



Polityka cięć w Polsce z uwzględnieniem perspektywy płci

Maria Skóra

- Working paper -

Friedrich Ebert Stiftung Budapest

Maj 2013

Aktualna sytuacja polityczna

Listopadowe wybory w 2011 roku zdecydowały o kontynuacji rządów Platformy Obywatelskiej, czyli konserwatywno-liberalnego kursu politycznego, realizowanego wspólnie z koalicyjnym Polskim Stronnictwem Ludowym. Drugą siłą polityczną, aktualnie w opozycji, pozostaje prawicowe Prawo i Sprawiedliwość, reprezentujące pro-socjalne, ale również znacznie bardziej konserwatywne poglądy. W ostatnich wyborach do Sejmu dostała się także zupełnie nowa partia w postaci Ruchu Palikota, założonego przez byłych członków PO, reprezentujących liberalne podejście w kwestiach zarówno obyczajowych, jak i gospodarczych. Ta nowa formacja pozyskała wsparcie bardziej nowoczesnych zwolenników PO, ale i rozczarowanych wyborców lewicowych. Także Sojuszowi Lewicy Demokratycznej, jako jedynej sile lewicowej, udało się zdobyć miejsca w parlamentarnych ławach, jednak wynik był jednym z najgorszych w historii partii. Ostatecznie jednak, bez znaczących zmian utrzymany został neoliberalny kierunek rządów, mający na celu kontynuację dotychczasowego programu reform.

Realizacja polityki PO oznacza dalsze poszukiwanie oszczędności poprzez redukcję wydatków publicznych, przejawiającą się między innymi w prywatyzacji i komercjalizacji usług społecznych. Zachowano także strategię realizacji dużych inwestycji z pozyskiwanych funduszy europejskich, czego przejawem było na przykład prezentowanie wyników negocjacji w sprawie kolejnej perspektywy budżetowej UE jako rządowego sukcesu na drodze do modernizacji polskiego społeczeństwa. Jednocześnie wzmagają się w sposób zauważalny nastroje konserwatywne, zwłaszcza w zakresie praw kobiet, praw reprodukcyjnych lub praw mniejszości (np. aborcja, zapłodnienie in vitro, rejestrowane związki partnerskie). W głównym nurcie swoją obecność zaznaczają też postawy nacjonalistyczne - duch endecji obecny na ulicznych manifestacjach. Pojęcie lewicowości natomiast wydaje się być często mylone z liberalizmem obyczajowym, zamiast kojarzone przede wszystkim z wymiarem gospodarczym. Słabnąca lewica to także malejące znaczenie związków zawodowych oraz spadek liczby ich członków.

Działania podjęte w ramach polityki antykryzysowej

Oszczędnościami objęte zostały obszary polityki społecznej związane z opieką, systemem edukacji i świadczeń socjalnych, a także elementy polityki fiskalnej. Ich początki sięgają wprawdzie jeszcze roku 2000, ale światowy kryzys gospodarczy stał się pretekstem i uzasadnieniem dla wyboru bardziej radykalnych rozwiązań o neoliberalnym charakterze.

Dostępność opieki nad dziećmi jest jedną z kluczowych kwestii towarzyszących zderzeniu kryzysu demograficznego z bieżącą polityką cięć. Od 2008 roku system opieki nad dziećmi poddany został zmianom, mającym zwiększyć jego chłonność, dostępność i niezależność od finansowania publicznego. Wycofywanie się państwa z sektora opieki sięga jednak wstecz do kryzysowych czasów transformacji. W latach 1990-2009 liczba miejsc w publicznych żłobkach zmalała z 96 do 30 tys. Od tego czasu odnotowano jej wzrost, jednak wciąż nie więcej niż 3% dzieci korzysta z tego typu usług¹. Podobny negatywny trend zaistniał w odniesieniu do publicznych przedszkoli², w szczególności dotykając obszary wiejskie.

Wycofywanie się państwa ze wsparcia rodzin spotkało się ze społeczną krytyką. Odpowiedzią rządu był pomysł przeciwdziałania niedoborom miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi przez komercjalizację i popularyzację partnerstw publiczno-prywatnych. Urynkowanie usług opiekuńczych nad dziećmi zainicjowano w 2011 roku Ustawą o opiece nad dziećmi do lat 3, wprowadzającą alternatywne dla żłobków formy opieki nad najmłodszymi dziećmi. Niektóre kluby malucha i formy dziennej opieki powstałe na mocy w/w aktu przypominają outsourcing usług od samorządów do przedsiębiorców. Inne są całkowicie prywatne, a proponowane usługi niań wiążą się z ich samozatrudnieniem.

Podobny problem dotyczy przedszkoli dla dzieci w wieku 3-6 lat. Liczba miejsc w placówkach publicznych jest niewystarczająca, a refundacji podlega tylko 5 godzin opieki dziennie. Prywatne przedszkola natomiast domagają się wyższych opłat. Uczestnictwo w edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3-5 lat w Polsce wynosi mniej niż 50% - dla krajów OECD średni wskaźnik to 77%³. Obserwujemy przy tym duże różnice w zależności od miejsca zamieszkania – na obszarach wiejskich blisko połowę mniej dzieci uczęszcza do przedszkoli niż w miastach: 37,5% w stosunku do 76%⁴. W efekcie, edukacja przedszkolna bywa przywilejem dostępnym głównie dla dzieci rodziców z miast.

Oszczędnościami objęto także szkoły. Wraz z wejściem w życie reformy administracyjnej w 1999

1 GUS, "Mały rocznik statystyczny 2010", Warszawa 2011, p. 266; GUS "Mały rocznik statystyczny 2012", Warszawa 2013, p. 272.

2 GUS, "Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008", Warszawa 2008, p. 33.

3 OECD Family Database, PF3.2, Enrolment in childcare and pre-schools,

<http://www.oecd.org/els/soc/37864698.pdf>

4 P. Sadura, "Szkola i nierówności społeczne. Raport Fundacji Amicis Europae", Warszawa 2012, p. 12.

roku odpowiedzialność za podstawówki i gimnazja została przesunięta na poziom gminny. Mierząc się z problemem niskiego przyrostu demograficznego skutkującego malejącą liczbą uczniów, niedofinansowane samorzady decydują się na zamykanie małych szkół na terenach o rzadszym zaludnieniu. Zgodnie z danymi Ministerstwa Edukacji Narodowej, w ciągu ostatnich 5 lat zamkniętych zostało 2037 szkół publicznych⁵. Luka po sektorze publicznym szybko się jednak wypełnia - liczba szkół prywatnych wzrosła o jedną trzecią, w tym liczba 6-klasowych szkół podstawowych podwoiła się⁶. Ratunkiem dla niektórych szkół jest bowiem ich uspołecznienie przez stowarzyszenia rodziców, gdzie indziej szkoły tworzone są na nowo przez sektor prywatny.

Zmiany zainicjowano również w dwóch obszarach sektora ubezpieczeń społecznych. Pierwsze próby reformy systemu emerytalnego sięgają końca lat 90. i przymiarek do zastąpienia systemu opartego na solidarności pokoleń przez system hybrydowy, zakładający obowiązkowe uczestnictwo w komercyjnym funduszu emerytalnym. Idea nowego systemu dwu-filarowego wyrosła z przekonania o konieczności zwiększenia indywidualnej odpowiedzialności obywateli. W poprzednim systemie repartycyjnym to z bieżących składek pokrywano zobowiązania emerytalne. Nowy system miał zwiększyć oszczędności gospodarstw domowych i umożliwić systemowi zabezpieczenia społecznego częściowe samofinansowanie się.

Główna reforma systemu emerytalnego została uzupełniona w 2012 roku stopniowym podnoszeniem wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci. Opóźnia to moment wypłaty świadczeń dla osób starszych i prywatyzuje odpowiedzialność za ryzyko socjalne, jakim jest starość. Decyzja ta była także krytykowana przez kobiece związki zawodowe jako nie biorąca pod uwagę przyszłości pielęgniarek, opiekunek, kasjerek i asystentek sklepowych, których zawodowe obowiązki wymagają kondycji i siły fizycznej. „Kobiety prowadzą dom, wychowują dzieci i mają jeszcze pracować do 67 roku życia. Która z nas to wytrzyma?” - to pytanie skierowały przedstawicielki dwóch lewicowych konfederacji związków zawodowych (OPZZ i Sierpień'80) do premiera Donalda Tuska podczas debaty parlamentarnej w lutym 2012 roku.

Drugą zmianą w zakresie ubezpieczeń społecznych od 2013 roku jest możliwość przedłużenia urlopu macierzyńskiego do 52 tygodni. Projekt ten został pozytywnie przyjęty przez młode matki, które wcześniej miałyby prawo do pozostawania z dziećmi tylko przez maksymalnie 26 tygodni. Dodatkowo, kolejne 26 tygodni tzw. urlopu rodzicielskiego może zostać wykorzystane wymiennie przez obydwój rodziców, wedle ich potrzeb. Wybór opcji rozszerzonej wiąże się jednak z obniżeniem

5 “Odpowiedź na główne zarzuty prezesa Prawa i Sprawiedliwości Jarosława Kaczyńskiego skierowane do rządu”, http://www.kprm.gov.pl/files/odpowiedz_na_zarzuty.pdf

6 Dziennik Gazeta Prawna, A2-3, 26.03.2013.

wypłacanego zasiłku z tytułu urlopu macierzyńskiego ze 100% do 80% dotychczasowej podstawy. Wydaje się, że rozwiązanie to może być metodą redukcji bezrobocia, a jednocześnie sposobem na załagodzenie kryzysu instytucjonalnej opieki nad dziećmi.

Polityka oszczędności nie ominęła także rynku pracy. Korzystając z unijnego dyskursu równowagi między życiem zawodowym i rodzinnym, rząd popularyzował elastyczne formy zatrudnienia. Pomijana była jednak kwestia ich bezpieczeństwa - umowy cywilne nie podlegają Kodeksowi pracy, a zatem nie zabezpieczają pełni praw pracowniczych, takich jak prawo do zwolnienia chorobowego, urlopu macierzyńskiego, okresu wypowiedzenia itp. Polska jest ponadto liderem w rankingu zawieranych umów na czas określony, dotyczących jednej czwartej wszystkich zatrudnionych⁷. Według oficjalnych statystyk, wygasanie takich umów jest główną przyczyną utraty pracy. Z drugiej strony, silnie promowane jest rozpoczynanie prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, w tym samozatrudnienie. Uelastycznienie czasu pracy oraz warunków zatrudnienia sankcjonuje wprowadzona w 2009 roku Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców. Określa ona min. warunki dotyczące ustalenia indywidualnego czasu pracy i zmniejszenie liczby godzin pracy⁸.

W zakresie polityki fiskalnej przeprowadzono reformę podatku od wartości dodanej. W połowie 2010 roku premier Donald Tusk zapowiedział, że ze wszystkich możliwych rozwiązań mających na celu uniknięcie dalszego wzrostu długu publicznego to właśnie zwiększenie stawek VAT byłoby najlepsze dla finansów publicznych i najmniej szkodliwe dla społeczeństwa. W styczniu 2011 r. ustawa weszła w życie, dodatkowo uzasadniana przynależnością Polski do struktur europejskich i wynikającą stąd koniecznością ujednoczenia przepisów. Według nowych zasad, podstawowa stawka podatku VAT została podniesiona o 1 pkt. procentowy do 23%, wprowadzono również zmiany co do innych stawek. Stawka 5% odnosi się do nieprzetworzonej żywności (wcześniej 3%) oraz książek i czasopism specjalistycznych (wcześniej 0%). Stawkę 7% podniesiono do 8% na przetworzoną żywność, mięso, produkty higieniczne i usługi takie jak usługi sanitarne, usuwanie odpadów, transport i rekreacja⁹. Wzrost kosztów utrzymania nie został jeszcze zrównoważony przez odpowiedni wzrost płac.

Wpływ polityki cięć na sytuację kobiet

Poziom uczestnictwa kobiet w rynku pracy w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Ogólna wartość współczynnika aktywności zawodowej wynosi 56%, dla kobiet nie

7 Eurostat Database, Employment (main characteristics and rates) – annual averages, last update 17-01-2013.

8 Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.

9 Ustawa z dnia 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

przekraczając 50%. Ogólny wskaźnik zatrudnienia nieznacznie przekracza 50%, dla kobiet ponownie przedstawiając znacznie niższą wartość 43,4%¹⁰. Stopa rejestrowanego bezrobocia wzrosła do 12,5%, dzieląc populację niemal równo pod względem płci, gdyż 53,5% to kobiety¹¹. Analiza zastanych danych wskazuje na wzrost populacji czynnej zawodowo do 2010 r., zarówno mężczyzn, jak i kobiet. Najnowsze dane z lat 2011 i 2012 wykazują jednak niewielkie zahamowanie tej dynamiki. Od 2008 r. wartość stopy bezrobocia wykazywała tendencję rosnącą.

Od chwili gdy fala kryzysu gospodarczego dotarła także do Polski nie udało się jeszcze opracować skutecznych strategii tworzenia miejsc pracy, w szczególności w odniesieniu do grup najtrudniejszych - absolwentów, młodych rodziców i osób w wieku 50+. Jednocześnie, praca w niepełnym wymiarze jest w porównaniu z krajami Europy Zachodniej rzadko spotykaną formą zatrudnienia, szczególnie porównując sytuację kobiet¹². Warto zestawić powyższe fakty także z ukrytymi wymiarami bezrobocia jak niedozatrudnienie. W populacji osób zatrudnionych, które chciałyby i mogłyby pracować więcej, kobiety stanowią 62,1%¹³. Ponadto bardzo niska jest aktywność zawodowa osób najstarszych i w grupie wiekowej 54-64 lat wynosi 36%¹⁴. Jest to istotne ze względu na fakt, że 70% osób przechodzących na wcześniejsze emerytury to kobiety¹⁵. Jednocześnie to kobiety stanowią większość pracujących emerytów, przyznając, że decyzja o częściowej dezaktywizacji zawodowej podyktowana została sytuacją na rynku pracy. Łącząc dochody z emerytury z dochodami z pracy w niepełnym wymiarze są one w stanie utrzymać dotychczasowy standard życia¹⁶.

Jednym z rządowych pomysłów na rozwiązanie kryzysu zatrudnienia jest promowanie przedsiębiorczości oraz wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Po gwałtownym wzroście liczby zakładanych firm w latach 90., od 2008 r. samozatrudnienie utrzymuje się na stałym poziomie 22-23% ogółu pracujących. W odniesieniu do kobiecej przedsiębiorczości, liczba ta dwukrotnie przewyższa wartości średnie dla wspólnoty europejskiej: w Polsce biznes prowadzi co piąta kobieta, podczas gdy w UE – co 10¹⁷. Jednak bardziej widoczne wydają się trudności, jakie napotyka przedsiębiorczość kobiet – jest ona mniej odporna na wahnięcia rynku, chodzi tu najczęściej o wrażliwe na kryzys usługi. Decyzja o przejściu na samozatrudnienie bywa także narzucana przez pracodawców, którzy chcą uniknąć pozapłacowych kosztów pracy. W takich wypadkach stworzenie

10 GUS, "Mały Rocznik Statystyczny 2012", Warszawa 2013, p. 139.

11 GUS, "Mały Rocznik Statystyczny 2012", Warszawa 2013, p. 160.

12 GUS, "Kobiety i mężczyźni na rynku pracy 2010", Warszawa 2011, p. 12.

13 GUS, "Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności" IV kwartał 2010, p. 7.

14 Eurostat/European Commission "Labour Market Statistics 2011 Edition", Luxembourg 2011, p. 15.

15 GUS, "Mały Rocznik Statystyczny 2010", Warszawa 2011, p. 156.

16 GUS, "Przejście z pracy na emeryturę", Warszawa 2006, p. 46.

17 Eurostat Database, Employment growth and activity branches – annual averages, last update 17-01-2013.

mikroprzedsiębiorstwa wydaje się bardziej ucieczką przed bezrobociem, na dodatek z możliwością wsparcia przez fundusze unijne, niż przedsięwzięciem z długofalowym biznes-planem o konkretnym uzasadnieniu ekonomicznym. Poza tym, wśród ogółu pracodawców tylko 30% to kobiety, co nie wskazuje na zrównoważony charakter rynkowego sektora gospodarki¹⁸.

Z drugiej strony, aktywność zawodowa kobiet pozostaje w ścisłym związku z kondycją sektora opieki. Kulturowo usankcjonowany podział pracy ze względu na płeć, jak i niezadowolająca podaż usług opiekuńczych prowadzą do utrwalania modelu pośredniego familializmu (implicit familialism) w realizowaniu obowiązków opiekuńczych¹⁹. Bierność zawodowa skorelowana jest z wykonywaniem prac opiekuńczych. 30% kobiet nieaktywnych zawodowo zaangażowanych jest w pełnym wymiarze czasu w nieodpłatną pracę domową i obowiązki opiekuńcze nad zależnymi członkami rodziny. Co więcej, większość świadczących opiekę to kobiety w wieku 45-64 lata, a wśród wszystkich kobiet w wieku 55-64 lata ponad 1/3 zapewnienia opiekę dzieciom w ich rodzinie²⁰. Najnowsze dane pokazują też, że kryzysem zostały dotknięte młode kobiety wracające na rynek pracy po przerwie spowodowanej urodzeniem dziecka. Grupa wiekowa 24-35 lat jest najliczniej reprezentowana wśród zarejestrowanych bezrobotnych, wzrastając z 261 tys. w 2008 do 366 tys. w 2012 roku. Zdarza się, że po powrocie do pracy ich status dewaluuje się, są pomijane przy awansach, a nawet zwalniane, mimo przepisów Kodeksu pracy²¹. Od 2008 roku liczba kobiet, które rejestrują się jako bezrobotne po urodzeniu dziecka, wzrosła z 160 do 217 tys.²².

Wpływ cięć w zakresie usług i świadczeń socjalnych z uwzględnieniem perspektywy płci

Najbardziej widocznym skutkiem cięć wobec usług opiekuńczych są rosnące trudności w kwestii pogodzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, co szczególnie dotyka kobiety. Jak wynika z poprzednich rozważań, niezależnie od wieku i udziału w rynku pracy, kobiety są bardziej obciążone obowiązkami opiekuńczymi. Dane dotyczące bezrobocia wskazują też, że są one mniej pożądaną kategorią pracowników oraz pracownikami o szczególnych wymaganiach dotyczących równowagi praca-życie prywatne, niekoniecznie uwzględnianych w standardowych warunkach zatrudnienia. W efekcie, trwający kryzys polityki rodzinnej, w połączeniu z niepewnością pracy oraz preferowaniem sztywnego pełnoetatowego zatrudnienia prowadzi do odraczania w czasie decyzji prokreacyjnych.

18 GUS, "Kobiety i mężczyźni na rynku pracy 2010", Warszawa 2010, p. 5.

19 D. Szelewa, M. Polakowski, "Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe", *Journal of European Social Policy*, May 2008 vol. 18 no. 2, p. 126.

20 GUS, "Praca a obowiązki rodzinne w 2005 roku", Warszawa 2006, pp. 36-37.

21 *Dziennik Gazeta Prawna*, A9, 13.10.2009, nr 200.

22 GUS, "Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2012", Warszawa 2012, pp. 37-38.

Raporty wskazują, że preferowany w polskim społeczeństwie model rodziny nie zmienia się. Spośród osób bezdzietnych 80% chciałoby zostać rodzicami, a 60% rodzin z jednym dzieckiem deklaruje chęć posiadania drugiego dziecka. Preferencje co do kształtu rodziny pozostają zatem takie same, podobnie jak przyczyny zaniechania ich realizacji: brak bezpieczeństwa na rynku pracy, niezadowalający poziom dochodów i złe warunki mieszkaniowe²³. Tymczasem współczynnik dzietności w Polsce jest niższy niż średnia unijna i wynosi 1,3²⁴.

Efekty polityki oszczędnościowej można też obserwować z perspektywy reformy systemu emerytalnego i prognoz dotyczących wysokości przyszłych emerytur. System emerytalny stawia kobiety w nieco mniej korzystnej pozycji - są one w gorszej sytuacji jeśli chodzi o wysokość świadczeń emerytalnych, ale problem zaczyna się znacznie wcześniej, ma bowiem charakter strukturalny i zakorzeniony jest w funkcjonowaniu rynku pracy. Konsekwencją różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn, segregacji zawodowej oraz hierarchicznych nierówności („szklany sufit”, „lepka podłoga”) jest niższy poziom wpływów ze składek do systemu. Funkcje rozrodcze i obowiązki opiekuńcze to także częstsze przyczyny absencji w pracy. Nie tylko starość, ale i płeć jest więc czynnikiem pojawienia się ryzyka ubóstwa. Przed zrównaniem wieku emerytalnego szacowano, że poziom przyszłych emerytur kobiet urodzonych po 1975 roku może być niższy nawet o 1/5 w porównaniu do starszych pokoleń objętych starym systemem²⁵. Podniesienie wieku emerytalnego do 67 roku życia miało na celu podwyższenie poziomu przyszłych świadczeń, jednak biorąc pod uwagę dzisiejsze możliwości rynku pracy i prognozy długoterminowych trendów pojawiają się pytania o sposoby tworzenia i utrzymania zatrudnienia dla grupy wiekowej 50+.

Wspomniana reforma podatku od wartości dodanej również może być rozpatrywana z perspektywy płci. Wzrost cen dotknął całe społeczeństwo, jednak uciążliwość tych podwyżek jest największa dla najuboższych. Ze względu na niższe płace, kobiety mogły szybciej odczuć te skutki. Jeszcze przed reformą rodziny wielodzietne (3+) były w największym stopniu zagrożone ubóstwem. Samotnym rodzicom przypada trzecia pozycja w tym rankingu²⁶. Biorąc pod uwagę fakt, że 1/5 wszystkich rodzin stanowią samotne matki²⁷, podwyżka cen podstawowych dóbr, takich jak podręczniki szkolne czy ubrania dziecięce wskazuje na istnienie także wymiaru genderowego polityki

23 CBOS "Potrzeby prokreacyjne oraz preferowany i realizowany model rodziny", May 2012.

24 Eurostat Database, Fertility indicators, last update 23-02-2013.

25 I. Wóycicka, "Sytuacja kobiet i mężczyzn w nowym systemie emerytalnym w Polsce", Report Social Watch, Warszawa 2009, p. 70.

26 GUS, "Ubóstwo w Polsce. Zasięg ubóstwa w Polsce w 2009r. na podstawie wyników badań budżetów gospodarstw domowych", Informacja sygnałna, Warszawa 2011.

27 GUS, "Mały rocznik statystyczny 2010", Warszawa 2011, p. 119.

fiskalnej państwa.

Jawny oraz ukryty porządek płci

Cięcia w zakresie finansowania niektórych narzędzi polityki rodzinnej, takich jak publiczne placówki opiekuńcze lub edukacyjne, przenoszą ciężar dostarczania takich usług na rodziny, zarówno pod względem finansowym, jak i pozafinansowym. Jednym z zaproponowanych rozwiązań przeciwko spowolnieniu gospodarczemu jest wspieranie prywatnej przedsiębiorczości i indywidualnego tworzenia miejsc pracy. Ukrytym wymiarem tych trendów wydaje się podwójne obciążenie kobiet. Z jednej strony, kobiety są wyraźnie wskazywane jako sprawujące opiekę, czego przejawem jest np. wydłużanie urlopu macierzyńskiego zamiast wprowadzenia długofalowych narzędzi polityki równości płci, zachęcających mężczyzn do częstszego uczestnictwa w obowiązkach związanych z opieką w ogóle²⁸. Obniżenie wysokości zasiłku przy wydłużeniu okresu urlopu macierzyńskiego sugeruje natomiast, że praca domowa jest mniej cenna. Jednocześnie jednak, usługi opieki nad dziećmi podlegają mechanizmom rynkowym, które wartościują je w kategoriach pieniężnych. Dla niektórych gospodarstw domowych są one trudno dostępne. Komercjalizacja opieki pokazuje, że ma ona wartość pieniężną, ale przede wszystkim wtedy, gdy oferowana jest na rynku.

Jednocześnie kobiety są zachęcane do prowadzenia działalności gospodarczej. Elastyczne zatrudnienie w polskim wydaniu przez długi czas prezentowane było jako spełnienie unijnych zaleceń dotyczących godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Aktywność ekonomiczna kobiet w Polsce nie jest jednak wspierana wystarczająco skutecznie. Nadal istnieje dyskryminacja płacowa oraz segregacja pionowa, jak również w przeliczeniu godzinowym kobiety wciąż krócej wykonują płatną pracę na rynku niż mężczyźni. Polityka oszczędnościowa koncentruje się na wycofaniu instytucjonalnych form wsparcia dla rodzin, utrwalając model rodziny, którego skutkiem jest podwójne obciążenie kobiet: płciowy podział pracy i częściowa zależność ekonomiczna. Zależność innych od kobiecej pracy nieodpłatnej przekształca się w zależność kobiet od dochodów innych. Sytuacja ta powoduje, że pomimo równouprawnienia płci wciąż nie mamy do czynienia z pełną równością szans: kobiety ponoszą koszty swojej płci, dostarczając nieodpłatnej pracy opiekuńczej, otrzymując niższe dochody z pracy płatnej, co rzutuje na ich mniej korzystną sytuację w systemie zabezpieczenia społecznego.

28 Jak wynika z badania przeprowadzonego w lipcu 2013 przez instytut badawczy Millward Brown SMG/KRC, już po wprowadzeniu opisanych zmian, tylko 30% kobiet zadeklarowało chęć skorzystania z urlopu rodzicielskiego. Spośród nich, tylko 4% młodych matek i 10% kobiet w ciąży zamierza podzielić się nim z ojcem dziecka. Wśród mężczyzn tylko 15% wyraziło zainteresowanie tym przywilejem rodzicielskim. Więcej: <http://www.gloswielkopolski.pl/artukul/942007,rodzice-nie-korzystaja-z-wydłużonego-urlopu-boja-sie-ze-straca-prace,id,t.html>

Strategia *gender mainstreaming* i jej wpływ na procesy polityczne

Koncepcja *gender mainstreamingu* w Polsce kojarzona jest z obszarem liberalnego feminizmu, wychodzącego naprzeciw wymaganiom gospodarki wolnorynkowej. Z jednej strony uważa się, że emancypacja i równość szans obydwu płci mogą zostać zrealizowane poprzez działania na rzecz przedsiębiorczości kobiet i ich przywództwa w polityce, biznesie. Z drugiej strony, państwo przestaje być dostawcą usług opiekuńczych, przesuując swoje byłe zobowiązania do sfery rynkowej lub rodzinnej. Wydaje się, że strategia ta nie jest właściwie realizowana. *Gender mainstreaming* ma na celu reorganizację procesu tworzenia polityki poprzez zastosowanie analizy płci już na etapie koncepcyjnym. W tym rozumieniu jest to podejście holistyczne. W Polsce nie rozwinięto jeszcze struktur odpowiedzialnych za podejście przekrojowe, a działania mające na celu wdrażanie perspektywy równościowej nie wykraczają poza przedsięwzięcia osadzone w ramach konkretnych polityk sektorowych, takich jak polityka rynku pracy, polityka rodzinna, polityka edukacyjna, polityka zdrowotna²⁹.

Jako część polityki rządowej, działania podejmowane przez Pełnomocniczkę Rządu ds. Równego Traktowania, Agnieszkę Kozłowską-Rajewicz wpisują się w naszkicowaną już ogólną tendencję. Inicjatywy Biura Pełnomocnika oscylują wokół takich kwestii jak kobiety w biznesie, kobiety-liderki. Wspierane projekty koncentrowały się na zwiększaniu udziału kobiet w procesach decyzyjnych w sferze gospodarczej oraz wspieraniu kobiecego przywództwa w biznesie, polityce i mediach. Jedną z udanych interwencji doprowadziła do włączenia zasady równości płci w zarządach spółek publicznych poprzez ustanowienie kwoty 30%. W odniesieniu do kryzysu usług opiekuńczych, Pełnomocniczka zaproponowała profesjonalizację opieki nad chorymi i niepełnosprawnymi poprzez wypłaty świadczeń na rzecz zaangażowanych członków rodziny³⁰. Podniesienie i ujednoczenie wieku emerytalnego dla obu płci zostało uznane za zgodne z ideą równości płci, jednak bez wzięcia pod uwagę współistniejących nierówności na rynku pracy, negatywnie wpływających na przyszłą sytuację kobiet przechodzących na emeryturę³¹. Podsumowując, działania podejmowane przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania nie odnoszą się bezpośrednio do przeciwdziałania skutkom kryzysu z uwzględnieniem perspektywy płci, stąd też niemożliwa jest ocena ich wpływu na kształtowanie innych decyzji politycznych podyktowanych kryzysem.

29 Na podstawie definicji GM zawartej w: M. Verloo, "Another Velvet Revolution. Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation? IWM Working Paper No. 5/2001 Vienna 2001.

30 http://www.newseria.pl/news/pelnomocnik_rzadu_ds,p385321290

31 http://serwisy.gazetaprawna.pl/emerytury-i-renty/artykuly/598963,zrownanie_wieku_emerytalnego_kobiet_i_mezczyzn_to_wyrownanie_praw.html

Najliczniejsze i najbardziej rozpoznawalne lobby kobiece - Kongres Kobiet - niedawno straciło poparcie dwóch ważnych postaci: byłej Pierwszej Damy Jolanty Kwaśniewskiej oraz opozycjonistki Henryki Krzywonos. Ujawnia to słabość fundamentów Kongresu, szukającego porozumienia na podstawie solidarności płci, a nie jej społeczno-gospodarczych (klasowych) konsekwencji. Kongres Kobiet, w zamyśle inicjatorek jednoczący kobiety z całej Polski poza podziałami politycznymi, przejawia rosnące przywiązanie do ideologii neoliberalnej, co znajduje wyraz na przykład w bliskich powiązaniach z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Ostatni zjazd Kongresu odbył się w czerwcu 2013 r., a prezentowany wcześniej program imprezy zapowiadał min. warsztaty: jak zrobić biznes plan i założyć firmę. Jest to spójne z rządową polityką walki z bezrobociem poprzez wspieranie przedsiębiorczości prywatnej, w tym samozatrudnienia.

Krytyka polityki antykryzysowej z perspektywy feministycznej

Neoliberalny charakter decyzji politycznych podejmowanych w Polsce na rzecz zwalczania skutków kryzysu gospodarczego jest odczuwalny przez kobiety. Komercjalizacja opieki obarczona jest ryzykiem skoncentrowania obowiązków opiekuńczych w rodzinie. Alternatywy są proste - albo zakup takich usług na rynku, albo zapewnienie opieki w ramach gospodarstwa domowego. W naszym kręgu kulturowym to kobiety wykonują większość prac domowych. Stąd, zabierając publiczne wsparcie instytucjonalne sprzyjamy modelowi familializmu w polityce społecznej oraz tradycyjnemu podziałowi pracy, w tym zależnościom ekonomicznym. Z drugiej strony, podejmowanie przez kobiety roli prywatnych dostawców usług opiekuńczych może mieć w obecnej trudnej sytuacji doraźne pozytywne skutki dla finansów publicznych, a także sprzyjać czasowemu rozwiązaniu problemu bezrobocia. Wydłużenie urlopu macierzyńskiego przy jednoczesnym obniżeniu świadczeń stoi jednak w opozycji do promowania partnerskiego modelu rodziny i metamorfozy ról płciowych. Paradoksalnie, wprowadzenie takiej możliwości może utrwalać stereotyp kobiet jako problematycznych pracowników ze względu na obciążenia obowiązkami domowymi.

Uelastycznienie zatrudnienia i liberalizacja norm w zakresie praw pracowniczych przyczyniają się do niepewności na rynku pracy. Ponownie, kobiety będące swoistą kategorią pracowników zwłaszcza w obliczu kryzysu usług opiekuńczych w pierwszej kolejności odczuwają cięcia wynikające z racjonalizacji zatrudnienia. W sprzedaży i usługach ich zatrudnienie jest bardzo wrażliwe na wahania rynkowe. Kobiety pozostają również tańszą siłą roboczą - różnice płac utrzymują się zarówno w pionie, co związane jest z dysproporcją udziału kobiet w kadrach kierowniczych, jak i poziomie – pomiędzy równorzędnymi stanowiskami.

Patrząc z szerszej perspektywy, trwa demontaż państwa dobrobytu. Państwo przyjęło orientację na inwestorów, zamiast bronić interesów obywateli i pielęgnować dialog społeczny. Przejawem takiej postawy rządu była między innymi obojętność wobec masowych protestów przeciwko podwyższeniu wieku emerytalnego. Liczne specjalne strefy ekonomiczne oferują preferencyjne warunki podatkowe dla globalnych korporacji, jednocześnie otwierając drogę do dumpingu społecznego i „wyścigu do dna” w zakresie warunków i bezpieczeństwa pracy³². Organizacja ubiegłorocznej imprezy UEFA EURO 2012 pozostawiła niektóre budżety lokalne w długach, które obecnie próbuje się spłacać wyprzedając komunalnych nieruchomości. Nie tworzy to pozytywnego klimatu dla inwestycji w sferze społecznej.

Proponowane alternatywy dla oszczędnościowej polityki cięć

Paradoksalnie, kryzys nie tylko ogranicza wpływy do budżetów publicznych, ale również wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, aby uniknąć dumpingu socjalnego i spadku poziomu życia. Neoliberalowie posługują się jednak kryzysem jako argumentem za przyspieszeniem wycofywania się państwa z szeroko pojętych usług społecznych. Skutki ograniczenia wydatków publicznych miałyby rzekomo być łagodzone przez zastosowanie mechanizmów rynkowych – komercjalizację lub zawiązywanie partnerstw publiczno-prywatnych. Od 2008 r. podjęte w Polsce działania nie przyniosły jednak pozytywnych rezultatów. Polityka cięć nie działa – oszczędzanie przez ograniczanie wydatków i sięganie do portfeli obywateli nie jest rozwiązaniem. Gdzie zatem szukać pieniędzy?

Po pierwsze, jednym z rozwiązań może być zrównoważony i sprawiedliwy system podatkowy, oparty na solidarności społecznej. Tymczasem, w roku 2009 zlikwidowano najwyższą stawkę podatku dochodowego w wysokości 40%, pozostawiając tylko dwie niższe stawki: 18% i 32%. Nie jest zaskoczeniem, że reforma była najkorzystniejsza dla najbogatszych Polaków³³. Także w traktowaniu przedsiębiorców ujawnia się pewna nierówność. Specjalnym strefom ekonomicznym (SSE) przysługuje pomoc publiczna w formie ulg podatkowych przez okres 10 lat. Minimalna wartość inwestycji w SSE wynosi 100 tys. euro, a więc większość inwestorów to globalne korporacje. W odpowiedzi na kryzys, plan tworzenia i udzielania statusu SSE został przedłużony do 2020 roku, otwierając i owszem przestrzeń dla nowych inwestycji, z tym, że nieopodatkowanych³⁴.

Po drugie, polityka społeczna nie może być rozumiana jedynie w kategoriach wydatków. Jak

32 Małgorzata Maciejewska: „Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego”, Think Tank Feministyczny, Wrocław 2012.

33 <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-zyskamy-na-zmianie-stawek-podatkowych-w-2009-r-1883870.html>

34 Małgorzata Maciejewska, „Zmęczone ciała i bezcenne produkty. Warunki pracy kobiet w specjalnej strefie ekonomicznej przemysłu elektronicznego”, Think Tank Feministyczny, Wrocław 2012.

wynika z symulacji przeprowadzonej przez Levy Economics Institute, inwestycje w sektor opieki są narzędziem tworzenia miejsc pracy nie tylko bardziej skutecznym (w ramach tych samych wydatków tworzą więcej miejsc pracy), ale i bardziej sprawiedliwym (inkluzyjny charakter wobec osób o niskich kwalifikacjach oraz osób biednych) niż inwestycje w infrastrukturę dróg, kolei, a nawet te związane z zieloną energią³⁵. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że cięcia finansowe w obrębie polityki społecznej w rzeczywistości osłabiają wzrost gospodarczy i dynamikę polityki rynku pracy.

Powyższe przykłady pokazują, jak niespójnie realizowana jest polityka walki z kryzysem. Z jednej strony, rząd narzuca oszczędności, które wymuszają dodatkowe koszty lub wycofanie się do sfery prywatnej w celu zaspokojenia określonych potrzeb. Z drugiej strony prowadzi politykę, która najbogatszym pozwala uniknąć skutków kryzysu. W poszukiwaniu alternatyw pojawia się wniosek, że tylko sprawiedliwa i zrównoważona redystrybucja kosztów kryzysu ma sens.

Propozycje polityki wrażliwej na kwestie płci

Utrzymujący się kryzys i polityka cięć stały się przyczynkiem do dyskusji nad alternatywnymi modelami polityk. Kurczenie się publicznego wsparcia wywołało falę społecznego aktywizmu. Całkiem niedawnymi przykładami oddolnych inicjatyw, które powstały wokół idei odzyskania wpływu na kierunek realizowanej polityki społecznej były protesty ciężarnych kobiet wyłączonych z opcji przedłużonego urlopu macierzyńskiego (rodzących w 2013 roku, ale przed 17 marca) oraz rodziców dzieci, dla których nie wystarczyło miejsc w przedszkolach. Jakkolwiek jednak liczne, są to najczęściej ruchy „jednej sprawy”, rozpadające się po rozwiązaniu problemu. Mimo utraty popularności, także związki zawodowe nie zaprzestają czynnego oporu wobec rządowej polityki oszczędności. W ostatnim strajku generalnym na Śląsku udział wzięło prawie 100 tys. pracowników z 600 zakładów pracy, reprezentujących wszystkie konfederacje związków zawodowych. Ponadto, związki zawodowe są coraz bardziej otwarte na kwestie płci i polityki antydyskryminacyjnej oraz współpracę na poziomie akademickim.

Pozostaje jeszcze kwestia instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki społecznej. Mają one kompetencje i legitymację do obrania innego kierunku, jednak brak im woli politycznej, albowiem uzależnione są od koalicji rządzącej. W tym zakresie podstawowym wyzwaniem dla Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz innych postępowych partii w Polsce jest odzyskanie zaufania społecznego i wygranie w najbliższych wyborach także szanse na realizację alternatywnego

35 R. Antonopoulos, K. Kim, T. Masterson, A. Zacharias, “Investing in Care: A Strategy for Effective and Equitable Job Creation”, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 610, August 2010.

scenariusza przeciwdziałania skutkom kryzysu.

O autorce:

Maria Skóra – doktorantka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Szczególne zainteresowania: polityka rodzinna, polityka równości płci. Pracowała w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz w Biurze Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Polsce. Obecnie współpracuje z Fundacją Friedricha Eberta oraz Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych w charakterze ekspertki.

Poglądy wyrażone w tym artykule są poglądami autorki i niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Fundacji Friedricha Eberta.