SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WKP.4821.11.2018.SZ

Druk nr 2940

Warszawa, 8 października 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

- Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r.

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Mateusz Morawiecki

Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r.

Warszawa, 2018 r.

Spis treści

Spis treści **1**

Wprowadzenie *2*

I. Charakterystyka systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 ..... *3*

1. Formy opieki nad małymi dziećmi *3*

1.1. Żłobek *4*

1.2. Klub dziecięcy *5*

1.3. Dzienny opiekun *6*

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) *10*

3.1. Kwalifikacje kadry *10*

3.2. Szkolenie osób sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 ..... *12*

4. Zmiany wprowadzone w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 ..... *13*

II. Realizacja ustawy *15*

1. Żłobki *22*

2. Kluby dziecięce *24*

3. Dzienni opiekunowie *26*

4. Nianie *26*

5. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy *26*

5.1. Wydatki budżetu państwa i samorządu gminnego *29*

5.2. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus *30*

5.3. Środki UE z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój *38*

6. Podsumowanie *40*

Spis tabel i wykresów *47*

Wprowadzenie

Art. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2018 r. poz. 603, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą" zobowiązuje Radę Ministrów do corocznego przedstawiania Sejmowi i Senatowi, w terminie do dnia 30 września, sprawozdania z realizacji ustawy.

Przedkładane sprawozdanie z realizacji ustawy jest szóstą oceną efektów jej obowiązywania.

Aktualny system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 jest uregulowany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 znowelizowanej w 2013, 2015 i 2017 r., przy czym to właśnie ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. poz. 1428), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (w 2017 r. weszła w życie jedynie część zmian umożliwiająca dostosowanie do zmian prawnych systemów teleinformatycznych) wprowadzono szereg zmian ułatwiających tworzenie i prowadzenie instytucji żłobków, klubów dziecięcych oraz sprawowanie opieki przez dziennych opiekunów przy jednoczesnym zachowaniu wysokich standardów i podwyższeniu bezpieczeństwa dzieci.

Biorąc pod uwagę, że rodzice jako jedną z barier w posiadaniu dzieci, wskazują brak możliwości łączenia życia zawodowego i rodzinnego, rząd jako jeden z priorytetów polityki rodzinnej przyjął rozwój instytucji opieki nad dziećmi najmłodszymi – żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów. Te formy opieki zapewniają dzieciom stałą uwagę i wsparcie, stworzone jest w nich środowisko edukacyjne, które stymuluje rozwój dzieci. Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie pełnią ważną rolę w odkrywaniu świata przez dziecko oraz w kształtowaniu jego otwartej postawy. W 2017 r. zostały podjęte działania, które mają przyczynić się w znaczący sposób do wzrostu odsetka dzieci objętych opieką instytucjonalną w postaci zmian legislacyjnych z jednej strony oraz zmian w zakresie wsparcia finansowego w rozwój tychże instytucji z drugiej strony. W poniższym sprawozdaniu zostaną omówione szczegółowo oba typy działań.

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

1. Formy opieki nad małymi dziećmi

Opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. Każda z ww. form opieki ma swoją specyfikę i odpowiada na inne zapotrzebowanie rodziców.

Opieka nad dzieckiem w formach określonych w ustawie może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4. rok życia.

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

Prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego jest działalnością regulowaną – do 29 kwietnia 2018 r. w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a od 30 kwietnia 2018 r. – w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646) i wymaga wpisu do prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Dotyczy to wszystkich żłobków i klubów dziecięcych tworzonych od dnia 4 kwietnia 2011 r. oraz utworzonych w latach wcześniejszych, które do dnia 4 kwietnia 2014 r. miały obowiązek dostosować 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 do końca 2017 roku określało 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. poz. 1035), wydane na podstawie art. 64 ust. 3 ustawy. 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, sprawozdawczość ta nie obejmowała wszystkich działających w tym obszarze podmiotów opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Dane sprawozdawcze obejmują instytucje wpisane do rejestrów określonych ustawą, jednakże w zakresie kosztów czy liczby dzieci obejmują podmioty gminne i niegminne otrzymujące dotacje z budżetu

gminy, na podstawie art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Od 1 stycznia 2018 r. nastąpiły zmiany w zakresie sprawozdawczości – wzór sprawozdania nie jest już regulowany rozporządzeniem, ponieważ zakres danych określony został w ustawie, ponadto obowiązek sprawozdawczy rozszerzono na wszystkie podmioty prowadzące instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, zredukowano częstotliwość składania sprawozdań z dwóch do jednego rocznie. Nowe brzmienie przepisów dotyczących sprawozdania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 będzie miało zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdania za 2018 r.

1.1. Żłobek

Żłobek jest 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 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.

Do 31 grudnia 2017 r. ustawa wymagała, aby w lokalu, w którym tworzony i prowadzony jest żłobek znajdowały się dwa pomieszczenia. Jedno z pomieszczeń miało być przeznaczone do odpoczynku dzieci ze względu na długi czas przebywania dziecka w żłobku (do 10 godzin dziennie, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek rodzica dziecka, czas ten może zostać przedłużony).

Zgodnie z § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz. U. poz. 925) – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2017 r. – powierzchnia każdego pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m^2. W przypadku liczby dzieci większej niż 5 powierzchnia każdego pomieszczenia ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko, z tym że o co najmniej 2 m^2, jeżeli czas pobytu dziecka nie przekracza 5 godzin dziennie i co najmniej 2,5 m^2, jeżeli czas pobytu dziecka przekracza 5 godzin dziennie.

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin wprowadziła z dniem 1 stycznia 2018 r. znaczące zmiany w zakresie wymagań lokalowych w żłobku – zniesiono wymóg posiadania co najmniej dwóch pomieszczeń, przy konieczności zapewnienia miejsca do odpoczynku dzieci. Zmiana ta miała również wpływ na sposób obliczania dopuszczalnej liczby miejsc w żłobku na podstawie posiadanej powierzchni pomieszczenia lub pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci – znowelizowane zostało również rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy. Nowelizacja ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 rozszerzyła katalog podmiotów mogących zakładać żłobki o inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne.

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.

Kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Do 31 grudnia 2017 r. w klubie dziecięcym zapewniano opiekę w wymiarze nie większym niż 5 godzin dziennie względem każdego dziecka – od 1 stycznia 2018 r. wydłużono ten czas do 10 godzin.

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 do 31 grudnia 2017 r. różniły się. 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 m^2. Jednak w przypadku liczby dzieci większej niż 5, powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt dzieci, ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko o co najmniej 2 m^2 – jeżeli dziecko spędza w klubie do 5 godzin w ciągu dnia, lub o 2,5 m^2 – jeżeli dziecko spędza w klubie dziecięcym powyżej 5 godzin dziennie, co, jak wskazano wyżej, jest możliwe od 1 stycznia 2018 r.

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin wprowadziła z dniem 1 stycznia 2018 r. znaczące zmiany w zakresie organizacji i funkcjonowania klubów dziecięcych. Jak już wskazano, od początku 2018 r. dzieci mogą przebywać w klubach dziecięcych do 10 godzin (w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek rodzica dziecka, czas ten może zostać przedłużony), przy czym kluby dziecięce stały się instytucjami mniejszymi i bardziej kameralnymi niż żłobki – mogą mieć nie więcej niż 30 miejsc. Rozszerzono katalog podmiotów mogących zakładać kluby dziecięce o inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, a także wprowadzano obowiązek zapewnienia wyżywienia.

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 gminy, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na podstawie umowy o pracę albo 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. Podmiot zatrudniający 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 podmiotem go zatrudniającym. Przy określaniu liczby dzieci, nad którymi opiekę może sprawować dzienny opiekun, należy również brać pod uwagę możliwości lokalowe.

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

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

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin wprowadziła z dniem 1 stycznia 2018 r. znaczące zmiany w zakresie dziennych opiekunów. Od początku 2018 r. dzienni opiekunowie mogą być zatrudniani przez wszystkie rodzaje podmiotów, jakie mogą zakładać i prowadzić żłobki i kluby dziecięce, a także mogą sprawować funkcję dziennego opiekuna w ramach własnej działalności gospodarczej. Umożliwiono zwiększenie liczby dzieci powierzonych opiece dziennego opiekuna, przy spełnieniu łącznie dwóch warunków – zgody wszystkich rodziców oraz zapewnienia dziennemu opiekunowi pomocy rodzica. Wprowadzono ograniczenie w zakresie sprawowania w jednym lokalu opieki przez kilku opiekunów – od 1 stycznia 2018 r. każdy dzienny opiekun musi dysponować odrębnym pomieszczeniem przeznaczonym na pobyt dzieci.

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.

Za pośrednictwem ZUS, w sposób wyżej określony, z budżetu państwa, opłacane są składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne za nianie zatrudniane także przez rodziców albo rodzica samotnie wychowującego dziecko, którzy świadczą usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych, prowadzą pozarolniczą działalność lub działalność rolniczą.

W przypadku, gdy wynagrodzenie wypłacane niani przez rodziców jest wyższe niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę, od kwoty tej nadwyżki składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne opłacają rodzice.

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin wprowadziła z dniem 1 stycznia 2018 r. zmianę w zakresie dofinansowania do zatrudnienia niani. W przypadku niani, która podpisała umowę z rodzicami oraz rozpoczęła opiekę nad dzieckiem po 1 stycznia 2018 r., stosuje się następującą zasadę

wyliczania dofinansowania z budżetu państwa składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne:

- jeśli niania ma pensję równą albo mniejszą niż minimalne wynagrodzenie – nie trzeba opłacać za nią połowy wysokości składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne – ta część składek jest odprowadzana z budżetu państwa;
- jeśli niania ma pensję wyższą niż minimalne wynagrodzenie – oprócz połowy składek rodzic opłaca składki od kwoty, która przewyższa minimalne wynagrodzenie.

Jeżeli niania została zatrudniona do opieki nad danym dzieckiem do 31 grudnia 2017 r., wysokość dofinansowania oblicza się na dotychczasowych zasadach.

2. Nadzór i odpowiedzialność za realizację zadań wynikających z ustawy

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

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

1) nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami (rozdział 7 ustawy);
2) ustalanie przez radę gminy, w drodze uchwały, maksymalnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym **utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez gminę** oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie;
3) prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych (art. 27 ust. 1);
4) prowadzenie wykazu dziennych opiekunów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 46 ust. 1);
5) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i przekazywanie ich właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej (art. 64).

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

1) przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w celu weryfikacji warunków wymaganych do sprawowania opieki nad małymi dziećmi przez dziennego opiekuna zatrudnianego przez gminę (art. 39 ust. 3);

2) zlecanie organizacji opieki nad dziećmi (art. 61);
3) określanie przez radę gminy, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (art. 59 ust. 2);
4) podejmowanie przez radę gminy uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy, lub zatrudniających dziennych opiekunów, na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna (art. 60).

Zgodnie z art. 55 w zw. 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. Nadzór sprawowany jest 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.

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 do 31 grudnia 2017 r. ustawa nie zawierała żadnych postanowień dotyczących sposobu zatrudniania i kwalifikacji personelu pomocniczego.

Od 1 stycznia 2018 r. wprowadzono wymóg, aby osoby zatrudnione do wykonywania pracy lub świadczenia usług dla żłobka lub klubu dziecięcego, w tym personel pomocniczy, nie figurowały w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym lub nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem za inne przestępstwo umyślne.

W przypadku żłobków i klubów dziecięcych niepublicznych kwestia kwalifikacji personelu pomocniczego 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. z 2018 r. poz. 1260) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

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 – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2017 r. – 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. Z dniem 1 stycznia 2018 r. rozszerzono katalog kwalifikacji umożliwiających podjęcie pracy jako opiekun w żłobku lub klubie dziecięcym, poprzez dodanie do ustawy innych kierunków studiów wyższych lub podyplomowych na kierunku lub specjalności m.in. wczesne wspomaganie rozwoju, pedagogika małego dziecka, psychologia dziecięca, jak i innych studiów wyższych, których program obejmował zagadnienia związane z opieką nad małym dzieckiem lub jego rozwojem, jeśli osoba odbyła 80-godzinne szkolenie w celu uaktualnienia i uzupełnienia wiedzy.

Opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być także osoba, która posiada co najmniej wykształcenie średnie lub (od 1 września 2017 r.) średnie branżowe. W takiej sytuacji musi mieć co najmniej dwuletnie (od 1 stycznia 2018 r. – roczne) 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, o których mowa w art. 16 ust. 1.

Dyrektorem żłobka może być osoba, która posiada wykształcenie wyższe i co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z dziećmi albo co najmniej wykształcenie średnie lub (od 1 września 2017 r.) średnie branżowe 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, o których mowa w art. 16 ust. 1 – 40-godzinne szkolenie uzupełniające, w tym z zakresu udzielania dziecku pierwszej pomocy.

Ponadto dyrektorem żłobka, osobą kierującą pracą klubu dziecięcego oraz osobą prowadzącą żłobek lub klub dziecięcy (w przypadku osób fizycznych), opiekunem, pielęgniarką, położną, wolontariuszem w żłobku lub klubie dziecięcym oraz dziennym opiekunem może być osoba, która:

1) daje rękojmię należytego sprawowania opieki nad dziećmi;
2) nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie została jej zawieszona ani ograniczona;
3) wypełnia obowiązek alimentacyjny, w przypadku gdy taki obowiązek został nałożony na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd;
4) nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

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 Rodziny, 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. poz. 368), które zawiera minimalne wymagania dotyczące tematyki poszczególnych rodzajów szkoleń.

W 2017 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał 45 decyzji dotyczących ww. programów szkoleń, w tym 36 decyzji zatwierdzających programy szkoleń. Od wejścia w życie ustawy do końca 2017 r. zostały wydane łącznie 252 decyzje zatwierdzające programy szkoleń, jednak do końca 2017 r. dla 97 decyzji wydanych w 2011 i 2012 r. upłynął 5-letni termin ważności.

4. Zmiany wprowadzone w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3

Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin wprowadziła wiele istotnych zmian mających na celu obniżenie kosztów funkcjonowania placówek, a w związku z tym – opłat za opiekę nad maluchem, aby umożliwić rodzicom łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Celem nowelizacji było zwiększenie liczby miejsc w żłobkach czy klubach dziecięcych oraz obniżenie cen pobytu dzieci w tych instytucjach bez jakiegokolwiek pogorszenia jakości sprawowanej opieki.

Wśród najważniejszych rozwiązań wprowadzonych ww. nowelizacją należy wymienić:

- zwiększenie wydatków na wspieranie rozwoju żłobków, klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów z obecnych 151 mln zł do 500 mln zł. W kwocie tej 250 mln zł pochodzi ze środków budżetu państwa oraz maksymalnie 250 mln zł ze środków Funduszu Pracy (ze środków Funduszu Pracy w latach 2018-2022 na ten cel można przeznaczyć maksymalnie 250 mln zł co rok). Ze wspomnianych środków finansowany jest program wsparcia aktywizacji zawodowej osób, które są zmuszone do rezygnacji z pracy w związku z opieką nad dziećmi do lat 3 i brakiem odpowiednich instytucji opieki. Wsparcie trafiło w szczególności do gmin w powiatach o wysokim stopniu bezrobocia. Program służy aktywizacji zawodowej kobiet z dziećmi do lat 3 oraz zwiększeniu liczby instytucji opieki nad dziećmi na danym terytorium,
- zniesienie wymogu posiadania w żłobku co najmniej dwóch pomieszczeń przeznaczonych na pobyt dzieci,

- wydłużenie możliwego czasu dziennego pobytu dziecka w klubie dziecięcym z 5 do 10 godzin (analogicznie jak w żłobku), przy jednoczesnym wprowadzeniu ograniczenia liczby miejsc w klubie dziecięcym, aby był instytucją mniejszą i bardziej kameralną niż żłobek, ale z obowiązkiem zapewnienia wyżywienia,
- zwolnienie żłobków i klubów dziecięcych z opłat od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz zwolnienie żłobków i klubów dziecięcych oraz podmiotów ich prowadzących z podatku od nieruchomości,
- rozszerzenie katalogu podmiotów mogących zakładać żłobki i kluby dziecięce oraz zatrudniać dziennych opiekunów (inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, możliwość zatrudniania dziennych opiekunów przez osoby fizyczne oraz możliwość pracy dziennych opiekunów na własny rachunek, tzw. „samozatrudnienie"),
- wprowadzenie obowiązku stosowania norm żywieniowych opracowanych przez Instytut Żywności i Żywienia im. prof. dra med. Aleksandra Szczygła w Warszawie,
- w celu zwiększenia bezpieczeństwa dzieci w żłobkach i klubach wprowadzono obowiązek odbywania przez opiekunów i wolontariuszy cyklicznych szkoleń z zakresu pierwszej pomocy,
- umożliwienie powołania przez rodziców rady rodziców, mającej możliwość wglądu do pomieszczeń żłobka i dokumentacji dotyczącej posiłków podawanych dzieciom oraz możliwość przedstawiania i konsultowania propozycji dotyczących zajęć w tych instytucjach,
- zwiększenie liczby informacji zawartych w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych oraz wykazie dziennych opiekunów oraz podmiotów ich zatrudniających (m.in. o godziny otwarcia, wysokość opłat, liczbę dzieci zapisanych, dane ułatwiające kontakt z instytucją – adres e-mail i numer telefonu, informacje, czy żłobek lub klub dziecięcy jest dostosowany do potrzeb dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki) w celu ułatwienia rodzicom znalezienia interesującej ich instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 – rejestr udostępniany jest na stronach prowadzonych przez ministra właściwego ds. rodziny w formie wykazu oraz mapy (https://empatia.mpips.gov.pl/web/piu/mapa-zlobkow-i-klubow-dzieciecych).

Zmiany te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., zatem nie należą stricte do materii niniejszego sprawozdania, ale trudno o nich nie wspomnieć ze względu na ich wagę.

W 2017 roku weszło w życie jedynie nowe brzmienie art. 62a, w celu umożliwienia dostosowania do zmian systemów teleinformatycznych.

Drobne zmiany wprowadzono także na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 60) – zmiany te miały jednak wyłącznie charakter legislacyjny i służyły dopasowaniu przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 do nowego aktu prawnego regulującego system oświaty w Polsce.

II. Realizacja ustawy

Kolejny rok funkcjonowania ustawy pokazuje systematyczny wzrost liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi, liczby miejsc opieki oraz liczby dzieci przebywających w tych instytucjach.

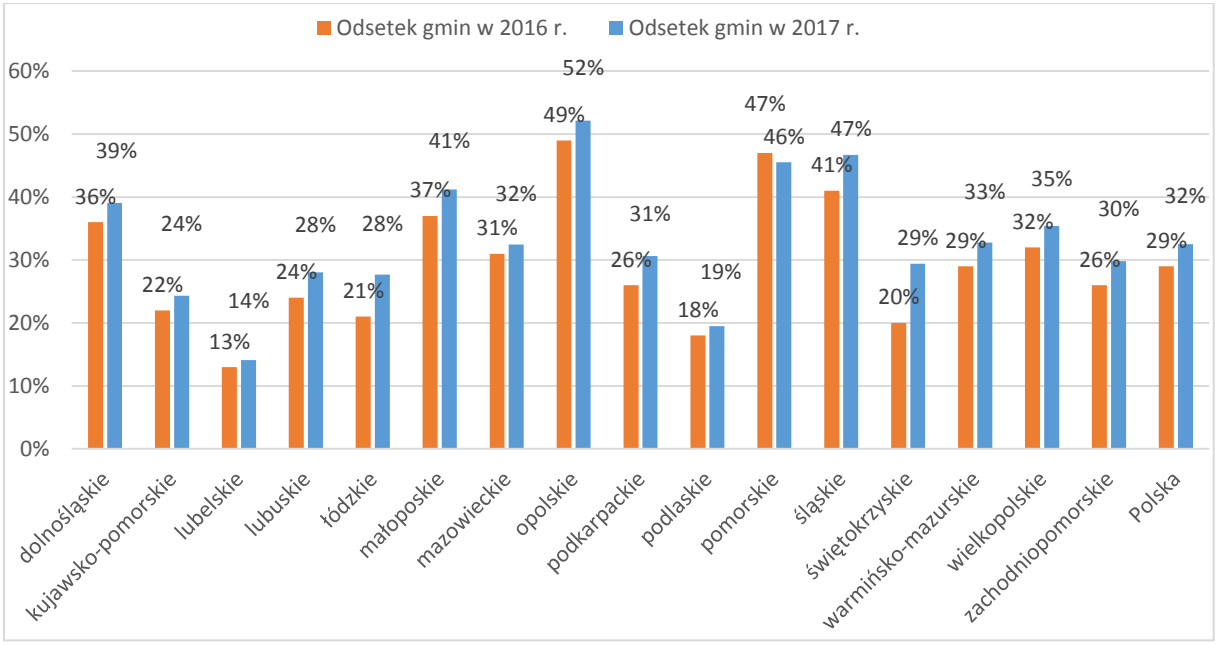
Na koniec 2017 r. instytucje opieki – żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie – funkcjonowały w 805 gminach, czyli w 32% wszystkich gmin w Polsce (na koniec 2016 r. było to 722 gmin, co stanowiło 29%). Instytucje te funkcjonowały w 268 gminach wiejskich, tj. 17% wszystkich gmin wiejskich (na koniec 2016 r. było to: 221 gmin, co stanowiło 14% wszystkich gmin wiejskich).

Relatywnie największy odsetek gmin posiadających instytucje opieki nad małymi dziećmi na koniec 2017 r. znajdował się na terenie województw: opolskiego (52% gmin), śląskiego (47% gmin) i pomorskiego (46% gmin). Jest to struktura zbliżona do tej z lat 2012-2016, kiedy największy odsetek gmin z instytucjami również znajdował się w tych województwach. Największy wzrost liczby gmin, w stosunku do 2016 r., nastąpił w województwie świętokrzyskim (o 9 p.p.), w województwie łódzkim (o 7 p.p.) oraz województwie śląskim (o 6 p.p.).

Najmniej gmin z instytucjami opieki znajdowało się w 2017 r. na terenie województw: lubelskiego (14% gmin), podlaskiego (19% gmin) i kujawsko-pomorskiego (24% gmin). Jest to struktura zbliżona do tej z lat ubiegłych, kiedy najmniejszy odsetek gmin z instytucjami opieki znajdował się na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, a także kujawsko-pomorskiego. Najmniejszy wzrost liczby gmin nastąpił w województwach: lubelskim, mazowieckim i podlaskim i wyniósł 1 p.p. W województwie pomorskim liczba gmin z instytucjami opieki spadła o 1 p.p. Przeciętnie w Polsce odsetek gmin z instytucjami wzrósł o 3 p.p. (tak jak w 2016 r.).

Szczegółowe informacje z podziałem na województwa przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2016 r. i 2017 r.



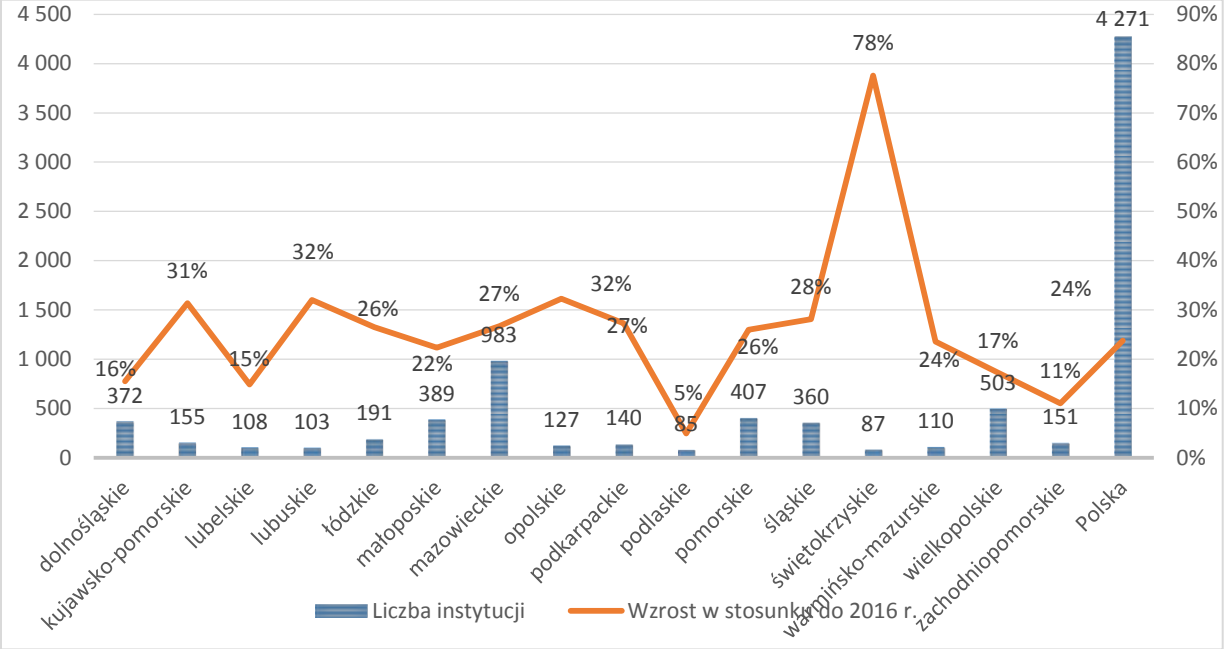
Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2016 r. i 2017 r. (stan na 31 grudnia).

W 2017 r. o ok. 24% wzrosła liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Na koniec 2017 r. funkcjonowało 4 271 tych instytucji (na koniec 2016 r. – 3 451), z tego 2 616 żłobków (2016 r. – 2 272), 629 klubów dziecięcych (2016 r. – 515) i 1 026 dziennych opiekunów (2016 r. – 664). Wzrosła również liczba instytucji opieki w gminach wiejskich. W 2017 r. funkcjonowało 567 instytucji (2016 r. – 445), z tego 316 żłobków (2016 r. – 266), 103 kluby dziecięce (2016 r. – 82) i 148 dziennych opiekunów (2016 r. – 97).

Najwięcej instytucji opieki znajdowało się na terenie województw: mazowieckiego (983 instytucje), wielkopolskiego (503 instytucji) i pomorskiego (407 instytucji), a najmniej na terenie województw: podlaskiego (85 instytucji), świętokrzyskiego (87 instytucji) i lubuskiego (103 instytucje). Jest to struktura taka sama jak w 2016 r. Przy czym, największy wzrost liczby instytucji zanotowano w województwach: świętokrzyskim (o ok. 78%), opolskim i lubelskim (po ok. 32%). Z kolei najmniejszy w województwach: podlaskim (o ok. 5%), zachodniopomorskim (o ok. 11%) i lubelskim (o ok. 15%).

Szczegółowe informacje z podziałem na województwa przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na koniec 2017 r. oraz dynamika wzrostu w stosunku do 2016 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 2016 r. i 2017 r. (stan na 31 grudnia).

W 2017 r. instytucje opieki – żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie – oferowały łącznie ok. 111,3 tys. miejsc, w tym ok. 9,6 tys. miejsc na terenach wiejskich, podczas gdy w 2016 r. było to odpowiednio ok. 95,4 tys. i 7 tys. miejsc. Największą liczbą miejsc dysponowały województwa: mazowieckie (19 614), śląskie (11 711) i dolnośląskie (11 702), a najmniejszą województwa: podlaskie (2 926), warmińsko-mazurskie (2 592) i świętokrzyskie (2 120). Najwięcej miejsc opieki (ok. 89% wszystkich miejsc) oferowały, tak jak w latach ubiegłych, żłobki.

Tabela 1. Liczba instytucji oraz liczba miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2017

Rok	Liczba instytucji				Liczba miejsc opieki			
	ogółem	żłobki	kluby dziecięce	dzienni opiekunowie	ogółem	żłobki	kluby dziecięce	dzienni opiekunowie
2011	571	523	48	0	32 053	31 844	209	0
2012	926	791	105	30	39 967	39 236	652	79
2013	1 511	1 243	212	56	56 042	53 032	2 890	120
2014	2 493	1 667	384	442	71 386	65 081	5 764	541
2015	2 990	1 967	453	570	83 960	75 756	7 389	815
2016	3 451	2 272	515	664	95 419	86 185	8 332	902
2017	4 271	2 616	629	1 026	111 348	99 255	10 756	1 337

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2017 r. Sprawozdania z roku 2011 i 2012 nie ujmują liczby miejsc w podmiotach niepublicznych.

Odniesienie liczby miejsc opieki do liczby dzieci w wieku do lat 3 pokazuje, że w skali kraju co 10 dziecko w tej grupie wiekowej miało zapewnioną opiekę w żłobku, klubie dziecięcym lub dziennego opiekuna (w 2016 r. co 12 dziecko) i liczba ta wahała się od 7-ga dzieci w województwie dolnośląskim i opolskim do 16-ga dzieci w województwie warmińsko-mazurskim. Jest to zbliżona struktura jak w 2016 r.

Tabela 2. Liczba dzieci na miejsce w żłobku, klubie dziecięcym i u dziennego opiekuna

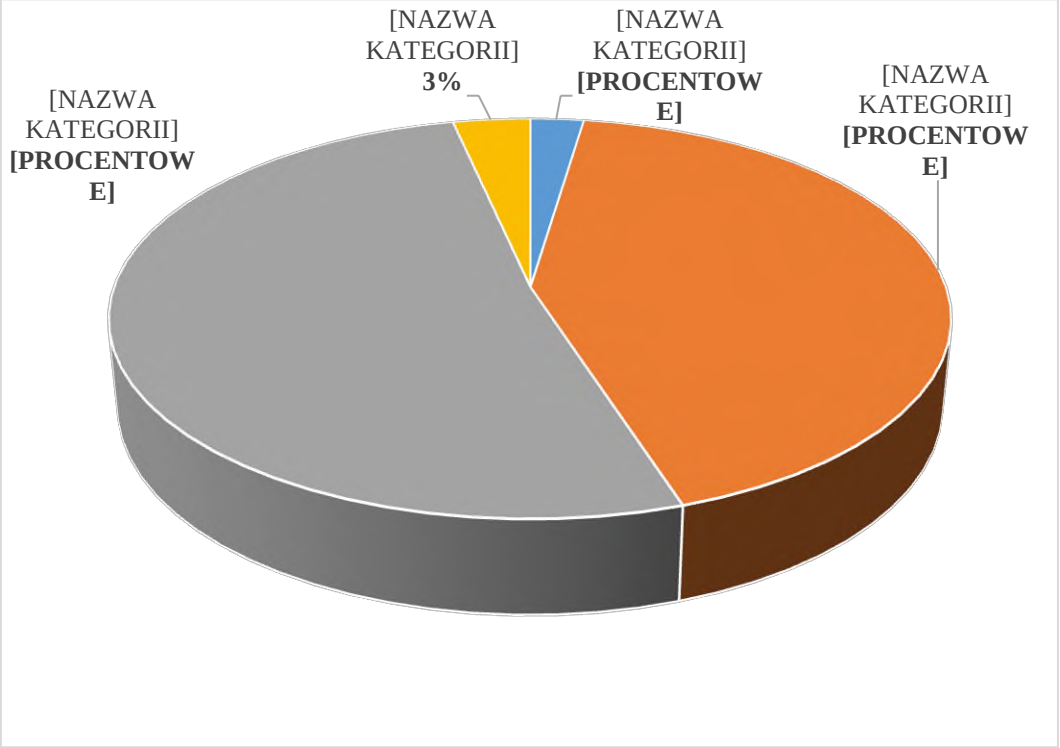
Lp.	Województwa	Liczba dzieci na 1 miejsce opieki	
		2016 r.	2017 r.
1	dolnośląskie	8	7
2	kujawsko-pomorskie	17	14
3	lubelskie	17	15
4	lubuskie	10	9
5	łódzkie	13	11
6	małopolskie	13	10
7	mazowieckie	10	9
8	opolskie	8	7
9	podkarpackie	14	11
10	podlaskie	12	12
11	pomorskie	13	12
12	śląskie	13	11
13	świętokrzyskie	18	15
14	warmińsko-mazurskie	17	16
15	wielkopolskie	11	10
16	zachodniopomorskie	10	9
	POLSKA	**12**	**10**

Źródło: Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2016 r. i 2017 r. (stan na 31 grudnia) oraz dane GUS w zakresie liczby dzieci w wieku do lat 3.

Najliczniejszą grupę dzieci objętych opieką stanowiły dzieci powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. – tak jak w latach 2012-2016 stanowiły one ponad połowę (ok. 52%) wszystkich dzieci objętych opieką w żłobkach, klubach dziecięcych i pod opieką dziennych opiekunów. Udział dzieci w wieku powyżej 1. r.ż. do ukończenia 2. r.ż. wzrósł o 3 punkty procentowe z ok. 40% w 2016 r. do ok. 43% w 2017 r. Najmniej liczną grupę stanowiły dzieci do ukończenia 1. r.ż. (2%) i dzieci powyżej 3. r.ż. (3%) (w 2016 r. po 5%). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy, w klubach dziecięcych nie mogą przebywać dzieci w wieku do 1. r.ż., co wpływa na procentowy udział tej grupy wiekowej w całej grupie dzieci objętych opieką w różnych formach opieki.

Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły ok. 1% wszystkich dzieci korzystających z opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów.

Wykres 3. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów wg wieku w 2017 r.



Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2017 r. (stan na 31 grudnia).

Biorąc pod uwagę liczbę dzieci przebywających w żłobkach i klubach dziecięcych, liczbę dzieci pod opieką dziennych opiekunów oraz niań, na koniec 2017 r. opieką objętych było ogółem ok. 10,4% wszystkich dzieci w wieku 0–3 lata (przy czym bez dzieci pod opieką niań – 9,7%). Oznacza to systematyczny wzrost w porównaniu do lat ubiegłych. Szacuje się, że w 2018 r. odsetek ten wyniesie 13,1%.

Dla dzieci 0-3

9,3% w 2016 r. → **10,4%** w 2017 r. → **13,1%** w 2018 r.

Jednak przy uwzględnieniu jedynie dzieci w wieku powyżej 1. r.ż. do 2. r.ż. oraz powyżej 2. r.ż. do 3. r.ż. (tj. najliczniejszych roczników objętych opieką), wskaźnik ten w 2017 r. wynosił ok.16% (przy czym bez nian – 14,7%), a w 2018 r. – wg szacunków wyniesie 19,5%.

Dla dzieci 1-3



Na koniec 2017 r. w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przekazywanych przez gminy tylko 315 gmin (tj. ok. 13% wszystkich gmin w Polsce) zadeklarowało potrzebę utworzenia nowych miejsc opieki – określając to zapotrzebowanie łącznie na ok. 41,5 tys. miejsc, z tego ok. 40 tys. miejsc w żłobkach, 743 w klubach dziecięcych oraz 691 u dziennych opiekunów. Na koniec 2016 r. zapotrzebowanie na 37,9 tys. miejsc opieki zgłosiły 292 gminy (tj. ok. 12% wszystkich gmin w Polsce). Należy mieć jednak na względzie, że są to dane przedstawiane przez gminy, które mogą być znacząco zaniżone z uwagi na brak badań co do potrzeb rodziców, pełnej wiedzy o listach rezerwowych w instytucjach prowadzonych przez podmioty niegminne, bądź z uwagi na fakt, że gminy ze względów ekonomicznych nie chcą zgłaszać zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, gdyż nie dysponują odpowiednimi środkami finansowymi na realizację potrzeb społecznych w tym zakresie.

Relatywnie największe niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w 2017 r. zgłoszone zostało – podobnie jak w roku 2013, 2014 i 2015 – przez gminy w województwach: mazowieckim (ok. 15,1 tys. miejsc), pomorskim (ok. 4,9 tys. miejsc) oraz śląskim (ok. 3,9 tys. miejsc), a najmniejsze w województwach: świętokrzyskim (336 miejsc), podkarpackim (668 miejsc) oraz warmińsko-mazurskim (645 miejsc). Z 315 gmin, które zadeklarowały potrzebę utworzenia nowych miejsc opieki, tylko 59 to gminy wiejskie (tj. ok. 4% gmin wiejskich). Zgłosiły one zapotrzebowanie na 1 234 miejsca opieki (co stanowi zaledwie 3% całego zapotrzebowania). Zapotrzebowanie to w przeważającej części (ok. 89%) dotyczyło miejsc w żłobkach, a w mniejszym stopniu miejsc w klubach dziecięcych (ok. 6%) i u dziennych opiekunów (ok. 5%).

Odniesienie zgłaszanego zapotrzebowania na miejsca opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów do liczby dzieci w wieku do lat 3 pokazuje,

że zapotrzebowanie to dotyczy w skali Polski do 3,6% dzieci w wieku 0-3 lata. Przy czym, najwyższe zapotrzebowanie (przekraczające 3,6%) zgłaszają w większej mierze te województwa, w których odsetek dzieci w wieku 0-3 objętych opieką w ww. instytucjach jest wyższy niż przeciętnie w skali Polski (9,7%)[1], tj. województwo mazowieckie, zachodniopomorskie i opolskie. Województwa dolnośląskie, lubuskie oraz małopolskie, w których odsetek dzieci objętych opieką przekracza 9,7%, zgłosiły zapotrzebowanie na miejsca opieki w wysokości odnoszącej się odpowiednio do 3,3%, 2,9% oraz 1,4% dzieci w wieku do lat 3.





Gdyby zrealizowane zostało zapotrzebowanie na miejsca opieki dla dzieci 0-3 lata to, uwzględniając już istniejące miejsca, najwyższy odsetek dzieci objętych opieką osiągnęłyby województwa: mazowieckie (19,4%), opolskie (18,9%) i dolnośląskie (17,5%). Przeciętnie w skali kraju byłoby to 13,3% dzieci w wieku 0-3[2]. Gdyby uwzględnić dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia na koniec 2017 r. opieką byłoby objętych 20,2% dzieci

[1] Bez uwzględnienia dzieci pod opieką nian.
[2] Dotyczy dzieci w wieku 0-3 bez uwzględnienia dzieci pod opieką nian.

(zamiast 14,7%[3]). Zatem, stopniowa realizacja już zgłaszanego zapotrzebowania umożliwiłaby objęcie opieką coraz większej liczby dzieci.

1. Żłobki

W 2017 r. wzrosła liczba gmin, w których funkcjonowały żłobki oraz liczba tych instytucji – na koniec 2016 r. w 605 gminach funkcjonowało 2 272 żłobków, a na koniec 2017 r. w 668 gminach 2 616 żłobków. Żłobki gminne stanowiły w 2017 r. 25% ogółu żłobków (661), a żłobki niepubliczne – 75% (1 955 żłobków). Utrzymana została zatem występująca w latach ubiegłych relacja pomiędzy żłobkami publicznymi i niepublicznymi. Przy czym, nadal spadał udział żłobków tworzonych i prowadzonych przez gminy (do 25%), a wzrastał udział tworzonych i prowadzonych przez osoby fizyczne (do 56%) oraz osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej (do 19%) (tabela 3).

Tabela 3. Żłobki wg podmiotu tworzącego w latach 2011-2017

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	liczba						
żłobki, utworzone przez:	**523**	**791**	**1 243**	**1 667**	**1 967**	**2 272**	**2 616**
gminy	352	409	443	485	531	588	661
osoby fizyczne	145	317	600	862	1 070	1 258	1 449
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	26	65	200	320	366	426	506
	%						
żłobki, utworzone przez:	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
gminy	67%	52%	36%	29%	27%	26%	25%
osoby fizyczne	28%	40%	48%	52%	54%	55%	56%
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	5%	8%	16%	19%	19%	19%	19%

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2017 r.

Z 2 616 żłobków, 1 672 było dotowanych (ok. 64%), tj. było utworzonych przez podmioty gminne bądź podmioty niegminne otrzymujące dotacje z budżetu gminy, zgodnie z art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wzrosła zatem w porównaniu

[3] Dotyczy dzieci w wieku 1-3 bez dzieci pod opieką niań.

do 2015 r. liczba dotowanych żłobków (z 1 428), ale ich udział w ogólnej liczbie żłobków pozostał zbliżony (w 2016 r. – ok. 63%).

Żłobki dysponowały w 2017 r. ok. 99,3 tys. miejsc opieki, co stanowiło ok. 89% wszystkich miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Połowę (ok. 52%) dzieci uczęszczających do żłobków stanowiły dzieci w wieku powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. Natomiast najmniej liczną grupą były dzieci w wieku do ukończenia 1. r.ż. (ok. 2%) i powyżej 3. r.ż. (ok. 3%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły ok. 1% wszystkich dzieci przebywających w żłobkach.

Na koniec 2017 r. w ww. dotowanych żłobkach zatrudnionych było ok. 18 tys. osób (w 2016 r. – 15,6 tys.), w tym ok. 11,5 tys. osób na stanowisku opiekuna (co stanowiło ok. 62% wszystkich zatrudnionych), (w 2016 r. – 9,9 tys.), a ok. 1,3 tys. osób na stanowisku pielęgniarki lub położnej (ok. 7% wszystkich zatrudnionych), (w 2016 r. – 1,2 tys. osób). Pozostałe osoby nie sprawowały opieki nad dziećmi, np. zajmowały się obsługą. Oznacza to, że w stosunku do 2016 r., w wyniku wzrostu liczby żłobków i miejsc opieki, wzrosła liczba osób zatrudnionych, przy czym struktura zatrudnienia pozostała zbliżona do tej z 2016 r. Zgodnie z ustawą, pod opieką opiekuna w żłobku może przebywać maksymalnie 8 dzieci. Na koniec 2017 r. liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę zatrudnioną na stanowisku opiekuna oraz pielęgniarki lub położnej) wynosiła 5,7 dzieci (w 2016 r. – 5,9 dzieci).

Tabela 4. Informacja na temat funkcjonowania żłobków wg stanu na koniec 2017 r.

1.	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego:	**2 616**
1.1.	utworzonych przez gminę	661
1.2.	utworzonych przez osobę fizyczną	1 449
1.3.	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	506
2.	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	**1 672**
3.	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	**99 255**
4.	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	**18 002**
4.1.	na stanowisku opiekuna	11 540
4.2.	na stanowisku pielęgniarki/położnej	1 342

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2017 r.

2. Kluby dziecięce

W 2017 r. wzrosła liczba gmin, w których funkcjonowały kluby dziecięce oraz liczba tych instytucji – na koniec 2016 r. w 266 gminach funkcjonowało 515 klubów dziecięcych, a na koniec 2017 r. w 307 gminach 629 klubów. Kluby gminne stanowiły w 2017 r. jedynie 6% ogółu klubów (36), zaś niepubliczne – aż 94% (593). Zatem tak, jak w przypadku żłobków, utrzymana została występująca w latach ubiegłych relacja między klubami publicznymi i niepublicznymi. Udział klubów tworzonych i prowadzonych przez gminy pozostał na zbliżonym poziomie, jak w latach ubiegłych (6%) tak, jak udział tworzonych i prowadzonych przez osoby fizyczne (77%) oraz osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej (17%) (tabela 5).

Tabela 5. Kluby dziecięce wg podmiotu tworzącego w latach 2011-2017

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	liczba						
kluby dziecięce, utworzone przez:	**48**	**105**	**212**	**384**	**453**	**515**	**629**
gminy	4	11	13	20	25	33	36
osoby fizyczne	41	83	171	316	356	390	484
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	3	11	28	48	72	92	109
	%						
kluby dziecięce, utworzone przez:	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
gminy	8%	10%	6%	5%	6%	6%	6%
osoby fizyczne	85%	79%	81%	82%	79%	76%	77%
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	6%	10%	13%	13%	16%	18%	17%

Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za lata 2011-2017 r.

Z 629 klubów dziecięcych 219 było dotowanych (ok. 35%), tj. było utworzonych przez podmioty gminne bądź podmioty niegminne otrzymujące dotacje z budżetu gminy, zgodnie z art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wzrosła zatem, w porównaniu do 2016 r., liczba dotowanych klubów (ze 177), ale ich udział w ogólnej liczbie klubów dziecięcych pozostał zbliżony (w 2016 r. – ok. 34%).

Kluby dziecięce dysponowały w 2017 r. 10,8 tys. miejscami opieki, co stanowiło jedynie ok. 9,7% wszystkich miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Tak jak

w przypadku żłobków, na koniec 2017 r. w klubach dziecięcych przebywało najwięcej dzieci w wieku powyżej 2. r.ż. do ukończenia 3. r.ż. (ok. 51%), a najmniej powyżej 3. r.ż. (ok. 7%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły ok. 0,5% wszystkich dzieci przebywających w klubach dziecięcych.

Zwraca uwagę wyższy odsetek dzieci w wieku powyżej 3 lat wśród dzieci przebywających w klubach dziecięcych, niż to miało miejsce w przypadku żłobków (3% dzieci w żłobkach i 7% w klubach dziecięcych).

Na ostatni dzień grudnia 2017 r. w ww. dotowanych klubach dziecięcych zatrudniono 676 osób (w 2016 r. – 544), w tym 540 osób na stanowisku opiekuna (co stanowiło ok. 80% wszystkich zatrudnionych) (w 2016 r. – 431), a 11 osób na stanowisku pielęgniarki lub położnej (ok. 2% wszystkich zatrudnionych) (w 2016 r. – 5). Pozostałe osoby nie sprawowały opieki nad dziećmi, a były zatrudnione np. do obsługi biurowej. Oznacza to, że w stosunku do 2016 r., w wyniku wzrostu liczby klubów dziecięcych i miejsc opieki, wzrosła również liczba osób zatrudnionych, w tym na stanowisku opiekuna. Zgodnie z ustawą, pod opieką opiekuna w klubie dziecięcym może przebywać maksymalnie 8 dzieci. Na koniec 2017 r. przeciętna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę zatrudnioną na stanowisku opiekuna, pielęgniarki lub położnej) w klubach dziecięcych wynosiła tak, jak w 2016 r. – 5,9 dzieci.

Tabela 6. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych wg stanu na koniec 2017 r.

1.	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego:	**629**
1.1.	utworzonych przez gminę	36
1.2.	utworzonych przez osobę fizyczną	484
1.3.	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	109
2.	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	**219**
3.	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	**10 756**
4.	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	**676**
4.1	na stanowisku opiekuna	540
4.2	na stanowisku pielęgniarki/położnej	11

Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za II półrocze 2017 r.

3. Dzienni opiekunowie

Dzienni opiekunowie (1 026 osób) byli zatrudnieni w 104 gminach (najwięcej w Warszawie – 246, w Poznaniu – 83, w Gdańsku – 67, w Gdyni – 59) i sprawowali opiekę nad 1 337 dziećmi, na które gmina przekazywała dotację z budżetu gminy, zgodnie z art. 60 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 bądź którymi opiekowali się dzienni opiekunowie zatrudniani przez gminy. Oznacza to, że w porównaniu do 2016 r. liczba dziennych opiekunów wzrosła o 55% (z 664 osób), a liczba dzieci pod ich opieką o ok. 48% (z 902 dzieci). Liczba gmin, w których zatrudnieni byli dzienni opiekunowie wzrosła o ok. 46% (z 71 gmin). Najwięcej dzieci przebywających pod opieką dziennych opiekunów było w wieku powyżej 1. r.ż. do ukończenia 2. r.ż. (640 dzieci, tj. ok. 48%), a najmniej do ukończenia 1. r.ż. (20 dzieci, tj. ok. 1%) i powyżej 3. r.ż. (58 dzieci, tj. ok. 4%). Dzieci niepełnosprawne oraz wymagające szczególnej opieki stanowiły 0,5% wszystkich dzieci przebywających pod opieką dziennych opiekunów. Pod opieką dziennych opiekunów znajdowało się średnio 1,3 dzieci objętych dofinansowaniem z budżetu gminy bądź znajdujący się pod opieką dziennych opiekunów zatrudnionych przez gminy.

4. Nianie

Na koniec 2017 r. do ubezpieczenia zdrowotnego zgłoszonych było ogółem ok. 8,5 tys. osób, w tym 8,2 tys. (czyli ok. 97%) stanowiły kobiety.

Wydatki budżetu państwa na ich składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) oraz na ubezpieczenie zdrowotne wyniosły w 2017 r. (w miesiącach I–XI) ok. 49,2 mln zł.

5. Wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy

Z informacji zebranych przez resort rodziny wynika, że średni koszt utrzymania miejsca w żłobkach i klubach dziecięcych wynosi ok. 1 tys. zł.

Natomiast wysokość opłaty ponoszonej przez rodziców w instytucjach gminnych kształtuje się na poziomie ok. 400 zł i jest ona niższa o średnio ok. 270 zł niż w instytucjach niegminnych (670 zł) lub o ok. 170 zł – w przypadku żłobków położonych poza miastami wojewódzkimi. Należy przy tym zauważyć, że opłaty rodziców w instytucjach niegminnych mogą być zbliżone do tych w instytucjach gminnych, jeśli podmioty niegminne otrzymują dofinansowanie z budżetu gminy, bądź budżetu państwa w ramach programu Maluch plus

(w 2017 r. było to 140 zł miesięcznie na dzieci uczęszczających do instytucji utworzonych w latach wcześniejszych bądź 100 zł miesięcznie dla dzieci uczęszczających do instytucji utworzonych w ramach programu Maluch plus 2017), bądź ze środków europejskich.

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.

Ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z instytucji gminnych bądź niegminnych otrzymujących dotację z budżetu gminy, 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 2017 r. wynosił **1 033 zł** w żłobku[4], w tym **614 zł** ponosiły gminy, a **419 zł** ponosili rodzice. W klubie dziecięcym[5] koszty te wynosiły odpowiednio **691 zł**, w tym **209 zł** ponosiły gminy, a **482 zł** ponosili rodzice.

W poszczególnych województwach przeciętny miesięczny koszt pobytu i wyżywienia w przeliczeniu na 1 miejsce w skali 2017 r. wahał się w żłobkach od 853 zł (woj. podlaskie) do 1 171 zł (woj. mazowieckie), w tym koszt ponoszony przez gminy wahał się od 440 zł (woj. podlaskie) do 754 zł (woj. dolnośląskie), a koszt ponoszony przez rodziców – od 264 zł (woj. świętokrzyskie) do 605 zł (woj. małopolskie).

W klubach dziecięcych ogółem przeciętny miesięczny koszt związany z pobytem i wyżywieniem dziecka w przeliczeniu na 1 miejsce w skali 2017 r. wahał się od 437 zł (woj. podkarpackie) do 842 zł (woj. małopolskie), w tym koszt ponoszony przez gminy wahał się od 93 zł (woj. pomorskie) do 406 zł (woj. świętokrzyskie), a koszt ponoszony przez rodziców od 238 zł (woj. świętokrzyskie) do 576 zł (woj. pomorskie).

[4] Nie obejmuje żłobków wpisanych do rejestru żłobków utworzonych lub prowadzonych przez inne podmioty niż gmina i nieotrzymujących dotacji z budżetu gminy lub państwa.
[5] Nie obejmuje klubów dziecięcych wpisanych do rejestru klubów dziecięcych utworzonych lub prowadzonych przez inne podmioty niż gmina i nieotrzymujących dotacji z budżetu gminy lub państwa.

Tabela 7. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci w instytucjach ponoszone przez rodziców i gminy wg województw w 2017 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**	1 089	754	335	727	252	475
2	**kujawsko-pomorskie**	1 013	613	400	835	270	565
3	**lubelskie**	935	542	393	528	108	420
4	**lubuskie**	938	528	410	725	289	436
5	**łódzkie**	1 044	741	303	555	148	407
6	**małopolskie**	1 099	494	605	842	380	462
7	**mazowieckie**	1 171	683	488	700	200	500
8	**opolskie**	997	601	396	697	218	479
9	**podkarpackie**	1 014	683	331	437	107	330
10	**podlaskie**	853	440	413	564	110	454
11	**pomorskie**	930	473	457	669	93	576
12	**śląskie**	1 087	703	384	704	188	516
13	**świętokrzyskie**	908	644	264	644	406	238
14	**warmińsko-mazurskie**	1 022	608	414	647	122	525
15	**wielkopolskie**	1 048	555	493	671	166	505
16	**zachodniopomorskie**	1 041	554	487	746	217	529
	Polska	**1 033**	**614**	**419**	**691**	**209**	**482**

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 2017 r.

W 2017 r., w stosunku do 2016 r., wzrosły przeciętne miesięczne koszty w żłobkach o 49 zł, a w klubach dziecięcych o 61 zł. W żłobkach wzrosły koszty ponoszone przez gminy (o 14 zł), a koszty ponoszone przez rodziców o 35 zł. W klubach dziecięcych koszty ponoszone przez gminy spadły (o 10 zł), a koszty ponoszone przez rodziców wzrosły (o 71 zł). Pomimo tych wahań, można uznać, że przeciętne koszty pozostały na zbliżonym poziomie. Przy czym, tak jak w latach ubiegłych, analizując przedstawione dane dotyczące przeciętnych kosztów związanych z pobytem i wyżywieniem dziecka w instytucjach opieki w skali roku, należy mieć na uwadze, że są to koszty przeciętne obejmujące dwa półroczne okresy sprawozdawcze, w czasie których zmieniły się m.in. liczba gmin, w których funkcjonowały instytucje opieki lub które partycypowały w kosztach ponoszonych przez instytucje niepubliczne (przekazywały dotację celową), liczba instytucji oraz miejsc. Są to zatem dwa odmienne okresy, co wpływa na wysokość przeciętnych miesięcznych kosztów w całym roku. Dodatkowo należy uwzględnić różnice między żłobkiem a klubem dziecięcym, które dotyczą czasu pracy, wieku dzieci, które mogą być objęte opieką oraz kwestii związanych z wyżywieniem.

Z danych dotyczących dziennych opiekunów wynika, że przeciętne miesięczne wydatki na wynagrodzenia na 1 dziennego opiekuna w skali całego 2017 r. wynosiły 863 zł[6]. W skali całego 2017 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 1 233 zł (186 zł – rodzice, 1 047 zł – gmina)[7].

Należy 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 5 dzieci, a w żłobku oraz klubie dziecięcym - maksymalnie 8. Ponadto, czas pracy dziennego opiekuna zależy od umowy, którą podpisuje z gminą lub osobą prawną lub nieposiadającą osobowości prawnej, w żłobku dzieci mogą przebywać maksymalnie 10 godzin, a w klubie dziecięcym maksymalnie 5 godzin. Jednakże od 1 stycznia 2018 r. czas pracy klubu dziecięcego został wydłużony do 10 godzin.

Tabela 8. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci pod opieką dziennych opiekunów ponoszone przez rodziców i gminy w 2017 r.

Lp.	Wyszczególnienie	w zł
1.	Przeciętne miesięczne wydatki na wynagrodzenia na 1 opiekuna	863
2.	Przeciętne miesięczne koszty związane z pobytem dziecka pod opieką dziennego opiekuna na 1 dziecko, z tego:	1 233
2.1.	ponoszone przez rodziców	186
2.2.	ponoszone przez gminę	1 047

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 2017 r.

5.1. Wydatki budżetu państwa i samorządu gminnego

W 2016 r. wzrosły wydatki na funkcjonowanie systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W 2016 r. wydatkowano łącznie **931,3 mln zł**, podczas gdy w 2017 r. już **1 088 mln zł**[8] (tj. o ok. 17% więcej niż w 2016 r.), z tego **1 053,7 mln zł** na żłobki, **23,4 mln zł** na kluby dziecięce oraz **10,9 mln zł** na dziennych opiekunów. Ze środków budżetu państwa wydatkowano ok. 118 mln zł w ramach Resortowego programu rozwoju

[6] Nie obejmuje dziennych opiekunów wpisanych do wykazu dziennych opiekunów zatrudnionych przez inne podmioty niż gmina i nieotrzymujących dotacji z budżetu gminy lub państwa.
[7] Nie obejmuje dziennych opiekunów wpisanych do wykazu dziennych opiekunów zatrudnionych przez inne podmioty niż gmina i nieotrzymujących dotacji z budżetu gminy lub państwa.
[8] Obejmują również wydatki inwestycyjne; wydatki bieżące wyniosły łącznie 872,3 mln zł, z tego 846 mln zł na żłobki, 16,1 mln zł na kluby dziecięce i 10,2 mln zł na dziennych opiekunów.

instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus, co stanowiło ok. 11% wszystkich wydatków. Należy również mieć na względzie, że z budżetu państwa finansowane są składki za nianie z tytułu ubezpieczenia społecznego i z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (pkt. 4 sprawozdania).

5.2. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus

Program Maluch plus, którego podstawę prawną stanowi art. 62 ustawy jest realizowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy wojewodów rokrocznie, poczynając od 2011 r. Celem Programu jest realizacja polityki rodzinnej rządu odnoszącej się do wspierania rodziny w działaniach opiekuńczych nad małymi dziećmi głównie przez stworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych instytucji opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci w wieku do lat 3, poprawę standardów funkcjonowania instytucji opieki nad małymi dziećmi oraz wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu instytucji opiekuńczo- edukacyjnych dla małych dzieci, zgodnie z potrzebami lokalnej społeczności.

Innowacją w programie Maluch plus, która wpłynęła w 2017 r. na zwiększenie liczby powstających miejsc opieki, było umożliwienie podmiotom niegminnym ubiegania się o dofinansowanie do tworzenia nowych miejsc opieki[9], a nie tylko – jak we wcześniejszych edycjach – do samego funkcjonowania miejsc. Dzięki wprowadzonym zmianom w zakresie programu Maluch plus, w 2017 r. powstało 8 067 nowych miejsc opieki, podczas gdy w latach 2011-2015 średniorocznie w ramach programu powstawało ok. 3 tys. miejsc. Tak znaczący wzrost utworzonych w ramach programu miejsc (ponad 2,6-krotny) wiązał się głównie z dofinansowaniem tworzenia miejsc przez podmioty niegminne, które utworzyły 57% wszystkich nowych miejsc. Jednocześnie w ramach programu 40 568 dzieci otrzymało dofinansowanie do pobytu dziecka w instytucjach.

Poniżej przedstawiono szczegółowe informacje w zakresie programu.

Program składał się z 4 modułów:

- moduł 1 (dla gmin) na utworzenie w 2017 r. nowych miejsc opieki i zapewnienie ich funkcjonowania;

[9] Z dofinansowania była wyłączona możliwość budowy nowego budynku oraz zakup nieruchomości

– moduł 2 dla gmin na utrzymanie miejsc opieki utworzonych przez gminy z udziałem programu Maluch plus; dla podmiotów niegminnych na utrzymanie miejsc opieki utworzonych przez podmioty niegminne, pod warunkiem pomniejszenia opłaty ponoszonej przez rodziców o kwotę przyznanej dotacji;
– moduł 3 (dla uczelni i podmiotów współpracujących z uczelniami) na utworzenie w 2017 r. nowych miejsc opieki dla dzieci studentów, doktorantów oraz osób zatrudnionych przez uczelnię lub wykonujących zadania na rzecz uczelni i zapewnienie ich funkcjonowania, pod warunkiem pomniejszenia opłaty ponoszonej przez rodziców o kwotę przyznanej dotacji;
– moduł 4 (dla podmiotów niegminnych) na utworzenie w 2017 r. nowych miejsc opieki i zapewnienie ich funkcjonowania, pod warunkiem pomniejszenia opłaty ponoszonej przez rodziców o kwotę przyznanej dotacji.

Na realizację programu Maluch plus w 2017 r. przeznaczono kwotę 151[10] mln zł, z tego na:

– moduł 1 – ok. 46,5 mln zł,
– moduł 2 – ok. 68,7 mln zł (gminy – ok. 21 mln zł, pozostałe podmioty – ok. 47, 7 mln zł),
– moduł 3 – ok. 2,4 mln,
– moduł 4 – ok. 33,4 mln zł.

Moduł 1

Do dofinansowania w module 1 zakwalifikowano 103 oferty dotyczące utworzenia 4 660 miejsc opieki. Ostatecznie 74 gminy utworzyły 3 449 nowych miejsc. Większość miejsc, tj. 95% powstała w żłobkach.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 74%.

Tabela 9. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu w ramach modułu 1 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	340	30	0	370
2	kujawsko-pomorskie	60	0	23	83

[10] Zgodnie z informacją z Ministerstwa Finansów wykonanie środków budżetu państwa w rozdziałach 85505, 85506 i 85507 wyniosło za 2017 r. (wg danych na koniec kwietnia 2018 r.) ok. 117,4 mln zł.

3	lubelskie	123	0	0	123
4	lubuskie	108	72	0	180
5	łódzkie	156	0	0	156
6	małopolskie	175	20	0	195
7	mazowieckie	889	37	0	926
8	opolskie	140	0	0	140
9	podkarpackie	193	0	0	193
10	podlaskie	32	0	0	32
11	pomorskie	325	0	0	325
12	śląskie	228	0	0	228
13	świętokrzyskie	124	0	0	124
14	warmińsko-mazurskie	119	0	0	119
15	wielkopolskie	166	0	0	166
16	zachodniopomorskie	89	0	0	89
	POLSKA	**3 267**	**159**	**23**	**3 449**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Moduł 2

W ramach modułu 2, wpłynęły oferty od 236 gmin z 391 instytucji opieki oraz 961 podmiotów niegminnych z 1 461 instytucji opieki. Oferty te dotyczyły dofinansowania do bieżącego funkcjonowania 42,9 tys. miejsc opieki, z tego 12,6 tys. w instytucjach gminnych i 30,3 tys. w instytucjach niegminnych. Ze środków przeznaczonych na moduł dofinansowano łącznie 40,4 tys. miejsc opieki nad małymi dziećmi. W większości były to miejsca w żłobkach.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 88%.

Tabela 10. Liczba miejsc opieki dofinansowanych ze środków z Programu w ramach modułu 2 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba dofinansowanych miejsc opieki			
		żłobek	**klub dziecięcy**	**dzienny opiekun**	**RAZEM**
1	dolnośląskie	2 639	194	65	2 898
2	kujawsko-pomorskie	1 265	146	30	1 441
3	lubelskie	1 006	80	0	1 086
4	lubuskie	869	125	1	995
5	łódzkie	895	222	5	1 122

6	małopolskie	6 695	1 124	234	8 053
7	mazowieckie	3 762	339	367	4 468
8	opolskie	1 270	90	10	1 370
9	podkarpackie	1 869	206	0	2 075
10	podlaskie	942	195	18	1 155
11	pomorskie	2 402	417	325	3 144
12	śląskie	3 678	583	167	4 428
13	świętokrzyskie	800	68	0	868
14	warmińsko-mazurskie	744	151	75	970
15	wielkopolskie	4 161	260	199	4 620
16	zachodniopomorskie	1 630	38	0	1 668
	POLSKA	**34 627**	**4 238**	**1 496**	**40 361**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Moduł 3

Do dofinansowania w ramach modułu 3 zakwalifikowano oferty 11 uczelni i współpracujących z nimi podmiotów (pochodzących z 10 gmin) dotyczące 447 miejsc opieki. Ostatecznie utworzono 432 miejsca i dofinansowano pobyt 207 dzieci.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 62%.

Tabela 11. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu oraz liczba dofinansowanych dzieci w ramach modułu 3 wg województw

Lp	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki				Liczba dofinansowanych miejsc opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM	żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	15	0	0	15	15	0	0	15
2	kujawsko-pomorskie	63	0	0	63	63	0	0	63
3	lubelskie	63	0	0	63	63	0	0	63
4	lubuskie	0	0	0	0	0	0	0	0
5	łódzkie	0	0	0	0	0	0	0	0
6	małopolskie	125	0	0	125	0	0	0	0

7	mazowieckie	52	14	0	66	52	14	0	66
8	opolskie	0	0	0	0	0	0	0	0
9	podkarpackie	0	0	0	0	0	0	0	0
10	podlaskie	0	0	0	0	0	0	0	0
11	pomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0
12	śląskie	0	0	0	0	0	0	0	0
13	świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	0
14	warmińsko-mazurskie	0	0	0	0	0	0	0	0
15	wielkopolskie	100	0	0	100	0	0	0	0
16	zachodniopomorskie	0	0	0	0	0	0	0	0
	POLSKA	**418**	**14**	**0**	**432**	**193**	**14**	**0**	**207**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus za 2017 rok (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Moduł 4

W ramach modułu 4 wpłynęły oferty od podmiotów z terenu 159 gmin, dotyczące utworzenia 6 954 miejsc opieki. Ostatecznie podmioty niepubliczne z terenu 135 gmin utworzyły 4 186 nowych miejsc. Większość miejsc, tj. 75% powstała w żłobkach.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 62%.

Tabela 12. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu w ramach modułu 4 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	280	27	0	307
2	kujawsko-pomorskie	230	0	0	230
3	lubelskie	95	55	0	150
4	lubuskie	58	0	0	58
5	łódzkie	52	24	0	76
6	małopolskie	390	74	30	494
7	mazowieckie	587	214	110	911
8	opolskie	120	0	0	120
9	podkarpackie	84	50	0	134
10	podlaskie	60	14	0	74
11	pomorskie	194	153	90	437

12	śląskie	561	91	0	652
13	świętokrzyskie	35	5	0	40
14	warmińsko-mazurskie	28	0	0	28
15	wielkopolskie	320	110	0	430
16	zachodniopomorskie	25	20	0	45
	POLSKA	**3 119**	**837**	**230**	**4 186**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Ponadto, w 2017 r. został ogłoszony konkurs *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus 2017 – edycja specjalna „Za życiem"* jako program wspierający rozwój i dostępność dla dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki żłobków i klubów dziecięcych w gminach. Podstawą prawną edycji specjalnej „Za życiem" był Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem", priorytet II Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i jego rodziny, działanie 2.5. Dofinansowanie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki.

Program składał się z 3 modułów:

- Moduł 1 – utworzenie nowych miejsc w instytucjach opieki dla dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki;
- Moduł 2 – dostosowanie istniejących miejsc w instytucjach opieki do potrzeb dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki (z wyłączeniem miejsc utworzonych z programu Maluch plus 2017);
- Moduł 3 - zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki dla dzieci z grupy docelowej (dotyczy miejsc utworzonych lub przystosowanych do potrzeb dzieci z grupy docelowej ze środków edycji specjalnej Programu lub z innych źródeł finansowania niezależnie od czasu, w którym miejsca te zostały utworzone lub przystosowane).

Na edycję specjalną przeznaczono 15 mln zł ze środków niewykorzystanych w ramach głównego konkursu, natomiast w wyniku przeprowadzonego naboru ofert przyznano w:

- module 1 – ok. 1,13 mln zł,
- module 2 – ok. 2,11 mln zł,
- module 3 – ok. 0,96 mln zł.

W konkursie nie wpłynęły oferty z gmin z terenu województw: dolnośląskiego, opolskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Moduł 1

W module 1 wpłynęły oferty z 6 gmin dotyczące utworzenia 80 nowych miejsc opieki. Ostatecznie 5 gmin utworzyło 77 nowych miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 94%.

Tabela 13. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 1 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki		
		żłobek	klub dziecięcy	RAZEM
1	kujawsko-pomorskie	0	0	0
2	lubelskie	0	0	0
3	lubuskie	0	0	0
4	łódzkie	1	0	1
5	małopolskie	0	25	25
6	mazowieckie	10	0	10
7	podkarpackie	0	0	0
8	pomorskie	1	0	1
9	śląskie	0	0	0
10	świętokrzyskie	20	20	40
11	wielkopolskie	0	0	0
	POLSKA	32	45	77

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus edycja specjalna „Za życiem" za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Moduł 2

W ramach modułu 2, zakwalifikowano oferty z 15 gmin dotyczące dostosowania 296 miejsc opieki. Ostatecznie 14 gmin dostosowało 266 miejsc opieki na potrzeby dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 83%.

Tabela 14. Liczba miejsc opieki dostosowanych dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 2 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki		
		żłobek	klub dziecięcy	RAZEM
1	kujawsko-pomorskie	28	0	28
2	lubelskie	26	0	26
3	lubuskie	5	0	5
4	łódzkie	0	0	0
5	małopolskie	35	0	35
6	mazowieckie	1	0	1
7	podkarpackie	35	0	35
8	pomorskie	1	0	1
9	śląskie	23	0	23
10	świętokrzyskie	90	0	90
11	wielkopolskie	22	0	22
	POLSKA	**266**	**0**	**266**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus edycja specjalna „Za życiem" za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Moduł 3

W module 3 wpłynęły oferty z 11 gmin dotyczące 266 miejsc opieki. Ostatecznie 10 gmin dofinansowało funkcjonowanie miejsc dla 233 dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

Udział wykorzystanej dotacji w stosunku do dotacji przyznanej w rozstrzygnięciu Programu wyniósł ok. 85%.

Tabela 15. Liczba dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki dofinansowanych przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 3 wg województw

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki		
		żłobek	klub dziecięcy	RAZEM
1	kujawsko-pomorskie	0	0	0
2	lubelskie	0	0	0
3	lubuskie	0	0	0
4	łódzkie	0	0	0
5	małopolskie	8	31	39
6	mazowieckie	81	0	81
7	podkarpackie	0	0	0
8	pomorskie	1	0	1
9	śląskie	22	0	22

10	świętokrzyskie	90	0	90
11	wielkopolskie	0	0	0
	POLSKA	**202**	**31**	**233**

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Maluch plus edycja specjalna „Za życiem" za 2017 r. (wg stanu na dzień 1 kwietnia 2018 r.)

Realizacja programu Maluch plus od 2011 r., tj. od początku jego funkcjonowania, w znaczącym stopniu wpływa na zaspokojenie potrzeb na miejsca opieki dla dzieci w wieku do lat 3. Jego efektem jest powstawanie nowych miejsc opieki, a także utrzymywanie istniejących miejsc, poprzez dofinansowywanie kosztów ich funkcjonowania oraz zmniejszanie opłat ponoszonych przez rodziców (w ramach modułu 2, 3 i 4).

Ogólny przyrost liczby miejsc opieki nad małymi dziećmi w latach 2011–2017 wyniósł ok. 78,8 tys. Prawie 32% miejsc (25 361 miejsc) powstało dzięki środkom z programu Maluch plus, a ich liczba systematycznie rośnie.

5.3. Środki UE z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

W ramach Działania 2.1 „*Równość szans mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym w dostępie do zatrudnienia, rozwoju kariery, godzenia życia zawodowego i prywatnego*" realizowanego w Osi Priorytetowej II „*Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*" Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w 2017 r. realizowane zostały następujące konkursy:

1. ***„Podniesienie kompetencji przedstawicieli władz samorządu gminnego i pracowników jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za rozwój form opieki nad dziećmi do lat 3, z gmin na terenie których mieszka 5 tys. i więcej ludności"*** **– nr POWR.02.01.00-IP.03-00-001/16**, w którym realizowane były 4 projekty (po jednym w makroregionie: centralnym, wschodnim, południowym i północno-zachodnim) na łączną kwotę ok. 6 mln zł (alokacja na konkurs wynosiła 8,38 mln zł), dot. szkoleń w zakresie form opieki nad dziećmi do lat 3 skierowanych do przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w **gminach powyżej 5 tys. mieszkańców** (w szczególności do przedstawicieli władz samorządu gminnego i pracowników jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za rozwój form opieki nad dziećmi do lat 3).

   Do końca 2017 r. Wskaźnik produktu, tj. *Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dzieckiem do lat 3 objętych*

wsparciem szkoleniowym w zakresie form opieki nad dziećmi do lat 3 został osiągnięty w wysokości 1 237 osób (wartość docelowa: 3 287 osób).

W dniu 31 grudnia 2017 r. zakończyła się realizacja jednego projektu na kwotę 765 450,00 zł.

2. ***„Podniesienie kompetencji przedstawicieli władz samorządu gminnego i pracowników jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za rozwój form opieki nad dziećmi do lat 3, z gmin na terenie których mieszka poniżej 5 tys. ludności*”** **– nr POWR.02.01.00-IP.03-00-002/16**, w dniu 16 stycznia oraz 3 marca 2017 r. opublikowano Listy rankingowe informujące o wyłonieniu do dofinansowania 4 projektów (po jednym w makroregionie: centralnym, wschodnim, południowym i północno-zachodnim) na łączną kwotę ok. 3,17 mln zł (alokacja na konkurs wynosiła 4,415 mln zł), dot. szkoleń w zakresie form opieki nad dziećmi do lat 3 skierowanych do przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w **gminach poniżej 5 tys. mieszkańców** (w szczególności do przedstawicieli władz samorządu gminnego i pracowników jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za rozwój form opieki nad dziećmi do lat 3).

   W 2017 r. rozpoczęła się realizacja 3 z 4 projektów w makroregionach: centralnym, południowym i północno-zachodnim. Realizacja projektu w ramach makroregionu wschodniego rozpoczyna się w dniu 1 stycznia 2018 r.

   Do końca 2017 r. Wskaźnik produktu, tj. *Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dzieckiem do lat 3 objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie form opieki nad dziećmi do lat 3* został osiągnięty w wysokości 118 osób (wartość docelowa: 2 101 osób).

3. ***„Podniesienie kompetencji przedstawicieli podmiotów niegminnych, którzy planują utworzenie i prowadzenie ośrodka opieki nad dziećmi do lat 3 i pochodzą z gmin, na terenie których mieszka poniżej 5 tys. ludności*”** **– nr POWR.02.01.00-IP.03-00-003/17**, w którym realizowane będą 4 projekty (po jednym w makroregionie: centralnym, wschodnim, południowym i północno-zachodnim), dot. szkoleń w zakresie form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 skierowanych do przedstawicieli **podmiotów niegminnych** planujących utworzenie i prowadzenie instytucji opieki nad

dziećmi w wieku do lat 3, pochodzących z gmin, na terenie których mieszka mniej niż 5 tys. mieszkańców.

Wskaźnik produktu, tj. *Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dzieckiem do lat 3 objętych wsparciem szkoleniowym w zakresie form opieki nad dziećmi do lat 3* jaki powinien zostać osiągnięty określono na poziomie 2 644 osób.

Alokacja na konkurs wynosi ok. 5,6 mln.

Nabór wniosków prowadzony był w dniach od 1 października do 13 listopada 2017 r. W odpowiedzi na konkurs wpłynęło 11 wniosków na kwotę 15,5 mln zł. Do końca 2017 r. trwała procedura oceny wniosków złożonych w odpowiedzi na konkurs. Ostatecznie w dniu 16 marca 2018 r. została opublikowana ostatnia Lista projektów wybranych do dofinansowania po ocenie merytorycznej w konkursie nr POWR.02.01.00-IP.03-00-003/17, w ramach której zostało wskazane 4 projekty na łączną kwotę 4 081 760,12 zł.

Poza wnioskowaniem o wsparcie w tworzeniu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 z udziałem środków z budżetu państwa, istnieje możliwość dofinansowywania tworzenia i/lub funkcjonowania tychże instytucji ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W okresie programowania 2014-2020 na ww. cel przewidziano 396,7 mln euro, tj. ok. 1,6 mld zł, a w tym 2017 r. ok. 500 mln zł.

6. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę, że rodzice jako jedną z barier w posiadaniu dzieci, wskazują brak możliwości łączenia życia zawodowego i rodzinnego, rząd jako jeden z priorytetów polityki rodzinnej przyjął rozwój instytucji opieki nad dziećmi najmłodszymi – żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów. Jednocześnie rząd, pamiętając, że wybór co do opieki nad potomstwem należy do rodziców, którzy najlepiej znają potrzeby swoje oraz swoich dzieci, dba, aby powstawały i funkcjonowały bezpieczne miejsca opieki nad najmłodszymi dziećmi, które poza funkcją opiekuńczą mają za zadanie dbać o rozwój i edukację dzieci. W 2017 r. zostały podjęte działania, które mają przyczynić się w znaczący sposób do wzrostu odsetka dzieci objętych opieką instytucjonalną w postaci zmian legislacyjnych z jednej strony oraz

zmian w zakresie wsparcia finansowego w rozwój tychże instytucji z drugiej strony. Zgodnie z założeniami określonymi w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, do końca 2030 r. wskaźnik objęcia opieką instytucjonalną dzieci w wieku do 3 lat ma wynieść 33%. Aby to osiągnąć konieczne jest podjęcie działań mających na celu zlikwidowanie barier jakimi są:

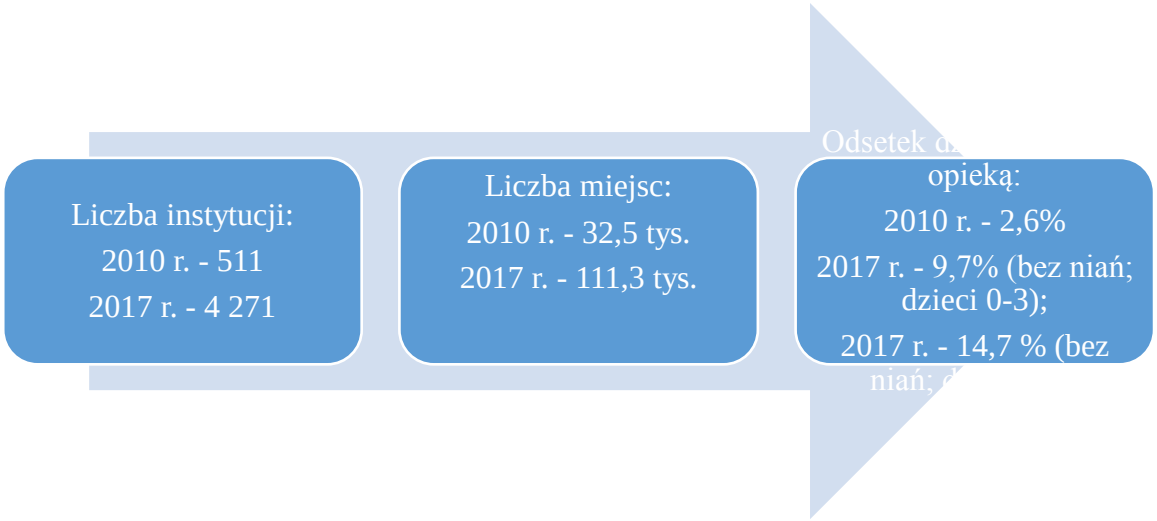
1) niewystarczająca liczba miejsc opieki zapewniana przez żłobki, kluby dziecięce lub dziennych opiekunów (na koniec 2017 r. opieką było objętych ok. 16% dzieci w wieku 1-3),

2) niewielka liczba gmin posiadających instytucję opieki nad najmłodszymi dziećmi (na koniec 2017 r. w ok. 68% gmin w Polsce brak jest jakichkolwiek instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3),

3) wysokie koszty prowadzenia instytucji i wysokie opłaty ponoszone przez rodziców (ok. 1 tys. zł miesięcznie).

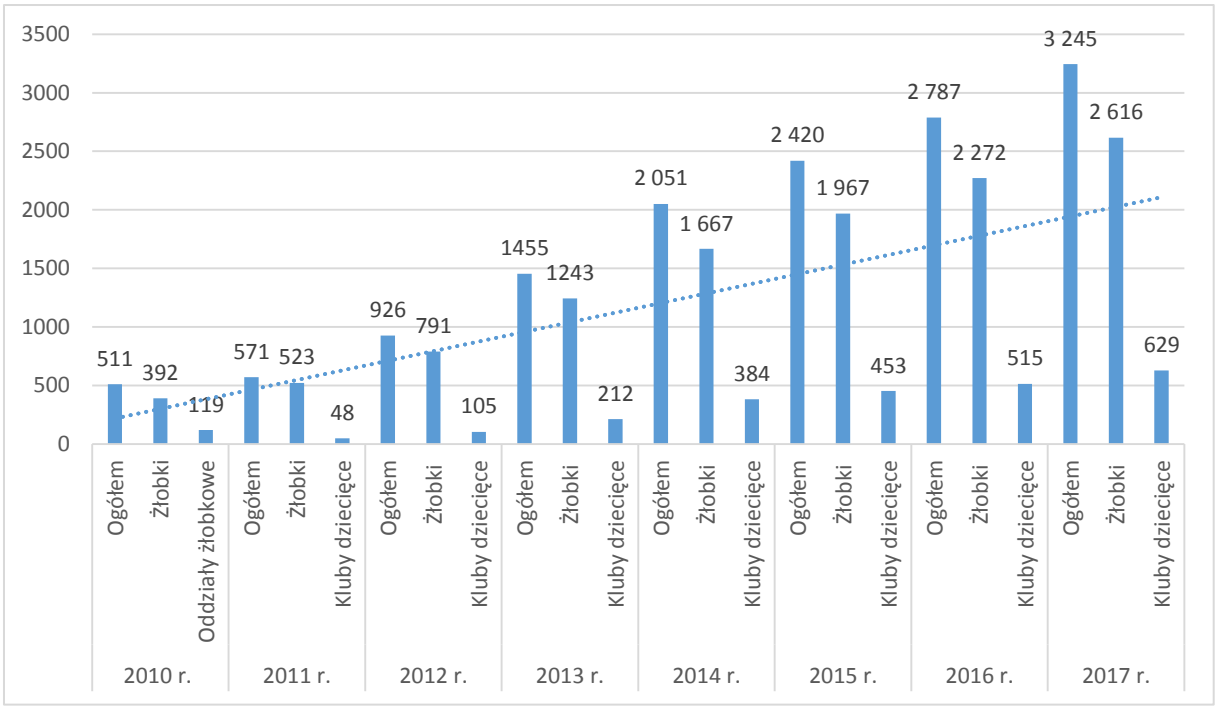
1. Od wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 4 kwietnia 2011 r., obserwuje się dynamiczny wzrost liczby instytucji opieki nad małymi dziećmi oraz liczby miejsc w tych instytucjach. O ile w 2010 r. funkcjonowało 511 żłobków i oddziałów żłobkowych, o tyle w 2017 r. było już 4 271 instytucji wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz wykazu dziennych opiekunów (co w stosunku do 2010 r. stanowi wzrost aż o ok. 836%). W tym okresie o 343% wzrosła liczba miejsc opieki (z ok. 32,5 tys. w 2010 r. do ok. 111,3 tys. miejsc w 2017 r.). Systematycznie wzrasta również odsetek dzieci w wieku 0-3 lat objętych opieką (w 2010 r. – ok. 2,6%, a w 2017 r. już ok. 10,4%, przy czym bez dzieci pod opieką niań – 9,7%), natomiast biorąc pod uwagę dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia wzrost ten nastąpił do 16%, a bez niań – 14,7%.

Wykres 4. Najważniejsze zmiany w obszarze opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2017



2. W 2017 r., tak jak w latach ubiegłych, przeważającą część instytucji stanowiły żłobki (ok. 61%), które dysponowały największą liczbą miejsc (ok. 89%) i na które gminy zgłaszały największe zapotrzebowanie (ok. 97%). Zatem, pomimo tego, że ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 umożliwia sprawowanie opieki nad najmłodszymi dziećmi w różnych formach, to sektor ten jest zdominowany przez jedną z nich – żłobki. Jednocześnie należy zauważyć, że liczba klubów dziecięcych wzrosła w 2017 r. w większym stopniu niż liczba żłobków (odpowiednio o 22% i 15%). Tak, jak w roku ubiegłym, w największym stopniu wzrosła liczba żłobków niepublicznych, ale w innej kolejności niż rok wcześniej - utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej z 426 do 506 (o ok. 19%)), a utworzonych przez osobę fizyczną z 1 258 do 1 449 (o ok. 15%)), natomiast przez gminy z 588 do 661 (o ok. 12%). W przypadku klubów dziecięcych, w największym stopniu wzrosła liczba instytucji utworzonych przez osoby fizyczne z 390 do 484 (o ok. 24%), a w dalszej kolejności utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej z 92 do 109 (o 18%) oraz przez gminy z 33 do 36 (o 1%).

Wykres 5. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi wg typów w latach 2010-2017

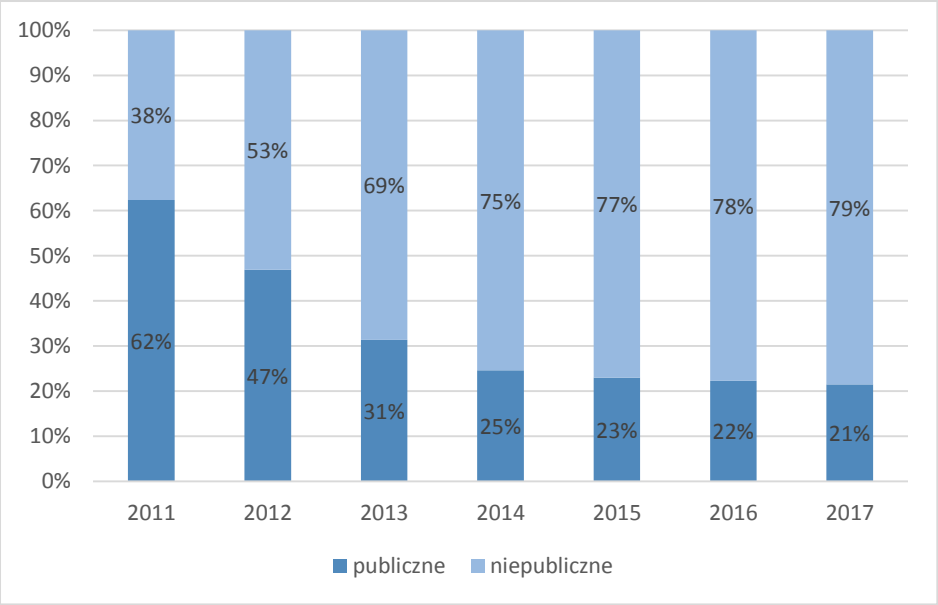


Źródło: Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2017. Za 2010 r. dane GUS.

3. Liczba dziennych opiekunów wzrosła w największym stopniu w porównaniu do wzrostu liczby żłobków i klubów dziecięcych – o 55%. Jednocześnie należy zauważyć, że nadal w niektórych województwach – w podkarpackim i świętokrzyskim – nie zatrudniano ani jednego dziennego opiekuna (analogicznie jak w 2016 r.).
4. W 2017 r. utrzymane zostały tendencje z lat ubiegłych w zakresie struktury własnościowej podmiotów opiekujących się małymi dziećmi (żłobków i klubów dziecięcych). Nadal pogłębiał się spadek liczby podmiotów publicznych (gminnych) – udział takich żłobków i klubów dziecięcych spadł do 21%. Wzrósł natomiast udział instytucji utworzonych przez inne podmioty niż gmina 79%[11].

Wykres 6. Udział żłobków i klubów dziecięcych wg sektora w stosunku do łącznej liczby żłobków i klubów dziecięcych w latach 2011-2017

[11] W pewnym stopniu może być to efekt stopniowego wzrostu wpisywanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych niepublicznych instytucji utworzonych przed 2011 r., dla których termin zgłoszenia do rejestru upływał w kwietniu 2014 r.



Opisana tendencja dotyczy w szczególności żłobków. Udział żłobków gminnych spadł na przestrzeni lat 2011–2017 o 42 punkty procentowe (z 67% do 25%), a niepublicznych wzrósł o 42 punkty procentowe (z ok. 33% do 75%). Przy czym najdynamiczniejszy wzrost dotyczy żłobków tworzonych przez osoby fizyczne – ich udział zwiększył się z ok. 28% do ok. 55%. Natomiast kluby dziecięce, już od 2011 r. były tworzone głównie przez podmioty inne niż gmina i struktura ta jest zachowana[12] – na koniec 2016 r. stanowiły one ok. 94% wszystkich klubów (w latach 2011–2014 ich udział wahał się od ok. 90% do ok. 95%). Przy czym są to głównie kluby tworzone przez osoby fizyczne – stanowiły one 77% wszystkich klubów (w latach 2011–2014 ich udział wahał się od 79% do 85%). Biorąc pod uwagę, że nie tylko dominuje sektor niepubliczny, ale również to, że głównie osoby fizyczne, jak i osoby prawne albo jednostki nieposiadające osobowości prawnej w sposób najbardziej dynamiczny tworzą nowe miejsca opieki, wydaje się, że rząd obrał właściwy kierunek działań umożliwiając dofinansowanie kosztów tworzenia przez nie nowych miejsc ze środków budżetu państwa w ramach programu Maluch plus.

5. Innowacją w programie Maluch plus, która wpłynęła na zwiększenie liczby powstających miejsc opieki, było umożliwienie podmiotom niegminnym w edycji 2017 ubieganie się o dofinansowanie do tworzenia nowych miejsc opieki[13], a nie tylko – jak we wcześniejszych edycjach – do samego funkcjonowania miejsc. Dzięki

[12] Klub dziecięcy jest formą opieki wprowadzoną ustawą.
[13] Z dofinansowania była wyłączona możliwość budowy nowego budynku oraz zakup nieruchomości

wprowadzonym zmianom w zakresie programu Maluch plus, w 2017 r. powstało 8 067 nowych miejsc opieki, przy czym podmioty niegminne utworzyły 57% wszystkich nowych miejsc. Jednocześnie w ramach programu 40 568 dzieci otrzymało dofinansowanie do pobytu dziecka w instytucjach.

6. W omawianym okresie wzrosła liczba dotowanych z budżetu gmin instytucji – tak żłobków, jak i klubów dziecięcych. W 2016 r. dotowane były 1 428 żłobki i 177 klubów dziecięcych (łącznie 1 605 instytucje), a w 2017 r. – odpowiednio 1 672 i 219 (1 891 instytucji), co oznacza wzrost dotowanych instytucji o ok. 18%. Udział dotowanych żłobków i klubów dziecięcych wyniósł 58% - tyle samo co w 2016 r.
7. Wzrosło również zapotrzebowanie zgłaszane przez same gminy na nowe miejsca opieki – z 37,9 tys. miejsc na koniec 2016 r. do ok. 41,4 tys. miejsc na koniec 2017 r. Oznacza to, że pomimo stałego wzrostu, tak samej liczby instytucji, jak i miejsc w tych instytucjach, gminy nadal zgłaszają potrzeby w tym obszarze. Gdyby zapotrzebowanie to zostało zrealizowane, na koniec 2017 r. opieką objętych byłoby 13,3% dzieci w wieku 0-3 (zamiast 9,7%[14]). Gdyby uwzględnić dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia na koniec 2017 r. opieką byłoby objętych 20,2% dzieci (zamiast 14,7%[15]).
8. W omawianym okresie wzrosły wydatki na instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (łącznie środki własne gmin, jak i środki z budżetu państwa) – z 931,3 mln zł w 2016 r. do **1 088 mln zł** w 2017 r.
9. Z danych statystycznych wynika, że gminy w dalszym ciągu w niewielkim stopniu korzystają z możliwości zlecania organizacji opieki w formie żłobka, klubu dziecięcego lub dziennych opiekunów innym podmiotom (na podstawie art. 61 ustawy). Tylko 3% gminnych żłobków (19 z 661 żłobków) i 14% gminnych klubów dziecięcych (5 z 36 klubów) prowadziły inne podmioty. Może to wskazywać na potencjalną nieefektywność takiego rozwiązania, ale także na nieznajomość praktycznej realizacji ww. przepisów, co wskazywałoby na potrzebę poszerzania wiedzy w tym zakresie pracowników jednostek organizacyjnych i przedstawicieli władz samorządu gminnego odpowiedzialnych za kształt systemu opieki nad dziećmi na poziomie lokalnym. Być może, częściowo problem ten rozwiążą szkolenia prowadzone i planowane na kolejne lata w ramach PO WER w ramach działania 2.1 (pkt 5.3. sprawozdania).

[14] Dotyczy dzieci w wieku 0-3 bez dzieci pod opieką niań.
[15] Dotyczy dzieci w wieku 1-3 bez dzieci pod opieką niań.

10. W 2017 r. charakterystyka województw – pod względem podstawowych informacji dotyczących odsetka gmin z instytucjami, liczby instytucji i miejsc, zapotrzebowania na miejsca oraz odsetka dzieci objętego opieką – pomimo pewnych wahań, pozostała zbliżona do tej z lat ubiegłych (2012–2016). Od 2012 r. największy odsetek gmin z instytucjami opieki znajduje się na terenie województw: opolskiego, pomorskiego i śląskiego[16], a najmniejszy na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego i kujawsko-pomorskiego[17]. Również analiza liczby instytucji pokazuje, że pomimo ich systematycznego wzrostu, to te same województwa dysponują największą i najmniejszą liczbą instytucji opieki i są to odpowiednio województwa: mazowieckie wielkopolskie i pomorskie[18] oraz lubuskie, podlaskie, świętokrzyskie[19]. Dotyczy to również liczby miejsc w instytucjach opieki – największą ich liczbą dysponowały województwa: dolnośląskie, mazowieckie i śląskie, a najmniejszą województwa: podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Zatem, pomimo pewnych wahań, pozycja poszczególnych województw na przestrzeni lat 2012–2017 w zakresie podstawowych danych dotyczących systemu opieki nad najmłodszymi dziećmi, w odniesieniu do innych województw, pozostała stosunkowo stabilna. Województwa, które charakteryzowały się najwyższymi i najniższymi wartościami w ramach poszczególnych grup danych, utrzymały swoją pozycję. Jest to sytuacja wymagająca uwagi, pokazująca, że usługi opiekuńcze rozwijają się nierównomiernie w skali Polski i w ramach województw (o czym mówi odsetek gmin z instytucjami). Na terenie części województw poziom zaspokojenie potrzeb opiekuńczych jest niski, o czym z kolei mówi odsetek dzieci objętych opieką.

Mając to na względzie, ustawą z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin została znowelizowana ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 – zmienione przepisy zaczęły obowiązywać z dniem 1 stycznia 2018 r.

Ponadto, w celu zwiększenia dostępności terytorialnej w kolejnej edycji Maluch plus wprowadzono dla jednostek samorządu terytorialnego tworzących w ramach modułu 1a miejsca opieki na terenie gmin, gdzie na dzień składania oferty konkursowej nie funkcjonowały żłobki i kluby dziecięce, gwarancję dofinansowania w wysokości zgłoszonego zapotrzebowania z zastrzeżeniem, że udział dofinansowania w realizacji zadania wynosi nie więcej niż 80% wartości kosztów projektu.

[16] W 2012 r. na terenie województw: dolnośląskiego, opolskiego, pomorskiego i śląskiego.
[17] W 2016 na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.
[18] W 2015 r. były to województwa mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie.
[19] W 2015 r. były to województwa podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

Podjęte działania powinny przyczynić się do systematycznego zwiększania odsetka dzieci objętych opieką oraz zwiększenia liczby instytucji, przy jednoczesnym zwiększeniu dostępności terytorialnej. Docelowo przyczyni się to do umożliwienia rodzicom dokonywania realnego wyboru między opieką domową a instytucjonalną, w tym jej formą oraz sektorem. Zwiększy również dostępność finansową opieki instytucjonalnej. Dostępność ta jest szczególnie ważna, zwłaszcza w kontekście realizacji celów określonych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, mierzonych wskaźnikiem objęcia opieką dzieci na poziomie docelowym 33% w 2030 r. Poza zwiększeniem liczby oferowanych miejsc, wprowadzano rozwiązania, które mają przyczynić się do obniżenia kosztów prowadzenia i tworzenia miejsc, przy jednoczesnym zachowaniu jakości świadczonych usług oraz podwyższenia bezpieczeństwa dzieci.

Spis tabel i wykresów

Spis tabel

Tabela 1. Liczba instytucji oraz liczba miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2017…17
Tabela 2. Liczba dzieci na miejsce w żłobku, klubie dziecięcym i u dziennego opiekuna…… .18
Tabela 3. Żłobki wg podmiotu tworzącego w latach 2011-2017…….. 22
Tabela 4. Informacja na temat funkcjonowania żłobków wg stanu na koniec 2017 r. ……..23

Tabela 5. Kluby dziecięce wg podmiotu tworzącego w latach 2011-2017…….. .24
Tabela 6. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych wg stanu na koniec 2017 r……... .25
Tabela 7. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci w instytucjach ponoszone przez rodziców i gminy wg województw w 2017 r…….. 28
Tabela 8. Przeciętne miesięczne koszty związane z przebywaniem dzieci pod opieką dziennych opiekunów ponoszone przez rodziców i gminy w 2017 r……. 29
Tabela 9. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu w ramach modułu 1 wg województw……. 31
Tabela 10. Liczba miejsc opieki dofinansowanych ze środków z Programu w ramach modułu 2 wg województw……. 32
Tabela 11. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu oraz liczba dofinansowanych dzieci w ramach modułu 3 wg województw……33
Tabela 12. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z Programu w ramach modułu 4 wg województw……... 34
Tabela 13. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 1 wg województw……. 36
Tabela 14. Liczba miejsc opieki dostosowanych dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 2 wg województw…….. 37
Tabela 15. Liczba dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki dofinansowanych przy udziale środków z edycji specjalnej Programu w ramach modułu 3 wg województw……. 37

Spis wykresów

Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2016 r. i 2017 r. 16
Wykres 2. Liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na koniec 2017 r. oraz dynamika wzrostu w stosunku do 2016 r. 17
Wykres 3. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów wg wieku w 2017 r. 19
Wykres 4. Najważniejsze zmiany w obszarze opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2017 ... 41
Wykres 5. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi wg typów w latach 2010-2017..... 42
Wykres 6. Udział żłobków i klubów dziecięcych wg sektora w stosunku do łącznej liczby żłobków i klubów dziecięcych w latach 2011-2017 43