



*Anna Ruzik-Sierdzińska*

# **Czy program „Rodzina 500+” wywołał efekt na rynku pracy?**

## Streszczenie

Poniższa ekspertyza dotyczy kwestii, czy świadczenie wychowawcze przyznawane na dzieci w ramach programu „Rodzina 500+” – w takiej formie, w jakiej zostało wprowadzone w 2016 roku – wywołuje skutki dla rynku pracy. Przebadane zostało przede wszystkim, czy program ma wpływ na odchodzenie z rynku pracy rodziców (zwłaszcza kobiet) z rodzin korzystających z programu.

Analiza dostępnych danych Eurostat oraz BAEL GUS pozwala na stwierdzenie, że obecna konstrukcja programu „Rodzina 500+” jest niewłaściwa, bo jednym z efektów wypłacania tego świadczenia wychowawczego (w jego obecnym kształcie) mogło być odejście z rynku pracy około 20–33 tysięcy kobiet. Dłuższe przerwy w aktywności zawodowej negatywnie wpływają na przyszłe szanse na rynku pracy oraz na wysokość emerytury.

Niniejsza ekspertyza przedstawia propozycje zmian, które pomogłyby naprawić sytuację.

## Wstęp

Program „Rodzina 500+” funkcjonuje w Polsce od kwietnia 2016 roku. Świadczenia są przyznawane rodzinom z dziećmi w wieku do 18 lat, przy czym świadczenie na pierwsze dziecko dostają tylko gospodarstwa domowe, w których dochód netto na osobę nie przekracza 800 złotych (lub 1 200 złotych w przypadku rodzin z dzieckiem z niepełnosprawnością). Na każde drugie i kolejne dziecko świadczenie jest przyznawane bez kryterium dochodowego.

Co więcej, comiesięczny dochód w wysokości 500 złotych nie jest uwzględniany przy ustalaniu prawa na przykład do świadczeń z pomocy społecznej, co stawia rodziców w korzystniejszej sytuacji niż chociażby ubogie osoby starsze. W pierwszym roku wypłaty tego transferu 1,56 miliona świadczeń zostało przyznanych z uwzględnieniem kryterium dochodowego, a koszt świadczeń do końca 2016 roku wyniósł ponad 17 miliardów złotych<sup>1</sup>. Przewiduje się, że w 2017 roku koszt programu wzrośnie do 24 miliardów złotych, czyli niemal 40 procent zakładanego na ten rok deficytu budżetu państwa.

Jak pokazuje na przykład opracowanie Michała Mycka, niektórzy rodzice mogą wpaść w pułapkę nieaktywności zawodowej (zrezygnować z pracy), aby uzyskać świadczenie przyznawane na pierwsze dziecko w zależności od dochodów, nawet w momencie dość dobrej ogólnej sytuacji na rynku pracy<sup>2</sup>.

Zjawisko rezygnacji z pracy może dotyczyć zwłaszcza kobiet (w Polsce to głównie matki opiekują się najmłodszymi dziećmi), a skutki tych decyzji będą odłożone w czasie (dezaktualizacja kompetencji i związane z tym trudności w powrocie do pracy, ubóstwo emerytalne kobiet). Tymczasem, jak pokazują przykłady innych krajów, możliwa jest skuteczna polityka wspierania w wychowaniu dzieci przy jednoczesnym zwiększaniu aktywności zawodowej kobiet.

## Dochody spoza pracy a chęci do pracy

Na początek warto przyjrzeć się motywacjom do zatrudnienia. Modele analizujące podaż pracy, czyli chęć osób w wieku aktywności zawodowej do podejmowania pracy albo aktywnego jej poszukiwania, pokazują, że wpływa na nią wiele czynników, zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych.

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji opublikowanej na stronie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/rodzina-500-plus/dokumenty-i-opracowania/raport-rodzina-500-plus-stan-na-31-grudnia/> (dostęp 28 kwietnia 2017).

<sup>2</sup> Michał Myck, *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper 2016, No 1.

Wśród czynników pozaekonomicznych należy wymienić zwłaszcza te o charakterze demograficznym, takie jak: płeć<sup>3</sup>, sytuacja rodzinna<sup>4</sup>, a także wiek i stan zdrowia. W przypadku czynników ekonomicznych często analizuje się wpływ na rynek pracy polityki podatkowej i transferów społecznych<sup>5</sup>.

Z punktu widzenia tego opracowania istotny jest wpływ pobierania transferu, jakim jest świadczenie wychowawcze „500+”, na chęć do wykonywania lub poszukiwania pracy. Jeśli okaże się, że wprowadzenie tego świadczenia skłoniło część osób do odejścia z rynku pracy, należy uwzględnić ten pośredni koszt jako skutek programu.

Aby przeanalizować, jak zmienia się chęć do pracy osoby dysponującej dochodem, którego otrzymanie jest uzależnione od wysokości dochodu z innych źródeł, można skorzystać z teoretycznego modelu wyboru między czasem wolnym a pracą.

Zgodnie z tym modelem wysiłek związany z pracą wywołuje przykrość z poświęcenia części czasu wolnego oraz zadowolenie z możliwości konsumpcji dóbr kupionych za wynagrodzenie za pracę. Znaczenie transferu można ocenić, porównując jego wysokość z dostępnymi dla danej osoby zarobkami. Porównuje się dochód gospodarstwa domowego, kiedy dana osoba nie pracuje i pobiera transfer, z dochodem po podjęciu pracy i bez pobierania transferu. Jeśli ta relacja przewyższa 1, niepodjęcie pracy jest zawsze korzystniejsze niż jej podjęcie. „Przykrość” z poświęcenia części czasu wolnego powoduje, że nawet relacja nieznacznie niższa od 1 zniechęca do podjęcia pracy<sup>6</sup>.

Systemy, w których otrzymanie świadczenia jest uzależnione od wysokości dochodów, mogą sprawiać, że podejmowanie pracy nie daje w krótkim okresie znaczących dodatkowych korzyści finansowych gospodarstwu domowemu. Można to określić jako zjawisko „pułapki nieaktywności” (ang. *inactivity trap*, OECD, 1997), która polega na tym, że osoby z niskimi dochodami nie podejmują pracy, żeby nie stracić prawa do świadczenia przysługującego z uwzględnieniem kryterium dochodowego.

W przypadku gospodarstw domowych z dwiema osobami dorosłymi może to znaczyć, że pracuje tylko jedna z nich (ewentualnie druga dorabia w szarej strefie

---

<sup>3</sup> Zob.: John Pencavel, *Labor Supply of Men: A Survey*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, Richard Layard, Elsevier, Amsterdam 1986; James Heckman, Mark Killingsworth, *Female Labor Supply: A Survey*, tamże.

<sup>4</sup> Zob.: Mark Montgomery, James Trussell, *Models of Marital Status and Childbearing*, tamże.

<sup>5</sup> Zob.: Richard Blundell, Thomas MaCurdy, *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, David Card, Vol. 3A, Elsevier, Amsterdam 1999.

<sup>6</sup> Podobnie do transferów społecznych mogą działać ulgi podatkowe. Przykładem takiej ulgi jest możliwość wspólnego rozliczania podatku dochodowego przez małżonków. Mechanizm ten finansowo premiuje rodziny, w których pracuje tylko jedno z rodziców.

lub w niepełnym wymiarze czasu), żeby nie przekroczyć kryterium dochodowego i mieć prawo do dodatkowego świadczenia.

Przykładem takiego świadczenia jest świadczenie wychowawcze, na pierwsze dziecko przyznawane tylko rodzinom z dochodem poniżej określonego w przepisach kryterium. Dla osoby nieaktywnej zawodowo wypadnięcie z rynku pracy przynosi negatywne skutki dopiero w dłuższym okresie. Mogą to być przyszłe trudności w powrocie do zatrudnienia lub znalezieniu dobrze płatnej pracy oraz krótszy okres płacenia składek emerytalnych, co z kolei przełoży się na ryzyko ubóstwa w starszym wieku.

### Rodzice małych dzieci na rynku pracy

Analizy aktywności zawodowej rodziców pokazują, że obecność w gospodarstwie domowym dzieci zwykle wpływa na zatrudnienie rodziców: zmniejsza aktywność zawodową matek i zwiększa aktywność zawodową ojców. Wpływ na to mają różne czynniki, na przykład relacja zarobków kobiet i mężczyzn (częściej to mężczyźni zarabiają więcej), dostępność i koszt instytucjonalnej opieki nad dziećmi.

Jak pokazują dane GUS, mediana wieku<sup>7</sup> urodzenia dziecka wzrosła w Polsce z 26 lat w 2000 roku do ponad 29 lat obecnie, a wieku urodzenia pierwszego dziecka z prawie 24 lat w 2000 roku do ponad 27 lat obecnie<sup>8</sup>. W Polsce wiek najwyższej płodności (rodzenia dzieci) kobiet przypada obecnie na okres 25–34 lata.

W tym opracowaniu przyjęto zatem wstępne założenie, że posiadanie dzieci, na które przysługuje świadczenie z programu „Rodzina 500+”, może wpływać na aktywność na rynku pracy matek w wieku 25–49 lat. Z jednej strony jest to grupa wieku odpowiadająca wysokiej aktywności zawodowej, z drugiej – tak szeroki przedział pozwoli sprawdzić, czy zmniejszenie aktywności dotyczy głównie młodszych kobiet z małymi dziećmi, czy także starszych, z dziećmi bardziej samodzielnymi, na które może przysługiwać świadczenie wychowawcze w rodzinach z niższym dochodem (jeśli mamy do czynienia z pierwszym dzieckiem w rodzinie).

Jak pokazują dane statystyczne, na aktywność zawodową matek wpływa zarówno liczba dzieci w rodzinie, jak i wiek najmłodszego dziecka; w przypadku aktywności ojców nie ma tak silnej zależności. Według danych Eurostat w 2015 roku w krajach Unii Europejskiej wśród osób w wieku 25–49 lat, które miały przynajmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, pracowało 89,6 procent ojców i 63,6 procent matek, natomiast jeśli najmłodsze dziecko było w wieku 6–11 lat, wskaźniki te wynosiły 89,4 procent dla mężczyzn i 72,8 procent dla kobiet.

<sup>7</sup> Mediana jest wielkością środkową, dzielącą omawianą grupę na dwie równoliczne części.

<sup>8</sup> *Małżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Warszawa 2016.

Dla Polski wskaźniki zatrudnienia w tej samej grupie wieku przedstawiają się podobnie: dla rodzin z dzieckiem w wieku do 6 lat – 93,2 procent (mężczyźni) i 66,9 procent (kobiety); dla rodzin z najmłodszym dzieckiem w wieku 6–11 lat – 91,5 procent (mężczyźni) i 74 procent (kobiety).

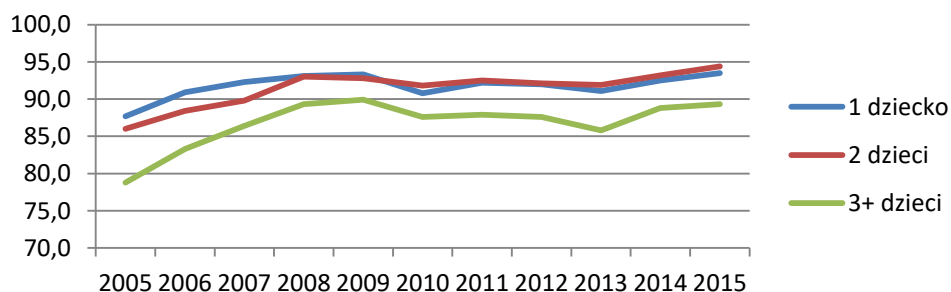
Warto podkreślić, że są to dane dla roku 2015, czyli dość dobrego okresu dla polskiego rynku pracy. Bezdzielnymi mężczyźni w tym samym wieku pracowali rzadziej niż ojcowie (wskaźnik zatrudnienia średnio w UE to 78,9 procent, a w Polsce 77 procent), a kobiety bez dzieci częściej niż kobiety z dziećmi (w UE 77,3 procent, w Polsce 77,1 procent).

Oprócz wieku dzieci także ich liczba wpływa na aktywność kobiet na rynku pracy. Są takie kraje jak Dania, Słowenia czy Holandia, w których wskaźniki zatrudnienia matek nie różnią się znacząco w zależności od liczby dzieci w rodzinie, oraz takie kraje jak Bułgaria, Węgry czy Słowacja, gdzie matki trojga lub większej liczby dzieci pracują o wiele rzadziej niż te z jednym dzieckiem lub dwojgiem dzieci.

W Polsce wskaźniki zatrudnienia ojców z jednym dzieckiem lub dwójką dzieci – z których najmłodsze ma do 6 lat – niemal się nie różnią. W przypadku matek te z jednym małym dzieckiem pracują znacznie częściej niż te z dwójką dzieci, natomiast w gospodarstwach domowych z trojgiem lub większą liczbą dzieci w 2015 roku pracowało jedynie 46 procent kobiet (zob. wykres 1).

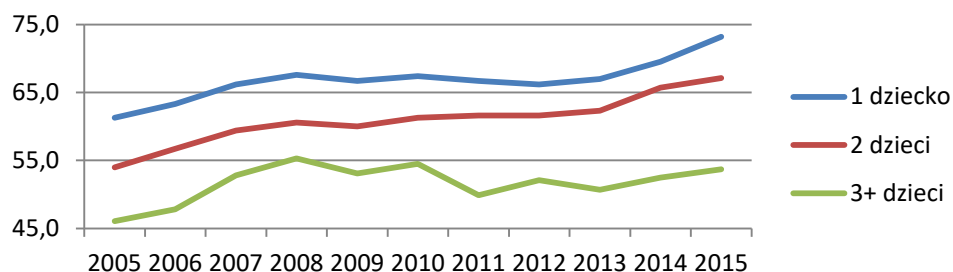
Jednocześnie można zauważyć, że aktywność zawodowa kobiet z dziećmi rosła w okresach korzystnej sytuacji na rynku pracy: do 2008 roku oraz po 2012 roku, co jest prawidłowością obserwowaną także dla innych krajów.

Wykres 1. Wskaźniki zatrudnienia (proc.) mężczyzn w wieku 25–49 lat w Polsce w latach 2005–2015 według liczby dzieci z najmłodszym dzieckiem w wieku do 6 lat



Źródło: Eurostat.

Wykres 2. Wskaźniki zatrudnienia (proc.) kobiet w wieku 25–49 lat w Polsce w latach 2005–2015 według liczby dzieci z najmłodszym dzieckiem w wieku do 6 lat



Źródło: Eurostat.

### Niższa aktywność zawodowa to mniej dzieci – doświadczenia krajów europejskich

Mimo znacznych różnic między krajami europejskimi w poziomie aktywności zawodowej kobiet i dzietności w ostatnich dekadach sukces w sferze zwiększania dzietności odniosły polityki ułatwiające łączenie pracy z posiadaniem dzieci.

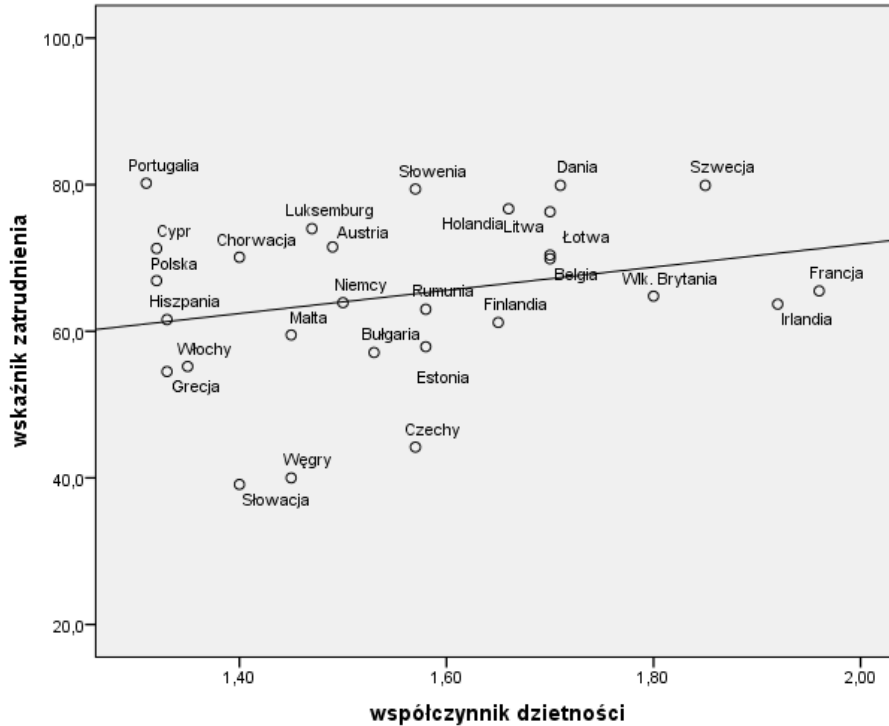
Przegląd literatury na ten temat można znaleźć na przykład u Nadii Steiber<sup>9</sup>, natomiast Anna Matysiak i Dorota Węziak-Białowolska pokazują różnice między krajami<sup>10</sup>.

W krajach rozwiniętych, w których od dawna zachodzą zmiany ekonomicznego modelu rodziny, a kobiety są coraz lepiej wykształcone i chcą się realizować na rynku pracy, skutecznym sposobem na zwiększenie liczby rodzonych dzieci wydaje się ułatwianie rodzicom godzenia ról zawodowych i rodzinnych.

<sup>9</sup> Nadia Steiber, *The Linkages between Work and Family: State of Knowledge and Policy Implications*, EqualSoc Policy Paper 2007, Vol. 2.

<sup>10</sup> Anna Matysiak, Dorota Węziak-Białowolska, *Country-Specific Conditions for Work and Family Reconciliation: An Attempt at Quantification*, „European Journal of Population” 2016, Vol. 32, No 4, s. 475–510.

Wykres 3. Wskaźniki zatrudnienia (proc.) kobiet w wieku 25–49 lat z dziećmi oraz wskaźniki dzietności w krajach europejskich w 2015 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W Europie istnieje dodatnia zależność między dzietnością a wskaźnikiem zatrudnienia matek (wykres 3). Więcej dzieci rodzi się w krajach, gdzie kobiety są bardziej aktywne na rynku pracy, a mniej tam, gdzie kobietom trudno jest połączyć pracę zawodową z pracą w domu i wychowywaniem dzieci.

Występujące między rozwiniętymi krajami różnice w stopie zatrudnienia kobiet i dzietności są wyjaśniane dostępnością instytucjonalnej opieki nad dziećmi, elastycznością rynku pracy, polityką dotyczącą urlopów rodzicielskich i wychowawczych bądź dominującym w danym kraju modelem związków z bardziej lub mniej partnerskim podziałem obowiązków domowych.

#### Wpływ pobierania świadczenia „500+” na aktywność zawodową kobiet

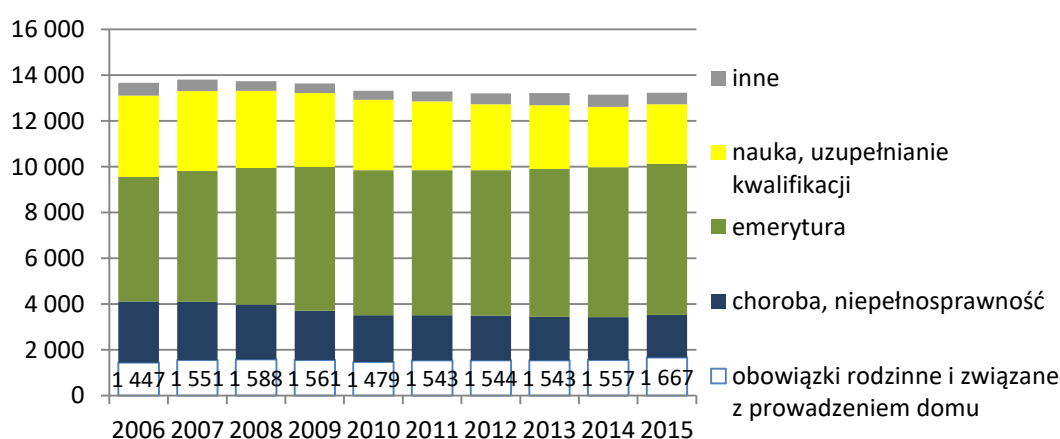
Aby zbadać wpływ programu „Rodzina 500+” na decyzje kobiet dotyczące rezygnacji z pracy (lub pozostania w niej), spośród istniejących źródeł danych pozwalających badać aktywność zawodową ludzi w Polsce wybrano badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), przeprowadzane co kwartał przez GUS. Analiza została przeprowadzona przy wykorzystaniu danych dla III kwartału 2016 roku, obejmujących okres obowiązywania programu „Rodzina 500+”.



W badaniu BAEL ludność aktywna zawodowo (siła robocza) obejmuje osoby pracujące lub bezrobotne, natomiast ludność bierna zawodowo to osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zaklasyfikowane jako pracujące<sup>11</sup> ani bezrobotne<sup>12</sup>.

Z dostępnych danych wynika, że spośród około 13,7 miliona osób biernych zawodowo (które ani nie pracują, ani nie szukają pracy) od 2010 roku rośnie liczba i udział osób deklarujących, że nie uczestniczą w rynku pracy ze względu na obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem domu. Warto podkreślić, że takie deklaracje pojawiają się w polepszającej się sytuacji na rynku pracy, a zatem to raczej nie trudności w znalezieniu zatrudnienia „wypychają” takie osoby z aktywności zawodowej.

Wykres 4. Osoby bierne zawodowo w wieku 15+ w latach 2006–2015 według deklarowanej głównej przyczyny bierności



Źródło: BAEL GUS.

<sup>11</sup> Do pracujących zaliczono wszystkie „osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia wykonywały przez co najmniej 1 godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód [...], miały pracę, ale jej nie wykonywały z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub wypoczynkowego bądź z innych powodów, przy czym długość przerwy w pracy wynosiła do 3 miesięcy, albo powyżej 3 miesięcy, ale osoby te były pracownikami najemnymi i w tym czasie otrzymywały co najmniej 50 proc. dotychczasowego wynagrodzenia”. Aktywność ekonomiczna ludności Polski, III kwartał 2016, GUS, Warszawa 2017, s. 17.

<sup>12</sup> Bezrobotni są to osoby w wieku 15–74 lata, które spełniły jednocześnie trzy warunki: „w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi [...], aktywnie poszukiwały pracy, tzn. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni (wliczając jako ostatni tydzień badany), aby znaleźć pracę, były gotowe (zdolne) podjąć pracę w ciągu dwóch tygodni następujących po tygodniu badanym”. Tamże, s. 18.

Wśród osób biernych zawodowo przeważają kobiety. Te w analizowanej przez nas grupie w wieku 25–49 lat w porównaniu z pozostałymi kobietami biernymi zawodowo charakteryzują się, uśredniając, lepszym wykształceniem oraz większą liczbą dzieci poniżej 15. roku życia (zob. tabela 1). Kobiety w wieku 25–49 lat bierne zawodowo ogółem (czyli nie tylko ze względu na obowiązki rodzinne) stosunkowo częściej mieszkają na wsi i rzadziej mają wyższe wykształcenie.

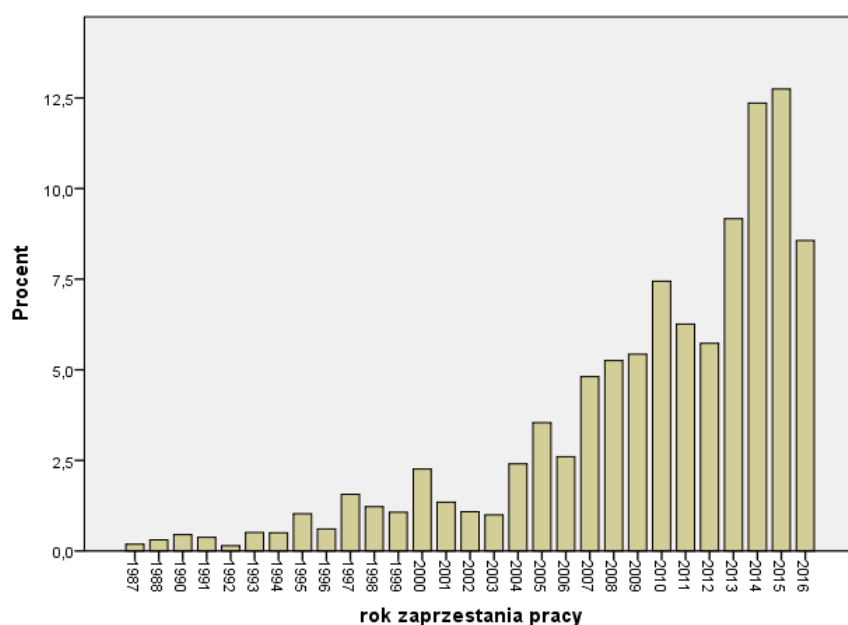
Tabela 1. Kobiety w wieku 25–49 lat w różnej sytuacji na rynku pracy w III kwartale 2016 roku

	<b>Aktywne zawodowo</b>	<b>Bierne zawodowo ogółem</b>	<b>Bierne zawodowo ze względu na obowiązki rodzinne</b>
<b>Wykształcenie</b>	<b>50,2</b> proc. wyższe	<b>19,9</b> proc. wyższe	<b>35,9</b> proc. wyższe
	<b>31,3</b> proc. średnie	<b>38,8</b> proc. średnie	<b>39,5</b> proc. średnie
	<b>18,5</b> proc. zasadnicze zawodowe, podstawowe albo gimnazjalne	<b>41,4</b> proc. zasadnicze zawodowe, podstawowe albo gimnazjalne	<b>34,6</b> proc. zasadnicze zawodowe, podstawowe albo gimnazjalne
<b>Średnia liczba dzieci w wieku do 15 lat w gospodarstwie domowym</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>
<b>Odsetek mieszkających na wsi</b>	<b>37</b> proc.	<b>49</b> proc.	<b>48</b> proc.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Co czwarta z kobiet biernych zawodowo ze względu na obowiązki rodzinne odeszła z rynku pracy w 2014 lub 2015 roku, ale aż połowa nie pracuje i nie poszukuje pracy od ponad pięciu lat (zob. wykres 5).

Wykres 5. Rok odejścia z rynku pracy kobiet w wieku 25–49 lat biernych ze względu na obowiązki rodzinne



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych dla III kwartału 2016 roku BAEL.

Zasadnicze pytanie, jakie ten raport stawia, brzmi: ile osób, zwłaszcza kobiet, mogło odejść z rynku pracy w wyniku wprowadzenia świadczenia „500+”?

Według danych BAEL zgodnie z deklaracjami respondentek w III kwartale 2016 roku 155 tysięcy kobiet biernych z powodu obowiązków rodzinnych pracowało rok wcześniej, co oznacza wzrost o 33 tysiące w porównaniu do 122 tysięcy takich kobiet w III kwartale 2014 roku<sup>13</sup> albo wzrost o 40 tysięcy w porównaniu do 115,5 tysiąca kobiet ankietowanych w III kwartale 2013 roku.

Ponieważ przejście do bierności w tej grupie następowało w sytuacji polepszającej się sytuacji na rynku pracy, można założyć, że w dużej części było skutkiem zmian wprowadzonych w polityce rodzinnej od 2013 do 2016 roku.

<sup>13</sup> Nie mamy indywidualnych danych za 2015 rok, dlatego w analizie dane z 2016 roku są porównywane z danymi z 2014 roku. W dalszej części tłumaczę zasadność takiego działania.

Jakie to były zmiany?

W 2013 roku wprowadzono urlopy rodzicielskie (dodatkowe 26 tygodni urlopu, który rodzice mogą wykorzystać po urlopie macierzyńskim, co wydłużyło okres płatnego urlopu po urodzeniu dziecka do 52 tygodni), a także obniżono opłaty za każdą godzinę powyżej pięciu godzin dziennie w publicznym przedszkolu do maksymalnie jednej złotówki.

Od stycznia 2016 roku przyznawane jest świadczenie rodzicielskie, tak zwane „kosiniakowe” (1 000 złotych wypłacane przez 12 miesięcy osobom, które do tej pory nie miały uprawnień do urlopu i zasiłku rodzicielskiego lub macierzyńskiego, bo na przykład nie pracowały), w 2015 roku przeprowadzono weryfikację kryterium dochodowego dla świadczeń rodzinnych, wreszcie od kwietnia 2016 roku ruszył program „Rodzina 500+”.

Zwiększała się także dostępność do opieki przedszkolnej. Zgodnie z przepisami od roku 2015/2016 wszystkie pięciolatki musiały mieć zagwarantowane miejsce w przedszkolu, a od roku 2016/2017 opieką przedszkolną miały być objęte wszystkie czterolatki.

Skoro w 2014 roku z rynku pracy z powodu obowiązków rodzinnych odeszły 122 tysiące kobiet w wieku 25–49 lat, a w 2016 roku odeszło 155 tysięcy kobiet w tym samym przedziale wiekowym, różnicę można przypisać przede wszystkim skutkom programu „Rodzina 500+”. Dokładniej szacuję, że na skutek wprowadzenia programu odeszło z rynku pracy **20–33 tysiące kobiet** w wieku 25–49 lat.

Najniższa wartość, czyli 20 tysięcy rezygnacji z pracy, uwzględnia liczbę faktycznie biernych zawodowo kobiet, jeśli odliczyć te, które z rynku pracy odeszły, ponieważ uzyskały świadczenie „500+” na jedno lub więcej dzieci, a nie dlatego, że właśnie urodziło im się dziecko i korzystają z urlopu macierzyńskiego lub wychowawczego<sup>14</sup>.

Z drugiej strony podana liczba byłaby wyższa, gdyby uwzględnić osoby bierne zawodowo, które zrezygnowały z powrotu do pracy po urlopie macierzyńskim lub wychowawczym po wprowadzeniu nowego świadczenia wychowawczego, a także osoby bezrobotne, które przestały szukać pracy i przeszły do bierności zawodowej. Oszacowanie liczby takich osób nie jest jednak możliwe na podstawie dostępnych danych.

Pogłębione analizy pokazały, jakie czynniki w istotny sposób wpływały na prawdopodobieństwo przejścia z zatrudnienia do bierności zawodowej związanej z obowiązkami rodzinnymi między III kwartałem 2015 roku a III kwartałem 2016 roku. Wykorzystano odpowiedzi na pytanie zadawane osobom biernym

---

<sup>14</sup> Według GUS w całym 2016 roku urodziło się 13 tysięcy dzieci więcej niż rok wcześniej. *Ludność i ruch naturalny w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017.

zawodowo o główną przyczynę ich bierności obecnie i ich sytuację na rynku pracy rok wcześniej.

Zmienną najsilniej zwiększającą prawdopodobieństwo odejścia z rynku pracy była obecność w gospodarstwie domowym dzieci do lat 15, w tym wiek najmłodszego dziecka.

Stosunkowo częściej z pracy do nieaktywności związanej z obowiązkami rodzinnymi przechodziły kobiety młodsze, to znaczy w wieku 25–34 lata, co potwierdza, że na zachęty do odejścia z rynku pracy reagowały przede wszystkim matki najmłodszych dzieci, dla których koszty opieki są zwykle wyższe niż nad dziećmi w wieku szkolnym.

Wynika to z małej dostępności żłobków czy klubików dla dzieci poniżej 3. roku życia, a w niektórych gminach w poprzednich latach także dla młodszych dzieci w wieku przedszkolnym, co zwiększa koszty opieki nad dzieckiem (prywatne żłobki lub przedszkola albo opiekunka kosztują więcej niż publiczne placówki). Dzieci w wieku szkolnym mają zagwarantowane przyjęcie do szkoły publicznej, więc potencjalny koszt opieki nad nimi spada.

Wykształcenie słabo wpływało na przechodzenie z zatrudnienia do bierności zawodowej związanej z obowiązkami rodzinnymi, co można tłumaczyć tym, że wśród badanych roczników zróżnicowanie pod względem wykształcenia jest o wiele mniejsze niż w przeszłości (ponad połowa kobiet w wieku 25–34 lata ma wykształcenie wyższe)<sup>15</sup>.

### **Jak pomagać rodzinom łączyć pracę z posiadaniem dzieci – model szwedzki i francuski**

Są w Europie kraje, które prowadzą politykę skutecznie wpływającą jednocześnie na zwiększenie dzietności i na wzrost zatrudnienia kobiet. Mówiąc wprost: więcej dzieci rodzi się w krajach, gdzie matki częściej pracują, a odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi w większym stopniu bierze na siebie państwo.

Kraje te wyróżnia też nacisk kładziony na równość płci (możliwość wykorzystania części urlopu rodzicielskiego tylko przez ojców) oraz możliwość elastycznego dostosowania czasu i sposobu uczestnictwa w rynku pracy (na przykład zatrudnienie na część etatu lub praca z domu).

W szczególności warto prześledzić politykę społeczną prowadzoną we Francji (mającej w 2015 roku współczynnik dzietności równy 1,96 i wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25–49 lat mających przynajmniej jedno dziecko do lat 6 równy 65,5 procent) i Szwecji (dzietność 1,85 oraz odpowiedni wskaźnik zatrudnienia

---

<sup>15</sup> Michał Myck w swoim teoretycznym modelu szacował, że negatywny wpływ świadczeń na podaż pracy dotknie przede wszystkim kobiety mieszkające na wsi i w małych miastach. Michał Myck, *Estimating Labour...*, dz. cyt.

kobiet 79,9 procent). W omawianych krajach ponad jedna trzecia pracujących kobiet z dzieckiem w wieku do 6 lat pracuje w niepełnym wymiarze czasu.

Należy zauważyć, że kraje te wydają dość dużo w relacji do PKB na różne rodzaje wsparcia dla rodzin z dziećmi. Według danych Eurostatu na politykę rodzinną ogółem Francja wydała w 2014 roku 2,5 procent PKB, a Szwecja 3,1 procent PKB (czyli więcej niż średnią dla całej Unii Europejskiej – 2,4 procent).

Wśród tych wydatków koszty dziennej opieki nad dzieckiem wynosiły we Francji w 2014 roku 0,6 procent PKB (podobnie jak w Polsce), a w Szwecji 1,1 procent PKB. Na zasiłki dla dzieci i rodzinne w 2014 roku Francja wydawała 1,1 procent PKB, a Szwecja 0,6 procent PKB (Polska około 0,6 procent PKB przed wprowadzeniem programu „Rodzina 500+”).

## Francja

Obecnie funkcjonujący system był rozwijany od lat siedemdziesiątych XX wieku. Francja należy do grupy krajów OECD wydających na politykę rodzinną najwięcej w relacji do PKB; tamtejszy system wsparcia rodziców dzieci obejmuje bezpośrednie pieniężne świadczenia na dzieci, preferencyjne formy opodatkowania dla rodziców dzieci oraz rozwinięte formy opieki nad dziećmi od drugiego roku życia.

Od 1989 roku przepisy gwarantują prawo do bezpłatnego miejsca w przedszkolu od 3. roku życia, co spowodowało, że obecnie do przedszkoli uczęszczają prawie wszystkie dzieci w wieku 3–6 lat i co trzeci dwulatek.

Po urodzeniu dziecka można skorzystać z kilkumiesięcznego (16–26 tygodni) urlopu macierzyńskiego, potem – do 3. roku życia dziecka – z bezpłatnego lub nisko opłacanego urlopu wychowawczego. Od 2014 roku został wprowadzony urlop, który mogą wziąć tylko ojcowie (wynoszący dwa tygodnie przy jednym dziecku), oraz wprowadzono zasadę, że pół roku bezpłatnego urlopu wychowawczego może być wzięte tylko przez drugiego rodzica, a nie tego, który wziął większą część urlopu – inaczej urlop przepada.

Zasiłek rodzinny płacony jest we Francji od drugiego dziecka, rośnie z każdym następnym dzieckiem w rodzinie i jest praktycznie niezależny od dochodu, chociaż od 2015 roku wskutek kryzysu zdecydowano, że zasiłki będą zmniejszane dla osób z wysokimi dochodami. Świadczenie jest wypłacane do skończenia przez dziecko 20 lat. Na dochody rodzin z dziećmi pozytywnie wpływa również system ulg podatkowych<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> We Francji obowiązuje tak zwany system ilorazu rodzinnego (*quotient familial*). Dla pierwszej i drugiej osoby dorosłej w rodzinie przydziela się po jednej jednostce fiskalnej, dla pierwszego i drugiego dziecka po połowie jednostki fiskalnej, a dla trzeciego i kolejnych dzieci ponownie po jednej jednostce. W przypadku każdego dziecka z niepełnosprawnością dodatkowo do ilorazu rodzinnego wlicza się pół jednostki fiskalnej.

Na francuskim rynku pracy popularna jest praca w elastycznych godzinach oraz obniżanie wymiaru czasu pracy dla matek małych dzieci – około 36 procent pracujących kobiet z dzieckiem poniżej 6. roku życia pracuje na część etatu.

Skutkiem francuskiej długofalowej spójnej polityki jest obserwowany od 2002 roku wzrost dzietności, z krótkotrwałym odwrotnym trendem w czasie ostatniego kryzysu<sup>17</sup>. To właśnie działania pozwalające na obniżenie kosztów wychowania dzieci i ułatwiające łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi stoją za sukcesem francuskiej polityki pronatalistycznej (czyli zwiększającej liczbę dzieci, niezależnie od tego, w jakich rodzinach się rodzą).

Za kluczowy uznaje się gwarantowany dostęp do usług opiekuńczych dla małych dzieci oraz stabilność polityki rodzinnej, mającej poparcie dużej części francuskiego społeczeństwa.

### Szwecja

Szwecja już od lat sześćdziesiątych XX wieku rozwijała hojne finansowe wsparcie dla rodzin z dziećmi, przy czym transfery początkowo zależały od uczestnictwa w rynku pracy przed urodzeniem dziecka, potem rozszerzono uprawnienia dla wszystkich rezydentów<sup>18</sup>.

Dla Szwecji – podobnie jak dla innych krajów skandynawskich – charakterystyczny jest dość długi (nawet do 18. miesiąca życia dziecka) płatny urlop po urodzeniu dziecka, a także duży nacisk na dzielenie obowiązków opiekuńczych między ojca i matkę. Obecnie osiem tygodni urlopu wychowawczego może być wzięte jedynie przez ojca.

Rodzice w Szwecji są uprawnieni do zasiłku rodzinnego, niezależnego od dochodu, wypłacanego na każde dziecko do ukończenia 16 lat lub dłużej, jeśli ono się uczy. Ponadto na drugie i każde kolejne dziecko przysługują dodatki dla dużych rodzin. Jeśli dziecko jest objęte bezpłatną opieką w publicznym żłobku lub przedszkolu, gmina może obniżyć wysokość zasiłku.

Szwecja nie rozwinęła systemu ulg podatkowych dla rodziców dzieci, postawiła za to na bezpłatną (lub w małym stopniu współfinansowaną przez rodziców) instytucjonalną opiekę nad małym dzieckiem, będącą jednym z podstawowych praw socjalnych w Szwecji.

---

Podstawę opodatkowania oblicza się, dzieląc dochód gospodarstwa domowego przez sumę jednostek fiskalnych. Dodatkowo można odliczyć od dochodu wiele wydatków na wychowanie i edukację dzieci.

<sup>17</sup> Anna Cristina D’Addio, Marco Mira d’Ercole, *Trends and Determinants of Fertility in OECD Countries: The Role of Policies*, OECD, Paris 2005; Angela Luci-Greulich, Olivier Thévenon, *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*, „European Journal of Population” 2013, Vol. 29, No 4, s. 387–416.

<sup>18</sup> Anders Björklund, *Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden*, „Journal of Population Economics” 2006, Vol. 19, No 1, s. 3–24; Tine Rostgaard, *Family Policies in Scandinavia*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.

Rozwinięty i dostępny dla wszystkich jest system opieki nad dziećmi powyżej pierwszego roku życia, co ułatwia rodzicom powrót do pracy. Od 2005 roku do opieki instytucjonalnej nad dzieckiem mają prawo również osoby bezrobotne i na urloпах wychowawczych. Przedszkola działają 10–12 godzin dziennie, a godziny ich pracy są dostosowywane do potrzeb rodziców.

Według analiz przeprowadzonych przez Annę Matysiak i Dorotę Węziak-Białowolską wśród krajów europejskich to Szwecja oferuje najlepsze warunki łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, na co składają się: polityka rodzinna ułatwiająca godzenie pracy zawodowej i wychowywania dzieci (zasiłki, przedszkola), regulacje rynku pracy pozwalające na większą elastyczność zatrudnienia oraz normy społeczne popierające partnerski podział obowiązków opiekuńczych między rodzicami<sup>19</sup>.

### Wnioski i rekomendacje

Program „Rodzina 500+” w obecnym kształcie, wdrożonym w życie w 2016 roku, ma różne wady. Jedną z nich jest opisany w niniejszej ekspertyzie zauważalny negatywny wpływ na aktywność zawodową rodziców małych dzieci, głównie matek. W połączeniu z dostępnym od 2016 roku świadczeniem rodzicielskim, wypłacanym przez rok po urodzeniu dziecka nawet niepracującym wcześniej matkom, dodatkowe świadczenie zmniejsza chęć do podejmowania pracy.

Wadliwa konstrukcja programu, zamiast wspierać kobiety w decyzjach o pozostaniu na rynku pracy, skłania część z nich do nieaktywności. Wpływ ten może być wzmocniony małą dostępnością pracy w niepełnym wymiarze czasu na polskim rynku pracy.

O ile w krótkim okresie wyjście z rynku pracy może być neutralne lub nawet korzystne dla gospodarstwa domowego, o tyle długa przerwa w pracy może utrudnić powrót do zatrudnienia w przyszłości i zwiększyć ryzyko ubóstwa w starszym wieku (krótszy staż pracy to niższa emerytura w przyszłości).

Możliwym rozwiązaniem naprawczym jest wprowadzenie świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko uzależnionego nie od dochodu w rodzinie, ale w jakiejś formie od aktywności zawodowej rodziców lub przynajmniej jednego rodzica.

Analiza szczegółowych danych o aktywności ekonomicznej kobiet z dziećmi pokazała, że nowe świadczenie z programu „Rodzina 500+” mogło mieć wpływ na obniżenie aktywności zawodowej matek: prawdopodobnie z tego powodu z rynku pracy odeszło 20–33 tysiące kobiet. Trzeba też podkreślić, że analiza nie objęła tych rodziców, którzy obniżyli swoje zaangażowanie na rynku pracy albo przeszli

---

<sup>19</sup> Anna Matysiak, Dorota Węziak-Białowolska, *Country-Specific Conditions for Work and Family Reconciliation: An Attempt at Quantification*, „European Journal of Population” 2016, Vol. 32, No 4, s. 475–510.



do szarej strefy, tak aby ich dochody nie przekroczyły poziomu uprawniającego do otrzymania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko.

Na podstawie dostępnych danych uprawnione wydaje się twierdzenie, że polityka rodzinna powinna być nakierowana raczej na wspieranie rodziców w powrocie do pracy. By to osiągnąć, oprócz wspomnianej zmiany w samej konstrukcji programu „Rodzina 500+” konieczne są też równoległe prowadzone działania.

Przykładowo, konieczne wydaje się uelastycznienie czasu i miejsca pracy rodziców, zwiększenie dostępności opieki dla najmłodszych, wspieranie równego dzielenia się obowiązkami opiekuńczymi przez rodziców. To właśnie elastyczny rynek pracy i opieka instytucjonalna zostały wskazane przez badanych w *Diagnozie Społecznej 2015* jako najważniejsze dla godzenia życia zawodowego z obowiązkami rodzicielskimi<sup>20</sup>.

Na elastyczny czas pracy wskazywało 61 procent mężczyzn i 59 procent kobiet, a na lepsze możliwości opieki poza domem dla dzieci do 7. roku życia – prawie 27 procent mężczyzn i 31 procent kobiet.

Wiele analiz podkreśla także niedostateczną dostępność opieki instytucjonalnej jako jedną z przyczyn niskiego wykorzystania zasobów pracy kobiet<sup>21</sup>. Elastyczny rynek pracy pozwala na łatwiejsze godzenie życia zawodowego z rodzinnym; szczególnie pomocna jest możliwość stałego lub okresowego obniżenia wymiaru czasu pracy oraz elastyczne rozwiązania, takie jak telepraca i ruchomy czas pracy, który ułatwi rodzicom dowiezienie dzieci do przedszkola czy szkoły i ich odebranie. Te rozwiązania są jednak wykorzystywane w niewielkim stopniu w Polsce czy ogólnie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

W Polsce jedynie co dziesiąta mama małych dzieci chce lub raczej może ograniczyć wymiar czasu pracy; prawie wcale nie korzystają z tego ojcowie. Promowanie tego typu rozwiązań wśród pracodawców może sprawić, że matki małych dzieci będą pozostawały na rynku pracy, choć okresowo w mniejszym wymiarze czasu.

Innym bardzo ważnym czynnikiem jest dostępność niedrogiej opieki nad dziećmi w wieku do 7 lat (coraz lepsza w przypadku dzieci w wieku od 3 lat, gorsza dla młodszych).

Na koniec warto rozważyć wprowadzenie mechanizmu „złotówka za złotówkę”, który powodowałby stopniowe obniżenie świadczenia wychowawczego przy nieznacznym przekroczeniu progu dochodowego dla pierwszego dziecka, czyli rozwiązanie wprowadzone w systemie zasiłków rodzinnych.

---

<sup>20</sup> Paweł Strzelecki, Katarzyna Saczuk, Izabela Grabowska, Irena E. Kotowska, *Rynek pracy*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, listopad 2015.

<sup>21</sup> Zob. np.: Marzena Haponiuk, *Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, red. Marta Kielkowska, „Zeszyty Demograficzne”, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

**Anna Ruzik-Sierdzińska** – doktor nauk ekonomicznych, pracuje w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz współpracuje z Fundacją Naukową CASE. Współautorka wielu opracowań i publikacji naukowych z obszaru rynku pracy, systemów zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej.

#### Literatura

*Aktywność ekonomiczna ludności Polski, III kwartał 2016*, GUS, Warszawa 2017.

Björklund Anders, *Does Family Policy Affect Fertility? Lessons from Sweden*, „Journal of Population Economics” 2006, Vol. 19, No 1, s. 3–24.

Blundell Richard, Thomas MaCurdy, *Labor Supply: A Review of Alternative Approaches*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, David Card, Vol. 3A, Elsevier, Amsterdam 1999, s. 1559–1695.

D’Addio Anna Cristina, Marco Mira d’Ercole, *Trends and Determinants of Fertility in OECD Countries: The Role of Policies*, OECD, Paris 2005.

Haponiuk Marzena, *Sytuacja kobiet na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, red. Marta Kielkowska, „Zeszyty Demograficzne”, Instytut Obywatelski 2013.

Heckman James, Mark Killingsworth, *Female Labor Supply: A Survey*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, Richard Layard, Vol. 3B, Elsevier, Amsterdam 1986.

Luci-Greulich Angela, Olivier Thévenon, *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*, „European Journal of Population” 2013, Vol. 29, No 4, s. 387–416.

*Ludność i ruch naturalny w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017.

*Making work pay – taxation, benefits, employment and unemployment*, OECD, Paris 1997.

*Małżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Warszawa 2016.

Matysiak Anna, Dorota Węziak-Białowolska, *Country-Specific Conditions for Work and Family Reconciliation: An Attempt at Quantification*, „European Journal of Population” 2016, Vol. 32, No 4, s. 475–510.

Montgomery Mart, James Trussell, *Models of Marital Status and Childbearing*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, Richard Layard, North-Holland, Amsterdam 1986.

Myck Michal, *Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme*, CenEA Working Paper 2016, No 1.

Pencavel John, *Labor Supply of Men: A Survey*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, ed. Orley Ashenfelter, Richard Layard, Elsevier, Amsterdam 1986.

Rostgaard Tine, *Family Policies in Scandinavia*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2014.

Steiber Nadia, *The Linkages between Work and Family: State of Knowledge and Policy Implications*, EqualSoc Policy Paper 2007, Vol. 2.

Strzelecki Paweł, Katarzyna Saczuk, Izabela Grabowska, Irena E. Kotowska, *Rynek pracy*, [w:] *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, listopad 2015.

*Tax and Benefit Systems and the Work Choices by Parents*, [w:] *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD Publishing, Paris 2007.



ul. Wiejska 12a, piętro IV  
00-490 Warszawa  
tel. +48 22 459 64 41  
biuro@instytutobywatelski.pl  
www.instytutobywatelski.pl