

Diagnoza **wpływu *Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku*** **do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-** **edukacyjnych w gminach.**

Badania zrealizowane na zamówienie Fundacji Komeńskiego przez Millward Brown w ramach projektu „Od serca dla dziecka” finansowanego przez NUTRICIA Polska.

Marzec 2014 r.

Spis treści:

1. Najważniejsze wnioski z badania
2. Wprowadzenie do badania.
3. Wyniki badania:
 - Funkcjonowanie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 3 w gminach na terenie polski
 - Dostępna oferta usług opiekuńczych w gminach.
 - Realizacja podstawy programowej
 - Wsparcie funkcjonowania placówek w gminach.
 - Bariery tworzenia instytucji opieki dla dzieci do lat 3 z perspektywy gmin
 - Finansowe aspekty ustawy
 - Ocena skutków ustawy przez gminy z funkcjonującą opieką nad dziećmi.
 - Ocena skutków ustawy z perspektywy gmin bez opieki na ich terenie.
 - Ustawa żłobkowa z perspektywy instytucji sprawujących opiekę nad najmłodszymi.

1. Najważniejsze wnioski z badania

80% badanych gmin deklarowało, że na ich terenie nie funkcjonuje żadna zinstytucjonalizowana forma opieki nad dziećmi do lat 3. Tylko w 9% badanych gmin wiejskich obecna jest placówka oferująca regularną opiekę dla dzieci do lat, podczas gdy w gminach miejsko – wiejskich wynosi on 27%, a w gminach miejskich aż 66%.

Spośród dopuszczonych przez ustawę form opieki żłobki występują najczęściej (21% wszystkich placówek). Przy tym obecnie większy odsetek stanowią żłobki niepubliczne (12%) niż publiczne (9%) Odsetek klubów dziecięcych (7%) oraz żłobków państwowych jest bardzo do siebie zbliżony.

Zdecydowanie najslabiej jak dotąd adaptuje się instytucja dziennego opiekuna (0,5% wszystkich wskazań). Jej tworzeniu towarzyszy wiele barier, spośród których najważniejsze to: brak promocji i zachęty do tworzenia tej formy opieki ze strony MPiPS, mało atrakcyjne warunki zatrudnienia (8-10 godzinny dzień pracy, brak prawa do urlopu, nieuregulowana kwestia zastępstwa dla opiekuna w przypadku zwolnienia chorobowego, zdarzenia losowego, itp. oraz – w przypadku dużych miast – mało atrakcyjne wynagrodzenie).

NGOs działające w obszarze szeroko rozumianej edukacji w wielu gminach są aktywnie zaangażowane w proces tworzenia form opieki dla dzieci do lat 3. Zwykle są partnerami w projekcie, ale de facto pełnią rolę głównych inicjatorów, oferują także wsparcie merytoryczne i organizacyjne potrzebne do utworzenia i prowadzenia placówki. Tam, gdzie tego typu NGO's są obecne i aktywne oraz gdzie dobrze układa się ich współpraca z władzami lokalnymi, tam istnieje większe prawdopodobieństwo utworzenia placówki dla dzieci do lat 3.

Osoby prywatne również stają się coraz bardziej aktywne jako inicjatorzy tworzenia nowych form opieki. Dla wielu z tych osób, zwłaszcza dla kobiet, jest to szansa na uzyskanie możliwości zarabiania (podtrzymanie lub powrót do aktywności zawodowej, zwłaszcza w grupach zagrożonych bezrobociem)

Obecny krajobraz instytucjonalnych form opieki dla najmłodszych dzieci (tj. przewaga placówek niepublicznych nad publicznymi) wskazywałaby na dość niską aktywność gmin (samorządów) w przejmowaniu inicjatywy i odpowiedzialności za ich powstawanie i utrzymywanie.

Gminy decydując się na wsparcie organizacyjne i finansowe żłobka, klubu czy dziennego opiekuna kierują się następującymi motywacjami: chęć inwestowania w politykę pro-rodzinną gminy, chęć zapewnienia miejsc pracy dla zwalnianych ze szkół czy przedszkoli nauczycieli, zapewnienie zatrudnienia dla osób bezrobotnych, chęć wyjścia naprzeciw oczekiwaniom rodziców i ich zmieniających się potrzeb (potrzeby utrzymania / rozpoczęcia aktywności zawodowej, właściwej socjalizacji dzieci i zapewnienia zatrudnienia dla osób bezrobotnych (chęć aktywizacji zawodowej osób pozostających dłużej bez pracy).

Główną barierą hamującą realizację ustawy żłobkowej jest brak wskazania przez jej autorów źródeł finansowania dla istniejących i powstających form opieki. Program Maluch oraz pieniądze z funduszy UE (PO KL) stanowią istotny ale niedostateczny zastrzyk finansowy zachęcający do tworzenia ale przede wszystkim do utrzymania tego typu placówek.

Inne bariery stojące na przeszkodzie tworzenia form opieki dla najmłodszych dzieci to: trudności lokalowe (dostępność i dostosowanie), wciąż dość restrykcyjne regulacje budowlane, przeciwpożarowe i sanitarne, brak określenia jednolitych standardów higieniczno – sanitarnych, brak programów promujących nowe formy opieki skierowane do rodziców, brak potrzeb i brak perspektyw na aktywizację zawodową matek (zwłaszcza na obszarach wiejskich)

Obecnie największą bolączką placówek o charakterze niepublicznym (powstałych na mocy ustawy) jest zapewnienie dalszego trwania. 18 miesięczny okres kontynuowania działalności wydaje się dla wielu z nich perspektywą trudną do udźwignięcia bez wsparcia finansowego ze strony gmin. Bez tego, jak można się spodziewać, niektóre placówki działające w trudnych warunkach, nie przetrwają.

W stosunku do obecnej ustawy najczęściej zgłaszane postulaty zmiany względem obecnej ustawy to: zapewnienie źródła finansowania dla powstających placówek, zmiany dotyczące sposobu nadzoru gmin nad istniejącymi placówkami, liberalizacja i uszczegółowienie przepisów sanitarnych (ograniczenie samowoli Sanepidu w tym zakresie).

2. Wprowadzenie do badania

Głównym celem badania było sprawdzenie, w jaki sposób wprowadzenie Art. 6 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku (Dz. U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.) przełożyło się na zmianę warunków funkcjonowania form opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Zrealizowane badanie miało za cel wskazać, czy i w jakim stopniu nowe regulacje prawne zapisane w ustawie zostały wykorzystane w poszczególnych gminach na terenie Polski. Istotne przy tym było wskazanie czynników, które ułatwiają realizację postanowień ustawy jak również barier czy negatywnych aspektów hamujących realizację zakładanych przez ustawodawcę celów. Czynniki te starano się zdiagnozować w odniesieniu do gmin, do podmiotów prowadzących zróżnicowane instytucje opieki dla dzieci do lat 3, jak również jak również w odniesieniu rodziców i ich dzieci przewidzianych jako beneficjentów ustawy.

3. Metodologia badania

Badanie miało charakter dwuetapowy. Zrealizowano badanie jakościowe metodą 6 studiów przypadku oraz przeprowadzono sondaż telefoniczny na reprezentatywnej próbie 400 gmin polskich oraz na celowej grupie instytucji opieki korzystających z dofinansowań w ramach Programu Maluch oraz PO KL 1.5.

2.1. Badanie jakościowe metodą studium przypadku (ang. case study)

Badanie jakościowe przeprowadzono wśród 6 ustawowych form opieki nad dziećmi do lat 3, które na mocy ustawy zostały utworzone od nowa lub uległy przekształceniu.

Analizowane przypadki zostały dobrane na podstawie wiedzy o specyfice i aktywności badanych placówek, ze szczególnym wskazaniem na poszukiwanie stosowania tzw. „dobrych praktyk” – dobór próby miał zatem charakter celowy, a nie reprezentatywny.

Podstawowym narzędziem badania było studium przypadku dwóch form opieki nad dziećmi do lat 3, zdefiniowanych na mocy ustawy: żłobka oraz instytucji opiekuna dziennego. Badane przypadki zostały wybrane spośród listy beneficjentów programów i szkoleń prowadzonych przez Fundację Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego. Dodatkowe, choć mało rygorystyczne, kryterium stanowiło zróżnicowanie regionalne (lokalizacja).

Oto ostateczna lista 6 studiów przypadku, wraz ze wskazaniem na instytucjonalną formę działania:

1. Opiekun Dzienny	Klub Aktywnego Malucha Widzi Misie w Rybniku (gmina wiejsko - miejska, woj. śląskie)
2. Opiekun Dzienny	Piecki (gmina wiejska, woj. warmińsko - mazowieckie)
3. Żłobek	Prywatny żłobek Bajkowa Kraina w Cekcynie (gmina wiejska, woj. kujawsko - pomorskie)
4. Żłobek i klub dziecięcy	Sępólno Krajeńskie (gmina wiejsko - miejska, woj. kujawsko - pomorskie)
5. Żłobek i klub dziecięcy	Katowice (gmina miejska, woj. śląskie)
6. Żłobek przykładowy	Warszawa (woj. mazowieckie)

Badanie zrealizowane zostało między styczniem a marcem 2014 roku przez zespół moderatorów Millward Brown. Przeprowadzili oni wywiady pogłębione w siedzibie każdej placówki (instytucji) z następującymi osobami: z liderem (dyrektorem), z wybranymi pracownikami oraz z wybranymi rodzicami, a także – poza daną placówką - z przedstawicielami lokalnych władz (wójt, burmistrz lub urzędnik w referacie sprawującym nadzór nad danym żłobkiem czy opiekunem dziennym). Na jedno studium przypadku przypadało 4-5 wywiadów pogłębionych, trwających średnio 60-90 minut, prowadzonych według spójnego scenariusza, nieznacznie modyfikowanego w zależności od respondenta.

Scenariusz wywiadu obejmował trzy moduły tematyczne: pierwszy dotyczył genezy powstania instytucji / placówki, drugi poruszał problematykę codziennego jej funkcjonowania, trzeci zaś miał charakter projekcyjny – dotyczył spraw związanych z dalszymi planami (przyszłym funkcjonowaniem) danego żłobka czy opiekuna dziennego.

Wizytę w konkretnej lokalizacji i placówce poprzedzała możliwie szczegółowa kwerenda danych na jej temat (Internet, prasa, dostępne materiały zebrane przez Fundację Komeńskiego), dopełniona przez rozmowy z pracownikami Fundacji Komeńskiego.

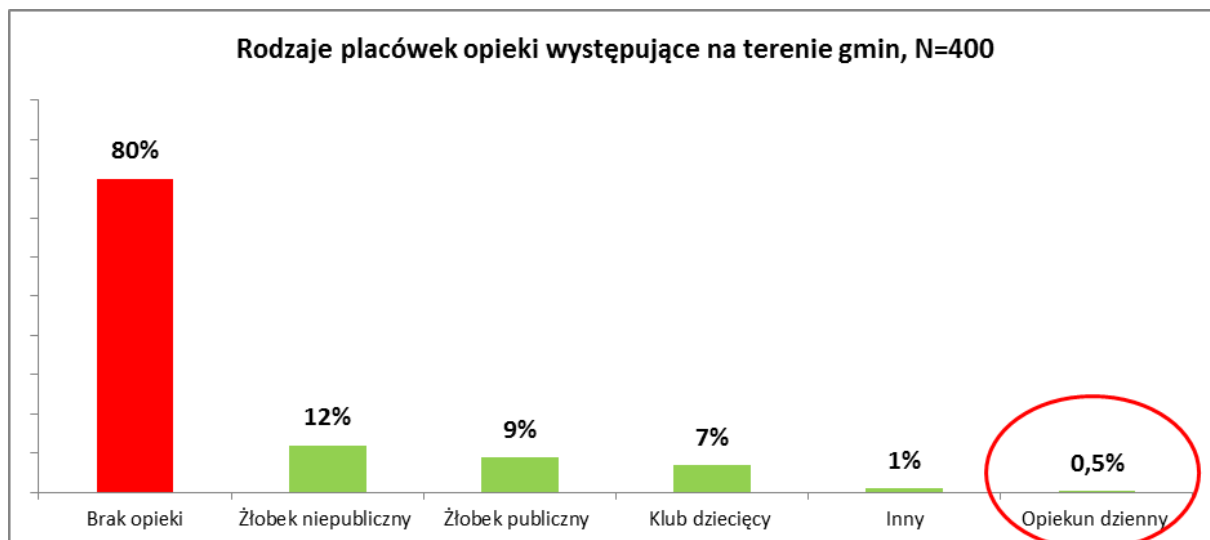
2.2. Sondaż telefoniczny na reprezentatywnej próbie gmin polskich:

Czas realizacji w terenie	18.02.2014 do 28.02.2014
Próba	<ul style="list-style-type: none"> • Kategoria I - reprezentatywna ogólnopolska próba gmin N=400; • Kategoria II - instytucje - ogólnie 200 wywiadów wg struktury: <ul style="list-style-type: none"> • Beneficjenci programu rządowego „Maluch”, w oparciu o bazy bazę podmiotów MPiPS N=115; • Beneficjenci programu PO KL 1.5, którzy otrzymali dofinansowanie N=65; • Odrzuceni z dofinansowania w ramach programu PO KL 1.5 N=20;
Metoda rekrutacji uczestników badania	Rekrutacja telefoniczna w oparciu o zamówienie próby.
Ilość respondentów	W badaniu łącznie wzięło udział 600 respondentów.
Wartość błędu statystycznego dla ogólnopolskiej próby gmin	Ok. 4,5%

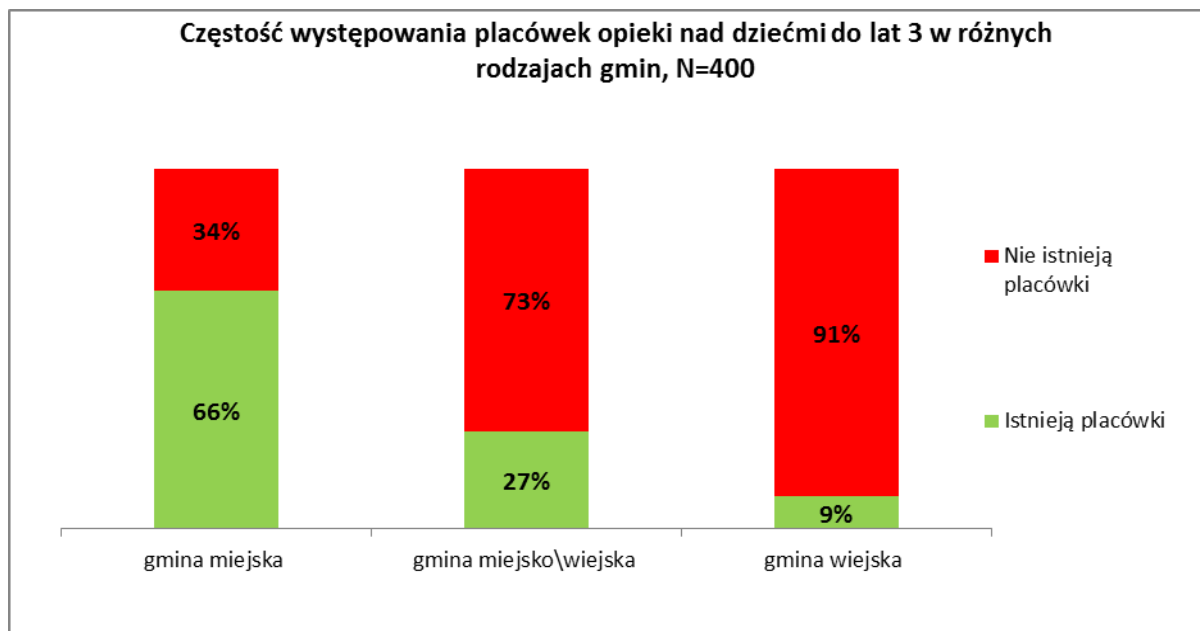
3. Wyniki badania

3.1. Funkcjonowanie instytucjonalnych form opieki nad dziećmi do lat 3 w gminach na terenie polski.

Zrealizowane badanie miało przede wszystkim pokazać, w jakim stopniu gminy realizują ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. W ogólnej perspektywie badanie diagnozuje kondycję całego systemu opieki nad dziećmi do lat 3. Uzyskane wyniki pokazują, że instytucje opieki dedykowane najmłodszym dzieciom nadal są zjawiskiem mało rozpowszechnionym, choć porównując uzyskane w niniejszym badaniu dane do „Sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy...(stan na II półrocze 2012)” z dn. 17.10.2013 r. można stwierdzić, że odsetek gmin, w których powstają tego typu placówki systematycznie rośnie. **Przeprowadzone przez Millward Brown badanie wskazało, że w przypadku 20% gmin na terenie Polski dostępne są jakiegokolwiek formy opieki nad dziećmi do lat 3.** Warto przy tym odnotować, że w trakcie realizacji badania, tj. w drugiej połowie lutego 2014 r. w 4% gmin deklarowano, że funkcjonują u nich placówki opieki działające według starych zasad – tj. takie, które wciąż nie zgłosiły swojej działalności do rejestru w myśl postanowień ustawy, czekając prawdopodobnie do ostatniej chwili, tzn. ustawowo określonego terminu którym jest kwiecień 2014 r.



Powszechność form opieki nad najmłodszymi dziećmi jest zatem wciąż niewielka. W rozbiciu na rodzaje gmin widać, że istnieje znacząca dysproporcja pomiędzy miastem a wsią pod względem dostępności różnych form opieki dla dzieci do lat 3.



3.2. Czynniki sprzyjające powstawaniu nowych form opieki

Ustawa z 2011 r. miała na celu ułatwienie zakładania i prowadzenia żłobków i innych form opieki dla najmłodszych dzieci nie tylko jednostkom samorządowym, ale przede wszystkim osobom fizycznym, osobom prawnym jak i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej. Zrealizowane studia przypadków w wybranych gminach wskazują, że **inicjatywa utworzenia żłobka, instytucji dziennego opiekuna czy też klubu ma przeważnie charakter oddolny** – tzn. w większym stopniu inspirowana jest aktywnością organizacji pozarządowych czy osób prywatnych niż aktywnością lokalnych władz.

Przede wszystkim istotny jakościowo jest zwłaszcza wkład lokalnych fundacji czy stowarzyszeń, które prowadząc swoją działalność niejednokrotnie przecierały pierwsze szlaki (zwłaszcza pod względem proceduralnym i merytorycznym) i uwrażliwiły rodziców, ale także lokalne władze na potrzeby edukacyjne dotyczące małych dzieci.

Zebrane doświadczenia wskazują, że tam gdzie funkcjonowały prowadzone lub współprowadzone przez NGOs np. wiejskie świetlice, kluby dziecięce, odbywały się warsztaty dla rodziców małych dzieci, itp., dużo łatwiej dochodziło do powstania zinstytucjonalizowanej formy opieki niż w przypadku gmin, gdzie takie działania nie występowały. Warto podkreślić, że to właśnie lokalne organizacje pozarządowe i ich liderzy znajdują się najbliżej i rozumieją problemy i potrzeby rodzin z małymi dziećmi. Często więc jako pierwsi byli w stanie zdiagnozować i i następnie zainicjować potrzebę utworzenia żłobka czy opiekuna dziennego oraz, co szczególnie istotne, wesprzeć powstawanie tych form zwłaszcza na początkowych etapach (przygotowanie wniosku, stworzenie koncepcji prowadzenia placówki), dość często przy minimalnym zaangażowaniu przedstawicieli lokalnego samorządu. Istotne znaczenie dla osiągnięcia sukcesu (którego miernikiem jest powstanie danej formy opieki, nabór odpowiedniej liczby podopiecznych oraz utrzymanie działalności przez kolejne miesiące czy lata) odgrywa kapitał w postaci zaufania społecznego. Lokalne NGO's w wielu przypadkach cieszą się nim w swoim środowisku lokalnym. Jest to szczególnie istotne na terenach gmin wiejskich, w których żłobek czy inna forma opieki nadal „konkuruje” z tradycyjnym modelem wychowania i tradycyjnym poglądem na rolę matki czy babci w procesie wychowania małego dziecka (z pominięciem instytucji). W takiej sytuacji łatwiej jest organizacjom i ich liderom przełamywać bariery towarzyszące postrzeganiu instytucjonalnych form opieki i zachęcić rodziców do korzystania z nich.

Innym liczącym się zjawiskiem sprzyjającym powstawaniu placówek dla dzieci do lat 3 jest także inicjatywa osób prywatnych (działających w pojedynkę lub zrzeszających się np. w spółdzielniach socjalnych). Geneza tworzenia form opieki przez te podmioty wiąże się z jednej strony z umiejętnością dostrzeżenia niszy związanej z brakiem lub niewystarczającą

liczbą miejsc dla najmłodszych dzieci w żłobkach publicznych. Z drugiej natomiast strony wynika z chęci rozwoju, zrobienia czegoś własnego, aktywizacji zawodowej czy też po prostu z chęci zarabkowania (żłobek, klubik czy opiekun dzienny jest traktowany wówczas jako forma prowadzenia własnego biznesu i szansa na zatrudnienie, zwłaszcza wśród kobiet które chcą pogodzić życie rodzinne z pracą zawodową lub tych, które miały dłuższą przerwę w karierze związaną z urodzeniem i wychowaniem dziecka przez co trudniej im powrócić na rynek pracy). Warto zauważyć, że osoby prywatne czy nawet spółdzielnie decydując się na założenie żłobka, klubiku czy powołanie dziennego opiekuna, działają nierzadko w trudniejszych warunkach niż organizacje pozarządowe: nie mają wypracowanego sposobu współpracy z władzami i urzędnikami gminy, cieszą się znacznie mniejszym zaufaniem społecznym (co zwiększa ryzyko znalezienia chętnych), często nie posiadają (dopiero poszukują) merytorycznego i organizacyjnego wsparcia związanego z prowadzeniem tego typu form opieki.

Gminy sporadycznie bywają zdecydowanymi orędownikami i inicjatorami utworzenia żłobka, klubiku czy dziennego opiekuna na swoim terenie. Wydaje się, że władze samorządowe częściej cechuje postawa neutralnego obserwatora poczynań NGO's czy osób prywatnych, niż faktyczne zaangażowanie czy wsparcie w proces tworzenia się tego typu placówek. Jeśli już takie inicjatywy się pojawiały ze strony władz lokalnych, były one umotywowane następującymi czynnikami:

- chęć inwestowania w politykę pro-rodzinną gminy (cel: zwiększenie dzietności, zatrzymanie młodych ludzi na terenie gminy)
- chęć zapewnienia miejsc pracy dla zwalnianych ze szkół czy przedszkoli nauczycieli (z powodu niżu demograficznego w wielu miejscowościach zmniejszyła się liczba etatów dla nauczycieli)
- zapewnienie zatrudnienia dla osób bezrobotnych (zatrudniających się jako opiekunowie / wychowawcy w placówce)
- chęć wyjścia naprzeciw oczekiwaniom rodziców i ich zmieniających się potrzeb (potrzeby utrzymania / rozpoczęcia aktywności zawodowej, właściwej socjalizacji dzieci i zapewnienia wszechstronnego rozwoju, itp).

3.3. Dostępna oferta usług opiekuńczych w gminach.

W pytaniu dotyczącym funkcjonujących placówek urzędnicy mogli wskazywać więcej niż jedną odpowiedź.

Najczęściej występującą formą zinstytucjonalizowanej placówki dla dzieci do lat 3 na terenie badanych gmin jest żłobek niepubliczny, nieco rzadziej - żłobek publiczny

Szczególnie warto zwrócić uwagę na wynik dotyczący opiekunów dziennych – nowej formy opieki wskazanej w ustawie z 4 kwietnia 2014 r. Zrealizowany sondaż wskazuje na bardzo mały odsetek w skali całego kraju istnienia tego typu form na tle pozostałych. Można więc stwierdzić, że z perspektywy gmin instytucja opiekuna dziennego jak dotąd przyjmuje się wolno i nie upowszechniła się tak, jak tego oczekiwano.

Interesujący z tej perspektywy jest natomiast wynik dla klubów dziecięcych, które wymieniane były tylko o kilka punktów procentowych rzadziej od żłobków publicznych. Okazuje się, że jest to dosyć popularna forma opieki, bez względu na charakter gminy (miejski, miejsko – wiejski czy wiejski)

Zrealizowane badanie jakościowe polegające na analizie wybranych przypadków (tj. miejsc, w których funkcjonują nowe formy opieki dla dzieci do lat 3) pozwala lepiej zrozumieć, dlaczego niektóre z nich (np. żłobki, kluby dziecięce) dobrze się adaptują do nowych warunków i upowszechniają bardziej niż inne, jak np. instytucja opiekuna dziennego.

3.3.1. Żłobki

Najwięcej żłobków (niezależnie czy publicznych czy niepublicznych) powstaje na terenie gmin miejskich czy miejsko – wiejskich, a zatem tych, które ogólnie charakteryzują się wyższym - niż w przypadku gmin stricte wiejskich - odsetkiem istnienia jakiegokolwiek formy opieki dla dzieci do lat 3.

Szczegółowo zagadnienie związane z czynnikami utrudniającymi powstawanie żłobków publicznych zostało omówione we wcześniejszej części raportu.

Pasywność wielu samorządów pod względem analizowania i wspierania potrzeb rodzin wychowujących małych dzieci i reagowania na te potrzeby w odpowiednim czasie powoduje, że od 2011 r. inicjatywę tworzenia żłobków często przejmują osoby prywatne czy też inne podmioty niepubliczne wskazane w ustawie. Zgodnie z zamierzeniem ustawy tworzą się więc na terenach gmin placówki oferujące opiekę nad dziećmi do lat 3, na komercyjnych zasadach - tj. w dłuższej perspektywie mające za cel samofinansowanie (utrzymywanie się z opłat wnoszonych przez rodziców dzieci). Analizując zjawisko wpływu ustawy z 2011 r. na powstawanie żłobków należy też pamiętać, że część z nich, posiadająca obecnie charakter placówek niepublicznych, działała już przed wprowadzeniem ustawy jako klubiki dziecięce, które oferowały opieką nad dziećmi od 20 miesiąca do 3 roku życia, ale nie obowiązywały ich jednak jednolite (jak w przypadku publicznych żłobków) przepisy dotyczące prowadzenia opieki dla takich dzieci. Nie są to więc placówki nowe w tym sensie, że decyzja o ich utworzeniu nie została bezpośrednio zainspirowana ustawą, mimo to miała ona decydujący

wpływ na określenie zasad, według których funkcjonują obecnie. Placówki te musiały bowiem podporządkować się nowym standardom zapisanym w ustawie, dotyczącym kwalifikacji personelu jak i odpowiedniego dostosowanie lokalu do potrzeb małych dzieci, wyposażenia pomieszczeń, standardów żywieniowych, itp. Niewątpliwie istnienie programu „Maluch” czy też możliwość pozyskania środków z POKL 1.5. to ogromna, wręcz kluczowa zachęta do podjęcia wyzwania powołania żłobka niepublicznego przez podmioty, które do momentu wejścia ustawy w życie nie miały takich możliwości.

Powstawanie żłobków, zwłaszcza na terenach, na których do tej pory nie funkcjonowały żadne zinstytucjonalizowane formy opieki nad dziećmi do 3 roku życia wskazuje na rosnące zapotrzebowanie rodziców na tego typu placówki. Choć w stosunku do żłobków przez wiele poprzednich lat narosło i wciąż żywych jest wiele stereotypów i uprzedzeń (zwłaszcza w pokoleniu osób będących obecnie dziadkami dzieci znajdujących się w grupie beneficjentów ustawy), to percepcja ta ulega stopniowej przemianie, na co wskazują przeprowadzone w trakcie badania jakościowego pogłębione wywiady z rodzicami. Stereotypy ulegają znaczącej redukcji zwłaszcza w tych przypadkach, gdzie powstają całkowicie nowe żłobki – budowane od podstaw wg nowoczesnych projektów i standardów, nowoczesnie urządzone i wyposażane, oferujące profesjonalną kadrę, ciekawy program wychowawczy, odpowiednie wyżywienie oraz przystępne pod względem wysokości opłaty. Przyglądając się takiej infrastrukturze oraz ofercie edukacyjnej rodzice decydujący się posłać swoje dziecko do żłobka zaczynają dostrzegać, że jest to atrakcyjna alternatywa wobec pozostania z dzieckiem w domu czy też oddania je pod opiekę babci czy niani. Wielu rodziców małych dzieci, z którymi zostały przeprowadzone wywiady, stwierdzało, że żłobek, do którego uczęszcza ich dziecko oferuje tak kompleksową opiekę i warunki rozwoju, jakich często oni sami nie byłoby w stanie stworzyć u siebie. Doceniane są przede wszystkim takie korzyści jak: szybsze usamodzielnianie się dziecka, socjalizacja czy też wszechstronny rozwój psycho-motoryczny. Dobrą praktyką stosowaną przez wiele żłobków jest - na wzór przedszkoli - angażowanie i przekonywanie do swojej formuły także osoby z najbliższego otoczenia rodziców i dzieci, np. dziadków, którzy poprzez możliwość uczestniczenia w wydarzeniach placówki (np. dzień babci i dziadka, pikniki rodzinne itp.) również zmieniają swoje nastawienie i przekonują się do nowej formuły.

Uwzględniając wszystkie opisane czynniki wyraźnie widać, że w przypadku rodziców (a zwłaszcza matek), którzy mają możliwość wysłania swojego dziecka do żłobka chętniej następuje decyzja o powrocie do pracy niż miało to miejsce jeszcze kilka lat temu. Warto przy tym zauważyć, że wydłużenie od 2012 r. urlopu wychowawczego dającego rodzicom możliwość pozostania z dzieckiem do ukończenia 1 roku życia sprawia, że do żłobków trafiają obecnie dzieci nieco starsze (względem minimum zakładanego w ustawie, tj. 20 miesięcy). Czynniki te mogą również wpływać na wzrost zainteresowania żłobkami, gdyż redukuje w ten sposób stres wielu matek przed pozostawianiem malutkiego, kilkumiesięcznego dziecka w zinstytucjonalizowanej placówce.

3.3.2. Kluby dziecięce

Stosunkowo wysoki odsetek klubów dziecięcych w badanej próbie gmin należy przede wszystkim tłumaczyć tym, że są one kontynuacją klubików powstałych na długo przed ustawą z 2011 r. Część z nich co prawda uległa od tego czasu przekształceniu w żłobki niepubliczne, część natomiast zachowała dotychczasową formę klubiku, dostosowując ją jednak do warunków ustawy.

Analizowane w badaniu jakościowym przypadki wskazują, że powstanie i prowadzenie klubów dziecięcych motywowane jest dwoma zasadniczymi czynnikami:

- 1) Klubiki są zakładane (lub kontynuuje się ich prowadzenie) w sytuacji, gdy w danej gminie nie ma żłobka czy innej zinstytucjonalizowanej formy opieki, a istnieje zapotrzebowanie na placówkę, w której rodzice w razie potrzeby mogą pozostawić dziecko lub / oraz korzystać od czasu do czasu z oferty zajęć mających na celu socjalizację i wspieranie rozwoju małego dziecka. Klubiki dają możliwość łączenia w jednej placówce dzieci mających od kilku miesięcy do kilku lat, co jest atrakcyjnym rozwiązaniem zwłaszcza na obszarach, gdzie ze względów demograficznych czy też niskiej gęstości zaludnienia problematyczne mogłoby być zebranie odpowiedniej liczby dzieci, dającej szansę na utrzymanie i przetrwanie np. żłobka.
- 2) Klubiki powstają jako uzupełniająca względem żłobka forma opieki (gdy np. nie starczyło w budżecie środków na utworzenie kolejnej pełnej grupy żłobkowniczych lub osoby nie było do końca wiadomo, jakie będzie zapotrzebowanie rodziców). Zdarza się więc, że te instytucje (klubik i żłobek) współistnieją ze sobą w tym samym budynku istnieją jako zespół placówek. Takie rozwiązanie jest także umotywowane potrzebą zapewnienia powstałej placówce dodatkowych środków finansowych na utrzymanie (większa liczba dzieci daje większe wpływy do budżetu placówki). Pozwala również zaspokoić potrzeby rodziców, szukających zinstytucjonalizowanej opieki, ale w mniejszym wymiarze godzin niż oferuje to żłobek.

W praktyce w wielu przypadkach kluby dziecięce funkcjonują jak typowe żłobki, także jeśli chodzi o czas związany z zapewnieniem opieki nad dziećmi. Ustawa określa, że nie powinna ona przekraczać 5h dziennie. Zdarza się jednak (zwłaszcza jeśli jest to jedyna placówka na terenie gminy), że opieka w tym wymiarze godzinowym jest niewystarczająca względem oczekiwań rodziców, którzy np. powrócili do pracy na pełny etat. Stąd wiele klubów wprowadza dwu-zmianowy system opieki (2x po 5h), co, za dodatkową opłatą, umożliwia rodzicom pozostawienie dziecka na tak długo, na ile mogliby liczyć w tradycyjnym żłobku.

3.3.3. Dzienny opiekun

Institucja dziennego opiekuna jest na obecnym etapie najslabiej adaptujacą się formą opieki dla dzieci do lat 3. Badanie jakościowe dowiodło, że decyduje o tym kilka czynników:

- Brak dostatecznej wiedzy i doświadczeń (zarówno gmin jak i pozostałych podmiotów, o których mówi ustawa) z tą formą instytucji. Szczególnie doskwierający jest brak promocji tej formy opieki ze strony administracji centralnej, powodujący sceptycyzm, niechęć czy wręcz nieumiejętność jej tworzenia na poziomie lokalnym.
- Brak zaufania czy też ograniczone zaufanie ze strony rodziców którzy mieliby być beneficjentami omawianej instytucji. Wciąż za mało jest informacji o „dobrych praktykach”, przez co idea opiekuna dziennego często „przegrywa” z bardziej bezpiecznymi, sprawdzonymi rozwiązaniami jakimi jest pozostawienie dziecka pod opiekę babci / cioci czy wynajęcie niani.
- Trudności w znalezieniu chętnych do bycia dziennym opiekunem: potencjalnych kandydatów może odstraszać konieczność zapewnienia całego zaplecza organizacyjnego (odpowiedni lokal, jego wyposażenie, wyżywienie dzieci) – zwłaszcza jeśli nie mogą przy tym liczyć na wsparcie ze strony swojej gminy czy lokalnej organizacji pozarządowej.
- Mało atrakcyjne warunki zatrudnienia: 8-10 godzinny dzień pracy, brak regulacji w ustawie dotyczących ważnych z punktu widzenia pracownika kwestii: urlopu, zwolnienia chorobowego, zastępstwa czy zorganizowania pomocy w razie nieprzewidzianych sytuacji, a także dość niska kwota wynagrodzenia w stosunku do ilości obowiązków (szczególnie z perspektywy osób mieszkających w dużych miastach, na wsiach bowiem kwota od 1.500 do 2.000 jest bardzo motywująca).
- Brak dostatecznego wsparcia w postaci szkoleń dedykowanych dla opiekunów dziennych, np. ukierunkowanych na pomoc w tworzeniu koncepcji funkcjonowania tej instytucji, przygotowania podstawy programowej, platformy do wymiany doświadczeń z innymi opiekunami itp. Istotne jest to szczególnie dlatego, że w wielu przypadkach (np. na terenach wiejskich) zostają nimi osoby z wykształceniem średnim i

zawodowym, mające małą wiarę w to, że posiadają dostateczne kompetencje do tego, aby podjąć się takiego zadania i potrzebują w tym względzie większego wsparcia. Pomoc udzielana przez stowarzyszenia będące partnerami dziennych opiekunów nie zawsze jest wystarczająca.

- Przy staraniu się o dofinansowanie – trudności w określeniu wysokości wkładu własnego, w tym pracy wolontariuszy.

Zrealizowane studia przypadków wskazują, że instytucje dziennego opiekuna powstają i dobrze adaptują się np. na wsiach i w małych miastach (lub małych społecznościach lokalnych), w których nie ma możliwości stworzenia lub skorzystania z innych form opieki, jak np. żłobek czy klubik np. z uwagi na brak dostatecznej liczby chętnych dzieci do lat 3, brak infrastruktury lokalowej, brak wolnych miejsc w żłobku publicznym, itp. W takich sytuacjach instytucja dziennego opiekuna staje się ciekawą, faktyczną alternatywą dla rodziców planujących powrót czy też rozpoczęcie pracy zawodowej po urlopie macierzyńskim lub wychowawczym.

Istotna przy tej formie opieki jest kwestia zaufania rodziców do dziennego opiekuna. Szczególnie że inaczej, niż ma to miejsce w przypadku żłobka czy klubu, osoba będąca opiekunem dziennym samodzielnie odpowiedzialna jest za kwestie dotyczące codziennej opieki nad dziećmi, sprawami merytorycznymi związanymi z funkcjonowaniem placówki, budowaniem relacji z rodzicami, rozwiązywaniem potencjalnych problemów i konfliktów zwłaszcza w relacji z rodzicami. Opiekun dzienny w takich sytuacjach nie ma możliwości odwołania się do autorytetu np. dyrektora / właściciela (żłobka czy klubu) – sam musi być zatem autorytatywny i decyzyjny w wielu trudnych momentach. Wymaga to od niego posiadania dużych kompetencji społecznych i ich systematycznego wspierania (np. poprzez szkolenia, wymianę doświadczeń, itp.). Dodatkowo jego nadrzędna rola musi zostać zaakceptowana przez beneficjentów (zwłaszcza rodziców).

Jeśli inicjatywa powołania opiekuna dziennego jest oddolna (tzn. nie jest realizowana przez gminy, ale przez osoby prywatne, spółdzielnie socjalne czy NGO), osoby które chcą nim zostać zaczynają od rekrutacji dzieci spośród własnego otoczenia – gdzie są znani i cieszą się dostatecznym zaufaniem. Bywa, że podopiecznymi stają dzieci bliskich znajomych lub nawet członkowie rodziny. Dla wielu rodziców jest to duża zaleta, gdyż czują się bezpiecznie oddając dziecko pod opiekę osobie znajomej, która zajmuje się także innymi dziećmi z rodzin o zbliżonym kapitale kulturowym i zbliżonym stylu życia. Warto jednak zauważyć, że sytuacja ta, poza niewątpliwymi korzyściami dla obu stron, może być także polem potencjalnego konfliktu. Jego źródłem jest nowa definicja sytuacji - dotychczasowe obowiązki związane z opieką nad dziećmi sprawowane przez daną osobę nieodpłatnie (w ramach kulturowo zdefiniowanej i oczekiwanej roli babci czy ciotki) w nowej definicji sytuacji mają być

sformalizowane i świadczone za regularną opłatą, co nie zawsze spotyka się z powszechną akceptacją otoczenia.

Charakterystyczną specyfiką instytucji dziennego opiekuna jest także zróżnicowanie w jakości i treści świadczonej opieki pomiędzy różnymi opiekunami dziennymi. W sytuacji braku jednolitej podstawy programowej i bardzo dużych różnicach w obrębie kompetencji opiekunów (np. część z nich ma wykształcenie wyższe pedagogiczne poparte pracą z dziećmi, część zawodowe) każda z tego typu placówek charakteryzuje się odmienną „ofertą” zarówno dla dzieci jak i dla rodziców. Z jednej strony sytuacja ta może w dalszej perspektywie również być źródłem niezadowolenia i podważania sensowności funkcjonowania tej formy opieki, zwłaszcza jeśli na terenie gminy funkcjonuje kilku dziennych opiekunów i rodzice mogą bezpośrednio porównać ze sobą ich pracę. Z drugiej zaś strony może być też czynnikiem weryfikującym jakość oferowanej usługi w myśl zasady, że przetrwają jedynie najlepsi. Ogólnie regularne spotkania opiekunów, wzajemna wymiana doświadczeń, jeśli mają miejsce, częściowo pomagają w niwelowaniu występujących różnic. Wyraźnie jednak brakuje bardziej szczegółowej regulacji czy wsparcia z poziomu ministerstwa.

Rozmowy z rodzicami dzieci uczęszczających do dziennego opiekuna w badanych studiach przypadku wskazują, że instytucje te, jeśli uda się je stworzyć, na ogół w zadowalający sposób realizują ich oczekiwania odnośnie opieki nad dziećmi (choć oczekiwania te różnicują się w zależności od kapitału społecznego i kulturowego, jaki posiadają rodzice)

3.4. Realizacja podstawy programowej

W trakcie badania urzędnicy proszeni byli także o wskazanie, czy istniejące na ich terenie formy opieki nad dziećmi do lat 3 realizują jakąś konkretną podstawę programową. Wg deklaracji urzędników, około 60% spośród żłobków publicznych, niepublicznych oraz klubów dziecięcych, realizuje w ramach swojej działalności taką podstawę, co z perspektywy gmin może dawać powody do zadowolenia.

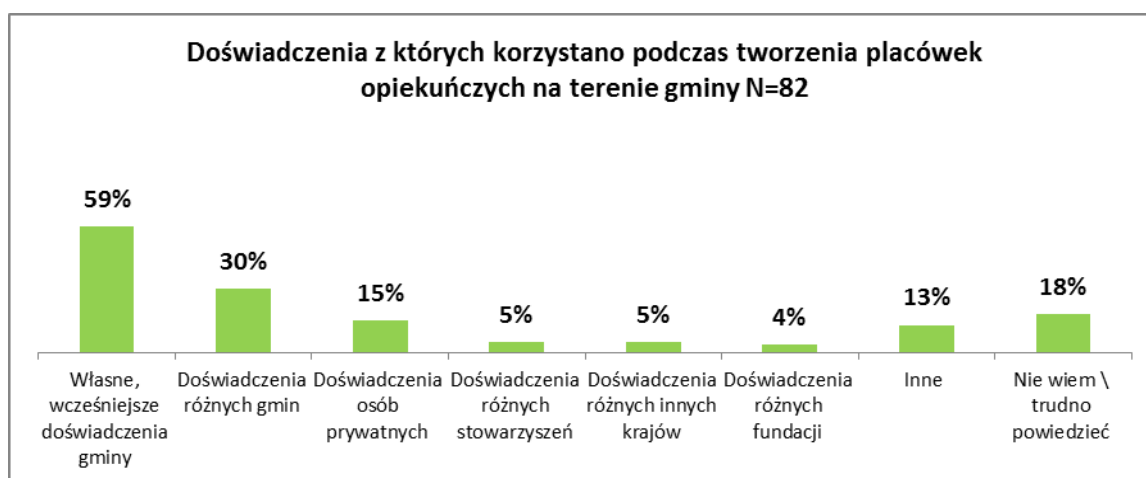
Badanie jakościowe dowodzi jednak, że w wielu przypadkach urzędnicy gmin nie są świadomi, w jaki sposób realizowany jest program zajęć w żłobkach, klubkach czy wśród dziennych opiekunów funkcjonujących na ich terenie. Swoje deklaracje opierają na formalnym zgłoszeniu i dokumentacji złożonej przez daną placówkę informacji o realizowanej przez nią podstawie programowej i koncepcji wychowania. W praktyce dokumentacja ta jest rzadko weryfikowana i sprawdzana ze stanem faktycznym. Dzieje się tak zwłaszcza w gminach, w których do tej pory nie istniały żadne formy opieki nad dziećmi do lat 3. Samorządom często brakuje wiedzy i kompetencji do tego, aby pod względem merytorycznym nadzorować poprawność funkcjonowania instytucji zajmujących się dziećmi do lat 3. Ciekawym zjawiskiem jest to, że w małych miejscowościach przedstawiciele lokalnej

władzy zakładają, że ścisły i częsty nadzór nie jest konieczny, gdyż ewentualne nieprawidłowości, jeśli będą miały miejsce, dość szybko zostaną ujawnione i rozpowszechnione w środowisku lokalnym. Społeczna kontrola zastępuje / uzupełnia więc kontrolę administracyjną, do jakiej zobligowani są przedstawiciele gminy.

Wywiady z osobami prowadzącymi żłobki, klubiki czy przedszkola również wskazują na to, że pomimo istnienia wytycznych dotyczących pracy z dziećmi do lat 3 przygotowanych zarówno przez MPiPS czy Fundację im. Komeńskiego oraz pomimo dostępności i obowiązku ukończenia przez prowadzących i opiekunów odpowiednich kursów przygotowujących do pracy z maluchami, stworzenie spójnej podstawy programowej stanowi dla wielu opisywanych placówek duże wyzwanie. W szczególności sytuacja ta dotyczy instytucji dziennego opiekuna, ale nie jest obca klubikom czy żłobkom. Zrealizowane wywiady pokazują, że podmioty prowadzące daną placówkę czy też osoby pełniące rolę wychowawców samodzielnie poszukują dobrych wzorów i starają się realizować ambitne plany. Warto przy tym pamiętać, że wszystkie badane instytucje były beneficjentami programów i szkoleń realizowanych przez Fundację im. Komeńskiego, można zatem zakładać że jest to grupa osób i instytucji świadomych istnienia dobrych praktyk w tej dziedzinie. Mimo to realizowana na co dzień podstawa programowa bywa eklektycznym zlepkiem pomieszanych ze sobą teorii i stylów wychowania, która dość rzadko bywa weryfikowana od strony merytorycznej przez urzędników gminy.

3.5. Wsparcie funkcjonowania placówek w gminach.

W procesie tworzenia form opieki nad dziećmi do lat 3 respondenci deklarowali, że najczęściej wykorzystywane było własne doświadczenie gmin w tym zakresie.



Badanie ilościowe nie precyzuje, co ankietowani urzędnicy mieli na myśli, wskazując na „wcześniejsze własne doświadczenia gminy”. Dziwi to tym bardziej, że w wielu gminach do

momentu utworzenia żłobka, klubiku czy opiekuna dziennego nie funkcjonowały w zasadzie zinstytucjonalizowane formy opieki nad dziećmi do lat 3 (lub funkcjonowały w mocno ograniczonej formie, nie zachodziła więc regularna współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy gminą a instytucją).

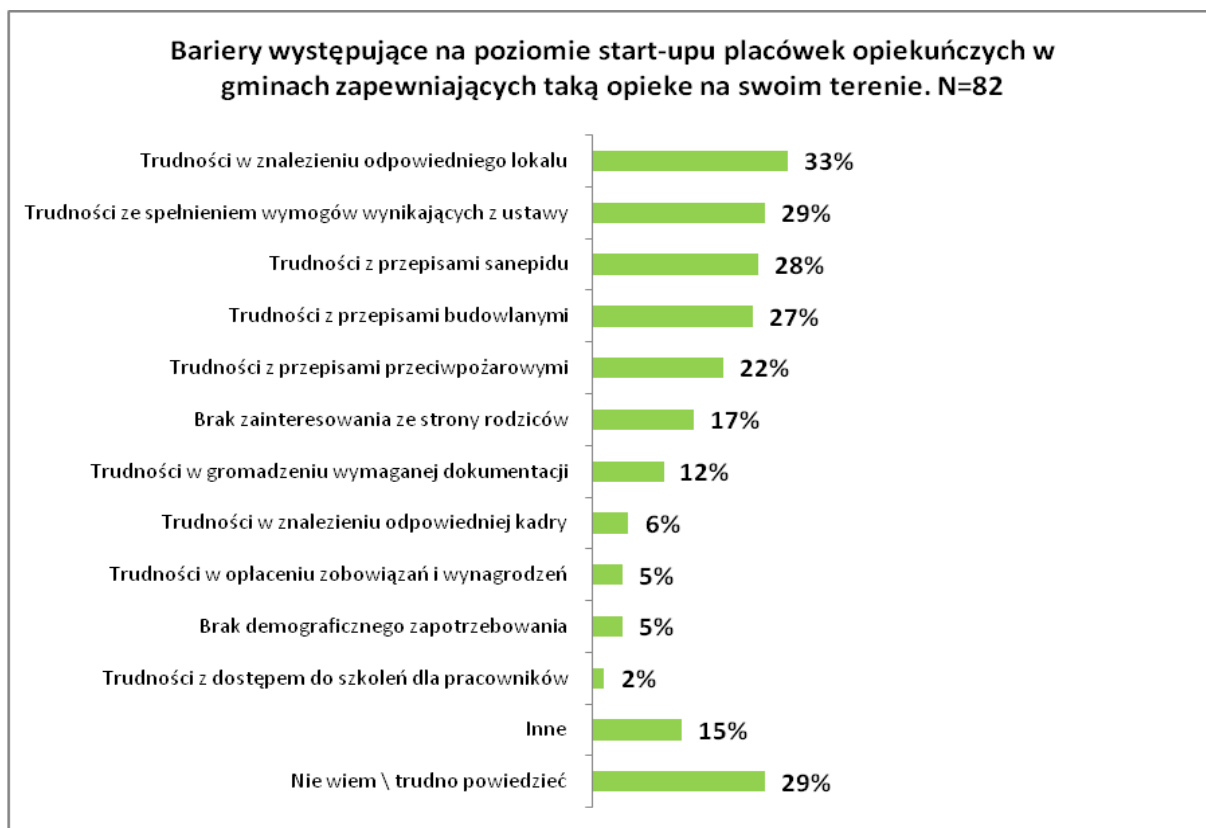
Należy jednak pamiętać, że część gmin do momentu powstania na swoim terenie żłobka, klubiku czy opiekuna dziennego (na mocy ustawy z 2011 r.) faktycznie angażowała się w tworzenie, finansowanie i prowadzenie (lub współprowadzenie – razem z NGOs czy osobami prywatnymi) różnorodnych zajęć skierowanych do dzieci i rodziców, takich jak: wiejskie świetlice, kluby mam (rodziców), zajęcia muzyczne dla maluchów, itp. Nie zawsze były/są to doświadczenia z pracą z najmłodszymi dziećmi, ale prowadzona aktywność, umożliwiła obserwację i rozpoznanie potrzeb opiekuńczo – edukacyjnych w szerszym kontekście, stanowiła też swoistą „kuźnię kadr”, która to po 2011 r. aktywnie zaangażowała się w tworzenie zinstytucjonalizowanej opieki dla maluchów.

Wprowadzenie ustawy w kwietniu 2011 r. spowodowało, że niektóre gminy, przymierzając się do utworzenia instytucji opieki dla dzieci do lat 3 ze środków publicznych, zaczęły bardziej interesować się tym, jak do tej pory wygląda funkcjonowanie tego typu instytucje o charakterze niepublicznym. Jak zauważała w badaniu jakościowym część osób prowadzących te placówki, był to nierzadko pierwszy rzeczywisty kontakt i zainteresowanie urzędników tym, jak naprawdę na co dzień radzą sobie prywatne żłobki, klubiki oraz dzienni opiekunowie i jakich trudności doświadczają.

3.6. Bariery tworzenia instytucji opieki dla dzieci do lat 3 z perspektywy gmin

Pośród barier utrudniających zakładanie żłobków, klubików czy instytucji dziennego opiekuna przedstawiciele gmin najczęściej wskazywali na: **trudności w znalezieniu odpowiedniego lokalu, trudności ze spełnieniem wymogów wynikających z ustawy oraz trudności ze dostosowaniem się do przepisów Sanepidu**. Jednocześnie badanie jakościowe wykazało, że pod względem analizowanych barier perspektywa lokalnych władz i urzędników oraz perspektywa podmiotów niepublicznych starających się o utworzenie placówki różnią się między sobą.

Omawiając po kolei wskazywane bariery warto zauważyć, że prawie 30% odpowiadających na pytania kwestionariusza urzędników nie było w stanie wskazać konkretnych powodów, które decydowałyby o tym, że na terenie ich gminy nie powstała żadna placówka opiekuńcza dla dzieci poniżej 3 roku życia.



Ogólnie rzecz biorąc główną bolączką ograniczającą proces powstawania placówek dla dzieci poniżej 3 lat jest przede wszystkim brak sprecyzowanego w ustawie źródła ich finansowania. W większości przypadków to nie ustawa i jej zliberalizowane regulacje dotyczące prowadzenia zinstytucjonalizowanych form opieki były inspiracją to ich tworzenia na terenie gmin, ale przede wszystkim programy finansowe, takie jak Maluch czy POKL 1.5.

Władze samorządowe, zwłaszcza w gminach o relatywnie niskich dochodach, z obawą odnoszą się do możliwości tworzenia form opieki dla dzieci do 3. roku życia na swoim terenie, ze względu na koszty związane z ich utworzeniem i prowadzeniem. Wywiady z przedstawicielami gmin oraz z liderami zaangażowanymi w tworzenie takich placówek wskazują, że istotną barierą hamującą ich powstawanie jest fakt, że obecnie priorytetem dla samorządów jest budowa i modernizacja przedszkoli, a nie żłobków. Duży wpływ na tę postawę miała decyzja MENiSW o obniżeniu wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego. Kumulacja roczników „zerówkowiczów”, jaka ma miejsce od kilku lat spowodowała znaczący wzrost zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach i zerówkach, co dla wielu gmin oznacza wydatki i brak pieniędzy na inne cele oświatowo - opiekuńcze.

3.6.1. Trudności lokalowe

Trudności lokalowe stanowią początkową, najczęstszą barierę związaną z powstawaniem instytucji opieki dla dzieci do lat 3. W gminach wiejskich wiążą się one przeważnie z brakiem dostępnego budynku, który mógłby zostać zaadaptowany na potrzeby takiej placówki. Dotyczy to zwłaszcza żłobków, w mniejszym stopniu klubików i opiekunów dziennych. Nawet jeśli gmina dysponuje wolnymi lokalami, ich stan zazwyczaj jest na tyle zły, że adaptacja wymaga znaczących nakładów finansowych, przekraczających możliwości finansowe danej gminy.

W przypadku miast (choć nie tylko) problem z dostępnością jest mniejszy, natomiast ważniejszą barierą stają się koszty wynajmu i adaptacji lokalu. Dopóki istnieje dofinansowanie (z programu Maluch czy z POKL) podmioty prowadzące dany punkt są w stanie utrzymać się w budynku, który wcześniej został zaadaptowany niemalym kosztem. Zakończenie finansowania i konieczność ustawowego utrzymania działalności przez kolejne 18 miesięcy stawia osoby czy instytucje prowadzące żłobek, klubik czy dziennego opiekuna przed problemem redukcji kosztów. Zdarza się więc, że jednym ze sposobów na zmniejszenie ciężaru finansowego jest zmiana lokalizacji placówki. W badanych studiach przypadku zdarzyło się, że mimo dobrych warunków lokalowych placówka, ze względu na koszty, przeniosła się do innej miejscowości, aby zacząć tam działać zupełnie od nowa.

3.6.2. Trudności z dostosowaniem się do przepisów Sanepidu

Wprowadzona w 2011 r. ustawa jedynie ogólnie stwierdza konieczność zapewnienia przez podmiot prowadzący formę opieki nad dziećmi do lat 3 odpowiednich warunków sanitarno - higienicznych. W praktyce oznacza to brak określonego i zdefiniowanego standardu oczekiwań i w efekcie jest zarzewiem rozlicznych nieporozumień i konfliktów na linii Sanepid - podmiot zakładający placówkę. Sanepid staje się często najważniejszą instancją decydującą o tym, czy dana forma opieki, pomimo wielu włożonych starań w jej przygotowanie, dostanie pozwolenie na funkcjonowanie czy też nie. W efekcie reżim sanitarny, charakterystyczny dla sytuacji sprzed wprowadzenia ustawy, nadal jest istotną barierą przy tworzeniu zwłaszcza niepublicznych żłobków czy klubów. Przeprowadzone studia przypadków wyraźnie udokumentowały ten stan.

Osoby prowadzące / zakładające żłobek czy klubik (najczęściej niepubliczny) wskazywały wielokrotnie na brak dobrej woli i niejasny sposób komunikowania się Sanepidu podczas określania swoich wymagań względem otwieranej placówki. Wiele z nich nie jest werbalizowanych na poziomie jej adaptacji czy projektowania, lecz dopiero podczas jej opiniowania i odbioru. Skutkuje to nieprzewidywanymi decyzjami urzędników np.

wstrzymującymi w ostatnich chwilach uruchomienie żłobka czy klubiku. Z tego względu część osób zaangażowanych w tworzenie punktów opieki nad maluchami postrzega Sanepid jako instytucję nadużywającą swojego statusu.

Najwięcej problemów związanych z wymaganiami Sanepidu dotyczy takich kwestii jak:

- organizacja i wyposażenie kuchni: w części placówek trudne okazało się zrealizowanie wymagania Sanepidu dotyczącego rozdzielenia ciągu „brudnego” i „czystego” (ciągi te wzajemnie nie powinny się krzyżować). W efekcie sztywnego stanowiska niektórych oddziałów Sanepidu w tej kwestii część placówek, choć były do tego przygotowane (został zakupiony odpowiedni sprzęt, wygospodarowane miejsce, itp.) nie dostała pozwolenia na przygotowywanie posiłków na miejscu i musi korzystać z cateringu.
- organizacja i wyposażeniem łazienek: np. w wielu żłobkach czy klubikach usytuowanych w małych budynkach nie ma możliwości stworzenia oddzielnej łazienki i toalety dla personelu (bywa, że mieści się ona w tym samym miejscu co toaleta dla dzieci). W zależności od sposobu interpretacji tej sytuacji przez lokalny oddział Sanepidu placówka dostaje lub nie dostaje pozwolenia na prowadzenie działalności.

Należy jednak przyznać, że niektórzy liderzy zakładający żłobek czy klubik wskazywali również na pozytywne przykłady współpracy z Sanepidem, zwłaszcza na terenie gmin, w których nie było dotąd obecnych instytucji opieki dla maluchów, a zatem nie wykształciły się jeszcze standardy sanepidowskie, odnoszące się do tego typu placówek. W takich sytuacjach dochodziło do wspólnego uczenia się i wypracowywania tych standardów w taki sposób, aby były one akceptowalne dla obu stron. Takie pozytywne przykłady współpracy znacznie częściej były doświadczane przez żłobki publiczne niż placówki niepubliczne.

3.6.3. Trudności dotyczące przepisów budowlanych i przeciwpożarowych

Wymagania stawiane przez nadzór budowlany oraz Straż Pożarną w momencie odbierania budynku i udzielania pozwolenia wiążą się z inną omówioną już powyżej barierą tj. trudnością w znalezieniu odpowiedniego lokalu przez osoby zakładające żłobek czy klub dziecięcy. Z ich perspektywy znalezienie budynku czy lokalu spełniającego normy budowlane, przeciwpożarowe oraz sanepidowskie jest w wielu miejscowościach trudne lub wiąże się z dużymi kosztami adaptacyjnymi.

Jednocześnie przepisy budowlane czy przeciwpożarowe napawają organizatorów placówki opiekującej się dziećmi do lat 3 mniejszą obawą, gdyż są znacznie lepiej zdefiniowane i opisane i nie zależą w takim stopniu jak standardy sanepidowskie od sposobu interpretacji czy dobrej woli urzędnika.

Problemy z przepisami budowlanymi pojawiają się czasami w sytuacji, gdy placówka będąca klubem dziecięcym stara się poszerzyć swoją działalność o stworzenie oddziału żłobkowego w tym samym budynku. Konieczna jest wówczas częściowa przebudowa lokalu, aby zaczął spełniać normy wskazane dla placówek opiekujących się dziećmi do lat 3. Oznacza to dla organizatorów konieczność poniesienia dodatkowych wydatków. W wielu jednak przypadkach dofinansowanie np. z programu Maluch pozwala poradzić sobie z tymi trudnościami.

3.6.4. Brak zainteresowania ofertą ze strony rodziców

17% badanych gmin wymienia po stronie barier brak zainteresowania instytucjonalną formą opieki ze strony rodziców. Powody tego zjawiska można streścić następująco:

- Istnieje nadal dość silne uprzedzenie względem instytucjonalnej opieki dla dzieci poniżej 3 roku życia (zjawisko to zostało omówione już we wcześniejszym rozdziale niniejszego raportu)
- Bezrobocie i brak perspektywy znalezienia pracy przez rodziców (a zwłaszcza przez matkę). W takiej sytuacji regularne posyłanie dziecka do jakiegokolwiek placówki często postrzegane jest przez rodziców i otoczenie jako bezsadane. Siedzenie z dzieckiem w domu w takiej sytuacji niejako usprawiedliwia sytuację i nadaje sens egzystencji bezrobotnego rodzica. Do tego dochodzi problem finansowania - brak źródła dochodów = brak pieniędzy na rozwój i kształcenie dzieci) - zwłaszcza na terenach wiejskich, w regionach słabo-uprzemysłowionych, choć nie tylko.
- Brak środków na sfinansowanie pobytu dziecka w placówce: to bariera często wskazywana przez osoby prowadzące formy opieki dla dzieci do 3. roku życia jako czynnik hamujący rozwój tego typu placówek na terenie ich gminy. Wskazywano, że wielu rodziców pomimo deklarowanego wstępnie zainteresowania ofertą ostatecznie rezygnuje z posyłania dziecka do placówki z powodów finansowych (zwłaszcza jeśli posiadają więcej dzieci, które też muszą utrzymać).
- Wydłużenie w 2012 r. urlopu wychowawczego umożliwiającego pozostanie rodzicom z dzieckiem w domu do okresu ukończenia przez nie 1 roku życia.

Należy jednak znów podkreślić, że tylko niektóre gminy monitorują zapotrzebowanie rodziców na korzystanie z placówek opieki dla dzieci do lat 3 na swoim terenie. Analizowane case studies pokazują bowiem, że w gminach, w których wójt czy burmistrz podawali ten argument na usprawiedliwienie swojego braku działania w tym temacie, udało się jednak otworzyć (wskutek oddolnej inicjatywy) żłobek czy dziennego opiekuna.

3.6.5. Brak demograficznego zapotrzebowania

Czynnikiem ograniczającym powstawanie instytucjonalnych form opieki dla dzieci do lat 3, zwłaszcza na terenach wiejskich, jest również kryzys demograficzny – spadająca systematycznie liczba urodzeń. Doświadczenia części osób tworzących żłobki, kluby czy instytucje opiekuna dziennego wskazują, że podczas zakładania placówki napotykali trudności związane ze skompletowaniem odpowiedniej liczby podopiecznych, dającej możliwość (zasoby) do jej finansowego utrzymania. Zjawisko to nasilone jest szczególnie w gminach o niskiej gęstości zaludnienia, w których pojawia się konieczność dowożenia dzieci przez rodziców z relatywnie odległych miejscowości (choć znajdujących się na terenie tej właśnie gminy). Dochodzi więc bariera kosztów zarówno finansowych jak i czasowych, leżąca tym razem po stronie beneficjentów ustawy.

Trzeba jednak podkreślić, że tylko niektóre gminy monitorują zapotrzebowanie mieszkańców w zakresie zapewnienia instytucjonalnej opieki dla dzieci do lat 3. i starają się wyjść naprzeciw oczekiwaniom w tym zakresie. Zwykle to inicjatorzy powołania żłobka, klubu czy opiekuna dziennego na własną rękę starają się pozyskać tego typu informacje, np. poprzez rozmowy z matkami z najbliższego otoczenia, mini-sondaż w formie autorskiej ankiety rozdawanej na spotkaniach z rodzicami (np. w szkołach, w urzędach gmin), czy też zgłaszając się do urzędów gmin z prośbą o udostępnienie danych np. o liczbie dzieci w wieku 0-3 lata na zamieszkujących na terenie gminy.

3.6.6. Trudności w dostępie do szkoleń dla opiekunów i dyrektorów placówek

Na ten czynnik, jako barierę utrudniającą powstawanie placówek opieki nad dziećmi do lat 3 wskazywało tylko 2% badanych. Potwierdzałyby to dość powszechne przekonanie, że oferta i dostępność do szkoleń nie stanowi problemu – podmiotów, które je oferują jest bowiem obecnie na rynku bardzo wiele. Również w badaniu case studies dostępność do szkoleń była sporadycznie poruszonym problemem. Po raz kolejny należy jednak przypomnieć, że badane instytucje były wybierane spośród beneficjentów programów i szkoleń Fundacji Komeńskiego, można więc zakładać, że pod tym względem ich potrzeby zostały w dużym stopniu zaspokojone.

Różnorodność dostępnych programów i form kursów ułatwia ich ukończenie. Coraz większą popularność zyskują szkolenia e-learningowe, zamiast kursów tradycyjnych. Trzeba podkreślić również, że szkolenia dla opiekunów bywają fundowane przez dyrektorów / właścicieli placówek, jeśli ci ostatni dostrzegą potencjał w takim pracowniku i wiążą z nim duże nadzieje na przyszłość.

3.7. Finansowe aspekty ustawy

W przypadku placówek niepublicznych, w zależności od rodzaju podmiotu prowadzącego placówkę (stowarzyszenie, fundacja, osoba prywatna, firma), deklaracje dotyczące dofinansowania ich działalności z budżetu gminy plasują się poniżej połowy przypadków. Oznacza to, że gminy angażują się w funkcjonowanie niepublicznych form opieki, jednak nie jest to regułą.

W kwestii pozyskiwania przez gminy finansowania ze źródeł innych niż budżet samorządu, okazuje się, że 35% gmin korzystało z dofinansowań w ramach programu MALUCH i tylko 9% korzystało z finansowania z PO KL 1.5. lub innych PO KL

W większości przypadków dofinansowanie pochodzące z tych źródeł pożytkowano na pokrycie kosztów bieżących funkcjonowania placówek oraz kosztów związanych z adaptacją i urządzeniem pomieszczeń mających służyć do prowadzenia opieki nad dziećmi – pieniądze te przede wszystkim wspierały rozwój na poziomie infrastrukturalnym. Warto zwrócić uwagę, że pojawiło się kilka jednostkowych wskazań budowy zupełnie nowej placówki (6 wskazań w całej próbie).

Z przeprowadzonego badania jakościowego wynika, że sukces jakim jest utworzenie żłobka, klubu czy instytucji dziennego opiekuna jest w największym stopniu pochodną kompetencji związanej z umiejętnością pisania wniosków dotyczących dofinansowania tego typu inicjatyw do odpowiednich instytucji zarządzających i/lub pośredniczących – zarówno na poziomie urzędów gmin, jak i organizacji pozarządowych czy osób prywatnych.

Istnieją gminy, jak np. Sępólno Krajeńskie, które stanowią szczególnie pozytywny przykład na to, jak dzięki środkom unijnym i innym zewnętrznym źródłom finansowania powstają liczne lokalne inicjatywy, w tym publiczny żłobek (finansowany zarówno z programu Maluch jak i PO KL 1.5). Również po stronie NGOs czy osób prywatnych istnieje duża determinacja w chęci wykorzystania dostępnych możliwości uzyskania finansowania – choć procedowanie w tej sprawie postrzegane jest przez beneficjentów funduszy nadal jako dość skomplikowane. W przypadku podmiotów prywatnych zdarzało się, że zanim otrzymały one dotację podjęły ryzyko i zainwestowały własne pieniądze w uruchomienie żłobka czy klubiku.

3.8. Ocena ustawy przez gminy, w których funkcjonują formy opieki nad dziećmi do lat 3

Zdaniem większości (70%) ankietowanych przedstawicieli gmin posiadających na swoim terenie placówki opieki dla dzieci do lat 3, wprowadzenie nowej ustawy żłobkowej wpłynęło

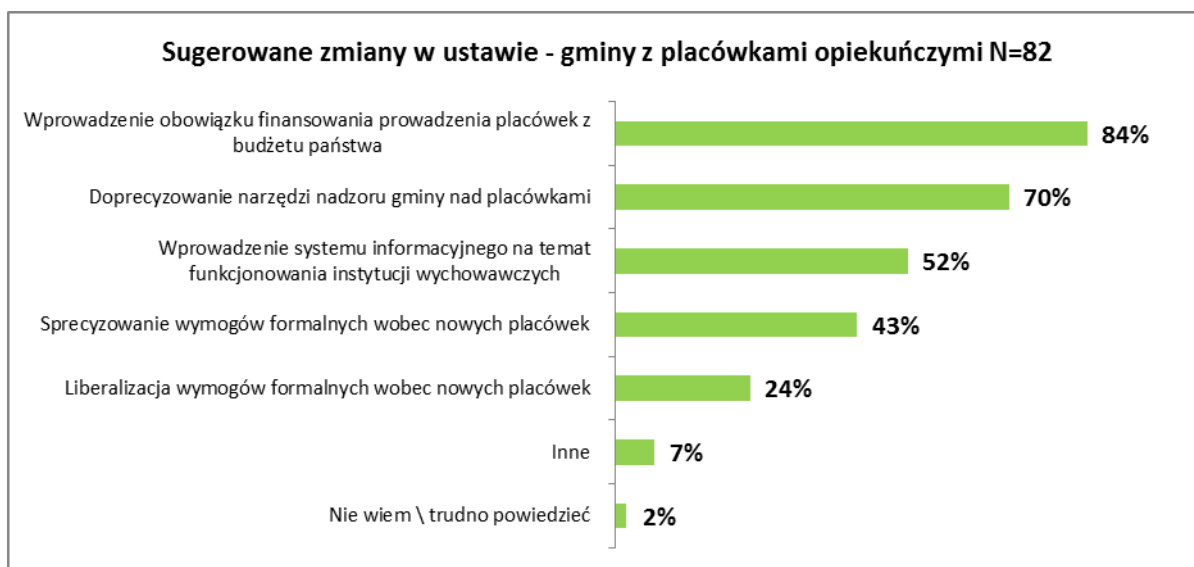
pozytywnie na funkcjonowanie tych placówek. Z kolei 27% ankietowanych było zdania, że ustawa nie wywarła wpływu na to, jak obecnie funkcjonują poszczególne formy opieki.

Wśród odpowiedzi dotyczących pozytywnego wpływu ustawy, najczęściej (24%) wskazywano, że powstały nowe placówki, które zapewniły większą liczbę miejsc dla dzieci oraz (21%), zróżnicował się instytucjonalny krajobraz tych form oraz pojawiła się możliwość uzyskania dofinansowania m.in. przez program Maluch (20%).

Biorąc więc pod uwagę perspektywę przedstawicieli gmin można stwierdzić, że ustawa wraz z funkcjonującymi wokół niej źródłami finansowania, pozwoliła jak dotąd na rozwój bazy lokalowej oraz poprawę warunków panujących w istniejących placówkach. Istnieje także podejrzenie, że urzędnicy mówiący o tym, że ustawa pozwoliła na powstawanie nowych placówek i zwiększenie ilości miejsc dla dzieci, tak naprawdę myśleli o de facto wpływie finansowania, które pojawiło się przy okazji wprowadzenia ustawy, a nie samych udogodnieniach legislacyjnych wynikających z ustawy.

Wywiady jakościowe potwierdzają wyniki badania ilościowego. Dość typowym zaobserwowanym zjawiskiem było to, że badani „liderzy wdrażania ustawy” – zarówno urzędnicy jak instytucje prawne czy osoby prywatne, które zdecydowały się na założenie formy opieki wymienionej w ustawie, postrzegali ją niemal wyłącznie w kategoriach pragmatycznych – tj. przez pryzmat możliwości finansowych, jakie ona stworzyła. Szczegółowa treść tej regulacji była raczej słabo znana – co dziwi szczególnie w przypadku urzędników oraz ich zwierzchników – wójtów i burmistrzów miast.

Badani przedstawiciele gmin wskazywali także jakie, ich zdaniem, korekty powinny zająć w ustawie z 2011 r., by funkcjonowała ona lepiej:



Kwestia ustawowego określenia sposobu funkcjonowania placówek okazała się stanowić największe oczekiwanie wśród urzędników.

Również za istotny element ustawy, mogący ulec zmianie, uznano kwestię doprecyzowania narzędzi nadzoru gmin nad placówkami znajdującymi się w ich rejestrze. Ustawa w obecnym kształcie nie określa, co powinno podlegać kontroli urzędników magistratu i jakie procedury powinny takiej kontroli towarzyszyć. Prowadzi do sytuacji, w której instytucje nie wiedzą czego się spodziewać ze strony gminy, urzędnicy zaś nie posługują się wystandaryzowanymi procedurami, które mogłyby potencjalnie doprowadzić do efektywniejszego egzekwowania poziomu usług świadczonych przez nadzorowane placówki. Obecnie w wielu przypadkach nadzór gminy polega na 1-2 w ciągu roku „gospodarskich” wizytach w zarejestrowanej placówce przeprowadzanych przez odpowiedzialnych za te zadanie urzędników. Z perspektywy zarówno kontrolowanych instytucji jak i urzędników kontrolujących wizyty te są raczej formalnością i nie wnoszą wiele do sposobu kierowania tymi placówkami przez jej zwierzchników. Co ciekawe, w niektórych gminach, które nie chciały angażować się w tworzenie nowych form opieki, ale z konieczności formalnej stały się partnerem projektu (drugim był np. lokalna NGO), nadzór nad powołanymi placówkami został również przekazany na zewnątrz – do osoby, która ze strony NGO zajmowała się koordynacją całego przedsięwzięcia. Z perspektywy czasu lokalne władze uznały to rozwiązanie za mało korzystne – wolałyby bowiem mieć lepszy dostęp do informacji oraz wpływ na przebieg i efekty nadzoru.

W kwestii postulowanych zmian dalszych miejscach wskazywano także konieczność sprecyzowania i zarazem zliberalizowania wymogów formalnych wobec utworzonych placówek (chodzi tu przede wszystkim o opisywane w raporcie standardy sanepidowskie, budowlane i przeciwpożarowe). **Zestaw prostych i klarownych procedur eksperckich mógłby być odpowiedzią na to zapotrzebowanie.**

Badanym zostało także zadane pytanie: co w przyszłości ułatwiłoby im tworzenie i prowadzenie usług dla małych dzieci. Najczęściej wskazywane odpowiedzi to: na pierwszym miejscu (55%) - dofinansowanie z budżetu państwa, gminy. Kolejno pojawiały się odpowiedzi takie jak „Nie wiem, trudno powiedzieć” (26%) oraz „Zapewnienie lokali (15%). Widać więc wyraźnie, że gminy widzą się bardziej w roli realizatora ustawy, a nie podmiotów, które mogłyby z większym zaangażowaniem kreować instytucjonalny krajobraz form opieki dla dzieci do lat 3.

3.9. Identyfikacja problemów gmin które nie posiadają placówek opieki nad dziećmi do lat 3 na swoim terenie.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja na terenie gmin, które nie posiadają żadnych instytucjonalnych placówek dedykowanych w myśl ustawy z 2011 r. do opieki nad dziećmi do lat 3.

36% gmin nieposiadających żadnej formy opieki deklarowało, że rozważało uruchomienie placówki w myśl nowej ustawy, a konkretnie miał być to: *żłobek publiczny* – 59%, *opiekun dzienny* – 38%, *żłobek niepubliczny* – 36%, *klub dziecięcy* – 30%. Najczęściej jako podmioty prowadzące takie nowo powstałe placówki rozważano: *gminę* oraz *osoby prywatne*.

Gminy rozważające uruchomienie nowych form opieki brały pod uwagę skorzystanie z zewnętrznych dofinansowań, najczęściej (55%) wskazań uzyskał Program MALUCH. Dodatkowo także dofinansowania w ramach PO KL (29% gmin), a aż 30% deklarowało chęć skorzystania z innego źródła niż powyższe.

Połowa gmin nieposiadających i nierozważających utworzenia na swoim terenie placówek opieki nad dziećmi do lat 3 (stanowiła połowę całej badanej populacji) argumentowała taką postawę podając kilka powodów:

- W aż 91% przypadków wskazano na brak zapotrzebowania w lokalnym środowisku na takie usługi. Co ciekawe, nie zaobserwowano korelacji pomiędzy istnieniem tego przekonania a typem gminy (miejska, miejsko – wiejska, wiejska).
- Brak środków na dofinansowanie instytucji - wskazywany przez blisko 71% gmin.
- Brak doświadczeń w prowadzeniu takich form opieki.
- Brak doświadczeń w otwieraniu tego typu placówek, przy czym najprawdopodobniej kryje się za tym ograniczona znajomość postanowień ustawy.

3.9.1. Ocena ustawy z perspektywy gmin bez opieki na ich terenie.

Nietrudno przewidzieć ocenę skutków wprowadzenia ustawy z kwietnia 2011 r. w gminach, które nie skorzystały w żaden sposób z danych im na mocy ustawy możliwości. Aż w 64% badanych tego typu gmin stwierdzono, że ustawa żłobkowa nie wpłynęła na funkcjonowanie placówek opieki, a niemal 20% wskazało, że nie ma na ten temat zdania.

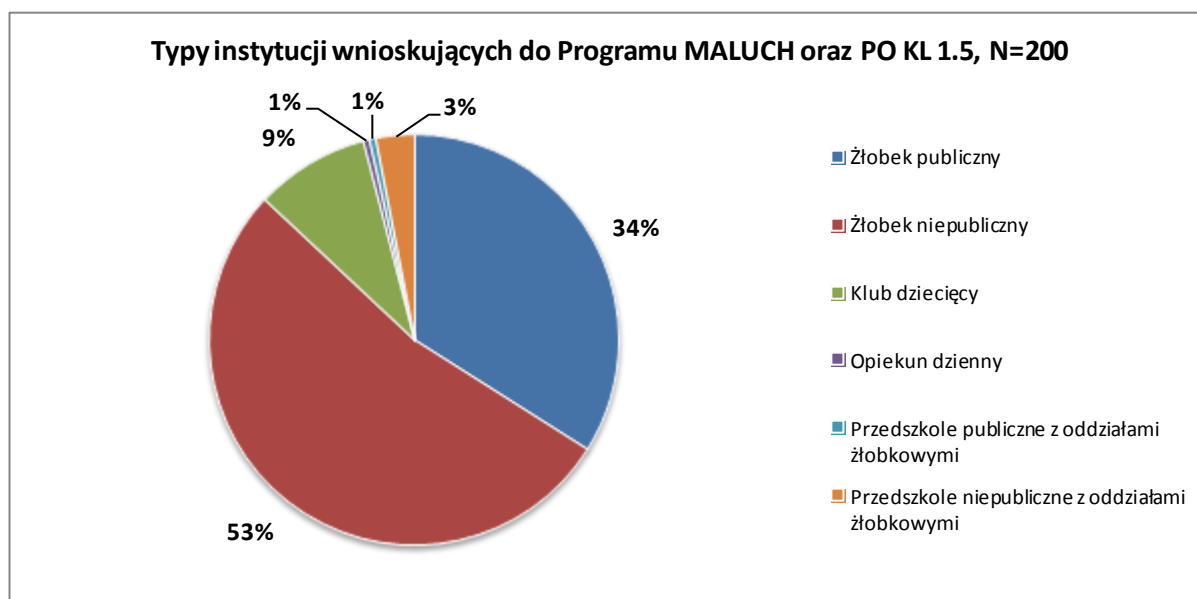
Odpowiednio 10% i 2% wskazało, że ustawa wpłynęła na funkcjonowanie placówek pozytywnie oraz negatywnie.

Zdaniem tej grupy badanych gmin, w ustawa powinna wprowadzić obowiązek finansowania tego typu placówek z budżetu państwa, przy czym odsetek tych wskazań jest nieco wyższy niż w przypadku gmin, które zdecydowały się utworzyć na swoim terenie placówki dla najmłodszych. W kwestii oczekiwanych ułatwień dla tworzenia nowych placówek, gminy bez placówek myślą podobnie jak gminy z placówkami – najważniejsze są środki finansowe (64% w stosunku do 55% wskazań na tę samą odpowiedź w przypadku gmin z placówkami).

4. Ustawa żłobkowa z perspektywy niepublicznych podmiotów instytucji dedykowanych do prowadzenia w gminach form opieki nad dziećmi do lat 3.

Badanie ilościowe objęło także przedstawicieli form opieki zdefiniowanych w ustawie z 2011 r. (żłobek, klub dziecięcy, opiekun dzienny). Jako bazy do nawiązania kontaktów z tymi instytucjami posłużyły listy beneficjentów programu MALUCH oraz listy wnioskodawców do funduszy w ramach PO KL 1.5

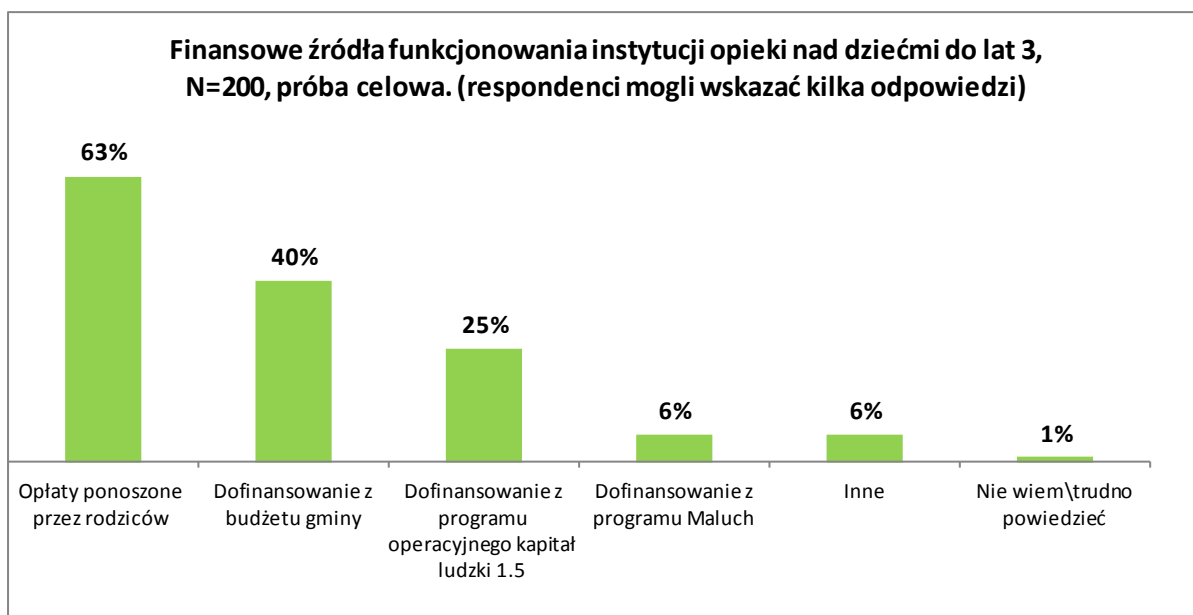
Wywiady zrealizowane na podpróbie tych instytucji wskazały, że głównym powodem utworzenia placówki było zapotrzebowanie społeczne. Drugą najczęściej wskazywaną przyczyną była chęć działania na rzecz społeczności lokalnej (19%). Potwierdzają to także



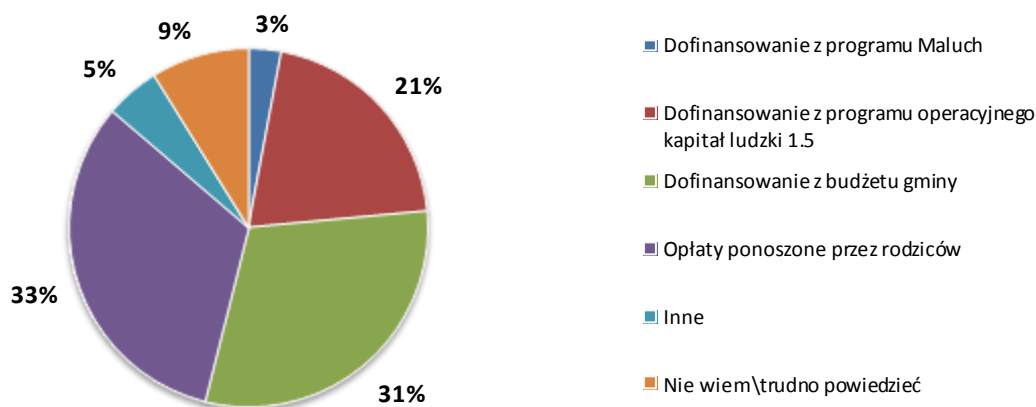
wyniki badania jakościowego, opisane w pierwszej części raportu.

180 instytucji z badanej próby skorzystało z dofinansowań z MALUCHA lub PO KL 1.5. Stosunkowo duży odsetek odpowiedzi (60%) wskazał na korzystanie z dofinansowań z budżetu gminy – sugerowałoby to, że gminy jednak angażowały się finansowo (jako partnerzy projektu). Należy przy tym uwzględnić fakt, że około 60% spośród gmin posiadających na swoim terenie jakiegokolwiek formy opieki dla najmłodszych dzieci, deklarowały posiadania strategii związanej z opieką nad dziećmi do lat 3.

Jeśli chodzi o rodzaje wydatków pochodzące z programu Maluch i z PO KL 1.5. najczęściej pokrywane z tych pieniędzy cele to: *wyposażenie placówki w zabawki i pomoce* oraz *wyposażenie placówki w meble i sprzęt AGD* – czyli inwestycje, mające na celu poprawę standardu. Tymczasem w przypadku dofinansowania pochodzącego z budżetu gminy dwa wyżej wymienione rodzaje wydatków zostały wyprzedzone subwencjami na *ogólne koszty funkcjonowania placówki*. Pieniądze z gminy stanowią więc jedną ze stabilnych podstaw funkcjonowania dla placówek korzystających z budżetowych pieniędzy. Samo dofinansowanie z budżetu gminy wraz opłaty ponoszonymi przez rodziców to najważniejsze źródła finansowania istniejących form opieki.



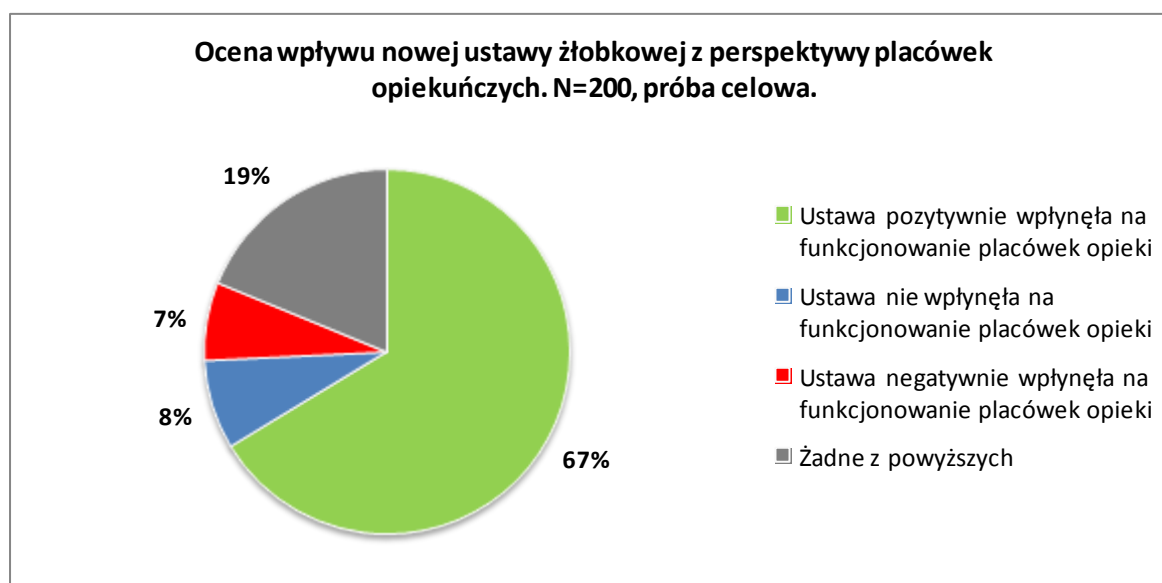
Finansowa podstawa funkcjonowania placówki - na podstawie deklaracji respondentów, N=200, próba celowa (respondenci mogli wskazać tylko jedną odpowiedź)



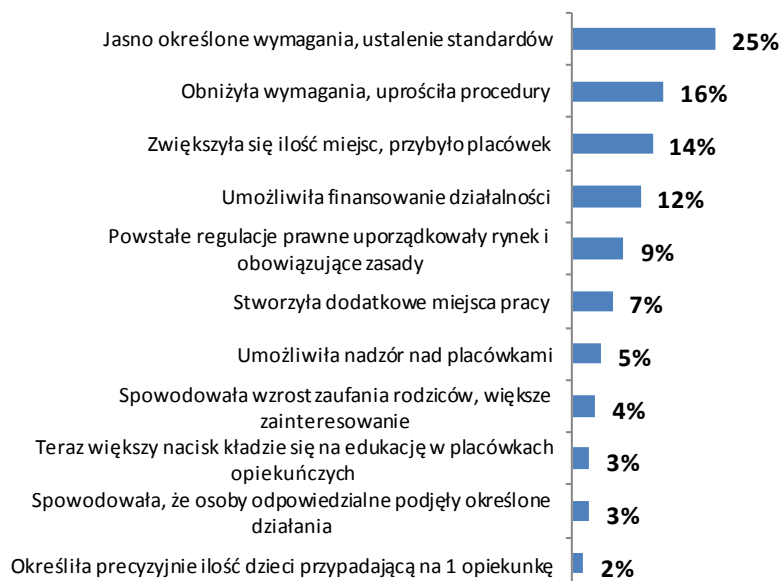
68% placówek biorących udział w badaniu zadeklarowało, że realizują one jakiś program edukacyjny u siebie. W połowie tych placówek wskazywano na realizację autorskiego programu edukacyjnego. Pozostałe typy programów, to między innymi: zajęcia artystyczne, wczesne nauczanie oraz zajęcia stymulujące rozwój dzieci. Z jednej strony daje się dostrzec, że dosyć popularne są różne formy urozmaicenia pobytu dzieci w placówkach dodatkowymi zajęciami i programami edukacyjnymi (patrz: opis studiów przypadków w badaniu jakościowym), z drugiej ciekawe jest ograniczone korzystanie z wolontariatu w placówkach – tylko 20% zbadanych instytucji korzysta z pomocy wolontariuszy, którzy w zdecydowanej większości (prawie 80%) byli studentami lub stażystami. Z jednej strony placówki są otwarte na innowacje, z drugiej okazuje się, że niechętnie wykorzystują dobrodziejstwo, jakim potencjalnie może być korzystanie z dodatkowej pomocy wolontariuszy. Być może wynika to z faktu obawy o obniżenie standardów pracy placówki.

Wśród najczęściej wskazywanych trudności, które pojawiły się na etapie uruchamiania placówek, wskazywano: *znalezienie odpowiedniego lokalu, trudności ze spełnieniem wymogów wynikających z ustawy żłobkowej oraz, trudności z przepisami przeciwpożarowymi.* Szczególnie warto zwrócić uwagę na trudności ze spełnieniem wymogów wynikających z ustawy bowiem jednym z celów ustawy miało być załagodzenie wymagań czego z kolei skutkiem miał być wzrost liczby powstających punktów opieki. .

Badani przedstawiciele form opieki ogólnie pozytywnie oceniają wpływ wprowadzenia ustawy. Ich zdaniem przede wszystkim przyczynia się ona do kształtowania pewnego standardu funkcjonowania placówek. Elementy wpływające na pozytywną ocenę, jak zwiększenie się ilości miejsc dla dzieci czy nowe formy finansowania, w przypadku instytucji są nieco mniej ważne niż w gminach. Najczęściej wskazywane dookreślenie wymagań i standardów – to warto zaznaczyć – w ogóle nie zostało wskazane przez urzędników. Wydaje się, że nowa ustawa miała pozytywny wpływ na formalności raczej z punktu widzenia instytucji, a nie gmin.



**Pozytywne aspekty wpływające na ocenę funkcjonowania ustawy
żłobkowej. N=136, próba celowa, pytanie otwarte.**



Podobnie jak w przypadku gmin, także instytucje wskazywały, że ustawa powinna precyzować kwestię finansowania placówek (w tym przypadku już nie z budżetu państwa, a z budżetu gminy). **Co ciekawe, tylko 20% badanych wskazało, że ustawa powinna liberalizować wymogi formalne stawiane nowym placówkom.** Czyżby jednak kwestia wymogów nie stanowiła dla placówek opieki tak poważnej bariery?

W trakcie wywiadu ankietowego zadawano także pytanie o perspektywy na następne lata – czy placówki mają ich zdaniem realne szanse przy przetrwać na rynku kolejny rok. Łącznie **aż 97% badanych zadeklarowało, że jest prawdopodobne, że ich placówka będzie kontynuowała swoją działalność w 2015 roku** (zsumowane wyniki dla odpowiedzi *bardzo prawdopodobne* oraz *prawdopodobne*).

Trudno jednak ocenić, jak potoczą się losy poszczególnych placówek w dłuższej perspektywie, zwłaszcza gdy skończą się środki finansowe pochodzące z dofinansowania z Programu Maluch czy PO KL. W praktyce, co potwierdziły wywiady jakościowe, przedstawiciele obecnie funkcjonujących placówek są zmartwieni czy wręcz przerażeni tą perspektywą. Brak dofinansowania z zewnątrz będzie oznaczał podwyższenie opłat dla rodziców. Dla części z nich nie będzie to stanowiło problemu, gdyż opłata za żłobek i tak będzie niższa niż np. wynagrodzenie dla niani (w miastach). Z kolei na terenach wiejskich wyższe opłaty mogą być realną barierą znacząco ograniczającą chęć posyłania dzieci do żłobka przez rodziców.

