



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa,

**Zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich
ds. Równego Traktowania
Sylwia Spurek**

XI.420.1.2016.KWŻ

**Pan
Bartosz Marczuk
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa**

W nawiązaniu do seminarium pt. **„Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy”**, które odbyło się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 6 października br., pragnę uprzejmie podziękować Panu Ministrowi za udział w tym spotkaniu i przedstawienie istotnych dla uczestników informacji. Jednocześnie, zgodnie z ustaleniami, przekazuję Panu Ministrowi analizy i rekomendacje zaprezentowane w jego trakcie, licząc na uwzględnienie w dalszych pracach na rzecz ułatwiania równoważenia życia rodzinnego i zawodowego przez kobiety i mężczyzn. Pozwolę sobie także zwrócić szczególną uwagę na kilka wybranych zagadnień¹.

W swojej wypowiedzi podczas seminarium Pan Minister wskazał na **planowane działania mające na celu poprawę dostępności – w szczególności dla dzieci między 13 a 36 miesiącem życia – i jakości usług opiekuńczych dla dzieci**. W mojej ocenie jest to ważna deklaracja ze względu na wciąż niewystarczającą liczbę miejsc w żłobkach i przedszkolach oraz pojawiające się nieprawidłowości podczas rekrutacji dzieci do takich placówek². Na wagę tego wyzwania, tj. potrzebę zapewnienia przez państwo większej dostępności instytucji opieki dla dzieci, w szczególności do lat 3, wskazał także ostatnio Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w Uwagach końcowych z dnia 7 października br.³

¹ W wystąpieniu uwzględniono przebieg seminarium w BRPO w dniu 6 października 2016 r. oraz poprzedzających je spotkań informacyjno-konsultacyjnych nt. raportu RPO w dniach 21 i 24 czerwca 2016 r., w których uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, ośrodków akademickich, związków zawodowych i organizacji pracodawców.

² Zob. w szczególności informację o wynikach kontroli NIK *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej w województwie podlaskim* (P/15/064).

³ Uwagi końcowe po rozpatrzeniu szóstego sprawozdania okresowego Polski na temat wdrożenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (E/C.12/POL/CO/6) – zob.

Mając na względzie niewystarczającą dostępność żłobków, istotne wydaje się upowszechnienie i pewne odformalizowanie możliwości stosowania innych form opieki nad małymi dziećmi, których szeroki wachlarz zapewnia ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2016 r. poz. 157). Warte rozważenia przy tym są rekomendacje dotyczące wspierania przez państwo rodziców w taki sposób, aby **zapewnić im realny wybór spośród różnych dostępnych rozwiązań**, odpowiadający przyjętemu w rodzinie modelowi opieki nad dziećmi, często łączonej z aktywnością zawodową matki i ojca⁴.

W tym kontekście chciałabym zauważyć, że w naszym kraju **niezbędny jest kompleksowy rozwój usług publicznych w zakresie opieki nad osobami zależnymi** – nie tylko małoletnimi, ale także osobami starszymi, czy z niepełnosprawnościami. Należy odnotować, że obecnie w większości przypadków to na kobietach spoczywa główna odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi, osobami starszymi, innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu, rodziną i gospodarstwem domowym. Taka sytuacja ma bezpośredni wpływ na stopień i rodzaj podejmowanej przez kobiety aktywności zawodowej, a także nierzadko negatywnie oddziałuje na warunki ich zatrudnienia, zmuszając na przykład do pracy w niepełnym wymiarze czasu lub podejmowania niepewnego zatrudnienia⁵. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do zróżnicowania wynagrodzeń ze względu na płeć, prowadząc często do sytuacji popadania przez kobiety w ubóstwo na starość⁶.

Przyjmuję do wiadomości stanowisko Pana Ministra, według którego aktualnie obowiązujące regulacje w zakresie urlopów związanych z macierzyństwem i rodzicielstwem nie wymagają zmian, jako zapewniające rodzicom swobodną decyzję co do tego, w jaki sposób podzielić się opieką w pierwszym okresie życia dziecka. Jednakże Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje stanowisko wyrażone w piśmie do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 marca br., iż **wydłużenie urlopu ojcowskiego bez możliwości zrzeczenia się go na rzecz matki wpłynęłoby na**

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fPOL%2fCO%2f6&Lang=en, pkt 30-31.

⁴ Fundacja Ordo Iuris podczas spotkania w BRPO w dniu 24 czerwca br. wskazał na rozwiązanie przedstawione w raporcie pt. „Jakiej polityki rodzinnej potrzebuje Polska?” pod red. T. Zycha, K. Dobrowolskiej, O. Szczypińskiego. Fundacja postuluje wprowadzenie bonu opiekuńczo-wychowawczego, który pozwoliłby na równouprawnienie w zakresie dostępu do pomocy państwa osobom, które nie mają możliwości skorzystania ze żłobków czy przedszkoli bądź wybrały inne formy opieki nad dziećmi niż państwowe żłobki i przedszkola. Model ten polega na przekazywaniu pieniędzy bezpośrednio rodzicom dziecka, którzy sami decydują, jaką formę opieki wybierają – pieniądze „idą za dzieckiem, a nie za placówką opiekuńczą”.

⁵ Zob. prezentacja z seminarium z dnia 6.10.2016 „Aktywność zawodowa kobiet w świetle badań GUS”. Z danych GUS wynika przy tym, że ogółem kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu wśród ogółu kobiet pracujących jest 10,7%, dla porównania - 4,7% mężczyzn.

⁶ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2016 r. P8_TA-PROV(2016)0360 w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w obszarze zatrudnienia i pracy”) (2015/2116(INI)).

zwiększenie zaangażowania ojców w życie rodzinne oraz przyczyniłoby się w znacznym stopniu do zmiany postaw w społeczeństwie względem roli ojca w opiece nad dzieckiem oraz względem umiejętności i kompetencji zdobywanych przy wypełnianiu obowiązków rodzinnych, które wzbogacają rozwój osobisty, jak i zawodowy⁷. Odpowiednio długi urlop ojcowski pozwoliłby mężczyznom na rzeczywiste włączenie się w codzienną opiekę nad dzieckiem. Większe zaangażowania mężczyzn w obowiązki domowe jest niezwykle ważne w obecnej sytuacji demograficznej kraju i może mieć wpływ na decyzję kobiet o posiadaniu większej liczby dzieci⁸. Odpowiednio długi okres przebywania z małym dzieckiem ma ponadto istotne znaczenie więziotwórcze i korzystnie wpływa na rozwój dziecka – jak wskazywali eksperci podczas posiedzeń Zespołu ds. Alimentów powołanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, zbudowanie właściwej relacji między rodzicem a dzieckiem sprzyja utrzymaniu poczucia odpowiedzialności za jego los również po ewentualnym rozstaniu rodziców. Ten argument, w świetle danych dotyczących liczby uchylających się od regulowania zobowiązań alimentacyjnych rodziców, głównie jednak ojców, należy uznać za ważący. Wydaje się, że urlop ojcowski w obecnym kształcie nie zapewnia takiej możliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby zatem podkreślić, że **urlop rodzicielski w części nieprzekazywalny wspiera bardziej równomierne wykorzystanie takiego urlopu przez obojwoje rodziców i przyczynia się do zmniejszenia dyskryminacji kobiet na rynku pracy**⁹. Jak wynika z badań Rzecznika, w praktyce obecne rozwiązania nie zapewniają rodzicom możliwości podjęcia swobodnej decyzji odnośnie do opieki nad dzieckiem. W większości przypadków decyzja ta jest oparta o rachunek ekonomiczny, zgodnie z którym rezygnacja lub przerwanie pracy przez kobietę jest bardziej opłacalna, niż w przypadku rezygnacji lub przerwania pracy przez mężczyznę lub oparta jest na stereotypach na temat społecznej roli kobiet i mężczyzn.

Pan Minister słusznie zaznaczył, że **im wyższy wskaźnik zatrudnienia kobiet, tym wyższa dzietność**, która jest ważnym celem prowadzonej polityki rodzinnej. W związku z tym należy wspierać podejmowanie przez kobiety zatrudnienia, ponieważ – jak wynika z badań GUS – wśród kobiet ponad połowę stanowią kobiety bierne zawodowo

⁷ Zob. zalecenia instytucji międzynarodowych dotyczące docenienia pracy domowej wykonywanej przez kobiety i mężczyzn: Punkt 5.4 Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ, czy General Recommendation No. 17 (1991) Komitetu CEDAW.

Warto dodać, że Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w punkcie 14 swoich rekomendacji zaleca Polsce m.in. prowadzenie kampanii społecznych mających na celu przeciwdziałanie stereotypowemu postrzeganiu ról społecznych kobiet i mężczyzn, na temat równych szans rozwoju zawodowego i równego podziału obowiązków rodzinnych między kobietami i mężczyznami.

⁸ Badania przeprowadzone przez Instytut Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej pt. „Generacje, rodziny i płeć kulturowa” zrealizowane na reprezentatywnej próbie w Polsce w 2010 r. i 2014 r. potwierdzają znaczenie obciążenia obowiązkami domowymi i opiekuńczymi wobec małego dziecka dla stopnia realizacji intencji kobiet do posiadania dziecka i to niezależnie od wyznawanych przez nie poglądów. Im większe obciążenie obowiązkami, tym mniejsza chęć do posiadania dzieci.

⁹ Por. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie tworzenia na rynku pracy warunków sprzyjających równowadze między życiem zawodowym a prywatnym (2016/2017(INI)).

(wskaźnik zatrudnienia kobiet w 2015 r. wynosił tylko 45,2%, mężczyzn - 60,6%). Najwyższy odsetek aktywnych kobiet występuje w wieku 40-49 lat, czyli tych kobiet, na których w mniejszym stopniu spoczywają obowiązki opiekuńcze. Podstawowy cel Unii Europejskiej określony w strategii „Europa 2020”, jakim jest podniesienie wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet i mężczyzn w wieku 20-64 lata do 75%, wydaje się w tym warunkach niezwykle trudny do osiągnięcia. W strategii „Europa 2020” podkreśla się, że godzenie życia rodzinnego i zawodowego jest kluczowym elementem w dążeniu do osiągnięcia tego celu. W tej kwestii warty rozważenia wydaje się także postulat zapewnienia ochrony przed zwolnieniem, np. przez okres półroczny, osób wracających z urlopów rodzicielskich czy wychowawczych¹⁰.

Kobiety obecne na rynku pracy borykają się z problemem luki płacowej, który przyczynia się do podejmowaniu decyzji o pozostaniu w domu z dzieckiem. Podczas seminarium przedstawicielka związku zawodowego NSZZ "Solidarność" podkreśliła, że **zniesienie luki płacowej w Polsce jest jednym z najważniejszych czynników w równoważeniu obowiązków rodziców i godzeniu życia zawodowego z rodzinnym**, do czego miałyby się przyczynić ratyfikacja zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (wraz z zasadą równej płacy za pracę tej samej wartości), jak również Konwencji MOP nr 158 dotyczącej rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy (ochrona przed nieuzasadnionym zwolnieniem). Na ten problem wskazał także Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ w przywołanych wyżej Uwagach z 7 października br., rekomendując przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy większych kompetencji w zakresie monitorowania luki płacowej, rozwój narzędzi oceny luki płacowej oraz większej transparentności płac, przede wszystkim w sektorze publicznym¹¹.

Istotne wydaje się również **wspieranie różnego rodzaju elastycznych form zatrudnienia**, które zapewniają pracownikowi większą autonomię i kontrolę nad czasem wykonywania obowiązków zawodowych, co z kolei pozytywnie wpływa na łączenie ról rodzinnych i zawodowych. Wydaje się, że warto upowszechniać takie podejście do organizacji czasu pracy, określane jako *smart working*, na które wskazał Parlament Europejski w rezolucji z 13 września br. (2016/2017(INI)). Rozwiązanie to polega na połączeniu elastyczności, niezależności i współpracy, które niekoniecznie wymaga obecności pracownika w miejscu pracy lub jakimkolwiek wcześniej ustalonym miejscu, oraz które umożliwia pracownikom zarządzanie własnym czasem pracy, a jednak zapewnia

¹⁰ Zgłoszony przez NSZZ "Solidarność".

¹¹ Uwagi końcowe po rozpatrzeniu szóstego sprawozdania okresowego Polski na temat wdrożenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (E/C.12/POL/CO/6), pkt 23. Podobne zalecenia formułował także Komitet CEDAW w Uwagach końcowych z 7 listopada 2014 r. dotyczących siódmego i ósmego połączonego sprawozdania okresowego Polski (CEDAW/C/POL/CO-7-8) – pkt 32-33. Problem luki płacowej jest przedmiotem odrębnej korespondencji RPO z MRPiPS.

jednocześnie przestrzeganie maksymalnego dziennego i tygodniowego wymiaru czasu pracy, określonego przez prawo i przez układy zbiorowe. Podkreśla w związku z tym potencjał, jaki inteligentna organizacja pracy przedstawia pod względem równowagi między pracą a życiem prywatnym, zwłaszcza dla rodziców powracających na rynek pracy po urlopie macierzyńskim lub rodzicielskim. Odrzuca jednak przejście od kultury obecności w pracy do kultury nieprzerwanej dostępności. Parlament Europejski wzywa państwa członkowskie do promowania możliwości technologicznych, takich jak dane cyfrowe, szybki Internet, technika audiowizualna do inteligentnej organizacji (tele)pracy lub pracy zdalnej. Zaznaczyć jednak trzeba, że o ile większa elastyczność nie zostanie poprzedzona wyraźnym uwzględnieniem aspektu płci, to może ona doprowadzić do zwiększenia obecnej dyskryminacji kobiet na rynku pracy, która przejawia się w formie niższych wynagrodzeń i niestandardowych form zatrudnienia, a także nieproporcjonalnego zakresu odpowiedzialności za wykonywanie niewynagradzanych prac domowych.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do uwag przedstawionych w niniejszym wystąpieniu oraz załączonych materiałach, a także o udzielenie informacji na temat planowanych działań na rzecz rozwoju usług opiekuńczych. Proszę również o poinformowanie, czy prowadzone są prace nad przygotowaniem założeń długofalowej i kompleksowej polityki państwa wobec rodziny, zgodnie z zaleceniami NIK z kontroli koordynacji polityki rodzinnej w Polsce¹². Odnosząc się do pisma Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia br. (ozn.: DPR.I.4102.54.2016.JK), proszę o powiadomienie o wynikach analizy sposobu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w rozwiązaniach prawnych dotyczących uprawnień pracowniczych związanych z opieką nad dzieckiem, jaką Ministerstwo planowało przeprowadzić.

Liczę na dalszą owocną współpracę.

Załącznik: 8

¹² Informacja o wynikach kontroli NIK pn. *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce* (67/2015/P/14/046/KPS).

Załączniki – analizy i rekomendacje zaprezentowane podczas seminarium w Biurze RPO w dniu 6.10.2016 r.:

1. Prezentacja „Działania Komisji Europejskiej na rzecz poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy poprzez godzenie życia rodzinnego i zawodowego”.
2. Prezentacja „Aktywność zawodowa kobiet w świetle badań GUS”.
3. Dane GUS dotyczące placówek wychowania przedszkolnego w mieście i na wsi w latach szkolnych 2010/2011-2015/2016.
4. Dane GUS dotyczące dostępności placówek opieki nad dzieckiem do lat 3 w roku 2015.
5. Prezentacja „Informacja o wynikach kontroli NIK – Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce”.
6. Prezentacja „Postawy wobec łączenia społecznych ról kobiet a decyzje o posiadaniu dziecka w Polsce” – analiza na podstawie danych z badania przeprowadzonego przez Instytut Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej pt. „Generacje, rodziny i płeć kulturowa”.
7. Prezentacja „Work-life balance a ojcostwo – w poszukiwaniu dobrych praktyk” Maciej Sobociński, Fundacja Kaleckiego.
8. Informacja Państwowej Inspekcji Pracy nt. kontroli dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem.