

Warszawa, 21 października 2010 r.

RAPORT FOR

„Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych matek?”

Wnioski i rekomendacje

Wyniki badań przekrojowych i doświadczenia krajów, które w porównaniu do Polski mają wyższe współczynniki zatrudnienia młodych matek i wyższe współczynniki dzietności, wskazują, że istotnymi barierami w zwiększaniu zatrudnienia młodych kobiet są czynniki instytucjonalne, w tym w szczególności:

- Niska elastyczność dotycząca form i czasu pracy,
- Niedostateczny dostęp do instytucjonalnych form opieki i edukacji dla dzieci do lat pięciu,
- Zbyt długie urlopy dla kobiet związane z urodzeniem dziecka, w tym także warunki finansowe korzystania z tych urlopow
- Rozwiązania podatkowe, które osłabiają bodźce kobiet do podejmowania zatrudnienia.

W raporcie zwrócono szczególną uwagę na rozwiązania instytucjonalne w Szwecji, Danii, Belgii i Holandii, które cechują się wysokimi współczynnikami zatrudnienia i dzietności młodych kobiet. Kraje te, nie tylko w porównaniu do Polski, ale także w odniesieniu do średniej dla krajów OECD, mają:

- 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
- krótsze urlopy wychowawcze, przy czym 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 zarabia mniej lub w ogóle nie pracuje)

Na podstawie dokonanego w raporcie przeglądu badań i doświadczeń międzynarodowych konieczne w Polsce wydaje się podjęcie równoczesnych reform we wszystkich wymienionych powyżej obszarach. Proponowany przez nas kształt reform uwzględnia konieczność ograniczania deficytu finansów publicznych oraz podwyższania efektywności wydatkowania środków publicznych.

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 godzin lub dni wolnych od pracy. Powszechny dostęp do pracy niepełnoetatowej, dobrze płatnej (stawki godzinne nie niższe niż w przypadku pracy na pełen etat), stabilnej oraz elastycznej w zakresie godzin rozpoczynania i kończenia pracy sprzyja zwiększaniu zatrudnienia młodych matek, zwłaszcza tych z niższym i średnim poziomem wykształcenia. To właśnie ta grupa kobiet cechuje się w Polsce szczególnie niskimi współczynnikami aktywności zawodowej. Wspieraniu możliwości podejmowania przez kobiety pracy na część etatu nie powinno jednak towarzyszyć ograniczanie elastyczności pracodawców w zatrudnianiu pracowników. Doświadczenia innych krajów wskazują, że nie tylko odpowiednie rozwiązania regulacyjne, ale równoczesne szybki wzrost produktywności sprzyjają uzyskiwaniu przez kobiety wysokich dochodów również z pracy niepełnoetatowej, co ułatwia 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 do 6 lat. Jest to szczególnie istotne dla zatrudnienia kobiet z niskim i średnim poziomem wykształcenia, które w Polsce cechują się 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 projekt tej ustawy nie przewiduje systemowego wsparcia finansowego dla rodzin w opłacaniu opieki/edukacji dzieci. W przeciwieństwie do propozycji rządowej, projekt Związku Nauczycielstwa Polskiego 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, podnoszenia efektywności działania placówek oraz wyboru placówki, przed jakim stoją rodzice.

Po trzecie, bardzo ważne jest, aby nie tylko żłobki, ale i przedszkola były czynne przez co najmniej 10, a w uzasadnionych przypadkach 11 godzin w ciągu dnia, a dodatkowo przez cały rok kalendarzowy, a nie tylko rok 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 zatrudniania w rejonach kraju o niższym poziomie życia (dochodach). Postulujemy również dalszą liberalizację przepisów ograniczających zakładanie i prowadzenie przedszkoli.

Po czwarte, chcąc zachęcić rodziców do korzystania z instytucjonalnych form opieki i edukacji dzieci, matki zaś do podejmowania pracy, **proponujemy zmodyfikowanie ulgi prorodzinnej w ten sposób, aby jej część (a nawet całość) była jednoznacznie powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę/edukację ich dzieci a jej**

wykorzystanie uwarunkowane byłoby tym, że oboje rodziców pracuje¹. Uzależnienie wparcia finansowego/ulg podatkowych na opiekę/edukację przedszkolną od tego, czy oboje rodziców pracuje, istnieje w wielu omawianych w raporcie krajach, między innymi w Holandii. Taka modyfikacja ulgi mogłaby by spowodować zwiększenie wpływów budżetowych m.in. poprzez wzrost wpływów podatkowych od kobiet podejmujących pracę.

Mankamentem systemu, w którym zachęty dla kobiet do podejmowania pracy wynikają głównie z ulg podatkowych jest to, że nie rozwiązuje on problemu tych rodzin, które mają bardzo niskie dochody (płacą bardzo niskie podatki), a więc prawdopodobnie w znacznej części rodzin kobiet z niskim wykształceniem. **Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby więc być całkowita likwidacja systemu ulg rodzinnych i przeznaczenie środków finansowych z tego tytułu na bezpośrednie dofinansowanie opieki nad dziećmi pracujących rodziców** (obojga) w postaci bonów (voucherów) opiekuńczo-edukacyjnych. Takie rozwiązanie wymaga szczegółowej analizy możliwości skonstruowania efektywnego systemu dystrybucji środków publicznych.

Ostateczny wybór pomiędzy wskazanymi rozwiązaniami powinien zostać podjęty w oparciu o dokonanie porównania kosztów i korzyści obu rozwiązań, w szczególności ze względu na ich wpływ na podaż pracy kobiet i wysokość wydatków publicznych. Plan ewentualnego zwiększenia wydatków budżetowych, które miałyby wspierać rozwój instytucji opiekuńczych i edukacyjnych powinien przewidywać stopniowe wycofywanie się państwa z takiego wsparcia w miarę rozwoju rynku tych usług (w tym konkurencji i efektywności funkcjonowania).

Po piąte, należy ograniczyć preferencje podatkowe, które nie mają istotnego wpływu na zatrudnienie lub dietność kobiet, a przyczyniają się do wysokiego deficytu finansów publicznych w Polsce. Z tego powodu proponujemy likwidację „becikowego” (finansowanego zarówno z budżetu państwa, jak i ze środków własnych gmin), które nie tylko nie przyczynia się do wzrostu aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet na rynku pracy, ale dodatkowo jest nieskutecznym narzędziem polityki pronatalistycznej państwa,

Po szóste, proponujemy likwidację możliwości wspólnego rozliczania się małżonków z podatku dochodowego lub - jako plan minimum - ograniczenie tego prawa do rodzin z dziećmi, w których oboje rodzice pracują. Obecny system, w którym z tego przywileju mogą korzystać wszyscy małżonkowie, niezależnie od tego czy są aktywni zawodowo i mają na utrzymaniu dzieci, osłabia bodźce niepracujących kobiet do podejmowania pracy zawodowej. 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 może jednak faktycznie podwyższyć płacone przez rodziny podatki. W dłuższej perspektywie należy rozważyć wprowadzenie niskiego podatku liniowego.

Po siódme, proponujemy wycofanie się z planowanego (do 2013 r.) stopniowego wydłużania urlopów macierzyńskich ponad obowiązujące obecnie 20/22 tygodnie i skrócenie długości urlopów wychowawczych z 3 lat do 52 tygodni.

¹ Przy czym przedmiotem dalszych szczegółowych analiz powinno być to, w jaki sposób zdefiniować „osobę pracującą” w szczególności : jakie inne formy, oprócz zatrudnienia etatowego powinna taka definicja objąć. Należałoby również wprowadzić okres przejściowy dla kobiet bezrobotnych, aktywnie poszukujących pracy.

Po ósme, aby zachęcić kobiety po urlopach macierzyńskich do powrotu na rynek pracy proponujemy, aby kobiety, które w trakcie urlopu wychowawczego podejmą pracę zawodową (wrócą do pracy) na co najmniej ½ etatu, przez maksymalnie 24 tygodnie (ale nie dłużej niż do końca trwania urlopu wychowawczego) otrzymywały świadczenie z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym, w wysokości **25%** dotychczasowego pełnoetatowego wynagrodzenia. Takie rozwiązanie zwiększy możliwości dłuższego karmienia piersią przy jednoczesnym stopniowym ograniczaniu osobistej opieki nad dzieckiem. Biorąc pod uwagę m.in. zahamowanie wydłużania urlopów macierzyńskich oraz skrócenie urlopów wychowawczych, w okresie których państwo opłaca za kobiety składki na ubezpieczenie emerytalne, propozycja ta powinna być co najmniej neutralna dla finansów publicznych (przy stopniowym od 2011 r., bądź pełnym wprowadzeniu rozwiązania dopiero w 2013 r.). Szybszy powrót do zatrudnienia młodych kobiet zwiększy dochody finansów publicznych z tytułu płaconych podatków i części składek na ubezpieczenie społeczne.

Po dziewiąte, rekomendujemy podwyższanie wieku emerytalnego kobiet. Wydłużenie aktywności zawodowej kobiet nie tylko nie ograniczy szans młodych matek na znalezienie pracy, ale dodatkowo zwiększy ich przyszłe emerytury a także dochody podatkowe i zmniejszy wydatki sektora finansów publicznych.

Po dziesiąte, Warto rozważyć wprowadzenie rozwiązań prawnych zachęcających przedsiębiorstwa do zakładania przyzakładowych żłobków (w przypadku dużych firm) lub dofinansowywania swoim pracownikom opieki w placówkach zewnętrznych, chociażby poprzez odpowiednie odpisy/ulgi podatkowe i kampanie społeczne. W związku z koniecznością ograniczenia deficytu finansów publicznych ewentualne wprowadzenie preferencji podatkowych na ten cel należy jednak odłożyć w czasie. 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. Badania wskazują, że rozwiązania prorodzinne stosowane w firmach (w tym wsparcie opieki/edukacji dla dzieci pracowników) wzmacnia motywację pracowników, ich lojalność wobec firmy, a także zmniejszają liczbę pracowniczej absencji.