

Czy kobietom będzie lepiej w Polsce 2030?

Irena Wóycicka

Zasada *gender mainstreaming*, czyli włączania perspektywy płci do działań publicznych, jest jedną z istotnych wytycznych Unii Europejskiej. Z pewnością powinna być uwzględniana w dokumentach strategicznych, takich jak przygotowany przez polski rząd *Raport Polska 2030: wyzwania rozwojowe*. Jest więc zasadne pytanie, czy i w jakim stopniu perspektywa płci została włączona do myślenia strategicznego o rozwoju Polski. Niniejszy tekst nie ma na celu całościowej analizy dokumentu rządowego z perspektywy płci. Nie odnosi się do problemów z dziedziny polityki, kultury, nauki czy zdrowia, w tym zdrowia reprodukcyjnego – choć każda z tych sfer wymaga pogłębionej analizy z perspektywy płci. Jest to raczej kilka uwag odnoszących się do tych wątków programu strategicznego, które związane są z polityką społeczną jako obszarem niezwykle istotnym dla kwestii równości płci. Analiza skupia się tylko na niektórych wybranych zagadnieniach, nie podejmuje natomiast całościowej rekonstrukcji strategii, mam jednak nadzieję, że ten głos w dyskusji przyczyni się do pełniejszego uwzględnienia perspektywy płci w debatach publicznych dotyczących rozwoju Polski.

Po pierwsze, w strategii Polska 2030 nie dostrzeżona została problematyka nierówności płci i dyskryminacji kobiet w zatrudnieniu i na rynku pracy. Autorzy i autorki raportu kładą duży nacisk na politykę wzrostu zatrudnienia i aktywizację zawodową osób znajdujących się poza rynkiem pracy, w tym kobiet. Nie ulega wątpliwości, że jest to jedno z podstawowych wyzwań w perspektywie procesu starzenia się ludności Polski.

Nie dostrzega się jednak, że osiągnięcie większego zaangażowania kobiet na rynku pracy uwarunkowane jest skuteczną polityką przeciwdziałania dyskryminacji kobiet w zatrudnieniu i na rynku pracy. W raporcie *Polska 2030* brak jest diagnozy tak istotnych dla równości płci kwestii, jak segmentacja rynku pracy, wyrażająca się w tym, że kobiety pracują w niskopłatnych sektorach gospodarki, podczas gdy mężczyźni na ogół w tych lepiej płatnych. Nie zauważa się problemu niczym nieuzasadnionych różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn oraz mniejszych szans awansu zawodowego kobiet, który ma miejsce w całej gospodarce, nawet w tzw. sektorach kobiecych (np. kobiety - nauczycielki i mężczyźni – dyrektor).

Na rynek pracy wkraczają roczniki coraz lepiej wykształconych kobiet, dla których praca zawodowa jest sposobem realizacji ich aspiracji życiowych. Tymczasem zderzają się one często ze skostniałymi strukturami rynku pracy, które stoją na drodze realizacji ich ambicji i wykorzystania ich potencjału. Niestety, dokument rządowy nie odpowiada na to wyzwanie.

Po drugie, nie uwzględniona została problematyka odnosząca się do roli edukacji i kształcenia w przełamywaniu negatywnych stereotypów płci. Tymczasem to właśnie w procesie edukacji utrwalają się często tradycjonalistyczne schematy zachowań i podziału ról pomiędzy kobiety i mężczyzn, co prowadzi do zjawisk dyskryminacji kobiet w życiu

społecznym i zawodowym. Ponadto występujący w Polsce podział zawodów na „męskie” i „kobiecy”, często pokrywający się z podziałem na zawody lepiej i gorzej płatne, jest zjawiskiem utrwalającym segmentację rynku pracy i dyskryminację kobiet.

Po trzecie, strategia przedstawiona w raporcie *Polska 2030* nie odpowiada na wyzwania związane z rosnącym obciążeniem kobiet obowiązkami opiekuńczymi. Dokument słusznie zwraca się uwagę na fakt, że w Polsce dominuje tradycyjny, „rodzinny” sposób organizacji opieki nad osobami niepełnosprawnymi, długotrwale chorymi czy też osobami wymagającymi opieki ze względu na wiek. Opieka sprawowana jest prawie wyłącznie przez rodziny. Oznacza to w praktyce, że to kobiety obciążone są obowiązkiem opieki nad dorosłymi członkami rodziny wymagającymi opieki. Brak jest różnorodnych usług wspierających opiekunów osób dorosłych, takich jak usługi pielęgnacyjne, rehabilitacyjne, gotowe, tanie posiłki, wsparcie psychologiczne itp. Tymczasem starzenie się ludności będzie w przyszłości powodować wzrost zapotrzebowania na opiekę i inne usługi z tym związane. Niedorozwój usług związanych z opieką będzie zatem w coraz większej mierze prowadzić do obciążenia opieką kobiet, pogłębiać się będą też trudności w zapewnieniu odpowiedniej opieki nad osobami jej wymagającymi. Potrzeba rozwoju usług opiekuńczych dotyczy zarówno konieczności zapewnienia ich w domu osoby wymagającej opieki, jak i usług stacjonarnych. Wraz ze starzeniem się ludności oraz w wyniku zmian związanych z zakładaniem i trwałością rodzin oraz nasilaniem się procesów migracyjnych coraz więcej będzie bowiem również osób samotnych, które wymagać będą opieki w warunkach stacjonarnych.

Raport stawia właściwą diagnozę jeśli chodzi o potrzebę rozwoju usług opiekuńczych, nie przedstawia jednak propozycji, która zmniejszałaby w przyszłości obciążenie kobiet zadaniami opiekuńczymi. Problem wzrostu zapotrzebowania na usługi związane z opieką postrzegany jest w dokumencie jedynie w perspektywie wzrostu popytu rynkowego. Dokument jednoznacznie opowiada się za tzw. liberalnym modelem opieki, w którym odpowiedzialność za jej sprawowanie spoczywa na rodzinie, wspieranej przez usługi rynkowe, jak to się dzieje w takich krajach jak Wielka Brytania czy Irlandia. Jest to z pewnością model najtańszy dla kieszeni podatnika. Jednak liberalny model opieki ma swoje istotne ograniczenia, zwłaszcza w kontekście równości płci, czego wydają się nie dostrzegać autorzy i autorki raportu. Model liberalny oznacza *de facto* utrwalanie kulturowego tradycyjnego podziału ról w rodzinie z jednoznacznym obciążeniem kobiet opieką nad członkami rodziny. W modelu tym nieodpłatna praca kobiet jest bowiem alternatywą do kosztów, które musiałoby ponieść gospodarstwo domowe na rzecz zakupu usług rynkowych. W konsekwencji model ten jest związany z relatywnie niższym zatrudnieniem kobiet niż w krajach z silną interwencją państwa w sferę rozwoju usług społecznych, takich jak na przykład Skandynawia.

Polskie badania nad sposobem organizacji opieki nad osobami dorosłymi¹ wskazują, że brak dostępu do usług (koszty, jakość i fizyczna dostępność), jak również kulturowe przekonanie dotyczące obowiązków rodziny, a zwłaszcza kobiet, związanych ze sprawowaniem opieki, są istotnymi barierami w korzystaniu z usług opiekuńczych przez gospodarstwa domowe. Przelamanie tego tradycyjnego modelu opieki w Polsce jest niezbędne zarówno w wymiarze równości płci, jak i w wymiarze ekonomicznym. Może ono nastąpić w warunkach zaangażowania sektora publicznego (w tym zwłaszcza samorządów lokalnych) w rozwój usług opieki i innych usług z tym związanych zarówno poprzez współfinansowanie kosztów

¹ Por. I. Wóycicka, *Polski model opieki*, [w:] *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, red. Irena E. Kotowska, Scholar, Warszawa 2009.

opieki, jak również poprzez nadzór nad ich jakością. Tylko publiczne wsparcie rozwoju usług opiekuńczych może prowadzić do szerokiego do nich dostępu. Może mieć ono różnorodną formę - od bezpośredniego finansowania tych usług, wprowadzenia ubezpieczeń pielęgnacyjnych, wspierania organizacji pozarządowych dostarczających te usługi bądź poprzez dofinansowanie kosztów usług ponoszonych przez gospodarstwa domowe na rynku.

Bezrefleksyjne, jak się wydaje, opowiedzenie się za „liberalnym” modelem opieki jest niepokojące, ponieważ nie prowadzi do pożądanых w Polsce zmian na rzecz bardziej partnerskiego podziału ról w rodzinie i większej aktywności zawodowej kobiet. Jest to tym bardziej niepokojące, że podważa sens prowadzonych w Polsce od lat kilku prac nad wprowadzeniem ubezpieczeń pielęgnacyjnych. Ponadto kwestia rozwoju opieki długoterminowej podlega Otwartej Metodzie Koordynacji² w ramach Unii Europejskiej, co jednoznacznie wskazuje na odpowiedzialność rządów za zapewnienie dostępności i odpowiednich standardów tych usług.

Po czwarte, poważniejszego namysłu wymaga cała sfera godzenia pracy z obowiązkami opiekuńczymi nad dziećmi. Niewątpliwym plusem dokumentu jest zwrócenie uwagi na „konieczność tworzenia warunków do łączenia funkcji zawodowych i rodzinnych, w tym zwłaszcza za pomocą inwestycji i subsydiowania infrastruktury opiekuńczej i edukacyjnej”. Ponadto, co ważne, dokument uznaje potrzebę wprowadzenia rozwiązań „ułatwiających podział odpowiedzialności między rodzicami”.

Badania przeprowadzone przez zespół ekonomistów i demografów z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Szkoły Głównej Handlowej i Uniwersytetu Warszawskiego³ wskazują, że natężenie tych barier w Polsce, zarówno w obszarze kulturowym, jak i strukturalnym jest bardzo duże. Jednocześnie, na co wskazują zarówno badania polskie, jak i międzynarodowe, bariery te prowadzą również do niskiej aktywności zawodowej kobiet oraz do opóźniania lub zaniechania decyzji o posiadaniu potomstwa.

Zatem polityka wspierająca realizację planów zawodowych i planów dotyczących rodzicielstwa powinna zmniejszać zarówno istniejące bariery kulturowe, jak i strukturalne w łączeniu pracy z opieką nad dziećmi. W pierwszym wymiarze dotyczy to przede wszystkim niezbędnych zmian modernizujących dominujący, tradycyjny model rodziny, w którym kobieta odpowiedzialna jest za sprawowanie opieki (i może pracować wtedy, gdy nie musi się opiekować żadnym z domowników), a mężczyzna za byt materialny rodziny. Te tradycyjne wzorce przenoszą się na funkcjonowanie kobiet i mężczyzn w sferze publicznej, co prowadzi do dyskryminacji kobiet na rynku pracy, ich zależności ekonomicznej i większego ryzyka ubóstwa, zwłaszcza w zaawansowanym wieku. Sfera strukturalna to z kolei istniejące rozwiązania (lub ich brak) stanowiące barierę aktywności zawodowej kobiet wychowujących dzieci. Bariery te obejmują na przykład brak żłobków czy przedszkoli i świetlic szkolnych, ale również takie rozwiązania, których skutkiem jest długotrwała nieobecność kobiet na rynku pracy w sytuacji, gdy wychowują one dzieci (na przykład długie,

² Otwarta Metoda Koordynacji – stosowana przez państwa członkowskie Unii Europejskiej metoda koordynacji polityk krajowych w takich obszarach jak zabezpieczenie społeczne, integracja społeczna czy opieka długoterminowa. Metoda polega na ustalaniu wspólnych celów, wspólne monitorowanie polityk, wzajemne uczenie się i identyfikacji dobrych praktyk.

³ Por. *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, red. Irena E. Kotowska, Urszula Sztanderska, Irena Wóycicka, Scholar, IBnGR, Warszawa 2007; *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, red. Irena E. Kotowska, Scholar, IBnGR, Warszawa 2009; *Opieka i inne uwarunkowania aktywności zawodowej osób w wieku około emerytalnym*, red. Irena E. Kotowska, Irena Wóycicka, MPiPS, IBnGR, Warszawa 2008.

nieelastyczne w formule urlopy wychowawcze czy brak możliwości dostosowania organizacji pracy do potrzeb pracownika wychowującego dzieci – tzw. elastyczny cza pracy).

Wydaje się, że autorzy i autorki dokumentu nie doceniają, jak istotną barierą aktywności zawodowej kobiet z jednej strony i realizacji ich planów rodzicielskich z drugiej są trudności w łączeniu pracy z opieką nad dzieckiem. Problemy te bowiem poruszane są na marginesie zagadnień związanych ze zmianami cywilizacyjnymi dotyczącymi zwiększenia się liczby związków nieformalnych oraz nietrwałości związków, co prowadzi, zdaniem autorów, do spadku dzietności w Polsce. Jednakże przykłady krajów, w których te procesy cywilizacyjne są znacznie bardziej niż w Polsce zaawansowane, wskazują, że nie muszą one wpływać na spadek dzietności, jeśli prowadzona jest skuteczna polityka ułatwiająca łączenie pracy z obowiązkami rodzicielskimi i upowszechniany jest partnerski model rodziny.

Dokument nie proponuje żadnych konkretnych narzędzi (poza subsydiowaniem opieki – chwała i za to) ułatwiających łączenie pracy z obowiązkami opiekuńczymi, ani tym bardziej narzędzi, które stymulowałyby przemiany tradycyjnego wzorca rodziny, na rzecz modelu partnerskiego. Choć brak wizji implementacyjnej jest ogólnym mankamentem tego dokumentu, w tym konkretnym przypadku ten deficyt jest szczególnie istotny. Kwestie związane z przemianami kulturowymi dotyczącymi ekonomicznego modelu rodziny są w Polsce silnie zideologizowane. Polityka konserwatywna skupia się w tym wypadku na tworzeniu udogodnień dla wychowania dzieci, traktując pracę zawodową kobiet jako alternatywę opieki nad dzieckiem. Przejawia się to na przykład w wydłużaniu okresów urlopów macierzyńskich i wychowawczych, które pozwalają rodzicom, matkom, pozostawać dłużej poza rynkiem pracy. Podejście modernizujące z kolei poszukuje rozwiązań, które pozwalają matkom na skrócenie okresów pozostawania poza rynkiem pracy poprzez różne formy organizacji pracy i opieki zarówno w systemie społecznym, jak również w ramach gospodarstwa domowego.

Zatem warto byłoby wiedzieć, za jaką drogą opowiada się projekt rządowy? Widoczne jest bowiem w polskiej polityce współwystępowanie obu tych kierunków myślenia jednocześnie. Czy *Polska 2030* opowiada się za wersją modernizacyjną, na co wskazywałyby niejasne, lecz budzące nadzieje sformułowania dotyczące konieczności uwzględnienia „zmieniającego się rytmu i cyklu życia oraz kariery zawodowej, w tym urlopów wychowawczych mężczyzny i kobiety na przemian wpisujące się w moment kariery”? Czy też raczej za wersją konserwatywną, której przykładem może być tzw. ustawa rodzinna, która skupia się na wydłużaniu okresów pozostawania kobiet sprawujących opiekę poza rynkiem pracy?

Po piąte, w dokumencie słusznie wskazuje się na konieczność zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Utrzymywanie niskiego wieku emerytalnego kobiet prowadzi do zwiększenia się ryzyka ubóstwa kobiet starszych. Już teraz niepokojąco duże są rozmiary biedy wśród kobiet w bardzo zaawansowanym wieku, nowy system emerytalny znacznie ten problem pogłębi, ponieważ wysokość emerytury jest w nim w dużym stopniu zależna do faktycznego wieku przejścia na emeryturę. Niższy wiek emerytalny kobiet oznacza, że wiele z nich nie może kontynuować pracy tak długo jak mężczyźni. Co prawda, niedawne orzeczenie Sądu Najwyższego⁴ zakazuje zwalniania z pracy ze względu na uzyskanie prawa do emerytury, jednak kobiety tracą ochronę zatrudnienia o pięć lat wcześniej niż mężczyźni – zatem są bardziej narażone na ryzyko utraty pracy i związane z tym ryzyko niskiej emerytury. Ponadto różnice w wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2009 roku, sygn. akt II PZP 13/08.

przekładają się również na dyskryminację kobiet w dostępie do innych praw socjalnych, takich jak na przykład zasiłki dla bezrobotnych.

Po szóste, kwestią, która niestety nie znalazła odzwierciedlenia w dokumencie, jest sposób traktowania okresów opieki w systemie emerytalnym. Jest to jeden z zasadniczych problemów w kontekście równości płci. W krajach, w których dominuje tradycyjny podział ról w rodzinie, niska pozycja ekonomiczna kobiet na rynku pracy odzwierciedlona jest jednocześnie w braku właściwych kompensat za okresy sprawowania opieki w domowej w systemach emerytalnych i rentowych. Okresy sprawowania opieki nad dziećmi lub innymi członkami rodziny wymagającymi opieki są w bardzo ograniczonym stopniu uwzględniane w systemach emerytalnych takich krajów jak na przykład Włochy czy Hiszpania. W efekcie kobiety, które poświęcają się opiece nad członkami rodziny, często muszą na starość korzystać z bardzo niskich świadczeń pomocy społecznej, ponieważ nie uzyskują praw do emerytury lub ich emerytury są zbyt niskie, by pozwalały na utrzymanie.

W wielu krajach europejskich systemy zabezpieczenia społecznego podlegają obecnie reformom uwzględniającym w szerszym niż dotychczas zakresie okresy opieki w systemach emerytalnych. Na przykład w Niemczech, Norwegii i Szwecji za okresy opieki dodawane są specjalne uprawnienia emerytalne temu z rodziców, którzy sprawują główną opiekę nad dziećmi, niezależnie od tego, czy osoba ta pracuje, czy też pozostaje poza rynkiem pracy. W ten sposób sprawowanie opieki przez rodziców traktowane jest na równi z pracą jako czynność tworząca dochód. W innych z kolei krajach okresy opieki, o ile związane są z pozostawaniem poza rynkiem pracy, uwzględniane są w systemach emerytalnych bez żadnych ograniczeń czasowych oraz w takim samej wysokości jak okresy pracy. Rozwiązania takie zostaną wprowadzone na przykład począwszy od 2010 roku w Wielkiej Brytanii w systemie emerytury państwowej.

W Polsce okresy opieki są kompensowane w systemie emerytalnym tylko osobom, które rezygnują z pracy w celu sprawowania opieki, a wysokość tej kompensaty, mimo reformy wprowadzonej w 2009 roku, nadal pozostaje niska (składka opłacana za osoby przebywające na urlopie wychowawczym jest naliczana obecnie od wysokości minimalnego wynagrodzenia i ma być począwszy do 2012 roku naliczana od wysokości co najwyżej 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia). Innym problemem związanym ze sposobem uwzględniania okresów opieki nad dzieckiem w polskim systemie emerytalnym jest to, że prawa do urlopów z tytułu opieki nad dzieckiem, a tym samym składek na fundusz emerytalny, nie mają kobiety (i mężczyźni) prowadzący własną działalność gospodarczą. Tym samym osoby te, o ile poświęcają się opiece nad dzieckiem, są gorzej traktowane w systemie emerytalnym niż osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Ponadto ponieważ na własny rachunek częściej pracują kobiety niż mężczyźni, a co więcej, to one na ogół opiekują się dziećmi, sytuację tę można traktować, jak sądzę, jako przejaw dyskryminacji pośredniej kobiet w systemie emerytalnym.

Po siódme, choć Polska należy do tych nielicznych krajów europejskich, w których przeciętne statystycznie kobiety są nieco mniej narażone na ryzyko ubóstwa niż przeciętni mężczyźni, to jednak bardziej szczegółowe analizy pokazują poważne obszary kobiecej biedy i wykluczenia. To na przykład samotni rodzice (najczęściej matki), którzy żyją w biedzie równie często jak rodziny wielodzietne czy starsze, samotne kobiety żyjące z emerytury bądź renty, która nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Niezwykle trudna jest sytuacja samotnych matek wychowujących dzieci niepełnosprawne. Zjawisko opuszczania przez mężczyzn rodzin z chwilą urodzenia się dziecka niepełnosprawnego jest społecznie

tolerowane tak samo jak niepłacenie alimentów. Samotni rodzice dzieci niepełnosprawnych, zazwyczaj są to matki, borykają się z ogromnymi trudnościami dnia codziennego: brakiem wczesnej diagnostyki lekarskiej dotyczącej niepełnosprawności, brakiem systemu rehabilitacji i usług społecznych wspierających opiekunów osób niepełnosprawnych, utrudnieniami w dostępie ich dzieci do edukacji itp. Inny obszar kobiecego wykluczenia społecznie tolerowany to przemoc wobec kobiet.

W raporcie *Polska 2030* nie zauważa się tych problemów tak samo jak problemów wielu innych grup społecznych, które pozostają na marginesie głównego nurtu życia społecznego, ekonomicznego i politycznego. Uwaga nie jest skupiona na osobie i jej potrzebach, prawach i wyborach życiowych, lecz na masowych odpersonalizowanych procesach.

Tymczasem Polska to nie tylko kraj ludzi sukcesu, ale również obszary dyskryminacji, wykluczenia i biedy. Dyskryminowane są kobiety, osoby starsze, niepełnosprawne i mniejszości seksualne. Czy kwestia równych praw socjalnych, ekonomicznych i obywatelskich nie powinna być jednym z najważniejszych wyzwań następnych dwóch dekad? Czy sprawa kobiet – ofiar przemocy, kobiet samotnych wychowujących niepełnosprawne dzieci, kobiet dyskryminowanych na rynku pracy, pozbawianych często szans awansu zawodowego, nie powinna doczekać się odpowiedzi w strategicznym dokumencie rządowym? Czy Polska 2030 nie powinna być dla kobiet lepsza niż Polska 2009?

Irena Wóycicka – ekonomistka i polityk społeczny. Kieruje obszarem badań społecznych w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową. Przez wiele lat prowadziła prace nad problematyką finansowania i skuteczności systemu zabezpieczenia społecznego oraz prognoz wydatków socjalnych. Obecnie zajmuje się głównie problemami dotyczącymi łączenia pracy z obowiązkami rodzinnymi oraz sytuacją kobiet i mężczyzn w systemie zabezpieczenia społecznego, problemami ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz aspektami instytucjonalnymi. Jest niezależną ekspertką ds. integracji społecznej Komisji Europejskiej oraz ekspertką Międzynarodowej Organizacji Pracy. W latach 1991-1993 wiceminister pracy i polityki społecznej. Autorka wielu prac z dziedziny polityki społecznej.