

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

239

Usługi społeczne wobec rodziny



pod redakcją

Adama Kubowa

Joanny Szczepaniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Katarzyna Zamorska, Józef Zarzeczny

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja dofinansowana przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-244-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. O roli usług społecznych wobec rodziny – rozważania teoretyczne i koncepcyjne w kontekście wybranych problemów społeczno-ekonomicznych

Sławomir Maciejewski , Dobro rodziny a konstytucyjne zadania państwa.....	13
Maria Gagacka , Aktywna polityka społeczna i ekonomia społeczna jako instrumenty wsparcia rodzin.....	24
Adam Kubów , Usługi społeczne w gospodarce rynkowej.....	41
Joanna Szczepaniak , Miejsce usług społecznych w polityce społecznej wobec rodziny – uwarunkowania i dylematy rozwoju.....	56
Dariusz Szrejder , Animacyjna funkcja usług społecznych na rzecz rodziny..	73
Marta Makuch , Usługi społeczne a problemy rynku pracy w XXI wieku. Polska na tle polityki Unii Europejskiej.....	80
Stanisław Kamiński , Usługi społeczne a ich odbiorcy.....	93

Część 2. Usługi społeczne w lokalnej polityce społecznej – diagnoza i przykłady

Beata Ziębińska , Wsparcie rodzin przez ośrodki pomocy społecznej. Analiza statystyk z lat 2001-2010.....	105
Jacek Pluta , Usługi społeczne i praca socjalna a praktyka funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej.....	120
Emilia Nassalska , Wsparcie społeczne dla ubogich kobiet.....	130
Andrzej Gołębiowski , Lokalny system wsparcia dla rodzin dotkniętych chorobą alkoholową.....	141
Renata Maciejewska , Sytuacja życiowa oraz formy pomocy bezdomnym kobietom na Lubelszczyźnie.....	150

Część 3. Usługi społeczne w kontekście wybranych problemów dzieci i ich rodzin

Dorota Moroń , Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce.....	165
Aleksandra Gromelska , Realizacja świadczeń w zakresie leczenia uzdrowiskowego dzieci w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem województwa dolnośląskiego).....	177

Maja Piotrowska , Jak pomóc dziecku w obliczu rozwodu rodziców? Poradnictwo i mediacje dla rozwodzących się rodziców.....	188
Krystyna Skurjat , Dialog pozorny jako zagrożenie porozumienia w rodzinie	201
Marzena Sendyk , Praca z rodzinami dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.....	214
Katarzyna Milek , Zabawa w profilaktyce i eliminowaniu problemów emocjonalnych dziecka i wspierania rodziny	224
Małgorzata Wróbel , Wpływ warunków mieszkaniowych na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 1998-2008.....	234

Część 4. Usługi społeczne wobec osób niesamodzielnych i starszych – stan i postulowane rozwiązania

Mateusz Błaszczyk , Usługi opiekuńcze i społeczne jako wsparcie rodzin osób niesamodzielnych.....	253
Izabela Buchowicz , Uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w polskim systemie edukacji.....	268
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Edukacja podstawowa dziecka niepełnosprawnego w polskim systemie oświaty	277
Bożena Kołaczek , Usługi edukacyjne i opiekuńcze dla dzieci niepełnosprawnych.....	286
Olga Kowalczyk , Usługi pomocy osobistej jako wsparcie rodzin z osobami niepełnosprawnymi.....	298
Krystyna Gilga , Usługi społeczne na rzecz studentów niepełnosprawnych ...	304
Ewa Janion , Przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego i braku aktywności zawodowej rodziców dzieci niepełnosprawnych. Usługi Akademickiego Klubu Integracji Społecznej w Zielonej Górze.....	313
Jolanta Lipińska-Lokś , Działania Stowarzyszenia Pomocy Osobom Autystycznym „Dalej Razem” jako przykład inicjatywy społecznej na rzecz osób z autyzmem i ich rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym ...	323
Stella Grotowska , Stary człowiek i jego rodzina w niestabilnych czasach. Uwagi na marginesie rozważań o usługach społecznych wobec rodziny	332
Łukasz Jurek , Usługi społeczne wobec rodzin z niesamodzielnym seniorem	341
Maria Łuszczynska , Usługi społeczne dla rodziny seniorskiej – stan obecny i perspektywy rozwojowe	352

Summaries

Part 1. On the role of social services towards family – theoretical and creative discussions in the context of selected socio-economic problems

Sławomir Maciejewski , The good of the family and the constitutional tasks of the state.....	23
Maria Gagacka , Active social policy and social economy as forms of support of families.....	40
Adam Kubów , Social services in market economy.....	55
Joanna Szczepaniak , Place of social services in social policy to family – conditions and dilemmas of development.....	72
Dariusz Szrejder , Animation function of social services for families.....	79
Marta Makuch , Social services vs. challenges and problems of labour market in the XXI st century. Poland compared to the policy of the European Union.....	92
Stanisław Kamiński , Social services and their recipients.....	101

Part 2. Social services in the local social policy – diagnosis and examples

Beata Ziębińska , Assistance provided to families by public assistance centres. An analysis of statistics for the years 2001-2010.....	119
Jacek Pluta , Social services and social work vs. welfare center practical functioning.....	129
Emilia Nassalska , Social support for poor women.....	140
Andrzej Gołębiowski , System of local support for families affected by alcoholism.....	149
Renata Maciejewska , Life situation and forms of assistance to homeless women in Lubelski region.....	161

Part 3. Social services in the context of selected problems of children and their families

Dorota Moroń , Changes in institutional care for a child up to three years in Poland.....	176
Aleksandra Gromelska , Implementation of services within the scope of health resort treatment of children in Poland (with a special focus of Lower Silesia voivodeship).....	187
Maja Piotrowska , How to help a child in the face of their parents divorce? Counselling and mediation for divorcing parents.....	200
Krystyna Skurjat , Illusory dialogue as a threat of agreement in the family...	213

Marzena Sendyk , Work with families of children placed in foster and residential care.....	223
Katarzyna Milek , Play in the prevention and elimination of emotional problems of the child and family support	233
Malgorzata Wróbel , Influence of housing on total fertility rate in Polish cities of 100 thousand and more inhabitants classified according to the regions in the years 1998-2008.....	250

Part 4. Social services towards dependent and elderly persons – state and postulated solutions

Mateusz Błaszczyk , Social care services as a family caregivers support.....	267
Izabela Buchowicz , Pupils with special educational needs in the Polish educational system.....	276
Agnieszka Makarewicz-Marcinkiewicz , Primary education of a disabled child in the Polish educational system.....	285
Bożena Kołaczek , Attendance and education services for disabled children..	297
Olga Kowalczyk , Personal assistance services as a support for families with the disabled	303
Krystyna Gilga , Social services for disabled students	312
Ewa Janion , Counteraction to the phenomena of social exclusion and the absence of the vocational activities among parents with disabled children. The offer of The Academic Integration Club in Zielona Góra	322
Jolanta Lipińska-Lokś , Actions of the autistic people help association "Together forward" as an example of social initiatives for people at risk of social exclusion and their families.....	331
Stella Grotowska , Older man and his family in turbulent times. Remarks on the margin of the discussion about social services	340
Łukasz Jurek , Social services towards families with dependent elderly	351
Maria Łuszczynska , Social services for elderly families – <i>status quo</i> and perspectives.....	362

Dorota Moroń

Uniwersytet Wrocławski

ZMIANY W ZAKRESIE INSTYTUCJONALNEJ OPIEKI NAD DZIEĆMI DO LAT TRZECH W POLSCE

Streszczenie: Przeprowadzona w 2011 r. reforma systemu opieki nad dziećmi do lat trzech stanowi punkt wyjścia analizy zmian w zakresie instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi w Polsce. Celem artykułu jest wskazanie na specyfikę funkcjonowania systemu opieki w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej, analiza dotychczas funkcjonującego systemu, mającego swoje korzenie w epoce demokracji ludowej, oraz zakresu reform wprowadzonych w 2011 r. Celem jest wskazanie, czy wprowadzona reforma faktycznie znacząco zmienia system opieki nad małymi dziećmi i czy sprzyja zwiększaniu zakresu wsparcia rodziny w kierunku realizacji wytycznych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: opieka nad dziećmi do lat trzech, opieka instytucjonalna, żłobki, kluby dziecięce.

1. Wstęp

Tworzenie systemu usług społecznych w sferze opieki nad małymi dziećmi jest istotne przede wszystkim w kontekście zwiększania udziału kobiet w rynku pracy, godzenia życia zawodowego i rodzinnego oraz wzmacniania spójności społecznej i integracji grup zagrożonych wykluczeniem. Potrzeba wsparcia rodziny wynika ze zmian, jakie od co najmniej lat 60. XX wieku dokonały się w obrębie samej rodziny, ale też i w jej otoczeniu. Stopniowe, ale konsekwentne wejście kobiet na rynek pracy oraz ich coraz aktywniejsze na nim uczestnictwo sprawiło, że konieczne jest dzisiaj zewnętrzne instytucjonalne wsparcie dla rodziny, szczególnie w zakresie opieki nad dziećmi i ich edukacji. Można spojrzeć też na to z dodatkowej perspektywy – opieka nad dziećmi do lat trzech ma aspekt przede wszystkim opiekuńczy, nakierowany na to, by rodzice mogli pracować, ale również i edukacyjny¹. Wczesna edukacja umożliwia rozwijanie zainteresowań i wyrównywanie deficytów rozwojowych, zapewniając dobry start w szkole.

¹ Warto podkreślić, że również w odniesieniu do dzieci do lat trzech prowadzone są oddziaływania edukacyjne, zob. J. Wieczorek-Lada, *Znaczenie i formy edukacji w żłobkach*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2007.

Źródeł wyraźnie mniejszego rozwoju placówek opieki nad małymi dziećmi, w porównaniu z systemem opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym, można upatrywać w dość mocno rozpowszechnionym i zakorzenionym przekonaniu, że to kobieta jest najbardziej predestynowana, z racji porządku naturalnego, do opieki nad dzieckiem przez pierwsze lata jego życia. Jednakże, pomimo finansowych form wsparcia rodzin, w których matka zajmuje się opieką nad małym dzieckiem, w większości krajów utrzymywanie rodziny przez jedną osobę pracującą powoduje spadek poziomu życia, gdyż zasiłki nie rekompensują potencjalnych (utraconych) dochodów. Zarówno wówczas, gdy rodzice muszą, jak i gdy chcą pracować zawodowo, często nie mogą skorzystać z usług opiekuńczych, gdyż takich placówek nie ma. Konieczne jest więc podejmowanie aktywnych działań na rzecz wsparcia rodzin poprzez rozwój usług społecznych w postaci pozarodzinnych form opieki nad małymi dziećmi².

Przeprowadzona w 2011 r. reforma systemu opieki nad dziećmi do lat trzech stanowi punkt wyjścia analizy zmian w zakresie instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi w Polsce. Celem artykułu jest wskazanie na specyfikę funkcjonowania systemu opieki w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej, analiza dotychczas funkcjonującego systemu oraz zakresu reform wprowadzonych w 2011 r. Istotne jest ustalenie, czy wprowadzona reforma faktycznie znacząco zmienia system usług opieki dla małych dzieci i czy sprzyja zwiększaniu zakresu wsparcia rodziny w kierunku realizacji wytycznych Unii Europejskiej.

2. Instytucjonalna opieka nad małymi dziećmi w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

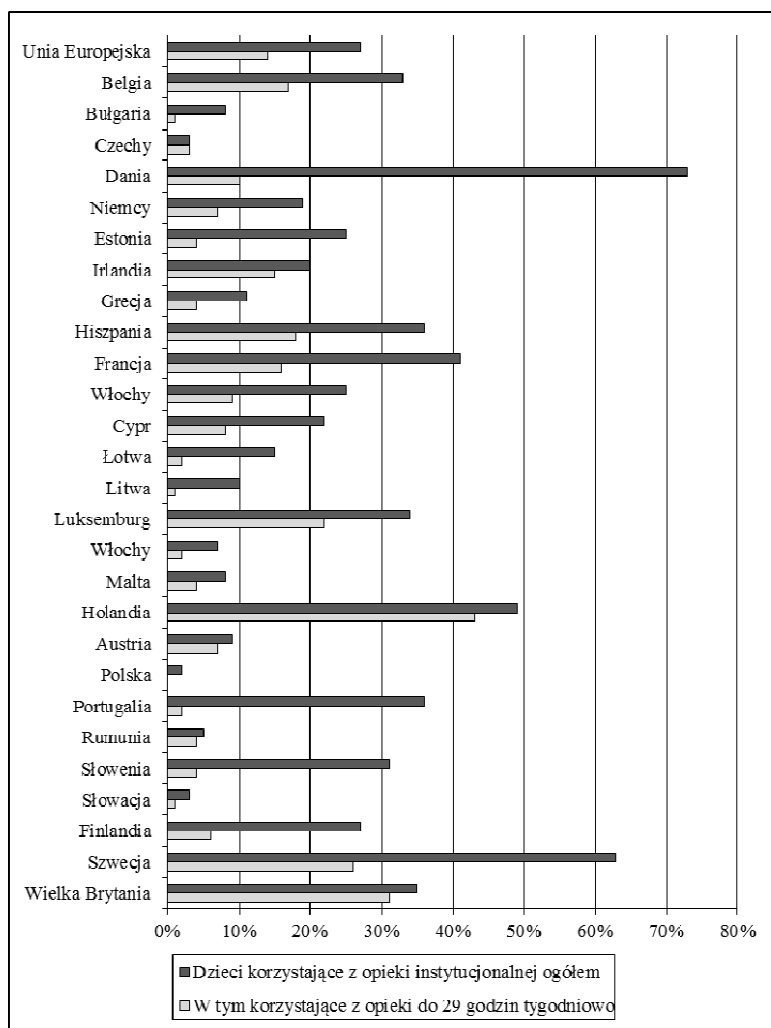
Unia Europejska promuje rozwój opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi przede wszystkim w związku z wyzwaniem rynku pracy. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie, które odbyło się 5-16 marca 2002 r., poświęconemu Luksemburskiej Strategii Zatrudnienia, postulowano m.in. likwidację ograniczeń, które zniechęcają kobiety do uczestnictwa w rynku pracy. Państwa zobowiązały się podjąć starania, aby zapewnić, zgodnie z krajowymi wzorcami socjalnymi, opiekę dla co najmniej 33% dzieci poniżej trzeciego roku życia oraz co najmniej 90% dzieci w wieku od trzech lat do czasu rozpoczęcia edukacji szkolnej³. Takie wsparcie władz publicznych pozwoliłoby na korzystanie z opieki instytucjonalnej przez większą

² B. Balcerzak-Paradowska, *Ocena systemu opieki instytucjonalnej nad dzieckiem w Polsce*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2007.

³ *Presidency Conclusions. Barcelona European Council. 15 and 16 march 2002*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (20.09.2011), s. 10-12.

liczbę dzieci, a w konsekwencji umożliwiłoby powrót do pracy większej liczby matek. Do dziś jednak wiele państw nie wywiązało się z tych deklaracji.

Kraje Unii Europejskiej różnią się znacznie, jeśli chodzi o systemy opieki nad dziećmi i wczesnej edukacji. Po pierwsze, występują różnice co do wieku, w którym dzieci winne być objęte opieką. System opieki najczęściej jest podzielony na dwa okresy – pierwszy, opiekuńczy z elementami edukacyjnymi, obejmuje dzieci do trzeciego roku życia, drugi, mający aspekt opiekuńczo-edukacyjny, dzieci od lat



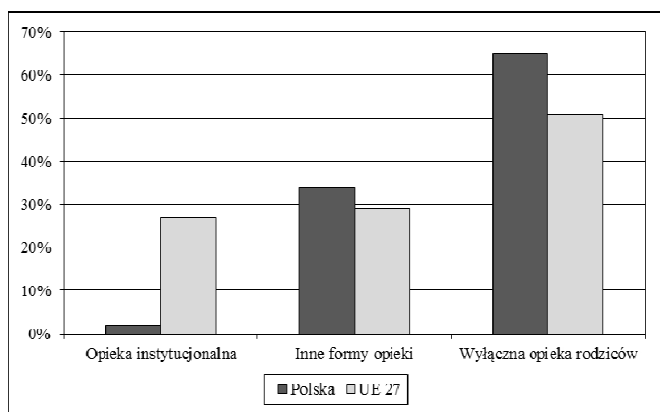
Rys. 1. Opieka instytucjonalna nad dziećmi do lat trzech w 2009 r.

Źródło: *Formal childcare by age group and duration*, Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (20.09.2011).

trzech do rozpoczęcia nauki szkolnej⁴. Po drugie, różny jest udział sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego w finansowaniu i zapewnianiu opieki dzieciom. Po trzecie, można wskazać na różnorodne formy opieki nad małymi dziećmi, które funkcjonują w ramach dwóch modeli opieki: opieki instytucjonalnej (pozarodzinnej) w formie usług społecznych w postaci żłobków, przedszkoli, ośrodków opieki nad dziećmi, centrów opieki i podobnych, profesjonalnych instytucji oraz opieki domowej (opiekunki)⁵.

Oferta w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech jest w krajach Unii bardzo zróżnicowana, obejmuje opiekę w pełnym, ale też niepełnym wymiarze czasu. Średnio z takiej możliwości korzystało w UE w 2009 r. 27% dzieci do lat trzech. Różnice, a tym samym odchylenia od średniej są ogromne (rys. 1).

Polska jest przykładem kraju, w którym dominującą formą opieki nad dzieckiem do lat trzech jest wyłączna opieka rodziców – polscy rodzice częściej sami wychowują dzieci niż średnio w UE. Wiąże się to z dezaktywacją zawodową jednego z rodziców, najczęściej matki. Formalna opieka instytucjonalna w postaci żłobków



Rys. 2. Opieka nad dzieckiem do lat trzech – Polska na tle Unii Europejskiej w 2009 r.

Źródło: *Formal childcare by age group and duration*, Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (20.09.2011); *Children cared only by their parents by age group*, Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caparents&lang=en (20.09.2011); *Other types of childcare by age group and duration*, Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (20.09.2011).

⁴ Rozwiązania w postaci instytucji opiekuńczych zajmujących się dziećmi do czasu rozpoczęcia nauki szkolnej bez podziału na wiek funkcjonują w krajach skandynawskich: Szwecji, Finlandii oraz częściowo w Danii, zob. *Reconciliation between work, private and family life in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, s. 54.

⁵ Zob. *Reconciliation between...*, s. 53; D. Głogosz, *Organizacja i funkcjonowanie pozarodzinnej opieki nad dziećmi w krajach UE – kierunki zmian*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2008, s. 12-13.

odgrywa rolę marginalną, czym nasz kraj wyraźnie odbiega od średniej unijnej. Nieco częściej zaś rodzice korzystają z innych, alternatywnych form opieki nad dzieckiem, takich jak opieka dziadków, innych członków rodziny, znajomych, sąsiadów czy nieformalnych opiekunek (rys. 2).

Niedostatek opieki instytucjonalnej oraz właściwie brak wsparcia państwa w zakresie innych form opieki nad małym dzieckiem doprowadziły do sytuacji szczególnej. Poza nikłym odsetkiem korzystających ze żłobków, rodzice opiekują się dziećmi sami albo pozostawiają je pod opieką osób prywatnych lub instytucji, które formalnie nie stanowią systemu opieki nad dzieckiem. Przeprowadzona w 2011 r. reforma opieki nad dziećmi do lat trzech ma tę sytuację zmienić. Czy jest na to szansa? Odpowiedzi na to pytanie autorka udzieli w dalszej części artykułu.

3. Żłobek jako główna forma instytucjonalnej opieki nad dziećmi w Polsce

System opieki nad dziećmi do lat trzech funkcjonujący do 2011 r. w Polsce był wynikiem organizacji opieki w PRL oraz przemian, które miały miejsce w okresie transformacji. Opierał się on na jednym rodzaju instytucji – żłobku, przy całkowitym braku uregulowanych prawnie form opieki o charakterze rodzinnym. Likwidacja placówek żłobkowych w latach 90. doprowadziła do znaczącego deficytu miejsc i rozwoju alternatywnego systemu opieki prywatnej, pozostającej poza państwową kontrolą jakości opieki i edukacji. Warto poświęcić tym tendencjom nieco miejsca.

Instytucjonalna opieka nad małym dzieckiem zaczęła się rozwijać zaraz po II wojnie światowej, a związana była m.in. z ideą zatrudnienia możliwie największej liczby kobiet. Zaoferowano wówczas dzieciom do lat trzech jeden rodzaj opieki – żłobki, które systemowo powiązano z ochroną zdrowia. Liczba żłobków rosła przez cały okres trwania PRL-u – z 543 żłobków w 1950 r. do 1565 w 1988 r.⁶ Oczywiście mieliśmy również do czynienia ze wzrostem liczby urodzeń oraz – co się z tym wiąże – dzieci w wieku żłobkowym, szczególnie w okresie II połowy lat 70. i I połowy 80., jednakże wzrost liczby miejsc w porównaniu z liczbą dzieci w wieku do lat trzech był znaczący (rys. 3). W okresie PRL-u funkcjonowały żłobki pracujące w systemie tygodniowym⁷, a także żłobki sezonowe na wsiach, oferujące opiekę na okres prac polowych⁸. Dużą rolę w organizacji opieki żłobkowej odgrywały zakłady pracy, szczególnie w latach 50. i 60. Dla przykładu, w 1950 r. żłobki zakładowe stanowiły 56% ogółu żłobków, w 1960 r. 47%, a u schyłku PRL-u, w roku 1988 – 20%⁹.

⁶ Rocznik Statystyczny 1961, GUS, Warszawa 1961, s. 361; Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa 1989, s. 485.

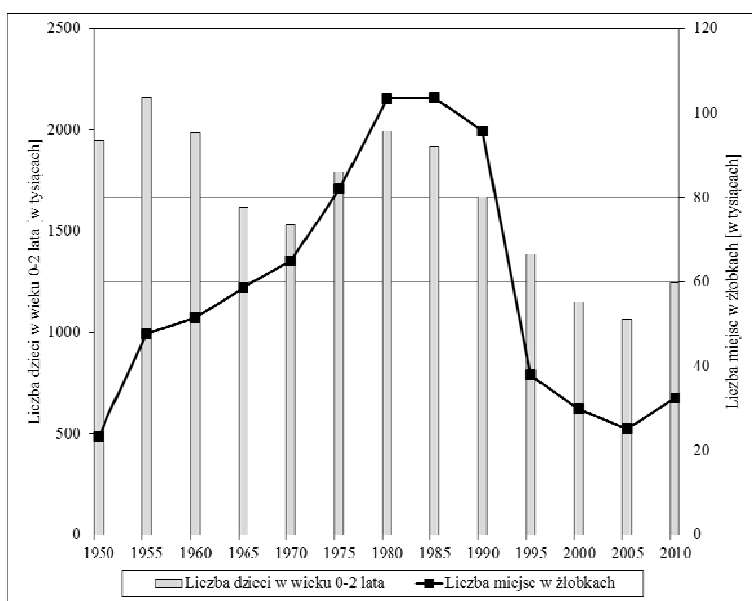
⁷ W 1988 r. funkcjonowały jeszcze 23 żłobki tygodniowe, które oferowały 1434 miejsca, zob. Rocznik Statystyczny 1989..., s. 485.

⁸ W 1950 r. były 192 takie żłobki, w 1960 r. 70, zob. Rocznik Statystyczny 1961..., s. 361.

⁹ Obliczenia własne na podstawie: Rocznik Statystyczny 1961..., s. 361; Rocznik Statystyczny 1981, GUS, Warszawa 1981, s. 567; Rocznik Statystyczny 1989..., s. 485.

Od początku lat 80. mamy do czynienia z likwidacją placówek przy zakładach pracy. Nasilenie tej tendencji nastąpiło w latach 90., co wraz z likwidacją części żłobków miejskich, wiążącą się z wycofywaniem się władz lokalnych z zadań z zakresu polityki społecznej niemających charakteru obowiązkowego, spowodowało załamanie opieki żłobkowej. Wprawdzie mamy w tym okresie również do czynienia ze spadkiem liczby urodzeń, a więc i liczby dzieci w wieku żłobkowym, ale nie był on aż tak znaczny – w latach 80. na 1000 dzieci przypadało ponad 50 miejsc w żłobkach, w 1995 tylko 27 miejsc, w 2005 r. – 24, a w 2010 r. – 26 miejsc¹⁰. Zresztą spadek liczby urodzeń nie oznacza, że maleje zapotrzebowanie na placówki żłobkowe. Wymóg sprawowania osobistej opieki nad dziećmi czy osobami starszymi jest trudny do pogodzenia z wymogiem aktywności zawodowej kobiet, a bez wsparcia władz publicznych właściwie niemożliwy. Obecnie rodzina coraz rzadziej może w opiece nad dziećmi korzystać z pomocy dziadków, stąd konieczność posilkania się pozarodzinną opieką wobec rodziny.

Od początku transformacji systemowej mamy więc do czynienia z likwidacją placówek żłobkowych – do 1997 r. zlikwidowane zostały żłobki zakładowe i znacz-



Rys. 3. Liczba miejsc w żłobkach na tle liczby dzieci w wieku żłobkowym w latach 1950-2000

Źródło: Rocznik Statystyczny 1961, GUS, Warszawa 1961, s. 361; Rocznik Statystyczny 1981, GUS, Warszawa 1981, s. 567; Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa 1989, s. 485; Rocznik Statystyczny 1991, GUS, Warszawa 1991, s. 462; *Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, <http://www.stat.gov.pl/> (20.09.2011).

¹⁰ Obliczenia własne na podstawie: Rocznik Statystyczny 1989..., s. 485; *Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, <http://www.stat.gov.pl/> (20.09.2011).

na część żłobków miejskich. Wprawdzie jako alternatywa pojawiły się od 1992 r. oddziały żłobkowe tworzone przy przedszkolach, najczęściej przeznaczone wyłącznie dla dwulatków, jednak mimo tego oferta dla dzieci do lat trzech kurczyła się znacznie. Ważną cezurą dla sytuacji w zakresie opieki nad małym dzieckiem jest rok 2005. Wówczas skończył się trend likwidacji placówek i zaczął powolny wzrost w tym zakresie trwający do dziś (tab. 1). Wzrost ten jednak, choć zauważalny, nie był na tyle duży, by znacząco zmienić sytuację polskich rodzin w zakresie dostępu do instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem.

Tabela 1. Żłobki – podstawowe informacje

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Żłobki	591	428	371	371	373	381	380	392
Oddziały żłobkowe przy przedszkolach	96	168	130	125	130	123	122	119
Liczba miejsc w żłobkach (łącznie z oddziałami)	37 943	29 866	25 219	25 835	26 909	29 273	30 614	32 514
Dzieci przebywające w ciągu roku (łącznie z oddziałami)	69 300	52 790	47 607	50 759	52 402	54 655	55 243	56 907
Liczba miejsc na 1000 dzieci w wieku 0-2 lata	27	26	24	24	24	25	25	26

Źródło: Rocznik Statystyczny 1996, GUS, Warszawa 1996, s. 277; *Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, <http://www.stat.gov.pl/> (20.09.2011).

Ponadto należy dodać, że żłobki to przede wszystkim placówki publiczne i zjawisko miejskie. W 2010 r. w gminach wiejskich nie było ani jednego żłobka, w gminach miejsko-wiejskich zaś zlokalizowanych było zaledwie 9% placówek¹¹. W 2009 r. na 380 placówek ogółem tylko 19 było niepublicznych, a na 122 oddziały żłobkowe przy przedszkolach było 10 niepublicznych¹². Czy oznacza to, że inne sektory – pozarządowy i prywatny – w ogóle nie angażują się w opiekę nad małym dzieckiem? Nic bardziej mylnego. Na niedostatek miejsc w publicznych żłobkach oczywiście zareagował rynek. Mamy tu do czynienia z dwojaką ofertą. Po pierwsze, są to usługi prywatnych opiekunek, najczęściej pracujących na podstawie porozumień nieformalnych. Po drugie, w związku z zapotrzebowaniem na opiekę instytucjonalną, pojawiły się różnego typu placówki prywatne, niebędące jednak żłobkami, gdyż nie spełniają restrykcyjnych wymogów stawianych żłobkom jako zakładom opieki zdrowotnej. Kluby malucha, kluby dziecięce, minizłobki to po prostu działalność gospodarcza prowadzona jako „opieka dzienna nad dziećmi”¹³. Miała ona cha-

¹¹ *Bank Danych...*

¹² Tamże.

¹³ Działalność „opieka dzienna nad dziećmi” została sklasyfikowana w podklasie 88.91.Z Polskiej Klasyfikacji Działalności.

rakter nieregulamentowany, nie podlegała restrykcyjnym wymogom i kontroli takiej jak żłobki. Dofinansowywane przez władze lokalne miejsca w żłobkach były jednocześnie znacznie atrakcyjniejsze cenowo niż oferta prywatnej opieki instytucjonalnej. Ona pozostawała zwykle tym, którym nie udało się zapisać dziecka do publicznej placówki, lub zamożniejszym i przekonanym o lepszej jakości oferty prywatnej.

Sytuacja, w której tylko nieliczne rodziny miały możliwość umieszczenia dziecka w żłobku dotowanym przez władze publiczne, pozostałe zaś były skazane na organizację opieki we własnym zakresie i korzystanie z wiążącej się z wysokimi kosztami oferty prywatnej, była nie do pogodzenia z dążeniami do wyrównywania szans kobiet, szczególnie matek, na rynku pracy oraz z promocją wzrostu zatrudnienia w Polsce. Istnieją wprawdzie rozwiązania prawne umożliwiające wykorzystanie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych do tworzenia żłobków przy zakładach pracy, a także finansowanie z funduszu świadczeń socjalnych opieki nad dziećmi w żłobkach, ale nie są one szerzej wykorzystywane.

Reforma wprowadzona w roku 2011 na mocy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ma na celu zmiany istniejącej sytuacji poprzez wprowadzenie znaczących zmian w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Zostaną przedstawione jej najważniejsze założenia i przeanalizowany możliwy wpływ na rozwój opieki nad dziećmi do lat trzech.

4. Reforma opieki nad dziećmi do lat trzech w Polsce

Zmiany w systemie opieki nad małymi dziećmi wprowadziła ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, której przepisy weszły w życie 4 kwietnia 2011 r. Ustawa określiła zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do trzech lat, warunki świadczonych usług, kwalifikacje osób sprawujących opiekę, zasady jej finansowania oraz zasady nadzoru nad warunkami i jakością sprawowanej opieki. Wprowadzone zostały cztery formy opieki nad małymi dziećmi: żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun oraz niania. Dwie pierwsze należą do form opieki o charakterze instytucjonalnym. Dwie pozostałe mają charakter opieki rodzinnej (domowej). Dzienny opiekun to osoba, która zostaje zatrudniona przez gminę do opieki nad maksymalnie pięciorgiem dzieci w swoim własnym lokalu, natomiast niania opiekuje się dziećmi na mocy umowy o świadczenie usług zawartej pomiędzy nią a rodzicami dziecka. Motywacją do zawarcia umowy cywilnoprawnej z nianią jest fakt, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych opłaca za nianię składki ubezpieczeniowe od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia.

Główne zmiany w zakresie opieki instytucjonalnej dotyczą zmian w statusie żłobka oraz wprowadzenia nowej formy opieki – klubu dziecięcego. Do 2011 r. żłobek był funkcjonalnie powiązany z systemem ochrony zdrowia i zaliczany do zakładów opieki zdrowotnej, łącznie ze szpitalami, przychodniami czy ośrodkami zdrowia. Wiązały się z tym restrykcyjne wymagania techniczno-lokalowe oraz odnośnie

do zatrudnianych pracowników¹⁴. Nowa ustawa zlikwidowała przynależność żłobków do ochrony zdrowia, przenosząc je do sektora opieki nad dziećmi¹⁵, za czym poszła liberalizacja przepisów w zakresie wymogów lokalowych¹⁶ i kadrowych¹⁷ w placówkach. Klub dziecięcy jest nową formą opieki nad małym dzieckiem, pomyślaną jako forma opieki w niepełnym wymiarze, co jest rozwiązaniem popularnym w wielu krajach Unii Europejskiej, a dotychczas niedostępnym w Polsce. Rozwiązanie to jest szczególnie atrakcyjne, gdy rodzice mogą korzystać z pomocy dalszej

Tabela 2. Żłobek i klub dziecięcy

Wyszczególnienie	Żłobek	Klub dziecięcy
Minimalny wiek dziecka	20 tygodni	1 rok
Czas opieki nad dzieckiem	10 godzin dziennie, możliwe wydłużenie w szczególnie uzasadnionych przypadkach	5 godzin dziennie
Osoba kierująca placówką	dyrektor – posiadający wykształcenie wyższe i co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z dziećmi albo co najmniej wykształcenie średnie oraz 5 lat doświadczenia w pracy z dziećmi	wymogi takie same jak dla opiekuna w klubie i żłobku
Udział rodziców w opiece	brak	mogą uczestniczyć w zajęciach
Wyżywienie	obowiązek zapewnienia wyżywienia	brak obowiązku zapewnienia wyżywienia
Pomieszczenia – liczba	min. dwa, w tym jedno przystosowane do odpoczynku dzieci	min. jedno, z zapewnieniem miejsca na odpoczynek
Pomieszczenia – wielkość	do 5 dzieci minimum 16 m ² , na każde następne dziecko minimum 2,5 m ²	do 5 dzieci minimum 16 m ² , na każde następne dziecko minimum 2,5 m ²

Źródło: Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, DzU 2011, nr 45, poz. 235 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych, DzU 2011, nr 69, poz. 367.

¹⁴ Zob. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU 2007, nr 14, poz. 89, tekst ujednoczony ze zm. i rozporządzenia wykonawcze do ustawy.

¹⁵ Do 2011 r. żłobek oferował świadczenia zdrowotne w zakresie profilaktyki i opieki nad małym dzieckiem, po zmianach są to świadczenia opiekuńcze, wychowawcze i edukacyjne.

¹⁶ Wprowadzono mniej restrykcyjne wymagania o charakterze ogólnobudowlanym, zliberalizowano wymogi co do liczby pomieszczeń (aktualnie minimum 2 pomieszczenia), powierzchni na dziecko (z 3 m² na dziecko do 16 m² na 5 dzieci i 2,5 m² na każde kolejne) oraz posiadania otwartego terenu rekreacyjnego (dziś nieobowiązkowe).

¹⁷ Pracownicy żłobka nie muszą mieć już wykształcenia medycznego, mogą to dziś być m.in. opiekunki dziecięce, nauczyciele wychowania przedszkolnego, edukacji wczesnoszkolnej, pedagogzy opiekuńczo-wychowawczy.

rodziny w opiece nad dzieckiem, pracują w niepełnym wymiarze lub elastycznych formach i oczekują możliwości pozostawienia dziecka w placówce na kilka godzin czy w ruchomych godzinach. Żłobek natomiast oferuje opiekę w pełnym wymiarze czasu, dając możliwość pełnoetatowej pracy obojgu rodzicom. W przypadku klubu dziecięcego niektóre wymagania lokalowe i dotyczące pracowników zostały dodatkowo złagodzone. Różnice między żłobkiem a klubem dziecięcym przedstawiono w tab. 2.

5. Podsumowanie

Wprowadzona reforma, liberalizująca wymogi w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat trzech oraz wprowadzająca formę opieki prowadzonej w niepełnym wymiarze godzin, wychodzi naprzeciw potrzebom zwiększania dostępu do usług opiekuńczych nad małym dzieckiem. O powodzeniu tego przedsięwzięcia zdecyduje jednak przede wszystkim zaangażowanie samorządów jako podmiotów tworzących, prowadzących i finansujących opiekę nad małym dzieckiem.

Podmioty, które do dnia wejścia w życie reformy prowadziły działalność gospodarczą polegającą na sprawowaniu opieki nad małymi dziećmi, mają trzy lata na dostosowanie się do nowej ustawy i przyjęcie statusu żłobka lub klubu dziecięcego. Tym samym będą podlegały nadzorowi wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na zasadach przewidzianych w ustawie, co z pewnością zwiększy bezpieczeństwo przebywających tam dzieci. Jednakże o dostępności tych podmiotów dla rodziców decyduje przede wszystkim cena.

Wsparcie władz publicznych jest niezbędne nie tylko na etapie tworzenia nowych placówek, ale również funkcjonowania instytucji opiekuńczych w postaci dotacji celowych na każde dziecko objęte opieką. Minister pracy i polityki społecznej ogłosił w marcu 2011 r. resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”. Celem programu jest wsparcie społeczności lokalnych w rozwoju żłobków, klubów dziecięcych i miejsc u dziennych opiekunów przede wszystkim poprzez dofinansowanie podczas tworzenia placówek, adaptacji budynków, prac wykończeniowych i wyposażenia. W założeniach program ten ma do roku 2013 doprowadzić do stworzenia 42 000 nowych miejsc opieki nad małym dzieckiem, co podniesie wskaźnik liczby miejsc na 1000 dzieci z 26 do 60¹⁸, dodatkowo statystyczna liczba miejsc powinna wzrosnąć w związku z przekwalifikowaniem podmiotów dotychczas prowadzących działalność gospodarczą na żłobki lub kluby dziecięce. Jednakże faktyczna dostępność opieki nad dzieckiem to z jednej strony wolne miejsca dla wszystkich chcących skorzystać z usług, z drugiej cena, która umożliwi rodzinom korzystanie z takiej formy opieki. Dla wielu rodzin jest to

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie: *Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, <http://www.stat.gov.pl/> (20.09.2011); *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”*, http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/6804/1/1/Resortowy_Program_Maluch_2011.pdf (22.09.2011).

możliwe tylko w przypadku dofinansowania ze strony samorządów. Tak naprawdę to od nich, od przyjmowanych w gminach rozwiązań będzie zależało powodzenie reformy. Władze rządowe poczyniły dobry pierwszy krok w kierunku upowszechnienia opieki nad małym dzieckiem. Kolejnym winno być wsparcie finansowe samorządów, aby mogły one realizować w praktyce wsparcie rodzin w postaci usług opieki nad małym dzieckiem.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., *Ocena systemu opieki instytucjonalnej nad dzieckiem w Polsce*, [w:] C. Sadowska-Snarska, *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2007.
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, <http://www.stat.gov.pl/> (20.09.2011).
- Children cared only by their parents by age group*, Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_caparents&lang=en (20.09.2011).
- Formal childcare by age group and duration*, Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (20.09.2011).
- Głogosz D., *Organizacja i funkcjonowanie pozarodzinnej opieki nad dziećmi w krajach UE – kierunki zmian*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2008.
- Muczyński M., Żynel M., *Elastyczne przedszkole i żłobek – model placówki samorządowej dostosowanej do potrzeb rodziców*, [w:] C. Sadowska-Snarska, *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2007.
- Other types of childcare by age group and duration*, Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> (20.09.2011).
- Praca a obowiązki rodzinne w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006.
- Presidency Conclusions. Barcelona European Council. 15 and 16 march 2002*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf (20.09.2011).
- Reconciliation between work, private and family life in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
- Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”*, http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/6804/1/1/Resortowy_Program_Maluch_2011.pdf (22.09.2011).
- Rocznik Statystyczny 1961, GUS, Warszawa 1961.
- Rocznik Statystyczny 1981, GUS, Warszawa 1981.
- Rocznik Statystyczny 1989, GUS, Warszawa 1989.
- Rocznik Statystyczny 1991, GUS, Warszawa 1991.
- Rocznik Statystyczny 1996, GUS, Warszawa 1996.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych, DzU 2011, nr 69, poz. 367.
- Wieczorek-Lada J., *Znaczenie i formy edukacji w żłobkach*, [w:] C. Sadowska-Snarska, *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok 2007.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, DzU 2011, nr 45, poz. 235 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, DzU 2007, nr 14, poz. 89, tekst ujednolicony ze zm.

Założenia ustawy o formach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/zalozenia%20zlobki%2015.07.2010.doc (22.09.2011).

CHANGES IN INSTITUTIONAL CARE FOR A CHILD UP TO THREE YEARS IN POLAND

Summary: Conducted in 2011 the reform of childcare up to three years is the starting point of analysis of changes in the institutional care of young children in Poland. This article aims to identify the specificity of the care system in Poland compared to those used in other European Union countries and analyze the previously functioning system, having its roots in the era of people democracy and the scope of the reforms introduced in 2011. The purpose is to indicate whether the reform of the system in fact significantly alter the care of little children and is conducive to increasing the scope of family support towards the implementation of the guidelines of the European Union.

Keywords: care for a child up to three years, institutional care, nurseries, children's clubs.