

*Paulina Kucharska**

Ocena skuteczności programu „Rodzina 500 +” do 2020 roku, w myśl pierwotnych założeń

Streszczenie

Cel: Nadrzędnym celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest ocena skuteczności programu „Rodzina 500 +” w myśl jego pierwotnych założeń.

Metodyka badań: Wykorzystaną metodą badawczą jest analiza danych statystycznych oraz literatury przedmiotu, zarówno polsko- jak i anglojęzycznej.

Wyniki badań: Wyniki badania dowodzą, iż skuteczność programu „Rodzina 500 +” w myśl jego pierwotnych założeń jest częściowa. Dodatkowe świadczenie wychowawcze stanowi realną pomoc finansową dla rodzin wychowujących dzieci, a także wpływa na ograniczenie zasięgu ubóstwa, natomiast nie skutkuje zauważalnym wzrostem współczynnika dzietności.

Wnioski: Szereg barier pronatalistycznych, w połączeniu z utrzymującą się od początku lat 90. XX w. wartością współczynnika dzietności na poziomie poniżej 2,0 sprawiają, iż sama pomoc finansowa jest niewystarczającym narzędziem motywującym Polaków do powiększania rodziny. Na stymulowanie rozwoju demograficznego powinny składać się polityki kompleksowe, obejmujące nie tylko transfery pieniężne, ale także rozwiązania ułatwiające łączenie obowiązków zawodowych z opieką nad dzieckiem oraz gwarantujące bezpieczeństwo zatrudnienia.

Wkład w rozwój dyscypliny: Artykuł stanowi próbę oceny skuteczności programu „Rodzina 500 +”, a tym samym ekonomicznej zasadności wprowadzenia najdroższego w historii III RP instrumentu polityki prorodzinnej. Praca zawiera 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.

* Paulina Kucharska, doktorantka, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, ul. POW 3/5, 90-255 Łódź, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7607-0564>.

1.Wprowadzenie

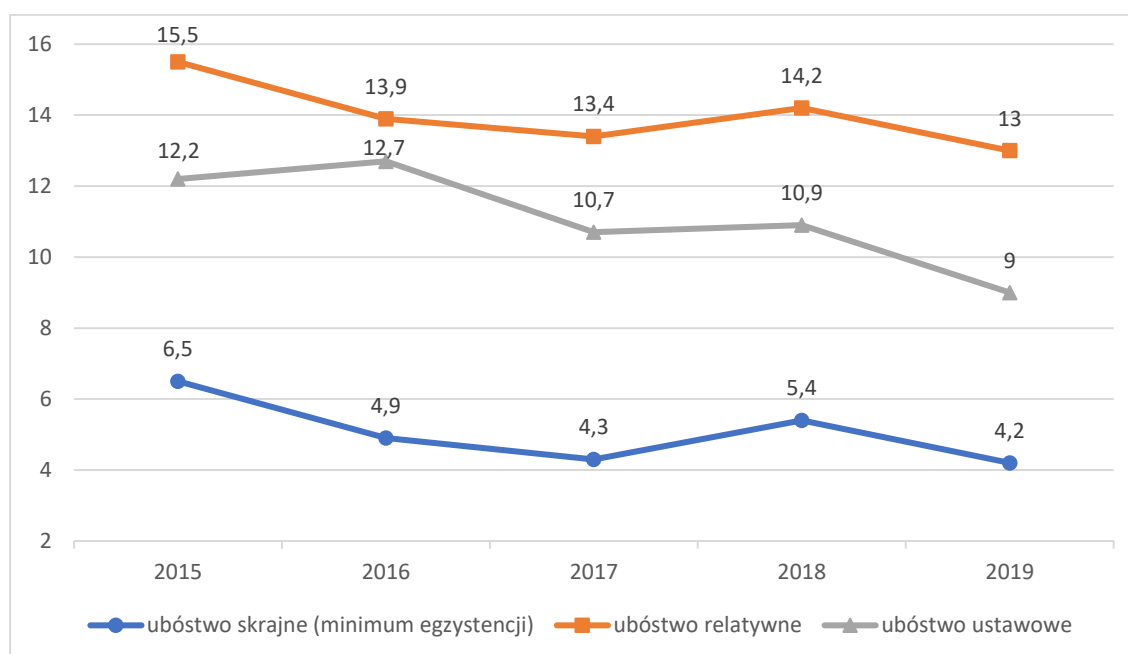
Realizację programu „Rodzina 500 +” rozpoczęto w Polsce na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (*Ustawa...* 2016). Zgodnie z projektem ustawy, comiesięczna wypłata dla rodzin w wysokości 500 zł przysługiwała na drugiego i każdego kolejnego podopiecznego do ukończenia 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 niepełnosprawnym potomkiem. Dnia 1 lipca 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy, która uprościła procedury przyznania świadczenia oraz wprowadziła pewne zmiany w samym programie „Rodzina 500 +”. 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. Według danych, w pierwszym półroczu 2019 r. wartość świadczeń w ramach programu „Rodzina 500 +” wynosiła 11,1 mld zł, a beneficjentami było średnio 3,6 mln dzieci miesięcznie. W okresie lipiec-grudzień 2019 r. natomiast wydatki budżetu państwa na pomoc finansową dla rodzin objętych programem wzrosły do 19,4 mld zł i wypłacono je średnio na 6,1 mln dzieci miesięcznie (*Świadczenia na rzecz rodziny w 2019 r.* 2020, s. 4). Na przestrzeni lat 2017-2019 łączne wydatki krajowego budżetu na świadczenia wychowawcze w ramach programu „Rodzina 500 +” wyniosły 75,9 mld zł (GUS 2020a).

Głównym celem wprowadzenia dodatkowego świadczenia dla rodzin wychowujących dzieci do 18. roku życia było zmniejszenie obciążeń finansowych, związanych z posiadaniem potomka oraz zachęcenie do podejmowania decyzji o powiększeniu rodziny (*Uzasadnienie rządowego projektu...* 2016). Innymi słowy, program, który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r. stanowi instrument z obszaru polityki prorodzinnej, który jako inwestycja w rodzinę miał w myśl pierwotnych założeń walczyć z ubóstwem wśród dzieci, a także poprawić sytuację demograficzną w kraju. Okres czterech lat, jakie w kwietniu 2020 r. upłynęły od momentu wprowadzenia programu „Rodzina 500 +” daje podstawy do rozważań na temat jego skuteczności oraz wskazania długoterminowych implikacji w odniesieniu do makroekonomii Polski i polskiego społeczeństwa. W niniejszym artykule, w oparciu o literaturę przedmiotu i dane statystyczne przeprowadzona zostanie analiza i ocena wpływu wsparcia finansowego dla polskich rodzin na zmiany wskaźników, które wedle pierwotnych założeń miały

decydować o skuteczności programu. Na podstawie badania oraz przeglądu doświadczeń innych państw, zostanie także podjęta próba wskazania wniosków dla decydentów.

2. Wpływ programu na redukcję poziomu ubóstwa

Biorąc pod uwagę fakt, że rządowy program „Rodzina 500 +” sprzyja poprawie sytuacji materialnej gospodarstw domowych i zwiększa możliwości finansowania szeregu potrzeb konsumpcyjnych (Hanusik i Łangowska-Szcześniak 2018, s. 134-136), jego pozytywne konsekwencje odzwierciedlają się w zauważalnym spadku zasięgu ubóstwa ekonomicznego w Polsce, w tym ubóstwa skrajnego (z 6,5% w 2015 r. do 4,2% w 2019 r.) (Rys. 1). 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. 1).

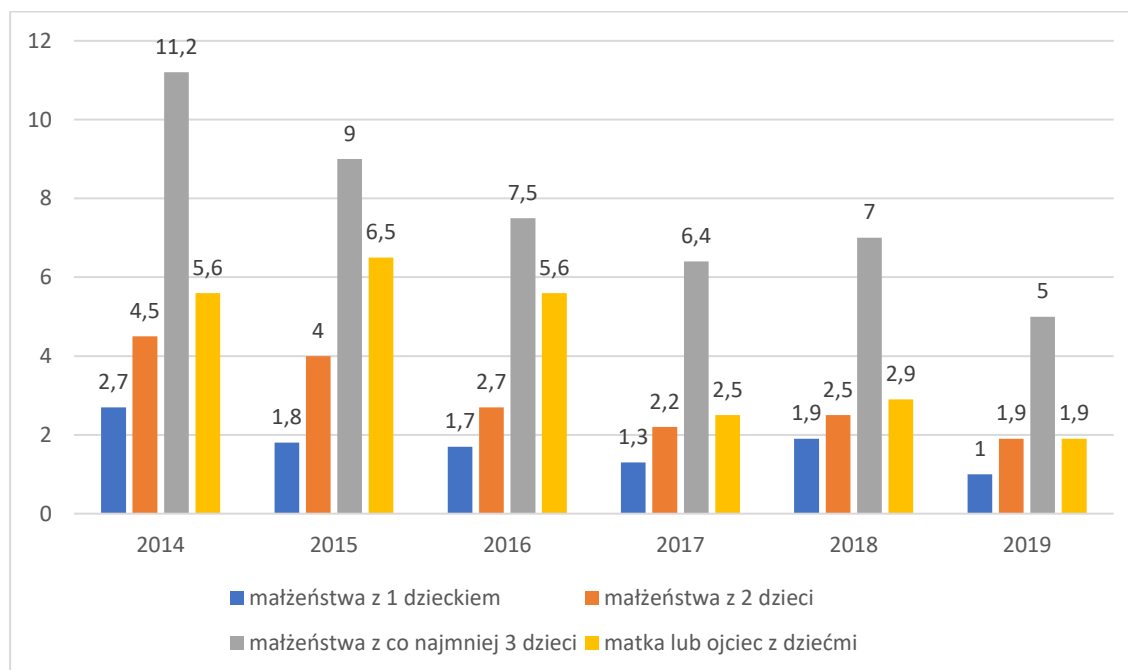


Rys. 1. Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 2015-2019 według wybranych granic ubóstwa (w % osób w gospodarstwach domowych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.* 2020, s. 1.

Analizując zmiany zasięgu ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji) w rodzinach, w których wychowywane są dzieci, należy stwierdzić, że na przestrzeni lat 2014-2019

skala ubóstwa skrajnego uległa zmniejszeniu w szczególności w przypadku rodzin, w których małżeństwa posiadają co najmniej 3 dzieci (spadek o 6,2 p.p.), w dalszej kolejności rodziców samotnie wychowujących potomków (spadek o 3,7 p.p.), małżeństw z 2 dzieci (spadek o 2,6 p.p.) i małżeństw z jednym dzieckiem (spadek o 1,7 p.p.) (Rys. 2). Na podstawie przedstawionych danych można wnioskować, że program „Rodzina 500 +” w największym stopniu przyczynił się do poprawy warunków materialno-bytowych w rodzinach najliczniejszych, reprezentujących model 2+3, bądź większych.

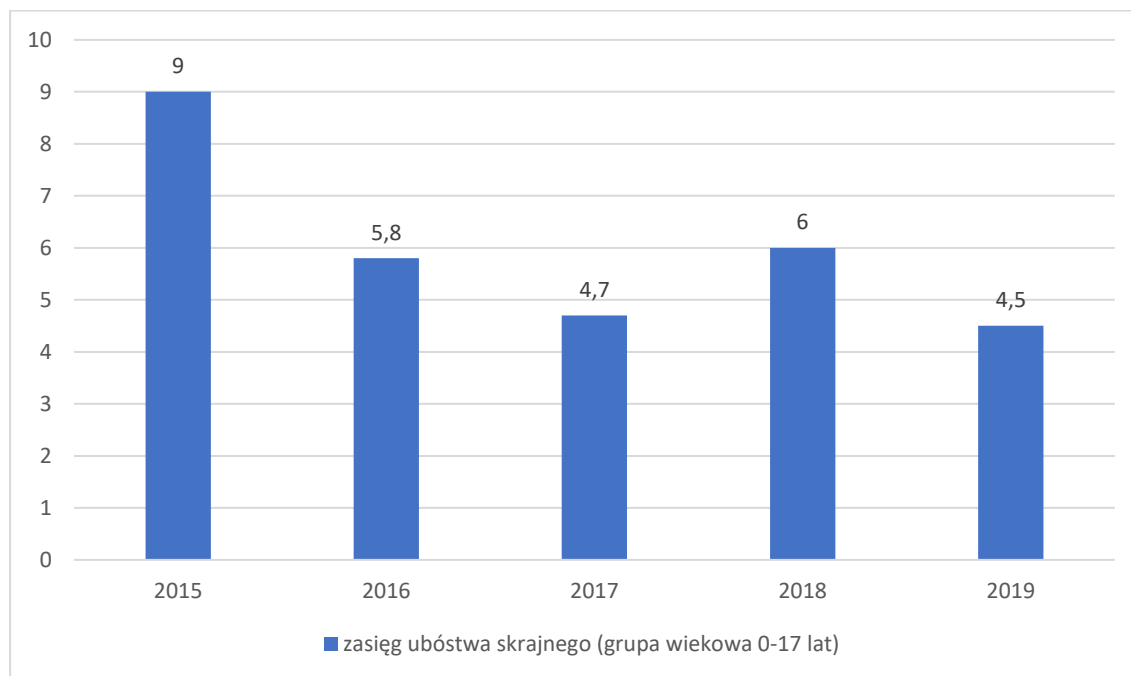


Rys. 2. Zasięg ubóstwa skrajnego w latach 2014-2019 wg typów gospodarstw domowych (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.* 2020, s. 4; *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.* 2018, s. 3; *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r.* 2017, s. 4.

Zgodnie z założeniami programu „Rodzina 500 +” bezpośrednimi beneficjentami świadczeń mają być dzieci i zaspokajanie ich potrzeb ma stanowić cel wydatkowania. 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. Jak pokazano na rysunku 3, na przestrzeni lat 2015-2019 zasięg ubóstwa wśród najmłodszych spadł z 9% w 2015 r. do 4,5% w 2019 r., a więc zmniejszył się o połowę. W sposób zauważalny zmniejszyło się także ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród dzieci – 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. równał się 24,2%, w 2017 r. spadł do 17,9%, natomiast w 2018 r. osiągnął wartość 17,2% (*Podstawowe dane...* 2017, s. 4; Pilewski 2018; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 2020).

Wnioskować należy, że najwyższy spadek, mający miejsce na przełomie lat 2016/2017 był bezpośrednią konsekwencją wsparcia finansowego polskich gospodarstw domowych w ramach programu „Rodzina 500 +”.



Rys. 3. Zasięg ubóstwa skrajnego w latach 2015-2019 wśród osób w wieku 0-17 lat (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r.* 2020, s. 4; *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r.* 2018, s. 4; *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r.* 2017, s. 4.

Ograniczenie zasięgu ubóstwa na skutek realizacji programu „Rodzina 500 +” należy ocenić jednoznacznie pozytywnie i uznać za jeden z najważniejszych korzystnych skutków wprowadzenia dodatkowego świadczenia wychowawczego. Rodzina borykająca się z problemem ubóstwa ma bowiem ograniczone możliwości zaspokajania potrzeb jej członków oraz realizacji aspiracji, a tym samym wychowania oraz zapewnienia rozwoju i edukacji dzieciom [Kałdon 2011, s. 103]. Niedobór środków materialnych jest także czynnikiem ryzyka w przypadku zjawiska dezintegracji rodziny (Albański i Gola 2013, s. 45) i w istotny sposób determinuje rozwój emocjonalny dziecka. Potomkowie, dorastający w gospodarstwach domowych o niskim standardzie życia są bardziej podatni na doświadczanie uczucia dystansu wobec swoich rówieśników, którego źródłem jest wstyd i zaniżona samoocena (Kałdon 2011, s. 105). Atmosfera napięcia i nierówności, jaka w środowisku szkolnym towarzyszy dzieciom z rodzin o niskim statusie materialnym pogłębia ich izolację w stosunku do grupy społecznej, do której chcieliby przynależeć. Świadomość braku akceptacji, perspektyw rozwoju, bezradność, a także szereg innych barier, które napotykają dzieci z problemem ubóstwa może

determinować występowanie zachowań w życiu dorosłym¹, 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; Czerniachowicz i Świadek 2014, s. 74). Należą do nich m.in. bierność zawodowa, niski poziom przedsiębiorczości, zaradności życiowej, czy umiejętności interpersonalnych. Występowanie tego typu destruktywnych postaw często związane jest z procesem przejmowania zachowań rodziców (Wieczorek 2019, s. 297-298) oraz internalizacji norm i wartości przyswajanych w domu rodzinnym. Dlatego też istotną rolę w przerwaniu międzypokoleniowej transmisji ubóstwa pełni nie tylko zwiększenie zasobów finansowych gospodarstwa domowego (choć są one pierwotną przyczyną złej sytuacji materialnej), ale przede wszystkim zapobieganie wykluczeniu w dostępie do edukacji i informacji (Płusa 2015, s. 40). Zwalczanie ubóstwa wśród dzieci powinno być także wspomagane szeregiem innych rozwiązań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, opieki zdrowotnej, czy społecznej (Tamże).

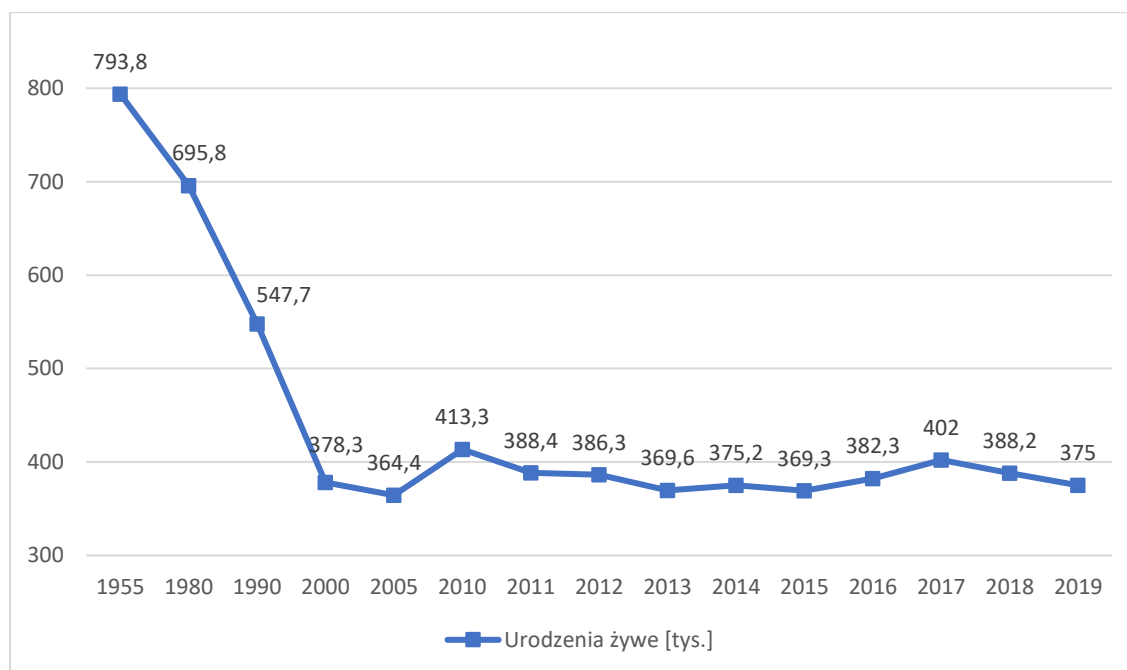
3. Wpływ programu na wzrost dzietności

O ile pod względem redukcji ubóstwa wśród dzieci omawiany program spełnia swoje pierwotne założenia, o tyle podkreśla się jego niewielką skuteczność w poprawianiu sytuacji demograficznej w kraju. Jak pokazano na rysunku 4, od początku trzeciego tysiąclecia n.e. liczba urodzeń żywych w Polsce jest mniej więcej o połowę mniejsza niż ta, którą notowano w połowie XX w. Dane z lat 2016-2020 dowodzą, że ewentualny pozytywny wpływ programu „Rodzina 500 +” na sytuację demograficzną w kraju można wskazać w 2017 r., kiedy nastąpił wzrost liczby urodzeń żywych o 19,7 tys. w porównaniu do roku poprzedniego² (Rys. 4). Analiza liczby urodzeń w dalszych latach pozwala stwierdzić, że dodatkowe świadczenie pieniężne dla polskich rodzin dotychczas nie zmieniło w znaczny 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 +” (GUS

¹ Boston dowodzi, że osoby, które w dzieciństwie borykały się z problemem ubóstwa mogą odczuwać negatywne konsekwencje z tym związane przez resztę życia (Boston 2014, s. 972).

² Wzrost liczby urodzeń dotyczył przede wszystkim dzieci urodzonych jako drugie, trzecie i kolejne w gospodarstwie domowym (GUS 2018, s. 13).

2020c, s. 9; GUS 2016, s. 117). Jak wskazują prognozy, do 2050 r. tendencja spadkowa liczby urodzeń będzie się utrzymywała. Wynika to przede wszystkim z prognozowanego spadku populacji kobiet w wieku rozrodczym oraz postępującego trendu przesuwania w czasie decyzji o założeniu rodziny i posiadaniu dzieci³ (GUS 2014, s. 44, 145, 157).



Rys. 4. Urodzenia żywe w Polsce w wybranych latach (w tys.).

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

Należy podkreślić, że aby zapewnić stabilny rozwój demograficzny kraju, szacuje się, że na każde 100 kobiet w wieku 15-49 lat powinno przypadać średnio 210-215 potomków (*Urodzenia i dzietność* 2018, s. 2). Na przestrzeni lat 2010-2019 współczynnik dzietności daleko odbiegał od pożądanej wielkości, choć najwyższe jego wartości odnotowywano w latach 2017-2019, a więc po wprowadzeniu programu „Rodzina 500+” (Tab. 1). W Polsce okres tzw. depresji urodzeniowej utrzymuje się od 1990 r., kiedy to wartość współczynnika dzietności spadła do poziomu poniżej 2 (1,99) (GUS 2018, s. 13).

³ W 1990 r. wiek środkowy matek rodzących swoje pierwsze dziecko wynosił 22,7 lat. W 2000 r. wzrósł do 23,7 lat, natomiast 10 lat później kształtował się na poziomie 26,6 lat. W 2017 r. wiek środkowy Polek rodzących pierwszego potomka wynosił 27,8 lat (GUS 2019, s. 269). W 1990 r. wiek środkowy kobiet wchodzących w związek małżeński wynosił 22,2 lata, natomiast mężczyzn – 24,7 lat. Dane dla 2018 r. wskazują, że wskaźnik ten wzrósł do 27,8 lat dla kobiet i 30,0 lat dla mężczyzn (Tamże, s. 185-186).

Tab. 1. Współczynnik dzietności ogólnej w Polsce w latach 2010 – 2019.

Lata	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
W.D.	1,38	1,30	1,30	1,26	1,29	1,29	1,36	1,45	1,43	1,42

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

O tendencji spadkowej liczby urodzeń żywych świadczą także malejące wartości przyrostu naturalnego. W 2016 r. przyrost naturalny na 1000 ludności wynosił -0,2, natomiast w kolejnych latach jego wartości prezentowały się następująco: 0,0 w 2017 r., -0,7 w 2018 r. oraz -0,9 w 2019 r. Warto zaznaczyć, że wartość ujemnego przyrostu naturalnego z 2019 r. była najniższa na przestrzeni lat 2010-2019 (GUS 2020b). Równoczesne występowanie takich zjawisk, jak spadek dzietności (wyrażający się niskim współczynnikiem dzietności) oraz wzrost przeciętnego trwania życia prowadzi do starzenia się polskiego społeczeństwa⁴, co niesie za sobą szereg daleko idących konsekwencji społeczno-gospodarczych. Z punktu widzenia gospodarki narodowej zasadnicze znaczenie w tej kwestii ma utrzymujący się od początku XXI w. wzrost współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi. W 2003 r. wartość współczynnika obciążenia wynosiła w Polsce 18,6, w 2010 r. wzrosła do 18,9, a w 2019 r. kształtowała się na poziomie 27,2 (GUS 2020a). Oznacza to, że aby utrzymać wysokość świadczeń emerytalno-rentowych będą w przyszłości potrzebne zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych oraz wzrost obciążeń fiskalnych, nakładanych przede wszystkim na osoby aktywne zawodowo. Starzenie się społeczeństwa stawia również nowe wyzwania przed systemem opieki zdrowotnej, głównie związane ze wzrostem zapotrzebowania na opiekę⁵ i leczenie geriatryczne. Osoby starsze (powyżej 65 roku życia) mają najwyższe wskaźniki hospitalizacji w przypadku m.in. chorób nowotworowych, układu krążenia, czy urazów i zatruc (Goryński i in. 2016, s. 146-149). Prognozowane wydłużenie czasu trwania życia bezpośrednio przekłada się na wzrost kosztów leczenia pacjentów w grupie wiekowej powyżej 65 lat. Szacuje się, że w celu zaspokojenia zintensyfikowanego przez zmiany demograficzne popytu na świadczenia

⁴ W ciągu ostatnich 250 lat wszystkie społeczeństwa Europy (i niemalże wszystkie społeczeństwa świata) doświadczyły zmiany systemu odtwarzania się ludności – od reprodukcji rozrzućnej z wysokimi wskaźnikami urodzeń i zgonów do reprodukcji oszczędnej z niską rodnością i umieralnością (Szukalski 2006, s. 13).

⁵ Katalizatorem rozwoju usług opiekuńczych nad osobami starszymi są także obserwowane obecnie tendencje w zakresie formowania rodziny, tj. bezdzietność, życie w samotności, czy wzrost liczby rozwodów.

medyczne⁶, a także utrzymania ich dostępności i zakresu konieczne będzie zwiększenie finansowania służby zdrowia o ok. 500 mln zł rocznie (Dziela 2015, s. 13).

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

Jak podkreślono w uzasadnieniu do ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (*Ustawa...* 2016), 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). Implikacja ta zakłada, że istnieje dodatnia zależność między pomocą finansową dla rodzin z dziećmi a gotowością rodziców do podjęcia długookresowego zobowiązania, jakim jest posiadanie potomka. Jak pokazują badania, transfery pieniężne pozytywnie oddziałują na zdrowie dzieci, długość procesu kształcenia szkolnego i poziom dochodów w przyszłości (Aizer i in. 2016, s. 935, 964-965), jednak ich wpływ na dzietność jest niejednoznaczny.

Doświadczenia m.in. Francji (Laroque i Salanié 2008, s. 4)⁷, Izraela (Cohene i in., 2013, s. 17-18), czy kanadyjskiej prowincji Quebec (Milligan 2005, s. 539-540)⁸ wskazują, że oferowane przez władze dofinansowanie kosztów utrzymania dzieci może być skutecznym narzędziem stymulowania dzietności. Potwierdzają to także założenia utrwalonej w pracach Thomasa Malthusa ekonomicznej teorii płodności⁹, zakładającej istnienie pozytywnej relacji między wysokością dochodów rodzin a płodnością (Siegers 1987, s. 94; Becker 1960, s. 212). Zgodnie z rzeczoną 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

⁶ Czynniki, wpływającymi na zwiększenie popytu na świadczenia zdrowotne są, obok postępującego procesu starzenia się społeczeństwa, wzrost zamożności obywateli oraz rozwój technologii i wiedzy medycznej (Rozkrut 2013, s. 33-34).

⁷ Zgodnie z symulacją, wzrost świadczeń dla rodzin z dziećmi w wysokości ok. 0,3% PKB zwiększyłby dzietność o ok. 0,3 punktu procentowego, jednocześnie zmniejszając podaż pracy kobiet o ok. 0,5 punktu procentowego (Laroque i Salanié 2008, s. 4).

⁸ Milligan analizował konsekwencje wprowadzenia pronatalistycznej polityki lokalnej, opartej na wysokich transferach pieniężnych (do 8 000 CAD) dla rodzin z dziećmi. Zgodnie z wynikami badań, 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).

⁹ 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).

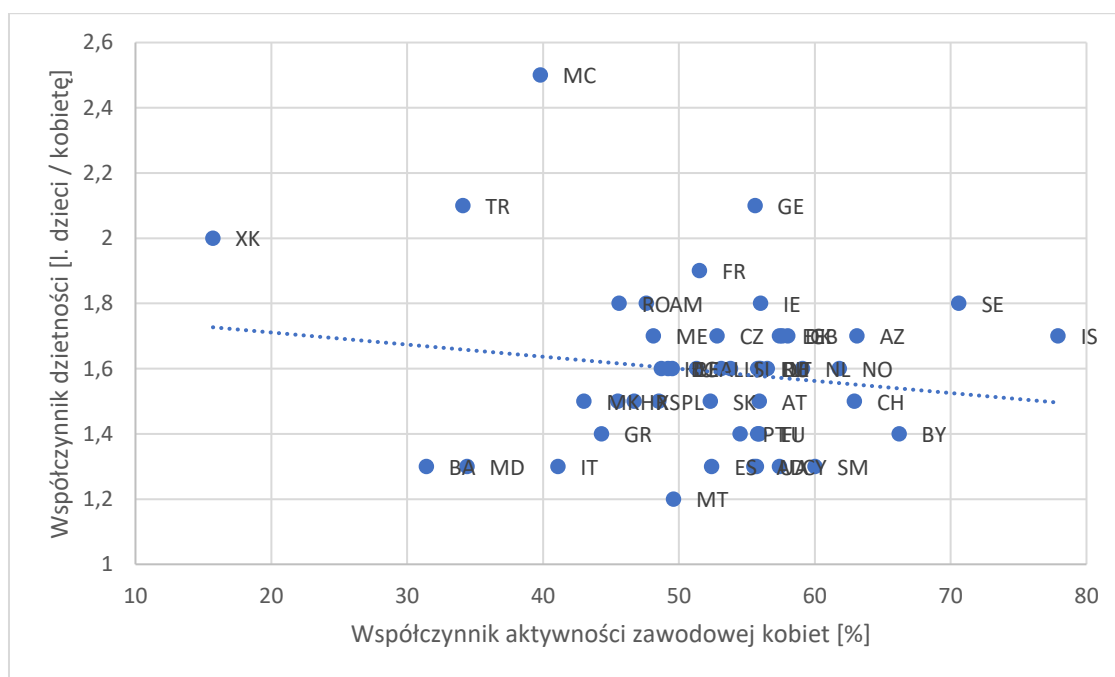
preferencji oraz kosztów związanych z utrzymaniem nowych członków rodziny (Barro i Becker 1988, s. 1; Becker 1993, s. 137-155; Gauthier i Hatzius 1997, s. 295). Bezpośrednie koszty, jakie opiekunowie ponoszą z tytułu wychowania dziecka (tzw. wydatki bezpośrednie) nie są jednak jedynymi, jakie wiążą się z posiadaniem potomka. Wyróżnia się również koszty alternatywne sprawowania opieki nad osobą niepełnoletnią, np. utracone zarobki na skutek rezygnacji z pracy jednego z rodziców¹⁰, czy czas poświęcany pieczy nad dzieckiem (Gauthier i Hatzius 1997, s. 295-296). Jak dowodzi Kalwij, polityki prorodzinne ukierunkowane na minimalizację kosztów alternatywnych powiększenia rodziny (w tym ułatwiające łączenie pracy zawodowej i opieki nad dziećmi) mają zauważalnie większy potencjał stymulowania dzietności, aniżeli bezpośrednia pomoc finansowa ze strony państwa (Kalwij 2010, s. 514-517). W szczególności dotyczy to rodzin, gdzie opiekunowie (przede wszystkim kobiety) zajmują wysoko opłacane stanowiska, bądź też chcą kontynuować pracę zawodową po narodzinach dziecka¹¹. Jak wskazują badania CBOS, dla co trzeciej Polki w wieku 18-33 lata (31%) i co siódmej w wieku 34-45 lat (14%) powodem braku planów prokreacyjnych jest spodziewany konflikt między godzeniem obowiązków zawodowych oraz rodzinnych (CBOS 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 jednego potomka deklaruje, że musiała wycofać się z rynku pracy ze względu na brak alternatywnych możliwości zorganizowania pieczy, a 10% kobiet twierdzi, że straciło pracę po powrocie z urlopu macierzyńskiego, lub wychowawczego (Tamże, s. 8).

Rezygnacja kobiet z powiększenia rodziny z lęku przed negatywnymi konsekwencjami dla rozwoju kariery zawodowej jest jedną z postaw, wpisujących się w zakres przemian o charakterze kulturowo-społecznym i normatywno-obyczajowym, którym na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat podlegają kraje rozwinięte i rozwijające się. U podstaw rzeczonych zmian leży przekształcenie tradycyjnej roli

¹⁰ 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. Podjęcie decyzji o rezygnacji z pracy przez matkę ułatwiają czynniki społeczno-kulturowe (powszechne przekonanie, że małym dzieckiem powinna zajmować się matka, aniżeli ojciec) oraz instytucjonalne (kobiety statystycznie mniej zarabiają i trudniej jest im awansować) (Kotowska i in. 2007, s. 5-11).

¹¹ Model teoretyczny autorstwa Apps i 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, aniżeli w przypadku polityk, opartych na transferach pieniężnych (Apps i Rees 2004, s. 760).

kobiety w rodzinie oraz wzrost niezależności kobiet na różnych płaszczyznach, który jest możliwy do osiągnięcia dzięki polepszającemu się dostępowi do edukacji i rynku pracy. Aktywizacja zawodowa kobiet jest procesem nieodwracalnym i należy się spodziewać jej dalszego pogłębiania nie tylko ze względu na zmiany społeczno-kulturowe, ale także z uwagi na czynniki demograficzne (potencjalne zasoby pracy zmniejszają się na skutek obserwowanego od kilkudziesięciu lat spadku współczynnika dzietności, także w krajach najslabiej rozwiniętych¹² (The World Bank 2021; Grodzka 2016, s. 81)) oraz czynniki technologiczne (zmiany w sposobie produkcji dóbr i usług sprzyjają zwiększeniu popytu na pracowników reprezentujących wysoki poziom kapitału ludzkiego oraz potencjału intelektualnego, aniżeli sprawności fizycznej) (Galor O. i Weil D.N. 1993, s. 3-4). Na ogół wyższa aktywność zawodowa kobiet przekłada się na niski współczynnik dzietności w danym kraju (Feyrer i in. 2008, s. 10). Zależność tę potwierdza zestawienie wskaźników dzietności i aktywności zawodowej kobiet w krajach Europy (Rys. 5).



Rys. 5. Współczynnik dzietności vs. współczynnik aktywności zawodowej kobiet w krajach Europy*.

*Dane dotyczące zarówno współczynnika dzietności, jak i aktywności zawodowej kobiet pochodzą z 2018 r. W przypadku braku danych dla 2018 r. uwzględniono wielkości z najwcześniejszego dostępnego roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ILO 2018; The World Bank 2018.

Analiza danych przedstawionych na rysunku 5 wskazuje na istnienie ogólnej tendencji spadkowej wskaźnika dzietności wobec rosnącej aktywności zawodowej

¹² Przełom XX i XXI wieku wyznacza okres, w którym liczba dzieci na świecie zaczyna się stabilizować i zgodnie z prognozami jej wzrost zostanie zahamowany do co najmniej 2100 roku (Rosling i in. 2018, s. 79-80).

kobiet. Państwem, gdzie wysokiemu udziałowi kobiet na rynku pracy (70,6%) towarzyszy stosunkowo wysoki wskaźnik dzietności (1,8)¹³ jest Szwecja. Zjawisko to należy tłumaczyć niskim nasileniem konfliktów strukturalnego i kulturowego¹⁴ (Feyrer i in. 2008, s. 5; Grodzka 2016, s. 81-82; Kotowska 2014, s. 44). Jak pokazują wyniki badań, w krajach gdzie szanse kobiet na rozwój kariery zawodowej zrównują się z szansami mężczyzn, wzrasta zaangażowanie tych drugich w opiekę nad dziećmi oraz wykonywanie obowiązków domowych. To z kolei jest czynnikiem, wpływającym na wzrost urodzeń (Feyrer i in. 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).

5.Podsumowanie

Podsumowując całość analizy dokonanej w niniejszej pracy, należy stwierdzić, iż skuteczność programu „Rodzina 500 +” w myśl jego pierwotnych założeń jest częściowa. Dodatkowe świadczenie wychowawcze wpływa na ograniczenie zasięgu ubóstwa wśród polskich rodzin, a także stanowi realne wsparcie finansowe dla osób wychowujących dzieci, pozytywnie oddziałując na dobrobyt (dobrostan materialny)¹⁵ Polaków. Stanowi także impuls prorozwojowy dla gospodarki, ponieważ przekłada się na wzrost konsumpcji, która z kolei pełni funkcję ważnego stymulatora wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Te ostatnie procesy podnoszą natomiast standard życia społeczeństwa, czym częściowo przyczyniają się do likwidacji barier pronatalistycznych (Liszatyński 2017, s. 217).

Decydując o wprowadzeniu w życie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (*Ustawa...* 2016) Ustawodawca zakładał, że wsparcie finansowe będzie czynnikiem, zachęcającym Polaków do podejmowania decyzji o powiększeniu rodziny. Analiza danych dla lat 2016-2020 wskazuje, że ewentualny pozytywny wpływ programu „Rodzina 500 +” na sytuację demograficzną notowano na przełomie lat 2016/2017. W

¹³ Średni współczynnik aktywności zawodowej kobiet dla 27 krajów UE wynosił w 2018 r. 50,7% (ILO 2018), natomiast średni współczynnik dzietności 1,55 (Eurostat 2020).

¹⁴ 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 dystrybucji obowiązków w gospodarstwie domowym (Kotowska 2014, s. 43-44).

¹⁵ Rozumiany jako tworzenie korzystnych warunków materialnych i kształtowanie sytuacji bytowej rodzin w sposób zapewniający jej członkom dostateczną jakość życia oraz rozwój m.in. fizyczny, społeczny, moralny, czy intelektualny (Mirski 2009, s. 172; Babiarz, Brudniak-Drag 2013, s. 34-35).

kolejnych latach tendencja spadkowa liczby urodzeń utrzymywała się, co wskazuje na (potwierdzoną doświadczeniami innych krajów) niewielką skuteczność transferów pieniężnych w zakresie stymulowania dzietności. Współcześnie bardzo istotną rolę w kształtowaniu procesów demograficznych pełnią przemiany społeczno-kulturowe, w tym przede wszystkim wzrost niezależności kobiet. Z tego względu coraz większe znaczenie w kwestii planowania powiększenia rodziny mają koszty alternatywne opieki nad dzieckiem. Polityki prorodzinne stanowione przez państwo powinny mieć charakter kompleksowy, a zatem nie tylko wspomagać finansowo, ale także ułatwiać łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi oraz gwarantować bezpieczeństwo zatrudnienia.

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: 21.01.2021).
- Babiarz M.Z., Brudniak-Drag A. (2013), *Dobrostan a dobrobyt ponowoczesnej rodziny*, „Zdrowie i dobrostan”, nr 4.
- Barro R.J., Becker G.S. (1988), *A Reformulation of the Economic Theory of Fertility*, "The Quarterly Journal of Economics", vol. 103, nr 1, <https://doi.org/10.2307/1882640>.
- Becker G.S. (1960), *An Economic Analysis of Fertility (w:) Demographic and Economic Change in Developed Countries. A Conference of the Universities – National Bureau Committee for Economic Research*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton.
- Becker G.S. (1993), *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, London.
- Boston J. (2014), *Child Poverty in New Zealand: Why it matters and how it can be reduced*, "Educational Philosophy and Theory", vol. 46, nr 9, <https://doi.org/10.1080/00131857.2014.931002>.
- CBOS (2013), *Postawy prokreacyjne kobiet*, Komunikat z badań nr BS/29/2013, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
- 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.
- Czerniachowicz B., Świadek A. (2014), *Jakość kapitału ludzkiego a aktywność innowacyjna w województwie zachodniopomorskim (w:) Rola kapitału ludzkiego w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu*, red. J. Buko, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 840, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dzielać D. (2015), *Prognoza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia w kontekście zmian demograficznych w Polsce*, https://www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/_public/o_nfz/publikacje/prognoza_kosztow_swiadczen_opieki_zdrowotnej_finansowanych_przez_nfz.pdf (data dostępu: 21.12.2020).
- 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: 21.01.2021).
- Eurostat (2020), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Fertility_statistics (data dostępu: 28.01.2021).
- 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>.
- Goryński P., Seroka W., Wojtyniak B., Wysocki M. (2016), *Chorobowość hospitalizowana (w:) Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, red. P. Goryński, Wojtyniak B., Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa.
- Grodzka D. (2016), *Sytuacja na rynku pracy a decyzje prokreacyjne Polaków*, „Studia BAS”, nr 1.
- GUS (2014), *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- GUS (2016), *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (2018), *Sytuacja demograficzna Polski do 2017 r. Urodzenia i dzietność*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (2019), *Rocznik Demograficzny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS (2020a), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (data dostępu: 09.12.2020).
- GUS (2020b), <https://bdm.stat.gov.pl/> (data dostępu: 11.11.2020).
- GUS (2020c), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2020 r. Stan w dniu 30 czerwca*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Hanusik K., Łangowska-Szcześniak U. (2018), *Wpływ programu Rodzina 500+ na poziom życia gospodarstw domowych wychowujących dzieci i jego samoocenę w Polsce w 2016 roku*, „Studia i Prace WNEiZ US”, t. 3, nr 51, <https://doi.org/10.18276/sip.2018.51/3-11>.
- ILO (2018), https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer0/?lang=en&segment=indicator&id=EAP_2WAP_SEX_AGE_RT_A (data dostępu: 12.01.2021).
- 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>.
- Kaldon B. (2011), *Ubóstwo rodzin czynnikiem powstawania trudności w funkcjonowaniu szkolnym dzieci*, „Forum Pedagogiczne UKSW”, t. 1, nr 1, <https://doi.org/10.21697/fp.2011.1.06>.
- Knapieńska 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., Sztanderska U., Wóycicka I. (2007), *Między domem a pracą: rekomendacje*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- 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.
- Laroque G., Salanié B. (2008), *Does Fertility Respond to Financial Incentives?*, IZA Discussion Papers nr 3575, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Liszatyński D. (2017), *Analiza skutków społeczno-ekonomicznych wprowadzenia programu „Rodzina 500+”*, „Instytut Studiów Międzynarodowych i Edukacji HUMANUM”, t. 4, nr 27.
- 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>.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (2020), *Polskie dzieci wśród najmniej zagrożonych ubóstwem w UE*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/polskie-dzieci-wsrod-najmniej-zagrozonych-ubostwem-w-ue> (data dostępu: 13.12.2020).
- Mirski A. (2009), *Dobrostan jako kategoria społeczna i ekonomiczna (w:) Państwo i społeczeństwo. Szkice z socjologii, kulturoznawstwa i pedagogiki*, red. Z. Pucek, nr 2, Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego, Kraków.
- 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, „Studia KPZK”, t. 183, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 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-histeryczny-spadek-dane-eurostatu/0p9prqn> (data dostępu: 13.12.2020).
- Plusa 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-spoleczna/podstawowe-dane-dotyczace-zasiegu-ubostwa-w-polsce-w-2016-r-,19,1.html> (data dostępu: 11.12.2020).

Robinson W.C. (1997), *The Economic Theory of Fertility Over Three Decades*, "Population Studies", vol. 51, nr 1, <https://doi.org/10.2307/2175074>.

Rosling H., Rosling O., Rosling Rönnlund A. (2018), *Factfulness: Ten Reasons We're Wrong About the World – And Why Things Are Better Than You Think*, Sceptre, London.

Rozkrut M. (2013), *Analiza możliwości zaspokojenia rosnących potrzeb zdrowotnych. Prognozy rozwoju rynku dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce* (w:) *Dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne – efektywny system na tle doświadczeń europejskich*, red. D.M. Fal, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr 4.

Siegers J.J. (1987), *An economic analysis of fertility*, "De Economist", vol. 135, nr 1, <https://doi.org/10.1007/BF01856705>.

Szukalski P. (2006), *Proces starzenia się ludności – przyczyny, etapy, konsekwencje* (w:) *Geriatrya z elementami gerontologii ogólnej. Podręcznik dla lekarzy i studentów*, red. T. Grodzicki, J. Kocemba, A. Skalska, Wydawnictwo Via Medica, Gdańsk.

Świadczenia na rzecz rodziny w 2019 r. (2020), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/rodzina/swiadczenia-na-rzecz-rodziny-w-2019-roku,4,3.html> (data dostępu: 07.12.2020).

The World Bank (2021), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (data dostępu: 08.01.2021).

The World Bank (2018), <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (data dostępu: 12.01.2021).

Urodzenia i dzietność (2018), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/urodzenia-i-dzietnosc,34,1.html> (data dostępu: 09.11.2020).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, Dz.U. z 2016 r., poz. 195.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (2016), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=216> (data dostępu: 06.11.2020).

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/10.2307/1840411>.

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2016 r. (2017), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2016-r-,14,4.html> (data dostępu: 09.11.2020).

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2017 r. (2018), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html> (data dostępu: 09.11.2020).

Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2019 r. (2020), <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2019-roku,14,7.html> (data dostępu: 09.11.2020).

Evaluation of the effectiveness of Poland's "Family 500 +" programme until 2020, in line with its original objectives

(Abstract)

Objective: The main purpose of the article is to evaluate the effectiveness of the programme "Family 500 +" in line with its original objectives.

Research Design & Methods: The research method, which has been used is the analysis of statistical data and source literature both in Polish and in English.

Findings: The study proves that the effectiveness of Poland's "Family 500 +" programme until 2020 is partial. The additional child allowance constitutes real financial assistance for families with children, as well as influences the reduction of the extent of poverty, however it does not result in a noticeable increase in fertility rate.

Implications/Recommendations: A number of pro-natalist barriers coupled with persistent fertility rate below 2,0 since early 1990's means that financial aid alone cannot sufficiently encourage Poles to raise a

family. Demographic development stimulation should consist of complex policies, including not only financial transfers but also solutions facilitating the combination of working life with childcare and guaranteeing employment security.

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

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