

# Instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 – raport



## Spis treści

1. Formy opieki nad najmłodszymi dziećmi .....	3
2. Sytuacja w latach 2011-2015 .....	3
3. Działania po 2015 r. wpływające na rozwój instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi .....	6
4. Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 dzięki programowi „Maluch +” .....	8
5. Efekty działań .....	9

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Wrzesień 2018 r.



## **1. Formy opieki nad najmłodszymi dziećmi**

System opieki nad najmłodszymi dziećmi jest uregulowany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Instytucjami opieki mogą być żłobki, kluby dziecięce, dzienny opiekun i niania. Każda z tych form opieki ma swoją specyfikę i odpowiada na inne potrzeby i oczekiwania rodziców. W ramach systemu opieki realizowane są trzy podstawowe funkcje: opiekuńcza, wychowawcza oraz edukacyjna.

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.

Zadania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 są zadaniem własnym gminy. Obok gminy tworzyć i prowadzić żłobki i kluby dziecięce mogą inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

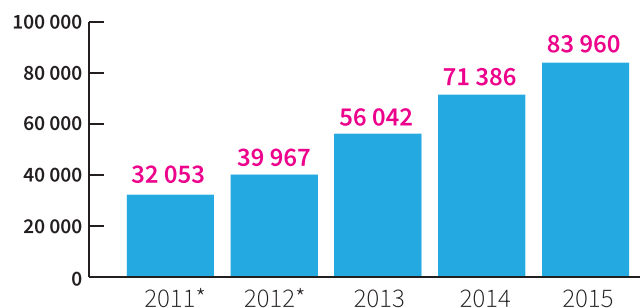
## **2. Sytuacja w latach 2011-2015**

W 2010 r. w ramach systemu ochrony zdrowia funkcjonowało 511 żłobków i oddziałów żłobkowych zapewniających 32,5 tys. miejsc dla maluchów. Do 2011 r. opieka nad małymi dziećmi mogła być organizowana w formie żłobków działających jako publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej lub przez opiekunki, wykonujące tę działalność jako zarejestrowaną działalność gospodarczą lub – co miało miejsce znacznie częściej – wykonujące zawód bez zarejestrowania. Taka sytuacja powodowała, że w zależności od formy sprawowanej opieki, była albo poddana bardzo dużym wymogom, jak w przypadku żłobków posiadających status zakładów opieki zdrowotnej, albo też brak było określonych standardów, jakie musiały spełniać pozostałe formy opieki nad dziećmi. Ustawa miała za zadanie z jednej strony ułatwić zakładanie żłobków przez ograniczenie barier administracyjnych, jakie towarzyszą procedurom tworzenia nowych instytucji opieki, wprowadziła też nowe formy opieki takie jak kluby dziecięce i dziennych opiekunów, a z drugiej strony podnieść standard usług świadczonych dotychczas jako zwykła działalność gospodarcza poprzez zalegalizowanie niań. Podjęte działania przyczyniły się do rozwoju systemu opieki

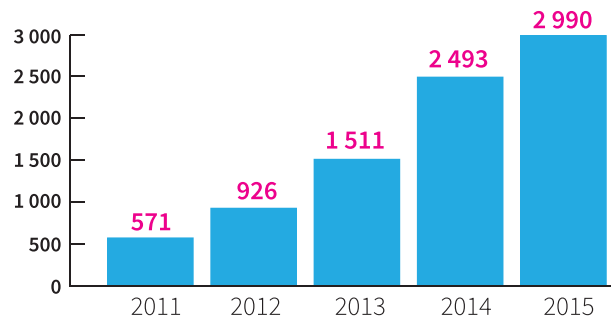


nad najmłodszymi dziećmi, jednak w stopniu niewystarczającym do oczekiwań społecznych. Na koniec 2015 r. działało ok. 3 tys. instytucji opieki nad najmłodszymi (żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów) oferujących 84 tys. miejsc. Dodatkowe wsparcie państwa rodzice otrzymali do zatrudnienia ok. 8,2 tys. niań na podstawie umowy aktywizującej.

Liczba miejsc\* w latach 2011-2015



Liczba instytucji w latach 2011-2015

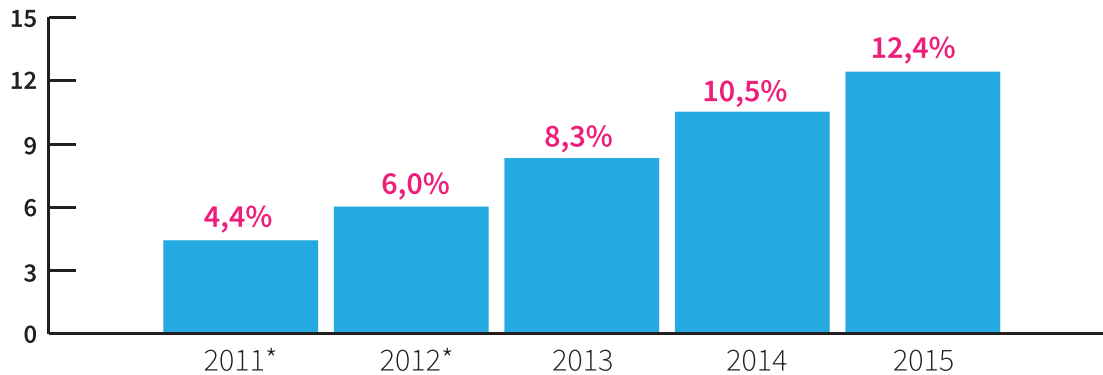


\* liczba miejsc opieki w latach 2011-2012 nie obejmuje miejsc w instytucjach niepublicznych; dzieci pod opieką dziennych opiekunów zatrudnionych przez gminę lub dotowanych ze środków publicznych

Podejmowane do 2015 r. działania nie przełożyły się na szybki rozwój instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Liczba żłobków i klubów dziecięcych pozostawała daleko niewystarczająca. Wskaźnik użłobkowania, czyli odsetek dzieci objętych opieką instytucjonalną łącznie z nianiami, wynosił w 2015 roku 8,3% (12,4% biorąc pod uwagę dzieci z roczników 1-2).

Żłobki funkcjonowały przede wszystkim w dużych miastach, brakowało ich natomiast w mniejszych miejscowościach, uniemożliwiając tym samym rodzicom wybór co do faktycznego sposobu sprawowania opieki nad dzieckiem. W 2015 r. jedynie w 638 gminach działały instytucje opieki dla dzieci do lat 3.

### Odsetek dzieci objętych opieką (z nianiami) z odniesieniem do roczników 1-2 w latach 2011-2015



\*liczba miejsc opieki w latach 2011-2012 nie obejmuje miejsc w instytucjach niepublicznych; dzieci pod opieką dziennych opiekunów zatrudnionych przez gminę lub dotowanych ze środków publicznych

Funkcjonujące przepisy znacznie utrudniały zakładanie żłobków. Wymóg posiadania co najmniej dwóch sal, których wielkość musiała rosnąć proporcjonalnie do każdego kolejnego dziecka, powodował, że przy większej liczbie dzieci sale te musiały mieć dużą powierzchnię, a jedna z nich (sypialnia) była używana w znacznie mniejszym stopniu i przez większość czasu była pusta.

Mała dostępność miejsc opieki dla najmłodszych dzieci oraz obowiązek utrzymywania dwóch sal przekładały się też na koszty opieki ponoszone przez rodzica. Średni koszt funkcjonowania 1 miejsca wynosił ok. 1 000 zł, co często było barierą dla rodziców.



## **3. Działania po 2015 r. wpływające na rozwój instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi.**

Po zmianie rządów w 2015 r. polityka rodzinna stała się jednym z priorytetów. Podejmowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działania wychodzą naprzeciw potrzebom polskich rodzin, deklarujących chęć posiadania większej liczby dzieci. Działania te wpisują się również w przyjętą przez rząd w dniu 14 lutego 2017 r. Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która, wskazując na konieczność poprawy dostępu do usług społecznych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne, stawia za cel osiągnięcie w 2030 r. poziomu użłobkowania na poziomie 33%.

Rodziny – co znajduje również odbicie w badaniach – wskazywały, że głównymi barierami w realizacji planów związanych z posiadaniem dziecka, była obawa o bezpieczeństwo ekonomiczne rodziny oraz trudności w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego.

Pierwszy problem został zlikwidowany w 2016 r. wraz z wprowadzeniem programu „Rodzina 500 plus”. Świadczenie wychowawcze 500+ to 6 tys. złotych rocznie wsparcia dla dziecka. Do tego podstawowego instrumentu wkrótce dołączyły kolejne.

W wyniku przeprowadzonego w 2017 r. przeglądu systemów wsparcia rodzin w tym samym roku znowelizowana została ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zmienione przepisy obowiązują od 1 stycznia 2018 r.

### **Zmiany Prawne**

1. Większe możliwości założenia żłobka. Rozszerzono katalog podmiotów mogących zakładać żłobki i kluby dziecięce o inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne. Rozszerzono także katalog osób mogących być lub mogących zatrudniać dziennych opiekunów. Od 1 stycznia 2018 r. dziennym opiekunem może być także osoba fizyczna prowadząca działalność na własny rachunek lub zatrudniona przez inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego, a także przez instytucje publiczne i osoby fizyczne.



2. Dostosowano warunki lokalowe do potrzeb dzieci. Aby ułatwić powstawanie nowych miejsc opieki oraz zmniejszyć koszty prowadzenia instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, zniesiono wymóg posiadania w żłobku co najmniej dwóch pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci. Obowiązek posiadania dwóch sal był pozostałością po czasach, gdy po pierwsze do żłobków uczęszczały w dużej liczbie dzieci do 1. roku życia, a po drugie dzieci leżakowały w stacjonarnych dużych łóżeczkach, i w związku z tym konieczna była osobna sala. Obecnie w żłobkach w zasadzie nie ma dzieci do 1 roku życia, a dzieci korzystają z rozkładanych, lekkich leżaczków, które w każdej chwili mogą być rozłożone przez personel. Rozwiązanie takie sprawdza się w innych państwach np. na Węgrzech, ale również w polskich przedszkolach. Co warte podkreślenia, są one w stosowane w funkcjonujących klubach dziecięcych, które obok żłobków są podstawową formą opieki nad dziećmi do lat 3.
3. Wprowadzono możliwość przebywania dzieci w klubach dziecięcych do 10 godzin i dookreślono, że w klubie dziecięcych może przebywać maksymalnie 30 dzieci. Kluby dziecięce wcześniej nie stanowiły wystarczającej alternatywy dla żłobka z uwagi na ograniczenia w zakresie liczby godzin, jakie dziecko mogło spędzić w klubie dziecięcym w ciągu dnia. Aby zdynamizować ich powstawanie zrównano wymogi dla żłobków i klubów dziecięcych, a jednocześnie uczyniono z klubów dziecięcych mniejsze, bardziej kameralne instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, łatwiejsze do zakładania niż żłobek.
4. Stworzona została również możliwość większej integracji żłobków i klubów dziecięcych z przedszkolami. Aby zwiększyć dostępność tych instytucji dla rodziców – w szczególności tych, którzy mają dzieci w wieku przedszkolnym i żłobkowym, wprowadzono zapis jednoznacznie wskazujący na możliwości prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego w jednym lokalu z przedszkolem.
5. Obniżono koszty prowadzenia żłobka oraz klubu dziecięcego poprzez zwolnione ich z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego, oraz zwolniono z podatku od nieruchomości.
6. Zwiększono bezpieczeństwo dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych poprzez wprowadzenie norm żywieniowych oraz obowiązku odbywania przez opiekunów i wolontariuszy cyklicznych szkoleń z zakresu pierwszej pomocy, a także możliwość powołania przez rodziców rady rodziców, która ma możliwość wglądu do pomieszczeń żłobka lub klubu dziecięcego oraz dokumentacji dotyczącej posiłków podawanych dzieciom, a także może przedstawiać i konsultować propozycje dotyczące zajęć.



7. Ułatwienie w znalezieniu miejsca. Celem ułatwienia rodzicom znalezienia interesującej ich instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 zwiększono liczbę informacji zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz w wykazie dziennych opiekunów i podmiotów ich zatrudniających (m.in. o godziny otwarcia, wysokość opłat, liczbę zapisanych dzieci, dane ułatwiające kontakt z instytucją – adres e-mail i numer telefonu, informacje, czy żłobek lub klub dziecięcy jest dostosowany do potrzeb dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki). W czerwcu 2018 r. udostępniono mapę instytucji opieki nad dziećmi (<https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/mapa-zlobkow-i-klubow-dziecieczych>).

## **4. Rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 dzięki programowi „Maluch +”**

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspiera rozwój miejsc opieki nad najmłodszymi dziećmi poprzez program „Maluch+”. Z programu kierowane są również środki na bieżące funkcjonowanie instytucji, obniżając tym samym wysokość opłat wnoszonych przez rodziców.

W pierwszym roku funkcjonowania programu, tj. w 2011 r., na rozwój instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 przeznaczono 40 mln zł, a w latach następnych do 2014 r. – 101 mln zł. W 2015 r. kwota na program została zwiększona do 151 mln zł, ale znaczące, bo do 500 mln zł, tj. aż 3-krotne zwiększenie środków na Program, nastąpiło dzięki zmianom prawnym od 2018 r. Znowelizowana ustawa zagwarantowała z jednej strony corocznie – do 2022 r. – przeznaczenie kwoty do 250 mln zł z Funduszu Pracy na resortowy program „Maluch+”, traktując go jako program wsparcia aktywizacji zawodowej osób, które są zmuszone do rezygnacji z pracy w związku z opieką nad dziećmi do lat 3 i brakiem odpowiednich instytucji opieki, a z drugiej strony corocznie – do 2028 r. – przeznaczenie kwoty 250 mln zł z budżetu państwa. W przypadku środków z Funduszu Pracy wsparcie trafia w szczególności do gmin w powiatach o wysokim stopniu bezrobocia, przyczyniając się tym samym do aktywizacji zawodowej kobiet z dziećmi do lat 3 oraz zwiększenia liczby instytucji opieki nad dziećmi na danym terytorium.

Innowacją w programie „Maluch+”, która wpłynęła na zdecydowane zwiększenie liczby powstających miejsc opieki w stosunku do lat ubiegłych, było umożliwienie podmiotom niegminnym w edycji 2017



ubiegania się o dofinansowanie do tworzenia nowych miejsc opieki, a nie tylko – jak we wcześniejszych edycjach – do samego funkcjonowania miejsc.

W edycji 2018 miała miejsce kolejna rewolucja pod względem wysokości środków dofinansowania – przeznaczono na nią 450 mln zł, czyli o prawie 300 mln zł więcej niż w edycji poprzedniej. Dofinansowanie na tworzenie miejsc przyznano wszystkim podmiotom zakwalifikowanym przez wojewodów w wysokości, o jaką się ubiegali. Mając na uwadze, że instytucje opieki nad najmłodszymi dziećmi skupione są przede wszystkim w dużych miastach, a do końca 2017 r. 68% gmin nie posiadało żadnej instytucji na swoim terenie, w programie „Maluch+” 2018 wprowadzono gwarancję przyznania dofinansowania w zgłoszonej wysokości dla jednostek samorządu terytorialnego, w których nie funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce.

Efektom tych działań jest utworzenie w latach 2017-2018 prawie 32,6 tys. nowych miejsc, z czego 65% zostanie utworzonych przez podmioty inne niż gminy.

## 5. Efekty działań

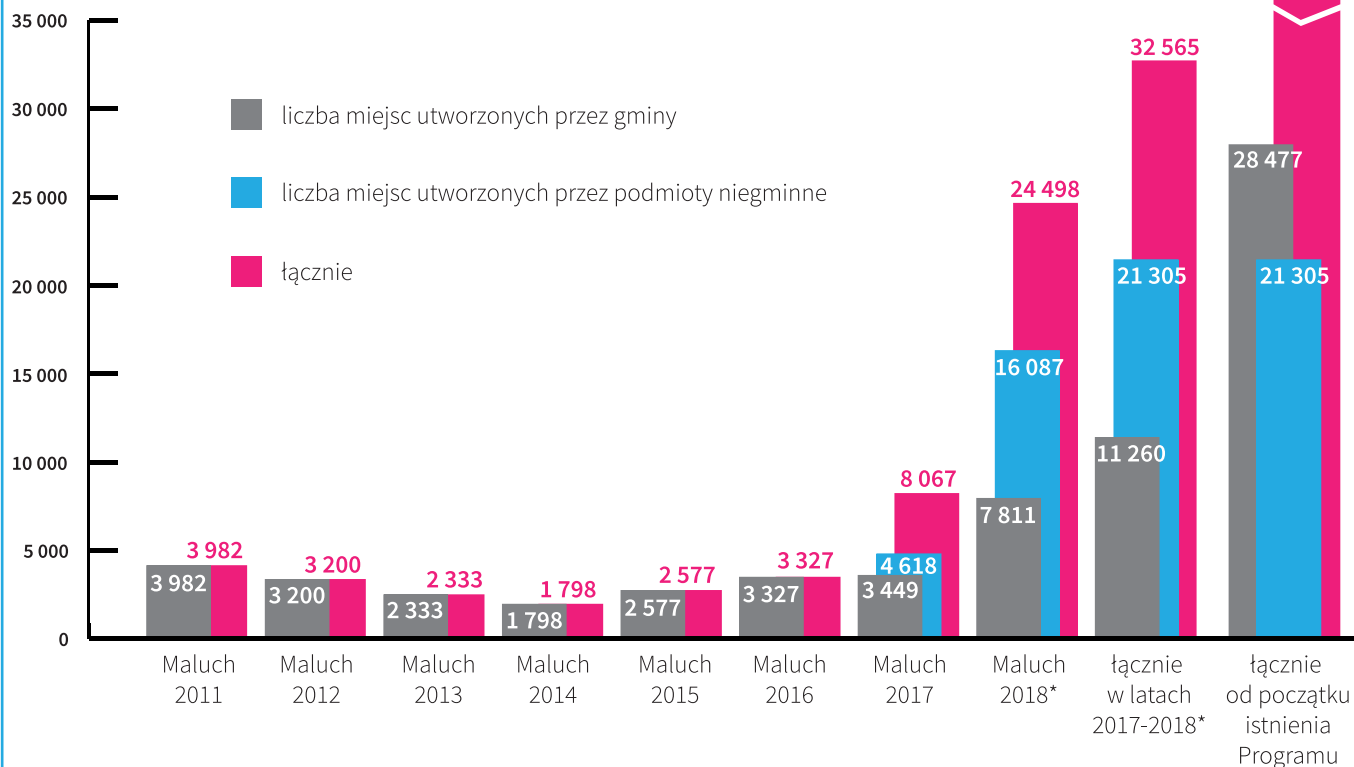
Podjęte po 2015 r. zmiany w obszarze opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 spowodowały intensywny przyrost liczby miejsc opieki na dziećmi w wieku do lat 3. Na koniec 2015 r. funkcjonowało ok. 84 tys. takich miejsc, natomiast na koniec 2018 r. szacuje się, że będzie ich ok. 143 tys. Jest to wzrost o ok. 70%.

Do 2016 r. dzięki programowi „Maluch +” powstało średniorocznie ok. 4 tys. miejsc opieki. Wprowadzone w programie zmiany pozwoliły na utworzenie w edycji 2017 ok. 8 tys. miejsc, a w 2018 r. przekazano środki na utworzenie ok. 24,5 tys. miejsc oraz na dofinansowanie funkcjonowania ok. 56 tys. miejsc.

Co ważne, rozwiązania dedykowane specjalnie dla gmin, w których nie funkcjonują żadne żłobki, spowodują, że w 102 gminach utworzony zostanie klub lub żłobek, co oznacza wzrost liczby gmin, w których funkcjonują instytucje, o ok. 11% .



## Liczba miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 utworzonych w latach 2011-2018



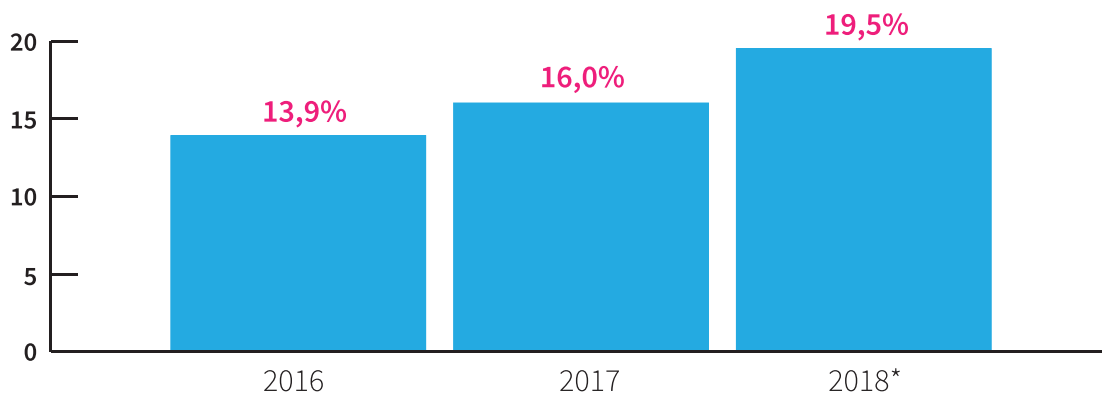
\* dane z rozstrzygnięcia Programu Maluch+ 2018

Wyżej opisane działania skutkują wzrostem wskaźnika użłobkowania dzieci w wieku od ukończenia 1 roku życia do ukończenia 3 roku życia. W 2015 r. wynosił on 12,4%, w 2017 r. – 16% (z uwzględnieniem dzieci pod opieką niań). Szacuje się, że na koniec 2018 r. wynosić będzie aż 19,5%.

Miejsc opieki nad najmłodszymi dziećmi wciąż jest jednak za mało – według założeń przyjętych przez rząd w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – do 2030 r. wskaźnik objęcia opieką instytucjonalną najmłodszych dzieci powinien wynieść 33%. Ponadto, żłobki, kluby dziecięce, jak i dzienni opiekunowie, najczęściej skoncentrowani są wokół dużych aglomeracji – pomimo iż w okresie 2015-2017 wzrosła liczba gmin posiadających na swoim terenie instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, tylko 32% gmin w Polsce na koniec 2017 r. posiadało takie instytucje (w tym w 268 gmin wiejskich, tj. 17% wszystkich gmin wiejskich). Szacuje się, że na koniec 2018 r. liczba gmin z instytucjami opieki wyniesie 969 (tj. ok. 39% wszystkich gmin w Polsce). Najwięcej gmin, na terenie których nie ma instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, na koniec 2017 r. znajdowało się w województwach: mazowieckim (213 gmin), lubelskim (183 gminy), wielkopolskim (146 gmin).

W związku z powyższym, widząc ile jeszcze jest do zrobienia w celu poprawy dostępności zarówno terytorialnej, jak i przystępnej cenowo instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ogłosił już założenia do Programu „Maluch +” 2019, zgodnie z którymi nabór wniosków rozpocznie się pomiędzy 12 a 16 listopada 2018 r.

Odsetek dzieci objętych opieką (z nianiami) z odniesieniem do roczników 1-2 w latach 2016-2018



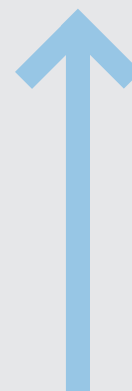
\*Prognoza własna po podstawie liczby zadeklarowanych do utworzenia miejsc i instytucji w ramach Programu Maluch+ 2018 oraz tendencji z lat ubiegłych w zakresie powstawania miejsc bez udziału Programu Maluch + 2018



# MALUCH+

Program wzorem lat poprzednich kierowany będzie zarówno do gmin, jak i do podmiotów niepublicznych. W programie „Maluch+” 2019 wzrosną kwoty dofinansowania dla gmin do utworzenia nowego miejsca. W module kierowanym do gmin, w których nie funkcjonuje żadna instytucja – z 20 tys. zł do 30 tys. zł, a w module dla pozostałych gmin – z 20 tys. zł do 22 tys. zł. Kwota dofinansowania utworzenia nowego miejsca u dziennego opiekuna wyniesie do 5 tys. zł.

**z 20 tys. zł do 30 tys. zł**



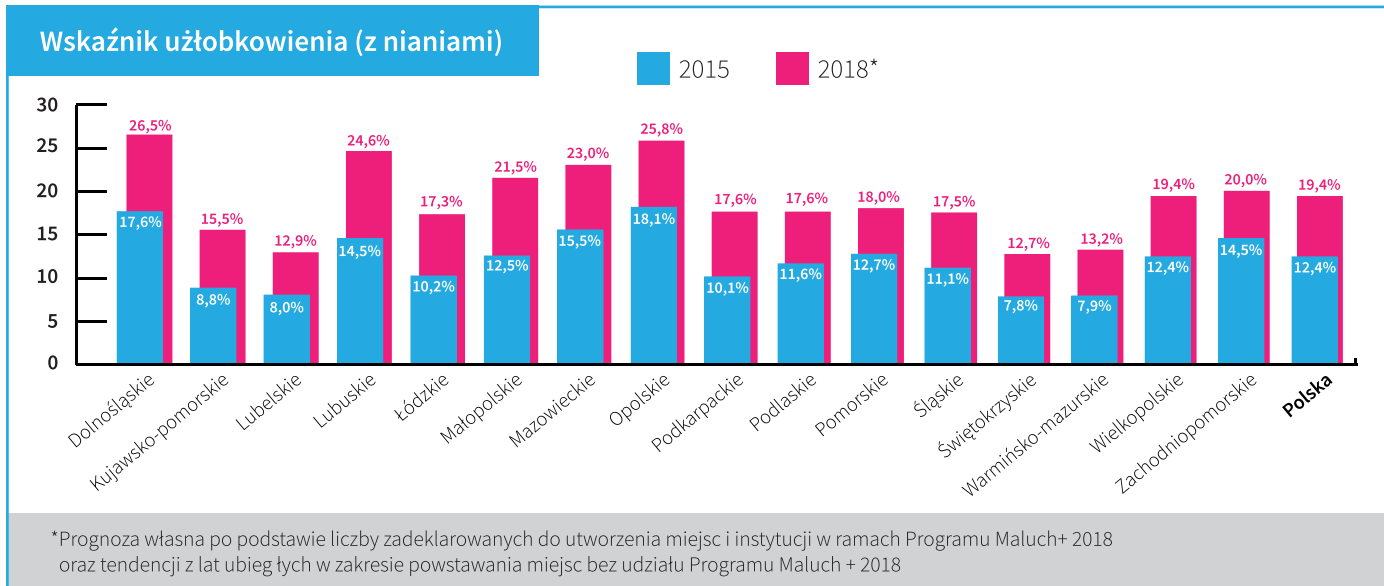
wzrośnie kwota dofinansowania do utworzenia nowego miejsca opieki w ramach edycji 2019 programu "Maluch+" dla gmin, w których nie funkcjonuje żadna instytucja

Dofinansowanie kierowane do podmiotów niepublicznych pozostanie na poziomie roku 2018 r. i wynosić będzie 10 tys. zł do utworzenia miejsca w żłobku lub klubie dziecięcym i 5 tys. zł u dziennego opiekuna.

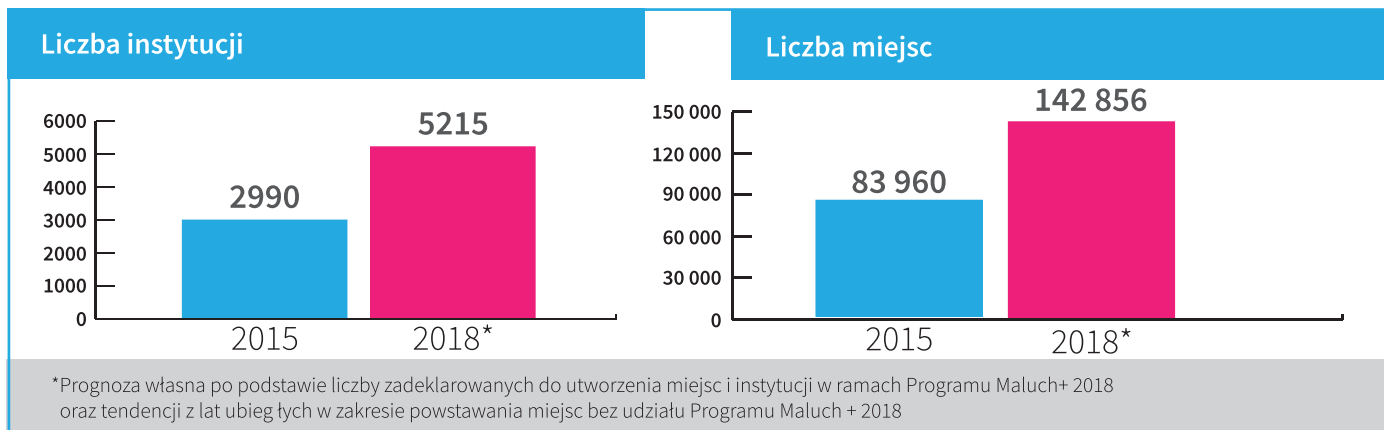
W sumie na program „Maluch+” 2019 przeznaczona się 450 mln zł.

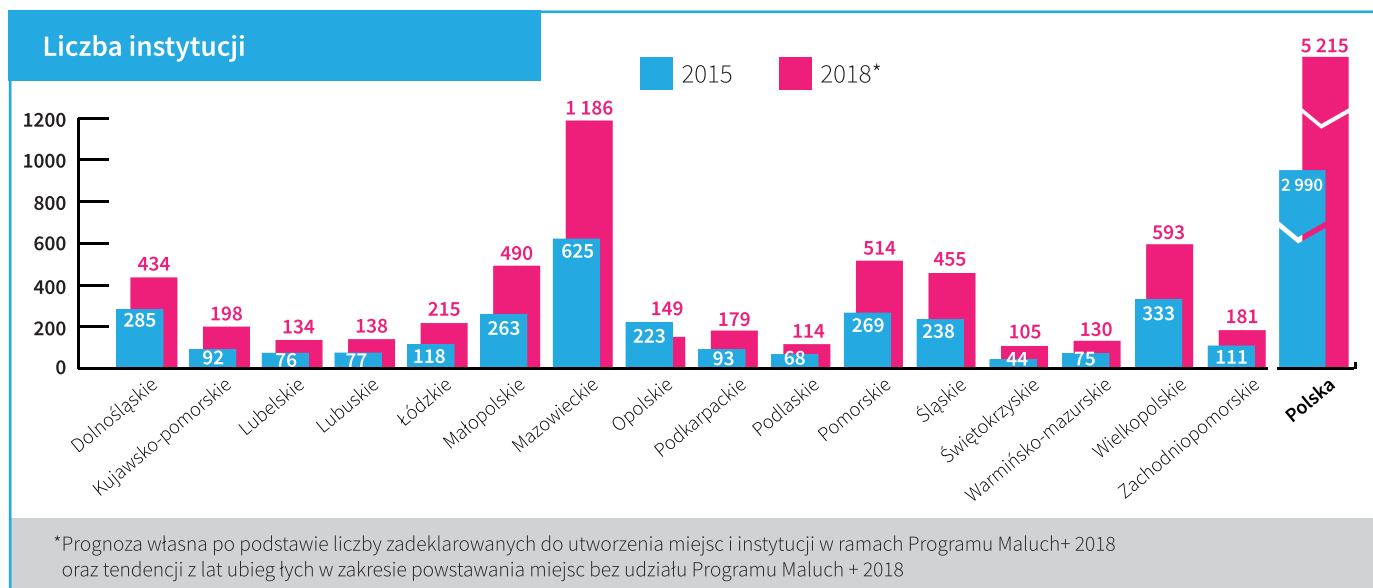
**450 mln zł**

przeznaczono na programu "Maluch+" w 2019 r.

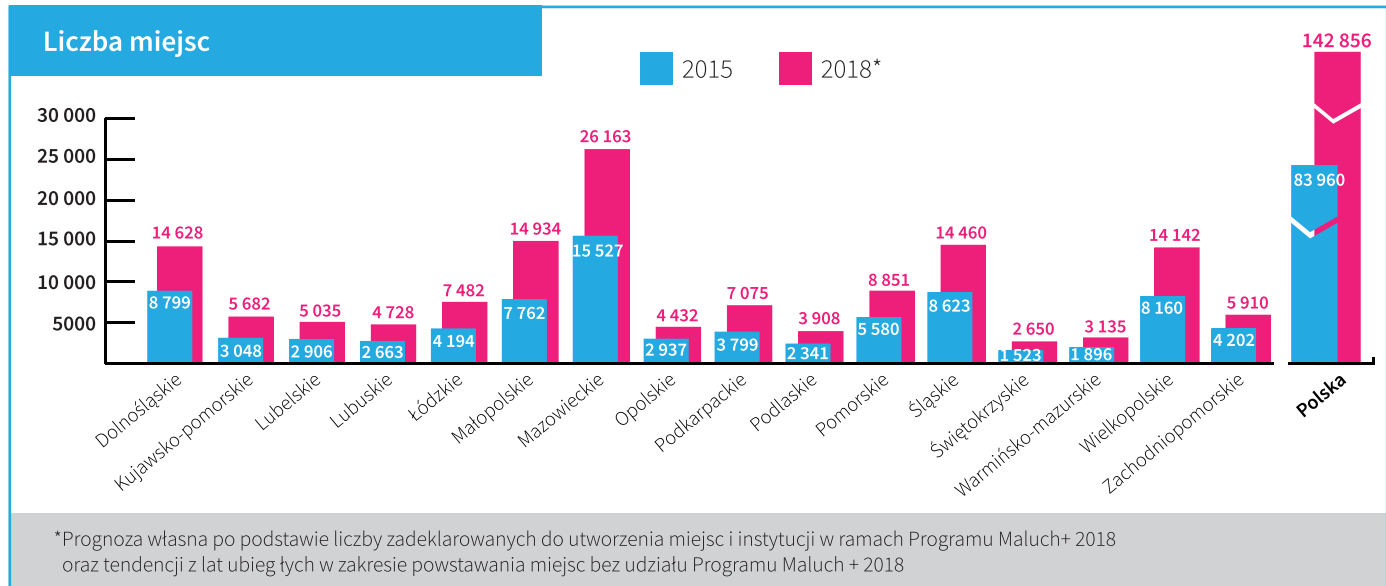


Rośnie wskaźnik uźłobkowienia. Według Szacunków Ministerstwa Rodziny na koniec 2018 r. będzie on wynosił 19,4%. Największy wskaźnik na koniec tego roku będzie w województwie dolnośląskim, wyniesie 26,5%. Najniższy w województwie świętokrzyskim - 12,7%





Systematycznie rośnie liczba instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Ma to związek z większym dofinansowaniem z programu „Maluch+” oraz zmianami dot. m.in. ułatwień w zakładaniu żłobków. Według szacunków Ministerstwa Rodziny na koniec tego roku funkcjonować będzie 5215 placówek. Najwięcej w województwie mazowieckim - 1186.



Rośnie liczba miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 w całej Polsce. Na koniec tego roku funkcjonować będzie 142 856 miejsc. Najwięcej w województwie mazowieckim 26 163.



Ministerstwo Rodziny,  
Pracy i Polityki Społecznej

[www.mrpips.gov.pl](http://www.mrpips.gov.pl)