

**Anna Kurowska, Klaudyna Szczupak**

Uniwersytet Warszawski

e-mails: a.kurowska@uw.edu.pl; k.szczupak@student.uw.edu.pl

---

**NIEDOBÓR CZY NADMIAR MIEJSC?  
ANALIZA STATYSTYK DOSTĘPNOŚCI  
OPIEKI ŻŁOBKOWEJ W POLSKICH GMINACH<sup>1</sup>**

**DEFICIENCY OR EXCESS OF CHILDCARE PLACES?  
ANALYSIS OF DIFFERENCES IN ACCESS  
TO NURSERIES IN POLISH MUNICIPALITIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.456.06

JEL Classification: J13, J18

**Streszczenie:** Dane udostępniane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pokazują, że aż 68% gmin miało w II połowie 2014 r. większą liczbę miejsc żłobkowych niż dzieci w żłobkach. Celem naszych badań było udzielenie odpowiedzi na pytanie o przyczynę widocznej w statystykach nadwyżki miejsc nad liczbą dzieci w większości gmin mających żłobki. Główne, wzajemnie niewykluczające się hipotezy, które postawiłyśmy i poddałyśmy weryfikacji to: H1 o występowaniu lokalnych nadwyżek miejsc w żłobkach publicznych ze względu na niski popyt; H2 o niedopasowaniu strukturalnym, czyli niedoborze miejsc publicznych przy jednoczesnym występowaniu nadwyżek miejsc w żłobkach prywatnych oraz H3 o występowaniu błędów w danych. W celu realizacji badań wykorzystano triangulację metod badawczych. W ramach badań ilościowych przeprowadzona została analiza zestawiająca dane z baz uzyskanych z GUS oraz z MPiPS. W ramach badań jakościowych przeprowadziłyśmy 83 wywiady z urzędnikami gminnymi.

**Słowa kluczowe:** żłobki, niezaspokojone zapotrzebowanie, polityka rodzinna, usługi opiekuńcze.

**Summary:** Preliminary analysis of the data provided by the Ministry of Family, Labour and Social Policy shows that up to 68% of municipalities had in the second half of 2014, more available spaces in nurseries than children attending. The aim of the study was to answer the question about the reason for the apparent excess of places over the number of children in the majority of municipalities which have nurseries. The main, not mutually exclusive hypotheses, which were verified are: H1 that there is a presence of local surpluses of places in public nurseries due to low demand; H2 of a structural maladjustment, a deficiency of public nursery

---

<sup>1</sup> Realizacja badań w ramach grantu z DSM przyznanego w 2015 r. dr Annie Kurowskiej przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (obecnie Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych).

places, and a surplus of private nursery places; H3 of errors in the available data. Triangulation of research methods was used in the study. A quantitative analysis of data obtained from the Central Statistical Office and the MFLSP was performed. Furthermore, 83 qualitative interviews with municipality officials were conducted.

**Keywords:** nursery, unmet needs, family policy, care services.

## 1. Wstęp

W 2013 r., a więc w trzy lata po wejściu w życie Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jedynie 19% gmin w Polsce miało jakiegokolwiek miejsce w żłobku [Kurowska, Wolniewicz 2015, s. 308-327]. Przeciętne upowszechnienie opieki żłobkowej jest w Polsce jednym z najniższych w Unii Europejskiej i wynosi ok. 5% [Eurostat 2015]. Nie dziwi więc powszechne przekonanie o bardzo niskiej dostępności opieki żłobkowej w naszym kraju. Paradoksalnie jednak, na koniec II połowy 2014 r., według danych MPiPS uzyskiwanych ze sprawozdań gminnych, aż 68,2% gmin, w których istnieją usługi żłobkowe, miało większą liczbę miejsc żłobkowych niż dzieci uczęszczających do placówek oferujących te miejsca (na wsi i w dużych miastach), a jedynie 2,8% nadwyżkę dzieci względem liczby miejsc<sup>2</sup>. Jednocześnie jednak, jak wynika z danych MPiPS, 36,5% gmin mających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe raportowało niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach. Istniejące analizy nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi, z czego wynikają różnice w danych statystycznych w odniesieniu do powszechnego przekonania o niedostępności miejsc żłobkowych. Czy możliwe jest, by wynikały one z różnic w popycie na usługi żłobkowe na poziomie lokalnym i z istnienia gmin, w których zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe jest mniejsze od podaży tych miejsc? Czy może główną rolę odgrywa tu niedopasowanie strukturalne: niedobory miejsc w placówkach publicznych (tanich) i nadwyżki w placówkach prywatnych (drogich)? Dane pochodzące ze sprawozdań gminnych, które zbiera MPiPS, nie zawierają podziału miejsc na publiczne i prywatne (tylko podział instytucji), tak więc odpowiedzi na to pytanie należy szukać, uzupełniając dane z MPiPS danymi udostępnianymi przez GUS oraz pochodzącymi z innych, dodatkowych źródeł. Nie można przy tym wykluczyć, że przyczyną widocznych w statystykach nadwyżek liczby miejsc nad liczbą dzieci w placówkach są błędy sposobu zbierania danych (np. błąd pomiaru lub nieadekwatność zbieranych danych dla oceny dostępności opieki żłobkowej). Celem badań, których wyniki przedstawiamy w tym artykule, było udzielenie odpowiedzi na pytanie o przyczynę zauważalnej w statystykach nadwyżki miejsc nad liczbą dzieci w większości gmin mających żłobki.

---

<sup>2</sup> Wyliczenia na podstawie bazy danych przekazanych na wniosek auterek przez Ministerstwo Polityki Społecznej w październiku 2015 r.

## 2. Metodyka badania

W oparciu o wstępne analizy ilościowe danych uzyskanych z MPiPS postawiono następujące główne hipotezy: 1) hipoteza o występowaniu lokalnych nadwyżek miejsc w żłobkach publicznych ze względu na niski popyt na te miejsca; 2) hipoteza o niedopasowaniu strukturalnym, tj. występowaniu niedoborów miejsc publicznych (taniach), jak i nadwyżek w zakresie prywatnych usług żłobkowych (droższych), oraz 3) hipoteza o występowaniu błędów w sposobie zbierania danych.

W celu weryfikacji postawionych założeń wykorzystano triangulację metod badawczych: jakościowych i ilościowych. W ramach badań ilościowych przeprowadzona została analiza zestawiająca dane z baz udostępnianych przez GUS, który pozyskuje dane bezpośrednio z placówek oferujących miejsca żłobkowe, oraz z MPiPS, które tworzy zestawienia danych na podstawie sprawozdań gminnych, na potrzeby Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W ramach badań jakościowych przeprowadzono wywiady z urzędnikami gminnymi na celowej próbie gmin. Gminy te zostały dobrane w oparciu o wyniki analiz ilościowych. Pod uwagę wzięto gminy, które według danych GUS pod koniec drugiego półrocza 2014 r. zanotowały większą liczbę miejsc żłobkowych w placówkach publicznych niż liczbę dzieci w tych placówkach. Aż 43 gminy w tej grupie zgłaszały jednocześnie niezaspokojone zapotrzebowanie (dane z MPiPS) i to w ich przypadku spodziewaliśmy się przede wszystkim zidentyfikowania błędów w danych. Pozostałe 61 stanowiły grupę potencjalnych gmin z wyjątkowo niskim popytem na usługi żłobkowe.

## 3. Wynik analiz ilościowych

### 3.1. Ocena źródeł danych

Jak wspomniano we wstępie, dane dotyczące żłobkowej opieki nad dzieckiem do lat 3 pochodzą z dwóch źródeł. Pierwsze źródło to Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z drugiego półrocza 2014 r. Sprawozdanie tworzone jest przez MPiPS na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych wypełnianych przez gminy. Gmina ma obowiązek składania wojewodzie sprawozdania z wykonywania zadań dwa razy do roku, za okres od 1 stycznia do 30 czerwca oraz za okres od 1 lipca do 31 grudnia. W sprawozdaniu wypełnianym przez gminy zawarte są informacje dotyczące placówek żłobkowych, w tym dane o łącznej liczbie instytucji (z podziałem na typ podmiotu prowadzącego placówkę), liczby miejsc (niestety tylko łącznie dla wszystkich typów podmiotów) czy przeciętnych kosztów w okresie sprawozdawczym na miejsce w gminie. Dodatkowo w sprawozdaniu widnieje tabela, w której gmina musi

podać niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego.

Prowadzenie żłobka jest działalnością regulowaną w rozumieniu Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i wymaga wpisu do rejestru żłobków. Należy zauważyć, że gminne rejestry żłobków zawierają ograniczoną ilość informacji (art. 27 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3) i taki sam zakres danych jest przekazywany do centralnego rejestru (art. 64a ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Tak więc pierwsze dwa wiersze w sprawozdaniu (1. Liczba instytucji z podziałem na typ podmiotu prowadzącego, 2. Liczba miejsc) wypełniane są według informacji otrzymanych z wszystkich instytucji – publicznych i niepublicznych. Pozostałe wiersze wypełniane są według informacji uzyskanych od instytucji publicznych oraz tych instytucji niepublicznych, które otrzymują dotacje. Stąd też na podstawie sprawozdania informacja na temat kosztów jest dostępna tylko w odniesieniu do tych żłobków publicznych oraz niepublicznych, które są dotowane. Nie podaje się też informacji o liczbie dzieci uczęszczających do żłobków niepublicznych, niedotowanych.

Drugie źródło informacji o systemie usług żłobkowych to dane pozyskiwane przez GUS. Dane pochodzą z kwestionariusza GUS OD-1 i dotyczą stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. Kwestionariusz OD-1 wypełniany jest bezpośrednio przez każdą placówkę znajdującą się w kartotece GUS. Każda placówka ma obowiązek przekazywania danych statystycznych, co wynika z art. 30 pkt 3 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej oraz Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014. W kwestionariuszu OD-1 znajdują się informacje dotyczące liczby miejsc oraz liczby dzieci w żłobkach z podziałem według organu założycielskiego (publiczny/niepubliczny). W kwestionariuszu natomiast nie są zbierane informacje na temat niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca żłobkowe.

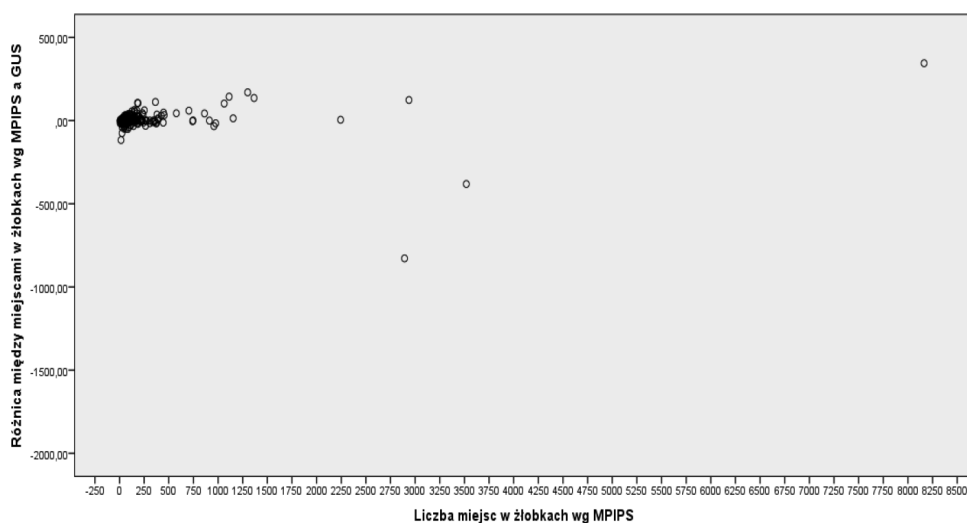
Z jednej strony w statystykach publicznych występuje redundancja danych: część danych zbieranych na podstawie formularza OD-1 przez GUS od placówek oferujących miejsca żłobkowe pokrywa się z informacjami zbieranymi przez MPiPS na podstawie sprawozdań gminnych. Z drugiej strony jednak informacje na ten sam temat (np. liczba dzieci czy miejsc w żłobkach ogółem w podziale na gminy) pochodzące z obu źródeł istotnie się różnią (por. tab. 1 i tab. 2). Jedynie w przypadku połowy gmin (243 gminy), mających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe (według przynajmniej jednego ze źródeł danych), liczba miejsc na koniec II połowy 2014 r. była identyczna, według danych pochodzących z GUS i MPiPS. W pozostałej części gmin występowały różnice zarówno *in plus*, jak i *in minus* (por. rys. 1 i rys. 2).

Podobne różnice występują również w danych dotyczących liczby dzieci w żłobkach. Jedynie dla 33,8% badanych gmin liczba dzieci w żłobkach według danych z obu źródeł była identyczna (tab. 2).

**Tabela 1.** Różnice w danych dotyczących liczby miejsc w żłobkach w gminach wg MPiPS i GUS dla gmin

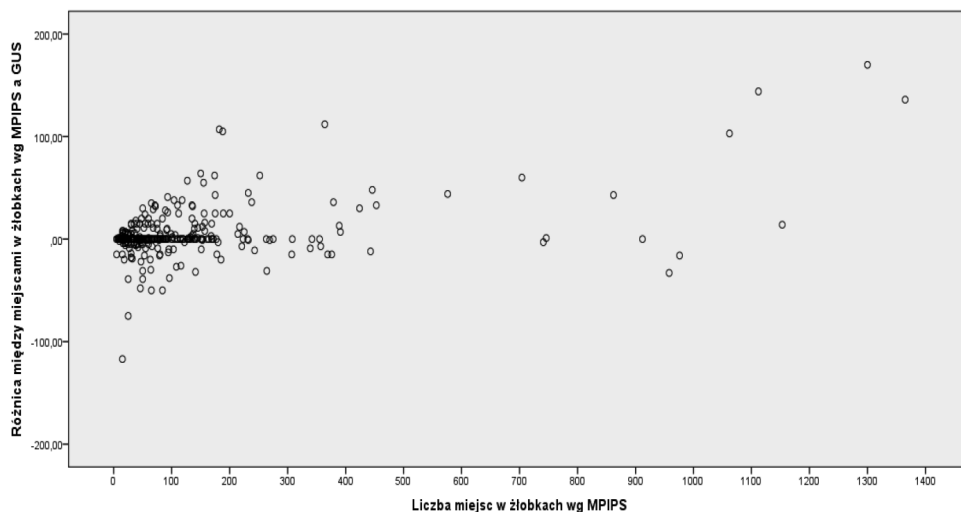
Wyszczególnienie	Gminy z mniejszą liczbą miejsc wg danych MPiPS	Gminy z taką samą liczbą miejsc wg danych z MPiPS i GUS	Gminy z większą liczbą miejsc wg danych MPiPS	Suma
Liczba gmin mających miejsca żłobkowe (N)	95	243	142	480
Odsetek wszystkich gmin mających miejsca żłobkowe	19,8%	50,6%	29,6%	100%

Źródło: opracowanie własne.



**Rys. 1.** Relacja pomiędzy liczbą miejsc w żłobkach wg MPiPS na koniec II połowy 2014 r. a różnicą w danych dotyczących liczby miejsc między danymi z MPiPS i GUS ( $N = 480$ )

Źródło: opracowanie własne.



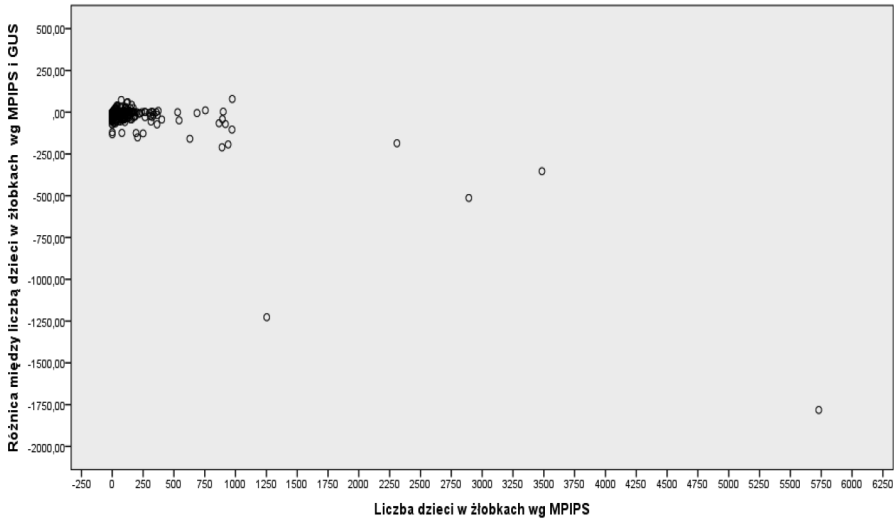
**Rys. 2.** Relacja pomiędzy liczbą miejsc w żłobkach wg MPiPS na koniec II połowy 2014 r. a różnicą w danych dotyczących liczby miejsc między danymi z MPiPS i GUS dla gmin, w których liczba miejsc nie przekracza 1500 ( $N = 475$ )

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 2.** Różnice w danych dotyczących liczby dzieci w żłobkach wg MPiPS i GUS

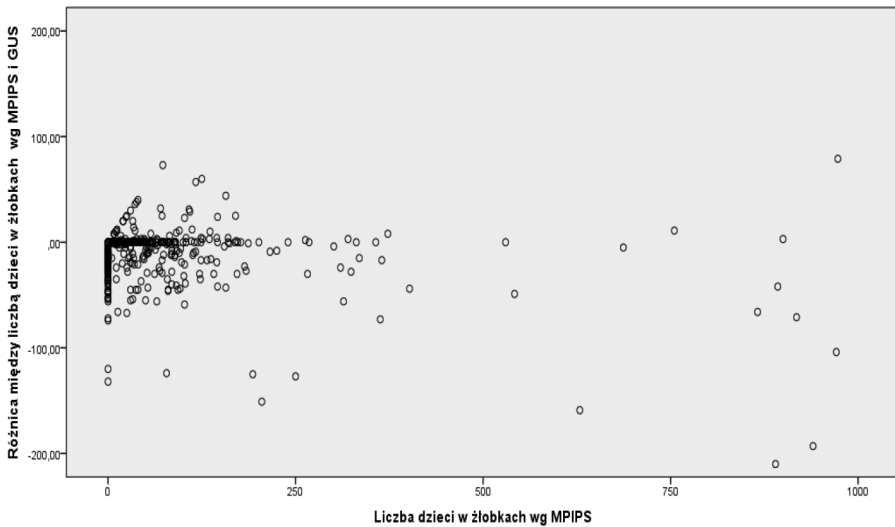
Wyszczególnienie	Gminy z mniejszą liczbą dzieci wg danych MPiPS	Gminy z taką samą liczbą dzieci wg danych z MPiPS i GUS	Gminy z większą liczbą dzieci wg danych MPiPS	Suma
Liczba gmin mających miejsca żłobkowe (N)	255	162	63	480
Odsetek wszystkich gmin mających miejsca żłobkowe	53,1%	33,8%	13,1%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MPiPS.



Rys. 3. Relacja pomiędzy liczbą dzieci w żłobkach wg MPiPS na koniec II połowy 2014 r. a różnicą w danych dotyczących liczby dzieci między danymi z MPiPS i GUS ( $N = 480$ )

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Relacja pomiędzy liczbą dzieci w żłobkach wg MPiPS na koniec II połowy 2014 r. a różnicą w danych dotyczących liczby dzieci między danymi z MPiPS i GUS dla gmin, w których liczba dzieci nie przekracza 1000 ( $N = 475$ )

Źródło: opracowanie własne.

Wyżej opisane różnice podają w wątpliwość jakość danych zbieranych przez MPiPS, jak i tych pochodzących z GUS.

### 3.2. Niezaspokojone zapotrzebowanie a miejsca w żłobkach według danych MPiPS

Dane pochodzące z MPiPS zawierają informacje o niezaspokojonym zapotrzebowaniu na opiekę żłobkową. Spośród 468 gmin, które zgłaszały miejsca żłobkowe, 303 gminy nie zgłosiły w II półroczu 2014 r. niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsce żłobkowe. Natomiast 165 gmin zgłosiło niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsce żłobkowe. Poniższa tabela korelacyjna (tab. 3) przedstawia podsumowanie informacji na temat zgłoszonego lub nie zapotrzebowania na miejsce żłobkowe oraz faktu istnienia bądź nie miejsca żłobkowego w drugim półroczu 2014 r. W tabeli pokazano, że spośród 468 gmin, które zgłaszały miejsca żłobkowe, 165 gmin zgłaszało niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe, a 303 gminy nie zgłaszały niezaspokojonego zapotrzebowania. Pokazane jest też, że z 2311 gmin, które nie zarejestrowały niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsce żłobkowe, 303 (13,1%) gminy miały miejsca żłobkowe, a 2008 (86,9%) gmin nie miało miejsca żłobkowego. Natomiast z 168 gmin, które zarejestrowały niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe, 165 (98,2%) gmin miało miejsce żłobkowe, a 3 (1,8%) gminy nie miały miejsca żłobkowego.

**Tabela 3.** Tabela krzyżowa ukazująca zależność pomiędzy posiadaniem przez gminę miejsca w żłobku oraz faktem zgłaszania niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca żłobkowe ( $N = 2479$ )

		Czy gmina miała miejsce żłobkowe?		Suma
		nie	tak	
Czy gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie?	nie	2008 86,9%	303 13,1%	2311 100%
	tak	3 1,8%	165 98,2%	168 100%
Suma		2011	468	2479

Źródło: opracowanie własne (w komórkach podano liczbę gmin oraz odpowiednio odsetki w wierszach).

Spośród 13 gmin, które raportowały nadwyżkę dzieci nad liczbą miejsc, niemal połowa (6 gmin) nie zgłosiła w II połowie 2014 r. niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsce żłobkowe (tab. 4). Również spośród 89 gmin z równą liczbą dzieci w żłobkach i miejsc jedynie 44 zgłosiły niezaspokojone zapotrzebowanie. Co ciekawe, z 366 gmin raportujących mniejszą liczbę dzieci w żłobkach niż liczbę miejsc (a więc posiadanie wolnych miejsc żłobkowych), aż 114 gmin zgłosiło niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsce żłobkowe.



**Tabela 4.** Tabela krzyżowa ukazująca zależność pomiędzy stosunkiem liczby dzieci do liczby miejsc w żłobku/żłobkach oraz faktem zgłaszania niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca żłobkowe w gminach mających miejsca żłobkowe ( $N = 468$ )

			Czy gmina ma wolne miejsca w żłobku/żłobkach?			Suma
			nie, ma nadwyżkę dzieci	nie, ma komplet	tak	
Czy gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie?	Nie, ma komplet	Liczba gmin	6	45	252	303
		% z „Czy gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie?”	2,0%	14,9%	83,2 %	100%
		% z „Czy gmina ma wolne miejsca w żłobku/żłobkach?”	46,2%	50,6%	68,9%	64,7%
	Tak	Liczba gmin	7	44	114	165
		% z „Czy gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie?”	4,2%	26,7%	69,1%	100%
		% z „Czy gmina ma wolne miejsca w żłobku/żłobkach?”	53,8%	49,4%	31,1%	35,3%
Suma		Liczba gmin	13	89	366	468
		% z „Czy gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie?”	2,8%	19,0%	78,2%	100%
		% z „Czy gmina ma wolne miejsca w żłobku/żłobkach?”	100%	100%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne.

Zastanawiające jest, dlaczego pomimo wolnych miejsc w żłobkach niemal 1/3 notujących je gmin zgłasza niezaspokojone zapotrzebowanie. Jednym z możliwych wyjaśnień takiej sytuacji jest prawdopodobieństwo, że nadwyżka miejsc żłobkowych występuje *de facto* w żłobkach prywatnych, a nie publicznych. Niestety dane z MPiPS (sprawozdania gmin) nie zawierają informacji o podziale miejsc na te w placówkach publicznych i placówkach prywatnych. Takie informacje zawierają dane pochodzące z GUS (sprawozdania placówek). Ze względu na ograniczoną kompatybilność danych pochodzących z obu źródeł (por. punkt 3.1) w kolejnym punkcie dokonano zestawienia informacji o niezaspokojonym popycie na miejsca

w żłobkach oraz informacji o relacji liczby dzieci do liczby miejsc w podziale na placówki publiczne i prywatne.

### **3.3. Niezaspokojone zapotrzebowanie a wolne miejsca w żłobkach: podział na placówki publiczne i niepubliczne – wyniki analiz z połączonej bazy danych**

W celu zbadania zależności pomiędzy faktem zgłaszania niezaspokojonego zapotrzebowania a faktem występowania nadwyżki dzieci nad liczbą miejsc w podziale na żłobki publiczne i prywatne skonstruowano połączoną bazę danych pochodzących z bazy MPiPS i bazy GUS. Ze względu na różnice w danych dotyczących tego, czy dana gmina ma miejsca żłobkowe czy też nie, zdecydowano się ograniczyć dalsze analizy tylko do gmin, dla których informacja o tym, czy gmina ma miejsca w żłobku, była zbieżna w obu bazach<sup>3</sup>, oraz tych, które według danych MPiPS – raportowały istnienie większej łącznej liczby miejsc (w placówkach publicznych i niepublicznych razem wziętych). Takich gmin w badanej populacji było w sumie 348. W tym 104 (30%), według statystyk GUS, miały wolne miejsca w placówkach publicznych, z czego aż 43 pomimo dysponowania miejscami zgłaszały niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach (por. tab. 5 i tab. 6). Niemal połowę tych 43 gmin (21 gminy) stanowiły takie, które – według danych GUS – miały również wolne miejsca w placówkach niepublicznych. Gmin, które zgłaszały niezaspokojone zapotrzebowanie, mając zapełnione wszystkie miejsca w placówkach publicznych, lecz wolne miejsca w placówkach prywatnych, było w sumie 22. Oznacza to, że tylko w niewielkim stopniu za zidentyfikowany paradoks występowania wolnych miejsc w statystykach publicznych może odpowiadać strukturalne niedopasowanie, a więc zbyt mała liczba miejsc w placówkach publicznych i nadwyżka tych miejsc w placówkach prywatnych. W następnym punkcie porównane zostaną koszty opieki żłobkowej, ponoszone przez rodziców w placówkach publicznych i prywatnych, co pomoże uwiarygodnić lub podważyć hipotezę o częściowym strukturalnym niedopasowaniu oferty żłobkowej na poziomie lokalnym. W kolejnym zaś punkcie, poświęconym wynikom badań jakościowych, zweryfikowane zostaną ostatecznie hipotezy o występowaniu zbyt niskiego popytu na opiekę żłobkową w części polskich gmin oraz o błędach w sposobie zbierania danych.

---

<sup>3</sup> Dopuszczono jednak możliwość występowania różnic w zakresie liczby miejsc, jaka widnieje dla danej gminy w obu oryginalnych źródłach danych.

**Tabela 5.** Struktura gmin według zapełnienia miejsc w placówkach publicznych i niepublicznych w tych gminach, które zgłaszały niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach

			Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?			Suma
			nie, jest nadwyżka dzieci	nie, jest komplet	tak	
Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?	Tak	Liczba gmin	0	1	1	2
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,0%	50,0%	50,0 %	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	0,0%	1,5%	2,3%	1,8%
	Nie, jest komplet	Liczba gmin	0	19	21	40
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,0%	47,5%	52,5%	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	0,0%	29,2%	48,8%	35,7%
Nie, jest nadwyżka dzieci	Liczba gmin	4	45	21	70	
	% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	5,7%	64,3%	30,0%	100%	
	% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	100%	69,2%	48,8%	62,5%	
Suma		Liczba gmin	4	65	43	112
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	3,6%	58,0%	38,4%	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	100%	100%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 6.** Struktura gmin według zapełnienia miejsc w placówkach publicznych i prywatnych w tych gminach, które nie zgłaszały niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w żłobkach

			Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?			Suma
			nie, jest nadwyżka dzieci	nie, jest komplet	tak	
Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?	Nie, jest nadwyżka dzieci	Liczba gmin	0	1	2	3
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,0%	33,3%	66,7%	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	0,0%	0,6%	3,3%	1,3%
	Nie, jest komplet	Liczba gmin	0	46	47	93
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,0%	49,5%	50,5%	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	0,0%	26,4%	77,0%	39,4%
Tak	Liczba gmin	1	127	12	140	
	% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,7%	90,7%	8,6%	100%	
	% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	100%	73,0%	19,7%	59,3%	
Suma		Liczba gmin	1	174	61	236
		% z „Czy są w gminie wolne miejsca w żłobkach niepublicznych?”	0,4%	73,7%	25,8%	100%
		% z „Czy w gminie są wolne miejsca w placówkach publicznych?”	100%	100%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne.

### 3.4. Przeciętne koszty związane z pobytem dziecka – placówki publiczne i prywatne

Niestety ani dane z MPiPS, ani z GUS nie zawierają informacji o kosztach ponoszonych przez rodziców dzieci uczęszczających do żłobków w podziale na placówki publiczne i prywatne. Przeciętne koszty ponoszone przez rodziców w danej gminie są podawane przez gminy w sprawozdaniach dla MPiPS i dotyczą wszystkich placówek traktowanych łącznie. Pośrednie informacje na ten temat można uzyskać jedynie poprzez porównanie przeciętnych kosztów ponoszonych przez rodziców w gminach, w których istnieją tylko żłobki publiczne, oraz w gminach, w których istnieją tylko żłobki prywatne. Gmin, w których istnieją wyłącznie miejsca w żłobkach publicznych, jest w sumie 112, gmin zaś, w których istnieją wyłącznie miejsca w żłobkach niepublicznych, 205. Niestety, ponad połowa gmin (53,2%), w których istnieją wyłącznie miejsca w żłobkach niepublicznych, nie podaje informacji o kosztach (ponoszonych przez rodziców i gminy). Do porównania wzięto pod uwagę więc jedynie te gminy, dla których informacja o kosztach miejsca w żłobku została podana. Widać wyraźnie, że przeciętne koszty umieszczenia dziecka w żłobkach niepublicznych są ponad dwukrotnie wyższe niż koszty w żłobkach publicznych (tab. 7).

**Tabela 7.** Statystyki opisowe dla przeciętnych kosztów w gminach z miejscami jedynie w żłobkach publicznych (A) oraz w gminach z miejscami jedynie w żłobkach niepublicznych (B)

Wyszczególnienie	A – gminy z miejscami wyłącznie w placówkach publicznych	B – gminy z miejscami wyłącznie w placówkach niepublicznych
Liczba	111	96
Średnia	809,66 zł	2203,17 zł
Mediana	686,66 zł	2011,50 zł
Odchylenie standardowe	640,731 zł	1280,023 zł
Minimum	0 zł	0 zł
Maksimum	3296 zł	5937 zł
Centyle 10	184,40 zł	747,60 zł
20	347,60 zł	1216,80 zł
30	484,20 zł	1502,90 zł
40	600,00 zł	1692,00 zł
50	686,00 zł	2011,50 zł
60	763,20 zł	2373,00 zł
70	905,80 zł	2788,20 zł
80	1083,60 zł	3159,00 zł
90	1481,40 zł	4053,10 zł

Źródło: opracowanie własne.

Wydaje się więc, że przynajmniej w części gmin, gdzie występują wolne miejsca w żłobkach, nadmiar tych miejsc wynika ze strukturalnego niedopasowania. Pu-

blicznych tanich miejsc jest tam za mało, a nadwyżki występują jedynie w żłobkach prywatnych.

#### 4. Wyniki analiz jakościowych

Aby udzielić odpowiedzi na pytanie o to, czy widniejące w statystykach wolne miejsca w żłobkach publicznych są w niektórych gminach wynikiem zbyt niskiego popytu na te miejsca, czy może wynikają one z błędów w danych, postanowiono przeprowadzić wywiady z przedstawicielami gmin w grupie 104 zidentyfikowanych w poprzednim punkcie gmin, które, według danych GUS, pod koniec drugiego półrocza 2014 r. zanotowały większą liczbę miejsc żłobkowych w placówkach publicznych niż dzieci. Przypomnijmy, że 43 gminy spośród tej grupy zgłaszały jednocześnie niezaspokojone zapotrzebowanie i w ich przypadku spodziewano się zidentyfikowania błędów w danych. Pozostałe 61 gmin stanowiło grupę potencjalnych gmin z wyjątkowo niskim popytem na usługi żłobkowe.

Badania były przeprowadzone telefonicznie w okresie od 13 stycznia do 21 marca 2016 r. z urzędnikami, którzy zajmowali się w gminie żłobkami, a w szczególności obowiązkowym sprawozdaniem wysyłanym do ministerstwa. Odpowiedzi uzyskano z 83 gmin, co stanowiło 79,8% pierwotnej próby celowej, z czego 33 gminy zgłaszały niezaspokojone zapotrzebowanie i 50 gmin nie zgłaszało niezaspokojonego zapotrzebowania. Urzędnicy chętnie odpowiadali na pytania, wyszukiwali w dokumentach sprawozdanie z drugiego półrocza 2014 r. i często okazywali zdziwienie, twierdząc, że o ile w sprawozdaniu liczba miejsc faktycznie jest mniejsza od liczby dzieci, to w rzeczywistości sytuacja wyglądała inaczej.

W większości gmin, które miały zarówno żłobki publiczne, jak i prywatne, urzędnicy gminni zgodnie twierdzili, że o ile w żłobkach prywatnych często są wolne miejsca, to w żłobkach publicznych, prowadzonych lub dofinansowanych przez gminę, nie ma wolnych miejsc i są tam listy rezerwowe. Oznacza to, że jakość danych pochodzących z GUS i dotyczących liczby miejsc i dzieci w placówkach publicznych jest bardzo wątpliwa. Dodatkowo warto zaznaczyć, że wiele osób, z którymi przeprowadzono wywiad, za największą wadę sposobu zbierania danych przez ministerstwo za pomocą sprawozdania uznało to, że w sprawozdaniu należy podać łączną informację dotyczącą liczby miejsc w żłobkach publicznych i w prywatnych, bez odpowiedniego podziału.

W gminach, w których liczba miejsc przekraczała liczbę dzieci i gmina nie zgłaszała niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca żłobkowe (w sprawozdaniu do ministerstwa), często pojawiającym się wyjaśnieniem zaistniałej sytuacji był sposób liczenia liczby miejsc i dzieci. Między innymi wskazywano, że okres, za który była przeprowadzona analiza, zbiegał się z samym początkiem funkcjonowania placówki lub ewentualnym remontem placówki, co uniemożliwiało przyjęcie pełnej liczby dzieci, choć istnienie tych miejsc raportowano w sprawozdaniu. Niektórzy urzędnicy zaznaczali, że już w 2015 r. sytuacja wyglądała całkiem inaczej i miejsc wolnych

już nie było. Były też gminy, których przedstawiciele twierdzili, że dzieci zapisane do żłobka, ale z różnych powodów do niego nieuczęszczające lub uczęszczające nieregularnie, nie są włączane do raportowanej liczby dzieci uczęszczających do placówki, natomiast przeznaczone dla nich miejsca są włączane w zgłaszaną liczbę miejsc.

Jedynie w nielicznych badanych gminach, i były to małe gminy wiejskie, za faktyczną przyczynę nadwyżki miejsc uznawano nadwyżkę miejsc nad popytem na miejsca, ale jednocześnie wskazywano, że wynika to z sezonowości popytu na miejsca żłobkowe. W gminach wiejskich w okresie zimowym (którego dotyczyły dane – koniec II połowy 2014 r.) żłobki cieszą się o wiele mniejszą popularnością, co jest m.in. spowodowane wysokim bezrobociem. Natomiast kiedy przychodzi wiosna/lato i okres wzmoczonych prac w sektorze rolniczym, żłobki są przepełnione.

W gminach, w których liczba miejsc przewyższała liczbę dzieci, a gmina zgłaszała niezaspokojone zapotrzebowanie, najczęściej sugerowanym powodem zaistniałej sytuacji był sposób liczenia dzieci na potrzeby sprawozdania przygotowywanego dla ministerstwa. W wielu przypadkach rozbieżność w liczbie dzieci i miejsc była niewielka. Jako jedną z przyczyn formalnego nadmiaru liczby miejsc nad liczbą dzieci podawano sytuację, w której rodzice zapisują swoje dzieci do żłobka na kilka miesięcy wcześniej, niż planują je do żłobka posłać, aby zapewnić sobie miejsce zawnocześnie, właśnie ze względu na niedobór tych miejsc.

Z uzyskanych informacji od przedstawicieli niektórych gmin wynikało również, że o ile w sprawozdaniu do ministerstwa gmina wykazuje całkowitą liczbę miejsc (zarówno w żłobkach publicznych, jak i prywatnych), to informacje na temat liczby dzieci w tych placówkach gmina ma tylko od placówek publicznych oraz tych prywatnych, które otrzymują dotacje z gminy. Placówki niepubliczne, które nie otrzymują dofinansowania od gminy, nie mają obowiązku przekazywania jakichkolwiek informacji do gminy. Liczba miejsc natomiast musi być podana w obowiązkowym rejestrze żłobków, prowadzonym przez gminę. Stąd też mniejsza raportowana liczba dzieci niż faktyczna ich liczba i nadwyżka miejsc.

Kolejnym powodem rozbieżności w danych podawanym przez respondentów było to, że w Ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest wyszczególniona liczba dzieci, którymi może zajmować się jeden opiekun. O ile liczba miejsc wykazanych w żłobkach jest stała, to liczba dzieci, które żłobek może przyjąć, zmienia się w zależności od liczby opiekunów. Jeżeli dzieci mają mniej niż rok, wówczas jeden opiekun może zajmować się piątką dzieci, natomiast jeśli dzieci mają więcej niż rok to jeden opiekun może sprawować opiekę nad ośmiorgiem dzieci. W takiej sytuacji, gdy część dzieci kończy 12 miesięcy tuż przed końcem roku, w placówce formalnie pojawiają się miejsca, jednak zanim zostaną one faktycznie zapełnione, musi minąć kilka miesięcy ze względu na cykliczność zapisów dzieci do żłobków.

Dzięki sondażowi pozyskano również informacje na temat sposobów zbierania i oceny danych dotyczących niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca

żłobkowe. Takie wiadomości były przez gminy w większości zbierane za pomocą list rezerwowych. Listy najczęściej przygotowywano w placówkach i rodzic mógł zapisać na taką listę swoje dzieci. W mniejszych gminach informacje o zapotrzebowaniu na miejsca były także przekazywane przez rodziców bezpośrednio do gminy. Warto dodać, że o ile w formularzu sprawozdania jest zaznaczone, że jedno dziecko może tylko raz być uwzględnione przy liczeniu niezaspokojonego zapotrzebowania, o tyle w rzeczywistości trudno jest gminom przestrzegać tej zasady. Rodzice często zapisują swoje dzieci do wielu miejsc jednocześnie, żeby zapewnić sobie miejsce, co powoduje, że niezaspokojone zapotrzebowanie może wydawać się o wiele wyższe niż jest faktycznie. Dodatkowo rodzice nie zawsze skreślają swoje dzieci z list rezerwowych w innych placówkach, jeśli dziecko zostaje już gdzieś przyjęte.

## 5. Podsumowanie i rekomendacje

Z przeprowadzonych badań wynika, że występowanie nadwyżek liczby miejsc w żłobkach nad liczbą dzieci w większości gmin nie jest wynikiem systematycznych nadwyżek podaży nad popytem na te miejsca. Taka sytuacja występuje jedynie w nielicznych, małych wiejskich gminach i ma charakter sezonowy. W takich gminach w okresie zimowym (dla którego pochodziły dane z końca II połowy 2014 r.) żłobki cieszą się o wiele mniejszą popularnością, co jest m.in. spowodowane wysokim bezrobociem, natomiast kiedy przychodzi wiosna/lato i okres wzmożonych prac w sektorze rolniczym żłobki są często przepelnione.

Podstawowym powodem występowania statystycznych nadwyżek liczby miejsc nad liczbą dzieci są problemy wynikające z systemu zbierania danych. Niemal we wszystkich gminach, które w statystykach GUS charakteryzowały się nadwyżką miejsc nad liczbą dzieci w publicznych żłobkach, a które w sprawozdaniach do MPiPS zgłaszały niezaspokojone zapotrzebowanie, urzędnicy twierdzili, że w żłobkach publicznych wolnych miejsc z pewnością nie ma. Dane, które zbiera GUS bezpośrednio od placówek żłobkowych, nie są więc wiarygodnym źródłem dla oceny dostępności miejsc żłobkowych. Jednak tylko dane zbierane przez GUS pozwalają na uzyskanie informacji o faktycznej liczbie miejsc w podziale na placówki publiczne i prywatne. Dane zbierane przez ministerstwo takiego podziału nie uwzględniają. Zatem badacze „skazani” są na korzystanie z danych GUS w tym zakresie. Dane pochodzące ze sprawozdań gminnych i będące podstawą zestawień ministerialnych również charakteryzuje ograniczona wiarygodność jako źródła danych do oceny dostępności miejsc żłobkowych. Pojęcie „miejsce z żłobku” w formularzu sprawozdawczym nie jest precyzyjne i może obejmować w niektórych przypadkach „fikcyjne miejsca” (teoretycznie istniejące, ale faktycznie niedostępne dla rodziców z różnych powodów, m.in. trwającego w żłobku remontu lub przekroczenia w danym momencie przez niektóre dzieci wieku 12 miesięcy).

Ostatnią przyczyną widniejących nadwyżek liczby miejsc nad liczbą dzieci w placówkach żłobkowych, która jednak odnosi się jedynie do części gmin, jest nie-



dopasowanie strukturalne, a więc sytuacja, w której przepełnione żłobki publiczne współistnieją z wolnymi miejscami w żłobkach prywatnych.

W oparciu o wyniki zaprezentowanych badań rekomendujemy przede wszystkim modyfikację systemu zbierania danych o placówkach opieki żłobkowej w taki sposób, aby:

1. dane pochodzące z dwóch źródeł: formularzy OD-1 zbieranych przez GUS bezpośrednio od placówek opieki oraz sprawozdań gminnych zbieranych przez wojewodów, a następnie MPiPS były kompatybilne;

2. w sprawozdaniach gminy podawały liczbę dzieci i miejsc w podziale na placówki publiczne i niepubliczne;

3. istniała spójna definicja „miejsca żłobkowego”, tak aby wszystkie placówki/gminy stosowały tę samą metodę ich liczenia.

Wspomniana definicja powinna odzwierciedlać rzeczywistość, a więc liczbę faktycznie dostępnych dla rodziców miejsc w danym momencie. W razie konieczności można wprowadzić kilka różnych pojęć, np. „miejsce faktyczne” i „miejsce potencjalne”, aby rozróżnić miejsca dostępne dla rodziców (w danym momencie sprawozdawczym) oraz miejsca, których dostępność jest ograniczona, np. poprzez trwający w placówce remont, sezonowość naboru do żłobków publicznych, lub wynika jedynie z ukończenia (w trakcie trwania okresu sprawozdawczego) przez niektóre dzieci 12 miesięcy życia.

Warto także ujednoczyć i doprecyzować metodę zbierania przez gminy danych dotyczących niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w żłobkach publicznych. Opracowana procedura pozwalałaby na uwzględnienie popytu, który nie widnieje na listach rezerwowych żłobków, oraz eliminowała przypadki wielokrotnego liczenia tego samego dziecka ze względu na to, że znajduje się ono na kilku listach rezerwowych.

## Literatura

Eurostat, 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>,

GUS, 2015, *OD-1 Żłobki i kluby dziecięce*, Baza Danych GUS.

Kurowska A., Wolniewicz K., 2015, *Opieka nad dzieckiem do lat trzech*, [w:] Żołędowski W.C., Duszczyk M., Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa, s. 308-327.

MPiPS, 2015, *Sprawozdanie z wykonania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za I i II półrocze 2014 r.*, Baza Danych MPiPS.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2014, Dz.U. poz. 1159 z późn. zm.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2013, poz. 672 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. 2012, poz. 591 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. 2011, nr 45, poz 235 z późn. zm.