

# Wsparcie rozwoju instytucjonalnego opieki nad dzieckiem jako instrument godzenia życia zawodowego i rodzinnego z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Przykłady dobrych praktyk

## Wprowadzenie

Do problematyki łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym przywiązuje się wielką wagę w Unii Europejskiej (UE), zwłaszcza w kontekście zwiększenia aktywności zawodowej kobiet. Znajduje ona odzwierciedlenie w wielu kluczowych dokumentach<sup>1</sup>, zwracając szczególną uwagę na konieczność rozwoju usług opiekuńczych nad małymi dziećmi. W Agendzie Barcelońskiej wyraźnie akcentuje się związek pomiędzy dostępnością usług opieki nad małymi dziećmi

---

\* Dr Cecylia Sadowska-Snarska – Katedra Polityki Ekonomicznej i Rozwoju Gospodarczego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

<sup>1</sup> KOM (2006) 92, *Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006–2010*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2006; KOM (2008) 635, *Większa równowaga między pracą a rodziną: ułatwianie godzenia życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2008; KOM (2010) 202, *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Bruksela 2010; KOM (2010) 491, *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2011; KOM (2011) 66, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujmy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, Komunikat Komisji, Bruksela 2011.

a możliwościami uczestnictwa kobiet w rynku pracy i życiu publicznym<sup>2</sup>. W komunikacie Komisji Europejskiej z 17 lutego 2011 roku zwraca się także uwagę na to, że dobrej jakości wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem umożliwia rodzicom sprawniejsze godzenie obowiązków rodzinnych i związanych z pracą, zwiększając ich zdolność do zatrudnienia.

W Polsce, jak wynika z badań, warunkiem *sine qua non* zwiększenia aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet, jest wdrożenie rozwiązań ułatwiających godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, w tym szczególna uwaga jest skupiona wokół zwiększenie dostępności do różnych form instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi<sup>3</sup>. W przyjętej *Strategii Rozwoju Kraju 2010* również wskazuje się działania związane ze wspieraniem i pobudzaniem aktywności zawodowej przez tworzenie rozwiązań umożliwiających i ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego, w tym poprzez zwiększenie dostępności różnych form instytucjonalnej opieki nad dziećmi<sup>4</sup>. Podobne stanowisko prezentowane jest w wypracowanym programie polityki rodzinnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>.

Z badań wśród pracujących rodziców małych dzieci wynika, że większość z nich ma poważne trudności z wypełnianiem określonych obowiązków w sferze życia rodzinnego i osobistego. W opinii młodych rodziców, największym problemem w łączeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym jest opieka nad małym dzieckiem.

2 M. Bergman, *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego jako wyzwanie dla europejskiej polityki społecznej – przykład Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*, [w:] *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, K. Piątek, A. Karwacki (red.), Wyd. Edukacyjne „AKAPIT”, Toruń 2007, s. 387.

3 Należy podkreślić, iż dostępne usługi opiekuńcze, poza tym, że mają wpływ na zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, przyczyniają się do osiągania innych korzyści w skali makroekonomicznej, odnoszących się do: wzmocnienia równości szans, lepszego rozwoju psychicznego i intelektualnego małych dzieci, jak też wzrostu dzietności. Zob. D. Szelwa, *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci. Główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem*, Friedrich Ebert Stiftung, Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz, Warszawa 2011.

4 *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. poz. 882, s. 78.

5 *Dobry klimat dla rodziny. Program Polityki Rodzinnej Prezydenta RP*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

Należy podkreślić, iż problem ten dotyczy w większym stopniu kobiet niż mężczyzn<sup>6</sup>.

Trudności w łączeniu ról zawodowych i rodzinnych skutkują tym, że w Polsce mamy do czynienia z bardzo liczną populacją osób biernych zawodowo z przyczyn rodzinnych<sup>7</sup>. Badania struktury tej populacji wskazują, że problem ten dotyczy głównie kobiet w wieku 25–34 lata oraz 35–44, kiedy mają miejsce nasilone obowiązki rodzinne związane z urodzeniem i wychowaniem małych dzieci. Należy też podkreślić, iż w Polsce od 2004 roku jest obserwowany wzrost poziomu wykształcenia kobiet biernych zawodowo z przyczyn rodzinnych. Najbardziej zwiększa się grupa kobiet z wykształceniem wyższym, a wyraźnie maleje liczba kobiet o najniższym poziomie wykształcenia<sup>8</sup>. Oznacza to marnotrawstwo tak dużej populacji talentów, a zarazem jest wyzwaniem w kontekście zagospodarowania wolnych zasobów pracy w sytuacji zmniejszającej się podaży pracy.

Pomimo że sytuacja w zakresie godzenia ról zawodowych i rodzinnych, w tym w dalszym ciągu dostępność do instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem jest bardzo ograniczona, to jednak należy zauważyć, iż od 2004 roku następuje powolna, ale systematyczna poprawa tej sytuacji, co wynika w poważnym stopniu z możliwości finansowania wielu przedsięwzięć w tym zakresie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dwa projekty, jako dobre praktyki, zrealizowane w skali lokalnej (w mieście Białystok), sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, których celem było wypracowanie i wdrożenie rozwiązań służących godzeniu życia zawodowego z rodzinnym przez opiekunów małych dzieci, między innymi poprzez uelastycznienie systemu opieki nad dzieckiem, a także

<sup>6</sup> C. Sadowska-Snarska, *Rozwiązania sprzyjające równowadze praca-rodzina w opinii badanych pracobiorców*, [w:] *Uwarunkowania godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi w Polsce*, C. Sadowska-Snarska (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 103 i nast.

<sup>7</sup> W I kwartale 2013 roku zanotowano 13702 tys. biernych zawodowo, w tym 1559 z przyczyn rodzinnych (191 tys. mężczyzn i 1388 tys. kobiet). Zob. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski I kwartał 2013 r.*, GUS, Warszawa 2013, s. 139.

<sup>8</sup> D. Głogosz, *Problemy (re)aktywizacji kobiet biernych zawodowo z przyczyn rodzinnych*, [w:] *Gospodarka zasobami pracy na początku XXI wieku. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, IPISS, Białystok – Warszawa 2009, s. 120 i nast.

założenie wzorcowego elastycznego przykładowego przedszkola, w kontekście zwiększenia aktywności zawodowej kobiet.

## Tło teoretyczne

Rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi (żłobków, przedszkoli) jest jednym z najważniejszych czynników wspomagających opiekunów osób zależnych na rynku pracy, gdyż umożliwia kontynuowanie pracy po urodzeniu dziecka<sup>9</sup>. Sposób organizacji i finansowania usług opiekuńczych może być różny. Usługi mogą być świadczone przez prywatne opiekunki lub przez wyspecjalizowane instytucje opiekuńcze<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia dostępności, w kontekście podejmowanych działań na rzecz zwiększenia podaży pracy, kluczową sprawą jest kwestia finansowania tego typu usług. Czy mają być dostarczane na zasadach rynkowych, z pełną odpłatnością rodziców, czy też winne być subsydiowane przez państwo, co zachęcałoby opiekunów do wchodzenia na rynek pracy.

Generalnie podaż pracy opiekunów osób zależnych jest determinowana: korzyściami jakie, matka i dziecko czerpią z jej pobytu w domu, kosztami alternatywnymi pozostawania poza rynkiem pracy, związanymi z utraconymi zarobkami, kapitałem ludzkim, możliwościami awansu, kosztami organizacji opieki nad dzieckiem<sup>11</sup>.

Decyzje o podaży pracy, czasie wolnym i opiece nad dziećmi są dla rodziców współzależne. Są one determinowane preferencjami i warunkami na rynku pracy, odnoszącymi się do wynagrodzeń i ofert pracy. Wpływ na te decyzje może mieć również państwo poprzez realizację polityki społecznej, a w szczególności polityki rodzinnej, polityki zatrudnienia i rynku pracy, a także polityki na rzecz wyrównania szans na rynku pracy i w wymiarze rodzinno-opiekuńczym, z wykorzystaniem takich instrumentów, jak na przykład wsparcie instytucjonalne w opiece nad dziećmi.

<sup>9</sup> *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004, s. 184.

<sup>10</sup> A. Matysiak, A. Baranowska, T. Słoczyński, *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy, [w:] Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, M. Bukowski (red.), Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010, s. 133.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 118.

Od strony teoretycznej związek pomiędzy subsydiowaniem opieki nad dzieckiem a poziomem aktywności zawodowej rodziców (głównie kobiet) można przedstawić z wykorzystaniem modelu podaży pracy, przyjmując następujące założenia<sup>12</sup>:

- opiekun dziecka postępuje racjonalnie, a więc dąży do maksymalizacji użyteczności,
- opieka rodziców nad dzieckiem należy do czasu wolnego,
- użyteczność zdeterminowana jest poziomem konsumpcji i czasu wolnego; każda godzina pracy jest więc wymienna na jedną godzinę formalnej opieki nad dzieckiem.

Z wykresu 1 wynika, iż koszt opieki nad dzieckiem ma wpływ na decyzje odnośnie do aktywności zawodowej. Jeśli opieka jest bezpłatna, to optymalny wybór rodzica znajduje się w punkcie *A*, przy pracy  $h_A$  godzin, gdzie użyteczność z dochodu i czasu wolnego osiąga wartości maksymalne.

Jeśli uwzględnimy koszt stały związany z opieką nad dzieckiem, niezależny od liczby godzin poświęconych na pracę, linia ograniczenia budżetowego przesunęła się w dół, punkt *B* oznacza maksymalną użyteczność, przy dodatniej liczbie godzin pracy (wykres 1a).

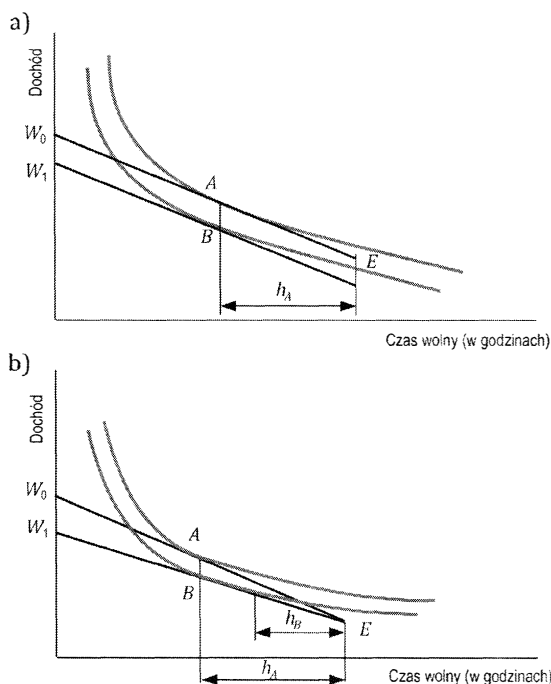
Natomiast, jeśli założymy, że rodzic nie podejmuje aktywności zawodowej, wtedy nie potrzebuje instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, to z porównania użyteczności w punkcie *B* oraz *E*, wynika, że podjęcie pracy nie jest racjonalne. Jak zauważają T. Boeri i J. van Ours, taka sytuacja ma miejsce w krajach, w których ze względów kulturowych, mamy do czynienia z negatywną oceną podejmowania pracy przez matki małych dzieci. Wtedy istnieje wysoki koszt psychologiczny oddania dziecka do przedszkola lub żłobka, co staje się główną barierą wejścia na rynek pracy. Płaca progowa jest zbyt niska dla rodziców, żeby podjęli pracę i skorzystali z opieki nad dzieckiem, nawet darmowej<sup>13</sup>.

Na wykresie 1b przedstawiono sytuację, w której opieka nad dzieckiem wiąże się ze zmiennymi kosztami, proporcjonalnymi do liczby godzin pracy. Zmienny koszt opieki nad dzieckiem skutkuje zmniejszeniem płacy netto, a zarazem krzywa ograniczenia budżetowego zmieni swoje położenie.

<sup>12</sup> T. Boeri, J. Van Ours, *The Economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press, Princeton 2008, s. 142.

<sup>13</sup> Ibidem.

**Wykres 1. Wpływ kosztu opieki nad dzieckiem na podaż pracy kobiet  
(A – koszty stałe, B – koszty zmienne)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Boeri, J. Van Ours, *The Economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press, Princeton 2008, s. 143.

Punkt B będzie oznaczał nowe optimum, a liczba godzin pracy zmniejszy się z poziomu  $h_A$  do  $h_B$ . Tak więc obniżenie płacy netto może mieć niekorzystny wpływ na podaż pracy rodziców. W praktyce zdecydowana większość badań wskazuje, iż powszechny dostęp do publicznej opieki lub współfinansowanie kosztów opieki nad małymi dziećmi przez państwo pozytywnie wpływa na aktywność zawodową rodziców<sup>14</sup>. Badania Del Boca, Pasqua i Pronzato dotyczące wpływu dostępności opieki nad dziećmi w wieku 0–2 lata, kiedy to najtrudniej pogodzić role zawodowe i opiekuńcze, w krajach UE, na aktywność zawodową kobiet, potwierdziły silnie dodatnią korelację między tymi zmiennymi, zwłaszcza w przypadku kobiet z niskim i średnim wykształceniem. Autorzy badania zwrócili uwagę, iż w krajach, gdzie

<sup>14</sup> A. Kurowska, *Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzietność oraz aktywność zawodową kobiet*, „Polityka Społeczna” 2012, nr 11-12.

dostęp do opieki jest ograniczony, alternatywą jest opieka babci lub innej osoby prywatnej. Obie alternatywy mogą być niedostępne w dłuższej perspektywie, ze względu na wydłużenie aktywności zawodowej, jak też wzrost kosztów takiej opieki (obniżająca się podaż).

Wsparcie w opiece nad małymi dziećmi szczególnie ważne jest w przypadku kobiet z niższym wykształceniem, które stanowią swoisty „rezerwuar” podaży pracy. Poza tym podkreślają, iż jest to też ważny sposób na walkę z ubóstwem wśród dzieci<sup>15</sup>. W badaniach OECD ustalono także, że jeśli placówki opiekuńczo-wychowawcze są finansowane w pełni przez państwo lub dotowane, to skutkuje to wzrostem wskaźnika zatrudnienia kobiet<sup>16</sup>.

Należy też zwrócić uwagę, iż popyt na usługi opiekuńcze, a zarazem zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, determinuje też wiele innych czynników. Traktowanie kosztu jako głównego kryterium wpływania na wykorzystanie opieki nad dzieckiem w praktyce może być niewystarczające. Oznacza to, że zwiększenie wydatków przez państwo na wsparcie instytucjonalne nad małymi dziećmi może w sposób umiarkowany wpływać na wzrost wskaźników zatrudnienia<sup>17</sup>. Popyt na usługi opiekuńcze nad małym dzieckiem zależy bowiem także od jakości świadczonych usług, a także ich dostępności czasowej i przestrzennej.

Jakość świadczonych usług opiekuńczych, a zwłaszcza zadowolenie, które z ich powodu odczuwają rodzice, może znacznie determinować podejmowanie decyzji odnośnie do ich zatrudnienia. Szczególnie jest to widoczne w przypadku sprawowania opieki nad dziećmi najmniejszymi, kiedy to oczekiwania rodziców są relatywnie największe, a utrzymanie odpowiedniego poziomu opieki wymaga znacznych nakładów<sup>18</sup>.

15 D. Del Boca, S. Pasqua, Ch. Pronzato, *Motherhood and market work decisions in institutional context: A European perspective*, Carlo F. Dondena for Research on Social Dynamics, Università Boconi, Milan 2008.

16 *Balancing work and family life: Helping parents into paid employment*, Employment Outlook, OECD 2001.

17 P. Michoń, *Praca matek w polityce krajów Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008, s. 66 i nast.

18 Idem, *Wpływ instytucjonalnej opieki nad dzieckiem na aktywność zawodową kobiet w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, C. Sadowska-Snarska (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008, s. 29-30.



Z punktu widzenia zwiększenia aktywności zawodowej kobiet poprzez zapewnienie wsparcia w opiece nad małymi dziećmi, istotną kwestią staje się także dostępność czasowa<sup>19</sup>:

- w ciągu doby, ze względu na często różny czas pracy rodziców (na przykład w godzinach wieczornych, w ciągu dnia, w nocy),
- tygodnia, czego przyczyną może być praca rodziców w soboty i niedziele, bądź też mogą wykonywać pracę w różne dni tygodnia, a dni te zmieniają się (na przykład jednego tygodnia od poniedziałku do piątku, innego tygodnia od środy do niedzieli),
- roku, zwłaszcza chodzi o opiekę nad dzieckiem w okresie wakacyjnym.

Barierą w korzystaniu z instytucjonalnej opieki nad dzieckiem może być także dostępność przestrzenna, kiedy to usługi opiekuńcze świadczone są daleko od miejsca zamieszkania rodziców. Niska gęstość zaludnienia lub niewielka liczba dzieci mieszkających na danym obszarze świadczenia opieki może skutkować koniecznością ponoszenia wysokich kosztów, co nie będzie zachęcać władz lokalnych do otwierania przedszkoli lub żłobków<sup>20</sup>.

## Dobre praktyki

Od wielu lat Polska plasuje się na ostatnich pozycjach w rankingach dostępności usług opiekuńczych zarówno dla dzieci w wieku przedszkolnym, jak też w wieku opieki żłobkowej (do lat 3)<sup>21</sup>. Główna bariera rozwoju sieci instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem, wskazy-

<sup>19</sup> P. Michoń, *Praca matek w polityce krajów...*, op. cit., s. 68.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Diagnoza w zakresie dostępności opieki nad dzieckiem w Polsce została dokonana m.in. w opracowaniach: K. Piętka-Kosińska, A. Ruzik-Sierdzińska, *Żłobki w Polsce. Badania empiryczne i jakościowe*, badanie przeprowadzone w 2010 roku na zlecenie Banku Światowego przy współpracy merytorycznej Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS, Warszawa 2010, [www.case-research.eu](http://www.case-research.eu) [data dostępu: 27.05.2013]; M. Lange, *Zmiany zachowań prokreacyjnych w Polsce a zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze nad małym dzieckiem*, [w:] *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, C. Sadowska-Snarska (red.), Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2011, s. 57 i nast.; A. Kurowska, *Barierzy związane z dostępnością taniej instytucjonalnej opieki nad dziećmi w Polsce*, [w:] *Prawo sprzyjające przedsiębiorczości kobiet w Polsce. Rekomendacje zmian*, A. Kurowska (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 22 i nast.; D. Szelwa, *Usługi opiekuńcze...*, op. cit., s. 5.



wana przez grona eksperckie, to brak finansowych gwarancji ze strony państwa przy jednoczesnej decentralizacji odpowiedzialności za finansowanie i utrzymywanie tych placówek<sup>22</sup>. Ograniczona dostępność ma charakter:

- finansowy – występuje niedostateczna liczba w miarę tanich miejsc w przedszkolach, a zwłaszcza w żłobkach (zaledwie 3,2% dzieci w wieku do 3 lat jest objęta opieką instytucjonalną)<sup>23</sup>,
- czasowy – placówki opieki nad dzieckiem nie są dostosowane do potrzeb pracujących rodziców w ciągu doby, tygodnia, roku;
- przestrzenny, ze względu na niedostępność instytucjonalnej opieki, zwłaszcza żłobkowej, w wielu gminach.<sup>24</sup>

W okresie planistycznym 2004–2006 z punktu widzenia wypracowania i wdrażania instrumentów ułatwiających godzenie ról zawodowych i rodzinnych, w tym odnoszących się do rozwoju i doskonalenia systemu opieki nad małym dzieckiem, kluczową rolę odegrała IW EQUAL, finansowana z EFS, a zwłaszcza realizowany w jej ramach Temat G – Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących<sup>25</sup>.

W perspektywie 2007–2013 w Polsce była możliwa realizacja i finansowanie projektów zorientowanych na równoważenie pracy zawodowej z życiem osobistym, w ramach Programu Kapitał Ludzki, Priorytet 1: Zatrudnienie i integracja społeczna, Działania: 1.3 Ogólnopolskie programy integracji i aktywizacji zawodowej, Poddziałania: 1.3.2 Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godze-

<sup>22</sup> B. Kłos, J. Szymańczak, *Instytucje opieki dla dzieci w wieku do lat 3 w Polsce*, „Analizy BAS” 2013, nr 8(97).

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Sieć placówek opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat ma charakter „wyspowy”. W Polsce jest 2479 gmin, a żłobki funkcjonują w 247 gminach, kluby dziecięce w 5. Najwięcej placówek jest w dużych aglomeracjach miejskich. Zob. B. Kłos, J. Szymańczak, *Instytucje opieki...*, op. cit.

<sup>25</sup> *Program operacyjny – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004–2006. Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r.*, Dz. U. z 2004 r. nr 189, poz. 1948.

nia życia zawodowego i rodzinnego<sup>26</sup>. W ramach tego Poddziałania dofinansowanie mogły uzyskać firmy i instytucje, które podjęły starania na rzecz wdrażania i upowszechniania nowoczesnych, elastycznych form zatrudnienia oraz wspierania rozwiązań służących godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, a co ważne tworzenia przykładowych placówek opieki nad małym dzieckiem<sup>27</sup>.

Poniżej zostaną zaprezentowane dwa wybrane projekty – dobre praktyki, zrealizowane ze środków EFS, odnoszące się do wsparcia instytucjonalnego młodych rodziców w opiece nad małymi dziećmi, w kontekście ułatwienia godzenia ról zawodowych i rodzinnych.

### **Dobra praktyka – zwiększenie dostępności czasowej do żłobków i przedszkoli**

Projekt innowacyjny „Elastyczny Pracownik-Partnerska Rodzina” był realizowany w latach 2004–2008 w ramach IW EQUAL, w kontekście poprawy sytuacji kobiet na rynku pracy (wzrostu zatrudnienia). Jego strategicznym celem było wypracowanie kompleksowego modelu sprzyjającego godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Projekt był skierowany do rodziców mających dzieci w wieku do 7 lat oraz kobiet ciężarnych.

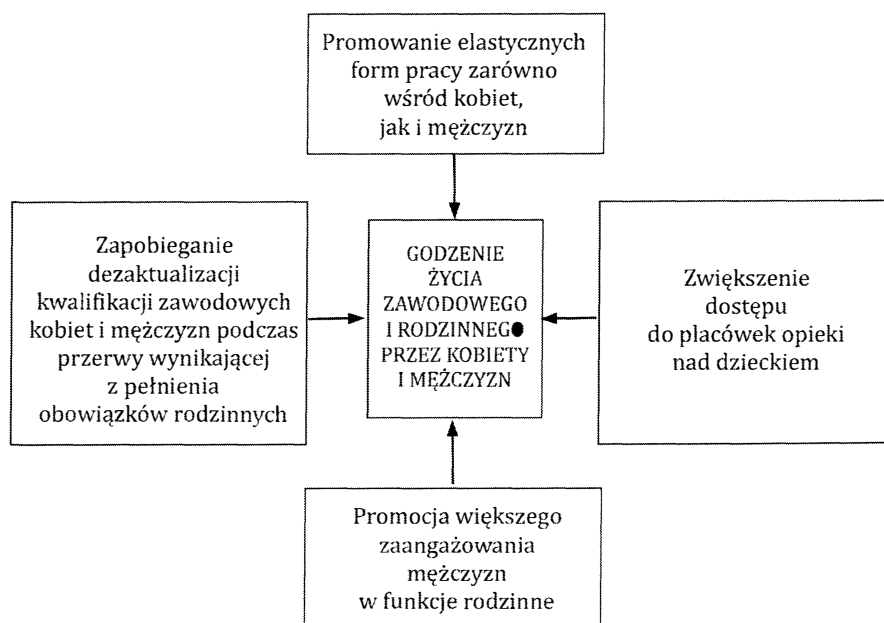
Realizacja projektu potwierdziła, iż kluczową sprawą w kwestii zwiększenia aktywności zawodowej kobiet jest upowszechnienie instrumentów ułatwiających godzenie życia zawodowego z rodzinnym odnoszących się do: (wykres 2):

<sup>26</sup> Realizacja Poddziałania 1.3.2 trwała do końca 2011 r. i od 1.01.2012 r. nie jest kontynuowana. Zob. *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 24 kwietnia 2013, s. 41.

<sup>27</sup> W latach 2007–2013 realizacja przedsięwzięć w zakresie wsparcia rozwoju edukacji przedszkolnej, ale w kontekście wyrównywania szans, możliwa jest w ramach PO KL, Priorytet IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*, Działanie 9.1. *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, Poddziałanie 9.1.1. *Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*. Zob. H. Ostapowicz, *Wsparcie rozwoju edukacji przedszkolnej w Polsce w nowym okresie programowania pomocy wspólnotowej 2007–2013*, [w:] *Kierunki zmian w systemie...*, op. cit., s. 86.

- elastycznych form pracy i organizacji czasu pracy przyjaznych rodzinie,
- zmian w instytucjonalnej opiece nad dziećmi oraz innymi osobami zależnymi,
- wypromowanie partnerskiego modelu w rodzinie, uwzględniającego większy stopień zaangażowania mężczyzn w realizację obowiązków rodzicielskich i domowych,
- wsparcia pracowników mających przerwy w pracy z powodu rodzicielstwa, między innymi poprzez umożliwianie udziału w szkoleniach zawodowych, tak aby podtrzymać kwalifikacje zawodowe.

**Wykres 2. Główne obszary działań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego**



Źródło: C. Sadowska-Snarska, *Rozwiązania sprzyjające godzeniu życia zawodowego z rodzinnym*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008, s. 92.

W ramach projektu podjęto między innymi próbę uelastycznienia oferty publicznych przedszkoli i żłobków, czyli dostosowania do potrzeb pracujących rodziców. Istotą działań było zwiększenie dostępności czasowej do placówek opieki nad małym dzieckiem.

Z przeprowadzonych badań<sup>28</sup> w ramach projektu wynikało, że pracujący rodzice ze względu na trudną sytuację na rynku pracy starają się dostosować do wymagań pracodawców. Oznacza to niejednokrotnie nie tylko pracę w ruchomych godzinach czy pracę zmianową, lecz również pełną dyspozycyjność, w skrajnych przypadkach 7 dni w tygodniu. Rosnące wymagania rynku pracy decydują również o rosnących potrzebach osób posiadających dzieci, które nie mając możliwości korzystania z innych form opieki nad swoim dzieckiem, wybierają publiczny system opieki nad dziećmi. Zagwarantowanie dobrej opieki nad dzieckiem w czasie pracy wymaga wydłużenia godzin pracy placówek i zapewnienia ich działania również w pozostałe dni tygodnia, na przykład soboty. Zwiększone oczekiwania pracujących rodziców niejednokrotnie były związane również z kontynuacją nauki na studiach niestacjonarnych lub wieczorowych. Tym samym tryb studiowania określa jednoznacznie potrzeby rodziców wobec istniejącego systemu publicznej opieki nad dzieckiem.

Młodzi rodzice zdecydowanie preferują zinstytucjonalizowaną opiekę nad dziećmi. Potwierdzają to wyniki zrealizowanych badań, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci w wieku przedszkolnym. Jednocześnie wyraźnie jest odczuwana potrzeba rozszerzenia istniejącego systemu opieki nad dzieckiem oraz lepszego dopasowania organizacyjnego placówek do potrzeb pracujących rodziców. Oczekiwania w tym zakresie zostały wyraźnie sformułowane, chodzi głównie o wydłużenie godzin otwarcia placówek, możliwość korzystania z ich usług także w dni wolne od pracy, na przykład w weekendy. Ze względu na niski poziom dochodów ludności istotną barierą okazuje się także wysokość opłat za korzystanie z przedszkola czy żłobka.

Nowe elementy oferty placówek uczestniczących w projekcie, zidentyfikowane w trakcie badań rodziców, polegały na:

- wydłużeniu godzin otwarcia placówek z godz. 16:30 czy 17:00 do godziny 20:00, 20:30 lub 21:00 w przypadku żłobków,
- możliwości pozostawienia dziecka w ruchomych godzinach w ciągu dnia pracy,
- otwarciu placówki w soboty, przy czym ten element oferty odmiennie był realizowany w przypadku żłobków i przedszkoli;

<sup>28</sup> M. Muczyński, M. Żynel, *Analiza potrzeb rodziców w zakresie organizacji opieki nad dziećmi w świetle rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego i rodzinnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2006.

żłobki pozostawały do dyspozycji rodziców w każdą sobotę w godzinach pomiędzy 6:00 a 18:00, a przedszkola zorganizowane w sieci prowadziły dyżury oparte na ustalonym wspólnie grafiku, przy czym rodzice z każdej placówki objętej projektem mogli skorzystać z sobotniej opieki we wskazanym w grafiku miejscu, w godzinach od 8:00 do 15:00.

Oceny rodziców w odniesieniu do podejmowanych działań w ramach projektu były bardzo pozytywne. Naprzeciw oczekiwaniom rodziców wyszły także władze miasta Białegostoku Decyzją Prezydenta Miasta Białegostoku od roku szkolnego 2007/2008 wśród 54 białostockich przedszkoli: 35 pracuje do godziny 18:00, a 7 do godziny 19:00. W przypadku przedszkoli 5-oddziałowych i większych wydłużenie godzin pracy do godziny 18:00 było możliwe przy wykorzystaniu, przyporządkowanych zgodnie z odpowiednimi przepisami, środków finansowych oraz organizacyjnych. Wydłużenie pracy placówek przedszkolnych powyżej godziny 18:00 było związane z dodatkowymi nakładami, jednakże ich wysokość zależy od wielkości placówki. Należy podkreślić, że wydłużenie godzin pracy placówek nie musi się wiązać z dodatkowymi obciążeniami dla rodziców, poza fakultatywną opłatą za dodatkowy posiłek.

Działania podejmowane na bazie istniejącej sieci publicznych placówek opieki nad dzieckiem pozwalają na pełne wykorzystanie istniejącego potencjału organizacyjnego oraz przy stosunkowo niewielkich nakładach, w porównaniu z otwarciem nowych placówek publicznych czy prywatnych, pojawia się możliwość pełniejszego dostosowania do potrzeb pracujących rodziców.

Należy podkreślić, iż wypracowany model „Elastycznej placówki opieki nad dzieckiem” – ze schematem działań na rzecz dostosowania systemu funkcjonowania przedszkoli i żłobków do potrzeb młodych rodziców pracujących zawodowo, jest ciągle aktualny i może być szeroko wykorzystany w skali lokalnej. Obejmuje on wskazówki dla jednostek prowadzących tego typu placówki oraz szczegółowe rozwiązania praktyczne (zagadnienia prawne, finansowe, organizacyjne, związane z realizacją procesu opiekuńczo-wychowawczego)<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> M. Muczyński, M. Żynel, *Ewaluacja strategii uelastyczniania publicznych przedszkoli i żłobków*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2008.

Projekt został nagrodzony w konkursie „Dobre Praktyki EFS 2009” organizowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i uzyskał tytuł „Najlepsza inwestycja w człowieka 2009”. Otrzymał także nagrodę „Jaskółka Rynku Pracy” 2009 w konkursie organizowanym przez Krajową Instytucję Wsparcia i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego za model elastycznej placówki opieki nad dzieckiem.

### **Dobra praktyka – przyzakładowe przedszkole „Orzełek”**

Projekt „Elastyczne Przedszkole przy WSE w Białymstoku” był realizowany w latach 2009–2011 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Poddziałanie 1.3.2. Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego. Jego celem było utworzenie wzorcowego przyzakładowego przedszkola w celu przetestowania i upowszechnienia tego rozwiązania jako ważnego instrumentu ułatwiającego godzenie życia zawodowego z rodzinnym.

W sytuacji ograniczonego dostępu do publicznych instytucji opieki nad dzieckiem niewątpliwie dobrym rozwiązaniem jest rozwój przyzakładowych placówek opieki nad małymi dziećmi. Żeby zachęcić firmy w Polsce do zakładania przyzakładowych przedszkoli i żłobków, zostały wprowadzone regulacje prawne łagodzące warunki zakładania placówek opieki nad dzieckiem. Wprowadzono też zmiany regulacji prawnych w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (zfsś), umożliwiające pracodawcom finansowanie utworzenia i utrzymania przedszkola i/lub żłobka firmowego lub współfinansowania nauki dzieciom pracowników w istniejących przedszkolach<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Chodzi tutaj między innymi o rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Dz. U. nr 7, poz. 38; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 czerwca 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Dz. U. nr 104, poz. 667; ustawę tak zwaną żłobkową – ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. nr 45, poz. 235 oraz ustawę z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, Dz. U. nr 43, poz. 163.

Projekt był kierowany do opiekunów małych dzieci, będących studentami lub pracownikami uczelni funkcjonujących na terenie Białegostoku. Należy podkreślić, iż trudności w godzeniu pracy zawodowej z życiem rodzinnym, a zwłaszcza opieką nad dziećmi szczególnie dotyczą studentów i pracowników akademickich, gdyż praca zawodowa czy nauka wykonywane są w różnych godzinach, w różne dni tygodnia, a nawet w soboty i niedziele, ze względu na studia niestacjonarne.

Na potrzeby realizacji projektu został zaadaptowany jeden z budynków dydaktycznych Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku. Placówka z założenia działa na zasadzie pełnej elastyczności, to znaczy jej oferta została dostosowana do potrzeb pracujących rodziców, a nie odwrotnie. Jest ona czynna 7 dni w tygodniu, w godzinach 7.30–18.30. Rodzice decydują, w jakie dni i w jakich godzinach ich dzieci będą przebywały w przedszkolu. Mogą przyprowadzać je o dowolnej porze i pozostawić na tak długo jak jest to potrzebne, nie dłużej jednak niż 10 godzin. Od poniedziałku do piątku dzieci mają możliwość uczestniczenia w zajęciach o charakterze edukacyjno-wychowawczym, a w weekendy – zabawowym.

Uzyskane w ramach projektu środki finansowe wystarczyły na zaadaptowanie i nowoczesne wyposażenie budynku przedszkolnego, zatrudnienie wykwalifikowanej kadry, opłacenie zajęć dodatkowych oraz sfinansowanie pobytu wszystkich dzieci w pierwszym roku funkcjonowania przedszkola. W ten sposób powstało pierwsze w północno-wschodniej Polsce wzorcowe elastyczne przedszkole.

Od początku funkcjonowania Przedszkola „Orzełek” dużą wagę przywiązywano do jakości opieki. Dlatego też poza stworzeniem komfortowych warunków lokalowych, z trzema przestronnymi, słonecznymi salami, urządzonymi przyjaznymi dla dzieci sprzętami i kolorowymi meblami, pomocami dydaktycznymi, zabawkami, z bezpiecznym placem zabaw, zatroszczono się o bogatą ofertę edukacyjną. Obok tradycyjnych zajęć zgodnych z podstawą programową wychowania przedszkolnego dzieci mają dodatkowe, między innymi rytmikę z umuzykalnieniem, gimnastykę korekcyjną, język angielski, koła origami i teatralne, zespół wokalnie-muzyczny. Są też pod stałą opieką psychologa i logopedy. Z myślą o rodzicach utworzono specjalną akademię, proponującą spotkania z psychologiem, trening umiejętności, współpracę z wychowawcami i dyrekcją. Z oferty przedszkola – całko-



wicie za darmo – skorzystało 68 dzieci w wieku 2,5 do 6 lat w zajęciach tygodniowych oraz 70 dzieci w wieku 2,5–11 lat w weekendy.

Mimo że z końcem maja 2011 roku zakończono realizację projektu, „Orzełek” działa dalej. Przedszkole funkcjonuje w tej samej elastycznej formule, zmieniły się jedynie zasady finansowania. Przedszkole zostało zarejestrowane w Urzędzie Miasta Białystok i w ten sposób otrzymało dofinansowanie na jego dalsze funkcjonowanie. Za pobyt dziecka częściową opłatę wnoszą również rodzice. Zadowolenie dzieci i ich rodziców, jak również zainteresowanie działalnością elastycznego przedszkola różnych instytucji są dowodem, że wpisuje się ono w potrzeby współczesnych rodziców. Dzięki elastycznemu przedszkolu mogą zaspokajać własne ambicje zawodowe i jednocześnie zapewnić swoim dzieciom doskonałe warunki bytu i rozwoju.

Jednak warto podkreślić, że tworzenie przyzakładowych placówek opieki nad dziećmi, przy obecnych regulacjach prawnych, napotyka na liczne bariery administracyjne i finansowe. Przepisy odnośnie wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych, prawobudowlane są zbyt rygorystyczne. Ważne jest też wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych UE w tworzeniu przedszkoli i żłobków, jak też wiedza i doświadczenie w realizacji tego typu przedsięwzięć.

## Podsumowanie

Fundusze strukturalne UE odgrywają kluczową rolę w wypracowaniu, testowaniu i wdrażaniu rozwiązań sprzyjających godzeniu życia zawodowego z życiem rodzinnym w Polsce, które w poważnym stopniu determinują osiągnięcie ważnych celów dotyczących między innymi podniesienie wskaźnika zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet.

Przedstawione dwa projekty sfinansowane z EFS odnoszące się do wypracowania modeli placówek opieki nad dzieckiem, mogą być inspiracją do wdrażania takich rozwiązań na znacznie szerszą skalę. Niewątpliwie przyczyni się to zwiększenia dostępności usług opiekuńczych nad małymi dziećmi w Polsce.

**Słowa kluczowe:** instytucjonalna opieka nad dzieckiem, godzenie życia zawodowego i rodzinnego, fundusze strukturalne UE

### **Streszczenie**

Z punktu widzenia zwiększenia aktywności zawodowej w Polsce, w szczególności kobiet, kluczową kwestią jest tworzenie warunków do godzenia życia zawodowego z rodzinnym. W tym zakresie jednym z istotnych działań jest poprawa dostępności do instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi, co staje się możliwe dzięki funduszom strukturalnym UE. W opracowaniu przedstawiono dwa projekty, jako przykłady dobrych praktyk, zrealizowanych w skali lokalnej (w mieście Białystok), sfinansowane ze środków EFS, których celem było wypracowanie i wdrożenie rozwiązań służących godzeniu życia zawodowego z rodzinnym przez opiekunów małych dzieci, między innymi poprzez uelastycznienie systemu opieki nad dzieckiem, a także założenie wzorcowego elastycznego przykładowego przedszkola, w kontekście zwiększenia aktywności zawodowej kobiet.

## ROLE OF SUPPORT FOR DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL CARE FACILITIES FINANCED FROM EU STRUCTURAL FUNDS IN RECONCILIATION OF WORK AND FAMILY. EXAMPLES OF GOOD PRACTICE

### **Summary**

From the point of view of increasing economic activity in Poland, in particular that of women, the key issue is to create conditions for reconciling work and family life. In this regard, one of the most important objectives is to improve the availability of institutional care for young children, which is made possible by the EU structural funds. The paper presents examples of good practice in this respect: two ESF projects carried out locally (in Białystok), whose aim was to develop and implement solutions for reconciling work and family life for caregivers of young children, including a more flexible system of child care in nurseries and kindergartens, in the context of increasing economic activity of women.