

Matka-Polka pracująca,  
czyli jak zwiększyć aktywność  
zawodową młodych kobiet?





**Autorka:**

Anna Kurowska

(Rozdziały 3.2 i 7 przy współpracy z Bartoszem Marcukiem z Dziennika Gazeta Prawna)

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, październik 2010

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

# SPIS TREŚCI

|  |           |
|--|-----------|
| Synteza  | 2         |
| Wprowadzenie   | 4         |
| <b>1. Czy podwyższenie aktywności zawodowej kobiet musi prowadzić do obniżenia dzietności?</b>   | <b>7</b>  |
| <b>2. Elastyczne formy i czas pracy – wykorzystanie, oczekiwania kobiet oraz związek z godzeniem ról zawodowych i rodzinnych w Polsce i na świecie</b> | <b>9</b>  |
| 2.1. Praca na część etatu  | 10        |
| 2.2. Elastyczny czas pracy   | 12        |
| <b>3. Powszechny system instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 5 jako warunek aktywizacji zawodowej młodych matek</b>                              | <b>13</b> |
| 3.1. Przyczyny niskiego odsetka dzieci do lat 5 objętych opieką instytucjonalną w Polsce – strona popytowa   | 15        |
| 3.2. Przyczyny niskiego odsetka dzieci do lat 5 objętych opieką instytucjonalną w Polsce - strona podażowa   | 18        |
| 3.3. Wydatki publiczne i systemy instytucjonalnej opieki nad dziećmi w krajach OECD – wnioski dla Polski   | 21        |
| <b>4. Długość urlopów macierzyńskiego i wychowawczego a pozycja kobiety na rynku pracy</b>   | <b>28</b> |
| <b>5. Motywacje dochodowo-podatkowe do podejmowania zatrudnienia przez kobiety w rodzinach posiadających dzieci</b>                                    | <b>32</b> |
| <b>6. Projekty ustaw wprowadzających zmiany w zakresie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 5 – komentarz</b>                              | <b>34</b> |
| 6.1. Opieka nad dziećmi 0-3 lata   | 34        |
| 6.2. Przedszkola dla wszystkich  | 36        |
| Wnioski i rekomendacje   | 36        |
| Bazy danych  | 42        |

## SYNTEZA

- Na tle innych krajów UE, Polska ma jedną z niższych stóp zatrudnienia kobiet mających dzieci w wieku 0-5 lat, a także kobiet w wieku przedemerytalnym, a więc w wieku, w którym zostają one po raz pierwszy babciami. Niskie współczynniki zatrudnienia młodych matek dotyczą w szczególności kobiet z niskim i średnim poziomem wykształcenia. Przykłady innych krajów dowodzą, że możliwe jest współistnienie wyższej aktywności zawodowej kobiet oraz wyższej dzietności niż w Polsce.
- Jak pokazują wyniki badań oraz doświadczenia innych krajów, ważnymi czynnikami, które sprzyjają wzrostowi poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia matek, w szczególności tych z niskim i średnim poziomem wykształcenia są: 1) elastyczne formy pracy, w szczególności możliwości pracy na część etatu przy zachowaniu proporcjonalnego wynagrodzenia w stosunku do pracy pełnoetatowej oraz elastyczna organizacja czasu pracy, 2) dostęp do stosunkowo tanich usług opiekuńczych dla dzieci (jeśli współfinansowanych przez państwo, to pod warunkiem, że oboje rodziców pracuje), 3) niezbyt długie urlopy macierzyńskie i wychowawcze. Ponadto, pozytywny wpływ na aktywizację kobiet ma brak możliwości wspólnego rozliczania małżonków podatku od dochodów.
- Polska na tle innych krajów charakteryzuje się niskim rozpowszechnieniem pracy na część etatu wśród kobiet. Co więcej, przeciętnie niepełnoetatowa praca kobiet nie wiąże się w praktyce z istotnie mniejszą liczbą faktycznie przepracowanych godzin w porównaniu do pracy pełnoetatowej, co sprawia, że często nie jest ona postrzegana jako rozwiązanie faktycznie umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Ponadto, w porównaniu do innych krajów, które charakteryzują się wysoką aktywnością ekonomiczną kobiet, możliwości elastycznej organizacji czasu pracy oraz możliwości rekompensowania nadgodzin w postaci dni wolnych od pracy w Polsce są ograniczone.
- Polska, w porównaniu do innych krajów OECD, ma jeden z najniższych odsetków dzieci do lat 5, objętych instytucjonalną opieką (żłobki, kluby malucha, przedszkola, legalne opiekunki). Jest to spowodowane czynnikami ograniczającymi podaż tych usług, takimi jak: wyśrubowane wymogi formalne związane z zakładaniem i prowadzeniem żłobka, ograniczenia w zatrudnianiu opiekunów w przedszkolach nakładane przez Kartę Nauczyciela, problemy gmin z finansowaniem przedszkoli ze środków własnych, nieopłacalność zakładania i funkcjonowania przedszkoli i żłobków w tych rejonach kraju, gdzie występuje znaczne rozproszenie dzieci oraz rozwiązania podatkowe niesprzyjające legalnemu zatrudnianiu opiekunek. Ponadto, do niedawna jednym z czynników hamujących rozwój instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w Polsce, był niski faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę kobiet przypadający na okres, kiedy stawały się one babciami i zapewniały w ten sposób nieformalną, bezpłatną opiekę nad wnukami. Obecnie jednak po wprowadzeniu od 2009 roku istotnych ograniczeń przywilejów emerytalnych należy spodziewać się spadku możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi przez babcie i wzrostu popytu na usługi opiekuńcze i edukacyjne dla dzieci. Ponadto należy pamiętać, że dezaktywizacja zawodowa kobiet w wieku produkcyjnym jest niekorzystna nie tylko z punktu widzenia gospodarki (mniej osób ma pracę i wytwarzany jest mniejszy produkt), ale także dochodów i poziomu przyszłych emerytur tych osób.
- We wszystkich krajach OECD opieka/edukacja przedszkolna są w mniejszym lub większym stopniu współfinansowane przez państwo, jednak wydatki te nie muszą być znaczne i jak pokazują przykłady części krajów, m.in. Holandii czy Australii, bardziej efektywnym rozwiązaniem okazuje się być częściowe pokrywanie kosztów ponoszonych przez rodziców na opiekę nad dziećmi w żłobkach czy przedszkolach, niż subsydiowanie instytucji opiekuńczych. Jak pokazują wyniki symulacji makroekonomicznych dofinansowywanie rodzicom

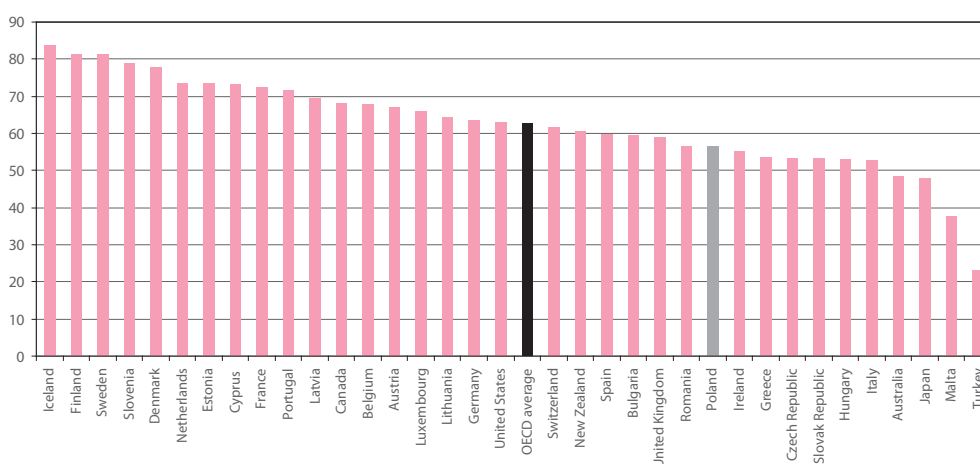
kosztów opieki przedszkolnej jest ponadto zdecydowanie bardziej efektywne w zwiększaniu podaży pracy niż ogólne obniżki podatków.

- W sytuacji potrzeby ograniczania, a nie zwiększania, wydatków budżetowych w Polsce przy jednoczesnym wzmacnianiu aktywności ekonomicznej kobiet i dzięki temu również zwiększaniu dochodów państwa, opierając się na wynikach badań oraz doświadczeniach innych krajów, wydaje się zasadne aby:
  - zlikwidować „becikowe”, które nie przyczynia się do aktywizowania kobiet na rynku pracy oraz jest wątpliwym narzędziem polityki pronatalistycznej państwa,
  - zmodyfikować ulgi prorodzinnej tak, by jej część była jednoznacznie powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę/edukację dzieci, a jej wykorzystanie było uwarunkowane tym, że oboje rodziców pracuje (można również rozważyć zmodyfikowanie części świadczeń rodzinnych w podobny sposób),
  - dalej ograniczać przywileje emerytalne podnosząc jednocześnie wiek emerytalny kobiet do poziomu wieku emerytalnego dla mężczyzn.
- Należy wprowadzić planowane przez rząd ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu instytucji opiekuńczych dla dzieci do lat 3, zapewniając jednocześnie ich funkcjonowanie przez co najmniej 10, a w uzasadnionych przypadkach 11 godzin w ciągu dnia i przez cały rok kalendarzowy (a nie tylko szkolny). Znacznym ułatwieniem w realizacji takiego postulatu byłoby wyłączenie nauczycieli przedszkolnych spod regulacji Karty Nauczyciela i zatrudnianie ich na zasadach Kodeksu Pracy. Likwidacja Karty Nauczyciela w przypadku opiekunów przedszkolnych powinna przyczynić się również do ograniczenia kosztów ich zatrudniania w rejonach kraju o niższym poziomie życia (dochodach).
- W kontekście zapewniania rodzicom dostępu do instytucjonalnej opieki/edukacji ich dzieci, warto szerzej rozważyć wprowadzenie rozwiązań prawnych zachęcających przedsiębiorstwa do organizowania przyzakładowych żłobków (większe firmy) lub dofinansowywania swoim pracownikom opieki w placówkach zewnętrznych, chociażby poprzez odpowiednie odpisy/ulgi podatkowe i kampanie społeczne. Jakkolwiek obecnie, w związku z koniecznością zmniejszania deficytu finansów publicznych należałoby szukać pozabudżetowych źródeł finansowania kampanii społecznych, zaś odpisy/ulgi przesunąć w czasie.
- Aby zwiększyć aktywność zawodową i zatrudnienie kobiet nie należy również wydłużać urlopu macierzyńskiego ponad obowiązujące 20/22 tygodnie i zdecydowanie skrócić urlop wychowawczy do 52 tygodni. Aby zrekompensować kobietom utratę 4/6 tygodni (od 2013 roku) dodatkowego, w 100% płatnego urlopu macierzyńskiego, a jednocześnie zachęcić je do powrotu do pracy i zwiększyć możliwości dłuższego karmienia piersią przy stopniowym ograniczaniu osobistej opieki nad dzieckiem, proponujemy następujące rozwiązanie. Pod warunkiem, że w trakcie urlopu wychowawczego kobieta podejmie pracę (wróci do pracy) na co najmniej ½ etatu, przez maksymalnie 16/20 tygodni (nie dłużej niż do końca trwania urlopu wychowawczego) otrzymywałaby świadczenie z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym, w wysokości 25% dotychczasowego pełnoetatowego wynagrodzenia. Koszty dla budżetu nie ulegną zmianie (przy stopniowym od 2011, bądź pełnym wprowadzeniu rozwiązania dopiero w 2013 roku), natomiast można się spodziewać pokrycia części tych kosztów poprzez wpływy podatkowe z dochodów tych kobiet, które dzięki nowym rozwiązaniom wcześniej wrócą do pracy.
- Ponadto warto rozważyć wprowadzenie niskiego, podatku liniowego, który zlikwiduje demotyacyjny wpływ progresywnego opodatkowania oraz możliwości wspólnego rozliczania się małżonków, na decyzje kobiet dotyczące podejmowania aktywności zawodowej.

## WPROWADZENIE

Na tle innych krajów OECD, Polska ma jedną z niższych stóp zatrudnienia kobiet mających dzieci w wieku przedszkolnym (patrz wykres 1). Lepiej wypadają kobiety mające pod opieką dzieci poniżej 3 roku życia (OECD – 45,1%, Polska – 49,3%) jednak już na tle 27 krajów Unii Europejskiej, wypadamy gorzej (wykres 2). Odsetek kobiet pracujących (nie przebywających na urloпах macierzyńskich i wychowawczych) mających dzieci poniżej 3 roku życia w UE w 2006 roku wynosił 42,4%, zaś w Polsce 36,1%.

Wykres 1. Stopa zatrudnienia kobiet mających pod opieką dzieci w wieku 3-5 lat w krajach OECD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z OECD Family Database, wersja z czerwca 2010. Dane dotyczą 2007 roku.

Skutkiem niskiego poziomu aktywności zawodowej kobiet jest ubóstwo dzieci. Jak wynika z badań, przeciętnie poziom ubóstwa w krajach OECD wśród dzieci w rodzinach, w których tylko jedna osoba pracuje jest ponad trzykrotnie wyższy niż wśród dzieci w rodzinach, w których oboje rodziców pracuje. Niemal trzykrotnie wyższy jest poziom ubóstwa wśród dzieci wychowywanych przez samotnych, niepracujących rodziców, w porównaniu do dzieci, których samotna matka/ojciec pracuje (OECD 2007, s. 66). Podobnie jest w Polsce, stopa ubóstwa w rodzinach z dziećmi, w których tylko jedna osoba pracuje jest prawie trzykrotnie wyższa niż w rodzinach, w których pracuje oboje rodziców (European Commission 2007). Skutkiem niskiego poziomu aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet w Polsce jest również gorsza sytuacja materialna samych kobiet oraz oczekiwany poziom ich emerytur a także strata ogólnego produktu (dobrobytu) spowodowana niewykorzystaniem dostępnych zasobów pracy w gospodarce.

Podczas, gdy dla kobiet w wieku 35-45 lat, współczynnik aktywności zawodowej w Polsce wynosi 82% i jest wyższy niż w 12 krajach UE<sup>1</sup>. Podobnie dla kobiet w wieku 45-49 jest on relatywnie wysoki (82,4%) i również 12 krajów ma niższy wskaźnik niż Polska. Jednak już dla kobiet w wieku 25-29 lat, a więc wówczas gdy przeciętnie rodzą one pierwsze dziecko<sup>2</sup>, współczynnik ten jest znacznie niższy i wynosi 74,9%, zaś krajów z niższym niż Pol-

1 Są to Niemcy – 80%, Czechy, Cypr, Wielka Brytania, Hiszpania, Rumunia, Węgry, Luksemburg, Grecja, Irlandia, Włochy i Malta – 57,6%.

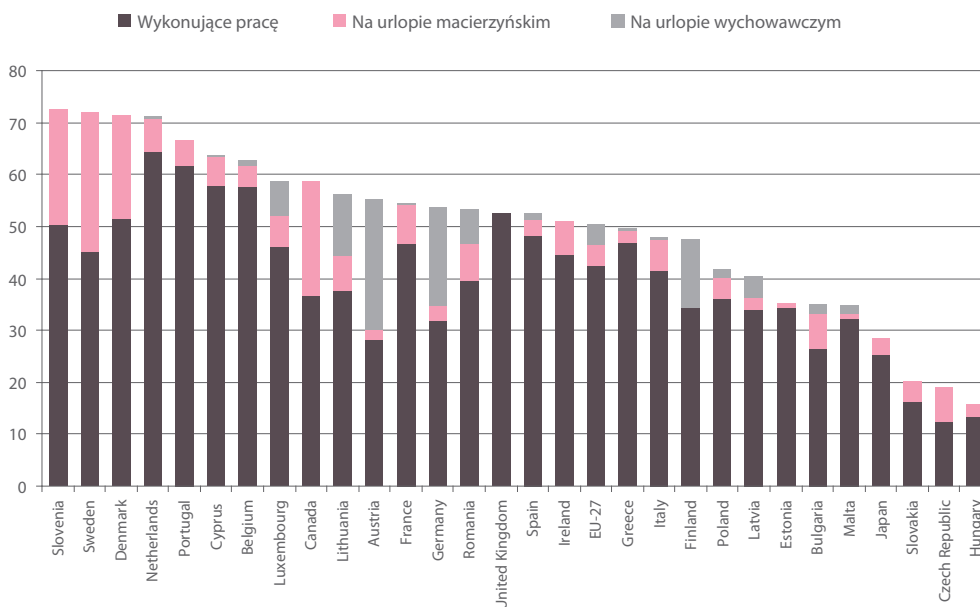
2 Średni wiek urodzenia pierwszego dziecka waha się w UE między 26 a 30 lat, dla Polski jest to 26 lat. Dane za rok 2008.

ska współczynnikiem jest tylko 8<sup>3</sup>. Istotnie niższy jest również współczynnik aktywności dla kobiet w wieku 50-54 lata (65,1%) – krajów o niższym współczynniku jest w Unii 9. Zaś jeśli chodzi o kobiety w wieku 55-59 lat, to jedynym krajem, który ma niższy współczynnik aktywności zawodowej dla tej grupy jest Malta (20,9%; Polska – 28,5%)<sup>4</sup>. Problem niskiej aktywności zawodowej dotyczy więc głównie młodych kobiet, w tym młodych matek oraz kobiet w wieku przedemerytalnym, a więc w wieku, w którym zostają one po raz pierwszy babciami.

Warto też zwrócić uwagę na to, że aktywność ekonomiczna kobiet w Polsce jest generalnie niższa niż mężczyzn, ale różnice między płciami są szczególnie duże do 35 roku życia (a więc do momentu kiedy pod opieką w rodzinie pozostają małe dzieci) oraz po 50 roku życia, (a więc w wieku, gdy zaczynają się pojawiać w rodzinie wnuki; choć różnica wynika także z niższego w przypadku kobiet prawnego wieku emerytalnego) – por. wykres 3.

W odróżnieniu np. od krajów skandynawskich, w Polsce wychowanie małych dzieci nie wpływa negatywnie na oczekiwania społeczne (w tym rodziny) dotyczące pracy mężczyzn, natomiast wpływa na oczekiwania dotyczące ograniczania pracy kobiet (Diagnoza Społeczna 2009, s. 122).

Wykres 2. Odsetek kobiet zatrudnionych (pracujących oraz na urloпах macierzyńskim i wychowawczym) mających pod opieką dzieci poniżej 3 lat w krajach OECD (2006).

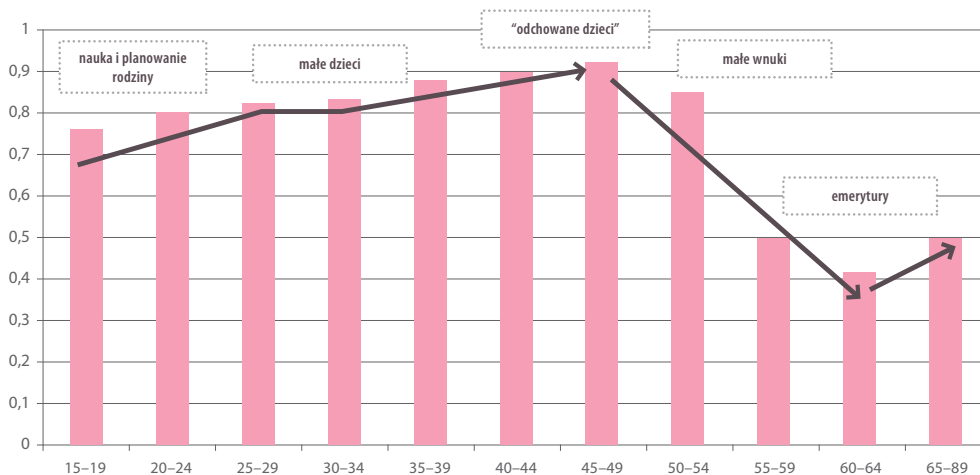


Źródło: OECD Family Database, wersja z czerwca 2009. Dane dotyczą 2006 roku

3 Są to Malta – 72,6%, Bułgaria, Słowacja, Rumunia, Estonia, Węgry, Czechi i Włochy – 63,7%.

4 Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 45-49 wynosi 82,4% i aż 12 krajów ma niższy wskaźnik niż Polska.

Wykres 3. Stosunek współczynnika aktywności zawodowej kobiet do współczynnika aktywności zawodowej mężczyzn w różnych grupach wiekowych (na różnych etapach życia rodzinnego)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BAEL

Jak wynika z modułowych badań BAEL, w 2005 r. prawie połowa ankietowanych, zatrudnionych mężczyzn twierdziła, że podczas gdy oni pracują, ich dziećmi zajmuje się żona/partnerka (Matysiak 2007, s. 368). Z badań BAEL za I kwartał 2010 roku wynika z kolei, że niemal 16% kobiet biernych zawodowo, a jest ich w sumie 1,34 mln, nie pracuje ze względu na obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu<sup>5</sup> (BAEL 2010). Najliczniejszą zaś grupę wiekową wśród tych kobiet stanowią właśnie kobiety w wieku 25-34 lata (527 tysięcy<sup>6</sup>).

Niski poziom zatrudnienia w Polsce dotyczy przede wszystkim kobiet o niskim (gimnazjalne lub niższe) i średnim poziomie wykształcenia. Podczas gdy przeciętne poziomy zatrudnienia tych kobiet dla krajów OECD wynoszą odpowiednio 47,8% i 67,1%, w Polsce jest to zaledwie 32,4% i 57,4% (OECD 2009). W przypadku kobiet z wyższym wykształceniem, stopa zatrudnienia wynosi u nas 82,2% i jest nieco wyższa niż przeciętna w krajach OECD (79,6%). Jak zresztą wynika z badań aktywności zawodowej kobiet w krajach Unii Europejskiej, różnice w poziomach zatrudnienia młodych matek dotyczą przede wszystkim kobiet z niskim i średnim poziomem wykształcenia, zaś wśród kobiet z wyższym wykształceniem nie ma znacznych różnic między krajami (Pronzato 2006).

W obliczu zaprezentowanych faktów, warto postawić następujące pytania:

- Czy możemy w Polsce zwiększyć aktywność zawodową i zatrudnienie młodych matek mając na uwadze ewentualne skutki tego podwyższenia dla poziomów dzietności/płodności?
- Jakie są podstawowe bariery ograniczające aktywność zawodową/zatrudnienie matek oraz kobiet w wieku okołoemerytalnym w naszym kraju?
- Co można zrobić, korzystając z doświadczeń innych krajów, by zwiększyć aktywność zawodową i zatrudnienie kobiet w Polsce?

Kolejne rozdziały raportu podejmują próbę odpowiedzi na wyżej postawione pytania.

5 Należy przy tym pamiętać, że kategoria obowiązki rodzinne obejmuje również opiekę nad osobami starszymi.

6 W pozostałych grupach wiekowych: 15-24 lata – 126 tyś, 35-44 lata – 280 tyś, 45-54 lata 217 tysięcy, 55-64 – 131 tyś, zaś tych powyżej 65 roku życia – 60 tysięcy. Należy podkreślić, że emerytura, była klasyfikowana jako odrębna przyczyna.



## 1. Czy podwyższenie aktywności zawodowej kobiet musi prowadzić do obniżenia dzietności?

Postulatom zwiększania aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet towarzyszy niekiedy obawa o konsekwencje tego procesu dla poziomów płodności/dzietności w naszym kraju. W świadomości społecznej w Polsce nadal istnieje przekonanie o tym, że praca zawodowa ogranicza możliwości posiadania i wychowania dzieci. Wpływa to z pewnością na decyzje części kobiet o rezygnacji z pracy w momencie, gdy w rodzinie pojawiają się dzieci. Jednak przykłady wielu innych krajów pokazują, że ambicje zawodowe mogą iść w parze z ambicjami macierzyńskimi. Nie tylko kraje UE, ale i inne wysoko rozwinięte kraje świata mające wyższy poziom aktywności zawodowej/zatrudnienia kobiet mają przeciętnie również wyższy poziom płodności (patrz wykresy 4 i 5).

Warto dodać, że podczas gdy w latach 60 tych i 70 tych (a w niektórych krajach do połowy lat 80) obserwowano występowanie wyraźnej ujemnej zależności pomiędzy poziomami zatrudnienia kobiet i poziomami płodności w czasie, to w latach 1975 – 1985 zależność ta zaczęła zanikać i w ujęciu przekrojowym (gdy porównujemy kraje w danym momencie w czasie) jest obecnie dodatnia. W ujęciu dynamicznym pozostaje ona ujemna, lecz jest słabsza lub nieistotna statystycznie (Engelhardt, Kögel, Prskawetz 2001).

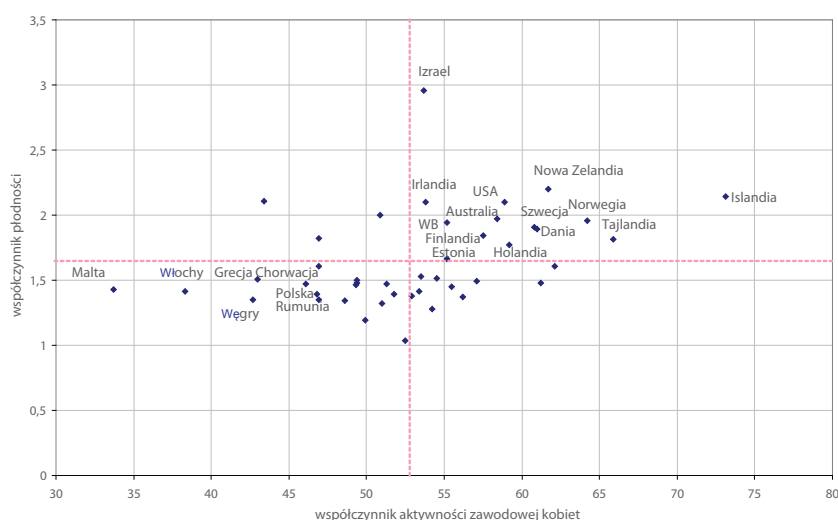
Słabnięcie negatywnej zależności pomiędzy aktywnością zawodową kobiet i płodnością w wielu krajach, jest wynikiem nie tylko zmian, jakie zaszły w zakresie norm społecznych (m.in. modeli rodziny, aspiracji zawodowych kobiet i oczekiwań społecznych wobec roli kobiet w rodzinie) ale także rozwoju rynku i dostępności usług w zakresie opieki nad dziećmi, deregulacji i zwiększenia elastyczności rynku pracy, a także rozwoju polityki rodzinnej państwa (w tym ustawodawstwa dot. urlopów macierzyńskich<sup>7</sup>) (por. Brewster i Rindfuss 2000; Rindfuss i in. 2000; Engelhardt, Kögel, Prskawetz 2001; Del Boca i in. 2003; Alba, Alvarez, Carrasco 2009; ). Zmiany te umożliwiły w znacznie większym stopniu niż w przeszłości godzenie ról zawodowych i rodzinnych przez kobiety.

Odwroćenie zależności pomiędzy aktywnością zawodową i płodnością w ujęciu przekrojowym, wynika w znacznej mierze z istotnego zróżnicowania między krajami czynników warunkujących kształtowanie się obu zmiennych (m.in. rozwiązań instytucjonalnych) i w efekcie znacznego zróżnicowania w zakresie skali spadku poziomów płodności i wzrostu aktywności zawodowej kobiet w badanych krajach na przestrzeni ostatnich 30 lat (Kögel 2004). Przykładowo w latach 1965-1995, we Włoszech współczynnik dzietności spadł o ponad połowę (z poziomu ponad 2,7 do 1,2) zaś w Szwecji jedynie o niecałe 30% (z 2,4 do 1,7), natomiast wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł odpowiednio o 26% i 41% (z 35% do 44% we Włoszech i z 54% do 76% w Szwecji). Jednak należy wyraźnie podkreślić, że między 1980 a 2008 r. w takich krajach jak Holandia, Australia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia i Dania nastąpił ostatecznie nie tylko wzrost aktywności zawodowej kobiet ale i poziomów płodności (wykres 6). Jednocześnie kraje te mają obecnie wyższe niż przeciętne (wśród krajów wysoko rozwiniętych) poziomy obu zmiennych (wykresy 4 i 5). Jeśli ponadto uwzględnić poziomy zatrudnienia młodych matek (wykres 1 i 3), to okazuje się, że w kontekście zatrudnienia i poziomów płodności łącznie, najwyższe współczynniki mają takie kraje jak: Szwecja, Dania, Holandia a także Belgia. W dalszej części raportu znajdują się odniesienia do czynników (rozwiązań), jakie wystąpiły we wspomnianych krajach, a które umożliwiłyby podniesienie poziomów aktywności zawodowej kobiet w Polsce przy utrzymaniu a nawet wzroście poziomów dzietności.

7 Szczerzej na temat optymalnej długości urlopu macierzyńskiego – w dalszej części pracy.

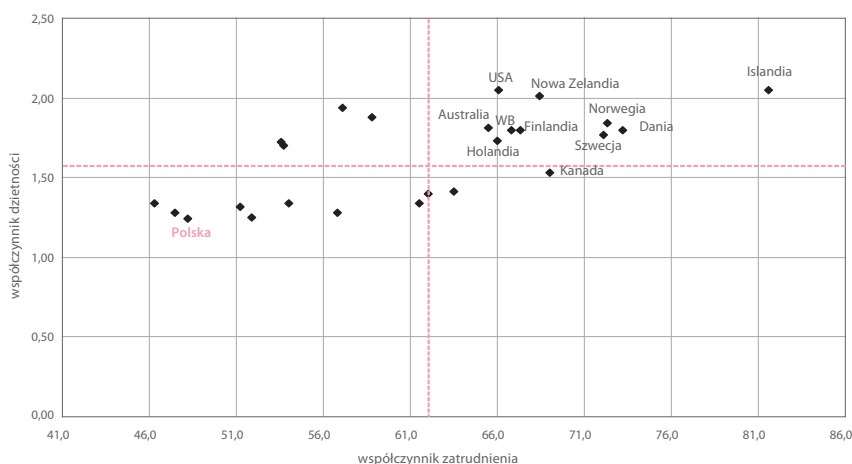
W chwili obecnej Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów wysokorozwiniętych jeśli chodzi o poziomy aktywności zawodowej kobiet i poziomy płodności (por. wykres 4). Jednocześnie niższy niż Polska współczynnik aktywności zawodowej kobiet i współczynnik płodności mają jedynie Węgry. Biorąc zaś pod uwagę ostatnie trzydzieści lat, Polska jest jednym z krajów, w których spadek w zakresie obu tych zmiennych był największy (wykres 6).

Wykres 4. Współczynnik aktywności zawodowej i współczynnik płodności kobiet w 44 wysoko rozwiniętych krajach świata (2008 r).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z World Development Indicators 2009.

Wykres 5. Stopa zatrudnienia i współczynnik płodności kobiet w krajach Unii Europejskiej oraz Norwegii, Australii, Nowej Zelandii, Kanady i USA.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A Synthesis of Findings for OECD Countries, 2007*. Uwzględniono kraje dla których istniały porównywalne dane: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania oraz Norwegia, USA, Kanada, Australia i Nowa Zelandia.

Wykres 6. Zmiana współczynnika aktywności zawodowej i współczynnika płodności kobiet w 44 wysoko rozwiniętych krajach świata między 1980 r a 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z World Development Indicators 2009

Istnieje wiele czynników, które w różnym stopniu decydują o poziomie aktywności zawodowej kobiet wychowujących dzieci. Ważną rolę odgrywają indywidualne, choć w znacznej mierze uwarunkowane kulturowo (w tym przez dominujące w społeczeństwie wzorce), preferencje kobiet co do posiadania (i liczby) dzieci, preferencje kobiet i ich partnerów co do podziału ról w rodzinie i przekonań na temat konieczności osobistej, pełnej opieki nad dzieckiem i zaufania do instytucjonalnych form opieki<sup>8</sup>. Jednak nie należy zapominać, że bardzo ważną rolę odgrywają również:

- realne możliwości godzenia pracy z opieką nad dziećmi (w tym: elastyczne formy i czas pracy oraz dostępność zewnętrznej opieki nad dziećmi) oraz
- wysokość alternatywnych kosztów związanych z podjęciem zatrudnienia (w tym: finansowe koszty zewnętrznej opieki nad dziećmi, ewentualna utrata świadczeń z tytułu niskich dochodów czy wzrost kwot uiszczanych podatków).

## 2. Elastyczne formy i czas pracy – wykorzystanie, oczekiwania kobiet oraz związek z godzeniem ról zawodowych i rodzinnych w Polsce i na świecie

Elastyczność w organizacji pracy jest jednym z ważniejszych warunków umożliwiających rodzicom godzenie ról zawodowych i rodzinnych (OECD, 2007). Elastyczność ta może przejawiać się w różnych aspektach, w tym: wymiaru (praca na część etatu), czasu pracy (ruchomy czas pracy, dowolność w wyborze okresów urlopowych), oraz form pracy (np. telepraca).

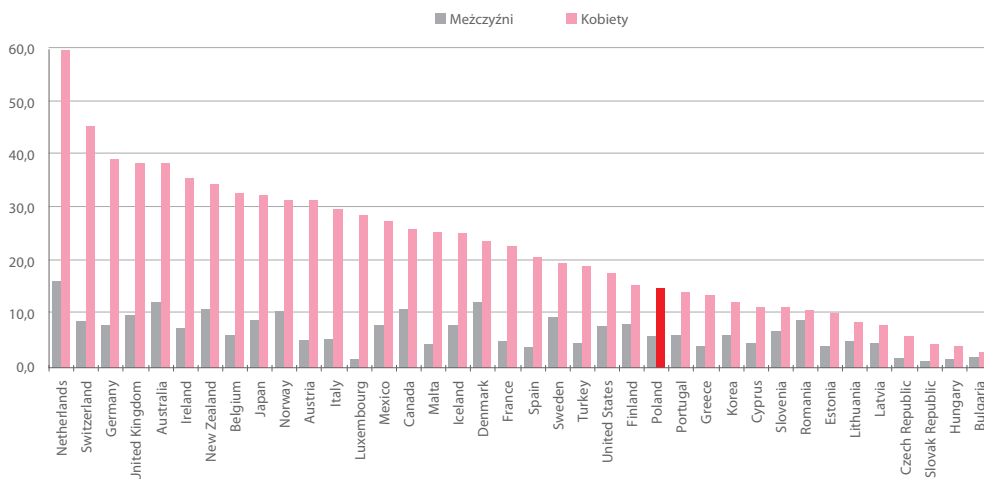
<sup>8</sup> Jedne z najnowszych badań na ten temat wraz z przeglądem literatury: Van Gameren E., Ooms I., 2009 oraz Giavazzi F., Schiantarelli F., Serafinelli M., 2009.

## 2.1 Praca na część etatu

Jak wynika z badań krajów zachodnioeuropejskich jednym z kluczowych rozwiązań, które umożliwiają kobietom godzenie ról rodzinnych i zawodowych, i które odegrały znaczną rolę w podwyższeniu aktywności ekonomicznej kobiet jest dostępność pracy na część etatu (*part time*) (Del Boca i in., 2003). W grupie krajów mających wysokie współczynniki zatrudnienia kobiet i jednocześnie wysokie współczynniki płodności (głównie kraje Europy Północnej, takie jak Dania czy Norwegia) wyodrębnionych przez Del Boca i in. udział kobiet pracujących na część etatu był znacznie wyższy niż wśród krajów południowoeuropejskich (np. Grecja), mających niskie wskaźniki zarówno zatrudnienia jak i dzietności kobiet. Nowsze wyniki badań Del Boca, Pasqua i Pronzato (2008) dla krajów UE (dane z ECHP<sup>9</sup>) potwierdzają, że dostępność pracy na część etatu, pod warunkiem jednak, że jest to praca „dobrej jakości” (godzinna stawka nie mniejsza niż odpowiadająca pracy na pełen etat) zwiększa prawdopodobieństwo podejmowania pracy przez matki, w szczególności te z niższym poziomem wykształcenia (del Boca, Pasqua i Pronzato 2008). W Holandii, gdzie stopa zatrudnienia kobiet mających pod opieką małe dzieci wynosi niemal 70%, odsetek kobiet pracujących na część etatu osiąga 60%<sup>10</sup>. W Belgii kobiety pracujące na pół etatu stanowią 32,9% zaś w Danii 23,9%<sup>11</sup> (OECD 2009; średnio w OECD ok. 25%).

W Polsce rozpowszechnienie pracy na część etatu wśród kobiet (w tym matek) jest znacznie niższe – w 2007 roku wyniosło 15% (por. wykres 7). Co więcej wśród krajów OECD, w Polsce w latach 2000-2007 nastąpił w tym zakresie największy spadek (-2,8%; por. wykres 7b).

Wykres 7a. Rozpowszechnienie pracy na część etatu w krajach OECD (2007/2008)



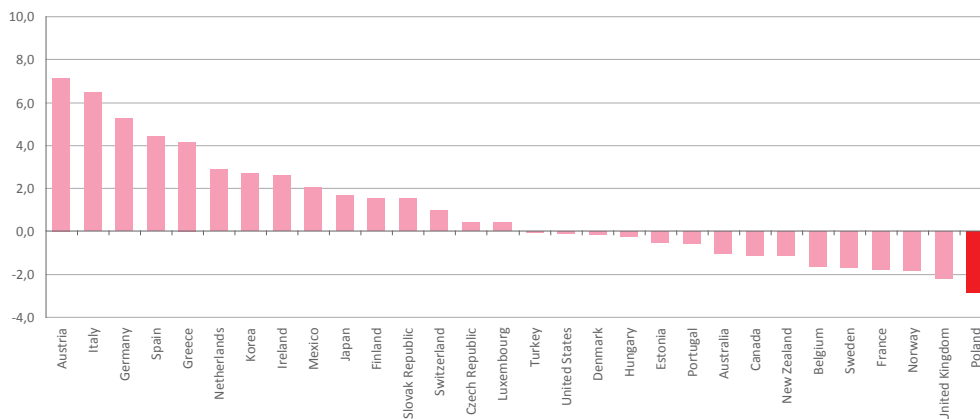
Źródło: OECD Family Database, wersja z czerwca 2009. Dane dotyczą 2007/2008 roku

9 European Community Household Panel: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/echp>

10 Warto wspomnieć, że od 10 lat w Holandii pracownicy mają prawo zarówno do redukcji czasu pracy z pracy pełnoetatowej na część etatu jak i na odwrót.

11 W Szwecji jest on znacznie niższy, przede wszystkim ze względu na bardzo rozwiniętą (i drogą) państwową opiekę nad dzieckiem, o czym szerzej piszę w dalszym rozdziale pracy.

Wykres 7b. Zmiany (w %) w rozpowszechnieniu pracy na część etatu wśród kobiet w krajach OECD 2000-2007



Źródło: OECD

Podobne wnioski płyną z Europejskiego Badania Przedsiębiorstw z 2009 roku w porównaniu z innymi krajami UE odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze w polskich firmach jest znacznie mniejszy. Średnia w krajach europejskich wynosi 18,6%, w Holandii 47,3%, zaś w Polsce jedynie 8,5%. Dla porównania, podczas gdy w Polsce 65% zakładów stosowało pracę w niepełnym wymiarze (w tym jedynie ok. 20% zakładów zatrudniało w taki sposób 20% lub więcej osób), w Holandii odsetek ten wynosił ponad 90% (w tym większość firm zatrudniało minimum 20% personelu w taki sposób), w Belgii ponad 80%, w Szwecji niemal 80% zaś w Danii niemal 75% (por wykres 7). Warto zaznaczyć, że na przestrzeni ostatnich lat niemal we wszystkich europejskich krajach zanotowano wzrost znaczenia takich umów (ECS 2009). Polska należała do wyjątków. Pomiędzy 1998 a 2008 rokiem udział zatrudnionych na niepełny etat w całkowitych zasobach pracowniczych zmniejszył się o 2% (Belczyk 2010, s. 2).

Niestety w przeciwieństwie do wielu krajów Europy Zachodniej, w Polsce kontrakty niepełnowymiarowe nie służą przede wszystkim łączeniu opieki z pracą a raczej są domeną osób o niskich kwalifikacjach i słabszej pozycji na rynku pracy (często idą one w parze z zatrudnieniem na czas określony) (Matysiak, 2007, s. 359). Co więcej, przeciętnie niepełnoetatowa praca kobiet nie wiąże się w praktyce z istotnie mniejszą liczbą faktycznie przepracowanych godzin w porównaniu do pracy pełnoetatowej (ASM 2006, s. 50). Być może jest ona formalnością, ograniczającą dostęp pracownic do świadczeń pracowniczych (np. pracownikowi zatrudnionemu w niepełnym wymiarze czasu, za pracę ponad ustaloną w umowie normę, przysługuje normalne wynagrodzenie bez dodatków z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych). Prawdopodobnie dlatego, często praca niepełnoetatowa nie jest postrzegana jako rozwiązanie faktycznie umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Praca pełnowymiarowa, ale w skróconym czasie pracy<sup>12</sup> również nie wiąże się w Polsce ze sprawowaniem opieki nad dziećmi (Matysiak, 2007, s. 368).

Niska popularność pracy niepełnoetatowej w Polsce może również wynikać z relatywnie niskich dochodów z takiej pracy (szczególnie w przypadku prac nie wymagających wysokich kwalifikacji), które nie stanowią dostatecznej przeciwwagi dla preferencji kobiet do zajmowania się własnym domem i dziećmi. W badaniach modułowych BAEL przeprowadzonych w 2005 roku, jedynie 5,4% kobiet sprawujących opiekę nad innymi członkami rodziny wybrało „niepełny wymiar

<sup>12</sup> W odniesieniu do cytowanych badań dotyczy to sytuacji, w której pracownik jest zatrudniony na pełen etat, ale deklaruje (w badaniach) mniejszą faktyczną liczbę przepracowanych godzin, jednak nie mniej niż 35 godzin tygodniowo. Prace poniżej 35 godzin autorka traktowała jako pracę w niepełnym wymiarze (część etatu).

czasu pracy” jako preferowaną formę organizacji życia zawodowego i rodzinnego. Za główny powód niechęci dla takiego wymiaru czasu pracy pozostałe kobiety (83,3%) podawały argument „że zarabiałoby za mało” (Matysiak, 2007, s. 388). W krajach wyżej rozwiniętych niż Polska, wyższe płace wynikające z wyższej wydajności pracy pozwalają kobietom na pracę na część etatu. Wraz ze wzrostem gospodarczym i wzrostem produktywności w Polsce, możemy w dłuższej perspektywie spodziewać się wyższych przeciętnych wynagrodzeń i większej skłonności kobiet do podejmowania pracy na część etatu zamiast całkowitej rezygnacji z uczestnictwa w rynku pracy. Aby tak się stało, niezbędne jest jednak spełnienie dodatkowych warunków o których piszemy w kolejnych rozdziałach raportu.

Według badań Diagnoza Społeczna 2009, w przypadku aż 49% ankietowanych kobiet posiadających dzieci do lat 3, dominującym modelem rodziny był taki, w którym mężczyzna pracuje w pełnym wymiarze godzin a kobieta przerywa pracę na pewien czas. Odsetek rodzin z dziećmi do lat 3, w których mężczyzna pracuje na pełen etat a kobieta w niepełnym wymiarze godzin, był nieporównywalnie niższy (20,2%). Był on również nieco niższy od udziału rodzin, w których kobieta w ogóle rezygnuje z pracy (24,2%). Najprawdopodobniej wiąże się to z istnieniem bardzo długiego (do 3 lat) urlopu wychowawczego (o którym piszemy w osobnym rozdziale raportu). Należy jednak zaznaczyć, że proporcje te ulegają niemal pełnemu odwróceniu w przypadku gdy chodzi o rodziny z dziećmi w wieku przedszkolnym (3-6lat): 24,6% stanowiły rodziny, w których mężczyzna pracuje na pełen etat, zaś kobieta przerywa pracę, 46,9% rodzin, w których kobieta pracowała na część etatu zaś 11,5% rodzin, w których kobieta trwale rezygnowała z pracy. Według tych samych badań, pracę w niepełnym wymiarze, jako najlepsze rozwiązanie godzenia pracy zawodowej z wychowywaniem dzieci wskazało 8% ankietowanych kobiet, częściej wskazywano jako najważniejsze inne rozwiązania (dłuższy urlop macierzyński – 21,5%, elastyczny czas pracy 14%, lepsze możliwości opieki poza domem dzieci do lat 7 – 11,7%, wyższe zasiłki wychowawcze na dzieci – 10,9% oraz dłuższy płatny urlop wychowawczy – 10,4%). Jakkolwiek, warto zaznaczyć, że 17,8% ankietowanych swój powrót do pracy warunkowało uzyskaniem możliwości pracy na część etatu.

## 2.2 Elastyczny czas pracy

Inne niż praca na część etatu, formy elastycznej organizacji pracy cieszą się większym uznaniem ze strony kobiet w Polsce. Ze wspomnianych wcześniej badań modułowych BAEL wynika, że 38,7% kobiet, które sprawują jakąś formę opieki (nad dziećmi lub innymi osobami jej potrzebującymi) wybrało „elastyczny czas pracy” jako podstawową preferowaną formę organizacji życia zawodowego i rodzinnego, zaś 12,8% ankietowanych wybrało „pracę w domu”. Podobne wyniki uzyskano w badaniu Diagnoza Społeczna 2009. Drugim<sup>13</sup> najczęściej wybieranym przez kobiety jako najważniejsze rozwiązaniem, umożliwiającym godzenie pracy zawodowej z wychowaniem dzieci, był elastyczny czas pracy (14,4% wskazań jako najważniejsze rozwiązanie). Jeśli natomiast wziąć pod uwagę odpowiedzi kobiet z badań modułowych BAEL, które nie pracują ponieważ, w swojej ocenie nie miały możliwości łączenia pracy z opieką (takich kobiet było 11,5%<sup>14</sup>), najliczniejszą grupę stanowiły te, które stwierdziły, że podjęłyby pracę, gdyby miały możliwość realizowania jej w domu (28,9%)<sup>15</sup>. Liczny odsetek stanowiły również te kobiety, które swój powrót do pracy warunkowały: elastycznym czasem pracy (22%). Jeśli dodać do tego jeszcze kobiety, które swój powrót do pracy warunkowały pracą na część etatu (17,8% – por.

13 Pierwszym (21% wskazań tego rozwiązania jako najważniejsze) był dłuższy urlop macierzyński. Jednak dłuższe urlopy, o czym piszemy w dalszej części raportu, niekorzystnie wpływają na pozycje kobiet na rynku. Nie są one także de facto rozwiązaniem pozwalającym na godzenie pracy z opieką, ale wyborem opieki nad pracą.

14 Wynik bliski z tym uzyskanym z cytowanych badań ASM dla kobiet bezrobotnych. Jako powód pozostawiania bez pracy – 11,9% kobiet wybrało „zajmowanie się od dłuższego czasu domem i dziećmi (wnukami) oraz 9,6% kobiet „wychowywanie małego dziecka”. Można było jednak wybrać więcej niż jedną odpowiedź, więc odsetki te zapewne w znacznej części pokrywają się.

15 Należy jednak zaznaczyć, że w krajach mających wysokie stopy zatrudnienia kobiet praca w domu nie jest popularnym rozwiązaniem w zakresie elastycznych form pracy. (OECD Family Database, 2009)

poprzedni podrozdział) w sumie niemal 70% kobiet niepracujących ze względu na trudności z łączeniem pracy z opieką, twierdzi, że podjęłoby pracę gdyby miało możliwość dostosowania miejsca i/lub czasu pracy do obowiązków rodzinnych (por. Matysiak 2007, s. 397).

Z modułowych badań BAEL wynika jednak, że możliwości elastycznej organizacji czasu pracy w Polsce są ograniczone. Jedynie 10% kobiet twierdzi, że „na ogół” ma możliwość wykonywania obowiązków zawodowych w domu, 5%, że jest to możliwe w wyjątkowych przypadkach, zaś 85%, że nie jest to możliwe (Matysiak, 2007, s. 350). Ok. 30 proc. kobiet twierdzi, że „na ogół” ma możliwość zmiany godziny rozpoczęcia/zakończenia pracy, ale ponad 42%, nie ma takiej możliwości. Odsetki te są znacznie niższe w przypadku podgrupy pracownic najemnych, co oznacza, że elastyczność organizacji pracy najemnej jest szczególnie niska. Należy przy tym zaznaczyć, że najlicniejszą grupą zatrudnionych (w szczególności kobiet) są właśnie pracownicy najemni. Co więcej, najniższą elastycznością organizacji czasu pracy charakteryzują się kobiety w wieku 20-29 lat, a więc w okresie narodzin pierwszego dziecka. Jak wynika z Europejskiego Sondażu Warunków Pracy (European Survey on Working Conditions, 2005) w Polsce godziny czasu pracy 77,7% pracowników są ustalane wyłącznie przez pracodawcę, zaś jedynie 6,2% pracowników ma na ich ustalenie częściowy wpływ i 6,6% ustala je samodzielnie. Dla porównania w Szwecji, Holandii i Danii odpowiednio 35,9%, 40,2% i 43,2% pracowników ma ustalone godziny pracy wyłącznie przez pracodawcę, 43,7%, 34,9% i 33% ma częściowy wpływ na ich ustalenie oraz ok. 13-14% ustala je samodzielnie. Warto zachęcać, choć nie należy zmuszać dodatkowymi regulacjami, polskich pracodawców do wprowadzenia większej elastyczności w ustalaniu godzin pracy swoich pracowników.

Warto dodać, że z badań prowadzonych przez OECD, Polska charakteryzuje się stosunkowo długimi godzinami pracy na tle innych krajów (OECD 2007, s. 174). 60% kobiet i 56% mężczyzn w wieku 20-54 lata pracuje między 40 a 44 godziny tygodniowo, jednak 12% kobiet i 28% mężczyzn powyżej 45 godzin. Ogranicza to możliwości łączenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi, ze względu na krótkie godziny pracy placówek opiekuńczych, o czym piszemy w dalszej części raportu<sup>16</sup>. Warto też zaznaczyć, że podczas gdy w Polsce nadgodziny w 50% są pracownikom rekompensowane jedynie za pomocą wynagrodzenia (w 16% jedynie czasem wolnym, zaś w 33% wynagrodzeniem lub czasem wolnym), tak w Belgii odsetek ten stanowi 10%, zaś w 43% przypadków mogą być one rekompensowane nie tylko wynagrodzeniem ale i czasem wolnym, a w 37% tylko czasem wolnym. Podobne proporcje występują również w Holandii i Danii (ECS 2009).

### 3. Powszechny system instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 5 jako warunek aktywizacji zawodowej młodych matek

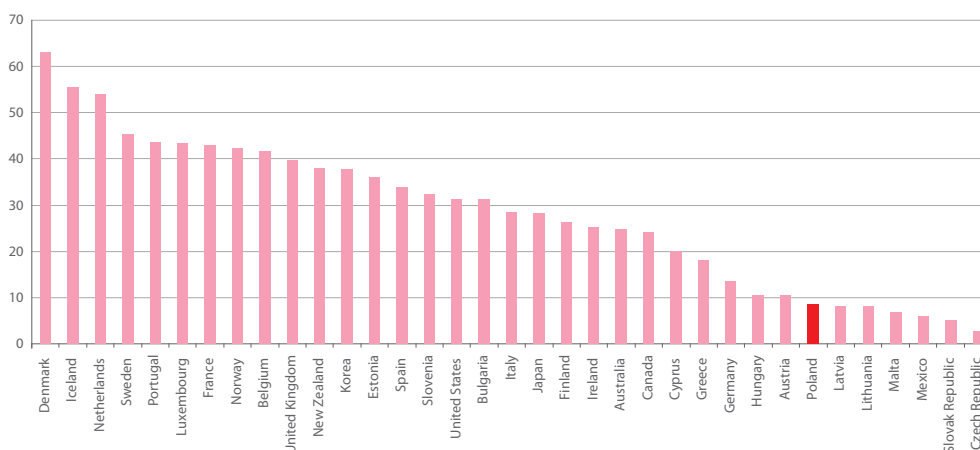
Same rozwiązania w zakresie elastycznej organizacji pracy nie są wystarczające dla faktycznego godzenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi, ponieważ te, w szczególności w okresie przedszkolnym i wczesnoszkolnym wymagają niemal całodobowej opieki. W okresie pierwszego półrocza (niektóre badania wskazują, że do końca pierwszego roku życia) najlepszą formą opieki nad dzieckiem jest opieka osobista, przy czym nie oznacza to, że przez cały ten okres musi to być matka (może to być np. ojciec lub niania) (OECD 2007, s. 108-110). Niektóre badania wskazują, że osobista opieka (najlepiej rodzicielska) w pierwszym roku życia istotnie zmniejsza ryzyko śmierci niemowlęcia (Rhum 2004), zwiększa jego odporność na choroby (Tanaka 2005, Berger et al. 2005), podwyższa zdolności poznawcze dziecka (Gregg et al. 2005; Rhum 2004) a także jego przyszłe osiągnięcia edukacyjne (Ermish and Francesconi 2002). Formalne (instytucjonalne) zbiorowe opiekuńczo-edukacyjne formy (przy czym oczywiście istotna jest również

<sup>16</sup> Nie chodzi jednak o to by ograniczać pracownikom czas pracy (no i tym samym dochody), ale uwzględnić ten fakt przy regulacjach dotyczących funkcjonowania przedszkoli czy żłobków – patrz dalsza część raportu.

ich jakość) są zaś bardzo dobrym rozwiązaniem pod względem rozwoju poznawczego dziecka od 2 lub 3 roku życia (w zależności od indywidualnego rozwoju dziecka; OECD 2007, s. 109). Nie ma zaś jednoznacznych dowodów na to, jaka forma opieki jest wyraźnie lepsza dla dzieci w wieku 1-2/3 lata (OECD, 2007, s. 118).

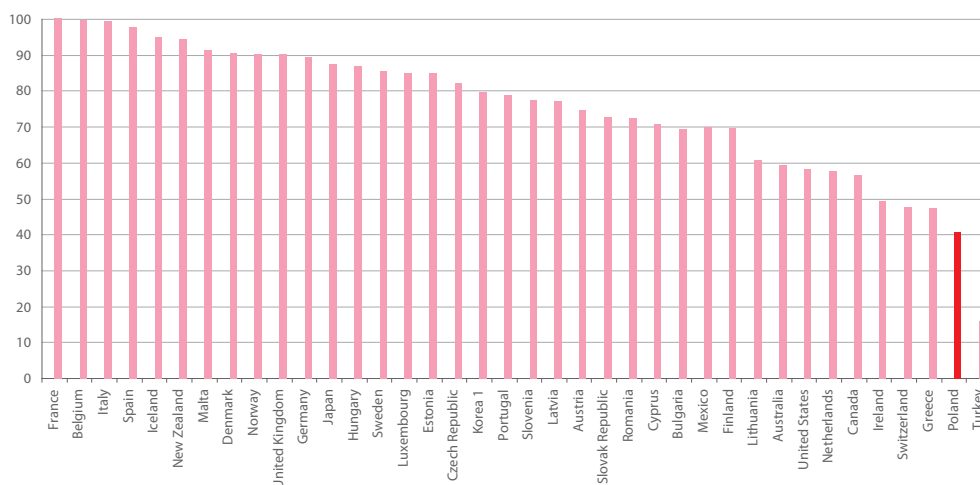
Polska, w porównaniu do innych krajów OECD, ma jeden z najniższych odsetków dzieci do lat 5, objętych instytucjonalną opieką (żłobki, przedszkola) (por. wykresy 8 i 9). Jak podaje MEN w 2009 roku wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród dzieci w wieku 3-5 lat wyniósł 59,9%. Jest to więcej niż zaprezentowano w zestawieniu danych dla krajów OECD (wykres 9), ponieważ dane MEN pochodzą z innego źródła i są nowsze<sup>17</sup>. Wynik ten nie zmienia jednak znacząco pozycji Polski wśród innych krajów.

Wykres 8. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych instytucjonalnymi formami opieki w 2006 roku według danych OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, Family Database, 2009. Brak danych dla: Szwajcarii, Rumunii i Turcji.

Wykres 9. Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych instytucjonalnymi formami opieki w 2006 roku według danych OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, Family Database, 2009.

17 Dla porównania danych między krajami należy jednak korzystać z danych pochodzących z tego samego źródła (ze względu na porównywalność okresów analizy i metod liczenia wskaźnika).



Z badań Del Boca, Pasqua i Pronzato (2009) dla krajów UE (dane z ECHP1) wynika, że dostępność do opieki instytucjonalnej dla dzieci w wieku 0-2 lata, mierzona odsetkiem dzieci uczęszczających do tych placówek, silnie, dodatnio wpływa na prawdopodobieństwo pracy kobiet, w szczególności tych z niskim i średnim poziomem wykształcenia. Praca ta potwierdza wyniki wcześniejszych analiz (por. Gustaffson i Stafford 1992; Del Boca i Pasqua 2005; Freeman i Schettkat 2005; Boxter 2005, Gauthier 2001; Powell 1998). Istnienie dodatniej zależności pomiędzy dostępnością instytucjonalnej opieki nad dziećmi w pierwszych dwóch latach życia a aktywnością ekonomiczną kobiet z niskim i średnim poziomem wykształcenia jest szczególnie istotne w przypadku Polski, ponieważ to właśnie te kobiety są podstawową grupą matek, którą charakteryzuje niska aktywność zawodowa w naszym kraju.

Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie kraje OECD dla których dostępne są odpowiednie dane, to poziom zatrudnienia kobiet mających pod opieką dzieci w wieku 3-5 lat jest dodatnio, choć umiarkowanie (liniowo) skorelowany z zakresem korzystania z instytucjonalnej opieki nad dziećmi ( $r_{xy}=0,37$ ). Jednak jeśli bliżej przyjrzeć się badanej zależności, można zauważyć, że istnieje znacznie silniejsza, liniowa zależność między zmiennymi do momentu osiągnięcia przez odsetek dzieci objętych opieką przedszkolną 80% ( $r_{xy}=0,75$ ; pomijając Turcję (outlayer):  $r_{xy}=0,48$ ). Zaś powyżej tej granicy zależność zanika. Uzasadnieniem dla zanikającej zależności, może być to, że powyżej pewnego wysokiego, granicznego pułapu objęcia dzieci instytucjonalną opieką czynnik ten przestaje odgrywać kluczowe znaczenie dla poziomu zatrudnienia kobiet. Istnieje bowiem pewien odsetek kobiet, które z innych powodów (np. osobistych preferencji, kłopotów zdrowotnych, trudności ze znalezieniem pracy) nie pracuje. Ponadto, podczas gdy w niektórych krajach niemal 100% dzieci jest objętych opieką instytucjonalną, zatrudnienie (choćaby ze względu na występowanie bezrobocia naturalnego) nigdy nie osiągnie takich poziomów.

Polsce jest jednak jeszcze daleko do osiągnięcia granicznego poziomu objęcia dzieci opieką przedszkolną i czynnik ten może odegrać istotne znaczenie w podwyższaniu aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet w Polsce.

### 3.1. Przyczyny niskiego odsetka dzieci do lat 5 objętych opieką instytucjonalną w Polsce – strona popytowa

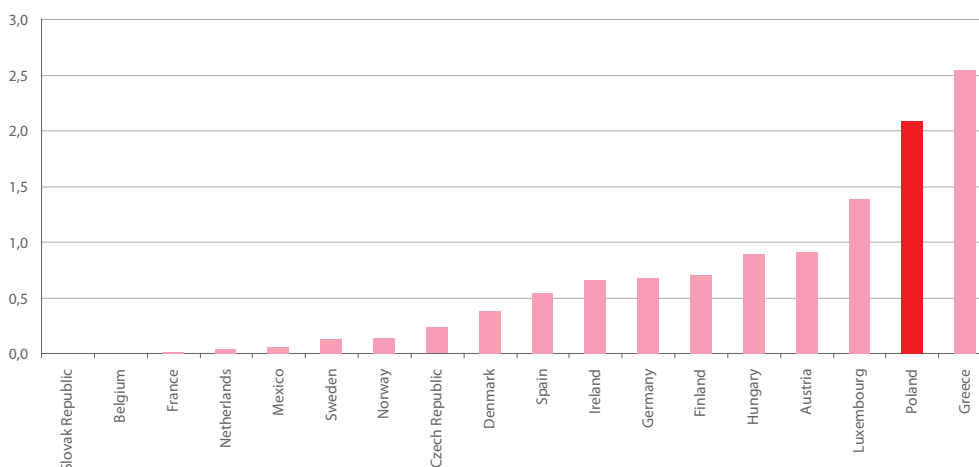
Można wymienić kilka przyczyn, dla których w Polsce tak niski odsetek dzieci uczęszcza do żłobków i przedszkoli. Po pierwsze, niezależnie od strony podażowej (o której będzie mowa w kolejnym punkcie), mieliśmy do tej pory w Polsce relatywnie niski popyt na tego rodzaju usługi, ze względu na rozpowszechniony w naszym społeczeństwie model, w którym to babcie (lub inne osoby z rodziny) jeśli nie matka, opiekowały się dziećmi we wczesnym okresie życia. Sprzyjały temu rozwiązania prawne umożliwiające przechodzenie na wcześniejszą emeryturę (przede wszystkim możliwość skorzystania przez kobiety legitymujące się 30-letnim stażem ubezpieczeniowym, w który wchodziły zarówno okresy składkowe i nieskładkowe, z wcześniejszej emerytury w wieku 55 lat.) W efekcie faktyczny przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę wśród kobiet był znacznie niższy od ustawowego (w 2008 roku wynosił 56,2 lata) zaś jedynie 16,3% kobiet odeszło na emeryturę mając 60 lat lub więcej (ZUS 2009, s. 29). Jak wynika z cytowanych wcześniej badań modułowych BAEL, prawie 25% ankietowanych kobiet w wieku 20-49 lat twierdzi, że w czasie gdy one pracują, ich dziećmi, opiekują się (inni niż partner/mąż) współzamieszkujący krewni. Wśród samotnych matek odsetek ten sięga 42%. Z kolei wśród kobiet w wieku 50 lat i więcej 10% sprawuje opiekę nad dziećmi w gospodarstwie domowym w którym mieszkają.

Należy podkreślić, że opieka osób krewnych nad dziećmi dotyczy nie tylko osób zamieszkujących to samo gospodarstwo domowe. Ok.19% ankietowanych kobiet twierdzi, że podczas gdy one pracują ich dziećmi opiekują się krewni spoza gospodarstwa domowego. Wyniki te są zbieżne z innymi pytaniami zawartymi we wspomnianym badaniu. Wśród ankietowanych go-

spodarstw domowych, w których zadeklarowano obecność dzieci wymagających opieki, 19% korzysta z nieodpłatnej opieki krewnych spoza gospodarstwa domowego (a 1,2% z pomocy osób niespokrewnionych), a jedynie 16,1% z publicznych placówek opieki, 2% z odpłatnej niani i 0,7 z prywatnych placówek opieki (Styrc 2007, s. 336). Ponieważ, jedynie 13,2% gospodarstw korzystających z pomocy krewnych spoza gospodarstwa domowego, korzysta jednocześnie z opieki instytucjonalnej, opiekę krewnych spoza gospodarstwa można uznać za substytut opieki instytucjonalnej. Odsetek kobiet w populacji świadczących nieodpłatną opiekę wobec osób spoza swojego gospodarstwa domowego, jest największy w grupach wiekowych 55-59 (12%) i 60-64 (10%). Wśród osób<sup>18</sup> w wieku 55-64 lata i ponad 65 lat udzielających nieformalnej opieki, odpowiednio aż 69,1% i 65% sprawowało opiekę nad wnukami. Wydaje się więc, że jednym z czynników hamujących rozwój instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w Polsce, był niski faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę kobiet przypadający na okres, kiedy stawały się one babciami. Ponadto niedostateczna podaż instytucjonalnych form opieki (której poświęcona jest dalsza część rozdziału) również skłaniała kobiety do wcześniejszego wycofywania się z rynku pracy, po to aby zająć się opieką nad wnukami.

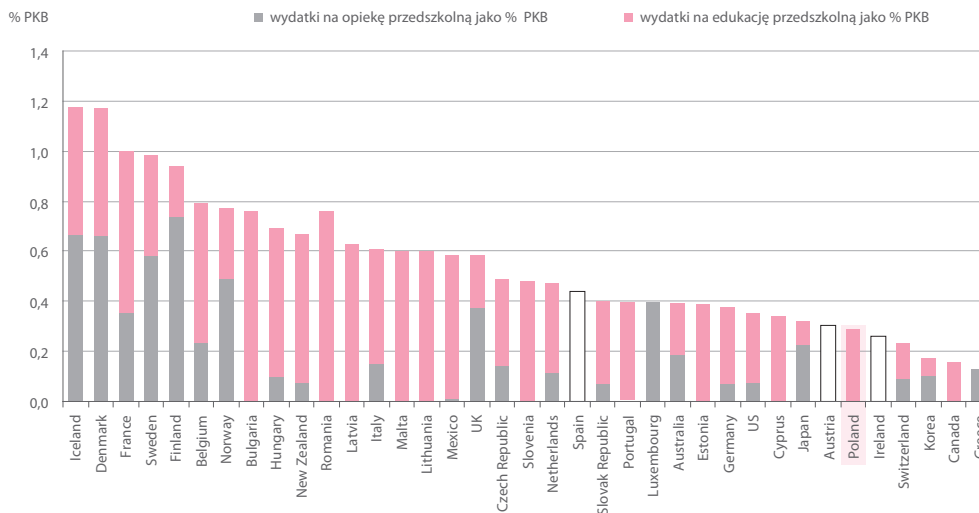
Warto w tym miejscu wspomnieć, że Polska jest jednym z krajów, których udział wydatków na emerytury w całkowitych wydatkach publicznych oraz jako procent PKB jest relatywnie wysoki. Podczas gdy w 2005 roku przeciętnie w krajach OECD wydatki na świadczenia emerytalne (*old-age pensions and survivors'benefits*) wynosiły 7,2% PKB, w Polsce osiągnęły 11,4%. Dla porównania w Szwecji wynosiły one 7,7%, w Holandii 5% i Danii 5,4%. Jednocześnie w latach 1990-2005 wzrosły one w Polsce (w takim ujęciu) o 121,6% i wzrost ten był jednym z 3 najwyższych wśród krajów OECD. Jeśli zaś chodzi o wydatki na wcześniejsze emerytury (*early retirement pensions*), w 2005 roku wynosiły one 2,1% PKB, podczas gdy w Szwecji 0,12%, Holandii 0,04% i Danii 0,37% (por. wykres 12). W tym samym czasie publiczne wydatki na opiekę (żłobki) i edukację przedszkolną (*childcare and early education services*) przeciętnie w krajach OECD wynosiły 0,6%, zaś w Polsce niecałe 0,3% (i obejmowały one niemal wyłącznie wydatki na przedszkola). Dla porównania w Szwecji odsetek ten wynosi 1%, w Danii 1,2% zaś w Holandii 0,5%. Wydaje się więc, że po części wydatki na wcześniejsze emerytury wypychają wydatki na opiekę przedszkolną dla dzieci (por. wykresy 10 i 11).

Wykres 10. Wydatki na wcześniejsze emerytury w krajach OECD jako % PKB (2005r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, *Social Expenditures Database*, 2009. Uwzględniono wszystkie kraje dla których istniały dane

Wykres 11. Wydatki na opiekę (dzieci w wieku 0-2 lata) i edukację przedszkolną (dzieci w wieku 3-5 lat) w krajach OECD jako % PKB (2005r.)<sup>19</sup>



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, Family Database, 2009. Brak podziału na opiekę i edukację przedszkolną dla Hiszpanii, Austrii i Irlandii.

Jeśli się przyjrzyć badaniom (modułowe badania BAEL) preferencji kobiet co do rozwiązań umożliwiających im godzenie ról zawodowych i rodzinnych, to na drugim miejscu (za wspomnianym we wcześniejszym rozdziale elastycznym czasem pracy) wymieniają one pomoc członków rodziny (17,1%). Na „jakiegokolwiek usługi opiekuńcze” wskazało jedynie 1,9% kobiet, na „tańsze usługi opiekuńcze” 9,6% kobiet, zaś na usługi opiekuńcze wyższej jakości 3,3% (przy czym można było wybrać do trzech odpowiedzi), tak więc usługi opiekuńcze są preferowane przez znacznie mniejszą część kobiet, niż pomoc członków rodziny. Podobne wyniki uzyskano w badaniu Diagnoza Społeczna 2009, w której jedynie 11,8% kobiet wskazało na „lepsze możliwości opieki poza domem dzieci do lat 7”, jako na najważniejsze rozwiązanie umożliwiające godzenie ról zawodowych i rodzinnych.

Nie zależnie jednak od preferencji kobiet, rozwiązanie umożliwiające im podjęcie pracy w postaci dezaktywacji zawodowej innych osób, w szczególności babć (kobiety w wieku 50-64 lata) jest nie tylko niekorzystne ze punktu widzenia gospodarki (mniej osób ma pracę i wytwarzany jest mniejszy produkt), ale także dochodów i poziomu przyszłych emerytur tych osób. W nowym systemie emerytalnym wysokość emerytury ściśle zależy od wysokości zgromadzonego kapitału emerytalnego w ZUS i OFE oraz od momentu odejścia z rynku pracy. Im zrobi się to później tym przez mniejszą liczbę lat, statystycznie pozostałych do przeżycia, dzielony jest kapitał emerytalny. Kapitał ten jest dodatkowo większy, im dłużej opłaca się składki.

Ponadto wraz z wprowadzonymi od początku 2009 roku istotnymi ograniczeniami przywilejów emerytalnych – chodzi przede wszystkim o likwidację wcześniejszych emerytur dla 55-latnich kobiet i 60-latnich mężczyzn legitymujących się odpowiednio 30 i 35 latami stażu, oraz zdecydowane ograniczenie liczby osób uprawnionych do wcześniejszych emerytur ze względu na fakt wykonywania określonej pracy (ich liczba zmalała z ok. 1,2 mln do 300 tys.) – możemy spodziewać się spadku możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi przez babcie (lub dziadków).

<sup>19</sup> Dalej w raporcie używamy określenia opieka przedszkolna jako synonim wszelkich instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w wieku 0-2 lat (m.in. żłobki, kluby malucha, nianie) oraz edukacja przedszkolna, jako synonim wszelkich instytucjonalnych form opieki i edukacji dla dzieci w wieku 3-5 lat, w praktyce dotyczy to głównie przedszkoli.

Już w 2009 roku przeciętny wiek przechodzenia kobiet na emeryturę wyniósł 57,8 lat, podczas gdy w 2008 roku wynosił 56,2 lata (ZUS 2010, s. 29). Popyt na usługi opiekuńcze będzie rósł, i niezbędne jest zapewnienie możliwości dla odpowiedniego dopasowania podaży tych usług do popytu na nie.

### 3.2. Przyczyny niskiego odsetka dzieci do lat 5 objętych opieką instytucjonalną w Polsce – strona podażowa

Podaż usług opiekuńczych jest jednak nawet obecnie nie wystarczająca. Szczególnie trudna sytuacja występuje w odniesieniu do placówek opiekuńczych dla dzieci do lat 3. W 2007 roku jedynie 16% gmin posiadało żłobki i oddziały żłobkowe w przedszkolach, zaś jedynie 5% było placówkami niepublicznymi. Istnieje kilka przyczyn zbyt małej liczby placówek opieki nad dziećmi.

#### 3.2.1. Wyśrubowane wymogi formalne ograniczające założenie i prowadzenie żłobka

Gmina, która chce założyć żłobek lub przedszkole musi liczyć się z koniecznością spełnienia określonych wymogów formalnych.

Prawdziwym wyzwaniem jest założenie i prowadzenie żłobka. Te placówki działają obecnie jako publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w oparciu o ustawę z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej oraz 5 rozporządzeń Ministra Zdrowia. W efekcie żłobki mają obowiązek spełnić bardzo wyśrubowane wymogi formalne, Muszą m.in.:

1. spełniać wymagania fachowe i sanitarne wspólne dla wszystkich zakładów opieki zdrowotnej dotyczące np. obowiązku samodzielności budynku zakładu opieki zdrowotnej, posiadania śluzy umywalkowej czy szatniowej, a także dotyczące zasad higieny i czystości (muszą mieć np. bezszczelinowe łączenia między podłogą a ścianą, odpowiednią klasę płytek itd.).
2. udzielać świadczeń zdrowotnych, tj. podejmować działania służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia, m.in. związane z badaniem i poradą lekarską, leczeniem, badaniem i terapią psychologiczną czy rehabilitacją leczniczą. W żłobku czynności opiekuńcze nad dzieckiem zdrowym mającym do lat 3 są świadczeniami zdrowotnymi i muszą być wykonywane przez osoby posiadające kwalifikacje określone w specjalnym rozporządzeniu. W żłobkach są to głównie pielęgniarki i opiekunki dziecięce.
3. spełniać wymogi formalne dotyczące zatrudnionego personelu – np. kierownikiem żłobka powinna być osoba posiadająca wykształcenie wyższe pielęgniarskie lub inne wyższe mające zastosowanie przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych i co najmniej 3-letni staż pracy w zawodzie albo osoba posiadająca wykształcenie średnie medyczne i kurs specjalistyczny oraz co najmniej 6-letni staż pracy w zawodzie.

Ponadto żłobki muszą też spełnić wymagania budowlane, techniczne i sanitarne, określane przez kolejne ustawy i rozporządzenia. Aby je prowadzić trzeba np. dysponować budynkiem lub lokalem spełniającym wymagania przepisów techniczno-budowlanych (warunków technicznych). W żłobku powinny znajdować się odrębne sale pobytu dzieci (zabaw, sypialni), miejsce na wózki, zespół sanitarny, w którego skład wchodzi ustępy, umywalki i co najmniej jeden natrysk oraz wydzielone miejsce do mycia nocników. Ponadto, powinny tam być wydzielone zespoły pomieszczeń przeznaczone dla różnych grup wiekowych, w szczególno-

ści dla niemowląt. Dalej, w salach pobytu dzieci minimalna powierzchnia pomieszczenia na jedno dziecko powinna wynosić 3 m<sup>2</sup>. Przy sali dla niemowląt należy zapewnić możliwość leżakowania na werandzie lub tarasie. Żłobki są też zaliczane do kategorii XI Prawa budowlanego – budynki służby zdrowia, opieki społecznej i socjalnej. Aby przystąpić do użytkowania obiektu należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, wydawaną przez Powiatowego Inspektora.

Nieco łatwiej jest założyć i prowadzić przedszkole. Też trzeba spełnić określone wymogi sanitarne, techniczne i budowlane, choć nie są one tak wyśrubowane jak w przypadku żłobków. Przedszkole musi posiadać m.in.:

- pomieszczenia wysokie co najmniej na 3 metry,
- oświetlenie dzienne dostosowane do przeznaczenia, kształtu i wielkości pomieszczenia – stosunek powierzchni okien, liczonej w świetle ościeżnic, do powierzchni podłogi ma wynosić co najmniej 1:8, a czas nasłonecznienia co najmniej 3 godziny w dniach równonocy (21 marca i 21 września) w godzinach 8.00–16.00,
- podłogę znajdującą się co najmniej 0,3 m powyżej terenu urządzonego przy budynku,
- budynek, który ma dostateczną liczbę wyjść ewakuacyjnych o odpowiedniej szerokości,
- odpowiednie oświetlenie awaryjne i sprzęt gaśniczy.

W przedszkolach muszą być też zatrudnione osoby o określonych kwalifikacjach (szerzej na ten temat w kolejnym punkcie). Wymagania techniczne, choć stosunkowo trudne, nie są jednak tak trudne do wypełnienia jak w przypadku żłobków. Trzeba też zaznaczyć, że wymogi te są łagodniejsze dla tzw. innych form edukacyjnych niż przedszkola, m.in. tzw. innych formy wychowania przedszkolnego. Na przykład wysokość pomieszczeń może wynosić 2,5 m, ponadto wystarczą dwa wyjścia na zewnątrz, przy czym jednym może być okno umożliwiające wyjście na otwartą przestrzeń. Na razie jednak te placówki stanowią margines jeśli chodzi o liczbę dzieci objętych opieką przedszkolną (uczęszcza do nich około 15 tys. dzieci).

### 3.2.2. Ograniczenia w zatrudnianiu opiekunów w przedszkolach nakładane przez Kartę Nauczyciela

Gmina, która prowadzi publiczne przedszkole musi zatrudniać pracujące tam osoby, na podstawie ustawy Karta Nauczyciela. W rezultacie ma bardzo utrudnione zarządzanie kadrą w przedszkolach. Nauczyciele są pod szczególną ochroną przed zwolnieniem, po spełnieniu określonych kryteriów otrzymują kolejny z czterech stopni awansu zawodowego, nie wolno dowolnie zmieniać im stanowisk, pracują maksymalnie do 25 godzin tygodniowo. Ponadto publiczne przedszkole musi płacić nauczycielom według ustalonych w Karcie zasad. Nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany, dyplomowany, zarabiają odpowiednio 100%, 111%, 144%, i 184% tzw. kwoty bazowej (od 1 IX tego roku wyniesie ona 2446,82 zł). Zdecydowana większość z nich zarabia więc więcej niż średnia płaca w Polsce. Ponadto ich wynagrodzenie składa się z pensji zasadniczej, dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i zastępstwa, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Nauczycielom przysługuje tzw. dodatek stażowy, w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, maksymalnie 20 proc. Wypłacany jest on co miesiąc od czwartego roku pracy.

Szybyne zasady zatrudniania nauczycieli powodują, że gminy, zwłaszcza na terenach wiejskich często przepłacają za usługi jakie oferuje im nauczyciel, bo gdyby został zatrudniony na podstawie kodeksu pracy byłby tańszy. Tak duże wymogi kadrowe zniechęcają też samorządy do zakładania nowych placówek. W uboższych województwach zatrudnianych jest mniej nauczycieli przedszkolnych w stosunku do liczby dzieci niż w województwach zamożniejszych. Przykładowo, w zamożnych województwach – mazowieckim, wielkopolskim i śląskim – na jednego

nauczyciela przypada średnio 47 dzieci w wieku 0-9 lat<sup>20</sup>, zaś w ubogich województwach – lubelskim, lubuskim i podkarpackim – już 55<sup>21</sup>.

Przedszkola muszą też liczyć się z przestrzeganiem czasu pracy nauczycieli, co powoduje, że placówki są czynne zbyt krótko, w stosunku do czasu pracy rodziców. Warto w tym miejscu wspomnieć, że przykładowo w Szwecji przeciętna długość pracy placówek opiekujących się dziećmi do 3 lat i wieku 3-5 lat działa 11 godzin w ciągu dnia, w Danii jest to 10,5 godziny. W Holandii żłobki działają przez 10 godzin dziennie, natomiast przedszkola przez 7 (należy pamiętać o wyjątkowo wysokim rozpowszechnieniu pracy na część etatu wśród kobiet z małymi dziećmi i relatywnie niskim na tle innych krajów OECD udziale dzieci w wieku 3-5 w wychowaniu przedszkolnym w tym kraju (57,6% – por. wykres 9) (Pronzato 2009).

### 3.2.3. Problemy gmin z finansowaniem przedszkoli ze środków własnych

Zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie przedszkoli to od prawie 20 lat zadanie własne gmin. Przesądziła o tym ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Z kolei art. 28 ust. 5 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że zadania związane m.in. z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych oraz innymi formami edukacji przedszkolnej) i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach integracyjnych, nie są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej (z budżetu) między jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te są finansowane z dochodów gmin, głównie z dochodów własnych i udziału w PIT i CIT. Od początku lat 90-tych maleje więc liczba przedszkoli, szczególnie na wsiach i w małych miasteczkach, bardziej niż by to wynikało ze spadku liczby dzieci w wieku przedszkolnym. Między 1990 a 2008 rokiem liczba dzieci w wieku 1-4 lata spadła o ok 40%, zaś liczba przedszkoli o niemal połowę (49%) (z 5,3 tys. w roku szkolnym 1990/91 do 2,7 tys. – w roku szkolnym 2008/09). Większość przedszkoli jest zlokalizowana w miastach (66,7%). Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych stanowią 52,3% wszystkich placówek, na wsi jednak aż 78,4%. Oznacza to, że w wychowanie przedszkolne inwestują głównie miasta. W 2008 roku wydatki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą (łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa) wyniosły 47,3 mld zł. Z tego 11,5 proc. (5,43 mld zł) gminy wydały na funkcjonowanie przedszkoli. Subwencja wynosiła wówczas 30,9 mld zł.

Placówki opieki nad dziećmi muszą też konkurować o pieniądze w gminach z innymi inwestycjami. A osoby zarządzające gminami są wybierane w wyborach i podejmując decyzję o przeznaczeniu pieniędzy z ich budżetów muszą liczyć się z oczekiwaniami wyborców. W efekcie, kiedy dochodzi do ustalania budżetu gminy, przedszkola często przegrywają z nowych odcinkiem chodnika, drogi, kanalizacji czy elewacji, bo taka inwestycja jest bardziej widoczna i zapewnia zazwyczaj większe poparcie w wyborach. Rodziców posiadających dzieci w wieku 2-6 lat jest mniej niż pozostałych wyborców.

### 3.2.4. W niektórych rejonach kraju zakładanie placówek jest nieopłacalne ze względu na duże rozproszenie dzieci

Dużą barierą w zakładaniu czy prowadzeniu przedszkoli na terenach wiejskich jest rozproszenie dzieci. Trudno budować czy utrzymywać placówkę jeśli w danej wsi mieszka kilkanaścioro dzieci. Podobnie jest w miastach – tam w przedszkolach położonych w starych dzielnicach cen-

20 Niestety grupy wiekowe w statystykach regionalnych są wyodrębnione w kategoriach 0; 1-4, 5-9 itd. Nie można więc wyodrębnić grupy 3-6 latków.

21 Należy jednak pamiętać, że za taką sytuacją może być również częściowo odpowiedzialne większe rozproszenie dzieci w tych województwach.

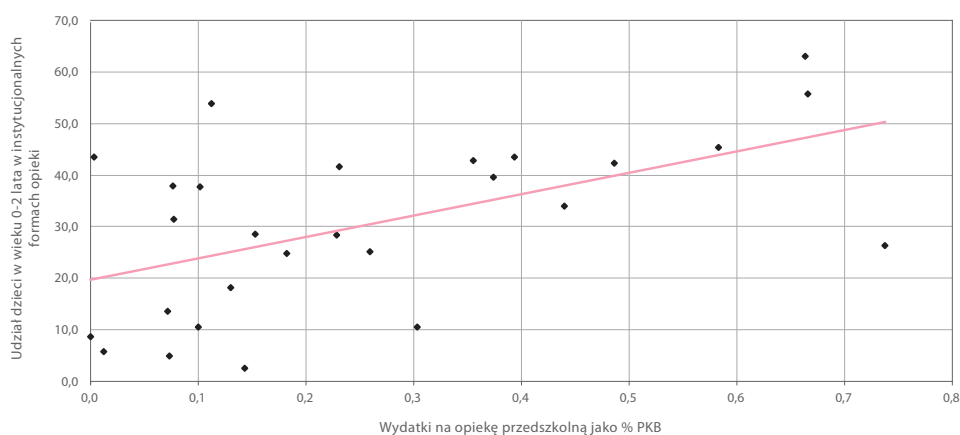
trów miast często są wolne miejsca, a na peryferiach, tam gdzie mieszkają głównie młode osoby z dziećmi, jest ich zdecydowanie za mało. Na razie problem ten ma być częściowo rozwiązany, ale wyłącznie w odniesieniu do pięciolatków, których rodzicom od tego roku szkolnego gminy muszą zapewnić miejsce w przedszkolu. Jak wyjaśnia MEN zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw obowiązkiem gminy jest takie ustalenie sieci przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, aby umożliwić dziecku 5-letniemu realizację rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Droga dziecka z domu do przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego nie powinna być dłuższa niż 3 km. Jeżeli jest dłuższa obowiązkiem gminy będzie zapewnienie bezpłatnego przejazdu i opieki lub zwrotu kosztów podróży środkami transportu komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie będą zapewniać rodzice. Takie rozwiązanie jednak wprowadza dodatkowe koszty związane z administrowaniem zwrotami kosztów, a dotyczy jedynie niewielkiej części dzieci i nie rozwiązuje problemu systemowo.

### 3.3. Wydatki publiczne i systemy instytucjonalnej opieki nad dziećmi w krajach OECD – wnioski dla Polski

#### 3.3.1. Wydatki publiczne a udział dzieci w żłobkach i przedszkolach

Na wykresie 13 zaprezentowanym we wcześniejszym podrozdziale pokazano, że niemal wszystkie kraje OECD mają wyższe wydatki publiczne na opiekę (dzieci 0-2 lata) i edukację (dzieci 3-5 lat) przedszkolną niż Polska<sup>22</sup>. Wydatki te mają przede wszystkim na celu (poprzez finansowanie/dofinansowanie przedszkoli i żłobków) zapewnienie dostępności oraz niskich kosztów takiej opieki. W ujęciu przekrojowym występuje umiarkowanie silna, dodatnia liniowa zależność pomiędzy wysokością wydatków na opiekę przedszkolną (dzieci w wieku 0-2 lata) a odsetkiem dzieci objętych tą opieką ( $r_{xy}=0,54$ ; por wykres 12).

Wykres 12. Zależność pomiędzy wysokością wydatków publicznych (w % PKB) na opiekę przedszkolną a odsetkiem dzieci w wieku 0-2 lat objętych instytucjonalnymi formami opieki w krajach OECD)

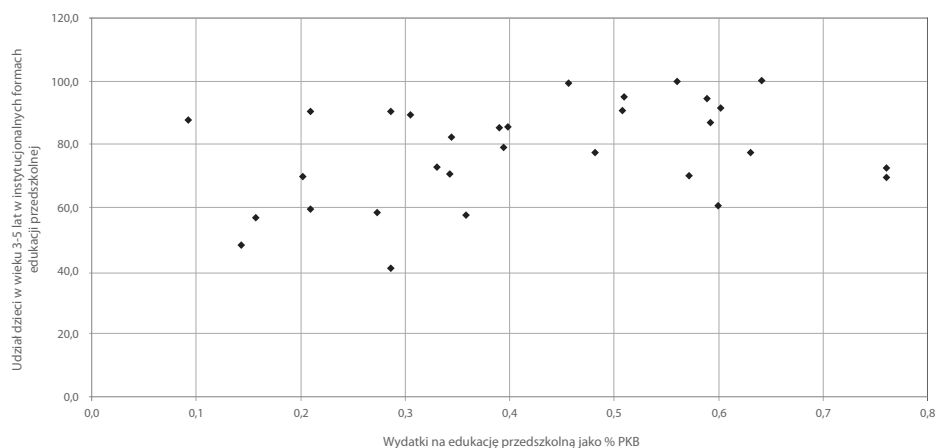


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, Family Database, 2009. Wzięto pod uwagę wszystkie kraje, dla których istniały dane dotyczące obu zmiennych

<sup>22</sup> Dalej w raporcie używamy określenia opieka przedszkolna jako synonim wszelkich instytucjonalnych form opieki nad dziećmi w wieku 0-2 lat (m.in. żłobki, kluby malucha, nianie) oraz edukacja przedszkolna, jako synonim wszelkich instytucjonalnych form opieki i edukacji dla dzieci w wieku 3-5 lat, w praktyce dotyczy to głównie przedszkoli.

Jeśli chodzi o zależność pomiędzy wydatkami na edukację przedszkolną (dzieci w wieku 3-5 lat) a odsetkiem dzieci objętych tą edukacją, to przypomina ona raczej krzywą, która rośnie do momentu osiągnięcia przez wydatki na edukację przedszkolną ok. 0,5% oraz 100% udziału dzieci w edukacji przedszkolnej i spłaszcza się lub nawet zaczyna maleć powyżej tej wartości. Może to oznaczać, że wzrost wydatków publicznych do wysokości ok. 0,5% PKB może mieć pozytywny wpływ na zapewnienie dostępu wszystkim dzieciom do edukacji przedszkolnej, zaś wydatki wyższe niż 0,5% nie mają już uzasadnienia.

Wykres 13. Zależność pomiędzy wysokością wydatków publicznych (w % PKB) na edukację przedszkolną a odsetkiem dzieci w wieku 3-5 lat objętych instytucjonalnymi formami opieki w krajach OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, *Family Database*, 2009. Wzięto pod uwagę wszystkie kraje, dla których istniały dane dotyczące obu zmiennych

Należy jednak zwrócić uwagę, że pomimo zaobserwowanych generalnych zależności istnieją przykłady krajów, które mając niskie wydatki, jednocześnie osiągają relatywnie wysokie udziały dzieci w instytucjonalnej opiece (np. Holandia) i edukacji przedszkolnej (Japonia, Wielka Brytania czy Norwegia), a także tych, wydających na opiekę (np. Finlandia) lub edukację (np. Bułgaria i Rumunia) relatywnie dużo (w stosunku do PKB), i jednocześnie mających stosunkowo niski odsetek dzieci objętych tymi formami opieki. Wydatki publiczne w tym zakresie muszą być więc nie tylko efektywnie wydatkowane, ale i dostępność przedszkoli/żłobków powinna iść w parze z innymi elementami sprzyjającymi aktywności zawodowej kobiet (m.in. długością czasu pracy placówek i jakością oferowanych w nich usług; regulacjami dot. długości urlopów macierzyńskich i opiekuńczych oraz możliwościami podejmowania przez kobiety pracy na część etatu).

### 3.3.2. Koszty opieki/edukacji przedszkolnej a aktywność zawodowa kobiet

Istnieje wiele badań nad tym, na ile niskie koszty opieki/edukacji przedszkolnej wpływają na wzrost aktywności zawodowej kobiet. Z najnowszych badań (wśród których wykorzystano m.in. eksperymenty naturalne) wynika, że wprowadzenie bezpłatnej lub nisko płatnej (dofinansowanej przez państwo) opieki na dziećmi ma statystycznie istotny i dodatni wpływ na podaż pracy kobiet (Lefebvre, Merrigan i Verstraete 2009; Cascio 2006; Baker i in. 2005; Schlosser 2005; Tekin 2005; Berlinski i Galiani 2004)<sup>23</sup>, zaś brak dostępnych instytucji opieki

23 We wcześniejszych badaniach elastyczność zatrudnienia kobiet względem kosztów opieki nad dziećmi wahała się dla USA w zależności od badań między -0,2 (Connelly 1992) do -0,69 (Kimmel 1998). Warto dodać, że oczywiście poziom płacy kobiet jest istotnym (nieraz bardziej niż koszty opieki – Graafland 2000, Wetzels 2005) czynnikiem mającym wpływ na podaż pracy kobiet. Evers i in (2008) oszacowali, że w Holandii elastyczność podaży pracy kobiet względem płacy wynosi 0,5 i jest nieco wyższa niż w USA. Odwrotny efekt na podaż pracy kobiet ma natomiast wysokość dochodów małżonka/partnera (Gameren i Ooms 2009; Maassen van der Brink i Groot 1997). Im wyższe dochody męża/partnera, tym mniejsza skłonność kobiet do podejmowania pracy.

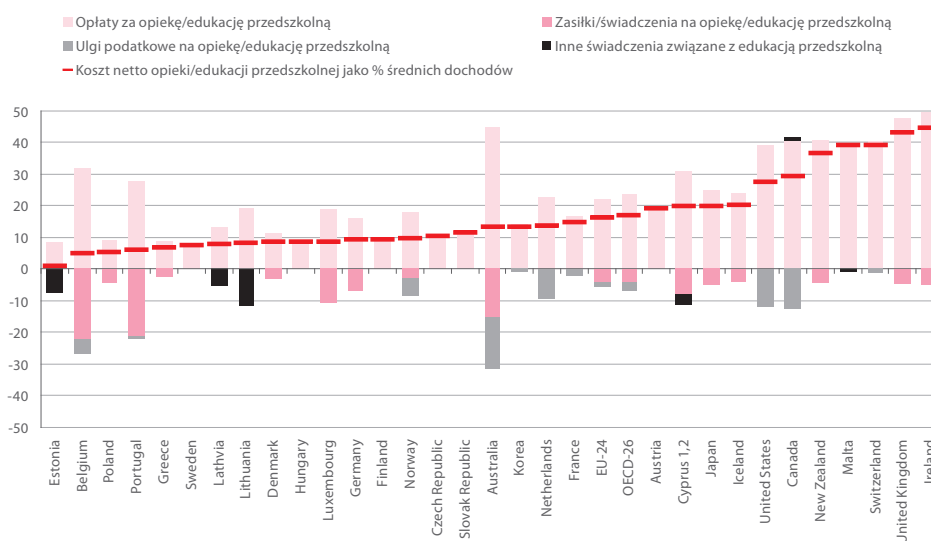


przedszkolnej istotnie ogranicza tę podaż (Chevalier i Viitanen 2002). Przykładowo, Lefebvre, Merrigan i Verstraete badali skutki wprowadzenia dofinansowywanych miejsc w przedszkolach i żłobkach w prowincji Quebec w Kanadzie (w pozostałych częściach Kanady takich programów nie wprowadzono). Okazało się, że wprowadzenie tego programu w prowincji Quebec wiązało się z długoterminowym efektem wzrostu podaży pracy kobiet mających dzieci do lat 6, w szczególności jeśli chodzi o kobiety o niskim poziomie edukacji. Autorzy badań zaznaczali jednak, że kanadyjski rynek pracy jest stosunkowo elastyczny a czas wprowadzenia reformy był okresem dobrej koniunktury, która ułatwiała kobietom, posyłającym dzieci do przedszkola, znalezienie pracy.

W pracy Lundina, Mörka i Öckerta (2008) autorzy twierdzą (konfrontując wyniki swoich badań prowadzonych w Szwecji z wynikami badań z innych krajów), że pozytywny wpływ na podaż pracy kobiet mają reformy w tych krajach, gdzie wcześniej nie było powszechnej i niskopłatnej opieki nad dziećmi. Natomiast w krajach, w których taka opieka istnieje od dawna (np. Szwecja, od lat 60) dalsze obniżanie kosztów tej opieki z 10 do 5% w 2001/2002 roku) nie powoduje dodatkowego pozytywnego efektu na podaż pracy kobiet. Konkluzja autorów jest spójna z hipotezami postawionymi we wcześniejszej części raportu, że powyżej pewnego wysokiego pułapu powszechnego objęcia opieką instytucjonalną dzieci do lat 5 zanika zależność pomiędzy odsetkiem dzieci w żłobkach/przedszkolach a aktywnością zawodową młodych matek. Szwecja i Dania są krajami, w których łączne wydatki publiczne na opiekę i edukację przedszkolną są najwyższe w krajach OECD i oscylują ok. 1,5% PKB. Jednak jak oceniają eksperci OECD jest to poziom zbyt wysoki jak na 15% wzrost zatrudnienia kobiet (w przeliczeniu na pełnoetatowy czas pracy jest to mniej) zaś niezwykle rozbudowane systemy publicznej opieki i edukacji dla dzieci nie są modelem, który może być wprowadzany w innych krajach m.in. ze względu na brak społecznej akceptacji dla podwyższania wydatków publicznych (OECD, 2007).

W Polsce opłaty w publicznych przedszkolach są relatywnie niskie (ok. 7% średniej płacy; por. wykres 16) jednak problemem jest brak dostępności miejsc w takiej cenie (por. podrozdziały 3.1-3.5). Opłaty w przedszkolach prywatnych są w Polsce kilka razy wyższe.

Wykres 14. Koszty netto instytucjonalnej opieki/edukacji przedszkolnej w krajach OECD jako % średniej płacy w danym kraju w 2004 roku oraz ich składowe



Uwaga: koszty netto = „wysokość opłat za opiekę/edukację” – („świadczenia/zasiłki na finansowanie opieki/edukacji” + „ulgi podatkowe na opiekę/edukację”).

Źródło: OECD, Family Database, 2009

### 3.3.3. Rodzaj instytucji opiekuńczych/edukacyjnych dla dzieci (publiczne vs. prywatne) w krajach OECD a aktywność zawodowa kobiet i udział dzieci w żłobkach/przedszkolach

Jeśli chodzi o edukację przedszkolną (dzieci 3-5 lat), to w niemal wszystkich krajach OECD dominują instytucje publiczne (prowadzone i finansowane ze środków publicznych) – wyjątkiem jest Japonia i Nowa Zelandia (choć w tym drugim kraju wydatki na edukację przedszkolną są i tak znacznie wyższe niż w Polsce i w obu przypadkach instytucje prywatne są dofinansowywane przez państwo a także istnieją instytucje całkowicie publiczne). W tych dwóch krajach odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli jest relatywnie wysoki (por. wykres 8), pomimo relatywnie wysokich kosztów netto tej opieki (por wykres 16). Warto odnotować, że wysoki udział dzieci w przedszkolach, nie ma to jednak przełożenia na wysoki poziom zatrudnienia matek mających dzieci w tym wieku (por wykres 1). Stopa zatrudnienia młodych matek jest w Japonii jeszcze niższa niż w Polsce, zaś w Nowej Zelandii niewiele wyższa (i niższa niż średnia w krajach OECD). Jednym z wyjaśnień tej sytuacji w odniesieniu do Nowej Zelandii może być to, że m.in. w związku z wysokimi kosztami takiej opieki, dzieci uczęszczają do przedszkoli średnio jedynie na 19,5 godzin tygodniowo, co uniemożliwia części kobiet podejmowanie pracy. Praca na część etatu w Nowej Zelandii jest relatywnie popularna wśród kobiet (43,7%) jednak znacznie mniej rozpowszechniona niż np. w Holandii (60%) (tam też od 2005 roku państwo dofinansowuje znaczną część kosztów edukacji przedszkolnej pod warunkiem, że oboje rodziców pracuje – patrz. dalej). Należy też zaznaczyć, że od 2007 roku (dane na wykresach pochodzą z 2007 roku) w Nowej Zelandii znacznie rozszerzony został program dofinansowywania opieki nad dziećmi w wieku 3-4 lata (od lipca 2010 – również 5-latków) dla pracujących rodziców (choć poziom dofinansowania nadal jest niski i stanowi jedynie część całkowitych kosztów opieki). Wysoki odsetek dzieci objętych edukacją bez przełożenia na wysoki udział kobiet w rynku pracy może wynikać z tego (o czym wspomiano wcześniej), że według badań edukacja przedszkolna dla dzieci w wieku 3-5 lat dobrze wpływa na ich rozwój poznawczo-emocjonalny oraz ich socjalizację. Tak więc pomimo, że kobiety w znacznej części nie pracują (z innych przyczyn niż opieka nad dziećmi), dzieci posyłane są do przedszkoli ze względów rozwojowych.

W przypadku opieki przedszkolnej (żłobki, opieka indywidualna, kluby malucha dla dzieci 0-2 lat), w większości krajów również dominują instytucje publiczne, choć wyjątków jest znacznie więcej (Australia, Austria, Kanada, Czechy, Irlandia, Japonia, Holandia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone), przy czym w przypadku gdy na rynku dominują instytucje prywatne, są one również w znacznej części dofinansowywane ze środków publicznych. W większości krajów rodzice ponoszą część opłat za opiekę. Formy indywidualne lub obejmujące małą grupę dzieci (niania/grupy rodziców sprawujących opiekę nad kilkorgiem dzieci w domu) stanowią znacznie mniejszy odsetek niż żłobki. Jednak ich liczba wzrasta i podczas gdy początkowo były to rozwiązania nieformalne, tak obecnie coraz częściej przechodzą one w formy akredytowane (opiekunowie są rejestrowani i muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje) oraz subsydiowane przez państwo (OECD, 2010).

W większości krajów, gdzie opieka przedszkolna dla dzieci poniżej 3 roku życia jest głównie oferowana przez dostawców prywatnych, udział dzieci w tych formach opieki jest relatywnie niski i waha się między 2,6% (Czechy) do 31,4% (USA), koszty przeważnie stosunkowo wysokie zaś odsetek kobiet, które faktycznie pracują niski. W Austrii, gdzie opieką przedszkolną objętych jest 11% dzieci w wieku poniżej 3 lat, jedynie 28,2% kobiet mających dzieci w tym wieku faktycznie pracuje, zaś 25,3% jest na urloпах wychowawczych (jest to największy odsetek wśród krajów OECD). W Czechach, gdzie jedynie 2% dzieci uczęszcza do żłobków, 12,4% matek faktycznie pracuje, zaś 6,6% jest na urloпах macierzyńskich. W Kanadzie, opieką przedszkolną objętych jest 24% dzieci w wieku < 3 lat, zaś odsetek pracujących matek dzieci w tym wieku jest porównywalny do poziomu w Polsce, ale dodatkowo 22% matek jest na urloпах

macierzyńskich. W Nowej Zelandii, Portugalii, Holandii i Wielkiej Brytanii, udziały dzieci w wieku 0-2 w opiece przedszkolnej są wyższe i wahają się w granicach 37,9% (NZ) do 53% (Holandia). Jednak w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii koszty netto opieki są jednymi z najwyższych w krajach OECD i jednocześnie przeciętnie czas spędzany przez dzieci w tych placówkach stosunkowo krótki (poniżej 20 godzin tygodniowo), co ogranicza podaż pracy młodych matek w tych krajach (odsetki matek, które faktycznie pracują wynoszą odpowiednio 52,4% i 45,1%)<sup>24</sup>. Jednak w tych, krajach gdzie przy przewadze prywatnych placówek koszty opieki/edukacji nie są wysokie, udział kobiet faktycznie wykonujących pracę jest znacznie wyższy. W Holandii koszty netto prywatnej opieki są średnio wysokie, zaś w Portugalii są relatywnie niskie, częściowo dzięki świadczeniom państwowym i ulgom podatkowym. Jednocześnie w Holandii i Portugalii odsetek matek z dziećmi w tym wieku, które faktycznie pracują jest wysoki (64,5% i 61,5%)<sup>25</sup>.

W przypadku krajów w których opieka przedszkolna dla dzieci 0-2 lata jest głównie dostarczana przez instytucje publiczne i obejmuje relatywnie wysoki odsetek dzieci zaś koszty netto takiej opieki są niskie, stopa zatrudnienia kobiet, w tym odsetek kobiet faktycznie świadczących pracę, są wysokie (Belgia, Dania, Norwegia i Szwecja; w Luksemburgu odsetek pracujących kobiet jest nieco niższy). Ponadto w Belgii, Danii, Norwegii i Szwecji współczynniki dzietności są jednymi z najwyższych w Europie, i wahają się między 1,82 w Belgii do 1,96 w Norwegii. Jednak w krajach, w których dominuje relatywnie tania opieka publiczna, ale obejmująca mały odsetek dzieci, zatrudnienie kobiet jest przeważnie niskie. Przykładowo w Niemczech, gdzie koszty netto instytucjonalnej opieki są niższe niż średnie w krajach OECD lecz odsetek dzieci objętych tymi formami wynosi 13,6%, odsetek kobiet mających dzieci w tym wieku i faktycznie wykonujących pracę wynosi jedynie 31,9%, zaś aż 18,7% matek jest na urloпах wychowawczym. Na Węgrzech i Słowacji, gdzie koszty opieki również są niższe niż średnie w krajach OECD, lecz opieką instytucjonalną objętych jest zaledwie odpowiednio 10,5 i 4,9% dzieci w wieku 0-2 lat, stopa zatrudnienia matek dzieci w tym wieku wynosi 14,8% na Węgrzech i 22% na Słowacji.

Podsumowując, doświadczenia krajów OECD pokazują, że brak jest przykładów na szeroko rozpowszechnioną i powszechnie wykorzystywaną prywatną edukację przedszkolną, która jednocześnie zapewniałaby wysokie stopy zatrudnienia matek mających dzieci w wieku 3-5 lat. Jakkolwiek z doświadczeń rozwoju form opieki przedszkolnej (dzieci w wieku 0-2 lat) wynika, że możliwe jest (przy częściowym wparciu państwa<sup>26</sup>) powszechne funkcjonowanie prywatnych instytucji opiekuńczych, jednak opieka ta powinna być stosunkowo tania (poniżej 14% średniej płacy), aby była szeroko wykorzystywana i sprzyjała zatrudnieniu młodych matek.

### 3.3.4. Rozwiązania holenderskie – przykład dla Polski

Przykładem kraju, który łączy w sobie nie tylko: dominację prywatnej opieki dla dzieci w wieku 0-2 lat, relatywnie niskie koszty netto tej opieki, wysoki udział dzieci objętych opieką oraz wysokie poziomy zatrudnienia (w tym faktycznie wykonywanej pracy) młodych matek oraz relatywnie wysokie współczynniki dzietności jest Holandia. Jednak należy przypomnieć, że Holandia ma jednocześnie najwyższy (i to znacznie wyższy niż pozostałe kraje) udział kobiet pracujących na część etatu wśród wszystkich krajów OECD, i nadal dla znacznej części rodzin (20% w 2005 roku) podstawową formą opieki nad dziećmi poniżej 4 roku życia jest nieformalna opieka krew-

24 Warto przypomnieć, że w Nowej Zelandii współczynnik dzietności jest najwyższy wśród krajów OECD (2,18).

25 Choć to jedynie Holandia może dodatkowo pochwalić się relatywnie wysokim współczynnikiem dzietności (1,77).

26 Najlepiej w postaci dofinansowania kosztów opieki rodzicom a nie dofinansowywania samych placówek – piszemy o tym szerzej w dalszej części raportu.

nych (OECD 2007). Ponadto, w odróżnieniu od np. Belgii, w Holandii pracujący rodzice ustalają godziny pracy tak, aby zwiększać czas w którym przynajmniej jedno z nich jest w domu (Carrierio, Ghysels i Klaveren 2009). Jest to po części spowodowane tym, że nadal (choć w ostatnim czasie nastąpiły w tym zakresie zmiany) w Holandii problemem są krótkie godziny otwarcia instytucji edukacyjnych dla dzieci (OECD 2007).

W Holandii rozwój rynku usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci rozpoczął się pod koniec lat 80-tych poprzez wprowadzenie subsydiów dla dostawców takiej opieki. Jakkolwiek najnowsza ustawa uchwalona przez parlament w 2005 roku (*Childcare Act*) zastąpiła subsydia publiczne dla dostawców opieki, subsydiami dla rodziców oraz ulgami podatkowymi dla pracodawców przy założeniu, że będą oni płacili co najmniej 1/3 kosztów opieki. Szacuje się że przeciętnie rodzice finansują 44% opieki nad dziećmi, a ich indywidualny udział w ponoszeniu kosztów waha się w granicach od 3,5% do 100%. Ustawa zakłada jednak stopniowe zmniejszanie stopnia dofinansowania publicznego.

Decyzja o zastąpieniu subsydia publiczne dla dostawców opieki, subsydiami dla rodziców opiera się m.in. na wynikach badań symulacyjnych przeprowadzonych dla gospodarki Holenderskiej (model równowagi Ogólnej CPB – MIMIC) przez J.J. Graaflanda (2000). Autor porównał w niej wpływ na podaż pracy, a także na budżet państwa, 7 różnych form wsparcia<sup>27</sup> przez państwo opieki/edukacji przedszkolnej. Okazało się, że:

1. Subsydia są znacznie bardziej efektywną formą zwiększania podaży pracy niż ogólna obniżka podatków.
2. Bardziej efektywne jest zwiększanie dofinansowania kosztów opłat ponoszonych przez rodziców na opiekę/edukację dzieci, niż zwiększanie liczby subsydiowanych miejsc w placówkach opieki/edukacji przedszkolnej lub podwyższanie kwot dofinansowania kierowanych do placówek opieki (na jedno subsydiowane miejsce)<sup>28</sup>.

Symulacja dokonana przez J.J. Graaflanda pokazała również, że generalnie subsydia na opiekę przedszkolną mają silny, pozytywny wpływ na podaż pracy.

Warto zaznaczyć, że w odróżnieniu od innych krajów, w miarę upływu czasu Holandii coraz większy odsetek pracodawców (72% w 2004) roku współfinansuje swoim pracownikom opiekę nad dziećmi (patrz wykres 17). Holandia jest jednocześnie wyjątkiem spośród krajów UE, ponieważ wydatki publiczne na opiekę i edukację przedszkolną w tym kraju w latach 1990-2002 spadły, a nie wzrosły (Lewis, Knijn, Martin i Ostner 2008). Publiczne subsydia spadły z 53% kosztów finansowania opieki i edukacji przedszkolnej w 1990 roku do 14% w 2002 roku. Ten spadek został jednak wyrównany przez pracodawców, którzy jeszcze w 1990 roku finansowali 11% kosztów opieki nad dziećmi zaś w 2005 roku już 72%. W ostatnich latach publiczne wydatki ponownie wzrosły, że względu na coraz większe wykorzystanie instytucjonalnej opieki/edukacji nad dziećmi.

27 1) ogólnego obniżenia podatków o 0,1%, 2) wzrost liczby subsydiowanych miejsc w placówkach opiekuńczo-edukacyjnych o 100%, 3) wzrost wysokości stopy subsydium dla placówek z 0,2 do 0,44, 4) redukcję maksymalnej opłaty ponoszonej przez rodziców na opiekę/edukację dzieci o 50%, 5) redukcję krańcowej opłaty ponoszonej przez rodziców na opiekę/edukację dzieci z 0,25 do 0,115, 6) podniesienie progu dochodowego dla rodziców uprawnionych do minimalnej opłaty oraz 7) zastąpienie subsydiów ulgą podatkową (tax credit) proporcjonalną w stosunku do ponoszonych przez rodziców kosztów.

28 Oczywiście siła wpływu analizowanych rozwiązań zależy m.in. od elastyczności podaży pracy względem wysokości płacy. Przykładowo, spadek tej elastyczności z 1 do 0,5 redukuje wpływ subsydiów o 40%. Pozostałe uwarunkowania patrz Graafland 2000 (*sensitivity analysis*).

Wykres 15. Udział firm oferujących usługi lub dofinansowanie usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci swoich pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD Family Database

Z badań Noailly i Visser (2009), które porównały funkcjonowanie rynku usług edukacyjno opiekuńczych dla dzieci w okresie przed (1999-2001) i po reformie (2006) wynika, że: 1) podaż usług tego rodzaju łącznie się zwiększyła, 2) wzrost tej podaży był największy w obszarach wyżej zurbanizowanych i o wyższych niż przeciętne poziomach dochodu (podaż bardziej reaguje na siły rynkowe kształtujące popyt niż we wcześniejszym okresie). Rezultatem większego „urynkowienia” usług edukacyjno opiekuńczych jest według autorów podwyższenie efektywności funkcjonowania tego rynku, z drugiej strony, w obszarach nisko zurbanizowanych i o niższych poziomach dochodu dostępność tego rodzaju usług może być ograniczona, szczególnie, że przesunięcie podaży usług opiekuńczo-edukacyjnych z obszarów nisko zurbanizowanych i o niższych poziomach dochodów do bogatszych miast dotyczyły w większym stopniu dostawców nie nastawionych na zysk<sup>29</sup> (NGO’s) z obszarów, gdzie instytucje prywatne nie funkcjonują.

Warto zaznaczyć, że znacznie wcześniej (1997 rok) podobną zmianę wprowadziła Australia. Polegała ona na wycofaniu się państwa z bezpośredniego finansowania usługodawców (przedszkoli, żłobków etc.) na rzecz wsparcia finansowego rodziców korzystających z płatnych instytucjonalnych form opieki. Wsparcie to jest obecnie ściśle związane z wydatkami na opiekę/usługi edukacyjne i ma postać voucherów. Vouchery czy inaczej bony opiekuńczo-edukacyjne mogą częściowo finansować koszty licencjonowanych usług opiekuńczo-edukacyjnych a ich wysokość jest uzależniona zarówno od wysokości dochodów rodziców jak i (częściowo) od ilości przepracowanych przez nich godzin. Wspiera więc przede wszystkim rodziny o niskich dochodach jednocześnie wprowadzając element zabezpieczający przed rezygnacją lub ograniczaniem czasu pracy. Rezultatem wprowadzenia reformy był spadek odsetka dzieci w wieku poniżej 12 lat, których rodzice twierdzili, że chcieliby skorzystać z dodatkowej formy instytucjonalnej opieki, ale ich na to nie stać z 16% w 1993 roku do 6% w 2002 r. Na przestrzeni lat 1991-2004 liczba dzieci korzystających ze wspieranych przez państwo instytucji opiekuńczo wychowawczych podwoiła się (AIHW 2006). W tym samym okresie liczba dzieci uczęszczających do dziennych instytucji opiekuńczych niemal potroiła się zaś liczba dzieci korzystających z usług opieki/edukacji pozaszkolnej (out-of-school hours) wzrosła ponad trzykrotnie. Pomimo iż generalnie poziomu zatrudnienia młodych matek w tym kraju nie

<sup>29</sup> To one bowiem były głównymi odbiorcami subsydiów państwowych i w sytuacji gdy zostały im one odebrane, w obszarach gdzie popyt nie jest dostatecznie wysoki, prowadzenie takich instytucji okazuje się być nieopłacalne.

są wysokie, to podczas gdy w latach dziewięćdziesiątych stopa zatrudnienia kobiet w tym kraju utrzymywała się na poziomie ok. 53%, tak od 2000 roku zaczęła systematycznie rosnąć i w 2008 roku wynosiła już ponad 58%.

Obecnie w Holandii wszyscy rodzice, których dzieci (do lat 12) korzystają z opieki/edukacji przedszkolnej (lub szkolnej) mają prawo do świadczenia pokrywającego część kosztów takiej opieki/edukacji, pod warunkiem jednak, że oboje rodziców pracuje (a praca musi przynosić dochód) lub studiuje. Maksymalna wysokość świadczenia w 2008 roku wynosiła 6,1 euro na godzinę<sup>30</sup> i zależała nie tylko od kosztów opieki ale od dochodów osiągniętych przez rodzinę. Rodzice w Holandii mogą obecnie korzystać z: 1) dziennych centrów opieki/edukacji na dziećmi w wieku od 3 miesięcy do 4 lat, które są czynne w godzinach 7:30-18:00 (niektóre prywatne placówki w miastach znacznie dłużej), 2) opieki świadczonej w domu przez samozatrudnioną opiekunkę/opiekuna, która/y może sprawować opiekę maksymalnie nad 4 dziećmi (nie może mieszkać z rodzicami dziecka) – aby otrzymać świadczenie pokrywające część kosztów opieki, niania/opiekun muszą być zarejestrowani w narodowej agencji oraz posiadać odpowiedni certyfikat edukacyjny oraz umiejętności niesienia pierwszej pomocy dzieciom, 3) „klubów malucha” dla dzieci 2-4 letnich świadczących opiekę przez część dnia oraz 4) opieki sprawowanej w godzinach poza lekcyjnych (*out-of-school hours*) przez niektóre placówki (dla dzieci do 12 lat). Wysokość świadczenia (jako procent wydatków na opiekę) jest tym wyższa im niższy jest dochód rodziny. Przykładowo dla rodziny osiągającej dochód w granicach 0 do 18 euro, posyłającej 1 dziecko do żłobka, w wymiarze 40 godzin tygodniowo, za 7 euro na godzinę, świadczenie wynosi 81% kosztów opieki, zaś w przypadku gdy dochód rodziny przekracza 165 euro, już tylko 25%. Wysokość świadczenia jest również wyższa, im więcej dzieci w danej rodzinie korzysta z opieki. Dla rodziny o dochodach w granicach 0 do 18 euro, ale posyłających do żłobka 3 dzieci koszty zostaną pomniejszone o 85%. Świadczenia są również wyższe, w przypadku korzystania ze żłobka w stosunku do korzystania z opieki w domu. Dla rodziny o dochodach w granicach 0 do 18 euro, zatrudniających opiekunkę do dziecka a nie żłobek (w takiej samej cenie za godzinę), rabat wyniesie 54%. Ustawa z 2005 roku (*Child Care Act*) zakłada jednak stopniowe zmniejszanie stopnia dofinansowania publicznego.

#### 4. Długość urlopów macierzyńskiego i wychowawczego a pozycja kobiety na rynku pracy

Niezależnie od argumentów medycznych czy rozwojowych, optymalną długość osobistej opieki matki nad dzieckiem należy rozważać również w kontekście wpływu przerwy w karierze zawodowej na pozycję kobiety na rynku pracy (w tym na dochody rodziny, które mają duże znaczenie dla zapewnienia potencjału rozwojowego dzieciom). Z badań Del Boca, Pasqua i Pronzato (2008) wynika, że długość urlopu wychowawczego, przy niskich jego wartościach, ma pozytywny wpływ na zatrudnienie kobiet, jednak gdy staje się on zbyt długi, zaczyna negatywnie oddziaływać na prawdopodobieństwo powrotu kobiety na rynek pracy. Jak oceniają eksperci OECD, okres urlopu macierzyńskiego/wychowawczego (płatnego lub nie) z jednej strony nie może być za krótki (krótszy niż 3 miesiące), ponieważ skłania to kobiety do rezygnacji z pracy na długi czas. Mają one bowiem potrzebę i niekiedy konieczność, ze względu na współcześnie wyraźnie zalecane wyłączne karmienie piersią (patrz dalej) pozostania z dzieckiem przez dłuższy niż zagwarantowany okres urlopu, a w sytuacji gdy muszą wówczas zrezygnować z pracy lub są zwalniane maleją ich motywacje i szanse na powrót na rynek pracy (OECD 2007, s. 112). Z drugiej strony zbyt długie okresy urlopów wychowawczych negatywnie wpływają na poziom przyszłych oczekiwanych dochodów kobiety. Jak wynika z analiz Rhum'a (1998) przeprowadzonych dla 16 krajów OECD, stosunkowo krótkie (3 miesięczne) okresy urlopowe wiązały

<sup>30</sup> Minimalne stawki profesjonalnych instytucji opiekuńczych w Holandii rozpoczynają się od ok. 6,5 euro za godzinę.

się z wyższymi poziomami zatrudnienia kobiet, zaś długie (powyżej 9 miesięcy) urlopy wychowawcze z niższymi przyszłymi zarobkami kobiet. Z kolei Jaumotte (2003) w innym badaniu przekrojowym pokazał, że z punktu widzenia wąskiego spojrzenia na podaż pracy, optymalną długością w pełni płatnego urlopu macierzyńskiego jest 5 miesięcy. Podobnych wniosków dostarczyły badania ankietowe przedsiębiorstw prowadzone przez OECD. Niezależnie od nakazów ustawowych, przedsiębiorcy oferowali kobietom 4-5 miesięczne okresy całkowicie płatnego urlopu macierzyńskiego, bo w innym przypadku kobiety nie były skłonne wracać do pracy (w tej samej firmie).

W Polsce długość płatnego urlopu macierzyńskiego obecnie wynosi 20 tygodni plus 2 tygodnie dodatkowe na wniosek pracownika. Jest to nieco ponad 5 miesięcy, a więc długość bliska optymalnej jaka wynika z wyżej cytowanych badań. Jednak jak przewiduje nowelizacja Kodeksu Pracy, w kolejnych latach długość urlopu dodatkowego będzie się wydłużać i w 2014 r. ma już wynosić 6 tygodni, co w sumie da 6 miesięcy płatnego urlopu macierzyńskiego. Będzie to długość przekraczająca średnią dla krajów OECD, która obecnie wynosi 18 tygodni. W kontekście cytowanych wyżej wyników badań, wydłużanie urlopów macierzyńskich w Polsce może niekorzystnie wpłynąć na poziom zatrudnienia kobiet i wysokość ich przyszłych zarobków. Ponadto nowy system wprowadza element niepewności ze strony pracodawcy co do tego, ile ostatecznie będzie trwał urlop macierzyński pracownicy (w związku z tym, że może ona, ale nie musi wnioskować o dodatkowe 2-6 tygodni urlopu) a jak wynika z badań naukowych, niepewność co do okresu nieobecności pracownicy przebywającej na urlopie macierzyńskim ogranicza możliwości wyboru najbardziej efektywnego rozwiązania w zakresie niezbędnej reorganizacji pracy w firmie podczas tej nieobecności (Alewell, Pull 2003).

Dłuższy urlop macierzyński wychodzi na przeciw obecnie wpieranym przez Światową Organizację Zdrowia postulatом, opartym na wynikach badań naukowych nad zdrowiem matek i dzieci, wyłącznego karmienia piersią przez kobiety minimum przez pierwsze 6 miesięcy życia dziecka, a najlepiej, jako podstawowe lub uzupełniające karmienie, do ukończenia 1 roku życia (Rezolucja WHO 47,5 1994). Z badań wynika, że karmienie piersią ma znaczące pozytywne efekty dla zdrowia, wzrostu i rozwoju dzieci (American Academy of Pediatrics, 1997). Karmienie piersią istotnie obniża u dziecka ryzyko zachorowania na choroby zakaźne (Murtaugh, 1997). W jednym z badań wykazano, że ryzyko zapalenia ucha i biegunki u dzieci karmionych piersią, jest o 70 do 80% niższe niż w przypadku tych karmionych sztucznie. Co więcej, jest ono znacznie mniejsze nie tylko podczas karmienia, ale i w kolejnych latach. Karmienie piersią okazuje się mieć również pozytywne skutki dla zdrowia matki. Wyłączne karmienie piersią przez co najmniej 6 miesięcy wiąże się z istotnym zmniejszeniem ryzyka zachorowania na raka jajnika oraz przedmenopauzalnego raka piersi (AAP, 1997, Murtaugh, 1997).

Należy jednak zaznaczyć, że podjęcie pracy nie musi wiązać się z rezygnacją lub znacznym ograniczeniem karmienia piersią. Obecnie prawo nakłada na pracodawcę obowiązek zapewnienia kobiecie karmiącej dwóch 45 minutowych przerw w pracy na karmienie, które można łączyć, zaś w przypadku pracy na ½ etatu – jedną taką przerwę. Ograniczeniem praktycznej realizacji tego prawa mogą być jednak takie czynniki, jak: charakter pracy, którą wykonuje kobieta, długi czas dojazdu z pracy do domu (i koszty z tym związane) czy możliwość zapewnienia przez żłobek (lub inną instytucję opiekującą się dzieckiem) możliwości karmienia piersią przez matkę. Dla porównania w Holandii matki karmiące, do momentu ukończenia przez dziecko 10 miesięcy życia mają prawo do dowolnej ilości przerw w pracy w celu karmienia piersią, maksymalnie sumujący się do ¼ czasu pracy (dla 8h dnia pracy będą to więc 2 godziny). Warto też wspomnieć o stosowanym na świecie przez pracodawców rozwiązaniu ułatwiającym godzenie pracy i karmienia piersią, jakim jest zapewnienie oddzielnego, zamkniętego pomieszczenia do odciągania i przechowywania mleka. Taki obowiązek mają m.in. pracodawcy w Holandii (pokój musi być komfortowy i posiadać łóżko lub sofę)<sup>31</sup>. Bardzo istotna dla rzeczywistej skuteczności tego rozwiązania (również dla pro-

31 <http://www.parentinginholland.com/babies-and-toddlers/breastfeeding>

duktywności pracownicy) jest jednak wyraźna akceptacja pracodawcy i środowiska pracowniczego dla takiego postępowania (Cardenas, Major, 2005). Nie należy więc raczej zmuszać pracodawców do wprowadzania takich rozwiązań dodatkowymi regulacjami, lecz zachęcać ich do tego odpowiednimi kampaniami społecznymi, niekoniecznie finansowanymi ze środków publicznych.

Jak pokazują badania rozwiązania umożliwiające pracownicy łączenie pracy z karmieniem piersią mają nie tylko pozytywne skutki dla dziecka, ale i podnoszą morale pracownicy (Moore i Jansa, 1987), obniżają koszty opieki zdrowotnej (Walker 1991) oraz uatrakcyjniają wizerunek firmy (Sejtis, 2002). Co więcej koszty dla pracodawcy związane z nieobecnością matki-pracownika są powodowane w większym stopniu (75%) chorobami dzieci karmionych sztucznie, niż (25%) zachorowalnością dzieci karmionych piersią (Cohen et al 1995) i są w przypadku tych pierwszych wyższe o ponad 40% (Ball i Wright 1999). Podobnie jest z kosztami opieki lekarskiej matek karmiących sztucznie w relacji do matek karmiących piersią (Mezzacappa, Guethlien, Vaz i Bagiella, 2000).

Jeśli chodzi o długość urlopu wychowawczego w Polsce, który wynosi maksymalnie 3 lata to jest on jednym z najdłuższych urlopów wychowawczych w krajach OECD (por. wykres 18). Tak długi okres urlopowy może negatywnie wpływać na pozycję kobiety na rynku pracy, traci ona w tym okresie kontakt z dynamicznie zmieniającym się środowiskiem pracy, zaś jej umiejętności i wiedza ulegają dewaluacji. Ponadto istnieje większe ryzyko zatrudnienia na stałe na jej miejsce (jeśli nie formalnie, to faktycznie) innego pracownika (Ondrich 2003). Oczywiście kobiety mogą wykorzystać jedynie część urlopu wychowawczego i/lub rozkładać jego wykorzystanie na kilka okresów. W praktyce jednak, jak wynika z badań Diagnozy Społecznej 2009, 84,9% osób, które korzystały z urlopów wychowawczych w Polsce, wykorzystało je w pełnym wymiarze. Jedynie 3% osób zmniejszyło wymiar czasu pracy, 8,9% wykorzystało urlop w niepełnym wymiarze a 3,2% w formie mieszanej (skrócenie czasu pracy i urlop w niepełnym wymiarze). **W sumie, spośród kobiet, którym przysługują urlopy wychowawcze, 52% korzysta z tego prawa (warto odnotować, że wśród uprawnionych mężczyzn jedynie 2% korzystało z urlopów wychowawczych).**

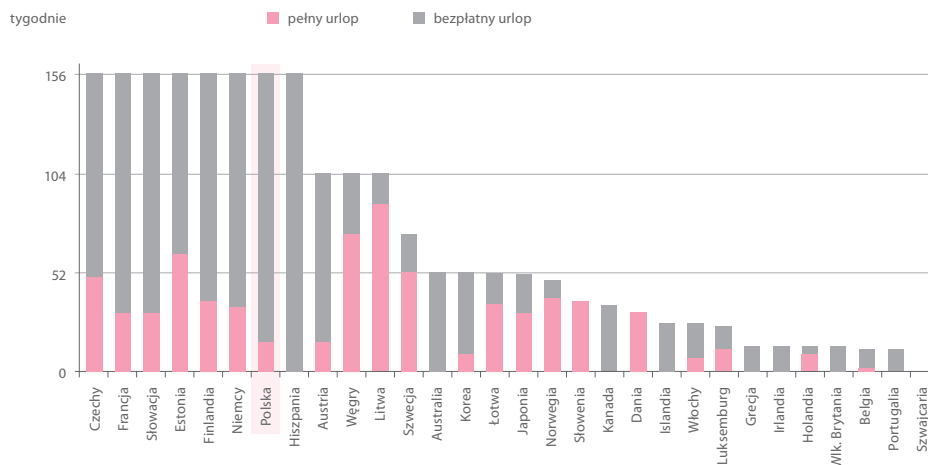
Jednym z argumentów wysuwanych przez przeciwników skracania urlopu wychowawczego, jest to, że jego skrócenie może obniżyć i tak już niskie współczynniki płodności (dzietności) w Polsce. Jednak analiza krajów OECD, dla których istnieją porównywalne dane pokazuje, że nie istnieje dodatni związek pomiędzy długością urlopu wychowawczego a poziomem płodności kobiet, a nawet zaobserwować można słabą zależność ujemną (patrz wykres 19). W dłuższej perspektywie dla poziomów dzietności ważniejsze niż długość urlopu wychowawczego, mają odpowiednie warunki materialne i możliwość utrzymania dziecka w kolejnych latach, na co ma wpływ nie tylko praca zarobkowa ojca, ale i matki.

Warto dodać, że w krajach mających nie tylko wysokie współczynniki zatrudnienia kobiet, jak i wysokie współczynniki dzietności długość pozostawiania przez kobiety na urloпах macierzyńskich i wychowawczych jest krótsza niż w Polsce. W Szwecji urlop macierzyński wynosi 12 tygodni, w Belgii 15, Holandii 16 zaś w Danii 18. Natomiast urlop wychowawczy trwa w Szwecji 72 tygodnie, w Danii 32-40, Holandii 13, zaś w Belgii 12 (OECD Family Database). Znacznie krótsze okresy urlopów wiążą się natomiast w Szwecji z uzyskiwaniem dochodów przez część (do 52,8 tygodni) urlopu wychowawczego w wysokości 73,3% wynagrodzenia (choć jednocześnie znacznie krótszy niż w Polsce urlop macierzyński jest płatny w wysokości 80% wynagrodzenia, nie zaś jak w Polsce w 100%). W Danii urlop wychowawczy jest płatny w wysokości 100% wynagrodzenia, zaś w Belgii jedynie w 21,7%. W Holandii natomiast urlop wychowawczy jest całkowicie bezpłatny<sup>32</sup>. Należy za-

32 Warto w tym miejscu wspomnieć o tym, że w 2006 roku w Holandii, między innymi w związku z nieodpłatnością urlopu wychowawczego, wprowadzono rozwiązanie (Life Course Savings Scheme) umożliwiające i zachęcające pracowników do oszczędzania 12% swojej pensji w skali roku (do wysokości 210% swojej ostatniej pensji), na rzecz ewentualnego urlopu wychowawczego lub wcześniejszej emerytury. Oszczędności są opodatkowane jedynie w momencie ich wykorzystania (Delden i Smits 2007; Koopmans, Plantega i Vlasbom 2005; Knijn 2004). Jak na razie rozwiązanie to nie cieszy się jednak popularnością wśród rodziców.



Wykres 16. Długość prawnie gwarantowanego urlopu wychowawczego w krajach OECD (2006/2007 r.)

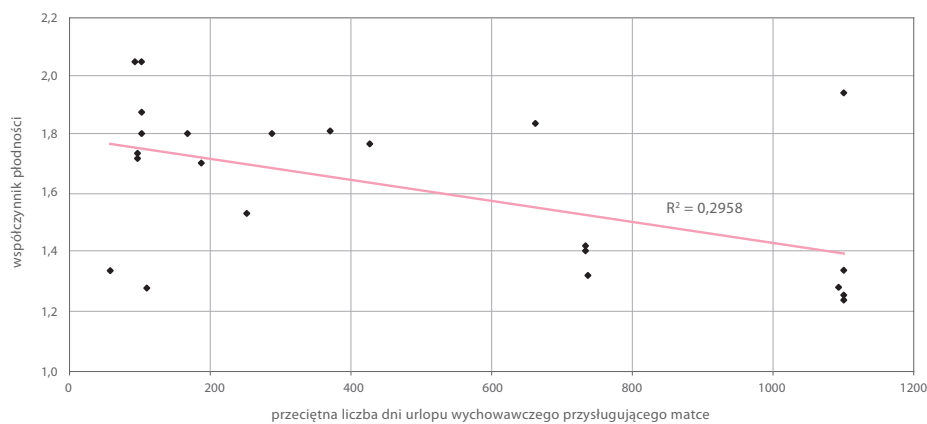


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A Synthesis of Findings for OECD Countries, 2007.*

uważyć, że krótszym urlopom wychowawczym towarzyszy znacznie większe rozpowszechnienie pracy na część etatu wśród kobiet (por. wykres 8 i 7). W ostatnich latach trwają w Holandii dyskusje na temat wydłużenia urlopu wychowawczego (do 26 tygodni).

Na koniec warto wspomnieć, że w większości krajów (w szczególności tych mających wysokie wskaźniki zatrudnienia młodych matek – np. Danii, Austrii, Finlandii, Holandii, Norwegii, Portugalii) istnieją możliwości łączenia urlopu wychowawczego z pracą na ½ etatu (urlop wówczas jest czasem płatny, ale jedynie w części) lub istnieje prawo pracownicy/pracownika do pracy na część etatu zamiast urlopu wychowawczego.

Wykres 17. Zależność pomiędzy długością urlopu wychowawczego a poziomem płodności w 24 krajach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A Synthesis of Findings for OECD Countries, 2007.* Uwaga: wzięto pod uwagę wszystkie kraje, dla których istniały porównywalne dane (Australia, Austria, Belgia, Kanada, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i USA) z wyjątkiem Korei, ponieważ tam ze względu na zupełnie inne uwarunkowania kulturowe współczynniki płodności są wyjątkowo niskie, choć długość urlopu bardzo długa – punkt na wykresie bardzo odstaje od pozostałej części wykresu. Nie zmienia to jednak zaprezentowanego wniosku. Uwzględnienie Korei wzmacnia jedynie ujemną zależność pomiędzy badanymi zmiennymi.

## 5. Motywacje dochodowo-podatkowe do podejmowania zatrudnienia przez kobiety w rodzinach posiadających dzieci

Dzięki wprowadzonym w ostatnich latach reformom podatkowym (m.in. obniżeniem składek na ubezpieczenia społeczne i wprowadzeniem ulg rodzinnych) zmalał poziom opodatkowania rodzin z dziećmi. Dla rodziny z 2 dziećmi, w której mężczyzna i kobieta pracują zarabiając odpowiednio 100% i 33% średniego wynagrodzenia, wysokość łącznych podatków netto (podatek dochodowy + składki na ubezpieczenia społeczne – transfery socjalne) jako procent całkowitych dochodów z pracy spadła z poziomu 27,1% w 2006 roku do 18,3% w roku 2009 (OECD 2010, s. 149).

Jednak nadal, w rodzinie z dwójką dzieci gdzie pracuje jedynie ojciec, zarabiając średnia krajową płacę podatki te będą niższe (17,8%) niż w rodzinie gdzie oprócz ojca, pracuje również matka (w przypadku gdy otrzymuje ona dochody w wysokości 33% średniej krajowej wysokość podatku wynosi 18,3%, zaś jeśli zarabia 67% średniej krajowej, wysokość podatku osiąga 20%) (OECD 2010, s. 146 i 149). Taka sytuacja może zniechęcać matki do podejmowania zatrudnienia. Co prawda przeciętnie w krajach OECD wysokość podatku dla rodzin, w których oboje partnerów/małżonków pracuje (ojciec zarabiając 100%, zaś matka 33% średniej krajowej) jest wyższa niż w przypadku rodzin, w których pracuje jedynie ojciec, ale istnieje wiele krajów, w których jest dokładnie na odwrót. Przykładem są: Wielka Brytania, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Szwecja oraz Meksyk.

Ponadto wysokość podatków netto w rodzinie, gdzie oboje rodziców pracuje (ojciec zarabiając 100%, zaś matka 33% średniej krajowej) jest w Polsce wyższa niż średnia dla krajów OECD (w tym 19 krajów UE), gdzie wynosi 16% (17,5%). Niższy niż Polska poziom podatków w takiej rodzinie ma 19 krajów, w tym: Luksemburg (5,8%), Portugalia (11,4%), Islandia (12,5%), Kanada (14,8%), Francja (16,7%), Wielka Brytania (17,4%) oraz Szwecja (17,4%), które mają jednocześnie wyższe niż Polska wskaźniki zatrudnienia kobiet mających pod opieką małe dzieci.

Niektóre kraje, w których podatki brutto (czyli bez uwzględnienia transferów socjalnych) są znacznie wyższe niż w Polsce, a więc motywacje do podejmowania zatrudnienia są z tego tytułu bardzo niskie, mają jednak wysokie stopy zatrudnienia kobiet (głównie kraje nordyckie). Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu warunku podejmowania zatrudnienia przy korzystaniu ze świadczeń, w tym bezpłatnej publicznej opieki dobrej jakości nad dziećmi. Kobietom w tych krajach po prostu nie opłaca się nie pracować i nie wysyłać dzieci do państwowego przedszkola (OECD 2007, s. 160).

Warto również zaznaczyć, że możliwość wspólnego rozliczania się małżonków przy progresywnym opodatkowaniu, *ceteris paribus*, może zmniejszać motywacje kobiet do podejmowania zatrudnienia. Krańcowa stopa podatkowa dla podejmującej pracę kobiety będzie taka sama jak dla jej małżonka i wyższa niż przy indywidualnym opodatkowaniu dochodów o takiej samej wysokości. W ostatnich trzech dekadach, większość krajów OECD odeszła od wspólnego opodatkowania małżonków (partnerów) właśnie ze względu na pozytywny wpływ indywidualnego opodatkowania na motywacje do podejmowania zatrudnienia przez kobiety oraz argumenty przemawiające za zrównywaniem sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy (OECD 2007, s. 84)<sup>33</sup>. Rozwiązaniem zaś, które nie tylko sprzyja uproszczeniu systemu podatkowego, ale także likwidacji negatywnych bodźców powstrzymujących kobiety przed wchodzeniem na rynek pracy jest podatek liniowy.

33 Jakkolwiek w części krajów, pewne rozwiązania podatkowe (np. transferowalne pomiędzy partnerami nieopodatkowane świadczenia rodzinne z testem dochodowym) wpływają na występowanie czynników demotywujących kobiety do podejmowania zatrudnienia. Ostatecznie jednak w większości krajów systemy podatkowe są tak skonstruowane, że w efekcie nieco sprzyjają modelowi rodziny, w którym oboje partnerów pracuje.

Należy również dodać, że za badań krajów UE wynika, że zasiłki/świadczenia rodzinne generalnie negatywnie wpływają na podaż pracy kobiet (Del Boca, Pasqua i Pronzato 2008).

Jednym z często stawianych za przykład rozwiązań zwiększających motywację do podejmowania zatrudnienia wśród samotnych rodziców (głównie matek), którego rezultatem był znaczny wzrost ich zatrudnienia i spadek uzależnienia od świadczeń z pomocy społecznej jest kanadyjski *Self-sufficiency Project* (SSP). Polegał on na zawężeniu kryteriów przyznawania pomocy samotnym rodzicom oraz obniżeniu ich wysokości (głównie poprzez brak indeksacji świadczeń) przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatków do wynagrodzeń dla osób podejmujących pracę w pełnym wymiarze i nie korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej (do 36 miesięcy). Po wprowadzeniu programu stopa zatrudnienia wśród samotnych rodziców wzrosła z 59% w 1966 roku do 68% w 2001 zaś udział świadczeniobiorców pomocy społecznej spadł w Kanadzie z 10,8% w 1994 roku do 5,56% w 2001. Warto zaznaczyć, że jak pokazują badania prowadzone w ramach SSP, reformy miały szczególnie duży wpływ na podwyższenie poziomów zatrudnienia osób, które w momencie rozpoczęcia programu były na zasiłku nie dłużej niż 6 miesięcy. Te osoby przeszły do trwałego zatrudnienia. W przypadku osób, które były świadczeniobiorcami co najmniej rok, wyraźny wzrost zatrudnienia był tymczasowy i sześć lat po wprowadzeniu programu jego poziom ponownie uległ obniżeniu. Ważne jest więc, aby zapobiegać długim okresom pobierania świadczeń, które trwale uzależniają beneficjentów i ograniczają ich zdolności do utrzymania pracy w przyszłości.

Ważnym dodatkowym, pozytywnym efektem kanadyjskiego programu był wzrost poziomu zdolności poznawczych oraz szkolnych osiągnięć dzieci samotnych rodziców, którzy przestali korzystać ze świadczeń pomocy społecznej a podjęli trwałe, pełnoetatowe zatrudnienie (Currie 2004, Morris i Mochalopoulos 2000).

Jak oceniają eksperci OECD, koszt wprowadzenia omówionych reform w Kanadzie w stosunku do osób, które przebywały na zasiłku stosunkowo krótki okres czasu jest bardzo ograniczony ze względu na wzrost dochodów budżetowych z podatków osób, które utrzymały zatrudnienie. Pokrył on w 90% wydatki na wspomniany program. W przypadku osób o długiej historii pobierania świadczeń (ponad rok), dodatkowe przychody budżetowe pokryły 1/3 wydatków programu.

W Stanach Zjednoczonych, rozwiązaniem, które przyczyniło się do znacznego podwyższenia wskaźników zatrudnienia wśród osób samotnie wychowujących dzieci było wprowadzenie tzw. *Income Earned Tax Credit*. Jest to refundacja (zwrot) części (lub całości a nawet kwoty go przekraczającej) podatku dla osób/rodzin które pracują ale osiągają niskie dochody. Sposób naliczania IETC jest tak skonstruowany, że w najniższym przedziale dochodowym jego wartość rośnie proporcjonalnie wraz ze wzrostem dochodu, co zwiększa motywację do podejmowania zatrudnienia i rozwijania kariery zawodowej. Następnie w nieco wyższym przedziale stabilizuje się, by następnie przy przejściu do jeszcze wyższego, umiarkowanego poziomu dochodów zacząć powoli spadać. Takie stopniowe wycofywanie świadczenia ogranicza negatywny wpływ jaki wywiera wyraźna granica (próg) przyznawania świadczeń. Jakkolwiek, faza wycofywania świadczenia, może mieć negatywny wpływ na dalszy rozwój kariery (motywacje do podnoszenia kwalifikacji i zwiększania czasu pracy). IETC powinien być raczej czasowym wsparciem, aniżeli stałym świadczeniem. IETC w zmodyfikowanych wersjach funkcjonuje lub jest wprowadzany w wielu innych krajach, m.in. Holandii, Wielkiej Brytanii, Kanadzie, Irlandii, Nowej Zelandii, Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Szwecji i Francji.

## 6. Projekty ustaw wprowadzających zmiany w zakresie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 5 – komentarz

Obecnie trwają prace nad dwoma dużymi aktami prawnymi, które mają zmienić sposób zakładania, prowadzenia i finansowania placówek zajmujących się opieką nad dziećmi w wieku 0-5 lat. Pierwszy to rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Uchwalona 4 lutego przez Sejm po poprawkach Senatu ustawa czeka obecnie na podpis prezydenta. Drugi to obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. 11 maja 2010 r. Związek Nauczycielstwa Polskiego zarejestrował Komitet Inicjatywy Ustawodawczej tej ustawy. Od tego dnia zebrano ok. 150 tys. podpisów i projekt ustawy trafił w sierpniu b.r. do Sejmu.

### 6.1. Opieka nad dziećmi 0-3 lata

Rządowy projekt ustawy przewiduje, że będą cztery formy opieki nad małymi dziećmi:

1. **żłobki** – nie będą już zakładami opieki zdrowotnej. A to oznacza, że nie będą musiały spełniać bardzo rygorystycznych wymogów, o których pisaliśmy wyżej. W żłobku, który będzie działał przez 10 godzin dziennie, jako opiekun będzie też mógł pracować nauczyciel wychowania przedszkolnego, pedagog lub inna osoba, która przejdzie odpowiednie przeszkolenie. Pod opieką jednego opiekuna, w zależności od wieku dzieci, będzie ich od 5 do 8. W żłobku będzie można umieścić dzieci w wieku od 20 tygodnia życia do 3 lat (w wyjątkowych sytuacjach do 4). Jeżeli w żłobku będzie więcej niż 20 dzieci, obowiązkowo zatrudniona tam będzie pielęgniarka. Siedziba żłobka może mieścić się w lokalu zapewniającym dwa pomieszczenia, w tym jedno do odpoczynku. Żłobek będzie prowadził działalność w ciągu całego roku kalendarzowego, bez przerwy wakacyjnej. Godziny jego pracy ustalane będą biorąc pod uwagę opinie rodziców. Żłobek zapewni opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie (niekiedy nawet 11). Żłobki będą rejestrowane i nadzorowane przez gminę. Rodzice będą pokrywać koszty pobytu tam dzieci, a wysokość tych opłat ustali gmina. Jeśli założy je osoba fizyczna lub inny podmiot to on ustali wysokość opłat. Będzie mógł też otrzymać dotację na każde dziecko z gminy (to samo będzie dotyczyć klubu dziecięcego) na zasadach, które określi rada gminy w drodze uchwały.
2. **klub dziecięcy** – będzie zapewniał opiekę nad dziećmi (20 tydzień życia – do 3/4 lat) do 5 godzin dziennie. Będzie działał cały rok, bez przerwy wakacyjnej, a godziny jego pracy ustali się biorąc pod uwagę opinie rodziców. Jeden opiekun o określonych kwalifikacjach będzie zajmował się 5-8 dziećmi. Lokal, w którym zostanie stworzony klub, będzie posiadał co najmniej jedno pomieszczenie. Zapewnione też będzie miejsce (choć nie musi być to oddzielny pokój) na odpoczynek dla dzieci. W klubie mają być zapewnione higieniczne warunki spożywania posiłków. Będą one rejestrowane i nadzorowane przez gminę. Rodzice będą pokrywać koszty pobytu tam dzieci, a wysokość tych opłat ustali gmina. Jeśli założy je osoba fizyczna lub inny podmiot to on ustali wysokość opłat.
3. **dzienny opiekun** – zatrudni go gmina, na podstawie umowy zlecenia. Będzie opiekował się dziećmi w wieku od 20 tygodni do 3 lat. Zajmie się maksymalnie pięciorgiem dzieci (w tym dwoje własnych) w swoim domu (lub gmina udostępni taki lokal), będzie też musiał przejść odpowiednie szkolenie. Jego wynagrodzenie i pochodne od niego sfinansują rodzice, choć będzie je wypłacać gmina. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zapłacą obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za dziennego opiekuna. Będzie też nadzorować jego działalność.

4. **niania** – będzie opiekować się dziećmi w wieku od 20. tygodnia do 3/4 lat, będzie to osoba fizyczna świadcząca pracę na podstawie tzw. umowy uaktywniającej (umowa-zlecenia) Taka umowa będzie zawierana między nianią, a rodzicami. Za nianię ZUS opłaci składki (finansowane z budżetu) na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz do NFZ. Maksymalnie od kwoty minimalnej pensji.

Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania.

Do głównych zalet projektu rządowego należy:

1. wprowadzenie nowych, o wiele bardziej elastycznych, instytucji opieki nad dziećmi z zapewnieniem opieki w czasie przerwy wakacyjnej – co będzie służyć ich rozwojowi, powstawaniu nowych miejsc pracy, aktywizacji zawodowej zarówno rodziców, którzy będą z nich korzystać jak i tych, którzy będą podejmować się opieki,
2. likwidacja przepisów, że żłobki to ZOZ – zdecydowane ułatwia ich zakładanie i prowadzenie,
3. wprowadzenie formy zatrudniania niani jako umowy zlecenia – umowy uaktywniającej (do tej pory było to nie zgodne z prawem<sup>34</sup>) oraz zachęty w postaci opłacania składek do ZUS przez państwo (od kwoty minimalnego wynagrodzenia) za nianie (pod warunkiem, że oboje rodziców pracuje), co może sprzyjać ograniczeniu szarej strefy, która obecnie jest w Polsce standardem, jeśli chodzi o zatrudnianie opiekunek do dzieci.
4. wprowadzenie wspólnych zasad nadzoru nad funkcjonowaniem żłobków oraz innych form opieki nad dziećmi do lat 3 (z wyjątkiem niań), do którego będzie zobowiązany wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na siedzibę placówki (żłobek/klub/dzienny opiekun).

Jakkolwiek, słabą stroną proponowanych przez rząd rozwiązań jest przede wszystkim:

1. utrzymanie dotychczasowego finansowania publicznych żłobków (z funduszy gminy), zaś w przypadku żłobków niepublicznych pozostawienie całkowitego finansowania na barkach rodziców (o tym jak jest finansowana opieka nad dziećmi w innych krajach pisano w rozdziale 3). Ustawa przewiduje jedynie, że rada gminy drogą uchwały może określić wysokość i zasady dofinansowania dla rodziców, jednak nie jest to rozwiązanie systemowe i nie wiadomo w jakim stopniu i kto będzie uzyskiwał takie dofinansowanie.
2. w ostatecznej wersji projektu ustawy zrezygnowano z ulg/odpisów podatkowych dla pracodawców, którzy utworzą przyzakładowy żłobek dla dzieci swoich pracowników. Takie rozwiązanie mogłoby natomiast przyczynić się do rozwoju tego typu form opieki nad dziećmi, a jest ono stosowane w innych krajach (por. rozdział 3).

Te słabe strony są oczywiście wynikiem konieczności ograniczania deficytu finansów publicznych. Propozycje częściowego ograniczenia tych słabych stron, bez zwiększania wydatków budżetowych, zawarto w zakończeniu raportu.

---

34 Charakter wykonywanej przez nianię pracy nie miał charakteru pracy na zlecenie.

## 6.2. Przedszkola dla wszystkich

Projekt obywatelski przewiduje rewolucyjną zmianę, że każdy rodzic miałby prawo, tak jak w przypadku szkół, do zapisania do przedszkola dziecka od 2. roku życia. Jednak finansowanie tego rozwiązania nie byłoby już zadaniem własnym gminy, ale obowiązkiem budżetu państwa. W uzasadnieniu do projektu czytamy, że objęcie częścią oświatową subwencji ogólnej rocznego obowiązkowego wychowania przedszkolnego dzieci 5-letnich spowoduje wydatek z budżetu ok. 1,6 mld zł (362 000 dzieci x 4 361,06 zł – finansowy standard „A”). Jeśli natomiast udział dzieci 3- i 4-letnich w wychowaniu przedszkolnym wyniesie 80% populacji, obciążenia dla budżetu wyniosą 1,352 mld zł w przypadku dzieci 3-letnich oraz 1,3 mld zł w przypadku dzieci 4-letnich. Z kolei zakładając, że udział dwulatków wyniesie 50% populacji, obciążenie budżetu wyniesie 901,1 mln zł. Łącznie, jak szacują projektodawcy projektowana zmiana spowoduje obciążenie dla budżetu w wysokości maksymalnie 5,2 mld złotych. Te szacunki biorą jednak pod uwagę objęcie opieką dzieci 5-letnich, a od 2012 roku tak czy inaczej będą one miały obowiązek uczęszczać do przedszkola. Faktyczny koszt dla budżetu autorzy szacują na około 3,5 mld zł. Koszty rozbudowy infrastruktury ponosiłyby gminy, w części wykorzystując istniejące lokale, którymi dysponują (odpowiednio je dostosowując).

Główną zaletą inicjatywy obywatelskiej jest upowszechnienie edukacji przedszkolnej – które jest podstawowym warunkiem zwiększania aktywności zawodowej młodych matek w zdecydowanej większości wysokorozwiniętych krajów.

Jednak znacznym mankamentem projektu jest to, że kosztami finansowania tych instytucji obciąża on budżet państwa, a także dodatkowo gminy (byłyby one odpowiedzialne za zapewnienie odpowiednich budynków i terenów dla powstania przedszkoli). Obecnie znaczne zwiększanie wydatków budżetowych byłoby bardzo niekorzystne z punktu widzenia finansów publicznych i sytuacji gospodarczej kraju. O problemach gmin z finansowaniem przedszkoli pisaliśmy w rozdziale 3. Nawet jeśli zwiększenie wydatków w tej dziedzinie byłoby uzasadnione, konieczne byłoby ich zmniejszenie w innych dziedzinach (np. dalsze ograniczenie wydatków na wcześniejsze emerytury). Pomimo, iż w większości krajów dominują publiczne placówki edukacyjne, istnieją przykłady państw, w których usług opiekuńczych dla młodszych dzieci dostarczają również instytucje prywatne (oraz instytucje pozarządowe). Takie rozwiązanie sprzyja konkurencji na rynku tych usług a dzięki temu większej efektywności funkcjonowania placówek opiekuńczych i edukacyjnych oraz lepszemu dostosowaniu podaży usług do popytu na nie (co pokazało doświadczenie Holandii i Australii). Ponadto w części krajów odchodzi się obecnie od subwencji na rzecz dostawców opieki, na rzecz ulg podatkowych lub dofinansowania kosztów opieki ponoszonych przez rodziców. Co więcej, zgodnie z projektem ZNP w przedszkolach publicznych nauczyciele wciąż pracowałiby na podstawie Karty Nauczyciela. Zawyża to koszty funkcjonowania placówek, utrudnia ich prowadzenie, ogranicza długość czasu pracy (godziny otwarcia), co jest niezwykle ważnym elementem w kontekście godzenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi przez rodziców (głównie matki).

## Wnioski i rekomendacje

Oprócz kulturowych uwarunkowań aktywności zawodowej młodych matek, ważną rolę pełnią w tym zakresie również rozwiązania instytucjonalne. Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, w szczególności tych, które mają wysokie stopy zatrudnienia młodych matek, oraz wyższe niż Polska poziomy dzietności, wyniki badań naukowych a także bariery ograniczające aktywność zawodową i zatrudnienie młodych matek w Polsce, wydaje się, że po-

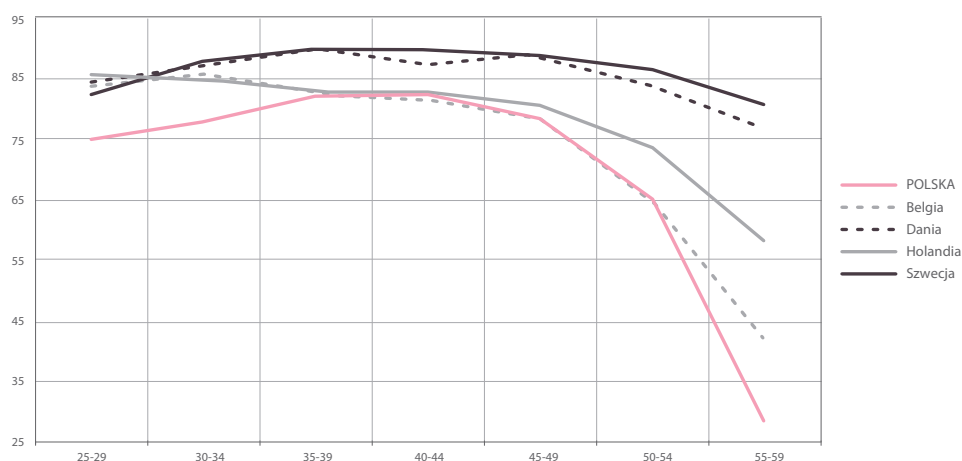
trzebne są zmiany w 4 kluczowych dziedzinach: 1) rozwiązań dotyczących elastyczności form i czasu pracy, 2) dostępu do instytucjonalnych form opieki i edukacji dla dzieci do lat pięciu, 3) długości i warunków korzystania z urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz 4) rozwiązań podatkowych mających wpływ na motywację kobiet do podejmowania zatrudnienia.

W raporcie zwrócono szczególną uwagę na rozwiązania funkcjonujące w tych krajach, w których współczynniki aktywności zawodowej młodych matek są znacznie wyższe niż w Polsce (i gdzie wzrosły one w ostatnich kilkadziesiąt latach), przy jednocześnie wyższych współczynnikach dzietności. Te kraje to Szwecja, Dania, Belgia i Holandia. Wszystkie te kraje mają w porównaniu nie tylko do Polski, ale również średniej dla krajów OECD:

- znacznie bardziej rozpowszechnioną pracę kobiet na część etatu oraz większą elastyczność czasu pracy,
- znacznie większy udział dzieci uczęszczających do żłobków i/lub przedszkoli,
- krótsze urlopy macierzyńskie, nie zawsze płatne w 100% wysokości wynagrodzenia oraz nieporównywalnie krótsze urlopy wychowawcze, choć w części z tych krajów są one częściowo płatne,
- małżonkowie/partnerzy rozliczają podatki od dochodów indywidualnie (choć w Belgii istnieje możliwość transferu części dochodów na rzecz małżonka, który mniej/nie zarabia)

Jakkolwiek występują między tymi krajami różnice, które nie pozostają bez związku z poziomami aktywności zawodowej kobiet w późniejszym wieku, w szczególności w wieku przedemerytalnym. W Szwecji i Danii urlopy wychowawcze są znacznie dłuższe (72 i 40 dni) niż w Belgii i Holandii (13 i 12), zaś dostęp do publicznych instytucji opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci do lat 5 publiczny jest powszechny i tani (kosztem wyższych wydatków publicznych na te usługi). W Holandii udział dzieci w wychowaniu przedszkolnym jest znacznie niższy niż w pozostałych krajach. W Belgii zaś udział dzieci do lat 3 w instytucjonalnych formach opieki jest najniższy spośród wszystkich tych krajów. W Holandii wydatki publiczne na opiekę i edukację przedszkolną (choć o ponad 64% wyższe niż w Polsce) są o ok. 60% niższe niż w Danii czy Szwecji. W Belgii są one niższe o ok. 30%. W rezultacie w Belgii i Holandii, oprócz szeroko rozpowszechnionej pracy kobiet na część etatu, znaczną rolę nadal odgrywa nieformalna opieka nad dziećmi pełniona w znacznej mierze przez kobiety w wieku przedemerytalnym, co skutkuje wyraźnie niższą niż w Szwecji i Danii aktywnością zawodową w tych grupach wiekowych (por. wykres 18).

Wykres 18. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-59 w Polsce, Szwecji, Danii, Holandii i Belgii



Biorąc pod uwagę niższy poziom rozwoju naszego kraju, potrzebę zapewnienia Polsce (również w kontekście szans dla podwyższenia zatrudnienia kobiet) szybkiego wzrostu gospodarczego i ograniczeń budżetowych wydaje się, że najbardziej zasadnym modelem reform byłyby równoczesne zmiany we wszystkich czterech wspomnianych dziedzinach, tak aby połączyć ze sobą różne możliwości godzenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi (zmaksymalizować efekt dla zatrudnienia kobiet, przy minimalizacji kosztów dla budżetu państwa) oraz różne źródła motywacji kobiet do podejmowania zatrudnienia.

Po pierwsze, należy dokonać przeglądu ustawodawstwa w zakresie możliwości stosowania i warunków pracy na część etatu, wyboru elastycznych godzin pracy, przestrzegania faktycznego czasu pracy oraz odpłatności wypracowanych nadgodzin a także możliwości ich odbierania w postaci czasu wolnego od pracy. Jak wynika z badań naukowych i doświadczeń innych krajów, powszechny dostęp do pracy niepełnoetatowej, dobrze płatnej (stawki godzinne nie niższe niż w przypadku pracy na pełen etat), stabilnej (praca na czas nieokreślony) oraz elastycznej (godziny rozpoczęcia i końca) pracy sprzyja zwiększaniu zatrudnienia wśród młodych matek, w szczególności tych z niższym i średnim poziomem wykształcenia, a właśnie wśród takich matek w Polsce mamy szczególnie niskie wskaźniki aktywności zawodowej. Warto bowiem wspierać możliwości podejmowania przez kobiety dobrej jakości pracy na część etatu, ale jednocześnie bez zbytniego ograniczania elastyczności pracodawców w zatrudnianiu pracowników. Należy przy tym zaznaczyć, że jak pokazują doświadczenia innych krajów, nie tylko rozwiązania prawne, ale równoczesne zapewnienie Polsce warunków do szybkiego rozwoju gospodarczego, w tym wzrostu produktywności pracy, będzie ważnym czynnikiem, który w długim okresie zapewni kobietom uzyskiwanie wystarczających dochodów z pracy niepełnoetatowej, umożliwiając im łączenie pracy zawodowej z opieką nad dziećmi.

Po drugie, niezbędnym uzupełnieniem elastycznych form i czasu pracy jest zapewnienie rodzicom dostępu do stosunkowo tanich i różnorodnych form instytucjonalnej opieki i edukacji dzieci w wieku poniżej 6 lat. Z badań naukowych wynika, że podobnie również dostęp do taniej instytucjonalnej opieki/edukacji nad dziećmi ma pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia matek, w szczególności tych z niskim i średnim poziomem wykształcenia, a właśnie te grupy kobiet w Polsce charakteryzują się bardzo niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej. Rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 idzie w dobrym kierunku wprowadzając znaczne ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu żłobków, różnorodne instytucje opieki nad dziećmi oraz jednolity system nadzoru nad nimi, a także stymulując legalne zatrudnianie opiekunek do dzieci poprzez umożliwienie zawierania z nimi umów zlecenia (umowa uaktywniająca) oraz zapewnienie częściowego wsparcia finansowego (w postaci płacenia przez ZUS składek na ubezpieczenia społeczne opiekunek od wysokości minimalnego wynagrodzenia). Jednak ustawa nie przewiduje systemowego wsparcia finansowego dla rodzin w opłacaniu opieki/edukacji dzieci. Z kolei projekt ZNP zakładający finansowanie z budżetu państwa edukacji przedszkolnej i zapewnienie każdemu dziecku od 2 roku życia miejsca w przedszkolu, narzuca budżetowi państwa i gminom znaczne obciążenia i stanowi ograniczenie dla rozwoju swobodnej konkurencji na rynku tych usług, efektywności działania placówek oraz wyboru placówki, przed jakim stoją rodzice. Rozwiązaniem pośrednim, wprowadzającym uzasadniony element celowy do obecnego systemu ulg rodzinnych (na dzieci) i zachęcającym rodziców do korzystania z instytucjonalnych form opieki i edukacji dzieci, matki zaś do podejmowania pracy, byłoby zmodyfikowanie ulgi w ten sposób, aby jej część była jednoznacznie powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę/edukację ich dzieci a jej wykorzystanie uwarunkowane byłoby tym, że oboje rodziców pracuje. Uzależnienie wsparcia finansowego/ulg podatkowych na opiekę/edukację przedszkolną od tego, czy oboje rodziców pracuje, istnieje w wielu omawianych w raporcie krajach, między innymi w Holandii. Ewentualne zwiększenie ulgi w tym celu, które mogłoby spowodować obniżenie wpływów budżetowych z tego tytułu powinno być w części zrekompensovane poprzez wzrost wpływów podatkowych od kobiet podejmujących pracę. Można



by również ostatecznie zlikwidować „becikowe” ograniczając tym samym wydatki państwa. Ponadto popularyzacji wykorzystania instytucjonalnych form opieki/edukacji dla dzieci powinna towarzyszyć dalsza redukcja przywilejów emerytalnych, które wypychają wydatki na żłobki i przedszkola a także wydłużenie wieku emerytalnego i dalsze ograniczanie przywilejów emerytalnych. Warto przypomnieć, że w Holandii, Danii i Szwecji (65 lat) a także w 11 innych krajach UE oficjalny wiek emerytalny kobiet jest wyższy niż w Polsce, zaś faktyczny wiek przechodzenia kobiet na emeryturę w naszym kraju jest jednym z niższych wśród krajów UE. Przy planowaniu ewentualnych wydatków budżetowych, które miałyby stymulować rozwój instytucji opiekuńczych i edukacyjnych oraz wspierać rodziców w ich wykorzystaniu, należy zawsze przewidzieć stopniowe, długofalowe wycofywanie się państwa z takiego wsparcia w miarę podwyższania się poziomu życia obywateli oraz rozwoju rynku tych usług (w tym konkurencji i efektywności funkcjonowania).

Bardzo ważne jest, aby nie tylko w przypadku żłobków, ale i przedszkoli zapewnić ich funkcjonowanie przez co najmniej 10, a w uzasadnionych przypadkach 11 godzin w ciągu dnia i przez cały rok kalendarzowy (a nie tylko szkolny). Znacznym ułatwieniem w realizacji takiego postulatu byłoby wyłączenie nauczycieli przedszkolnych spod regulacji Karty Nauczyciela i zatrudnianie ich na zasadach Kodeksu Pracy. Likwidacja Karty Nauczyciela w przypadku opiekunów przedszkolnych prawdopodobnie przyczyniłaby się również do ograniczenia kosztów ich zatrudnienia w rejonach kraju o niższym poziomie życia (dochodach).

W kontekście zapewniania rodzicom dostępu do instytucjonalnej opieki/edukacji ich dzieci, warto szerzej rozważyć wprowadzenie rozwiązań prawnych zachęcających przedsiębiorstwa do organizowania przyzakładowych żłobków (większe firmy) lub dofinansowywania swoim pracownikom opieki w placówkach zewnętrznych, chociażby poprzez odpowiednie odpisy/ulgi podatkowe i kampanie społeczne. Przykładem kraju, w którym pracodawcy w bardzo dużym stopniu uczestniczą w finansowaniu opieki/edukacji dzieci swoich pracowników jest Holandia. Znacznie większe niż w Polsce, choć mniejsze niż w Holandii rozpowszechnienie form tego rodzaju wsparcia istnieje w Irlandii, na Łotwie, w Wielkiej Brytanii. Z badań naukowych wynika, że rozwiązania prorodzinne stosowane w firmach (w tym wsparcie opieki/edukacji dla dzieci pracowników) wpływa pozytywnie na motywację pracowników, ich elastyczność i produktywność oraz lojalność wobec firmy a także zmniejszają liczbę pracowniczej absencji (Comfort i in. 2003; Duxbury i Higgins 2003; Gray 2002 i Nelson i in. 2004; OECD 2007).

Po trzecie, należy zdecydowanie skrócić długość istniejącego urlopu wychowawczego w Polsce. Korzystając z przykładów omówionych w raporcie państw, urlop ten nie powinien być dłuższy niż rok (52 tygodnie), co łącznie z urlopem macierzyńskim umożliwi matce indywidualną opiekę nad dzieckiem przez ponad 16 miesięcy. Optymalną długością urlopu macierzyńskiego jest obecnie funkcjonujące 20/22 tygodnie (jest to nieco więcej niż średnia długość urlopu w krajach OECD, i odpowiada przeciętnej długości jaką preferują pracodawcy). Aby zrekomensować kobietom utratę 6/4 tygodni (od 2013 roku) dodatkowego, w 100% płatnego urlopu macierzyńskiego, jednocześnie zachęcić je do powrotu do pracy, zwiększyć możliwości dłuższego karmienia piersią przy stopniowym ograniczaniu osobistej opieki nad dzieckiem proponujemy następujące rozwiązanie. Pod warunkiem, że w trakcie urlopu wychowawczego kobieta podejmie pracę (wróci do pracy) na co najmniej ½ etatu, przez maksymalnie 16/24 tygodni (nie dłużej niż do końca trwania urlopu wychowawczego) otrzymywała świadczenie z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym, w wysokości 50% dotychczasowego pełnoetatowego wynagrodzenia. Koszty dla budżetu nie ulegną zmianie, natomiast można się spodziewać pokrycia części tych kosztów poprzez wpływy podatkowe z dochodów tych kobiet, które dzięki nowym rozwiązaniom wcześniej wrócą do pracy. Takim rozwiązaniom powinny towarzyszyć zachęty (choćby w postaci kampanii społecznych) skierowane do pracodawców do wprowadzania ułatwień w łączeniu pracy zawodowej z karmieniem

piersią dla kobiet powracających do pracy po urlopach macierzyńskich, na wzór rozwiązań stosowanych np. w Holandii (pomieszczenia do odciągania i przechowywania mleka). Jak wynika z badań naukowych łączenie pracy zawodowej z karmieniem piersią ma pozytywne skutki zdrowotne nie tylko dla matki i dziecka, ale także wpływa pozytywnie na morale pracownicy, uatrakcyjnia wizerunek firmy i obniża koszty związane z nieobecnością pracownicy z powodów zdrowotnych. Podobne kampanie mogłyby być również skierowane do instytucji opiekuńczych dla dzieci od 20 tygodni do 3 lat.

Po czwarte, aby ograniczyć negatywny wpływ wspólnego rozliczania małżonków przy progresywnym opodatkowaniu na motywację mniej zarabiających kobiet do podejmowania zatrudnienia, warto ponownie rozważyć wprowadzenie w Polsce podatku liniowego. W krajach OECD obecnie odchodzi się od wspólnego rozliczania małżonków, na rzecz indywidualnego opodatkowania każdego z nich, choć nadal dominują systemy progresywnego opodatkowania. Rezygnacja z możliwości wspólnego opodatkowania w sytuacji znacznych różnic w dochodach między małżonkami i progresywnym opodatkowaniu mogłaby faktycznie podwyższyć płacone przez rodziny podatki. Pośrednim rozwiązaniem mogłoby być uzależnienie możliwości wspólnego rozliczania od tego, czy obie rozliczające się osoby pracują. Jednak lepszym, bardziej sprawiedliwym i prostym rozwiązaniem wydaje się być wprowadzenie niskiego, podatku liniowego. Prorodzinnym elementem systemu podatkowego pozostałyby nadal, choć po istotnej modyfikacji (patrz wyżej), ulgi dla dzieci, przeznaczone w znacznej części na finansowanie instytucjonalnej opieki/edukacji, z której korzystają.

Na koniec trzeba wyraźnie podkreślić, że wprowadzenie zmian instytucjonalnych, aby było skuteczne, powinno odbywać się w warunkach dobrej koniunktury, w tym dobrych warunków dla poszukiwania i podejmowania pracy przez kobiety (co potwierdzają doświadczenia australijskie). Niezależnie od omówionych reform niezbędne jest ciągle zapewnianie Polsce warunków do wysokiego wzrostu gospodarczego.

## BIBLIOGRAFIA

- Alba A., Alvarez G., Carrasco R. (2009), On the estimation of the effect of labour participation on fertility, *Spanish Economic Review*, tom 11, nr 1, s. 1-22.
- Alewell D., Pull K. (2003), An international Comparison and Assessment of Maternity Leave Legislation, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, nr 2/3.
- Andersson G. (2000), The Impact of Labour-Force Participation on Childbearing Behaviour: Pro-Cyclical Fertility in Sweden during the 1980s and 1990s., *European Journal of Population*, tom 16, nr 4.
- Auleytner J. (red.) (2007), *Wieloaspektowa diagnoza sytuacji kobiet na rynku pracy SPO RZL 1.6(b). Raport Końcowy*, Warszawa.
- Baker M., J. Gruber and K. Milligan (2005), Universal childcare, maternal labour supply and family well-being, NBER Working Paper 11832 .
- Baker M. (2007), Restructuring Childcare in Australia and New Zealand, Pobrano z: <http://www.tasa.org.au/conferences/conferencepapers07/papers/373.pdf>
- Baxter J. A. (2005), The Employment of Partnered Mothers in Australia, 1981-2001, The Australian National University, praca doktorska.
- Berlinski S. and S. Galiani (2004), The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment, The Institute for Fiscal Studies. Working Paper 04/30.
- Boeri T., Del Boca D., Pissarides Ch. (ed.), *Women at work : an economic perspective*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Cardenas R.A., Major D. A. (2005), Combining Employment and Breastfeeding: Utilizing a work-family Conflict Framework To Understand Obstacles and Solutions, *Journal of Business and Psychology*, tom 20, Nr. 1, s. 31-52.
- Carriero R., Ghysels J., Klaveren C. (2009), Do parents coordinate their work schedules? A comparison of Dutch, Flemish, and Italian dual-earner households, *European Sociological Review*, tom 25, nr 5.
- Cascio E., (2006), Public preschool and maternal labour supply: evidence from the introduction of kindergartens into American public schools, NBER Working Paper 12179
- Child Day Care Industry in Japan (2005), JETRO Japan Economic Monthly, November 2005. Pobrano z: [http://www.jetro.go.jp/en/reports/market/pdf/2005\\_69\\_p.pdf](http://www.jetro.go.jp/en/reports/market/pdf/2005_69_p.pdf)
- Corley M., Perardel Y, Popova K. (2005), Wage inequality by gender and occupation: A cross-country analysis, Employment Trend Unit, ILO, Employment Strategy Papers nr 20.
- Del Boca D., Pasqua S., Pronzato C. (2009), Motherhood and market work decisions in institutional context: a European perspective, *Oxford Economic Papers*, nr. 61, s. 47-171.
- Del Boca, D., R. Aaberge, U. Colombino, J. Ermisch, M. Francesconi, S. Pasqua and S. Strom (2003): Labour market participation of women and fertility: the effect of social policies. Paper presented at the FRDB CHILD conference. Alghero, June 2003.
- *Diagnoza sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce. System aktywizacji zawodowej kobiet – „Kobieta Pracująca”* (2006), ASM centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno.
- Engelhardt H., Kögel T., Prskawetz A., Fertility and Female employment reconsidered: A macro-level time series analysis, MPIDR Working Paper WP 2001-021, July 2001.

- Engelhardt H., Prskawetz A. (2004), On the Changing Correlation Between Fertility and Female Employment over Space and Time, *European Journal of Population*, nr 20, s. 35-62.
- Europejskie Badanie Przedsiębiorstw 2009 - pierwsze wnioski, Eurofound, pobrano z: [www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0997\\_pl.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0997_pl.htm)
- Eurostat (2008), The life of women and men in Europe. A statistical portrait, Eurostat, EC. Pobrano z : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-80-07-135/EN/KS-80-07-135-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-80-07-135/EN/KS-80-07-135-EN.PDF).
- Gameraen E., Ooms I. (2009), Childcare and labor force participation in the Netherlands: the importance of attitudes and opinions, *Review of the Economy of the Household*, nr 7, s. 395-421.

### Bazy danych

- OECD Family Database: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)
- Eurostat Statistics Database: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- World Bank Development Indicators 2010: <http://data.worldbank.org/>
- BAEL: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
- Education Counts: [www.educationcounts.govt.nz](http://www.educationcounts.govt.nz)

## Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich wydatkach publicznych. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny system edukacji i badań, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

