



Warszawa, 29-06-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7040.28.2023.JJ

Pani

Marlena Małąg

Minister Rodziny i Polityki Społecznej

WARSZAWA

e-PUAP

Szanowna Pani Minister,

pragnę zwrócić uwagę Pani Minister na kwestię problemów kobiet/rodziców powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka (dzieci), która została podniesiona w trakcie cyklicznego spotkania z przedstawicielami i przedstawicielkami inicjatywy „Nasz Rzecznik”. Ponieważ przedmiotowe zagadnienie ma wielorakie i zróżnicowane implikacje, działając w trybie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), chciałbym zwrócić uwagę na te z nich, które mogą być istotne z punktu widzenia zakresu kompetencji Pani Minister.

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że zgodnie z art. 18 Konstytucji RP małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto zapis zawarty w art. 71 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP stanowi bezpośredni wyraz zasady opieki i ochrony państwa nad rodziną, który został wyrażony w art. 18 Konstytucji RP. Natomiast przepis art. 71 ust. 2 Konstytucji RP jest uszczegółowieniem ustrojowej zasady ochrony macierzyństwa który mówi, że: „Matka

przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa". Przepis ten łączy się bezpośrednio z zasadą ochrony macierzyństwa wyrażoną w art. 18 Konstytucji RP.

A zatem konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy państwowej jest tworzenie rozwiązań prawnych gwarantujących rodzicom możliwość wypełniania swoich ról społecznych, w tym zawodowych.

Polski Instytut Ekonomiczny w raporcie "Mama wraca do pracy - bariery behawioralne i kierunki wsparcia"¹, zbadał problemy kobiet, które chcą wrócić do pracy po urodzeniu dziecka i przerwie w opiece nad nim. Jak piszą autorzy raportu: „Wyniki są porażające. Co piąta niepracująca mama dziecka w wieku 7-9 lat nie może znaleźć odpowiedniej pracy. Na 1000 pracujących kobiet przypada aż 1012 biernych zawodowo. Wśród niepracujących mężczyzn to tylko 564.

Polkom, które chcą wrócić do pracy po urodzeniu dziecka, pracodawcy nie przedłużają umów po wygaśnięciu w trakcie urlopu rodzicielskiego. Albo dają "do zrozumienia", że kobieta nie będzie mile widziana w pracy po urlopie. Stereotypowo myślą o matkach jako nieefektywnych pracowniczkach. Kobietom brakuje możliwości przekazania części obowiązków opiekuńczych ojcom. System usług publicznych opieki nad dzieckiem jest niewystarczająco rozwinięty. Żłobki, przedszkola czy transport publiczny mają niską dostępność, sztywne godziny otwarcia, niedopasowane do godzin pracy matek."

Ponadto jak wskazują dostępne badania m.in. „Macierzyństwo a aktywność zawodowa". Raport z badania przygotowany przez Fundację Rodzic w mieście² – 94,4% niepracujących zawodowo mam planuje powrót na rynek pracy. Praca zawodowa daje im poczucie niezależności oraz możliwości wykorzystania swoich kompetencji, a co za tym idzie rozwoju zawodowego i osobistego. Niestety aż 69,4% kobiet (matek) boi się tego, że po powrocie do pracy nie będą miały możliwości łączenia opieki nad dzieckiem i pracy w sposób, jaki by chciały. Kolejna obawa związana z powrotem do pracy wiąże się z trudnościami logistycznymi związanymi z godzinami pracy i zapewnienia dzieciom w tym czasie odpowiedniej do wieku opieki w różnych

¹ <https://oko.press/pracodawcy-rezygnuja-z-zatrudnienia-matki-polki-raport>

² <https://pracujeiwychowuje.pl/wp-content/uploads/2021/02/Macierzynstwo-a-aktywnosc-zawodowa.-Raport-z-badania.-Fundacja-rodzic-w-miescie.pdf>

placówkach często oddalonych od siebie, domu i miejsca pracy. Przy tym wszystkim kobieta bierze pod uwagę oczekiwania swojego pracodawcy i swojego zaangażowania w pracę. Nie bez znaczenia jest obawa przed możliwymi chorobami dziecka, szczególnie uczęszczającego do zorganizowanych placówek opieki, typu przedszkole czy żłobek co wpływa na jej dyspozycyjność.

Na dalszej pozycji pozostaje też obawa utraty dotychczasowych kompetencji na skutek przerwy w świadczeniu pracy zawodowej. Nie bez znaczenia jest też obawa niezrozumienia ze strony pracodawcy, braku tolerancji i wyrozumiałości w związku z koniecznością chociażby skorzystania z zasiłku opiekuńczego z powodu choroby dziecka.

Ponadto na te wszystkie czynniki nakładają się tęsknota za dzieckiem czy lęk o stres dziecka związany z rozłąką z matką, która do tej pory mu towarzyszyła.

Jak wynika z podanych danych pracownice – mamy chcą pracować, jednak obawiają się, czy spełnią własne i pokładane w nich oczekiwania. Niestety tak długo jak tych obaw nie ograniczy się lub nie wyeliminuje, o powrotach do pracy czy szeroko pojęty rynek pracy mówić będziemy przez pryzmat występujących trudności. Działania za szerszym otwarciem dostępu do rynku pracy powinny być podejmowane na różnych szczeblach, tak firmowym u danego pracodawcy, samorządowym czy państwowym.

Jednakże przede wszystkim, to na organach ustawodawczych spoczywa odpowiedzialność za stworzenie takiego systemu prawnego, aby te podmioty, które chcą wspierać kobiety (rodziców) na rynku pracy, miały skuteczne do tego narzędzia.

W ocenie osób zainteresowanych chodzi o zachowanie równowagi między życiem rodzinnym a pracą, aby pracująca matka/rodzic nie przeżywali każdej chwili w pracy jako oderwania od dziecka, a z kolei opieki nad dzieckiem jako działania w opozycji do obowiązków pracowniczych.

Należy podkreślić, że wspieranie pracujących rodziców opłaca się również samym pracodawcom. Ci, którzy zapewniają wsparcie rodzicom i opiekunom, częściej dostrzegają korzyści, takie jak zmniejszona absencja i rotacja pracowników. Jest rzeczą oczywistą, że pracodawcy zależy na zwiększeniu produktywności pracownika - wypoczęte osoby są z zasady bardziej efektywne w pracy. Dopiero w czasach, gdy bezrobocie przestało być zauważalną zmienną, zaczęto doceniać parametr wydajności

i lojalności pracownika. Można powiedzieć, że zadowolony rodzic, to zadowolony i wydajny pracownik.

W ostatnich latach wdrożono szereg istotnych rozwiązań w obszarach polityki prorodzinnej i prawa pracy sprzyjających tworzeniu warunków ułatwiających łączenie pracy zawodowej z rodzicielstwem, m.in. rozwiązania wynikające z przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci³, ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. rodzinnym kapitale opiekuńczym⁴, ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁵, ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy kodeks pracy i niektórych innych ustaw⁶ implementujących do polskiego systemu prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE 2019/1158, zwaną dyrektywą work-life balance. Powołane regulacje stanowią ważny element systemu przyjaznego rodzicom wykonującym pracę zarobkową i matkom powracającym na rynek pracy po urodzeniu dziecka w aspekcie pogodzenia zatrudnienia z opieką nad dzieckiem.

Należy zatem przyznać, że wdrożona unijna dyrektywa dotycząca tzw. work-life balance to przepisy o przejrzystych i przewidywalnych warunkach pracy. Natomiast tzw. dyrektywa rodzicielska rozszerza prawo do świadczeń m.in. o urlopy i czas pracy, w tym o urlop rodzicielski, do którego pracownicy będą mieli indywidualne prawo.

Jak wynika z przytoczonego wcześniej badania za niezwykle cenne kwestie przy podejmowaniu decyzji o powrocie na rynek pracy kobiety postrzegają :

- 1) możliwość pracy z domu (pracy zdalnej);
- 2) elastyczne godziny pracy;
- 3) dostępną i bezpieczną opiekę nad małymi dziećmi;
- 4) dofinansowanie opieki nad dzieckiem;

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 810

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 883

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.

⁶ Dz. U. poz. 641

5) możliwość pracy w niepełnym wymiarze.

Jednocześnie rodzice, a w szczególności matki, wskazują, iż deficyt usług opiekuńczych w postaci niewystarczającego dostępu do miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 stanowi istotną barierę w łączeniu roli pracownika i rodzica.

Wyniki przeprowadzonego przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu badania na ogólnopolskiej próbie pokazują, że 52 % dorosłych Polek i Polaków łączy pracę z opieką, z czego 26 % opiekuje się dziećmi do 7. roku życia, a 23 % opiekuje się dziećmi w wieku 8–14 lat. Główną rolę w opiece na dziećmi odgrywa 53 % kobiet w porównaniu z 22 % mężczyzn, przy czym 22 % kobiet w porównaniu z 12 % mężczyzn sprawuje ją samodzielnie. W 2020 r. utracone korzyści gospodarcze wynikające z bierności zawodowej będącej skutkiem opieki domowej wyniosły 252 mld zł⁷.

Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna bądź nianię. Zadania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 są zadaniem własnym gminy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego – dalej GUS⁸ wynika, iż według stanu w dniu 31 grudnia 2022 r. w Polsce działało 5,3 tys. placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym 4,4 tys. żłobków. Do sektora prywatnego należało trzy razy więcej placówek (74,8%) niż do sektora publicznego (25,2%). Najwięcej żłobków i klubów dziecięcych działających w sektorze prywatnym należało do osób fizycznych (66,2%). W sektorze publicznym przeważały placówki prowadzone przez samorząd gminny (96,8%). Spośród wszystkich placówek 66,5% było czynnych 5–10 godzin dziennie, 32,9% zapewniało opiekę dłużej niż 10 godzin, a pozostałe 0,6% to kluby dziecięce pracujące do 5 godzin dziennie. Udogodnienia dla dzieci z niepełnosprawnością posiadało 59,5% żłobków i klubów dziecięcych. Liczba miejsc we wszystkich placówkach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wyniosła 206,0 tys. (o 7,5% więcej niż rok wcześniej), w tym w sektorze prywatnym 124,6 tys. W sektorze prywatnym na 1 żłobek przypadało średnio 31 miejsc, a w sektorze publicznym średnia wartość była dwukrotnie wyższa – 61 miejsc. Ze żłobków i klubów dziecięcych

⁷ Forum Odpowiedzialnego Biznesu (2022) Raport: Opieka rodzinna i praca;
<https://odpowiedzialnybiznes.pl/publikacje/opieka-rodzinna-i-praca/>

⁸ Źródło danych GUS <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/zlobki-i-kluby-dzieciece-w-2022-roku,3,10.html>

korzystało 177,1 tys. dzieci, w tym zdecydowana większość (prawie 92%) przebywała w żłobkach.

Z informacji zamieszczonych w Sprawozdaniach Rady Ministrów z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3⁹ wynika, iż następuje systematyczny postęp wzrostu liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi w aspekcie terytorialnym. Na koniec 2021 r. funkcjonowały w 1 273 gminach, czyli w 51 % wszystkich gmin w Polsce (w 2020 r. 47 %), w tym w 558 gminach wiejskich, tj. w 36 % wszystkich gmin wiejskich (w 2020 r. 31 %). W roku 2021, w porównaniu do roku 2020, o ok. 6 % wzrosła liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Jednakże wobec ogólnej liczby dzieci w wieku 1-2 lata to jedynie co czwarte dziecko w tej grupie wiekowej miało zapewnione miejsce w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna. Zmniejszanie liczby gmin, w których nie funkcjonują miejsca opieki dla małych dzieci wskazuje na dynamiczny rozwój tej formy wsparcia, ale w odniesieniu do danych z gmin wiejskich progres jest niewielki. Oprócz dzieci z terenów wiejskich grupą objętą opieką w niewielkim stopniu są dzieci z niepełnosprawnościami i wymagające szczególnej opieki. W 2020 r. stanowiły one zaledwie ok. 0,9% (1,3 tys.) wszystkich dzieci korzystających z opieki w żłobkach i klubach dziecięcych, a w 2021 r. dzieci te stanowiły jedynie 0,7% wszystkich dzieci.

Rozwój instytucjonalny opieki nad dziećmi do 3 r.ż. bazuje przede wszystkim na żłobkach, a wciąż niedoceniona i w zasadzie niezbyt chętnie rozwijana pozostaje instytucja dziennego opiekuna. Zasadne wydaje się podjęcie działań w celu popularyzacji samej instytucji opiekuna dziennego, jako formy opieki charakteryzującej się elastycznością i nieobciążoną nadmiernymi nakładami o charakterze infrastrukturalnym. Mimo więc, że wzrasta ogólna liczba oferowanych miejsc opieki dla dzieci do lat 3, to realnie duża część rodziców wciąż boryka się z brakiem możliwości zapewnienia swym dzieciom bezpiecznego miejsca opieki przy decyzji o powrocie do pracy.

Ponadto rodzice skarżą się na brak dobrze funkcjonujących świetlic szkolnych, w szczególności podnosząc zbyt krótkie godziny ich funkcjonowania. Problem ten dotyczy dzieci w starszym wieku, jednak wciąż za małych na samodzielny powrót do domu.

⁹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-statystyczne-opieka-nad-dzieckiem>

Niezbędne więc wydaje się dokonanie ewaluacji proponowanych rozwiązań prawnych i rozważenie zasadności podjęcia działań systemowych w celu zapewnienia powszechnego równego dostępu do zróżnicowanych form opieki dla dzieci do lat 3 bez względu na miejsce zamieszkania rodzica. Rolą Państwa uwzględniającego w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobro rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji RP) jest tworzenie przez władze publiczne rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych sprzyjających temu dobru, przez objęcie instytucjonalną opieką małych dzieci w czasie, kiedy matka (rodzice) wykonują obowiązki zawodowe.

Biorąc pod uwagę, że demografia jest wyzwaniem, z którym Polska mierzy się podobnie jak większość krajów Europy zwracam się do Pani Minister z uprzejmym zapytaniem czy aktualnie są prowadzone analizy lub prace nad rozszerzeniem ram prawnych prowadzących do efektywnego wzrostu liczby kobiet powracających na rynek pracy.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/