



Zeszyty naukowe

Working papers

Czy znamy lekarstwo na niską dietność? Wyniki międzynarodowych badań ewaluacyjnych na temat polityki rodzinnej.

Anna Baranowska-Rataj i Anna Matysiak

Working Papers
Institute of Statistics and Demography
Warsaw School of Economics

Nr.20, rok 2012

Czy znamy lekarstwo na niską dzietność? Wyniki międzynarodowych badań ewaluacyjnych na temat polityki rodzinnej.

Anna Baranowska-Rataj i Anna Matysiak

Institut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje ideę badań ewaluacyjnych oraz dokonuje przeglądu badań mierzących wpływ przyczynowo-skutkowy reform polityki rodzinnej na dzietność. W świetle doświadczeń międzynarodowych pozytywny wpływ na dzietność mogą mieć: poprawa dostępności usług opiekuńczych dla dzieci, system premiowania szybkiego przejścia do drugiego dziecka poprzez odpowiednią konstrukcję zasiłków wychowawczych czy też system opodatkowania i zasiłków rodzinnych. Należy jednak pamiętać, że instrumenty polityki rodzinnej, które okazały się skuteczne w innych krajach Europy, niekoniecznie muszą przynieść dokładnie takie same efekty w Polsce. Dlatego ważne jest, by wypełnić lukę w stanie wiedzy na temat wpływu poszczególnych komponentów polityki rodzinnej na poziom dzietności w Polsce, korzystając z metodologii badań ewaluacyjnych. W przeciwnym wypadku kolejne reformy będą opierać się na przyjętych ad hoc przesłankach, a nie na rzetelnej wiedzy płynącej z badań.

Słowa kluczowe: polityka rodzinna, ewaluacja, przegląd literatury

SPIS TREŚCI

I. WSTĘP – IDEA BADAŃ EWALUACYJNYCH	4
<i>INSTRUMENTY UŁATWIAJĄCE ŁĄCZENIE PRACY ZAWODOWEJ Z OPIEKĄ NAD DZIEĆMI.....</i>	<i>7</i>
<i>INSTRUMENTY REKOMPENSUJĄCE WYDATKI RODZIN WYCHOWUJĄCYCH DZIECI.....</i>	<i>11</i>
III. PODSUMOWANIE	13
PODZIĘKOWANIA.....	15
BIBLIOGRAFIA	16

I. WSTĘP – IDEA BADAŃ EWALUACYJNYCH

W wielu krajach europejskich debatę publiczną na temat możliwości poprawy sytuacji demograficznej stymulują badania ewaluacyjne realizowane przed i po wprowadzeniu zmian w polityce rodzinnej. Badania te pokazują skalę korzyści i kosztów reform. W Polsce ogólnie dziedzina oceny skutków reform społeczno-gospodarczych - w tym w obszarze polityki rodzinnej - jest w początkowym stadium rozwoju (Kierzkowski 2002). Decydenci polityczni często podejmują decyzje o reformach, nie korzystając ani z ewaluacji *ex ante*, ani *ex post*. W rezultacie opinia publiczna w bardzo ograniczonym stopniu kształtowana jest wynikami rzetelnych badań, które dawałyby przesłanki do wniosków o efektywności działań rządu.

Niniejszy artykuł dokonuje przeglądu badań ewaluacyjnych na temat skuteczności polityk rodzinnych realizowanych w Europie. Naszym celem jest po pierwsze przedstawienie idei tego rodzaju badań, a po drugie, zaprezentowanie ich wyników. Wyboru publikacji do przeglądu dokonano, definiując ewaluację jako proces analizowania i interpretacji danych na temat konsekwencji wprowadzenia określonych polityk społecznych (Rossi i in. 1999). W szczególności, uwzględniono badania, których celem było przedstawienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy reformami polityki rodzinnej a wzrostem dzietności.

Zmierzenie prawdziwego efektu prowadzonej polityki, tj. efektu przyczynowo-skutkowego, stanowi z reguły duże wyzwanie. Jeśli bowiem po wprowadzeniu danej polityki zaobserwowany zostanie wzrost dzietności w danym kraju, to niekoniecznie musi on być w pełni - jeśli w ogóle - skutkiem reformy. Wzrost dzietności może na przykład być spowodowany splotem innych zdarzeń, takich jak zmiana warunków ekonomicznych kraju czy też wprowadzenie równoległe innej polityki, lub wystąpić wśród osób, których reforma w ogóle nie dotyczyła. Zatem pomiar efektu realizowanej polityki musi być oparty na danych pozwalających na rozróżnienie pomiędzy osobami, które faktycznie mogły korzystać z reformy, i tymi, których reformą nie objęto, oraz pozwalać na kontrolę wszystkich możliwych czynników pośredniczących. Takie warunki są spełnione w badaniach eksperymentalnych. Badania te

polegają na porównaniu wartości zmiennej wynikowej w grupie poddanej oddziaływaniu określonego czynnika z wartością zmiennej wynikowej w grupie kontrolnej, przy czym dobór osób do obu grup jest losowy. Losowość doboru uczestników do eksperymentu sprawia, że różnica w zmiennej wynikowej między obiema grupami jest wynikiem oddziaływania określonego czynnika a nie wynika z różnic pomiędzy grupami. Niestety badacze społeczni, oceniający efekty prowadzonej polityki publicznej, rzadko mają dostęp do badań eksperymentalnych, zwykle nie praktykuje się bowiem implementacji określonej polityki w losowo dobranej części społeczeństwa. Najczęściej zdani są na dane obserwacyjne a te rzadko są na tyle kompletne, aby stworzyć możliwość uwzględnienia w analizach pełnej gamy czynników pośredniczących. Tymczasem, nieuwzględnienie w analizach zmiennych pośredniczących prowadzi do tak zwanych efektów selekcji, wywołanych ponadprzeciętnie wysoką skłonnością do korzystania z dostępnych instrumentów polityki rodzinnej (np. urlopów wychowawczych) przez osoby o jednocześnie wysokiej skłonności do posiadania dzieci. Utrudnia to pomiar efektów przyczynowo-skutkowych wdrażanych polityk.

W badaniach międzynarodowych obecnie problemy metodologiczne związane z ewaluacją są rozwiązywane dzięki poprawie dostępności i jakości danych indywidualnych oraz implementacji odpowiednich technik ekonometrycznych. W szczególności chodzi tu o dane indywidualne o charakterze wzdłużnym umożliwiające łączenie indywidualnych historii prokreacyjnych z makro-danymi dotyczącymi realizowanych polityk rodzinnych. Takie dane pozwalają śledzić zachowania prokreacyjne i wiązać je z informacjami na temat korzyści, jakie potencjalnym rodzicom przynosiły zmiany warunków instytucjonalnych w obszarze polityki rodzinnej wywołane poprzez reformy. Jednocześnie rozwijają się techniki ekonometryczne pozwalające wyeliminować wpływ nieobserwowalnych dla badaczy czynników zaburzających zależność pomiędzy wprowadzeniem reformy a zachowaniami prokreacyjnymi. Mimo że metody te są często trudne w implementacji, cieszą się coraz większym uznaniem a coraz lepszy dostęp do danych sprzyja ich zastosowaniu w praktyce. W rezultacie literatura międzynarodowa

powoli zapełnia się przykładami ich wykorzystania do pomiaru efektów reform, w tym w obszarze polityki rodzinnej.

W Polsce zasób danych umożliwiających ewaluację polityki rodzinnej systematycznie się zwiększa, ale nie jest we właściwy sposób wykorzystywany. Ograniczenia komunikacji pomiędzy środowiskiem naukowym a środowiskiem decydentów politycznych sprawiają, że zamawiane są ekspertyzy i raporty, które nie spełniają standardów ewaluacji. Projekty badawcze zamawiane dla uzyskania wskazówek dla polityki rodzinnej zwykle sprowadzają się do opisu statystycznego grupy społeczno-ekonomicznej stanowiącej przedmiot zainteresowania decydentów politycznych – na przykład na charakterystyce kobiet w wieku reprodukcyjnym czy też wychowujących dzieci - pod względem ich sytuacji materialnej, sytuacji na rynku pracy czy sposobu organizacji opieki a także ich preferencji wobec organizacji czasu czy też rozwiązań polityki rodzinnej. Choć taki opis daje szeroki ogłęd sytuacji badanej grupy, to jednak nie udziela odpowiedzi na pytanie, jak zmiana warunków funkcjonowania tej grupy spowodowana reformą mogłaby wpłynąć na decyzję o urodzeniu (kolejnego) dziecka.

W niniejszym artykule przedstawiamy badania, w których autorzy wykorzystują rygorystyczne podejście metodologiczne (odpowiednie dane indywidualne oraz metody ekonometryczne uwzględniające wpływ nieobserwowalnych czynników pośredniczących) pozwalające na pomiar efektów reform wprowadzonych w celu zwiększenia dzietności. W przeglądzie nie uwzględniamy publikacji, w których w sposób ogólny dyskutuje się o problemie niskiej dzietności, przedstawiając go w kontekście opisu określonych uwarunkowań instytucjonalnych. Nie omawiamy także wyników badań o charakterze opisowym, nawet jeśli ich celem było zbadanie wpływu określonej polityki na zachowania prokreacyjne, ale autorzy nie podjęli próby eliminacji efektów selekcji wywołanych wpływem czynników pośredniczących. Tego rodzaju badania często dostarczają wielu ciekawych spostrzeżeń, stanowią jednak raczej wskazówkę dla dalszych, bardziej precyzyjnych badań na temat wpływu reform mających na celu zwiększyć dzietność, a nie podstawę rekomendacji dla polityki rodzinnej.

W niniejszym przeglądzie literatury wyróżniono dwie grupy polityk rodzinnych: rozwiązania pozwalające rodzicom na łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi oraz instrumenty rekompensujące zwiększone wydatki rodzin posiadających dzieci. Wiedza płynąca z badań przedstawionych w niniejszym artykule może być przydatna w debacie publicznej na temat stwarzania polskim rodzicom warunków do posiadania takiej liczby dzieci, jaką chcieliby wychować. Wnioskowanie o możliwości zastosowania w Polsce polityk, które okazały się skuteczne w innych krajach europejskich, jest oczywiście ograniczone ze względu na zależność skuteczności reform m.in. od kontekstu kulturowego danego kraju. Zagadnienie to omówiono szerzej w zakończeniu artykułu, gdzie poruszono także kwestię możliwości realizacji ewaluacyjnych badań polityki rodzinnej w Polsce. Mamy nadzieję, że artykuł ten będzie stanowić bodziec dla rozwoju tego rodzaju badań w Polsce i przyczyni się do eliminacji luki w tym zakresie zarówno w polskiej literaturze naukowej jak i w procesie podejmowania decyzji o zmianach w polityce rodzinnej.

II. PRZEGLĄD BADAŃ EWALUACYJNYCH.

INSTRUMENTY UŁATWIAJĄCE ŁĄCZENIE PRACY ZAWODOWEJ Z OPIEKĄ NAD DZIEĆMI

Opieka instytucjonalna nad dzieckiem jest jednym z narzędzi polityki rodzinnej ułatwiającym łączenie pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci. Z punktu widzenia rodziców małych dzieci lub osób decydujących się na dziecko największe znaczenie mają: dobra dostępność tych usług oraz ich wysoka jakość.

Poprawa dostępności usług opiekuńczych może polegać m.in. na zwiększeniu liczby instytucji świadczących takie usługi, zwiększeniu liczby miejsc w istniejących placówkach zapewniających opiekę nad dziećmi, wydłużeniu czasu, w jakim te placówki pozostają otwarte, obniżeniu dopłat lub wprowadzeniu różnych metod dofinansowania korzystania z takich usług. Udział państwa w zwiększaniu dostępu do usług opiekuńczych może polegać zarówno na finansowaniu i organizacji wyspecjalizowanych instytucji, tworzeniu zachęt dla pracodawców do zakładania przyzakładowych placówek opieki, jak i organizacji i dotowaniu opieki domowej.

Wpływ dostępu placówek opiekuńczych na płodność jest ważnym przedmiotem badań, choć duża część badań prowadzonych na ten temat ma charakter korelacyjny i nie uwzględnia faktu, że dostępność usług opiekuńczych nie jest czynnikiem kształtującym się w sposób zupełnie przypadkowy. Może być ona kształtowana m.in. przez dyskrecyjne decyzje władz, które redukują liczbę miejsc w placówkach opiekuńczych w regionach zamieszkałych przez małą liczbę dzieci. Najnowsze badania eliminują powyższy problem poprzez włączenie do analiz na indywidualnych danych wzdłużnych szeregów czasowych opisujących zmiany w dostępności liczby miejsc w placówkach opiekuńczych oraz wykorzystanie metod ekonometrii panelowej (modele z efektami ustalonymi). Badania te wskazują jednoznacznie, że dobra dostępność żłobków i przedszkoli ma pozytywny wpływ na zachowania prokreacyjne, tj. przyspiesza decyzję o urodzeniu dziecka (Baizan 2009, Rindfuss i in. 2007) jak i zwiększa całkowitą liczbę urodzonych dzieci (Rindfuss i in. 2010). Efekty te są dosyć duże. Na przykład, badanie przeprowadzone w Hiszpanii przez Baizan (2009) pokazuje, że wzrost odsetka dzieci uczęszczających do żłobków o 1 punkt procentowy podnosi ryzyko urodzenia dziecka przez kobietę o 5%. Z kolei badania przeprowadzone w Norwegii przez Rindfuss i in. (2010) mówią, że stopniowy wzrost odsetka dzieci uczęszczających do żłobków i przedszkoli z zera do 60% skutkuje wzrostem współczynnika dzietności ogólnej o 0,5-0,7 dziecka na kobietę. Dla krajów o niskiej płodności, takich jak Włochy czy Polska, oznaczałoby to wzrost współczynnika dzietności ogólnej, kształtującego się obecnie na poziomie około 1,4, do poziomu bliskiego prostej zastępowalności pokoleń.

Cel łagodzenia konfliktu pomiędzy pracą zawodową a obowiązkami rodzinnymi realizują również w pewnym stopniu urlopy macierzyńskie i wychowawcze. Urlopy macierzyńskie stwarzają młodym matkom warunki dla biologicznej regeneracji po urodzeniu dziecka, natomiast urlopy wychowawcze umożliwiają rodzicom sprawowanie samodzielnej opieki nad małym dzieckiem bez konieczności rozwiązywania umowy o pracę. Często podczas urlopu wypłacany jest zasiłek, który przynajmniej częściowo niweluje ubytek dochodów rodziny związany z przerwą w pracy.

Badania ewaluacyjne wskazują, że to przede wszystkim wysokość i konstrukcja zasiłku wypłacanego w czasie urlopu a niekoniecznie długość urlopu wpływa na decyzje prokreacyjne (Thevenon i Gauthier 2011). Na szczególną uwagę zasługują tutaj systemy zasiłków wychowawczych, które dają rodzicom premię za urodzenie kolejnego dziecka w niewielkim odstępie po urodzeniu poprzedniego dziecka. Premia taka najczęściej polega na złagodzeniu wymagań do otrzymania zasiłku wychowawczego wypłacanego podczas urlopu z kolejnym dzieckiem. Najbardziej znany pod tym względem jest system szwedzki, gdzie premia taka została wprowadzona już w 1980r. Premia ta polegała na tym, że rodzic, któremu kolejne dziecko urodziło w się w 24 miesiące po poprzednim, uzyskiwał uprawnienia do zasiłku wychowawczego, którego wysokość mogła być obliczana (ale nie musiała) na podstawie dochodów sprzed urodzenia poprzedniego dziecka. Rozwiązanie to było korzystne dla rodziców, którzy zredukowali czas pracy po urodzeniu poprzedniego dziecka (Neyer i Andersson 2008). Premię za skrócenie odstępu między urodzeniami wprowadzono także w Austrii, gdzie jednocześnie przeprowadzono badanie ewaluacyjne jej wpływu na zachowania prokreacyjne. W Austrii uprawnienia do zasiłku wychowawczego mają wyłącznie osoby pracujące. System austriacki premiuje jednak osoby, które po zakończeniu urlopu wychowawczego nie powróciły do pracy a którym po upływie co najwyżej 3,5 miesiąca od zakończenia tego urlopu urodziło się kolejne dziecko. Do końca czerwca 1990r. urlop wychowawczy w Austrii trwał 1 rok a zatem kolejne dziecko musiało urodzić się w 15,5 miesiąca po poprzednim, aby rodzic mógł uzyskać prawo do zasiłku wychowawczego, nie powróciwszy do pracy po zakończeniu poprzedniego urlopu. Uzyskanie uprawnień do premii było zatem bardzo trudne, także ze względów biologicznych. W lipcu 1990 r. urlop wychowawczy został wydłużony o rok. Po tej zmianie premia za skrócenie odstępu między urodzeniami była przyznawana w sytuacji urodzenia kolejnego dziecka najpóźniej 27,5 miesiąca po urodzeniu poprzedniego dziecka. Lalive i Zweimüller (2009) porównali zachowania prokreacyjne osób, które urodziły dziecko pod koniec czerwca 1990 r. i na początku lipca 1990 r., tj. osób nie objętych i objętych nowym systemem premiowania. Osoby te urodziły dziecko w bardzo podobnym czasie, a zatem w podobnych

warunkach społeczno-ekonomicznych. Plany reformatorskie rządu zostały ujawnione dopiero w listopadzie 1989r. a zatem badane osoby nie spodziewały się zmian w długości urlopu przed poczęciem dziecka. Sprawia to, że różnice między osobami, które urodziły dziecko tuż przed 1 lipca 1990 r. i osobami, które urodziły tuż po tym terminie są losowe. Korzystając z warunków naturalnego eksperymentu, który stworzyła reforma, Lallive i Zweimüller (2009) pokazali, że wydłużenie urlopu przy zachowaniu systemu premii przyczyniło się do wzrostu liczby urodzeń o 12 dzieci na 100 kobiet w okresie 3 lat po urodzeniu poprzedniego dziecka. Co więcej, reforma doprowadziła także do niewielkiego wzrostu płodności całkowitej a nie tylko do przyspieszenia decyzji o drugim dziecku.

Z urlopów macierzyńskich i wychowawczych w krajach UE korzystać mogą zarówno kobiety jak i mężczyźni. W praktyce jednak korzystają z nich głównie kobiety. Tymczasem większe zaangażowanie mężczyzn z opiekę nad dzieckiem oraz ich większa skłonność do skrócenia czasu pracy czy nawet tymczasowych przerw w karierze zawodowej zmniejsza obciążenie kobiet obowiązkami opiekuńczymi, dzięki czemu może redukować konflikt między pracą zawodową kobiet i opieką nad dzieckiem. W celu zwiększenia udziału ojców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem w wielu krajach europejskich wprowadza się obecnie urlopy ojcowskie, tj. urlopy, z których korzystać mogą tylko mężczyźni. Prekursorami w prowadzeniu tej polityki są kraje skandynawskie, a przede wszystkim Szwecja, Norwegia i Islandia. W Szwecji i Norwegii urlopy ojcowskie zostały wprowadzone już w latach 1990-tych, w Islandii w 2000 r. Aktualnie urlop ojcowski w Szwecji wynosi 2 miesiące, w Norwegii 10 tygodni a w Islandii 3 miesiące. Wypłacany w tym czasie zasiłek wychowawczy wynosi 80% wynagrodzenia sprzed urlopu. Urlopy ojcowskie są rozwiązaniem stosunkowo nowym i na razie niewiele jest badań empirycznych analizujących wpływ tego rozwiązania na zachowania prokreacyjne par. Dostępne badania mają wyłącznie charakter korelacyjny. Pokazują one, że pary, w których ojciec skorzystał z urlopu, charakteryzują się wyższym prawdopodobieństwem posiadania kolejnego dziecka (Duvander & Andersson 2006, Duvander et al. 2010). Należy jednak zauważyć, że ojcowie, którzy skorzystali z urlopów mogą charakteryzować się wyższą orientacją na rodzinę

niż ojcowie, którzy z takiego urlopu nie skorzystali. W takiej sytuacji większa skłonność do posiadania kolejnego dziecka w grupie mężczyzn, którzy skorzystali z urlopu, może być wynikiem wpływu nieobserwowalnych charakterystyk tych mężczyzn a nie wynikiem skorzystania z samego urlopu. Przyszłe badania w tym zakresie powinny zatem uwzględnić nieobserwowalne cechy mężczyzn korzystających z urlopów w celu oszacowania efektu przyczynowo-skutkowego korzystania przez ojców z urlopów na decyzję o kolejnym dziecku.

INSTRUMENTY REKOMPENSUJĄCE WYDATKI RODZIN WYCHOWUJĄCYCH DZIECI

Założenie lub powiększenie rodziny niewątpliwie wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów niezbędnych dla zapewnienia wychowywanym dzieciom odpowiednich warunków rozwoju. Letablier i in. (2009) na podstawie przeglądu literatury pokazują, że wydatki przeciętnej europejskiej rodziny związane z wychowywaniem dzieci wynoszą około 20-30% całego budżetu gospodarstwa domowego. Dlatego ważnym czynnikiem wpływającym na opóźnianie zakładania rodzin oraz na liczbę posiadanych dzieci są dochody potencjalnych rodziców. Polityka rodzinna może w pewnym stopniu rekompensować skokowy wzrost wydatków ponoszonych przez młode rodziny, którym przybył kolejny członek. Ponadto finansowe wsparcie od państwa może być traktowane jako pewnego rodzaju ubezpieczenie przeciwko spadkom dochodów związanym na przykład z nagłą utratą pracy jednego z rodziców. W warunkach silnej niestabilności ekonomicznej i wahań indywidualnych dochodów, rodzice mogą rezygnować bowiem z decyzji o kolejnym dziecku, by nie narażać obecnie wychowywanych dzieci na ryzyko ubóstwa (Fraser 2001).

Wpływ finansowego wsparcia dla rodzin w formie zasiłków czy też ulg podatkowych był przedmiotem wielu badań. Wiele z nich miało charakter badań korelacyjnych, w których skłonność do posiadania dzieci objaśniano bezpośrednio zmienną charakteryzującą poziom dochodów gospodarstw domowych. Takie podejście rodzi pewne komplikacje, ponieważ dochody kobiet decydujących się na kolejne dziecko mogą być uzależnione od tych samych czynników, które jednocześnie determinują ich decyzje prokreacyjne. Na przykład, na większą

liczbę dzieci decydować mogą się kobiety, które mają niższą motywację do wykonywania płatnej pracy, a ich niska motywacja może znajdować odzwierciedlenie w niższych zarobkach. Nieuwzględnienie owej nieobserwowalnej motywacji kobiet do wykonywania płatnej pracy prowadzi do błędnego oszacowania wpływu dochodu na zachowania prokreacyjne. W nowszych badaniach, stawiających sobie za cel ocenę związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zwiększeniem dochodów rodzin a dzietnością, rozwiązano omówiony powyżej problem metodologiczny, korzystając z metody zmiennych instrumentalnych. Na przykład, Cohen i in. (2007) wykorzystali zmiany wysokości zasiłków rodzinnych uzależnionej od liczby dzieci już obecnych w rodzinie jako zmienne, które wpływały na dochód rodzin, ale nie mogły oddziaływać bezpośrednio na decyzję o kolejnym dziecku. Podobne podejście wykorzystano m.in. w pracach Azmat i González (2010), Brewer i in. (2010) oraz Milligan (2005). Łączono w nich informacje o indywidualnych decyzjach dotyczących posiadania dzieci z danymi na temat reform w systemie zasiłków i ulg podatkowych dla rodzin wychowujących dzieci. Takie dane pozwalały zidentyfikować rodziców, którzy faktycznie mogli skorzystać na reformach, i w ten sposób trafniej ocenić na ile zmiany w systemie świadczeń rodzinnych mogły wpłynąć na zaobserwowane zmiany poziomu dzietności.

Cytowane badania pokazują, że ogólnie reformy zwiększające dochody rodzin poprzez zwiększenie zasiłków lub wprowadzenie ulg rodzinnych mogą pozytywnie wpływać na dzietność. Na przykład, Cohen i in. (2007) pokazali, że w Izraelu spadek lub wzrost dochodów rodziny wynikający ze zmiany poziomu zasiłku rodzinnego o ok. US\$34 zmienił prawdopodobieństwo urodzenia się w danym roku kolejnego dziecka w rodzinie o 0.78 punktu procentowego. Brewer i in. (2010) pokazali, że wprowadzona w Wielkiej Brytanii reforma zwiększająca wydatki na pomoc rodzicom z dziećmi o 50 procent zwiększyła prawdopodobieństwo urodzenia dziecka przez zamężną kobietę w ciągu roku o 10-15 procent. Azmat i González (2010) dokonali ewaluacji zmian ulg podatkowych dla rodziców z dziećmi wprowadzonych w Hiszpanii w 2003 r. W efekcie tych reform pracujące matki mogły po urodzeniu dziecka odnieść korzyści finansowe w wysokości ponad 1200EUR rocznie (dla

niepracujących matek korzyści finansowe były znacznie mniejsze i kształtowały się na poziomie od ok. 100EUR do 600EUR). Autorzy pokazali, że w konsekwencji tej reformy prawdopodobieństwo urodzenia dziecka w danym roku wzrosło o 5 procent (o 3 urodzenia na 1000 kobiet rocznie).

Kwestią, która do tej pory była rzadko dyskutowana w kręgach decydentów politycznych, a która jest wskazywana jako istotna z perspektywy zmniejszania kosztów bezpośrednich posiadania dzieci, to interwencja państwa w strukturę cen artykułów i usług związanych z nauką, rozwojem i zdrowiem dzieci. Państwo może bowiem preferencyjnie opodatkować konsumpcję tych artykułów i usług lub ewentualnie wprowadzić częściową refundację tych artykułów. Jest to forma wsparcia finansowego, która może nie tylko ułatwiać potencjalnym rodzicom posiadanie takiej liczby potomstwa, jakiej pragną, ale także poprawiać warunki rozwoju dzieci. Za pomocą takiej polityki można obniżyć koszty bezpośrednie wychowywania dzieci bez ingerowania w strukturę dochodów do dyspozycji poprzez transfery społeczne (Cigno, Pettini 2002; Balestrino i in. 2002). O ile badania na temat skuteczności wprowadzania zasiłków rodzinnych są dość zaawansowane, badań empirycznych oceniających wpływ preferencyjnego opodatkowania lub subsydiów cenowych na decyzje prokreacyjne brakuje nie tylko w Polsce, ale także w i innych krajach.

III. PODSUMOWANIE

Przedstawiony w niniejszym artykule przegląd badań oceniających skuteczność polityki rodzinnej pokazuje, że za pomocą odpowiedniej interwencji państwa można pozytywnie wpływać na realizację planów prokreacyjnych potencjalnych rodziców. Pozytywny wpływ na dzietność może mieć poprawa dostępności usług opiekuńczych dla dzieci. System premiowania szybkiego przejścia do drugiego dziecka poprzez odpowiednią konstrukcję zasiłków wychowawczych czy też uprawnień do urlopu wychowawczego przyspiesza decyzję o drugim dziecku. Pozytywnie na dzietność może także wpływać system opodatkowania i zasiłków rodzinnych.

Interpretując przedstawione w przeglądzie wyniki należy pamiętać o dwóch zastrzeżeniach. Po pierwsze, badania przedstawione w niniejszym artykule w zdecydowanej większości oceniały wpływ polityki rodzinnej na zmiany poziomu dzietności zaobserwowanej po wprowadzeniu reform, a nie na dzietność zrealizowaną określonej kohorty. Innymi słowy, w wielu przypadkach wyniki reformy mogą sprowadzać się do przyspieszenia decyzji prokreacyjnych a nie do realizacji decyzji, które nie zostałyby podjęte w przypadku braku zmiany warunków instytucjonalnych. Po drugie, oddziaływanie określonych instrumentów polityki rodzinnej może być odmienne w różnych krajach, zależy bowiem od kontekstu kulturowego a także od aktualnych uwarunkowań instytucjonalnych i gospodarczych (Neyer, 2006, Neyer & Anderson, 2008). Instrumenty polityki rodzinnej, które okazały się skuteczne w innych krajach Europy, niekoniecznie muszą przynieść dokładnie taki sam efekt w Polsce. Dlatego ważne jest, by wypełnić lukę w stanie wiedzy na temat wpływu poszczególnych komponentów polityki rodzinnej na poziom dzietności w Polsce.

Do tej pory rozwój badań ewaluacyjnych polityki rodzinnej w Polsce hamowany był przez kilka istotnych barier. Po pierwsze, brakowało odpowiednich danych, które można by wykorzystać do tego rodzaju badań. Drugą barierą była niewystarczająca dostępność narzędzi służących ewaluacji oraz wiedza na ich temat. Po trzecie, występowały ograniczenia w komunikacji i współpracy środowiska naukowego z decydentami polityki rodzinnej.

Obecnie dostęp do danych, które mogą służyć ewaluacji, stopniowo się w Polsce poprawia. Niewątpliwie ważną rolę odgrywają tu projekty poświęcone między innymi przemianom w procesie płodności, takie jak np. „Panelowe badanie przemian relacji między pokoleniami, w rodzinie oraz między kobietami i mężczyznami: Generacje, rodziny i płeć kulturowa”. W ramach tego projektu zebrano zarówno indywidualne dane wzdłużne jak i utworzono bazę danych kontekstualnych. Poprawia się także dostęp do danych z rejestrów urodzeń zarządzanych przez Główny Urząd Statystyczny. Podobnie jak ma to miejsce w krajach skandynawskich, dane te zaczynają być wykorzystywane nie tylko dla sprawozdawczości

statystycznej, ale także w badaniach empirycznych dotyczących płodności (Holzer-Żelażewska, Tymicki 2009; Baranowska 2011). Upowszechnia się wiedza na temat metod ewaluacji, rozbudowywane są także złożone narzędzia służące symulacjom finansowych konsekwencji reform w polityce społecznej (Bargain et al. 2007). W naszej ocenie, nadal potrzebny jest postęp w tych dwóch wyżej wymienionych obszarach. Abyśmy jednak w pełni mogli skorzystać z pojawiających się możliwości realizacji badań ewaluacyjnych, kluczowe jest stworzenie forum dla bardziej efektywnej komunikacji pomiędzy decydentami w sferze polityki rodzinnej a środowiskiem demografów i ekonomistów interesujących się determinantami dzietności w Polsce. W przeciwnym przypadku, tematyka realizowanych badań ekonomicznych i demograficznych może rozmiąć się z potrzebami decydentów politycznych, poszukujących odpowiedzi na bardzo konkretne pytania związane ze skutecznością podejmowanych przez nich działań. W rezultacie reformy będą w dalszym ciągu opierać się na przyjętych ad hoc przesłankach, a nie na rzetelnej wiedzy płynącej z badań.

PODZIĘKOWANIA

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu badawczego “ Nowe wzorce formowania rodziny w Polsce - kontekst społeczno-ekonomiczny, preferencje i wpływ na zadowolenie z życia (FAMWELL), finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu LIDER.

BIBLIOGRAFIA

- Andersson G., Duvander A. Z., Hank K. (2004), Do child-care characteristics influence continued child bearing in Sweden? An investigation of the quantity, quality, and price dimension, "Journal of European Social Policy" nr 14(4), s. 407-418.
- Azmat G., González L. (2010), Targeting fertility and female participation through the income tax, "Labour Economics" nr 17(3), s. 487-502.
- Baizan P. (2009), Regional child care availability and fertility decisions in Spain, "Demographic Research" nr 21(27), s. 803-842.
- Balestrino A., Cigno A., A. Pettini (2002), Endogenous Fertility and the Design of Family Taxation, "International Tax and Public Finance" nr 9, s. 175-193.
- Baranowska A. (2011), Premarital conceptions and their resolution. The decomposition of trends in rural and urban areas in Poland 1985-2009, ISID Working Paper Nr 10, Institute of Statistics and Demography, Warsaw School of Economics.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha M. (2007), As SIMPL As That: Introducing a Tax-Benefit Microsimulation Model for Poland, IZA Discussion Papers 2988, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Blundell R., Costa-Dias M. (2009), Alternative approaches to evaluation in empirical microeconomics, "Journal of Human Resources" nr 44(3), s. 565-640.
- Brewer M., Ratcliffe A., Smith S. (2010), Does Welfare Reform Affect Fertility? Evidence from the UK, "Journal of Population Economics" (DOI: 10.1007/s00148-010-0332-x).
- Cigno A., Pettini A. (2002), Taxing family size and subsidizing child-specific commodities, "Journal of Public Economics" nr 84, s. 75-90.
- Cohen A., Dehejia R., Romanov D. (2007), Do Financial Incentives Affect Fertility?, NBER Working Papers 13700, National Bureau of Economic Research.
- Duvander A.-Z., Andersson G. (2006), Gender Equality and Fertility in Sweden, "Marriage and Family Review" nr 39(1-2), s.121-142.
- Duvander A.-Z., Lappegard T., Andersson G. (2010), Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued childbearing in Norway and Sweden, "Journal of European Social Policy" nr 20(1), s.45-57.
- Fraser C. D. (2001), Income Risk, the Tax-Benefit System and the Demand for Children, "Economica" nr 68 (269), s.105-125.
- Hank K., Kreyenfeld M. (2003), A Multilevel Analysis of Child Care and Women's Fertility Decisions in Western Germany, "Journal of Marriage and Family", nr 65(3), s.584-596.
- Holzer-Żelażewska D., Tymicki K. (2009), Cohort and period fertility of Polish women, 1945-2008, "Studia Demograficzne" nr 1/155, s. 30-48.
- Kierzkowski T. (2002), Ocena (Ewaluacja) Programów i Projektów O Charakterze Społeczno-gospodarczym W Kontekście Przystąpienia Polski Do Unii Europejskiej, Warszawa: PARP.
- Lalive R., Zweimüller J. (2009), How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments, "The Quarterly Journal of Economics" nr 124(3), s.1363-1402.

- Letablier M.-T., Luci A., Math A., Thevenon O. (2009), *The Costs Of Raising Children And The Effectiveness Of Policies To Support Parenthood In European Countries: A Literature Review. A Report To The European Commission.* European Commission, Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Milligan K., (2005), *Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility*, “The Review of Economics and Statistics” nr 87(3), s. 539-555.
- Neyer G. 2006 *Family policies and fertility in Europe: Fertility policies at the intersection of gender policies, employment policies and care policies*, MPIDR Working Paper No 10, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock
- Neyer G., Andersson G. (2008), *Consequences of Family Policies on Childbearing Behavior: Effects or Artifacts ?*, “Population and Development Review” nr 34(4), s. 699-724.
- Rindfuss R. R., Guilkey D. K., Morgan P., Kravdal Ø. (2010), *Child-Care Availability and Fertility in Norway*, “Population and Development Review” nr 36(4), s.725-748.
- Rindfuss R. R., Guilkey D. K., Morgan P., Kravdal Ø., Guzzo K. B. (2007), *Child Care Availability and First-Birth Timing in Norway*, “Demography” nr 44(2), s. 345-372.
- Ronsen M. (2004), *Fertility and family policy in Norway - A reflection on trends and possible connections*, “Demographic Research” nr 10(10), s. 265-286.
- Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (1999), *Evaluation. A Systematic Approach*, Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage Publications.
- Thevenon O., Gauthier A. (2011), *Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects*, “Community, Work, Family” nr 14(2), s.197-216.
- Venetoklis T. (2002), *Public Policy Evaluation: Introduction To Quantitative Methodologies*, VATT Research Report Nr 90, Government Institute for Economic Research.