
ARTYKUŁ RECENZyjNY

KWARTALNIK PEDAGOGICZNY

NUMER 1(271)

ISSN 0023-5938; e-ISSN 2657-6007

Copyright © by Robert Pawlak, 2024

CREATIVE COMMONS: UZNANIE AUTORSTWA 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

<https://doi.org/10.3338/2657-6007.kp.2024-1.8>

Robert Pawlak

E-mail: robertpawlak1976@gmail.com

ORCID: 0000-0003-1199-8673

Małe dzieci w polityce państwa. Uwagi na marginesie raportu Klubu Jagiellońskiego dotyczącego opieki nad dziećmi do lat 3*

Summary

YOUNG CHILDREN IN PUBLIC POLICY. COMMENTS ON THE MARGINS OF THE JAGIELLONIAN CLUB REPORT ON CHILDCARE FOR CHILDREN UNDER 3 YEARS OF AGE*

The paper critically analyses a report by the Jagiellonian Club, which is an independent expert organisation on preschool care for children up to the age of 3. The report focuses on the profession of a babysitter (childminder) introduced into Polish legislation in 2011. The Polish version of the babysitter profession is based on the French experience. However, it is not becoming more and more popular in Poland. The occupation is performed especially by women. After reading the report, three questions need to be formulated. What kind of public policy for parents of children under 3 years of age is to be introduced in the future? How is the public family policy to be financed? Is public policy to be more family-oriented or focused on non-family care in the future?

Keywords: family policy, family crisis, babysitter, childminder

Jednym z ważniejszych celów polityki społeczno-ekonomicznej władz centralnych jest poprawa sytuacji materialnej Polaków, ograniczanie nierówności społecznych oraz wzrost liczby urodzeń. Szczególnie dużo miejsca poświęca się „ożywieniu demograficznemu”, a przygotowane w ostatnich latach dokumenty strategiczne szczegółowo przedstawiają diagnozę i propozycje naprawy sytuacji związanej z niską dzietnością w Polsce. Sztandarowym programem Zjednoczonej Prawicy po przejściu władzy w 2015 r. był program „Rodzina 500 plus” (kontynu-

* Finansowanie publikacji: Uniwersytet Warszawski

owane przez nową koalicję rządzącą po przejęciu władzy w 2023 r. jako „Rodzina 800 plus”), polegający na przyznawaniu miesięcznego świadczenia wychowawczego osobom z dziećmi. Program ten w niewielkim stopniu przyczynił się do wzrostu liczby urodzeń. Poprawie sytuacji demograficznej sprzyjać ma rozbudowa sieci żłobków i klubów dziecięcych, finansowanych z pieniędzy publicznych oraz instytucja dziennego opiekuna (opiekunki) – forma wzorowana na rozwiązaniach francuskich, w Polsce wciąż mało popularna i rozpowszechniona głównie w miastach, polegająca na tym, że osoba przeszkolona i spełniająca odpowiednie wymagania zajmuje się dziećmi w lokalu, do którego posiada tytuł prawny.

Tomasz Szlendak (2015) stwierdza, że w krajach zachodnich do historii przechodzi tradycyjna rodzina patriarchalna, w której najważniejszą postacią był pracujący ojciec, sprawujący władzę, a matka wraz z dziećmi pozostawała w domu. Przywoływany socjolog zauważa, że współcześnie duża część osób nie decyduje się na założenie rodziny, wiele par rezygnuje z posiadania dzieci, poświęcając się pracy i karierze zawodowej, rodzi się dużo mniej dzieci niż dawniej. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. w literaturze naukowej rozpoczęła się dyskusja na temat kryzysu rodziny, przejawiającego się spadkiem dzietności, który spowodowany był m.in. wzrostem odsetka pracujących kobiet, zwiększeniem liczby rozwodów, wzrostem liczby osób żyjących bez partnera życiowego (Szlendak, 2015).

W krajach Unii Europejskiej współczynnik dzietności w 2021 r. wyniósł 1,53 jak podaje Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat, 2024) i był najniższy na Malcie (1,13), a najwyższy we Francji (1,84). W Polsce współczynnik ten wyniósł 1,33 w 2021 r. W roku 1960 współczynniki dzietności w krajach europejskich były wyższe niż w 2021 r., np. w Grecji (2,23 w 1960 r. i 1,43 w 2021 r.), w Irlandii (kolejno: 3,78 i 1,78), na Słowacji (kolejno: 3,04 i 1,63), na Węgrzech (kolejno: 2,02 i 1,61).

Reprezentatywne badania ogólnopolskie (CBOS, 2019) ukazują, że idealny model polskiej rodziny to małżeństwo z dwojgiem dzieci – na które wskazało 47% ankietowanych i rzadziej – małżeństwo z trojgiem dzieci (28%). Badania te pozwalają też określić, przynajmniej w pewnym przybliżeniu, jak wiele osób uznaje własne decyzje prokreacyjne za trafne. Mniej więcej połowa osób nie mających dzieci (51%) lub mających jedno dziecko (52%) chciałaby mieć dwoje dzieci. Z kolei 69% ankietowanych mających dwoje dzieci, chciałoby mieć dwójkę dzieci i tyle samo (69%) ankietowanych mających troje dzieci uznało to za rozwiązanie optymalne. Również cztery piąte (80%) osób mających czworo dzieci chciałoby mieć czworo dzieci. Wśród osób mających pięcioro lub więcej dzieci blisko trzy piąte (58%) chciałoby mieć pięcioro lub więcej dzieci (CBOS, 2019).

Stanisława Golinowska (2018) podkreśla, że sytuacja młodych osób zakładających rodzinę jest trudna ze względu na niskie dochody i niestabilność zatrudnienia.

nia, a pojawienie się dzieci prowadzi do pogorszenia sytuacji materialnej rodziny, wskaźniki ubóstwa wzrastają wraz ze wzrostem liczby dzieci.

Jeśli w danym kraju nie prowadzi się polityki redystrybucji dochodów na rzecz rodzin z dziećmi albo jeśli jest to polityka nieskuteczna, takie rodziny są zagrożone większym ryzykiem ubóstwa w porównaniu z rodzinami osób w tzw. wieku niemobilnym i starszych (Golinowska, 2018, s. 87).

Niezwykle ważnym aspektem wpływającym na założenie i powiększenie rodziny jest kwestia mieszkaniowa. Wraz z nadejściem transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r., podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, władze wycofały się z prowadzenia inwestycji mieszkaniowych dla ludności, pozostawiając tę sprawę regulacjom rynkowym i ograniczając się do udzielania pomocy osobom najuboższym (Lis, 2019).

Z danych prezentowanych na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii wynika, że blisko połowa Polaków (49%) w 2021 r. w wieku 25–34 lata mieszkała z rodzicami, a ponad jedna trzecia (36%) mieszkała w przeludnionych mieszkaniach (takich, gdzie nie było przynajmniej jednego pokoju na gospodarstwo domowe, na parę, na dwójkę dzieci do 12 lat, na osoby tej samej płci w wieku 12–17 lat, każdą osobę dorosłą) (Ministerstwo..., 2023). Brak wystarczającej liczby mieszkań jest czynnikiem, który bez wątpienia blokuje proces usamodzielniania się młodej generacji Polaków, a trudne warunki nie sprzyjają rozrastaniu się rodzin.

Jak podaje Komisja Europejska (2019) w krajach Unii Europejskiej około jedna trzecia (34%) dzieci, które nie ukończyły trzeciego roku życia (co stanowiło w 2019 r. około 5 milionów dzieci) objęta jest wczesną opieką i edukacją w formach zinstytucjonalizowanych. Przyczynami tak niskiego wskaźnika, według Komisji Europejskiej, są m.in. bariery związane z gwarancją dostępności instytucji opiekuńczych dla dzieci ze strony państwa oraz konieczność ponoszenia opłat przez rodziców. Instytucja ta podaje, że wczesną opiekę i edukację dla dzieci poniżej 3 lat gwarantuje siedem spośród 28 krajów Unii Europejskiej (Dania, Niemcy, Estonia, Łotwa, Słowenia, Finlandia i Szwecja) oraz Norwegia nie należąca do Unii Europejskiej. Komisja Europejska podkreśla, że wczesna opieka i edukacja uznana została przez Parlament Europejski za istotną część procesu kształcenia przez całe życie oraz mechanizm wyrównywania szans dzieci pochodzących ze środowisk zaniedbanych społecznie. Chociaż wciąż w większości krajów Unii Europejskiej funkcjonuje tradycyjny podział na opiekę (usługi opiekuńcze) dla dzieci do lat 3 oraz edukację (usługi edukacyjne) dla dzieci powyżej 3 roku życia, to coraz więcej krajów stosuje podejście zintegrowane, wprowadzając programy nauczania dla dzieci poniżej 3 roku życia (Komisja Europejska...2019).

Opracowane przez Radę Unii Europejskiej (2019) zalecenia dla krajów członkowskich zawierają m.in. takie działania jak: poprawa dostępu do placówek wczesnej opieki i edukacji, analizowanie zapotrzebowania na usługi, zachęcanie rodziców i wychowawców do współpracy, wspieranie wszystkich dzieci w nauce języka nauczania, wczesne wykrywanie trudności u małych dzieci oraz zapewnienie usług dzieciom o specjalnych potrzebach edukacyjnych, podnoszenie kwalifikacji kadry pedagogicznej, zwiększanie nakładów finansowych na edukację i opiekę małych dzieci, monitorowanie systemu opieki i edukacji małych dzieci.

Joanna Sikorska (2012) porównując modele polityki rodzinnej w krajach europejskich na przeciwległych biegunach ułokowała Niemcy oraz Francję i Szwecję. Społeczeństwo niemieckie, gdzie współczynniki płodności są niskie, postrzega rolę kobiet w sposób tradycyjny, oczekując od nich głównie zajmowania się domem i odsunięcia pracy zawodowej na dalszy plan. Inaczej sytuacja wygląda we Francji, gdzie prowadzona jest polityka ułatwiania kobietom wychowanie dzieci z pracą zawodową i w Szwecji gdzie prowadzona jest polityka wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (Sikorska, 2012).

O ile ekonomiści zwracają uwagę na efektywność zarządzania zasobami przez rodziny, to pedagodowie przywiązują szczególną wagę do opiekuńczej i wychowawczej jej funkcji. W *Nowym Słowniku Pedagogicznym* Wincentego Okonia (2004) wskazano, że opieka nad dzieckiem to:

[...] ogół działań podejmowanych przez odpowiednie instytucje lub osoby w celu zaspokojenia codziennych potrzeb dzieci oraz wszechstronnego rozwoju ich osobowości. Szczególnie intensywnej opieki wymagają dzieci pozostające w trudnych warunkach życiowych i wychowawczych, a więc których rozwój jest zagrożony...Do instytucji zapewniających opiekę całkowitą zalicza się: rodzinę, dom dziecka, żłobek, przedszkole, a opiekę częściową: internat, świetlicę, klub, pałac młodzieży i in. (Okoń, 2004, s. 287).

System opieki nad dziećmi, których dobro jest zagrożone, obejmuje placówki opiekuńczo-wychowawcze skierowane do małoletnich osób umieszczanych poza rodziną z powodu jej dysfunkcji (np. przemoc, patologie, demoralizacja): rodzinne domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, bursy, świetlice, kluby środowiskowe (Kolankiewicz, 2022, s. 37–46).

Przedmiotem zainteresowania pedagogiki opiekuńczej, powiązanej z pedagogiką społeczną i socjalną, jest sprawowanie opieki przez osoby dorosłe nad osobami młodymi pozostającymi pod ich opieką (pieczę) (Okoń 2004, s. 301). Na gruncie pedagogiki opiekuńczej wyróżnia się opiekę: profilaktyczną (zapobieganie zagrożeniom), interwencyjną (usuwanie zagrożenia) oraz kompensacyjną (usuwanie lub neutralizowanie następstw zagrożenia) (Kelm 2008, s. 24).

Z pedagogicznego punktu widzenia istotne jest, zdaniem Barbary Smolińskiej-Theiss (2014), pytanie o miejsce małego dziecka w systemie opieki, wychowania i kształcenia. Autorka wyróżnia dwa zasadnicze zadania osób dorosłych wobec dzieci: opiekę i ochronę. Opieka należy do rodziny (to podstawowe prawo i obowiązek wobec jej członków), ochrona jest zadaniem państwa i jego instytucji (zgodnie z zasadą pomocniczości państwo wspiera rodzinę w jej funkcji opiekuńczej, ale jej nie zastępuje) (Smolińska-Theiss, 2014, s. 51). Zarówno opieka ze strony rodziców, jak i ochrona ze strony państwa, mają swoje zalety i wady. Wśród zalet opieki rodzinnej znajdują się bliskie więzi łączące jej członków – więzi małżeńskie i rodzicielskie (Okoń, 2004, s. 351). Wśród wad opieki rodzinnej wymieniane są np.: trudności wychowawcze lub brak odpowiedniej atmosfery (tamże, 352). Zaletami ochrony ze strony państwa, na przykładzie szkoły, są m.in. powszechny dostęp, bezpłatność i jednolite programy nauczania (Okoń 2004, s. 398), a wśród wad wymienia się np.: odtwarzanie nierówności społecznych, stosowanie metod nauczania nastawionych na zapamiętywanie materiału, a nie rozwiązywanie problemów, ograniczoną zdolność do reformy (Klus-Stańska, 2008).

W okresie PRL, jak zauważa Smolińska-Theiss, pedagogika opiekuńcza była narzędziem indoktrynacji i służyć miała budowaniu państwa socjalistycznego. Sztandarami jej instytucjami były państwowe szkoły i domy dziecka, kształtujące „nowego człowieka”. Po zmianie ustrojowej w 1989 r. do pedagogiki zaczęły przenikać idee podmiotowości dziecka i personalizmu wychowawczego (tamże, s. 48). Przepisy prawa określiły, że opieka i wychowanie powinny kierować się dobrem dziecka, poszanowaniem jego praw, zapewnieniem mu bezpieczeństwa i wspieraniem jego rozwoju (Kolakiewicz, 2022, s. 49). Polityka państwa w zakresie opieki nad dziećmi nastawiona została na decentralizację uprawnień na poziom samorządów lokalnych, rozbudowę form wspierania rodziny oraz ograniczenie form instytucjonalnych opieki (tamże, s. 49).

Badania pedagogiczne nad dziećmi i dzieciństwem po 1989 r., skupiały się na dwóch głównych zagadnieniach: biedzie dzieci i przemocy wobec nich. Zwróciła na to uwagę autorka książki *Dzieciństwo jako status społeczny*:

Dwa środowiska życia przyciągają uwagę badaczy. Jest to przede wszystkim rodzina i szkoła. W praktyce oba te obszary nakładają się na siebie. Coraz wyraźniejsza jest w badaniach społecznych teza o związku rodziny i szkoły. Znajduje ona potwierdzenia i rozwinięcie przede wszystkim w pracach z zakresu pedagogiki społecznej (Smolińska-Theiss, 2014, s. 27).

Prowadzone obecnie badania z zakresu pedagogiki opiekuńczej według Albina Kelma (2008, s. 28) koncentrują się na czterech głównych zagadnieniach:

- dopasowaniu systemu opieki nad dziećmi do rzeczywistych potrzeb,
- koordynacji i nadzorze nad systemem opieki nad dziećmi,

- działaniu rozmaitych służb w obrębie systemu opieki nad małymi dziećmi oraz
- diagnozowaniu sytuacji dzieci.

W związku ze wspomnianym kryzysem rodziny poszukiwane są rozwiązania wspierające ją w wychowaniu i opiece nad dziećmi oraz ułatwiające łączenie opieki nad dziećmi z pracą zawodową. W roku 2011 w Polsce została wprowadzona ustawowo instytucja dziennego opiekuna (opiekunki) (Ustawa...2011). Artykuł 2.1 Ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 określa, że: „Opieka nad dziećmi do lat 3 może być zorganizowana w formie żłobka, lub klubu dziecięcego a także sprawowana przez dziennego opiekuna lub nianię”. Opiekun dzienny może pracować na własny rachunek lub być zatrudniony przez żłobek lub klub dziecięcy, co określa artykuł 36.1 ustawy. Zgodnie z artykułem 50.1 nianie zatrudniane są na podstawie umów „uaktywniających”, zawieranych między nimi a rodzicami. Artykuł 38.1 ustawy określa: „Dzienny opiekun sprawuje 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”.

Z kolei artykuł 38.1a ustawy określa: „Dzienny opiekun może, za zgodą wszystkich rodziców, sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki, maksymalnie nad pięciorgiem dzieci – jeżeli co najmniej jedno z rodziców będzie sprawowało opiekę nad dziećmi razem z dziennym opiekunem”.

Zgodnie z artykułem 37 ustawy do zadań opiekuna należy opieka nad dziećmi w warunkach zbliżonych do domowych, odpowiednia pielęgnacja dzieci oraz prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych. Podczas pracy opiekun może korzystać z pomocy wolontariuszy, jak określa artykuł 38.2 ustawy. Zgodnie z artykułem 39.1 ustawy osoba pracująca jako opiekun powinna spełniać siedem wymagań:

- gwarantować należytą opiekę nad dziećmi,
- nie jest lub nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej lub władza ta nie jest lub nie była jej ograniczona,
- płaci alimenty jeśli została do tego zobowiązana,
- nie znajduje się w Rejestrze Przepęstw na tle Seksualnym z dostępem ograniczonym
- nie była skazana za przestępstwo umyślne
- posiada odpowiednie warunki lokalowe,
- odbyła odpowiednie szkolenie dla opiekuna i z zakresu udzielania pierwszej pomocy.

Ponadto dzienni opiekunowie są zobowiązani do aktualizowania wiedzy i umiejętności z zakresu opieki nad małymi dziećmi, zgodnie z artykułem 39.2

ustawy oraz podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy sprawowaniu opieki, zgodnie z artykułem 41.1 ustawy. Nadzór nad działalnością żłobków, klubów dziecięcych i opiekunów dziennych w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki sprawowany jest przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zgodnie z artykułem 54.1 ustawy. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (2023) określa standardy opieki nad dziećmi do lat 3, obejmujące aspekty pedagogiczne, opiekuńcze, wychowawcze i edukacyjne (np. zapewnienie komfortowej i bezpiecznej atmosfery, właściwe traktowanie dzieci, okazywanie im szacunku, budowanie ich zaufania, kształtowanie koncentracji i uwagi, stymulowanie rozwoju i kreatywności). Standardy te powinny zostać zawarte w planach opiekuńczo-wychowawczo-edukacyjnych przygotowywanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast lub inne podmioty prowadzące żłobki lub kluby dziecięce.

To właśnie instytucji opiekuna dziennego poświęcony został jeden z raportów Klubu Jagiellońskiego *Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce*. Raport powstał w 2022 r. Dostępny jest na stronie internetowej Klubu Jagiellońskiego. „Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego” – czytamy w przedmiotowym raporcie (s. 77).

Raport porusza ważne zagadnienia dotyczące systemu opieki nad małymi dziećmi w Polsce na tle innych krajów europejskich oraz polityki państwa wobec dzieci do lat trzech. Tematyka ta obejmuje zagadnienia znajdujące się w kręgu zainteresowań pedagogów, socjologów, psychologów i ekonomistów. Autorem raportu jest Marcin Kędziński, doktor ekonomii, pracujący w Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, który uczestniczył też w innych projektach realizowanych na zlecenie administracji publicznej

Raport Klubu Jagiellońskiego liczy 88 stron, przy czym jego część merytoryczna to 76 stron, gdyż pozostała część zawiera informacje na temat Klubu Jagiellońskiego i innych raportów wydanych przez tę instytucję. Publikacja sfinansowana została z pieniędzy publicznych w ramach konkursu „Po pierwsze rodzina” ogłoszonego przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, co nie jest bez znaczenia, gdyż dyskusja nad raportem i zawartych w nim też jest po części dyskusją na temat efektywności gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Każda instytucja i autor publikacji musi się bowiem liczyć z możliwością dyskusji, polemiki oraz krytyki, niezależnie od tego na czyje zlecenie powstają jej lub jego raporty. Wspomnę tylko, że nigdy nie współpracowałem z Klubem Jagiellońskim i z osobami zaliczanymi do grona jego współpracowników, a moim celem nie jest promowanie czy wspieranie tej organizacji. Poza wspomnianym raportem opracowane zostały dwa podręczniki

dotyczące instytucji opiekuna dziennego – jeden dla rodziców, a drugi dla urzędników samorządowych – liczące kolejno 22 i 23 strony. Podręczniki są dostępne na stronie internetowej Klubu Jagiellońskiego.

Przystępując do lektury raportu spodziewałem się, że jego część teoretyczna nawiązywać będzie do ekonomicznej teorii zachowań ludzkich, sformułowanej przez Gary'ego Beckera. Becker – laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii z 1992 r. uważał, że zachowania społeczne można badać wykorzystując teorię ekonomiczną. Odwołując się do teorii racjonalnego wyboru stwierdził, że ludzie podejmując decyzje życiowe kierują się zasadą racjonalności, dokonując wyboru partnera, zawarcia małżeństwa i planowania potomstwa. Becker i Murphy (2020) stwierdzili, że zawieranie małżeństw odbywa się poprzez dobór najbardziej odpowiednich partnerów na rynku małżeńskim. Celem zawierania małżeństw jest maksymalizacja użyteczności – wyższe dochody całej rodziny oraz większa użyteczność wspólnych usług świadczonych przez małżonków. Zawieranie małżeństw to decyzja dalekosiężna, dlatego preferencje postaw małżonków upodobniają się wraz z trwaniem związku (Becker, Murphy, 2020).

Według ekonomicznej teorii zachowań ludzkich, jak stwierdza Stanisława Golinowska (1994), posiadanie dzieci należy traktować jak inne dobra dostępne na rynku, takie jak samochody, mieszkania czy lodówki, z tą różnicą, że „produkcja” dzieci odbywa się w domu. Stanisława Golinowska, odwołując się do Beckera używa pojęcia „jakość dziecka”, która jest mierzalna przez ponoszone nakłady na dziecko. Autorka stwierdza, że obecnie rodziny decydują się na mniejszą liczbę dzieci, ale są one „wyższej jakości” – lepiej doinwestowane pod względem opieki i edukacji. Koszty posiadania dziecka można szczegółowo wyliczyć, biorąc pod uwagę środki przeznaczone na szkołę, dodatkowe lekcje, wyjazdy itd., o czym tak pisze autorka *Polityki społecznej państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*:

Koszty posiadania dziecka stają się konkurencyjne wobec ceny nowego samochodu, atrakcyjnego urlopu czy podróży zagranicznych, a czas dla dziecka staje w konkurencji z czasem przeznaczonym na pracę zawodową, która przysparza dodatkowych dóbr konsumpcyjnych i z czasem przeznaczanym na konsumowanie tych dóbr i demonstrowanie ich posiadania (Golinowska, 1994, s. 119).

Podstawowe pytania zadawane w świetle ekonomicznej teorii rodziny dotyczą: chwili założenia rodziny, wyboru odpowiedniego partnera, czasu narodzenia pierwszego dziecka, liczby dzieci i różnicy wieku między nimi (Giza-Poleszczuk, 1996).

Raport Klubu Jagiellońskiego nie został przedstawiony w świetle ekonomicznej teorii zachowań społecznych, chociaż jego autor jest ekonomistą. Szczegółowe kalkulacje dotyczące posiadania dzieci i ich liczby, postaw wobec posiadania

potomstwa, planowania dzieci w rodzinie i stosowania antykoncepcji, rezygnacji z dóbr alternatywnych (np. samochodów) na rzecz posiadania dziecka, godzenia pracy zawodowej z wychowaniem dzieci, wydatków na dzieci, pozwoliłyby bez wątpienia lepiej prognozować wydatki państwa w przyszłości. Interesujące byłoby również dotarcie do danych dotyczących trwałości rodzin z uwzględnieniem wiedzy na temat seksuologii – atrakcyjności partnerów wobec siebie, religijności – trwałości związków w zależności od poziomu religijności oraz zachęt finansowych ze strony państwa – ile rodzin zdecydowało się na dziecko z chęci otrzymania zasiłków.

Raport Klubu Jagiellońskiego składa się ze słowa wstępnego, podziękowań, streszczenia i siedmiu rozdziałów. Całość kończy skromna, bo licząca zaledwie 12 pozycji, bibliografia. W podziękowaniach czytamy, że przygotowanie raportu poprzedzone zostało: „szeregiem konsultacji, dyskusji i wywiadów”. Autor wymienia z imienia i nazwiska osoby, którym jest wdzięczny za „podzielenie się wiedzą i doświadczeniem”. W mojej opinii lepszym rozwiązaniem byłoby zamieszczenie, chociażby krótkiego, rozdziału metodologicznego, aby czytelnik miał rozeznanie: jakie były pytania badawcze, kogo wybrano do badań (jakie kategorie osób), ile trwały wywiady, czy chętnie udzielano odpowiedzi, czy autor wszystkie rozmowy prowadził samodzielnie, itd. Szczególnie ciekawi mnie kwestia „konsultacji”. Co dokładnie było ich przedmiotem, jak one wyglądały, czym różniły się od tradycyjnych wywiadów jakościowych? Konsultacje zaliczyłbym raczej do sposobu uzgadniania określonych rozwiązań (np. dokumentów, projektów rozporządzeń lub ustaw) typowego dla pracy urzędników, a nie badaczy społecznych. Z podziękowania wynika, że autor przygotowując ekspertyzę nie przeprowadził rozmów z urzędnikami Ministerstwa Edukacji Narodowej. Polityka wobec małych dzieci rozważana była przez niego w kategoriach resortowych – jako główne zadanie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Takie podejście wskazuje, że małe dzieci postrzegane były w raporcie jako osoby wymagające opieki, a nie edukacji, mimo rozpowszechnionej idei kształcenia przez całe życie, a więc od narodzin do kresu życia.

Streszczenie zawiera najważniejsze tezy raportu i składa się z 25 punktów. Za jeden z głównych powodów niskich wskaźników urodzeń w Polsce autor raportu uznaje brak odpowiednich usług opiekuńczych dla najmłodszych dzieci, mimo wzrostu do 30% odsetka dzieci do 3 lat objętych opieką instytucjonalną. Marcin Kędzierski uważa, że istniejąca od 2011 r. w systemie prawnym instytucja opiekuna dziennego jest rozwiązaniem kompromisowym między żłobkiem a pozostawianiem w domu pod opieką rodzica. Korzystając z Banku Danych Lokalnych GUS autor wyliczył, że punkty dziennej opieki, w których pracują opiekunki stanowią znikomy udział wśród instytucji skierowanych do najmłodszych dzieci. Upowszechniły się one głównie w największych miastach i praktycznie są nieobecne w sześciu województwach (lubelskim, lubuskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, świę-

tokrzyskim). Duża część opiekunek pracuje w żłobkach lub klubach malucha, co jak czytamy w streszczeniu „idzie w kontrze do intencji ustawodawcy”. Niektóre żłobki funkcjonują również na zasadach punktów dziennej opieki, co pozwala na obchodzenie przepisów. Opiekunowie i opiekunki to oferta mało znana zarówno wśród rodziców jak i urzędników samorządowych. Autor opowiada się za jej upowszechnieniem w formie kampanii informacyjnej, szczególnie w gminach, gdzie budowa żłobków jest finansowo nieopłacalna.

We wprowadzeniu autor raportu wskazuje na wzrost odsetka dzieci do lat 3, objętych w ostatnich latach opieką instytucjonalną (tzw. użłobkowanie) przy jednoczesnym spadku dzietności. Zastanawia się też nad wpływem polityki państwa i rozmaitych instrumentów tej polityki na liczbę rodzących się w Polsce dzieci. Podkreśla, że polityka wobec najmłodszych dzieci budzi skrajne emocje i przesiąknięta jest sporami ideologicznymi, co utrudnia rzeczową debatę publiczną. Optymalną formą, przypominającą dziecku warunki panujące w domu, może być, jego zdaniem, opiekunka lub opiekun dzienny.

Rozdział drugi zatytułowano *Teoretyczne modele opieki nad dziećmi*. Podano w nim następujące modele opieki nad najmłodszymi dziećmi:

1. Familizacyjny – sprawowany przez rodzinę. Instrumenty tego modelu (zasiłki, ulgi podatkowe, urlopy rodzicielskie) prowadzą do wycofywania się jednego z rodziców z rynku pracy.
2. Defamilizacyjny – sprawowany przez instytucje państwowe. W modelu tym państwo tworzy rynek usług opiekuńczych, sprzyjający równości płci na rynku pracy.

Bardziej rozbudowana klasyfikacja, jaką przedstawiono w raporcie, obejmuje trzy rodzaje sprawowania opieki nad małymi dziećmi:

1. Liberalna (rynkowa), występująca w Wielkiej Brytanii i Irlandii.
2. Konserwatywno-korporacyjna (rodzinna), występująca w Niemczech, Francji i Belgii.
3. Socjaldemokratyczna (państwowa), występująca w krajach nordyckich.

W raporcie wymieniono jeszcze na dwa modele opieki nad małymi dziećmi: Europy Południowej (bardzo okrojony system pomocy państwa dla rodzin) i Europy Środkowo-Wschodniej (niewielka pomoc państwa dla rodzin). W wielu krajach polityka rodzinna ma charakter zarówno familizacyjny, jak i defamilizacyjny, co zostało omówione w końcowej części rozdziału.

W rozdziale trzecim autor przedstawia działania, które doprowadziły do uchwalenia w Polsce Ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 w 2011 r. Jego zdaniem czynniki, które przyczyniły się do reformy to: rekordowo niski wskaźnik dzietności, brak rodzinnego wsparcia dla rodzin które przenieśli się ze wsi do miast,

większa liczba godzin spędzanych przez osoby pracujące w pracy, rekomendacje Unii Europejskiej w zakresie zwiększenia liczby małych dzieci objętych opieką instytucjonalną. Ważnym działaniem opisanym w raporcie było wprowadzenie rządowego programu „Maluch” (2011–2016) i jego kontynuacji „Maluch plus”, który zliberalizował zasady przyjmowania dzieci do żłobków i klubów malucha i przyczynił się do powiększenia się liczby tych instytucji i dzieci z nich korzystających. Zarysowanymi problemami są natomiast dysproporcje regionalne w zakresie upowszechnienia opieki nad małymi dziećmi (najwyższe wskaźniki rejestrowane są w województwach opolskim i dolnośląskim, a najniższe w warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim). Niskie wskaźniki upowszechnienia żłobków i klubów malucha autor przypisuje czynnikom kulturowo-rodzinnym.

Rozdział czwarty ukazuje zasady działania instytucji opiekuna (opiekunki) we Francji. Napisano w nim, że od osób tych oczekuje się ukończenia specjalistycznego szkolenia, które finansuje urząd w miejscu zamieszkania, a uprawnienia do opieki nad dziećmi wydawane są na pięć lat. Z opisu wynika, że opiekunowie lub opiekunki zatrudniani są na podstawie umowy o pracę, od ich pensji odprowadzane są składki, a przepisy określają dzienny i tygodniowy wymiar czasu ich pracy oraz długość odpoczynków. W rozdziale tym zabrakło mi informacji na temat udziału kobiet i mężczyzn wśród opiekunów we Francji.

W rozdziale piątym omówione zostały ustawowe wymagania stawiane opiekunkom lub opiekunom w Polsce oraz statystyki dotyczące liczby opiekunek. Dane zaprezentowane przez autora na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS ukazują, że w 2021 r. zarejestrowanych było 1637 osób pracujących w tym zawodzie (w tym ponad połowa tj. 53% w mazowieckim). Z danych zaprezentowanych przez autora wynika, że w niektórych województwach niemal nie ma opiekunek lub opiekunów: opolskim (3 osoby), podlaskim (4), świętokrzyskim (7), lubelskim (11), podkarpackim (16), lubuskim (16). W rozdziale piątym brakuje informacji na temat płci osób wykonujących zawód opiekuna lub opiekunki. Możemy się tylko domyślać, że jest to zawód wykonywany głównie, jeśli nie jedynie, przez kobiety. Przeglądając rejestr opiekunów dziennych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (<https://empatia.mpips.gov.pl>) nie znalazłem ani jednego mężczyzny. Z danych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, 2021) wynika, że w Polsce na wszystkich szczeblach edukacji ponad trzy czwarte (76%) nauczycieli stanowią kobiety, ale na etapie przedszkolnym 98%, a w szkołach podstawowych 83%.

W rozdziale szóstym omówione zostały słabości związane z funkcjonowaniem w Polsce punktów opieki dla dzieci. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy autor wymienia: brak wystarczającej wiedzy w społeczeństwie, większe zaufanie do żłobków i klubów malucha wśród rodziców, brak zaufania do punktów opieki

ze strony rodziców, konieczność finansowania szkoleń na opiekuna lub opiekunkę ze środków prywatnych, niewielkie zainteresowanie pracą w zawodzie opiekuna lub opiekunki, problemy wychowawcze pojawiające się w grupach małych dzieci, konflikty z rodzicami, obawy ze strony rodziców o faworyzowanie przez opiekunkę lub opiekuna swojego dziecka, skargi ze strony sąsiadów na hałasujące dzieci, dodatkowe regulacje nakładane przez samorządy na opiekunów lub opiekunki.

Ostatni rozdział zawiera podsumowanie. Autor uważa punkty opieki dla dzieci za formę tańszą, bardziej elastyczną i bardziej kameralną od żłobków i klubów malucha o większym wpływie rodziców na sprawowanie opieki. Proponuje też kilka zmian legislacyjnych przepisach prawnych, w tym zastąpienie nazwy „opiekun” nazwą „mikrożłobek”.

Lektura raportu pozostawia wiele wątpliwości i niewiadomych. Pierwsze pytanie dotyczy sensowności rozwiązania jakim jest opiekun dzienny dla dzieci do lat 3. Jeżeli przez okres ponad dziesięć lat instytucja ta nie stała się w Polsce popularna, to czy odpowiada ona społecznym oczekiwaniom? Intencją ustawodawcy wprowadzającego ustawę o opiece nad dziećmi do lat 3, jak trafnie zauważył Marcin Kędziński w recenzowanym raporcie, było upowszechnienie systemu opieki i edukacji na terenach wiejskich. Tymczasem instytucja opiekuna dziennego stała się najbardziej popularna w dużych miastach (s. 51). Poza rozpropagowaniem jej na prowincji, być może należy poszukiwać nowych rozwiązań, które by w większym stopniu odpowiadały potrzebom mieszkańców wsi. Warto jednak odnotować, że również na wyższym etapie kształcenia, jakim jest edukacja przedszkolna, udział dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkoli na wsi jest niższy niż w mieście (w roku szkolnym 2019/2020 w miastach 94,9%, a na terenach wiejskich 80,9% dzieci uczęszczało do przedszkoli) jak podało Ministerstwo Edukacji Narodowej (2024). Wskazuje to potrzebę dalszego upowszechniania edukacji zarówno na etapie żłobków, jak i przedszkoli, szczególnie na terenach wiejskich.

W świetle omawianego raportu należy zastanowić się nad finansowaniem polityki rodzinnej, zarówno z budżetu państwa, jak i ze źródeł prywatnych. Korzystając z ekonomicznej teorii zachowań ludzkich warto postawić pytania: Czy posiadanie dzieci w Polsce postrzegane jest przez rodziców jako dobro konsumpcyjne czy produkcyjne? Czy oczekują oni określonych zwrotów z inwestycji w wychowanie i wykształcenie dziecka? Jak powinny się rozkładać koszty między rodzinę, państwo i inne instytucje? Czy pomoc powinna być kierowana do wszystkich dzieci na jednakowych zasadach, czy należy stosować kryteria dochodowe? Wyliczeń tych zabrakło w przedmiotowym raporcie.

Badania przeprowadzone przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ukazują, że poważnym problemem w Polsce jest brak wystarczającej liczby miejsc w żłobkach,

klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów, szczególnie dla dzieci z niepełnosprawnościami (*Badanie empiryczne dostępu...2023*). Z badań tych wynika, że opiekunowie dzienni pracują z małymi grupami dzieci lecz oceniają, że wykonują ciężką i odpowiedzialną pracę, w wymiarze 8–10 godzin dziennie, za którą otrzymują zarobki na poziomie najniższej pensji krajowej, a pracujący na własny rachunek wskazują, że samodzielnie opłacają składki ubezpieczeniowe, w przypadku choroby nie mają zastępstw oraz nie przysługują im ustawowe ferie zimowe i wakacje. Z przywoływanych badań wynika, że zawód opiekuna dziennego jest mało atrakcyjny na rynku usług oświatowych pod względem finansowym, możliwości awansu i prestiżu. Odnosząc się do powyższych badań uważam, że należy zastanowić się nad jego uatrakcyjnieniem, aby nie przegrywał w konkurencji ze żłobkami i klubami dziecięcymi oraz aby więcej osób było zainteresowanych jego wykonywaniem. W mojej ocenie rozstrzygnięcia wymaga też kwestia deregulacji zawodu opiekuna dziennego – czy należy iść w stronę uelastycznienia czasu i warunków pracy opiekunów dziennych, czy też dążyć do większej regulacji i wprowadzania nowych standardów.

Polska cechuje się niewielką dywersyfikacją form opieki nad małymi dziećmi, a . dominującą rolę odgrywa rodzina (Ciepielewska-Kowalik, 2014, s. 151). W społeczeństwie rozpowszechnione jest przekonanie o potrzebie zapewnienia małym dzieciom „dobrego dzieciństwa”, polegającego na pozostawianiu dzieci pod opieką matki, a nie instytucji państwowych (tamże, s. 151). Zmiany legislacyjne, jakie miały miejsce w Polsce począwszy od drugiej dekady XX w. doprowadziły z jednej strony do defamilizacji opieki nad małymi dziećmi (np. dywersyfikacja form opieki nad małymi dziećmi), a z drugiej strony do jej familizacji (np. dłuższe urlopy macierzyńskie). (tamże, s. 154). Istotne wydaje się zatem, w mojej ocenie, obranie bardziej spójnego kierunku polityki rodzinnej.

Przywoływany już wcześniej Gary Becker w książce *Ekonomia życia* stwierdził:

Ludzie z zasady stają się bardziej zapobiegliwi i niezależni, a także rozwijają inne dobre nawyki gdy są zmuszeni do samodzielnego podejmowania decyzji i troszczenia się o siebie. Jednak gdy rząd stale ich wspiera, tracą niezbędne do samodzielnego funkcjonowania nawyki – tak banalne jak chociażby stawianie się w pracy na czas (Becker, 2006, s. 127–128).

Becker opowiadał się za ograniczeniem zasiłków dla rodziców posiadających dzieci oraz skracaniem czasu ich wypłacania. W zamian proponował wdrażanie rozwiązań zwiększających odpowiedzialność za wychowanie dzieci oraz pobudzających przedsiębiorczość rodziców. Z punktu widzenia dyskusji nad kierunkiem polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce rozwiązania te jawią się jako całkiem uzasadnione. Jednocześnie ważne wydaje się większe zaangażowanie partnerów społecznych w proces opieki nad małymi dziećmi i ich edukację.

References

- Badanie empiryczne dostępu, jakości i standardów opieki nad dziećmi do lat 3. Raport z badań* (2023). Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, marzec 2023. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/rodzina/standardy-opieki-sprawowanej-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3> (otwarty: 01.05.2024).
- Becker, G., Murphy, K. M. (2020). *Ekonomia społeczna. Co wpływa na zachowanie jednostki*, tłum. M. Krzak. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Becker, G. (2006). *Ekonomia życia*. Gliwice: Wydawnictwo HELION.
- CBOS. (2019). *Preferowane i realizowane modele życia rodzinnego*. Komunikat z badań nr 46/2019. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_046_19.PDF (otwarty 01.05.2024).
- Diagnoza wpływu Ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-edukacyjnych w gminach* (2014). Warszawa: Fundacja rozwoju dzieci im. Komeńskiego. Pobrane z: <https://www.frd.org.pl/wp-content/uploads/2019/01/Diagnoza-wp%C4%87mi-w-wieku-do-lat-3.pdf> (otwarty: 01.05.2024).
- Ciepielewska-Kowalik, A. (2014). Współczesne przemiany europejskich modeli opieki nad dziećmi a model polski (na przykładzie zmian w latach 2007–2012). W: A. Kubów, J. Szczepaniak-Sienniak (red.), *Polityka rodzinna w Polsce z perspektywy wybranych aspektów polityki społecznej i ekonomii*. Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 364. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego. Pobrane z: https://www.dbc.wroc.pl/Content/27031/Ciepielewska_Kowalik_Wspolczesne_przemiany_europejskich_modeli.pdf (otwarty: 01.05.2024).
- Eurostat (2024). *Total fertility rate, 1960-1921 (live births per woman)*. Pobrane z [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab01_Total_fertility_rate_1960-2021_\(live_births_per_woman\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Tab01_Total_fertility_rate_1960-2021_(live_births_per_woman).png) (otwarty: 01.05.2024)
- Giza-Poleszczuk, A. (1996). *Rodzina i system społeczny*. W: M. Marody, E. Gućwa-Leśny (red.), *Podstawy życia społecznego w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Społecznych.
- Golinowska, S. (1994). *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Golinowska, S. (2018). *O polskiej biedzie w latach 1990–2015. Definicje, miary, wyniki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kelm, A. (2008) *Pedagogika opiekuńcza*. W: E. Jundziłł, R. Pawłowska (red.), *Pedagogika opiekuńcza. Przeszość–teraźniejszość–przyszłość*. Gdańsk: Wydawnictwo Harmonia.
- Kędzierski, M. (2022). *Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce*. Pobrane z <https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2022/12/alternatywa-dla-zlobka-xxx-wersja-online-2.pdf> (dostęp: 01.05.2024)
- Komisja Europejska/EACEA/Eurydice. (2019). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report*. (Kluczowe dane dotyczące wczesnej edukacji i opieki w Europie – Wydanie 2019) Luxembourg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Pobrane z: <https://www.frse.org.pl/czytelnia/kluczowe-dane-dotyczace-wczesnej-edukacji-i-opieki-w-europie> (otwarty: 01.05.2024).
- Klus-Stańska, D. (2008). *Dokąd zmierza polska szkoła?* Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Kolankiewicz, M. (2022). *Placówki opiekuńczo-wychowawcze. Historia i współczesność*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

- Lis, P. (2019). *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego Potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy państwo powinno je budować?*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Interaktywny_Polityka%20mieszkaniowa.pdf (otwarty: 01.05.2024).
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii (2023). *Podstawowe dane o mieszkalnictwie w Polsce*. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce> (otwarty: 01.05.2024)
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (2024). *Wychowanie przedszkolne w Polsce*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/edukacja/wychowanie-przedszkolne-w-polsce> (otwarty: 01.05.2024).
- OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, s. 406, Pobrane z: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en (otwarty: 01.05.2024)
- Okoń, W. (2004). *Nowy słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 września 2023 r. w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 4 października 2023 r., Poz. 2121. Pobrane z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230002121/O/D20232121.pdf> (otwarty: 01.05.2024)
- Rada Unii Europejskiej. (2019). *Zalecenie Rady z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wysokiej jakości systemów wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C/189/4. Pobrane z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0605(01)) (dostęp 03.03.2024).
- Sikorska, M. (2012). *Życie rodzinne*. W: A. Giza, M. Sikorska (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Smolińska-Theiss, B. (2014). *Dzieciństwo jako status społeczny. Edukacyjne przywileje dzieci z klasy średniej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej.
- Szlendak, T. (2015). *Socjologia rodziny. Ewolucja, historia, zróżnicowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Dz. U. 2011 Nr 45 poz. 235. Pobrane z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110450235/U/D20110235Lj.pdf> (otwarty: 01.05.2024)