

ПРЕГЛЕДИ

Ст. ас. Диана Съботинова

ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ПОЛИТИКИТЕ НА ДЪРЖАВНА НАМЕСА ЗА ПОВИШАВАНЕ НА РАЖДАЕМОСТТА

Ниската раждаемост (измерена чрез тоталния коефициент на плодовитост - TFR) води до промяна във възрастовата структура на населението, изразяваща се в намаляване на броя на младите и нарастване на броя на възрастните хора. Затова е важно да се разбере дали политиките, имащи за цел да повишат раждаемостта, са ефективно средство за спиране на застаряването на населението. Разгледани са теориите, обясняващи причините за спада в раждаемостта. Посочено е, че различните изследвания стигат до противоречиви изводи относно ефекта на държавните политики за насърчаване на раждаемостта.

JEL: J11; J13

Възрастовата структура на населението в развитите страни се променя. В резултат от намаляването както на раждаемостта, така и на смъртността населението застарява – делът на хората на възраст над 60 години е по-голям от този на децата до 14 години. Процесът се засилва от нарастването на продължителността на живота, което оказва ускоряващ ефект върху ръста на възрастното население.

Загрижеността относно бързото застаряване предизвиква засилен обществен дебат относно политиките за преодоляването му, най-вече в развитите страни, където демографският преход е навлязъл в своя трети етап и застаряването на населението е доста напреднал процес. Важен въпрос е дали посоката на тази фундаментална демографска ситуация може да бъде променена посредством правителствена политика, или застаряването на населението е неизбежно и необратимо (като политиката се фокусира върху адаптацията, а не върху опити за промяна на тенденцията към застаряване).

Възрастовата структура на населението е резултат главно от промени в раждаемостта и смъртността (в известна степен и от миграцията). Въпреки че увеличената продължителност на живота има своята роля, историческият спад в нивото на раждаемостта е главната движеща сила, допринесла за постепенната промяна във възрастовата структура на населението. При международни сравнения на раждаемостта се използва основно тоталният коефициент на плодовитост (Total Fertility Rate - TFR) - сумата от повъзрастовите коефициенти на плодовитост през съответната година. Той показва средния брой деца, които би родила една жена през целия си фертилен период (15 - 49 години) съобразно повъзрастовата плодовитост през отчетната година. Намаляването на TFR води до промяна във

възрастовата структура на населението, изразяваща се в спадане на броя на младите и нарастване на този на възрастните хора. Затова е важно да се разбере дали политиките, имащи за цел да повишат раждаемостта, са ефективно средство за спиране на застаряването (чрез повишаване на TFR до равнище от 2.15, нужно за осъществяване на възпроизводството на населението). Независимо че изглежда възможно подобни политики при определени условия да доведат до подобряване на ситуацията, на практика се оказва трудно правителствената политика да промени поведението на хората и да ги накара да имат повече деца. Намирането на убедителни доказателства за влиянието на политиките за повишаване на раждаемостта се усложнява поради трудностите в разграничаването на ефектите на отделните инициативи от влиянието на социалните, политическите и икономическите условия.

Теории за намаляване на раждаемостта

За да бъде разработена стратегия за повишаване на раждаемостта (или за спиране на спадането ѝ до още по-ниски равнища), е нужно да се разберат възможните причини за намаляването ѝ. Съществуват различни теории, обясняващи тези причини: теория за рационалния избор, теория за избягване на риска, теория за постматериалистичните ценности, теория за равнопоставеността между половете, теория за влиянието на новата пазарноориентирана икономика върху раждаемостта, теория за културните различия.

Теория за рационалния избор

Според тази теория решението за раждане на дете зависи от това дали ползите от едно допълнително дете са по-големи от разходите за неговото отглеждане. Докато по-голямата част от разходите могат да бъдат изчислени в пари, то за ползите това е невъзможно, тъй като те са не само материални, но и психологически. Ако разгледаме нещата от гледна точка на психологическите ползи и психологическите разходи, то разликата между тях би била нетната полза от създаването на едно допълнително дете. Следователно можем да направим извода, че при нарастване на икономическите разходи за отглеждането на едно дете някои родители, за които психологическите нетни ползи са ниски, ще решат да се откажат от раждането му.

Теорията за рационалния избор предполага, че ако искаме да окажем положително влияние върху раждаемостта, ще трябва да повишим психологическите ползи и да намалим икономическите разходи за отглеждането на децата. За първото може да помогне усещането за ориентирано към децата и семейството общество и провеждането на политики, които да възстановят увереността на младите хора, че ще бъдат подкрепяни при създаването на семейство, че обществото цени техния социален принос. Ако на децата се

гледа като на нещо отрицателно – заплаха за добра връзка, пречка за повече забавления, като на потенциални наркомани или източници на проблеми, психологическите ползи няма да бъдат големи. А и тъй като те са нещо твърде индивидуално, върху тях трудно би могло да се повлияе чрез правителствени мерки. Затова политиките трябва да се ориентират най-вече към намаляването на икономическите разходи за отглеждането на децата. Тези разходи са преки и алтернативни. Първите са свързани с направените парични разходи, докато вторите представляват пропуснатите доходи за времето, през което се ражда и отглежда детето. Преките разходи могат да се намалят чрез предоставянето на субсидирани услуги за отглеждането на децата, а алтернативните - чрез възможностите за съчетаване на работата и семейните ангажименти. Алтернативните разходи могат да бъдат съкратени, ако обществото е организирано така, че да помага на родителите да се справят със семейните си ангажименти, без това да се отразява негативно върху участието им на пазара на труда.

Реализирането на тази възможност отчасти може да даде отговор на въпроса защо страни, в които участието на пазара на труда на жени с деца е голямо, имат сравнително висока раждаемост, и обратно (Coleman, 1998). Алтернативните разходи се оказват от по-съществено значение от преките при вземането на решение за раждане на първо дете, докато преките са решаващи при решението за раждане на всяко следващо дете (Josi, 1998; Beggs, Chapman, 1988).

Теория за избягване на риска

Теорията за рационалния избор е свързана с вземането на решение при наличие на риск и предполага, че хората имат сравнително добра информация и са наясно с разходите и ползите от раждането на всяко следващо дете – иначе изборът не би бил рационален. Теорията за избягване на риска се основава на разбирането, че разходите и ползите са в бъдещето, а ние не можем да знаем какво ще се случи. Когато създават дете, хората вземат решение да променят посоката на бъдещия си живот и следователно решенията им зависят от представата им за него. Ако гледат на бъдещето с деца в икономически, социален и личен аспект като на нещо несигурно, те могат да предпочетат да избягнат риска и да заложат на сигурното. Според теорията за избягване на риска хората биха инвестирали по-скоро в нещо сигурно – образование, участие в работната сила, професионално усъвършенстване, спестяване, отколкото да изберат да се окажат в несигурното положение, свързано с раждането на деца – нисък доход за определен период, несигурност при връщането на пазара на труда, по-високи потребителски разходи, икономическа отговорност за зависимите деца.

Избягването на риска не може да бъде регулирано с мерки от страна на правителството, но една добре развита социална икономика би могла да смекчи част от рисковете, с които е свързано родителството, чрез социално

осигуряване при безработица, както и чрез субсидирани здравни и други услуги за децата. Държавата може да поеме част от рисковете и разходите, вместо да ги прехвърля изцяло върху индивидите и семействата (McDonald, 2002, p. 417-446).

Теория за постматериалистичните ценности

Тази теория е свързана с теорията за демографския преход (Lesthaeghe, Moors, 1996, p. 163-221). Според нея в основата на промените в социалното и демографското поведение стои нарасналата значимост и ценност на индивидуалната себerealизация, на удовлетворението и личните предпочитания, либерализма и освободеността от традиционните сили на авторитетите, най-вече религията. Това става възможно поради освобождаването от материалните проблеми в проспериращите модерни общества (Inglehart, 1977). Същевременно се увеличава и броят на разводите, съвместните съжителства и извънбрачните раждания. Такова поведение се проявява по-ярко в по-либералните общества в сравнение с по-традиционните култури, ориентирани към семейните ценности. Според Coleman раждаемостта обаче се оказва по-висока в либералните, а не в традиционните общества (Coleman, 1998). Изглежда, обществата, поддържащи традиционните ценности, са по-способни да се репродуцират от по-либералните.

Във всяко общество жените, които са по-високообразовани, по-слабо религиозни, по-либерални и живеят в градовете, раждат по-малко деца от необразованите, по-религиозните, по-консервативните и живеещите в селата. От това се прави погрешно изводът, че по-либералните общества имат по-ниска раждаемост от по-консервативните. Намалената раждаемост се оказва обществен феномен, свързан не толкова с поведението на определена група жени, а по-скоро със структурата на социалните институции, подпомагащи семейството в отглеждането на децата.

Теория за равнопоставеност между половете

Социалните институции в развитите страни доскоро се градяха върху виждането за семеен модел, при който бащата ходи на работа, докато майката си стои вкъщи и се грижи за децата. Принципът в основата на този модел е, че има естествени различия между двата пола, които изискват мъжът да осигурява и защитава, а жената да се грижи и възпроизвежда. Днес жените са образовани и имат своето място на пазара на труда, което доведе до нарастване на равнопоставеността между половете.

Основната идея на тази теория е свързана с твърдението, че раждаемостта е ниска там, където равнопоставеността между половете е висока в институциите, в които хората се разглеждат като индивиди (например образованието и участието на пазара на труда), но е ниска в институциите, които се отнасят към хората като към членове на семейства (например индустриалните отношения - условията на работа и заетост,

семейните услуги, данъчната система, социалната сигурност и самото семейство). Казано по-просто, ако на жените се предоставят възможности, каквито имат мъжете в областта на образованието и пазарната реализация, и същевременно тези възможности са сериозно ограничавани от раждането на деца, то тогава те ще намалят броя на децата до много ниски равнища за дълъг период (Chesnais, 1996). Докато равенството в образованието и работата е факт във всички развити общества, то ненавсякъде патриархалният семеен модел е претърпял значителни промени. Колкото по-традиционен е семейният модел в обществото, толкова по-слаба е раждаемостта. Това би обяснило защо най-ниските нива на раждаемост в света са в страните от Югоизточна Европа и в общества като японското с традиционни, доминирани от мъжете семейства.

Изводът е, че комбинацията от по-голямата равнопоставеност на половете в институциите, ориентирани към индивида, и само слабото ѝ повишаване в институциите, ориентирани към семейството, води до ниска раждаемост. Раждаемостта ще се увеличи, ако се повиши равнопоставеността в семейството (McDonald, 2000a, p. 427-439). Страните, които са по-либерални по отношение на вижданията за семейството, имат по-висока раждаемост – пример за това са Швеция и Норвегия.

Теория за влиянието на новата пазарноориентирана икономика върху раждаемостта

Може да се твърди, че повишаването на раждаемостта става все по-трудно поради организацията на новата пазарноориентирана икономика. От 80-те години на миналия век насам индустриалните държави реструктурират своите икономики, като ги либерализират, следвайки идеята, че свободният пазар е най-ефективната форма на икономическа организация. Регулациите и рестрикциите намаляват. Новият икономически ред се характеризира с малко държавна намеса и ниски данъци, свободно движение на хора и капитали, свободна търговия, свобода за работодателите и работниците при определяне на работните заплати и условията на труд, намаляване на държавно субсидираните социални разходи. Системата възнаграждава иновациите и упорития труд, като осигурява стимули и за двете. Правителствата са регулаторите на тази система, която се очакваше да доведе до намаляване на безработицата и до по-голям просперитет.

При пазарния подход на хората се гледа като на производствен фактор. В резултат от това, за да се защити от риска, отделният индивид трябва да се концентрира върху придобиването на продаваеми умения, опит и репутация. В същото време той трябва да акумулира спестявания и богатство, да е мобилен, за да реагира на възникналите възможности на пазара на труда. В свят, който възнаграждава пазарното производство, за избягващия риска индивид е неразумно да отделя време и финансови средства за социално възпроизводство. Последното изисква алтруизъм, готовност да се действа в

полза на някого друго или на обществото, което не е присъщо на избягващия риска индивид, стремящ се да просперира в пазарноориентираната икономика.

В сърцето на социалното възпроизводство е семейството. Там алтруизмът изобилства. Има хора, които вярват, че общественият свят на пазарната икономика и частният, личен свят на семейството могат да бъдат два отделни свята; че индивидът може да е висококонкурентен, индивидуалистичен и избягващ риска на пазара, но в същото време и самопожертвувателен, алтруистичен и приемащ риска в семейството. Единственото обяснение за това е, че има хора, които все още вярват в разделението на ролите на мъжете и жените, в това, че пазарното производство е отговорност на мъжете, а социалното възпроизводство - на жените. Работник със семейство може да бъде гъвкав към изискванията на пазарното производство, ако има жена вкъщи, която да се грижи за социалното възпроизводство. Консервативната реакция на ниската раждаемост понякога поема в такава посока. Но с повишаването на образованието на жените и навлизането им на пазара на труда връщането към този модел е невъзможно.

Независимо от успехите по отношение на подобряването на икономическото благосъстояние в пазарноориентираните икономики просперитетът не е непременно свързан с нарастване на раждаемостта. Причината е в това, че решението за раждане на дете е свързано повече с относителното, отколкото с абсолютното благосъстояние. Хората с малки деца винаги са в по-неизгодно положение от тези без деца. С нарастване на броя на децата в семейството се влошава благосъстоянието на отделния индивид. Нужен е нов обществен договор, който да допълни пазарния подход, като възнагради социалното възпроизводство.

Теория за културните различия

Ако всички развити страни са изправени пред едни и същи промени, защо някои имат много по-ниска раждаемост от други? Равнището на раждаемост в тях днес е свързано и с подкрепата, която правителствата и работодателите осигуряват на семействата с деца. На табл. 1 напредналите държави са разделени на две групи, между които съществуват културни различия - с TFR над 1.5 и с TFR под 1.5. В група 1 са включени скандинавските, всички англоговорящи, както и говорещите френски и холандски западноевропейски страни, а в група 2 - всички развити източноазиатски, южноевропейски и немскоговорящи западноевропейски страни. В държавите от втората група има силни, традиционни ценности, според които семействата трябва да подкрепят своите собствени членове без намеса от страна на държавата. Случаят със страните от група 1 с някои изключения е точно обратният – при тях съществуват подпомагащи семейството институционални структури, въведени през последните 20 години, както и сравнително високо

равнище на равнопоставеност в семейството. В страните от група 2 тежестта на грижата за семейството и поддръжката на дома пада най-вече върху жените, като моделът на патриархално семейство остава непроменен, поради което секторът на услугите и публичният сектор в тях е по-малък, отколкото в група 1 (Bettio, Villa, 1998, p. 137-171). В държавите от група 1 това са секторите, където е най-вероятно да се наемат жени и да се отнасят добронамерено към работата, свързана с грижата за семейството. Не е изненадващо, че както раждаемостта, така и участието на жените в работната сила са по-ниски в страните от група 2, отколкото в тези от група 1.

Таблица 1

Тотален коефициент на плодовитост (TFR), 2003 г.

Страни от група 1	TFR	Страни от група 2	TFR
САЩ (2002)	2.01	Португалия	1.44
Исландия	1.99	Швейцария	1.41
Ирландия	1.98	Малта	1.41
Нова Зеландия	1.96	Австрия	1.39
Франция	1.89	Германия	1.34
Норвегия	1.80	Испания	1.29
Дания	1.76	Италия	1.29
Финландия	1.76	Япония	1.29
Австралия	1.75	Гърция	1.27
Нидерландия	1.75	Сингапур	1.26
Швеция	1.71	Република Корея	1.19
Великобритания	1.71	Хонконг	0.94
Люксембург	1.63		
Белгия	1.61		
Канада (2002)	1.50		

Източник. McDonald, P. Fertility and the State: the Efficacy of Policy, 2005, <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50830>

Политики за повишаване на раждаемостта

Европейските страни могат да бъдат разпределени в четири групи по отношение на провежданите социални политики и принципите, върху които те се основават.

- Първа група - универсални държави на благосъстоянието – скандинавските страни. Те се характеризират с политики, насочени към индивидуална независимост и социално равенство между индивидите (не семействата).

- Втора група - консервативни държави на благосъстоянието – страните от континентална Европа. Те насочват политиките си към запазване на

статуквото и съхранение на традиционното семейство, като често разчитат сериозно на семейното чувство и семейството като източник на благосъстояние.

Трета група - либерални държави на благосъстоянието – англосаксонските страни. Те окуражават пазарния индивидуализъм чрез минимално социално осигуряване, като социалните помощи обикновено са обвързани с доходите и бедността.

Четвърта група - южноевропейски държави на благосъстоянието – средиземноморските страни. Често те се разглеждат като част от консервативните режими, но поради тяхната силна подкрепа за семейството са обособени в самостоятелна група (Neuger, 2003).

Отделните държави възприемат много различни философии и пронаталистични политики, които са съвсем слабо свързани с различията в равнищата им на раждаемост - скандинавските страни имат сравнително висока за Европа раждаемост, докато южноевропейските са с най-ниска. В англосаксонските страни раждаемостта е сравнително висока, докато при консервативните се наблюдава широк спектър в нейните равнища - като се започне от Германия с TFR 1.31 през 2001 г. и се стигне до Франция с 1.89 през 2002 г.

Най-голям натиск за провеждане на публични политики в отговор на ниската раждаемост съществува в консервативните и южноевропейските страни. Специфичните политики по отношение на населението или семейството могат да се класифицират по следния начин:

- *превантивни политики*, чиято цел е да повлияят върху демографското поведение чрез повишаване на раждаемостта. Те могат да бъдат индиректни - икономическите политики, политиките за повишаване на равнопоставеността между половете и образователните политики, или директни - миграционната политика, политиката в подкрепа на семейството и репродуктивната здравна политика;

- *амелиоративни (последващи) политики*, чиято цел е да се справят с последиците от ниската раждаемост, намаляването и застаряването на населението, вкл. провеждането на социалноосигурителни реформи, политики по отношение на работната сила, здравна политика или политики по отношение на възрастните хора.

Правителствените усилия да се повлияе на раждаемостта са свързани с финансови стимули (преки парични помощи или намаляване на данъците) или с подпомагащи отглеждането на деца услуги (субсидирани обществени заведения за детски грижи). Политиките, които са насочени директно към повишаването на раждаемостта, се наричат пронаталистични и са непопулярни в Европа. В миналото такива политики са се провеждали в бившите социалистически страни от ЦИЕ. Сега политики, имащи за цел да повишат раждаемостта (или поне да я предпазят от по-нататъшен спад) следват редица държави, като най-ярък е примерът на Франция.

Независимо че европейските страни, провеждащи пронаталистична политика, са малко, нараства броят на тези, чиито темпове на раждаемост спадат, населението им намалява и застарява. В опит да повишат раждаемостта правителствата търсят причините за нейното понижаване и приемат политики, програми и стимули за насърчаване на двойките, но най-вече на жените, да имат повече деца - отпуски за отглеждане на дете, грижи за децата в обществени центрове, училищни програми, почасова заетост, по-голяма сигурност на работното място, парични помощи и други финансови стимули.

McDonald (2000с) предлага следната класификация на публичните политики за въздействие върху ниската раждаемост:

Финансови стимули

- периодични кешови плащания, обикновено под формата на регулярно заплащане на родителите за всяко от децата;
- еднократна сума или заем, вкл. плащане при раждането на детето или когато то започва училище;
- данъчни облекчения, кредити или намаления, основани на присъствието на дете в семейството;
- субсидирани услуги или стоки, в т.ч. образование на всички нива, медицинско и стоматологично обслужване, обществен транспорт и рекреативни услуги като спорт, развлечения, почивки или артистични дейности;
- субсидия за жилище - периодични кешови плащания като помощи за жилище, еднократна сума за закупилите за първи път жилище или намаление от ипотеката при раждането на всяко от децата, данъчни облекчения или намаления на разходите за жилището, субсидии за услуги, свързани с него.

Инициативи, свързани с работата и семейството

- отпуск по майчинство или бащинство, включващ правото на завръщане на заеманата преди раждането на детето позиция;
- грижи за детето - осигуряване на субсидирани обществени заведения за детски грижи като част от грижите за семейството, вкл. за тези, които не работят;
- гъвкави работни часове и краткосрочни отпуски по семейни причини;
- антидискриминационно законодателство и равнопоставеност между половете при наемането на работа.

Социални промени, подпомагащи децата и родителството

- инициативи, свързани със заетостта, които подобряват перспективите и възможностите на младите мъже и жени, особено при работа на непълно работно време;

- околна среда, помагаша на децата, която включва ненатоварен трафик, сигурни квартали, публични рекреационни услуги като площадки за игра, кътове за децата на местата за развлечения и в пазарните центрове;

- равнопоставеност между половете - политики на работното място, които не са ограничени по пол, неутрални по отношение на пола данъчни трансфери при социалното осигуряване, подкрепа на работниците със семейни ангажименти и отговорности независимо от пола, премахване на институционалното налагане на патриархалния модел на семейство, приемане на бащата като родител от осигуряващите услуги и по-голямо общо признание и подкрепа на родителите бащи;

- подкрепа на брака и връзките, окуражаване при формирането на връзки, образование за изграждане на обвързаност, консултиране и осигуряване на икономически стимули при женитба;

- изграждане на позитивно социално отношение към децата и родителството, включващо ясно и просто послание, че хората, които желаят да имат деца, ще бъдат подкрепяни от обществото, без обаче да се създават предпоставки за неравенство по отношение на желателно или не останалите бездетни.

Изброените политики са сложни, амбициозни и потенциално противоречиви. Когато се оценява тяхното влияние върху бъдещи тенденции на застаряване и намаляване на населението, е важно да се разбере, че дори и някои от тези политики да са ефективни по отношение на повишаването на индивидуалната или семейна раждаемост, бъдещият спад в броя на жените в детеродна възраст ограничава влиянието им върху броя на ражданията и застаряването на населението ще продължи (Demeneu, 2003, p. 1-28).

В Европа се очаква броят на жените във фертилна възраст от 20 до 35 години да спадне с 35% до 2040 г., като за България и Италия процентът е над 50. Спадът до 2025 г. е почти изцяло предопределен от сегашната възрастова структура на населението (с изключение на миграцията). Значителното намаляване на жените в детеродна възраст в Европа и в страните с най-ниска раждаемост предполага, че годишният брой на ражданията ще продължи да спада, дори и ако пронаталистичните политики доведат до голямо увеличаване на родените от една жена деца (TFR). Негативната инерция по отношение на населението се появява, защото ниското равнище на раждаемост води до по-малко деца от женски пол, а неродените през периода на ниска раждаемост момичета няма да станат майки 20-35 години по-късно. В резултат от тази негативна инерция, която вече е вградена в сегашната структура на населението, пронаталистичните политики, дори и ефективни на индивидуално ниво, потенциално имат само ограничен ефект върху забавянето на застаряването на населението или върху прекратяването на неговото намаление.

На табл. 2 са показани стимулите, насърчаващи раждаемостта в някои европейски страни, както и тоталният коефициент на плодовитост на съответната държава.

Таблица 2

Примерни стимули, които биха могли да насърчат раждаемостта

Държава	Стимули, насърчаващи раждаемостта	Тотален коефициент на плодовитост, 2005
Ирландия	Майките получават 26-седмичен отпуск, а бащите – 14-седмичен.	1.99
Франция	Майките получават 16 седмици неплатен отпуск за първо и второ и 26 - за трето дете. За семейства с 3 и повече деца са предвидени субсидии.	1.90
Норвегия	Майките получават 12-месечен отпуск при заплащане на 80% от заплатата или 10 месеца при 100%, а бащите - 4 седмичен.	1.81
Полша	В процес на подготовка е закон, според който на жените ще се заплаща за всяко новородено дете (258 EUR), а бедните жени ще получават два пъти по-голяма сума. Правителството планира да увеличи жилищния фонд.	1.78
Швеция	Правителството плаща за 18-месечен платен отпуск по майчинство. Има субсидирани дневни центрове за грижи за децата, въведено е също намалено работно време.	1.75
Великобритания	Майките получават 6-месечен платен отпуск и след това по желание 6-месечен неплатен. Има безплатни образователни центрове за деца в ранна детска възраст.	1.74
Италия	За второ дете се дава еднократна помощ в размер на 1000 EUR.	1.37
Германия	Майките получават 14-седмичен отпуск, с до 36 месеца отпуск за гледане на деца. Има ограничен брой центрове за деца.	1.37
Русия	Родилните домове са безплатни, бременните получават безплатни витамини и добавки към храната със съдържание на желязо.	1.30

Източник. Световна банка. От червено към сиво – “Третият преход” на застаряващото население в Източна Европа и бившия Съветски съюз. 2007, <http://web.worldbank.org/>

Франция е интересен пример, що се отнася до ефекта на политиките за насърчаване на раждаемостта, както поради дългогодишните мерки в тази област, така и поради запазване на TFR на високо равнище. Първият платен отпуск по майчинство в страната е въведен през 1913 г., а проектът на Семейен кодекс е изготвен в края на 30-те години на миналия век. Мерките за насърчаване на раждаемостта включват: отпуск по майчинство, едни от най-щедрите в Европа детски и семейни надбавки, надбавки за самотни родители и за осиновяване, както и по-големи жилища за по-многочислените семейства. Всички работещи жени имат право на платен отпуск по майчинство със запазване на работното място от 6 седмици преди и 10 седмици след

раждането за първите две деца. Освен това след изтичането му родителите могат да вземат отпуск до навършване на 3-годишна възраст на детето с право на връщане на същата работа. Франция има една от най-големите мрежи от обществени заведения, предоставящи целодневни грижи за деца над 2 или 3-годишна възраст. Надбавките за трето дете са по-високи от тези за първо и второ. Въпреки че раждаемостта в страната е по-висока спрямо тази в някои други европейски държави, насърчителните политики не са успели да повишат стойността на TFR до нужните за възпроизводство на населението 2.15 деца на една жена.

Общото мнение на демографите е, че ефектът от политиките за насърчаване на раждаемостта чрез парични надбавки е незначителен. Според някои автори, за да има резултат от тези мерки, страните ще трябва да приемат по-комплексен набор от семейни и социални политики, които могат да се окажат доста скъпи и сложни за осъществяване (McDonald, 2000c).

Главната причина за успеха на семейната политика в Швеция е свързана с това, че тя съумява да намали икономическите разходи за раждането и отглеждането на децата. В действителност нарастването на раждаемостта се оказва страничен ефект от опита да се постигне друга цел – повишаване на равнопоставеността между половете на пазара на труда.

Оценка на резултатите от политиките за повишаване на раждаемостта

В изследванията върху ефекта на пронаталистичните политики върху нивото на раждаемостта в най-добрия случай се стига до извода, че политиките имат скромнен положителен ефект.

“Въз основа на иконометричен модел с данни от 22 индустриални страни за периода 1970 - 1990 г. резултатите показват слаба положителна връзка между паричните плащания и раждаемостта, както и допълнителен ефект от един по-общ пакет мерки, включващ не само парични плащания, но и други помощи за семействата с деца. В количествено изражение влиянието на увеличаването на помощите за дете с 25% води до повишаване на TFR с 0.07 за дете” (Gauthier and Hatzius, 1997).

Gauthier (2004) твърди, че винаги е трудно да се разграничи влиянието на политиките върху промените в раждаемостта, тъй като не знаем какво би се случило без правителствена намеса. Авторът намира положително влияние на паричните плащания върху раждаемостта, като стига до извода, че политиките, които подкрепят работещите родители, могат да повлияят върху нея.

Според Castles (2003) съществува проблем с причинно-следствената връзка при оценката на влиянието на пронаталистичните политики върху раждаемостта. Правителствата ги прилагат, когато тя е ниска. Необходимо е много време, за да се проявят ефектите от политиките. През последните години нараства броят на изследванията върху тяхната ефективност. Дока-

зателствата за положителен ефект се потвърждават. Пакетът от семейно-ориентирани политики обяснява положителната връзка между раждаемостта и участието на жените на пазара на труда в 21 страни от ОИСР. Връзката е изключително силна между раждаемостта и формалните грижи за децата и по-слаба между раждаемостта и семейноориентираните политики на работното място (гъвкаво работно време).

“Правителствените политики могат да окажат влияние върху раждаемостта.” Премахването на политиките в подкрепа на семейството в Полша, Източна Германия и Испания допринася за спада на раждаемостта в тези страни. Що се отнася до Франция, “семейните политики водят до сравнително висока раждаемост” (Grant et al., 2004).

Neeyer (2002) прави международно сравнение между политиките. “Страните, които гледат на своите политики по отношение на семейството като на част от политиките, свързани с пазара на труда, или като на социални политики, като политика за равнопоставеност между половете, са се справили по-добре при задържането на спада на раждаемостта.”

Adkins (2003) изследва 18 европейски държави и стига до извода, че разликите в институционалните политики помагат за изясняване на различията в раждаемостта. Той установява значим положителен ефект върху нея, свързан с помощите за деца – 25% нарастване на раждаемостта на всяко 10% повишаване на тези помощи като процент от общия доход. Според автора помощите, обвързани с излизане на майката от пазара на труда, не са добър подход, тъй като действат като пречка за жените, желаещи да се върнат на работа.

Lutz (1999) и Milligan (2002) намират финансовите стимули за ефективни. Преките финансови субсидии допринасят за съкращаване на преките разходи, докато политиките, помагачи на жените да съчетават работата и семейството, намаляват алтернативните разходи. Последните нарастват заедно с повишаването на работната заплата на жените, докато преките разходи са по-малко свързани с увеличаването на доходите. Следователно с повишаването на работната заплата жените биха предпочели да комбинират работата и грижите за семейството, а не да си стоят у дома и да получават преки субсидии за децата. Заключение е, че е нужен цял набор от инициативи в подкрепа на семейството, тъй като всяка от мерките е свързана по различен начин с предпочитанията на жените.

Kravdal (1996) твърди, че 20% нарастване на местата в заведенията за детски грижи води до повишаване на TFR с 0.05. Според Rindfuss et al. (2004) в Норвегия жените, които живеят в общини, където има възможност за осигуряване на грижи за децата, стават майки по-рано. Съществува съгласие между изследователите, че преходът от първо и второ раждане към трето и повече раждания е тясно свързан с достъпа до ресурси, които помагат на жените да съчетават работата със семейните ангажименти. Ronsen (2001) открива, че подобряването на политиките в подкрепа на раждаемостта и

семейството в Норвегия води до намаляване на разликите в раждаемостта между жените с различни равнища на образование.

Baizian et al. (2002) смятат, че в Испания са високи алтернативните разходи, свързани с отглеждането на децата, поради липсата на социални услуги и грижи.

Prskawetz and Neyer (2001), Joshi (1998) и McDonald (2000) твърдят, че разликата между раждаемостта в Швеция и Австрия е резултат от различия в публичната политика по отношение на работата и семейството. Алтернативните разходи, свързани с раждането на трето дете, са по-високи в Австрия поради липсата на възможности жените да съчетават работата и отглеждането на трето дете, например гъвкаво работно време, грижи за децата, дълъг отпуск по майчинство и плащания за времето, през което жената е в майчинство. Olah (2001) прави подобни изводи за Швеция и Унгария.

“Раждаемостта в САЩ се запазва висока, защото услугите, свързани с грижи за децата, са по-достъпни и приемливи. Тъй като нуждата от осигуряване на дневни грижи за децата е по-голяма сред жените, завършили колеж, това означава, че депресивните ефекти в резултат от повишаване на образованието на жените могат да бъдат преодоляни” (Rindfuss et al., 1996).

“В Япония и Южна Корея раждаемостта намалява в резултат от липсата на подкрепа за работещите жени както извън, така и вътре в семейството (Tsuya, 2000).

Barmby and Cigno (1990) и Ermish (1998) отбелязват, че пронаталистичните политики влияят по-скоро върху времето на раждането, отколкото върху общия брой деца, родени през един пълен репродуктивен цикъл.

Huatt and Milhne (1991) намират, че 1% нарастване на реалната стойност на помощите на майките води до повишаване на TFR в Канада между 0.09 и 0.26%.

Del Boca (2002) намира положителна връзка между наличието на работа на непълно работно време и равнището на раждаемост в Италия, докато според Adsera (2004) големият дял на публична заетост като тази в скандинавските страни води до нарастване на раждаемостта при 25-34-годишните жени.

Резултатите от проучването на влиянието на грижите за децата върху TFR също варират, отчасти в зависимост от формата на съответната грижа. Някои изследвания намират силна положителна връзка между TFR и наличието на формални грижи за децата (Castles, 2003; Rindfuss et al., 2004), най-вече под 3-годишна възраст, докато други анализи не откриват никакво влияние на съществуващите грижи за децата върху решението за раждане на първо дете (Andersson et al., 2004; Hank and Kreynfeld, 2003). Възможно е тези несъвместими резултати по отношение на влиянието на наличните грижи за децата отчасти да се дължат на недостатъчно ясното определение на понятието “грижи за децата”. В изследване, което разглежда това ограничение, Rindfuss et al. (2004) правят анализ на наличните грижи за децата от

1973 до 1997 г. в 435 общини в Норвегия и откриват силна статистически значима връзка.

Използвайки “естествен експеримент”, осигурен от въвеждането в Испания на политика, която дава на работещите майки месечна сума за отглеждане на дете в размер на 100 евро за всяко малко дете, Sanchez-Mangas and Sanchez-Marcos (2004) показват, че тази политика води до нарастване на участието на майките с малки деца на пазара на труда. За жените с ниско и средно образование, за които политиката, изглежда, е най-ефективна, на нея се дължат повече от 40% от 3.5% увеличение на участието на жените на пазара на труда през 2002-2003 г.

Има и някои примери за провал на политиката за насърчаване на раждаемостта:

Пронаталистичната политика първоначално се смята за неефективна, тъй като през първите две десетилетия след въвеждането ѝ през 1939 г. в страната с най-изявена такава политика - Франция, TFR остава по-нисък, отколкото в други държави. Днес никой не твърди, че Франция е пример за неуспешна политика в подкрепа на раждаемостта, напротив, тя се дава за образец на ефективна намеса от страна на държавата.

Според Grant et al. (2004) “успехът на Франция се дължи на способността да се създаде среда, която окуражава раждаемостта и отглеждането на деца посредством комбинация от политики, които служат на една цел”.

Япония и Сингапур са сочени като примери за неуспех на правителствената политика - и в двете страни раждаемостта продължава да намалява независимо от опитите на правителствата да обърнат тенденцията. Провалът се дължи на насочените към точно определена група жени усилия –тези с високо образование и големи доходи, вместо към реформиране на социалните институции. Правителството не успява да се споразумее с работодателите за работното време – жените до 30 години в Сингапур работят средно по 52 часа седмично.

Sleebos (2003) обобщава съществуващите анализи за ефективността на политиките: “Повечето изследвания намират слаба положителна връзка между репродуктивното поведение и различните парични плащания и данъчни облекчения. Влиянието върху политиките в подкрепа на семейството е противоречиво, като някои изследвания намират силни положителни ефекти върху раждаемостта в резултат от наличието на грижи за децата, но слаби или смесени ефекти от отпуска по майчинство или бащинство. Нужно е приложението на широк набор от добре организирани мерки, прилагани за дълъг период, за да се повлияе положително върху раждаемостта... Влиянието на политиката върху репродуктивните решения на жените или двойките зависи от широк набор от фактори; нужни са задълбочени изследвания, за да се оценят тези политики.”

На табл. 3 е представена качествена оценка, базирана на наличните емпирични доказателства за ефективността на различните политики за промяна на раждаемостта в страните от ОИСР.

Таблица 3

Качествени резултати от емпирични изследвания на влиянието на политиките за повишаване на раждаемостта

Политики	Тотален коефициент на плодовитост	Време на ражданията	Ред на ражданията	Възраст на майката	Други индивидуални характеристики
Семейни парични помощи	Слаб положителен ефект в повечето страни.		Противоречиви резултати по отношение на ефекта върху раждането на първо или следващо дете	Слаб положителен ефект, противоречиви резултати върху ефекта на помощите.	Ефектите от политиките са различни за отделните етнически групи.
Данъчна политика	Положителни ефекти в САЩ и Канада.	По-голям ефект на политиките върху времето на ражданията, отколкото върху раждаемостта.			
Политики в подкрепа на семейството	Положителен ефект на почасовата и с гъвкаво работно време работа. Слаб или противоречив ефект на отпуските по майчинство.		Слаб или никакъв ефект върху вероятността за раждане на първо дете.		
Наличие на грижи за децата	Положителен ефект, в някои от страните – слаб.				Ефектите са различни в зависимост от заетостта или незаетостта на майката.

Източник. *Sleebos, J. Low Fertility Rates in OECD countries: Facts and Policy Responses.* - OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N 15, 2003.

*

Отделните изследвания стигат до различни изводи по отношение на ефекта от политиките за повишаване на раждаемостта, като в някои случаи има доказателства в подкрепа на слаба положителна връзка между репродуктивното поведение и различните политики. Важен извод е, че мерките на съответната политика, които потенциално могат да повлияят върху репродуктивното поведение, се проявяват едва след дълъг период. Следователно постоянството в тяхното прилагане във времето вероятно ще се окаже по-важно, отколкото внезапното въвеждане на мащабни пронаталитични мерки, които могат да бъдат прекратени на по-късен етап. Политики, насочени към нарастваща съвместимост между отглеждането на децата и участието на пазара на труда, политики за повишаване на равнопоставеността между половете, както и такива, чиято цел е да се намалят икономическите разходи за раждането и отглеждането на децата, са най-обнадеждаващи (базирайки се на теоретичната постановка и емпиричните доказателства).

Принципите, върху които би трябвало да се градят политиките за повишаване на раждаемостта, са свързани с признаване на социалната ценност и значимост на децата. Политиката трябва да покаже на младите хора, че обществото цени техния социален принос, който не бива да се оценява единствено количествено (колко деца се раждат), но и качествено (какво образование получават те). Затова са нужни по-скоро политики, гарантиращи способността на обществото да създава възможности за изграждане на човешки капитал и спомагащи за социализирането и образованието на децата, за да се повиши качеството на техния живот.

В съответствие с оценката на ефективността на политиката и съществуващото негативно ускорение можем да обобщим, че от политиките за повишаване на раждаемостта не трябва да се очаква твърде много. Няма страна, в която в резултат от прилагането им TFR да се е повишил до равнището, нужно за възпроизводство на населението – 2.15. Застаряването ще продължава, затова са нужни политики за справяне с негативните икономически последици от този демографски факт.

Използвана литература:

Световна банка. От червено към сиво – “Третият преход” на застаряващото население в Източна Европа и бившия Съветски съюз, 2007, <http://web.worldbank.org/>

Beggs, J., B. Chapman. The Forgone Earnings from Child-rearing. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper N 190, Australian National University, 1988.

Bettio, F. and P. Villa. A Mediterranean Perspective on the Breakdown of the Relationship between Participation and Fertility. - Cambridge Journal of Economics, 1998, 22(2), p. 137-171.

Bongaarts, J. What Can Fertility Indicators Tell us about Pronatalist Policy Options? Vienna Yearbook of Population Research, 2008, p. 39-55.

Botev, N. “Can Policies Enhance Fertility in Europe?” and Questions Beyond. Vienna Yearbook of Population Research, 2008, p. 29-34.

Chesnais, J.-C. Fertility, Family and Social Policy in Contemporary Western Europe. - Population and Development Review, 1996, 22(4), p. 83-101.

Coleman, D. Reproduction and Survival in an Unknown World: what drives today’s industrial populations and to what future? NIDI Hofstee Lecture Series, N 5, The Hague, Netherlands, Interdisciplinary Demographic Institute, 1998.

Demeny, P. Population Policy Dilemmas in Europe at the Dawn of the Twenty-first Century. - Population and Development Review, 2003, 29 (1), p. 1-28.

Hoem, J. M. The Impact of Public Policies on European Fertility. - Demographic Research, 2008, Vol. 19, Article 10, p. 249-260.

Inglehart, R. The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton: Princeton University Press, 1977.

Josi, H. The Opportunity Costs of Childbearing: More than mothers' business. - *Journal of Population Economics*, 1998, 11, p. 161-183.

Kohler, H.-P., Fr. C. Billari and J. A. Ortega. "Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options", *The Baby Bust: Who will do the work? Who will pay the taxes?* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 48-109.

Lesthaeghe, R. and G. Moors. Living Arrangements, Socio-economic Position and Values among Young Adults: a pattern description of France, West Germany, Belgium, and the Netherlands 1990. – In: Coleman, D. (ed.). *Europe's Population in the 1990s*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 163-221.

McDonald, P. (2000a). Gender Equity, Social Institutions and the Future of Fertility. - *Journal of Population Research*, 2000, 17 (1), p. 1-16.

McDonald, P. (2000b). Gender Equity in Theories of Fertility. - *Population and Development Review*, 2000, 26 (3), p. 427-439.

McDonald, P. (2000c). The "Toolbox" of Public Policies to Impact on Fertility – a Global View". Paper presented at the annual seminar of the European Observatory on Family Matters, Low Fertility, Families and Public Policies. Sevilla, (Spain), 2000.

McDonald, P. Sustaining Fertility through Public Policy: The Range of Options. - *Population* 2002/3, 2002, Vol. 57, p. 417-446.

McDonald, P. Fertility and the State: the Efficacy of Policy, 2005, <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50830>

Neyer, G. Family Policies and Low Fertility in Western Europe. MPDID Working Paper WP 2003-021, 2003.

Sleebos, J. Low Fertility Rates in OECD Countries: Facts and Policy Responses. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N 15, 2003.

Van de Kaa, D. Postmodern Fertility Preferences: from changing value orientation to new behaviour.- In: Bulatao, R., J. Casterline (eds.). *Global Fertility Transition. A Supplement to Vol. 27, Population and Development Review*, 2002, p. 290-331.

11.III.2009 г.