

## INSTYTUCJE OPIEKI DLA DZIECI W WIEKU DO LAT 3 W POLSCE

BOŻENA KŁOS, JOLANTA SZYMAŃCZAK

### INSTITUTIONS PROVIDING CHILDCARE FOR CHILDREN UNDER THE AGE OF THREE IN POLAND

The article looks at the functioning of the childcare institutions before and after entering into force the law on providing childcare for children under the age of three of 4 February 2011. Using the data and information from the Central Statistical Office, Ministry of Labour and Social Policy, Social Insurance Institution, as well as academic research, the authors analyse the changes in number of various childcare institutions (nurseries, children clubs, childcare assistant and nannies).

### WPROWADZENIE

Rozwijanie publicznych instytucji opieki nad małymi dziećmi to dalekosiężna inwestycja w kapitał ludzki i rynek pracy. Dostępne, wysokiej jakości usługi opiekuńcze adresowane do małych dzieci, jak pokazują badania prowadzone w ostatnich latach<sup>1</sup>, wiążą się z wieloma makrospołecznymi korzyściami:

- wzmacniają równość szans,
- pozwalają rodzicom na godzenie pracy zawodowej i życia prywatnego,
- wspierają rozwój społeczny i intelektualny dzieci, zwłaszcza tych pochodzących z rodzin o niskim statusie społecznym i materialnym,
- zwiększają udział kobiet w rynku pracy,
- przyczyniają się do wzrostu dzietności.

Publiczne usługi opiekuńcze stanowią ważki instrument pronatalistycznej polityki rodzinnej<sup>2</sup>. Ich dostępność wpływa znacznie skuteczniej na decyzje prokreacyjne społeczeństwa,

a tym samym na wielkość współczynnika dzietności, niż transfery pieniężne adresowane bezpośrednio do rodzin. Na dostępność usług składają się takie czynniki jak: organizacja sieci instytucji opiekuńczych (zróżnicowana regionalnie), warunki przyjęcia dziecka (wszystkie dzieci w określonym wieku, tylko dzieci pracujących rodziców), odpłatność za usługę (częściowa, pełnopłatna, zwolnienie z opłat), czas pracy instytucji opiekuńczej (od kilku do kilkunastu godzin w ciągu dnia), rodzaj podmiotu prowadzącego (publiczny, prywatny).

W Polsce, która ma jeden z najniższych w UE współczynników dzietności, mamy najniższy poziom dostępności usług opiekuńczych dla małych dzieci. Współczynnik dzietności<sup>3</sup> od początku lat 90. XX w. nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. W 1990 r. wynosił 1,99, w 2005 r. obniżył się do 1,24, w latach 2006–2010 nieznacznie wzrósł i w 2010 r. wynosił 1,39 (był to krótkotrwały trend), w 2011 r. obniżył się do 1,29.

W Polsce, w porównaniu z większością państw europejskich bardzo mało dzieci w wieku od 0 do 3 lat objętych jest opieką instytucjonalną. W 2010 r. żyło w Polsce 1 245 685 dzie-

<sup>1</sup> D. Szelewa, Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: Główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem. *Warszawskie debaty o polityce społecznej*, Friedrich Ebert Stiftung – przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2011, [www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl).

<sup>2</sup> A. Baranowska-Rataj, A. Matysiak, *Czy znamy lekarstwo na niską dzietność? Wyniki międzynarodowych badań ewaluacyjnych na temat*

*polityki rodzinnej*, Instytut Statystyki i Demografii SGH, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 20.

<sup>3</sup> Współczynnik dzietności to liczba urodzonych dzieci przypadająca na jedną kobietę w wieku rozrodczym 15–49 lat. Przyjmuje się, że współczynnik dzietności między 2,10–2,15 jest poziomem zapewniającym zastępowalność pokoleń.

ci w wieku 0–3 lata. Szacunkowo tylko około 2% dzieci z tej grupy wiekowej uczęszczało do publicznych żłobków i ok. 1,2% do prywatnych placówek opieki. Żłobki funkcjonowały w 246 gminach, tj. w ok. 10% ogółu gmin (2479).

Według danych GUS w 2011 r. w porównaniu z 1989 r.<sup>4</sup> liczba miejsc w instytucjach opieki nad małymi dziećmi była mniejsza o ok. 64 tys. W 2011 r. publiczne i niepubliczne żłobki, oddziały żłobkowe, kluby dziecięce i inne placówki dysponowały łącznie 42,3 tys. miejsc. Aktualnie większość dzieci w wieku 0–3 lata wychowywana jest przez rodziców, babcie lub pracujące legalnie i nielegalnie opiekunki (nianie). Szacuje się, że opiekę nad najmłodszymi dziećmi sprawuje ok. 200 tys. nian, w tym tylko nieznaczny odsetek nian pracuje legalnie i jest objęta ubezpieczeniami społecznymi i ubezpieczeniem zdrowotnym.

Główna bariera rozwoju sieci instytucji opieki nad małymi dziećmi wskazywana przez ekspertów, to brak finansowych gwarancji ze strony państwa przy jednoczesnej decentralizacji odpowiedzialności za finansowanie i utrzymywanie tych instytucji.

Rozwój usług opiekuńczych dla małych dzieci, podnoszenie jakości ich oferty, postrzegane jest nie tylko jako wsparcie rodziny, ale przede wszystkim jako jedno z zadań umożliwiających osiągnięcie celów strategicznych europejskiego rynku pracy. Warto przypomnieć, że osiągnięcie jednego ze wskaźników mającego sprzyjać rozwojowi gospodarczemu UE, tj. objęcie do 2010 r. opieką instytucjonalną, co najmniej 33% dzieci w wieku poniżej trzech lat, jak dotychczas nie zostało zrealizowane przez Polskę<sup>5</sup>.

Zmianie tej sytuacji ma służyć ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tzw. ustawa żłobkowa)<sup>6</sup>, która wprowadziła nowe zasady tworzenia i prowadzenia żłobków oraz nowych, alternatywnych form opieki nad najmłodszymi dziećmi (klub dziecięcy, dzienny opiekun, niania). Niemniej, jak wskazują dostępne dane, dynamika tworzenia sieci instytucji opieki na dziećmi była znacznie niższa niż przewidywali twórcy ustawy.

Po niespełnieniu dwóch lat obowiązywania ustawy, przyjęte w niej rozwiązania, rząd uznał za niewystarczająco skuteczne i złożył do Sejmu projekt jej nowelizacji<sup>7</sup>. Projekt ten opracowany na podstawie uwag zgłoszonych przez podmioty

<sup>4</sup> W 1989 r. instytucjami opieki dziennej dla dzieci w wieku do 3 lat były tylko żłobki, które dysponowały 106 tys. miejsc.

<sup>5</sup> Obradująca w 2002 r. w Barcelonie Rada Europejska w dokumencie podsumowującym spotkanie ustanowiła konkretne wskaźniki do osiągnięcia przez państwa członkowskie w 2010 r. w zakresie polityki zatrudnienia, co według założeń, ma się przyczynić do rozwoju gospodarczego. Wskaźniki, które bezpośrednio dotyczą rodzin z małymi dziećmi to:

- osiągnięcie stopy zatrudnienia kobiet na poziomie, co najmniej 60%,
- objęcie opieką, co najmniej 33% dzieci w wieku poniżej trzech lat,
- objęcie opieką w żłobkach i przedszkolach 90% dzieci w wieku od trzech lat do wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego. (Decyzja Rady z 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich (2005/600/WE) Dz.Urz. UE L 205/21).

<sup>6</sup> Dz.U. nr 45, poz. 131 ze zm.

<sup>7</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (druki nr 1075 i 1284).

prowadzące żłobki i kluby dziecięce oraz postulatów zgłoszonych podczas debaty zorganizowanej przez Kancelarię Prezydenta w kwietniu 2012 r., zmierzają do podniesienia skuteczności rozwiązań przyjętych w 2011 r.

Niniejsze opracowanie zawiera informacje o funkcjonowaniu instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 przed wprowadzeniem ustawy, tj. przed 2011 r. oraz w okresie jej obowiązywania.

## I. INSTYTUCJE OPIEKI DLA DZIECI W WIEKU DO LAT 3 DO 2010 R.

Instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, ani w czasie PRL, ani w nowych warunkach ustrojowych nie zaspokajały potrzeb społecznych. W okresie transformacji liczba placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi drastycznie spadła. Przyczyniło się do tego wiele czynników: „klimat społeczny” (powszechne przekonanie, że była to forma opieki charakterystyczna dla minionego ustroju), brak zainteresowania władz publicznych rozwojem tej formy usług społecznych, brak wystarczających środków finansowych, wysokie koszty oraz rygorystyczne warunki sanitarne i budowlane prowadzenia żłobków. Do momentu wejścia w życie tzw. ustawy żłobkowej, opiekę nad najmłodszymi dziećmi prowadziły:

- placówki, tj. żłobki publiczne i niepubliczne, które były zakładami opieki zdrowotnej<sup>8</sup>,
- opiekunki (nianie) prowadzące zarejestrowaną działalność gospodarczą oraz opiekunki najczęściej wykonujące zawód „na czarno”,
- podmioty prowadzące działalność gospodarczą, organizujące opiekę dla grup dzieci (placówki typu klubiki, mini przedszkola).

### PLACÓWKI OPIEKI

Liczba funkcjonujących placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 różni się zależnie od źródła gromadzonego dane. Stan taki wynika z faktu, że instytucje opieki prowadzą podmioty publiczne i niepubliczne, w tym podmioty prowadzące nieregulowaną działalność gospodarczą.

Według danych GUS liczba żłobków spadła z 1553 w 1989 r. do 392 (+119 oddziałów żłobkowych przy przedszkolach) w 2010 r., a liczba miejsc w tych instytucjach opieki ze 106 tys. do 32, 5 tys. (tab. 1).

Według raportu *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*<sup>9</sup> w 2010 r. w 1469 placówkach publicznych i prywatnych opiekę znalazło 51 812 dzieci w wieku do lat 3. Autorki badania szacują, że łączna liczba prywatnych placówek oferujących opiekę nad dziećmi (które nie były ZOZ-ami i nie prowadziły oddziałów żłobkowych przy przedszkolu) wynosiła 967, z zastrzeżeniem, że jest ona najprawdopodobniej nieco niższa (tab. 2).

<sup>8</sup> Działalność żłobków regulowała ustawa z dnia 30 sierpnia 1990 r. o zakładach opieki zdrowotnej.

<sup>9</sup> K. Piętka-Kosińska, A. Ruzik-Sierdzińska, *Żłobki w Polsce Badanie empiryczne i jakościowe*, badanie przeprowadzone w 2010 r. na zlecenie Banku Światowego przy współpracy merytorycznej Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS, Warszawa 2010, [www.case-research.eu](http://www.case-research.eu).

**Tab. 1. Liczba żłobków i liczba miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych (łącznie) w latach 1970–2010**

	1970	1980	1989	1990	1995	2000	2005	2010
żłobki	1033	1474	1553	1412	591	428	371	392
oddziały żłobkowe	–	–	–	–	96	168	150	119
miejsca (w tys.)	65	103,5	106	95,8	37,9	29,9	25,2	32,5

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 1987, 1999, 2010.

**Tab. 2. Szacunkowa liczba placówek opieki nad dziećmi w wieku 0–3 lata i liczba dzieci w tych placówkach w 2010 r.**

Typ placówki	Liczba placówek	Liczba dzieci	Średnia liczba dzieci w placówce
żłobki – ZOZ-y	502	31 448	63
prywatne	967	20 364	21

Źródło: K. Piętka-Kosińska, A. Ruzik-Sierdzińska, *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*, badanie przeprowadzone w 2010 r. na zlecenie Banku Światowego przy współpracy merytorycznej Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS, Warszawa 2010, www.case-research.eu, s. 16.

**Tab. 3. Liczba placówek opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wg spisu REGON – maj 2010 r.**

Placówki wg formy prawnej	Ogółem	Gmina	Samodzielne publiczne ZOZ	Osoby fizyczne	Spółka, własność osób fizycznych lub z dominacją osób fizycznych	Spółdzielnie
1. Opieka dzienna nad dziećmi	1533	188	1	1180	162	2
2. Placówki z nazwą odnoszącą się do opieki nad dziećmi	1131	188	1	828	114	0
3. Oddziały żłobkowe przy przedszkolach	50	25		25		

Źródło: jak pod tab. 2, s. 14.

W spisie REGON na koniec maja 2010 r. były 1533 jednostki, realizujące – zgodnie z deklaracją – opiekę nad dziećmi jako swoją główną działalność. Wśród nich 1131 placówek miało w nazwie element nawiązujący do opieki nad dziećmi (tab. 3).

Badanie potwierdziło powszechną opinię, że funkcjonująca sieć publicznych i niepublicznych placówek opieki nie zaspokaja potrzeb społecznych. W każdej placówce publicznej istniała lista oczekujących na wolne miejsca. W placówkach niepublicznych również tworzyły się takie kolejki (w ok. połowie żłobków prywatnych oraz w ok. 40% klubów malucha). Kolejki tworzyły się bez względu na wielkość miejscowości, zarówno w małych wsiach jak i w stolicy. Placówki publiczne i niepubliczne stosowały kryteria przyjęcia dziecka inne niż kolejność zgłoszenia (np. aktywność zawodowa obojga rodziców, trudna sytuacja życiowa).

## NIANIE

Informacji o rynku pracy opiekunek do dzieci dostarcza portal Niania.pl, który obejmuje tylko te nianie i tych rodziców, którzy korzystają z portalu, a więc informacje te nie przedstawiają całościowo rynku pracy opiekunek, większość z nich nadal funkcjonuje w szarej strefie.

Według raportu o rynku niań za 2010 r. zapotrzebowanie na usługi opiekunek do dzieci oraz liczba chętnych do pracy w zawodzie niani wzrosły odpowiednio o 20% i 45% w stosunku do 2009 r. – zarejestrowanych zostało 26 812 rodziców i 51 739 niań<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A. Karcz, S. Kościńska, *Niania poszukiwana – raport o rynku niań za rok 2010*, <http://www.niania.pl>.

Na zatrudnienie opiekunki do dziecka decydowały się głównie rodziny z klasy średniej, osiągające wynagrodzenia powyżej przeciętnego i mieszkające w dużych aglomeracjach miejskich. Aż 64% niań mieszkało i pracowało w pięciu największych miastach: Warszawie, Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu, przy czym w Warszawie 25% wszystkich opiekunek.

Przeciętna polska opiekunka była kobietą w wieku 28 lat z doświadczeniem zawodowym nieco powyżej 2 lat. Pracowała na cały etat (8–10 godzin dziennie od poniedziałku do piątku), zajmując się dzieckiem do lat 3. Za godzinę pracy otrzymywała średnio 8,73 zł.

Najliczniejszą grupę (61%) stanowiły nianie w wieku poniżej 25 lat. Były to przeważnie studentki, opiekujące się dziećmi doręczo do czasu ukończenia nauki. Druga co do wielkości grupa (20%), to kobiety w wieku 25–40 lat, dla których praca niani jest zajęciem zawodowym. Ukończyły one w tym celu kursy i szkolenia specjalistyczne. Równie liczna była grupa opiekunek powyżej 40 lat, najczęściej emerytowane nauczycielki i pielęgniarki. W 2010 r. w porównaniu do 2009 r. odnotowano niewielki wzrost udziału niań w średnim i starszym wieku.

Legalizacja pracy niań oraz pomocy domowych napotyka duże trudności. Legalne zatrudnienie łączy się bowiem nie tylko z dodatkowym wydatkiem na ubezpieczenia społeczne, ponoszonym przez osoby zatrudniające, ale także z wieloma uciążliwymi obowiązkami. Osoba nieprowadząca działalności gospodarczej, zatrudniając opiekunkę na umowę o pracę, ma takie same obowiązki jak pracodawca, a więc: powinna zawrzeć z opiekunką umowę o pracę oraz poinformować ją na piśmie o warunkach zatrudnienia; zgłosić opiekunkę do ZUS; co miesiąc naliczać i odprowadzać do ZUS składki oraz składać deklarację rozliczeniową; co miesiąc naliczać i wpłacać na

rachunek urzędu skarbowego zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych; składać do urzędu skarbowego odpowiednie deklaracje i informacje o wysokości osiągniętego w danym roku przychodu, a jeśli opiekunka złoży oświadczenie PIT-12 – roczne obliczenie podatku od dochodu uzyskanego przez opiekunkę na druku PIT-40.

Próbą ograniczenia szarej strefy były przyjęte w 2005 r. regulacje prawne<sup>11</sup>, które w zamian za legalne zatrudnienie w gospodarstwie domowym wprowadziły od dnia 1 stycznia 2006 r. ulgi podatkowe dla osób objętych podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatkiem ryczałtowym.

Osoba prowadząca gospodarstwo domowe uzyskała prawo do odliczenia od podatku dochodowego całości wydatków na składki na ubezpieczenia społeczne osoby wykonującej na rzecz osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących w takim gospodarstwie, czynności związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego lub opieką nad osobą zamieszkującą w gospodarstwie domowym. Zatrudnieni mogli zostać m.in.: opiekunka do dzieci, osób starszych czy chorych a także kucharka, gosposia lub inna pomoc domowa (sprzątaczką, pokojówką, lokaj, ogrodnik, tzw. „złota rączka”).

W gospodarstwie domowym mogły być zatrudnione osoby bezrobotne zarejestrowane w urzędzie pracy, z którymi osoba prowadząca gospodarstwo domowe zawarła umowę aktywizacyjną w celu wykonywania pracy w gospodarstwie domowym na podstawie art. 61b–d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r. nr 99, poz. 1001 ze zm.<sup>12</sup>). Umowa aktywizacyjna była umową o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.) stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

O możliwość podjęcia pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym należało poinformować urząd pracy, a zatrudniona osoba bezrobotna mogła być skierowana przez urząd pracy lub też z własnej inicjatywy zgłosić chęć pracy u danej osoby.

Osoba bezrobotna mogła być stroną tylko jednej umowy aktywizacyjnej. Ponadto nie było możliwe zawarcie umowy aktywizacyjnej między osobami spokrewnionymi do drugiego stopnia lub powinowactwa do drugiego stopnia, ani powierzenie w ramach pracy w gospodarstwie domowym czynności służących potrzebom działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę zamieszkującą w gospodarstwie.

Aby skorzystać z ulgi podatkowej należało spełnić następujące warunki:

- opłacać składki na ubezpieczenia społeczne ze środków własnych,
- zarejestrować umowę w powiatowym urzędzie pracy,
- potwierdzić fakt zawarcia umowy zaświadczeniem z powiatowego urzędu pracy,

<sup>11</sup> Na podstawie art. 27e ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2006 r. i odpowiednio – art. 14b ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2006 r.

<sup>12</sup> Rozdział 11a (art. 61b–d), zatytułowany „Wspieranie pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym”, wprowadził art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 164, poz. 1366).

- okres umowy aktywizacyjnej musiał trwać nieprzerwanie 12 miesięcy (po każdym takim okresie powstaje kolejne prawo do odliczenia składek opłaconych w tym okresie),
- udokumentować wydatki poniesione z tytułu składek ZUS (dowody wpłaty, przelewy),
- wystawić PIT-4G oraz PIT-8G w terminach ustawowych,
- pobrać i wpłacić zaliczki na podatek dochodowy za zatrudnionego oraz składki ZUS i zdrowotne jako płatnik tych składek.

Przedstawione przepisy obowiązywały tylko przez jeden rok, a w następnych latach funkcjonowały na zasadzie praw nabytych<sup>13</sup>. Zostały uchylone, albowiem nie spełniły swojego celu – wbrew założeniom nie stworzyły warunków zachęcających do legalizowania zatrudnienia w gospodarstwach domowych oraz do wychodzenia bezrobotnych z szarej sfery i pracy na czarno. Według danych Ministerstwa Finansów, w 2007 r. z ulgi podatkowej z tytułu zatrudnienia osób bezrobotnych w gospodarstwie domowym skorzystało 1096 podatników PIT. Kwota odliczonych ulg wyniosła 1 372 000 zł, a przeciętna wysokość ulgi 1252 zł<sup>14</sup>. W 2011 r. takich podatników było 51. Kwota odliczonych ulg wyniosła 67 tys., zaś przeciętna ulga – 1314 zł<sup>15</sup>.

## II. INSTYTUCJE OPIEKI DLA DZIECI W WIEKU DO LAT 3 OD 2011 R.

W dniu 4 kwietnia 2011 r. weszła w życie ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która określa zasady organizacji i formy opieki nad dziećmi, standardy świadczonych usług, kwalifikacje osób sprawujących opiekę, zasady finansowania opieki, nadzór na jakością sprawowanej opieki. Jej celem było utworzenie warunków dla rozwoju różnicowanych form opieki nad dziećmi (żłobek, klub dziecięcy, opiekun dzienny, niania), poprawa standardów funkcjonowania placówek, wsparcie rodziców w planach prokreacyjnych i wychowaniu dzieci, umożliwienie podjęcia aktywności zawodowej oraz ograniczenie barier administracyjnych w procedurze tworzenia nowych placówek opieki.

Wejście w życie ustawy powiązane z uruchomieniem rządowego programu „Maluch”, którego celem było wsparcie finansowe i zachęcenie samorządów do tworzenia nowych placówek.

W założeniach zawartych w resortowym programie rozwoju opieki nad dziećmi do lat 3 – „Maluch 2011” przewidywano, że na realizację programu przeznaczy się 40 mln zł. w 2011 r., 60 mln zł w 2012 r. i 90 mln zł w 2013 r., a realizacja programu spowoduje następujący wzrost miejsc w instytucjach opieki:

- w 2011 r. o 10 tys.,
- w 2012 r. o 12 tys.,
- w 2013 r. o 20 tys.

<sup>13</sup> Art. 11 ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1588 ze zm.).

<sup>14</sup> *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, <http://www.finance.mf.gov.pl>.

<sup>15</sup> *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, <http://www.finance.mf.gov.pl>.

**Tab. 4. Liczba żłobków i klubów dziecięcych znajdujących się w rejestrze żłobków i klubów dziecięcych w 2011 r. i w 2012 r.**

Wyszczególnienie	żłobki		kluby dziecięce	
	2011	2012	2011	2012
Liczba gmin, w których funkcjonują instytucje opieki	204	247	41	55
tylko utworzone i/lub prowadzone przez gminę	148	118	2	7
tylko utworzone przez osobę fizyczną lub utworzone przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	97	71	39	48
utworzone i/lub prowadzone przez gminę oraz utworzone i prowadzone przez osobę fizyczną lub utworzone przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	41	71	0	0
Liczba instytucji	523	646	48	69
utworzone i/lub prowadzone przez gminę	352	393	4	9
utworzone przez osobę fizyczną lub utworzone przez osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej	171	253	44	60
Liczba miejsc w instytucjach utworzonych i/lub prowadzonych przez gminę	31 844	35 751	209	377
Liczba dzieci w instytucjach utworzonych i/lub prowadzonych przez gminę	32 056	35 683	148	316
Przeciętna liczba dzieci w instytucjach utworzonych i/lub prowadzonych przez gminę*	27 3345	29 446	102	261

\* w 2011 r. w okresie od 1 października do 31 grudnia, w 2012 r. w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca.

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W programie „Maluch 2012” przeznaczono na jego realizację 40 mln zł (a więc o 20 mln mniej niż przewidywano w 2011 r.). Faktycznie zwiększono wydatki na program do kwoty 101 mln zł. i założono, że w 2014 r. nastąpi wzrost liczby placówek i liczby miejsc do ok. 57 tys.

W programie „Maluch 2013” przeznaczono na jego realizację 90 mln zł i założono, że przybędzie 8 tys. nowych miejsc w instytucjach opieki, w tym 3 tys. w instytucjach niepublicznych<sup>16</sup>.

## PLACÓWKI OPIEKI

Według danych statystycznych zgromadzonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej od wejścia w życie ustawy do czerwca 2012 r. utworzono:

- 254 żłobki (w 2010 r. funkcjonowały 392 żłobki z 31 tys. miejsc),
- 55 klubów dziecięcych,
- zatrudniono 18 dziennych opiekunów, którzy opiekowali się 40 dziećmi.

W 2011 r. przybyło ok. 1 tys. nowych miejsc opieki w instytucjach, a w 2012 r. – ok. 4 tys. Na koniec 2012 r. było 35 751 miejsc w żłobkach i 377 miejsc w klubach dziecięcych, a gminy zatrudniły 30 opiekunów, którzy mieli pod opieką około 80 dzieci<sup>17</sup>.

Liczba żłobków, klubów dziecięcych i liczba dzieci objętych w nich opieką, po wejściu ustawy żłobkowej w latach 2011–2012 przedstawia tab. 4.

Dane liczbowe zamieszczone w powyższej tabeli pokazują, że w 2012 r. w porównaniu z 2011 r. wzrosła liczba gmin, w których funkcjonują żłobki i kluby dziecięce oraz liczba instytucji opieki i liczba miejsc w tych instytucjach.

<sup>16</sup> Analiza założeń programów „Maluch” na lata 2011, 2012 i 2013 opublikowanych na stronie MPiPS pokazuje niespójność przyjmowanych prognoz wzrostu liczby miejsc w instytucjach opieki.

<sup>17</sup> <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech> [dostęp: 13 marca 2013 r.].

Z kolei, z badania GUS dotyczącego funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych w 2011 r.<sup>18</sup> wynika, że po 9 miesiącach obowiązywania ustawy na koniec 2011 r. działało 925 placówek (żłobki, oddziały żłobkowe, kluby dziecięce i inne), które dysponowały 42,3 tysiącami miejsc i było to ok. 9,8 tys. miejsc więcej niż w żłobkach i oddziałach żłobkowych w 2010 r. Najważniejsze wnioski z tego badania, które obrazują kondycję sektora usług adresowanych do najmłodszych dzieci są następujące:

- Najliczniejszą grupą przebywającą w żłobkach były dzieci w wieku od 2 do 3 lat (ok. 51% ogółu), drugą co do wielkości grupę stanowiły dzieci w wieku od 1 do 2 lat (34%),
- W nowopowstałych formach opieki (klubach dziecięcych i innych) przebywało więcej starszych dzieci (60% spośród nich miało ponad 2 lata),
- Najwięcej placówek było w województwie mazowieckim, dolnośląskim, śląskim i wielkopolskim,
- Kluby dziecięce (nowowprowadzona forma opieki nad małymi dziećmi) i placówki zaliczone w badaniu do grupy „inne” (tj. jednostki, które mogą prowadzić działalność polegającą na sprawowaniu opieki nad dziećmi) były zdecydowanie mniejsze od działających już żłobków i oddziałów żłobkowych. Przeciętnie dysponowały one 16–17 miejscami (żłobki – 71 miejscami, oddziały żłobkowe – 34 miejscami). Stanowiły one 37% zbadanych placówek i dostarczyły ponad 13% miejsc,
- 47% zbadanych placówek należała do sektora niepublicznego. Oferowały one ponad 20% wszystkich miejsc i według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. przebywało w nich prawie 17% dzieci objętych taką formą opieki,
- Struktura własności była różna w zależności od rodzaju placówek. Ponad 80% żłobków i oddziałów żłobkowych było placówkami publicznymi. Niemal wszystkie kluby dziecięce i „inne jednostki” należały do sektora niepublicznego i miały charakter komercyjny,

<sup>18</sup> *Żłobki i kluby dziecięce w 2011 r.*, notatka informacyjna, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 7 marca 2013 r.].

- Przeważającą formą prawną placówek niepublicznych była działalność gospodarcza osoby fizycznej. Dotyczyła ona 67% żłobków niepublicznych, ponad 87% klubów dziecięcych i 90% „innych jednostek”.

Dane GUS i MPiPS pokazują, że sieć placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi ma charakter „wyspowy”. W Polsce jest 2479 gmin, a żłobki funkcjonują w 247 gminach, kluby dziecięce w 55. Najwięcej placówek jest w dużych aglomeracjach miejskich.

W 2013 r. rząd złożył w Sejmie projekt nowelizacji ustawy „żłobkowej”, którego celem jest podniesienie skuteczności rozwiązań przyjętych w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przewidziane w projekcie zmiany, które mogą wpłynąć na rozwój sieci żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów opieki to przede wszystkim:

- zmniejszenie minimalnego wkładu własnego gminy z 50% do 20% w kosztach realizacji zadania przy ubieganiu się o środki finansowe z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki<sup>19</sup>,
- rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą ubiegać się o środki finansowe z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki (poza gminami również osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej),
- poszerzenia katalogu podmiotów mogących zatrudniać dziennych opiekunów,
- możliwości organizowania przez instytucje opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej ze szkołami i innymi placówkami oświaty,
- zebrania i ujęcia w jednym akcie prawnym wymagań sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych,
- wprowadzenia podstawy prawnej dla otrzymywania przez podmioty zatrudniające dziennych opiekunów dotacji celowej z budżetu gminy.

Warto jednak podkreślić, że zaproponowane rozwiązania przyniosą pożądane rezultaty tylko wówczas, gdy podmioty zakładające i prowadzące instytucje opieki nad dziećmi otrzymają wieloletnie wsparcie finansowe państwa.

## NIANIE

W ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 szczegółowo uregulowano zatrudnianie przez rodziców niani do opieki nad dzieckiem oraz zasady opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne (art. 50–53). Przepisy te weszły w życie z dniem 1 października 2011 r.

Nianią, zgodnie z ustawą, jest osoba fizyczna, świadcząca opiekę nad dziećmi na podstawie specjalnej pisemnej umowy zawieranej z rodzicami, tzw. umowy uaktywniającej. Umowa uaktywniająca musi określić strony umowy oraz 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 oraz warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania umowy.

Umowa może być podpisywana na opiekę nad dzieckiem, które ukończyło 20 tygodni życia, na okres nie dłuższy niż do ukończenia przez dziecko 3. roku życia, w wyjątkowych przypadkach 4. roku życia. Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń, jeżeli chodzi o pokrewieństwo między nianią a rodzicami. Oznacza to, że jako nianię dla własnego dziecka rodzice mogą zatrudnić kogoś ze swojej rodziny, np. babcię.

Z budżetu państwa opłacana jest za nianie składka na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) oraz ubezpieczenie zdrowotne od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu. Jeśli niania otrzymywać będzie wynagrodzenie wyższe od minimalnego, różnicę w wysokości kwoty składki na ubezpieczenie pokrywać będą zatrudniający ją rodzice.

Składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne opłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych w przypadku, gdy spełnione zostaną łączne następujące warunki:

- niania została zgłoszona przez rodzica do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego,
- rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko są zatrudnieni, świadczą usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych lub prowadzą pozarolniczą działalność,
- dziecko nie jest umieszczone w żłobku, klubie dziecięcym oraz nie zostało objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna.

Jak wynika z przytoczonego przepisu rodzice prowadzący działalność rolniczą zostali wyłączeni z możliwości korzystania z przepisów ustawy dotyczących opłacania przez ZUS składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne za zatrudnienie niani do opieki nad dzieckiem.

Obowiązki rodziców zatrudniających nianię sprowadzają się do wymieniowego wyżej zgłoszenia niani do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz wskazanie jednego rodzica jako płatnika składek. W przypadku, gdy niania otrzymuje wynagrodzenie nieprzekraczające minimalnego rodzic jest zwolniony z obowiązku comiesięcznego składania dokumentów rozliczeniowych za nianię do ZUS<sup>20</sup>. Natomiast rodzic zobowiązany jest do niezwłocznego informowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o każdej zmianie mającej wpływ na opłacanie składek, w szczególności o rozwiązaniu lub wygaśnięciu umowy uaktywniającej. Jeżeli rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko utraci zatrudnienie, zaprzestanie świadczenia usług lub prowadzenia działalności pozarolniczej, wówczas ZUS zrefunduje składki po dacie utraty pracy przez jednego z rodziców przez trzy miesiące.

Niania może dobrowolnie przystąpić do ubezpieczenia chorobowego i samodzielnie rozlicza się z podatku PIT od otrzymywanego wynagrodzenia. W razie choroby niania po okresie 90 dni podlegania ubezpieczeniu ma prawo do zasiłku chorobowego. Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy<sup>21</sup>, ro-

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.), który stanowi, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

<sup>20</sup> Zob. *Nianie w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa 2012, <http://www.zus.gov.pl>.

<sup>21</sup> Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (druki nr 1075 i 1284).

dzic będzie na ten okres uprawniony do zwolnienia na opiekę nad dzieckiem i zasiłku pielęgnacyjnego. Wpłata zasiłku chorobowego niani wymaga jednak od rodzica złożenia do ZUS odpowiednich formularzy.

Dotychczasowe funkcjonowanie przepisów pokazuje, że nie zostały precyzyjnie określone przypadki, gdy w razie choroby dziecka rodzic zatrudniający nianię chce osobiście sprawować opiekę (korzystać z zasiłku opiekuńczego). Zgodnie z zasadą niekumulowania świadczeń, za okres pobierania zasiłku opiekuńczego rodzic powinien samodzielnie opłacić składki na ubezpieczenia społeczne niani lub też rozwiązać na ten okres umowę z nianią.

Celem włączenia zatrudnienia niani przez rodziców do wspieranych przez państwo form opieki nad dziećmi było zachęcenie do legalnego zatrudniania opiekunek. Dzięki wprowadzonym regulacjom nianie mają prawo do bezpłatnego leczenia oraz świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Osoby zatrudnione zyskują tzw. staż ubezpieczeniowy, wymagany dla wypłaty gwarantowanej minimalnej emerytury (25 lat dla mężczyzn i 25 lat kobiet od 2022 r.). Osoby, które są już na emeryturze, mogą zwiększyć wysokość świadczenia.

Nowe regulacje powinny wpływać na zwiększenie zatrudnienia wśród kobiet, które ze względu na niskie kwalifikacje lub niedostateczne doświadczenie zawodowe nie mogą liczyć na pracę w innych sektorach rynku, mogą mieć natomiast dobre kwalifikacje do opieki nad małymi dziećmi. W ten sposób można też aktywizować osoby w wieku 50+.

W 2011 r. w serwisie Niania.pl zarejestrowało się 57 tysięcy opiekunek z całej Polski, a około 33 tysiące rodzin zamieściło ogłoszenia z propozycją zatrudnienia opiekunki do dziecka<sup>22</sup>. W porównaniu do 2010 r. silnie wzrosło zainteresowanie rodziców tą formą opieki, natomiast rynek niań stabilizuje się – odnotowywany jest coraz wolniejszy wzrost liczby opiekunek poszukujących pracy. Największe zainteresowanie współpracą z opiekunkami było w Warszawie, gdzie liczba rodziców poszukujących niani wzrosła aż o 25% w porównaniu do 2010 r. W mniejszych miejscowościach i wsiach również odnotowano wzrost liczby opiekunek i ofert pracy. Dane portalu Niania.pl, wskazują, że wejście w życie przepisów o nianiach spowodowało wzrost zainteresowania rodziców zatrudnieniem niani, najwięcej ofert zostało bowiem zgłoszonych w październiku i listopadzie.

W 2011 r. przeciętna polska niania zarejestrowana w portalu miała 29 lat i nadal pochodziła z dużej aglomeracji miejskiej, głównie z Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia lub Łodzi. Najliczniejszą grupę (58%) stanowiły opiekunki w wieku 18–25 (studentki, często uczelnie pedagogicznych lub szkół pielęgniarstwa). Kolejna kategoria wiekowa obejmuje opiekunki w wieku 25–40 lat, często były lub obecne nauczycielki przedszkolne i nauczania początkowego, poszukujące pracy stałej lub dodatkowego zajęcia. Stanowiły one ponad 20% wszystkich niań, zarejestrowanych w serwisie Niania.pl w 2011 r. Grupa opiekunek powyżej 40 roku życia to przeważnie kobiety na emeryturze, które wychowały własne dzieci i wnuki, i nadal poszukują płatnego zajęcia.

Średnie wynagrodzenie polskiej niani w 2011 r. wyniosło 8,92 zł za godzinę. Przy zatrudnieniu na cały etat opiekunka, posiadająca ponad dwuletnie doświadczenie, otrzymywała miesięcznie wynagrodzenie w wysokości 1427 zł.

<sup>22</sup> A. Karcz, *Legalna niania w Polsce – raport rynku niań 2011*, <http://www.niania.pl>.

Według portalu Niania.pl rok 2011 był bardzo korzystny dla niań. Trudności z zapisaniem dziecka do żłobka lub przedszkola przyczyniły się do zainteresowania innymi formami opieki, m.in. nianiami. Natomiast w 2012 r. na rynek niań<sup>23</sup> wyraźnie wpłynęła pogarszająca się sytuacja ekonomiczna rodzin – liczba niań poszukujących pracy wzrosła o 4,5%, a liczba ofert pracy dla nich spadła o 12,5%. Jak pokazują wyniki badań, zjawisko to najbardziej było zauważalne w małych miejscowościach. Struktura wieku opiekunek nie uległa zasadniczej zmianie w porównaniu do poprzednich lat.

Według danych ZUS przed wejściem w życie przepisów o nianiach (tj. przed dniem 1 października 2011 r.) legalnie było zatrudnionych 1000 niań, na koniec grudnia 2011 r. – 3000, na koniec grudnia 2012 r. – 9500, a w lutym 2013 r. ZUS opłacał składki za około 13 600 niań. Przypomnijmy, że rząd szacował, że z szarej strefy zatrudnionych może wyjść 50 tysięcy niań<sup>24</sup>. I chociaż widoczna jest tendencja wzrostowa, to liczba opiekunek zatrudnionych legalnie jest nadal niewielka.

Istotną kwestią jest także, kto jest zgłaszany do ZUS jako niania zatrudniona na podstawie umowy uaktywniającej. Jeżeli jest tak, że znaczna część z tych osób – jak wskazują liczne doniesienia prasowe – to są babcie, które są emerytkami, rencistkami i zajmują się swoimi wnukami albo inni członkowie rodziny, to ustawa nie osiąga celu, jakim jest ograniczenie szarej sfery zatrudnienia niań, tj. osób, które zawodowo podejmuje się opieki nad dziećmi.

Sprzyjają temu przepisy, które jak wcześniej wskazano, nie wprowadzają żadnych ograniczeń co do pokrewieństwa rodziców dziecka i opiekunki. Taka regulacja tworzy dobre warunki dla praktyki polegającej na zawieraniu fikcyjnych umów zgłaszanych do ZUS i sprawowania przez babcię faktycznej opieki bez wynagrodzenia. Od obowiązującej w 2013 r. kwoty minimalnego wynagrodzenia (1600 zł) koszt dla budżetu tej formy opieki wyniesie ponad 5600 zł za jedną nianię. Wymierna korzyść niani-babci niepobierającej wynagrodzenia polega przede wszystkim na składce emerytalnej (konto emerytalne zostanie zasilone kwotą 3747,84 zł w skali roku) i kwota ta przewyższa kwotę należnego podatku (około 1420 zł).

Zgodnie z propozycją zawartą w projekcie nowelizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 osoby prowadzące działalność rolniczą również będą mogły korzystać z tej formy opieki nad dzieckiem<sup>25</sup>. Rząd przewiduje, że liczba zgłoszonych do ZUS umów uaktywniających zwiększy się o 1600.

## PODSUMOWANIE

1. W 2010 r. według GUS funkcjonowały w Polsce 392 żłobki i 119 oddziałów żłobkowych z 32, 5 tys. miejsc, natomiast według raportu *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe* w tym samym roku, w 1469 placówkach publicznych i prywatnych opiekę znalazło 51 812 dzieci w wieku do lat 3.

<sup>23</sup> *Polska niania 2012 – raport serwisu Niania.pl*, <http://dziecko.niania.pl>.

<sup>24</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (druk nr 3377). Rząd oszacował, że w przypadku gdy pracę zalegalizuje połowa pracujących obecnie w szarej strefie niań (50 tys.), roczny koszt dla budżetu wyniesie ponad 232 mln zł.

<sup>25</sup> Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3 oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (druki nr 1075 i 1284).

2. Z badania GUS dotyczącego funkcjonowania żłobków i klubów dziecięcych w 2011 r. wynika że:

- po 9 miesiącach obowiązywania ustawy na koniec 2011 r. działało 925 placówek (żłobki, oddziały żłobkowe, kluby dziecięce i inne), które dysponowały 42,3 tys. miejsc i było to ok. 9,8 tys. miejsc więcej niż w żłobkach i oddziałach żłobkowych w 2010 r.
- 47% zbadanych placówek należała do sektora niepublicznego. Oferowały one ponad 20% wszystkich miejsc i według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. przebywało w nich prawie 17% dzieci objętych taką formą opieki.

3. Według danych MPIPS dotyczących funkcjonowania instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi od wejścia w życie ustawy żłobkowej:

- w 2011 r. przybyło ok. 1 tys. nowych miejsc opieki w instytucjach (zakładano 10 tys.),
- w 2012 r. utworzono ok. 4 tys. miejsc (zakładano 12 tys.).

Na koniec 2012 r. było 35 751 miejsc w żłobkach i 377 miejsc w klubach dziecięcych, a gminy zatrudniły 30 opiekunów, którzy mieli pod opieką około 80 dzieci.

4. Dane GUS i MPIPS pokazują, że sieć placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi ma charakter „wyspowy”. W Polsce jest 2479 gmin, a żłobki funkcjonują w 247 gminach, kluby dziecięce w 5. Najwięcej placówek jest w dużych aglomeracjach miejskich.

5. Nowa forma instytucji opiekuńczej – zatrudnienie niani na podstawie umowy uaktywniającej – funkcjonuje dopiero niespełna 2 lata. Nowe regulacje w tym zakresie obniżyły koszty legalnego zatrudnienia niani o składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez rodziców oraz zmniejszyły obciążenia rodziców obowiązkami administracyjnymi związanymi z ubezpieczeniami i podatkiem PIT. Według stanu na luty 2013 r. zostało zgłoszonych do ZUS 13 600 nian, co wskazuje na znacznie mniejszą skalę legalnego zatrudnienia niż oczekiwano. Badania portalu Ninia.pl pokazują, że zatrudnianie opiekunek do dzieci uwarunkowane jest sytuacją materialną rodzin, na taką opiekę stać jest głównie rodziny z klasy średniej, zamieszkujące duże miasta.

6. Przepisy dotyczące zatrudniania nian nie wprowadzają żadnych ograniczeń w zakresie pokrewieństwa między nianią a rodzicami. Zasadnicze znaczenie ma sprecyzowanie celu regulacji: czy chodzi o ograniczenie szarej strefy zatrudnienia nian, tj. osób, które zawodowo podejmują się opieki nad obcymi dziećmi, czy wprowadzenie nowego instrumentu polityki rodzinnej. Obecny kształt przepisów jest niespójny pod tym względem: zawarcie umowy uaktywniającej, wypłacanie wynagrodzenia oraz inne wymagania wskazują na chęć wspierania legalnego zatrudnienia, ale taka regulacja jest niezgodna z kulturowym wzorem więzi rodzinnych w Polsce, który opiera się na nieodpłatnym świadczeniu usług opiekuńczych. Obecne przepisy mogą więc sprzyjać „fikcyjnemu zawieraniu umów” np. pomiędzy rodzicami dziecka a jego babcią i w praktyce będzie to instrument polityki rodzinnej w wyniku nadużywania przepisów prawa. Bardzo istotną kwestią jest więc nie tylko liczba legalnie zatrudnionych nian, ale także

proporcje pomiędzy zatrudnionymi nianiami „obcymi” a nianiami spokrewnionym z rodzicami dziecka. Funkcjonowanie tych przepisów i objęcie nimi rolników wymaga prowadzenia dokładnego monitoringu.

7. Aktualnie w Parlamencie dobiegają końca prace nad projektem nowelizacji ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, którego celem jest podniesienie skuteczności rozwiązań przyjętych w 2011 r.<sup>26</sup>. Przewidziane w projekcie zmiany, jeśli zostaną poparte odpowiednim finansowaniem przez państwo, powinny przyczynić się do rozwoju sieci instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi.

## BIBLIOGRAFIA

- A. Baranowska-Rataj, A. Matysiak, *Czy znamy lekarstwo na niska dzietność? Wyniki międzynarodowych badań ewaluacyjnych na temat polityki rodzinnej*, Instytut Statystyki i Demografii SGH, „Zeszyty Naukowe 2012, nr 20.
- K. Piętka-Kosińska, A. Ruzik-Sierdzińska *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*, badanie przeprowadzone w 2010 r. na zlecenie Banku Światowego przy współpracy merytorycznej Departamentu Polityki Rodzinnej MPIPS, Warszawa 2010, [www.case-research.eu](http://www.case-research.eu).
- D. Szelewa, *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: Główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem. Warszawskie debaty o polityce społecznej*, Friedrich Ebert Stiftung – przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2011, [www.feswar.org.pl](http://www.feswar.org.pl).
- Rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, druk nr 3377, Sejm VI kad.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, druk nr 1075, Sejm VII kad.
- Żłobki i kluby dziecięce w 2011 r.*, notatka informacyjna, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia GUS, <http://www.stat.gov.pl>.
- Informacje na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-nad-dzieckiem-w-wieku-do-lat-trzech>.
- Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, <http://www.finanse.mf.gov.pl>.
- Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, <http://www.finanse.mf.gov.pl>.
- Nianie w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa 2012, <http://www.zus.gov.pl>.
- A. Karcz, S. Kościńska, *Niania poszukiwana – raport o rynku nian za rok 2010*, <http://www.niania.pl>.
- A. Karcz, *Legalna niania w Polsce – raport rynku nian 2011*, <http://www.niania.pl>.
- Polska niania 2012 – raport serwisu Niania.pl*, <http://dziecko.niania.pl>.

<sup>26</sup> Przyjęta przez Sejm w dniu 10 maja 2013 r. ustawa została skierowana do Senatu.

---

### Zespół redakcyjny:

Grzegorz Gołębiowski (redaktor naczelny), Adrian Grycuk (sekretarz redakcji; tel. +48 22 694 20 69, e-mail: [adrian.grycuk@sejm.gov.pl](mailto:adrian.grycuk@sejm.gov.pl)), Dobromir Dziewulak, Piotr Russel, Piotr Chybalski  
Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa