



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja

**Druk nr 83**

Warszawa, 13 grudnia 2019 r.

Panie i Panowie Posłowie  
na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej

Uprzejmie przekazuję przedstawiony w VIII kadencji w dniu 26 września 2019 r. przez Prezesa Rady Ministrów dokument:

**- Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2018 r.**

MARSZAŁEK SEJMU

(-) Elżbieta Witek

Sprawozdanie Rady  
Ministrów z realizacji ustawy  
z dnia 4 lutego  
2011 r. o opiece nad dziećmi  
w wieku do lat 3 w 2018 r.

Warszawa, 2019 r.

## Spis treści

<i>Spis treści</i> .....	1
<i>Wprowadzenie</i> .....	2
I. <i>Charakterystyka systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3</i> .....	3
1. <i>Formy opieki nad małymi dziećmi</i> .....	3
1.1. <i>Żłobek</i> .....	4
1.2. <i>Klub dziecięcy</i> .....	5
1.3. <i>Dzienny opiekun</i> .....	6
1.4. <i>Niania</i> .....	7
2. <i>Nadzór i odpowiedzialność za realizację zadań wynikających z ustawy</i> .....	9
3. <i>Kadra w instytucjach opieki nad dziećmi (żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie)</i> .....	11
3.1. <i>Kwalifikacje kadry</i> .....	11
3.2. <i>Szkolenie osób sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3</i> .....	13
4. <i>Zmiany wprowadzone w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3</i> .....	13
II. <i>Realizacja ustawy</i> .....	15
1. <i>Żłobki</i> .....	22
2. <i>Kluby dziecięce</i> .....	24
3. <i>Dzienni opiekunowie</i> .....	26
4. <i>Nianie</i> .....	26
5. <i>Oplaty i wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy</i> .....	26
5.1. <i>Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” Maluch+”</i> .....	27
5.2. <i>Środki UE z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój</i> .....	33
6. <i>Podsumowanie</i> .....	35
<i>Spis tabel i wykresów</i> .....	42

## **Wprowadzenie**

Art. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019 r. poz. 409, 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 znowelizowanej w 2013, 2015, 2017, 2018 i 2019 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), z dniem 1 stycznia 2018 r. 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. Żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie pełnią ważną rolę w odkrywaniu świata przez dziecko oraz w kształtowaniu jego otwartej postawy. W 2018 r. z jednej strony weszły w życie przyjęte w 2017 r. zmiany legislacyjne, z drugiej podwyższono znacząco wsparcie finansowe rozwoju instytucji opieki nad dziećmi, które łącznie przyczyniły się do wzrostu odsetka dzieci objętych opieką instytucjonalną.

## **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 w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.) 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 uzyskać wpis 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 r. 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., wyznaczonym na dokonanie wpisu do rejestru żłobków i klubów dziecięcych, sprawozdawczość ta nie obejmowała wszystkich danych w zakresie działających w tym obszarze podmiotów opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (zawierała liczbę instytucji i miejsc instytucji wpisanych do rejestrów określonych ustawą, jednakże w zakresie kosztów czy liczby dzieci obejmowała podmioty gminne i niegminne otrzymujące dotacje z budżetu gminy, na podstawie art. 60 ustawy). 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, przy jednoczesnym zredukowaniu częstotliwości składania sprawozdań z dwóch do jednego rocznie. Nowe brzmienie przepisów dotyczących sprawozdania z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 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 końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4. 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 jednostki samorządu terytorialnego, zwane dalej zmiennie: „jst” (gminy, powiaty, województwa), instytucje publiczne, 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). Od 1 stycznia 2018 r. wymagane jest jedno pomieszczenie przeznaczone na pobyt dzieci, przy czym należy zapewnić dzieciom miejsce do odpoczynku.

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. z 2019 r. poz. 72) – powierzchnia pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt od 3 do 5 dzieci wynosi co najmniej 16 m<sup>2</sup>. W przypadku liczby dzieci większej niż 5 powierzchnia pomieszczenia ulega odpowiedniemu zwiększeniu na każde kolejne dziecko, z tym że o co najmniej 2 m<sup>2</sup>, jeżeli czas pobytu dziecka nie przekracza 5 godzin dziennie i co najmniej 2,5 m<sup>2</sup>, jeżeli czas pobytu dziecka przekracza 5 godzin dziennie. Od 1 stycznia 2018 r. weszła w życie zmiana optymalizująca sposób obliczania maksymalnej liczby dzieci w stosunku do powierzchni pomieszczeń; aktualnie wystarczające jest zwiększenie na każde kolejne dziecko powierzchni jednego (a nie jak dotychczas - wszystkich) pomieszczenia przeznaczonego na zbiorowy pobyt dzieci.

## **1.2. Klub dziecięcy**

Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1. roku życia do końca 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 jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Od 1 stycznia 2018 r. w klubie dziecięcym zapewnia się opiekę w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka (w szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar ten może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony za dodatkową opłatą) – do 31 grudnia 2017 r. maksymalny czas pobytu dziecka w klubie dziecięcym wynosił 5 godzin dziennie.

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.

Warunki lokalowe dla klubów dziecięcych są analogiczne z obowiązującymi od 1 stycznia 2018 r. wymogami dla żłobków.

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. Oznacza to, że większe kluby dziecięce od 1 stycznia 2018 r. nie mogą funkcjonować w dotychczasowej postaci. Rozszerzono katalog podmiotów mogących zakładać kluby dziecięce o inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne, a także wprowadzono obowiązek zapewnienia wyżywienia.

### **1.3. Dzienny opiekun**

Dziennym opiekunem jest osoba fizyczna sprawująca opiekę nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia (4. rok życia w sytuacji analogicznej jak w przypadku pobytu w żłobku), zatrudniana przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), instytucje publiczne, osoby fizyczne, 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 o świadczenie usług zawierana z dziennym opiekunem określa warunki wykonywania pracy przez 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 oraz warunki czasowego niesprawowania opieki, w szczególności związanego z wypoczynkiem dziennego opiekuna.

Od 1 stycznia 2018 r. dzienny opiekun może sprawować opiekę nad dziećmi także w ramach własnej działalności gospodarczej.

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. Od 1 stycznia 2018 r. możliwe jest zwiększenie liczby dzieci powierzonych opiece dziennego opiekuna (do ośmiorga dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki – do pięciorga dzieci), przy spełnieniu łącznie dwóch warunków – zgody wszystkich rodziców oraz zapewnienia dziennemu opiekunowi pomocy rodzica.

Jak wskazano wyżej, liczbę dzieci, które powierza się opiece dziennego opiekuna, określa umowa zawierana między dziennym opiekunem a podmiotem go zatrudniającym (z wyjątkiem sytuacji, gdy dzienny opiekun sprawuje tę funkcję w ramach własnej działalności gospodarczej). 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.

#### **1.4. Niania**

Niania jest formą opieki indywidualnej nad dziećmi w wieku od ukończenia 20. tygodnia życia do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia (4. rok życia w sytuacji analogicznej jak w przypadku pobytu w żłobku), 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 1 października 2011 r. do 31 grudnia 2017 r., w sytuacji gdy były spełnione wszystkie warunki określone w art. 51 ustawy, za nianię, opłacane są z budżetu państwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 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, dla niań zatrudnionych przed 1 stycznia 2018 r. Od nadwyżki powyżej kwoty minimalnego wynagrodzenia składki za nianię opłaca rodzic.

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 wynagrodzenie równe albo mniejsze niż połowa minimalnego wynagrodzenia – składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne opłacane są z budżetu państwa;
- jeśli niania ma wynagrodzenie wyższe niż połowa minimalnego wynagrodzenia – rodzic opłaca składki od kwoty przewyższającej połowę minimalnego wynagrodzenia.

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.

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

## **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) wydanie opinii potwierdzającej spełnienie wymagań sanitarno-lokalowych w przypadku klubów dziecięcych (art. 25 ust. 2a pkt 2);
- 3) udzielanie wyjaśnień oraz przekazywanie wytycznych w sprawie warunków sanitarno-lokalowych, jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (art. 25 ust. 2c);
- 4) 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;
- 5) prowadzenie rejestru żłobków i klubów dziecięcych (art. 27 ust. 1);
- 6) prowadzenie wykazu podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów oraz dziennych opiekunów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 46 ust. 1);
- 7) realizację obowiązku sprawozdawczego (art. 64).

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

- 1) przeprowadzanie, przed dokonaniem wpisu do wykazu podmiotów zatrudniających dziennego opiekuna oraz dziennego opiekuna, wizytacji lokalu, w którym sprawowana będzie opieka przez dziennego opiekuna (art. 39 ust. 5);
- 2) zlecenie organizacji opieki nad dziećmi;
- 3) określanie przez radę gminy, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (art. 59 ust. 2);

4) podejmowanie przez radę gminy uchwały w sprawie wysokości i zasad ustalania 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. 54 w zw. z art. 55 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.

Od 1 stycznia 2018 r. wójt, burmistrz lub prezydent miasta nadzoruje także zgodność danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym oraz wywiązywanie się podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce oraz zatrudniające dziennych opiekunów z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64.

Odpowiednio, do zadań rady powiatu lub sejmiku województwa należy ustalanie w drodze uchwały, maksymalnej wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym **utworzonym przez inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego** oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie.

### **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 2019 r. poz. 1282) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936 z późn. zm.).

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 ust. 1 ustawy opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być osoba posiadająca kwalifikacje: pielęgniarki, położnej, opiekunki dziecięcej, nauczyciela wychowania przedszkolnego, nauczyciela edukacji wczesnoszkolnej lub pedagoga opiekuńczo-wychowawczego, pedagoga społeczno-wychowawczego, pedagoga wczesnej edukacji, terapeuty pedagogicznego lub która ukończyła studia lub studia podyplomowe na kierunku lub specjalności: wczesne wspomaganie rozwoju, wspomaganie rozwoju dzieci w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej w żłobkach i przedszkolach, edukacja prorozwojowa, pedagogika małego dziecka, psychologia dziecięca, psychologia wspierania rozwoju i kształcenia lub psychologia wychowawcza.

W myśl art. 16 ust. 2 ustawy opiekunem w żłobku lub klubie dziecięcym może być także osoba, która odbyła nie wcześniej niż 2 lata przed podjęciem zatrudnienia jako opiekun szkolenie z udzielania dziecku pierwszej pomocy oraz posiada co najmniej wykształcenie:

- 1) wyższe na dowolnym kierunku, którego program obejmuje zagadnienia związane z opieką nad małym dzieckiem lub jego rozwojem, i odbyła 80-godzinne szkolenie w celu uaktualnienia i uzupełnienia wiedzy oraz umiejętności lub
- 2) średnie lub średnie branżowe oraz co najmniej roczne doświadczenie w pracy z dziećmi w wieku do lat 3 (przy czym jeśli osoba ta nie pracowała z dziećmi w wieku do lat 3 przez okres co najmniej 6 miesięcy bezpośrednio przed podjęciem zatrudnienia jako opiekun, zobowiązana jest w ciągu 6 miesięcy od rozpoczęcia pracy na stanowisku opiekuna odbyć 80-godzinne szkolenie w celu uaktualnienia i uzupełnienia wiedzy oraz umiejętności) lub przed zatrudnieniem jako opiekun w żłobku lub w klubie dziecięcym odbyła 280-godzinne szkolenie, z czego co najmniej 80 godzin w formie zajęć praktycznych, polegających na sprawowaniu opieki nad dzieckiem pod kierunkiem opiekuna, o którym 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 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.

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 obowiązującym w 2018 r. 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 2018 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał 37 decyzji dotyczących ww. programów szkoleń, w tym 33 decyzje zatwierdzające programy szkoleń. Od wejścia w życie ustawy do końca 2018 r. zostało wydanych łącznie 285 decyzji zatwierdzających programy szkoleń, jednak do końca 2018 r. dla 129 decyzji wydanych w latach 2011-2013 upłynął 5-letni termin ważności.

Od 1 stycznia 2018 r. w związku z nowelizacją ustawy minister właściwy do spraw rodziny nie zatwierdza już programów szkoleń dla wolontariuszy, ponieważ od tej daty wolontariusze nie są zobowiązani do odbycia takiego szkolenia, lecz do odbycia szkolenia z udzielania dziecku pierwszej pomocy.

### **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 podchodzi ze środków budżetu państwa oraz maksymalnie 250 mln zł ze środków Funduszu Pracy. 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 z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego 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 godzinie otwarcia, wysokości 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.

Drobne zmiany wprowadzono także m.in.:

- ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650), dodano do ustawy część zagadnień regulowanych w obowiązującej wcześniej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (m.in. kwestie dotyczące wydawania zaświadczeń o wpisie żłobka lub klubu dziecięcego do rejestru, możliwości rozpoczęcia działalności w sytuacji braku odpowiedzi organu na wnioski, czy wykreślenia instytucji z rejestru/wykazu),

- ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz. U. poz. 1629), którą uchylono w art. 32 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym wykreślenie z rejestru żłobków i klubów dziecięcych następowało w przypadku uzyskania przez organ prowadzący rejestr informacji o zgonie podmiotu będącego osobą fizyczną.

## **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 2018 r. instytucje opieki – żłobki, kluby dziecięce oraz dzienni opiekunowie – funkcjonowały w 930 gminach, czyli w 38% wszystkich gmin w Polsce (na koniec 2017 r. było to 805 gmin, co stanowiło 32%). Instytucje te funkcjonowały w 335 gminach wiejskich, tj. w 21% wszystkich gmin wiejskich (na koniec 2017 r. było to 268 gmin, co stanowiło 17% wszystkich gmin wiejskich).

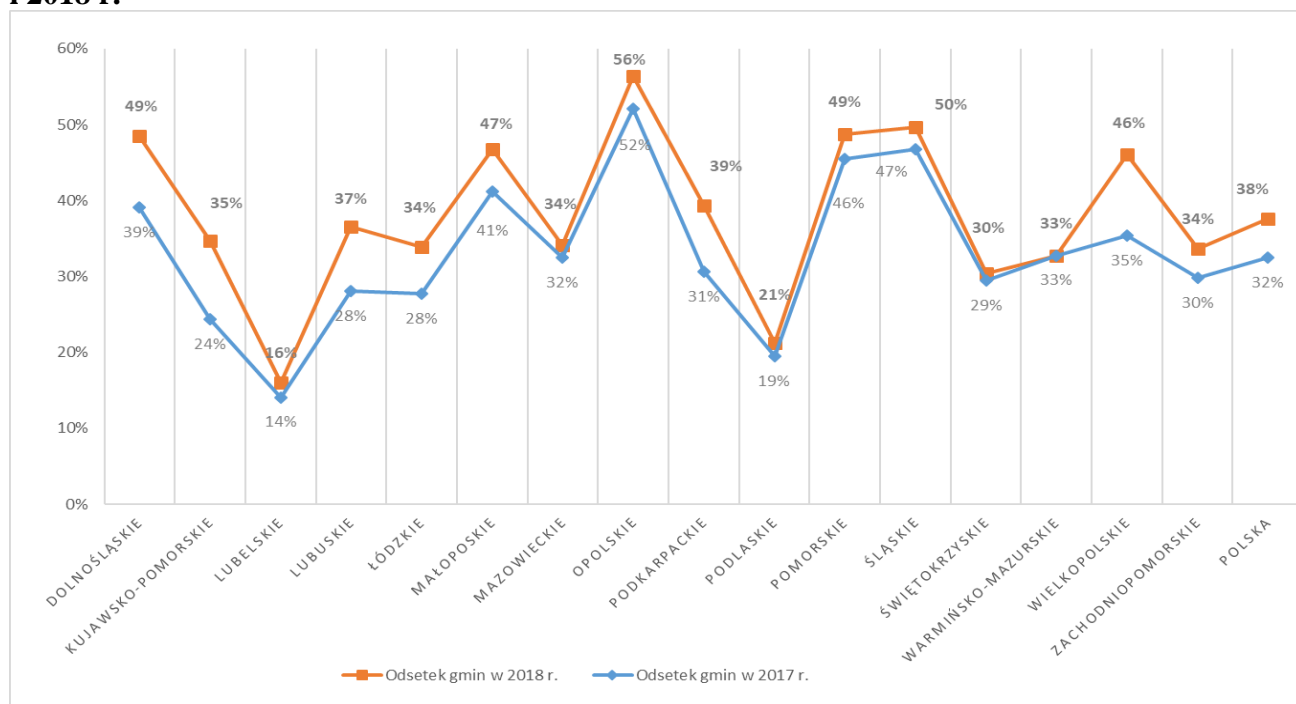
Relatywnie największy odsetek gmin posiadających instytucje opieki nad małymi dziećmi na koniec 2018 r. znajdował się na terenie województw: opolskiego (56% gmin), śląskiego (50% gmin) oraz pomorskiego i dolnośląskiego (po 49% gmin). Jest to struktura

zblizona do tej z lat 2012-2017, kiedy największy odsetek gmin z instytucjami również znajdował się w tych województwach. Największy wzrost liczby gmin, w stosunku do 2017 r., nastąpił w województwie wielkopolskim (o 11 punktów procentowych), w województwie kujawsko-pomorskim (o 10 punktów procentowych) oraz w województwach dolnośląskim, lubuskim i podkarpackim (każde o 9 punktów procentowych).

Najmniej gmin z instytucjami opieki znajdowało się w 2018 r. na terenie województw: lubelskiego (16% gmin), podlaskiego (21% gmin) i świętokrzyskiego (30% 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: świętokrzyskim (o 1 punkt procentowy) oraz lubelskim, mazowieckim i podlaskim (o 2 punkty procentowe). Natomiast w województwie warmińsko-mazurskim odsetek gmin z instytucjami opieki utrzymał się na tym samym poziomie, co w roku poprzednim.

Szczegółowe informacje z podziałem na województwa przedstawia wykres 1.

**Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r. i 2018 r.**



Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2017 r. i 2018 r. (stan na 31 grudnia danego roku).

W 2018 r. o ok. 19% wzrosła liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Na koniec 2018 r. funkcjonowało 5 080 tych instytucji (na koniec 2017 r. – 4 271), z tego 3 155 żłobków (2017 r. – 2 616), 676 klubów dziecięcych (2017 r. – 629) i 1 249 dziennych

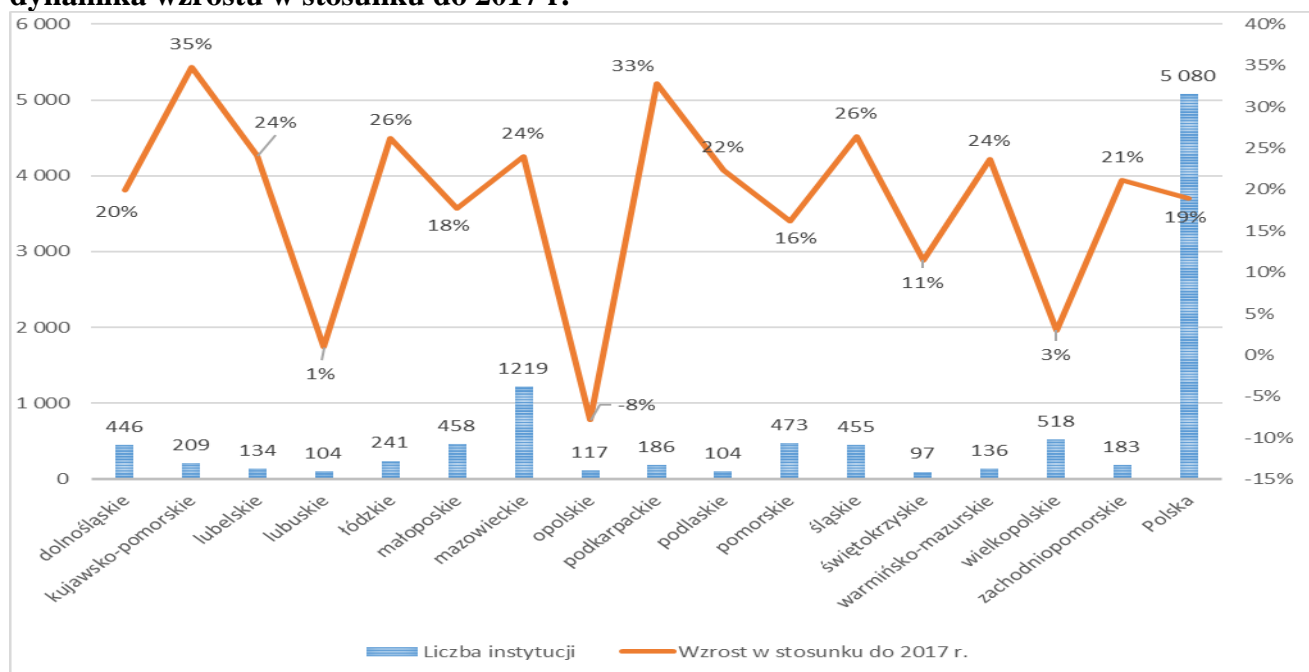
opiekunów (2017 r. – 1 026). Wzrosła również liczba instytucji opieki w gminach wiejskich o 26% w porównaniu z rokiem ubiegłym. W 2018 r. na terenie tych gmin funkcjonowało 715 instytucji (2017 r. – 567), z tego 409 żłobków (2017 r. – 316), 110 klubów dziecięcych (2017 r. – 103) i 196 dziennych opiekunów (2017 r. – 148).

Najwięcej instytucji opieki znajdowało się na terenie województw: mazowieckiego (1 219 instytucji), wielkopolskiego (518 instytucji) i pomorskiego (473 instytucje), a najmniej na terenie województw: świętokrzyskiego (97 instytucji) oraz podlaskiego i lubuskiego (po 104 instytucje). Jest to struktura taka sama jak w 2017 r. Przy czym, największy wzrost liczby instytucji zanotowano w województwach: kujawsko-pomorskim (o ok. 35%), podkarpackim (o ok. 33%), łódzkim i śląskim (po ok. 26%). Z kolei najmniejszy w województwach: lubuskim (o ok. 1%), wielkopolskim (o ok. 3%) i świętokrzyskim (o ok. 11%).

W województwie opolskim odnotowano niewielki spadek (ok. 8%) w liczbie instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Spadek ten spowodowany był zmniejszeniem liczby dziennych opiekunów, którzy zakończyli swoją działalność wraz z zakończeniem otrzymywanej dotacji z Wojewódzkiego Urzędu Pracy, oraz zamknięciem dwóch klubów dziecięcych ze względu na mniejsze zainteresowanie tą formą opieki przez rodziców. Warto zaznaczyć, że jednocześnie przy spadku klubów dziecięcych oraz dziennych opiekunów odnotowano wzrost liczby żłobków o 23% względem poprzedniego roku.

Szczegółowe informacje z podziałem na województwa przedstawia wykres 2.

**Wykres 2. Liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na koniec 2018 r. oraz dynamika wzrostu w stosunku do 2017 r.**



Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2017 r. i 2018 r. (stan na 31 grudnia danego roku).

W 2018 r. instytucje opieki – żłobki, kluby dziecięce i dzienni opiekunowie – oferowały łącznie ok. 144,9 tys. miejsc, w tym ok. 14,2 tys. miejsc na terenach wiejskich, podczas gdy w 2017 r. było to odpowiednio ok. 111,3 tys. i 9,6 tys. miejsc. Największą liczbą miejsc dysponowały województwa: mazowieckie (26 405), dolnośląskie (15 408) i śląskie (14 829), a najmniejszą województwa: podlaskie (3 913), warmińsko-mazurskie (3 485) i świętokrzyskie (2 538). Najwięcej miejsc opieki (ok. 87,4% 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 2011-2018**

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
2018	5 080	3 155	676	1 249	144 922	126 592	11 871	6 459

*Źródło: Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2018. Sprawozdania z roku 2011 i 2012 nie ujmują liczby miejsc w podmiotach niepublicznych.*

Odniesienie liczby miejsc opieki do liczby dzieci w wieku powyżej 1. roku życia do lat 3 pokazuje, że w skali kraju co 5. dziecko w tej grupie wiekowej miało zapewnioną opiekę w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna (w 2017 r. co 7 dziecko) i liczba ta wahała się od co 4. dziecka w województwie dolnośląskim i opolskim do co 8. dziecka w województwie lubelskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim. Jest to zbliżona struktura jak w 2017 r.

**Tabela 2. Liczba dzieci w wieku 1-2 lat na miejsce w żłobku, klubie dziecięcym i u dziennego opiekuna**

Lp.	Województwa	Liczba dzieci na 1 miejsce opieki	
		2018 r.	2017 r.
1	dolnośląskie	4	5
2	kujawsko-pomorskie	7	9
3	lubelskie	8	10
4	lubuskie	5	6
5	łódzkie	6	7
6	małopolskie	5	6
7	mazowieckie	5	6

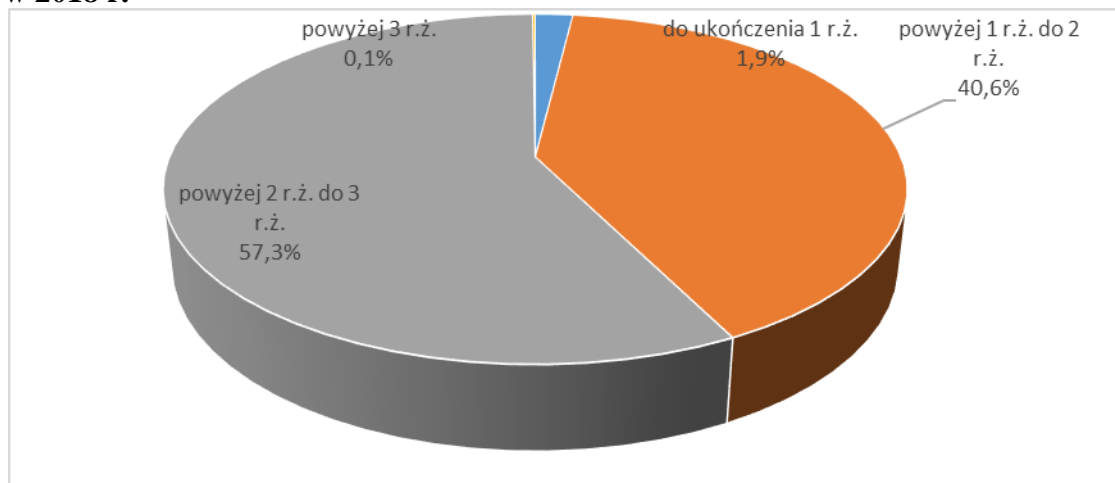
8	opolskie	4	5
9	podkarpackie	6	7
10	podlaskie	6	8
11	pomorskie	6	8
12	śląskie	6	7
13	świętokrzyskie	8	10
14	warmińsko-mazurskie	8	10
15	wielkopolskie	5	7
16	zachodniopomorskie	5	6
	<b>POLSKA</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

Źródło: Sprawozdanie z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2017 r. i 2018 r. (stan na 31 grudnia danego roku) oraz dane GUS w zakresie liczby dzieci w wieku do lat 3.

Na koniec 2018 r. w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna przebywało 128 923 dzieci. Najliczniejszą grupę dzieci objętych opieką stanowiły dzieci powyżej 2. roku życia do ukończenia 3. roku życia – tak jak w latach 2012-2017 stanowiły one ponad połowę (ok. 57%) wszystkich dzieci objętych opieką w żłobkach, klubach dziecięcych i dziennych opiekunów. Udział dzieci w wieku powyżej 1. roku życia do ukończenia 2. roku życia wyniósł ok. 41% natomiast najmniej liczną grupę stanowiły dzieci do ukończenia 1. roku życia (2%) i dzieci powyżej 3. roku życia (0,1%). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy, w klubach dziecięcych nie mogą przebywać dzieci w wieku do 1. roku życia, co wpływa na procentowy udział tej grupy wiekowej w całej grupie dzieci objętych opieką w różnych formach opieki, natomiast opieka nad dziećmi, które ukończyły 3. rok życia może być sprawowana w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym.

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

### Wykres 3. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach i klubach dziecięcych według wieku w 2018 r.



Źródło: Informacje GUS na temat dzieci w wieku do lat 3 objętych opieką w żłobkach i klubach dziecięcych.

Biorąc pod uwagę ww. strukturę wiekową oraz fakt, że od 1 stycznia 2013 r. matka może skorzystać z 52 tygodni zasiłku macierzyńskiego, na koniec 2018 r. opieką objętych było ogółem ok.19,3% dzieci w wieku powyżej 1. roku życia do 2. roku życia oraz powyżej 2. roku życia do 3. roku życia (tj. najliczniejszych roczników objętych opieką) (przy czym bez niań – 18,4%), a w 2019 r. – według szacunków wyniesie 23,4%.

13,9% w 2016 r.  16% w 2017 r.  19,3% w 2018 r.  23,4% w 2019 r.

**Tabela 3. Wskaźnik dostępności miejsc dla dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia według województw**

LP.	Nazwa	Liczba miejsc w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna	Liczba niań	Łączna liczba miejsc	Wskaźnik dostępności miejsc dla dzieci w wieku 1-2 lat
	<b>POLSKA</b>	<b>144 922</b>	<b>6 969</b>	<b>151 891</b>	<b>19,3%</b>
1	DOLNOŚLĄSKIE	15 408	584	15 992	28,3%
2	KUJAWSKO-POMORSKIE	6 021	525	6 546	16,1%
3	LUBELSKIE	5 065	118	5 183	12,9%
4	LUBUSKIE	3 995	145	4 140	20,6%
5	ŁÓDZKIE	7 812	297	8 109	17,5%
6	MAŁOPOLSKIE	14 334	705	15 039	19,9%
7	MAZOWIECKIE	26 405	1 452	27 857	22,7%
8	OPOLSKIE	4 203	65	4 268	24,1%
9	PODKARPACKIE	6 779	161	6 940	16,3%
10	PODLASKIE	3 913	115	4 028	17,1%
11	POMORSKIE	9 014	488	9 502	17,6%
12	ŚLĄSKIE	14 829	582	15 411	17,6%
13	ŚWIĘTOKRZYSKIE	2 538	87	2 625	12,2%
14	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	3 485	247	3 732	13,4%
15	WIELKOPOLSKIE	14 604	672	15 276	19,3%
16	ZACHODNIOPOMORSKIE	6 517	707	7 224	22,6%

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2018 r. (stan na 31 grudnia 2018 r.) oraz dane GUS w zakresie liczby dzieci w wieku do lat 3 i dane ZUS na temat niań.*

Na koniec 2018 r. w sprawozdaniach przekazywanych przez gminy oraz podmioty niepubliczne w 540 gminach (tj. ok. 22% wszystkich gmin w Polsce) zadeklarowano potrzebę utworzenia nowych miejsc opieki – określając to zapotrzebowanie łącznie na ok. 71,3 tys.

miejsc, z tego ok. 65,7 tys. miejsc w żłobkach, 3,3 tys. w klubach dziecięcych oraz 2,3 tys. u dziennych opiekunów. Na koniec 2017 r. zapotrzebowanie na 41,5 tys. miejsc opieki zgłosiło 315 gmin (tj. ok. 13% wszystkich gmin w Polsce). Tak znaczący wzrost zgłaszanego zapotrzebowania wynika z faktu, że dane te po raz pierwszy zostały zebrane od wszystkich podmiotów prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, a nie jedynie od gmin, jak miało to miejsce przed nowelizacją ustawy. Można zatem domniemać, że uwzględniają informacje z list rezerwowych prowadzonych przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne. Nie można jednak wykluczyć, że ww. dane są zaniżone w tych gminach, gdzie nie funkcjonuje żadna instytucja opieki nad dziećmi do lat 3, a 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.

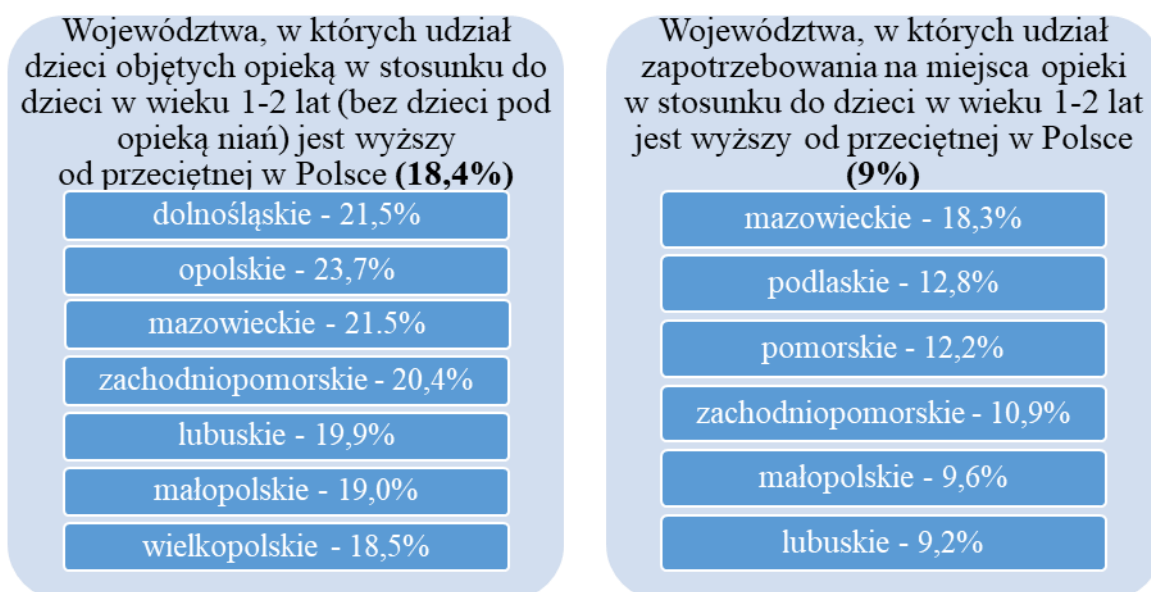
Relatywnie największe niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca w 2018 r. zgłoszone zostało – podobnie jak w latach 2013-2017 – przez gminy w województwach: mazowieckim (ok. 22,5 tys. miejsc), małopolskim (ok. 7,3 tys. miejsc), śląskim (ok. 6,9 tys. miejsc) oraz pomorskim (6,6 tys. miejsc). Najmniejsze zapotrzebowanie na miejsca w instytucjach opieki odnotowano w województwach: świętokrzyskim (544 miejsca), lubelskim (1 209 miejsc) oraz kujawsko-pomorskim (1 429 miejsca). Z 540 gmin, które zadeklarowały potrzebę utworzenia nowych miejsc opieki 133 to gminy wiejskie (tj. ok. 9% wszystkich gmin wiejskich). Zgłosiły one zapotrzebowanie na 2 935 miejsc opieki (co stanowi zaledwie 4% całego zapotrzebowania). Zapotrzebowanie to w przeważającej części (ok. 84%) dotyczyło miejsc w żłobkach, a w mniejszym stopniu miejsc w klubach dziecięcych (ok. 13%) i u dziennych opiekunów (ok. 3%).

Odniesienie zgłaszanego zapotrzebowania na miejsca opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów do liczby dzieci w wieku powyżej 1. roku życia do lat 3 pokazuje, że zapotrzebowanie to dotyczy w skali Polski 9% dzieci w wieku 1-2 lat. Przy czym, najwyższe zapotrzebowanie (przekraczające 9%) zgłaszają w większej mierze te województwa, w których odsetek dzieci w wieku 1-2 lat objętych opieką w ww. instytucjach jest wyższy niż przeciętnie w skali Polski (18,4%)<sup>1</sup>, tj. województwo mazowieckie, małopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie. Województwa dolnośląskie, opolskie oraz wielkopolskie, w których odsetek dzieci objętych opieką przekracza 18,4%, zgłosiły

---

<sup>1</sup> Dzieci w wieku 1-2 lat bez uwzględnienia dzieci pod opieką niań.

zapotrzebowanie na miejsca opieki w wysokości odnoszącej się odpowiednio 8,7%, 8,5% oraz 6,0% dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia.



Gdyby zrealizowane zostało zapotrzebowanie na miejsca opieki dla dzieci w wieku 1-2 lat (bez miejsc opieki u niań) to, uwzględniając już istniejące miejsca, najwyższy odsetek dzieci objętych opieką osiągnęłyby województwa: mazowieckie (39,8%), dolnośląskie (36%), opolskie (32,2%) i zachodniopomorskie (31,3%). W skali kraju wskaźnik dostępności miejsc opieki dla dzieci w wieku 1-2 lat wyniósłby 27,4%<sup>2</sup>. Zatem, stopniowa realizacja już zgłaszanego zapotrzebowania umożliwiłaby objęcie opieką coraz większej liczby dzieci.

## 1. Żłobki

W 2018 r. wzrosła liczba gmin, w których funkcjonowały żłobki oraz liczba tych instytucji – na koniec 2018 r. w 775 gminach funkcjonowało 3 155 żłobków, a na koniec 2017 r. w 668 gminach 2 616 żłobków. Żłobki prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, (gminne) stanowiły w 2018 r. 24% ogółu żłobków (760), a żłobki niepubliczne – 76% (2 395 żłobków). Utrzymana została zatem występująca w latach ubiegłych relacja pomiędzy liczbą żłobków publicznych i niepublicznych. Przy czym, spadł udział żłobków tworzonych i prowadzonych przez jst o 1 punkt procentowy (do 24%), oraz udział tworzonych i prowadzonych przez osoby fizyczne o 2 punkty procentowe (do 54%). Natomiast do 22% zwiększył się udział żłobków prowadzonych przez osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej (tabela 4).

<sup>2</sup> Dotyczy dzieci w wieku 1-2 lat bez dzieci pod opieką niań.

**Tabela 4. Żłobki według podmiotu tworzącego w latach 2011-2018**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	liczba							
<b>żłobki, utworzone przez:</b>	<b>523</b>	<b>791</b>	<b>1 243</b>	<b>1 667</b>	<b>1 967</b>	<b>2 272</b>	<b>2 616</b>	<b>3 155</b>
jst (gminy)	352	409	443	485	531	588	661	760
osoby fizyczne	145	317	600	862	1 070	1 258	1 449	1 716
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	26	65	200	320	366	426	506	679
	%							
<b>żłobki, utworzone przez:</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
jst (gminy)	67%	52%	36%	29%	27%	26%	25%	24%
osoby fizyczne	28%	40%	48%	52%	54%	55%	56%	54%
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	5%	8%	16%	19%	19%	19%	19%	22%

Źródło: Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2018.

Żłobki dysponowały w 2018 r. ok. 126,6 tys. miejsc opieki, co stanowiło ok. 87,4% wszystkich miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W porównaniu z 2017 r. jest to wzrost o ponad 27,3 tys. miejsc tj. o 28%. Tak wysoka dynamika wzrostu wiąże się z nowelizacją przepisów, która miała miejsce od 1 stycznia 2018 r., głównie ze zmianą przepisów lokalowych znoszących konieczność tworzenia w żłobku co najmniej 2 sal przeznaczonych na zbiorowy pobyt dzieci, ograniczeniem wielkości klubów dziecięcych do maksymalnie 30 dzieci (większe kluby dziecięce nie mogą działać w dotychczasowej formie) oraz zwiększeniem środków na tworzenie nowych miejsc opieki w instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach rządowych programów rozwoju tychże instytucji. Na koniec 2018 r. w żłobkach zatrudnionych było ok. 29 tys. osób (w 2017 r. – 18 tys.), w tym ok. 17,5 tys. osób na stanowisku opiekuna (co stanowiło ok. 60% wszystkich zatrudnionych), (w 2017 r. – 11,5 tys.), a ok. 2,0 tys. osób na stanowisku pielęgniarki lub położnej (ok. 7% wszystkich zatrudnionych), (w 2017 r. – 1,3 tys. osób). Pozostałe osoby nie sprawowały opieki nad dziećmi, np. zajmowały się obsługą. Oznacza to, że w stosunku do 2017 r., w wyniku wzrostu liczby żłobków i miejsc opieki, wzrosła liczba osób zatrudnionych, przy czym struktura zatrudnienia pozostała zbliżona do tej z 2017 r. Należy również uwzględnić, że dane za poprzednie lata dotyczyły jedynie instytucji gminnych oraz otrzymujących dotację z budżetu gminy.

Zgodnie z ustawą, pod opieką opiekuna w żłobku może przebywać maksymalnie 8 dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne, dziecko wymagające szczególnej opieki lub dziecko, które nie ukończyło 1. roku życia maksymalnie pięcioro dzieci. Na koniec 2018 r. liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę

zatrudnioną na stanowisku opiekuna oraz pielęgniarki lub położnej) wynosiła 5,8 dzieci (w 2017 r. – 5,7 dzieci).

**Tabela 5. Informacja na temat funkcjonowania żłobków według stanu na koniec 2018 r.**

<b>1.</b>	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego:	<b>3 155</b>
<b>1.1.</b>	utworzonych przez jst (gminę)	760
<b>1.2.</b>	utworzonych przez osobę fizyczną	1 716
<b>1.3.</b>	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	679
<b>2.</b>	Liczba żłobków na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	<b>2 335</b>
<b>3.</b>	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	<b>126 592</b>
<b>4.</b>	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	<b>29 455</b>
<b>4.1.</b>	na stanowisku opiekuna	17 534
<b>4.2.</b>	na stanowisku pielęgniarki/położnej	2 041

*Źródło: Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2018 r.*

## 2. Kluby dziecięce

W 2017 r. wzrosła liczba gmin, w których funkcjonowały kluby dziecięce, oraz liczba tych instytucji – na koniec 2018 r. w 344 gminach funkcjonowało 676 klubów dziecięcych, a na koniec 2017 r. w 307 gminach 629 klubów. Kluby prowadzone przez jst stanowiły w 2018 r. jedynie 7% ogółu klubów (46), zaś niepubliczne – aż 93% (630). Zatem tak, jak w przypadku żłobków, utrzymana została występująca w latach ubiegłych relacja między klubami publicznymi i niepublicznymi. Udział klubów tworzonych i prowadzonych przez jst pozostał na zbliżonym poziomie, jak w latach ubiegłych (7%) tak, jak udział tworzonych i prowadzonych przez osoby fizyczne (75%) oraz osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej (19%) (tabela 6).

**Tabela 6. Kluby dziecięce według podmiotu tworzącego w latach 2011-2018**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	liczba							
<b>kluby dziecięce, utworzone przez:</b>	<b>48</b>	<b>105</b>	<b>212</b>	<b>384</b>	<b>453</b>	<b>515</b>	<b>629</b>	<b>676</b>
gminy (jst)	4	11	13	20	25	33	36	46
osoby fizyczne	41	83	171	316	356	390	484	504
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	3	11	28	48	72	92	109	126
	%							
<b>kluby dziecięce, utworzone przez:</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
gminy (jst)	8%	10%	6%	5%	6%	6%	6%	7%
osoby fizyczne	85%	79%	81%	82%	79%	76%	77%	75%
osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej	6%	10%	13%	13%	16%	18%	17%	19%

*Źródło: Analiza własna na podstawie sprawozdań z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za lata 2011-2018.*

Kluby dziecięce dysponowały w 2018 r. 11,9 tys. miejscami opieki, co stanowiło jedynie ok. 8,2% wszystkich miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W porównaniu z 2017 r. jest to wzrost o ponad 1,1 tys. miejsc, tj. ok. 10%. Zatem w porównaniu z poprzednim okresem 2016/2017 dynamika wzrostu została utrzymana – w odróżnieniu od żłobków, gdzie dynamika przyspieszyła.

Na ostatni dzień grudnia 2018 r. w klubach dziecięcych zatrudniono 2 tys. osób (w 2017 r. – 676), w tym 1,7 tys. osób na stanowisku opiekuna, co stanowiło ok. 85% wszystkich zatrudnionych (w 2017 r. – 540, tj. 80% ), a 59 osób na stanowisku pielęgniarki lub położnej - ok. 3% wszystkich zatrudnionych (w 2017 r. – 11). Pozostałe osoby nie sprawowały opieki nad dziećmi, a były zatrudnione np. do obsługi biurowej. Oznacza to, że w stosunku do 2017 r., w wyniku wzrostu liczby klubów dziecięcych i miejsc opieki, wzrosła również liczba osób zatrudnionych, w tym na stanowisku opiekuna. Należy również uwzględnić, że dane za poprzednie lata dotyczyły jedynie instytucji gminnych oraz otrzymujących dotację z budżetu gminy.

Zgodnie z ustawą, pod opieką opiekuna w klubie dziecięcym może przebywać maksymalnie 8 dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko niepełnosprawne lub dziecko wymagające szczególnej opieki, maksymalnie pięcioro dzieci. Na koniec 2018 r. przeciętna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna (osobę zatrudnioną na stanowisku opiekuna, pielęgniarki lub położnej) w klubach dziecięcych wyniosła w 2018 r. – 4 dzieci.

**Tabela 7. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych według stanu na koniec 2018 r.**

<b>1.</b>	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego:	<b>676</b>
<b>1.1.</b>	utworzonych przez jst (gminę)	46
<b>1.2.</b>	utworzonych przez osobę fizyczną	504
<b>1.3.</b>	utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	126
<b>2.</b>	Liczba klubów dziecięcych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego otrzymujących dotację	<b>406</b>
<b>3.</b>	Liczba miejsc w instytucjach na ostatni dzień okresu sprawozdawczego	<b>11 871</b>
<b>4.</b>	Liczba osób zatrudnionych na ostatni dzień okresu sprawozdawczego, w tym:	<b>2 047</b>
<b>4.1</b>	na stanowisku opiekuna	1 747
<b>4.2</b>	na stanowisku pielęgniarki/położnej	59

*Źródło: Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2018 r.*

### **3. Dzienni opiekunowie**

Dzienni opiekunowie (1 249 osób) byli zatrudnieni w 146 gminach (najwięcej w Warszawie – 367, w Gdyni – 65, w Poznaniu – 56, w Gdańsku – 49, we Wrocławiu – 37) i sprawowali opiekę nad ok. 6,4 tys. dziećmi. W porównaniu do 2017 r. liczba dziennych opiekunów wzrosła o 22% (z 1 026 osób), a liczba dzieci pod ich opieką ponad czterokrotnie (z 1 337 dzieci) i wyniosła 6 459. W latach poprzednich w sprawozdaniu były wykazywane dzieci, na które gmina przekazywała dotację z budżetu gminy, zgodnie z art. 60 ustawy. W 2018 r. w 146 gminach sprawowali opiekę nad dziećmi dzienni opiekunowie, co daje 40% wzrost w porównaniu z 2017 r. (z 104 gmin).

### **4. Nianie**

Na koniec 2018 r. do ubezpieczenia zdrowotnego zgłoszonych było ogółem ok. 7 tys. osób, w tym 6,8 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 2018 r. (w miesiącach styczeń-grudzień) ok. 46 mln zł.

### **5. Opłaty i wydatki na realizację zadań wynikających z ustawy**

Opłaty za pobyt w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów pobierane mogą być albo w ujęciu miesięcznym albo godzinowym. W 2018 r. w przeważającej liczbie instytucji pobierane były opłaty miesięczne (w 89% żłobków, 95% klubów dziecięcych i u 87% dziennych opiekunów), ale ich poziom różnił się w zależności od formy opieki. Opłaty te najczęściej mieściły się w następujących przedziałach:

- w żłobkach: od 350,01 zł do 600 zł (28%) oraz do 350 zł (26%),
- w klubach dziecięcych: od 350,01 zł do 600 zł (32%) i od 600,01 zł do 850 zł (29%),
- u dziennych opiekunów: od 600,01 zł do 850 zł (25%) i od 350,01 zł do 600 zł oraz od 850,01 zł do 1000 zł (po 18%).

Na zróżnicowanie opłat może mieć wpływ sektor, do którego należą podmioty tworzące instytucje opieki – w przypadku żłobków udział jednostek samorządu terytorialnego jest trzykrotnie większy niż w przypadku klubów dziecięcych i prawie dwukrotnie większy niż w przypadku dziennego opiekuna. Opłaty pobierane od rodziców przez podmioty z sektora publicznego są niższe niż w przypadku opłat podmiotów z sektora prywatnego.

Za wyżywienie rodzice najczęściej ponosili opłatę dzienną (w 77% żłobków, 73% klubów dziecięcych i u 70% dziennych opiekunów). Opłaty te, niezależnie od formy opieki,

w większości przypadków mieściły się w przedziale od 7,51 zł do 10 zł i powyżej 10 zł (żłobki – odpowiednio 29% i 35%, kluby dziecięce – 39% i 35%, dzienni opiekunowie – 31% i 52%). Zatem, za wyżywienie rodzice najczęściej płacili miesięcznie od 157,71 zł do 210 zł i powyżej 210 zł (przy założeniu, że dziecko uczęszcza do placówki przez 21 dni roboczych miesięcznie).

W 2018 r. wzrosły wydatki na funkcjonowanie systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, na które składają się środki wykazywane przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniu RB-28 oraz środki budżetu państwa. W 2018 r. na żłobki, kluby dziecięce i dziennych opiekunów wydatkowano łącznie **1 438,3 mln zł**<sup>3</sup>, podczas gdy w 2017 r. było to **1 088 mln zł** (tj. o ok. 32% więcej niż w 2017 r.), z tego **1 381,2 mln zł** na żłobki, **40,9 mln zł** na kluby dziecięce oraz **16,2 mln zł** na dziennych opiekunów. Ze środków budżetu państwa w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” wydatkowano (po uwzględnieniu zwrotów) z rezerwy celowej ok. 170 mln zł, a ze środków Funduszu Pracy (z uwzględnieniem zwrotów dokonanych w 2018 r.) ok. 111,2 mln zł<sup>4</sup>. Należy również mieć na względzie, że z budżetu państwa finansowane są składki za nianie z tytułu ubezpieczeń społecznych i z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (pkt 4 sprawozdania).

### **5.1. Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+”**

Program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” zwany dalej „programem „Maluch+”, 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 „Maluch+” 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.

---

<sup>3</sup> Wydatki obejmują również wydatki inwestycyjne.

<sup>4</sup> Przy uwzględnieniu zwrotów dokonanych również w 2019 r. wykonanie wydatków Funduszu Pracy wynosi ok. 93 mln zł.

Zmianą w programie „Maluch+”, która wpłynęła w 2018 r. na zwiększenie liczby powstających miejsc opieki, było zwiększenie wysokości środków przeznaczonych na ten program do kwoty 450 mln zł, w tym 200 mln zł z Funduszu Pracy.

Nowością w 2018 r. było także:

- podzielenie modułu 1 (dla jst) na dwie części i wprowadzenie gwarancji przyznania dofinansowania we wnioskowanej wysokości (ale nie więcej niż 80% wartości projektu) w ramach modułu 1a dla gmin spełniających określone kryteria oraz wprowadzenie dodatkowych warunków w ramach modułu 1b,
- od 2018 r., w wyniku nowelizacji ustawy o dofinansowanie mogły aplikować również powiaty oraz samorzady województw,
- od 2018 r., w ramach jednej edycji programu „Maluch+”, można uzyskać zwiększone wsparcie na tworzenie i funkcjonowanie miejsc dla dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki.

Program „Maluch+” w 2018 r. składał się z 4 modułów:

- moduł 1 (dla jst) - utworzenie w 2018 r. nowych miejsc opieki i zapewnienie ich funkcjonowania lub samo utworzenie miejsc:
  - a) moduł 1a - dofinansowywanie zadań na terenie tych gmin, gdzie nie funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce, a zadanie dotyczyło utworzenia miejsc dla nie więcej niż 20% dzieci w wieku 1-2 lat w gminie i wnioskowana wysokość dotacji nie przekraczała 3 mln zł;
  - b) moduł 1b - dofinansowywanie zadań realizowanych na terenie gmin, gdzie na dzień składania oferty konkursowej:
    - funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce lub
    - nie funkcjonowały żłobki lub kluby dziecięce, ale zadanie dotyczyło utworzenia miejsc dla więcej niż 20% dzieci w wieku 1-2 lat w gminie lub wnioskowana wysokość dofinansowania na zadanie polegające na tworzeniu nowych miejsc opieki w gminie przekraczała 3 mln zł;
- moduł 2 (dla gmin) - zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki tworzonych przez gminy z udziałem programu „Maluch+”;
- moduł 3 (dla podmiotów innych niż jst) - utworzenie w 2018 r. nowych miejsc opieki i zapewnienie ich funkcjonowania (pod warunkiem pomniejszenia opłaty rodziców o kwotę przyznanej dotacji) lub samo utworzenie miejsc;
- moduł 4 (dla podmiotów innych niż jst) - zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (pod warunkiem pomniejszenia opłaty rodziców o kwotę przyznanej dotacji).

Dzięki wprowadzonym zmianom w zakresie programu „Maluch+”, w 2018 r. powstało 16 268<sup>5</sup> nowych miejsc opieki, podczas gdy w latach 2011-2015 średniorocznie w ramach programu powstawało ok. 3 tys. miejsc i dwukrotnie więcej niż w 2017 r., kiedy to umożliwiono podmiotom niegminnym ubieganie się o dofinansowanie do tworzenia nowych miejsc opieki<sup>6</sup>, a nie tylko – jak we wcześniejszych edycjach – do samego funkcjonowania miejsc. Tak znaczący wzrost utworzonych w ramach programu „Maluch+” miejsc wiązał się głównie z dofinansowaniem tworzenia miejsc przez podmioty niegminne, które utworzyły 64% wszystkich nowych miejsc. Jednocześnie w ramach programu „Maluch+” 59 599 dzieci otrzymało dofinansowanie do pobytu w instytucjach, w tym 502 dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

#### *Moduł 1a*

Do dofinansowania w module 1a zakwalifikowano oferty ze 103 gmin dotyczące 2 591 miejsc opieki. Ostatecznie 75 gminy utworzyły 1 776 nowych miejsc. Większość miejsc, tj. 79% powstała w żłobkach.

**Tabela 8. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 1a według województw**

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	211	76	0	287
2	kujawsko-pomorskie	62	25	0	87
3	lubelskie	30	0	0	30
4	lubuskie	149	15	0	164
5	łódzkie	0	0	0	0
6	małopolskie	40	24	0	64
7	mazowieckie	134	53	0	187
8	opolskie	52	27	0	79
9	podkarpackie	344	35	0	379
10	podlaskie	8	0	0	8
11	pomorskie	55	0	12	67
12	śląskie	35	0	0	35
13	świętokrzyskie	85	0	20	105
14	warmińsko-mazurskie	76	0	40	116
15	wielkopolskie	47	45	0	92
16	zachodniopomorskie	76	0	0	76
	<b>POLSKA</b>	<b>1 404</b>	<b>300</b>	<b>72</b>	<b>1 776</b>

*Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch”+ za 2018 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.).*

<sup>5</sup> Dane na podstawie sprawozdań wojewódzkich z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” za 2018 r. (według danych na 1 kwietnia 2019 r., przy czym część województw nie rozliczyła jeszcze wszystkich umów).

<sup>6</sup> Z dofinansowania była wyłączona możliwość budowy nowego budynku oraz zakup nieruchomości.

### Moduł 1b

W module 1b wpłynęły oferty ze 111 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące utworzenia 5 220 miejsc opieki. 89 gmin utworzyło w sumie 4 021 miejsc, w tym 98% stanowiły miejsca w żłobkach.

**Tabela 9. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 1b według województw**

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+”			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	249	0	0	249
2	kujawsko-pomorskie	30	0	0	30
3	lubelskie	324	15	0	339
4	lubuskie	162	0	0	162
5	łódzkie	206	0	0	206
6	małopolskie	146	0	0	146
7	mazowieckie	1 036	48	0	1 084
8	opolskie	45	0	0	45
9	podkarpackie	220	0	0	220
10	podlaskie	331	0	0	331
11	pomorskie	328	0	0	328
12	śląskie	130	0	0	130
13	świętokrzyskie	80	0	0	80
14	warmińsko-mazurskie	104	0	0	104
15	wielkopolskie	276	0	0	276
16	zachodniopomorskie	291	0	0	291
	<b>OGÓŁEM POLSKA</b>	<b>3 958</b>	<b>63</b>	<b>0</b>	<b>4 021</b>

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” za 2018 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.).

### Moduł 2

W ramach modułu 2, wpłynęły oferty od 287 gmin na 15 331 miejsc opieki z instytucji opieki nad dziećmi z wyłączeniem miejsc dla dzieci niepełnosprawnych oraz na 407 miejsc opieki dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki w 482 instytucjach publicznych. Ze środków przeznaczonych na moduł dofinansowano łącznie 15 924 miejsca opieki nad małymi dziećmi, w tym 341 dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. W większości były to miejsca w żłobkach.

**Tabela 10. Liczba miejsc opieki dofinansowanych ze środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 2 według województw**

Lp.	Województwo	Liczba miejsc opieki dofinansowanych z programu „Maluch+”, w tym:				Liczba miejsc opieki dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM	żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	1 684	44	0	1 728	13	0	0	13
2	kujawsko-pomorskie	764	35	23	822	23	0	0	23
3	lubelskie	704	0	0	704	15	0	0	15
4	lubuskie	338	97	0	435	1	0	0	1
5	łódzkie	590	20	5	615	2	0	0	2
6	małopolskie	916	112	15	1 043	34	1	0	35
7	mazowieckie	1 605	97	135	1 837	47	0	0	47
8	opolskie	511	0	10	521	0	0	0	0
9	podkarpackie	1 191	13	0	1 204	13	0	0	13
10	podlaskie	444	0	0	444	6	0	0	6
11	pomorskie	1 365	0	0	1 365	106	0	0	106
12	śląskie	1 447	74	0	1 521	24	0	0	24
13	świętokrzyskie	1 086	52	0	1 138	49	1	0	50
14	warmińsko-mazurskie	565	0	40	605	1	0	0	1
15	wielkopolskie	1 098	0	20	1 118	5	0	0	5
16	zachodniopomorskie	824	0	0	824	0	0	0	0
	<b>OGÓŁEM POLSKA</b>	<b>15 132</b>	<b>544</b>	<b>248</b>	<b>15 924</b>	<b>339</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>341</b>

*Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” za 2018 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.).*

### Moduł 3

Do dofinansowania w ramach modułu 3 wpłynęły oferty podmiotów dotyczące utworzenia 16 687 miejsc opieki. Ostatecznie podmioty niepubliczne z terenu 234 gmin utworzyły 10 471 miejsc w 504 instytucjach.

**Tabela 11. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” oraz liczba dofinansowanych dzieci w ramach modułu 3 według województw**

Lp.	Województwo	Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+”			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	1 094	52	0	1 146
2	kujawsko-pomorskie	572	67	34	673
3	lubelskie	259	28	0	287
4	lubuskie	277	44	0	321

5	łódzkie	141	40	0	181
6	małopolskie	958	130	101	1 189
7	mazowieckie	1 505	110	169	1 784
8	opolskie	242	0	0	242
9	podkarpackie	171	0	0	171
10	podlaskie	281	15	0	296
11	pomorskie	748	349	87	1 184
12	śląskie	1 396	77	15	1 488
13	świętokrzyskie	106	16	0	122
14	warmińsko-mazurskie	107	0	32	139
15	wielkopolskie	921	75	15	1 011
16	zachodniopomorskie	178	59	0	237
	<b>OGÓŁEM POLSKA</b>	<b>8 956</b>	<b>1 062</b>	<b>453</b>	<b>10 471</b>

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” za 2018 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.).

#### Moduł 4

W ramach modułu 4 wpłynęły oferty od podmiotów dotyczące dofinansowania dla 1 834 instytucji oferujących miejsca opieki dla 40 050 dzieci i 231 dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. Ostatecznie dofinansowaniem objęto 43 675 dzieci, w tym 161 dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.

**Tabela 12. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 4 według województw**

Lp.	Województwo	Liczba miejsc opieki dofinansowanych z programu „Maluch+”, w tym:				Liczba miejsc opieki dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki			
		żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM	żłobek	klub dziecięcy	dzienny opiekun	RAZEM
1	dolnośląskie	2 445	130	25	2 600	25	0	0	25
2	kujawsko-pomorskie	644	65	25	734	0	0	0	0
3	lubelskie	8 444	818	0	9 262	21	0	0	21
4	lubuskie	843	50	1	894	0	0	0	0
5	łódzkie	597	181	30	808	0	1	0	1
6	małopolskie	8 062	1 253	230	9 545	3	4	1	8
7	mazowieckie	2 600	390	263	3 253	6	1	0	7
8	opolskie	1 125	59	0	1 184	0	0	0	0
9	podkarpackie	1 418	304	0	1 722	1	0	0	1
10	podlaskie	826	171	4	1 001	26	1	0	27
11	pomorskie	1 556	514	441	2 511	5	2	0	7
12	śląskie	3 544	651	249	4 444	25	3	0	28
13	świętokrzyskie	288	60	50	398	4	1	0	5
14	warmińsko-mazurskie	348	172	59	579	0	3	0	3

15	wielkopolskie	3 291	221	150	3 662	28	0	0	28
16	zachodniopomorskie	985	93	0	1 078	0	0	0	0
	<b>OGÓŁEM POLSKA</b>	<b>37 016</b>	<b>5 132</b>	<b>1 527</b>	<b>43 675</b>	<b>144</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>161</b>

Źródło: Sprawozdania wojewódzkie z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „Maluch+” za 2018 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2019 r.).

Realizacja programu „Maluch+” 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, przez 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 2011–2018 wyniósł ok. 112,4 tys. Prawie 37% miejsc (41 552 miejsc) powstało dzięki środkom z programu „Maluch+”, a ich liczba systematycznie rośnie.

## 5.2. 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* Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój PO WER ogłoszono 2 konkursy, w wyniku których wpłynęło 20 wniosków o dofinansowanie, w tym:

- 11 wniosków o dofinansowanie na kwotę 15,5 mln zł w odpowiedzi na konkurs nr POWR.02.01.00-00-IP.03-00-003/17 *„Podniesienie kompetencji przedstawicieli podmiotów niegminnych, którzy planują utworzenie i prowadzenie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 i pochodzą z gmin, na terenie których mieszka poniżej 5 tys. ludności”*, (data ogłoszenia: 31.08.2017 r., termin naboru wniosków: 01.10.2017 - 13.11.2017 r., alokacja 5 585 000 zł).

Zgodnie z założeniami konkursu do dofinansowania zostały wybrane **4 projekty** (po jednym na każdy makroregion), w ramach których zawarte zostały umowy o dofinansowanie **na kwotę 4 081 760,12 zł**.

Zaplanowane zostały, w ramach przyjętych do dofinansowania projektów, następujące wartości wskaźników:

- **wskaźnik produktu** - *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 – **2 685**, z czego osiągnięto: 649,

- **wskaźnik rezultatu** - Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, którzy podnieśli lub nabyli kompetencje w zakresie rozwiązań związanych z organizacją i finansowaniem opieki nad dziećmi do lat 3- **2 418**, z czego osiągnięto 648.
- 9 wniosków o dofinansowanie na kwotę 14,9 mln zł w odpowiedzi na konkurs nr POWR.02.01.00-00-IP.03-00-001/18 „**Podniesienie kompetencji przedstawicieli podmiotów niegminnych, którzy planują utworzenie i prowadzenie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 i pochodzą z gmin, na terenie których mieszka 5 tys. i więcej mieszkańców**” (data ogłoszenia: 30.10.2018 r., termin naboru wniosków: 30.11.2018 - 17.12.2018 r., alokacja 7 095 000 zł). W 2018 r. rozpoczął się etap oceny merytorycznej złożonych 9 wniosków. W wyniku zakończenia etapu oceny merytorycznej, co miało miejsce już w 2019 r., 1 wniosek został odrzucony, a 8 zostało ocenionych pozytywnie. Niemniej jednak, do etapu negocjacji zostały zakwalifikowane tylko 3 projekty (docelowo powinny być 4 projekty na 4 makroregiony), z uwagi na fakt, iż jeden makroregion nie został objęty wsparciem żadnym ze złożonych projektów. Dotychczas zawarto **2 umowy o dofinansowanie na kwotę 2 656 823,75 zł**, jedna umowa jest w trakcie procedury opracowania.

Zaplanowane zostały, w ramach przyjętych do dofinansowania projektów, następujące wartości wskaźników:

- **wskaźnik produktu** - 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 - **2 187**,
- **wskaźnik rezultatu** - Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, którzy podnieśli lub nabyli kompetencje w zakresie rozwiązań związanych z organizacją i finansowaniem opieki nad dziećmi do lat 3 - **1 969**.

Łącznie, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., od początku realizacji projektów wyłonionych do dofinansowania w ramach ww. Działania osiągnięte zostały następujące wartości poszczególnych wskaźników:

1. **3 107 osób** - 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;
2. **3 044 osób** - Liczba przedstawicieli podmiotów tworzących i prowadzących instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, którzy podnieśli lub nabyli kompetencje w zakresie rozwiązań związanych z organizacją i finansowaniem opieki nad dziećmi do lat 3.

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 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, w tym w 2018 r. ok. 521 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 2018 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 na 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:

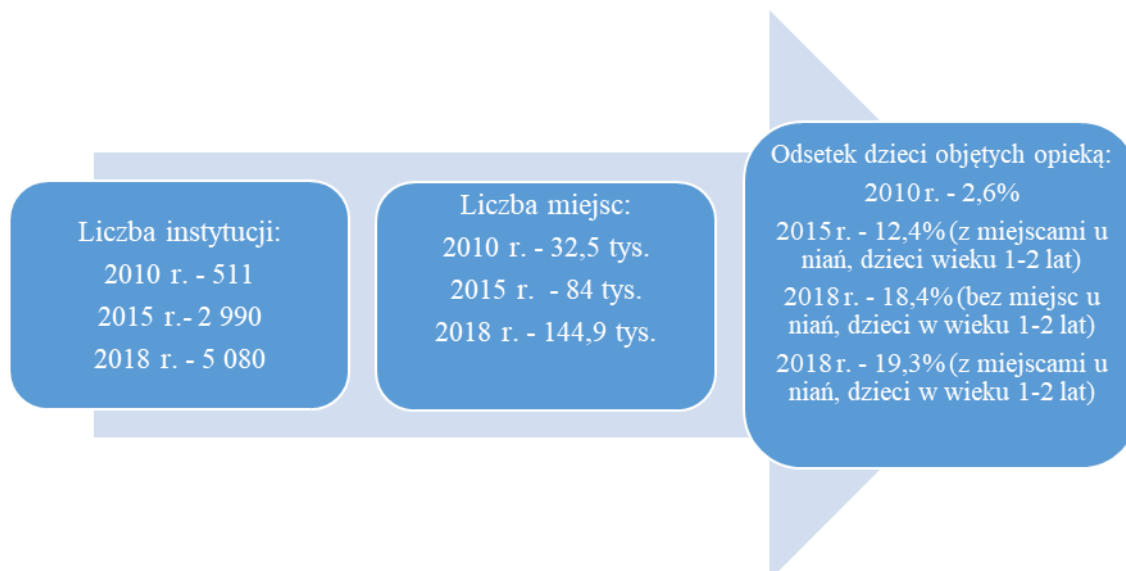
- 1) niewystarczająca liczba miejsc opieki zapewniana przez żłobki, kluby dziecięce lub dziennych opiekunów (na koniec 2018 r. opieką było objętych ok. 19% dzieci w wieku 1-2 lat);

2) niewielka liczba gmin posiadających instytucję opieki nad najmłodszymi dziećmi (na koniec 2018 r. w ok. 62% 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, (w 2015 r. było to 2 990 instytucji) o tyle w 2018 r. było już 5 080 instytucji wpisanych do rejestru żłobków i klubów dziecięcych oraz wykazu dziennych opiekunów (co w stosunku do 2010 r. stanowi wzrost aż o ok. 894%). W tym okresie o 346% wzrosła liczba miejsc opieki z ok. 32,5 tys. w 2010 r. (w 2015 r. – 84 tys. miejsc) do ok. 144,9 tys. miejsc w 2018 r. Systematycznie wzrasta również odsetek dzieci w wieku 0-3 lat objętych opieką (w 2010 r. – ok. 2,6%, 2015 – 8,3%, a w 2018 r. już ok. 13,0%, przy czym bez dzieci pod opieką niań –12,4%), natomiast biorąc pod uwagę dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia wzrost ten nastąpił do 19,3%, a bez dzieci pod opieką niań –18,4%.

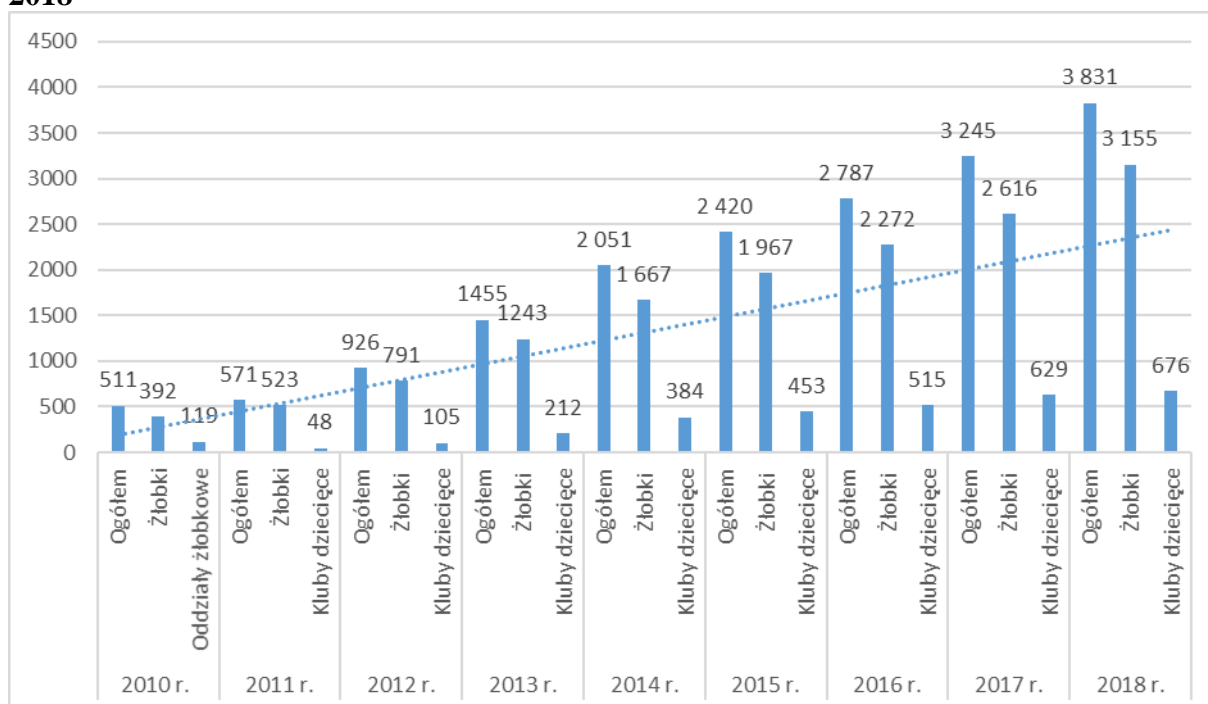
#### **Wykres 4. Najważniejsze zmiany w obszarze opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2018**



2. W 2018 r., tak jak w latach ubiegłych, przeważającą część instytucji stanowiły żłobki (ok. 62%), które dysponowały największą liczbą miejsc (ok. 87%) i na które gminy zgłaszały największe zapotrzebowanie (ok. 92%). Zatem, pomimo tego, że ustawa

umożliwia sprawowanie opieki nad najmłodszymi dziećmi w różnych formach, to sektor ten jest zdominowany przez jedną z nich – żłobki. Jednocześnie należy zauważyć, że to właśnie liczba żłobków wzrosła w 2018 r. w większym stopniu niż liczba klubów dziecięcych (odpowiednio o 21% i 7%). Tak, jak w roku ubiegłym, w największym stopniu wzrosła liczba żłobków niepublicznych - utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej - o ok. 34% (z 506 do 679), utworzonych przez osobę fizyczną - o ok. 18% (z 1 449 do 1 716), natomiast przez jednostki samorządu terytorialnego (gminy) - o ok. 15% (z 661 do 760). W przypadku klubów dziecięcych, w największym stopniu wzrosła liczba instytucji utworzonych przez jst (gminy) - o ok. 28% (z 36 do 46), a w dalszej kolejności utworzonych przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej – o 16% (z 109 do 126) oraz przez osoby fizyczne - o 4% (z 484 do 504).

**Wykres 5. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi według typów w latach 2010-2018**

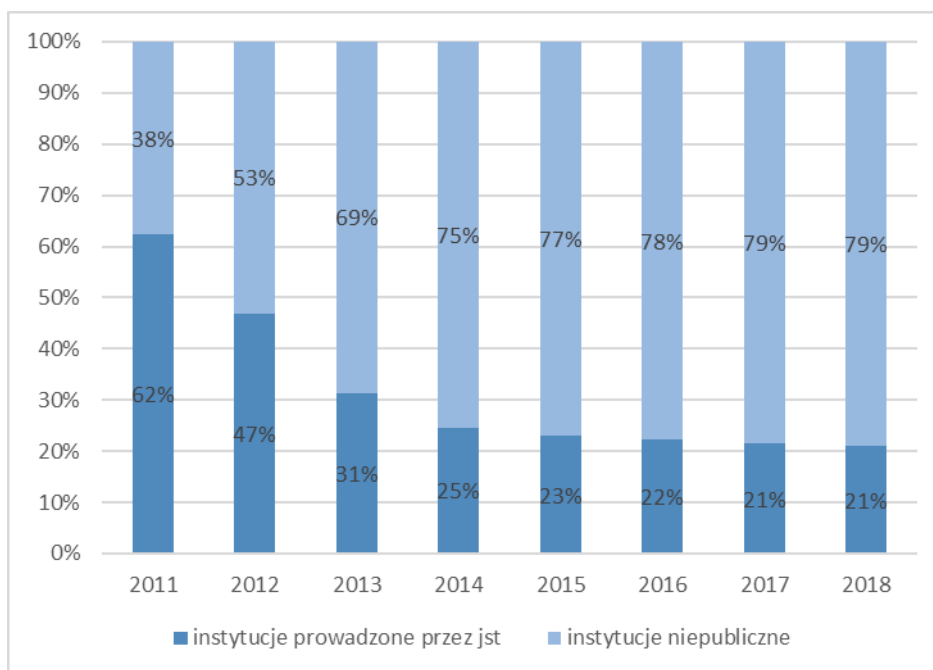


Źródło: Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2011-2018. Za 2010 r. dane GUS.

- Liczba dziennych opiekunów wzrosła w największym stopniu w porównaniu do wzrostu liczby żłobków i klubów dziecięcych – o 22%. Jednocześnie należy zauważyć, że w 2018 r. odnotowano dziennych opiekunów również w województwie podkarpackim, w którym to w 2017 r. nie funkcjonowała ta forma opieki.

4. W 2018 r. utrzymane zostały tendencje z lat ubiegłych w zakresie struktury własnościowej podmiotów opiekujących się małymi dziećmi (żłobków i klubów dziecięcych). Liczba podmiotów publicznych (gminnych) – udział takich żłobków i klubów dziecięcych oraz udział instytucji utworzonych przez inne podmioty niż jst – utrzymała się na tym samym poziomie i wyniosła odpowiednio 21% i 79%.

**Wykres 6. Udział żłobków i klubów dziecięcych według sektora w stosunku do łącznej liczby żłobków i klubów dziecięcych w latach 2011-2018**



- Opisana tendencja dotyczy w szczególności żłobków. Udział żłobków utworzonych przez jst spadł na przestrzeni lat 2011–2018 o 43 punkty procentowe (z 67% do 24%), a niepublicznych wzrósł o 43 punkty procentowe (z ok. 33% do 76%). Przy czym najdynamiczniejszy wzrost dotyczy żłobków tworzonych przez osoby fizyczne – ich udział zwiększył się z ok. 28% do ok. 55% i utrzymał się na tym samym poziomie, co w roku ubiegłym. Natomiast kluby dziecięce<sup>7</sup>, już od 2011 r. były tworzone głównie przez podmioty inne niż jst i struktura ta jest zachowana – na koniec 2018 r. stanowiły one ok. 93% 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 75% 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

<sup>7</sup> Klub dziecięcy jest formą opieki wprowadzoną ustawą.

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+”.

5. Nowością w programie „Maluch+”, która wpłynęła na zwiększenie liczby powstających miejsc opieki, było przede wszystkim zwiększenie wysokości środków przeznaczonych na ten program do kwoty 450 mln zł, w tym 200 mln zł z Funduszu Pracy oraz wprowadzenie gwarancji uzyskania dofinansowania do tworzenia nowych miejsc opieki dla gmin, na terenie których nie funkcjonowały do chwili składania wniosków konkursowych instytucje opieki. Dzięki wprowadzonym zmianom w zakresie programu „Maluch+”, w 2018 r. powstało 16 268 nowych miejsc opieki, tj. dwukrotnie więcej niż w 2017 r. Jednocześnie w ramach programu „Maluch+” 59 599 dzieci otrzymało dofinansowanie do pobytu w instytucjach, w tym 502 dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki.
6. Wzrosło również zapotrzebowanie tym razem zgłaszane nie tylko przez same gminy, ale również przez podmioty niepubliczne na podstawie prowadzonych przez nie list rezerwowych, na nowe miejsca opieki – z 41,4 tys. miejsc na koniec 2017 r. do ok. 71,3 tys. miejsc na koniec 2018 r. Oznacza to, że pomimo stałego wzrostu, tak samej liczby instytucji, jak i miejsc w tych instytucjach, gminy, jak i podmioty niepubliczne nadal zgłaszają potrzeby w tym obszarze. Gdyby zapotrzebowanie to zostało zrealizowane, na koniec 2018 r. opieką objętych byłoby 27,4% dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia (zamiast 18,4%)<sup>8</sup>.
7. 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 1 088 mln zł w 2017 r. **do 1 438,3 mln zł w 2018 r.**
8. W 2018 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 (2012–2017). Od 2012 r. największy odsetek gmin z instytucjami opieki znajduje się na terenie województw: opolskiego, pomorskiego i śląskiego<sup>9</sup>, a najmniejszy na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego świętokrzyskiego i kujawsko-pomorskiego<sup>10</sup>. Również analiza liczby instytucji

---

<sup>8</sup> Dotyczy dzieci w wieku 1-2 lat bez dzieci pod opieką niań.

<sup>9</sup> W 2012 r. na terenie województw: dolnośląskiego, opolskiego, pomorskiego i śląskiego.

<sup>10</sup> W 2016 na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego.

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<sup>11</sup> oraz lubuskie, podlaskie, świętokrzyskie<sup>12</sup>. 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 2012–2018 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 zaspokojenia potrzeb opiekuńczych jest niski, o czym z kolei mówi odsetek dzieci objętych opieką.

Ponadto, w celu zwiększenia dostępności terytorialnej, w kolejnej edycji programu „Maluch+” 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, wprowadzono gwarancję dofinansowania w wysokości zgłoszonego zapotrzebowania, z zastrzeżeniem, że udział dofinansowania w realizacji zadania wynosi nie więcej niż 80% wartości kosztów projektu.

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,

---

<sup>11</sup> W 2015 r. były to województwa mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie.

<sup>12</sup> W 2015 r. były to województwa podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie.

przy jednoczesnym zachowaniu jakości świadczonych usług oraz podwyższeniu 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 2011-2018.....	18
Tabela 2. Liczba dzieci w wieku 1-2 lat na miejsce w żłobku, klubie dziecięcym i u dziennego opiekuna.....	18
Tabela 3. Wskaźnik dostępności miejsc dla dzieci powyżej 1. roku życia do ukończenia 3. roku życia według województw.....	20
Tabela 4. Żłobki według podmiotu tworzącego w latach 2011-2018.....	23
Tabela 5. Informacja na temat funkcjonowania żłobków według stanu na koniec 2018 r. ....	24
Tabela 6. Kluby dziecięce według podmiotu tworzącego w latach 2011-2018.....	24
Tabela 7. Informacja na temat funkcjonowania klubów dziecięcych według stanu na koniec 2018 r.....	25
Tabela 8. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 1a według województw .....	29
Tabela 9. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 1b według województw.....	30
Tabela 10. Liczba miejsc opieki dofinansowanych ze środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 2 według województw.....	31
Tabela 11. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” oraz liczba dofinansowanych dzieci w ramach modułu 3 według województw.....	31
Tabela 12. Liczba nowych miejsc opieki utworzonych przy udziale środków z programu „Maluch+” w ramach modułu 4 według województw.....	32

### *Spis wykresów*

Wykres 1. Odsetek gmin z instytucjami opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2017 r. i 2018 r.....	16
Wykres 2. Liczba instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na koniec 2018 r. oraz dynamika wzrostu w stosunku do 2017 r.....	17
Wykres 3. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach i klubach dziecięcych według wieku w 2018 r. ....	19
Wykres 4. Najważniejsze zmiany w obszarze opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w latach 2010-2018 .....	36
Wykres 5. Liczba instytucji opieki nad małymi dziećmi według typów w latach 2010-2018 .....	37
Wykres 6. Udział żłobków i klubów dziecięcych według sektora w stosunku do łącznej liczby żłobków i klubów dziecięcych w latach 2011-2018 .....	38