

## POPRAWA SYTUACJI KOBIET W ZATRUDNIENIU.

MARIUSZ ZIELONKA | Warszawa, grudzień 2021 (1.0)

### Spis treści

1. WPROWADZENIE i CEL EKSPERTYZY.....	1
2. KOBIETY W POLSCE I EUROPIE .....	3
2.1. AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA.....	4
2.2. CZEMU KOBIETY NIE PRACUJĄ i NIE SZUKAJĄ PRACY?.....	7
2.2.1. OPIEKA PO 1 ROKU ŻYCIA.....	9
2.2.2. TRANSFERY SOCJALNE .....	10
2.2.3. PARTNERSKI MODEL RODZINY .....	11
2.2.4. EMERYTURA.....	12
3. WNIOSKI DLA POLITYKI.....	13
ŹRÓDŁA.....	16

### Economic activity improvement of polish women

*technical report for the Polish Confederation Lewiatan (abstract)*

This technical report deals with women economic activity on polish labour market with comparison to situation in European union. We start from diagnosis of women activity on labour market since 2004 until last recent data 2020. The main age group on which we are focused is 20-64 years old. This chapter explains that polish women are characterised by significantly lower presence on labour market in comparison to men as well as their European counterparts. Next we distinguish main four reasons why women are inactive on labour market: i) insufficient number of care facilities for children under 3 years old; ii) discourage by social transfers; iii) traditional family model and iv) retirement.

Finally, according to conducted diagnosis we made four recommendations for policy makers which might improve polish women employability.

### 1. WPROWADZENIE I CEL EKSPERTYZY

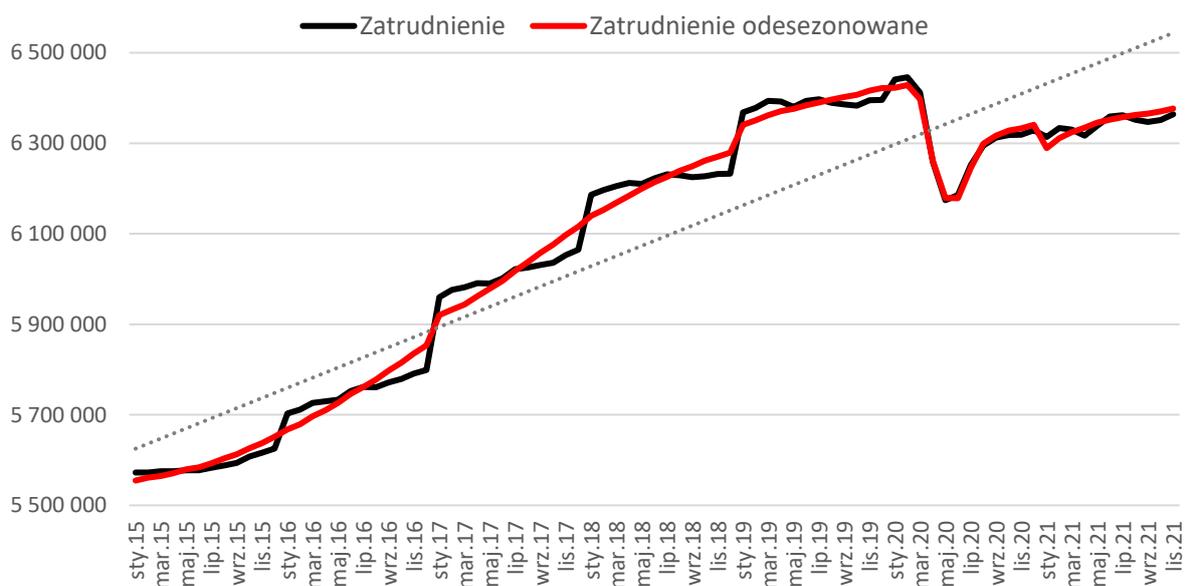
Na początku II kwartału 2020 roku polski rynek pracy doświadczył poważnego szoku podażowego wywołanego globalną pandemią wirusa SARS-CoV2. Pandemia doprowadziła do zamknięcia wielu sektorów gospodarki w okresie od marca do maja, a negatywne skutki powyższych obostrzeń rynek pracy odczuwał w kolejnych miesiącach 2020 roku. Według szacunków w sektorze przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników ubyło nawet 150 tys. miejsc pracy (przy uwzględnieniu potencjalnego wzrostu zatrudnienia zgodnego z wieloletnimi trendami). Oznacza to, że w gospodarce

wzrósł poziom bezrobocia, a część zwolnionych osób przeszła w stan bierności zawodowej i nie widać ich w statystykach bezrobocia.

Dodatkowo rynek pracy w Polsce zamortyzował zewnętrzny szok poprzez wypchnięcie części pracowników do sektora rolnictwa (przy równoczesnym spadku produktywności całej branży). W ubiegłym roku o około 100 tys. osób wzrosło zatrudnienie w rolnictwie. Był to drugi najwyższy wzrost zatrudnienia po systemie opieki zdrowotnej. W sektorze rolnictwa zatrudnienie znaleźli głównie słabiej wykształceni mężczyźni pracujący wcześniej w sektorze usług i przetwórstwie przemysłowym. Taka zmiana jest charakterystyczna dla polskiej gospodarki, w której już w przeszłości kryzysy na rynku pracy wiązały się z powstawaniem ukrytego bezrobocia w mało wydajnych sektorach gospodarki.

W ostatecznym rozrachunku polski rynek pracy poradził sobie zaskakująco dobrze. Stało się tak przede wszystkim dzięki bardzo dobrej sytuacji gospodarczej bezpośrednio przed pandemią. Nie bez znaczenia okazał się również pomoc finansowa przeznaczona przez rząd w ramach tzw. tarcz antykryzysowych. Wszystko to pozwoliło na utrzymanie bardzo niskiego poziomu bezrobocia, które w szczytowym dla siebie okresie nie przekroczyło 4%<sup>1</sup> (I kw. 2021). Mimo relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy ciągle jednak polska gospodarka nie odzyskała swojego impetu sprzed okresu pandemii. Zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw nadal pozostaje znacznie poniżej poziomu trendu sprzed pandemii.

**Wykres 1. Zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw oraz trend wieloletni**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS. Odeszono procedurę TRAMO/SEATS

Pomimo, że polski rynek pracy po raz kolejny okazał się wyraźnie odporny na szoki makroekonomiczne a krótkoterminowo zmieniły się również priorytety kierowanej przez decydentów interwencji na rynku, to należy pamiętać, że rynek pracy w Polsce boryka się nadal z wieloma strukturalnymi i długofalowymi problemami. Jednym z nich jest sytuacja kobiet na rynku pracy.

W niniejszym opracowaniu postaram się w pierwszej kolejności przeanalizować sytuację kobiet na rynku pracy przed i w trakcie pandemii oraz porównać ich sytuację z odpowiedniczkami w krajach Unii. W następnej kolejności przeanalizujemy bariery jakie kobiety napotykają na rynku pracy. Pozwoli to

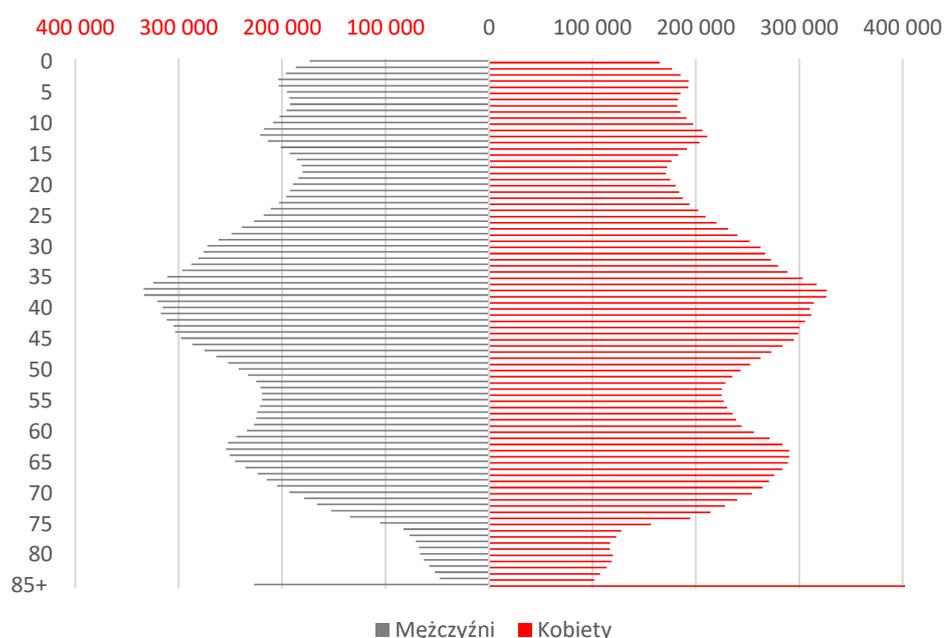
<sup>1</sup> Bezrobocie wg metodologii GUS-BAEL.

zdiagnozować potencjalne obszary interwencji polityki rynku pracy, ale także polityki społecznej, czy tak popularnej obecnie rodzinnej. Ostatnim etapem będzie próba określenia możliwych rozwiązań mających na celu poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy w Polsce.

## 2. KOBIETY W POLSCE I EUROPIE

Nakreślenie sytuacji kobiet na rynku pracy w znacznej mierze powinno zostać poprzedzone określeniem stopnia znaczenia kobiet dla gospodarki narodowej. Według danych GUS z połowy 2021 r. kobiety stanowią 51,6% całej populacji Polski, z czego blisko 2/3 zamieszkuje obszary miejskie (12,2 mln osób). W wieku produkcyjnym<sup>2</sup>, tj. 18-59 lat Polek było ponad 10 mln, przy czym ponownie jak przy ogólnej populacji kobiet, tak i w tym przypadku 2/3 zamieszkuje w miastach. Gdyby założyć, że wiek produkcyjny kobiet jest równym wiekowi produkcyjnemu mężczyzn (18-65), to okazałoby się, że po pierwsze ponad 1,3 mln kobiet stanowi potencjalny utracony zasób rynku pracy. Potencjalny, ponieważ część kobiet w wieku 60-64 lat mimo nabycia praw emerytalnych nadal pozostaje aktywna na rynku pracy. Po drugie, wg stanu z połowy 2021 r. mieliśmy potencjalnie tak samo duży zasób kobiet w wieku produkcyjnym jak i mężczyzn.

**Wykres 2. Piramida wieku w podziale na płeć, stan na 30 czerwca 2021 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Powyższa piramida wieku wprost uwidacznia szanse i zagrożenia dla polskiego rynku pracy w najbliższej dekadzie. Struktura wiekowa polskiego społeczeństwa wskazuje, że obecnie na rynku pracy dominuje wyż demograficzny z przełomu lat 80-tych i 90-tych XX w. Tuż za obecnymi 30-sto, 40-sto latkami następuje poważna redukcja populacji zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Oznacza to, że w perspektywie kolejnych 5 lat rodzimy rynek pracy będzie stał pod silną presją podażową. Sytuacja z każdym pięcioleciem będzie ulegała sukcesywnemu pogorszeniu. Oznacza to, że w tej chwili jest ostatni moment, aby zachęcić osoby z obecnego wyżu demograficznego, do jak najdłuższej aktywności ekonomicznej. W innym przypadku rozwój gospodarczy, pozwalający nadrabiać lukę dzielącą Polskę z

<sup>2</sup> Zgodnie z definicją GUS

innymi państwami Europy Zachodniej będzie zahamowany, a sama gospodarka zostanie poddana wielu obciążeniom, np. społecznym (wypłatność systemu emerytalnego).

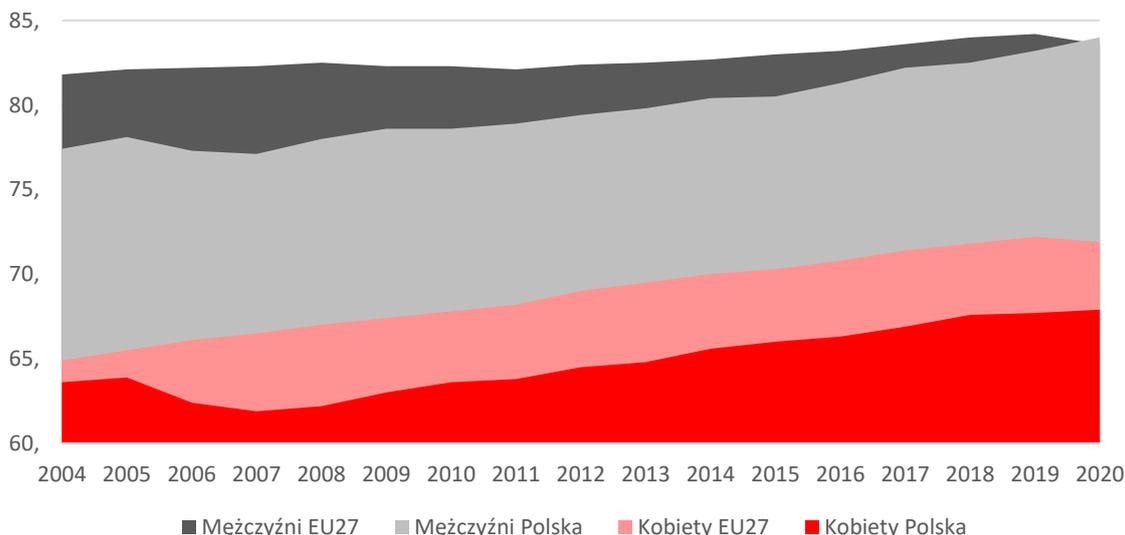
## 2.1. AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA

Aktywność zawodowa Polek na tle innych kobiet w Europie jest niska. Ma to swoje konsekwencje w skali makro dla rozwoju gospodarki, ale także w skali mikro dla samych gospodarstw domowych. Niska aktywność blisko połowy społeczeństwa to potencjalna utracona korzyść we wzroście Produktu Krajowego Brutto, dużo większe obciążenie systemu zabezpieczenia społecznego. Z kolei w skali mikro to utracony dochód gospodarstwa domowego. Warto jednak zastanowić się skąd taka niska aktywność Polek? Jedną z przyczyn jest zapewne patriarchy, który nadal dominuje w Polsce, a który odcisnął wielkie piętno na modelu funkcjonowania rodziny, a przez to postrzegania roli kobiet w społeczeństwie jako obowiązanych do opieki nad dzieckiem czy osobami zależnymi. Kolejną przyczyną jest relatywnie gorsza sytuacja ekonomiczna kobiet, objawiająca się otrzymywaniem niższego wynagrodzenia przez kobiety niż przez mężczyzn za tę samą pracę. Konsekwencją tego są decyzje ekonomiczne utrwalające stereotypowe postrzeganie roli kobiety w rodzinie.

Nie mniejszą winą za tak niską aktywność ekonomiczną kobiet należy również obarczyć niewydolny system opieki dla dzieci do lat 3, który istotnie odraza moment powrotu na rynek pracy kobiet, jako tych które znacznie częściej podejmują opiekę nad dziećmi.

Kolejnym powodem jest prorodzinny system społeczny. Transfery fiskalne przekazywane rodzinom, mające w podwalinach zwiększyć dzietność i redukcję ubóstwa wśród dzieci, de facto skutecznie odraza moment powrotu na rynek pracy kobiety, które w znacznym stopniu są zaangażowane w opiekę nad dziećmi.

**Wykres 3. Aktywność zawodowa kobiet i mężczyzn, w wieku 20-64 lata, w Polsce i UE27, w latach 2004-2020, w %**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wszystko to przenosi się na bardzo niskie wskaźniki aktywności zawodowej wśród kobiet w Polsce, ale również w całej Unii w porównaniu do wskaźników odnotowywanych dla mężczyzn. Dla celów całej analizy wykorzystywana będzie grupa wieku pomiędzy 20 a 64 rokiem życia. Jest to grupa, która wiezie prym przy ustalaniu wszelkich strategii na poziomie europejskim. W przypadku Polski pozwala

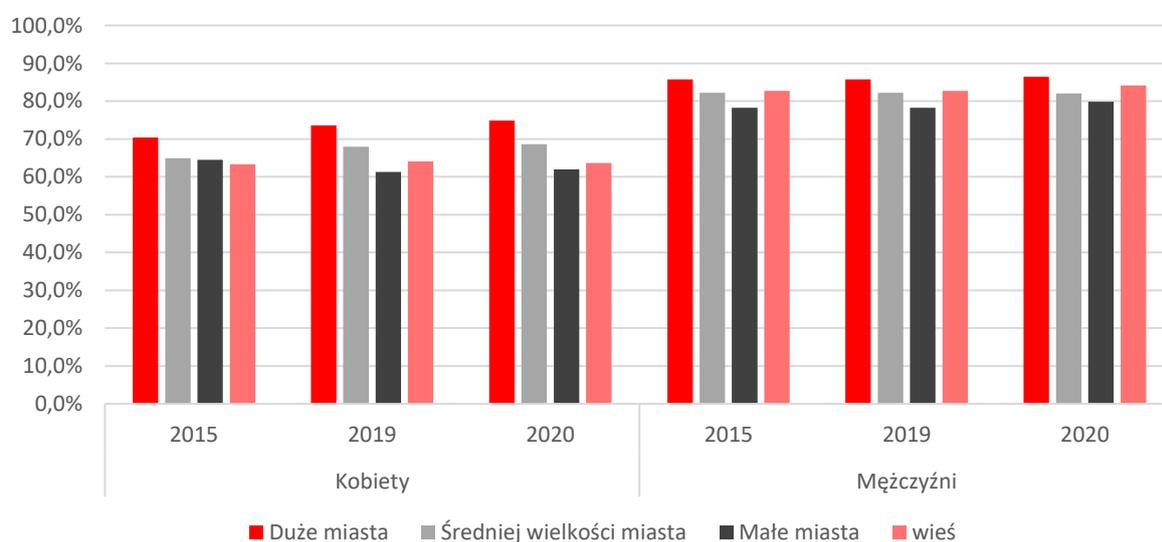
również na częściowe wykluczenie najmłodszych osób (15-19 lat), które w polskim systemie prawnym przeważnie pozostają w systemie edukacji.

Oczywiście wraz z rozwojem gospodarczym, ale również zmniejszającą się populacją osób w zadanej grupie wieku następuje poprawa wskaźników. Mimo wszystko skala poprawy nie pozwala nadrobić luki dzielącej nas do średniej unijnej. W ostatnich 16 latach średni wskaźnik aktywności wśród kobiet wzrósł o 7 pkt. proc. do poziomu 71,9%. W tym samym czasie w Polsce wskaźnik ten zyskał zaledwie 4,3 pkt. proc. wynosząc w 2020 r. 67,9%. Hipotetycznie, żeby osiągnąć taki sam wskaźnik aktywności zawodowej kobiet jak w Unii, w ciągu roku musielibyśmy wyciągnąć z bierności zawodowej około 430 tys. kobiet.

Nie wszystkie kobiety w Polsce charakteryzuje niska aktywność zawodowa. Spośród całej populacji kobiet w wieku 20-64 możemy wyróżnić 3 zasadnicze grupy, do których potencjalnie mogłaby być skierowana interwencja na rynku pracy.

Poziom aktywności zawodowej wyraźnie różnicuje miejsce zamieszkiwania. Od kilkadziesiąt lat model rodziny zmienia się, zmiana następuje jednak głównie w wielkich miastach, gdzie świadomość Polek i Polaków jest dużo wyższa. Przejście od modelu tradycyjnego do partnerskiego jest jednym z czynników, dzięki któremu to kobiety mieszkające w wielkich miastach mogą poszczycić się relatywnie wysokimi wskaźnikami aktywności zawodowej. Drugim elementem silnie wpływającym na taki stan rzeczy jest dostępność do państwowych placówek wczesnej edukacji i opieki w mniejszych miastach i na wsiach, a dokładnie ujmując jej brak. Ostatnim elementem jest bliskość, w rozumieniu odległości, najbliższych krewnych, która w znacznym stopniu jest w stanie wspomóc kobietę w opiece nad dziećmi.

**Wykres 4. Wskaźniki aktywność zawodowej kobiet i mężczyzn, w wieku 20-64 lata, w Polsce w latach 2015, 2019, 2020.**

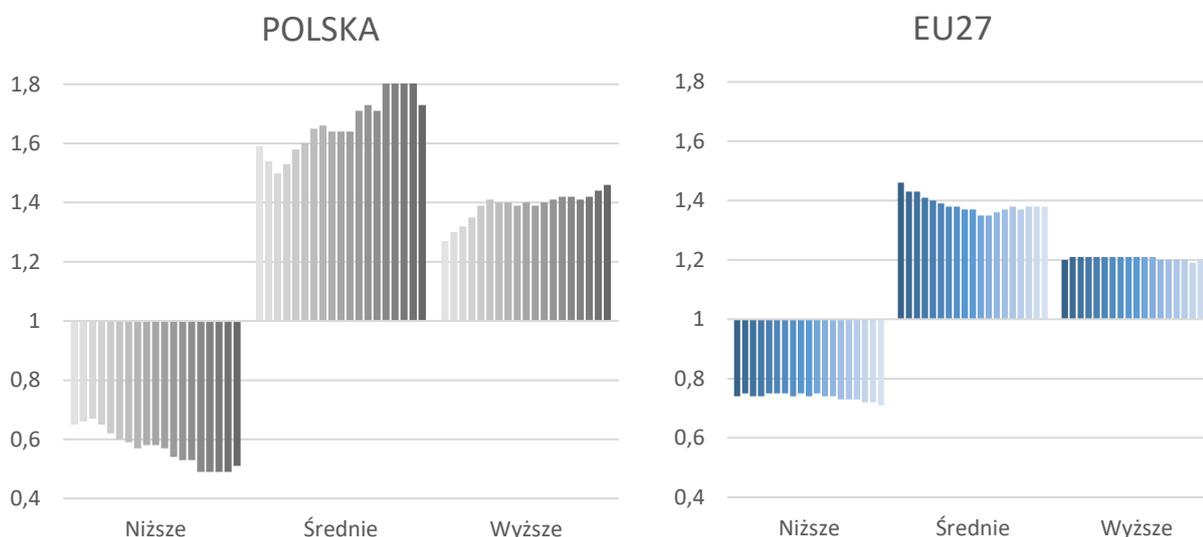


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BAEL

W 2020 r. wskaźnik aktywności kobiet w dużych miastach był na poziomie 74,9% i był wyższy o blisko 7 pkt. proc. od wskaźnika aktywności dla całej populacji kobiet w wieku 20-64 lata. Co istotne w ostatnich 5 latach to właśnie kobiety z wielkich miast wykonały największy skok w zwiększeniu swojej aktywności zawodowej. Ich obecność na rynku pracy zwiększyła się przez ostatnią połowę dekady o 4,7 pkt. proc. W tym samym czasie aktywność zawodowa mężczyzn wzrosła jedynie o 0,7 pkt. proc. To co jest widoczne również na wykresie 4 to, to że najgorzej na polskim rynku pracy radzą sobie kobiety

zamieszkujące małe miasteczka (poniżej 10000 mieszkańców), wyprzedzane w statystykach nawet przez kobiety zamieszkujące obszary wiejskie. Kobiety na wsiach pełnią głównie rolę tzw. pomagającego członka rodziny, przez to są zaliczane jako osoby wykonujące pracę, a przez to obecne na rynku.

**Wykres 5. Odchylenie wskaźniki aktywności kobiet wg grup wykształcenia w Polsce oraz UE27, w latach 2002-2020, średni wskaźnik dla całej populacji kobiet = 1**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

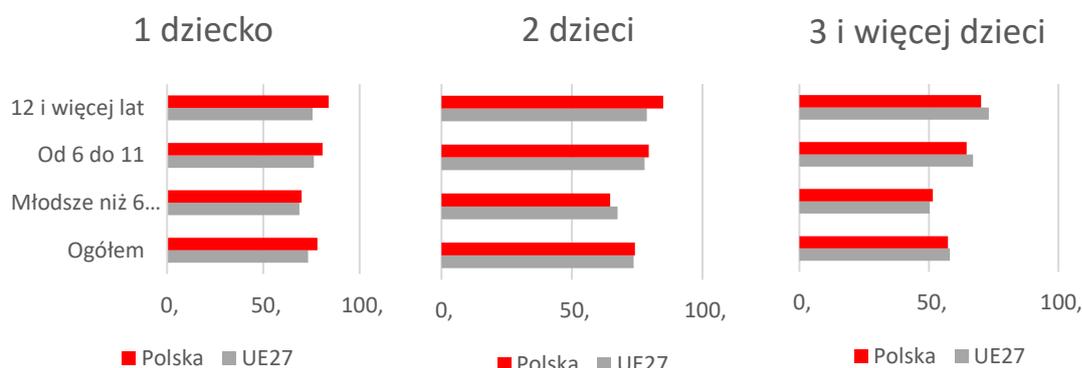
Drugą grupą kobiet o niskich poziomach aktywności zawodowej na rynku pracy w Polsce i w Europie są kobiety słabiej wykształcone. O ile w obu przypadkach wskaźniki aktywności dla kobiet z niższym wykształceniem są wyraźnie niższe od średnich uzyskiwanych na poziomie całej populacji, to w przypadku Polski wskaźnik w 2020 r. stanowił niewiele ponad połowę wskaźnika aktywności dla wszystkich kobiet. W tym samym czasie w Unii kobiety z niższym wykształceniem charakteryzowały się o około 30% niższą aktywnością niż wszystkie kobiety w wieku 20-64 lata.

Bardzo niepokojący jest również fakt, że luka między kobietami najslabiej wykształconymi, a ogółem kobiet w wieku 20-64 lata w Polsce wraz upływem czasu pogłębia się. Niestety moment negatywnego odchylenia wskaźnika aktywności wśród kobiet z niższym wykształceniem, od średniej, przypada na 2016 r., kiedy to został uruchomiony program wsparcia socjalnego rodziny pod nazwą 500+.

Trzecią grupą kobiet, jak zauważa Magda (2020), narażonych na niższą aktywność zawodowa są kobiety, które posiadają dwójkę dzieci (młodszych niż 6 lat) oraz 3 i więcej, gdy wiek dzieci przekracza 6 lat. Przyczyn takiego stanu rzeczy możemy ponownie upatrywać w czynnikach, którymi mogą być zarówno normy społeczne, ograniczenia w dostępie do opieki nad dziećmi (młodsze dzieci), jak i zachęty finansowe – które wpływają na obniżenie aktywności zawodowej kobiet z trójką dzieci. Gdy do całości zestawienia dołożymy poziom wykształcenia dysproporcje wyraźnie się powiększają na niekorzyść kobiet z niższym wykształceniem.

Można również zauważyć, że bariera pozostania lub wejścia na rynek pracy dla kobiet z jednym dzieckiem nie stanowi istotnego problemu. Polki z jednym dzieckiem, niezależnie od jego wieku znajdują zatrudnienie w Polsce częściej niż kobiety w UE27.

**Wykres 6. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 20-49 lat posiadających dzieci, w podziale na ilość dzieci, w Polsce i UE, w 2020 r.**



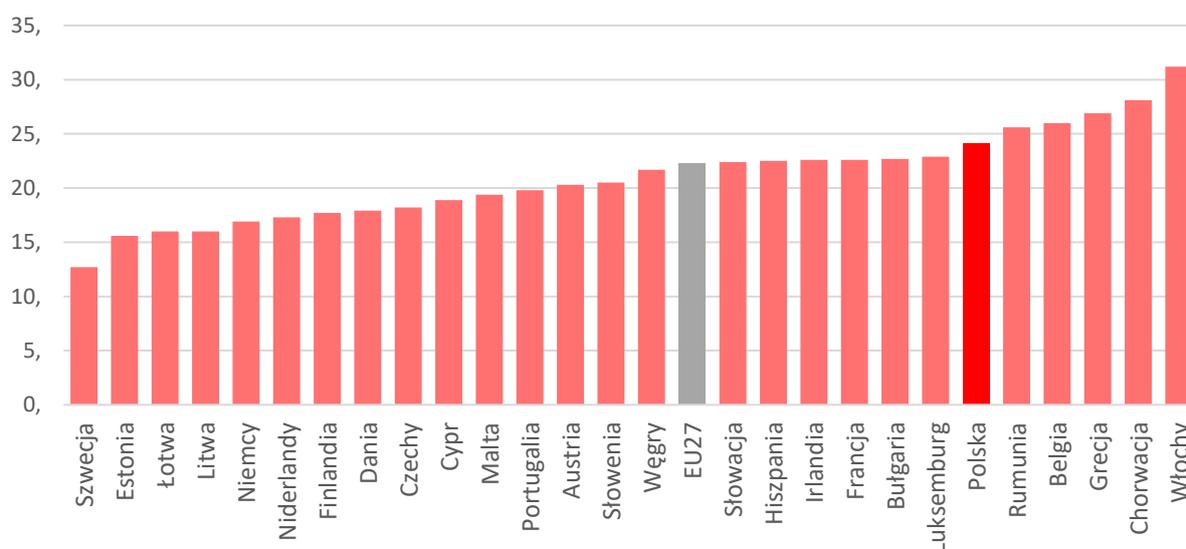
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

## 2.2. CZEMU KOBIETY NIE PRACUJĄ I NIE SZUKAJĄ PRACY?

Poprzedni podrozdział wyraźnie wskazuje potencjałe przyczyny bierności kobiet w Polsce. Należy jednak sprawdzić, czy hipotezy o przyczynach niskiego zaangażowania kobiet w rodzimy rynek pracy znajduje potwierdzenie w danych.

W uproszczeniu, osoba bierna na rynku pracy to osoba, która nie wykonuje żadnej pracy zarobkowej ani jej nie szuka. W 2020 r. w Polsce blisko ¼ populacji w wieku 20-64 lata pozostaje nieaktywna na rynku pracy. Niewiele mniej, ponieważ 22,3% biernych odnotowuje się w całej Unii. Liderem, jeśli chodzi o najniższy współczynnik bierności jest Szwecja z wynikiem 12,7%.

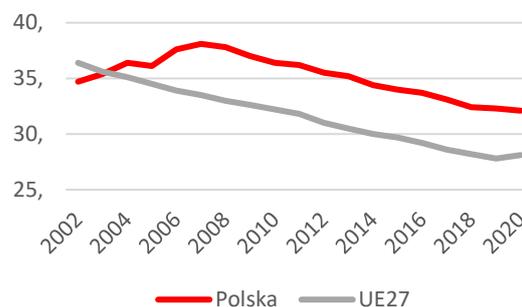
**Wykres 7. Odsetek osób biernych zawodowo, w poszczególnych państwach UE, w 2020 r., w %**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

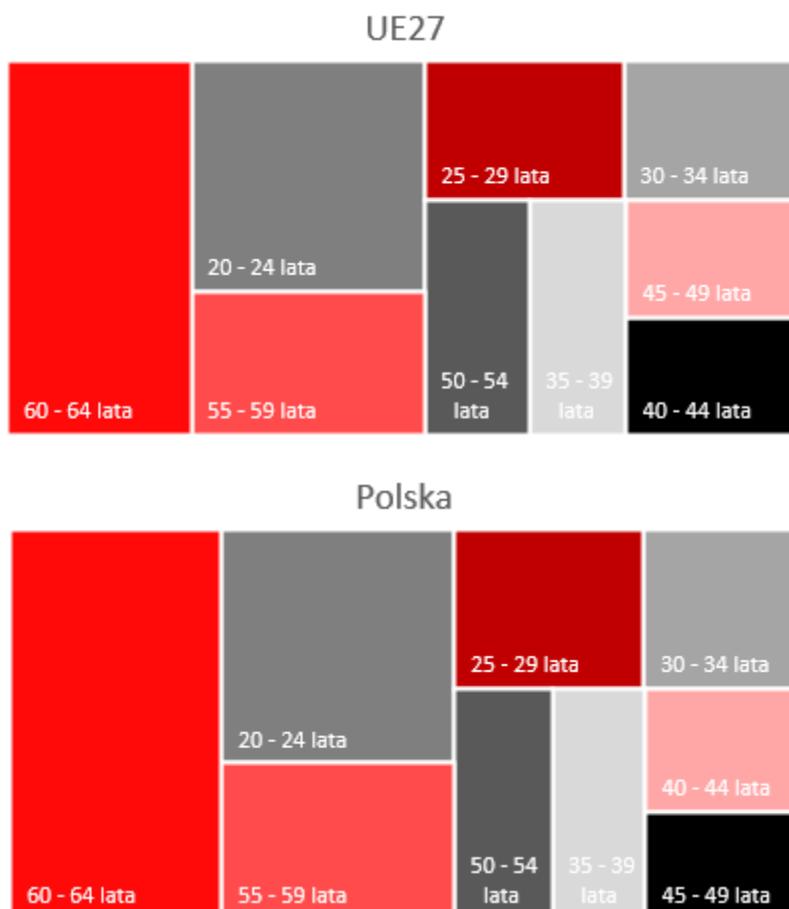
Sytuacja, dla Polski, wygląda znacznie gorzej przy porównaniu odsetka osób biernych zawodowo w podziale na płeć. O ile możemy mówić o tym, że mamy w Polsce, jak i zarówno w całej Unii co raz mniej kobiet biernych to jednak wartości jakie są uzyskiwane w Polsce nadal przewyższają znacznie te odnotowywane średnio w Unii. W 2020 r. różnica między wskaźnikami Polski i UE wynosiła 4 pkt. proc. W tym samym czasie wskaźnik bierności, w Polsce, w przypadku mężczyzn był o połowę niższy (16%) od tego odnotowanego dla kobiet oraz niższy niż średnio w UE (16,2%). W ciągu blisko dwóch dekad liczba kobiet biernych zawodowo zmniejszyła się zaledwie o 2,6 pkt. proc. podczas gdy mężczyzn o 5,4 pkt. proc. Tak wyraźnie zła sytuacja kobiet jest spowodowana w głównej mierze wyraźnie krótszym wiekiem uprawniającym do nabycia praw emerytalnych niż w przypadku mężczyzn. W całej Unii Europejskiej nie ma państwa, które miałyby tak niski wiek przechodzenia na emeryturę kobiet, jak jest w Polsce.

**Wykres 8. Odsetek biernych zawodowo kobiet w Polsce i UE, w latach 2004-2020 r., w %**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

**Wykres 9. Struktura wiekowa kobiet biernych zawodowo, w Polsce oraz UE, w 2020 r., w %**



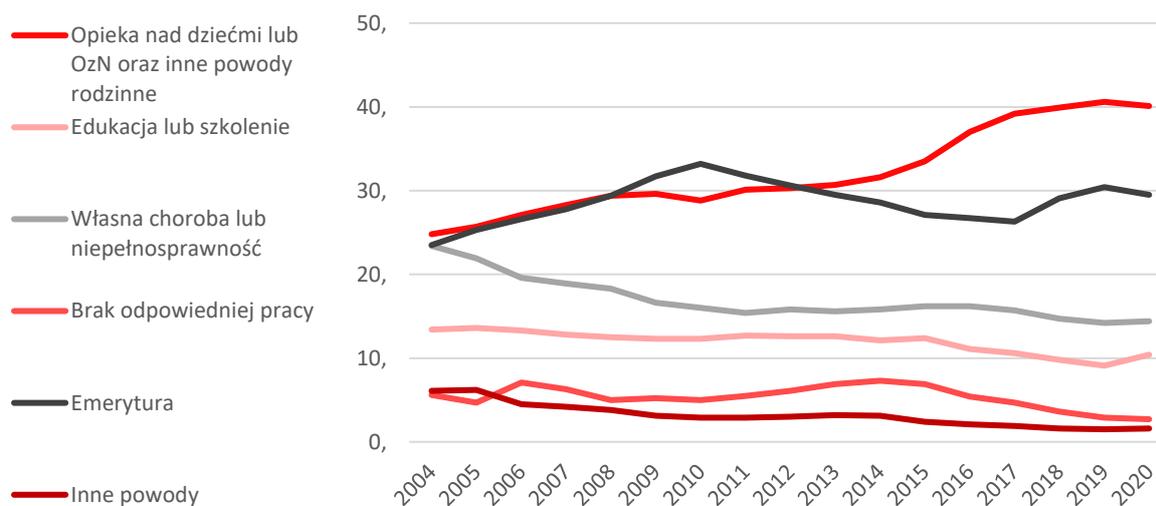
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Bierność zawodowa jest również wyraźnie różnicowana przez wiek, o czym już wspomniano wcześniej. Struktura wiekowa biernych kobiet w Polsce odbiega znacząco w dwóch grupach wieku od tej notowanej w UE. Pierwsza grupa dotyczy młodych kobiet, w wieku 25-29 lat. Według danych GUS jest to grupa kobiet, która najczęściej w Polsce, decyduje się na urodzenie dziecka. W 2020 r. ponad połowa kobiet w tym wieku była bierna zawodowo. Drugą grupą osób są kobiety, które nabyły prawa emerytalne, tj. w wieku 60-64 lat, które w Polsce stanowią 78% swojej populacji (por. Wykres 9)

Istotne z punktu widzenia określenia możliwych zmian prawnych mających wpływ na podniesienie aktywności zawodowej kobiet jest poznanie powodów, które kobiety wskazują jako przyczyny nieposzukiwania lub niewykonywania żadnej pracy.

Bierność zawodowa Polek spowodowana jest przede wszystkim obowiązkami rodzinnymi. Ponad 40% biernych zawodowo kobiet nie pracuje ani nie poszukuje pracy z powodu opieki nad dziećmi lub z innych obowiązków rodzinnych. Podobnie wysoki wynik notuje się w Czechach, Estonii oraz Cyprze<sup>3</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że wskaźnik dla Polski jest wyraźnie wyższy niż średnia odnotowywana dla Unii Europejskiej (27,3%). Podobnie jak przy analizie skali bierności kobiet w Polsce, tak i w przypadku poszczególnych przyczyn bierności ujawnia się wzrost przyczyny związanej z opieką nad dziećmi po 2016 r., tj. roku wprowadzenia świadczenia rodzinnego 500+.

**Wykres 10. Przyczyny bierności kobiet w Polsce jako odsetek osób biernych ogółem, w latach 2004 - 2020, w %**



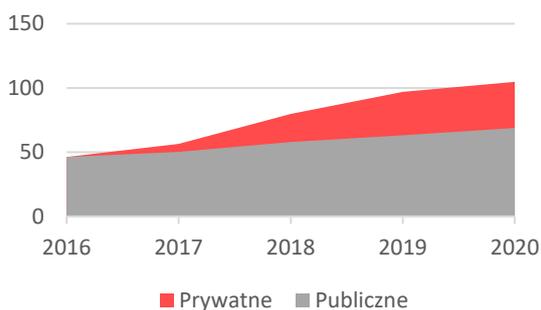
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

### 2.2.1. OPIEKA PO 1 ROKU ŻYCIA

Jednym z elementów, który zmusza kobiety do dłuższego wyłączenia się z rynku pracy jest niska dostępność placówek świadczących usługi opiekuńcze i wczesnej edukacji. W 2020 r. zgodnie z danymi GUS wzrosła, w porównaniu z rokiem poprzednim, liczba placówek opieki instytucjonalnej nad dziećmi w wieku do lat 3 (o 5,0%). Łącznie działało 4,6 tys. żłobków, klubów dziecięcych i oddziałów żłobkowych, które zapewniały 173,5 tys. miejsc. Przy czym w sektorze prywatnym było 104,7 tys. miejsc, a 68,8 tys. w placówkach publicznych. Oznacza to, że system opieki zapewnia opiekę jedynie dla 15% dzieci w wieku 1-3 lata, a ponad 2/3 gmin w Polsce nie ma żadnego miejsca dla dzieci do lat 3.

<sup>3</sup> Jest to związane z wpływami tureckimi i dominującą religią w tym państwie.

**Wykres 11. Liczba miejsc w żłobkach w latach 2016-2020 w podziale na własność (w tys.)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

przestrzeni ostatnich dwóch dekad. Patrząc na dysproporcję między ilością miejsc w sektorze prywatnej opieki a publicznej, to ograniczeniem w korzystaniu z opieki żłobkowej nie jest tylko jej niedostępność, ale także cena (szczególnie, jeśli dostępne są głównie prywatne placówki, niedofinansowane przez gminę).

Z tego względu potrzebny jest szerszy dostęp do różnorodnych form opieki i edukacji dla najmłodszych, niekoniecznie w wymiarze pełnoetatowym, tak, aby służyć one mogły wyrównywaniu szans społecznych i rozwojowi dzieci. Ułatwienie matkom aktywności zawodowej (i/lub edukacyjnej) jest tylko pozytywnym „efektem ubocznym” wczesnej edukacji dzieci.

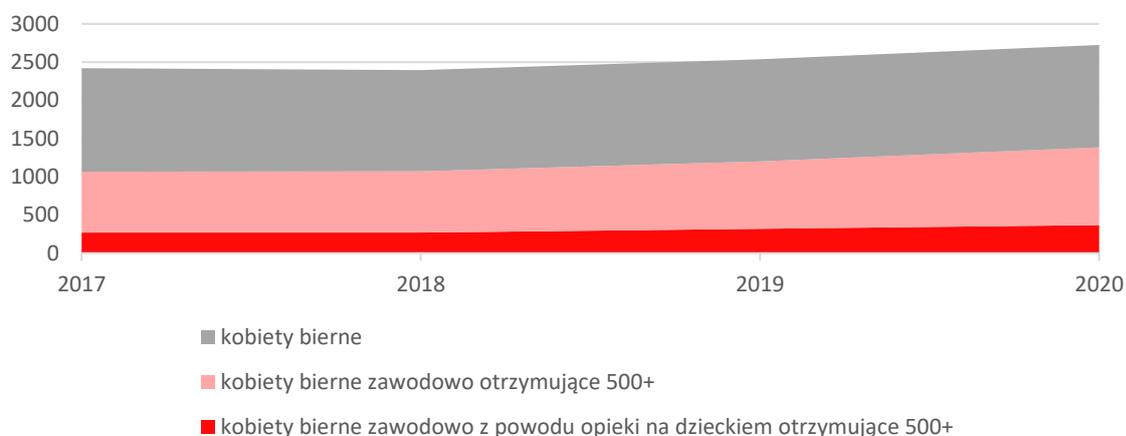
Chociaż nie w każdej gminie powinien być żłobek, choćby ze względu na potencjalnie niewielką ilość dzieci występujących na danym terenie. Martwi jednak niskie zaangażowanie samorządów w rozwój opieki nad dziećmi do lat 3. O ile w 2016 r. żłobki prywatne i publiczne zapewniały po równo miejsc dla dzieci, tak 4 lata później, przy wsparciu programu Maluch, liczba miejsc w żłobkach prywatnych wzrosła do ponad 100 tys., w publicznych przekroczyła zaledwie 60 tys.

Należy jednak podkreślić, że dostępność do tego typu miejsc znacząco się w Polsce poprawiła na

### 2.2.2. TRANSFERY SOCJALNE

Ponad połowa biernych kobiet, w 2020 r. zamieszkiwała gospodarstwo domowe, które miało przyznane świadczenie 500+. 1/5 wszystkich kobiet biernych otrzymywała świadczenie 500+ i podała jako przyczynę swojej bierności opiekę nad dziećmi lub OzN.

**Wykres 12. Liczba kobiet (w tys.) w wieku 25-49 lata w gospodarstwach domowych otrzymujących 500+ ogółem i biernych zawodowo (w tym tych, które przestały pracować ze względu na opiekę nad dziećmi) w latach 2017-2020.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BAEL

Dostępne w literaturze przedmiotu opracowania wskazują, że tego typu świadczenie przyczyniło się istotnie do wypchnięcia kobiet poza rynek pracy. Szacuje się, że pierwszym roku funkcjonowania 500+

z rynku pracy zniknęło ok. 100 tys. kobiet, długofalowo może być to ok. 160 tys. kobiet (Myck, 2016, Myck i Trzcíński, 2019).

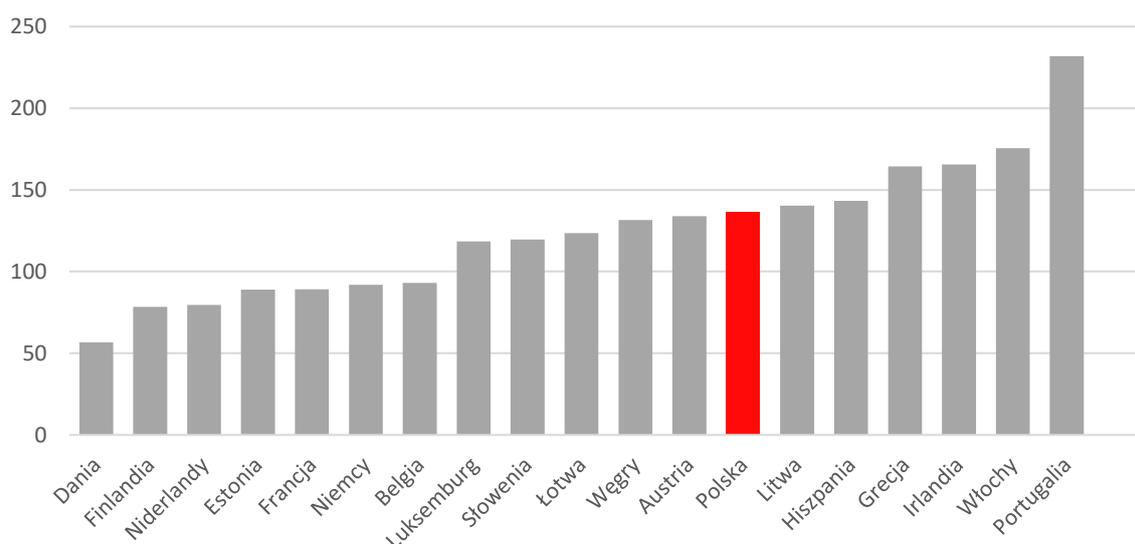
Dodatkowo negatywne efekty programu nie rozkładają się równomiernie po wszystkich świadczeniobiorcach. Magda, et al. (2018) wskazuje, że silniejsze oddziaływanie programu jest wśród słabiej wykształconych kobiet, zamieszkujących mniejsze ludnościowo obszary oraz posiadające jedno dziecko. Czyli de facto można by wyciągnąć wniosek, że tam, gdzie bierność i niska aktywność zawodowa wiedzie swój prym wśród kobiet, tam program powoduje pogłębienie problemu.

Najnowsze opracowania, bazujące na modelach wyborów dyskretnych przedstawione przez Premik (2021) wskazują, że uprawnienie do świadczenia rodzinnego powoduje spadek zatrudnialności kobiet od 2 do 4 pkt. proc. Trzeba jednak również oddać, że program przyczynił się do wyraźnej redukcji ubóstwa i nierówności w Polsce, co dowodzi Paradowski et al. (2020).

### 2.2.3. PARTNERSKI MODEL RODZINY

Od kilkudziesięciu lat model rodziny zmienia się w dwóch wymiarach wywierających niezwykle istotny wpływ na aktywność zawodową kobiet. Pierwszym wymiarem, którego przemiany oddziałują na aktywność zawodową kobiet, jest przeobrażanie wielogeneracyjnej rodziny w rodzinę nuklearną, natomiast drugim przechodzenie od modelu tradycyjnego do partnerskiego. Jak wskazano wyżej posiadanie więcej niż jednego dziecka przez rodzinę stwarza statycznie mniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia przez kobiety. Dlatego istotne z punktu widzenia poprawy sytuacji kobiet jest aktywne włączenie mężczyzn w opiekę nad dzieckiem/dziećmi i domem. Partnerski model rodziny pozwala rodzicom realizować się we wszystkich sferach życia, a dzieciom daje szansę na zbudowanie bliskich więzi z obojgiem rodziców. Innymi słowy zwiększenie zaangażowania mężczyzn w opiekę nad dziećmi powinno istotnie zwiększyć aktywność zawodową kobiet.

**Wykres 13. Różnica w liczbie minut dziennie spędzonych na nieodpłatnych zajęciach między kobietami i mężczyznami w 2020 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD

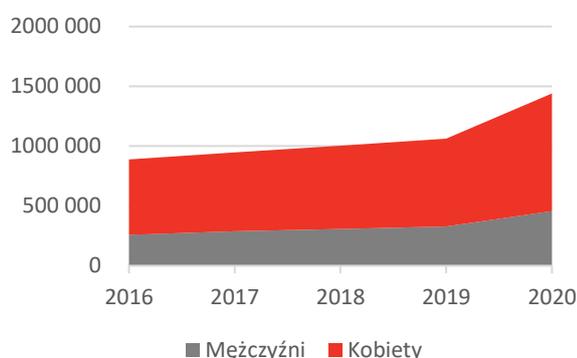
Sytuacja w Polsce jest jednak daleka od ideału. W polskim prawie istnieje możliwość podzielenia lub wzięcia w całości urlopu rodzicielskiego zarówno przez mężczyzn, jak i kobiety (w wymiarze 32 tyg).

Mimo to, wśród osób, które decydują się na wzięcie urlopu rodzicielskiego mężczyźni stanowią zaledwie około 1%. Odsetek ten jest w zasadzie stały w czasie. Co oznacza, że zachęty do większej partycypacji ojców w wychowaniu dziecka są ciągle niskie. Dodatkowo dane ZUS świadczą o tym, że obciążenie obowiązkami rodzinnymi w Polsce rozkłada się nierównomiernie między rodziców.

Dowody na potwierdzenie tezy, że to kobiety w Polsce częściej zajmują się domem niż mężczyźni można odnaleźć w danych OECD. W 2020 r. w grupie wieku 15-64 lata, Polkom tzw. nieodpłatna praca dziennie zajmowała więcej o 136 minut dziennie niż Polakom. Wśród krajów Unii zrzeszonych w OECD jest to 7 najgorszy wynik. Niechlubny prym w Europie wiodą Portugalki z różnicą ponad 230 minut dziennie.

Pandemia SARS Cov-2 uwidoczniała i potwierdziła jeszcze jedną rzecz. To na kobiety znacznie częściej spada obowiązek opieki nad dziećmi w sytuacji, gdy te z powodów choroby lub konieczności pozostania w domu nie mogą uczestniczyć w systemie edukacji. Na wykresie 14 widoczny jest wzrost w 2020 r. liczby udzielonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zasiłków opiekuńczych. O ile jest on widoczny w przypadku obu płci, tak jego skala jest znacznie większa w przypadku kobiet. W 2020 r. kobiety były zmuszone do rezygnacji z pracy o 1/3 częściej niż rok wcześniej. Całkowita liczba zasiłków opiekuńczych zbliżyła się do 1 mln.

**Wykres 14. Liczba zasiłków opiekuńczych udzielonych kobietom i mężczyznom w latach 2017-2020.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS

Polityka godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym w obliczu długoterminowych wyzwań gospodarczych i demograficznych jest kluczowa. Pozwala ona w optymalny sposób wykorzystać kobiety kapitał, a także wspiera decyzje o założeniu rodziny i posiadania dziecka (stabilność dochodów gospodarstwa domowego, jest jednym z czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o powiększeniu rodziny), który korzystnie wpłynie na odnowę struktury demograficznej kraju.

#### 2.2.4. EMERYTURA

Polskie społeczeństwo staje się coraz starsze - wydłuża się przeciętne trwanie życia, zaś niska dzietność nie zapewnia zastępowalności pokoleń. Tendencja ta wpływa na kształt rynku pracy i zasób kapitału ludzkiego: ubytek zasobów pracy oraz przeciętnie coraz starsi pracownicy. Już obecnie liczba osób aktywnych zawodowo zmniejsza się o około 100 tys. rocznie.

Żadne państwo ze starzejącym się społeczeństwem nie może „pozwoić sobie” na taki dodatkowy ubytek podaży pracy, ma on bowiem niekorzystny wpływ na firmy (tempo rozwoju, inwestycje, koszty personalne), a co za tym idzie – na całą gospodarkę, stanowiąc długofalową barierę utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego Polski.

Tymczasem w Polsce z powodu emerytury biernych zawodowo pozostawało w 2020 r. ponad 30% kobiet, podczas gdy jeszcze 3 lata wcześniej odsetek ten wynosił 26,3%. Jednym z powodów odwrócenia spadkowego trendu zapoczątkowanego w 2010 r. było cofnięcie reformy emerytalnej wydłużającej i zrównującej wiek emerytalny osób po 55 r. życia. Działania na rzecz promocji

pozostawania w aktywności zawodowej nie przynoszą oczekiwanych efektów. Zasoby pracy się kurczą. Obecne wydłużanie wieku emerytalnego wydaje się już nieakceptowalne społecznie, jak również będzie podważało zaufanie do władzy, niezależnie od rządzącej partii politycznej. Obniżenie wieku było błędem. Nie jest jednak zrozumiałe, czemu decydenci podejmują decyzje o zniechęceniu pracowników emerytów i samych emerytów do podejmowania zatrudnienia. Działania zaproponowane i wprowadzone w Polskim Ładzie, zdają się być w opozycji do konieczności włączania jak największej liczby emerytów na rynek pracy. Oczywiście zachęty finansowe są istotne dla promocji pozostawania w aktywności zawodowej, ale nie najważniejsze

Pewnego światła na niechęć pracowników do dłuższej pracy rzucają dane GUS, o przeciętnym trwaniu w zdrowiu. W roku 2019 - 63,3 lat dla kobiet i 59,7 lat dla mężczyzn. 2020 rok z oczywistych względów przyniósł zmniejszenie tego wskaźnika odpowiednio 63,1 oraz 59,2 lata. Oznacza to, że Polki i Polacy, mimo że chcieliby by pracować dłużej to nie są w stanie, a głównej przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać w problemach zdrowotnych.

Stan zdrowia, zarówno z punktu widzenia obiektywnego (występowanie schorzeń utrudniających lub uniemożliwiających aktywność zawodową), jak i subiektywnego, zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, zarówno własne, jak i osób zależnych, pozostających pod opieką osób starszych jest kluczowy.

Zgodnie z najnowszymi wynikami ogólnoeuropejskiego badania SHARE 50+, Polacy po 50 r. ż. uważają się za bardziej schorowanych niż inni mieszkańcy Europy. Rzadko dbają o aktywność fizyczną. Częściej angażują się w opiekę nad wnukami niż w opiekę nad innymi osobami, czy w prace społeczne. To właśnie stan zdrowia i warunki społeczne uważają, za główny czynnik przy podejmowaniu decyzji o przejściu na emeryturę.

### 3. WNIOSKI DLA POLITYKI

Aktywność zawodową kobiet mogą zwiększyć działania w czterech obszarach: wzrost dostępu do dobrej jakości opieki i edukacji dla dzieci, wsparcie zmian dominującego modelu rodziny, zmiana systemu wsparcia rodziny oraz poprawa dostępności do opieki zdrowotnej.

#### **Wzrost dostępu do dobrej jakości opieki i edukacji dla dzieci**

Przede wszystkim należałoby rozważyć większe zachęty dla samorządów do partycypacji w tworzeniu miejsc w żłobkach. Wsparcie to jednak musiałyby być kierowane odgórnie w regiony, gdzie występuje zdecydowanie niższa aktywność zawodowa kobiet oraz gdzie występują wyraźne niedobory miejsc żłobkowych. Należałoby zatem zmienić kryteria dostępu do programu MALUCH PLUS, który powinien premiować konkretne obszary Polski, nie ze względu na wysokość stopy bezrobocia jak to się dzieje obecnie, ale np. ze względu na liczbę biernych zawodowo kobiet w odniesieniu do ogółu populacji województwa lub kraju. Uwzględnienie stopy bezrobocia, która dla kluczowej grupy wieku jest i tak dużo niższa niż średnio w kraju, a także nie jest wyraźnie zróżnicowana przez płeć nie wspomaga powrotu kobiet na rynek pracy.

Drugim działaniem, które mogłoby wspomóc powrót kobiet na rynek pracy jest dużo wyższe subsydiowanie zatrudnienia dodatkowej opieki dla dziecka w wieku 0 – 3 lata. Obecnie ustawa o opiece nad dziećmi do lat 3 zezwala na zawieranie umowy aktywizacyjnej z opiekunem dziecka. W przypadku zawarcia takiej umowy składki do ZUS są pomniejszone o 50% wymiaru wynagrodzenia minimalnego na dany rok. Innymi słowy w przypadku zatrudnienia opiekunki lub opiekuna na umowę zlecenie za równowartość minimalnego wynagrodzenia z 2021 r. (2800 zł brutto), ZUS opłaca około 250 zł składki.

Jednym z rozwiązań mogłoby być całkowite zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnianych do opieki nad dziećmi do lat 3.

W obliczu pandemii COVID-19 i związanej z nią wyzwaniami, m.in. nauką zdalną, brakiem pomocy ze strony krewnych (obawa o transmisję wirusa). Zaproponowane działanie w obszarze dodatkowej opieki dla dziecka wydaje się kluczowe. Jednocześnie należałoby wprowadzić ustawy obowiązek szczepień dla tej grupy pracowników i pracownic.

### **Wsparcie zmian dominującego modelu rodziny**

Warunki do łączenia funkcji rodzicielskich i uczestnictwa na rynku pracy obejmują trzy elementy. Jeden dotyczy rozwiązań polityki rodzinnej i możliwości łączenia pracy zawodowej z rodziną, czyli wypełniania funkcji rodzicielskich i uczestnictwa w rynku pracy. Kolejny – to struktury rynku pracy, związane z możliwością podjęcia i utrzymania pracy, korzystania z elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy. Trzeci z nich, to element kulturowy dotyczący postrzegania ról społecznych kobiet i mężczyzn (zaangażowanie ojców w opiekę nad dziećmi).

Wdrażanie polityki godzenia życia zawodowego i rodzinnego jest wyzwaniem na trzech płaszczyznach: polityki państwa (jakie prawo tworzyć, aby sprzyjało godzeniu ról, jakie tworzyć narzędzia dla pracodawców, aby zachęcić ich do korzystania z tych rozwiązań), polityk kadrowych pracodawców (jak organizować pracę, aby utrzymać maksimum efektywności pracowników i umożliwić im godzenia ról zawodowych z rodzinnymi), postaw pracowniczych (jak zorganizować życie zawodowe i rodzinne, aby nie ucierpiało na tym żadna z tych sfer).

Wyzwania w tym obszarze będą w najbliższym czasie przedmiotem zainteresowania rządów i partnerów społecznych ze wszystkich państw UE w związku z koniecznością transpozycji zapisów tzw. dyrektywy work-life balance, na co państwa członkowskie mają czas do sierpnia 2022 r.

Zwiększenie zaangażowania ojców, poprzez dwumiesięczny obowiązkowy<sup>4</sup> urlop rodzicielski, w proces wychowania dzieci może istotnie wpłynąć na świadomość istotności roli drugiego rodzica dla wychowania dziecka. Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że urlop ten nie powinien wydłużyć 32 tyg. urlopu rodzicielskiego, a mieścić się w tym czasie. Innymi słowy powinno nastąpić skrócenie urlopu macierzyńskiego udzielanego na zasadach ogólnych do 28 tyg. i zarezerwowanie dodatkowych 4 tyg. wyłącznie dla ojca dziecka.

### **Zmiana systemu wsparcia rodziny**

Jak wskazano w powyższej ekspertyzie istnieje w literaturze przedmiotu wiele opracowań naukowych świadczących o szkodliwości dla aktywności ekonomicznej kobiet wprowadzenia, a następnie rozszerzenia programu 500+. Ponad 5 lat funkcjonowania programu powinno dać decydentom jednoznaczną odpowiedź o kosztach netto tego rozwiązania. Wprowadzane jednak prawne zmiany<sup>5</sup> zdają się dążyć w przeciwnym, bardziej populistycznym niż naukowym kierunku. Niemniej jednak należałoby rozważyć zmianę zasad funkcjonowania programu poprzez przyznawanie świadczenia dzieciom, których opiekunowie prawni są obecni na rynku pracy. W związku z tym, że od 2022 r. za wypłatę świadczenia będzie odpowiedzialny Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien weryfikować, czy wniosek spełnia kryteria: i) każdy z opiekunów prawnych lub w przypadku samotnie wychowujących opiekun prawny ma odprowadzane przez płatnika składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości minimum 50% wysokości wynagrodzenia minimalnego, ii) pobiera zasiłek dla

---

<sup>4</sup> W rozumieniu jego niezbywalności na rzecz matki dziecka, a w konsekwencji braku możliwości wykorzystania.

<sup>5</sup> Rodzinny Kapitał Opiekuńczy

bezrobotnych oraz iii) pozostaje w systemie edukacji<sup>6</sup>. Dodatkowo prawo do świadczenia powinno być uzależnione od dochodu opiekunów, tak aby zachować jedyne pozytywne oddziaływanie całego programu, tj. walkę z ubóstwem oraz nierównościami społecznymi. Zaoszczędzone w ten sposób środki z budżetu państwa mogłyby zostać spożytkowane na rzecz włączania osób starszych do rynku pracy.

### **Poprawa dostępności do opieki zdrowotnej dla osób w wieku przedemerytalnym**

W 2021 r. został przygotowany przez Ministerstw Rodziny i Polityki Społecznej dokument pn. Strategia Demograficzna 2040. Sam tytuł wskazuje, że część tego dokumentu w sposób znaczny powinna się odnosić do największego zasobu pracy jaki obecnie mamy i będziemy mieć w perspektywie kolejnych dwóch dekad, tj. do osób starszych. Tymczasem dokument ten pomija całkowicie sprawy osób starszych, skupiając i wyznaczając działania dla polskiego rządu na rzecz rodziny i poprawy diety. Dotychczasowe działania zwiększające aktywność zawodową osób starszych w naszej ocenie nie przynoszą oczekiwanego rezultatu. Skupiają się bowiem na stronie finansowo-kosztowej zatrudniania a nie rozwiązują kluczowego aspektu – poprawy stanu zdrowia osób w wieku okołoemerytalnym lub zapewnienia profilaktyki.

Ze środków zaoszczędzonych w ramach zmiany zasad dystrybucji świadczenia 500+ należałoby zapewnić finansowanie corocznych badań pracowników w wieku przedemerytalnym zarówno w prywatnych, jak i publicznych placówkach – decydowałby o tym sam pracownik, w zależności od dostępności. Z drugiej strony urzędy pracy powinny otrzymać możliwość wystawiania skierowań dla osób bezrobotnych na tego typu pakiety badań, na analogicznych zasadach jak pracodawca wystawia skierowania na badania medycyny pracy.

Zwiększenie aktywności ekonomicznej kobiet jest kluczowe dla rozwoju naszej gospodarki. Zostawienie jednak status quo nie spowoduje samoistnej poprawy sytuacji, a w wielu aspektach trwanie przy obecnych politykach społecznych, rynku pracy, czy fiskalnych z roku na rok będzie pogarszać sytuację ekonomiczną kobiet, a co za tym idzie również i gospodarczą.

---

<sup>6</sup> Warunek ten mógłby być weryfikowany na etapie składania wniosku. Zakłada się, że nie dotyczyłby licznego grona świadczeniobiorców.

## ŹRÓDŁA

1. Głogosz D. (2008), Kierunki działań na rzecz godzenia obowiązków rodzinnych z obowiązkami zawodowymi – doświadczenia krajów zachodnich [w:] Sadowska-Snarksa C., Li T. (red.), Godzenie pracy z rodziną w kontekście aktywizacji zawodowej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008.
2. Magda I. (2020), Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?, IBS Policy Paper 1/2020.
3. Magda I., Kiełczewska A., Brandt N. (2018), „The Family 500+ child allowance and female labour supply in Poland.”, IBS Working Paper 1/2018, Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
4. Myck M. (2016), „Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme”. CenEA Working Paper Series WP01/16.
5. Myck M., Trzeciński K. (2019), „From Partial to Full Universality: The Family 500+ Programme in Poland and its Labor Supply Implications.” 30 Years After the Fall of the Iron Curtain.
6. Paradowski, P. R., J. Wolszczak-Derlacz, and E. Sierminska (2020): “Inequality, poverty and child benefits: Evidence from a natural experiment,” Tech. rep., LIS Working Paper Series.

Informacje dodatkowe:

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy autora i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Konfederacji Lewiatan. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia. Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, GUS-u i OECD. Instytucje te nie ponoszą odpowiedzialności za przedstawione wyniki i wnioski.