

Marek Góra, Irena E. Kotowska

Jak skutecznie wspierać prokreację w Polsce?

Zagadnienia demograficzne są obecne w debacie publicznej w Polsce od dawna. Program 500+ wprowadził je jednak w samo centrum bieżącej polityki. Pomimo to, analizując go w tym tekście nie zajmujemy się polityką. Niezależnie bowiem od kontekstu politycznego istnieje wiele ściśle merytorycznych zagadnień związanych ze wspieraniem prokreacji w Polsce. Nimi się tu zajmujemy.

Każdą politykę realizowaną przez rząd finansuje pracujące społeczeństwo, czyli my wszyscy. Politycy niczego nie finansują, a jedynie dokonują alokacji naszych środków, kierując je na finansowanie celów, które uważają za ważne. To oczywistość, ale należy ją przypominać, ponieważ wiara w św. Mikołaja jest bardzo silna i zaburza racjonalne myślenie. Programy typu 500+ nie są zatem rozdawaniem ludziom dodatkowych pieniędzy, lecz przekierowaniem środków, które mogłyby być wykorzystane inaczej, w tym na inne skuteczniejsze sposoby wspierania rodzin w ich rodzicielskim wysiłku.

Tworzenie środowiska instytucjonalnego przyjaznego prokreacji jest niewątpliwie celem zasługującym na finansowe wsparcie. Jest to ogromnie ważny dla Polski cel i nie podważamy jego zasadności. Rzecz w tym, by cel ten był realizowany poprzez działania mogące faktycznie poprawić sytuację w tym zakresie. W przypadku programu 500+ nie ma merytorycznych przesłanek, że taka forma wydania środków społecznych zachęci młodych Polaków do podejmowania decyzji o (kolejnym) dziecku. Twierdzenie, iż tej inicjatywie trwale poprawią się w Polsce wskaźniki dzietności jest nieuzasadnione w świetle wiedzy demograficznej i doświadczeń międzynarodowych. Finansowanie programu 500+ obciąża pracujących Polaków. Wymaga zaangażowania ogromnych środków. Funduszy tych zabraknie na inne rozwiązania, mogące skuteczniej sprzyjać wzrostowi dzietności w Polsce.

Bardziej liberalnie nastawione środowiska będą postrzegać 500+ jako oddanie rodzicom decyzji o sposobie wydatkowania środków z tego programu. Zamiast finansować usługi na rzecz rodziny dajemy im pieniądze do ręki i mówimy „kupcie je sobie sami”. Warto jednak dostrzec kilka problemów z tym związanych. Po pierwsze, świadomie podejmowana jest decyzja o tym, że część tych środków może być zmarnowana, to znaczy nie przeznaczona na potrzeby dzieci. Może być zmarnowana bezpośrednio w niektórych patologicznych rodzinach (nałogi) oraz pośrednio, gdy środki przeznaczone zostaną na potrzeby dorosłych zamiast dzieci, takie jak zakup telewizorów czy samochodów. Sygnały, że tak się dzieje już się pojawiają. Zasada „róbta co chceta” ma wiele zalet, ale jej stosowanie powinno być ograniczone do sytuacji, w której decydujemy o przeznaczeniu naszych własnych środków, a nie środków przekazanych na dzieci w ramach transferu finansowanego przez całe społeczeństwo.

Po drugie, program 500+ przekieruje środki społeczne do rodzin posiadających przynajmniej dwoje dzieci. Nie skorzystają z niego rodziny z jednym dzieckiem lub bezdziejne, które chcielibyśmy zachęcić do pierwszego, drugiego i ewentualnie kolejnych dzieci. Te rodziny za program 500+ zapłacą, a same z niego nie skorzystają. Można argumentować, że jeśli się zdecydują na drugie dziecko, to skorzystają, ale będą to musiały zrobić w warunkach trudniejszych niż obecnie: większe obciążenie podatkami (oczywiście rząd może finansować wydatki długiem i rachunek przysłać dopiero za jakiś czas), mniejsze środki kierowane na wsparcie opieki nad małymi dziećmi oraz opieki przedszkolnej, wyższy realny koszt opieki nad małymi dziećmi dla rodziców, co wynika z jednej strony z mniejszych potencjalnych środków publicznych na finansowanie takiej opieki, a jednocześnie potencjalnie rosnące ceny usług prywatnych, bo rodziny już wielodzietne będą mogły więcej zapłacić ze zwiększonych dochodów. Decyzja o drugim dziecku będzie więc bardziej kosztowna. To tworzy swoistą barierę przejścia do drugiego dziecka, a właśnie ta decyzja ma zasadnicze znaczenie dla poprawy dzietności w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich o niskiej dzietności.

Prawie wszystkie kraje w Europie mają dzietność poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. Dotyczy to także Francji czy Szwecji, przywoływanych jako przykłady krajów, w których polityka publiczna skutecznie wspiera prokreację. Pokazuje to, jak bardzo trudne jest wyzwanie, przed jakim stoimy także w Polsce. Mimo rozpoznania barier utrudniających realizację zamierzeń rodzicielskich nie można twierdzić, że ich ograniczenie czy likwidacja przyniesie natychmiastowy skutek. Potrzebna jest pokora polityków wobec złożoności zachowań demograficznych ludności. Człowiek nie jest prostym automatem reagującym na bodźce ekonomiczne – szczególnie w sferze tak delikatnej i złożonej jak decyzje dotyczące posiadania dzieci. Wszelkie, nawet najlepiej przygotowane działania mogą co najwyżej zmodyfikować te zachowania. Pokora jest tu niezbędna, tak jak niezbędny jest szacunek dla człowieka dla jego decyzji dotyczących sfery osobistej. Trzeba sobie jasno powiedzieć, że wszelkie narzędzia polityki rodzinnej mogą jedynie nieznacznie poprawić sytuację. Mimo tego należy jednak próbować zmniejszać czy likwidować istniejące przeszkody realizowania aspiracji rodzicielskich Polaków. Liczba dzieci, które chcieliby mieć jest stale większa od liczby dzieci, które mają. Rzecz w tym, by nie oczekiwać „cudu” – polityka rodzinna go nie spowoduje – oraz sięgać po takie metody wspierania dzietności, które skutecznie wykorzystają środki przeznaczone na ich finansowanie przez pracujących Polaków. Powstaje zasadne pytanie, co jest lepszym, skuteczniejszym z tego punktu widzenia sposobem wydania pieniędzy, które według obecnej polityki są wydawane na program 500+?

Nie ulega wątpliwości, że dla decyzji szczególnie o drugim dziecku, zasadnicze znaczenie ma możliwość kontynuowania pracy zawodowej przez matki, co jest szczególnie silnie związane z dostępem do usług edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci. Wyniki badań dla krajów Unii Europejskiej jednoznacznie wskazują, iż usługi edukacyjno-opiekuńcze mają silniejszy wpływ na urodzenie drugiego dziecka, zwłaszcza dla kobiet pracujących, niż urlopy i zasiłki pieniężne. W świetle tych ustaleń kluczowe wydaje się zapewnienie odpowiedniego poziomu tych usług w Polsce. Tymczasem w naszym kraju obserwujemy niedobór usług opiekuńczych i edukacyjnych, szczególnie w przypadku dzieci do trzeciego roku życia, a także 3-4 letnich. Często też rodzice mają problemy z zapewnieniem opieki po szkole dla dzieci w szkołach podstawowych, co szczególnie w przypadku rodzin z dwójką dzieci jest znaczną barierą. Nie mamy wątpliwości, iż nakłady na rozwój właśnie takich usług mogą skuteczniej wpływać na decyzje prokreacyjne rodziców niż bezpośrednie transfery pieniężne.

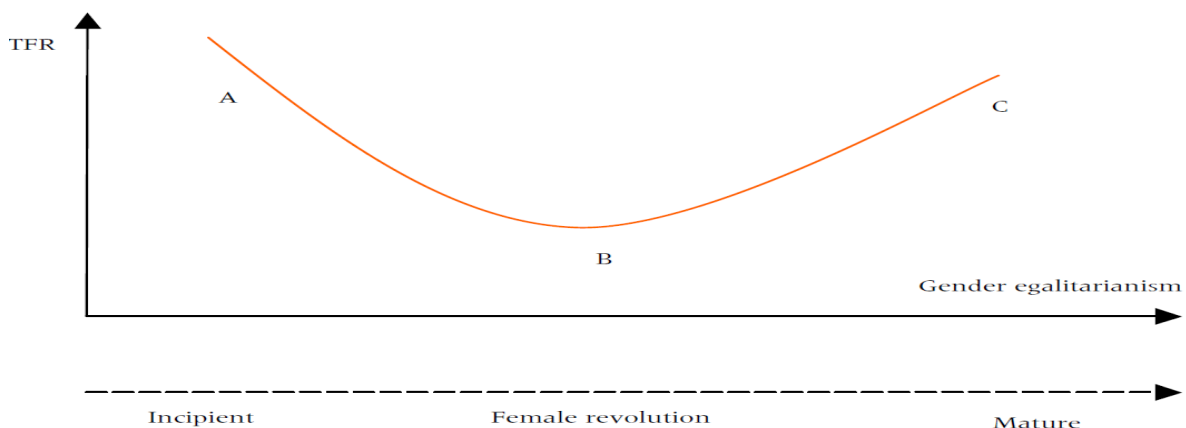
Jako wspólnota możemy zbudować instytucje, które zapewnią rozwój naszym dzieciom niezależnie od sytuacji materialnej rodziców. Młodzi ludzie powinni mieć przekonanie, że ryzyko braku czy zmniejszenia dochodów rodziny nie będzie się przekładać na niedostatek i utratę szans rozwojowych ich dzieci. Jako wspólnota finansujemy więc (zamiast 500+) usługi takie jak żłobek lub przedszkole dla każdego dziecka, które oferują uniwersalne dobrej jakości zajęcia dla dzieci ukierunkowane na ich rozwój i budowanie ich kapitału ludzkiego i społecznego. Każda rodzina powinna mieć dostęp do żłobka czy przedszkola „za rogiem”, w którym wszystkie dzieci będą miały zapewnioną fachową opiekę, dobre wyżywienia i możliwości rozwoju przez wspólną zabawę, itp. To nie jest przypadek, iż we Francji, krajach skandynawskich, Belgii czy Wielkiej Brytanii, a więc krajach o wyższej dzietności system usług edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci spełnia wymienione wyżej postulaty. To jedynie jeden z możliwych projektów, których realizacja mogłaby rzeczywiście sprzyjać większej dzietności. Do tego rozwiązania takie kosztowałyby społeczeństwo raczej mniej niż 500+ i dodatkowo sprzyjałyby zwiększeniu zatrudnienia – zarówno osób pracujących w tych usługach jak i matek, wzmacniając sytuację ekonomiczną rodzin. Nie ulega wątpliwości, że praca zawodowa matek sprzyja prokreacji – w krajach o wyższym zatrudnieniu kobiet jest również wyższa dzietność. Ta dodatnia zależność między zatrudnieniem matek a dzietnością w skali makro jest także potwierdzona wynikami analiz zachowań indywidualnych. Praca zarobkowa matek zwiększa szansę na podjęcie decyzji o macierzyństwie, a możliwość kontynuacji pracy po urodzeniu dziecka wpływa korzystnie na decyzje o drugim dziecku. Te ustalenia pochodzące z analiz porównawczych dla krajów europejskich znajdują także potwierdzenie w wynikach analiz prowadzonych dla Polski.

Ponadto nie zapominajmy, że praca zawodowa matek w warunkach dużej niepewności na rynku pracy pozwala na zmniejszenie ryzyka pogorszenia sytuacji materialnej rodziny wskutek utraty pracy przez ojca.

Rozważając rozwiązania skutecznie wspierające rodziców w wychowywaniu dzieci, warto przyjrzeć się krajom, którym udało się trochę bardziej niż innym, czyli na przykład Francji (współczynnik dzietności około 2,0) oraz tym, które mimo podejmowanych wysiłków mają niską dzietność, czyli na przykład Niemcom (współczynnik dzietności około 1,4). Kraje te mają podobny poziom zamożności, rozwoju instytucji, szczodrość transferów społecznych, podobnie chcą wspierać dzietność. Różni je nie tylko to, że polityka rodzinna sprzyjająca prokreacji ma we Francji długą tradycję, a w Niemczech program otwartego wspierania prokreacji z silnym zasilaniem finansowym i naciskiem na rozwój usług edukacyjno-opiekuńczych wprowadzono dopiero w połowie poprzedniej dekady. Inną zasadniczą różnicą jest stosunek do miejsca kobiet w społeczeństwie. Dla Francuzek posiadanie dziecka nie oznacza wypchnięcia z rynku pracy, zamknięcia w domu w roli szanowanej, ale zmarginalizowanej, gospodyni domowej. Nie boją się więc macierzyństwa, kolejne dzieci nie burzą ich planów zawodowych. Niemkom w daleko większym stopniu grozi dziedzictwo 3K (Kinder, Küche, Kirche). Wolą więc nie narażać się na to i rezygnują z dziecka (co potwierdza wysoki odsetek kobiet bezdzietnych) lub ograniczają się do jednego dziecka. Francuzki mogą łatwiej łączyć swe życie rodzinne z aktywnością zawodową i społeczną, zaś Niemki macierzyństwo wypycha z rynku pracy i ogólnie ogranicza aktywne życie społeczne. Mają one przy tym wsparcie daleko większe niż nasze 500+. Ilustruje to znaczenie przemian społecznych ról płci dla zmian płodności, które są uznawane przez rosnące grono badaczy za kluczowe dla kształtowania prokreacji we współczesnych społeczeństwach.

Rosnąca obecność kobiet na rynku pracy, czy szerzej w sferze publicznej – co jest cechą wyróżniającą Europę i kraje bazujące na europejskiej kulturze – wymaga zmian zarówno w rodzinie, jak i poza rodziną, które prowadzą do innego podziału czasu pracy zarobkowej i pracy niepłatnej oraz opieki. Trudności łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi wynikające z niedostosowań instytucjonalnych (polityka rodzinna, rynek pracy) i kulturowych do zmieniającej się roli społecznej kobiet są uznane za ważny czynnik obserwowanych przemian rodziny – zmian płodności, destabilizacji rodziny. Model zmian płodności, zaproponowany przez Gostę Espinga-Andersena i Francesco Billariego (rys.1), odwołuje się do przejścia między ekonomicznymi modelami rodziny – tradycyjnym, z ojcem jako żywicielem rodziny i niepracującą matką, poprzez model z pracującą kobietą odpowiedzialną za opiekę nad dziećmi do modelu, w którym rodzice są współodpowiedzialni za dostarczanie środków utrzymania i opiekę.

Rys. 1 Schemat zmian płodności w trakcie przeobrażeń społecznej roli kobiet (*female revolution*)



Źródło: G. Esping-Andersen, F. Billari, *Re-theorizing Family Demographics*, „Population and Development Review” 2015, vol. 41 (1), s. 9.

Spadek płodności następował w trakcie narastania trudności dotyczących łączenia pracy zawodowej kobiet z obowiązkami rodzinnymi. Natomiast rozwiązania instytucjonalne i przemiany kulturowe sprzyjające łączeniu tych aktywności przez oboje (potencjalnych) rodziców, a zwłaszcza większe zaangażowanie ojców w życie rodzinne, stwarzają szanse na poprawę płodności.

Ta transformacja ekonomicznych modeli rodziny współwystępowała dotąd w Europie z postępującą deinstytucjonalizacją rodziny (rosnąca rola kohabitacji jako formy tworzenia rodziny) oraz zmniejszeniem się jej stabilności. To w krajach, gdzie stosunkowo dużo dzieci rodzi się poza związkami małżeńskimi, które się relatywnie często rozpadają, dzietność jest wyższa (np. Skandynawia, Francja, Wielka Brytania, Irlandia) niż w krajach z mocniejszą pozycją małżeństwa jako formy tworzenia rodziny, przy czym te związki są względnie trwałe (relatywnie niska częstotliwość rozwodów - np. Włochy, Grecja, Polska Węgry, Niemcy). Ale te dwie grupy krajów różnią się warunkami łączenia pracy zawodowej z rodziną i zaawansowaniem przemian społecznych ról płci.

W dyskusji toczącej się na temat dzietności w Polsce pojawia się wiele głosów, które cechują bardziej dobre chęci niż wiedza dotycząca czynników sprzyjających prokreacji. Dlatego jeśli próbujemy odpowiedzieć sobie na często stawiane pytanie „dlaczego Polki rodzą mało dzieci?”, spróbujmy najpierw uczciwie odpowiedzieć sobie samym na takie na przykład pytania: Dlaczego Polki i Niemki rodzą tak mało dzieci? Dlaczego w Europie zdecydowanie więcej dzieci rodzi się w krajach, w których aktywność ekonomiczna kobiet jest wysoka? Dlaczego Francuzki rodzą zdecydowanie więcej dzieci niż Niemki? Dlaczego więcej dzieci rodzi się w krajach o bardziej liberalnych stosunkach społecznych i stosunku do rodziny (związki partnerskie, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, neutralne nastawienie do rozwodów, respektowanie praw mniejszości (także seksualnych), prawo do aborcji, etc.)? Dlaczego w krajach, w których tradycyjne wartości (szczególne rola kobiet w życiu społecznym) są instytucjonalnie lub kulturowo narzucane społeczeństwu kobiety rodzą mniej dzieci?

Odpowiedzi na te pytania nie są łatwe. Co więcej przestrzegamy przed ich trywializowaniem i wyciąganiem pochopnych, zideologizowanych wniosków. Chcemy jedynie pokazać pewne empiryczne zależności, z których niekoniecznie od razu wszystko wynika, ale których pominięcie w rozumowaniu z pewnością prowadzi na manowce.

Program 500+ nie przyczyni się do trwałego zwiększenia dzietności w Polsce. Może jednak spełni on rolę redystrybucyjną. Niewątpliwie bowiem jest w Polsce znaczna liczba rodzin, które mają poważne kłopoty dochodowe. W wielu przypadkach to rodziny wielodzietne. Ze społecznego punktu widzenia wsparcie ich dodatkowym transferem mogłoby okazać się dobrym pomysłem. Rzecz jednak w tym, że program 500+ transferuje środki nie tylko do tych rodzin, które tego najbardziej potrzebują, lecz także do tych, które dają sobie radę same. Mniej środków zostanie zatem na faktycznie potrzebną społeczną redystrybucję wspomagającą tych, którzy jej potrzebują oraz planują dzieci. A wspieranie tych, którzy dają sobie radę jest pozbawione sensu także samo w sobie. Wsparcie także oni chętnie przyjmą, ale sami przecież za to zapłacą (plus koszty administracyjne programu).

Także więc z tego punktu widzenia program 500+ nie jest dobry. Tak jak w przypadku wspierania dzietności, redystrybucja jest ważnym celem, ale metoda w tym celu stosowana jest nieefektywna. Obciąża pracujących Polaków bardziej, niż to byłoby konieczne, a efekt przyniesie mniejszy, niż byłoby to możliwe. Mamy niestety do czynienia ze zdecydowaną przewagą dobrych chęci nad przemyślanym skutecznym działaniem. A dobrymi chęciami – jak uczy przysłowie – piekło jest brukowane.

Może więc należy postrzegać program 500+ jako metodę wprowadzenia do gospodarki impulsu fiskalnego sprzyjającemu wzrostowi zagregowanego popytu. Naszym zdaniem także raczej nie. Wątpliwe jest bowiem, by gospodarka akurat teraz takiego impulsu potrzebowała. Jego stosowanie

może być zasadne w czasie kryzysu, szczególnie, gdy on się przedłuża, a gospodarka sama nie daje sobie rady z powrotem na długookresową ścieżkę wzrostu. To nie jest obecna sytuacja polskiej gospodarki. Co więcej program 500+ nie jest impulsem, lecz – jak rozumiemy – trwałym elementem struktury instytucjonalnej. Więc nawet gdyby impuls był potrzebny, to ten program nie jest narzędziem, które byłoby w takiej sytuacji właściwe.

To, co jest największym problemem młodych rodzin w Polsce to: niepewność związana z rynkiem pracy, trudności w łączeniu pracy zawodowej z rodziną (trudności w dostępie do wysokiej jakości usług edukacyjno-opiekuńczych), oraz dla części rodzin poziom dochodów. Jednak wspieranie rodzin w ponoszeniu kosztów wychowywania dzieci nie musi mieć formy transferów pieniężnych. Trzeba przede wszystkim zmniejszać te koszty poprzez rozwój usług opiekuńczo-edukacyjnych, zdrowotnych, rekreacyjnych i dostępnych nieodpłatnie lub po niskich cenach. Wysokiej jakości usługi publiczne kierowane do dzieci i młodzieży to ważny instrument osłabiania negatywnego wpływu niestabilności dochodów związanej z rynkiem pracy na sytuację materialną rodziny. Gdy sobie to uświadomimy, to możemy budować politykę sprzyjającą dzietności rozumianą jako poprawę sytuacji w tych obszarach.

Wiele osób może jednak argumentować, że 500+ nawet jeśli nie jest najlepszym pomysłem, to jednak jest jakimś krokiem w kierunku wspierania prokreacji. Nieefektywna polityka pogłębia jednak problemy, a nie je rozwiązuje. Za środki, które społeczeństwo przeznaczy na finansowanie 500+, można byłoby osiągnąć o wiele lepsze rezultaty w zakresie wspierania prokreacji. Tę możliwość właśnie tracimy.