

Anna Kurowska

Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹

***Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem
w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach
przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej”²
i po jej wdrożeniu***

Streszczenie

Artykuł prezentuje wyniki analizy zmian w dostępie do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat³ przed wejściem w życie ustawy o opiece nad dzieckiem do lat 3 w Polsce z 2011 r. i po jej wdrożeniu. Autorka stara się odpowiedzieć na następujące pytania: czy dostęp do tej opieki wzrósł istotnie po wejściu w życie wymienionej ustawy; czy mamy do czynienia z konwergencją gmin według ich typów (miasta na prawach powiatu, gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) w zakresie dostępności opieki żłobkowej czy raczej ich dywergencją; jak mają się te zmiany do procesów, które zachodziły we

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa; adres internetowy autorki: a.kurowska@uw.edu.pl, artykuł powstał w ramach projektu badawczego Anny Kurowskiej pt. *Joint influence of family and labour market policies on labour participation and fertility decisions of men and women*, finansowanego ze środków własnych Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w ramach programu Pomost Powroty.

² Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2011 r. Nr. 45, poz. 235 z późn. zm.).

³ Dzieci w wieku trzech lat są już objęte opieką przedszkolną więc zostały wyłączone z analiz prezentowanych w niniejszym artykule. Określenia „do lat trzech” i „poniżej trzech lat” są w tym artykule traktowane jako synonimy i odnoszą się do dzieci, które nie ukończyły trzeciego roku życia.

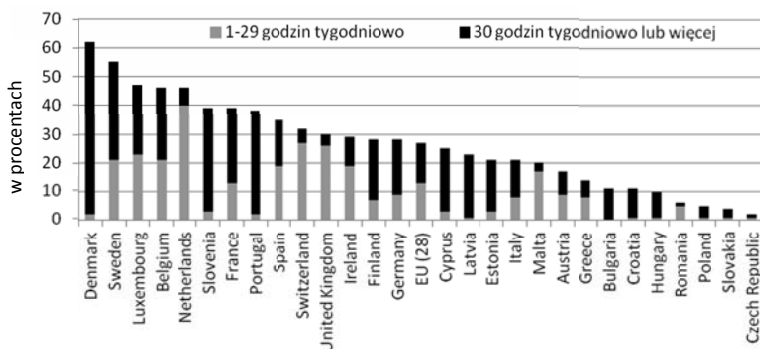
wcześniejszym okresie (1995–2010). W analizach zastosowano autorskie wskaźniki dostępu do opieki.

Słowa kluczowe: żłobki, opieka nad dzieckiem do lat 3, lokalna polityka społeczna, polityka rodzinna

Wstęp

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polskę zaczęły obowiązywać tzw. cele barcelońskie⁴, które m.in. określają minimalny, trzydziestotrzyprocentowy poziom upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat 3, do którego osiągnięcia państwa członkowskie UE zobowiązały się dążyć. Polska, od początku swego członkostwa w UE, jest jednym z krajów o najniższym stopniu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dziećmi w tym wieku, nie przekraczającym 5% w skali całego kraju (zob. wykres 1), za co wielokrotnie była krytykowana przez Komisję Europejską (zob. m.in. EC 2008).

Wykres 1. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat w 2013 r. w krajach Unii Europejskiej objętych instytucjonalną opieką w podziale na czas przebywania w placówce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z EUROSTAT.

Konieczność większego upowszechnienia w Polsce instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wynika jednak nie tylko z presji wywieranej na forum Unii Europejskiej, ale przede wszystkim ze znaczenia, jakie ma ono dla zatrudnienia kobiet. Wiele badań prowadzonych w innych krajach pokazuje, że dostęp do tego rodzaju opieki ma kluczowe znaczenie dla realizowania przez kobiety ich ambicji zawodowych, w rezultacie zaś — wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy (przegląd tych badań zob.: Kurowska 2012). Należy też wyraźnie podkreślić, że wyjątkowo niskiego poziomu upowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 nie można tłumaczyć jedynie małym

⁴ W 2002 r. na szczycie w Barcelonie Rada Europejska ustaliła wartość docelową upowszechnienia usług opiekuńczych dla dzieci do lat trzech na poziomie 33% — jest to jeden z tzw. celów barcelońskich (ang. *Barcelona targets*).

zapotrzebowaniem na usługi tego rodzaju. Z wielu analiz wynika, że zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze nad dzieckiem do lat 3 jest w wielu miejscach kraju istotnie większe niż podaż tych usług (ITTI 2014; *Diagnoza...* 2014). Zgodnie z danymi MPiPS, w grudniu 2013 r. 18 673 dzieci znajdowało się na rezerwowych listach żłobków, co oznacza, że przynajmniej tyle dzieci nie otrzymało miejsca w żłobku, choć ich rodzice zgłosili na nie zapotrzebowanie. Należy ponadto pamiętać, że jedynie niecałe 16% gmin w Polsce posiada jakiegokolwiek miejsca żłobkowe⁵. Niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe jest więc prawdopodobnie znacznie większe.

Dopiero kilka lat temu polski rząd rozpoczął aktywne działania wspierające rozwój instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (Kurowska, Wolniewicz 2015). W latach 1995–2011 nie przeprowadzono żadnych istotnych reform instytucji opiekuńczych, zaś liczba gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce w żłobku lub oddziale żłobkowym sukcesywnie spadała z 12,9% w 1995 r. do 9,3% w 2011 r. Dopiero ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 — zwana dalej ustawą „żłobkową” — oraz towarzyszący jej program „Maluch” przyniosły pozytywną zmianę, przynajmniej w zakresie zaangażowania władz w rozwiązanie problemu. Niestety, do tej pory przeprowadzono niewiele badań, które ukazałyby skalę zmian, jakie nastąpiły w zakresie dostępności instytucji opiekuńczych dla dzieci do lat 3 po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”. Istniejące opracowania dotyczą głównie okresu do 2010 r. (por. Piętka-Kosińska, Ruzik-Sierdzińska 2010; Moron 2011; Sadowska-Snarska 2007, 2008 i 2011; Graniewska 2009). Ponadto brakuje analiz, które podjęłyby problematykę zmian w zakresie zróżnicowania dostępu do opieki żłobkowej między różnymi typami gmin (np. miejskie vs. wiejskie). Niniejszy artykuł ma na celu, przynajmniej częściowo, wypełnić tę lukę.

Zagadnienie zmian w zróżnicowaniu dostępności opieki żłobkowej na poziomie gminnym ma znaczenie w kontekście innego ważnego celu rozwojowego Unii Europejskiej, jakim jest spójność społeczna. Podnoszenie ogólnego (przeciętnego) poziomu dostępności opieki żłobkowej może się bowiem odbywać poprzez zwiększanie dostępu do tej opieki jedynie w dużych miastach, co sprzyja wzrostowi nierówności społecznych między gminami. Cel ten może być jednak realizowany także poprzez równomierne zwiększanie dostępu do żłobków we wszystkich gminach, a nawet ze szczególnym uwzględnieniem gmin o wyjątkowo niskim poziomie dostępności (np. gmin wiejskich), co z kolei sprzyja konwergencji i wzrostowi spójności społecznej. Ważne wydaje się więc pytanie o to, czy zmiany, jakie zaszły po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”, sprzyjają konwergencji gmin według ich typów (miasta na prawach powiatu — MNP, gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) w zakresie dostępności opieki żłobkowej czy ich dywergencji, a także jak się mają te zmiany do procesów, które zachodziły we wcześniejszym okresie (1995–2011). Artykuł ten próbuje udzielić odpowiedzi na te pytania.

⁵ Wylczenie na podstawie danych dostarczonych autorce artykułu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W przypadku 2093 gmin spośród wszystkich 2479 gmin w Polsce wartość zmiennej „liczba miejsc w instytucjach takich jak żłobki czy kluby dziecięce” wynosiła zero.

⁶ Podana dolna cezurą czasową wynika z tego, że dane dotyczące opieki nad dzieckiem do lat 3 w polskich gminach są udostępniane dopiero od 1995 r.

Uwagi terminologiczne i metodologiczne

W niniejszym artykule podstawową jednostką statystyczną (analizy) jest gmina, ponieważ za organizowanie instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 odpowiedzialne są władze lokalne. Z zapisów art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) oraz art. 63 ustawy „żłobkowej” wynika, że działania z zakresu organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce należą do zadań własnych gminy. Podział na typy gmin — miejskie, wiejskie i wiejsko-miejskie — jest klasycznym podziałem stosowanym w statystyce publicznej. W niniejszym opracowaniu wyodrębniono grupę miast na prawach powiatu, jako że stanowią one specyficzną grupę gmin miejskich (duże, relatywnie bardziej rozwinięte gospodarczo).

Podstawowym zagadnieniem rozpatrywanym w tej pracy jest kwestia formalnego dostępu do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, który jest warunkiem niezbędnym większego upowszechnienia tej opieki. Ponieważ do zadań własnych gminy należy organizowanie instytucjonalnej opieki w ramach „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty” (art. 7 ww. ustawy), nie zaś wywieranie wpływu na kształtowanie tych potrzeb, ocena działań samorządu lokalnego w kontekście rozwoju opieki nad dzieckiem do lat 3 powinna w miarę możliwości odnosić się do danych dotyczących liczby miejsc w instytucjach opieki w stosunku do zapotrzebowania na tę opiekę (liczby dzieci, których rodzice wyrażają wolę posłania dziecka do tego rodzaju placówki), a nie do odsetka dzieci korzystających z tej opieki. Upowszechnienie opieki może bowiem wynikać zarówno z jej dostępności, jak i z zapotrzebowania na nią. Przy założeniu, że w niektórych gminach (np. wiejskich) zapotrzebowanie na instytucjonalną opiekę jest małe, a w innych (np. wielkich miastach) duże, ten sam poziom upowszechnienia może świadczyć o bardzo różnym stopniu zaspokojenia potrzeb wspólnoty w zakresie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3. W szczególności, jeśli w danej gminie liczba dzieci, które uczęszczają do placówki opieki, jest mniejsza niż liczba miejsc oferowanych przez te instytucje, możemy mówić o niskim poziomie upowszechnienia ze względu na małe zapotrzebowanie, nie zaś deficyt usług⁷. W 2013 r. w Polsce 25% gmin posiadających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe w sprawozdaniach wykazało posiadanie większej liczby miejsc niż liczby dzieci uczęszczających do żłobków / oddziałów żłobkowych oraz brak niezaspokojonego zapotrzebowania w tym zakresie⁸. Może to oznaczać, że na poziomie lokalnym w Polsce mamy nie tylko gminy z wyraźnym niedoborem miejsc żłobkowych, ale i gminy z nadwyżką tych miejsc. Jednocześnie zaś raportowana przez instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 liczba dzieci uczęszczających do tych instytucji dla wielu gmin wydaje się nie być wiarygodna jako odzwierciedlenie dostępności tych pla-

⁷ Warto w tym miejscu wspomnieć, że w niektórych przypadkach znacznie większa liczba miejsc w żłobkach może wynikać z celowego działania gminy nastawionego na przyciąganie młodych ludzi do gminy. Taki wniosek płynie z badań w gminie Prószków prowadzonych pod kierunkiem M. Theiss w ramach projektu „Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej na przykładzie usług opiekuńczych nad dzieckiem do lat 5”. Informacja uzyskana od kierowniczkę projektu.

⁸ Wylczenie na podstawie danych dostarczonych autorce artykułu przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

cówek. W 2013 r. w przypadku 19% gmin posiadających miejsca żłobkowe w statystykach MPiPS odnotowano zarazem dwa zjawiska: niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe oraz fakt, że liczba dzieci w placówkach żłobkowych była mniejsza niż liczba miejsc w tych placówkach.

Niniejsze badanie skoncentrowano więc na analizie liczby miejsc w relacji do zapotrzebowania na te miejsca, nie zaś na stopniu upowszechnienia opieki nad dziećmi do lat 3 czy liczbie dzieci w placówkach. W niniejszym opracowaniu proponuję stosowanie **wskaźnika deficytu⁹ instytucjonalnej opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat (Do)**, który będzie stosunkiem szacowanego bezpośredniego zapotrzebowania na te usługi, czyli sumy liczby miejsc opieki instytucjonalnej (Lm) oraz liczby dzieci, dla których zabrakło miejsc (Nz — czyli tzw. niezaspokojone zapotrzebowanie¹⁰), do liczby miejsc w instytucjach opieki w danej gminie (Lm):

$$Do_i = (Lm_i + Nz_i)/Lm_i, \quad (1)$$

gdzie: $i \in \{1, 2, 3, \dots, n\}$, zaś n — liczba gmin.

Należy zaznaczyć, że wskaźnik Do można liczyć jedynie wtedy, gdy liczba miejsc Lm (mianownik) jest różna od zera, więc nie dotyczy to gmin, w których w ogóle nie ma miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3. Problem gmin z całkowitym brakiem miejsc będzie jednak odzwierciedlony we wskaźniku rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin (zob. dalej).

Do form instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, zgodnie z ustawą „żłobkową”, zaliczamy miejsca w żłobkach i oddziałach żłobkowych przy przedszkolach (miejsca żłobkowe), miejsca w klubach malucha oraz u dziennych opiekunów. Wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 (Do) jest destymulantą dostępu do tej opieki, a więc im wyższe są jego wartości (powyżej jedności), tym trudniejszy jest dostęp do tej opieki ze względu na większą liczbę chętnych przypadających na jedno miejsce. Wskaźnik ten można oczywiście dezagregować według różnych form opieki, np. licząc wskaźnik deficytu instytucjonalnej opieki żłobkowej (Doz_i), wówczas:

$$Doz_i = (Lmz_i + Nz_z_i)/Lmz_i,$$

gdzie: Lmz_i — to liczba miejsc żłobkowych w i -tej gminie, a Nz_z_i to niezaspokojone zapotrzebowanie na miejsca żłobkowe w tej gminie.

W latach 2012–2013 dane o instytucjach opieki nad dzieckiem do lat 3 obejmują nie tylko miejsca żłobkowe (miejsca w żłobkach i oddziałach żłobkowych przy przedszko-

⁹ Dziękuję Marii Theiss za sugestię co do uproszczenia nazwy wskaźnika.

¹⁰ Informacje o niezaspokojonym popycie na miejsca żłobkowe, w klubach malucha i u dziennych opiekunów są przekazywane przez te instytucje oraz gminy (gdy chodzi o dziennego opiekuna) do Głównego Urzędu Statystycznego od 2012 r.

lach), ale także miejsca w klubach malucha oraz u dziennych opiekunów. Jednak dla lat 1995–2011 istnieją jedynie dane dotyczące liczby miejsc żłobkowych, tak więc analiza w tym przypadku z konieczności będzie ograniczona do opieki żłobkowej. Ponadto, dla lat 1995–2011 nie istnieją również informacje dotyczące niezaspokojonego zapotrzebowania na usługi żłobkowe. Na potrzeby porównawczej analizy długookresowej (1995–2013) proponuję więc zastąpienie wskaźnika *No wskaźnikiem potencjalnego deficytu instytucjonalnej opieki żłobkowej* (*PDoż*), który informuje o stosunku liczby wszystkich dzieci w wieku do lat dwóch (D_{0-2}) do liczby miejsc żłobkowych w danej gminie (*Lmż*):

$$PDoż_i = D_{i,0-2} / Lmż_i \quad (2)$$

Oczywiście, *PDoż* nie uwzględnia różnic między gminami pod względem zapotrzebowania, a więc nie odzwierciedla w pełni różnic w faktycznej (nie)dostępności miejsc (stąd nazwa „potencjalny deficyt”). Jednak analiza korelacji wartości *PDoż* i *Doż* (wariant *Do* z uwzględnieniem wyłącznie miejsc żłobkowych i dzieci w placówkach żłobkowych, obliczony w celu porównania z *PDoż*) pokazuje, że pomiędzy tymi wskaźnikami w 2013 r. występowała stosunkowo silna ($r^2 = 0,45$), istotna statystycznie ($p < 0,001$), liniowa zależność korelacyjna. Była ona szczególnie silna w podgrupach gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich (r^2 wynosiło odpowiednio: 0,49; 0,66; 0,59¹¹). Oznacza to, że wskaźnik potencjalnego deficytu opieki żłobkowej ma szansę stosunkowo dobrze odzwierciedlać realny deficyt opieki żłobkowej w latach 1995–2011, dla których brakuje raportowanych przez gminy danych o niezaspokojonym zapotrzebowaniu/popycie¹². W celu porównania zmian w dostępie do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 w okresie 1995–2011 i 2012–2013, a więc przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu, w niniejszej pracy stosowany jest przede wszystkim wskaźnik *PDoż*. Dla ukazania zmian między rokiem 2012 i 2013 dodatkowo wykorzystano wskaźnik *Do*.

Oprócz ujęcia intensywnego (wskaźnik [potencjalnego] deficytu opieki), w badaniach dostępności instytucjonalnej opieki żłobkowej nad dzieckiem do lat 3 stosuję również **ujęcie ekstensywne**, które odnosi się do **rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin** (*Ro*). Uwzględnienie ujęcia ekstensywnego jest bardzo ważne, ponieważ jedynie niewielki odsetek polskich gmin posiada jakiegokolwiek miejsca opieki nad dzieckiem, w tym miejsca żłobkowe (w 2013 r. 15% gmin w Polsce dysponowało takim miejscem i był to najwyższy odsetek w całym badanym okresie).

¹¹ Wszystkie wartości istotne statystycznie, na poziomach odpowiednio: $p < 0,001$; $p = 0,02$; $p = 0,002$.

¹² Formularz sprawozdania gminnego zawiera określenie „popyt”, jednak może być ono mylące ze względu na konotacje ekonomiczne, zgodnie z którymi określenie to odnosi się do zapotrzebowania na dobro przy danej cenie. W sytuacji gdy nie odwołujemy się do zagadnień ceny usług opieki nad dzieckiem do lat 3, trafniejszym określeniem wydaje się termin „zapotrzebowanie”. W niniejszym opracowaniu używam określenia popyt, gdy odwołuję się do sprawozdań gminnych, jednak w nazwach wskaźników odnoszę się do określenia zapotrzebowanie. Dziękuję anonimowemu recenzentowi na zwrócenie uwagi na tę kwestię.

Wskaźnikiem rozpowszechnienia instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3 wśród gmin będzie odsetek gmin, w których w ogóle występuje jakiekolwiek instytucjonalne miejsce opieki (żłobek, oddział żłobkowy, klub malucha, dzienny opiekun) (Ro):

$$Ro = Go / G,$$

gdzie: Go — liczba gmin posiadających miejsce/a opieki; G — liczba gmin ogółem.

Dla okresu 1995–2011, ze względów wspomnianych wyżej, możliwe jest jednak policzenie jedynie wskaźnika rozpowszechnienia wśród gmin opieki żłobkowej ($Roż$):

$$Roż = Goż / G. \quad (4)$$

Podobnie więc jak w przypadku analiz dostępności w ujęciu intensywnym, w porównawczych analizach okresów 1995–2011 i 2012–2013 zastosowano wskaźnik $Roż$, zaś wskaźnik Ro będzie traktowany jako uzupełnienie.

W związku z tym, że analizie poddane są wszystkie gminy w Polsce, nie ma konieczności wykonywania testów statystycznych na istotność ukazywanych różnic pomiędzy typami gmin w danym czasie (badania są wykonywane na populacji generalnej, a nie na próbie). Jedynie dla analiz zależności podano wartości poziomów istotności, ponieważ założono, że badana jest (przynajmniej do pewnego stopnia) uniwersalna zależność, która dotyczy również pozostałych okresów analizy.

W analizach wzdłużnych, porównujących potencjalny deficyt miejsc żłobkowych w czasie, należy wziąć pod uwagę zmiany w dzietności. W kolejnych latach w okresie 1995–2011 występowały bowiem istotne zmiany w przyroście naturalnym, co przekładało się bezpośrednio na liczbę dzieci w wieku 0–2 w gminach. Wskaźnik deficytu uwzględnia liczbę dzieci w tym wieku, jednak należy mieć na uwadze, że zwiększająca/zmniejszająca się liczba dzieci w wieku żłobkowym automatycznie powoduje wzrost/spadek wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc, w sytuacji gdy liczba miejsc się nie zmienia. Ponieważ — jak zaznaczono we wstępie — zadaniem własnym gminy jest prowadzenie polityki żłobkowej na poziomie lokalnym, w niniejszym opracowaniu przyjmuję założenie, że władze gminne powinny reagować na zmiany w zakresie dzietności, dostosowując liczbę miejsc żłobkowych do potrzeb wspólnoty lokalnej w zależności od zmieniającej się liczby dzieci. Niemniej jednak przy ocenie zróżnicowania dostępności opieki żłobkowej na poziomie lokalnym w Polsce w latach 1996–2011 uwzględniona zostanie również kwestia zróżnicowania w zakresie przemian demograficznych.

Ostatnia uwaga metodologiczna dotyczy wydzielenia w analizie dwóch okresów: 1995–2011, a więc obejmującego lata do momentu wejścia w życie ustawy „żłobkowej” (stało się to dopiero 4 kwietnia 2011 r.), i 2012–2013 — po jej wdrożeniu. Podział ten wynika przede wszystkim z tego, że ustawa ta usankcjonowała (sformalizowała) funkcjonowanie tzw. klubów malucha oraz dziennych opiekunów, co ma wpływ na kształtowanie całościowej polityki gmin w zakresie dostępności instytucji opieki nad dziec-

kiem do lat 3. Ponadto dla tego drugiego okresu dysponujemy znacznie dokładniejszymi danymi dotyczącymi miejsc i zapotrzebowania na usługi żłobkowe, o czym wspomniano wyżej. W celach porównawczych dla okresu 2012–2013 obliczono nie tylko *Do* i *Ro*, ale także *PDoż* i *Roż*.

Dynamika zmian w potencjalnym dostępie do instytucjonalnej opieki żłobkowej w polskich gminach w latach 1995–2011

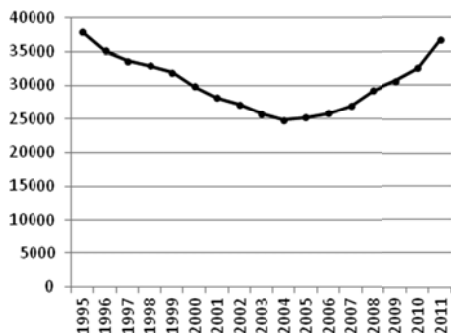
W latach 90. XX w. następował w Polsce sukcesywny spadek liczby miejsc żłobkowych. Średnia liczba tych miejsc w latach 1995–2004 spadała z roku na rok średnio o 5% (zob. wykres 3). Proces ten był po części wynikiem malejącej liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat (przeciętnie z roku na rok o 3% — zob. wykres 2). Jednak spadek liczby miejsc w żłobkach był większy niż spadek liczby dzieci w wieku żłobkowym. W konsekwencji liczba dzieci w poniżej trzech lat przypadających na jedno miejsce żłobkowe (wskaźnik *PDoż*) wzrosła w tym okresie z niespełna 23,8 w 1995 r. do 27,2 w 2004 r., a więc o ponad 14%.

Po 2004 r. nastąpiła zmiana tendencji w zakresie liczby dzieci w wieku żłobkowym oraz liczby miejsc w żłobkach i oddziałach żłobkowych. Zarówno liczba dzieci, jak i liczba miejsc żłobkowych począwszy od 2005 r. zaczęła rosnąć. W latach 2004–2009 liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat rosła przeciętnie z roku na rok o około 4,2%, co było konsekwencją aktywności prokreacyjnej kobiet urodzonych w okresie wyżu demograficznego z początku lat 80. W tym samym czasie liczba miejsc żłobkowych również rosła, jednak wolniej, bo o 2,9% rocznie, przyczyniając się tym samym do dalszego wzrostu wartości wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*) w badanym okresie z 27,19 do 29,91. Dopiero w 2010 r. po raz pierwszy odnotowano spadek wartości wskaźnika (zob. wykres 5) — dzięki temu, że znacznie szybciej wzrosła liczba miejsc niż liczba dzieci w tym roku (por. wykresy 2 i 3). W 2011 r., pomimo spadku liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat, liczba miejsc żłobkowych nadal rosła, a ich przyrost w 2011 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wyniósł aż 12,9% i był najwyższy od początku lat 90. W rezultacie również wskaźnik potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*) spadł w 2011 r. do najniższego poziomu w całym badanym okresie (1995–2011).

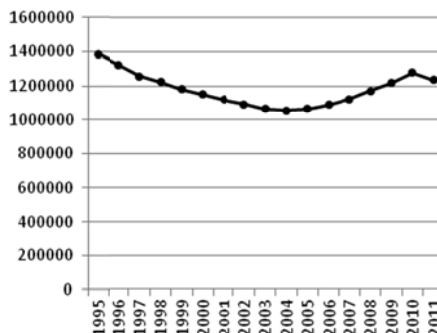
W ujęciu ekstensywnym należy jednak zaznaczyć, że przez cały badany okres zmniejszał się stopień rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród polskich gmin (*Roż*), ponieważ odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsca żłobkowe sukcesywnie spadał, o czym wspomniano we wstępie (zob. wykres 4).

Warto się jednak bliżej przyjrzeć dostępności miejsc żłobkowych oraz jej zmianom w polskich gminach w podziale na typ gminy (zob. wykres 6). Wśród miast na prawach powiatu (65 miast) w całym badanym okresie (1995–2011) odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce żłobkowe był wysoki i wahał się w granicach 92–93%. Wśród gmin miejskich (wyluczając miasta na prawach powiatu — 240 gmin) odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce w żłobku był w 1995 r. niemal dwukrotnie niższy (53,8%) niż wśród miast na prawach powiatu i niemal nieprzerwanie spadał, osiągając w 2011 r. już

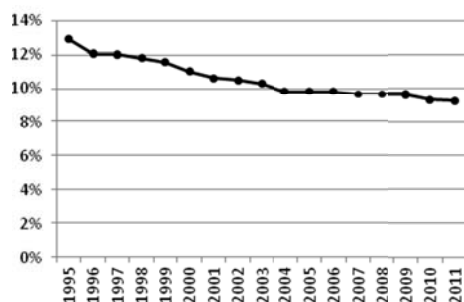
Wykres 2. Liczba miejsc żłobkowych (żłobki i oddziały łącznie) w Polsce w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)



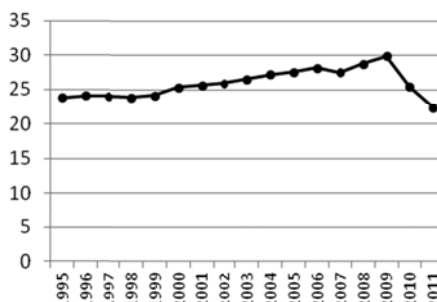
Wykres 3. Liczba dzieci w wieku poniżej 3 lat w Polsce w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)



Wykres 4. Odsetek gmin posiadających miejsca w żłobkach (rozposzechnienie opieki żłobkowej — R_o) w latach 1995–2011 w Polsce (stan na 31 XII)

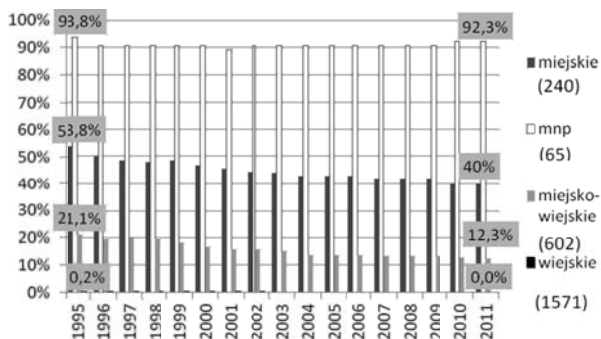


Wykres 5. Średnia liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat przypadająca na jedno miejsce żłobkowe w polskich gminach (potencjalny deficyt miejsc żłobkowych — $PDo\dot{z}$) w latach 1995–2011 (stan na 31 XII)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oraz własnych obliczeń na danych pochodzących z BDL.

Wykres 6. Odsetek gmin posiadających miejsca w żłobkach ($PDo\dot{z}$ wg typów gmin) w latach 1995–2011



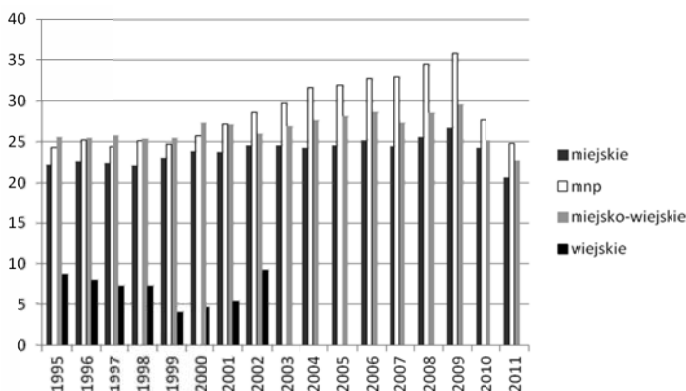
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.

ponad dwukrotnie niższy poziom (40%). Jeszcze niższy odsetek oraz silniejszy jego spadek odnotowano wśród gmin miejsko-wiejskich (602 gminy), spośród których w 1995 r. jedynie 21,1% gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce żłobkowe, a w 2011 już tylko 12,3%. W gminach wiejskich (1571 gmin) od samego początku odsetek tych gmin, które posiadały miejsca żłobkowe był dramatycznie niski. W 1995 r. jedynie 0,2% gmin wiejskich posiadało takie miejsce(a), jednak już w 2003 r. miejsca żłobkowe zlikwidowano we wszystkich gminach wiejskich i aż do roku 2011 żadna spośród gmin wiejskich nie dysponowała własnym miejscem żłobkowym.

Wyraźnie widać więc — w ujęciu ekstensywnym — że w latach 1995–2011 doszło w skali całego kraju nie tylko do istotnego zmniejszenia dostępności opieki żłobkowej, ale także do zwiększenia się różnic (dywergencji) w stopniu jej rozpowszechnienia pomiędzy poszczególnymi typami gmin. Procesy dywergencji mogą być jedynie w niewielkim stopniu wyjaśnione różnicami w zmianach liczby dzieci w wieku poniżej trzech lat, ponieważ zarówno kierunki zmian w poszczególnych latach, jak i ich tempo były dość podobne we wszystkich typach gmin. Wśród gmin wiejskich spadek liczby dzieci w wieku żłobkowym w latach 1995–2004 był największy (średnio 3,7% rocznie), jednak w latach 2003–2011, gdy nie istniało ani jedno miejsce żłobkowe w tych gminach, liczba dzieci w wieku żłobkowym wahała się w granicach od 341 887 do 373 679. Żadne z tych dzieci nie miało zapewnionego miejsca żłobkowego w gminie, w której zamieszkiwało (było zameldowane).

Jeśli wziąć pod uwagę gminy, w których istniały miejsca żłobkowe w 1995 r., istotne wydaje się pytanie, jak zmieniał się w latach 1995–2011 potencjalny deficyt tej opieki. Analiza wartości wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej (*PDoż*) w czterech typach gmin (zob. wykres 7) wyraźnie pokazuje, że w miastach na prawach powiatu, gminach miejskich i miejsko-wiejskich potencjalny deficyt miejsc wzrasta aż do 2009 r., przy czym sytuacja najbardziej się pogarszała w miastach na prawach powiatu. W gminach

Wykres 7. Średnia liczba dzieci przypadająca na jedno miejsce w żłobku w polskich gminach w latach 1995–2011 wg typu gminy (*PDoż*)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.

wiejskich wskaźnik początkowo malał (do 1999 r.), jednak potem szybko wzrósł do poziomu z 1995 r. Dla lat 2003–2011 wartości wskaźnika brak, ponieważ — jak wspomniano wyżej — żadna z gmin wiejskich nie posiadała w tym czasie choćby jednego miejsca żłobkowego.

Wyraźnie widać, że w latach 1995–2009 w poszczególnych typach gmin nie tylko wzrósł przeciętny potencjalny deficyt opieki żłobkowej, lecz także zwiększyły się różnice w tym deficycie pomiędzy grupą miast na prawach powiatu a gminami miejskimi i gminami miejsko-wiejskimi, przy czym najwyższy wskaźnik deficytu w 1995 r. odnotowano w gminach wiejsko-miejskich, zaś w 2009 r. — w miastach na prawach powiatu (zob. wykres 7 i tabela 1). W latach 2010–2011 różnice te ponownie się zmniejszyły, jednak pozostały nieco większe niż w 1995 r. Różnica w przeciętnym poziomie między gminami miejskimi i wiejsko-miejskimi w latach 1995–2011 uległa zmniejszeniu.

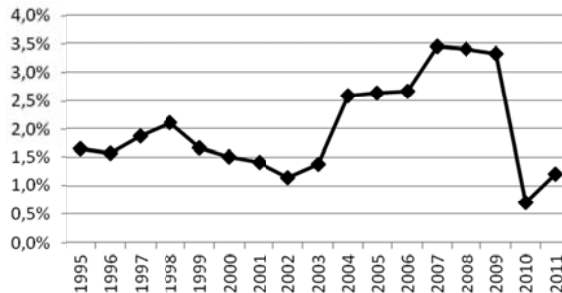
Tabela 1. Różnice względne (indeks) pomiędzy średnimi wartościami wskaźnika deficytu opieki żłobkowej (PDoż) w różnych typach gmin w latach 1995, 2009 i 2011

Porównanie		Grupa gmin			
stosunek względem gmin:	w roku:	MNP	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
MNP	1995	x	0,9156	1,0535	0,3584
	2009		0,7424	0,8249	x
	2011		0,8334	0,9133	
miejskich	1995	1,0921	x	1,1506	0,3914
	2009	1,3470		1,1112	x
	2011	1,2000		1,0960	
miejsko-wiejskich	1995	0,9492	0,8691	x	0,3402
	2009	1,2123	0,9000		x
	2011	1,0949	0,9125		
wiejskich	1995	2,7904	2,5549	2,9396	x
	2009	x			
	2011	x			

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych pochodzących z BDL.

Różnice pomiędzy typami gmin to jedynie niewielka część całkowitego zróżnicowania gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej. Jednak warto zauważyć, że udział zróżnicowania międzygrupowego w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem potencjalnego deficytu opieki żłobkowej wzrósł istotnie w latach 2004–2009 (zob. wykres 8).

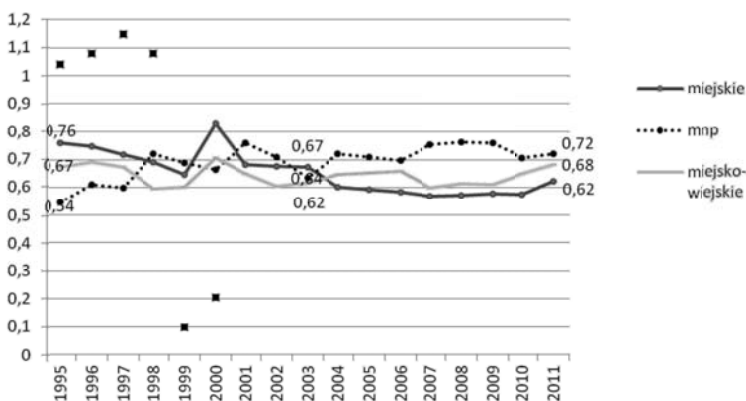
Wykres 8. Udział zróżnicowania (suma kwadratów odchyleń) między grupami (typami gmin) w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w latach 1995–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL. Wyniki analizy wariancji [ANOVA (SPSS)].

Korzystając z jednej z zestandaryzowanych miar tzw. sigma konwergencji (*sigma convergence*; por. m.in. EU 2008a) — klasycznego współczynnika zmienności, można dokonać oceny poziomu zróżnicowania wewnątrzgrupowego i jego zmian w czasie w latach 1995–2011 (zob. wykres 9). Okazuje się, że w każdej grupie gmin poziom zróżnicowania potencjalnego deficytu był wysoki przez cały okres analizy (niska wartość dla gmin wiejskich w latach 1999–2000 wynikała z tego, że jedynie dwie gminy wiejskie posiadały miejsca żłobkowe (Krupski Młyn: w 1999 roku 25 miejsc a w 2000 roku 20 miejsc oraz Skąpe — 50 miejsc) w latach 2001–2003 już tylko jedna gmina (Krupski Młyn: w 2001 roku 20 miejsc, w 2002 roku 10 miejsc) posiadała miejsca żłobkowe, więc dla tych lat nie liczono

Wykres 9. Zmiany zróżnicowania¹³ wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych w polskich gminach wg typu gmin w latach 1995–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z BDL.

¹³ Mierzonego za pomocą klasycznego współczynnika zmienności.

wskaźnika). Warto jednak zwrócić uwagę, że zmiany zróżnicowania miały różny kierunek w zależności od typu gminy. W grupie miast na prawach powiatu wewnętrzne zróżnicowanie wzrosło z poziomu 0,54 do 0,72, w grupie gmin miejsko-wiejskich spadło z poziomu 0,76 do 0,62, zaś w grupie gmin miejskich pozostało na podobnym poziomie (0,67–0,68).

Zmiany w potencjalnym dostępie do opieki żłobkowej w polskich gminach w latach 2012–2013 w porównaniu z okresem 1995–2011

Jeszcze w grudniu 2012 r. odsetek gmin, które posiadały jakiegokolwiek miejsce żłobkowe, wynosił 9,32%, a więc niewiele więcej niż w 2011 r. (9,28%), jednak już w 2013 r. wzrósł on do poziomu 15,6%, przekraczając tym samym poziom rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród polskich gmin w 1995 r. Między rokiem 2012 a 2013 spadła także, choć w bardzo niewielkim stopniu, wartość wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej (z poziomu 22,7 do 21,9) w skali całego kraju.

W 2012 r., po raz pierwszy od 2003 r., pojawiły się miejsca żłobkowe w gminach wiejskich (20 gmin), a w 2013 r. liczba tych gmin wzrosła ponad czterokrotnie (do 82 gmin). Wśród miast na prawach powiatu, już tylko jedno miasto nie posiadało w 2013 r. żadnego miejsca żłobkowego (Łomża), wśród gmin miejskich odsetek gmin posiadających miejsce żłobkowe wzrósł z 35,8% do 51,9%, zaś wśród gmin miejsko-wiejskich z 10% do 19,1% (por. tabela 2).

Tabela 2. Rozpowszechnienie opieki żłobkowej wśród gmin wg typu gmin w latach 2012 i 2013

Typ gminy	Czy gmina miała miejsca/e żłobkowe w 2012 r.?	Czy gmina miała miejsca/e żłobkowe w 2013 r.?	
		nie	tak
MNP	nie	1 (Łomża)	2
	tak	0	62
miejska	nie	116	38
	tak	0	86
wiejska	nie	1489	62
	tak	0	20
miejsko-wiejska	nie	486	54
	tak	1 (Głogówek)	61

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

Niestety, nie we wszystkich typach gmin spadła przeciętna wartość wskaźnika potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych. Wśród gmin miejsko-wiejskich wartość wskaźnika wzrosła z 22,1 do 24,2; w gminach miejskich jego wartość nie uległa istotnej zmianie, w gminach wiejskich spadła nieznacznie (z 23,6 do 21,8). Jedynie w grupie miast na prawach powiatu przeciętna wartość wskaźnika deficytu opieki żłobkowej spadła istotnie, z poziomu 23,8 do 17. Miasta na prawach powiatu z bardzo dużą nadwyżką nadrobiły

straty, jakie przyniósł im okres 1995–2009, i z grupy gmin o najwyższym poziomie potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w 2009 r. stały się grupą gmin o najniższym poziomie tak rozumianego deficytu. Pozytywnym zjawiskiem było również to, że w każdej grupie gmin zdecydowana większość gmin odnotowała spadek wartości tego wskaźnika (zob. tabela 3).

Tabela 3. Kierunki zmian wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej wśród gmin wg typu w roku 2012 i 2013

Typ gminy		Liczebność	W procentach
MNP	spadek	59	95,2
	wzrost	3	4,8
	ogółem	62	100,0
miejska	spadek	78	90,7
	wzrost	8	9,3
	ogółem	86	100,0
wiejska	spadek	13	65,0
	wzrost	7	35,0
	ogółem	20	100,0
miejsko-wiejska	spadek	52	85,2
	wzrost	9	14,8
	ogółem	61	100,0

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

Tabela 4. Różnice względne (indeksy) pomiędzy średnimi wartościami wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w różnych typach gmin w roku 2012 i 2013

Porównanie		Grupa gmin			
stosunek względem gmin:	w roku:	MNP	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
MNP	2012	x	0,94	0,93	0,99
	2013		1,32	1,42	1,28
miejskich	2012	1,07	x	0,99	1,06
	2013	0,75		1,08	0,97
miejsko-wiejskich	2012	1,07	1,01	x	1,07
	2013	0,70	0,93		0,90
wiejskich	2012	1,01	0,94	0,94	x
	2013	0,78	1,03	1,0338	

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych z MPiPS.

W 2012 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, w widoczny sposób wzrosło zróżnicowanie (klasyczny współczynnik zmienności) wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w ramach poszczególnych typów gmin, wynosząc 1,45 dla miast na prawach powiatu, 1,40 dla gmin miejskich i 0,82 dla gmin miejsko-wiejskich. W 2013 r. wartości te spadły nieco w każdej grupie gmin, choć nadal pozostają wysokie, szczególnie dla miast na prawach powiatu (odpowiednio: 1,06; 0,85; 0,60; 0,74). W 2013 r., ze względu na wyjątkowo silny spadek wartości wskaźnika potencjalnego deficytu opieki żłobkowej w miastach na prawach powiatu, dość znacznie wzrosły różnice w poziomie deficytu pomiędzy tymi miastami a pozostałymi grupami gmin.

Należy zaznaczyć, że w 2013 r. utrzymał się bardzo niski udział zróżnicowania międzygrupowego w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem potencjalnego deficytu opieki żłobkowej. Wyniósł on w 2012 r. jedynie 0,07%, a w 2013 r. 1,8%.

Zmiany w dostępie do usług żłobkowych, klubów malucha oraz dziennych opiekunów w polskich gminach w latach 2012–2013

Jak wspomniano w uwagach metodologicznych, dla lat 2012–2013 możliwe jest policzenie wskaźnika deficytu instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 (*No*) dla gmin, które w ogóle posiadają instytucjonalne miejsca opieki, a takich w 2013 r. było w sumie 445 (w 2012 — 244). Dane o niezaspokojonym popycie, przekazywane przez żłobki i kluby malucha oraz gminy (w przypadku instytucji dziennego opiekuna) do Głównego Urzędu Statystycznego, są z pewnością niedoszacowane, przede wszystkim ze względu na to, że bardzo nieliczne gminy nieposiadające jakiegokolwiek placówki opieki nad dzieckiem do lat 3 w ogóle przekazują informacje o popycie. Spośród 2034 gmin nieposiadających miejsc opieki, jedynie 17 sygnalizowało w 2013 r. niezaspokojony popyt na te miejsca. Trzeba jednak zaznaczyć, że wspomniane dane są jedynym systemowym źródłem informacji o popycie na instytucjonalne usługi opiekuńcze nad dziećmi do lat 3 w gminach w całej Polsce. Na podstawie tych danych obliczono wskaźnik *No* dla lat 2012 i 2013 dla każdej gminy posiadającej jakiegokolwiek instytucjonalne miejsca opieki nad dziećmi do lat 3, również w podziale na rodzaje instytucji opieki (zob. tabela 5). W każdej grupie gmin średnia wartość wskaźnika deficytu instytucji opieki nad dzieckiem przekracza 1, co oznacza, że przeciętnie w każdej grupie gmin popyt na te miejsca przewyższa podaż. Znaczna część gmin mających jakiegokolwiek miejsca opieki (80% miast na prawach powiatu, 36% gmin miejskich, 24% gmin miejsko-wiejskich i 12% gmin wiejskich) raportowała w 2013 r., że popyt na te miejsca jest większy od podaży (zob. tabela 5).

Największy popyt, największa liczba miejsc, ale i najwyższy poziom wskaźnika deficytu miejsc — i to we wszystkich typach gmin — dotyczy miejsc żłobkowych (zob. tabela 5 i 6). Dodatkowe formy opieki — kluby malucha czy dzienni opiekunowie — stanowią jedynie niewielką część wszystkich dostępnych miejsc opieki (zob. tabela 5). Podobnie jest z popytem (por. tabela 6).

Tabela 5. Informacje o liczbie miejsc wg trzech typów instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 w roku 2013 i 2012 w podziale na typy gmin

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013			2012		
		Liczba miejsc	Procent miejsc	No	Liczba miejsc	Procent miejsc	No
MNP	Miejsca żłobkowe	36 388	97,41	1,460	28 598	99,16	1,700
	Kluby malucha	945	2,53	1,030	229	0,79	1,180
	Dzienni opiekunowie	23	0,06	1,520	12	0,04	1,000
	Ogółem	37 356	100,00	1,297	28 839	100,00	1,476
miejskie	Miejsca żłobkowe	8 993	93,17	1,190	6 806	98,48	1,290
	Kluby malucha	634	6,57	1,030	91	1,32	1,680
	Dzienni opiekunowie	25	0,26	1,000	14	0,20	1,000
	Ogółem	9 652	100,00	1,208	6 911	100,00	1,463
miejsko-wiejskie	Miejsca żłobkowe	5 267	86,93	1,210	3 118	92,41	1,410
	Kluby malucha	774	12,77	1,050	213	6,31	1,370
	Dzienni opiekunowie	18	0,30	2,110	43	1,27	2,230
	Ogółem	6 059	100,00	1,146	3 374	100,00	1,322
wiejskie	Miejsca żłobkowe	2 115	78,16	1,100	545	80,86	2,260
	Kluby malucha	537	19,84	1,050	119	17,66	1,920
	Dzienni opiekunowie	54	2,00	1,200	10	1,48	3,100
	Ogółem	2 706	100,00	1,057	674	100,00	1,295

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Tabela 6. Niezaspokojony popyt (liczba dzieci) wg trzech typów instytucji opieki nad dzieckiem do lat 3 w roku 2013 i 2012 w podziale na typy gmin

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013		2012	
		Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent	Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent
MNP	Miejsca żłobkowe	16 584	99,77	19 896	99,79
	Kluby malucha	27	0,16	41	0,21
	Dzienni opiekunowie	12	0,07	0	0,00
	Ogółem	16 623	100,00	19 937	100,00
miejskie	Miejsca żłobkowe	1 669	98,99	1 998	96,99
	Kluby malucha	17	1,01	62	3,01
	Dzienni opiekunowie	0	0,00	0	0,00
	Ogółem	1 686	100,00	2 060	100,00

Tabela 6 — cd.

Typ gminy	Rodzaj placówki	2013		2012	
		Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent	Niezaspokojony popyt (l. dzieci)	Procent
miejsko-wiejskie	Miejsca żłobkowe	1 118	95,31	1 269	90,58
	Kluby malucha	35	2,98	79	5,64
	Dzienni opiekunowie	20	1,71	53	3,78
	Ogółem	1 173	100,00	1 401	100,00
wiejskie	Miejsca żłobkowe	212	84,13	686	83,97
	Kluby malucha	29	11,51	110	13,46
	Dzienni opiekunowie	11	4,37	21	2,57
	Ogółem	252	100,00	817	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Zmiany, jakie zaszły w dostępności opieki nad dziećmi do lat 3 w polskich gminach w 2013 r. (w porównaniu z rokiem poprzednim), należy ocenić pozytywnie. We wszystkich grupach gmin wzrosło rozpowszechnienie opieki wśród gmin (*Ro*), a także spadła przeciętna wartość wskaźnika deficytu miejsc opieki nad dzieckiem do lat 3 (*No*) w tych gminach, które w 2012 r. miejsca już posiadały (zob. tabela 7). Z wyjątkiem grupy miast na prawach powiatu, liczba gmin ze spadkiem tego wskaźnika przewyższała liczbę gmin ze wzrostem wartości wskaźnika (zob. tabela 7).

Tabela 7. Liczba gmin posiadających miejsca opieki, liczba gmin wg wartości wskaźnika *No* w roku 2012 i 2013 oraz kierunku zmian wartości wskaźnika między rokiem 2012 a 2013

Typ gmin	Odsetek gmin mających miejsce/a opieki		Liczba gmin, w których <i>No</i> =1		Liczba gmin, w których <i>No</i> >1		Liczba gmin z danym kierunkiem zmiany wartości wskaźnika <i>No</i>			
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	spadek	stagnacja	wzrost	ogółem
MNP	65	62	13	10	52	52	8	43	11	62
miejskie	137	90	87	34	50	56	31	42	17	90
miejsko-wiejskie	134	65	101	36	33	29	32	15	16	63
wiejskie	109	25	94	18	15	7	15	7	3	25
Ogółem	445	242	295	98	150	144	86	107	47	240

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Pozytywnym zjawiskiem jest stosunkowo niski poziom zróżnicowania deficytu opieki (w tym opieki żłobkowej) między różnymi typami gmin i w ramach poszczególnych ich typów, a także spadek zróżnicowania wewnątrzgrupowego i niewielkie zmiany różnic międzygrupowych w zakresie wartości wskaźnika *No* (oraz *Noż*; zob. tabela 8 i 9) w 2013 r.

Tabela 8. Klasyczny współczynnik zmienności wskaźnika *No* w roku 2012 i 2013 oraz różnice względne (indeksy) między średnimi poziomami wskaźnika dla poszczególnych typów gmin w roku 2012 i 2013

Typ gminy	Zróżnicowanie <i>No</i> wewnątrz typów gmin		Stosunek średnich (indeks) <i>No</i> między poszczególnymi typami gmin							
	2013	2012	MNP		miejska		miejsko-wiejska		wiejska	
			2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
MNP	0,27	0,31	x		0,93	0,99	0,88	0,90	0,81	0,88
miejska	0,44	0,91	1,07	1,01	x		0,95	0,90		
miejsko-wiejska	0,20	0,61	1,13	1,12	1,05	1,11	x		0,88	0,89
wiejska	0,41	0,41	1,23	1,14	1,14	1,13	1,08	1,02	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Tabela 9. Klasyczny współczynnik zmienności wskaźnika *Noż* w roku 2012 i 2013 w podziale na typy gmin oraz różnice względne (indeksy) między średnimi wartościami wskaźnika dla poszczególnych typów gmin w roku 2012 i 2013

Typ gminy	Zróżnicowanie <i>Noż</i> wewnątrz typów gmin		Stosunek średnich <i>Noż</i> (indeks) między poszczególnymi typami gmin							
	2013	2012	MNP		miejska		miejsko-wiejska		wiejska	
			2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
MNP	0,28	0,32	x		0,92	1,00	0,89	0,90	0,82	0,92
miejska	0,38	0,92	1,08	1,00	x		0,97	0,90	0,89	0,92
miejsko-wiejska	0,22	0,64	1,12	1,11	1,04	1,11	x		0,92	1,03
wiejska	0,37	0,43	1,22	1,08	1,12	1,08	1,08	0,97	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie własnych wyliczeń z wykorzystaniem bazy danych udostępnionej przez MPiPS.

Podsumowanie i wnioski

W niniejszym artykule zaproponowano wskaźniki służące do mierzenia dostępności w polskich gminach instytucjonalnej opieki nad dzieckiem do lat 3, w ujęciu intensywnym (wskaźnik deficytu opieki — *Do*, wskaźnik potencjalnego deficytu opieki — *PDo*) i ekstensywnym (wskaźnik rozpowszechnienia opieki wśród gmin — *Ro*), z wykorzystaniem dostępnych danych, oraz przeanalizowano zmiany, jakie zaszły w tak rozumianej dostępności w całym zbiorze 2478 polskich gmin, z uwzględnieniem podziału na typy gmin, w latach 1995–2011, a więc do momentu wejścia w życie ustawy „żłobkowej”, i w latach 2012–2013, już po jej wdrożeniu.

Ze względu na niedostępność odpowiednich danych umożliwiających ocenę niezaspokojonego popytu na usługi opieki nad dzieckiem do lat 3 w latach 1995–2011 oraz informacji o innych instytucjach opieki niż żłobki i oddziały żłobkowe, dla oceny zmian w tym okresie oraz dla porównania tych zmian ze zmianami, jakie zaszły w latach 2012–2013, skorzystano ze wskaźników *PDoż* (wskaźnik potencjalnego deficytu opieki żłobkowej) i *Roż* (wskaźnik rozpowszechnienia opieki żłobkowej wśród gmin).

W latach 1995–2009 włącznie we wszystkich rodzajach gmin (wiejskich, miejskich, wiejsko-miejskich i miastach na prawach powiatu) z roku na rok, sukcesywnie zmniejszała się dostępność opieki żłobkowej — w ujęciu ekstensywnym (coraz mniej gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce żłobkowe) i intensywnym (rosła liczba dzieci wieku 0–2 lat przypadających na jedno miejsce żłobkowe). To ostatnie zjawisko spowodowane było tym, że w latach spadku liczby dzieci w wieku 0–2 lat liczba miejsc żłobkowych spadała szybciej, zaś w okresach wzrostu liczby dzieci w tym wieku — wolniej, niż wynikałoby to ze zmian demograficznych. Tempo negatywnych zmian było jednak różne w zależności od typu gminy. Przykładowo, wskaźnik rozpowszechnienia opieki wśród miast na prawach powiatu spadał znacznie wolniej niż w przypadku pozostałych typów gmin, jednak równocześnie wskaźnik potencjalnego deficytu w tych miastach rósł najszybciej (przy większej liczbie miejsc żłobkowych, która charakteryzuje miasta na prawach powiatu, spadek dostępności odbywał się raczej przez ograniczenie liczby miejsc niż przez ich całkowitą likwidację). Efekt zróżnicowanej dynamiki zmian w zależności od typu gminy spowodował ostatecznie zwiększenie się różnic w dostępie do opieki żłobkowej pomiędzy poszczególnymi typami gmin w tym okresie.

Pozytywna zmiana w zakresie dostępności opieki żłobkowej nastąpiła dopiero począwszy od roku 2010, tuż przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej”. Był to pierwszy rok, w którym liczba miejsc żłobkowych wzrosła szybciej niż liczba dzieci w wieku poniżej trzech lat, co przyniosło skutek w postaci znacznego spadku wskaźnika potencjalnej dostępności opieki żłobkowej w skali kraju i średniej wartości wskaźnika w każdym typie gmin.

Kluczowa zmiana w rozpowszechnieniu opieki żłobkowej wśród gmin nastąpiła jednak dopiero w 2013 r., a więc w dwa lata po wejściu w życie ustawy „żłobkowej”. Wówczas po raz pierwszy odsetek gmin posiadających jakiegokolwiek miejsce żłobkowe wzrósł, i to powyżej poziomu z 1995 r. Ponadto, utrzymywała się tendencja spadkowa wskaźnika deficytu

opieki żłobkowej. Największy spadek przeciętnej wartości wskaźnika nastąpił w miastach na prawach powiatu. W gminach miejsko-wiejskich odnotowano niewielki jego wzrost, choć gmin, w których wartość wskaźnika obniżyła się, było więcej niż gmin, w których wartość wskaźnika wzrosła.

W roku 2012, w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosło jednak zróżnicowanie potencjalnego deficytu miejsc żłobkowych (*PDoż*), i to zarówno pomiędzy typami gmin, jak i w ich ramach. W 2013 r. zróżnicowanie to nieco się zmniejszyło, choć wewnątrz poszczególnych typów gmin nadal pozostaje na wysokim poziomie. Analizy poziomu i zmian wskaźnika deficytu opieki żłobkowej (*Doż*), który uwzględnia zróżnicowanie popytu na usługi żłobkowe między gminami, odnoszące się do lat 2012–2013, pokazują jednak, że poziom zróżnicowania deficytu opieki żłobkowej jest znacznie niższy, niż wynikałoby to z analiz *PDoż*, a jego poziom spadł wyraźnie w 2013 r. Oznacza to, że zróżnicowanie międzygminne potencjalnego deficytu opieki żłobkowej jest obecnie w znacznej części efektem różnic w popycie.

Pomimo pozytywnych zmian w zakresie dostępności opieki nad dzieckiem do lat 3 w latach 2012–2013, rozpowszechnienie tej opieki wśród gmin jest bardzo niskie (w 2013 r. jedynie 17% gmin posiadało jakiegokolwiek miejsce tego rodzaju opieki), a skala niezaspokojonego popytu — znaczna (w co najmniej 34% gmin mających miejsca opieki brakuje tych miejsc; gminy takie znajdują się w każdej grupie gmin i przeciętna wartość wskaźnika deficytu opieki nad dzieckiem do lat 3 we wszystkich typach jest większa od jedności). Ponadto, nadal inne formy opieki niż żłobkowa stanowią niewielką część wszystkich form opieki, choć ich udział rośnie, szczególnie w gminach wiejskich i miejsko-miejskich.

Na zakończenie warto dodać, że podczas gdy w okresie 2002–2009 rósł udział zróżnicowania międzygrupowego (między typami gmin) w całkowitym zróżnicowaniu gmin pod względem wskaźnika potencjalnego deficytu opieki, to po 2009 r. jego udział spadł wyraźnie i przestał być istotny statystycznie. Oznacza to, że w dalszych analizach zróżnicowania międzygminnego zdecydowanie należy szukać innych klasyfikacji gmin niż ta, która jest oparta na podziale na gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu.

Bibliografia

- Diagnoza wpływu Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 na rozwój wczesnodziecięcych usług opiekuńczo-edukacyjnych w gminach* (2014), Badania zrealizowane na zamówienie Fundacji Komeńskiego przez Millward Brown w ramach projektu „Od serca dla dziecka” finansowanego przez NUTRICIA Polska, http://www.frd.org.pl/repository/Nutricia/MB_raport_z_ustawy_zlobkowej_dla_FRD_FINAL.pdf
- Graniewska D. (2009), *Spoleczne funkcje żłobków i przedszkoli. Obecnie i w przeszłości*, „Polityka Społeczna”, nr 9.
- ITTI (2014), *Ocena realizacji działania 6.4 Infrastruktura opieki nad dziećmi do lat 3 — w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013*, Raport

końcowy, dostępne na stronie: https://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/3_265.pdf

- Kurowska A., Wolniewicz K. (2015), *Usługi opieki nad dzieckiem do lat 3*, w: C. Żołędowski, M. Duszczyk (red.), *Dekada Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, Dom Wydawniczy Elipsa (w druku).
- Kurowska A. (2012), *Wpływ wybranych instrumentów polityki rodzinnej i polityki zatrudnienia na dzietność oraz aktywność zawodową kobiet*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Moroń D. (2011), *Zmiany w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 239.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2007), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2008), *Kierunki zmian w systemie instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w Polsce*, Białystok, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku.
- Sadowska-Snarska C. (red.) (2011), *Godzenie życia zawodowego i rodzinnego w Polsce*, Białystok, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.
- Piętka-Kosińska K., Ruzik-Sierdzińska A. (2010), *Żłobki w Polsce. Badanie empiryczne i jakościowe*, Badanie przeprowadzone na zlecenie Banku Światowego, Warszawa, CASE.

Summary

The article discusses changes in the access to early childcare, that have taken place before and after the Act on early childcare was introduced in Poland in 2011. The author aims to answer the question whether the Act contributed to significant increase in the access to early childcare and its convergence among municipalities in Poland (rural, urban and mixed types). The author proposes and uses innovative indicators of the access to childcare, that are relevant for Polish statistical data.

Key words: nurseries, childcare, local social policy, family policy

Cytowanie

Anna Kurowska (2015), *Zmiany dostępu do opieki nad dzieckiem w wieku poniżej trzech lat w polskich gminach przed wejściem w życie ustawy „żłobkowej” i po jej wdrożeniu*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 119–139. Dostępny w Internecie na www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]