanie zrównoważyć czas wolny od pracy pomiędzy rodzicami i zmienić podział czasu przeznaczanego na opiekę nad potomstwem. Z drugiej strony, świadczenia pieniężne mają zmniejszyć bariery finansowe rodzin, które ograniczają lub odkładają posiadanie dzieci ze względu na swoją sytuację finansową. W praktyce, często trudno jest ocenić skutki poszczególnych instrumentów polityki prorodzinnej, ze względu na brak danych i brak schematu wdrażania tych instrumentów umożliwiającego późniejszą ewaluację. W literaturze można jednak znaleźć opracowania dowodzące, że instrumenty polityki prorodzinnej mogą skutecznie stymulować rozrodczość. W tym względzie, według Luci-Greulich i Thevenon (2011), najskuteczniejsze są świadczenia pieniężne



przeznaczane na najmłodsze dzieci (w wieku 0–3 lat), a te wypłacane bezpośrednio przed lub po porodzie są mniej efektywne. Szereg innych badań również potwierdza pozytywne przełożenie świadczeń pieniężnych dla rodzin z dziećmi na wskaźnik dzietności (d’Addio & d’Ercole 2005, Ermisch 1998, Milligan 2005, Whittington 1992, Whittington i in. 1990). Zmiany wprowadzone w ostatnich dziesięcioleciach w Szwecji są często podawane jako przykład skutecznego pakietu rozwiązań prorodzinnych, jednak ze względu na to, że różne programy działały w tym samym czasie, trudno jest wyodrębnić ich indywidualne rezultaty (w opracowaniu Björklund 2006 podsumowano skutki szwedzkich reform, natomiast w Luci-Greulich i Thévenon 2013 przedstawiono szerszy przegląd dotychczasowych badań skuteczności polityki prorodzinnej).

Kalwij (2010) i Raute (2019) przyjrzeni się rozwiązaniom umożliwiającym pogodzenie kariery zawodowej z rodzicielstwem. Raute (2019) pokazuje znaczące efekty adekwatnej rekompensaty utraconych zarobków wśród kobiet uzyskujących wysokie płace (autor dostarcza również obszerny przegląd literatury skutków rozwiązań zmniejszających koszt alternatywny dzieci), a Doepke i Kindermann (2016) uzupełniają te wyniki dowodząc, że poziom dzietności jest szczególnie wrażliwy na wdrażanie rozwiązań zmniejszających obciążenie opieką nad dziećmi wśród kobiet.

Efektywność innego popularnego instrumentu polityki prorodzinnej - urlopu macierzyńskiego, jest mniej oczywista. W związku z tym, że aktualnie systemy większości krajów rozwiniętych uwzględniają już płatne urlopy macierzyńskie, trudno jest zmierzyć wpływ ich dostępności na decyzje o posiadaniu dzieci. Jednak zróżnicowanie okresów urlopu

macierzyńskiego pomiędzy krajami oraz zmiany tych okresów pozwalają na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków. Mimo że część badań stwierdza pozytywny wpływ długości urlopu macierzyńskiego (Adserà 2004), wyniki badań opartych na innych źródłach danych i analizach eksperymentalnych nie potwierdzają tej zależności (d’Addio i d’Ercole 2005, Olivetti i Petrongolo 2017).

Podsumowanie

Lepsze zrozumienie teorii ekonomii w odniesieniu do zakładania rodziny i decyzji o posiadaniu potomstwa może być przydatne przy projektowaniu zmian w pakietach polityki prorodzinnej. Mimo że dogłębna charakterystyka badań ekonomicznych prowadzonych w tej dziedzinie zdecydowanie wykracza poza zakres niniejszego komentarza, to zwracamy tu uwagę na opracowania, które sugerują, że istnieje zestaw narzędzi polityki prorodzinnej skutecznie zachęcających do posiadania dzieci. Podstawowe pojęcia przedstawione w komentarzu mogą stanowić tło dla popartej dowodami debaty publicznej w tym zakresie. W związku z tym, że rodzicielstwo jest jednym z najważniejszych wyborów w życiu dla wielu osób, jest ono nieodłącznie związane z szeregiem innych indywidualnych decyzji i ich konsekwencji. Dlatego też każdorazowe wprowadzenie rozwiązania mającego na celu zwiększenie dzietności nieuchronnie wpłynie na inne części systemu podatkowo-swiadczeniowego, jak np. nierówność dochodów, podatki, równość płci, zdrowie czy rozwój dzieci. Oznacza to, że podejmując decyzję o jakiegokolwiek interwencji należy rozważyć jej potencjalne pozytywne i negatywne konsekwencje.



Polityka prorodzinna w Polsce: jak podnieść jeden z najniższych wskaźników dzietności w Europie?

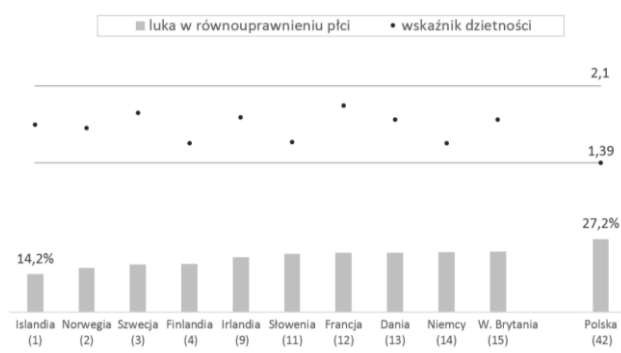
Dzietność a równość płci

Trzydzieści lat po upadku reżimu komunistycznego, Polska klasyfikowana jest przez Bank Światowy w grupie krajów o wysokich dochodach, a wyzwania przed którymi stoi w odniesieniu do dzietności wpasowują się w schemat zależności "wysokie dochody - niska dzietność". Spadek liczby urodzeń odnotowywany był jednak na długo przed osiągnięciem przez Polskę statusu kraju o wysokich dochodach, co może wskazywać na to, że przyczyny niskiej dzietności są w jej przypadku bardziej złożone. Współczynnik dzietności w Polsce, po osiągnięciu w 1960 roku rekordowego od czasu II Wojny Światowej poziomu 2,98, pod koniec lat 80-tych obniżył się do 2,08. Trend spadkowy utrzymał się w latach 90-tych i osiągnął rekordowo niski poziom 1,25 w 2003 roku. Mimo że do 2018 r. współczynnik dzietności wzrósł do 1,39, nadal pozostaje on znacznie poniżej poziomu 2,1 zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń. U podstaw spadku dzietności obserwowanego w Polsce leżą bardziej ogólne zmiany społeczne takie jak rosnący wiek kobiet decydujących się na macierzyństwo po raz pierwszy, malejący odsetek kobiet posiadających więcej niż jedno dziecko oraz rosnący odsetek osób bezdzietnych. W zestawieniu ze znacznym wzrostem przeciętnej długości życia oznacza to, że Polska jest jedną z najszybciej starzejących się populacji w UE, ze wskaźnikiem obciążenia demograficznego prognozowanym na poziomie 60,8 w 2050 roku (ONZ 2017). W ostatnich dziesięcioleciach

w Polsce wprowadzono szereg rozwiązań mających na celu ułatwienie łączenia życia zawodowego z rodzinnym, a w ciągu ostatnich piętnastu lat kolejne rządy zwiększały poziom wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi. Jednak mimo iż równoległe do tych inicjatyw współczynnik dzietności w Polsce wzrósł nieco w ostatnich latach, nadal należy on do najniższych w Europie.

Jedną z możliwych przyczyn opóźnionej reakcji przyrostu naturalnego na prowadzoną w Polsce politykę prorodzinna może być nierównowaga płci, widoczna szczególnie w porównaniu z krajami rozwiniętymi, którym udało się skutecznie odwrócić spadkową tendencję współczynnika dzietności. Jak pokazano na Wykresie 1 współczynniki dzietności krajów takich jak Islandia, Norwegia, Szwecja i Finlandia - światowych liderów w rankingu równości płci - są wyższe niż wielu innych krajów europejskich, w tym Polski. Jest to rezultatem wprowadzenia w tych krajach szerokiego spektrum rozwiązań ukierunkowanych na zapewnienie równości płci, w połączeniu z edukacją w zakresie prokreacji i konsekwencji późnego rodzicielstwa, a także rozszerzeniem dostępności publicznej opieki przedszkolnej (Fahlén 2016; Balbo i in. 2013). W wymienionych krajach wysokie współczynniki dzietności występują równoległe z jednymi z najwyższych poziomów aktywności zawodowej wśród kobiet oraz relatywnie niską luką płacową

Wykres 1. Nierówność płci a dzietność



Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne (2018) i Bank Światowy (2017). Dane dla 10 krajów europejskich najwyższej notowanych w rankingu i Polski (w nawiasie pozycja w rankingu równouprawnienia płci mierzona dla 149 krajów świata).

Zmiana podejścia do polityki prorodzinnej

W porównaniu z wieloma krajami rozwiniętymi, w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci wskaźniki zatrudnienia wśród kobiet w Polsce, szczególnie matek, pozostawały na niskim poziomie. Ponadto, mimo że różnica w wynagrodzeniach obu płci została w ostatnim okresie czasu zredukowana, kobiety w Polsce nadal zarabiają o 7,2% mniej niż mężczyźni (Komisja Europejska 2018). Luka płacowa utrzymuje się, pomimo obserwowanych od dawna lepszych wyników w zakresie edukacji wśród kobiet. Poprzednie rządy w Polsce podjęły wiele inicjatyw, które miały na celu niwelowanie nierówności płci. Wprowadzone w tym zakresie zmiany w systemie obejmowały rozwój publicznej opieki nad dziećmi, obniżenie wieku obowiązku szkolnego z 7 do 6 lat, a także usprawnienie funkcjonowania ulgi podatkowej na dzieci i świadczeń rodzinnych, aby zwiększyć bodźce finansowe do podejmowania aktywności zawodowej przez rodziców uzyskujących niskie dochody. Istotne wydłużenie urlopu macierzyńskiego w 2009 roku (stopniowo z 18 tygodni do 26 tygodni w 2013 roku) wraz z wprowadzeniem 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego w 2013 roku, miały na celu ułatwienie łączenia pracy zawodowej z macierzyństwem. Reformy zachęcały również ojców do wzięcia większego udziału w opiece nad dziećmi poprzez wprowadzenie w 2010 roku tygodniowego urlopu ojcowskiego, wydłużonego w dalszym okresie do dwóch tygodni. Aby zwiększyć zaangażowanie ojców w opiekę nad dziećmi, nowe przepisy umożliwiły ponadto

rodzicom dzielenie 12 z 26 tygodni urlopu macierzyńskiego i całych 26 tygodni urlopu rodzicielskiego.

Jednak według ostatnich badań Polacy wciąż mają tradycyjne poglądy w odniesieniu do rodziny, roli kobiet w społeczeństwie oraz ich obowiązków jako matek czy opiekunek (Billingsley i Ferrarini 2014). To tradycyjne podejście do wielu kwestii społecznych miało z pewnością wpływ na wyniki wyborów w 2015 roku. Od 2016 roku nowo wybrany rząd wprowadził szereg zmian świadczących o znacząco odmiennym podejściu względem działań poprzedników, przy czym część z nich wręcz bezpośrednio podważyła wcześniejsze reformy. Nowy rząd podwyższył wiek obowiązku szkolnego dzieci z powrotem do 7 lat, a w październiku 2017 roku wrócił do wieku emerytalnego zróżnicowanego ze względu na płeć (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), który zgodnie z reformą wprowadzoną przez poprzedni rząd od stycznia 2013 roku był wyrównywany do uniwersalnego poziomu 67 lat.

W lipcu 2019 roku upowszechniony został program znaczącego wsparcia finansowego dla rodzin z dziećmi zainicjowany w 2016 roku - program Rodzina 500+. Świadczenie pieniężne w wysokości 500 zł miesięcznie przysługuje na wszystkie dzieci do 18. roku życia (we wcześniejszej wersji programu świadczenie przysługiwało na drugie i kolejne dzieci w rodzinie, zaś uprawnienia do świadczenia na jedyne lub pierwsze dziecko w rodzinie były ograniczone progiem dochodowym). W wyniku rozszerzenia programu całkowity roczny koszt finansowego wsparcia rodzin z dziećmi sięga około 4% PKB, co daje Polsce pierwsze miejsce w rankingu krajów europejskich pod względem wysokości wsparcia rodzin, obok Danii (3,5% PKB), Luksemburga (3,4% PKB) i Niemiec (3,2% PKB).



Wyjściowym celem programu Rodzina 500+ było zwiększenie dzietności, jednak nie można jeszcze potwierdzić jego skuteczności w tym zakresie. Choć po wprowadzeniu programu liczba urodzeń początkowo wzrosła, w 2018 roku nastąpił ponowny spadek. Mimo że program był krytykowany ze względu na nieefektywną alokację środków, to jednak wdrożenie programu skutkowało zmniejszeniem ubóstwa wśród dzieci i poprawiło sytuację finansową tysięcy rodzin (Magda i in. 2019). Należy jednak zauważyć, że konstrukcja świadczenia zdaje się przedkładać prostotę jego funkcjonowania nad efektywność generowanych korzyści, przede wszystkim w zakresie skutków dla rynku pracy. Program 500+ nie zawiera elementów zachęcających do podejmowania zatrudnienia, zaś jego pierwotna wersja, w której uprawnienia do świadczenia na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie zależały od dochodów, miała negatywny wpływ na aktywność zawodową kobiet. Wprowadzona w lipcu 2019 roku uniwersalna wersja świadczenia eliminuje dochodowe ograniczenia uprawnień, jednak wiąże się ze znacznym wzrostem kosztów programu. Zarówno z punktu widzenia dzietności, jak i poziomu ubóstwa wśród dzieci, te dodatkowe środki można było efektywniej wykorzystać, przeznaczając je na wsparcie opieki nad dziećmi czy premiując aktywność rodziców na rynku pracy.

Wysokie bezpośrednie wsparcie finansowe dla rodzin z dziećmi, podniesienie wieku obowiązku szkolnego i powrót do wieku emerytalnego różnicowanego ze względu na płeć sugerują zmianę polityki społeczno-gospodarczej w Polsce w kierunku familializacji opieki i obowiązków opiekuńczych. W perspektywie średnio- i długoterminowej takie podejście może ograniczyć zwiększenie udziału kobiet na rynku pracy i przyczynić się do dalszego wzrostu

dysproporcji w zatrudnieniu i płacach pomiędzy kobietami i mężczyznami.

Podsumowanie

Pomimo tego, że w ostatnim dziesięcioleciu rodzina znajdowała się w centrum zainteresowań polityki społecznej i znaczne środki finansowe zostały przeznaczone na wsparcie rodzin z dziećmi, współczynnik dzietności w Polsce nie wykazał istotnej tendencji wzrostowej. Skromny wzrost liczby urodzeń może rozczarowywać biorąc pod uwagę, że Polska ma obecnie jeden z najkorzystniejszych systemów urlopów rodzicielskich, a środki przeznaczane na wsparcie finansowe rodzin z dziećmi stanowią najwyższy odsetek PKB w UE. Optymistyczny scenariusz zakłada, że ostatecznie przyjęty kierunek polityki prorodzinnej przyniesie efekty. Z drugiej strony, obserwowane trendy w poziomie dzietności sugerują, że wdrażanie do systemu pojedynczych elementów zamiast całościowych, spójnych pakietów rozwiązań, może mieć nikłe przełożenie na zmiany dzietności, pomimo wysokich kosztów dla finansów publicznych i znaczących korzyści dla rodzin. Szersze podejście do kwestii równości płci i rozwoju kariery zawodowej, a także do równego podziału obowiązków rodzinnych między rodziców może być niezbędne dla sukcesu inicjatyw wspierających rodziny w kosztach wychowywania dzieci. Przykłady z krajów skandynawskich sugerują pozytywny związek między równością płci a dzietnością. Opierając się na tych doświadczeniach i wykorzystując zasoby już przeznaczane w Polsce na wsparcie rodzin, można by stworzyć kompleksowy pakiet rozwiązań, który mógłby skutecznie przyczynić się do podniesienia wskaźnika dzietności w Polsce do poziomu obserwowanego w wielu innych krajach rozwiniętych.



Bibliografia

- Adserà A., 2004. "Changing Fertility Rates in Developed Countries: The Impact of Labour Market Institutions", *Journal of Population Economics*, 17: 17-43.
- Balbo N., Billari CF., Mills M. "Fertility in Advanced Societies: A Review of Research". *European Journal of Population*. 2013;29: 1-38
- Bassi V. and I. Rasul, 2017. "Persuasion: A case study of papal influences on fertility-related beliefs and behavior", *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(4): 250-302.
- Beach B. and W.W. Hanlon, 2019. "Censorship, Family Planning, and the Historical Fertility Transition".
- Becker G.S and H. Gregg Lewis, 1973. "Interaction between the Quantity and Quality of Children", *Journal of Political Economy*, 81 (2): S279-S288.
- Becker, G. S. and N. Tomes, 1976., "Child endowments and the quantity and quality of children", *Journal of Political Economy*, 84: S143-S162.
- Billingsley S., Ferrarini T. "Family Policy and Fertility Intentions in 21 European Countries" *Journal of Marriage and Family*. 2014;76:428-445
- Björklund A., 2006. "Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden", *Journal of Population Economics*, 19 (1): 3-24.
- d'Addio A.C and M.M d'Ercole, 2005. "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development OECD.
- Doepke M. and F. Kindermann, 2016. "Bargaining over babies: Theory, evidence, and policy implications", National Bureau of Economic Research, w22072.
- Ermisch J., (1988). "Econometric Analysis of Birth Rate Dynamics in Britain", *Journal of Human Resources*, 23: 563-76.
- European Commission 2018, The Gender Pay Gap in Poland, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/equalpayday_factsheet_s_2018_country_files_poland_en.pdf
- Fahlén S. "Equality at home - A question of career? Housework, norms, and policies in a European comparative perspective" *Demographic Research*. 2016;35: 1411-1440.
- Families and Societies, 2015. "Country-specific case studies on fertility among the descendants of immigrants", Working paper 39.
- Hanushek E.A., 1992. "The trade-off between child quantity and quality", *Journal of Political Economy*, 100 (1): 84-117.
- Jones, L. E., A. Schoonbroodt, M. Tertilt, 2008. "Fertility theories: can they explain the negative fertility-income relationship?", National Bureau of Economic Research, w14266.
- Kalwij A., 2010. "The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe", *Demography*, 47 (2): 503-519.
- Li H., J. Zhang, Y. Zhu, 2008. "The quantity-quality trade-off of children in a developing country: Identification using Chinese twins", *Demography*, 45 (1): 223-243.
- Luci-Greulich, A. and O. Thévenon, 2013. "The impact of family policies on fertility trends in developed countries", *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, 29.4: 387-416.
- Magda I., Brzeziński M., Chłoń-Domińczak A., Kotowska IE, Myck M., Najsztub M., Tyrowicz J., 2019, „Rodzina 500+ - ocena programu i propozycje zmian”.
- Milligan K., 2005. "Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility", *Review of Economics and Statistics*, 87:539-55.
- Olivetti C. and B. Petrongolo, 2017. "The economic consequences of family policies: lessons from a century of legislation in high-income countries", *Journal of Economic Perspectives*, 31.1: 205-30.
- Raute A., 2019. "Can financial incentives reduce the baby gap? Evidence from a reform in maternity leave benefits", *Journal of Public Economics*, 169: 203-222.
- Schoonbroodt A., M. Tertilt, 2014. "Property rights and efficiency in OLG models with endogenous fertility", *Journal of Economic Theory*, 150: 551-582.
- UN Population Facts, 2017.
- Whittington L.A., 1992. "Taxes and the Family: The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility", *Demography*, 29: 215-26.
- Whittington L.A, J. Alm, H.E. Peters, 1990. "The Personal Exemption and Fertility in the United States", *American Economic Review*, 80: 545-56.



O autorach

Lev Lvovskiy

Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC)

Lvovskiy@beroc.by

www.eng.beroc.by

Lev Lvovskiy jest pracownikiem naukowym w BEROC. Uzyskał tytuł licencjata na Perm State Technical University w 2010 roku oraz stopień doktora nauk ekonomicznych na University of Iowa w 2017 roku.

Michał Myck

Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA)

mmyck@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Na Uniwersytecie Oxfordzkim otrzymał dyplom z wyróżnieniem na kierunku Philosophy, Politics and Economics (First Class, 1997r.) oraz stopień Master of Philosophy z ekonomii (1999r.). W marcu 2006 r. otrzymał stopień doktora nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim. W czerwcu 2015 zakończył proces habilitacyjny na Freie Universität Berlin.

Monika Oczkowska

Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA)

moczowska@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

freepolicybriefs.com

The Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies (FREE Network) to sieć naukowców zajmujących się badaniami w obszarze Europy Wschodniej i byłych republik Związku Radzieckiego, zrzeszonych w ramach instytutów badawczych: BEROC w Mińsku, BICEPS w Rydze, CEFIR/NES w Moskwie, CenEA w Szczecinie, ISET w Tbilisi, KSE w Kijowie i SITE w Sztokholmie. W 2019 roku sieć badawcza FREE Network, przy wsparciu finansowym ze strony szwedzkiej Agencji ds. Współpracy na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (Swedish International Development Cooperation Agency, Sida) zainicjowała Forum for Research on Gender Economics (FROGEE), koncentrujące się na badaniach społeczno-ekonomicznych związanych z nierównościami płci. Opracowania publikowane w ramach tej inicjatywy stanowią wkład w dyskusję o nierównościach w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Poglądy zawarte we wszystkich publikacjach sieci FREE Network wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska sieci FREE Network, zrzeszonych w niej instytutów czy Sida.



Monika Oczkowska jest analitykiem w CenEA od marca 2012 roku. Tytuł magistra ekonomii ze specjalnością analizy finansowej i wyceny przedsiębiorstw uzyskała w 2012 na Uniwersytecie Szczecińskim. Ukończyła stopień licencjata z ekonomii a także stosunków międzynarodowych na tym samym uniwersytecie.

Izabela Wowczko

Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA)

iwowczko@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

Izabela Wowczko pracuje w CenEA jako analityk od marca 2019 roku. Posiada tytuł magistra ekonomii (Uniwersytet Szczeciński) oraz tytuł magistra informatyki (Institute of Technology Blanchardstown). Ukończyła również specjalistyczny kurs w zakresie wykorzystania danych statystycznych do oceny skutków polityki (National University of Ireland).

Podziękowania

Autorzy chcieliby podziękować Pameli Campa, Michałowi Myckowi i Jesperowi Roine za pomocne komentarze i uwagi redakcyjne, a także Kajetanowi Trzecińskiemu za staranną korektę edytorską. Oryginalny tekst komentarza został przygotowany w języku angielskim. Tłumaczenie w języku polskim opracowali: Michał Myck, Monika Oczkowska i Izabela Wowczko.