Raport 09/2022

Klub Jagielloński

dr Marcin Kędzierski

Alternatywa dla żłobka

System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

K
J
Klub
Jagielloński

Alternatywa dla żłobka

System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

dr Marcin Kędzierski

Zadanie współfinansowane ze środków Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w ramach konkursu „Po pierwsze Rodzina!"

Redakcja:
Piotr Trudnowski

Korekta:
Karolina Pilawa

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce:
Envato Elements

ISBN 978-83-66562-23-3

Klub Jagielloński
Kraków 2022

Ten utwór jest udostępniony na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe. Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

dr Marcin Kędzierski

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Współzałożyciel i ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, związany także z Centrum Polityk Publicznych UEK. Uczestnik i koordynator kilkunastu projektów eksperckich z zakresu szeroko rozumianej polityki publicznej, realizowanych na zlecenie administracji publicznej, w tym m.in. ewaluacji *ex ante* Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz propozycji reformy systemu pomocy materialnej dla studentów w Polsce. Autor i redaktor kilkudziesięciu raportów poświęconych różnym obszarom funkcjonowania państwa (m.in. polityce edukacyjnej, polityce rynku pracy, urzędowej kontroli żywności).

Spis treści

Słowo wstępne	7
Podziękowania	14
Streszczenie	16
1. Wprowadzenie	22
2. Teoretyczne modele opieki nad dziećmi do lat 3	30
3. Opis funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce	38
4. Inspiracja: instytucja dziennego opiekuna we Francji	48
5. Funkcjonowanie punktów dziennej opieki w Polsce	51
6. Główne słabości dotykające funkcjonowania PDO w Polsce	64
7. Podsumowanie: zalety, dylematy i postulaty zmian w systemie PDO	71
Bibliografia	75

Słowo wstępne

Centralnym zagadnieniem całej działalności Klubu Jagiellońskiego jest proponować, badać i popularyzować takie rozwiązania w zakresie polityki publicznej, które w naszej opinii mają potencjał niwelować polaryzację. Ta zdaje się najpoważniejszą chorobą współczesnych demokracji. Nasza ambicja wynika wprost z określonego rozumienia polityki – troski o dobro wspólne, które definiujemy jako sumę warunków życia społecznego, jakie obywatelom i wspólnotom pozwalają osiągnąć w najpełniejszy sposób ich integralny rozwój. Jeżeli mamy starać się jednocześnie zapewniać integralny rozwój obywatelom i ich wspólnotom, musimy wyrwać się z pułapki polaryzacji. Republikańska polityka to nieustająca sztuka poszukiwania złotego środka w każdym aspekcie życia wspólnotowego.

Śmiem twierdzić, że nie widział prawdziwej plemiennej walki i źle rozumianego radykalizmu ten, kto swoje postrzeganie tych problemów ogranicza do śledzenia dyskusji sporów politycznych *sensu stricto*. O partie i polityków możemy się kłócić zawzięcie, ale dla ogromnej większości z nas to sfera odległa, na którą oddziaływanie naszych wyborów i decyzji jest dość umiarkowane.

Prawdziwie gorące emocje pojawiają się, gdy chodzi o sprawy naszej rodziny, a szczególnie o decyzje podejmowane względem naszych dzieci. Kto chce zobaczyć piekło dwubiegunowej polaryzacji, w której właściwie nie ma miejsca dla umiaru, niuansowania i poszukiwania złotego środka, niech zajrzy na fora internetowe dla młodych rodziców. Od sporów o znieczulenie w czasie porodu przez karmienie piersią, szczepionki aż po kluczowy z perspektywy niniejszego raportu dylemat między możliwie długim pozostaniem jednego z rodziców z małym dzieckiem w domu bądź skierowaniem go do żłobka.

Nie jest chyba przypadkiem, że opisując postępującą polaryzację między konserwatystami a liberałami, lewicowy amerykański badacz – George Lakoff – posługuje się właśnie rodzicielską metaforą. Opisuje nasze życiowe, polityczne i aksjologiczne wybory uwarunkowaniem przez alternatywę konserwatywnego surowego ojca i liberalnego opiekuńczego rodzica. Inny wybitny badacz tej tematyki, psycholog społeczny – Jonathan Haidt – dodaje, że różnice między nami są ufundowane na tym, w jaki sposób przejmujemy się moralnymi alternatywami – troski i krzywdy, sprawiedliwości i oszustwa, lojalności i zdrady, autorytetu i buntu, świętości i upodlenia. Nazywa je „kubkami smakowymi moralności" i twierdzi, że zależenie od naszego stosunku do nich opowiadamy się po jednej ze stron konkretnych politycznych, społecznych i kulturowych sporów.

Choć w efekcie od tego, jak podświadomie porządkujemy sobie hierarchię tych dylematów, zależeć mają wedle psychologów polityki nasze partyjne wybory i stosunek do rozmaitych kontrowersji społecznych i metod polityki publicznej, to nie mam wątpliwości, że ze swojej moralnej natury tym bardziej uzasadniają postępującą polaryzację dotyczącą postaw rodzicielskich. Moralny i podświadomy charakter różnic w naszych preferencjach radykalnie utrudnia, jak przekonująco argumentują przywołani autorzy, zrozumienie osób o innych poglądach decydujących się na inne wybory. Sądzę, że te podświadome uwarunkowania moralne są źródłem rosnącego niepokoju, który towarzyszy podejmowaniu tak wyborów publicznych, jak i tych rodzinno-życiowych.

***

„Wszyscy czujemy, że strachu jest coraz więcej. Lawinowy przyrost lęków rodzicielskich stał się widoczny zwłaszcza u zachodniej klasy średniej, której praktyki są o tyle istotne, że poprzez centralną pozycję w popkulturze i kulturze wysokiej zarządzają zbiorową wyobraźnią wspólnoty. To, co robi klasa średnia, chciałaby robić klasa ludowa i często z rozpędu nadal robi klasa wyższa. A klasa średnia

boi się coraz bardziej" – pisze w znakomitym zbiorze esejów poświęconych wyzwaniom współczesnego rodzicielstwa *Pasterze smoków. Rodzice kontra świat* Karolina Lewestam.

W najmniejszym stopniu niech nie rozgrzesza nas samopostrzeganie w kategorii półperyferiów i przekonanie, że daleko nam do powszechności doświadczeń zachodniej klasy średniej. Międzynarodowe badania koordynowane przez Katolicki Uniwersytet w Leuven wskazują, że spośród 42 badanych państw Polska jest niechlubnym liderem doświadczenia zwanego wypaleniem rodzicielskim. Opublikowane w 2021 roku badania przeprowadzono w latach 2018–2019. Co to w praktyce oznacza? Polki i Polacy częściej niż przedstawiciele innych nacji zgadzają się z takimi deklaracjami, jak „bycie rodzicem kompletnie mnie wykańcza" albo „nie jestem już takim rodzicem, jakim kiedyś byłem".

Między polaryzacją postaw i wyborów życiowych każdego z nas a dużą polityczną polaryzacją jest jeszcze obszar pośredni, korespondujący z oboma – polaryzacji eksperckiej. W kontekście niniejszego raportu jej kluczowym wymiarem są dwa, poniekąd nierozstrzygalne, spory. Pierwszy tyczy się tego, czy przyczyny niskiej dzietności są przede wszystkim kulturowe, czy też ekonomiczno-infrastrukturalne. Drugi, czy zinstytucjonalizowana opieka nad najmniejszymi dziećmi jest najlepszym wyborem z perspektywy emocjonalno-psychologicznej. We wprowadzeniu do analitycznej części tego opracowania Marcin Kędzierski przedstawia argumenty obu stron. Zwraca też uwagę, że radykalne zwiększenie kosztów na wsparcie tak bezpośrednie, jak i instytucjonalne dla rodziców dzieci nie przyniosło satysfakcjonującej poprawy wskaźników dzietności.

Godząc się na nierozstrzygalność tych dylematów, zdecydowaliśmy się na opracowanie niniejszego raportu, jak i przeprowadzenie większego projektu dotyczącego zawartej w nim tematyki. Wyszliśmy od opisanej we wstępie ambicji osłabienia tej polaryzacji, a przynajmniej chęci redukcji niesionych przez nią obciążeń, zwłaszcza psychicznych, dla rodziców muszących opowiedzieć się między

skrajnymi stanowiskami. W dylemacie między ekonomicznymi a kulturowymi przyczynami kryzysu demograficznego niedoceniony wydaje się bowiem aspekt psychologiczno-społeczny. Stoimy na stanowisku, że jak długo będziemy przodować we wskaźnikach wypalenia rodzicielskiego oraz pogłębiać lęki i strachy związane z posiadaniem dzieci, tak długo z pewnością nie odwrócimy niepokojących trendów.

***

Autor niniejszego raportu wziął pod lupę funkcjonowanie dziennego opiekuna. To wzorowana na modelu francuskim instytucja wprowadzona do polskiego prawa w 2011 roku. Nie przesądzamy, że dzienny opiekun jest wspomnianym złotym środkiem systemu opieki nad małymi dziećmi ani tym bardziej świętym Graalem polityki rodzinnej. Zdecydowaliśmy się jednak poświęcić tej instytucji tyle uwagi ze względu na fakt, że przynajmniej w teorii jawi się ona jako próba znalezienia kompromisu między żłobkiem a pozostaniem z dzieckiem w domu, modelem defamilizacyjnym a familizacyjnym opieki nad maluchami. To forma opieki, która w swoich założeniach pozwala w jakimś stopniu godzić aktywizację zawodową z uczestnictwem w opiece nad dzieckiem. Oferuje znacząco mniejsze grupy niż w bardziej powszechnych metodach instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3. Pozwala na pozostawanie dzieci w warunkach zbliżonych do domowych, w bliskich naturalnym, różnowiekowym grupom rówieśniczym. Ponadto model ten jest obarczony znacząco niższymi biurokratycznymi barierami wejścia.

Być może popularyzacja tego rozwiązania pozwoliłaby obniżyć psychologiczne koszty decyzji rodziców o tym, na jaką formę opieki się zdecydować. Czyni wybór między powrotem na rynek pracy a zapewnieniem dziecku możliwie długo bliskiej i troskliwej opieki mniej radykalnym. Jeżeli naszą ambicją powinna być redukcja omówionych wcześniej lęków i poczucia wypalenia rodziców, to promocja mniej jednostronnych decyzji wydaje się tworzyć potencjał

właśnie do zniwelowania odczuwania negatywnych konsekwencji lub wręcz wyrzutów sumienia z powodu dokonanego wyboru.

Obok aspektu depolaryzacyjnego istnieje jeszcze kilka powodów, dla których omówienie instytucji dziennego opiekuna wydało nam się dziś szczególnie pożyteczne. Po pierwsze, w efekcie rosyjskiej agresji na Ukrainę Polska przyjęła rekordową liczbę uciekinierów z zaatakowanego, sąsiedniego państwa. Jednocześnie obserwujemy bezprecedensowe w skali znanych nam migracji uchodźczych wskaźniki ich gotowości do podjęcia pracy zarobkowej. Wraz z mamami z Ukrainy do Polski przybyły także dziesiątki tysięcy małych dzieci. Upowszechnienie instytucji dziennego opiekuna właśnie wśród uchodźców wydaje się dobrym kierunkiem zarówno opieki nad nimi, jak i dalszej aktywizacji zawodowej przybyłych do Polski kobiet. Dzięki niskim barierom biurokratycznym i infrastrukturalnej lekkości tego rozwiązania zdaje się ono idealne w sytuacji, w której – miejmy nadzieję – w nieodległej perspektywie część z naszych gości będzie mogła wrócić do ojczyzny.

Po drugie, w najbliższych latach planowane było finansowanie tworzenia nowych miejsc żłobkowych ze środków Krajowego Planu Odbudowy. Na ten cel przewidywano 381 mln euro, które pozwolić miało na stworzenie dodatkowych 36 tys. miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. W chwili, gdy niniejszy raport trafia do prac wydawniczych, kwestia terminu wypłaty Polsce pieniędzy z NextGenerationEU stoi wciąż pod znakiem zapytania. Jednocześnie wydaje się, że w razie ich ostatecznego pozyskania być może warto będzie przynajmniej część ze środków planowanych na inwestycje infrastrukturalne przekierować właśnie na rozwój systemu dziennego opiekuna.

Po trzecie, z perspektywy całej działalności Klubu Jagiellońskiego niezwykle istotnym problemem jest kwestia solidarności terytorialnej i równego dostępu do usług publicznych bez względu na miejsce zamieszkania. Od lat konsekwentnie przeciwstawiamy się wizji postrzegania problemów publicznych jedynie z perspektywy Warszawy i kilku największych aglomeracji. Tymczasem zebrane

dla potrzeb badania dane dowodzą, że jak dotąd instytucja dziennego opiekuna była niezwykle rzadka właśnie poza wielkimi miastami. Wydaje się to zupełnie nieintuicyjne. Ze względu na proces wyludniania się mniejszych ośrodków to właśnie tam powstawanie „lekkich" i „tanich" na etapie inwestycyjnym punktów dziennej opieki jawi się jako szczególnie pożądane. Łatwiej i taniej znaleźć dwa pokoje przy urzędzie gminy, parafii albo w prywatnym lokalu i stworzyć punkt opieki nad pięciorgiem dzieci, niż wybudować nowy żłobek, do którego za dekadę nie będzie komu uczęszczać. Mamy nadzieję, że zarówno raport, jak i towarzyszące mu publikacje o charakterze popularyzacyjnym przyczynią się do zwiększenia świadomości istnienia takiego modelu opieki nad dziećmi zarówno wśród rodziców poza największymi miastami, jak i wśród samorządowców.

Po czwarte, nawet ograniczone badanie funkcjonowania instytucji dziennego opiekuna, jakie przeprowadziliśmy dla potrzeb niniejszego raportu, wskazuje na konieczność systemowego prowadzenia w Polsce badań legislacyjnych *ex post*. Zebrane dane i głosy wskazują bowiem dość jednoznacznie, że w praktyce instytucja dziennego opiekuna okazała się czymś nieco innym niż w wyobrażeniu ustawodawcy w chwili, gdy wprowadzono ją do porządku prawnego. Nie rozstrzygamy, czy to dobrze, czy źle. Nie mamy jednak wątpliwości, że to wiedza cenna nie tylko z punktu widzenia polityki rodzinnej, ale szerzej – ewaluacji polityki publicznej.

Mamy nadzieję, że niniejszy raport w wartościowy sposób uzupełni stan wiedzy tak decydentów (polityków i urzędników na szczeblu centralnym i samorządowym), jak i rodziców oraz potencjalnych organizatorów punktów dziennej opieki. Być może część z zawartych w nim rekomendacji zasługuje na rozważenie przez ustawodawcę.

Przede wszystkim jednak raport jest próbą wskazania drogi w myśleniu o wyzwaniach stojących przed młodymi rodzicami. Tam, gdzie to możliwe, poszerzajmy gamę dostępnych rozwiązań i po-

pularyzujmy te scenariusze, które mogą choć trochę zredukować dyskomfort związany z podejmowaniem trudnych wyborów między radykalnymi alternatywami. Rolą państwa jest bowiem tworzyć możliwości, a rolą rodziców odpowiedzialnie podejmować najlepsze z punktu widzenia ich rodzin decyzje.

Piotr Trudnowski
Prezes Klubu Jagiellońskiego

Podziękowania

Opracowanie raportu poprzedzone było szeregiem konsultacji, dyskusji i wywiadów, które pozwoliły dostrzec wiele perspektyw oraz zebrać doświadczenia osób zaangażowanych na różne sposoby w problematykę opieki nad dziećmi w wieku do lat 3.

Szczególne podziękowania kierujemy do osób, które podzieliły się wiedzą i doświadczeniem i przysłużyły się w ten sposób do powstaniu raportu. Dziękujemy przedstawicielom Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, w tym Pełnomocnikowi Rządu ds. Polityki Demograficznej, wiceminister Barbarze Sosze, Przewodniczącej Rady Rodziny – Dorocie Bojemskiej oraz zastępcy dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej – Dorocie Gierej. Ponadto wyrażamy wdzięczność Bartoszowi Marczukowi, byłemu podsekretarzowi stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Raport nie powstałby bez cennych uwag (w kolejności alfabetycznej): Agnieszki Borkowskiej z wioski.co, dr Hanny Kelm z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Michała Kota z Instytutu Pokolenia, Moniki Rościszewskiej-Woźniak z Fundacji Rozwoju Dzieci oraz dr Klaudii Wolniewicz-Slomki z Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Wdzięczność kierujemy także do opiekunów dziennych i osób, które podzieliły się z nami wiedzą na temat zarządzania punktami opieki dziennej, a w szczególności do Joanny Kowalskiej oraz Beaty Tkaczyk-Ozimek.

Na odrębne słowa podziękowania zasługują Szef Służby Zagranicznej Arkady Rzegocki, Przemysław Gembiak oraz Agata Supińska z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy umożliwili nam kontakt i ułatwili współpracę z Ambasadą RP w Paryżu. Jej pracownicy zebrali dla nas informacje niezbędne do opisania studium przypadku funkcjonowania instytucji opiekuna dziennego we Francji. Dziękujemy

zwłaszcza Mirosławie Kachel-Pelé, która koordynowała pracę zespołu zbierającego dane.

Wreszcie wdzięczność należy się naszym współpracowniczkom z Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego – Annie Byrskiej, Aleksandrze Maciejewskiej, Pauli Olszyk oraz Marcie Wenclewskiej – bez wsparcia których przygotowanie niniejszego raportu byłoby niemożliwe.

Streszczenie

1. Kryzys demograficzny uważany jest powszechnie za jedno z najpoważniejszych wyzwań, z jakim przyjdzie się zmierzyć polskiemu państwu w najbliższych dekadach.

2. Odkąd współczynnik dzietności spadł do rekordowo niskiego poziomu 1,22 (2003), nie udało się uzyskać trwałej poprawy. Po osiągnięciu szczytu w 2017 roku (1,45) w 2021 roku współczynnik ten (1,32) w zasadzie powrócił do stanu sprzed 2015 roku.

3. Choć przyczyn spadającej dzietności jest bardzo wiele, za jeden z głównych powodów rezygnacji z decyzji zwłaszcza o drugim (i kolejnym) dziecku uznaje się deficyt publicznych usług opiekuńczych dla najmłodszych.

4. Znaczny wzrost nakładów przeznaczonych na opiekę nad dziećmi do lat 3 po 2015 roku umożliwił w ciągu ostatnich lat aż dwukrotny wzrost poziomu tzw. użłobkowienia. Obecnie z tej i innych form opieki instytucjonalnej korzysta już ok. 30% dzieci do lat 3. Nie powstrzymało to jednak spadku współczynnika dzietności.

5. Wprowadzenie programu Maluch (2011–2016), a później jego rozwinięcie w postaci Maluch+ (od 2017), istotnie przyczyniło się do zwiększenia liczby miejsc w placówkach instytucjonalnej opieki. Szczególnie wyraźne przyśpieszenie nastąpiło jednak dopiero w 2018 roku w momencie, w którym z jednej strony radykalnie zwiększono budżet programu Maluch+ ze 151 do 450 mln zł, a z drugiej strony weszły w życie przepisy nowelizacji Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

6. W latach 2016–2018 grupa dzieci w wieku 0–3 liczyła 1,17 mln. W latach 2019–2021 było to już tylko 1,06 mln. W najbliższym czasie należy spodziewać się dalszego spadku do wartości wyraźnie poniżej 1 mln dzieci w wieku 0–3. Ze względu na malejącą nominalnie liczbę urodzeń rozbudowa infrastruktury żłobkowej w każdej polskiej gminie niekoniecznie jest ekonomicznie optymalnym rozwiązaniem.

7. Problematyka opieki nad najmniejszymi dziećmi budzi silne, nieraz skrajne emocje. W efekcie prowadzenie debaty publicznej w tym temacie jest znacznie utrudnione, a argumenty padające z obu stron często niejako z automatu są odrzucane właśnie ze względu na wspomniane ideologiczne przedzałożenia.

8. W całym wachlarzu form opieki nad dziećmi do lat 3 można odnaleźć jedno rozwiązanie, które w jakimś stopniu stanowi kompromis między podejściem zinstytucjonalizowanym (defamilizacyjnym) i niezinstytucjonalizowanym (familizacyjnym). Taką hybrydą może być funkcjonująca w polskim porządku prawnym od ponad dekady instytucja dziennego opiekuna.

9. Opiekun dzienny to obok żłobka oraz klubu dziecięcego jedna z trzech form instytucjonalnej opieki dla dzieci do lat 3. Opiekun jest osobą, która, posiadając odpowiednie kwalifikacje, zawodowo opiekuje się kilkorgiem dzieci. Cechą, jaka wyróżnia tę formę opieki instytucjonalnej, jest jej bardziej kameralny i zindywidualizowany charakter.

10. Punkty dziennej opieki (PDO) są rozwiązaniem o wiele bardziej elastycznym od innych form opieki instytucjonalnej, chociażby ze względu na brak konieczności tworzenia specjalnej infrastruktury (można prowadzić je nawet w lokalu mieszkalnym). Co do zasady, bardziej odpowiadają warunkom domowej opieki nad dzieckiem.

W efekcie jest to rozwiązanie generujące niższe koszty niż inne instytucjonalne formy opieki.

11. PDO wydają się także optymalnym rozwiązaniem dla Ukraińców, umożliwiającym swego rodzaju samoorganizację opieki dla ukraińskich dzieci w największych polskich miastach. Biurokratyczno-instytucjonalna „lekkość" tej formy organizacji opieki nad małymi dziećmi tworzy (w przeciwieństwie do żłobków) potencjał zarówno szybkiego stworzenia punktów, jak i ich ewentualnej likwidacji, gdy rodziny wrócą do ojczyzny.

12. Według Banku Danych Lokalnych w 2021 roku w Polsce mogliśmy wskazać 1637 dziennych opiekunów mających pod opieką 8167 dzieci. W żłobkach i klubach dziecięcych mamy ponad 191 tys. miejsc. PDO pozostają zatem nadal (mimo ponad 10 lat funkcjonowania) marginalną formą instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3.

13. Rozwiązanie to jest szczególnie popularne w województwie mazowieckim, a w nieco mniejszym stopniu także w województwie pomorskim. Są jednak takie regiony, gdzie instrument ten w zasadzie nie jest wykorzystywany. Mowa tu przede wszystkim o województwach: lubelskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim.

14. Obserwujemy koncentrację dziennych opiekunów w największych ośrodkach oraz postępujące grupowanie się dziennych opiekunów w ramach quasi-żłobków/klubów dziecięcych. Warto dodać, że powyższe procesy idą w jakimś sensie w kontrze do intencji ustawodawcy.

15. Spora część placówek funkcjonujących na podstawie przepisów dotyczących dziennego opiekuna reklamuje się właśnie jako żłobki czy kluby dziecięce. Analiza bazy dziennych opiekunów na portalu Emp@tia pozwala po-

stawić tezę, że praktyka ta jest dość powszechna (opiekunowie podają w niej wręcz dane kontaktowe placówki, która w nazwie ma żłobek/klub dziecięcy).

16. Z analizy bazy dziennych opiekunów prowadzonej przez MRiPS na portalu Emp@tia wynika, że w województwie mazowieckim poza Warszawą funkcjonuje mniej niż 20% punktów, z czego zdecydowana większość z nich działa w powiatach „obwarzankowych" stolicy. Trudno chyba o bardziej jaskrawy dowód, że instytucja dziennego opiekuna jest w zasadzie nieobecna na polskiej prowincji.

17. W ramach jednego PDO często usługi świadczy kilkoro opiekunów. Dla przykładu w powiecie warszawskim zachodnim 51 opiekunów dziennych przypada na 10 punktów, a w powiecie pruszkowskim – 30 na 13.

18. Najpoważniejszą słabością tej formy opieki jest stosunkowo niewielka wiedza na temat tej instytucji. Analiza trendów w wyszukiwarce Google, choć przynosi bardzo szczątkowe informacje, wskazuje, że hasło „dzienny opiekun" było wyszukiwane głównie na terenie województw dolnośląskiego i mazowieckiego, a dokładniej we Wrocławiu i Warszawie.

19. Niski poziom wiedzy o instytucji dziennego opiekuna może sprawiać, że wiele osób potencjalnie mogących wykonywać ten zawód albo o nim słyszało, albo nie wie, jak uzyskać kwalifikacje niezbędne do jego wykonywania, choć w sieci stosunkowo łatwo dostępne są informacje o szkoleniach.

20. Ustawa nie precyzuje wielu kwestii szczegółowych, które dotykają codziennego funkcjonowania PDO. Przede wszystkim uregulowana pozostaje kwestia instytucji dziennego opiekuna, ale punktu dziennej opieki już nie. W rezultacie część samorządów traktuje PDO jak samo-

dzielną instytucję niezależną od konkretnego dziennego opiekuna, podczas gdy inne zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy uznają wyłącznie instytucję dziennego opiekuna. Ma to wbrew pozorom bardzo istotne konsekwencje, np. dla pozyskiwania środków publicznych, funkcjonowania PDO w momencie choroby dziennego opiekuna i dla liczby dziennych opiekunów działających pod jednym adresem.

21. Na poziomie samorządowym przyśpieszyła w ostatnich miesiącach tendencja do dodatkowej, lokalnej regulacji zasad funkcjonowania PDO. Może to wynikać z faktu, że samorządy zauważyły trend polegający na tworzeniu placówek opiekuńczych działających jak żłobki, ale funkcjonujących w formie punktu dziennej opieki.

22. Równolegle dla wielu samorządów w Polsce instytucja dziennego opiekuna jest kompletnie nieznana, co widać chociażby na podstawie korespondencji między urzędnikami gminnymi a podmiotami zainteresowanymi uruchomieniem punktu dziennej opieki.

23. Postulujemy przeprowadzenie na szeroką skalę kampanii informacyjnej na temat różnych form opieki nad najmniejszymi dziećmi. Powinna być adresowana przede wszystkim do rodziców małych dzieci zamieszkujących mniejsze ośrodki, w których nie ma oferty żłobka/klubu dziecięcego.

24. Analogiczne działania skierowane powinny być do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, w których nie ma żadnej oferty opieki instytucjonalnej. Celowe wydaje się również zachęcenie gmin do inkubowania PDO szczególnie tam, gdzie tworzenie żłobka/klubu dziecięcego jest ekonomicznie nieopłacalne.

25. Najważniejszym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest dylemat, czy w interesie publicznym jest utrzymanie *status quo*, w ramach którego niektóre PDO funkcjonują jak małe żłobki o mniejszych obciążeniach regulacyjnych, czy też powinno się wprowadzić regulacje różnicujące „klasyczne" PDO od quasi-żłobków wykorzystujących jedynie przepisy dotyczące instytucji dziennego opiekuna do obejścia wymogów biurokratycznych. Odpowiedź na to pytanie ma charakter czysto polityczny, stąd też w raporcie ten dylemat pozostanie nierozstrzygnięty. Kluczowe jest jednak, by wśród decydentów istniała świadomość tego napięcia.

1. Wprowadzenie

Kryzys demograficzny uważany jest powszechnie za jedno z najpoważniejszych wyzwań, z jakim przyjdzie się zmierzyć polskiemu państwu w najbliższych dekadach. Od początku XXI wieku, kiedy współczynnik dzietności spadł do rekordowo niskiego poziomu 1,22 (2003), nie udało się uzyskać trwałej poprawy.

Rosną nakłady i użłobkowienie, spada dzietność

Wprowadzanie różnych rozwiązań, takich jak wydłużenie urlopów macierzyńskich/rodzicielskich, utworzenie świadczeń rodzicielskich dla kobiet nieuprawnionych do uzyskiwania zasiłku macierzyńskiego (tzw. kosiniakowe) czy wreszcie uruchomienie programu Rodzina 500+, skutkowało jedynie okresowymi odbiciami od historycznego dna.

Efekty tego ostatniego programu zdają się wygasać. Współczynnik dzietności w 2021 roku (1,32) po wcześniejszym osiągnięciu szczytu w 2017 roku (1,45) w zasadzie powrócił do stanu sprzed 2015 roku. Nie będzie wielkim zaskoczeniem, jeśli w 2022 roku współczynnik ten spadnie wyraźnie poniżej wartości 1,3 i będzie powoli zmierzał w kierunku niechlubnego rekordu sprzed prawie 20 lat.

Choć przyczyn spadającej dzietności jest bardzo wiele, za jeden z głównych powodów rezygnacji z decyzji posiadania zwłaszcza drugiego (i kolejnego) dziecka uznaje się deficyt publicznych usług opiekuńczych dla najmłodszych. Taką opinie prezentują autorzy *Strategii demograficznej 2040*, którzy problemowi opieki nad najmniejszymi dziećmi poświęcili sporą część tego dokumentu (zob. MRiPS, 2021b: 36–48).

W ostatnich latach polityka państwa w tym obszarze, także za sprawą bardzo wyraźnych wytycznych płynących ze strony instytucji

europejskich, koncentrowała się głównie na rozbudowie sieci żłobków, m.in. w ramach programu Maluch+.

Znaczny wzrost nakładów przeznaczonych na ten cel po 2015 roku umożliwił w ciągu ostatnich lat aż dwukrotny wzrost poziomu tzw. użłobkowienia. Obecnie z tej i innych form opieki instytucjonalnej (także z klubów dziecięcych i punktów dziennej opieki) korzysta już ok. 30% dzieci do lat 3. Nie powstrzymało to jednak spadku współczynnika dzietności.

Mając to na uwadze, prawdopodobnie należałoby zweryfikować prawdziwość hipotezy o sile wpływu opieki instytucjonalnej nad dziećmi na decyzję prokreacyjne Polek i Polaków na początku trzeciej dekady XXI wieku. Podobnie zresztą w ogóle należałoby zweryfikować powszechną wiarę we wpływ różnych instrumentów polityki społecznej na dzietność.

Znak zapytania nad kolejnymi żłobkami

Nie deprecjonując znaczenia żłobków jako kluczowej instytucji opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat 3, należy zwrócić uwagę na dwa czynniki, które nakazują ostrożność w dalszej priorytetyzacji tej formy opieki.

Po pierwsze, ze względu na malejącą nominalnie liczbę urodzeń (w latach 2016–2018 grupa dzieci w wieku 0–3 liczyła 1,17 mln, a w latach 2019–2021 było to już tylko 1,06 mln; w najbliższych latach należy spodziewać się dalszego spadku do wartości wyraźnie poniżej 1 mln dzieci w wieku 0–3), rozbudowa infrastruktury żłobkowej w każdej polskiej gminie niekoniecznie jest ekonomicznie optymalnym rozwiązaniem.

Wątpliwości pozostają nawet wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że wraz z wybuchem wojny na Ukrainie do Polski przybyło prawdopodobnie kilkadziesiąt tysięcy najmniejszych dzieci zza wschodniej granicy. Przebywają one bowiem raczej w największych

polskich miastach, co przekłada się na dodatkowy popyt na usługi opiekuńcze, ale w ściśle określonych lokalizacjach.

Informacja, że w prawie połowie gmin w Polsce nie ma tradycyjnych placówek opiekuńczych (żłobków i klubów dziecięcych) dla dzieci do lat 3, choć na pierwszy rzut oka wygląda fatalnie, w gruncie rzeczy wymaga nieco bardziej pogłębionej refleksji. Oczywiście nie oznacza to, że osiągnięty został wystarczający poziom nasycenia infrastrukturą żłobkową.

Po drugie, i to czynnik nawet istotniejszy, opieka żłobkowa w obecnym kształcie, gdzie na jednego opiekuna może przypadać aż ośmioro maluchów (a po wprowadzeniu „specustawy ukraińskiej" – aż 10!), niekoniecznie musi być uznawana za optymalną formę opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat.

Przykładowo, jak wskazują psychologowie-autorzy listu otwartego do Premiera RP z 2018 roku, który powstał z inicjatywy Związku Dużych Rodzin „Trzy Plus", „w rozwoju dziecka do lat trzech kluczową rolę pełni przywiązanie do matki, a także do ojca. Bezpieczna więź z bliską, znaną i kochaną dorosłą osobą stanowi fundament dla poczucia wartości, obrazu siebie i świata, kształtowania zainteresowania otoczeniem, gotowości do uczenia się i późniejszego wchodzenia w życie społeczne i kształtowania własnych relacji rodzinnych w dorosłości" (Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus", 2018).

Ze względu na specyfikę rynku pracy nie ma oczywiście możliwości, aby wszystkie dzieci w wieku do lat 3 pozostawały pod ciągłą opieką rodziców, nawet jeśli rozwiązanie takie z perspektywy psychologii rozwojowej dziecka uzna się za pożądane. Warto podkreślić, że nie jest to stanowisko powszechne wśród osób zajmujących się problematyką opieki nad najmniejszymi dziećmi. Niemniej zasadnym wydaje się wspieranie takich form opieki, które w największym stopniu będą przypominać środowisko domowe.

Naturalnym rozwiązaniem idącym w tym kierunku jest po prostu takie uelastycznienie rynku pracy, aby to sami rodzice mogli dzielić

się obowiązkami wychowawczymi. Alternatywą dla opieki rodzicielskiej mogliby być opiekunowie/opiekunki, którzy troszczą się o dziecko w jego domu w trakcie nieobecności rodziców. Mowa tu zarówno o dziadkach lub innych członkach rodzinny, ale także osobach nienależących do rodziny, np. nianiach. W tym przypadku jednak rozpad więzi międzypokoleniowych, coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym oraz wzrost kosztów związanych z zatrudnieniem niani może stanowić naturalną barierę przed upowszechnianiem tej formy opieki.

Opieka w kleszczach ideologii

Preferencja dla opieki pozainstytucjonalnej spotyka się z różnorakim sprzeciwem. Obniżanie aktywności zawodowej kobiet, brak socjalizacji (zwłaszcza w przypadku coraz częstszych jedynaków) i dysfunkcjonalność rodzin to jedne z najpoważniejszych zarzutów wysuwanych przez zwolenników opieki instytucjonalnej.

Nie są to jedyne argumenty wysuwane przeciw deinstytucjonalizacji opieki. Warto bowiem zwrócić uwagę, że w obliczu coraz bardziej popularnego w Polsce modelu aktywnego rodzicielstwa w powiązaniu z rosnąca mobilnością do dużych miast i naturalnym odejściem od modelu rodziny wielopokoleniowej towarzyszenie małemu dziecku w formacie 24/7 może mieć negatywne skutki psychiczne, w tym wypalenie rodzicielskie. Zresztą nasz kraj należy do światowej czołówki państw zmagających się z tym problemem (zob. Roskam i in., 2021: 58–79).

Także instytucje międzynarodowe, w tym Unia Europejska, z wyżej wymienionych powodów (socjalizacji, dysfunkcjonalności rodzin, aktywności zawodowej kobiet, rozpadu modelu rodziny wielopokoleniowej, ryzyka wypalenia rodzicielskiego itd.) starają się wyraźnie preferować instytucjonalne formy opieki.

Preferencja dla opieki zinstytucjonalizowanej (poza dyskusją merytoryczną odnoszącą się do argumentów z dobrostanu dziecka czy rodziców) ma także komponent ideologiczny związany z pry-

matem w mainstreamie politycznym idei aktywności zawodowej oraz defamilizacji polityki społecznej. Podobnie zresztą jak silny komponent ideologiczny towarzyszy preferencji dla podejścia familizacyjnego.

W konsekwencji spór o optymalny model opieki nad dziećmi do lat 3 nigdy nie będzie mieć w pełni merytorycznego charakteru, a jego uczestnicy często będą w niej reprezentować silne ideologiczne przedzałożenia znacznie utrudniające wypracowanie akceptowalnego kompromisu z perspektywy systemowej. Co więcej, sporowi ideologicznemu na poziomie polityczno-eksperckim towarzyszy równoległa bardzo silna polaryzacja postaw i poglądów wśród rodziców (i nie tylko). Problematyka opieki nad najmniejszymi dziećmi budzi silne, nieraz skrajne emocje. W efekcie prowadzenie debaty publicznej na ten temat jest znacznie utrudnione, a argumenty padające z obu stron często niejako z automatu są odrzucane właśnie ze względu na wspomniane ideologiczne przedzałożenia.

W poszukiwaniu złotego środka

Z wyżej przedstawionych względów optymalnym rozwiązaniem wydaje się możliwie jak największe uelastycznienie form opieki, które pozostawi decyzję w tym zakresie rodzicom. Taka właśnie filozofia stała u podstaw uruchomienia w 2022 roku programu Rodzinny kapitał opiekuńczy, którego celem było m.in. zwiększenie elastyczności w zakresie wyboru przez rodziców form opieki nad najmniejszymi dziećmi.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w całym wachlarzu form opieki nad dziećmi do lat 3 można odnaleźć jedno rozwiązanie, które w jakimś stopniu stanowi kompromis między podejściem zinstytucjonalizowanym (defamilizacyjnym) i niezinstytucjonalizowanym (familizacyjnym). Taką hybrydą, a nawet złotym środkiem, może być funkcjonująca w polskim porządku prawnym od ponad dekady instytucja dziennego opiekuna.

Opiekun dzienny to obok żłobka oraz klubu dziecięcego jedna z trzech form instytucjonalnej opieki dla dzieci do lat 3. Opiekun jest osobą, która, posiadając odpowiednie kwalifikacje, zawodowo opiekuje się kilkorgiem dzieci. Cechą, jaka wyróżnia tę formę opieki instytucjonalnej, jest jej bardziej kameralny i zindywidualizowany charakter ze względu na niewielką liczbę dzieci pod opieką oraz warunki lokalowe.

W praktyce instytucja ta przybiera bardzo różne formy. Mamy do czynienia zarówno z osobami, które prowadzą samodzielnie punkty dziennej opieki (PDO), jak i sytuacjami, gdy dzienni opiekunowie pracują w punktach tworzonych przy żłobkach, klubach dziecięcych lub przedszkolach.

Co więcej, w taką formę opieki stosunkowo łatwiej włączyć rodziców, którzy mogą chociażby w formie rotacyjnej (1 dzień w tygodniu lub więcej) uczestniczyć w opiece zarówno nad swoimi dziećmi, jak i dziećmi innych rodziców współtworzących dany PDO. W efekcie istnieje możliwość pogodzenia obu perspektyw – utrzymania w większym stopniu kontaktu dziecka z rodzicem i socjalizacji, a przede wszystkim aktywizacji zawodowej rodziców (w tym zwłaszcza kobiet) w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Warto podkreślić, że PDO są rozwiązaniem o wiele bardziej elastycznym od innych form opieki instytucjonalnej, chociażby ze względu na brak konieczności tworzenia specjalnej infrastruktury (PDO można prowadzić nawet w lokalu mieszkalnym). Co do zasady, bardziej odpowiadają warunkom domowej opieki nad dzieckiem. W efekcie jest to rozwiązanie generujące niższe koszty niż inne instytucjonalne formy opieki.

PDO wydają się także optymalnym rozwiązaniem dla Ukraińców, które umożliwia swego rodzaju samoorganizację opieki dla ukraińskich dzieci w największych polskich miastach. Biurokratyczno-instytucjonalna „lekkość" tej formy organizacji opieki nad małymi dziećmi tworzy (w przeciwieństwie do żłobków) potencjał zarówno

szybkiego stworzenia punktów, jak i ich ewentualnej likwidacji, gdy rodziny wrócą do ojczyzny.

Warto wziąć pod uwagę fakt, że w ciągu ostatnich 30 lat wytworzyły się znaczne różnice w modelu opieki rodzicielskiej między Polakami a Ukraińcami. Wobec tego przynajmniej w perspektywie kilku najbliższych lat łączenie tych dwóch modeli może rodzić pewne napięcia społeczne.

Propozycja nie bez wyzwań

Nie oznacza to oczywiście, że PDO stanowią remedium na wszystkie problemy systemu opieki nad najmniejszymi dziećmi. Duża elastyczność w zakresie ich funkcjonowania może być bowiem zarówno zaletą, jak i wadą. Co więcej, wyzwaniem związanym z małą liczbą dzieci uczęszczających do PDO jest sposób finansowania takich punktów – przy rosnących kosztach stałych (np. energii) i rosnących kosztach zatrudnienia kadry opiekuńczej żłobki są zmuszone, by zwiększać przyjęcia i pozyskiwać dodatkowe środki. PDO, zwłaszcza te prowadzone przez podmioty prywatne działające w formacie indywidualnym (jako pojedynczy PDO), takiej możliwości zwykle nie mają.

Trzeba mieć świadomość, że zaproszenie rodziców do uczestnictwa w bardziej zinstytucjonalizowanej formie opieki może rodzić napięcia nie tylko między samymi rodzicami, ale także między rodzicami i dziennymi opiekunami, a nawet rodzicami i dziećmi (swoimi i innych rodziców). Takie napięcia stanowią zresztą jeden z poważnych problemów, których doświadczają inne placówki, takie jak żłobki, przedszkola, a nawet szkoły. *Nota bene* problem wspomnianych napięć może w praktyce okazać się o wiele poważniejszy od kwestii finansowych lub prawno-kontrolnych. Wszelkie rozwiązania z poziomu polityki publicznej powinny uwzględniać to zagadnienie.

Nie zmienia to jednak faktu, że warto przeanalizować funkcjonowanie całego modelu opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce, ze

szczególnym uwzględnieniem instytucji PDO i różnych form ich działania. Lepsze zrozumienie tego zjawiska może bowiem stworzyć przestrzeń nie tylko do wypracowania dobrych praktyk i rekomendacji dla polityki państwa w tym zakresie (zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym), ale także do większego zainteresowania rodziców alternatywną formą opieki nad najmniejszymi dziećmi.

Dodatkowo celem niniejszego raportu jest uchwycenie perspektywy różnych aktorów tego systemu: państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie i nadzór (na poziomie centralnym i samorządowym), rodziców, dzieci, placówek opiekuńczych (zarówno publicznych, jak i prywatnych), rynku pracy i całego społeczeństwa. Optymalna polityka publiczna w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3, podobnie jak w przypadku każdej innej polityki, musi bowiem uwzględniać i równoważyć nierzadko sprzeczne interesy różnych stron.

2. Teoretyczne modele opieki nad dziećmi do lat 3

Polityka w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 jest elementem polityki rodzinnej, a szerzej – polityki społecznej państwa. Może mieć wiele celów, ale za najważniejsze uważa się z jednej strony troskę o dobrostan dzieci (w tym ich perspektywy rozwojowe), a z drugiej strony tworzenie możliwości pogodzenia pracy zarobkowej z opieką nad dziećmi. Opinia co do potencjału pogodzenia, a dokładniej współrealizacji obydwu tych celów, wpływa na wybór jednego z dwóch modeli – familizacyjnego (opieki sprawowanej głównie przez członków rodziny) lub defamilizacyjnego (opieki zinstytucjonalizowanej), które zostaną opisane w dalszej części tego rozdziału.

Choć typologia w oparciu o rolę rodziny w sprawowaniu opieki jest stosunkowo prosta i zrozumiała, nie jest to jednak jedyne możliwe kryterium różnicujące różne modele polityki społecznej, w tym polityki rodzinnej, do której zaliczana jest opieka nad dziećmi do lat 3. Istnieją bowiem różne formy organizacji opieki instytucjonalnej (oparte o rozwiązanie publiczne lub instrumenty prywatne lub społeczne) i różne podejścia do pracy zarobkowej obojga rodziców. Wzajemne relacje między dominującymi modelami polityki społecznej a polityką rodzinną prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. Modele polityki rodzinnej jako elementu polityki społecznej

Modele polityki społecznej	Modele polityki rodzinnej		
	Relacja odpowiedzialności rodziny i państwa	**Podmiotowy zakres wsparcia**	**Zasady**
Liberalny (rynkowy)	Dominacja 2 systemów: rodziny i rynku. Obowiązki rodziny wobec członków rodziny nuklearnej i szerszej	Skłanianie rodziny do rozwiązań indywidualnych/rynkowych (*market-oriented policy*)	Pomoc w sytuacjach, gdy rodzina nie może rozwiązać swoich problemów we własnym zakresie (kryterium dochodowe)
Konserwatywno-korporacyjny (rodzinny)	Obowiązki rodziny wobec członków rodziny nuklearnej i szerszej	Wspieranie wszystkich rodzin (*general family support*)	System ubezpieczeniowy oparty na kryterium uprawniającym
Socjaldemokratyczny (państwowy)	Dominacja opieki (wsparcia) państwa	Wspieranie rodzin z 2 pracujących żywicieli (*support of dual earners*)	System uniwersalny/korzystanie z praw obywatelskich. Wykorzystanie środków publicznych

Źródło: Kelm, 2018: 49

Zgodnie z typologią Espinga-Andersena, badacza zajmującego się m.in. koncepcją państwa dobrobytu, powyższe 3 modele można przypisać do określonych grup krajów. Model socjaldemokratyczny dominuje w państwach nordyckich, model konserwatywny występuje w takich krajach, jak Niemcy, Francja czy Belgia (tzw. model kontynentalny), natomiast model liberalny można przypisać Wielkiej Brytanii i Irlandii (tzw. model anglosaski).

Klasyczna typologia Espinga-Andersena została poszerzona przez Thévenona, który, badając polityki rodzinne państw członkowskich

UE, wyszczególnił obok 3 wspomnianych wyżej typów jeszcze 2 inne modele: funkcjonujący w państwach Europy Południowej (model śródziemnomorski – bardzo ograniczone wsparcie publiczne dla rodzin) oraz państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które dołączyły do Wspólnoty w XXI wieku (model środkowoeuropejski – stosunkowo niewielkie wsparcie publicznej dla rodzin).

Co ciekawe, w typologii opublikowanej przez Thévenona w 2011 roku, a zatem w momencie przyjęcia w Polsce obowiązującej do dziś Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wyraźnie wskazano, że model środkowoeuropejski wciąż przechodzi transformację w kierunku wzmocnienia publicznego wsparcia dla rodzin, a tym samym upodabnia się do modelu kontynentalnego (Francji, Niemiec). Mowa tu m.in. o podwyższaniu wysokości świadczeń rodzicielskich/wychowawczych, wydłużaniu urlopów rodzicielskich i rozbudowie sieci placówek opiekuńczych (zob. Kelm, 2018: 51). Obserwacja ta będzie przedmiotem rozważań w następnej części raportu poświęconej charakterystyce i ewolucji modelu opieki nad najmniejszymi dziećmi w Polsce. W tym miejscu warto jedynie wspomnieć, że instytucja dziennych opiekunów wprowadzona ustawą z 2011 roku była wzorowana właśnie na rozwiązaniach francuskich.

Wróćmy jednak do „kanonicznych" rozważań Esping-Andersena dotyczących polityki społecznej w zakresie sprawowania funkcji opiekuńczej nad obywatelami, którzy takiej opieki potrzebują (dzieci, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami). Badacz wprowadził do dyskursu pojęcie familizacji i defamilizacji, które są fundamentalne z perspektywy niniejszego raportu.

W przypadku wyboru przez decydentów modelu familizacyjnego w zakresie opieki nad najmniejszymi dziećmi państwo gwarantuje płatne urlopy rodzicielskie, zasiłki pieniężne i ulgi podatkowe. Daje możliwość rezygnacji z pracy zawodowej przez jednego z rodziców.

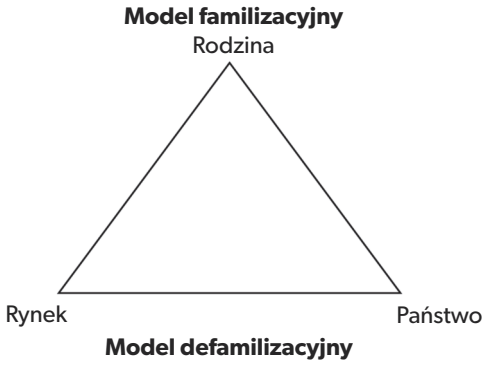
Z kolei w przypadku wyboru modelu defamilizacyjnego państwo stara się stworzyć rynek usług opiekuńczych, co ma umożliwić zwol-

nienie rodziców z obowiązków opiekuńczych, a tym samym w większym stopniu zapewnić zasadę równości płci na rynku pracy.

Warto podkreślić, że model defamilizacyjny może być realizowany w wersji publicznej i prywatnej, w zależności od struktury właścicielskiej oraz sposobów finansowania placówek opiekuńczych. Defamilizacja przez państwo gwarantuje dostęp do usług opiekuńczych niezależnie od poziomu dochodów, ponieważ usługi są finansowane ze środków publicznych. Z kolei defamilizacja przez rynek oznacza konieczność finansowania opieki ze środków prywatnych, co ogranicza dostępność tych usług dla osób mniej zamożnych. W efekcie decyzja o korzystaniu z płatnej opieki uzależniona jest od relacji między jej kosztem a dochodami, które zostałyby utracone w przypadku osobistego sprawowania opieki (zob. Kelm, 2018: 53).

Podsumowując, w oparciu o rolę trzech podmiotów – rodziny, rynku i państwa – da się wyznaczyć trzy idealne modele opieki nad dziećmi do lat 3. Rzeczywiste modele zwykle sytuują się gdzieś pomiędzy wierzchołkami trójkąta wskazanego na rysunku 1. Mogą bowiem istnieć takie systemy opiekuńcze, które oparte są np. o rozwiązania publiczno-rodzinne, albo takie, gdzie dominują rozwiązania rynkowo-rodzinne.

Rysunek 1. Modele opieki nad dziećmi do lat 3



Źródło: opracowanie własne

W tym kontekście należy zauważyć, że model usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3 w Polsce sytuuje się gdzieś w środku trójkąta – jednocześnie (1) oferowane są dłuższe urlopy i zasiłki rodzicielskie (model familizacyjny), (2) za sprawą programu Maluch+ tworzone są publiczne żłobki i zwiększane są dopłaty do miejsc w publicznych placówkach (model defamilizacji przez państwo) oraz (3) tworzone są zachęty do tworzenia prywatnych punktów opieki, które mogą być finansowane przez rodziców z takich świadczeń, jak Rodzina 500+, a zwłaszcza Rodzinny Kapitał Opiekuńczy (RKO), szczególnie tam, gdzie podaż miejsc w publicznych żłobkach jest niewystarczająca (model defamilizacyjny przez rynek).

Można wręcz odnieść wrażenie, że model opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce w ostatniej dekadzie zmierzał w kierunku stworzenia swoistej hybrydy, w której pod naciskiem różnych grup interesu – rodziców, samorządów, przedstawicieli pracodawców, instytucji międzynarodowych (w tym zwłaszcza UE), Kościoła Rzymskokatolickiego itd. – rządzący próbowali zaspokoić różne oczekiwania. Z drugiej strony ewolucyjną hybrydowość polskiego modelu można tłumaczyć chęcią stworzenia jak największej elastyczności. W rezultacie osoby reprezentujące różne podejścia światopoglądowo-ideologiczne mają teoretycznie możliwość znalezienia rozwiązania dla siebie, choć ze względu na znaczną liczbę instrumentów ich finansowanie jest dalekie od oczekiwań.

Trzeba mieć jednak świadomość, że taki model nie jest wcale unikatowy. Przypomina bowiem, co zostało już zresztą wspomniane, model konserwatywno-korporacyjny, w którym mamy do czynienia z tzw. familizacją opcjonalną, zgodnie z typologią zaproponowaną przez Sebastiana Leitnera (zob. tabela 2), opartą o występowanie określonych instrumentów polityki społecznej (np. urlopy i zasiłki rodzicielskie, dopłaty do żłobków, bony wychowawcze itd.). W tym ujęciu model familizacji opcjonalnej zakłada aktywne działania państwa zarówno w zakresie wprowadzania instrumentów familizacyjnych, jak i defamilizacyjnych, w przeciwieństwie do tzw. domyślnej familizacji, w której państwo, co do zasady, nie prowadzi aktywnej polityki w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 (model śródziemnomorski).

Tabela 2. Typologia familizacji w zależności od zastosowanych instrumentów polityki społecznej

Familizacja	Defamilizacja	
	Silna	**Słaba**
Silna	Familizacja opcjonalna (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Szwecja)	Jawna familizacja (Austria, Holandia, Niemcy, Włochy)
Słaba	Defamilizacja (Irlandia, Wielka Brytania)	Domyślna familizacja (Grecja, Hiszpania, Portugalia)

Źródło: Leitner, 2003: 54

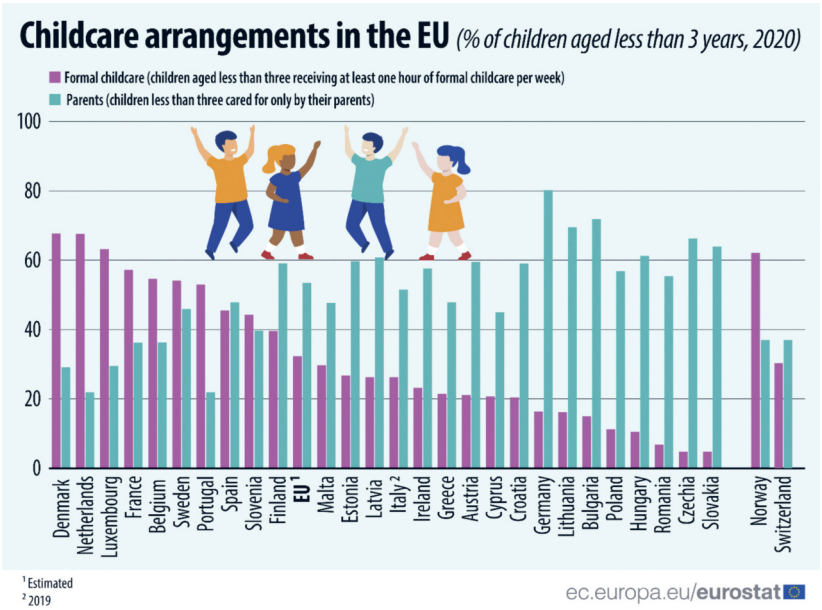
Wskazane w tabeli przypisanie poszczególnych państw UE do określonych typów ma jednak charakter w dużej mierze uznaniowy. Istnieją bowiem alternatywne, bardziej szczegółowe klasyfikacje. Jedną z nich w 2010 roku przeprowadzili Chiara Saraceno i Wolfgang Keck, którzy w oparciu o analizę instrumentów polityki społecznej wyróżnili sześć grup. Uwzględnili także państwa Europy Środkowo-Wschodniej (zob. Saraceno, Keck, 2010: 57):

1) Wysoki poziom defamilizacji i wspieranej familizacji – Dania, Francja, Norwegia, Szwecja.
2) Średni poziom defamilizacji i wspieranej familizacji – Austria, Finlandia, Niemcy, Wielka Brytania.
3) Wysoki lub średni poziom defamilizacji oraz niski poziom wspieranej familizacji – Belgia.
4) Niski lub średni poziom defamilizacji oraz wysoki poziom wspieranej familizacji – Bułgaria, Czechy, Estonia, Słowacja, Węgry.
5) Średni poziom defamilizacji – Łotwa, Słowenia.
6) Niski poziom defamilizacji i wspieranej familizacji – kraje śródziemnomorskie, Polska, Holandia, Irlandia.

Zaklasyfikowanie przez wspomnianych autorów Polski do ostatniej grupy nie uwzględnia szeregu zmian, które zostały wprowadzone po 2010 roku. Podobna sytuacja dotyczy zresztą także innych państw z „naszej" grupy, takich jak Holandia czy Portugalia. W ich wyniku Polska powoli, ale stopniowo przesuwa się w kierunku drugiego krańca, czyli do grupy państw charakteryzujących się wysokim poziomem zarówno defamilizacji, jak i wspieranej familizacji. Już sam ten fakt jest dowodem ogromnej ewolucji, jaką przeszedł model opieki nad najmniejszym dziećmi w Polsce w ostatniej dekadzie, i to zarówno za rządów koalicji PO-PSL, jak i Zjednoczonej Prawicy.

Oczywiście nie należy zapominać, że ze względu na wieloletnie opóźnienia i *de facto* brak polityki w tym obszarze do końca pierwszej dekady XXI wieku oferta opieki instytucjonalnej wciąż w Polsce należy do jednych z najsłabszych w Europie. Porównanie państw członkowskich w zakresie sposobu opieki nad dziećmi do lat 3 przedstawione zostało na rysunku 2. Warto przy tym zaznaczyć, że Eurostat podaje dane dla wszystkich dzieci w tym wieku, co ma znaczenie w kontekście różnej długości urlopów rodzicielskich w różnych krajach. Z tego powodu bardziej adekwatne byłoby porównanie odsetka dzieci w opiece instytucjonalnej w wieku 1–3 lat, niestety takie dane nie są dostępne (dla Polski to ok. 30%).

Rysunek 2. Udział opieki instytucjonalnej i nieinstytucjonalnej w państwach UE, Norwegii i Szwajcarii w 2020 roku



Źródło: Komisja Europejska, 2022

3. Opis funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

Przez pierwsze dwie dekady po transformacji ustrojowej w Polsce system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oparty był w dużej mierze na opiece indywidualnej. Liczba miejsc w żłobkach na 1000 dzieci regularnie po 1989 roku spadała i w 2010 roku osiągnęła wartość 20 (zob. MPiPS, 2010). Źródła takiej zapaści opieki instytucjonalnej znajdowały się w istniejącym porządku prawnym.

Zgodnie z ustawą z 1991 roku żłobki funkcjonowały jako zakłady opieki zdrowotnej, czyli tzw. ZOZ-y (publiczne lub niepubliczne). Ponadto opiekę instytucjonalną sprawować mogły opiekunki wykonujące tę czynność jako zarejestrowaną działalność gospodarczą, pracujące bez takiej rejestracji (ten drugi przypadek był znacznie częstszy) albo inne podmioty zarejestrowane jako działalność gospodarcza. W konsekwencji ani samorządy, ani podmioty prywatne nie były zainteresowane tworzeniem żłobków, gdyż musiały spełniać wyśrubowane wymagania stawiane instytucji opieki zdrowotnej. Jednocześnie polskie społeczeństwo nie dysponowało (jeszcze?) wystarczającymi środkami, aby pozwolić sobie na opłacenie opieki nad dzieckiem z prywatnych środków (niani).

Sytuacja zaczęła się zmieniać na początku drugiej dekady XXI wieku wraz z przyjęciem w lutym 2011 roku nowej Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 Nr 45, poz. 235), która zmieniła prawny sposób funkcjonowania żłobków. Odtąd nie były już ZOZ-ami, a jednostkami budżetowymi gmin. Dodatkowo nowa regulacja wprowadziła instytucję klubu dziecięcego i dziennego opiekuna (art. 2).

Można wskazać cztery główne przyczyny zainicjowania reformy. Pierwszym były niewątpliwie przebijające się coraz bardziej do publicznej debaty informacje na temat kryzysu demograficznego i spadającego współczynnika dzietności, który w połowie pierwszej dekady XXI wieku spadł do historycznie niskich poziomów.

Drugim czynnikiem, który mógł mieć wpływ na wprowadzenie reformy, było umasowienie studiów wyższych w pierwszej dekadzie XXI wieku, które skutkowało liczną migracją z prowincji do miast akademickich, a w efekcie zakładaniem tam związków z dala od domów rodzinnych. W efekcie młodzi rodzice w znacznie mniejszym stopniu niż wcześniej mogli liczyć na wsparcie rodziny w opiece nad najmniejszymi dziećmi i zaczęli poszukiwać oferty opieki instytucjonalnej.

Trzecim powodem było stopniowe wydłużanie się aktywności zawodowej Polaków, co przekładało się na ograniczenie możliwości sprawowania opieki nad dziećmi przez dziadków.

Czwartym, jak się wydaje, decydującym czynnikiem wpływającym na chęć wdrożenia reformy była presja ze strony instytucji europejskich. Rada UE zaleciła Polsce zwiększenie aktywności zawodowej kobiet m.in. poprzez wzrost do 2020 roku odsetka dzieci w wieku 0–3 lat przebywających w placówkach opieki do poziomu 33%. Dla przypomnienia: w 2010 roku współczynnik ten wynosił zaledwie niecałe 3% (zob. NIK, 2012)[1].

Należy zauważyć, że zgodnie z raportem NIK-u z 2012 roku samo zróżnicowanie form opieki (wprowadzenie instytucji klubów dziecięcych i dziennych opiekunów) nie przełożyło się na dynamiczny wzrost liczby miejsc w opiece instytucjonalnej w roku szkolnym 2011/2012. W całym kraju podpisano umowy z zaledwie 18 opiekunami dziennymi, którzy mieli pod opieką 40 dzieci. Z analogiczną

[1] Warto zaznaczyć, że w ocenie skutków regulacji analizowanej ustawy nie zapisano docelowego wskaźnika użłobkowienia – mowa jest tam wyłącznie o „zwiększeniu dostępności do wysokiej jakości placówek opieki nad dziećmi i usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3, a w konsekwencji objęcie opieką większej liczby dzieci w tym wieku".

sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku klubów dziecięcych – w pierwszym roku powstało zaledwie 377 miejsc (*nota bene* wykorzystano zaledwie 316 z nich). Jedynie w przypadku żłobków dało się zauważyć bardziej wyraźny wzrost liczby miejsc, bo o 14%.

Trudno się było zresztą spodziewać, że sama zmiana prawa, która *nota bene* budziła kontrowersje w toku konsultacji publicznych (chociażby Naczelna Rada Lekarska krytykowała zbyt długi pobyt dziecka w żłobku oraz zbyt wysoką liczbę dzieci na jednego opiekuna), istotnie wpłynie na kształt systemu. Dlatego uzupełnieniem reformy ustawowej było równoległe powołanie nowego programu Maluch, którego zadanie polegało głównie finansowanie budowy nowych żłobków i klubów dziecięcych, ale także wsparcie dziennych opiekunów. W pierwszym roku funkcjonowania tego programu (2011) na ten cel przeznaczono 40 mln zł. Wysokość nakładów w kolejnych latach została przedstawiona w tabeli 3.

Tabela 3. Wartość środków w programie Maluch/Maluch+ w latach 2011–2021 (mln zł)

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Suma	40	40	90	101	151	151	151	450	450	400	450

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych z serwisu www.gov.pl

Wprowadzenie programu Maluch (2011–2016), a później jego rozwinięcie w postaci Maluch+ (od 2017), istotnie przyczyniło się do zwiększenia liczby miejsc w placówkach instytucjonalnej opieki. Szczególnie wyraźne przyśpieszenie nastąpiło jednak dopiero w 2018 roku (zob. tabele 4 i 5) w momencie, w którym z jednej strony radykalnie zwiększono budżet programu Maluch+ ze 151 mln do 450 mln zł, a z drugiej strony weszły w życie przepisy nowelizacji Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2017, poz. 1428).

Nowelizacja wprowadziła bowiem kilka istotnych zmian systemowych. Po pierwsze, poszerzono możliwość wnioskowania o środki z programu Maluch+ o podmioty prywatne (dotąd wnioskować mogły wyłącznie gminy).

Po drugie, zmniejszono wymagania przy tworzeniu żłobków i klubów dziecięcych. Odtąd nie było potrzeby gwarantowania dwóch sal dla jednej grupy dzieci (odrębnych do zabawy i do spania), co zwiększyło możliwości naboru ze strony placówek opiekuńczych, w tym zwłaszcza prowadzonych przez podmioty prywatne.

Po trzecie wreszcie, zliberalizowano przepisy w zakresie tworzenia placówek żłobkowo-przedszkolnych. Powstała większa przestrzeń do zakładania swoistych wieloletnich centrów opieki nad dziećmi.

Jednocześnie, widząc rachityczny rozwój usług oferowanych w ramach instytucji dziennego opiekuna, autorzy nowelizacji istotnie zliberalizowali przepisy w zakresie warunków lokalowo-sanitarnych, które muszą spełniać opiekunowie dzienni (przeniesienie kompetencji kontrolnych z wyspecjalizowanych inspekcji do gmin). Ponadto nowelizacja ograniczyła możliwość zatrudniania niań. W tym drugim przypadku motywacją decydentów była chęć ukrócenia nadużyć dotyczących wyłudzania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W efekcie liczba niań systematycznie spada. Obecnie według danych MRiPS wynosi zaledwie 6,5 tys.

Zajmując się nowelizacją z 2017 roku, warto przypomnieć, że ówczesne kierownictwo MRiPS chciało wprowadzić jeszcze zmianę polegającą na zwiększeniu maksymalnego limitu dzieci przypadających na 1 opiekuna z 8 do 10. Argumentowano to faktem, że przeciętna absencja dzieci z powodu chorób wynosi przeciętnie ok. 40%, co sprawia, że w praktyce grupa żłobkowa przypadająca na 1 opiekuna liczy jednorazowo nie 8, ale 5–6 dzieci. Postulat ten jednak spotkał się ze sporą krytyką, tym bardziej, że w debacie publicznej zaczęły się w tamtym czasie pojawiać coraz bardziej krytyczne głosy dotyczącej jakości opieki żłobkowej i przeładowania tych placówek. W konsekwencji ostatecznie z niego zrezygnowano,

co w praktyce ułatwiło wprowadzenie reszty propozycji zmian, gdyż uwagi krytyczne skupiły się przede wszystkim na tej kontrowersyjnej propozycji.

Tabela 4. Liczba miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych na 1000 dzieci w Polsce w latach 2014–2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
POLSKA	64	73	82	93	118	138	156
Dolnośląskie	107	121	130	144	179	208	239
Kujawsko-pomorskie	46	54	61	70	94	115	140
Lubelskie	44	48	57	65	84	100	123
Lubuskie	86	88	99	111	142	153	176
Łódzkie	56	63	74	83	111	124	138
Małopolskie	59	68	83	99	125	143	163
Mazowieckie	74	84	92	103	127	152	164
Opolskie	102	119	128	136	165	193	213
Podkarpackie	52	60	71	83	105	123	140
Podlaskie	64	75	86	86	114	132	150
Pomorskie	64	68	69	76	97	118	139
Śląskie	55	66	76	87	111	130	152
Świętokrzyskie	40	44	54	59	77	92	103
Warmińsko-mazurskie	40	46	55	58	76	93	103
Wielkopolskie	63	70	81	92	118	136	148
Zachodniopomorskie	79	91	99	105	138	162	181

Źródło: Bank Danych Lokalnych – GUS

W danych o liczbie miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych można zauważyć wyraźną dysproporcję pomiędzy województwami na ziemiach zachodnich a resztą kraju. Szczególnie wyróżniają się województwa dolnośląskie i opolskie. Choć przyrost miejsc w placówkach opieki instytucjonalnej był tam najwolniejszy, to nadal ich liczba jest wyraźnie wyższa niż w innych częściach Polski. Co cie-

kawe, zjawisko to nie tylko nie było przedmiotem pogłębionych badań instytucji publicznych na szczeblu zarówno centralnym, jak i regionalnym, ale wręcz można odnieść wrażenie, że świadomość jego istnienia jest relatywnie mała. Choć zbadanie przyczyn tych dysproporcji leży poza zakresem przedmiotowym niniejszego raportu, można postawić hipotezę, że wynikają one z uwarunkowań kulturowo-rodzinnych. W innych regionach ze względu na funkcjonowanie silniejszych więzi rodzinnych (jak i w ogóle modelu rodziny) dzieci rzadziej trafiają do placówek opiekuńczych.

Zagadnienie to jednak nie jest kompletnie bez znaczenia z perspektywy głównego przedmiotu rozważań, a mianowicie funkcjonowania instytucji dziennego opiekuna. Można bowiem zaryzykować hipotezę, że wspomniane uwarunkowania kulturowo-rodzinne mogą mieć wpływ na niewielką popularność tego rozwiązania w Polsce, choć w nieco inny sposób. Problem ten będzie poruszony w następnej rozdziale tego opracowania.

Tabela 5. Odsetek dzieci objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej w Polsce (%)

	Odsetek dzieci w wieku 0–3 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej						Odsetek dzieci w wieku 1–2 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
POLSKA	8,3	9,3	10,4	13,0	15,4	17,5	12,4	13,9	15,9	19,3	22,6	25,6
Dolnośląskie	11,9	13,9	15,0	19,1	22,1	25,6	17,6	20,8	22,6	28,3	32,4	37,2
Kujawsko-pomorskie	6,0	6,7	8,2	10,9	13,0	15,5	8,8	10,0	12,5	16,1	19,1	22,5
Lubelskie	5,3	6,2	6,9	8,7	10,6	13,1	8,0	9,2	10,5	12,9	15,5	19,1
Lubuskie	9,9	10,3	12,0	14,1	16,1	18,6	14,5	15,3	18,3	20,6	23,3	27,2
Łódzkie	6,9	8,2	9,6	11,8	13,2	14,9	10,2	12,3	14,6	17,5	19,2	21,8
Małopolskie	8,4	8,6	11,1	13,3	15,7	17,8	12,5	13,0	17,0	19,9	23,1	26,1
Mazowieckie	10,3	11,0	12,0	15,3	19,4	21,0	15,5	16,6	18,2	22,7	28,6	30,8
Opolskie	12,2	12,9	14,4	16,3	18,8	21,4	18,1	19,3	21,9	24,1	27,5	31,1
Podkarpackie	6,8	7,6	9,3	10,9	12,3	14,7	10,1	11,5	14,3	16,3	18,0	21,4
Podlaskie	7,8	8,7	8,9	11,5	13,7	15,5	11,6	13,2	13,7	17,1	20,1	22,5
Pomorskie	8,5	8,3	8,9	11,9	14,3	16,5	12,7	12,6	13,6	17,6	21,0	24,0
Śląskie	7,5	8,5	9,7	11,9	14,1	16,4	11,1	12,8	14,7	17,6	20,5	23,9
Świętokrzyskie	5,2	6,0	7,0	8,2	9,5	11,3	7,8	8,9	10,6	12,2	13,8	16,3
Warmińsko-mazurskie	5,4	6,9	7,6	9,1	10,8	12,2	7,9	10,2	11,6	13,4	15,7	17,6
Wielkopolskie	8,3	9,7	10,5	13,1	14,6	16,1	12,4	14,7	16,0	19,3	21,4	23,5
Zachodniopomorskie	9,8	11,4	11,8	15,4	18,4	20,6	14,5	17,1	17,9	22,6	26,8	29,9

Źródło: Bank Danych Lokalnych – GUS

Wracając jednak do funkcjonowania samego systemu opieki nad najmniejszymi dziećmi w Polsce, należy podkreślić, że obecnie jesteśmy świadkami równie istotnych zmian, co w latach 2017–2018. Ich kluczową determinantą jest polityka UE, i to w dwojaki sposób.

Po pierwsze, Komisja wymogła na rządzie w Warszawie przeznaczenie zdecydowanie większych środków z programu Maluch+ na utrzymanie żłobków. W efekcie z całego budżetu programu (450 mln zł) aż 160 mln zł trafiło na dopłaty do funkcjonowania placówek.

Na podstawie rozmów z podmiotami prowadzącymi żłobki można wysunąć tezę, że rozwiązanie to nie jest dobrze oceniane. Wysokość miesięcznej dopłaty dla jednego dziecka wynosi zaledwie 80 zł, a jednocześnie tworzy sporo obowiązków biurokratycznych dla placówek, które są podmiotami wnioskującymi. Co więcej, pieniądze nie trafiają do beneficjentów od razu i nie ma żadnej gwarancji, że wniosek będzie rozpatrzony pozytywnie. W efekcie dyrekcje placówek poważnie zastanawiają się, czy ta gra jest warta świeczki, bo koszt dopłat w praktyce równoważony jest kosztem obsługi procesu wnioskowania.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia wprowadzonej w 2022 roku dopłaty do żłobka w wysokości 400 zł dla rodziców jedynaków w ramach Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego. Rozwiązanie to obwarowane jest znacznie mniejszym sztafażem biurokratycznym i stanowi realne wsparcie dla rodziców. Pokrywa ok. 25%–30% miesięcznych kosztów opieki w placówce.

Po drugie, rząd Zjednoczonej Prawicy zakładał, że środki na tworzenie nowych miejsc opieki instytucjonalnej dla dzieci w wieku do lat 3 będą pochodzić z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) przedstawionego Komisji w maju 2021 roku. Do końca trzeciego kwartału 2022 roku pieniądze te jednak nie trafiły do Polski. Co więcej, trudno prognozować, aby Komisji uruchomiła te środki w przewidywalnej przyszłości. Ma to jednak bardzo praktyczne konsekwencje dla programu Maluch+. MRiPS czekało na decyzję Brukseli i nie ogłosiło w 2022 roku nowej edycji programu. W efekcie w tym roku nastąpi prawdopodobnie wyraźnie zahamowanie dynamiki wzrostu liczby miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w najbliższych miesiącach nie należy spodziewać się żadnych radykalnych działań na rzecz

tworzenia nowych żłobków. Ewentualna głębsza korekta w kierunku wzmocnienia defamilizacji modelu opieki związana może być z potencjalną zmianą rządu w wyniku wyborów parlamentarnych 2023 roku lub wcześniej – w przypadku odblokowania środków z KPO. Przewidziane w nim środki są przeznaczone na tworzenie i dofinansowanie miejsc prawie 40 tys. nowych miejsc w placówkach opiekuńczych.

W opisie funkcjonowania systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce nie można się jednak koncentrować wyłącznie na działaniach defamilizacyjnych. W ostatniej dekadzie zarówno rządy koalicji PO-PSL, jak i Zjednoczonej Prawicy wprowadziły szereg nowych rozwiązań (obok istniejących, takich jak jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowe) wzmacniających model opcjonalnej familizacji. Ważną rolę odgrywały instrumenty familizacyjne, takie jak:

- Wprowadzenie dwutygodniowego urlopu ojcowskiego – od 1.01.2010.
- Wydłużenie urlopu macierzyńskiego z 20 do 26 tygodni i wprowadzenie 26-tygodniowego urlopu rodzicielskiego, co w praktyce wydłuża okres opieki nad dzieckiem na cały okres niemowlęcy (rok) – od 17.06.2013.
- Wprowadzenie Karty Dużej Rodziny – od 1.01.2015.
- Wprowadzenie świadczenia rodzicielskiego dla kobiet nieposiadających tytułu do zasiłku macierzyńskiego (tzw. kosiniakowe) – od 1.01.2016.
- Wprowadzenia programu Rodzina 500+ – od 1.04.2016 (z nowelizacją rozszerzającą o świadczenia na pierwsze dziecko niezależnie od dochodu – od 1.07.2019).
- Wprowadzenie programu Rodzinny Kapitał Opiekuńczy – od 1.01.2022.

Należy podkreślić, że jakkolwiek istnieje w debacie publicznej spór co do wprowadzania instrumentów defamilizacyjnych, to nie przebiega on wyraźnie między partiami politycznymi. Największą dynamikę wzrostu miejsc w żłobkach i klubach dziecięcych zanotowano w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy deklarujących bardziej „tradycyjnie" podejście do wymiaru opiekuńczego polityki społecznej. Ponadto mamy do czynienia z zasadniczo ponadpartyjną zgodą co do utrzymania (co najmniej) instrumentów wspierających familizację modelu opieki, umożliwiających wzmacnianie familizacji opcjonalnej. Kluczowym wyzwaniem dla tego rodzaju instrumentów w świetle wysokiej inflacji będzie zagadnienie waloryzacji świadczeń rodzicielskich i wychowawczych.

W konsekwencji można odnieść wrażenie, że po bardzo aktywnej polityce rodzinnej w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, która była prowadzona w drugiej dekadzie XXI wieku, przeszliśmy do fazy swoistego dryfu. W znacznej części spowodowany jest on wydarzeniami zewnętrznymi, takimi jak pandemia i wojna na Ukrainie, a dokładniej skutkami tych zjawisk dla szeroko rozumianej sytuacji społeczno-gospodarczej. Znaleźliśmy się w dobrym momencie, aby na nowo podjąć debatę o kierunkach rozwoju modelu opieki nad najmniejszymi dziećmi w Polsce.

Instytucja dziennego opiekuna, istniejąca w porządku prawnym od ponad 10 lat, która w tym czasie nie była aktywnie wykorzystywana, może okazać się jednym z instrumentów nadających modelowi opieki nowy, społecznie pożądany kształt. Problematyka związana z tą formą opieki instytucjonalnej, która jednak może włączać rodziców i tworzyć swego rodzaju hybrydę, będzie przedmiotem kolejnych rozdziałów raportu.

4. Inspiracja: instytucja dziennego opiekuna we Francji[2]

Instytucja dziennego opiekuna (*assistante maternelle*, dalej także asystent rodziny), czyli osoby sprawującej opiekę nad dziećmi najczęściej w wieku do lat 3[3], od wielu lat cieszy się we Francji ogromną popularnością. W 2021 roku z tej formy korzystało aż 86% rodziców, którzy nie posłali swoich dzieci do innych placówek opiekuńczych. W 2015 roku średnio na 100 dzieci poniżej 3 roku życia przypadało we Francji aż 13,6 opiekunów dziennych. Dla porównania w Polsce to wciąż wyraźnie poniżej 1 opiekuna na 100 dzieci.

Aby zostać zatwierdzoną (akredytowaną) opiekunką do dziecka, należy przejść odpowiednie szkolenie organizowane i finansowane przez departament miejsca zamieszkania opiekunki. Akredytacja przyznawana jest na okres 5 lat z możliwością przedłużenia. Szkolenie uprawniające do nabycia odpowiednich kompetencji trwa 120 godzin. Kurs jest podzielony na dwie części. Pierwsze 80 godzin musi zostać ukończonych w ciągu 6 miesięcy od otrzymania wniosku o zatwierdzenie. Oceny nabytych umiejętności dokonują pracownicy wydziału lub organizacja szkoleniowa. Ukończenie pierwszej części szkolenia jest równoznaczne z upoważnieniem do przyjęcia pierwszego dziecka. Ostatnie 40 godzin szkolenia należy zrealizować maksymalnie do 3 lat od przyjęcia pierwszego dziecka.

---

[2] Informacje wykorzystane w studium przypadku zostały pozyskane z Ambasady RP w Paryżu na podstawie ogólnodostępnych źródeł.

[3] Formalnie opiekę w tej formie można sprawować nad dziećmi w wieku do lat 6, ale wszystkie dzieci w wieku powyżej 3 lat mają zapewnione miejsce w przedszkolu (*ecole maternelle*).

Opiekun sam wybiera liczbę dzieci, którymi będzie się opiekować, przy czym na 1 opiekuna może przypadać maksymalnie 4 dzieci w wieku poniżej 3 lat. Opieka nad dzieckiem odbywa się najczęściej w miejscu zamieszkania *assistante maternelle*, rzadziej w domu rodziców dziecka. Dopiero od 2010 roku opiekunki do dzieci posiadające akredytację mogą zrzeszać się i wykonywać swój zawód poza domem w instytucjach zwanych *maisons d'assistante maternelle* (MAM). Pozwalają one maksymalnie czterem opiekunkom przyjąć maksymalnie czworo dzieci przez każdą z nich w odrębnych pomieszczeniach gwarantujących bezpieczeństwo i zdrowie dzieci.

Zatrudnienie w formie *assistante maternelle* odbywa się na podstawie pisemnej umowy o pracę zawartej między asystentem rodziny a prawnym opiekunem dziecka (rodzicem). Umowa o pracę, co do zasady, zawierana jest na czas nieokreślony. Zawarcie umowy o pracę na czas określony możliwe jest jedynie w celu wykonania konkretnego i tymczasowego zadania, np. zastąpienia nieobecnego pracownika. Umowa na czas określony musi zawierać minimalny czas trwania umowy. W umowie może być zawarty okres próbny. Maksymalny czas trwania okresu próbnego to w przypadku umowy na czas nieokreślony 3 miesiące (jeżeli opiekun sprawuje opiekę przez 1, 2 lub 3 dni w tygodniu) lub 2 miesiące (jeżeli opiekun sprawuje opiekę przez 4 dni w tygodniu). Pracodawca ma obowiązek zgłosić opiekuna dziennego w urzędzie do spraw poboru składek na ubezpieczenie społeczne i zasiłków rodzinnych.

Kontrakt musi precyzować warunki pracy asystenta. Długość opieki przewidziana jest na 45 godzin tygodniowo. Zwyczajowa długość dziennej opieki wynosi 9 godzin. Asystenta rodziny nie obowiązuje zatem przepis dotyczący 35-godzinowego tygodnia pracy. Maksymalna długość pracy (dzienna, tygodniowa i roczna) jest wyznaczana ustawowo. Godziny pracy w dni ustawowo wolne od pracy oraz warunki wypoczynku w trakcie tygodnia są sprecyzowane w umowie. *Assistante maternelle* dysponuje 11 godzinami odpoczynku z rzędu, niezależnie od typu zawartego kontraktu i nie może pracować więcej niż 6 dni z rzędu. W wyjątkowych przypadkach

i za zgodą stron godziny pracy mogą przekroczyć limity, przy czym pracodawca nie może wymagać od opiekunki pracy dłuższej niż 48 godzin w tygodniu. Liczba godzin pracy może zostać przekroczona jedynie w sytuacji, gdy opiekun wyrazi na to pisemną zgodę.

Pracodawca i opiekun ustalają w umowie podstawową stawkę godzinową brutto, która jednak nie może być niższa niż 3,18 euro (minimalna stawka godzinowa przewidziana w krajowym układzie zbiorowym dla pracodawców prywatnych i pracy w domu). *Assistante maternelle* otrzymuje także od pracodawcy trzy dodatkowe płatności, niezbędne do sfinansowania działalności: na utrzymanie dziecka – minimum 2,65 euro dziennie na dziecko (służy do pokrycia kosztów, takich jak woda, prąd, zabawki, sprzęt do opieki nad dzieckiem itd.); dodatek do posiłków – zwykle od 2 do 4 euro za obiad i od 0,5 do 1 euro za przekąski oraz dodatek transportowy (*de facto* kilometrówka na przewiezienie dziecka do i z punktu opieki).

W praktyce rodzic musi zapłacić miesięcznie kwotę ok. 600 euro za opiekę nad jednym dzieckiem. Mniej zamożni rodzice mogą wnioskować o zasiłek z Funduszu Zasiłków Rodzinnych (CAF). Wysokość takiego zasiłku uzależniona jest od dochodów rodziców.

5. Funkcjonowanie punktów dziennej opieki w Polsce

Instytucja dziennego opiekuna, a tym samym punktu dziennej opieki, została wprowadzona ustawą z lutego 2011 roku. Była ona wzorowana na opisanych wyżej rozwiązaniach francuskich (*assistante maternelle*) i, co do zasady, miała zwiększyć dostępność opieki instytucjonalnej, szczególnie na prowincji, gdzie sieć żłobkowa jest znacznie mniej rozwinięta[4].

Co istotne, w intencji ustawodawcy (wyrażonej w założeniach do ustawy) opiekunowie dzienni mieli świadczyć usługi opiekuńcze dla dzieci w wieku od 20 tygodnia do lat 3 (w wyjątkowych przypadkach – do lat 4) w swoich domach lub mieszkaniach. Zadaniem gminy jako podmiotu nadzorującego miało być jedynie wsparcie w należytym wyposażeniu lokalu, a tylko w szczególnych przypadkach udostępnienie takiego lokalu. Oznacza to, że instrument ten w założeniu miał stanowić swoistą hybrydę opieki instytucjonalnej i domowej, np. jeden rodzic posiadający należyte kwalifikacje (lub taki, który przejdzie szkolenie w wymiarze 160 godzin, w tym 30 godzin praktyk zawodowych w placówce) mógł sprawować opiekę nad swoim dzieckiem i kilkorgiem dzieci swoich sąsiadów/znajomych.

Ważnym zastrzeżeniem było jedynie wprowadzenie ograniczenia liczbowego. W przeciwieństwie do żłobka/klubu dziecięcego na jednego opiekuna zgodnie z ustawą mogło przypadać nie więcej niż pięcioro dzieci, choć ustawodawca wprowadził małą „furtkę"

[4] Warto jednak dodać, że instytucja dziennych opiekunów funkcjonuje także w innych krajach, np. w Wielkiej Brytanii (*childminder*) i Niemczech (*Tagesmutter*).

umożliwiającą zwiększenie tej liczby. Dzienny opiekun może bowiem za zgodą wszystkich rodziców sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, o ile co najmniej jeden z rodziców będzie sprawował opiekę nad dziećmi razem z dziennym opiekunem. W przypadku przebywania w grupie chociażby jednego dziecka poniżej pierwszego roku życia lub dziecka z niepełnosprawnością przy zaangażowaniu jednego z rodziców we wsparcie dziennego opiekuna limit został zwiększony z 3 do 5 (art. 38 p.1a).

Na czym jednak w praktyce polega instytucja dziennego opiekuna i czym charakteryzuje się ta forma opieki instytucjonalnej, zwłaszcza w porównaniu do żłobków czy klubów dziecięcych? W przeciwieństwie do wspomnianych dwóch form opieki w przypadku opieki dziennej to sam rodzic może *de facto* stworzyć miejsce opieki instytucjonalnej w dowolnej lokalizacji, także tam, gdzie nie funkcjonują żłobek/klub dziecięcy. Wystarczy, że rodzic podpisze umowę z osobą spełniającą określone w przepisach prawa kryteria, a mianowicie:

1. Daje rękojmię należytego sprawowania opieki na dziećmi.
2. Nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie została jej zawieszona ani ograniczona.
3. Wypełnia obowiązek alimentacyjny w przypadku, gdy taki obowiązek został nałożony na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd.
4. Nie figuruje w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym lub nie została skazana prawomocnym wyrokiem za inne przestępstwo umyślne.
5. Posiada warunki lokalowe zapewniające bezpieczną opiekę nad dzieckiem.

6. Odbyła 160 godzin szkolenia albo 40 godzin szkolenia uzupełniającego, w tym z zakresu udzielania dziecku pierwszej pomocy, jeśli posiada kwalifikacje pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga wczesnej edukacji, terapeuty pedagogicznego albo ukończyła studia lub studia podyplomowe na kierunku lub specjalności wczesne wspomaganie rozwoju, wspomaganie rozwoju dzieci w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej w żłobkach i przedszkolach, edukacja prorozwojowa, pedagogika małego dziecka, psychologia dziecięca, psychologia wspierania rozwoju i kształcenia lub psychologia wychowawcza (albo pracowała z dziećmi w wieku do lat 3 przez okres co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przez podjęciem zatrudnienia jako dzienny opiekun).

7. Odbyła nie później niż 2 lata przed rozpoczęciem pełnienia funkcji dziennego opiekuna szkolenie z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

8. Została wpisana do rejestru dziennych opiekunów.

Opieka może odbywać się w domu opiekuna albo w innym lokalu, o ile ma on do niego tytuł prawny (wystarczy, że jest np. pokój w mieszkaniu). W praktyce może być tak, że jeden rodzic sprawuje opiekę nad swoim dzieckiem w domu i jednocześnie opiekuje się dziećmi swoich znajomych w wymiarze godzinowym i za wynagrodzenie uzgodnione między rodzicami. Co więcej, pozostali rodzice mogą angażować się w opiekę, np. w wybrane dni tygodnia. Zasadniczo forma ta (wzorowana na francuskim rozwiązaniu) miała być maksymalnie elastyczna i nastawiona na jakąś formę instytucjonalizacji opieki domowej[5].

[5] Szczegółowe wytyczne dotyczące zakładania PDO zostaną przedstawione w podręczniku dobrych praktyk, stanowiącym niejako dopełnienie niniejszego raportu.

Tabela 6. Porównanie różnych form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

	Żłobek	Klub dziecięcy	Dzienny opiekun	Niania
Charakterystyka podmiotu prowadzącego	Publiczny lub prywatny	Publiczny lub prywatny	Prywatny (choć w praktyce bywa quasi-publiczny)	Prywatny
Uwarunkowania lokalowe	Ustawowe (liczba sal, przepisy BHP, przeciwpożarowe, standardy wyposażenia itd.) – decyzja powiatowego inspektora sanitarnego	Ustawowe (liczba sal, przepisy BHP, przeciwpożarowe, standardy wyposażenia itd.) – decyzja wójta/burmistrza/prezydenta miasta	Brak (w praktyce samorządy, jako podmioty odpowiedzialne za nadzór, czasem regulują standardy)	Brak
Kwalifikacje osoby odpowiedzialnej za placówkę	Wykształcenie wyższe i co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z dziećmi lub wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz 5 lat doświadczenia w pracy z dziećmi	Kwalifikacje przewidziane dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym	Kwalifikacje przewidziane dla dziennego opiekuna	Brak
Wiek dzieci	Od 20. tygodnia życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko kończy 3. rok życia	Od 1. roku do końca roku szkolnego, w którym dziecko kończy 3. rok życia	Od 20. tygodnia życia do 3. roku życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym do 4. roku życia	Brak

Maksymalna liczba dzieci w placówce	Zależna od liczby opiekunów	30	5/8* (przy wsparciu rodzica/wolontariusza) lub 3 (jeśli choć jedno dziecko jest poniżej 1. roku życia lub z niepełnosprawnością/ specjalnymi potrzebami) Nie ma ustawowych regulacji dotyczących łączenia kilku punktów dziennej opieki w ramach jednej placówki	Brak
Maksymalna liczna dzieci na opiekuna	8/10* (specustawa dotycząca uchodźców z Ukrainy)	8/10* (specustawa dotycząca uchodźców z Ukrainy)	Jak wyżej	Brak
Maksymalny czas przebywania dziecka pod opieką	10 godzin	10 godzin	8 godzin	Brak

Źródło: opracowanie własne

Instytucja dziennego opiekuna w pierwszych latach funkcjonowania nie spotkała się z wielkim zainteresowaniem rodziców. W pierwszym roku (2011/2012) zarejestrowano w skali całego kraju zaledwie 18 dziennych opiekunów. Później zaczęła ona stopniowo rosnąć – w 2015 roku liczba ta osiągnęła 570, a w 2021 roku – 1637. Wciąż nie jest to jednak duża skala, tym bardziej, że w rzeczywistości wielu opiekunów dziennych funkcjonuje, co do zasady, w placówkach quasi-żłobkowych, i to przede wszystkim w większych polskich miastach. Liczba punktów dziennej opieki na prowincji mimo ponad 10 lat funkcjonowania tego instrumentu nadal pozostaje nieznaczna. Szczegółową liczbę dziennych opiekunów w latach 2015–2021 z podziałem na województwa prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Liczba dziennych opiekunów i dzieci pod ich opieką w Polsce i wg województw w latach 2015–2021

Region	Liczba dziennych opiekunów							Liczba dzieci pod opieką dziennych opiekunów						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
POLSKA	570	664	1026	1249	1578	1576	1637	815	902	1337	6459	9275	9444	8167
Dolnośląskie	19	29	42	53	72	84	83	69	104	105	236	335	364	382
Kujawsko-pomorskie	15	29	41	67	69	63	35	11	31	54	256	209	243	139
Lubelskie	3	3	2	2	5	5	11	8	10	10	13	37	34	50
Lubuskie	16	12	25	9	10	4	16	33	28	50	45	50	20	88
Łódzkie	18	23	35	44	31	30	37	66	74	91	207	179	164	146
Małopolskie	40	42	43	55	65	82	86	63	129	133	259	332	452	394
Mazowieckie	145	223	347	503	844	861	864	200	266	298	2795	5403	5652	4645
Opolskie	155	21	43	19	6	2	3	170	34	52	41	18	5	9
Podkarpackie	0	0	0	10	10	12	16	0	0	0	56	65	70	52
Podlaskie	5	7	6	4	2	2	4	10	8	11	26	10	10	21
Pomorskie	34	90	152	185	192	177	188	19	5	69	1029	1106	991	942
Śląskie	31	43	66	89	89	76	69	34	75	132	564	565	470	327
Świętokrzyskie	0	0	31	33	16	9	7	0	0	85	105	52	28	32
Warmińsko-mazurskie	12	14	27	42	45	48	55	42	62	126	250	275	317	316
Wielkopolskie	74	124	158	116	92	83	111	90	76	121	441	418	376	414
Zachodniopomorskie	3	4	8	18	30	38	52	0	0	0	136	221	248	210

Źródło: Bank Danych Lokalnych – GUS

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 7 można dostrzec trzy zjawiska. Po pierwsze, znaczny wzrost (55%) liczby dziennych opiekunów w skali całego kraju w 2017 roku i późniejszy istotny spadek dynamiki tego wzrostu – do 0% w roku 2020 i 4% rok później. Czynnikiem wpływającym na ten proces była prawdopodobnie pandemia (część rodziców przeszła na pracę zdalną i została z dziećmi w domu).

Dodatkowym czynnikiem, który może mieć wpływ na malejące tempo wzrostu liczby PDO, jest inflacja. Rosnące koszty utrzymania PDO dotykają zwłaszcza prywatne placówki, które muszą zwiększać czesne, ale przez to czasem nie są w stanie znaleźć wystarczającej liczby chętnych, aby utrzymać punkt. Zresztą z perspektywy wielu prywatnych PDO równie zabójcza okazała się wspomniana pandemia. W momencie trwania lockdownu osoby prowadzące punkty nie mogły pobierać czesnego.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że istnieją województwa, w których liczba dziennych opiekunów systematycznie rośnie, ale są i takie, w których po osiągnięciu maksimum liczba ta zaczęła spadać – tu na pierwszy plan wysuwają się województwa opolskie, śląskie i świętokrzyskie. Szczególnie zadziwiająco prezentują się dane dla pierwszego ze wspomnianych województw. Jeszcze w 2015 roku na Opolszczyźnie było więcej zarejestrowanych dziennych opiekunów niż na Mazowszu, a po upływie 6 lat ich liczba spadła niemal do 0. Oznacza to, że albo spadła tam wyraźnie liczba dzieci w wieku do lat 3, albo ta forma opieki przestała być atrakcyjna dla rodziców.

Po drugie, i to obserwacja chyba jeszcze ciekawsza, w 2018 roku, a więc w pierwszym roku funkcjonowania nowelizacji Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, bardzo wyraźnie wzrosła średnia liczba dzieci przypadająca na jednego opiekuna. Do 2017 roku przeciętnie bowiem na jednego opiekuna w skali kraju przypadało 1,3–1,4 dziecka, natomiast już rok później wskaźnik ten przekroczył 5, czyli wartość wykraczającą poza ustawowy limit opieki bez wsparcia jednego z rodziców (zob. tabela 8), choć warto

zanotować, że w ostatnim roku, dla którego dostępne są dane, ten trend wzrostowy uległ odwróceniu. Nie sposób jednak dziś odpowiedzieć, na ile to odwrócenie jest trwałe.

Tabela 8. Zmiana średniej liczby dzieci przypadających na 1 opiekuna dziennego w Polsce i wg województw w latach 2015–2021

Region	Liczba dzieci na 1 opiekuna						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
POLSKA	1,4	1,4	1,3	5,2	5,9	6,0	5,0
Dolnośląskie	3,6	3,6	2,5	4,5	4,7	4,3	4,6
Kujawsko-pomorskie	0,7	1,1	1,3	3,8	3,0	3,9	4,0
Lubelskie	2,7	3,3	5,0	6,5	7,4	6,8	4,5
Lubuskie	2,1	2,3	2,0	5,0	5,0	5,0	5,5
Łódzkie	3,7	3,2	2,6	4,7	5,8	5,5	3,9
Małopolskie	1,6	3,1	3,1	4,7	5,1	5,5	4,6
Mazowieckie	1,4	1,2	0,9	5,6	6,4	6,6	5,4
Opolskie	1,1	1,6	1,2	2,2	3,0	2,5	3,0
Podkarpackie	0	0	0	5,6	6,5	5,8	3,3
Podlaskie	2,0	1,1	1,8	6,5	5,0	5,0	5,3
Pomorskie	0,6	0,1	0,5	5,6	5,8	5,6	5,0
Śląskie	1,1	1,7	2,0	6,3	6,3	6,2	4,7
Świętokrzyskie	0	0	2,7	3,2	3,3	3,1	4,6
Warmińsko-mazurskie	3,5	4,4	4,7	6,0	6,1	6,6	5,7
Wielkopolskie	1,2	0,6	0,8	3,8	4,5	4,5	3,7
Zachodniopomorskie	0	0	0	7,6	7,4	6,5	4,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych – GUS

Tę zmianę można tłumaczyć na trzy sposoby. Mogła nastąpić pogłębiona instytucjonalizacja dziennych punktów opieki, dlatego były one w stanie przyjąć większą liczbę dzieci. Mogliśmy także mieć do czynienia ze skokowym wzrostem zaangażowania rodziców

w funkcjonowanie PDO – w efekcie limit dzieci na jeden punkt mógł przekroczyć wartość 5. Musimy pamiętać, że w latach 2017–2018 byliśmy świadkami prawdopodobnie jednorazowego skoku liczby urodzeń w związku z wprowadzeniem programu Rodzina 500+[6]. Zważywszy, że wiele z tych „dodatkowych" dzieci rodziły kobiety nieco starsze (przedstawicielki pokolenia wyżu demograficznego lat 80.), które urodziły wcześniej dwoje dzieci, można postawić hipotezę, że ze względu na wcześniejsze doświadczenia wychowawcze i moment kariery zawodowej były one bardziej skłonne do poszukiwania innych niż domowa form opieki dla dzieci w wieku 1–3.

Trudno stwierdzić, czy i w jakim stopniu wszystkie wspomniane czynniki wpłynęły na tak skokowy wzrost przeciętnej liczby dzieci przypadających na jednego opiekuna w PDO, ale z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że łącznie ze zmianami wprowadzonymi przez nowelizację ustawy z 2017 roku odegrały one istotną rolę.

Trzecim zjawiskiem, które obrazują dane przedstawione w tabelach 7 i 8, jest zróżnicowanie regionalne w zakresie funkcjonowania PDO. Rozwiązanie to jest szczególnie popularne w województwie mazowieckim, a w nieco mniejszym stopniu także w województwie pomorskim. Istnieją jednak takie regiony, gdzie instrument ten w zasadzie nie jest wykorzystywany. Mowa tu przede wszystkim o województwach: lubelskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim i świętokrzyskim.

Zróżnicowanie dotyczy też wielkości PDO. Mamy bowiem do czynienia z regionami, gdzie średnia liczba dzieci przypadających na jednego opiekuna przekracza 5 (lubuskie, mazowieckie, warmińsko-mazurskie), ale są i takie, gdzie wynosi poniżej 4 (łódzkie, opolskie, podkarpackie, wielkopolskie). Warto jednak podkreślić, że rok 2021 przyniósł wyraźną zmianę trendów w kilku regionach. Byliśmy świadkami znacznego spadku liczby dzieci na jednego opie-

[6] Inna sprawa, że dane dla lat 2020-2021 wyraźnie korespondują ze spadkiem współczynnika dzietności.

kuna w województwach lubelskim (z 6,8 na 4,5), podkarpackim (z 5,8 na 3,3) oraz zachodniopomorskim (z 6,5 na 4,0), przez co regiony te wypadły z grupy województw, gdzie liczba dzieci przypadających na jednego opiekuna jest największa. Z drugiej strony mamy województwo świętokrzyskie, gdzie ten współczynnik w 2021 roku wzrósł, i to wyraźnie, z 3,1 do 4,6.

Z perspektywy niniejszego raportu wartym przeanalizowania jest szczególnie przypadek województwa mazowieckiego, w którym funkcjonuje ponad połowa dziennych opiekunów w Polsce. Na Mazowszu wyraźnie widać bowiem dwa procesy wskazane we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału: koncentrację dziennych opiekunów w największych ośrodkach oraz postępujące grupowanie się dziennych opiekunów w ramach quasi-żłobków/klubów dziecięcych. Warto dodać, że te procesy idą w jakimś sensie w kontrze do intencji ustawodawcy, który, wprowadzając instytucję opiekuna dziennego do polskiego porządku prawnego, chciał rozbudować sieć opieki instytucjonalnej na prowincji w oparciu o usługi świadczone przez nietradycyjne placówki opiekuńcze.

Z analizy bazy dziennych opiekunów, prowadzonej przez MRiPS na portalu Emp@tia, wynika, że na ok. 1400 zarejestrowanych opiekunów dziennych w województwie mazowieckim[7] poza Warszawą funkcjonuje tylko 242, z czego zdecydowana większość (167) w powiatach „obwarzankowych" stolicy – szczegółowe dane przedstawia tabela 9.

[7] Na marginesie warto zaznaczyć, że według danych BDL – GUS liczba opiekunów dziennych w województwie mazowieckim na 2021 rok wyniosła 864.

Tabela 9. Liczba zarejestrowanych dziennych opiekunów i punktów dziennej opieki w powiatach województwa mazowieckiego (bez miasta stołecznego Warszawy) na 31.08.2022

Powiat	Liczba zarejestrowanych opiekunów dziennych	Liczba punktów dziennej opieki
Białobrzeski	0	0
Ciechanowski	0	0
Garwoliński	1	1
Gostyniński	24	1
Grodziski	11	5
Grójecki	14	6
Kozienicki	0	0
Legionowski	10	5
Lipski	0	0
Łosicki	0	0
Makowski	0	0
Miński	5	3
Mławski	1	1
Nowodworski	9	2
Ostrołęcki	0	0
M. Ostrołęka	0	0
Ostrowski	1	1
Otwocki	17	9
Piaseczyński	22	8
M. Płock	0	0
Płocki	0	0
Płoński	0	0
Pruszkowski	30	13
Przasnyski	0	0
Przysuski	2	1
Pułtuski	1	1

M. Radom	0	0
Radomski	0	0
M. Siedlce	0	0
Siedlecki	0	0
Sierpecki	0	0
Sochaczewski	0	0
Sokołowski	0	0
Szydłowiecki	5	2
Warszawski zachodni	51	10
Węgrowski	4	2
Wołomiński	32	9
Wyszkowski	2	1
Zwoleński	0	0
Żuromiński	2	1
Żyrardowski	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Emp@tia

Trudno chyba o bardziej jaskrawy dowód, że instytucja dziennego opiekuna jest w zasadzie nieobecna na polskiej prowincji. Ponadto w ramach jednego PDO usługi świadczy co najmniej kilkoro opiekunów. Dla przykładu w powiecie warszawskim zachodnim 51 opiekunów dziennych przypada na 10 punktów, a w powiecie pruszkowskim – 30 na 13.

Szczególnie ciekawym przypadkiem na pierwszy rzut oka wydaje się powiat gostyniński, gdzie wszystkich 24 opiekunów zarejestrowanych jest pod adresem Urzędu Miasta w Gostyninie. W praktyce jednak w mieście tym funkcjonują dwa PDO, a przypisanie wszystkich opiekunów dziennych do jednego punktu wynika z prostego faktu, że ich rejestracji w bazie dokonywał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gostyninie. Można postawić hipotezę, że w niektórych miejscach w kraju mamy do czynienia z podobną sytuacją,

i sprawdzenie realnego rozkładu PDO wymagałoby odrębnej weryfikacji każdej gminy, w której funkcjonują takie punkty.

Nie można zapominać, że z tej formy opieki w skali kraju w roku 2021 korzystało niewiele ponad 8 tys. dzieci, podczas gdy w żłobkach i klubach dziecięcych mamy ponad 191 tys. miejsc. PDO pozostaje zatem nadal (mimo ponad 10 lat funkcjonowania) marginalną formą instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3.

6. Główne słabości dotykające funkcjonowania PDO w Polsce

Analiza możliwości rozwoju punktów dziennej opieki w Polsce wymaga w pierwszej kolejności wskazania głównych słabości, które dotykają tę formę opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Pozwoli to przynajmniej częściowo odpowiedzieć na pytanie, dlaczego nadal pełnią one raczej marginalną rolę w systemie oraz zawodzą nadzieje pokładane w nich przez ustawodawcę. Poniższa diagnoza bazuje głównie na badaniach jakościowych (wywiady pogłębione) przeprowadzonych z opiekunami dziennymi oraz osobami zarządzającymi takimi placówkami. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że wskazane poniżej słabości obrazują przede wszystkim percepcję samych opiekunów/właścicieli placówek. Trzeba jednak dodać, że jak dotąd nie powstały inne opracowania, które mogłyby stanowić dodatkowe źródło wiedzy w tym zakresie.

Pierwszą i, jak się wydaje, najpoważniejszą słabością tej formy opieki jest stosunkowo niewielka wiedza na temat tej instytucji. Analiza trendów w wyszukiwarce Google, choć przynosi bardzo szczątkowe informacje, wskazuje, że hasło „dzienny opiekun" było wyszukiwane głównie na terenie województw dolnośląskiego i mazowieckiego, a dokładniej – we Wrocławiu i Warszawie. W pozostałych częściach kraju pojęcie to nie pojawiało się wcale. Choć narzędzie to ma bardzo ograniczoną zdolność wyjaśniania rzeczywistości, potwierdza jednak intuicję, że rodzice nie tylko nie wiedzą o tej formie opieki, ale też nie wywierają presji chociażby na samorządach, aby oferowały tego rodzaju usługę, zwłaszcza na prowincji.

Jednocześnie niski poziom wiedzy o instytucji dziennego opiekuna może sprawiać, że wiele osób potencjalnie mogących wykonywać ten zawód albo o nim słyszało, albo nie wie, jak uzyskać kwalifikacje

niezbędne do jego wykonywania, choć w sieci stosunkowo łatwo dostępne są informacje o szkoleniach. Warto jednak zaznaczyć, że są one oferowane przed podmioty prywatne, a koszt takiego szkolenia obciąża potencjalnego opiekuna. Co więcej, problemem może być dostępność takich szkoleń poza dużymi ośrodkami miejskimi. Inna sprawa, że szkolenia te (dla przypomnienia – 160 godzin, w tym 30 godzin praktyki zawodowej w placówce) niekoniecznie mają wysoką jakość. W rozmowach z osobami prowadzącymi kilka PDO pojawiały się bowiem głosy, że część szkoleń, zwłaszcza tych prowadzonych w formule online, nie przygotowuje dobrze opiekunów do pracy z dziećmi, a oferuje jedynie niezbędny „papier".

Dodatkowo nie można pomijać faktu, że instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce mimo upowszechniającego się krajach rozwiniętych trendu nadal traktowane są głównie jako instytucje opiekuńcze, a nie opiekuńczo-edukacyjne. To z kolei przekłada się na relatywnie niższy status pracowników takich placówek. Dotyczy to zarówno żłobków i klubów dziecięcych, jak i punktów dziennej opieki. W świetle niewielkich zarobków pracowników takich placówek niski status społeczny zawodu opiekuna będzie jedynie pogłębiać brak zainteresowania wyborem takiej ścieżki kariery zawodowej.

Drugim, równie istotnym problemem, z jakim mierzą się PDO w Polsce, jest kwestia interpretacji przepisów ustawowych na poziomie samorządowym. Ustawa nie precyzuje bowiem wielu kwestii szczegółowych, które dotykają codziennego funkcjonowania PDO. Przede wszystkim w ustawie mamy wyłącznie instytucję dziennego opiekuna, ale już nie punktu dziennej opieki.

W rezultacie część samorządów traktuje PDO jako samodzielną instytucję niezależną od konkretnego dziennego opiekuna, podczas gdy inne zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy uznają wyłącznie instytucję dziennego opiekuna. Ma to wbrew pozorom bardzo istotne konsekwencje, np. dla pozyskiwania środków publicznych (np. z programu Maluch+), funkcjonowania PDO w mo-

mencie choroby dziennego opiekuna (punkt jest wówczas z automatu zamknięty albo opiekuna może ktoś zastąpić) czy wreszcie liczby dziennych opiekunów działających pod jednym adresem. Są bowiem samorządy, które wprowadzają maksymalną liczbę dziennych opiekunów zarejestrowanych pod jednym adresem (np. Warszawa), ale są i takie, w których takie limity nie występują (np. Wrocław).

Nota bene problem braku zdefiniowana *expressis verbis* instytucji PDO w ustawie wydaje się nieprzypadkowy. W intencji ustawodawcy dzienny opiekun miał nie tworzyć placówki, a jedynie opiekować się kilkorgiem dzieci (razem ze swoim). Praktyka ostatniej dekady pokazała jednak, że rozwój instytucji dziennego opiekuna poszedł w zupełnie innym kierunku i potrzebne jest rozstrzygnięcie, czy zasadna jest zmiana w tym zakresie (tzn. traktowanie PDO jako „luźniejszej" formy żłobka/klubu dziecięcego). Nie brakuje zresztą głosów, że ten kierunek jest właściwy, gdyż tworzenie PDO we własnych mieszkaniach i łączenie opieki nad swoim dzieckiem i innymi dziećmi rodzi mnóstwo problemów wychowawczych.

To niejedyny problem związany z interpretacją przepisów ustawowych. Innym jest kwestia formy użytkowania lokalu. Choć ustawa jasno mówi, że dzienny opiekun może świadczyć usługi we własnym mieszkaniu, część samorządów odpowiedzialnych za nadzór na opiekunami dziennymi ogranicza tę możliwość wyłącznie do lokali usługowych. Co więcej, zdarzały się przypadki, w których Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego (PINB), zawiadomione np. przez sąsiadów zmęczonych hałasem, podejmowały decyzję o natychmiastowym zamknięciu punktu działającego w lokalu mieszkalnym.

Idąc dalej, przepisy ustawy nie precyzują, czy zwiększenie liczby dzieci z 5 do 8 wymaga zaangażowania wolontariusza, który jest rodzicem jednego z dzieci, czy jakiegokolwiek innego wolontariusza. Wiemy jedynie, że decyzję co do zwiększenia muszą zaakceptować wszyscy rodzice. Pojawia się też pytanie, czy wolontariusz

ma funkcjonować w oparciu o umowę wolontariatu, czy też ta forma współpracy może pozostać niesformalizowana.

Wreszcie, niektóre samorządy wprowadzają własne regulacje dotyczące np. wyposażenia PDO w certyfikowane meble i inne urządzenia, podczas gdy inne zostawiają w tej kwestii absolutną dowolność. Te i inne problemy (np. wspomniana kwestia regulacji funkcjonowania PDO w momencie choroby dziennego opiekuna) każą postawić pytanie, czy i na ile doprecyzować przepisy ustawy, zwiększając obciążenia dla wszystkich dziennych opiekunów w Polsce (nie tylko w tych gminach, które wprowadziły dodatkowe regulacje), czy dopuścić istnienie różnorodności, które jednak rodzą trudności dla tych podmiotów prywatnych chcących inkubować tworzenie PDO w różnych częściach kraju.

Warto dodać, że inflacja regulacyjna na poziomie samorządowym przyśpieszyła w ostatnich miesiącach, co może wynikać z faktu, że samorządy zauważyły trend polegający na tworzeniu placówek opiekuńczych działających jak żłobki, ale funkcjonujących w formie punktu dziennej opieki. Inna sprawa, że wciąż dla wielu samorządów w Polsce instytucja dziennego opiekuna jest kompletnie nieznana, co widać chociażby na podstawie korespondencji między urzędnikami gminnymi a podmiotami zainteresowanymi uruchomieniem punktu dziennej opieki.

Trzecią słabością wpływającą na funkcjonowanie instytucji dziennego opiekuna w Polsce mogą być niechęć lub brak zaufania rodziców do tej formy opieki, wynikające ze stosunkowo niewielkiej wiedzy na jej temat.

Żłobek i klub dziecięcy cieszą się wciąż prawdopodobnie o wiele większą renomą i zaufaniem rodziców chcących korzystać z oferty opieki instytucjonalnej. Zaufanie to może być wzmacniane przekonaniem o silnej kontroli różnych instytucji (w tym Państwowej Inspekcji Sanitarnej czy Państwowej Straży Pożarnej) nad żłobkami, która nie obejmuje już PDO, nawet jeśli te ostatnie znajdują się pod

nadzorem gmin. Ten problem dotyczy oczywiście rodziców, którzy mają możliwość wyboru między żłobkiem/klubem a PDO.

Nie jest zatem przypadkiem, że spora część placówek funkcjonujących na podstawie przepisów dotyczących dziennego opiekuna reklamuje się właśnie jako żłobki czy kluby dziecięce. Analiza wspomnianej w poprzednim rozdziale bazy dziennych opiekunów, prowadzonej przez MRiPS na portalu Emp@tia, pozwala postawić tezę, że praktyka ta jest dość powszechna (opiekunowie podają w niej wręcz dane kontaktowe placówki, która w nazwie ma żłobek/klub dziecięcy).

Czwartą słabością, która dotyka funkcjonowania PDO w Polsce, jest powszechny brak zaufania z jednej strony między osobami zawodowo zajmującymi się opieką nad dziećmi, a z drugiej strony rodzicami. Napięcie to widać zresztą na różnych szczeblach edukacji – od żłobków przed przedszkola aż po szkoły. Ma to jednak dla samych PDO bardzo konkretne konsekwencje – część opiekunów nie patrzy zbyt przychylnie na angażowanie się rodziców w tę formę opieki nad dziećmi, widzi w tym zewnętrzną kontrolę ze strony podmiotów niedysponujących odpowiednimi kwalifikacjami.

Ponadto pojawiają się obawy ze strony opiekunów, że rodzice będą preferować opiekę nad swoimi dzieckiem kosztem innych dzieci, jednocześnie utrudnią dziecku integrację i adaptację, a tym samym dezorganizują proces wychowawczo-dydaktyczny całej grupy. Istnieją oczywiście punkty, gdzie współpraca pomiędzy opiekunami i rodzicami funkcjonuje poprawnie, a nawet jest traktowana jako wartość dodana, ale raczej nie jest to zjawisko powszechne.

Inna sprawa, że sami rodzice muszą chcieć, a zarazem mieć możliwość angażowania się w PDO. Wiele rodziców, oddając dziecko do placówki, chce mieć gwarancję, że w czasie 8 godzin opieki nie musi już angażować się w to zajęcie i może skoncentrować się na swojej działalności zawodowej. W tym kontekście szalenie ważnym problemem jest kwestia elastyczności czasu pracy – jej brak

będzie skutecznie osłabiał zdolność rodziców do ewentualnego angażowania się w taką hybrydową formę opieki.

Piątą słabością, z którą mierzy się instytucja dziennego opiekuna w Polsce, jest kwestia finansowania tej formy opieki. Rosnące w ostatnich latach koszty pracy (w tym istotna podwyżka płacy minimalnej), choć poprawiły sytuację materialną opiekunów, zwiększyły też koszty funkcjonowania tego rodzaju placówek. Mając na uwadze fakt, że koszty te rozkładają się na mniejszą liczbę dzieci (w przeciwieństwie do żłobka w PDO na jednego opiekuna przypada tylko pięcioro dzieci), ta forma opieki może stać się nieoptymalna, nawet po uwzględnieniu niższych kosztów stałego funkcjonowania PDO w porównaniu do żłobków/klubów dziecięcych. Tam jednak koszty te można rozłożyć na zdecydowanie większą liczbę dzieci, tym bardziej, że w ostatnim czasie na mocy Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zwiększono limit dzieci przypadających na jednego opiekuna z 8 na 10. Kwestia finansowania jest szczególnie istotna z perspektywy podmiotów prywatnych, które nie korzystają z publicznego wsparcia (poza dopłatą w ramach RKO dla jedynaków), choć i dla samorządów nie jest ona bez znaczenia.

Zresztą problem ten stoi prawdopodobnie u podstaw zjawiska łączenia kilku, a nawet kilkunastu PDO w ramach jednej, większej placówki, która z zewnątrz nie różni się od żłobka czy klubu dziecięcego. Dodatkową zachętą dla prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego w formie PDO są zdecydowanie mniejsze obciążenia regulacyjne (np. brak kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej), co w praktyce oznacza, że zjawisko to stanowi sposób na legalne obchodzenie istniejących przepisów.

Czasem zresztą to obchodzenie przepisów wykracza poza legalne ramy. Dzieje się tak np. w sytuacji, w której żłobek działający formalnie jak PDO otwarty jest 10 godzin dziennie, podczas gdy jeden dzienny opiekun może wykonywać swoje zadania przez maksymalnie 8 godzin dziennie. Wtedy opiekunowie pracują „na zakładkę".

W pierwszych i ostatnich godzinach pracy takiego „żłobka" mają pod opieką więcej niż jedną 5-osobową grupę. Trzeba sobie jednak powiedzieć wprost, że takie praktyki występują też w żłobkach czy klubach dziecięcych, zwłaszcza w sytuacji niedoboru pracowników.

Należy sobie jednak zadać pytanie, czy i na ile jest to problem. Z jednej strony obchodzenie istniejących przepisów skutkuje możliwością stworzenia większej liczby miejsc opieki instytucjonalnej nad dziećmi, których i tak brakuje, oraz zmniejsza koszty jej funkcjonowania, co ma znaczenie zwłaszcza w przypadków placówek prywatnych. Z drugiej jednak strony może to negatywnie wpływać na jakość samej opieki, a tym samym dobrostan zarówno dzieci, jak i samych opiekunów, o których często zapomina się w debacie poświęconej opiece nad dziećmi (nota bene problem ten dotyczy też rodziców-opiekunów, co zostało wspomniane we wstępie).

Co więcej, obchodzenie przepisów może stanowić ryzyko nie tylko dla samych dzieci, ale i opiekunów oraz podmiotów prowadzących placówki. W momencie wypadku będą oni ponosić odpowiedzialność za niewłaściwy nadzór nad dziećmi powierzonymi im do opieki. Inna sprawa, na ile kontrole chociażby ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej przekładają się realnie na bezpieczeństwo dzieci przebywających w placówkach. To jednak temat na zupełnie odrębny raport.

7. Podsumowanie: zalety, dylematy i postulaty zmian w systemie PDO

Zanim przeanalizujemy możliwości interwencji w funkcjonowanie systemu PDO w Polsce, musimy postawić pytanie, czy w ogóle warto to robić i czy są one potrzebne. W poprzedniej części niniejszego opracowania wskazane zostały główne słabości punktów dziennej opieki, warto zatem zebrać w jednym miejscu zalety tej formy opieki. Należą do nich przede wszystkim:

- **Niższe koszty utworzenia PDO (niższa bariera wejścia)**, w tym mniejsze wymagania wobec warunków lokalowych i kwalifikacji opiekunów (szkolenie 160 godzin, brak konieczności ukończenia studiów pedagogicznych).
- **Większa elastyczność w zakresie godzin opieki oraz sposobu spędzania czasu przez dzieci**; w przeciwieństwie do żłobków/klubów dziecięcych rodzice mogą umówić się z opiekunem nie tylko na pasujące im godziny, ale i formy aktywności (w żłobku ze względu na większą liczbę dzieci i silniejszą barierę na linii opiekun-rodzic jest to znacznie trudniejsze).
- **Większy wpływ rodziców na model sprawowania opieki**, zwłaszcza w sytuacji, w której rodzice prezentujący zbliżone podejście do sposobu wychowania dzieci wspólnie ustalą zasady funkcjonowania w PDO (dotyczy to także spraw światopoglądowych)[8].

[8] Choć warto zaznaczyć, że cecha ta może być jednocześnie uznana za wadę w postaci ideowej gettoizacji dzieci, jednak w przypadku dzieci w wieku do 3 lat zarzut ten jest w jakimś stopniu bezpodstawny. Ważniejsze od kwestii światopoglądowych lub statusowych na tym etapie są bowiem same modele wychowania, np. stosowanie kar, nagród itd.

- **Silniejsza personalizacja opieki**, także w oparciu o bliższe relacje pomiędzy rodzicami a dziennym opiekunem.
- **Łatwiejsza budowa samych relacji pomiędzy rodzicami, dziećmi a opiekunem**, co przekłada się na wyższy poziom wzajemnego zaufania (w tym możliwość osobistego uczestnictwa rodziców w funkcjonowaniu PDO).
- **Warunki sprawowania opieki bardziej przypominające środowisko domowe.**

Mając na uwadze słabości wskazane we wcześniejszych częściach raportu, można wyznaczyć kilka kierunków działań umożliwiających rozwój tej formy opieki nad dziećmi do lat 3:

1) Wprowadzenie do ustawy przepisów dotyczących *expressis verbis* instytucji punktu dziennej opieki, regulujących m.in. kwestię funkcjonowania takich placówek w przypadku choroby dziennego opiekuna i doprecyzowujących status wolontariuszy.

2) Wprowadzenie do ustawy przepisu, że PDO może funkcjonować zarówno w lokalu mieszkalnym, jak i usługowym; jednocześnie należy rozważyć wprowadzeniu przepisu dotyczącego konieczności uzyskania zgody sąsiadów na prowadzenie takiego punktu w lokalu mieszkalnym (a przynajmniej obowiązku ich wcześniejszego poinformowania), aby uniknąć problemów z nasyłaniem na PDO różnych inspekcji.

3) Ograniczenie możliwości samorządów w zakresie wprowadzania dodatkowych, pozaustawowych przepisów regulujących funkcjonowanie PDO.

4) Przeprowadzenie na szeroką skalę kampanii informacyjnej na temat różnych form opieki nad najmniejszymi dziećmi, specyfiki tych form, ich zalet i wad itd. Kampania taka powinna być adresowana przede wszystkim do rodziców

małych dzieci zamieszkujących mniejsze ośrodki, w których nie ma oferty żłobka/klubu dziecięcego.

5) Przeprowadzenie analogicznej kampanii i szkoleń dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, w których nie ma żadnej oferty opieki instytucjonalnej.

6) Zachęcenie gmin do inkubowania PDO, zwłaszcza w tych miejscach, w których tworzenie żłobka/klubu dziecięcego jest ekonomicznie nieopłacalne.

7) Stworzenie na poziomie samorządu wojewódzkiego (a opcjonalnie także powiatowego) publicznej oferty bezpłatnych lub dofinansowanych szkoleń dla dziennych opiekunów (zarówno kwalifikacyjnych, jak i rozszerzających kompetencje) i troszczenie się o ich odpowiednią jakość.

8) Zmniejszenie wymogów biurokratycznych przy wnioskowaniu o dopłaty do miejsc w żłobkach ze środków programu Maluch+ i opcjonalnie zwiększenie wysokości samej dopłaty.

9) Wprowadzenie do Kodeksu pracy rozwiązań mających na celu zwiększenie elastyczności czasu pracy dla rodziców dzieci w wieku do lat 3.

Jednocześnie pod rozwagę należy wziąć kwestię wyrównania kwoty wsparcia w ramach RKO dla rodziców jednego dziecka (wzrost z 400 do 1000 zł). Z perspektywy rodziców chcących wrócić na rynek pracy po ukończeniu urlopu rodzicielskiego nie ma bowiem większego znaczenia, czy mają oni jedno lub więcej dzieci.

Powyższe punkty nie odpowiadają jednak wprost na kluczowy dylemat, który wyłonił się w toku prac nad raportem – czy w interesie publicznym powinno być utrzymywanie *status quo*, w ramach którego niektóre PDO funkcjonują jak żłobki i nie muszą przy tym speł-

niać szeregu warunków, czy też jednak powinno się wprowadzić regulacje różnicujące „prawdziwe" PDO od quasi-żłobków wykorzystujących jedynie przepisy dotyczące instytucji dziennego opiekuna do zmniejszenia obciążeń regulacyjnych. Odpowiedź na to pytanie ma charakter czysto polityczny, stąd też w raporcie ten dylemat pozostanie nierozstrzygnięty. Ważne jest, by w ogóle mieć świadomość istnienia takiego napięcia.

Drugim dylematem, który wymaga rozstrzygnięcia, jest kwestia promowania idei tworzenia PDO przez uchodźczynie z Ukrainy dla ukraińskich dzieci. Z jednej strony zrozumiałe są argumenty, że adaptacja w polskim żłobku tworzy idealną przestrzeń do nauki przez dziecko języka polskiego. Z drugiej strony ze względu na wyraźną różnicę w modelach wychowania małych dzieci łączenie dzieci z polskich i ukraińskich rodzin w ramach jednej placówki, zwłaszcza tak specyficznej jak PDO, może rodzić napięcia. Co więcej, w świetle pogarszającej się koniunktury, a co za tym idzie, pojawienia się ryzyka wzrostu bezrobocia, oferta szkoleniowa kierowana do ukraińskich kobiet może ułatwić im znalezienie pracy, a dodatkowo rozwiązać częściowo problem braku miejsc w placówkach opiekuńczych, zwłaszcza w największych polskich miastach, tym bardziej, że integrację językowo-kulturową ukraińskich dzieci, które pozostaną w Polsce, można przesunąć na etap przedszkolny.

Warto zastanowić się także nad zmianą nazwy. Dzienny opiekun jest pojęciem niejednoznacznym, niekoniecznie kojarzącym się wyłącznie z opieką nad dziećmi. Możliwe, że kierunkową propozycją jest zastąpienie instytucji PDO w jej obecnym kształcie mikrożłobkami. Nazwa, co prawda, rodzi kontrowersje, ale z drugiej strony lepiej chyba oddaje specyfikę funkcjonowania w praktyce instytucji dziennego opiekuna w Polsce.

Bibliografia

Kelm H., *Skuteczność polityki rodzinnej w warunkach regresu demograficznego w Polsce*, „Monografie: prace doktorskie" 2018, nr 34.

Komisja Europejska, *Childcare arrangements in the UK* [grafika], dostęp online, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/14185648/Childcare+arrangements_WEB.png/, dostęp dnia 25.11.2022.

Leitner S., *Varieties of familialism, the caring function of the family in comparative perspective*, „European Societies" 2003, nr 4, vol. 4.

MRiPS, *Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3*, Warszawa 2010a.

MRiPS, *Strategia Demograficzna 2040*, Warszawa 2021b.

NIK, *Informacja o wynikach kontroli. System opieki nad dziećmi do lat trzech*, Warszawa 2012, dostęp online, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,18032.html, dostęp dnia 31.08.2022.

Roskam I. i in., *Parental Burnout Around the Globe: a 42-Country Study*, „Affective Science" 2021, nr 2, dostęp online, https://link.springer.com/article/10.1007/s42761-020-00028-4#Sec2, dostęp dnia 25.11.2022.

Saraceno C., Keck W., *Can we identify intergenerational policy regimes in Europe?*, „European Societies" 2010, nr 5, vol. 12.

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017, poz. 1428).

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 Nr 45, poz. 235).

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022, poz. 583).

Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus", List otwarty w sprawie opieki nad dziećmi do lat 3, dostęp online, https://www.3plus.pl/pl/aktualnosci/174,List-otwarty-w-sprawie-opieki-nad-dziecmi-do-lat-3, dostęp dnia 25.11.2022.

Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje". Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

• Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:
47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem:
„Darowizna na cele statutowe"

• Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

– przelewu ze strony banku

– karty płatniczej

– aplikacji BLIK

– portfela elektronicznego.

• Przekazanie 1% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego –
nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego":

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz".

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje rożnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli rożnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny

Polska – Bałkany Zachodnie. Możliwości współpracy władz lokalnych i regionalnych

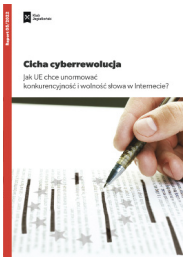
Publikacja ma jasno sprecyzowany cel - pomóc polskim samorządowym w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej z władzami lokalnymi i regionalnymi na Bałkanach Zachodnich.

Rozpad starego świata. Próba syntezy po pół roku wojny na Ukrainie [RAPORT SPECJALNY]

Ład globalny, Europa i przestrzeń postsowiecka już nie będą takie same. Polska musi być do tego przygotowana, aby wykorzystać możliwości, jakie to dla nas stwarza, oraz zniwelować zagrożenia, które przyniesie nowa rzeczywistość.

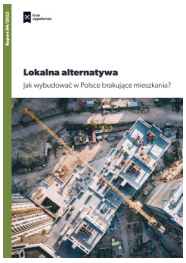
Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Europejski Zielony Ład charakteryzuje się podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale *de facto* całościowej transformacji UE.



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy przełomowych przepisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku.



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.

Porzućcie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm" polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.

Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.

Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.

Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.

Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.

Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie przepracować temat, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.

Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.

Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy" eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspirację do korekty przedstawionego dokumentu.

Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.

Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku".

Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import znad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.

Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.

Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.

Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.

Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.

Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.

Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.

Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.

AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu

Budując zaufanie do technologii, musimy zachować dbałość o interes społeczny w jej wdrażaniu. W raporcie "AlgoPolska" autorzy z Fundacji Centrum Cyfrowe i Klubu Jagiellońskiego wskazują, że aby Polska dokonała technologicznego skoku, potrzebujemy realnej debaty, modelu regulacji algorytmów, audytów i wyjaśnialności takich systemów, nowych rozwiązań w kwestii zarządzania danymi oraz powszechnej edukacji.

Kontakt w sprawie współpracy:

Paweł Musiałek
Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130
pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

K
J