

| Paulina Kucharska

Ocena skuteczności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczenia ubóstwa i zwiększenia diety w Polsce

Streszczenie

Cel: Celem podjętych rozważań jest ocena skuteczności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczenia zasięgu ubóstwa i zwiększenia diety w Polsce.

Metodyka badań: Jako metodę badawczą wykorzystano analizę danych statystycznych oraz literatury przedmiotu.

Wyniki badań: Wyniki badania dowodzą, że skuteczność programu „Rodzina 500+”, biorąc pod uwagę jego założenia, jest częściowa. Dodatkowe świadczenie wychowawcze wpływa na ograniczenie zasięgu ubóstwa, nie skutkuje natomiast zauważalnym wzrostem diety.

Wnioski: Istniejące bariery dotyczące rozrodczości w połączeniu z utrzymującą się od początku lat 90. XX w. wartością współczynnika diety na poziomie poniżej 2,0 sprawiają, że pomoc finansowa nie jest dla Polaków wystarczającą motywacją do powiększenia rodziny. Do stymulowania rozwoju demograficznego powinny służyć nie tylko transfery pieniężne, potrzebne są przede wszystkim działania łagodzące negatywne skutki przemian społeczno-kulturowych mające wpływ na sytuację demograficzną.

| Paulina Kucharska, doktorantka, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, ul. POW 3/5, 90-255 Łódź, e-mail: paulina.kucharska245@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7607-0564>.

| Artykuł udostępniany na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0); <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Wkład w rozwój dyscypliny: W artykule podjęto próbę oceny skuteczności programu „Rodzina 500+”, a tym samym ekonomicznej zasadności wprowadzenia najdroższego w historii III RP instrumentu polityki prorodzinnej. Praca prezentuje wielopłaszczyznowe spojrzenie na przyczyny utrzymującej się bardzo niskiej dzietności oraz konsekwencje społeczno-gospodarcze zmiany zasięgu ubóstwa.

Słowa kluczowe: program „Rodzina 500+”, polityka społeczna, sytuacja demograficzna, dzietność, zasięg ubóstwa.

Klasyfikacja JEL: I38, J11, J13, J18.

1. Wprowadzenie

Realizację programu „Rodzina 500+” rozpoczęto w Polsce na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Zgodnie z projektem ustawy comiesięczna wypłata dla rodzin w wysokości 500 zł przysługiwała na drugiego i każdego kolejnego podopiecznego do ukończenia 18 roku życia. Istniała również możliwość wypłaty świadczenia na pierwsze dziecko, jeśli dochód netto na osobę w rodzinie nie przekraczał 800 zł lub 1200 zł w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym. 1 lipca 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, która uprościła procedury przyznania świadczenia oraz wprowadziła pewne zmiany w samym programie. Najbardziej istotną z nich było zniesienie kryterium liczby dzieci i kryterium dochodowego. Od połowy 2019 r. świadczenie wychowawcze przysługuje na wszystkie dzieci do momentu uzyskania przez nie pełnoletności bez względu na dochody uzyskiwane przez rodzinę.

Program stanowi instrument z obszaru polityki prorodzinnej, który jako inwestycja w rodzinę ma na celu walkę z ubóstwem wśród dzieci, a także poprawę sytuacji demograficznej w kraju. Okres czterech lat, które w kwietniu 2020 r. upłynęły od momentu wprowadzenia programu „Rodzina 500+”, daje podstawy do rozważań na temat jego skuteczności i efektywności.

W niniejszym artykule na podstawie literatury przedmiotu i danych statystycznych przeprowadzono analizę i ocenę wpływu wsparcia finansowego dla polskich rodzin na zmiany wskaźników, które według pierwotnych założeń miały decydować o ocenie skuteczności programu. Na podstawie badań oraz doświadczeń innych państw przedstawiono także wnioski, które mogą posłużyć decydującym jako wskazówka w projektowaniu podejmowanych działań.

2. Skuteczność programów finansowego wsparcia rodzin w zakresie stymulowania rozwoju demograficznego – przegląd badań

Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, dodatkowe świadczenie „ma zmniejszyć obciążenia finansowe rodzin związane z wychowywaniem dzieci, a tym samym zachęcać do podejmowania decyzji o posiadaniu większej liczby dzieci” (Uzasadnienie rządowego projektu... 2016). Założono zatem, że istnieje dodatnia zależność między pomocą finansową dla rodzin z dziećmi a gotowością rodziców do podjęcia zobowiązania, jakim jest posiadanie potomka. Jak wynika z badań, transfery pieniężne pozytywnie oddziałują na zdrowie dzieci, długość procesu kształcenia szkolnego i poziom dochodów w przyszłości (Aizer i in. 2016, s. 935, 964–965), ale ich wpływ na dzietność jest niejednoznaczny.

Doświadczenia m.in. Francji (Laroque i Salanié 2008, s. 4)¹, Izraela (Cohen, Dehejia i Romanov 2013, s. 17–18) czy kanadyjskiej prowincji Quebec (Milligan 2005, s. 539–540)² wskazują, że oferowane przez władze dofinansowanie kosztów utrzymania dzieci może być skutecznym narzędziem stymulowania dzietności. Potwierdzają to także założenia utrwalonej w pracach T. Malthusa ekonomicznej teorii płodności³, zakładającej istnienie pozytywnej relacji między wysokością dochodów rodzin a płodnością (Siegers 1987, s. 94; Becker 1960, s. 212). Zgodnie z tą teorią płodność jest wyrazem popytu konsumentów na szczególny rodzaj dobra, jakim są dzieci (Easterlin 1975, s. 54; Robinson 1997, s. 63). Popyt na potomstwo jest z kolei funkcją indywidualnych preferencji oraz kosztów związanych z utrzymaniem nowych członków rodziny (Becker i Barro 1988, s. 1; Becker 1993, s. 137–155; Gauthier i Hatzius 1997, s. 295). Bezpośrednie koszty ponoszone przez opiekunów z tytułu wychowania dziecka (tzw. wydatki bezpośrednie) nie są jednak jedynymi, jakie wiążą się z posiadaniem potomka. Wskazuje się również koszty alternatywne sprawowania opieki nad osobą niepełnoletnią, np. utraczone

¹ Zgodnie z symulacją wzrost świadczeń dla rodzin z dziećmi w wysokości ok. 0,3% PKB zwiększyłby dzietność o ok. 0,3 p.p., jednocześnie zmniejszając podaż pracy kobiet o ok. 0,5 p.p. (Laroque i Salanié 2008, s. 4).

² K. Milligan analizował konsekwencje wprowadzenia pronatalistycznej polityki lokalnej opartej na wysokich transferach pieniężnych (do 8000 CAD) dla rodzin z dziećmi. Z badań wynika, że wpływ wsparcia finansowego na wzrost dzietności jest zauważalny – do 25% wzrostu dzietności w rodzinach kwalifikujących się do otrzymania pełnej kwoty subsydium (Milligan 2005, s. 554).

³ R.J. Willis używa sformułowania „ekonomiczna teoria rodziny” na określenie teorii, zgodnie z którą zachowania członków rodziny – złożonej instytucji społecznej – są zdeterminowane przez indywidualne preferencje oraz uwarunkowania społeczno-ekonomiczne (Willis 1973, s. 15).

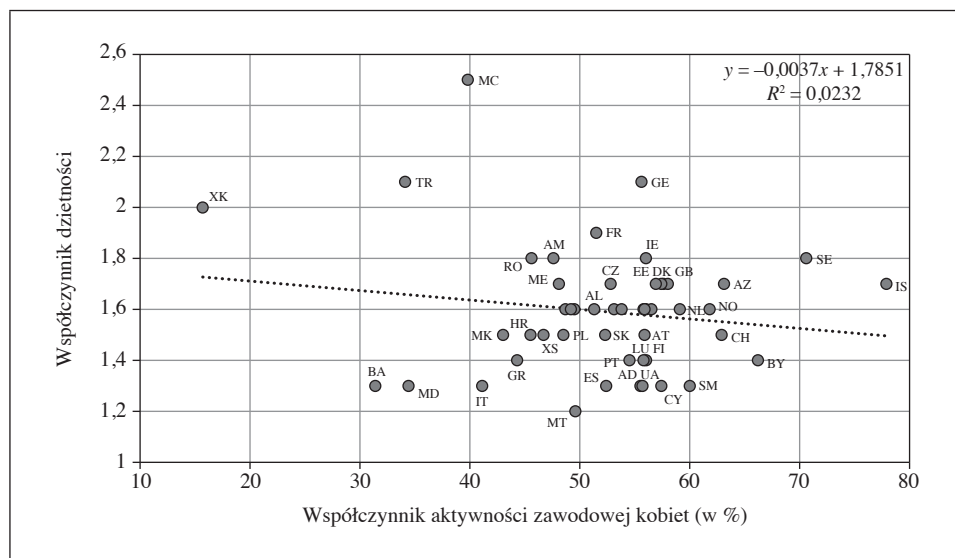
zarobki na skutek rezygnacji z pracy jednego z rodziców⁴ czy czas poświęcany pieczy nad dzieckiem (Gauthier i Hatzius 1997, s. 295–296). Jak dowodzi A. Kalwijn, polityka prorodzinna ukierunkowana na minimalizację kosztów alternatywnych powiększenia rodziny ma zauważalnie większy potencjał stymulowania dzietności niż bezpośrednia pomoc finansowa ze strony państwa (Kalwijn 2010, s. 514–517). W szczególności dotyczy to rodzin, w których opiekunowie (przede wszystkim kobiety) zajmują wysoko opłacane stanowiska bądź chcą kontynuować pracę zawodową po narodzinach dziecka⁵. Jak wskazują badania CBOS, dla co trzeciej Polki w wieku 18–33 lat (31%) i co siódmej w wieku 34–45 lat (14%) powodem braku planów prokreacyjnych jest spodziewany konflikt między obowiązkami zawodowymi a rodzinnymi (*Postawy prokreacyjne...* 2013, s. 7). Obawy związane z utratą miejsca pracy oraz trudnościami z organizacją opieki nad dzieckiem znajdują uzasadnienie w rzeczywistości. Co trzecia Polka w wieku 18–45 lat (33%) posiadająca co najmniej jedno dziecko deklaruje, że musiała wycofać się z rynku pracy ze względu na brak alternatywnych możliwości zorganizowania opieki nad dzieckiem, a 10% kobiet twierdzi, że straciło pracę po powrocie z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego (*Postawy prokreacyjne...* 2013, s. 8).

Rezygnacja kobiet z powiększenia rodziny w obawie przed negatywnymi konsekwencjami dla rozwoju kariery zawodowej wpisuje się w przemiany o charakterze społeczno-kulturowym, którym w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat podlegają kraje rozwinięte i rozwijające się. Zmieniła się rola kobiet w rodzinie i wzrosła ich niezależność dzięki coraz lepszemu dostępowi do edukacji i rynku pracy. Aktywizacja zawodowa kobiet jest procesem nieodwracalnym i należy się spodziewać jej dalszego wzrostu nie tylko ze względu na zmiany społeczno-kulturowe, ale także na czynniki demograficzne (potencjalne zasoby pracy zmniejszają się na skutek obserwowanego od kilkudziesięciu lat spadku współczynnika dzietności, także w krajach najsłabiej rozwiniętych⁶; zob. The World

⁴ Jak wskazują badania, to matki częściej wycofują się z rynku pracy po narodzinach dziecka, przejmując obowiązki związane ze sprawowaniem opieki nad potomkiem. Jednocześnie aktywność zawodowa ojców wzrasta – tym bardziej, im więcej jest dzieci i im są one młodsze (Kotowska, Sztanderska i Wóycicka 2007, s. 5–11).

⁵ Model teoretyczny autorstwa P. Apps i R. Rees wskazuje, że w przypadku polityk prorodzinnych, które kładą nacisk na zapewnienie odpowiedniej dostępności alternatyw dla domowej opieki nad dziećmi, prawdopodobieństwo jednoczesnego występowania wysokiej dzietności i wysokiej aktywności kobiet na rynku pracy jest wyższe niż w przypadku polityk opartych na transferach pieniężnych (Apps i Rees 2004, s. 760).

⁶ Zgodnie z prognozami dzietność kobiet na świecie będzie spadać: z wartości współczynnika 2,5 w 2019 r., przez 2,2 w 2050 r., do 1,9 w 2100 r. Liczba ludności na świecie będzie natomiast rosła; z 7,7 mld w 2019 r., do 8,5 mld w 2030 r., 9,7 mld w 2050 r. i 10,9 mld w 2100 r. Szacuje się, że w latach 2019–2100 największy przyrost liczby ludności będzie notowany w Afryce Subsaharyjskiej (o 254%). W tym samym okresie przyrost populacji w innych regionach geograficznych świata



Uwaga: Dane dotyczące dzietności i aktywności zawodowej kobiet pochodzą z 2018 r. W przypadku braku danych dla 2018 r. uwzględniono wielkości z najwcześniejszego dostępnego roku.

Współczynniki wyznaczono dla państw: NO – Norwegia, IE – Irlandia, CH – Szwajcaria, IS – Islandia, DE – Niemcy, SE – Szwecja, NL – Holandia, DK – Dania, FI – Finlandia, GB – Zjednoczone Królestwo, BE – Belgia, AT – Austria, LI – Liechtenstein, SI – Słowenia, LU – Luksemburg, ES – Hiszpania, FR – Francja, CZ – Czechy, MT – Malta, EE – Estonia, IT – Włochy, GR – Grecja, CY – Cypr, LT – Litwa, PL – Polska, AD – Andora, LV – Łotwa, PT – Portugalia, SK – Słowacja, HU – Węgry, HR – Chorwacja, RO – Rumunia, BG – Bułgaria, XS – Serbia, AL – Albania, BY – Białoruś, TR – Turcja, BA – Bośnia i Hercegowina, ME – Czarnogóra, AM – Armenia, AZ – Azerbejdżan, GE – Gruzja, MD – Mołdawia, RU – Rosja, SM – San Marino, UA – Ukraina, MK – Macedonia Północna, XK – Kosowo, MC – Monako.

Rys. 1. Zależność między dzietnością a aktywnością zawodową kobiet w krajach Europy
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych International Labour Organization (2018) i The World Bank (2018).

Bank 2020, Grodzka 2016, s. 81) oraz czynniki technologiczne (zmiany w sposobie produkcji dóbr i usług sprzyjają większemu popytowi na pracowników reprezentujących wysoki poziom potencjału intelektualnego niż na pracowników o wysokim poziomie sprawności fizycznej; zob. Galor i Weil 1993, s. 3–4). W krajach, w których współczynnik aktywności zawodowej kobiet utrzymuje się na poziomie poniżej 50–60%, zależność między aktywnością zawodową kobiet a płodnością pozostaje ujemna. Dodatni kierunek zależności między wskaźnikami występuje natomiast w państwach, w których udział kobiet na rynku pracy wynosi powyżej 50–60% (Feyrer, Sacerdote i Stern 2008, s. 11–12). Na podstawie danych z 2018 r.

będzie zauważalnie niższy, a w regionie Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej liczba ludności spadnie o 16% (*World Population...* 2019).

przeprowadzono analizę siły i kierunku korelacji między współczynnikiem dzietności a aktywnością zawodową kobiet w krajach Europy (rys. 1).

Między współczynnikiem aktywności zawodowej kobiet a współczynnikiem dzietności istnieje ujemna zależność (rys. 1). Obliczona wartość współczynnika korelacji Pearsona (r) wyniosła jednak $-0,15$, co dowodzi bardzo słabej korelacji. Dodatkowo gdyby wartości skrajne (XK, TR i MC) nie zostały uwzględnione w zestawieniu, korelacja byłaby dodatnia, ale nadal bardzo słaba ($r = 0,28$).

Państwem, w którym wysokiemu udziałowi kobiet na rynku pracy (70,6%) towarzyszy stosunkowo wysoki wskaźnik dzietności (1,8)⁷, jest Szwecja (rys. 1). Zjawisko to należy tłumaczyć małym nasileniem konfliktów strukturalnego i kulturowego⁸ (Feyrer, Sacerdote i Stern 2008, s. 5; Grodzka 2016, s. 81–82; Kotowska 2014, s. 44). Jak wskazują wyniki badań, w krajach, w których szanse kobiet na rozwój kariery zawodowej zrównują się z szansami mężczyzn, wzrasta zaangażowanie mężczyzn w opiekę nad dziećmi oraz wykonywanie obowiązków domowych. To z kolei jest czynnik wpływający na wzrost urodzeń (Feyrer, Sacerdote i Stern 2008, s. 4–5; Muszyńska 2004, s. 32–33). Szwecja jest krajem cechującym się najwyższym w Europie wskaźnikiem równouprawnienia płci w zakresie wykonywania obowiązków domowych (Armstrong 2018, EIGE 2020).

3. Wpływ programu na redukcję poziomu ubóstwa

Ubóstwo jest zjawiskiem społecznym, które polega na braku środków materialnych wystarczających na zaspokojenie potrzeb w zakresie dostępu do dóbr i usług (Kalinowski 2020, s. 70). Tak rozumiane ubóstwo określa się jako społeczne, ale może ono występować również na płaszczyźnie ekonomicznej. W tym przypadku oznacza nierównomierny rozkład zasobów pieniężnych i rzeczowych (Kalinowski i Łuczka-Bakuła 2008, s. 8–9). Istnieje wiele sposobów pomiaru biedy i szacowania skali tego zjawiska w społeczeństwie. Przykładowo Główny Urząd Statystyczny uwzględnia w swoich badaniach następujące progi ubóstwa ekonomicznego (*Zasięg ubóstwa...* 2020, s. 1–2):

– granica ubóstwa skrajnego (konsumpcja poniżej tego poziomu stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka; ubóstwo skrajne określane jest też jako minimum egzystencji),

⁷ Średni współczynnik aktywności zawodowej kobiet dla 27 krajów UE wynosił w 2018 r. 50,7% (International Labour Organization 2018), natomiast średni współczynnik dzietności 1,55 (Eurostat 2020).

⁸ Nasileniu konfliktu strukturalnego sprzyja brak rozwiązań instytucjonalnych wspomagających pracę zawodową kobiet. Konflikt kulturowy jest natomiast związany z percepcją ról społecznych kobiet i mężczyzn w odniesieniu do pracy zawodowej i życia rodzinnego, w tym podziału obowiązków w gospodarstwie domowym (Kotowska 2014, s. 43–44).

- granica ubóstwa relatywnego (ustalona na poziomie 50% kwoty średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych w Polsce),
- granica ubóstwa ustawowego (dotyczy grupy osób, które są uprawnione do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej).

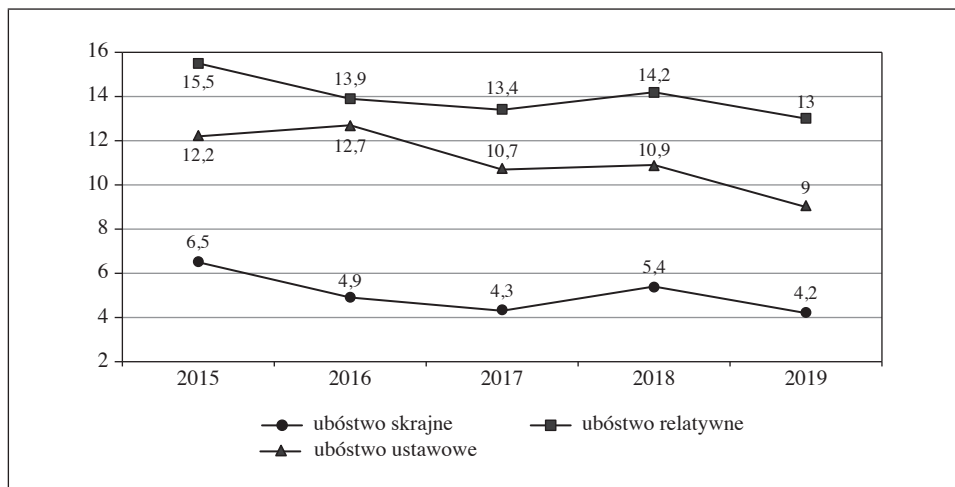
Ubóstwo współwystępuje często z wykluczeniem społecznym, charakteryzującym się niezdolnością do pełnego uczestnictwa w życiu zbiorowym. Wąskie rozumienie wykluczenia społecznego ogranicza je do trzech rodzajów, ściśle powiązanych z problemem ubóstwa (Klimczak, Kubiński i Sikora-Wiśniewska 2017, s. 9):

- wykluczenie z rynku pracy,
- wykluczenie z dostępu do kultury, edukacji i informacji,
- wykluczenie przestrzenne, w tym bezdomność.

W szerokim zaś znaczeniu pojęcie wykluczenia społecznego odnosi się nie tylko do braku zatrudnienia i dostępu do różnego rodzaju dóbr i usług. W tym kontekście podkreśla się deprivację praw oraz naruszanie więzi społecznych i rodzinnych, które wynikają z ubóstwa (Klimczak, Kubiński i Sikora-Wiśniewska 2017, s. 9). Niedobór środków materialnych jest bowiem czynnikiem ryzyka w przypadku zjawiska dezintegracji rodziny (Albański i Gola 2013, s. 45) i w istotny sposób determinuje rozwój wychowujących się w niej dzieci. Opiekunowie borykający się z problemem ubóstwa mają ograniczone możliwości realizacji potrzeb i aspiracji nie tylko własnych, ale także swoich podopiecznych. W rezultacie dzieci dorastające w gospodarstwach domowych o niskim standardzie życia są bardziej podatne na doświadczanie uczucia dystansu wobec rówieśników, którego źródłem jest zaniżona samoocena. Świadomość braku akceptacji, bezradność, a także wiele innych barier, które napotykać dzieci z problemem ubóstwa, może determinować występowanie zachowań w życiu dorosłym, które są niepożądane z punktu widzenia kształtowania kapitału ludzkiego – jednego z kluczowych czynników rozwoju gospodarczego (Knapińska i Woźniak 2016, s. 136; Parysek 2018, s. 51). Należą do nich m.in. niski poziom przedsiębiorczości, zaradności życiowej czy umiejętności interpersonalnych. Występowanie tego typu postaw często związane jest z przejmowaniem zachowań rodziców (Wieczorek 2019, s. 297–298). Dlatego też istotną rolę w przerwaniu międzypokoleniowej transmisji ubóstwa odgrywa nie tylko zwiększenie zasobów finansowych gospodarstwa domowego, ale przede wszystkim zapobieganie wykluczeniu w dostępie do edukacji i informacji (Płusa 2015, s. 40).

Ponieważ rządowy program „Rodzina 500 +” zwiększa możliwości finansowania wielu potrzeb konsumpcyjnych, jego pozytywne konsekwencje są widoczne w zauważalnym spadku zasięgu ubóstwa ekonomicznego w Polsce, w tym ubóstwa skrajnego (rys. 2). Zahamowanie tendencji zmniejszania się zasięgu ubóstwa ekonomicznego nastąpiło w 2018 r., kiedy to – w zależności od przyjętej

granicy ubóstwa – wskaźnik kształtował się na zbliżonym lub nieco wyższym poziomie w porównaniu z rokiem poprzednim. W 2019 r. ponownie jednak notowano spadek zasięgu ubóstwa w relacji do wartości wskaźnika z roku poprzedniego: o 1,2 p.p. w przypadku ubóstwa relatywnego i skrajnego oraz o 1,9 p.p. w przypadku ubóstwa ustawowego (rys. 2).

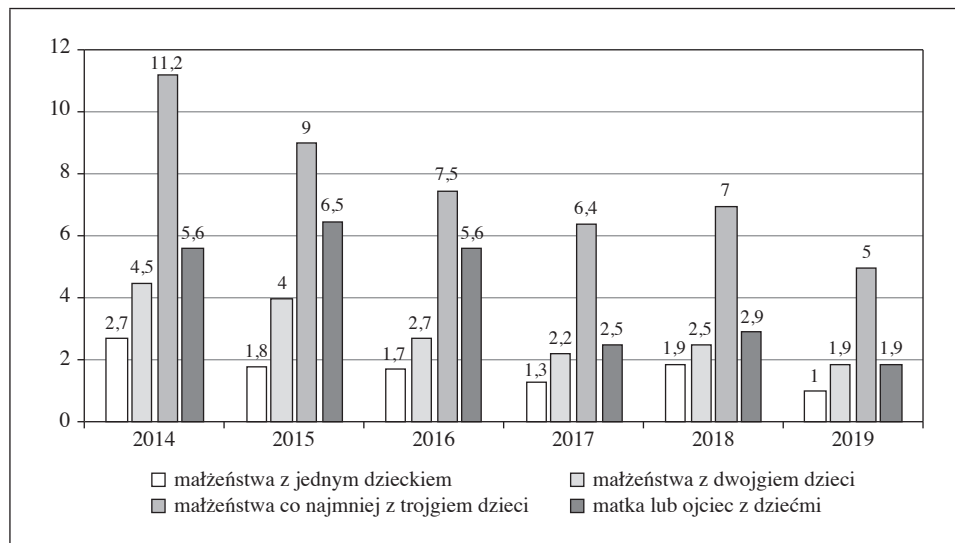


Rys. 2. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 2015–2019 (% osób w gospodarstwach domowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zasięg ubóstwa...* 2020, s. 1).

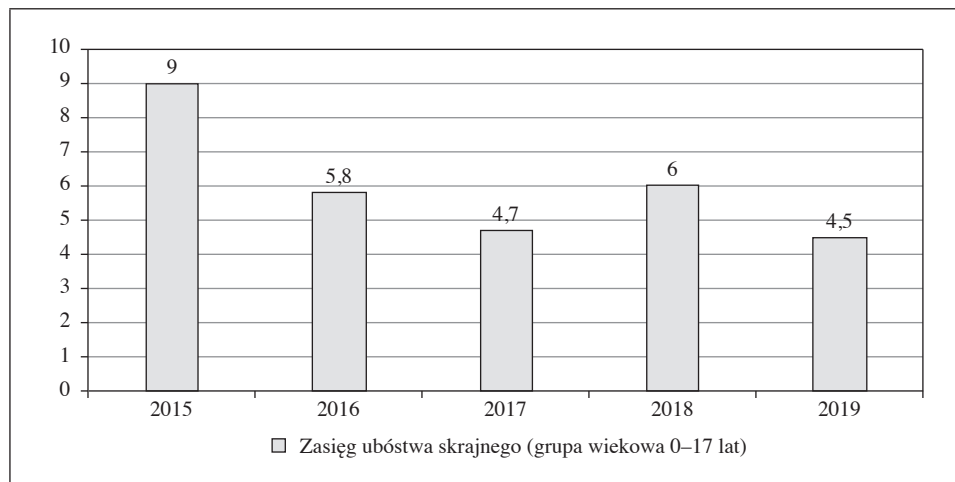
Analizując zmiany zasięgu ubóstwa skrajnego w rodzinach, w których wychowywane są dzieci, można stwierdzić, że program „Rodzina 500 +” w największym stopniu przyczynił się do poprawy warunków materialno-bytowych w rodzinach najliczniejszych, reprezentujących model 2 + 3 lub większych. W latach 2014–2019 poziom ubóstwa skrajnego w rodzinach, w których wychowywało się co najmniej troje dzieci, zmniejszył się o 6,2 p.p. W dalszej kolejności ograniczenie zasięgu skrajnej biedy dotyczyło rodziców samotnie wychowujących dzieci (spadek o 3,7 p.p.), małżeństw z dwojgiem dzieci (spadek o 2,6 p.p.) i małżeństw z jednym dzieckiem (spadek o 1,7 p.p.) (rys. 3).

Zgodnie z założeniami programu „Rodzina 500+” bezpośrednimi beneficjentami świadczeń mają być dzieci i zaspokajanie ich potrzeb ma stanowić cel wydatkowania środków. Dlatego też konieczne jest, aby ocenie skuteczności programu towarzyszyła analiza danych na temat zmian zasięgu ubóstwa skrajnego w grupie dzieci i młodzieży w wieku 0–17 lat (rys. 4).



Rys. 3. Zasięg ubóstwa skrajnego w latach 2014–2019 według typów gospodarstw domowych (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zasięg ubóstwa...* 2017, s. 4; *Zasięg ubóstwa...* 2018, s. 3; *Zasięg ubóstwa...* 2020, s. 4).



Rys. 4. Zasięg ubóstwa skrajnego w latach 2015–2019 wśród osób w wieku 0–17 lat (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zasięg ubóstwa...* 2017, s. 4; *Zasięg ubóstwa...* 2018, s. 4; *Zasięg ubóstwa...* 2020, s. 4).

W latach 2015–2019 zasięg ubóstwa wśród najmłodszych zmniejszył się z 9% w 2015 r. do 4,5% w 2019 r. (rys. 4). W sposób zauważalny zmniejszyło się także ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród dzieci – w grupie społecznej, która pozostaje najbardziej zagrożona tymi zjawiskami. W 2015 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Polsce w grupie osób w wieku 0–17 lat wynosił 26,6%, w 2016 r. – 24,2%, w 2017 r. – 17,9%, a w 2018 r. – 17,2% (*Podstawowe dane...* 2017, s. 4; Pilewski 2018; *Polskie dzieci...* 2020). Wnioskować należy, że największy spadek, mający miejsce na przełomie lat 2016/2017, był bezpośrednią konsekwencją wsparcia finansowego rodzin w ramach programu „Rodzina 500+”.

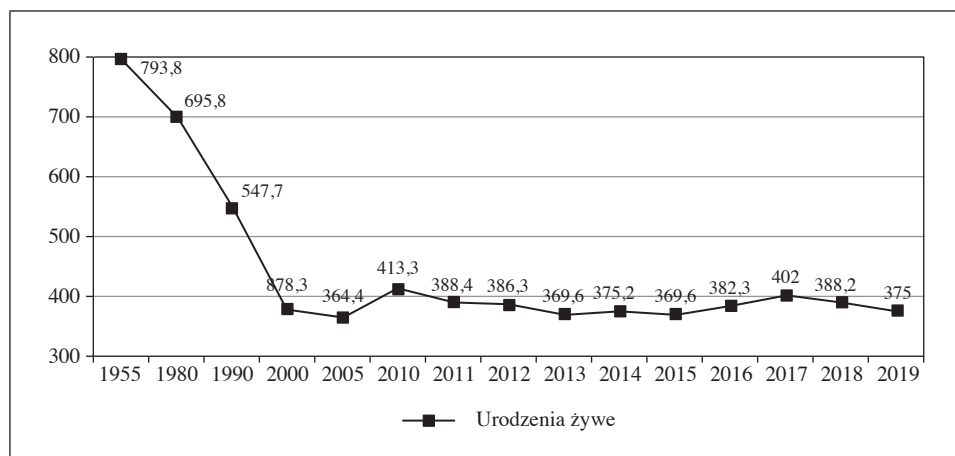
4. Wpływ programu na wzrost dzietności

Od początku XXI w. liczba urodzeń żywych w Polsce jest mniej więcej o połowę niższa od tej, którą notowano w połowie XX w. Dane z lat 2016–2020 wskazują, że ewentualny pozytywny wpływ programu „Rodzina 500+” na sytuację demograficzną w kraju można odnotować w 2017 r., kiedy nastąpił wzrost liczby urodzeń żywych o 19,7 tys. w stosunku do roku poprzedniego (rys. 5). Analiza liczby urodzeń w kolejnych latach pozwala stwierdzić, że dodatkowe świadczenie pieniężne dla polskich rodzin nie zmieniło w znaczący sposób trendów kształtujących sytuację demograficzną. W pierwszym półroczu 2020 r. zanotowano 177,4 tys. urodzeń żywych, a więc o 4,9 tys. mniej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku i o 8,1 tys. mniej w porównaniu z pierwszym półroczem 2016 r., kiedy wprowadzono program „Rodzina 500+” (*Ludność...* 2020, s. 9; *Ludność...* 2016, s. 117).

Aby rozwój demograficzny kraju był stabilny, na każde 100 kobiet w wieku 15–49 lat powinno przypadać średnio 210–215 dzieci (*Urodzenia i dzietność...* 2018, s. 2). W latach 2010–2019 współczynnik dzietności daleko odbiegał od pożądanej wielkości. Najwyższe jego wartości odnotowano w latach 2017–2019, a więc po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+” (rys. 6).

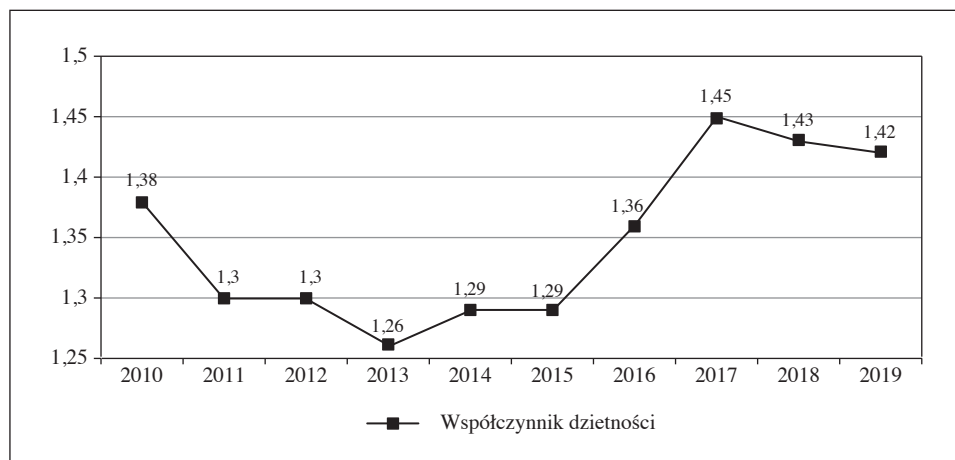
Równoczesne występowanie takich zjawisk jak spadek dzietności (wyrażający się niskim współczynnikiem dzietności) oraz wzrost przeciętnego trwania życia prowadzi do starzenia się społeczeństwa. Z punktu widzenia gospodarki narodowej zasadnicze znaczenie ma utrzymujący się od początku XXI w. wzrost współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. W 2003 r. jego wartość wynosiła w Polsce 18,6, w 2010 r. – 18,9, a w 2019 r. wzrosła do 27,2 (GUS 2020a). Oznacza to, że aby utrzymać wysokość świadczeń emerytalno-rentowych, potrzebne będą zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych oraz wzrost obciążeń fiskalnych nakładanych na osoby aktywne zawodowo. Starzenie się społeczeństwa

to również nowe wyzwania przed systemem opieki zdrowotnej, głównie związane ze wzrostem zapotrzebowania na opiekę⁹ i leczenie geriatryczne.



Rys. 5. Urodzenia żywe w Polsce w wybranych latach (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Urodzenia i dzietność...* 2018, s. 1; GUS 2020b).



Rys. 6. Współczynnik dzietności w Polsce w latach 2010–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie (GUS 2020b).

⁹ Na rozwój usług opiekuńczych nad osobami starszymi wpływają także obserwowane obecnie niekorzystne tendencje w zakresie formowania rodziny, tj. bezdzietność, życie w samotności czy wzrost liczby rozwodów.

Jak wynika z prognoz, do 2050 r. tendencja spadkowa liczby urodzeń w Polsce będzie się utrzymywała, co wynika przede wszystkim ze zmniejszania się populacji kobiet w wieku rozrodczym oraz przesuwania w czasie decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci (*Prognoza ludności...* 2014, s. 44, 145, 157).

Jednym z rozwiązań wspomagających rozwój gospodarki w warunkach kurczących się zasobów siły roboczej i rosnącego odsetka osób korzystających ze świadczeń w ramach polityki społecznej jest imigracja (Shimasawa i Oguro 2010, s. 601). Wdrażanie polityki imigracyjnej wspierającej zrównoważony wzrost gospodarczy niesie jednak ze sobą wiele wyzwań o charakterze społeczno-gospodarczym. Ponadto ewentualny pozytywny wpływ imigracji na wzrost gospodarczy w największej mierze zależy od kwalifikacji posiadanych przez imigrantów, ich przedsiębiorczości i stopnia uczestnictwa w runku pracy (Ekberg 2011, s. 120–121).

5. Ocena efektywności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczania zasięgu ubóstwa i stymulowania rozwoju demograficznego

Jak wynika z przeprowadzonej w artykule analizy, skuteczność programu „Rodzina 500+”, biorąc pod uwagę jego założenia, jest częściowa. Dodatkowe świadczenie wychowawcze zauważalnie wpływa na ograniczenie zasięgu ubóstwa wśród polskich rodzin, natomiast nie odgrywa istotnej roli jako zachęta do powiększania rodziny. Oprócz oceny skuteczności, wyrażającej stopień osiągnięcia zakładanych celów, w ewaluacji projektów społecznych ważne jest także oszacowanie efektywności, a więc relacji między uzyskanymi efektami a poniesionymi nakładami.

Precyzyjną ocenę efektywności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczania zasięgu ubóstwa utrudnia fakt, że nie wszystkie konsekwencje realizacji polityki można przedstawić w jednostkach pieniężnych (np. korzyści dla rozwoju dziecka wynikające z częstszych wyjazdów, uczestnictwa w dodatkowych zajęciach o charakterze edukacyjnym czy kulturalno-rozrywkowym). Istnieje jednak możliwość oszacowania różnicy między rzeczywistymi wydatkami budżetu państwa na realizację programu a kosztem uzyskania zaistniałego skutku (tabela 1).

Biorąc pod uwagę fakt, że łączne wydatki budżetu państwa na program „Rodzina 500+” w latach 2016–2019 wyniosły 98 371 mln zł (<https://www.mapa-wydatkow.pl>, data dostępu: 31.12.2020), a koszt uzyskania skutku jest od kilkunastu (w przypadku spadku ubóstwa skrajnego wśród dzieci w wieku 0–17 lat) do kilku razy (w przypadku ograniczenia zasięgu ubóstwa w populacji ogółem) niższy, efektywność programu należy ocenić jako niską.

Tabela 1. Koszt uzyskania pozytywnego efektu realizacji programu „Rodzina 500+” w postaci ograniczenia skali ubóstwa w latach 2015–2019

Wyszczególnienie	Zasięg ubóstwa skrajnego		Zasięg ubóstwa relatywnego (liczba osób ogółem)	Zasięg ubóstwa ustawowego (liczba osób ogółem)
	liczba osób w wieku 0–17 lat	liczba osób ogółem		
Liczba osób w 2015 r.	621 162	2 498 421	5 957 772	4 689 343
Liczba osób w 2019 r.	312 692	1 612 068	4 989 735	3 454 432
Liczba osób, które w 2019 r. znalazły się poza zasięgiem ubóstwa w porównaniu z 2015 r.	308 470	886 353	968 037	1 234 911
Koszt uzyskania skutku (w zł)	6 940 575 000	19 942 942 500	21 780 832 500	27 785 497 500

Uwaga: liczba osób, które znalazły się powyżej wybranej granicy ubóstwa, została obliczona jako różnica wartości z lat 2015 i 2019. Koszt uzyskania skutku został oszacowany w następujący sposób: liczba osób, które znalazły się poza zasięgiem ubóstwa · 500 zł · 45 (liczba miesięcy, w których realizowano wypłaty od kwietnia 2016 r. do grudnia 2019 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Zasięg ubóstwa...* 2017, s. 4; *Zasięg ubóstwa...* 2020, s. 1, 4; GUS 2020a).

Badania K. Makarskiego, J. Tyrowicz i M. Malec (2019, s. 814) dowodzą, że relatywnie wysoki wzrost współczynnika dzietności z 1,4 do 1,9 tworzy w ujęciu zagregowanym trwałą nadwyżkę fiskalną w wysokości 1–1,5% całkowitego budżetu państwa. Nawet gdyby realizacja programu „Rodzina 500+” skutkowałą wzrostem współczynnika dzietności do 1,9, nadwyżka fiskalna wyniosłaby znacznie mniej niż budżet przeznaczony na program. Przykładowo w 2019 r. całkowite dochody budżetu państwa wynosiły 400 535,3 mln zł (GUS 2020b), z czego 1% to 4005,4 mln zł. Wydatki na realizację wypłat w ramach programu w tym samym roku kształtowały się natomiast na poziomie 30 862 mln zł (<https://www.mapawydatkow.pl>, data dostępu: 31.12.2020). Dane te potwierdzają, że zarówno skuteczność, jak i efektywność programu „Rodzina 500+” w zakresie stymulowania rozwoju demograficznego jest niska.

6. Podsumowanie

Program „Rodzina 500+” istotnie wpływa na ograniczenie zasięgu ubóstwa wśród polskich rodzin, ale jego skuteczność w stymulowaniu rozwoju demograficznego jest niewielka. Ponadto przeprowadzona analiza wskazuje na niską efektywność programu. Warto jednak podkreślić, że wiele pozytywnych konsekwencji

realizacji polityki ma charakter pozamaterialny, stąd dyskusji na temat skutków programu dla gospodarki nie można ograniczać do oceny jego opłacalności finansowej.

Według danych z 2019 r. 312 692 osób w wieku 0–17 lat żyło w skrajnym ubóstwie, co może wskazywać na wykluczenie tej grupy z korzyści płynących z pomocy finansowej państwa. Przyczyną takiego stanu może być niegospodarność w dysponowaniu środkami przez opiekunów, co skłania do podjęcia rozważań na temat ewentualnych zmian w konstrukcji programu. W rodzinach, w których status materialny nie ulega zmianie mimo dodatkowej pomocy finansowej, świadczenie pieniężne należy zastąpić wsparciem innego rodzaju (np. darmowymi kursami językowymi, wyjazdami itd.). Takie rozwiązanie wymagałoby jednak rozbudowy aparatu kontroli nad sposobem wydatkowania środków. Dodatkowo należy podejmować działania zwiększające świadomość obywateli na temat konieczności zgłaszania przypadków wydatkowania świadczeń niezgodnie z przeznaczeniem. Zastrzeżenia w zakresie konstrukcji programu budzi także jego powszechność. W przypadku rodzin o niskim i średnim statusie materialnym transfery pieniężne istotnie oddziałują na poprawę warunków życia. Efekt taki nie występuje w rodzinach o wysokim statusie materialnym.

Niska skuteczność programu „Rodzina 500+” w stymulowaniu rozwoju demograficznego dowodzi, że zachęty materialne nie stanowią rozwiązania problemu niskiej dzietności. Współcześnie istotną rolę w podejmowaniu decyzji prokreacyjnych odgrywają przemiany społeczno-kulturowe, w tym wzrost niezależności kobiet. Działaniami, jakie władze mogą podejmować w celu łagodzenia negatywnych skutków tych przemian dla sytuacji demograficznej, są m.in.:

- rozwój infrastruktury usług opiekuńczo-wychowawczych,
- prawne unormowanie kwestii większej elastyczności czasu pracy dla młodych rodziców,
- przywrócenie wycofanego w 2016 r. programu rządowego leczenia niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego oraz podjęcie debaty publicznej na temat zwiększającego się problemu niepłodności,
- działania edukacyjne dotyczące zagadnień równouprawnienia w opiece nad dziećmi,
- inicjowanie debat, w których dominująca problematyka obciążeń związanych z posiadaniem dzieci ustąpi miejsca perspektywie korzyści wynikających z samorealizacji w życiu rodzinnym.

Literatura

- Aizer A., Eli S., Ferrie J., Lleras-Muney A. (2016), *The Long-Run Impact of Cash Transfers to Poor Families*, „American Economic Review”, vol. 106, nr 4, <https://doi.org/10.1257/aer.20140529>.
- Albański L., Gola S. (2013), *Wybrane zagadnienia z pedagogiki opiekuńczej*, Karkonoska Państwowa Szkoła Wyższa w Jeleniej Górze, Jelenia Góra.
- Apps P., Rees R. (2004), *Fertility, Taxation and Family Policy*, „Scandinavian Journal of Economics”, vol. 106, nr 4, <https://doi.org/10.1111/j.0347-0520.2004.00386.x>.
- Armstrong M. (2018), *Who's Doing Europe's Housework?*, <https://www.statista.com/chart/15880/housework-europe-gender-split/> (data dostępu: 31.12.2020).
- Becker G.S. (1960), *An Economic Analysis of Fertility* (w:) *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton.
- Becker G.S. (1993), *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge–London.
- Becker G.S., Barro R.J. (1988), *A Reformulation of the Economic Theory of Fertility*, „The Quarterly Journal of Economics”, vol. 103, nr 1, <https://doi.org/10.2307/1882640>.
- Cohen A., Dehejia R., Romanov D. (2013), *Financial Incentives and Fertility*, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 95, nr 1, https://doi.org/10.1162/rest_a_00342.
- Easterlin R.A. (1975), *An Economic Framework for Fertility Analysis*, „Studies in Family Planning”, vol. 6, nr 3, <https://doi.org/10.2307/1964934>.
- EIGE (2020), *Gender Equality Index*, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020> (data dostępu: 31.12.2020).
- Ekberg J. (2011), *Will Future Immigration to Sweden Make it Easier to Finance the Welfare System?*, „European Journal of Population”, vol. 27, nr 1, <https://doi.org/10.1007/s10680-010-9227-5>.
- Eurostat (2020), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics (data dostępu: 31.12.2020).
- Feyrer J., Sacerdote B., Stern A.D. (2008), *Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 22, nr 3.
- Galor O., Weil D.N. (1993), *The Gender Gap, Fertility, and Growth*, NBER Working Paper, nr 4550, <https://doi.org/10.3386/w4550>.
- Gauthier A.H., Hatzius J. (1997), *Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis*, „Population Studies”, vol. 51, nr 3, <https://doi.org/10.1080/0032472031000150066>.
- Grodzka D. (2016), *Sytuacja na rynku pracy a decyzje prokreacyjne Polaków*, „Studia BAS”, nr 1.
- GUS (2020a), Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (data dostępu: 9.12.2020).
- GUS (2020b), Bank Danych Makroekonomicznych, <https://bdm.stat.gov.pl/> (data dostępu: 11.11.2020).
- International Labour Organization (2018), https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer0/?lang=en&segment=indicator&id=EAP_2WAP_SEX_AGE_RT_A (data dostępu: 31.12.2020).
- Kalinowski S. (2020), *Poverty in Rural Areas: An Outline of the Problem*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia”, vol. 19, nr 4, <https://doi.org/10.22630/ASPE.2020.19.4.42>.

- Kalinowski S., Łuczka-Bakuła W. (2008), *Ubóstwo ludności wiejskiej województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego, Poznań.
- Kalwij A. (2010), *The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe*, „Demography”, vol. 47, nr 2, <https://doi.org/10.1353/dem.0.0104>.
- Klimczak W., Kubiński G., Sikora-Wiśniewska E. (2017), *Wykluczenie społeczne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe Exante, Wrocław.
- Knapińska M., Woźniak K. (2016), *Znaczenie kapitału ludzkiego w rozwoju społeczno-gospodarczym wybranych krajów z różnych regionów świata*, „Studia i Prace WNEiZ US”, nr 44/1, <https://doi.org/10.18276/sip.2016.44/1-11>.
- Kotowska I.E. (2014), *Uwarunkowania zachowań prokreacyjnych (w:) Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*, red. I.E. Kotowska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I. (2007), *Między domem a pracą: rekomendacje*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Laroque G., Salanié B. (2008), *Does Fertility Respond to Financial Incentives?*, IZA Discussion Papers nr 3575, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca (2020)*, GUS, Warszawa.
- Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2016 r.* (2016), GUS, Warszawa.
- Makarski K., Tyrowicz J., Malec M. (2019), *Fiscal and Welfare Effects of Raised Fertility in Poland: Overlapping Generations Model Estimates*, „Population and Development Review”, vol. 45, nr 4, <https://doi.org/10.1111/padr.12297>.
- Milligan K. (2005), *Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility*, „Review of Economics and Statistics”, vol. 87, nr 3, <https://doi.org/10.1162/0034653054638382>.
- Muszyńska M. (2004), *Family Models in Europe in the Context of Women's Status*, Working Papers on Population, Family and Welfare, nr 6, Hungarian Central Statistical Office, Budapest.
- Parysek J.J. (2018), *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju (w:) Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, red. P. Churski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Pilewski P. (2018), *Polska z największym spadkiem do najniższego poziomu w historii. Eurostat podał dane o dzieciach zagrożonych ubóstwem*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/ubostwo-dzieci-w-polsce-historyczny-spadek-dane-eurostatu/0p9prqn> (data dostępu: 13.12.2020).
- Płusa S. (2015), *Bieda wśród polskich dzieci (w:) Społeczno-edukacyjne wymiary wykluczenia i dyskryminacji. W poszukiwaniu rozwiązań i dobrych praktyk*, red. E. Sapia-Drewniak, M. Pogorzelska, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Podstawowe dane dotyczące zasięgu ubóstwa w Polsce w 2016 r.* (2017), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/podstawowe-dane-dotyczace-zasiegu-ubostwa-w-polsce-w-2016-r-,19,1.html> (data dostępu: 11.12.2020).
- Polskie dzieci wśród najmniej zagrożonych ubóstwem w UE (2020)*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/polskie-dzieci-wsrod-najmniej-zagrozonych-ubostwem-w-ue> (data dostępu: 13.12.2020).
- Postawy prokreacyjne kobiet (2013)*, Komunikat CBOS z badań nr BS/29/2013, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.

- Prognoza ludności na lata 2014–2050* (2014), GUS, Warszawa.
- Robinson W.C. (1997), *The Economic Theory of Fertility over Three Decades*, „Population Studies”, vol. 51, nr 1, <https://doi.org/10.2307/2175074>.
- Shimasawa M., Oguro K. (2010), *Impact of Immigration on the Japanese Economy: A Multi-country Simulation Model*, „Journal of the Japanese and International Economies”, vol. 24, nr 4, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2010.05.002>.
- Siegers J.J. (1987), *An Economic Analysis of Fertility*, „De Economist”, vol. 135, nr 1, <https://doi.org/10.1007/BF01856705>.
- Urodzenia i dzietność* (2018), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/urodzenia-i-dzietnosc,34,1.html> (data dostępu: 9.11.2020).
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, Dz.U. poz. 195.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (2016), <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216> (data dostępu: 6.11.2020).
- Wieczorek G. (2019), *Wpływ ubóstwa (biedy) na socjalizację dzieci i młodzieży*, „Zeszyty Pracy Socjalnej”, t. 24, nr 4, <https://doi.org/10.4467/24496138ZPS.19.025.12009>.
- Willis R.J. (1973), *A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior*, „Journal of Political Economy”, vol. 81, nr 2, <https://doi.org/10.1086/260152>.
- The World Bank (2018), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (data dostępu: 31.12.2020).
- The World Bank (2020), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (data dostępu: 31.12.2020).
- World Population Prospects 2019: Highlights* (2019), United Nations, New York.
- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r.* (2017), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasięg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r-,14,4.html> (data dostępu: 9.11.2020).
- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.* (2018), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasięg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html> (data dostępu: 9.11.2020).
- Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.* (2020), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasięg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2019-roku,14,7.html> (data dostępu: 9.11.2020).

The Effectiveness of Poland’s “Family 500+” Programme in Terms of Reducing Poverty and Increasing the Fertility Rate

(Abstract)

Objective: The article evaluates the effectiveness of Poland’s “Family 500+” programme in reducing poverty and increasing the fertility rate.

Research Design & Methods: The research method used is analysis of statistical data and source literature in Polish and English.

Findings: The study proves that Poland’s “Family 500+” programme has been partially effective. The additional child allowance has helped reduce poverty, but has not noticeably increased the fertility rate.

Implications/Recommendations: A number of pro-natalist barriers coupled with a fertility rate persistently below 2.0 since the early 1990s has meant that financial aid alone cannot

sufficiently encourage Poles to start a family. Demographic development stimulation should consist of comprehensive policies, including not only financial transfers but particularly activities mitigating the negative effects of socio-cultural changes.

Contribution: The article evaluates the effectiveness of the “Family 500+” programme, and thus the economic validity of introducing the most expensive family policy in the history of the Third Republic of Poland. The paper provides a multidimensional view on the causes of low fertility and the socio-economic consequences of lowering the poverty rate.

Keywords: the “Family 500+” programme, social policy, demographic situation, fertility, extent of poverty.