

RAPORT

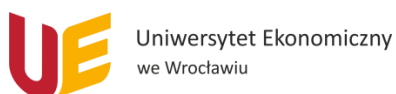
**DIAGNOZA POTRZEB WROCŁAWSKICH RODZIN
WOBEC POLITYKI RODZINNEJ WE WROCŁAWIU**

Obszar: OPIEKA NAD DZIECKIEM W WIEKU DO LAT 3

Raport przygotowany w ramach projektu
„Partycypacyjna polityka rodzinna miasta Wrocław” oraz programu Obywatele dla Demokracji,
finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego
(funduszy EOG). Partnerem projektu jest Gmina Wrocław.



Joanna Szczepaniak-Sienniak



Opracowanie i redakcja publikacji:

dr Joanna Szczepaniak-Sienniak, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Współpraca:

dr hab. Marek Kośny: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Ilona Gmytrasiewicz, Natasza Marcinkiewicz: Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość

Przedruk opracowania w całości lub w części oraz wykorzystanie informacji z publikacji jest możliwe wyłącznie z podaniem źródła.

Wydawca:

Fundacja Rodzina i Przedsiębiorczość

ul. Klaczki 48, 51-151 Wrocław

<http://frip.org.pl/>

Wyrażamy wdzięczność wszystkim osobom, które wzięły udział w projekcie i przyczyniły się do powstania publikacji.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	3
1. Formy opieki nad małym dzieckiem – warunki tworzenia i funkcjonowania	
1.1. Informacje ogólne	4
1.2. Żłobek	5
1.3. Klub dziecięcy	6
1.4. Dzienny opiekun	7
1.5. Niania	8
2. Zadania gminy z zakresu opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3	8
3. Instrumenty opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 we Wrocławiu	9
4. Diagnoza potrzeb wrocławskich rodzin w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – na podstawie badań	
4.1. Metodyka badań – uwagi ogólne	11
4.2. Charakterystyka badanych rodzin (uwzględnionych w badaniu ankietowym)	11
4.3. Wyniki badań ankietowych	13
4.4. Wnioski z wywiadów fokusowych	20
5. Podsumowanie i główne rekomendacje dla władz lokalnych	21
Bibliografia.....	26

Wprowadzenie

W związku z niekorzystną sytuacją demograficzną w 2011 roku powstała ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech¹, która – w zamyśle ustawodawcy – ma jednocześnie stanowić podstawę rozwoju instrumentów służących poprawie warunków łączenia życia zawodowego z rodzinnym przez rodziców małych dzieci (do lat 3). W ustawie tej mowa o instrumentach instytucjonalnych (żłobkach, klubach dziecięcych) oraz usługach opieki indywidualnej (opiekunkach dziecięcych i nianiach).

Szczególne zmiany, jakie wprowadziła wymieniona wyżej ustawa, to:

- rozszerzenie zakresu instytucji/usług opieki nad dzieckiem – od 2011 roku oprócz żłobków² funkcjonować mogą kluby malucha, opiekunowie dzienni i nianie;
- wprowadzenie resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch” (uruchomione zostały cztery edycje: 2011, 2012, 2013, 2014, 2015);
- od 2012 r. rozszerzeniu uległ zakres podmiotów uprawnionych do tworzenia/prowadzenia żłobków i klubów dziecięcych (w ramach programu „Maluch”) – w pierwszej edycji o dotacje mogły ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego z przeznaczeniem na tworzenie miejsc opieki, organizację miejsc opieki u dziennego opiekuna oraz zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki utworzonych od dnia wejścia w życie ustawy, w kolejnych edycjach dofinansowanie rozszerzono na kolejne grupy podmiotów, m.in. osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, osoby prawne, zakłady pracy, a od 2015 roku uczelnie wyższe;
- w 2013 r. zmniejszono obowiązek wkładu własnego gminy, z 50% do 20%, jako warunku uzyskania dotacji budżetu państwa w ramach programu „Maluch”;
- w 2014 r. złagodzone przepisy w zakresie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych³.

Wymiernym efektem tychże zmian ma być zwiększenie wskaźnika „użłobkowania”, tj. odsetka dzieci do lat trzech objętych opieką instytucjonalną – do 33% w 2020 roku⁴.

¹ Ustawa o opiece nad dzieckiem do lat trzech (Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1457 – tekst jednolity).

² Warto przypomnieć, przed 3 kwietnia 2011 roku żłobki objęte były przepisami dotyczącymi zakładów opieki zdrowotnej. Związane z tym, trudne wymogi formalne, prowadziły do coraz bardziej postępującego zmniejszania się liczby żłobków i oddziałów żłobkowych. Szerzej: *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, s. 12 i nast. (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/>, dostęp: 15.10.2015).

Szczegółowe informacje o funkcjonowaniu tych instrumentów (poza odpowiednią ustawą) znajdują się na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej <https://rodzina.gov.pl/opieka> (data dostępu 16.02.2015).

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz. U. z 2014 r., poz. 925).

⁴ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, wyd. cyt., s. 70.

W niniejszym raporcie podjęto próbę zweryfikowania, czy wprowadzone w 2011 roku – na podstawie ustawy o opiece na dziećmi w wieku do lat 3 – instrumenty funkcjonują we Wrocławiu, a jeśli tak to jaka jest ich powszechność oraz próba zdiagnozowania potrzeb wrocławskich rodzin w odniesieniu do polityki rodzinnej wobec dzieci do lat 3, by na tej podstawie wskazać kierunki rozwoju polityki wsparcia rodziców z małymi dziećmi (w wieku do lat trzech) w środowiskach lokalnych, w tym we Wrocławiu.

1. Formy opieki nad małym dzieckiem – warunki tworzenia i funkcjonowania⁵

Do zapoznania się z tą częścią zachęcamy szczególnie rodziców poszukujących informacji o możliwych formach wsparcia opieki nad dzieckiem do lat 3, a także podmioty zainteresowane prowadzeniem/organizowaniem opieki nad małym dzieckiem (organizacje pozarządowe, osoby fizyczne...)

1.1. Informacje ogólne

Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. Każda z ww. form opieki ma swoją specyfikę i odpowiada na inne zapotrzebowanie rodziców. Opieka nad dzieckiem w formach określonych w ustawie może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia.

W ramach opieki realizowane są funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna.

Prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.) i wymaga wpisu do prowadzonego przez samorząd gminny rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Dotyczy to wszystkich żłobków i klubów dziecięcych tworzonych od dnia 4 kwietnia 2011 r. Zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy podmioty prowadzące, do dnia wejścia w życie ustawy, działalność gospodarczą, polegającą na sprawowaniu opieki nad dziećmi, mogły prowadzić tę działalność na podstawie dotychczasowych przepisów, nie dłużej jednak niż przez okres 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do dnia 4 kwietnia 2014 r. Był to okres przejściowy pozwalający na dostosowanie się do wszystkich warunków wymaganych przez ustawę – m.in. wymagań lokalowych i sanitarnych oraz dokonanie obowiązku uzyskania wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych.

Do rejestru żłobków i klubów dziecięcych mogą zostać wpisane tylko te żłobki i kluby dziecięce, które spełniają standardy określone w ustawie.

⁵ Na podstawie: *Sprawozdanie RM z realizacji ustawy o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 Dz. U. z 2013 r. poz. 1457 z późn. zm. W 2014 r.* (<https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/sprawozdanie-rady-ministrow-z-realizacji-ustawy-z-dnia-4-lutego-2011-r-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-w-latach-2011-2012/>).

1.2. Żłobek

Żłobek jest podstawową formą opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia. Opieka żłobka obejmuje do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka (w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar ten może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony za dodatkową opłatą).

Opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia.

Opieka żłobka obejmuje do 10 godzin dziennie.

Na podstawie ustawy, żłobki mogą tworzyć gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W żłobku zapewnia się dziecku opiekę w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych. Do zadań żłobka należy także zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

W żłobku jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia – maksymalnie nad pięciorgiem dzieci.

Ponadto, w żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną. Ustawa wymaga, aby w lokalu, w którym tworzony i prowadzony jest żłobek znajdowały się dwa pomieszczenia. Jedno z pomieszczeń ma być przeznaczone do odpoczynku dzieci ze względu na długi czas przebywania dziecka w żłobku (do 10 godzin dziennie, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek rodzica dziecka, czas ten może zostać przedłużony).

Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz. U. poz. 925) powierzchnia każdego pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m². W przypadku liczby dzieci większej niż 5 powierzchnia każdego pomieszczenia ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko, z tym że o co najmniej 2 m², jeżeli czas pobytu dziecka nie przekracza 5 godzin dziennie i co najmniej 2,5 m², jeżeli czas pobytu dziecka przekracza 5 godzin dziennie.

1.3. Klub dziecięcy

Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, a w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia. W klubie dziecięcym zapewnia się opiekę w wymiarze nie większym niż 5 godzin dziennie względem każdego dziecka.

Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1. roku życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia.

W klubie dziecięcym zapewnia się opiekę w wymiarze nie większym niż 5 godzin dziennie.

Kluby dziecięce mogą tworzyć gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W klubie dziecięcym, podobnie jak w żłobku, zapewnia się dziecku opiekę w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych. Do zadań klubu dziecięcego należy także zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

W klubie dziecięcym jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki, maksymalnie nad pięciorgiem dzieci.

O ile wymogi dotyczące kadry opiekunów są dla klubów dziecięcych analogiczne jak dla żłobka, o tyle wymogi lokalowo-sanitarne już nie. W klubie dziecięcym powinno się znajdować co najmniej jedno pomieszczenie, przy czym należy zapewnić miejsce na odpoczynek dla dzieci. W przypadku klubów dziecięcych powierzchnia każdego pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m². Jednak w przypadku liczby dzieci większej niż 5, powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt dzieci, ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko o co najmniej 2 m².

Żłobki i kluby dziecięce funkcjonujące zgodnie z wymogami ustawowymi znajdują się w odpowiednim rejestrze.

Wrocławskie żłobki i kluby dziecięce można znaleźć w rejestrze na stronie

<http://www.wroclaw.pl/rejestr-zlobkow-i-klubow-dzieciwych>

1.4. Dzienny opiekun

Dziennym opiekunem może osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, zatrudniana m.in. przez gminy, organizacje pozarządowe...

Dzienny opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki, maksymalnie nad trojgiem dzieci.

Czas sprawowania opieki przez dziennego opiekuna jest dopasowany do czasu wymogów/pracy rodziców.

Dzienny opiekun jest zatrudniany przez gminy, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw wprowadza możliwość zatrudniania dziennego opiekuna na podstawie umowy o pracę. Ustawa wskazuje, że umowa zawierana z dziennym opiekunem określa warunki zatrudnienia dziennego opiekuna, w tym m.in.: strony umowy, cel i przedmiot umowy, czas i miejsce sprawowania opieki, liczbę dzieci powierzonych opiece, obowiązki dziennego opiekuna, wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty, czas, na jaki umowa została zawarta, warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania umowy.

Dzienny opiekun sprawuje opiekę w domu lub mieszkaniu spełniającym warunki zapewniające bezpieczną opiekę nad dziećmi. Podmiot zatrudniający dziennego opiekuna może udostępnić lub wyposażyć lokal w celu sprawowania opieki przez dziennego opiekuna.

Jak wskazano wyżej, liczbę dzieci, którą powierza się opiece dziennego opiekuna, określa umowa zawierana między dziennym opiekunem a podmiotem go zatrudniającym. Przy określaniu liczby dzieci, nad którymi opiekę może sprawować dzienny opiekun, należy również brać pod uwagę możliwości lokalowe.

Zorganizowanie opieki sprawowanej przez dziennego opiekuna nie wymaga tak dużych nakładów finansowych, jak np. w przypadku utworzenia żłobka, czy klubu dziecięcego. Opieka jest sprawowana w warunkach domowych, a czas sprawowania opieki przez dziennego opiekuna jest efektywniej dopasowany do czasu pracy rodziców.

Dzienny opiekun jest formą opieki przeznaczoną dla małej liczby dzieci. Daje możliwość zorganizowania instytucjonalnej opieki szczególnie w niewielkich gminach wiejskich, gdzie nie ma potrzeby otwierania żłobka bądź klubu dziecięcego ze względu na niewielką liczbę dzieci w wieku żłobkowym.

We Wrocławiu dzienni opiekunowie funkcjonują w ramach projektu prowadzonego przez Wrocławskie Centrum Integracji, w ramach projektu pt. *Wrocławski opiekun dzienny*

<http://opiekun.wci.wroclaw.pl/>

1.5. Niania

Niania jest formą opieki indywidualnej nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, sprawowaną przez osobę zatrudnioną w tym celu przez rodziców dziecka, na podstawie odpowiedniej umowy (uaktywniającej).

Kwestie dotyczące zawierania między rodzicami a nianią umowy uaktywniającej reguluje rozdział 6 ustawy. Ustawa wskazuje, że umowa zawierana w formie pisemnej określa m.in.: strony umowy, jej cel i przedmiot, czas i miejsce sprawowania opieki, liczbę dzieci powierzonych opiece, obowiązki niani, wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty, czas, na jaki umowa została zawarta, a także warunki, sposób zmiany oraz rozwiązania umowy.

Przepisy dotyczące niani obowiązują od dnia 1 października 2011 r. Od tego dnia, w sytuacji gdy są spełnione wszystkie warunki określone w art. 51 ustawy, za nianię, przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) z budżetu państwa, opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne (ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe) oraz ubezpieczenie zdrowotne od podstawy stanowiącej kwotę nie wyższą niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Warunkiem skorzystania z tego świadczenia jest praca zawodowa obojga rodziców dziecka (lub rodzica, w przypadku osoby samotnie wychowującej dziecko) oraz sprawowanie opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 (wyjątkowo – w przypadkach wskazanych w ustawie, do 4 lat). Jednocześnie konieczne jest zgłoszenie niani do ZUS w terminie 7 dni od dnia oznaczonego w umowie jako dzień rozpoczęcia wykonywania pracy.

Za pośrednictwem ZUS, w sposób wyżej określony, z budżetu państwa, opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za nianie zatrudniane także przez rodziców albo rodzica samotnie wychowującego dziecko, którzy świadczą usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych, prowadzą pozarolniczą działalność lub działalność rolniczą. W przypadku, gdy wynagrodzenie wypłacane niani przez rodziców jest wyższe niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, od kwoty tej nadwyżki składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne opłacają rodzice.

2. Zadania gminy z zakresu opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3

Zadania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 są zadaniem własnym gminy. Omawiana ustawa nakłada na gminę dwa rodzaje zadań własnych: obligatoryjne i fakultatywne (realizowane w takim zakresie, w jakim jest to możliwe ze względu na środki posiadane w budżecie oraz lokalne potrzeby).

Zadania **obligatoryjne** gminy w zakresie organizacji i funkcjonowania opieki nad małymi dziećmi obejmują:

- 1) nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami (rozdział 7 ustawy);
- 2) ustalanie przez radę gminy, w drodze uchwały, maksymalnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym **utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę** oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie;
- 3) prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych (art. 26);
- 4) prowadzenie wykazu dziennych opiekunów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 46 ust. 1);
- 5) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej (art. 64).

Natomiast zadania **fakultatywne** gmin w zakresie opieki nad małymi dziećmi są następujące:

- 1) przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w celu weryfikacji warunków wymaganych do sprawowania opieki nad małymi dziećmi przez dziennego opiekuna zatrudnianego przez gminę (art. 39 ust. 3);
- 2) zlecanie organizacji opieki nad dziećmi;
- 3) określanie przez radę gminy, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (art. 59 ust. 2);
- 4) podejmowanie przez radę gminy uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniających dziennych opiekunów, na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna (art. 60).

3. Instrumenty opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 we Wrocławiu

Istotnym punktem wyjścia do diagnozy potrzeb rodzin odnośnie do polityki rodzinnej wobec dzieci do lat 3 jest zobrazowanie stanu instrumentarium tejże polityki oraz zmian w tym zakresie od wprowadzenia ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Analizując daną sytuację we Wrocławiu (tabela 1) można zauważyć, że wśród instytucjonalnych form opieki nad małym dzieckiem wyraźnie przeważają żłobki, natomiast form indywidualnych nianie (zatrudnione na podstawie odpowiedniej umowy uaktywniającej). Bardzo słabo natomiast rozwinęły się kluby dziecięce i dzienni opiekunowie. Warto też nadmienić, że w świetle najbardziej aktualnych danych spada popularność zatrudniania nian, zarówno we Wrocławiu, jak i w skali kraju (we Wrocławiu w 2014 roku podpisano około 400 umów z nianiami, zaś w roku 2016 około 300, szerzej: tabela 1.1)⁶.

⁶ Podobne tendencje, tzn. przewaga żłobków i słaby rozwój pozostałych – ustawowych – instrumentów opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 występują w kraju. Zob. *Sprawozdanie RM z realizacji ustawy o opiece*

Tabela 1. Ustawowe instrumenty opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 we Wrocławiu w latach 2010-2014

WYSZCZEGÓLNIENIE	2010	2012	2013	2014
żłobki	16	41	66	95
oddziały żłobkowe	2	2	2	0
kluby dziecięce	-	5	6	4
dzienni opiekunowie	-	10	39	60*
nianie	-	-	-	400**

* Dane z wywiadu indywidualnego o liczbie dziennych opiekunów w ramach projektu realizowanego przez Wrocławskie Centrum Integracji, pt. *Wrocławski opiekun dzienny* (<http://opiekun.wci.wroclaw.pl/>). W 2015 roku funkcjonowało 90 dziennych opiekunów w ramach tego projektu.

** Według danych uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuariatnych (szerzej zob. tabela 1.1. niniejszego raportu).

Źródło: Rocznik Statystyczny Wrocławia 2015, GUS; Bank Danych Lokalnych, GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/>), dane z wywiadu indywidualnego o liczbie dziennych opiekunów w ramach projektu: <http://opiekun.wci.wroclaw.pl/>, opracowanie własne.

Tabela 1.1. Liczba osób zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem na podstawie umowy uaktywniającej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (nianie) - w okresie I-XII 2014, I-XII 2015 i I-IV 2016

WYSZCZEGÓLNIENIE	Liczba ubezpieczonych (zatrudnionych) niań (w tys.)	
	Polska	Wrocław
I-XII 2014	13,6	0,4
I-XII 2015	13,4	0,4
I-XII 2016	9,8	0,3

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych.

W świetle założeń Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 coraz wyższa dostępność żłobków jest pożądanym kierunkiem rozwoju systemu opieki nad małym dzieckiem. Poziom „użłobkowania”/zinstytucjonalizowania opieki nad małym dzieckiem – tak we Wrocławiu, jak i w kraju – jest jednak jeszcze raczej niski, choćby z punktu widzenia wspomnianych wyżej założeń SRKL 2020⁷ i tzw. celów „barcelońskich”⁸ (przypomnieć warto, że w świetle owych założeń odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką instytucjonalną powinien wzrosnąć z 3,7% w 2011 roku do 33% w roku 2020).

nad dzieckiem w wieku do lat 3 Dz. U. z 2013 r. poz. 1457 z późn. zm. W 2014 r. (<https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/sprawozdanie-rady-ministrow-z-realizacji-ustawy-z-dnia-4-lutego-2011-r-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-w-latach-2011-2012/>); tabela 2 niniejszego raportu.

⁷ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020*, s. 70 (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/>).

(dostęp: 10.05.2016)

⁸ Cele „barcelońskie” ustanowione zostały na Szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie, w 2002 roku.

Tabela 2. Wskaźniki „użłobkowania”^{*} we Wrocławiu i w Polsce w latach 2010-2014

WYSZCZEGÓLNIENIE	2010	2012	2013	2014
Wrocław				
dzieci przebywające w żłobkach	3193	4337	4916	x
dzieci przebywające w klubach dziecięcych	x	138	158	x
dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych	2 051	2 954	3 210	3 874
populacja dzieci w wieku do lat 3 (0-2)	19882	19440	18997	19301
Wskaźniki „użłobkowania” [*] (w %)	10,3	15,2	16,9	20,1
Polska				
dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych	33 628	45 111	54 559	66 365
populacja dzieci w wieku do lat 3 (0-2)	1 277 981	1 190 042	1 145 573	1 124 854
Wskaźniki „użłobkowania” [*] (w %)	2,6	3,8	4,8	5,9

* Stosunek liczby wszystkich dzieci objętych opieką w żłobkach/oddziałach żłobkowych oraz od 2012 r. - klubach dziecięcych do liczby dzieci w grupie wieku do lat 3 (bez trzylatków) – wyrażony procentowo.

Źródło: Na podstawie: Rocznik Statystyczny Wrocławia 2015, GUS; Bank Danych Lokalnych, GUS (<https://bdl.stat.gov.pl>), obliczenia własne.

Jak pokazano w tabeli 2 odsetek dzieci w żłobkach/oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w populacji dzieci do lat 3 (bez trzylatków, tj. 0-2) w 2014 roku wyniósł: w Polsce 5,9%⁹, a we Wrocławiu 20,1%. Z drugiej strony, godnym podkreślenia jest fakt, że poziom „użłobkowania” we Wrocławiu jest znacznie wyższy niż w kraju.

4. Potrzeby wrocławskich rodzin w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – na podstawie badań

4.1. Metodyka badań – uwagi ogólne

Celem zdiagnozowania określonych tu potrzeb dokonano badań ankietowych (rozszano około 1000 ankiet¹⁰, a uwzględniono 874 ankiety, szerzej zob. punkt 4.2.). Wyniki badań ankietowych zostały zweryfikowane w bezpośrednich wywiadach fokusowych (2 grupach, zob. p. 4.4).

Badanie realizowane było wśród wrocławskich rodzin (we Wrocławiu), w okresie od kwietnia 2015 roku do kwietnia 2016 roku.

Za rodzinę przyjęto w badaniu (zgodnie z definicją przyjętą w Narodowych Spisach Powszechnych 2002 i 2011 oraz w Roczniku Demograficznym GUS¹¹) małżeństwo

⁹ Por. *Sprawozdanie z realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” za 2013 rok*, s. 153. (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/>, dostęp: 15.10.2015); <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/>, dostęp: 02.05.2016).

¹⁰ Wśród beneficjentów pomocy społecznej, w bibliotekach miejskich, żłobkach, przedszkolach, na piknikach miejskich, wśród posiadaczy wrocławskiej Karty Dużych Rodzin.

¹¹ Pełna definicja brzmi: „Przez rodzinę rozumie się zespół osób wyodrębnionych w ramach gospodarstwa domowego na podstawie kryteriów biologicznych. Rozróżnia się następujące typy rodzin:

z dzieckiem/dziećmi lub bezdzietne oraz związek partnerski/nieformalny z dzieckiem/dziećmi lub bezdzietny. Przy czym warto mieć na uwadze, że wśród respondentów, których ankiety zostały uwzględnione w niniejszej analizie większość (82%) stanowiły osoby zamężne, a 97% to opinie osób z rodzin wychowujących dziecko/dzieci w wieku do 5 lat.

4.2. Charakterystyka badanych rodzin (uwzględnionych w badaniu ankietowym)

Jak wyżej wspomniano w badaniu ankietowym udział wzięło około 1000 rodzin. 847 ankiet zostało wypełnionych w sposób spójny i mogły zostać uwzględnione w niniejszej analizie.

Poniżej przedstawione zostały cechy badanych rodzin, tj. struktura respondentów według płci, wieku, liczby dzieci, wykształcenia, sytuacji na rynku pracy oraz dochodu w rodzinie.

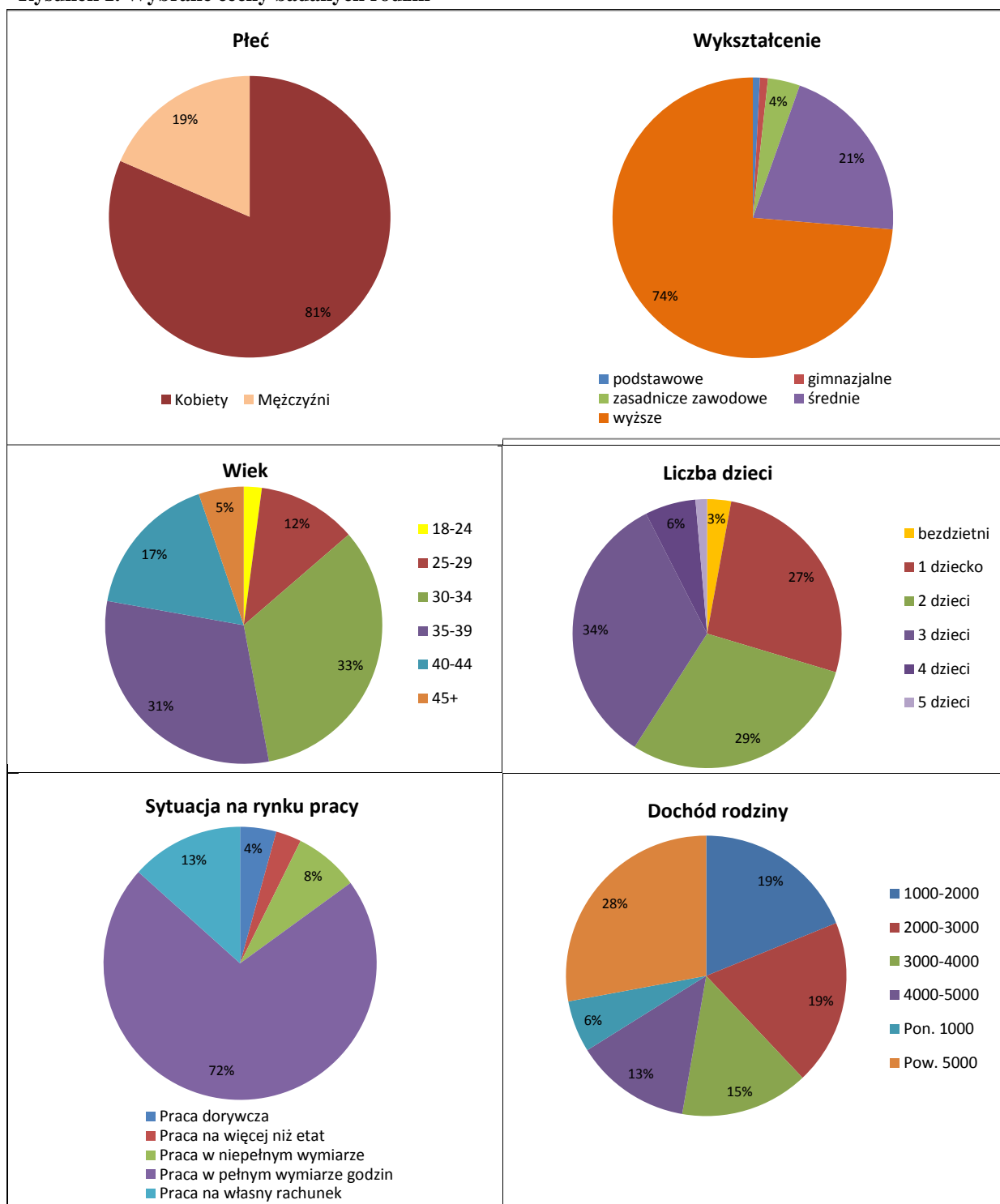
Wśród osób wypełniających ankietę 81% to kobiety, a 19% mężczyźni. Są to przede wszystkim osoby w wieku 30-34 lata (33%) i 35-39 lat (31%), a następnie w wieku 40-44 (17%). Osoby młodsze, w wieku 25-29 lat stanowiły 12%, pozostali (2%) to rodzice w wieku 18-24 lata.

Wśród badanych dominowały rodziny wielodzietne, tj. z 3 dzieci (34%), z 4 i więcej dzieci (7%). Następną stosunkowo liczną grupą były rodziny z 2 dzieci (29%) oraz z jednym dzieckiem (27%). 3% osób wypełniających ankietę nie posiadało dzieci.

Uczestniczący w badaniu posiadali przede wszystkim wykształcenie wyższe (74%). Większość z nich (72%) to osoby pracujące w pełnym wymiarze godzin, a następnie osoby pracujące na własny rachunek (prowadzące własną działalność gospodarczą, 13%). Deklarowany przez respondentów dochód na rodzinę (głównie z pracy zarobkowej) był różny. Najwięcej osób (29%) wskazało, że jest on wyższy niż 5000 zł, najmniej (6%), że dochód na rodzinę nie przekracza 1000 zł.

małżeństwa bez dzieci, małżeństwa z dziećmi, partnerzy bez dzieci, partnerzy z dziećmi, samotne matki z dziećmi i samotni ojcowie z dziećmi”. Rocznik Demograficzny 2014, GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2014,3,8.html>, s. 72.

Rysunek 1. Wybrane cechy badanych rodzin



Źródło: Badania ankietowe, opracowanie własne.

4.3. Wyniki badań ankietowych

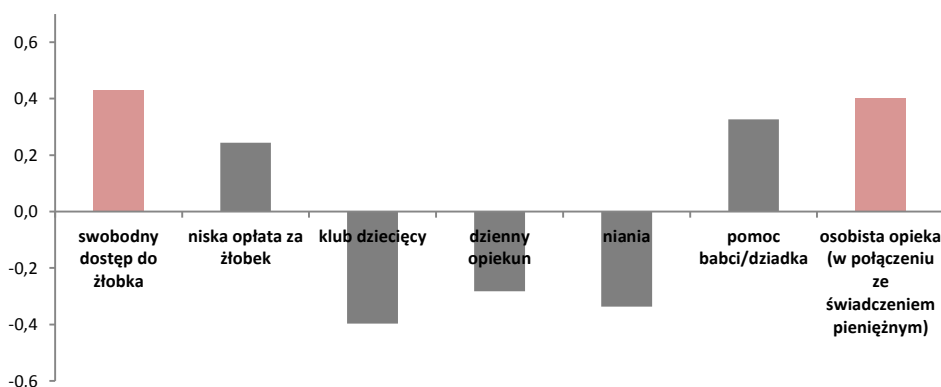
Celem zdiagnozowania potrzeb wrocławskich rodzin w odniesieniu do polityki wobec rodzin z małym dzieckiem ankietowanym zadano pytanie: *Co jest/byłoby dla Pani/Pana największym ułatwieniem przy posiadaniu małego dziecka – do 3. lat?* Respondenci zostali poproszeni o ponumerowanie odpowiedzi według ważności (od 1 – najważniejsze do 7 – najmniej ważne). Wśród odpowiedzi mieli do wyboru następujące opcje: swobodny dostęp do

żłobka, niska opłata za żłobek, klub dziecięcy, dzienny opiekun, niania (zatrudniana na umowę przez rodzica/rodziców dziecka), pomoc babci/dziadka lub innej osoby z rodziny (nieodpłatnie), możliwość sprawowania opieki osobiście (w połączeniu ze świadczeniem pieniężnym). Na tej podstawie dokonano próby oceny, jakie instrumenty – spośród ustawowych – są postrzegane przez badane rodziny za mniej/bardziej ważne w opiece na małym dzieckiem oraz jak ważność instrumentów „pozarodzinnych”/ustawowych oceniana jest w porównaniu do rodzinnych (pozaustawowych) form opieki nad dzieckiem, takich jak osobista opieka i/lub pomoc babci/dziadka (lub innej osoby z rodziny). W analizie tej należy zwrócić uwagę, że przy opcji dotyczącej osobistej opieki nad dzieckiem w ankiecie podkreślono, iż chodzi o opiekę płatną (połączoną ze świadczeniem pieniężnym, w zamian za wykonywanie pracy zarobkowej).

Odpowiedzi badanych rodzin zostały opisane za pomocą skali od -1 do 1 (oś X/lewa strona wykresów). Wskazania umieszczone na skali poniżej zera oznaczają, że dana forma wsparcia jest nieważna (im bliżej wartości -1 tym mniej ważna), natomiast powyżej zera, że jest ważna (im bliżej jeden tym ważniejsza).

I tak, generalnie badane rodziny za ważne uznały takie instrumenty polityki rodzinnej, jak żłobek (swobodny dostęp; niska opłata, zob. wykres 2). Za nieistotne zaś kluby dziecięce oraz usługi dziennego opiekuna i niani (zatrudnianej przez rodzica(ów)). Ponadto, równie często jak żłobek respondenci wskazali osobistą opiekę nad dzieckiem (w połączeniu ze świadczeniem pieniężnym, wykres 3), a następnie pomoc babci/dziadka lub innej osoby w rodzinie (nieodpłatnie).

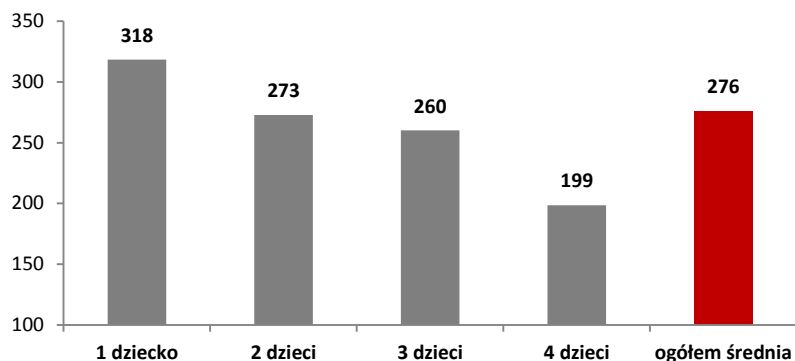
Wykres 1. Potrzeby rodzin odnośnie do instrumentów/sposobów wsparcia w opiece nad dzieckiem do lat 3



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

Maksymalna średnia wysokość miesięcznej opłaty za żłobek (za 1 dziecko) akceptowalnej przez rodziców (wykres 2) wynosi 276 zł. Im więcej dzieci w rodzinie tym wysokość tej opłaty niższa – od 318 zł dla rodziny z 1 dzieckiem do 199 (i mniej) zł dla rodziny z 4 dzieci (i więcej).

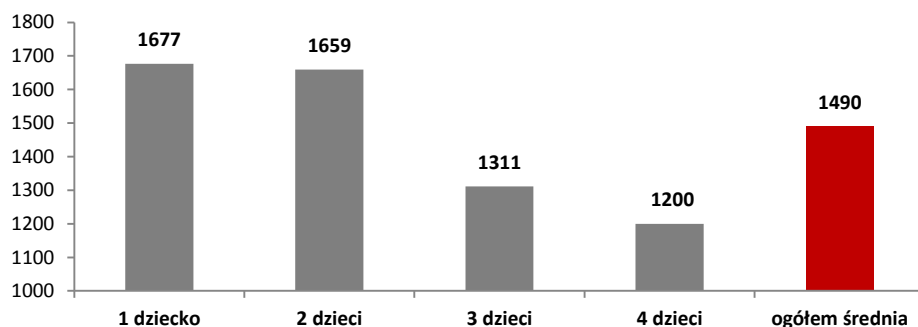
Wykres 2. Maksymalna średnia wysokość miesięcznej opłaty za żłobek akceptowalnej przez rodziców, wg liczby dzieci w rodzinie



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

Z kolei przeciętna miesięczna wysokość pożądanego świadczenia za osobiste sprawowanie opieki nad dzieckiem/dziećmi, w związku z niewykonywaniem pracy zarobkowej, wyniosła 1490 zł (wykres 3). Co ciekawe, z opinii badanych rodzin wynika, że im więcej dzieci w rodzinie tym pożądana wysokość świadczenia za opiekę na dzieckiem w wieku do 3 lat niższa.

Wykres 3. Przeciętna wysokość pożądanego świadczenia za osobiste sprawowanie opieki nad dzieckiem do lat 3, wg liczby dzieci w rodzinie



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

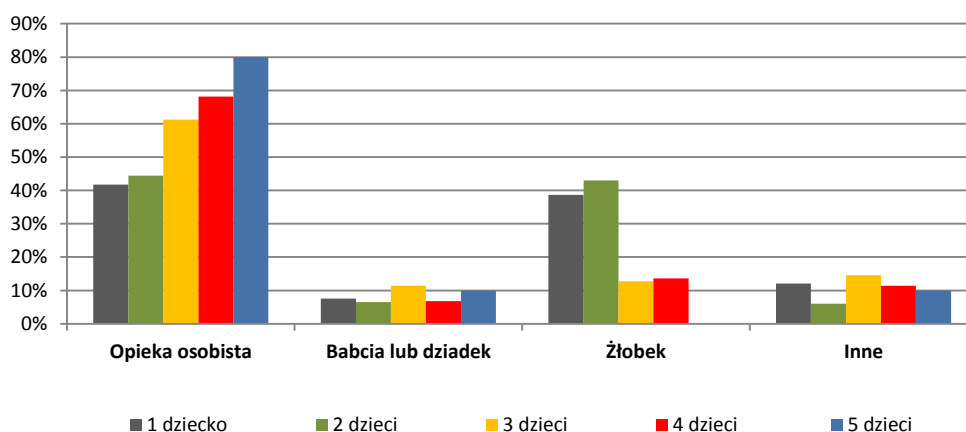
Może to być związane z tym, że rodziny z większą niż 1 i/lub 2 liczbą dzieci uwzględniły możliwość otrzymywania też innych świadczeń pieniężnych z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej, m.in. świadczeń rodzinnych czy też – co wydaje się bardziej prawdopodobne – świadczeń wychowawczych, w ramach programu Rodzina 500 Plus¹². W tym kontekście interesująca jest też ta część badania ankietowego,

¹² Program Rodzina 500 Plus jest systemem wsparcia rodzin z dziećmi, zwłaszcza rodzin wielodzietnych. Świadczenie wychowawcze, w wysokości 500 zł, jest wypłacane rodzicom, opiekunom prawnym lub opiekunom faktycznym, na każde dziecko do momentu osiągnięcia przez nie 18 lat. W przypadku ubiegania się o świadczenie na pierwsze dziecko obowiązuje kryterium dochodowe 800 zł (jeśli dziecko jest niepełnosprawne

w której rodziny zostały zapytane czy są zainteresowane świadczeniem pieniężnym na dziecko (większość badanych, tj. 94%, odpowiedziało, jak można było się spodziewać, że tak) oraz, co ważniejsze, na co przeznaczyłyby owo świadczenie (wykres 4). W przypadku rodzin z 3 i więcej dzieci na pierwszy plan wysuwa się właśnie opieka osobista nad dzieckiem (dla porównania, dla rodzin z 1 i 2 dzieci równie ważny jest żłobek). Jednocześnie należy zauważyć, że częstotliwość wskazań osobistej opieki wzrasta wraz z liczbą dzieci u badanych rodzin¹³.

Interesujące jest także to, że rodzice – wbrew pojawiającym się wśród badaczy dyskusjom o wprowadzeniu świadczeń dla babci/dziadka za opiekę nad dzieckiem – rzadko przewidują przeznaczenie dla nich otrzymywanych środków na dziecko (uczyniłoby tak tylko niecałe 10% badanych rodzin). Jednocześnie warto przypomnieć, że pomoc babci/dziadka jest raczej ważnym wsparciem w opiece nad małym dzieckiem (wykres 1).

Wykres 4. Deklarowane przeznaczenie świadczenia pieniężnego na dziecko w wieku do 3 lat, wg liczby dzieci w rodzinie



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

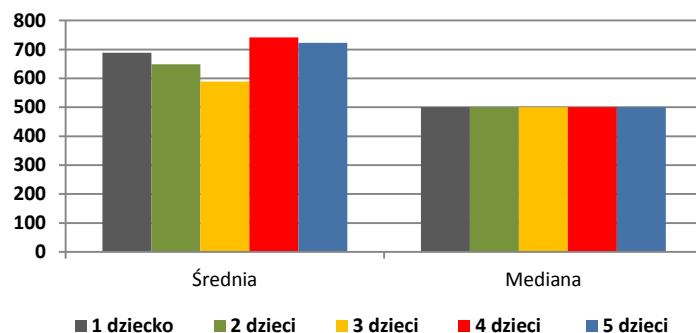
W tym miejscu warto nadmienić, że miesięczna oczekiwana wysokość świadczenia na dziecko wśród badanych rodzin jest niemal w zupełności adekwatna do wysokości świadczenia wychowawczego, wprowadzonego w kwietniu 2016 roku rządowym Programem Rodzina 500 Plus (wykres 5). Należy jednak mieć na uwadze, że omawiane badanie

kryterium jest zwiększone do 1200 zł), na drugie i kolejne dziecko można się ubiegać o świadczenie niezależnie od wysokości dochodów. Zob. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016 poz. 195, <http://www.mpips.gov.pl/rodzina500plus> (dostęp: 17.04.2016).

¹³ W tym miejscu warto też mieć na uwadze inicjatywę Związku Dużych Rodzin Trzy Plus, zmierzającą do wprowadzenia w opiece nad dzieckiem do lat 3 bonu opiekuńczo-wychowawczego (miesięcznego świadczenia pieniężnego należnego na dziecko po 12. miesiącu życia, tj. od zakończenia urlopu rodzicielskiego). Świadczenie to miałoby przede wszystkim ułatwić wybór: czy korzystać ze żłobka, czy zatrudnić nianię, czy też sprawować osobistą opiekę nad dzieckiem (wówczas owo świadczenie byłoby częściową rekompensatą utraconych dochodów z tytułu bierności zawodowej).

realizowane było w okresie kampanii wyborczej oraz tuż po wyborach prezydenckich (2015), kiedy to ów Program był powszechnie nagłaśniany.

Wykres 5. Miesięczna oczekiwana wysokość świadczenia na dziecko w wieku do 3 lat, wg liczby dzieci w rodzinie

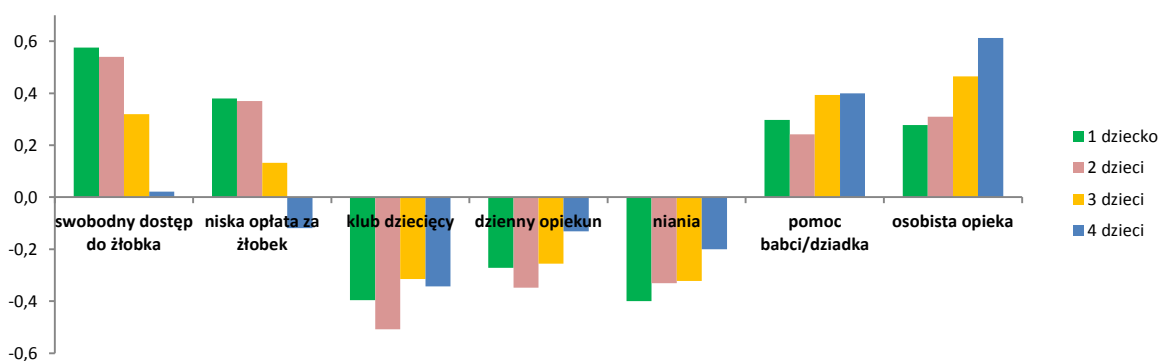


Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

Inne warte uwagi – z punktu widzenia lokalnej polityki rodzinnej – czynniki uwzględnione w diagnozie omawianych potrzeb wrocławskich rodzin to: liczba dzieci, sytuacja rodzica (respondenta) na rynku pracy oraz dochód na rodzinę.

Biorąc pod uwagę liczbę dzieci (wykres 6) omawiane badania niejako potwierdzają obserwacje przedstawione wyżej, a mianowicie, że: rodziny z liczbą dzieci nie większą niż 2 zainteresowane są przede wszystkim żłobkiem (niedrogim), natomiast rodziny z 3 i więcej dziećmi osobistym sprawowaniem opieki nad dzieckiem/dziećmi (w wieku do lat 3). Tym samym zauważyć można, że im więcej dzieci w rodzinie tym mniejsze zainteresowanie owych rodzin żłobkami (a tym bardziej pozostałymi rozwiązaniami ustawowymi, tj. klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, zatrudnianiem niania). Rodziny z 4 dzieci uznały żłobek wręcz za nieistotny, w porównaniu do „rodzinnych” form wsparcia (opieki osobistej, pomocy babci/dziadka), nawet gdyby miał być dostępny w niskiej cenie.

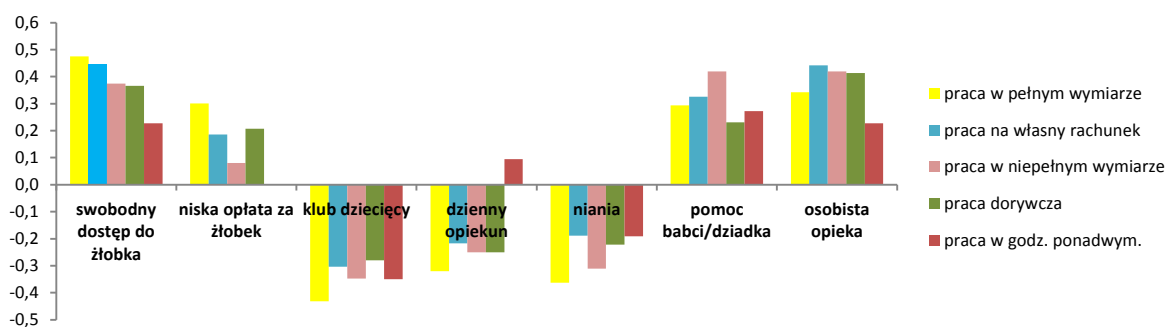
Wykres 6. Potrzeby rodzin odnośnie do form wsparcia opieki nad dzieckiem do lat 3, wg liczby dzieci w rodzinie



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

Z punktu widzenia ekonomicznych warunków funkcjonowania rodzin z dziećmi jednym z ważniejszych kryteriów w niniejszej analizie jest ich sytuacja na rynku pracy, tj. status zatrudnienia (pracujący w pełnym lub niepełnym wymiarze, pracujący na własny rachunek czy pracujący dorywczo) oraz to, czy rodzic pracuje ponadwymiarowo (tj. więcej niż 8 godz. więcej) (wykres 7).

Wykres 7. Potrzeby rodziców odnośnie do form opieki nad dzieckiem do lat 3, wg statusu na rynku pracy



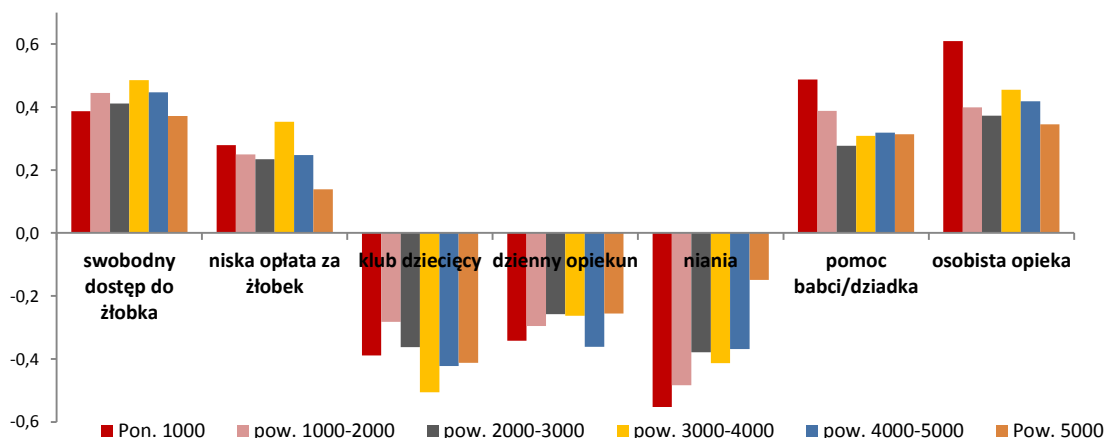
Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

W tym przypadku nie jest to czynnik istotnie różnicujący preferencje rodziców odnośnie do określonych form wsparcia w opiece na małym dzieckiem. Niemal w każdym przypadku wybierany jest zarówno żłobek, jak i osobista opieka lub pomoc babci/dziadka. Pewien wyjątek stanowią tu jedynie rodzice pracujący ponadwymiarowo, którzy oprócz żłobka i sprawowania opieki nad dzieckiem w rodzinie jako jedyna grupa dostrzegli również inny instrument, a mianowicie dziennego opiekuna. Obserwacje te wymagają rzecz jasna głębszego zweryfikowania.

Nasuwają się też inne, warte rozstrzygnięcia pytania, na przykład: dlaczego osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy nie dostrzegły klubu dziecięcego (funkcjonującego do 5 godz.), jako rozwiązania bardzo zbliżonego do żłobka, podczas gdy sam żłobek jest przez nich wybierany niewiele rzadziej niż sprawowanie opieki nad dzieckiem w rodzinie lub też dlaczego rodzice małych dzieci nie wybierają instytucji opiekuna dziennego, rozwiązania znacznie bardziej elastycznego i „urodzinnego” niż wskazywany przez nich żłobek.

Jeśli chodzi o sytuację dochodową rodzin i jej ewentualny wpływ na hierarchę ważności określonych form wsparcia w opiece nad małym dzieckiem (wykres 8) to szczególną uwagę zwracają rodziny z dziećmi osiągające dochody poniżej 1000 zł, które preferują przede wszystkim osobistą opiekę (płatną) i/lub pomoc babci/dziadka, a rzadziej żłobek oraz pozostałe instrumenty (wskazania rodzin w pozostałych kategoriach według dochodu są zbliżone – żłobek i/lub opieka nad dzieckiem w rodzinie).

Wykres 8. Potrzeby rodziców odnośnie do form opieki nad dzieckiem do lat 3, wg dochodu w rodzinie



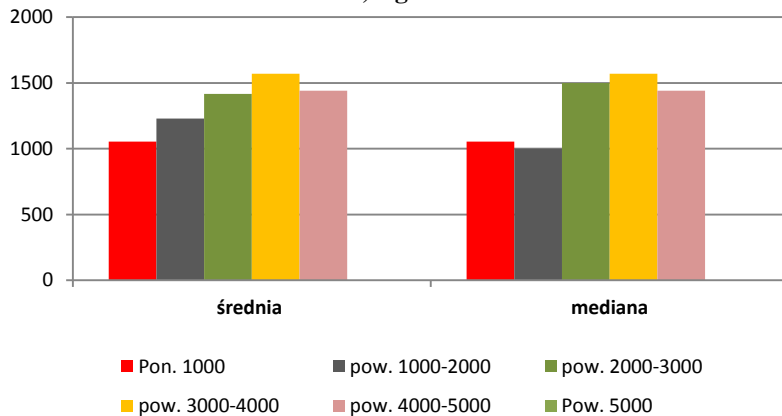
Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

Priorytet form związanych z opieką rodzinną może mieć w tym przypadku związek z trudnościami w ponoszeniu koniecznych opłat za usługi/instytucje dostarczane przez państwo, władze lokalne, czy też inne podmioty. Może to wynikać z tego, że w opisywanym badaniu założono, że osobista opieka jest połączona ze świadczeniem pieniężnym. Wreszcie, może być to związane z brakiem wiedzy o innych, tańszych niż żłobek, instrumentach wspierania opieki nad małym dzieckiem. Jednocześnie nasuwa się pytanie czy rodziny z relatywnie niskimi dochodami nie skierowałyby swoich dzieci do innych niż żłobek instytucji, zamiast zajmować się nimi osobiście, gdyby owe instytucje były dostępne i/lub gdyby o nich wiedziały, by w tym czasie móc wykonywać dodatkową pracę zwiększającą ich dochód lub poszukiwać takiej możliwości. Taki dylemat pojawia się też w kontekście postulowanego, pośredniego celu polityki rodzinnej, jakim powinno być nie tylko wspieranie rodziców w opiece nad małym dzieckiem, ale też tworzenie możliwości ułatwiających łączenie życia zawodowego z rodzinnym, a przez to zwiększanie aktywności zawodowej (rozumianej jako wykonywanie pracy przynoszącej dochód) w rodzinach z dziećmi (zwłaszcza małymi, które są w relatywnie najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy).

Warto dodać, że oczekiwana wysokość miesięcznego świadczenia za osobistą opiekę wśród rodzin z dochodem poniżej 1000 zł oscyluje mniej więcej wokół takiej właśnie kwoty (oczekiwania te są najniższe w porównaniu z rodzinami o wyższych dochodach, wykres 9). Taka obserwacja może prowadzić do różnych wniosków, wymagających rzecz jasna dalszych badań. Może na przykład oznaczać, że rodziny z relatywnie niskimi dochodami są skłonne rezygnować z pracy na rzecz opieki osobistej nad dzieckiem, jeśli uzyskane z tego tytułu świadczenie będzie zbliżone do ewentualnych zarobków, co z kolei jest niepokojące ze względu na malejące szanse lub demotywację do powrotu takich osób do aktywności

zawodowej (m.in. tego typu rozważania toczą się wokół Programu Rodzina 500 Plus i w ogóle świadczeń pieniężnych).

Wykres 9. Oczekiwania dotyczące wysokości świadczenia (miesięcznie) za osobiste sprawowanie opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3, wg dochodu w rodzinie



Źródło: Wyniki badań ankietowych, opracowanie własne

4.4. Wnioski z wywiadów fokusowych

Wyniki badań ankietowych zostały zweryfikowane w bezpośrednich wywiadach fokusowych (2 grupach). W jednej z nich udział wzięło 6 osób/rodziców posiadających dzieci w wieku do lat trzech, w tym 3 kobiety i 3 mężczyzn. W drugiej grupie było również 6 osób, w tym 5 kobiet i jeden mężczyzna, posiadających dzieci w wieku „żłobkowym” i/lub „przedszkolnym” (do 6 lat). Osoby posiadające dzieci starsze niż 3 lata wypowiadały się na podstawie doświadczeń. Przy czym należy zauważyć, że również wychowywały one swoje dzieci w okresie obowiązywania ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 z 2011 roku, a zatem w okresie funkcjonowania instrumentów analizowanych w omawianym badaniu (żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów, niań). Każdy rodzic uczestniczący w wywiadzie fokusowym pracował lub deklarował chęć i zamiar wykonywania pracy po powrocie z urlopu z tytułu opieki nad dzieckiem (macierzyńskiego/rodzicielskiego).

Szczególnym celem tych wywiadów było zweryfikowanie dwóch hipotez wynikających m.in. z omówionych wyżej badań ankietowych:

1. Rodziny nie posiadają wiedzy o nowych instrumentach wprowadzonych ustawą o opiece nad dziećmi do lat 3, tj. klubach dziecięcych, dziennych opiekunach i możliwości zatrudnienia niań, z tego powodu nie dostrzegają ich jako potencjalne rozwiązania ułatwiające im opiekę nad małym dzieckiem.

2. Zdecydowanie większe zainteresowanie żłobkiem niż klubem dziecięcym, dziennym opiekunem czy możliwością zatrudnienia niani wynika z utrwalonym w naszym

kraju, tradycyjnym modelem opieki nad małym dzieckiem, w którym preferowana jest osobista opieka na dzieckiem (lub przy pomocy babci/dziadka, ewentualnie innej osoby w rodzinie), a jeśli opieka ta miałaby być realizowana poza rodziną, to w instytucjach znanych/”tradycyjnych”, jakimi są żłobki.

Przebieg badania był następujący: moderator najpierw zapytał o to, jakie instrumenty są znane uczestnikom/rodzicom (były to pytania otwarte), następnie dokładnie wyjaśnił jakie instrumenty są dostępne w świetle ustawy o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3, a na końcu poprosił o uszeregowanie ustawowych i „pozaustawowych instrumentów” według ważności (podobnie jak w badaniu ankietowym).

Przeprowadzone wywiady fokusowe potwierdziły obydwie, postawione wyżej hipotezy. Dodać należy, że rodziny nie wiedzą, gdzie szukać informacji o aktualnych rozwiązaniach polityki rodzinnej i instrumentach wsparcia. Korzystają przede wszystkim z nieformalnych źródeł (takich jak internetowe grupy dyskusyjne, fora internetowe itp.), gdzie wiedza o potencjalnych rozwiązaniach jest rozproszona, niepełna, subiektywna. Dla przykładu, żadna z rodzin nigdy nie spotkała się ze stroną rządową www.rodzina.gov.pl (na której dostępne są wszystkie aktualne informacje o omawianych instrumentach ustawowych, sposobach ich tworzenia, wykorzystania itd.), ani nie umiała przypomnieć sobie żadnej akcji informacyjnej o tych instrumentach (czy to rządowej, czy w środowisku lokalnym).

Ponadto, zauważyć można, że rodziny preferują te formy wsparcia opieki nad małym dzieckiem, którym ufają lub też, co do których mają przekonanie o wysokiej jakości usług. Warto tu zwrócić uwagę, że instrumenty wprowadzone w 2011 roku mogą funkcjonować dopiero od kilku lat, podczas gdy żłobek – nawet jeśli nie jest postrzegany przez rodziców jako odpowiednia instytucja do opieki nad małym dzieckiem – znany jest od wielu dekad.

Inna warta odnotowania – z punktu widzenia potencjalnych rekomendacji dla władz lokalnych – rzecz, na którą rodzice zwrócili uwagę to koszty i wymogi formalne związane z możliwością wykorzystania ustawowych instrumentów. Z dyskusji na ten temat wynika, że – po pierwsze – istnieje rozdźwięk pomiędzy ich oczekiwaniami, jakimi są niskie koszty i wysoka jakość dostępnych usług (mowa była głównie o żłobkach), a możliwościami zrealizowania owych potrzeb. Wskazali, że niskie koszty występują w żłobkach publicznych, które nie cieszą się powszechnie dobrą opinią. Z kolei wysoką jakość usług dostrzegają głównie w żłobkach niepublicznych, które jednak zwykle są niedostępne cenowo. Po drugie, pojawiły się głosy, że wymogi formalne, jakie trzeba spełnić np. przy zatrudnianiu niani, są „odstraszające”, z tego powodu wolą korzystać z usług „nieformalnych”. Co ciekawe, wskazali tu nie tylko na nieformalne usługi niani, ale także usługi (również funkcjonujące nieformalnie), przypominające ideę opiekuna dziennego, tj. osoby, zajmującej się

jednocześnie kilkorgiem dzieci, w swoim mieszkaniu lub mieszkaniu jednego z rodziców. Podkreślić należy, że na informację o „ustawowym” opiecekuni dziennym w mieście Wrocław badani rodzice nie natrafili.

5. Podsumowanie i główne rekomendacje dla władz lokalnych

- 1) Słaba formalizacja i dywersyfikacja ustawowych wszystkich form opieki instytucjonalnej i indywidualnej nad dziećmi w wieku do lat 3 (znane są i rozwijają się głównie „tradycyjne” żłobki).
- 2) Bardzo mała wiedza rodziców o innych niż żłobki, sformalizowanych formach wsparcia opieki nad dzieckiem (klubach dziecięcych, opiekunach dziennych, nianiach zatrudnianych na podstawie umowy).

Oprócz tego, jak wynika z innych badań, tj. wywiadów z podmiotami realizującymi zadania ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3¹⁴, przyczynami słabego sformalizowania i dywersyfikacji instytucji/usług opieki nad małym dzieckiem mogą być nieadekwatne do sytuacji rodziców (na rynku pracy, rodzinnej i in.) lub też zbyt trudne wymogi organizacyjno-prawne. Na przykład: klub dziecięcy może funkcjonować, a tym samym być dofinansowany ze środków publicznych, tylko do 5 godzin dziennie, co zniechęca do ich tworzenia ze względu na obawę, że w sytuacji, gdy większość rodziców podejmuje pracę w pełnym wymiarze czasu (8 godzin dziennie) nie będzie nań popytu; słaby rozwój opiekunów dziennych wynika m.in. z konieczności odbywania przez kandydatów 160-godzinnego szkolenia (w przypadku, gdy kandydat na opiekuna dziennego nie posiada ustawowych kwalifikacji pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego), które zniechęca owych kandydatów do podjęcia się odpłatnej funkcji opiekuna czyichś dzieci lub z braku możliwości samozatrudnienia jako opiekun dzienny (w ramach własnej działalności gospodarczej); „odstraszaające” są przepisy dotyczące

¹⁴ Były to pogłębione wywiady indywidualne na temat warunków realizacji zadań wynikających ze wspomnianej ustawy, przeprowadzone w 2014 roku, w ramach międzynarodowego projektu badawczego pt. *Families in the economic crisis: mapping policy responses in 5 European Member States*, dla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. W wywiadach uczestniczyli m.in. Dyrektor Urzędu Miejskiego – Wydziału ds. Zdrowia i Spraw Społecznych, dwoje ekspertów różnych organizacji pozarządowych funkcjonujących w danym obszarze, tj. „Związku Dużych Rodzin 3Plus” i Fundacji „Familijny Poznań”. Więcej: raport z badań: Eurofound (2015), *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://www.euro.centre.org/data/1454079403_50470.pdf (dostęp: 10.05.2016)

zatrudnienia niani, związane z koniecznością zawarcia umowy uaktywniającej i wynikającymi z niej obowiązkami wobec ZUS¹⁵.

Rekomendacje dla lokalnej polityki rodzinnej:

- Podejmowanie inicjatyw i działań na rzecz rozbudowania, dywersyfikacji i uelastycznienia instrumentów wspierania rodziców w opiece nad małym(i) dzieckiem (dziećmi), uwzględniając przy tym ich preferencje oraz zróżnicowaną sytuację zawodową, rodzinną itp. (poprzez systematyczne diagnozowanie oczekiwań rodzin dotyczących polityki rodzinnej w tym obszarze).
- Upowszechnienia wiedzy o wszystkich instrumentach polityki rodzinnej wobec rodziców z małymi dziećmi wśród samych rodziców/rodzin (np. poprzez akcje informacyjne na piknikach miejskich dla rodzin, lokalnej prasie/lokalnych mediach, w żłobkach, przedszkolach, szkołach, miejscach pracy).

Przykład: model francusko-belgijski, który charakteryzuje się rozbudowanym systemem publicznych (niedrogich) usług opieki nad dziećmi, który sprzyja utrzymaniu wysokiej aktywności zawodowej (również w pełnym wymiarze czasu pracy) wśród kobiet wychowujących dzieci. Przy okazji warto zaznaczyć, że rozpowszechnione w tym modelu zatrudnienie matek realizowane jest wskutek ich preferencji, a nie konieczności ekonomicznej, ponieważ model francusko-belgijski wspiera różne modele ekonomiczne rodziny, w zależności od wyboru rodziców.

2) Żłobki, jako instrumenty wybierane przez rodziny najczęściej – w porównaniu do pozostałych/ustawowych rozwiązań – są akceptowane pod warunkiem, że są niedrogie (średnio około 270 zł miesięcznie) oraz wysokiej jakości (stąd też należy zwrócić uwagę na postulaty dotyczące „urodzinnienia” żłobków, np. na wzór *crèches familiales* we Francji).

3) W przypadku rodzin wielodzietnych (z 3 i więcej dzieci) zainteresowanie żłobkami (a tym bardziej pozostałymi instrumentami: klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, nianiami) znacząco spada na rzecz osobistej opieki (w połączeniu ze świadczeniem pieniężnym, oscylującym w granicach 1200-1700 zł w zależności od liczby dzieci). Rodziny z 4 dzieci uznały żłobki za formę wsparcia wręcz nieistotną.

Rekomendacje dla lokalnej polityki rodzinnej:

- Rozwijanie niedrogich i świadczących wysokiej jakości usługi żłobków oraz upowszechnianie wiedzy o wszystkich aspektach, w tym zwłaszcza korzyściach, wynikających z tej formy wsparcia.

¹⁵ Więcej: J. Szczepaniak-Sienniak, *Polityka rodzinna w Polsce. Kierunki zmian i ich uwarunkowania*, [w:] M. Kielkowska (red.), „Zeszyty Demograficzne” cz. 2, pt. *Polityki rodzinne wobec zmian demograficznych*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016 (w druku).

Przykłady: żłobki rodzinne – *crèches familiales* – we Francji.

- Sprzyjanie rozwojowi form wsparcia dla rodzin pozostających głównym podmiotem opieki nad dzieckiem, tj. sprawujących opiekę osobiście i/lub korzystających z pomocy babci/dziadka (dotychczas najczęstsze postulaty stawiane przez rodziny – głównie wielodzietne – to świadczenie pieniężne lub bon opiekuńczo-wychowawczy z tytułu osobistej opieki nad dzieckiem i rezygnacji z pracy, przy czym oczekiwania te mogą ulegać zmianom po wprowadzeniu programu Rodzina 500 Plus, stąd też nieodzowne jest systematyczne analizowanie funkcjonowania tego programu w danym kontekście).

Przy czym należy tu uwzględnić potencjalne, zwłaszcza negatywne, konsekwencje takiego wsparcia dla przyszłej sytuacji osób sprawujących osobistą opiekę na rynku pracy.

4) Rodziny z najniższymi dochodami (poniżej 1000 zł) znacznie częściej deklarują osobistą opiekę i/lub pomoc babci/dziadka, niż korzystanie z ustawowych rozwiązań, takich jak żłobki, a także kluby dziecięce, dzienny opiekun czy niania. Może mieć to związek z trudnościami finansowymi, które nie pozwalają na ponoszenie opłat za owe instytucje/usługi.

Rekomendacja dla lokalnej polityki rodzinnej – dodatkowe wsparcie dla rodzin wychowujących małe dzieci, a jednocześnie będących w trudnej sytuacji materialnej (np. poprzez uzależnienie opłat za daną instytucję/usługę od sytuacji dochodowej rodziny, pierwszeństwo dostępu przez rodziny ubogie do publicznych i jednocześnie tańszych niż prywatne instytucji).

Przykłady: model brytyjski (zwany też brytyjsko-saksońskim), gdzie publiczne i relatywnie tanie usługi opiekuńcze dla dzieci ukierunkowane są głównie na rodziny problemowe/w trudnej sytuacji materialnej; rozwiązania występujące w Szwecji, Danii, Finlandii, gdzie również funkcjonują stosunkowo niedrogo, publiczne usługi, a jednocześnie, co warto szczególnie uwzględnić, wzrastają wskaźniki dzietności i aktywności zawodowej.

Warto – mając rzecz jasna na uwadze różne uwarunkowania historyczne, społeczno-kulturowe, ekonomiczne – przyglądać się doświadczeniom innych krajów, które odnoszą „sukcesy” w polityce rodzinnej i wychodzą naprzeciw różnym wyzwaniom o demograficznym, ekonomicznym czy społecznym charakterze. Owym „sukcesem” powinny być takie formy wsparcia, które są adekwatne do preferencji i oczekiwań samych rodzin/rodziców, a także takie, które sprzyjają łączeniu opieki nad dzieckiem z pracą zarobkową.

Ponadto, w rozwoju lokalnej polityki nieodzowne jest także tworzenie odpowiednich warunków do jak największego zaangażowania obywateli, organizacji pozarządowych i innych podmiotów w środowisku lokalnym (np. przedsiębiorstw) w określone działania (np. poprzez odpowiednie porozumienia w formie partnerstw publiczno-prywatnych).

Równocześnie nieodzowne jest upowszechnienie wiedzy wśród różnych podmiotów lokalnych o możliwych formach wsparcia w podejmowaniu inicjatyw na rzecz tworzenia odpowiednich instrumentów polityki rodzinnej (takich jak np. rządowy program „Maluch” czy Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020). Możliwe sposoby działań w tym zakresie to m.in. organizowanie kampanii informacyjno-promocyjnych, identyfikacja i promocja najlepszych praktyk, prowadzenie odpowiedniej działalności informacyjno-doradczej.

Inicjowanie i podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnej polityki rodzinnej powinno być wspólnym zadaniem przedstawicieli różnych środowisk, m.in.: władz lokalnych; organizacji pozarządowych, jako przedstawicieli samych rodzin; podmiotów posiadających odpowiednie doświadczenie w tworzeniu i prowadzeniu określonych instytucji/usług; przedsiębiorców, jako podmiotów mogących rozwijać przykładowe instytucje/usługi wobec rodzin z dziećmi; naukowców, jako osób wspierających diagnozowanie potrzeb rodzin oraz gromadzenie i wykorzystywanie wiedzy o nowych rozwiązaniach w określonych obszarach.

Więcej analiz i wniosków z badań przedstawionych w niniejszym raporcie będzie dostępnych w publikacjach naukowych Joanny Szczepaniak-Sienniak, które są w przygotowaniu (kontakt: joanna.szczepaniak@ue.wroc.pl)

Bibliografia

Bank Danych Lokalnych, GUS, <https://bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 20.05.2016)

Eurofound, *Families in the economic crisis: Changes in policy measures in the EU*, Publications Office of the European Union, 2015, Luxembourg, http://www.euro.centre.org/data/1454079403_50470.pdf (dostęp: 10.05.2016).

Rocznik Demograficzny 2014, GUS.

Rocznik Statystyczny Wrocławia 2014 i 2015, GUS.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz. U. z 2014 r., poz. 925).

Sprawozdanie RM z realizacji ustawy o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 Dz. U. z 2013 r. poz. 1457 z późn. zm. W 2014 r. (<https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech/sprawozdanie-rady-ministrow-z-realizacji-ustawy-z-dnia-4-lutego-2011-r-o-opiece-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-w-latach-2011-2012/>).

Sprawozdanie z realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” za 2013 rok, (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/>, dostęp: 15.10.2015).

Sprawozdanie z realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” za 2014 rok, (<https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/> (dostęp: 02.05.2016).

Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, <https://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl--projekt-z-31072012-r/>, dostęp: 10.05.2016).

Szczepaniak-Sienniak J., *Polityka rodzinna w Polsce. Kierunki zmian i ich uwarunkowania*, [w:] M. Kiełkowska (red.), „Zeszyty Demograficzne” cz. 2, pt. *Polityki rodzinne wobec zmian demograficznych*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016 (w druku).

Ustawa o opiece nad dzieckiem do lat trzech (Dz. U. 2013 nr 0 poz. 1457 – tekst jednolity).

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. 2016 poz. 195).

<https://rodzina.gov.pl/opieka> (dostęp: 16.02.2016).

<http://opiekun.wci.wroclaw.pl/> (dostęp: 16.02.2016).

<http://opiekun.wci.wroclaw.pl/> (dostęp: 16.02.2016).

<http://www.mpips.gov.pl/rodzina500plus> (dostęp: 17.04.2016).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarnych (dane pozyskane bezpośrednio).