



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.9.2022 r.
COM(2022) 442 final

2022/0263 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie rewizji celów barcelońskich dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W orędziu o stanie Unii z 2021 r. przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen zapowiedziała europejską strategię w dziedzinie opieki, której celem jest wsparcie kobiet i mężczyzn w dostępie do jak najlepszej opieki na różnych etapach życia i w osiąganiu jak najlepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Na inicjatywę tę składa się komunikat Komisji w sprawie europejskiej strategii w dziedzinie opieki¹ oraz towarzyszące mu dwa wnioski dotyczące zalecenia Rady, jeden w sprawie rewizji celów barcelońskich dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem i drugi w sprawie opieki długoterminowej².

Dostępność usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jest kluczowym czynnikiem wspierającym uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Zależność między uczestnictwem matek w rynku pracy a wskaźnikami przyjęć do placówek wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jest szczególnie duża w przypadku kobiet, których najmłodsze dziecko nie ma jeszcze 3 lat. Z tego względu w 2002 r. Rada Europejska³ wyznaczyła cele barcelońskie dotyczące opieki nad dziećmi, aby zwiększyć uczestnictwo kobiet w rynku pracy dzięki lepszej dostępności wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Rada Europejska określiła dwa cele, tj. wskaźnik uczestnictwa wynoszący 90 % dzieci od lat 3 do wieku obowiązku szkolnego oraz wskaźnik uczestnictwa na poziomie 33 % dzieci poniżej 3. roku życia⁴. Choć w średnim ujęciu i na poziomie UE cele barcelońskie zostały osiągnięte, niektóre państwa członkowskie pozostają daleko w tyle, przy czym różnice utrzymują się zwłaszcza w przypadku dzieci z gospodarstw domowych o niższych dochodach.

Celem niniejszego zalecenia jest zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, aby ułatwić uczestnictwo kobiet w rynku pracy oraz wesprzeć rozwój społeczny i poznawczy dzieci, w szczególności dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji lub pochodzących ze środowisk defaworyzowanych. W szczególności Komisja proponuje przeprowadzenie rewizji celów barcelońskich, aby nadać nowy impuls działaniom na rzecz dalszej konwergencji między państwami członkowskimi pod względem uczestnictwa dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem⁵, a przez to przyczynić się do zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy i zlikwidowania luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami⁶. W zaleceniu poruszono także dodatkowe kwestie, które są istotne dla osiągnięcia celów barcelońskich, mianowicie przystępność cenową, dostępność i jakość wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb rodziców i dzieci, a więc wpływają na faktyczne wykorzystanie takich usług. Zachęcono również państwa członkowskie do uwzględnienia

¹ COM (2022) 440.

² COM (2022) 441.

³ Rada Europejska w Barcelonie z 15 i 16 marca 2002 r., SN 100/1/02 REV 1. (2002).

⁴ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie w sprawie celów barcelońskich, (2013), [cele barcelońskie \(europa.eu\)](#).

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025”, COM (2020) 152 final.

⁶ Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami oznacza wyrażoną w punktach procentowych różnicę między wskaźnikami zatrudnienia mężczyzn i kobiet.

czasu, jaki dzieci spędzają w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, który byłby wystarczający, aby umożliwić rodzicom znaczące zaangażowanie się w płatną pracę, a także do uwzględnienia odsetka dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, uczestniczących we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem.

Od 2002 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet stale rośnie i w 2021 wyniósł 67,7 % w porównaniu z 60,7 % w 2010 r.⁷, jednak w 2020 r. obniżył się do 66,1 % z powodu kryzysu wywołanego COVID-19. Tej tendencji wzrostowej towarzyszy też rosnący poziom wykształcenia kobiet, tj. coraz większa liczba kobiet z ukończonym wykształceniem wyższym oraz kobiet zdobywających wysokie stopnie akademickie⁸.

Pomimo tych pozytywnych tendencji luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami jest wciąż znaczna i w 2021 r. sięgała 10,8 punktów procentowych⁹. Eurofound szacuje, że w 2018 r. straty wynikające z luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami wyniosły 320 mld EUR. Większość tej kwoty stanowią zarobki i składki na ubezpieczenia stracone dla gospodarki ze względu na brak udziału kobiet w zatrudnieniu¹⁰. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami jest ściśle powiązana z obowiązkami opiekuńczymi. Kobiety wciąż są osobami rzeczywiście sprawującymi pieczę nad dziećmi i osobami dorosłymi wymagającymi opieki oraz ponoszą główną odpowiedzialność za obowiązki domowe. Ta nierównowaga ogranicza ich możliwości podjęcia płatnej pracy i przeznaczenia na nią czasu.

W 2021 r. w badaniu aktywności ekonomicznej ludności (LFS) w UE-27 wśród kobiet w wieku 25–49 lat nienależących do zasobów pracy 27,9 % wskazało, że zajmowanie się dziećmi lub osobami dorosłymi wymagającymi opieki było głównym powodem, dla którego nie poszukiwały zatrudnienia, podczas gdy w grupie mężczyzn było to tylko 8 %¹¹. Przed pandemią, w 2019 r., odsetki te wynosiły odpowiednio 32,6 % oraz 7,6 %¹². Według Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE) obowiązki opiekuńcze zatrzymują 7,7 mln kobiet w Europie poza rynkiem pracy oraz zmuszają wiele kobiet do pracy wyłącznie w niepełnym wymiarze czasu pracy: 29 % kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wskazuje obowiązki opiekuńcze jako główną przyczynę pracy na niepełny etat w porównaniu z zaledwie 6 % mężczyzn¹³.

Luka opiekuńcza w kontekście płci, tj. różnica między czasem przeznaczanym na nieodpłatną pracę opiekuńczą przez kobiety i mężczyzn, wiąże się ze stereotypami płci dotyczącymi

⁷ Eurostat, „Employment and activity by sex and age – annual data” [Zatrudnienie i aktywność według płci i wieku – dane roczne], dostępne pod: [Employment and activity by sex and age - annual data \[LFSI_EMP_A\]](#).

⁸ Sprawozdanie Komisji Europejskiej, „Report on gender equality in the EU” [Sprawozdanie dotyczące równości płci w UE], (2021), [annual report ge 2021 en.pdf \(europa.eu\)](#).
⁹ [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](#)

¹⁰ Eurofound, „Women and labour market equality: Has COVID-19 rolled back recent gains?” [Kobiety i równość na rynku pracy: czy COVID-19 oznacza cofnięcie wstecz ostatnich postępów?], (2020), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

¹¹ Baza danych Eurostatu LFSI_IGAR, „Care of adults with disabilities or children and other family or personal reasons” [Opieka nad osobami dorosłymi z niepełnosprawnościami lub nad dziećmi oraz inne przyczyny rodzinne lub osobiste], odsetek ludności nienależącej do zasobów pracy, ale poszukującej pracy, grupa wiekowa 15–64 lat.

¹² EIGE, Nota analityczna dotycząca równości płci i skutków społeczno-ekonomicznych COVID-19, (2021), s. 15, [Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic | Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn \(europa.eu\)](#).

¹³ EIGE, „Gender inequalities in care and consequences for the labour market” [Nierówności płci w sprawowaniu opieki i ich konsekwencje dla rynku pracy], (2020), [Gender inequalities in care and consequences for the labour market | Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn \(europa.eu\)](#).

zawodów i ról kobiet i mężczyzn oraz te stereotypy umacnia. Od kobiet w większym stopniu niż od mężczyzn nadal powszechnie oczekuje się zapewniania nieodpłatnej opieki, nawet w rodzinach, w których obie strony pracują. Przed kryzysem wywołanym COVID-19 zatrudnione kobiety w UE, mające dzieci w wieku poniżej 7 lat, żyjące w związku, przeznaczały średnio 39 godzin tygodniowo na pracę niezarobkową, w porównaniu z 19 godzinami tygodniowo¹⁴ w przypadku pracujących mężczyzn w takiej samej sytuacji. Łuka opiekuńcza w kontekście płci była jeszcze większa w przypadku kobiet mających niepewne zatrudnienie.

Z powodu zamknięcia placówek i ograniczenia usług opiekuńczych w czasie pandemii kobiety były w jeszcze większym stopniu zmuszone do zapewnienia pracy opiekuńczej. Kryzys wywołany COVID-19 pogłębił zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem nieodpłatnej opieki¹⁵, umocnił tradycyjne role płciowe i zniwelował skromne dotychczasowe postępy w zakresie równości płci¹⁶. Według e-badania Eurofound dotyczącego życia, pracy i COVID-19¹⁷ w okresie pandemii kobiety mające dzieci w wieku do 12 lat poświęcały średnio 62 godziny tygodniowo na opiekę nad dziećmi oraz 23 godziny na prace domowe, podczas gdy w przypadku mężczyzn w tej samej sytuacji było to odpowiednio 36 i 15 godzin. Blisko jedna trzecia tych kobiet (29 %) zgłaszała trudności w skoncentrowaniu się na pracy z powodu obowiązków opiekuńczych, w porównaniu z 11 % mężczyzn.

W Europejskim filarze praw socjalnych zapisano, że należy zapewnić i wspierać równość traktowania i szans kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w odniesieniu do uczestnictwa w rynku pracy, warunków zatrudnienia i możliwości rozwoju kariery. Uznano w nim również prawo dzieci do dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, prawo dzieci do ochrony przed ubóstwem oraz prawo dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji życiowej do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans.

W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych wyznaczono jako główny cel zwiększenie do 2030 r. ogólnego wskaźnika zatrudnienia do co najmniej 78 % ludności (w wieku 20–64 lata), co zostało pozytywnie przyjęte przez przywódców UE na szczycie w Porto w maju 2021 r. oraz przez Radę Europejską w czerwcu 2021 r. Aby osiągnąć ten nadrzędny cel, Europa musi dążyć do zmniejszenia przynajmniej o połowę luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w stosunku do poziomu z 2019 r. oraz do zwiększenia dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, przyczyniając się w ten sposób do lepszego godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz wspierając większe uczestnictwo kobiet w rynku pracy.

¹⁴ Eurofound, „Sixth European working conditions survey: overview report” [Szóste europejskie badanie warunków pracy: sprawozdanie ogólne], (2019), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report | Eurofound (europa.eu).

¹⁵ Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, „Division of Childcare and Housework among Men and Women during COVID-19 lockdowns” [Podział obowiązków w zakresie opieki nad dziećmi i prac domowych między mężczyznami i kobietami podczas lockdownu COVID-19], (2022), JRC128157, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128157>

¹⁶ EIGE, Nota analityczna dotycząca równości płci i skutków społeczno-ekonomicznych COVID-19, (2021), s. 36, [Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic | Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn \(europa.eu\)](#).

¹⁷ Eurofound, Report on living, working and COVID-19 [Sprawozdanie dotyczące życia, pracy i COVID-19], (2020), Living, working and COVID-19 | Eurofound (europa.eu).

W dyrektywie w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym¹⁸ z 2019 r. określono minimalne standardy dotyczące urlopu ze względów rodzinnych, wprowadzając (i) prawo do płatnego urlopu ojcowskiego i urlopu opiekuńczego oraz wzmacniając niezbywalne, opłacane urlopy rodzicielskie, a także przyznając (ii) prawo do występowania o elastyczne uregulowania dotyczące czasu pracy dla pracowników mających obowiązki opiekuńcze, aby zachęcać do równego podziału obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami. Zapewnienie wysokiej jakości, dostępnej i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem uzupełnia uregulowania dotyczące czasu pracy, dając możliwość zachowania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, i jest niezbędne do umożliwienia rodzicom, w szczególności matkom, uczestnictwa w rynku pracy.

Wsparcie sektora publicznego dla sektora wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem to inwestycja społeczna, która przynosi wielorakie korzyści poszczególnym osobom, społeczeństwu i całej gospodarce. Promuje uczestnictwo kobiet w rynku pracy, zachęca je do pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, przyczynia się do lepszego rozwoju dzieci, wzmacnia włączenie społeczne i sprawiedliwość społeczną oraz pomaga przerwać międzypokoleniowy cykl ubóstwa. W kontekście niedoboru pracowników i utrzymujących się luk w zatrudnieniu zwiększenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, stanowi istotną szansę dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu¹⁹. Inwestowanie we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem niesie też znaczny potencjał tworzenia miejsc pracy. Niedawne badanie Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) pokazuje, że inwestycje we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem na poziomie 1,1 % PKB oraz w opiekę długoterminową na poziomie 1,8 % PKB rocznie pozwoliłyby stworzyć 26,7 mln miejsc pracy w Europie do 2035 r.²⁰.

Takie inwestycje mogą też generować dodatkowe przychody z tytułu podatków i zabezpieczenia społecznego. Ogółem, przychody z podatków i zabezpieczenia społecznego związane z wyższymi zarobkami i poziomem zatrudnienia wzrosłyby, ograniczając łączne wymagane finansowanie środków z zakresu polityki na rzecz opieki z 3 % PKB (przed opodatkowaniem) do netto 2 % PKB (po opodatkowaniu)²¹. MOP szacuje, że stopa odzyskiwania przez państwa członkowskie nakładów inwestycyjnych w sektorze opiekuńczym wynosi średnio 55 %, w zależności szczególnie od kwoty potrzebnych inwestycji, popytu na pracę w danym państwie członkowskim oraz poziomu opodatkowania. Państwa członkowskie mogą poprawić stabilność fiskalną inwestycji we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, oceniając wpływ na finanse publiczne oraz zapewniając opłacalność ekonomiczną, w tym przez efektywne planowanie mechanizmów finansowania, które są spójne z ogólną stabilnością finansów publicznych.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 79.

¹⁹ Komisja Europejska, European Economy Brief, „The Macro-Economic Benefits of Gender Equality” [Makroekonomiczne korzyści równości płci], marzec 2022; zob. również wniosek w sprawie wspólnego sprawozdania Komisji i Rady o zatrudnieniu, 24.11.2021, COM(2021) 743 final.

²⁰ Sprawozdanie MOP „Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work” [Opieka w pracy: inwestowanie w urlopy i usługi opiekuńcze na rzecz świata pracy zapewniającego większą równość płci], 7 marca 2022.

²¹ Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), 2022: ILO Care Policy Investment Simulator [Symulator inwestycyjny polityki w dziedzinie opieki, MOP], Genewa, *jeszcze nieopublikowany*.

Oprócz inwestowania we wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem wiele państw członkowskich wprowadziło ustawowe prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, zaś inne nałożyły obowiązek uczęszczania do takich placówek, zwłaszcza w ostatnim roku przed szkołą podstawową. Wprowadzenie takiego ustawowego prawa oznacza, że organy publiczne muszą zagwarantować miejsce każdemu dziecku, którego rodzice o to wystąpią (w grupie wiekowej objętej tym ustawowym prawem); natomiast w państwach, w których wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem jest obowiązkowa, organy publiczne muszą zapewnić wystarczającą liczbę miejsc przedszkolnych dla *wszystkich* dzieci w grupie wiekowej objętej tym obowiązkiem prawnym. W większości państw członkowskich takie ustawowe prawo już obowiązuje, ale przedział wiekowy objęty tym uprawnieniem jest bardzo różny. W Europie istnieją znaczne różnice, jeżeli chodzi o wiek, kiedy dziecko ma zagwarantowane miejsce w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Tylko siedem państw członkowskich UE²² wprowadziło ustawowe prawo do miejsca w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla dzieci od najmłodszej grupy wiekowej (6-18 miesięcy). Często jest to okres następujący zaraz po urlopie na opiekę nad dzieckiem, ponieważ optymalnie nie powinno być przerwy między końcem odpowiednio opłacanego urlopu ze względów rodzinnych a ustawowym prawem do miejsca w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Dzieciom w wieku od 3 lat przysługuje takie ustawowe prawo w 13 państwach członkowskich²³, a niektóre państwa członkowskie zobowiązały się do wprowadzenia go w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności²⁴.

Istnieją dowody na to, że zapewnienie dobrej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem odgrywa zasadniczą rolę w poprawie rozwoju poznawczego, społecznego i edukacyjnego dzieci od najmłodszych lat²⁵. To z kolei często przekłada się na lepsze wyniki w nauce i większe szanse na zatrudnienie na dalszych etapach życia²⁶. Uczestnictwo w wysokiej jakości wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem przynosi korzyści wszystkim dzieciom, zwłaszcza dzieciom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. Jest to narzędzie niezbędne do walki z nierównościami, do zaradzenia sytuacjom upośledzenia społecznego dzieci²⁷ oraz do promowania równych szans. Kwestie te poruszono w szczególności w zaleceniu Rady w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem z 2019 r.²⁸ oraz w gwarancji dla dzieci²⁹. Korzyści nie ograniczają się jednak tylko do dzieci. Na poziomie indywidualnym uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad

²² Dania, Niemcy, Estonia, Łotwa, Słowenia, Finlandia i Szwecja.

²³ Oprócz powyższych są to: Belgia, Republika Czeska, Francja, Luksemburg, Polska i Hiszpania; Komisja Europejska, Eurydice Policy Brief – Early Childhood Education and Care [Dokument strategiczny sieci Eurydice nt. wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem], 2019, s. 6; szczegółowy przegląd systemów państw członkowskich w: Komisja Europejska, Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe [Wskaźniki strukturalne dotyczące monitorowania systemów kształcenia i szkolenia w Europie], sprawozdanie sieci Eurydice, 2021, s. 12.

²⁴ Na przykład Słowacja, dokument roboczy służb Komisji, Analiza planu odbudowy i zwiększania odporności Słowacji, SWD(2021) 161 final z 21.6.2021.

²⁵ Konkluzje Rady w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, Kształcenie i szkolenie 2020, ramy strategiczne, (2020), Dz.U. 2009/C 119/02.

²⁶ Komisja Europejska, sprawozdanie roczne na temat zatrudnienia i kwestii społecznych, Młodzi Europejczycy: przyszłe wyzwania dotyczące zatrudnienia i wyzwania społeczne, rozdział 5, czerwiec 2022 r.

²⁷ Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. – Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji (2013/112/UE), 2.3.2013, s. 5.

²⁸ Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, Dz.U. C 189 z 5.6.2019, s. 4.

²⁹ Zalecenie Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, Dz.U. L 223 z 22.6.2021, s. 14.

dzieckiem wiąże się z wyższym poziomem wykształcenia, wyższymi zarobkami, większą integracją społeczną i lepszym stanem zdrowia. Wiele jest też korzyści na poziomie społeczeństwa, od niższych nakładów na opiekę socjalną i niższych wskaźników przestępczości, po wyższe dochody podatkowe i większą spójność społeczną³⁰.

Ponadto proponowane zalecenie dotyczy warunków pracy w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Pracownicy tego sektora, wśród których wiele jest kobiet, często zmagają się z trudnymi warunkami pracy i ograniczonymi możliwościami dalszej kariery. Do poprawy warunków pracy niezbędne są zwiększony dialog społeczny, adekwatne zarobki oraz możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Wspieranie sprawiedliwych warunków pracy dla kadry wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem powinno pomóc przyciągnąć i utrzymać pracowników – zarówno mężczyzn, jak i kobiety – a jednocześnie może przyczynić się do zaradzenia problemowi segregacji płciowej w tym sektorze i występującym w wielu państwach niedoborom pracowników³¹. Jest to także ważny element zapewnienia dobrej jakości opieki. UE wspiera państwa członkowskie w inwestycjach i reformach w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem za pośrednictwem różnych instrumentów finansowania, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wsparcie to jest szczególnie istotne dla wyeliminowania nierówności terytorialnych między państwami członkowskimi i wewnątrz tych państw. UE zapewnia też bezpośrednią pomoc techniczną w realizacji reform za pomocą Instrumentu Wsparcia Technicznego. W ramach europejskiego semestru Komisja monitoruje wdrażanie strategii wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem i ocenia postępy w osiągnięciu celów barcelońskich i będzie kontynuować te prace w przyszłości.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Rewizję celów barcelońskich dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zapowiedziano w strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025³². Jest to jedna z przedstawionych w tej strategii inicjatyw mających na celu promowanie upodmiotowienia ekonomicznego kobiet i równego podziału obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami. Rewizję tę zapowiedziano również w strategii UE na rzecz praw dziecka³³, a także w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych³⁴ jako element starań o osiągnięcie do 2030 r. głównego celu, jakim jest ogólny wskaźnik zatrudnienia na poziomie 78 %, oraz celu uzupełniającego polegającego na zmniejszeniu przynajmniej

³⁰ Komisja Europejska, „Benefits of early childhood education and care and the conditions for obtaining them” [Korzyści płynące z wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz warunki ich osiągnięcia], Urząd Publikacji, 2018.

³¹ Międzynarodowa Organizacja Pracy, „Meeting of Experts on Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel” [Spotkanie ekspertów poświęcone wytycznym strategicznym na rzecz promowania godnej pracy dla personelu wczesnej edukacji], dostępne pod: https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236528/lang-en/index.htm

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025”, COM (2020) 152 final.

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz praw dziecka”, COM(2021) 142 final z 24.03.2021, s. 1.

³⁴ Komunikat Komisji, „Budowanie Unii równości: Plan działania na rzecz Europejskiego Filaru Praw Socjalnych”, przyjęty 4 marca 2021 r., COM(2021) 102 final.

o połowę luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w porównaniu z poziomem z 2019 r.

W komunikacie pt. „Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów”³⁵ Komisja podkreśliła między innymi znaczenie środków wsparcia dla państw członkowskich w celu poprawy dostępu do przystępnej cenowo i dobrej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jako sposobu osiągnięcia lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracowników mających obowiązki opiekuńcze.

Celem dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym jest zachęcanie do bardziej równego podziału obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami przez wzmocnienie ustawowych praw do urlopu ze względów rodzinnych oraz przyznanie prawa do ubiegania się o elastyczne uregulowania dotyczące czasu pracy. Dyrektywa przewiduje w szczególności dwa miesiące nieprzekazywalnego i odpowiednio opłacanego urlopu rodzicielskiego lub ze względów rodzinnych dla każdego rodzica. Przez nadanie nieprzekazywalnych uprawnień do urlopu ze względów rodzinnych dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym ma na celu zachęcenie ojców do skorzystania z tych praw, a przez to ułatwienie powrotu matek na rynek pracy.

Celem zalecenia w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem z 2019 r. jest wsparcie państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz poprawy dostępności i jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Zalecenie to obejmuje ramy jakości służące państwom członkowskim za wytyczne w poprawie dostępności i jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Zapewnia wspólne zrozumienie znaczenia jakości w tej dziedzinie. Niniejszy wniosek opiera się na wspomnianym zaleceniu i ramach jakości, podkreślając elementy, które są szczególnie istotne dla ułatwienia uczestnictwa kobiet w rynku pracy i zwiększenia zaufania rodziców do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, takie jak stosunek liczby pracowników do liczby dzieci, kwalifikacje personelu i ustawiczne szkolenia zawodowe, a także zarządzanie systemem wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

W opublikowanym w 2020 r. komunikacie w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji do 2025 r.³⁶ uznano włączenie społeczne i równouprawnienie płci za jeden z sześciu wymiarów wymagających konsolidacji. Na podstawie tego komunikatu Rada 19 lutego 2021 r. przyjęła rezolucję w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia na rzecz europejskiego obszaru edukacji i w szerszej perspektywie (2021–2030)³⁷, w tym cel na poziomie UE zakładający, że co najmniej 96 % dzieci w przedziale wiekowym od 3 lat do wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. W rezolucji podkreślono też znaczenie zwiększania jakości, sprawiedliwości, włączenia

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów”, COM(2017) 252 final z 26.04.2017, s. 1.

³⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie utworzenia europejskiego obszaru edukacji do 2025 r., COM(2020) 625 final z 30.09.2020, s. 1.

³⁷ Rezolucja Rady w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia na rzecz europejskiego obszaru edukacji i w szerszej perspektywie (2021–2030), Dz.U. C 66 z 26.2.2021, s. 1.

i sukcesu dla wszystkich w kształceniu i szkoleniu. Dla zapewnienia spójności w niniejszym wniosku wykorzystano cel europejskiego obszaru edukacji jako zmieniony cel barceloński dla grupy wiekowej od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego.

W strategii UE na rzecz praw dziecka³⁸ przyjętej przez Komisję w marcu 2021 r. połączono wszystkie istniejące i przyszłe inicjatywy i działania dotyczące praw dziecka – w tym rewizję celów barcelońskich – w jedno spójne ramy polityki. Strategia ma na celu zapewnienie dzieciom w Unii Europejskiej i na całym świecie jak najlepszego życia przez wzmocnienie uczestnictwa dzieci w społeczeństwie i wypełnienie ich praw zgodnie z konwencją ONZ o prawach dziecka. W strategii skupiono się między innymi na włączeniu społeczno-ekonomicznym oraz zdrowiu i edukacji dzieci, a także uznano wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem za element tworzenia inkluzywnej i wysokiej jakości edukacji dla wszystkich dzieci. W konkluzjach z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie strategii UE na rzecz praw dziecka Rada Unii Europejskiej podkreśliła, że wszystkie dzieci mają prawo do niedyskryminacyjnego dostępu do kluczowych usług, takich jak wczesna edukacja i opieka, opieka zdrowotna, żywienie i mieszkalnictwo, które są istotne dla ich rozwoju i dobrostanu³⁹.

Celem przyjętego 14 czerwca 2021 r. zalecenia Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu i zwalczanie tego zjawiska, a także wsparcie państw członkowskich w dążeniach do zagwarantowania dostępu dzieci w potrzebie do wysokiej jakości kluczowych usług, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W 2019 r. w UE około 27 % zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci w wieku do 2 lat uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Choć w porównaniu z 2010 r. odsetek ten wzrósł o około 11 punktów procentowych, to jest on znacznie niższy od wskaźnika uczestnictwa ogólnej populacji dzieci (35 %) ⁴⁰.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek stanowi uzupełnienie wielu innych inicjatyw UE i jest z nimi spójny.

Jest on w pełni spójny z wieloletnimi ramami finansowymi UE na lata 2021–2027, które zapewniają możliwości finansowania unijnego w ramach takich instrumentów jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus, w tym jego komponent „Zatrudnienie i innowacje społeczne”, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, a także programy „Horyzont Europa” i „Cyfrowa Europa”. Wszystkie te instrumenty odgrywają istotną rolę we wspieraniu inwestycji państw członkowskich na rzecz dostępnych, przystępnych cenowo i dobrej jakości infrastruktury i usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Instrument Wsparcia Technicznego również może wspierać reformy i inwestycje. Wniosek ten jest też w pełni spójny z rozporządzeniem ustanawiającym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w odniesieniu do kwalifikujących się reform i inwestycji, które mają łagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii koronawirusa oraz sprawić, by

³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz praw dziecka”, COM(2021) 142 final z 24.03.2021, s. 1.

³⁹ Rada Unii Europejskiej, Konkluzje w sprawie strategii UE na rzecz praw dziecka, 10024/22, 9 czerwca 2022 r., zob.: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/pl/pdf>.

⁴⁰ Komisja Europejska, sprawozdanie roczne na temat zatrudnienia i kwestii społecznych, Młodzi Europejczycy: przyszłe wyzwania dotyczące zatrudnienia i wyzwania społeczne, rozdział 5, ISSN 2315-2540, czerwiec 2022 r.

europiejskie gospodarki były bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i szanse związane z zieloną i cyfrową transformacją w kontekście celu tego Instrumentu.

Wniosek jest też spójny ze strategiami i planami działania Komisji na rzecz osiągnięcia Unii równości. Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025⁴¹ ma na celu zwalczanie rasizmu za pomocą polityki i programów finansowania w obszarach zatrudnienia, mieszkalnictwa oraz dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji. Ma on na celu między innymi zapewnienie równego dostępu do edukacji dzieciom pochodzącym z grup mniejszości rasowych lub etnicznych. Wspiera także szkolenie nauczycieli w pracy ze wszystkimi dziećmi. Plan działania przewidywał publikację w 2021 r. sprawozdania Komisji na temat stosowania unijnej dyrektywy w sprawie równości rasowej, która zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, w tym dyskryminacji dzieci romskich, w różnych obszarach, w tym edukacji i ochrony socjalnej⁴².

W unijnych ramach strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów⁴³ oraz w przyjętym 12 marca 2021 r. zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów⁴⁴ wezwano państwa członkowskie do zwalczania dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminacji strukturalnej wobec Romów, szczególnie romskich dzieci, oraz do wdrożenia bardziej zdecydowanych środków wsparcia romskich dzieci i ich rodzin w powiązanych ze sobą dziedzinach zatrudnienia, usług społecznych, dobrej jakości, inkluzywnej powszechnej edukacji i wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, zdrowia, mieszkalnictwa, dostępu do podstawowych usług, żywienia oraz dostępu do rekreacji. W ramach tych wyznaczono cel zmniejszenia do 2030 r. przynajmniej o połowę luki w uczestnictwie romskich dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem.

Plan działania Komisji na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027⁴⁵ skupia się na niezbędnych czynnikach sprzyjających udanej integracji i włączeniu migrantów i obywateli Unii o pochodzeniu migracyjnym, w tym dzieci, na różnych poziomach, m.in. kształcenia i szkolenia, zatrudnienia i umiejętności oraz zdrowia i mieszkalnictwa.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Unia równości: Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2050, COM(2020) 565 final z 18.09.2020, s. 1.

⁴² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne („dyrektywa w sprawie równości rasowej”) oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”), COM(2021) 139 final z 19.03.2021, s. 1.

⁴³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, „Unia równości: unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów, COM(2020) 620 final z 7.10.2020, s. 1.

⁴⁴ Zalecenie Rady z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów, Dz.U. 2021C 93/01 z 19.3.2021, s. 1.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027, COM(2020) 758 final z 24.11.2020, s. 1.

Ponadto celem strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030⁴⁶ jest poprawa życia osób z niepełnosprawnościami w UE i poza jej granicami oraz wspieranie pełnego i równego uczestnictwa tych osób we wszystkich obszarach życia. W strategii poruszono kwestie uczestnictwa we wszystkich poziomach i formach edukacji, w tym we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, na równi z innymi oraz promowanie niezależnego życia i usług świadczonych w oparciu o społeczności lokalne. Zasady te są zgodne z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której stronami są Unia i wszystkie państwa członkowskie i która nakłada na strony konwencji obowiązek zastosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnego korzystania przez niepełnosprawne dzieci ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na zasadzie równości z innymi dziećmi. Zgodnie z unijną strategią niniejsze zalecenie w pełni uwzględnia potrzeby dzieci i rodziców z niepełnosprawnościami, w szczególności w przepisach dotyczących dostępności.

Niniejszy wniosek stanowi też odpowiedź na zalecenia Konferencji w sprawie przyszłości Europy dotyczące transformacji demograficznej (propozycja nr 15) oraz walki z dyskryminacją, równości i jakości życia (propozycja nr 29). W propozycji 15 wezwano do zapewnienia dobrej jakości, przystępnej cenowo i dostępnej opieki nad dziećmi w całej UE, tak aby matki i ojcowie mogli bez obaw godzić życie zawodowe z rodzinnym, oraz do zagwarantowania dzieciom w potrzebie dostępu do takich usług jak edukacja i opieka. Propozycja 29 zawiera apel o tworzenie i ułatwienie działalności przystępnych cenowo przedszkoli oraz o bezpłatną opiekę nad dziećmi dla osób w potrzebie⁴⁷.

Niniejsze zalecenie przyczynia się ponadto do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju przyjętych w 2015 r. w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych, w których podkreślono znaczenie równości płci (cele 5.4 i 8.5) oraz wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (cel 4.2), zwracając uwagę na potrzebę działania w tych obszarach.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną wniosku jest art. 292 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), na podstawie którego Rada przyjmuje zalecenia na wniosek Komisji w związku z art. 153 ust. 1 pkt (i) TFUE.

Działając na podstawie art. 153 ust. 1 pkt (i) TFUE, UE wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w obszarze równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do możliwości na rynku pracy, dążąc do osiągnięcia celów art. 151 TFUE. Na podstawie art. 151 TFUE Unia i państwa członkowskie mają na celu między innymi promowanie poprawy warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną oraz rozwój zasobów ludzkich, dążąc do zapewnienia trwałego wysokiego poziomu zatrudnienia oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Zapewnienie wszystkim dzieciom żyjącym w UE równych szans sprzyja osiągnięciu tych celów.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, COM(2021) 101 final z 3.03.2021, s. 1.

⁴⁷ Komisja Europejska, Konferencja w sprawie przyszłości Europy, Sprawozdanie z ostatecznych wyników, maj 2022 r.

Niniejszy wniosek przyczyni się do realizacji celów Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), mianowicie do zwalczania wykluczenia społecznego i dyskryminacji, promowania równości kobiet i mężczyzn oraz ochrony praw dziecka (art. 3 TUE).

Wniosek ten przyczyni się też do wdrażania Karty praw podstawowych UE, w szczególności jej art. 14, w którym uznano prawo każdego do nauki; art. 23, w którym uznano równość kobiet i mężczyzn; art. 24, w którym uznano, że dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra; oraz art. 33, który stanowi, że rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej.

Wniosek ten nie wykracza poza uprawnienia regulacyjne UE, ani nie nakłada wiążących zobowiązań na państwa członkowskie. Państwa członkowskie podejmą decyzje, stosownie do swojej sytuacji krajowej, dotyczące najlepszego sposobu wykorzystania zalecenia Rady.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Chociaż polityka dotycząca wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz uczestnictwa kobiet w rynku pracy wchodzi w zakres odpowiedzialności państw członkowskich, UE posiada kompetencje do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich.

Niniejszy wniosek zapewnia wartość dodaną działania na poziomie UE. Stanowi on wypełnienie zobowiązania do osiągnięcia postępów w zakresie równych szans dla kobiet i mężczyzn, a w szczególności uczestnictwa kobiet w rynku pracy, oraz do promowania praw, równych szans i dobra wszystkich dzieci.

- **Proporcjonalność**

Wniosek uzupełnia wysiłki państw członkowskich w obszarze przeciwdziałania nierówności kobiet i mężczyzn, poprawy uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz wspierania praw, równych szans i dobra wszystkich dzieci. Opracowano go z poszanowaniem praktyk i różnorodności systemów krajowych. Uznaje się w nim, że różne sytuacje krajowe, regionalne lub lokalne mogą prowadzić do różnic w sposobie, w jaki zalecenie będzie wdrażane. Pozwoli to państwom członkowskim wykorzystać zalecenie zgodnie ze specyficznymi potrzebami.

Względy proporcjonalności odegrały też zasadniczą rolę w wyborze instrumentu.

- **Wybór instrumentu**

Proponowanym instrumentem jest wniosek dotyczący zalecenia Rady, który jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Opiera się na istniejącym dorobku prawnym i politycznym Unii Europejskiej oraz jest zgodny z rodzajem instrumentu, który jest dostępny do celów działań Unii Europejskiej w obszarze polityki społecznej. Jako instrument prawny, wniosek sygnalizuje zobowiązanie państw członkowskich wobec celów i środków określonych w niniejszym zaleceniu i zapewnia silną podstawę współpracy w tym obszarze na szczeblu europejskim, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje dotyczące tej inicjatywy z wieloma różnymi zainteresowanymi podmiotami. Wszystkie te konsultacje podsumowano w sprawozdaniu zbiorczym opublikowanym razem z niniejszym wnioskiem dotyczącym zalecenia⁴⁸. Efektem konsultacji było pogłębienie tematu, ale nie ujawniły one żadnych znaczących różnic pod względem ogólnego celu i struktury inicjatywy. Przekazane uwagi zostały uwzględnione w pracach przygotowawczych i wzbogaciły wniosek o dodatkowe punkty widzenia. Proces konsultacji oparto na kilku niedawnych konsultacjach publicznych, mianowicie dotyczących Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych⁴⁹, Zielonej księgi w sprawie starzenia się⁵⁰ oraz strategii na rzecz równouprawnienia płci⁵¹. W konsultacjach tych podkreślono znaczenie wysokiej jakości, przystępnej cenowo i dostępnej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem – w szczególności dla grup defaworyzowanych – w zachęcaniu do równego dzielenia się opieką między rodzicami.

W [portalu „Wyraź swoją opinię”](#) opublikowano **zaproszenie do zgłaszania uwag** w okresie od 1 do 29 marca 2022 r. Otrzymano w sumie 123 komentarzy; większość (52 %) pochodziła od organizacji pozarządowych, reszta od organów publicznych, stowarzyszeń przedsiębiorców, obywateli UE, związków zawodowych i instytucji badawczych. W komentarzach skupiono się na dostępie, dostępności, przystępności cenowej i jakości usług opiekuńczych, pracownikach opieki, nierównościach społeczno-ekonomicznych i terytorialnych oraz aspekcie płci.

Liczne zainteresowane podmioty już wcześniej apelowały o strategiczne i kompleksowe podejście do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

Parlament Europejski wielokrotnie wzywał do przyjęcia holistycznego podejścia do opieki, popierając przy tym rewizję celów barcelońskich ze szczególnym naciskiem na potrzebę uwzględnienia dzieci z niepełnosprawnościami⁵². W niedawnym sprawozdaniu na temat europejskiej strategii opieki przyjętym podczas sesji plenarnej 5 lipca 2022 r. Parlament Europejski pozytywnie przyjął planowaną rewizję celów barcelońskich i podkreślił znaczenie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla ułatwienia uczestnictwa kobiet w rynku pracy

⁴⁸ Dokument roboczy służb Komisji: podsumowanie konsultacji, SWD(2022) 440.

⁴⁹ Komisja otrzymała 1 041 niepowtarzalnych uwag pisemnych. 67,5 % uwag pochodziło od osób fizycznych. Wielu obywateli wykorzystało tę możliwość do opisanego osobistej sytuacji, zwłaszcza osoby z niepełnosprawnościami oraz kobiety mające obowiązki opiekuńcze. [SWD\(2021\) 46 EN autre document travail service part1 v8 \(2\).pdf](#)

⁵⁰ W konsultacjach publicznych zebrano łącznie 473 odpowiedzi. 133 pochodziły od osób fizycznych. Tematem dyskusji była opieka długoterminowa w kontekście niezależności osób starszych i zapewnienia im opieki domowej, co otwiera nowe możliwości zatrudnienia i oznacza nowe potrzeby w zakresie umiejętności. Podkreślono ponadto potrzebę uznania uprawnień emerytalno-rentowych opiekunów nieformalnych. Zob.: Zielona księga w sprawie starzenia się: sprawozdanie podsumowujące z konsultacji publicznych: [090166e5de9b0583.pdf](#)

⁵¹ Konsultacje były dostępne online od 8 marca do 31 maja 2019 r. Otrzymano 1 335 odpowiedzi, z których 73 % pochodziło od obywateli UE (970 odpowiedzi). Respondentów pytano w szczególności o to, jakie szczegółowe cele uznałyby za priorytetowe w działaniach UE na rzecz zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12114-Gender-equality-strategy-2020-2024/public-consultation_pl

⁵² Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej w latach 2018–2020 (2021/2020(INI)).

i dla wyeliminowania zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn w obszarach opieki, wynagrodzeń i emerytur⁵³.

Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL) oraz Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia (FEMM) Parlamentu Europejskiego zorganizowały 24 marca 2022 r. **wspólne wysłuchanie** w ramach prac przygotowawczych nad sprawozdaniem z własnej inicjatywy „W kierunku wspólnych europejskich działań w dziedzinie opieki”. Posłowie do Parlamentu Europejskiego pozytywnie przyjęli europejską strategię opieki i zwrócili szczególną uwagę na potencjał pod względem tworzenia miejsc pracy sektora opiekuńczego, który jest obecnie niedofinansowany i zmaga się z niedoborem pracowników. Podczas wysłuchania wskazano, że lepsze warunki pracy mogą sprzyjać równości płci, a kształcenie i szkolenie mogą odegrać kluczową rolę w zapewnieniu dobrze wykwalifikowanej kadry i profesjonalizacji. Podkreślono również potrzebę monitorowania postępów i uwzględniania kompetencji państw członkowskich w tym obszarze polityki.

Podobnie **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)** wielokrotnie apelował o rewizję celów barcelońskich i holistyczne podejście w swoich opiniach⁵⁴, w których podkreślał potrzebę większych nakładów na wysokiej jakości, przystępne cenowo i dostępne placówki i usługi opiekuńcze dla wszystkich rodzin. Wzywał on również do kierowania inwestycji na infrastrukturę społeczną, w szczególności wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem oraz opiekę pozaszkolną, a także do zwiększenia ambicji celów barcelońskich dotyczących opieki nad dziećmi oraz o uwzględnienie także opieki nad innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu.

Rada Europejska podkreśliła, jak ważne jest uwzględnienie łącznie luki płacowej między kobietami a mężczyznami i luki opiekuńczej w kontekście płci⁵⁵, ponieważ obie zależą w dużej mierze od wzajemnie umacniających się zjawisk. Rada zaapelowała też o długoterminowe inwestycje publiczne w wysokiej jakości, przystępne cenowo i dostępne placówki i infrastrukturę opieki, rozwój umiejętności opiekuńczych oraz usługi opiekuńcze. Rada wezwała Komisję do przedstawienia zrewidowanych celów barcelońskich z myślą o zwiększeniu wśród państw członkowskich pozytywnej konwergencji w zakresie zapewniania wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem⁵⁶ oraz podkreśliła, że wszystkie dzieci mają prawo do niedyskryminacyjnego dostępu do kluczowych usług, takich jak wczesna edukacja i opieka⁵⁷.

Na spotkaniu **grupy wysokiego szczebla ds. uwzględniania aspektu płci** w styczniu 2022 r. państwa członkowskie wyraziły zasadniczo pozytywną opinię na temat wniosku dotyczącego strategii w dziedzinie opieki. W szczególności zgodziły się, że istnieje potrzeba poprawy dostępności, jakości i przystępności cenowej usług; poprawy warunków pracy w sektorze

⁵³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2022 r., „W kierunku wspólnych europejskich działań w dziedzinie opieki” (2021/2253(INI)).

⁵⁴ Np. opinia EKES, „Równość płci na europejskich rynkach pracy” (SOC/586-EESC-2018); opinia EKES, „Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów” (SOC/529-EESC-2018); opinia EKES, „Kwestie związane z równouprawnieniem płci” (SOC/610-EESC-2018); opinia EKES, „Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych”, (SOC/679-EESC-2021).

⁵⁵ Konkluzje Rady pt. „Eliminowanie luki płacowej ze względu na płeć: wycena i podział pracy zarobkowej i nieodpłatnej pracy opiekuńczej”, 13584/20, 2.12.2020.

⁵⁶ [Konkluzje Rady w sprawie społeczno-gospodarczego wpływu COVID-19 na równość płci, 8884/21, 14.6.2021, s. 1.](#)

⁵⁷ [Rada Unii Europejskiej, Konkluzje w sprawie strategii UE na rzecz praw dziecka, 10024/22, 9.6.2022, s. 3.](#)

opiekuńczym; uwzględnienia m.in. edukacyjnego aspektu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem; oraz przeciwdziałania stereotypom płciowym w odniesieniu do opieki.

Podczas debat rozpoznawczych z przedstawicielami państw członkowskich w **Komitecie Ochrony Socjalnej (17 marca 2022 r.) i Komitecie ds. Zatrudnienia (1 kwietnia 2022 r.)** państwa członkowskie podzieliły się przykładami i dobrymi praktykami krajowymi oraz wyraziły wstępnie, że ogólnie zgadzają się z nadrzędnym celem inicjatywy, analizą wyzwań oraz proponowanymi celami polityki. Kilka państw członkowskich zwróciło uwagę, że inicjatywę należy rozwijać przy pełnym poszanowaniu kompetencji krajowych, uwzględniając także różne krajowe warunki i organizację systemów opieki oraz unikając obciążenia administracyjnego. Podkreślono również znaczenie finansowania unijnego, wsparcia dla wzajemnego uczenia się oraz poprawy bazy dowodowej.

Komitet Doradczy ds. Równości Szans dla Kobiet i Mężczyzn przyjął 13 września 2021 r. opinię dotyczącą luki opiekuńczej w UE: podejścia holistycznego i transformacyjnego z punktu widzenia równości płci⁵⁸. W opinii tej poparł poprawę dostępności i przystępności cenowej dobrej jakości usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, podniesienie poziomu ambicji celów barcelońskich oraz określenie ram polityki na rzecz zrównoważonej opieki długoterminowej z pomocą finansowania unijnego, w tym za pośrednictwem krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Zorganizowano szereg **ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami, debat rozpoznawczych oraz wysłuchań**, aby bardziej dogłębnie rozważyć różne elementy inicjatywy.

11 marca 2022 r. Komisja zorganizowała **dialog strategiczny** z ponad 50 organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pozytywnie przyjęły rewizję celów barcelońskich i zgodziły się z wyzwaniami zidentyfikowanymi przez Komisję. Podkreśliły potrzebę oceny barier utrudniających uczestnictwo: analizę bardziej szczegółowego podziału wskaźników uczestnictwa (np. dzieci ze środowisk migracyjnych, dzieci z niepełnosprawnościami itp.); uczynienie dzieci i ich zdrowego rozwoju centralnym elementem polityki; wspieranie inwestycji w systemy usług interweniowania na wczesnym etapie rozwoju dzieci z niepełnosprawnościami jako środek promujący ich uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, a przez to uczestnictwo ich matek w płatnej pracy.

Ponadto 7 kwietnia 2022 r. odbyło się **specjalne wysłuchanie z udziałem partnerów społecznych na poziomie UE**. Partnerzy społeczni już w grudniu 2020 r. wydali wspólne oświadczenie w sprawie świadczenia opieki nad dziećmi w UE, w którym podkreślili, jak bardzo dostępne, przystępne cenowo i dobrej jakości placówki opieki nad dziećmi są niezbędne do umożliwienia rodzicom, a zwłaszcza matkom, podjęcia pracy. Partnerzy społeczni zaapelowali też o rewizję celów barcelońskich, aby promowały wartość pracy w tym sektorze, oraz o stworzenie dobrych warunków pracy, w tym przez wzmocnienie rokowań zbiorowych, i zapewnienie dobrej jakości, stabilnych miejsc pracy, sprawiedliwych wynagrodzeń i odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej. Wezwali też do działań mających przyciągnąć pracowników, zwłaszcza mężczyzn, do pracy w tym sektorze. Opinie te potwierdzono podczas wysłuchania partnerów społecznych w kwietniu. W szczególności partnerzy społeczni podkreślili potrzebę zintegrowanego podejścia uwzględniającego cały

⁵⁸ Komitet Doradczy ds. Równości Szans dla Kobiet i Mężczyzn, „Luka opiekuńcza w UE: podejście holistyczne i transformacyjne z punktu widzenia równości płci”, 13 września 2021 r., [opinion_care_gap_2021_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/equality/opinion_care_gap_2021_en.pdf).

cykl życia, a także potrzebę zwiększenia inwestycji w ten sektor i podniesienia jego atrakcyjności dla pracowników w kontekście zmian demograficznych i perspektyw gospodarczych.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Do bazy dowodowej niniejszej inicjatywy Komisja wykorzystała wiedzę fachową Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) i ekspertów zewnętrznych. Powiązane materiały zostają podane do wiadomości publicznej wraz z niniejszym wnioskiem dotyczącym zalecenia.

JRC przygotowało szczegółową ocenę zbioru danych referencyjnych badania EU-SILC w celu przetestowania wykonalności możliwych dostosowań wskaźników i rzetelności pomiarów na poziomie państw członkowskich⁵⁹. Przeprowadziło także symulację możliwego wpływu różnych poziomów celu odnośnych wskaźników pod względem uczestnictwa kobiet w rynku pracy na podstawie modelu EUROMOD⁶⁰. Zamówiono także przegląd piśmiennictwa, aby uzyskać obraz skutecznych reform w dziedzinie opieki nad dziećmi w państwach członkowskich⁶¹.

Ponadto grupa ekspertów⁶² licząca 15 członków, w tym ekspertów indywidualnych oraz przedstawicieli Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), EIGE, Eurofound, MOP, OECD i UNICEF, przedstawiła uwagi dotyczące aktualnej sytuacji w państwach członkowskich oraz różnic między państwami pod względem podejścia do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, warunków pracy i jakości usług w tym sektorze. Eksperti wyrazili też opinię na temat środków mających poprawić uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, w szczególności w przypadku dzieci ze środowisk defaworyzowanych, oraz na temat czynników istotnych dla wzmocnienia pozytywnej konwergencji.

- **Prawa podstawowe**

Rewizja celów barcelońskich przyczyni się do osiągnięcia równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia. Przyczyni się również do ochrony prawa każdego do nauki oraz praw wszystkich dzieci do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra, a także do ochrony ekonomicznej rodziny (art. 23, 14, 24 i 33 Karty praw podstawowych UE).

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet UE.

⁵⁹ Flisi S., Blasko Zs., Stepanova E., Indicators for early education and care. Reconsidering some aspects of the Barcelona target [Wskaźniki w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki. Ponowna analiza niektórych aspektów celów barcelońskich]. JRC Science for Policy Report, 2022.

⁶⁰ Narazani E., Agúndez García A., Christl M., Figari F., Impact on female employment of revising the Barcelona targets for childcare (GENDERMOD) [Wpływ zmiany celów barcelońskich dotyczących opieki nad dziećmi na zatrudnienie kobiet], JRC Working Paper on Taxation & Structural Reforms, 2022.

⁶¹ Nieuwenhuis R., Yerkes M., Backman L., Strigén J., Early Childhood Education and Care (ECEC): A focused review of reform impact studies [Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: ukierunkowany przegląd badań skutków reform], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022.

⁶² [Rejestr grup ekspertów Komisji i innych podobnych zespołów \(europa.eu\)](#);

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• Monitorowanie, ocena i sprawozdawczość

Komisja Europejska będzie nadal monitorować cele barcelońskie w kontekście europejskiego semestru, który jest kluczowym instrumentem monitorowania uczestnictwa kobiet w rynku pracy i równości płci, między innymi za pomocą analiz zawartych w sprawozdaniach krajowych oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, w stosownych przypadkach. W swojej ocenie dodatkowo uwzględniac będzie intensywność uczestnictwa wszystkich dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem (liczbę godzin w tygodniu) oraz uczestnictwo dzieci z różnych grup, w tym dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także, w miarę możliwości, dzieci z niepełnosprawnościami, dzieci ze środowisk migracyjnych, dzieci romskich i innych grup istotnych dla tej analizy, biorąc przy tym pod uwagę wiek dzieci i specyficzne uwarunkowania krajowe.

Wdrożenie zalecenia będzie dodatkowo monitorowane za pomocą rocznego sprawozdania Komisji na temat równości płci oraz portalu monitorowania strategii na rzecz równouprawnienia płci⁶³.

Rewizja celów obejmuje także dodatkowe aspekty istotne dla osiągnięcia celów barcelońskich (dostępność, przystępność cenową i jakość). W przypadku gdy dostępne są wskaźniki dotyczące tych aspektów, będą one uwzględniane w portalu monitorowania strategii na rzecz równouprawnienia płci i w rocznym sprawozdaniu na temat równości płci.

Aby zwiększyć dostępność, zakres i przydatność danych na poziomie UE, w niniejszym zaleceniu zachęca się państwa członkowskie do rozpoczęcia lub usprawnienia gromadzenia danych w obszarach związanych z jego wdrożeniem. Państwa członkowskie powinny w szczególności usprawnić gromadzenie danych dotyczących uczestnictwa dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, w tym danych odnoszących się do dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji lub pochodzących z grup defaworyzowanych.

W ciągu pięciu lat Komisja opublikuje szczegółowe sprawozdanie, w którym przedstawi stan realizacji zalecenia w oparciu o cele barcelońskie i wszystkie istotne aspekty, w tym przykłady krajowych strategii politycznych i dobrych praktyk.

⁶³ Komisja Europejska, Strategia na rzecz równouprawnienia płci, portal monitorowania, dostępny pod linkiem: [ges-monitor.page.main \(europa.eu\)](https://ges-monitor.page.main.europa.eu)

Wniosek

ZALECENIE RADY**w sprawie rewizji celów barcelońskich dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292 w związku z jego art. 153 ust. 1, pkt (i),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Aby usunąć przeszkody zniechęcające kobiety do uczestnictwa w rynku pracy, w 2002 r. Rada Europejska określiła cele barcelońskie dotyczące opieki nad dziećmi, złożone z dwóch celów: osiągnięcie wskaźnika uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem na poziomie 33 % w przypadku dzieci poniżej 3 roku życia oraz na poziomie 90 % w przypadku dzieci od 3 roku życia do minimalnego wieku obowiązku szkolnego⁶⁴. Choć w średnim ujęciu na poziomie UE cele barcelońskie zostały osiągnięte, istnieją znaczące różnice między państwami członkowskimi oraz w ich obrębie, zwłaszcza w przypadku dzieci z gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz w przypadku najmłodszej grupy wiekowej.
- (2) Celem niniejszego zalecenia jest zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, aby ułatwić uczestnictwo kobiet w rynku pracy oraz wesprzeć rozwój społeczny i poznawczy wszystkich dzieci, a w szczególności dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji lub pochodzących ze środowisk defaworyzowanych.
- (3) Obowiązki w zakresie opieki nad dziećmi, zwłaszcza bardzo małymi, znacznie ograniczają uczestnictwo kobiet w rynku pracy. W 2021 r. w badaniu aktywności ekonomicznej ludności (LFS) 27,9 % kobiet w wieku 25–49 lat nienależących do zasobów pracy wskazało, że zajmowanie się dziećmi lub osobami dorosłymi wymagającymi opieki było głównym powodem, dla którego nie poszukiwały zatrudnienia, podczas gdy w grupie mężczyzn było to tylko 8,0 %. W 2019 r., a więc przed pandemią, odsetki te wynosiły odpowiednio: 32,6 % oraz 7,6 %⁶⁵. W tym samym czasie wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 25–49 lat mających dzieci w wieku poniżej 6 lat wynosił 90,1 % w przypadku mężczyzn i 67,2 % w przypadku kobiet. Nieodpłatne obowiązki opiekuńcze powstrzymują około 7,7 mln kobiet

⁶⁴ Rada Europejska w Barcelonie z 15 i 16 marca 2002 r., SN 100/1/02 REV1. (2002).

⁶⁵ Baza danych Eurostatu LFSA_IGAR, "Care of adults with disabilities or children and other family or personal reasons" [Opieka nad osobami dorosłymi z niepełnosprawnościami lub nad dziećmi oraz inne przyczyny rodzinne lub osobiste], odsetek ludności nienależącej do zasobów pracy, ale poszukującej pracy, grupa wiekowa 15–64 lat.

w Europie od uczestnictwa w rynku pracy, a dla porównania – tylko 450 tys. mężczyzn.

- (4) Kobiety również częściej dostosowują swój model organizacji pracy do obowiązków opiekuńczych, co wywiera trwały wpływ na ich karierę zawodową i przyczynia się do luki płacowej i emerytalnej między kobietami a mężczyznami. Pracujące kobiety poświęcają codziennie średnio 90 minut więcej niż pracujący mężczyźni na prace domowe oraz bezpośrednie czynności opiekuńcze. Przeciwdziałanie zróżnicowaniu sytuacji kobiet i mężczyzn jest ekonomicznie korzystne, ponieważ przyczynia się do wzrostu gospodarczego i powinno przynieść pozytywne skutki pod względem wydajności. Wywiera także dobrze udokumentowany pozytywny wpływ na ograniczanie ubóstwa i na włączenie społeczne oraz stanowi jedno z rozwiązań problemu kurczących się zasobów pracy.
- (5) Dostępność przystępnych cenowo, wysokiej jakości usług opiekuńczych ma silny korzystny wpływ na sytuację zatrudnienia opiekunów, w szczególności kobiet. Podczas gdy w całej Unii zwiększyła się dostępność wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się z 17,7 punktów procentowych w 2002 r. do 10,8 punktów procentowych w 2021 r. W ostatnich latach jednak postępy uległy zahamowaniu.
- (6) W Europejskim filarze praw socjalnych podkreśla się znaczenie równości płci, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jako kluczowych celów Unii. W Europejskim filarze praw socjalnych zapisano, że należy zapewnić i wspierać równość traktowania i szans kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w odniesieniu do uczestnictwa w rynku pracy, warunków zatrudnienia i możliwości rozwoju kariery. Uznano w nim również prawo dzieci do dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, prawo dzieci do ochrony przed ubóstwem; oraz prawo dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji życiowej do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans. W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych wśród unijnych głównych celów na 2030 r. zaproponowano między innymi zapewnienie, aby do 2030 r. co najmniej 78 % ludności w wieku 20–64 lata miało zatrudnienie. Aby to osiągnąć, w planie działania wyznaczono także cel zmniejszenia przynajmniej o połowę w porównaniu z poziomem z 2019 r. luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, między innymi w drodze rewizji celów barcelońskich. W planie działania uznano, że zwiększenie dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przyczyniłoby się do większego uczestnictwa kobiet w rynku pracy i lepszego godzenia życia zawodowego i prywatnego. W niniejszym zaleceniu Unia wywiązuje się z tego zobowiązania.
- (7) Na poziomie Unii istnieje już szereg zaleceń i dyrektyw w obszarze równości płci i warunków pracy, które dotyczą pewnych kwestii istotnych dla celów barcelońskich. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158⁶⁶ stwarza ramy zrównoważonego pod względem płci wykorzystania urlopów ze względów rodzinnych, elastycznych modeli organizacji pracy oraz urlopów opiekuńczych.

⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 79.

- (8) W szeregu unijnych inicjatyw podkreśla się, jak ważna dla dzieci jest wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem. Niniejsze zalecenie opiera się na tych inicjatywach politycznych: Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem⁶⁷ pomaga państwom członkowskim usprawnić usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz podkreśla, że takie usługi muszą być inkluzywne, dostępne, przystępne cenowo i wysokiej jakości. Strategia UE na rzecz praw dziecka⁶⁸ zapewnia ramy działania UE na rzecz lepszego wspierania i ochrony praw dziecka oraz uznaje korzystną rolę wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w poznawczym i społecznym rozwoju dzieci. Zalecenie Rady z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci⁶⁹ ma na celu zapewnienie, aby dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym miały bezpłatny i faktyczny dostęp do kluczowych usług, w tym wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, we wszystkich regionach, także obszarach oddalonych i wiejskich.
- (9) Inwestując w usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, państwa członkowskie powinny uwzględniać nie tylko samą liczbę dostępnych miejsc, ale szereg aspektów takich jak intensywność uczestnictwa (liczbę godzin), odsetek uczestniczących dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także dostępność, przystępność cenową i jakość usług opiekuńczych. W niniejszym zaleceniu określono zatem środki ukierunkowane na te aspekty.
- (10) Aby ułatwić uczestnictwo w rynku pracy głównych opiekunów, przede wszystkim kobiet, liczba godzin, jakie dziecko spędza w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, powinna wystarczyć, aby umożliwić rodzicom podjęcie płatnej pracy. Należy zachęcać do korzystania z takich placówek, biorąc pod uwagę nadrzędny interes dziecka. W przypadku gdy dzieci nie uczęszczają w pełnym wymiarze czasu do placówki wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, oboje rodzice powinni skorzystać z praw do urlopu ze względów rodzinnych oraz elastycznych sposobów organizacji pracy przewidzianych w dyrektywie (UE) 2019/1158, takich jak zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, ruchomy czas pracy i praca zdalna, aby zapewnić równy podział obowiązków opiekuńczych, a ponadto wraz z wiekiem dziecka należy wydłużać czas, jaki spędza ono w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Biorąc pod uwagę jak ważny jest ten aspekt, wraz ze wskaźnikiem uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem monitorować należy także czas spędzany przez dziecko w takiej placówce.
- (11) Ponadto kobiety o niskim poziomie umiejętności zawodowych i kobiety z gospodarstw domowych o niskich dochodach, które mają dzieci, napotykają więcej barier w dostępie do szkolenia i znalezienia pracy oraz więcej czynników zniechęcających je do (ponownego) podjęcia zatrudnienia z powodu ograniczeń finansowych i niefinansowych utrudniających uczestnictwo ich dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Promowanie większego uczestnictwa dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji i pochodzących ze środowisk defaworyzowanych

⁶⁷ Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, Dz.U. C 189 z 5.6.2019, s. 4.

⁶⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE na rzecz praw dziecka”, COM(2021) 142 final z 24.03.2021, s. 1.

⁶⁹ Zalecenie Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, Dz.U. L 223 z 22.6.2021, s. 14.

w inkluzywnej wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem miałyby korzystny wpływ na powrót do pracy ich matek. Szczególnie trudna jest sytuacja kobiet z niepełnosprawnościami oraz matek dzieci z niepełnosprawnościami.

- (12) Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem przynosi dzieciom liczne korzyści. Istnieją dowody na to, że zapewnienie dobrej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem odgrywa zasadniczą rolę w poprawie rozwoju poznawczego, społecznego i edukacyjnego dzieci od najmłodszych lat. Według zalecenia Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem może być skutecznym narzędziem pozwalającym wyrównać szanse edukacyjne dzieci w niekorzystnej sytuacji, takich jak dzieci z niepełnosprawnościami lub dzieci o specjalnych potrzebach, dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, dzieci ze środowisk migracyjnych, dzieci-uchodźcy, dzieci romskie i dzieci z innych grup mniejszościowych, dzieci zamieszkałe w regionach wiejskich i oddalonych o niewystarczającą infrastrukturę w zakresie opieki, a także dzieci objęte pieczą zastępczą.
- (13) W zaleceniu Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci⁷⁰ oraz w zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów⁷¹ podkreślono, że równy dostęp do dobrej jakości, inkluzywnej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem ma kluczowe znaczenie dla przerwania dziedziczenia wykluczenia społecznego oraz dla zapewnienia dzieciom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji równych szans. W europejskiej gwarancji dla dzieci wezwano państwa członkowskie do przedstawienia krajowych planów wdrażających to zalecenie w terminie 9 miesięcy od jego przyjęcia. Wskaźniki uczestnictwa takich dzieci są jednak znacznie niższe, zwłaszcza w przypadku najmłodszych dzieci, co może prowadzić w późniejszych latach do osiągania gorszych wyników edukacyjnych oraz do częstszego wczesnego kończenia nauki, co ma miejsce w szczególności w przypadku dzieci romskich lub dzieci ze środowisk migracyjnych, a także dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej. Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem jest też istotne dla dzieci uciekających przed wojną w Ukrainie, jak również pozostałych dzieci ubiegających się o ochronę w Unii lub korzystających z takiej ochrony. Wszystkim tym potencjalnie zagrożonym dzieciom należy zapewnić równy dostęp do usług powszechnej, inkluzywnej i niesegregacyjnej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.
- (14) Podobnie dzieci z niepełnosprawnościami mają prawo do uczestnictwa w powszechnej wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem na równi z innymi. Połowa dzieci z niepełnosprawnościami znajduje się wyłącznie pod opieką rodziców. Dlatego ważne jest zapewnienie, aby wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem była dostępna, inkluzywna i połączona z ukierunkowanymi środkami, które pomagają zaspokoić szczególne potrzeby, w tym przez znoszenie barier i przeciwdziałanie segregacji, a także wyposażanie personelu w niezbędne kompetencje lub zatrudnianie wyspecjalizowanych pracowników dla zaspokojenia indywidualnych potrzeb i zapewnienia w razie potrzeby spersonalizowanych programów.

⁷⁰ Zalecenie Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, Dz.U. L 223 z 22.6.2021, s. 14.

⁷¹ Zalecenie Rady z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów, Dz.U. C 93 z 19.3.2021.

- (15) Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem musi być wysokiej jakości, by uczestnictwo w niej było dla dzieci korzystne. Choć nie ma jednego sposobu na określenie i ocenę jakości we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, jej istota leży w jakości interakcji między osobami dorosłymi a dziećmi, bez względu na obowiązujący system tej edukacji i opieki. Państwa członkowskie powinny zapewnić wysokiej jakości wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, biorąc pod uwagę różne elementy określone w zaleceniu z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w tym dostępność usług, kwalifikacje i warunki pracy personelu, program nauczania, monitorowanie i ocenę, a także zarządzanie i finansowanie. Szczególnie istotnymi elementami są np. stosunek liczby pracowników do liczby dzieci, kwalifikacje personelu i ustawiczne szkolenia zawodowe.
- (16) Jakość wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jest też ważnym czynnikiem budującym zaufanie między rodzicami a instytucjami zapewniającymi edukację i opiekę, a więc ważnym czynnikiem, który sprzyja większemu uczestnictwu we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem.
- (17) Dostępność jest kolejnym istotnym aspektem wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Obejmuje odpowiednią infrastrukturę, liczbę dostępnych miejsc oraz godziny otwarcia. Zakłada też dostosowanie do specjalnych potrzeb rodziców oraz pomoc w radzeniu sobie ze złożonymi procedurami administracyjnymi. Wsparcie w zakresie procedur administracyjnych powinno być udzielane w różnej formie, w tym wsparcie językowe i cyfrowe, zwłaszcza dla osób w trudnej sytuacji lub ze środowisk defaworyzowanych, np. dla osób, które nie potrafią korzystać z narzędzi cyfrowych lub nie mają do nich dostępu. Chodzi tu również o dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, w tym dzieci, rodziców i pracowników, zgodnie z wymogami dostępności określonymi w załącznikach I i III do dyrektywy (UE) 2019/882.
- (18) Dostępność obejmuje także profesjonalizację personelu i wyspecjalizowanych pracowników, aby odpowiednio wspierać dzieci z niepełnosprawnościami lub dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych w powszechnych, wolnych od segregacji placówkach. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby bariery utrudniające korzystanie z usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zostały usunięte i aby zapobiegano powstawaniu takich barier, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, oraz aby usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były prawdziwie inkluzywne.
- (19) W działaniach dotyczących dostępności należy uwzględnić nierówności terytorialne. Długi czas dojazdu związany z odległością, brakiem lub ograniczonymi możliwościami połączeń transportowych bądź zatorami komunikacyjnymi może stanowić przeszkodę dla uczestnictwa. Obszary wiejskie i oddalone są w szczególności niekorzystnej sytuacji z powodu niedoboru lokalnych usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Takie nierówności terytorialne mogą pogłębiać problem przystępności cenowej. Dlatego ważne jest uwzględnienie w planach mobilności różnych profili osób korzystających z usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a także włączenie pokrycia terytorialnego do zbierania danych na potrzeby oceny i monitorowania.
- (20) W wielu państwach członkowskich wysokie koszty wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem wciąż stanowią barierę dla uczestnictwa. Z danych Eurostatu wynika, że w wielu państwach czynnik kosztowy odgrywa ważną rolę przy podejmowaniu

decyzji o niekorzystaniu z usług formalnej opieki nad dziećmi, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem. Według europejskiego badania dochodów i warunków życia ludności z 2016 r. 13 % rodziców nie korzysta z opieki nad dziećmi z powodu kosztów⁷², a 11 % ma umiarkowane lub duże trudności z ich opłaceniem⁷³. W przypadku gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem odsetki te wzrastają do odpowiednio 28 % i 27 %. Badania naukowe dowodzą, że wysokiej jakości wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem przynosi znaczne korzyści gospodarcze, społeczne, edukacyjne i rozwojowe. Zapewnienie przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jest korzystne dla uczestnictwa kobiet w rynku pracy, a także niesie za sobą pozytywne długoterminowe skutki dla edukacji od wczesnego wieku, tworząc podstawy pozytywnego podejścia do nauki przez całe życie, oddziałując nie tylko na same dzieci, ale całe społeczeństwo. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, aby koszty wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były proporcjonalne do dochodów gospodarstwa domowego i nie stanowiły bariery dla korzystania z tych usług. Powinny też uwzględnić inne koszty związane z uczestnictwem we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, takie jak koszty transportu oraz potrzebnej odzieży i sprzętu.

- (21) Jednym ze sposobów odpowiedniego zapewnienia dostępnej i przystępnej cenowo wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jest wprowadzenie ustawowego prawa do takich usług, dzięki czemu organy publiczne gwarantują miejsce dla wszystkich dzieci, których rodzice o to wystąpią, bez względu na ich status zatrudnienia, status społeczno-ekonomiczny czy sytuację rodzinną. W większości państw członkowskich takie ustawowe prawo już obowiązuje, ale przedział wiekowy objęty tym uprawnieniem jest bardzo różny. W najlepszym wypadku nie powinno być przerwy między końcem odpowiednio opłacanego urlopu ze względów rodzinnych a ustawowym prawem do miejsca w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.
- (22) Zwiększenie oferty wysokiej jakości, dostępnej i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla rodzin oraz poprawa warunków pracy i wynagrodzeń w tym sektorze powinny przynieść korzyści gospodarcze. Jednocześnie można zoptymalizować stabilność budżetową w zakresie nakładów na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem, oceniając wpływ na finanse publiczne oraz regularnie monitorując i stale zwiększając opłacalność ekonomiczną, w oparciu o najlepsze praktyki, w tym efektywne planowanie mechanizmów finansowania, które są spójne z ogólną stabilnością finansów publicznych.
- (23) Łatwy dostęp do informacji w internecie i poza nim jest niezwykle ważny dla rodziców. Dotyczy to informacji na temat uprawnień do odpowiednich usług i ich dostępności, możliwości skorzystania z takich usług, a także kwalifikowalności do wsparcia finansowego w stosownych przypadkach.

⁷² Źródło danych: moduł *ad hoc* badania EU-SILC z 2016 r. dotyczący dostępu do usług, [ilc_ats04](#), „Dzieci w podziale według rodzaju gospodarstwa domowego, poziomu dochodów, stopnia urbanizacji i głównej przyczyny niezaspokojonych potrzeb w zakresie usług formalnej opieki nad dziećmi” (data pobrania danych 20.06.2022).

⁷³ Źródło danych: moduł *ad hoc* badania EU-SILC z 2016 r. dotyczący dostępu do usług, [ilc_ats03](#), „Dzieci korzystające z usług formalnej opieki nad dziećmi w podziale według rodzaju gospodarstwa domowego, poziomu dochodów, stopnia urbanizacji i stopnia trudności w opłaceniu usług formalnej opieki nad dziećmi” (data pobrania danych 20.06.2022).

- (24) Brak wiedzy na temat praw rodziców i dzieci do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz nieświadomość znaczenia tych usług dla przyszłych osiągnięć edukacyjnych stanowi dodatkową przeszkodę w korzystaniu z nich, co negatywnie wpływa na uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Odpowiednie i szczegółowe informacje dla rodziców powinny prowadzić do dobrze przemyślanych, świadomych decyzji dotyczących możliwości opieki.
- (25) W wielu państwach w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem brakuje pracowników. Problem ten można rozwiązać za pomocą wielorakich strategii, takich jak poprawa warunków pracy i perspektyw kariery zawodowej, odpowiednie wynagrodzenie, możliwości regularnego podnoszenia i zmiany kwalifikacji, kreatywne strategie rekrutacji oraz zachęcanie różnych grup niedostatecznie reprezentowanych, np. mężczyzn lub osób z różnych środowisk kulturowych, jak migranci i uchodźcy, do wstąpienia w kadry wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Mechanizm prostego i szybkiego uznawania kwalifikacji mógłby pomóc zaradzić niedoborom pracowników. Przykładem jest zalecenie Komisji (UE) 2022/554⁷⁴ dotyczące dostępu osób uciekających przed wojną w Ukrainie do zawodów regulowanych.
- (26) Promowanie sprawiedliwych warunków pracy dla personelu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem powinno przyczynić się do przyciągnięcia nowych pracowników, a jednocześnie zapewnienia, aby osoby pracujące w tym sektorze chciały i były w stanie pozostać na swoich stanowiskach aż do emerytury. Może też przyczynić się do zaradzenia problemowi segregacji płciowej w tym sektorze. W tym kontekście wytyczne strategiczne MOP w sprawie promowania godnej pracy dla personelu wczesnej edukacji⁷⁵ zawierają wskazówki co do możliwego wdrożenia zaleceń dotyczących rozwoju zawodowego i rozwoju kariery, odpowiedniego wynagrodzenia, w tym równości wynagrodzeń, zrównoważonych warunków zatrudnienia i pracy, a także wspierania dialogu społecznego w tym sektorze.
- (27) Opieka nad dziećmi nie kończy się z chwilą rozpoczęcia przez nie nauki w szkole podstawowej. Potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi w wieku szkolnym również mogą ograniczać uczestnictwo kobiet w rynku pracy oraz ich godziny pracy, jeżeli brak jest odpowiednich, dobrej jakości i przystępnych cenowo rozwiązań dotyczących opieki pozaszkolnej i podczas wakacji w kontekście krajowych systemów szkolnictwa. W sytuacji braku usług opieki nad starszymi dziećmi dostępność wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla młodszego rodzeństwa nie umożliwi uczestnictwa rodziców w rynku pracy, co z kolei może wpłynąć na korzystanie z tych usług przez młodsze dzieci. Państwa członkowskie powinny zatem zapewnić odpowiednią, dobrej jakości i przystępną cenowo opiekę pozaszkolną. Taka opieka powinna obejmować w stosownych przypadkach ofertę nadzoru i pomocy w zakresie zadań domowych, zwłaszcza dla dzieci ze środowisk defaworyzowanych.

⁷⁴ Zalecenie Komisji (UE) 2022/554 w sprawie uznawania kwalifikacji osób uciekających z Ukrainy przed rosyjską inwazją, Dz.U. L 107 z 6.4.2022, s. 1.

⁷⁵ Międzynarodowa Organizacja Pracy, „Meeting of Experts on Policy Guidelines on the promotion of decent work for early childhood education personnel” [Spotkanie ekspertów poświęcone wytycznym strategicznym na rzecz promowania godnej pracy dla personelu wczesnej edukacji], dostępne pod: https://www.ilo.org/sector/Resources/codes-of-practice-and-guidelines/WCMS_236528/lang-en/index.htm

- (28) Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym w dalszym ciągu stanowi wyzwanie dla wielu rodziców, zwłaszcza kobiet. Trudności w godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych są główną przeszkodą, która przyczynia się do niedostatecznej reprezentacji kobiet na rynku pracy. W tym kontekście stereotypy płci często wpływają na role kobiet i mężczyzn w zakresie opieki. Nierównowaga w sprawowaniu opieki przez kobiety i mężczyzn umacnia z kolei te stereotypy płci w zawodach i rolach zarówno mężczyzn, jak i kobiet.
- (29) Należy wyeliminować tę utrzymującą się lukę opiekuńczą w kontekście płci, w szczególności przez zachęcanie ojców do korzystania z urlopu ze względów rodzinnych i z elastycznej organizacji pracy w stosownych przypadkach, czemu powinien towarzyszyć bardziej wyrównany podział obowiązków opiekuńczych wśród partnerów w odniesieniu do pracy płatnej i nieodpłatnej. Wdrożenie dyrektywy (UE) 2019/1158 powinno wzmocnić prawa pracowników mających obowiązki opiekuńcze do urlopu ze względów rodzinnych i do ubiegania się o elastyczną organizację pracy. Dalsze działania należy skupić na upowszechnianiu wiedzy na temat tych nowych praw oraz na monitorowaniu, czy pracownicy mogą z nich w pełni korzystać, nie doświadczając przy tym krzywdzącego traktowania w pracy.
- (30) Aby lepiej zrozumieć potrzeby i ograniczenia w zakresie opieki, państwa członkowskie powinny zapewnić dostępność odpowiednich danych o wystarczającym poziomie szczegółowości, wiarygodności i porównywalności. Zważywszy, że dyrektywa (UE) 2019/1158 nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących gromadzenia danych, takie dane powinny obejmować korzystanie z urlopów ze względów rodzinnych, z uwzględnieniem podręcznika metodyki do celów ram wskaźników równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, opracowanego przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej z myślą o wsparciu odpowiedniego monitorowania i oceny dyrektywy.
- (31) Postępy we wdrażaniu niniejszego zalecenia powinny być regularnie monitorowane w kontekście europejskiego semestru, rocznego sprawozdania na temat równości płci w Unii Europejskiej oraz portalu monitorowania strategii na rzecz równouprawnienia płci. W tym celu państwa członkowskie powinny w szczególności wspierać Komisję w opracowaniu i obliczeniu wskaźników służących do pomiaru luki opiekuńczej w kontekście płci (która oznacza różnicę pod względem czasu poświęcanego na opiekę przez kobiety i mężczyzn), a także luki płacowej między kobietami a mężczyznami oraz wykorzystania czasu na pracę płatną i nieodpłatną, aby lepiej zrozumieć wzajemne zależności między tymi elementami, co umożliwi kształtowanie opartej na dowodach polityki równości płci i polityki społecznej. Państwa członkowskie powinny też kontynuować wysiłki w celu opracowywania i realizacji reform w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, wykorzystując przy tym jak najlepiej wsparcie Komisji, m.in. za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego, w drodze wymiany dobrych praktyk, odpowiednich procesów i metodologii, gromadzenia danych, zaangażowania zainteresowanych podmiotów, a także bardziej skutecznej i efektywnej koordynacji międzyinstytucjonalnej oraz planowania, przydzielania i rozwoju zawodowego zasobów ludzkich w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.
- (32) Pojęcie „wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem” należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w zaleceniu Rady w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem jako odnoszące się do każdego uregulowanego uzgodnienia zapewniającego kształcenie i opiekę dzieciom od urodzenia do wieku obowiązku szkolnego – niezależnie od miejsca, finansowania, godzin otwarcia lub

treści programu – i obejmujące opiekę sprawowaną przez placówkę opieki nad dziećmi oraz opiekuna dziennego, opiekę finansowaną ze środków prywatnych i publicznych oraz wychowanie przedszkolne.

- (33) Aby ocenić wpływ niniejszego zalecenia, Komisja i państwa członkowskie powinny monitorować postępy w jego wdrażaniu i regularnie składać sprawozdania z tych postępów,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE: CEL I ZAKRES STOSOWANIA

1. Celem niniejszego zalecenia jest zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, aby ułatwić uczestnictwo kobiet w rynku pracy oraz wesprzeć rozwój społeczny i poznawczy dzieci, w szczególności dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji lub pochodzących ze środowisk defaworyzowanych.
2. Zalecenie to dotyczy wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla wszystkich dzieci.

REWIZJA CELÓW BARCELOŃSKICH

3. Państwa członkowskie powinny zachęcać kobiety do uczestnictwa w rynku pracy, zapewniając wysokiej jakości usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zgodnie z krajowymi modelami, tak aby do 2030 r.:
 - a) co najmniej 50 % dzieci w wieku poniżej 3 lat uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem⁷⁶ oraz
 - b) co najmniej 96 % dzieci od 3 lat do wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym uczestniczyło we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem⁷⁷.

INTENSYWNOŚĆ UCZESTNICTWA

4. Państwa członkowskie powinny zachęcać do większej intensywności (pod względem czasu) uczestnictwa dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, dopasowanej do uczestnictwa w rynku pracy rodziców, zwłaszcza matek.
5. Państwa członkowskie wzywa się do zapewnienia, aby usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były dostępne w celu umożliwienia uczestnictwa dzieci w następującym wymiarze, który może się stopniowo wydłużać wraz z wiekiem dziecka:
 - a) co najmniej 25 godzin tygodniowo w przypadku dzieci do 3 lat oraz
 - b) co najmniej 35 godzin tygodniowo w przypadku dzieci od 3 lat.

WŁĄCZENIE DZIECI ZE ŚRODOWISK DEFAWORYZOWANYCH, DZIECI Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI LUB SPECJALNYMI POTRZEBAMI EDUKACYJNYMI

6. Państwa członkowskie powinny:

⁷⁶ Źródło danych: Eurostat, EU-SILC z 2020 r., „Dzieci objęte formalną opieką lub kształceniem w podziale według grupy wiekowej i czasu trwania – % populacji w każdej grupie wiekowej – UE”, kod danych online: [ilc_caindformal].

⁷⁷ Źródło danych: Eurostat, gromadzenie danych w ramach UOE, „Dzieci objęte formalną opieką lub kształceniem w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego – % populacji w odnośnej grupie wiekowej”, kod danych online: [educ_uoe_enra21].

- a) wprowadzić ukierunkowane środki, aby umożliwić i zwiększyć uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem dzieci ze środowisk defaworyzowanych, w tym dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, oraz dzieci z niepełnosprawnościami lub specjalnymi potrzebami edukacyjnymi;
- b) wyeliminować różnice w poziomie uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem między dziećmi zagrożonymi ubóstwem lub wykluczeniem społecznym a ogólną populacją dzieci.

JAKOŚĆ

7. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby:

- a) usługi wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były wysokiej jakości, tak aby zwiększyć zaufanie rodziców do tych usług oraz przyczynić się do zdrowego rozwoju fizycznego, społecznego, emocjonalnego, poznawczego i edukacyjnego dzieci;
- b) krajowe ramy jakości, do których opracowania zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem zachęca się państwa członkowskie, obejmowały świadczenie usług dla dzieci z obu grup wiekowych objętych niniejszym zaleceniem. Krajowe ramy jakości powinny w szczególności:
 - określać odpowiednie proporcje między liczbą pracowników a liczbą dzieci oraz odpowiednie wielkości grup przy uwzględnieniu wieku dzieci oraz wszelkich niepełnosprawności lub specjalnych potrzeb edukacyjnych oraz
 - wspierać profesjonalizację wszystkich pracowników wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w tym przez podniesienie wymaganego poziomu kształcenia formalnego oraz zapewnienie stałego rozwoju zawodowego dzięki odpowiedniej ofercie szkolenia ustawicznego.

PODZIAŁ TERYTORIALNY

8. Państwa członkowskie powinny przeciwdziałać trudnościom w dostępie dzieci i ich rodzin do odpowiedniej placówki edukacji i opieki przez zapewnienie wystarczającego zasięgu terytorialnego usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W tym celu państwa członkowskie powinny w szczególności:

- a) zorganizować świadczenie usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem równomiernie na obszarach miejskich i wiejskich, w bogatych i defaworyzowanych dzielnicach i regionach, biorąc pod uwagę specyficzne cechy obszarów, takie jak zagęszczenie populacji dzieci i rozkład populacji dzieci według wieku, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu zasad desegregacji i niedyskryminacji oraz ścisłej współpracy władz lokalnych i regionalnych;
- b) uwzględnić konieczność zapewnienia rozsądnego czasu dojazdu, zwłaszcza środkami transportu publicznego, przy podejmowaniu decyzji o rozmieszczeniu usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

PRZYSTĘPNOŚĆ CENOWA

9. W przypadku dzieci innych niż dzieci objęte zaleceniem Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, które powinny korzystać

z bezpłatnego i skutecznego dostępu do usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby koszty netto wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem były racjonalnie proporcjonalne do pozostałych wydatków i dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, zwracając szczególną uwagę na gospodarstwa domowe o niskich dochodach. W szczególności zachęca się państwa członkowskie do:

- a) ograniczenia wydatków własnych rodziców;
- b) wprowadzenia w stosownych przypadkach ruchomej skali opłat proporcjonalnych do dochodów rodziny lub opłaty maksymalnej za wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem.

DOSTĘPNOŚĆ

10. Państwa członkowskie powinny stale usuwać przeszkody w dostępie do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na:

- a) zapewnienie rozwiązań dla rodziców pracujących w niestandardowych godzinach, aby mogli lepiej godzić życie zawodowe z prywatnym;
- b) zaspokojenie potrzeb osób samotnie wychowujących dzieci;
- c) zapewnienie dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem bez względu na status rodziców na rynku pracy, ale w sposób spójny z zachęcaniem do podjęcia pracy;
- d) zapewnienie dostępności budynków, infrastruktury i transportu, jak również materiałów edukacyjnych i narzędzi cyfrowych dla rodziców i dzieci z niepełnosprawnościami lub specjalnymi potrzebami edukacyjnymi;
- e) oferowanie skutecznego wsparcia oraz odpowiednich informacji i komunikacji rodzicom i dzieciom z niepełnosprawnościami lub specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a także usuwanie barier językowych i kulturowych, aby umożliwić im uczestnictwo w powszechnych, inkluzywnych i wolnych od segregacji placówkach;
- f) proaktywne zapewnianie jasnych informacji o korzyściach z uczęszczania do placówek wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz o istniejących możliwościach, zasadach kwalifikowalności i procedurach administracyjnych związanych z dostępem do usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;
- g) udzielanie pomocy w zakresie procedur administracyjnych przy zapisywaniu dzieci do placówek, zwłaszcza rodzicom w trudnej sytuacji lub pochodzącym ze środowisk defaworyzowanych.

11. Państwa członkowskie powinny wprowadzić ustawowe prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Przy ustalaniu dolnej granicy wieku dla ustawowego prawa państwo członkowskie powinno wziąć pod uwagę dostępność i czas trwania odpowiednio opłacanego urlopu ze względów rodzinnych, dążąc do uniknięcia przerwy między końcem takiego urlopu a początkiem wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

OPIEKA POZASZKOLNA

12. Oprócz wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem państwa członkowskie powinny zapewnić kompleksowe podejście do opieki nad dziećmi, biorąc pod uwagę potrzeby

w zakresie opieki nad dziećmi w różnym wieku, w tym wieku szkolnym, przez wspieranie przystępnej cenowo, wysokiej jakości opieki pozaszkolnej dla wszystkich dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej (obejmującej czas po szkole i podczas wakacji), w tym dla dzieci z niepełnosprawnościami lub specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, przy uwzględnieniu krajowego systemu organizacji nauki szkolnej i wakacji. Taka opieka powinna obejmować pomoc w odrabianiu zadań domowych, zwłaszcza w przypadku dzieci ze środowisk defaworyzowanych lub dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji.

ŚWIADOMOŚĆ PRAW

13. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby rodzice byli świadomi swoich praw, w tym w stosownych przypadkach uprawnień do miejsca w placówce wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, biorąc pod uwagę fakt, że różne tradycje i środowiska mogą wpływać na wiedzę o systemie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, postrzeganie tego systemu i zaufanie do niego.
14. Państwa członkowskie zachęca się do proaktywnego informowania rodziców o możliwościach, korzyściach, kosztach oraz – jeśli jest dostępne – o wsparciu finansowym w związku z wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem. Powinno się przy tym uwzględnić:
 - a) potrzeby rodziców w zakresie informacji dotyczących wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, biorąc pod uwagę ich różnorodne umiejętności, zdolności, status społeczno-ekonomiczny i ewentualne niepełnosprawności;
 - b) konieczność zapewnienia, by informacje były łatwo dostępne zarówno w internecie, jak i poza nim, biorąc także pod uwagę różne potrzeby językowe oraz dostępność narzędzi cyfrowych.
15. Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, bezstronne i dostępne procedury składania skarg, umożliwiające zgłaszanie problemów lub incydentów właściwym organom.

WARUNKI PRACY I UMIEJĘTNOŚCI PRACOWNIKÓW

16. Państwa członkowskie powinny zapewnić sprawiedliwe warunki pracy pracownikom wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w szczególności przez promowanie dialogu społecznego i rokowań zbiorowych oraz wspieranie atrakcyjnych wynagrodzeń w tym sektorze, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.
17. Państwa członkowskie powinny zająć się kwestią potrzeb w zakresie umiejętności i problemem niedoboru pracowników w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w szczególności przez podjęcie następujących działań:
 - a) usprawnienie kształcenia i szkolenia wstępnego i ustawicznego w celu wyposażenia obecnych i przyszłych pracowników wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w niezbędne umiejętności i kompetencje;
 - b) tworzenie ścieżek kariery w sektorze wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w tym przez podnoszenie kwalifikacji, zmianę kwalifikacji oraz usługi w zakresie informacji i poradnictwa;
 - c) oferowanie atrakcyjnego statusu zawodowego i możliwości kariery pracownikom wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;

- d) stosowanie środków przeciwdziałających stereotypom płci i segregacji płciowej i zwiększających atrakcyjność pracy w tym sektorze zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet.

LUKA OPIEKUŃCZA W KONTEKŚCIE PŁCI

- 18. Państwa członkowskie powinny zachęcać do równego podziału opieki nad dziećmi między rodzicami, stosując następujące działania:
 - a) zwalczanie stereotypów płci i zachęcanie – w tym za pośrednictwem kampanii informacyjnych – do wyważonego zaangażowania się obojga rodziców w obowiązki opiekuńcze na równych zasadach;
 - b) promowanie i wspieranie przyjaznych rodzinie rozwiązań w zakresie czasu pracy oraz korzystania z urlopów ze względów rodzinnych przez oboje rodziców, zwłaszcza mężczyzn, przez całe życie zawodowe.

ZARZĄDZANIE I GROMADZENIE DANYCH

- 19. Państwa członkowskie powinny zapewnić solidne i skuteczne zarządzanie polityką w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w szczególności przez następujące działania:
 - a) zapewnienie ścisłej współpracy między różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki a usługodawcami wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz wspieranie współpracy z innymi instytucjami kształtującymi politykę i usługodawcami odpowiedzialnymi za wczesny rozwój i edukację dzieci; a także
 - b) mobilizowanie i gospodarne wykorzystanie odpowiedniego i stabilnego finansowania na rzecz wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, m.in. za pomocą unijnych funduszy i instrumentów, a także prowadzenie polityki sprzyjającej zrównoważonemu finansowaniu usług opieki nad dziećmi w sposób spójny z ogólną stabilnością finansów publicznych.
- 20. Państwa członkowskie powinny rozwijać lub usprawniać gromadzenie danych dotyczących:
 - a) uczestnictwa dzieci we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, z roczną częstotliwością i przy zastosowaniu badań o odpowiedniej wielkości próby, w tym z uwzględnieniem dzieci w trudnej sytuacji i dzieci ze środowisk defaworyzowanych;
 - b) różnicy pod względem czasu poświęcanego na pracę płatną i nieodpłatną między kobietami a mężczyznami mającymi obowiązki opiekuńcze, najlepiej z wykorzystaniem badań budżetu czasu na podstawie standardu wyznaczonego przez zharmonizowane europejskie badania budżetu czasu;
 - c) wykorzystania urlopu ze względów rodzinnych w podziale według płci, z wykorzystaniem danych administracyjnych w sposób zharmonizowany dla UE oraz przy zastosowaniu ram wskaźników równowagi między życiem zawodowym a prywatnym opracowanych przez wspólną podgrupę roboczą Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC);
 - d) warunków pracy pracowników wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, z uwzględnieniem aspektów, o których mowa w zaleceniach 16 i 17;

- e) niedoborów we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem oraz dostępności, przystępności cenowej i jakości tych usług, w regularnych odstępach czasu, przynajmniej co 6 lat; a także rozkładu terytorialnego usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w szczególności w celu dokonania oceny różnic terytorialnych, w tym na obszarach oddalonych i wiejskich.
21. Państwa członkowskie powinny zwiększyć starania o zapewnienie, aby dane były porównywalne na poziomie UE i były wystarczająco szczegółowe.

WDRAŻANIE, MONITOROWANIE I OCENA

22. Państwa członkowskie powinny poinformować Komisję o środkach wprowadzonych w celu wdrożenia niniejszego zalecenia w terminie do [1 roku od przyjęcia].
23. Państwa członkowskie powinny współpracować z Komisją w jej dążeniu do:
- a) usprawnienia regularnego dostarczania danych przez udostępnienie na stronie internetowej Eurostatu oraz w portalu monitorowania strategii na rzecz równouprawnienia płci następujących danych:
 - 1) dalszego podziału według wieku dzieci uczestniczących we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, intensywności (liczby godzin) uczestnictwa oraz wskaźnika uczestnictwa dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
 - 2) przedziałów ufności dla głównego wskaźnika badania EU-SILC „Dzieci objęte formalną opieką lub kształceniem” oraz innych istotnych wskaźników wraz z odsetkami uczestnictwa, aby zapewnić porównywalność w czasie i między państwami;
 - 3) bardziej kompleksowych informacji dotyczących gromadzonych danych, zwłaszcza w odniesieniu do programów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem objętych definicją wskaźników;
 - b) uruchomienia finansowania unijnego w celu wsparcia krajowych reform i inwestycji w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;
 - c) monitorowania wdrażania niniejszego zalecenia w kontekście rocznego sprawozdania na temat równości płci w Unii i europejskiego semestru, w tym w stosownych przypadkach przez wydawanie zaleceń dla poszczególnych krajów, oraz przedłożenia Radzie sprawozdania z postępów w realizacji zalecenia w terminie pięciu lat;
 - d) ułatwienia opracowywania dalszych wskaźników na forum Komitetu Ochrony Socjalnej i Komitetu ds. Zatrudnienia, wymiany dobrych praktyk i wzajemnego uczenia się między państwami członkowskimi oraz działań na rzecz budowania zdolności technicznych, a także dalszego wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach w zakresie planowania i realizacji reform w dziedzinie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w szczególności za pośrednictwem ram strategicznych europejskiego obszaru edukacji i Instrumentu Wsparcia Technicznego;
 - e) zachęcania unijnych agencji, takich jak Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn i Eurofound, do regularnego gromadzenia danych, opracowywania wskaźników i przeprowadzania analiz dotyczących luki opiekuńczej w kontekście płci, luki płacowej między kobietami a mężczyznami, wykorzystania czasu na pracę płatną i nieodpłatną oraz

aktywności indywidualnej i społecznej kobiet i mężczyzn mających obowiązki opiekuńcze, a także rozwiązań w zakresie organizacji czasu pracy podczas ich życia zawodowego.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*