

**SPRAWOZDANIE RADY MINISTRÓW
Z REALIZACJI
USTAWY Z DNIA 4 LUTEGO 2011 R.
O OPIECE NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3
(Dz. U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.)
W LATACH 2011-2012**

Warszawa, 2013 r.

Spis treści

I. WPROWADZENIE.....	3
II. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMU OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3	4
1. FORMY OPIEKI NAD MAŁYMI DZIEĆMI.....	4
1.1. ŻŁOBEK	5
1.2. KLUB DZIECIĘCY	6
1.3. DZIENNY OPIEKUN	7
1.4. NIANIA.....	8
2. NADZÓR I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA REALIZACJĘ ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY.....	9
3. KADRA W INSTYTUCJACH OPIEKI NAD DZIEĆMI (ŻŁOBKI, KLUBY DZIECIĘCE, DZIENNI OPIEKUNOWIE).....	11
3.1. KWALIFIKACJE KADRY.....	11
3.2. SZKOLENIE OSÓB SPRAWUJĄCYCH OPIEKĘ NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3	12
III. REALIZACJA USTAWY	13
1. ŻŁOBKI	19
2. KLUBY DZIECIĘCE.....	21
3. DZIENNI OPIEKUNOWIE.....	23
4. NIANIE.....	24
5. WYDATKI NA REALIZACJĘ ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY	24
5.1. WYDATKI SAMORZĄDU GMINNEGO.....	28
5.2. RESORTOWY PROGRAM ROZWOJU INSTYTUCJI OPIEKI NAD DZIEĆMI W WIEKU DO LAT 3 „MALUCH”	29
5.3. ŚRODKI UE Z PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI	33
IV. WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z REALIZACJI USTAWY	34
V. POSTULATY WYNIKAJĄCE Z REALIZACJI USTAWY	36
VI. SPIS TABEL, WYKRESÓW I MAP.....	38

I. Wprowadzenie

Art. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zwanej dalej „ustawą” (Dz. U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.) zobowiązuje Radę Ministrów do corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września, sprawozdania z realizacji ustawy. Zgodnie z art. 79 pkt 1 ustawy, powyższy przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Przedkładane sprawozdanie z realizacji ustawy jest więc pierwszą oceną efektów jej obowiązywania.

Ustawa weszła w życie z dniem 4 kwietnia 2011 r. z wyłączeniem regulacji dotyczących nian, które weszły w życie z dniem 1 października 2011 r., a także uregulowań dotyczących programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi i dotacji celowych, które weszły w życie z dniem ogłoszenia ustawy.

Celem uchwalenia ustawy było stworzenie warunków do rozwoju zróżnicowanych form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, umożliwienie rodzicom lub opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej (a w szczególności ułatwienie kobietom powrotu na rynek pracy po urlopie macierzyńskim), poprawa standardów funkcjonowania istniejących placówek oraz podniesienie jakości oferowanych usług. Ustawa ma wspierać rodziców zarówno w planach prokreacyjnych, jak i w procesie wychowywania dzieci oraz umożliwić rodzicom (w szczególności kobietom) godzenie pracy zawodowej z opieką nad dzieckiem.

Do dnia wejścia w życie omawianej ustawy opieka nad małymi dziećmi mogła być organizowana w formie żłobków działających jako publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.) albo sprawowana w formie działalności gospodarczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.). Opieka nad małymi dziećmi sprawowana była również przez opiekunki, wykonujące tę działalność jako zarejestrowaną działalność gospodarczą lub – co znacznie częściej miało miejsce – wykonujące zawód bez zarejestrowania. Taka sytuacja powodowała, że w zależności od formy sprawowanej opieki była ona 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 z jednej strony ma ułatwić zakładanie żłobków i innych form opieki przez ograniczenie barier administracyjnych, jakie towarzyszą procedurom tworzenia nowych

instytucji opieki, w szczególności żłobków, a z drugiej strony podnieść standard usług świadczonych dotychczas jako zwykła działalność gospodarcza.

Ustawa jest pierwszym aktem prawnym, który kompleksowo reguluje system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Ponadto, wprowadza nowe, alternatywne do żłobków, formy opieki nad małymi dziećmi (klub dziecięcy, dzienny opiekun) i reguluje formę zatrudnienia niani.

Ustawa określa:

- 1) zasady organizowania i funkcjonowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3;
- 2) warunki świadczonych usług;
- 3) kwalifikacje osób sprawujących opiekę;
- 4) zasady finansowania opieki;
- 5) nadzór nad warunkami i jakością sprawowanej opieki.

II. Charakterystyka systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

1. Formy opieki nad małymi dziećmi

Obecnie opieka nad małymi dziećmi może być sprawowana 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 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 o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 działalność gospodarczą, polegającą na sprawowaniu opieki nad dziećmi, mogą 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. Jest 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.

Podstawowym źródłem danych o realizacji ustawy jest sprawozdawczość statystyczno-finansowa w tym zakresie. Jej zakres określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 173, poz. 1035), wydane na podstawie art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dane sprawozdawcze obejmują instytucje wpisane do rejestrów określonych ustawą. W trzyletnim okresie przejściowym, tj. do dnia 4 kwietnia 2014 r., dotyczącym czasu na wpis do rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz z uwagi na funkcjonujące w niektórych przedszkolach oddziały żłobkowe, sprawozdawczość ta nie obejmuje wszystkich działających w tym obszarze podmiotów opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Trzeba również zwrócić uwagę na to, że ze względu na dynamiczny przyrost liczby instytucji i liczby miejsc dane sprawozdawcze za poszczególne lata, jak i za poszczególne półrocza dotyczą innej liczby gmin posiadających te instytucje, co wpływa na prezentowane wartości danych.

1.1. 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).

Na podstawie ustawy, żłobki mogą tworzyć gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W porównaniu z sytuacją sprzed ustawy oznacza to przyznanie możliwości tworzenia żłobków większej liczbie podmiotów różnego rodzaju, a tym samym zwiększenia liczby żłobków.

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 § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych (Dz. U. Nr 69, poz. 367) powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m². W przypadku liczby dzieci większej niż 5, powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt dzieci ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko o 2,5 m² w żłobku.

1.2. 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.

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 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 2 m².

1.3. Dzienny opiekun

Dziennym opiekunem jest osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia (w wyjątkowych sytuacjach - 4 rok życia), zatrudniana przez gminę na podstawie umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

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. Gmina zatrudniająca dziennego opiekuna może udostępnić lub wyposażyć lokal w celu sprawowania opieki przez dziennego opiekuna.

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.

Jak wskazano wyżej, liczbę dzieci, którą powierza się opiece dziennego opiekuna, określa umowa zawierana między dziennym opiekunem a zatrudniającym go wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. 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 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 w tych gminach.

1.4. 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 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.

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. Nadzór i odpowiedzialność za realizację zadań wynikających z ustawy

Zadania z zakresu opieki nad małymi dziećmi są zadaniem własnym gminy. Omawiana ustawa nakłada na gminę dwa rodzaje zadań własnych: obligatoryjne (obowiązkowe) i fakultatywne (nieobowiązkowe; 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** 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 (art. 39 ust. 3);
- 2) zlecenie 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 dotacji celowej dla podmiotów prowadzących instytucje opieki na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym (art. 60).

Zgodnie z art. 55 w związku z art. 54 ustawy nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka

lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna. Sprawowany jest on na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały. W przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach w organizacji i funkcjonowaniu żłobka, klubu dziecięcego lub opieki sprawowanej przez dziennego opiekuna, wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi czynności nadzorcze także poza planem nadzoru.

Ustawa nie stanowi jak często powinny być przeprowadzane czynności nadzorcze, uzależniając ich częstotliwość od decyzji władz lokalnych podejmowanych zgodnie z potrzebami danej gminy (plan nadzoru przyjmowany w drodze uchwały przez radę gminy) i pojawiającymi się sytuacjami szczególnymi (do kompetencji właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu czynności nadzorczych poza planem nadzoru).

Żłobkiem lub klubem dziecięcym jest każda jednostka organizacyjna (samorządowa lub prywatna), która niezależnie od jej nazwy wykonuje zadania określone w ustawie dla żłobka lub klubu dziecięcego. Jednostki te także podlegają nadzorowi, o którym mowa w art. 54 ustawy.

Jednocześnie należy wskazać, że na podstawie przepisu przejściowego (art. 75 ustawy) funkcjonują podmioty działające jako zwykła działalność gospodarcza.

Działalność w takiej formie mogą prowadzić do dnia 4 kwietnia 2014 r. W związku z tym, działalność gospodarcza przedsiębiorcy, który rozpoczął działalność gospodarczą w formie instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 przed dniem 4 kwietnia 2011 r., podlega do dnia 4 kwietnia 2014 r. przepisom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która określa organy i zasady przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ww. ustawy, a także w razie stwierdzenia innych nieprawidłowości, w tym zagrożenia życia lub zdrowia, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy administracji publicznej.

3. Kadra w instytucjach opieki nad dziećmi (żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie)

3.1. Kwalifikacje kadry

Ustawa reguluje minimalne wymagania dotyczące kwalifikacji opiekuna i wolontariusza w żłobku lub klubie dziecięcym, dyrektora żłobka, a także osoby kierującej pracą klubu dziecięcego. Natomiast nie zawiera postanowień dotyczących sposobu zatrudniania i kwalifikacji personelu pomocniczego.

W przypadku żłobków i klubów dziecięcych niepublicznych kwestia ta pozostawiona jest swobodnej decyzji podmiotu prowadzącego żłobek lub klub dziecięcy. Natomiast pracownicy w żłobkach i klubach dziecięcych prowadzonych przez gminy mają status pracowników samorządowych. W związku z powyższym w zakresie zatrudniania oraz minimalnych wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników zatrudnianych na stanowiskach pomocniczych i obsługi w tych placówkach ma zastosowanie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1050).

Wszystkie osoby zatrudnione w żłobku lub klubie dziecięcym na stanowiskach związanych z bezpośrednim sprawowaniem opieki nad dziećmi powinny posiadać kwalifikacje określone w art. 16 ustawy.

Zgodnie z art. 16 ustawy opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być osoba posiadająca kwalifikacje: pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela

wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego.

Opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być także osoba, która posiada co najmniej wykształcenie średnie. W takiej sytuacji musi mieć co najmniej dwuletnie doświadczenie w pracy z dziećmi w wieku do lat 3 lub, przed zatrudnieniem jako opiekun w żłobku lub klubie dziecięcym, odbyć 280-godzinne szkolenie, z czego co najmniej 80 godzin w formie zajęć praktycznych, polegających na sprawowaniu opieki nad dzieckiem pod kierunkiem opiekuna posiadającego kwalifikacje: pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego.

Dyrektorem żłobka może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe i co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z dziećmi albo co najmniej wykształcenie średnie oraz 5 lat doświadczenia w pracy z dziećmi.

W żłobku, do którego uczęszcza więcej niż dwadzieścioro dzieci, zatrudnia się przynajmniej jedną pielęgniarkę lub położną.

Natomiast osobą kierującą pracą klubu dziecięcego może być osoba posiadająca kwalifikacje wymagane od opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym określone w art. 16 ustawy.

Minimalne wymagania dotyczące kwalifikacji dziennego opiekuna reguluje art. 39 ustawy. Z regulacji tej wynika, że osoba, która nie pracowała z dziećmi w wieku do lat 3 przez okres co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio przed podjęciem zatrudnienia jako dzienny opiekun, obowiązana jest odbyć 160-godzinne szkolenie, a w przypadku gdy posiada kwalifikacje pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego – 40-godzinne szkolenie uzupełniające, w tym z zakresu udzielania dziecku pierwszej pomocy.

3.2. Szkolenie osób sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3

Szkolenia kandydatów do opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 przeprowadzane są przez różne instytucje szkoleniowe na podstawie programów szkoleń zatwierdzonych decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Programy szkoleń dla opiekuna w żłobku

lub klubie dziecięcym, wolontariusza w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennego opiekuna opracowywane są na podstawie zakresów programów szkoleń określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zakresów programów szkoleń dla opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, wolontariusza oraz dziennego opiekuna (Dz. U. 69, poz. 368), które zawiera minimalne wymagania dotyczące tematyki poszczególnych rodzajów szkoleń.

W 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał 78 decyzji dotyczących ww. programów szkoleń, w tym 39 decyzji zatwierdzających programy szkoleń.

III. Realizacja ustawy

Dwuletni okres funkcjonowania ustawy, tj. od dnia 4 kwietnia 2011 r., pokazuje dynamiczny wzrost liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi, liczby miejsc oraz liczby dzieci przebywających w tych instytucjach. Na koniec 2010 r. w 246 gminach funkcjonowało 511 instytucji, w tym 392 żłobki i 119 oddziałów żłobkowych. W 2011 r. było 571 instytucji wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, w tym 523 żłobki i 48 klubów dziecięcych. Natomiast w 2012 r. w 324 gminach funkcjonowało już 926 instytucji, w tym 791 żłobków, 105 klubów dziecięcych i 30 dziennych opiekunów. Oznacza to, że liczba instytucji opieki nad dziećmi w stosunku do 2010 r. wzrosła aż o 81%. Najliczniejszą grupę instytucji opieki w latach 2010-2012 stanowiły żłobki.

Relatywnie największy procent gmin posiadających instytucje opieki nad małymi dziećmi na koniec 2012 r. miały województwa: śląskie (27% gmin), opolskie (24% gmin), dolnośląskie (20% gmin) i pomorskie (20% gmin), natomiast najmniejszy – województwa świętokrzyskie (6% gmin), lubelskie (7% gmin), podlaskie (8% gmin) i kujawsko-pomorskie (8% gmin), przy wartości w Polsce wynoszącej 13% gmin.

Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2012 r.



Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

Od 2010 r. wzrosła również liczba miejsc w instytucjach opieki. W 2010 r. żłobki i oddziały żłobkowe dysponowały ok. 32,5 tys. miejsc. W 2012 r. instytucje opieki (publiczne oraz niepubliczne otrzymujące dotację z budżetu gminy zgodnie z art. 60 ustawy¹) – żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie oferowały już ok. 40 tys. miejsc, co stanowi wzrost o ok. 23%. Przeważającą liczbą ogółu miejsc opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 dysponowały żłobki (98,2%). W okresie objętym sprawozdaniem (2011 i 2012 r.) liczba miejsc opieki wzrosła we wszystkich formach opieki. Wzrost ten jest widoczny niemal we wszystkich województwach.

W 2010 r.² najwięcej miejsc w instytucjach opieki było w województwie mazowieckim (5,3 tys.), dolnośląskim (4,1 tys.) i śląskim (3,3 tys.). Natomiast najmniej w województwie świętokrzyskim (487), warmińsko-mazurskim (894) oraz podlaskim (1,1 tys.). Na koniec 2012 r. najwięcej miejsc opieki było w tych samych województwach:

¹ Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 dotyczy gmin oraz podmiotów prywatnych, które otrzymują dotację z budżetu gminy na dziecko objęte opieką (zgodnie z art. 60 ustawy). Dane szczegółowe takie jak liczba miejsc, dzieci czy koszty związane z pobytem dziecka w instytucji nie obejmują podmiotów niepublicznych nieotrzymujących wsparcia finansowego ze strony gminy.

² Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych

mazowieckim (6,2 tys.), dolnośląskim (5 tys.) i śląskim (4,5 tys.), i w każdym z nich nastąpił wzrost liczby miejsc odpowiednio o 15,8%, 24% i 33,3%. Najmniej miejsc na koniec 2012 r. było w województwie świętokrzyskim (775), warmińsko-mazurskim (976) i podlaskim (1,2 tys.), przy czym w województwach świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i podlaskim nastąpił wzrost liczby miejsc odpowiednio o 59,1%, 9,2% i 5,1%. Jednakże największy wzrost liczby miejsc w omawianym okresie nastąpił w województwie wielkopolskim i wynosił 61,9% (tj. z 2,1 tys. do 3,8 tys.). Dane dotyczące województw ilustrują mapy zamieszczone poniżej.

Mapa 1. Liczba miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych w 2010 r.

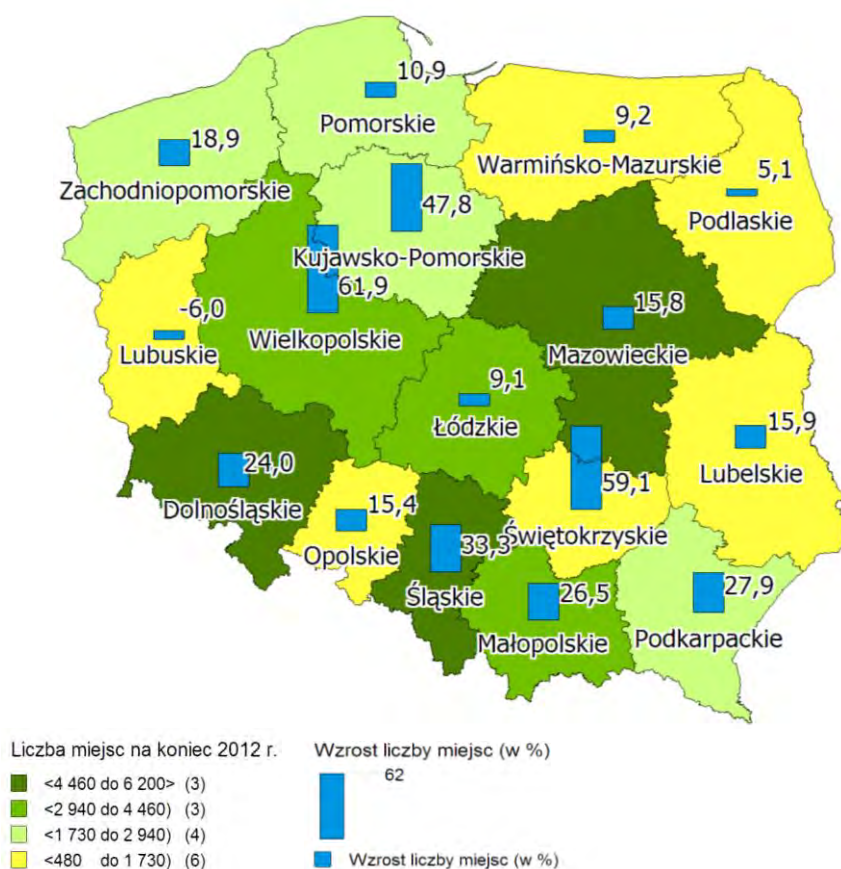


Liczba miejsc w 2010 r. w żłobkach i oddziałach żłobkowych

- <4 460 do 6 200> (1)
- <2 940 do 4 460) (2)
- <1 730 do 2 940) (4)
- <480 do 1 730) (9)

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych; analiza Departamentu Polityki Rodzinnej przy współudziale Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS

Mapa 2. Liczba miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów wg stanu na koniec 2012 r.



Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.; analiza Departamentu Polityki Rodzinnej przy współudziale Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS

W instytucjach opieki nad dziećmi zwiększyła się również liczba przebywających dzieci z ok. 33,6 tys. dzieci w 2010 r. do ok. 39,3 tys. dzieci³ w 2012 r. (co stanowi wzrost o ok. 17%). Nie zmieniła się natomiast struktura wiekowa dzieci przebywających w instytucjach opieki. W 2012 r.⁴, tak jak w 2010 r.⁵, najliczniejszą grupę dzieci objętych opieką stanowiły dzieci powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. (w 2010 r. i w 2012 r. ok. 52% dzieci) oraz dzieci w wieku powyżej 1. r.ż. do 2. r.ż. – o 4 punkty procentowe wzrósł udział dzieci w wieku 1-2 lata wśród ogółu dzieci przebywających w instytucjach zbiorowej opieki z ok. 33% w 2010 r. do ok. 37% w 2012 r., co wskazuje na efekt zwiększania liczby miejsc i form opieki nad dzieckiem wprowadzonych ustawą. Natomiast najmniejszą grupę w 2010 r.

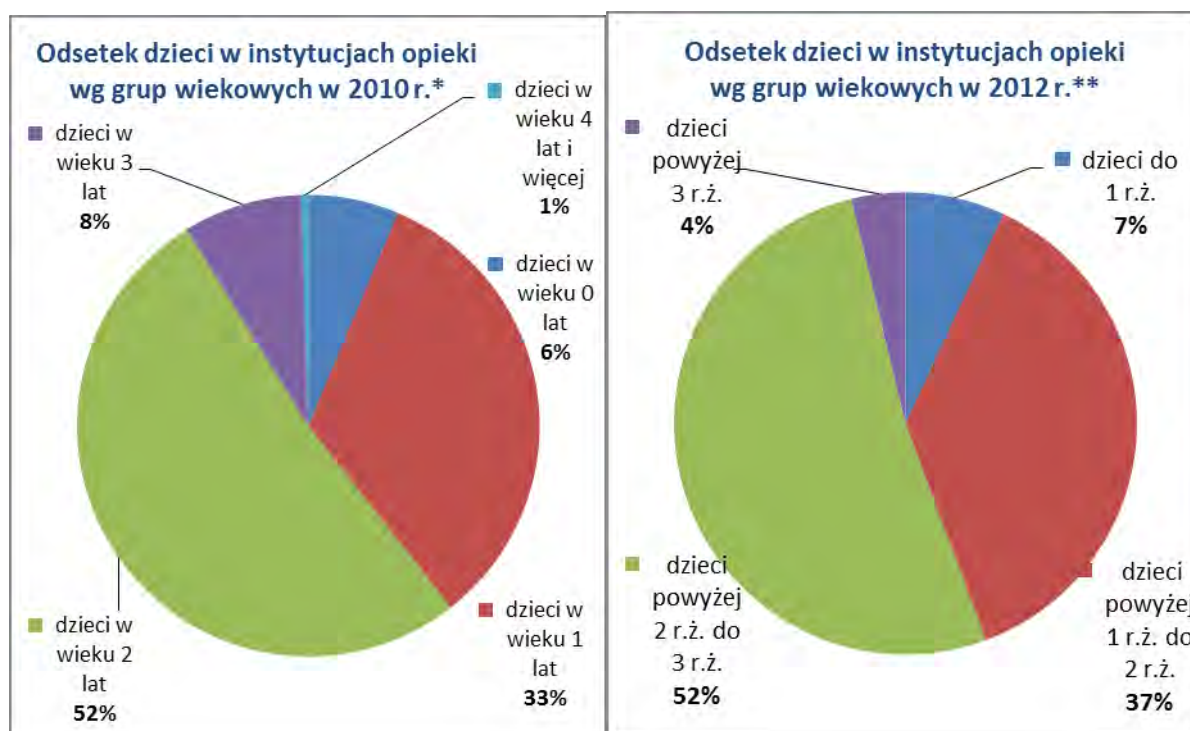
³ Liczba ta nie obejmuje niań, które nie stanowią zbiorowej formy opieki.

⁴ W żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów.

⁵ W żłobkach i oddziałach żłobkowych.

stanowiły dzieci do 1. r.ż. (ok. 6,3%), a w 2012 r. – dzieci powyżej 3. r.ż. (ok. 4%). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy, w klubach dziecięcych nie mogą przebywać dzieci w wieku do 1. r.ż. Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły jedynie ok. 1,3% wszystkich dzieci korzystających z opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów.

Wykres 2. Odsetek dzieci w instytucjach opieki wg grup wiekowych w 2010 r. i 2012 r.



*W żłobkach i oddziałach żłobkowych.

**W żłobkach, klubach dziecięcych i pod opieką dziennych opiekunów.

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

Biorąc pod uwagę liczbę dzieci przebywających w żłobkach i klubach dziecięcych wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, liczbę dzieci pod opieką dziennych opiekunów oraz niań, a także szacunkową liczbę dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych niepublicznych wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, na koniec 2012 r. opieką objętych było ogółem ok. 4,5% wszystkich dzieci w wieku 0-3 lata. Oznacza to systematyczny wzrost w porównaniu z 2010 r. (ok. 2,6% dzieci) i 2011 r. (ok. 3,7% dzieci). Pomimo tego, że odsetek dzieci w wieku do lat 3 w żłobkach, klubach dziecięcych, u dziennych opiekunów i niań rośnie, istnieje potrzeba dalszego zwiększania liczby miejsc opieki. Szacuje się, że w 2013 r. odsetek dzieci objętych opieką wzrośnie do 5,8%, a w 2014 r. do 7,1%. Szacuje się, że osiągnięcie takiego odsetka dzieci objętych opieką będzie

oznaczało wzrost liczby miejsc w instytucjach opieki znajdujących się w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych, pod opieką dziennego opiekuna oraz niań w 2013 r. o ok. 14,3 tys. miejsc, a w 2014 r. o ok. 13,8 tys. miejsc (szacuje się, że łącznie do 2014 r. liczba miejsc wzrosnie o ok. 28,2 tys.). Wzrostowi liczby miejsc towarzyszyć będzie również stopniowe uzyskiwanie wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych przez podmioty prowadzące, zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, działalność gospodarczą, polegającą na sprawowaniu opieki nad dziećmi, przed dniem wejścia w życie ustawy.



Tabela 1. Informacja na temat funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	2010	2011		2012		
		Żłobki	Kluby dziecięce	Żłobki	Kluby dziecięce	Dzienny opiekun
Liczba instytucji	392	523	48	791	105	30
Liczba oddziałów żłobkowych	119	x	x	x	x	x
Liczba miejsc w instytucjach*	32 514	31 844	209	39 236	652	79

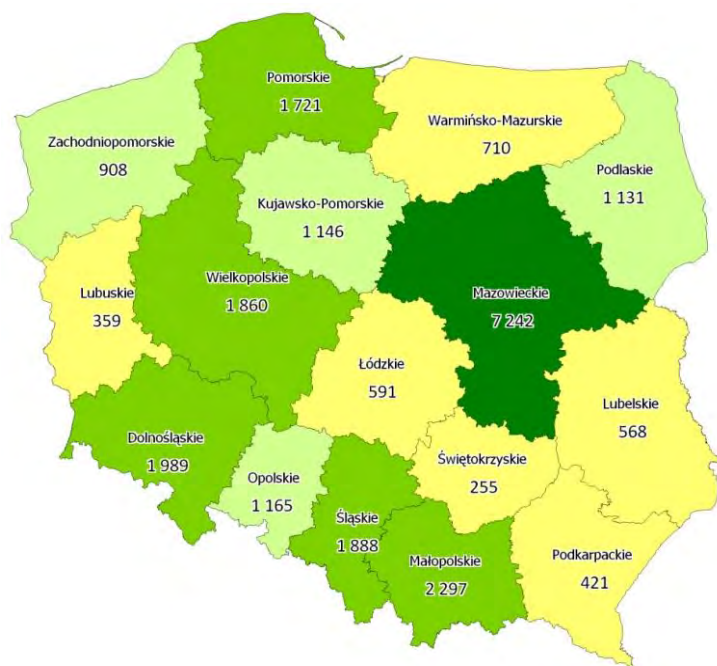
* do 2010 r. zawiera również liczbę miejsc/dzieci w oddziałach żłobkowych.

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010 r. (wiersz 1, 2, 3, 4); od 2011 r. sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

Na koniec 2012 r. gminy deklarowały, że całościowe niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca wynosi ok. 24,2 tys., z tego ok. 23,9 tys. w żłobkach, ok. 292 w klubach dziecięcych oraz 74 miejsca u dziennych opiekunów. Jak wynika z szacunków, w 2014 r. więcej dzieci będzie objętych opieką niż wynika to z zapotrzebowania zgłaszanego przez gminy, głównie ze względu na fakt, iż zapotrzebowanie gmin nie obejmuje zapotrzebowania na miejsca opieki u niań. Największe niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca zgłaszane jest w województwie mazowieckim (ok. 7,2 tys. miejsc), małopolskim (2,3 tys. miejsc) oraz dolnośląskim (ok. 2 tys. miejsc). Natomiast najmniejsze zapotrzebowanie deklarują województwa: świętokrzyskie (255 miejsc), lubuskie (359 miejsc) oraz podkarpackie (421 miejsc). W relacji do już istniejących miejsc zapotrzebowanie wynosi

ogółem ok. 60,7% i jest najwyższe w województwie mazowieckim (ok. 116,8%), pomorskim (ok. 99,3%) i podlaskim (ok. 95,4%). Natomiast najmniejsze zapotrzebowanie w relacji do istniejących miejsc deklarują województwa: łódzkie (ok. 20,1%), podkarpackie (ok. 21%) i lubuskie (ok. 30,2%).

Mapa 3. Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów wg województw wg stanu na koniec 2012 r.



Polska = 24 251

Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca - ogółem

- <7 240 do 7 250> (1)
- <1 720 do 7 240) (5)
- <900 do 1 720) (4)
- <250 do 900) (6)

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.; analiza Departamentu Polityki Rodzinnej przy współudziale Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS

1. Żłobki

Na koniec grudnia 2012 r. w 295 gminach w Polsce funkcjonowało 791 żłobków wpisanych do rejestru żłobków (co oznacza wzrost o 54,8% w stosunku do 2010 r. kiedy funkcjonowało 511 instytucji, z tego 392 żłobki i 119 oddziałów żłobkowych). Najwięcej, bo ponad połowę żłobków utworzyły gminy 51,7% (tj. 409), 40,1% (tj. 317) utworzyły osoby fizyczne, a 8,2% (tj. 65) - osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Aż 583 (tj. 73,7%) żłobki otrzymywały dotację z budżetu gmin na dzieci objęte opieką (zgodnie z art. 60 ustawy). Żłobki te dysponowały ok. 39,2 tys. miejsc opieki. Na koniec 2012 r. przebywało w nich najwięcej dzieci w wieku powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. (ok. 51,9%), a najmniej powyżej 3. r.ż. (ok. 3,5%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły 1,3% wszystkich dzieci przebywających w żłobkach (499 dzieci).

Wykres 3. Odsetek dzieci w żłobkach wg grup wiekowych w 2012 r.



Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

Na ostatni dzień grudnia 2012 r. w żłobkach otrzymujących dotację było zatrudnionych ok. 9,9 tys. osób, w tym ok. 5 tys. osób na stanowisku opiekuna (co stanowiło 50,8%), a 754 osoby na stanowisku pielęgniarki lub położnej (7,7%). Pozostałe 41,6% stanowiły osoby niesprawujące opieki nad dziećmi, np. do obsługi biurowej. Przeciętna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę zatrudnioną na stanowisku opiekuna oraz pielęgniarkę lub położną) wynosiła 6,7 dzieci. Biorąc pod uwagę standard wyznaczony ustawą, zgodnie z którym pod opieką opiekuna w żłobku może przebywać maksymalnie ośmioro dzieci, sytuację tę należy ocenić bardzo pozytywnie.

Tabela 2. Informacja na temat funkcjonowania żłobków wg stanu na koniec 2012 r.

1.	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	791
1.1.	utworzonych przez gminę	409
1.2.	utworzonych przez osobę fizyczną	317
1.3.	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	65
2.	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	583
3.	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	39 236
4.	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	9 856
4.1.	na stanowisku opiekuna	5 005
4.2.	na stanowisku pielęgniarki/położnej	754

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

2. Kluby dziecięce

Od wejścia w życie ustawy tj. od 4 kwietnia 2011 r. do końca 2012 r. w 85 gminach w Polsce powstało 105 klubów dziecięcych. Znaczną część z nich, bo aż 79% utworzyły osoby fizyczne (tj. 83), pozostałe 21% klubów dziecięcych (po 10,5%) utworzyły gminy i osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Dotacje z budżetu gmin na dzieci objęte opieką (zgodnie z art. 60 ustawy) otrzymywało w 2012 r. jedynie $\frac{1}{3}$ (36, tj. 34,3%) klubów dziecięcych, które dysponowały 652 miejscami opieki. Na ostatni dzień grudnia 2012 r. w klubach dziecięcych przebywało najwięcej dzieci w wieku powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. (ok. 48%), a najmniej powyżej 3. r.ż. (ok. 21%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły 0,2% wszystkich dzieci przebywających w klubach dziecięcych (1 dziecko).

Wykres 4. Odsetek dzieci w klubach dziecięcych wg grup wiekowych w 2012 r.



Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

Na ostatni dzień grudnia 2012 r. w klubach dziecięcych otrzymujących dotację było zatrudnionych ok. 115 osób, w tym 74 osoby na stanowisku opiekuna (64,4%), a 2 osoby na stanowisku pielęgniarki lub położnej (1,7%). Pozostałe 33,9% stanowiły osoby niesprawujące opieki nad dziećmi, np. do obsługi biurowej. Przeciętna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę zatrudnioną na stanowisku opiekuna oraz pielęgniarkę lub położną) wynosiła 6,9 dzieci. Biorąc pod uwagę standard wyznaczony ustawą, zgodnie z którym pod opieką opiekuna w klubie dziecięcym może przebywać maksymalnie ośmioro dzieci, sytuację tę należy ocenić bardzo pozytywnie.

Tabela 3. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych wg stanu na koniec 2012 r.

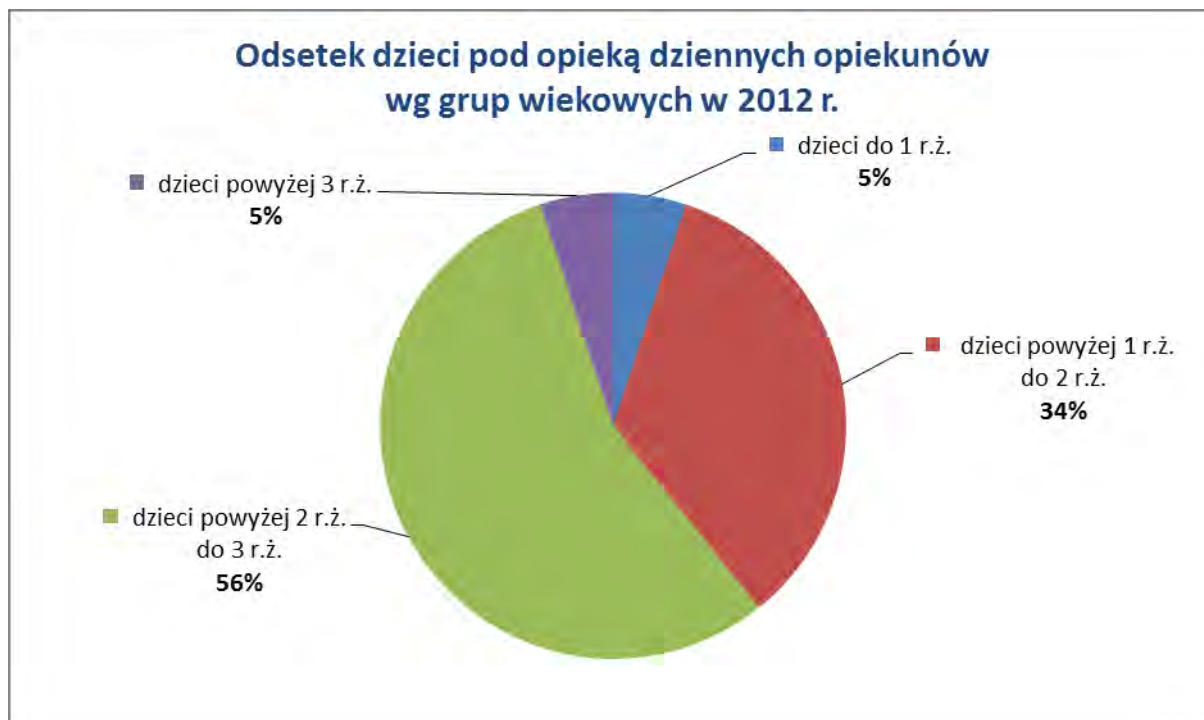
1.	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	105
1.1.	utworzonych przez gminę, w tym:	11
1.2.	utworzonych przez osobę fizyczną	83
1.3.	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	11
2.	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	36
3.	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	652
4.	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	115
4.1	na stanowisku opiekuna	74
4.2	na stanowisku pielęgniarki/położnej	2

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

3. Dzienni opiekunowie

Od wejścia w życie ustawy tj. od 4 kwietnia 2011 r. do końca 2012 r. w 8 gminach w Polsce zatrudnionych było 30 dziennych opiekunów, którzy sprawowali opiekę nad 79 dziećmi, przy czym wszyscy zostali zatrudnieni w 2012 r. Tak jak w przypadku żłobków oraz klubów dziecięcych najwięcej dzieci przebywających pod opieką dziennych opiekunów było w wieku powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. (44 dzieci, tj. ok. 55,7%). Najmniej dzieci znajdujących się pod opieką dziennego opiekuna miało powyżej 3. r.ż. (4 dzieci, tj. ok. 5,1%) oraz poniżej 1. r.ż. (4 dzieci, tj. ok. 5,1%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły 0,2% wszystkich dzieci przebywających pod opieką dziennych opiekunów (1 dziecko). Przeciętna liczba dzieci przypadająca na 1 dziennego opiekuna wynosiła 3 dzieci. Biorąc pod uwagę standard wyznaczony ustawą, zgodnie z którym pod opieką dziennego opiekuna może przebywać maksymalnie pięcioro dzieci, sytuację tę należy ocenić bardzo pozytywnie.

Wykres 5. Odsetek dzieci pod opieką dziennych opiekunów wg grup wiekowych w 2012 r.



Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2012 r.

4. Nianie

Od dnia wejścia w życie przepisów dotyczących niań, tj. od 1 października 2011 r. do końca 2012 r. do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego zgłoszonych zostało ogółem 9,1 tys. osób. Wydatki budżetu państwa na ich składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne wyniosły w 2012 r. 37,3 mln zł.

5. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy

Zgodnie z art. 60 ustawy podmioty prowadzące żłobek lub klub dziecięcy mogą otrzymać na każde dziecko objęte opieką w żłobku, dotację celową z budżetu gminy.

Wysokość i zasady ustalania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały. Ustawa nie nakłada obowiązku podjęcia takiej uchwały, pozostawiając gminie swobodę

w tym zakresie, która w dużej mierze zależy od posiadanych przez nią zasobów i konieczności zaspokojenia potrzeb społeczności w zakresie dostępności miejsc w tego typu instytucjach.

Natomiast art. 62 ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw rodziny obowiązek opracowywania resortowych i rządowych programów rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Według stanu prawnego obowiązującego w 2012 r., wysokość dotacji celowej, którą mogły otrzymać gminy w ramach programu nie mogła przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania, a w przypadku organizacji opieki nad niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki dziećmi do lat 3 – 70% kosztów realizacji zadania.

Przeciętny miesięczny koszt związany z pobytem dziecka (na który składają się koszty bezpośrednie m.in. wynagrodzenia osób sprawujących opiekę nad dziećmi oraz koszty pośrednie m.in. koszty administracyjne) i koszty związane z wyżywieniem (koszt m.in. artykułów żywnościowych, wynagrodzenia kucharki lub intendenta) w przeliczeniu na 1 miejsce w skali 2012 r. wynosił **1 015 zł** w żłobku, w tym **704 zł** ponosiły gminy, a **311 zł** ponosili rodzice. W klubie dziecięcym koszty te wynosiły odpowiednio **534 zł**, **256 zł** i **278 zł**. Należy zwrócić uwagę, że jeżeli wziąć tylko dane za II półrocze 2012 r. to ww. przeciętne wartości wynosiły:

- **1 019 zł** w żłobku, w tym:
 - **716 zł** ponosiły gminy,
 - **304 zł** ponosili rodzice.
- **473 zł** w klubie dziecięcym, w tym:
 - **225 zł** ponosiły gminy,
 - **247 zł** ponosili rodzice.

W przypadku poszczególnych województw przeciętny miesięczny koszt pobytu i wyżywienia w przeliczeniu na 1 miejsce w skali 2012 r. wahał się w żłobkach od 716 zł (woj. podlaskie) do 1 274 zł (woj. mazowieckie), koszt ponoszony przez gminy wahał się od 529 zł (woj. podlaskie) do 889 zł (woj. mazowieckie), a koszt ponoszony przez rodziców - od 168 zł w woj. lubuskim do 441 zł w woj. pomorskim. Natomiast w II półroczu 2012 r. w instytucjach objętych sprawozdawczością Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przeciętne miesięczne koszty pobytu i wyżywienia w przeliczeniu na 1 miejsce wahały się w żłobkach od 618 zł (woj. warmińsko-mazurskie) do 1 285 zł (woj. mazowieckie), koszt ponoszony przez gminy wahał się od 409 zł (woj. warmińsko-

mazurskie) do 927 zł (woj. śląskie), a koszt ponoszony przez rodziców – od 137 zł w woj. lubuskim do 507 zł w woj. świętokrzyskim.

Tabela 4. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci w instytucjach ponoszone przez rodziców i gminy wg województw w 2012 r.

Lp.	Województwa	Przeciętne miesięczne koszty związane z pobytem i wyżywieniem dziecka w instytucji					
		żłobki			kluby dziecięce		
		ogółem	gmina	rodzice	ogółem	gmina	rodzice
1	dolnośląskie	842	556	286	176	68	108
2	kujawsko-pomorskie	1 043	740	303	752	292	460
3	lubelskie	866	638	228	0	0	0
4	lubuskie	890	722	168	568	415	153
5	łódzkie	911	664	247	728	694	34
6	małopolskie	928	709	219	1 137	795	342
7	mazowieckie	1 274	889	385	547	169	378
8	opolskie	1 040	744	296	136	72	64
9	podkarpackie	849	616	233	0	0	0
10	podlaskie	716	529	187	550	138	413
11	pomorskie	1 114	673	441	335	100	235
12	śląskie	1 187	877	310	447	297	149
13	świętokrzyskie	962	534	427	190	126	64
14	warmińsko-mazurskie	922	533	389	399	81	318
15	wielkopolskie	1 038	686	352	190	72	118
16	zachodniopomorskie	1 092	682	410	764	262	501
	Polska	1 015	704	311	534	256	278

Źródło: Analiza własna (szacunek) na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za I i II półrocze 2012 r.

W klubach dziecięcych ogółem przeciętny miesięczny koszt związany z pobytem dziecka i wyżywieniem w przeliczeniu na 1 miejsce w skali 2012 r. wahał się od 136 zł (woj. opolskie) do 1 137 zł (woj. małopolskie), koszt ponoszony przez gminy wahał się od 68 zł (woj. dolnośląskie) do 795 zł (woj. małopolskie), a koszt ponoszony przez rodziców od 34 zł w woj. łódzkim do 501 zł w woj. zachodniopomorskim.

W klubach dziecięcych ogółem przeciętny miesięczny koszt związany z pobytem dziecka i wyżywieniem w przeliczeniu na 1 miejsce w II półroczu 2012 r. wahał się od 130 zł (woj. warmińsko-mazurskie) do 836 zł (woj. zachodniopomorskie), koszt ponoszony przez gminy wahał się od 33 zł (woj. warmińsko-mazurskie) do 572 zł (woj. łódzkie), a koszt ponoszony przez rodziców od 19 zł w woj. łódzkim do 534 zł w woj. zachodniopomorskim.

Szczegółowe informacje z podziałem na województwa przedstawia tabela 4.

Analizując przedstawione dane dotyczące przeciętnych kosztów związanych z pobytem i wyżywieniem dziecka w instytucjach opieki w skali 2012 r. należy mieć na uwadze, że są to koszty przeciętne obejmujące dwa półroczne okresy sprawozdawcze, w czasie których zmieniała się m.in. liczba gmin w których funkcjonowały instytucje opieki lub które partycypowały w kosztach ponoszonych przez instytucje niepubliczne (przekazywały dotację celową), liczba samych instytucji oraz miejsc. Są to zatem dwa odmiennie okresy, co wpływa na wysokość przeciętnych miesięcznych kosztów w całym roku. Dodatkowo należy uwzględnić różnice między żłobkiem a klubem dziecięcym, które dotyczą czasu pracy, liczby dzieci, które mogą być objęte opieką oraz kwestii związanych z wyżywieniem (w żłobku jest ono obligatoryjne, a w klubie dziecięcym – nie).

Z danych dotyczących dziennych opiekunów wynika, że przeciętne miesięczne wydatki na wynagrodzenia na 1 dziennego opiekuna w skali 2012 r. wynosiły 1 467 zł, natomiast w II półroczu - 1 892 zł. W skali 2012 r. przeciętne miesięczne koszty związane z pobytem dziecka pod opieką dziennego opiekuna, na które składają się koszty związane z pobytem dziecka i wyżywieniem na 1 dziecko wynosiły 746 zł (328 zł – rodzice, 418 zł – gmina), w tym w II półroczu 1 012 zł (351 zł – rodzice, 661 zł – gmina). W II półroczu 2012 r. wynagrodzenia oraz przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci pod opieką dziennego opiekuna były wyższe niż przeciętnie w całym roku i zbliżyły się one do kosztów ponoszonych w związku z pobytem dziecka w żłobku. Należy jednak mieć na uwadze, że opieka sprawowana przez dziennego opiekuna jest bardziej zindywidualizowana ze względu na czas pracy i liczbę dzieci pozostających pod jego opieką – pod opieką dziennego opiekuna pozostawać może maksymalnie pięcioro dzieci, a w żłobku oraz klubie dziecięcym - maksymalnie ośmioro. Ponadto, czas pracy dziennego opiekuna zależy od umowy, którą podpisuje z gminą, w żłobku dzieci mogą przebywać maksymalnie 10 godzin, a w klubie dziecięcym maksymalnie 5 godzin. Dodatkowo, w niektórych przypadkach występuje w wynagrodzeniach partycypacja środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Należy jednak zauważyć, że dane te dotyczą niewielkiej, aczkolwiek ciągle wzrastającej liczby dziennych opiekunów (18 w I półroczu i 30 w II półroczu), którzy sprawowali opiekę nad odpowiednio 40 i 79 dziećmi – nie są to dane porównywalne z danymi dotyczącymi żłobków i klubów dziecięcych.

Tabela 5. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci pod opieką dziennych opiekunów ponoszone przez rodziców i gminy w 2012 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w zł
1.	Przeciętne miesięczne wydatki na wynagrodzenia na 1 opiekuna	1 467
2.	Przeciętne miesięczne koszty związane z pobytem dziecka pod opieką dziennego opiekuna na 1 dziecko, z tego:	746
2.1.	ponoszone przez rodziców	328
2.2.	ponoszone przez gminę	418

Źródło: Analiza własna (szacunek) na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za I i II półrocze 2012 r.

5.1. Wydatki samorządu gminnego

W 2011 r. z rezerwy celowej budżetu państwa na realizację zadań wynikających z ustawy (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 66) przekazano 15,3 mln zł na dofinansowanie zadań gmin w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”. Natomiast w 2012 r. ze środków rezerwy celowej budżetu państwa zaplanowanej na ww. cel, na realizację Programu „Maluch” uruchomiono 23,9 mln zł (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 58) oraz 77,1 mln zł (część 83 – Rezerwy celowe, poz. 34 i 58) na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z utrzymaniem miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 utworzonych z udziałem Programu „Maluch”, a także kosztów utrzymania i tworzenia innych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, szczególnie u dziennego opiekuna. Łącznie w 2012 r. na ww. cele uruchomiono z budżetu państwa na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej środki w kwocie 101 mln zł, w tym 61 mln zł z niewykorzystanych środków z rezerw celowych budżetu państwa pierwotnie zaplanowanych na inne cele. Przeznaczenie 50 mln zł w ramach kwoty 61 mln zł wiązało się z koniecznością wydania przez Sejmową Komisję Finansów Publicznych pozytywnej opinii w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej zaplanowanej w budżecie państwa na 2013 r. na inne zadania (opinia nr 33 z dnia 28 września 2012 r.).

W 2011 r. wydatki gmin (zarówno środki własne gmin, jak i środki z budżetu państwa) na instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wyniosły **425,6 mln zł**, zaś w 2012 r. wydatki te wyniosły **508,2 mln zł**, z tego 504,8 mln zł na żłobki, 3,2 mln zł na kluby dziecięce oraz 0,2 mln zł na dziennych opiekunów.

W 2012 r. wydatki gmin na instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (508,2 mln zł) były o 168,8 mln zł wyższe niż w 2010 r. (345,4 mln zł).

5.2. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”

Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”, zwany dalej „Programem”, opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w swojej pierwszej wersji z 2011 r. miał na celu:

- stworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla małych dzieci,
- poprawę standardów funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat (w wyjątkowych przypadkach do 4 lat),
- umożliwienie rodzicom i opiekunom dzieci podjęcia aktywności zawodowej,
- wspomoczenie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla małych dzieci zgodnie z potrzebami lokalnej społeczności.

W pierwszej wersji Programu zakładano wydatkowanie środków finansowych na Program w wysokości 40 mln w 2011 r. oraz 60 mln zł w 2012 r. Zgodnie ze wstępnymi założeniami, skutkiem Programu w 2011 r. miał być wzrost liczby miejsc w instytucjach opieki nad małymi dziećmi o ok. 10 tys. Adresatem Programu były gminy, których zadaniem własnym jest m.in. polityka prorodzinna oraz wspieranie rodziny.

Z Programu dofinansowywane mogły być wszystkie instytucjonalne zbiorowe formy opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (w wyjątkowych przypadkach do lat 4) tj. żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie – zaś dofinansowanie dotyczyło tworzenia przez gminy nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi przez:

- wyposażenie oraz prace wykończeniowe w budynkach (lokalach), w których powstają nowe miejsca opieki nad małymi dziećmi,
- adaptację istniejących budynków (lokali) z przeznaczeniem na nowe miejsca opieki,
- budowę lub zakup nowych budynków (lokali).

Odzew gmin na konkurs ogłoszony w ramach Programu był dużo niższy, niż oczekiwano. Głównymi czynnikami takiej sytuacji były przede wszystkim:

- opóźnienie prac nad ustawą i jej wejście w życie w trakcie roku budżetowego, gdy budżety gmin były już pozatwierdzone i w trakcie realizacji,
- brak w gminach środków finansowych na politykę prorodzinną (w tym na budowę i utrzymanie żłobków i innych instytucji opieki nad dziećmi),

- ustawowy wymóg 50% udziału środków własnych gminy w zadaniach realizowanych w ramach Programu, za wysoki jak na możliwości finansowe większości gmin,
- brak możliwości realizacji projektów inwestycyjnych, takich jak budowa żłobka, w niepełnym rocznym okresie czasu – bo taki jest system finansowania Programu w ramach ustawy budżetowej,
- zbyt rygorystyczne założenia co do warunków uczestnictwa w Programie.

Część powyższych konkluzji została natychmiast wykorzystana do elastycznej modyfikacji Programu i ogłoszenia drugiej jego edycji (miała ona 3 terminy składania ofert w sprawie dotacji), w 2011 r. Kolejne edycje Programu ogłaszane w 2012 r. stopniowo znosiły lub łagodziły różne ograniczenia rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za pomocą dotacji z budżetu państwa. Dotyczyło to głównie:

- wydłużenia terminu zakończenia zadań, co pozwoliło na realizację pełnych cykli inwestycyjnych (trwających zazwyczaj 2 lata),
- umożliwienia realizacji inwestycji 2-letnich ze środków Programu pomimo rocznego (budżetowego) cyklu finansowania Programu (przez preferencje dla przedsięwzięć realizowanych przez 2 kolejne lata z programu MALUCH),
- uelastycznienia źródeł finansowania – umożliwiono realizację zadań finansowanych niegminnymi środkami (gminy mogły finansować zadania środkami z funduszy unijnych, marszałkowskich, różnych dotacji celowych, wkładem partnerów niepublicznych itp.),
- uelastycznienia minimalnego okresu funkcjonowania instytucji lub miejsc opieki dofinansowanych z Programu (w miejsce sztywnego 5-letniego okresu wprowadzono system elastyczny uzależniający od rodzaju zadania i od kwoty dofinansowania na 1 nowotworzone miejsce).

Ograniczenia te dotyczyły głównie:

- braku możliwości samodzielnego udziału w Programie podmiotów niepublicznych, co wobec braku środków finansowych w gminach blokowało rozwój infrastruktury opieki nad małymi dziećmi i ograniczało możliwość wykorzystania dotacji z budżetu Państwa,
- zbyt wysokiego wkładu własnego gmin w realizowane z Programu zadania (wymagano 50%),
- braku standaryzacji wymagań sanepid i p.poż., co powodowało uznaniowość oceny warunków lokalowych przez służby wydające zezwolenia na działalność opiekuńczą nad dziećmi.

Tabela 6. Syntetyczna informacja o wynikach realizacji programu MALUCH w latach 2011-2012

Lp.	Liczba miejsc opieki nad małymi dziećmi dofinansowanych z Programu	Razem	żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	Wydatki w tys. zł³⁾
1	2	3	4	5	6	7
1.	MALUCH 2011: nowopowstające miejsca opieki (oszacowanie) ¹⁾	3 982	3 730	242	10	15 277
2.	MALUCH 2012: nowopowstające miejsca opieki (oszacowanie) ¹⁾²⁾	3 200	3 020	160	20	22 527

¹⁾ W programie realizowane są także projekty 2-letnie, stąd zadania rozpoczęte w 2011 r. mogły być kończone do dnia 31 grudnia 2012 r., analogicznie w latach następnych.

²⁾ W tym: miejsca dofinansowane z Programu także w roku poprzednim.

³⁾ Dla 2011 r. i 2012 r.: Kwota dotacji wykorzystana po zatwierdzeniu sprawozdań.

Tabela 7. Program MALUCH w latach 2011-2012

Lp.	Wyszczególnienie	Razem	żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun
	2	3	4	5	6
1.	Liczba gmin, w których powstały miejsca opieki dotowane z Programu MALUCH 2011	86	80	8	1
2.	MALUCH 2011: liczba nowopowstałych miejsc opieki nad małymi dziećmi	3 982	3 730	242	10
2.1.	MALUCH 2011: liczba nowopowstałych do dn. 1.3.2012 r. miejsc opieki nad małymi dziećmi	3 311	3 059	242	10
2.2.	MALUCH 2011: liczba miejsc w trakcie realizacji (do 31.12.2012 r.)	671	671	0	0
3.	MALUCH 2012 liczba nowopowstałych miejsc opieki nad małymi dziećmi (oszacowanie)	3 388	3 207	161	20
3.1.	Tura 1: liczba miejsc wg ogłoszonej listy beneficjentów	2 506	2 369	137	0
3.2.	Tura 2: liczba miejsc wg wstępnie zgłoszonych ofert (przed akceptacją w województwach)	882	838	24	20
3.3.	Liczba miejsc, które są kontynuacją programu z 2011 r. (oszacowanie)	600	600	0	0
4.	Liczba nowych miejsc powstających w latach 2011-2013* z programu MALUCH w latach 2011 i 2012 (w.2 + w.3 – w.3.3.)	6 770	6 337	403	30
5.	Liczba miejsc w żłobkach w 2010 r.**	32 514	32 514	x	x
5.1.	Wpływ programu MALUCH na przyrost miejsc opieki nad małymi dziećmi (w.4/w.5. x 100%)	20,8%	x	x	x
6.	Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów***	25 224	24 815	357	52
6.1.	Wpływ programu MALUCH na zaspokojenie zapotrzebowania na miejsca w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów (w.4/w.6. x 100%)	26,8%	x	x	x
7.	Liczba gmin, które nie wykazują niezaspokojonych potrzeb na miejsca w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów*** (oszacowanie)	2 324	x	x	x

*W programie MALUCH realizowane są także projekty 2-letnie, stąd zadania rozpoczęte w 2012 r. mogą być kończone do dnia 31 grudnia 2013 r.

**Dane GUS

***Według gminnych sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na dzień 31 grudnia 2011 r.

5.3. Środki UE z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

W 2012 r. w konkursach w ramach Działania 1.5 „Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego MPiPS (DWF MPiPS) ogłosił dwa konkursy zamknięte. Dofinansowanie w ramach przedmiotowych konkursów mogły otrzymać projekty mające na celu m.in. wsparcie tworzenia i funkcjonowania żłobków oraz klubów dziecięcych, oraz wsparcie usług świadczonych przez dziennego opiekuna, zgodnie z ustawą.

Konkursy były komplementarne z resortowym Programem – dodatkowo premiowane były projekty zakładające wsparcie dla działań realizowanych lub zakładanych do realizacji w Programie, którego zadaniem jest ułatwienie jednostkom samorządu terytorialnego tworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w zakresie finansowania niezbędnej do tego celu infrastruktury, w szczególności prac adaptacyjnych w budynkach przeznaczonych na organizację miejsc opieki czy też budowę lub zakup nowych budynków. Jednocześnie, w ramach Działania 1.5 PO KL środki przeznaczone są na bieżące funkcjonowanie nowopowstałych placówek.

Grupę docelową projektów składanych w odpowiedzi na przedmiotowe konkursy stanowiły osoby powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem lub wychowaniem dzieci oraz pracodawcy.

Alokacja na pierwszy konkurs wyniosła 150 mln zł. W wyniku prac Komisji Oceny Projektów (KOP) oraz w związku z dostępną alokacją, do dnia 31 grudnia 2012 r. podpisano 52 umowy o dofinansowanie projektów na kwotę 41 mln zł. Zgodnie z wnioskami o dofinansowanie, w ramach niniejszych projektów planowane jest utworzenie: 51 żłobków i 12 klubów dziecięcych.

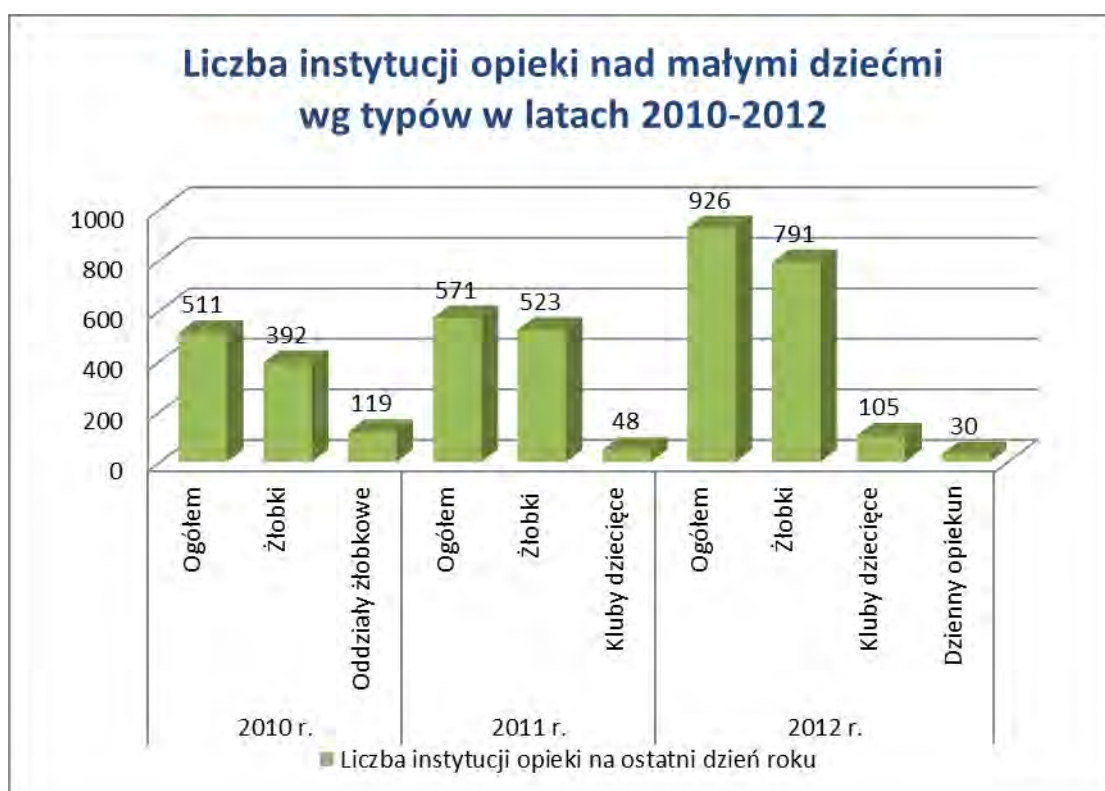
W dniu 22 października 2012 r. DWF ogłosił drugi konkurs w ramach Działania 1.5 PO KL. Alokacja na konkurs wyniosła 50 mln zł.

Zgodnie z założeniami konkursu, projekty mogą być realizowane do końca 2014 r.

IV. Wnioski wynikające z realizacji ustawy

1. Od dnia wejścia w życie ustawy, obserwuje się dynamiczny wzrost liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi oraz liczby miejsc w tych instytucjach. O ile w 2010 r. funkcjonowało 511 żłobków i oddziałów żłobkowych, w 2011 r. – 571 instytucji wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, o tyle w 2012 r. było już 926 instytucji (co w stosunku do 2010 r. stanowi wzrost o ok. 81%). O ok. 23% wzrosła liczba rejestrowanych miejsc opieki (z ok. 32,5 tys. w 2010 r. do ok. 40 tys. miejsc w 2012 r.). Systematycznie wzrasta również odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką (w 2010 r. – ok. 2,6%, w 2011 r. – ok. 3,7%, w 2012 r. – ok. 4,5%).

Wykres 6. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi wg typów w latach 2010-2012



Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010 r.; od 2011 r. sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

2. Przeważająca część instytucji to żłobki, które dysponują największą liczbą miejsc i na które gminy zgłaszają też największe niezaspokojone zapotrzebowanie (ok. 24 tys. miejsc). Wysokie zapotrzebowanie na opiekę w formie żłobków

prawdopodobnie związane jest z niewystarczająco rozwiniętymi elastycznymi formami zatrudnienia. Jak wskazują dane, najczęstszą formą zatrudnienia jest cały czas praca w pełnym wymiarze czasu pracy. Z uwagi na potrzebę pozostawienia dziecka pod opieką odpowiednio do pełnego etatu w dłuższym wymiarze czasu, preferowaną formą opieki jest żłobek, w którym wymiar opieki sprawowanej względem każdego dziecka wynosi do 10 godzin dziennie z możliwością wydłużenia czasu opieki na wniosek i dodatkowy koszt rodzica dziecka.

3. Ponad połowę (ok. 52%) żłobków utworzyły gminy, ok. 40% - osoby fizyczne i ponad 8% – osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Blisko 74% ogółu zarejestrowanych żłobków otrzymywało dotacje z budżetu gmin na dzieci objęte opieką. Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku klubów dziecięcych, gdzie zdecydowaną większość (blisko 79%) utworzyły osoby fizyczne, a pozostałe ok. 21% (po ok. 10,5%) gminy i osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Tylko ok. 34,3% klubów dziecięcych otrzymywało dotację z budżetu gminy. Relatywnie większe zainteresowanie działalnością gospodarczą i organizowaniem klubów dziecięcych niż żłobków, prawdopodobnie wynika z faktu łatwiejszych do spełnienia przez osoby fizyczne wymogów lokalowych w przypadku zakładania i prowadzenia klubów dziecięcych niż w przypadku żłobków.
4. Stosunkowo niewielka jest liczba dziennych opiekunów. Pomimo że instytucja dziennego opiekuna została wprowadzona z dniem 4 kwietnia 2011 r., to pierwszych dziennych opiekunów gminy zatrudniły dopiero w 2012 r. W I połowie 2012 r. zatrudnionych było 18 opiekunów, a na ostatni dzień 2012 r. liczba dziennych opiekunów wzrosła do 30. Biorąc pod uwagę elastyczne możliwości kształtowania warunków sprawowania opieki, potencjalnie jest to forma, która będzie się rozwijała. Jednak, obserwując dynamikę wzrostu w okresie obowiązywania ustawy, wzrost ten należy ocenić jako dalece niewystarczający. Sytuacja ta może wynikać z faktu, że jest to nowa, jeszcze dobrze nierozpoznana forma opieki i niewykształcone zostały doświadczenia w tym obszarze. Stąd ogromne znaczenie mają działania służące popularyzacji tego rozwiązania.
5. Z informacji przekazywanych przez ZUS na temat liczby niań zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego wynika, że liczba niań zatrudnianych na podstawie umowy uaktywniającej systematycznie wzrasta. Od dnia wejścia w życie przepisów dotyczących niań, tj. od dnia 1 października 2011 r.

do końca 2012 r. do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego zgłoszonych zostało ogółem 9,1 tys. niań (2,8 tys. w październiku 2011 r., 8,4 tys. do czerwca 2012 i 9,1 tys. niań do grudnia 2012 r.).

6. Z informacji docierających do MPiPS, wynika że dla gmin i innych podmiotów mogących stworzyć i prowadzić instytucje opieki problemem nie jest samo utworzenie tych instytucji, lecz ich utrzymanie. Stąd też środki rezerwy celowej w 2012 r. kierowane były również na dofinansowanie kosztów bieżących funkcjonowania miejsc opieki, zarówno istniejących wcześniej, jak i nowoutworzonych.

V. Postulaty wynikające z realizacji ustawy

1. Najistotniejszym celem do realizacji na najbliższe lata jest dalszy wzrost liczby instytucji opieki, a także miejsc opieki nad małymi dziećmi. Istotne przy tym jest zwiększenie nie tylko liczby instytucji i miejsc w żłobkach, ale również liczby instytucji i miejsc w pozostałych formach opieki – w klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów. Zasadnym jest, by rozwojowi zróżnicowanych form opieki towarzyszyły działania służące tworzeniu elastycznych form zatrudnienia.
2. Pomimo wprowadzenia ustawą ułatwień w zakresie tworzenia i prowadzenia instytucji opieki zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne nadal napotykają różne bariery w tym zakresie. Z informacji docierających od podmiotów niepublicznych zamierzających tworzyć żłobki i kluby dziecięce wynika, że bariery te dotyczą m.in. przepisów sanitarnych i budowlanych. Przyczyną takiego stanu jest niejednolite stosowanie przez inspektoraty sanitarne przepisów sanitarnych, a także częste stosowanie przepisów, które obowiązywały, gdy żłobki funkcjonowały jako zakłady opieki zdrowotnej, nie biorąc pod uwagę przepisów obowiązujących.
3. Biorąc pod uwagę Zalecenia Rady Unii Europejskiej z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r., gdzie wskazuje się konieczność kontynuowania wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, szczególnie przez inwestowanie w wysokiej jakości, przystępną cenowo opiekę nad dziećmi i nauczanie przedszkolne, zapewnienie stabilnego finansowania i wykwalifikowanego personelu, zapisy strategii, w tym Strategii Europa 2020, która jest kluczowym dokumentem wyznaczającym kierunki działania Unii Europejskiej w

obszarze rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji Strategii „Europa 2020”, konieczna jest dalsza kontynuacja dofinansowania kosztów bieżących funkcjonowania miejsc opieki oraz zwiększanie środków finansowych na ten cel (na co wskazują gminy i inne podmioty prowadzące lub chcące prowadzić instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3). Środki na dofinansowanie instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 zostały również uwzględnione w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, co ma swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach zakładających znaczący przyrost miejsc opieki. Zarówno Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta przez Radę Ministrów dnia 25 września 2012 r., jak i Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego przyjęta przez Radę Ministrów dnia 18 czerwca 2013 r. zakładają, że w 2020 r. instytucjonalną opieką nad dziećmi w wieku do lat 3 objętych będzie 33% dzieci, podczas gdy w 2012 r. było to 4,5% mimo – jak wskazano w niniejszym sprawozdaniu – znaczącego tempa wzrostu liczby instytucji opieki nad dzieckiem w latach 2011-2012.

4. Do dalszego wzrostu liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi, które sprzyjają rozwojowi psychofizycznemu dzieci i są jednocześnie narzędziem godzenia ról zawodowych i rodzinnych, przyczyniłyby się także środki finansowe pochodzące z funduszy europejskich. Środki te powinny być przeznaczone zarówno na wsparcie tworzenia i funkcjonowania instytucji opieki, jak i ich promocję.

VI. Spis tabel, wykresów i map

Spis tabel

Tabela 1. Informacja na temat funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2012.....	18
Tabela 2. Informacja na temat funkcjonowania żłobków wg stanu na koniec 2012 r.	21
Tabela 3. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych wg stanu na koniec 2012 r.....	23
Tabela 4. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci w instytucjach ponoszone przez rodziców i gminy wg województw w 2012 r.....	26
Tabela 5. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci pod opieką dziennych opiekunów ponoszone przez rodziców i gminy w 2012 r.	28
Tabela 6. Syntetyczna informacja o wynikach realizacji programu MALUCH w latach 2011-2013 (wg danych na dzień 30 czerwca 2013 r.).....	31
Tabela 7. Program MALUCH w latach 2011-2012	32

Spis wykresów

Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2012 r.	14
Wykres 2. Odsetek dzieci w instytucjach opieki wg grup wiekowych w 2010 i 2012 r.....	17
Wykres 3. Odsetek dzieci w żłobkach wg grup wiekowych w 2012 r.....	20
Wykres 4. Odsetek dzieci w klubach dziecięcych wg grup wiekowych w 2012 r.	22
Wykres 5. Odsetek dzieci pod opieką dziennych opiekunów wg grup wiekowych w 2012 r.24	
Wykres 6. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi wg typów w latach 2010-2012	34

Spis map

Mapa 1. Liczba miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych w 2010 r.	15
Mapa 2. Liczba miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów wg stanu na koniec 2012 r.....	16
Mapa 3. Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów wg województw wg stanu na koniec 2012 r.	19