

ROZDZIAŁ 2

Pronatalistyczna polityka fiskalna

W większości krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo liczba dzieci przypadająca na jedną kobietę w wieku rozrodczym (tj. między 15 a 49 rokiem życia) nieprzerwanie obniża się od kilku dziesięcioleci i jest obecnie na tyle niska, że nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń (*replacement fertility*). Przykładowo, w Polsce wartość współczynnika dzietności w 2015 r. wyniosła 1,32 (Eurostat)¹, podczas gdy przyjmuje się, że w krajach o niskiej umieralności współczynnik ten musi być równy przynajmniej 2,1, by zapobiec spadkowi liczby ludności (Espenshade i in., 2003). Przyczyn zmniejszania się dzietności upatruje się we współwystępowaniu następujących zjawisk:

- wymienności (*trade-off*) między liczbą dzieci w rodzinie a ich jednostkową *jakością*, mierzoną wartością zakumulowanego kapitału ludzkiego (Becker, 1960; Becker, Barro, 1988; Becker, Lewis, 1973; Becker i in., 2010),
- zmiany preferencji kobiet i wzrostu kosztu alternatywnego opieki nad dziećmi, skutkujących zmianą alokacji czasu w gospodarstwie domowym (Galor, Weil, 1996; Kögel, 2004),
- poprawy pozycji przetargowej kobiet w związku i zmiany ich ról życiowych, co rzutuje m.in. na decyzje prokreacyjne podejmowane w gospodarstwie domowym (Agarwal, 1997),

¹ CIA ocenia, że wartość współczynnika dzietności w Polsce wyniosła w 2016 r. 1,34, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/2127.html-#220> (dostęp: 5 lipca 2017 r.).

- efektów zewnętrznych polityki państwa, polegających na relokacji transferów międzypokoleniowych (Werding, 2008, 2014).

W celu zwiększenia liczby urodzeń stosuje się różnorakie narzędzia polityki gospodarczej, w tym instrumenty polityki budżetowej, takie jak podatki i świadczenia pieniężne². Ich działanie polega na obniżeniu kosztów urodzenia i wychowania dzieci (bodziec dodatni) lub podniesieniu kosztów utrzymania się osób bezdzietnych bądź małdzietnych (bodziec ujemny). Bodźce dodatnie zazwyczaj jednak nie pokrywają kosztów posiadania potomstwa. Koszty te są trojakie:

- pieniężne, o równowartości wydatków na utrzymanie dzieci,
- niepieniężne, lecz wymierne, o równowartości wynagrodzenia utraconego na skutek odstąpienia od pracy zarobkowej na rzecz *opieki* nad dziećmi (koszt alternatywny),
- niepieniężne i niewymierne, wynikające z rezygnacji z czasu wolnego na rzecz *opieki* nad dziećmi (koszt alternatywny).

Z kolei bodźce ujemne mogą być nieskuteczne wobec tych osób, które z jakichś powodów nie zamierzają starać się o dzieci. Powstaje zatem pytanie, czy za pomocą środków polityki budżetowej można oddziaływać na dzietność.

Teoria ekonomii zajmuje stanowisko, iż czynniki ekonomiczne wywierają wpływ na decyzję o posiadaniu potomstwa (dzietność jest endogeniczna³). Ich oddziaływanie na wielkość rodziny znajduje potwierdzenie w danych (m.in. Angrist i in., 1998; Ermisch, 1988). W ekonomii maltuzjańskiej popyt na dzieci rośnie wraz z dochodem, bowiem wyższy dochód umożliwia pokrycie wyższych kosztów utrzymania większej liczby dzieci. W ujęciu współczesnej ekonomii (Becker, 1960) dzieci są dobrem konsumpcyjnym trwałego użytku

² Przykładem jest program Rodzina 500 Plus.

³ Alternatywnie zakłada się, że dzietność ma charakter egzogeniczny, tj. pozostaje poza kontrolą rodziców. Inaczej mówiąc, decyzja o powiększeniu rodziny podejmowana jest pod wpływem czynników pozaeconomicznych czy też rodzenie potomstwa nie następuje w sposób zamierzony. W takim przypadku pronatalistyczna polityka budżetowa jest bezzasadna (co nie przesądza o stosowaniu bodźców fiskalnych wobec rodzin z innych powodów, zob. np. Mirrlees, 1972). Prace zakładające egzogeniczną dzietność pozostają poza głównym nurtem ekonomii rodziny.

(dobrem normalnym), które daje użyteczność i ma cenę (kosztuje). Popyt na dzieci rośnie wraz z dochodem (efekt dochodowy) i maleje wraz ze wzrostem płac kobiet oraz cen dóbr konsumowanych przez dzieci (efekt substytucyjny, wynikający ze wzrostu ceny względnej posiadania dzieci). Jeśli ujemny efekt substytucyjny przeważa nad dodatnim efektem dochodowym, wzrostowi gospodarczemu towarzyszy spadek dzietności, co potwierdzają wczesne badania empiryczne (Becker, 1960). Jeśli jednak względnie silniejszy jest efekt dochodowy, rozrodczość rośnie (empiryczne dowody znajdziemy m.in. [w:] Heckman, Walker, 1990; Lindo, 2010; Murphy, 2015; Schultz, 1997). Skoro liczebność rodziny jest zatem w jakiś sposób określona przez ograniczenie budżetowe rodziców i ich preferencje, oddziałując na ich dochód rozporządzalny, wpływa się na dzietność. Do badania decyzji prokreacyjnych można zatem stosować znane metody analizy zachowań mikroekonomicznych. Otwiera się zarazem pole do rozważań nad kształtem (optymalnej) polityki ukierunkowanej na wzrost dzietności, w szczególności polityki fiskalnej. Podnosi się (m.in. Apps, Rees, 2004; Cigno, 1983, 1986; Laroque, Salanié, 2004, 2005; Zhang, 1997), że może ona przeciwdziałać przynajmniej niektórym z przyczyn spadku dzietności, obniżając koszt alternatywny *opieki* nad dziećmi i korygując negatywne efekty zewnętrzne. Empiryczne na to dowody są liczne (Baughman, Dickert-Conlin, 2003, 2009; Billari, Galasso, 2010; Blanchet, Ekert-Jaffé, 1994; Boldrin i in., 2015; Bradshaw, Finch, 2002; Cigno, Rosati, 1992, 1996, 1997; Cigno i in., 2002/2003; Dilnot, McCrae, 2000; Ehrlich, Kim, 2005; Ehrlich, Zhong, 1998; Gauthier, Hatzius, 1997; Kearney, 2004; Ohinata, 2008; Smallwood, 2002; Sundström, Stafford, 1992; Taşiran, 1995; Whittington, 1992; Zhang i in., 1994).

Na czym zatem powinna polegać optymalna pronatalistyczna polityka fiskalna? Zwróćmy przede wszystkim uwagę, że optimum prywatne (wybór rodziców) niekoniecznie musi prowadzić do optimum społecznego. Rodzice otrzymują tylko część korzyści, jakie przynoszą dzieci, ponoszą zaś wszystkie koszty (jeśli przyjąć, że koszty *opieki* przedszkolnej i edukacji pokrywane są z podatków). Z tego powodu prywatnie optymalna liczba dzieci jest niższa od społecznie pożądanej. Cigno (1983) proponuje więc subsydiować rodziny, by zrównać prywatne korzyści i koszty krańcowe. Subsydium (lub ulga w po-

datku dochodowym z tytułu posiadania dzieci) mogłoby zostać sfinansowane z podwyżki podatku konsumpcyjnego lub od dochodu z oszczędności (van Groezen, Meijdam, 2008), co obniżyłoby koszt utrzymania dzieci i koszt alternatywny ich posiadania z jednej strony, a z drugiej ograniczyłoby konsumpcję dóbr substytucyjnych i skłoniło rodziców do zwiększenia rozrodczości, która może być postrzegana jako sposób na zapewnienie sobie przyszłej konsumpcji, alternatywny do oszczędzania. Wzrost liczby dzieci w rodzinie pociąga jednak za sobą wzrost opodatkowanej konsumpcji. By uniknąć spadku przeciętnej konsumpcji w gospodarstwie domowym, należałoby zróżnicować stopy podatku: silniej opodatkować dobra konsumowane przez dorosłych i łagodniej dobra dziecięce (Cigno, Pettini, 2002; Yasuoka, Goto, 2011, 2015). Taka polityka powinna być stosowana w szczególności wobec rodzin o niskich dochodach, ponieważ w ich przypadku udział kosztów stałych w całkowitych kosztach posiadania dzieci jest większy (Cigno, 1996).

Opracowanie optymalnej polityki fiskalnej wymaga rozważenia ekonomicznych skutków wzrostu dzietności. Są one różnorakie. Po pierwsze, wzrost liczby dzieci powoduje wzrost wielkości produkcji w przyszłości (*dependency-ratio effect*), a zarazem zmniejszenie się przeciętnej produktywności pracy wskutek spadku technicznego uzbrojenia pracy (*capital dilution effect*). Po drugie, wyższa dzietność wypiera oszczędności prywatne, dodatkowo przyczyniając się do zmniejszenia wyposażenia pracy w kapitał. Zdaniem van Groezen i in. (2003) efekty te znoszą się. Po trzecie, jak już wspomniano, skutkiem wzrostu liczby dzieci w rodzinie jest spadek krańcowej akumulacji kapitału ludzkiego (Becker, Lewis; 1973, de Tray, 1973; Becker, Tomes, 1976). Oznacza to, że im więcej jest dzieci w rodzinie, tym mniej uwagi rodzice poświęcają kolejnemu dziecku, co ogranicza jego rozwój i prowadzi do obniżenia jego przyszłej zdolności produkcyjnej. Rodzice dążą zatem do równowagi określonej przez możliwości pokrycia kosztów posiadania dzieci oraz preferencje względem ich liczby i poziomu wykształcenia. Z uwagi na ów *trade-off* pronatalistyczna polityka fiskalna wymaga zastosowania *policy-mix*: np. świadczeń rodzinnych uzależnionych od liczby dzieci i podatku od dóbr dziecięcych (zwłaszcza jeśli ich udział w koszyku konsumpcyjnym gospodarstwa domowego

jest znaczny) albo umożliwienia łącznego opodatkowania dochodów rodziców, różnicując zarazem wysokość podatku od ich dochodów indywidualnych w taki sposób, by rodzic, którego w większym stopniu obciąża *opieka* i *wychowanie* dzieci, płacił wyższy podatek (Cigno, 1996), bądź też transferów od rodzin bardziej produktywnych (o wyższych dochodach) do rodzin, które mają przewagę komparatywną w wychowywaniu dzieci (Cigno, 2001). To ostatnie rozwiązanie mogłoby w szczególności polegać na równym subsydiowaniu rodzin o jednakowej liczbie małych dzieci i „wynagradzaniu” (np. za pomocą stypendiów dla dzieci starszych, osiągających ponadprzeciętne wyniki w nauce) rodziców za sukcesy wychowawcze (Cigno i in., 2003, 2004).

Jak widzimy, w ekonomicznym ujęciu reprodukcja jest swego rodzaju procesem wytwórczym realizowanym przez gospodarstwa domowe, w którym:

- nakładami są: dobra specyficzne (dziecięce) i praca rodziców (czas, jaki przeznaczają na *opiekę* i *wychowanie* dzieci);
- technologia jest heterogeniczna (zróżnicowana między gospodarstwami domowymi);
- produktem jest dobro konsumpcyjne (dzieci).

Nie jest to proces jednorodny, bowiem w swojej fazie początkowej wymaga jakościowo odmiennych nakładów niż w fazie późniejszej. Gdy dzieci są *małe* (w wieku niemowlęcym, poniemowlęcym i wczesnego dzieciństwa), wymagają dóbr specyficznych i *opieki*. Bez większego uszczerbku dla ważności wniosków z analizy można przyjąć, że koszty te są stałe. W wieku, w którym dzieci rozpoczynają naukę, a ich struktura konsumpcji upodabnia się do struktury konsumpcji rodziców (okres późniejszego dzieciństwa i dojrzewania), „produkcja” wymaga jedynie zaangażowania rodziców w *wychowanie* (koszt zmienny), którego nakład warunkuje *jakość* dzieci (wielkość kapitału ludzkiego). Zazwyczaj zakłada się, że rodzice („producenci”) są racjonalni i z uwagi na rzadkość czynników wytwórczych (związanie międzyokresowym ograniczeniem budżetowym) zmuszeni są dokonać wyboru między wielkością „produkcji” a *jakością* „produktu” (niczym wyboru strategii konkurencyjnej). Możliwe jest jednak, że decyzja o liczbie dzieci i decyzja o ich *jakości* są uwarunkowane odmiennymi

czynnikami, separowalne i podejmowane sekwencyjnie, a wówczas polityka mająca na celu zwiększenie liczby ludności i polityka skierowana na zwiększenie kapitału ludzkiego mogą być prowadzone oddzielnie. W następnym rozdziale modelujemy zachowanie prokreacyjne rodziców, przyjmując właśnie założenie o ich ograniczonej racjonalności. Z tej perspektywy formułujemy zalecenia co do kształtu pronatalistycznej polityki fiskalnej, przeciwstawiając je dotychczasowym ustaleniom.

Literatura

Agarwal, B. (1997). "Bargaining" and gender relations: Within and beyond the household. *Feminist Economics*, 3(1): 1–51.

Angrist, D., Evans, W.N., Rosenzweig, R., Wolpin, K.I. (1998). Children and their parents' labor supply: Evidence from exogenous variation in family size. *American Economic Review*, 88(3): 450–477.

Apps, P., Rees, R. (2004). Fertility, taxation and family policy. *Scandinavian Journal of Economics*, 106(4): 745–763.

Baughman, R., Dickert-Conlin, S. (2003). Did expanding the EITC promote motherhood? *American Economic Review*, 93(2): 247–251.

Baughman, R., Dickert-Conlin, S. (2009). The earned income tax credit and fertility. *Journal of Population Economics*, 22(3): 537–563.

Becker, G.S. (1960). An economic analysis of fertility, [w:] *Demographic and economic change in developed countries*. New York: NBER, 209–240.

Becker, G.S., Barro, R.J. (1988). A Reformulation of the Economic Theory of Fertility, *NBER Working Paper*, 1793.

Becker, S.O., Cinnirella, F., Woessmann, L. (2010). The trade-off between fertility and education: Evidence from before the demographic transition. *Journal of Economic Growth*, 15(3): 177–204.

Becker, G.S., Lewis, H. (1973). On the interaction between the quantity and the quality of children. *Journal of Political Economy*, 81(2): 279–288.

Becker, G.S., Tomes, N. (1976). Child endowments and the quantity and quality of children. *Journal of Political Economy*, 84(4): 143–162.

Billari, F.C., Galasso, V. (2010). What explains fertility? Evidence from Italian pension reforms. *IGIER Working Paper*, 369.

Blanchet, D., Ekert-Jaffé, O. (1994). The demographic impact of family benefits: evidence from a micro-model and from macro-data, [w:] *The family, the market and the state in ageing societies*. J. Ermisch, I.N. Ogawa (red.). Oxford: Clarendon Press, 79–104.