

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 438

**Sytuacja rodzin i polityka rodzinna  
w Polsce po dekadzie członkostwa  
w Unii Europejskiej**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korlub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Agata Wiszniowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest częścią projektu naukowego obejmującego V Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. *Polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, zorganizowaną przez Katedrę Socjologii i Polityki Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Oddział Dolnośląski Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, oraz Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA), która odbyła się w Warszawie w 2015 roku

Projekt został dofinansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**

**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-593-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: EXPOL

## Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

---

### WARUNKI FUNKCJONOWANIA RODZIN

---

<b>Marek Kośny, Joanna Szczepaniak-Sienniak:</b> Sytuacja ekonomiczna polskich rodzin z dziećmi po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej / Economic situation of Polish families with children after the decade of membership in the European Union .....	11
<b>Sławomir Kalinowski, Lidia Jabłońska-Porzuczek:</b> Ubóstwo rodzin monoparentalnych w Unii Europejskiej / Poverty of monoparental families in the European Union .....	32
<b>Adam Kubów:</b> Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej w kontekście polityki rodzinnej / The housing situation in Poland in the period of membership in the European Union in the context of family policy.....	47
<b>Piotr Michoń:</b> Udział ojców w czynnościach związanych z opieką nad dzieckiem – międzynarodowa analiza porównawcza / Father's participation in activities related to childcare – international comparison .....	64
<b>Wojciech Nowiak, Stein Kuhnle, Dominika Narożna:</b> Rodzina migracyjna. Obraz rodziny na podstawie badań polskich imigrantów w Norwegii / Migrants families. The experiences of Poles in Norway .....	81
<b>Justyna Szachowicz-Sempruch:</b> Nieodpłatna praca w domu i polityka rodzinna jako formy przemocy instytucjonalnej / Unpaid domestic work and the family policy as forms of institutional violence .....	107
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Problematyka rodzinna w dokumentach strategicznych polskich województw na przykładzie Małopolski / Family issues in the strategic documents of Polish voivodeships – example of Małopolska Voivodeship.....	126

---

### ZMIANY W POLITYCE SPOŁECZNEJ WOBEC RODZINY

---

<b>Lucyna Prorok:</b> Modernizacja <i>welfare state</i> oraz innowacje społeczne na przykładzie szwedzkiej polityki rodzinnej – szanse wdrożenia w Polsce / The modernization of welfare state and social innovations on the example of the Swedish family policy – chances of initiating in Poland .....	141
<b>Iwona Taranowicz:</b> Polityka rodzinna a przemiany współczesnej rodziny / Family policy vs. changes of contemporary family.....	153
<b>Olga Kowalczyk:</b> Jaka polityka społeczna wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi w Polsce? / What should be social policy towards families with disabled persons in Poland?.....	166

<b>Anna Kurowska:</b> Zmiany w dostępie do usług opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat i popyt na te usługi w polskich gminach / Changes in access to early childcare services and demand on these services in Poland on the local level.....	180
<b>Weronika Urbaniuk:</b> Zmiany w urlopach dla rodziców w Polsce w latach 1989-2016 / Changes in leave for parents in Poland in the years 1989-2016	192
<b>Anna Bebel:</b> Wpływ Karty Dużej Rodziny na poprawę sytuacji rodzin wielodzietnych w Polsce – ocena na podstawie zogniskowanych wywiadów grupowych / The impact of Large Family Card on improving the situation of large families in Poland – an assessment based on focus group interviews..	206

## Wstęp

Niniejsza książka to kolejne opracowanie z zakresu prac naukowo-badawczych dotyczących rodziny i polityki rodzinnej. Skupia ono wyniki badań empirycznych i teoretycznych ukazujące zmiany, wyzwania i perspektywy polityki rodzinnej w Polsce w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej.

Tematyka publikacji skłania do pogłębionej refleksji nad dylematem, czy przynależność naszego kraju do Unii Europejskiej wpłynęła, a jeśli tak, to w jaki sposób, na sytuację polskich rodzin oraz politykę rodzinną w Polsce. Aktualnie ten problem i podobne dylematy są o tyle szczególne, że niedawno minął znamieny – już bowiem dziesięcioletni, okres reformowania i tworzenia nowych, opartych na unijnych podstawach rozwiązań, które zmierzają do poprawy warunków życia rodzin. Te podstawy stanowią określone dyrektywy, strategie, wskaźniki i inne wytyczne, wyznaczające kierunki zmian w polityce rodzinnej, do których poszczególni autorzy odnoszą się w swoich artykułach.

Warto zwrócić uwagę, że tematyka publikacji odzwierciedla najbardziej naglące problemy polskich rodzin oraz wyzwania wobec polityki rodzinnej – głównie rządu, ale też innych podmiotów. W pierwszej części znaleźć można ciekawe analizy dotyczące sytuacji ekonomicznej oraz mieszkaniowej rodzin, opieki nad dzieckiem, migracji rodzin czy przemocy domowej. Interesujące jest tu także ukazanie miejsca i ważności problematyki rodzinnej w działaniach polskich województw.

Część drugą, dotyczącą polityki rodzinnej, otwiera artykuł, który wpisuje się w coraz bardziej zagorzałą dyskusję nad przyszłością współczesnego *welfare state* oraz nad kierunkami modernizacji polityki społecznej, w tym wobec rodziny w ogóle. Podobne aspekty pojawiają się w kolejnych tekstach – o polityce społecznej wobec rodzin z osobami niepełnosprawnymi oraz instrumentach polityki rodzinnej wobec rodzin z małymi dziećmi (usługach wobec rodzin z dziećmi do lat 3, urlopach z tytułu opieki nad dzieckiem) i rodzin wielodzietnych (Karcie Dużej Rodziny).

Redaktorzy opracowania serdecznie dziękują wszystkim autorom, którzy przez złożenie swych artykułów poparli inicjatywę wydania niniejszej publikacji, a w zamieszczonych w niej tekstach wyrazili swoje przekonanie o potrzebie dalszego rozwoju badań poświęconych tematyce rodziny i polityki rodzinnej.

*Joanna Szczepaniak-Sienniak, Adam Kubów*

**Anna Kurowska**

Uniwersytet Warszawski  
e-mail: a.kurowska@uw.edu.pl

---

## ZMIANY W DOSTĘPIE DO USŁUG OPIEKI NAD DZIECKIEM PONIŻEJ TRZECH LAT I POPYT NA TE USŁUGI W POLSKICH GMINACH

---

## CHANGES IN ACCESS TO EARLY CHILDCARE SERVICES AND DEMAND ON THESE SERVICES IN POLAND ON THE LOCAL LEVEL

---

DOI: 10.15611/pn.2016.438.11

JEL Classification: J13, J21

**Streszczenie:** Artykuł prezentuje wyniki analizy zmian w dostępie do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat po wejściu w życie ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3 w Polsce w 2011 r. Autorka stara się odpowiedzieć na następujące pytania: czy dostęp do tej opieki w latach 2012-2014 sukcesywnie rósł od czasu wejścia w życie ustawy, czy nastąpiła konwergencja (liczona według wskaźnika *sigma convergence*) dostępu do opieki żłobkowej wśród polskich gmin, jakie kombinacje różnych form opieki (żłobki, kluby malucha i dzienni opiekunowie) występują wśród polskich gmin, jaka jest charakterystyka gmin mających kombinację tych form oraz czy zróżnicowanie zmian dostępu do opieki żłobkowej jest odpowiedzią na zróżnicowanie w (potencjalnym) popycie na tę opiekę. Wnioski z analiz wskazują na niepokojące sygnały zmiany pozytywnego trendu w zakresie dostępności opieki żłobkowej w 2015 r. Z oszacowanych modeli regresji logistycznej wynika, że mimo iż pojawienie się żłobka w gminie jest wyraźnie związane z poziomem potencjalnego zapotrzebowania na miejsce w nim, zwiększanie liczby miejsc żłobkowych w gminach mających już takie miejsca zależy raczej od zasobności budżetu gminy. O ile w skali całego kraju opieka żłobkowa stanowi podstawę opieki nad małym dzieckiem, o tyle w małych gminach wiejskich (z małą liczbą dzieci w wieku żłobkowym) instytucja dziennego opiekuna stanowi istotną alternatywę dla tworzenia kosztowniejszej instytucji, jaką jest żłobek. Wyniki analiz skłaniają do sformułowania rekomendacji dla polityki społecznej: 1) konieczne jest dalsze zwiększanie wsparcia dla tworzenia nowych żłobków i miejsc w żłobkach; 2) wsparcie na zwiększanie liczby miejsc w żłobkach powinno uwzględniać poziom rejestrowanego i potencjalnego zapotrzebowania na tę formę opieki; 3) w małych gminach wiejskich niemających żłobka należy wspierać tworzenie instytucji dziennego opiekuna.

**Słowa kluczowe:** żłobki, opieka nad dzieckiem do lat 3, lokalna polityka społeczna, polityka rodzinna.

**Summary:** The article presents the results of the analysis of the changes in early childcare access in Poland since 2011. The author addresses the following questions: Has the access to childcare risen systematically since 2011? Has there been convergence in the access to nurseries among Polish communities? What combinations of various forms of care are present among Polish communities? What are the characteristics of communities with different combinations of these forms of care?, and whether the variation of change in the access to nurseries responds to differences in demand for childcare.

**Keywords:** nurseries, early childcare, local social policy, family policy.

## 1. Wstęp

Od czasu przystąpienia do Unii Europejskiej Polskę obowiązują tzw. cele barcelońskie<sup>1</sup>. Jeden z nich określa minimalny poziom upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3<sup>2</sup> w wysokości 33%, do którego osiągnięcia państwa członkowskie Unii zobowiązały się dążyć. Polska jest jednym z krajów członkowskich o najniższym stopniu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dziećmi w tym wieku, nieprzekraczającym 5% w skali kraju, za co niejednokrotnie była krytykowana przez Komisję Europejską (zob. m.in. [EC 2008]).

Konieczność większego upowszechnienia w Polsce instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wynika jednak nie tylko z presji wywieranej na forum Unii Europejskiej, ale przede wszystkim ze znaczenia, jakie ma ono dla zatrudnienia kobiet. Badania prowadzone w innych krajach pokazują, że dostęp do tego rodzaju opieki ma kluczowe znaczenie dla realizowania przez kobiety ich celów zawodowych (przegląd tych badań zob.: [Kurowska 2012]). Należy też zaznaczyć, że wyjątkowo niskiego poziomu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 nie można tłumaczyć niskim zapotrzebowaniem na usługi tego rodzaju. Z wielu analiz wynika, że zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze nad dzieckiem do lat 3 jest w wielu miejscach kraju istotnie większe niż podaż tych usług [ITTI 2014; *Diagnoza...* 2014; Kurowska 2015]. Zgodnie z danymi MPiPS w czerwcu 2015 r. 24 293 dzieci znajdowało się na rezerwowych listach żłobków, co oznacza, że przynajmniej tyle dzieci nie otrzymało miejsca w żłobku, choć ich rodzice zgłosili na nie zapotrzebowanie. Ponadto liczba ta była wyższa niż w tym samym miesiącu w roku poprzednim (w czerwcu 2014 r. wynosiła 20 835). Należy ponadto pamiętać, że jedynie niecałe 20% gmin w Polsce

---

<sup>1</sup> W 2002 r. na szczycie w Barcelonie Rada Europejska ustaliła wartość docelową upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech na poziomie 33% – jest to jeden z tzw. celów barcelońskich (*Barcelona targets*).

<sup>2</sup> Dzieci w wieku trzech lat są już objęte opieką przedszkolną, więc zostały wyłączone z analiz prezentowanych w niniejszym artykule. Określenia „do lat 3” i „poniżej 3 lat” są w tym artykule traktowane jako synonimy i odnoszą się do dzieci, które nie ukończyły trzeciego roku życia.

ma żłobek<sup>3</sup>. Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe jest więc prawdopodobnie istotnie większe.

Dopiero kilka lat temu polski rząd rozpoczął aktywne działania wspierające rozwój instytucji opieki nad dziećmi do lat 3<sup>4</sup> (por. [Kurowska, Wolniewicz 2015]). W latach 1995<sup>5</sup>-2011 nie przeprowadzono żadnych istotnych reform instytucji opiekuńczych, liczba zaś gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce w żłobku lub oddziale żłobkowym sukcesywnie spadała z 12,9% w 1995 r. do 9,3% w 2011 r. [Kurowska 2015]. Dopiero Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 – zwana dalej ustawą żłobkową – oraz towarzyszący jej program „Maluch” przyniosły pozytywną zmianę w zakresie zaangażowania władz w rozwiązanie problemu.

Niestety, do tej pory przeprowadzono niewiele badań, które analizowałyby zmiany, jakie nastąpiły w dostępności instytucji opiekuńczych dla dzieci do lat 3 po wejściu w życie ustawy żłobkowej. Istniejące opracowania dotyczą głównie okresu do 2010 r. (por. [Piętka-Kosińska, Ruzik-Sierdzińska 2010; Moroń 2011; Sadowska-Snarska 2007; 2008; 2011; Graniewska 2009]). Kurowska [2015] przeanalizowała między innymi roczną dynamikę zmian w dostępie do opieki żłobkowej w latach 1995-2013. Opracowanie to nie obejmuje jednak najnowszych danych (2014-2015) i uwzględnia jedynie dynamikę roczną. Przede wszystkim jednak cytowane opracowanie nie podejmuje zagadnienia związku między zmianami w dostępie do opieki żłobkowej na poziomie lokalnym a zróżnicowaniem zapotrzebowania na tę opiekę w skali kraju. Celem niniejszego artykułu jest uzupełnienie tych braków: dokonanie oceny dynamiki zmian w ujęciu półrocznym, obejmującym okres od I połowy 2012 r. do I połowy 2015 r., oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy zmiany w zakresie rozpowszechnienia i dostępności opieki żłobkowej są odpowiedzią na zróżnicowanie w popycie na tę opiekę.

## 2. Uwagi terminologiczne i metodologiczne

W niniejszym artykule przyjęto metodykę zastosowaną w badaniach A. Kurowskiej [2015] oraz zaproponowane przez nią autorskie wskaźniki dostępności opieki nad dzieckiem poniżej 3 lat w celu zachowania porównywalności wyników analiz. Szczegółowy opis metodyki i jej uzasadnień znaleźć można w uwagach terminologicznych i metodologicznych cytowanej pracy. W szczególności zastosowano wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat (*Do*), będący stosunkiem szacowanego bezpośredniego zapotrzebowania na te usługi, czyli sumy liczby miejsc opieki instytucjonalnej (*Lm*) oraz liczby dzieci, dla których

---

<sup>3</sup> Wylczenie na podstawie danych dostarczonych autorce artykułu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Spośród 2478 gmin 1994 nie miało żłobka.

<sup>4</sup> 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.).

<sup>5</sup> Podana dolna cezura czasowa wynika z tego, że dane dotyczące opieki nad dzieckiem do lat 3 w polskich gminach są udostępniane dopiero od 1995 r.



zabrakło miejsc ( $Nz$  – czyli tzw. niezaspokojone zapotrzebowanie<sup>6</sup>), do liczby miejsc w instytucjach opieki w danej gminie ( $Lm$ ):

$$Do_i = (Lm_i + Nz_i)/Lm_i, \text{ gdzie } i \in \{1,2,3,\dots,n\}, \text{ zaś } n - \text{liczba gmin}^7. \quad (1)$$

Wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 ( $Do$ ) jest destymulantą dostępu do tej opieki, a więc im wyższe są jego wartości (powyżej jedności), tym trudniejszy jest dostęp do tej opieki ze względu na większą liczbę chętnych przypadających na jedno miejsce. Wskaźnik ten można oczywiście dezagregować według różnych form opieki, np. licząc wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki żłobkowej ( $Do_z$ ), wówczas:  $Do_z = (Lm_z + Nz_z)/Lm_z$ , gdzie  $Lm_z$  – liczba miejsc żłobkowych w  $i$ -tej gminie, a  $Nz_z$  – niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe w tej gminie.

Należy jednak podkreślić, że  $Do$  jest ograniczonym wskaźnikiem deficytu opieki nad dziećmi z dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczy tylko gmin, które w ogóle mają przynajmniej jedno miejsce żłobkowe, a takich gmin jest w Polsce niewiele (w I połowie 2015 r. było ich 20%). Po drugie, informacje pochodzące z placówek na temat niezaspokojonego zapotrzebowania (niezaspokojone zapotrzebowanie zarejestrowane) nie są pełne (patrz [Kurowska 2015]).

Oprócz ujęcia intensywnego (wskaźnik deficytu opieki), w badaniach dostępności instytucjonalnej opieki żłobkowej nad dzieckiem do lat 3 zastosowano więc również ujęcie ekstensywne (por. [Kurowska 2015]), które odnosi się do rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin. Wskaźnikiem rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin jest odsetek gmin, w których w ogóle występuje jakiegokolwiek instytucjonalne miejsce opieki (żłobek, oddział żłobkowy, klub malucha, dzienny opiekun) ( $Ro$ ):

$$Ro = Go/G, \quad (2)$$

gdzie:  $Go$  – liczba gmin posiadających miejsca opieki,  $G$  – liczba gmin ogółem.

Wskaźnik ten, podobnie jak wskaźnik  $Do$ , można oczywiście dezagregować według różnych form opieki, np. licząc wskaźnik rozpowszechnienia miejsc żłobkowych ( $Ro_z$ ).

Oprócz wspomnianych wskaźników dostępności opieki w niniejszym artykule analizuję również wskaźnik *sigma convergence* (tj. klasyczny współczynnik zmienności), stosowany do badania zmian w konwergencji przestrzennej zjawisk społecznych i gospodarczych (zob. [Kurowska 2015]).

<sup>6</sup> Informacje o niezaspokojonym popycie na miejsca żłobkowe w klubach malucha i u dziennych opiekunów są przekazywane przez te instytucje oraz gminy (gdy chodzi o dziennego opiekuna) do Głównego Urzędu Statystycznego od 2012 r.

<sup>7</sup> Należy zaznaczyć, że wskaźnik  $Do$  można liczyć jedynie wtedy, gdy liczba miejsc  $Lm$  (mianownik) jest różna od zera, więc nie dotyczy to gmin, w których w ogóle nie ma miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3. Problem gmin z całkowitym brakiem miejsc będzie jednak odzwierciedlony we wskaźniku rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin.

W celu pogłębienia analiz zmian zachodzących w dostępności do opieki w relacji do poziomu popytu na tę opiekę, mając na uwadze niepełność danych o niezaspokojonym popycie pochodzących ze statystyk GUS, w niniejszej pracy wykorzystano informacje o liczbie dzieci w wieku poniżej 3 lat w gminach oraz o poziomie zatrudnienia kobiet w gminach. Ponieważ jednak GUS nie dostarcza danych o klasycznym wskaźniku zatrudnienia, uwzględniającym informacje o populacji aktywnej zawodowo na poziomie gminnym, w niniejszej pracy zastosowano wskaźnik zatrudnienia kobiet ( $Wzk$ ) liczony w następujący sposób:

$$Wzk_i = Lkz_i / Lkp_i, \quad (3)$$

gdzie:  $Lkz_i$  – liczba zatrudnionych kobiet w gminie,  $Lkp_i$  – liczba kobiet w wieku produkcyjnym w gminie;  $i \in \{1, 2, 3, \dots, n\}$ , zaś  $n$  – liczba gmin.

Wszystkie dane wykorzystane do obliczenia wskaźnika  $Wzk$  pochodzą z Bazy Danych Lokalnych.

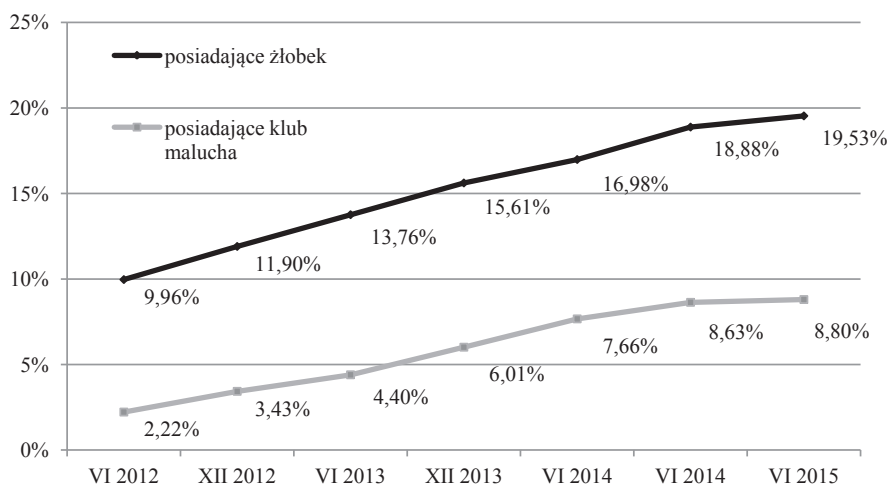
### 3. Zmiany w dostępie do opieki nad dzieckiem poniżej 3 lat w Polsce w latach 2012-2015

Od czasu wejścia w życie ustawy żłobkowej odsetek gmin mających miejsce w żłobku systematycznie wzrastał (zob. rys. 1). Od czerwca 2012 r. do czerwca 2015 r. odsetek takich gmin podwoił się. Nadal jednak gminy mające miejsce w żłobku stanowią mniejszość wśród wszystkich gmin w Polsce (niecałe 20%). Ponadto tempo wzrostu liczby gmin posiadających miejsca w żłobkach istotnie zmalało w ostatnim półroczu. Podczas gdy w okresie od czerwca 2012 r. do grudnia 2014 r. przeciętne półroczne tempo wzrostu wynosiło 13,6%, w ostatnim półroczu wyniosło już tylko 3,5%.

Podobne zależności obserwujemy w dynamice zmian liczby gmin mających kluby malucha. Od czerwca 2012 r. do czerwca 2015 r. odsetek takich gmin systematycznie rósł, osiągając w czerwcu 2015 r. niemal cztery razy wyższą wartość niż w czerwcu 2012 r. Jednak intensywny przyrost gmin (średnio co pół roku o 31,2%) w okresie od czerwca 2012 do grudnia 2014 r. wyraźnie zahamował w ostatnim półroczu i między grudniem 2014 r. a czerwcem 2015 r. przyrost wyniósł już jedynie niecałe 2%. Ponadto odsetek gmin mających kluby malucha jest znacznie niższy niż gmin mających żłobki; w czerwcu 2015 r. wyniósł on jedynie 8,8%.

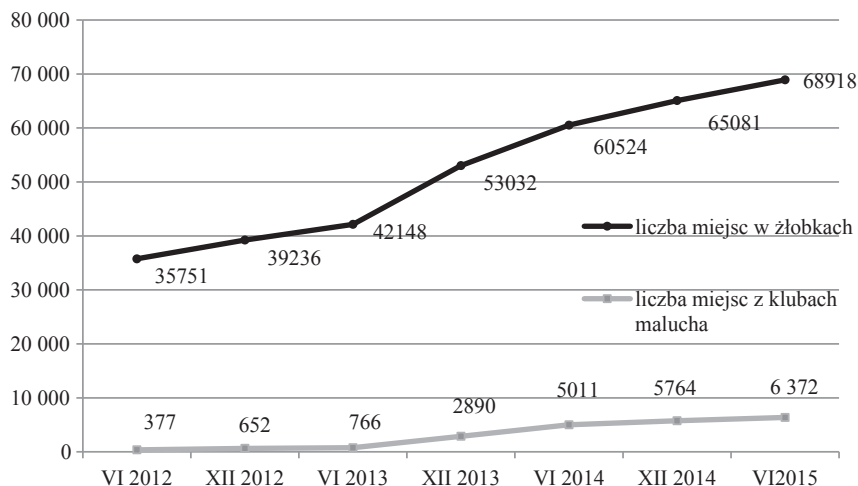
Dzięki pojawianiu się żłobków w kolejnych gminach, a także dzięki wzrostowi liczby miejsc i kolejnych żłobków w gminach uprzednio mających miejsca żłobkowe całkowita liczba miejsc w żłobkach w całym kraju w analizowanym okresie niemal się podwoiła (zob. wykres na rys. 2). Liczba miejsc w klubach malucha wzrosła niemal siedemnastokrotnie. Nadal jednak miejsca te stanowią kroplę w morzu potencjalnych potrzeb opiekuńczych. W grudniu 2014 r. na jedno miejsce w żłobku przypadało w Polsce przeciętnie ponad 17 dzieci w wieku 0-2 lata. Po przejściowym spadku rejestrowanego niezaspokojonego popytu na miejsce w żłobku w latach 2012-2013 w kolejnych latach 2014-2015 zaczęło ono wzrastać (zob. rys. 3). W efekcie

po chwilowym spadku i ustabilizowaniu się na poziomie wynoszącym 1,14 dziecka wskaźnik przeciętnego rejestrowanego deficytu miejsc żłobkowych wzrósł (po raz pierwszy od wejścia w życie ustawy żłobkowej) w ostatnim półroczu do poziomu 1,16 dziecka. Jednocześnie w ostatnim roku wzrastać zaczęło również zróżnicowanie (dywergencja) gmin pod względem wskaźnika deficytu opieki żłobkowej (zob. rys. 4).



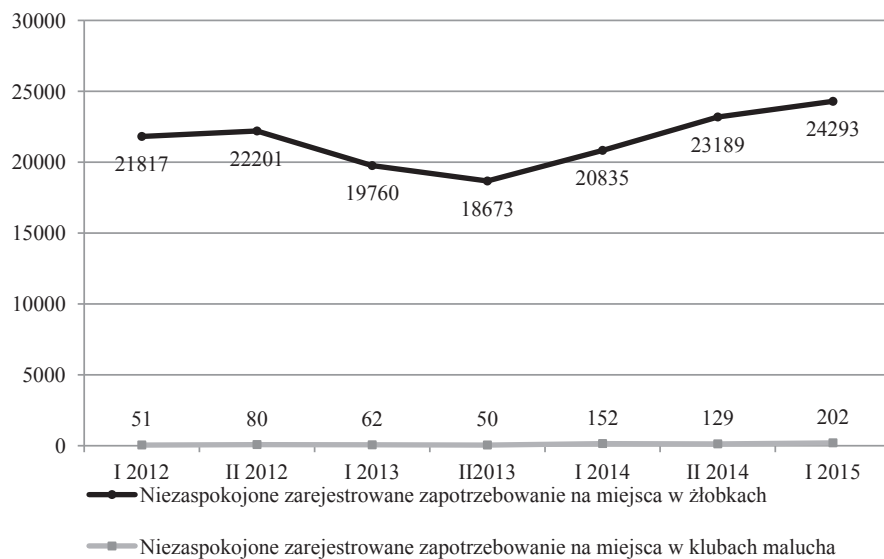
**Rys. 1.** Zmiany w rozpowszechnieniu opieki w żłobkach (*Roz*) i klubach malucha (*Rok*) w Polsce w latach 2012-2015

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z MPIPS.



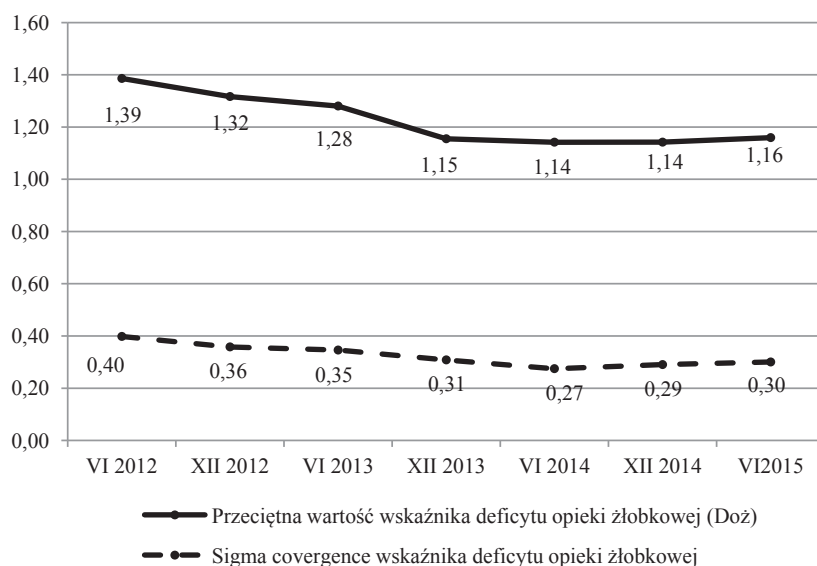
**Rys. 2.** Zmiany całkowitej liczby miejsc w żłobkach i klubach malucha w Polsce w latach 2012-2015

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z MPIPS.



**Rys. 3.** Zmiany zarejestrowanego niezaspokojonego zapotrzebowania na miejsca w żłobkach i klubach malucha w Polsce w latach 2012-2015

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z MPIPS.



**Rys. 4.** Zmiany przeciętnej wartości wskaźnika rejestrowanego deficytu opieki żłobkowej (*Doż*) oraz zmiany *sigma coverage* tego wskaźnika w gminach mających miejsca w żłobkach w latach 2012-2015

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z MPIPS.

Instytucja dziennego opiekuna z półroczna na półrocze zyskuje na popularności, jednak jej rozpowszechnienie wśród polskich gmin jest nadal marginalne. W czerwcu 2012 r. jedynie 2 gminy w Polsce posiadały zarejestrowanego dziennego opiekuna. Gminy te łącznie zatrudniały 18 dziennych opiekunów, pod których opieką było 40 dzieci. W grudniu 2012 r. gmin zatrudniających dziennych opiekunów było już 8 (łącznie dziennych opiekunów wynosiła 30; liczba dzieci pod ich opieką – 79); w grudniu 2013 r. była to już liczba 16 gmin (liczba dziennych opiekunów – 56; liczba dzieci pod opieką – 120); w grudniu 2014 – 67 gmin (liczba dziennych opiekunów – 442; liczba dzieci pod opieką – 541). W czerwcu 2015 roku liczba gmin posiadających dziennego opiekuna wynosiła 73 gminy, które łącznie zatrudniały 531 dziennych opiekunów, pod których opieką pozostawało 703 dzieci.

#### 4. Kombinacje instytucji opieki nad dzieckiem w grudniu 2014 r. w polskich gminach<sup>8</sup>

Ze względu na to, że żłobek jest wyraźnie dominującą formą instytucjonalnej opieki nad małym dzieckiem, najliczniejszą grupę spośród gmin mających jakiegokolwiek miejsce opieki stanowią gminy mające żłobek (w sumie 468 gmin w grudniu 2014 r.). Większość tych gmin posiada wyłącznie miejsca w żłobkach (312 gmin). Gmin, które mają wszystkie trzy omawiane formy opieki, jest jedynie 13 i są to gminy głównie miejskie, z przeciętnie znacznie większą liczbą ludności (w tym dzieci do lat 3) oraz mające wyraźnie zasobniejszy budżet (zob. tab. 1).

**Tabela 1.** Liczba gmin według różnych kombinacji form opieki (grupy gmin) w grudniu 2014 r. w Polsce oraz charakterystyka danej grupy gmin

Grupa gmin	Gminy posiadające żłobek				Gminy posiadające klub malucha (niemające żłobka)		Gminy tylko z dziennym opiekunem	Bez żadnej formy opieki	Wszystkie gminy
	tylko żłobek	również klub malucha	również dzienny opiekun	wszystkie formy	tylko klub	również dzienny opiekun			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Liczba gmin	312 (12,6%)	118 (4,8%)	25 (1%)	13 (0,5%)	76 (3,1%)	1 (0,04%)	28 (1,1%)	1906 (76,9%)	2479 (100%)
Odsetek gmin wiejskich	28	14	20	7,7	40,8	100	71	74	63
Średnia liczba ludności	277 201	68 615	61 187	320 316	14 546	8 126	30 200	7 684	15 522

<sup>8</sup> Dla 2015 r. dane na temat liczby ludności, zatrudnienia kobiet, dzieci w wieku 0-2 i dochodów własnych gminy nie są dostępne. Dlatego też analizy w tym rozdziale dotyczą danych za grudzień 2014 r.

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Średnia liczba dzieci w wieku 0-2	790	1 918	1 802	9 924	434	182	907	229	454
Średnie dochody <i>per capita</i> (zł)	1 930	2 225	2 267	9 925	1 512	1 265	3 157	1 350	1 507

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z MPIPS oraz GUS.

Warto zaznaczyć, że spośród wszystkich gmin zatrudniających dziennego opiekuna (67), niemal połowa (28) to gminy mające wyłącznie tę formę. Są to gminy relatywnie małe, w zdecydowanej większości wiejskie (71%).

## 5. Zmiany dostępu do opieki żłobkowej a (potencjalny) popyt na tę opiekę

Jedną z możliwości analizowania powiązań między popytem na opiekę nad dzieckiem i zmianami w zakresie dostępności tej opieki jest zbadanie związku między poziomem zapotrzebowania na tę opiekę i prawdopodobieństwem pojawienia się miejsca opieki w gminie. W celu zbadania tego związku oszacowano model regresji logistycznej na subpopulacji gmin, które w grudniu 2013 r. nie miały żadnego miejsca żłobkowego. Zmienną objaśnianą był fakt pojawienia się lub nie miejsca żłobkowego w gminie w 2014 r. (dane z grudnia), głównymi zaś zmiennymi objaśniającymi były: liczba dzieci w wieku do 2 lat<sup>9</sup> w gminie oraz wskaźnik zatrudnienia kobiet. Jako że pojawienie się miejsca żłobkowego w gminie może być związane z sytuacją finansową gminy (gminy z niższymi dochodami na głowę mieszkańca mają mniejsze możliwości finansowania opieki żłobkowej), a także typem gminy (na wsi skłonność do oddawania małego dziecka pod opiekę instytucji może być mniejsza niż w gminach miejskich i miejsko-wiejskich), w modelu uwzględniono stosowne zmienne kontrolne. Model 1 zawierał tylko zmienne kontrolne, model 2 zaś również główne zmienne objaśniające. Wyniki estymacji modeli zaprezentowano w tab. 2.

Uwzględnienie w modelu wskaźników popytu jako zmiennych objaśniających istotnie zwiększyło moc wyjaśniającą modelu. Ponadto przy uwzględnieniu liczby

<sup>9</sup> Ponieważ spośród 80% gmin niemających żadnej formy opieki nad dzieckiem do lat 3 jedynie dla trzech gmin GUS ma informacje o niezaspokojonym popycie na żłobki, żadna zaś z tych gmin nie ma informacji o zapotrzebowaniu na dziennych opiekunów lub kluby malucha; analiza danych o niezaspokojonym zapotrzebowaniu ma sens jedynie dla gmin mających jakiegokolwiek miejsca opieki.

dzieci w wieku 0-2 lata oraz wskaźnika zatrudnienia kobiet dochody własne gminy *per capita* oraz typ gminy przestają być istotnymi determinantami pojawienia się w gminie miejsca opieki. Oznacza to, że pojawienie się w części gmin w roku 2014 miejsc żłobkowych (w 2013 r. ich jeszcze nie było) było przede wszystkim reakcją na relatywnie wysoki potencjalny popyt na miejsca żłobkowe, odzwierciedlony przez liczbę dzieci w wieku żłobkowym oraz poziom zatrudnienia kobiet.

**Tabela 2.** Wyniki regresji logistycznej dla zmiennej objaśnianej: Czy w 2014 roku pojawiło się miejsce żłobkowe?

Zmienne objaśniające:	Model 1	Model 2
	<i>coefficients</i>	<i>coefficients</i>
Stała	-2,396***	-5,254***
Dochody własne <i>per capita</i>	0,000*	0,000
Typ gminy:		
<i>Miejska/wiejsko miejska(ref)</i>	1	1
<i>Wiejska</i>	-1,601***	-0,263
Liczba dzieci w wieku 0-2	-	0,004***
Wskaźnik zatrudnienia kobiet	-	3,395***
<i>N</i>	2093	2093
R-kwadrat Nagelkerkego	0,091	0,267

\*  $\alpha = 0,1$ ; \*\*  $\alpha = 0,01$  \*\*\*  $\alpha = 0,001$ .

Źródło: obliczenia własne przy wykorzystaniu oprogramowania SPSS.

**Tabela 3.** Wyniki regresji logistycznej dla zmiennej objaśnianej: Czy w 2014 r. wzrosła liczba miejsc żłobkowych w stosunku do 2013 r.?

Zmienne objaśniające:	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	<i>coefficients</i>	<i>coefficients</i>	<i>coefficients</i>	<i>coefficients</i>
Stała	-1,631***	-1,623***	-1,816***	-1,839*
Dochody własne <i>per capita</i>	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***
Typ gminy:				
<i>Miejska/wiejsko-miejska(ref)</i>	1	1	1	1
<i>Wiejska</i>	-0,983**	-0,980***	-0,961***	-0,721
Niezaspokojony popyt ( <i>ref</i> )	-	0,000	-	-
Wskaźnik deficytu opieki żłobkowej ( <i>Do<sub>2</sub></i> )	-	-	0,185	-
Liczba dzieci 0-2	-	-	-	0,000
Wskaźnik zatrudnienia kobiet	-	-	-	1,163
<i>N</i>	386	386	386	386
R-kwadrat Nagelkerkego	0,136	0,146	0,147	0,156

\*  $\alpha = 0,1$ ; \*\*  $\alpha = 0,01$ , \*\*\*  $\alpha = 0,001$ .

Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem oprogramowania SPSS.

W odniesieniu do grupy gmin uprzednio mających miejsca żłobkowe można natomiast postawić pytanie o to, czy prawdopodobieństwo zwiększenia liczby miejsc żłobkowych w gminie wiązało się z poziomem deficytu opieki żłobkowej, mierzonym za pomocą wskaźnika *Doż* (alternatywnie bezwzględnym poziomem zarejestrowanego niezaspokojonego popytu) lub poziomem potencjalnego popytu, mierzonym za pomocą liczby dzieci w wieku 0-2 lata, oraz z poziomem zatrudnienia kobiet. W celu zbadania tych zależności oszacowano cztery modele regresji logistycznej (tab. 3). Okazuje się, że ani poziom deficytu opieki, ani zarejestrowane niezaspokojone zapotrzebowanie czy potencjalny popyt nie miały istotnego znaczenia dla wzrostu liczby miejsc opieki w gminach, które takie miejsca już miały. W tym przypadku istotną zmienną okazała się zasobność gminnego budżetu.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Żłobek niezmiennie pozostaje w Polsce główną formą instytucjonalnej opieki nad dzieckiem, na którą zapotrzebowanie jest największe i nadal w znacznym stopniu niezaspokojone. Od czasu wejścia w życie ustawy żłobkowej odsetek gmin mających miejsce w żłobku podwoił się. Nadal jednak gminy mające miejsce w żłobku stanowią mniejszość wśród wszystkich gmin w Polsce (niecałe 20%), a tempo wzrostu liczby gmin mających miejsca w żłobkach istotnie zmalało w ostatnim półroczu. W efekcie w czerwcu 2015 r. po raz pierwszy od czasu wejścia w życie ustawy wskaźnik deficytu opieki żłobkowej nie zmalał, lecz wzrósł.

Z oszacowanych modeli regresji logistycznej wynika, że pojawienie się żłobka w gminie jest wyraźnie związane z poziomem potencjalnego zapotrzebowania na miejsce w żłobku. Im większe jest potencjalne zapotrzebowanie (wyższa liczba dzieci i/lub wyższy wskaźnik zatrudnienia kobiet), tym większa szansa, że w gminie pojawi się żłobek. W przypadku gmin, które mają już miejsca żłobkowe, szanse na zwiększenie liczby miejsc jest już jednak związane nie tyle z (potencjalnym) zapotrzebowaniem na miejsca żłobkowe, ile z zasobnością gminnego budżetu. Im wyższe dochody własne gminy na mieszkańca, tym większa szansa na to, że w gminie wzrośnie liczba miejsc żłobkowych.

O ile w skali całego kraju opieka żłobkowa stanowi podstawę opieki nad małym dzieckiem, w przypadku małych gmin wiejskich (z małą liczbą dzieci w wieku żłobkowym) instytucja dziennego opiekuna stanowi istotną alternatywę dla tworzenia kosztowniejszej instytucji, jaką jest żłobek. Wyniki zaprezentowanych analiz skłaniają do sformułowania następujących rekomendacji dla polityki społecznej: 1) konieczne jest dalsze zwiększenia wsparcia dla tworzenia nowych żłobków i miejsc w istniejących żłobkach; 2) wsparcie na zwiększanie liczby miejsc w żłobkach powinno uwzględniać poziom zarówno rejestrowanego, jak i potencjalnego zapotrzebowania na tę formę opieki; 3) w małych gminach wiejskich nieposiadających żłobka należy wspierać tworzenie instytucji dziennego opiekuna.



## Literatura

- Diagnoza wpływu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-edukacyjnych w gminach*, 2014, badania zrealizowane na zamówienie Fundacji Komeńskiego przez Millward Brown w ramach projektu „Od serca dla dziecka” finansowanego przez NUTRICIA Polska, [http://www.frd.org.pl/repository/Nutricia/MB\\_raport\\_z\\_ustawy\\_zlobkowej\\_dla\\_FRD\\_FINAL.pdf](http://www.frd.org.pl/repository/Nutricia/MB_raport_z_ustawy_zlobkowej_dla_FRD_FINAL.pdf).
- Graniewska D., 2009, *Spoleczne funkcje żłobków i przedszkoli. Obecnie i w przeszłości*, Polityka Społeczna, nr 9.
- ITTI, 2014, *Ocena realizacji działania 6.4 Infrastruktura opieki nad dziećmi do lat 3 – w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013*, raport końcowy, [https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3\\_265.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_265.pdf).
- Kurowska A., 2012, *Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzietność oraz aktywność zawodową kobiet*, Polityka Społeczna, nr 11-12.
- Kurowska A., 2015, *Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem do lat 3 w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu*, Problemy Polityki Społecznej, nr 3, tom 30 (w druku).
- Kurowska A., Wolniewicz K., 2015, *Usługi opieki nad dzieckiem do lat 3*, [w:] *Dekada Polski w Unii Europejskiej*, Żołędowski C., Duszczyk M. (red.), Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, Dom Wydawniczy Elipsa (w druku).
- Moroń D., 2011, *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239.
- Sadowska-Snarska C. (red.), 2007, *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.), 2008, *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.), 2011, *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, Białystok, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Piętka-Kosińska K., Ruzik-Sierdzińska A., 2010, *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*, Badanie przeprowadzone na zlecenie Banku Światowego, Warszawa, CASE.