



## MIĘDZY PRACĄ A RODZINĄ – OPIEKA NAD NAJMŁODSZYM DZIECKIEM W DEBACIE PRASOWEJ<sup>1</sup>

Klaudia Wolniewicz-Słomka

ORCID: 0000-0001-8839-9113

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

adres e-mail: k.slomka@ukw.edu.pl

### BETWEEN WORK AND FAMILY – TAKING CARE OF THE YOUNGEST CHILDREN AS PRESENTED IN THE PRESS

**Keywords:** family policy, care for children up to 3 years of age, press debate, professional work

**Abstract.** The Act of 4 February 2011 on Care for Children up to the age of 3 significantly changed the childcare system in Poland and one of its aims was to support parents in managing work, family and private life. The article presents an analysis of the press debate on family policy in Poland in the years 2010-2015, with a focus on care systems for children up to 3 years of age. The author tries to answer the following research questions: what was the impact of the analyzed press debate on the design and implementation of the Act of 4 February 2011? Whose interests were exposed mostly? What was the context of the legal changes and whose interests were presented? And finally, what and how family issues were discussed, and how were the childcare system addressed to the youngest children and the new legislation described? Five press titles were analyzed: two daily newspapers „Gazeta Wyborcza” and „Rzeczpospolita”, and three weeklies - „Do Rzeczy”, „Polityka” and „Newsweek Polska”.

**Słowa kluczowe:** polityka rodzinna, system opieki nad dzieckiem do lat 3, debata prasowa, praca zawodowa

---

<sup>1</sup> Artykuł przedstawia wyniki badań własnych dotąd niepublikowanych, stanowiących część rozprawy doktorskiej zatytułowanej „Projektowanie i implementacja polityki rodzinnej na poziomie lokalnym i krajowym na przykładzie Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3”. Praca powstała pod opieką prof. Barbary Szatur-Jaworskiej oraz dr hab. Marii Theiss i została obroniona w 2018 roku.

**Streszczenie.** Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 istotnie zmieniła system opieki nad najmłodszym dzieckiem w Polsce, a jednym z jej celów było wsparcie rodziców w godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Artykuł przedstawia analizę przebiegu debaty prasowej na temat polityki rodzinnej w Polsce w latach 2010–2015 ze szczególnym uwzględnieniem wątków poświęconych opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3. Autorka próbuje przede wszystkim odpowiedzieć na pytania ogólne o to, jaki był wpływ analizowanej debaty prasowej na projektowanie i wdrażanie tzw. ustawy żłobkowej? Czyje interesy zostały najsilniej wyeksponowane? A także, jakie zagadnienia związane z rodziną były podejmowane przez poszczególne tytuły prasowe i jak o nich pisano, jak pisano o zmianach w systemie opieki nad dzieckiem do lat 3 i samej ustawie, jaki był kontekst tych zmian i czyje interesy zostały przedstawione. Analizie poddano łącznie pięć tytułów prasowych: dwa dzienniki – „Gazetę Wyborczą” oraz „Rzeczpospolitą” i trzy tygodniki – „Do Rzeczy”, „Politykę” i „Newsweek Polska”.

## Wprowadzenie

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tzw. ustawa żłobkowa) zmieniła system opieki nad najmłodszym dzieckiem w Polsce. Do najważniejszych spośród wprowadzonych zmian należało ustanowienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>2</sup> instytucją nadzorującą funkcjonowanie całego systemu, zastępując Ministerstwo Zdrowia pełniące dotychczasowo tę funkcję, wprowadzenie nowych form opieki – klubu dziecięcego oraz dziennego opiekuna, obok już dobrze znanego żłobka i niani oraz doprecyzowanie zasad zatrudniania nian, np. ułatwiając rodzicom ich zatrudnienie na podstawie tzw. ‘umowy uaktywniającej’ oraz odciążenie ich od opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne<sup>3</sup>. Uchwalenie tzw. ustawy żłobkowej rozpoczęło proces defamilizacji, w którym państwo zaczęło wspierać systemowo i finansowo<sup>4</sup> rodziny. Nowe przepisy umocniły drugi, obok zapewnienia rodzinom bezpieczeństwa ekonomicznego, element polityki rodzinnej, jakim było wsparcie rodziców w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Zostało to wprost wskazane zarówno w celach ogólnych, jak i szczegółowych

---

<sup>2</sup> Obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>3</sup> W świetle przepisów wprowadzonych w 2011 roku ZUS opłaca składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne od kwoty minimalnego wynagrodzenie, jeżeli niania jest zatrudniona przez rodziców na tzw. umowie uaktywniającej.

<sup>4</sup> Wprowadzeniu tzw. ustawy żłobkowej towarzyszyło utworzenie rządowego programu „Maluch” finansującego tworzenie i rozwój instytucji opiekuńczych dla dzieci w wieku 0–3 lata w Polsce.

rządowego projektu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>5</sup>. Zapisano wówczas, że jednym z jego głównych celów jest wsparcie rodziców na różnych etapach funkcjonowania rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem ich planów prokreacyjnych, procesu wychowywania dzieci, a także ułatwienia podjęcia pracy zawodowej. W celach szczegółowych wskazano m.in., że ustawa przyczyni się do wyrównania pozycji kobiet i mężczyzn w życiu rodzinnym i zawodowym oraz poprawi aktywność zawodową kobiet, a także wesprze ich powrót na rynek pracy po urodzeniu dziecka.

Potrzeba wprowadzenia ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wyrażona w uzasadnieniu do niej oraz jednomyślnie jej przyjęcie<sup>6</sup> nasuwają pytanie o reakcję szerszego grona odbiorców, tj. opinii publicznej, zwłaszcza że opinia publiczna w społeczeństwie demokratycznym może odgrywać szczególną rolę w procesie projektowania i wdrażania danej polityki publicznej. Po pierwsze, może stanowić formę definiowania problemów zbiorowych<sup>7</sup>. Po drugie, dostarcza informacji zwrotnej decydentom, czy i w jakim stopniu opinia publiczna jest zainteresowana tym, czym oni się zajmują<sup>8</sup> (Staniszewski, 2012). Po trzecie, może korygować cele i instrumenty na etapie projektowania. Po czwarte, może dostarczać informacji na temat przebiegu procesu realizowania danej polityki. Oprócz tego, jest również wtórnym źródłem wiedzy dla społeczeństwa o zamiarach rządu, ale także o tym, co dzieje się w ramach danej polityki w kraju – może np. rozpowszechniać dobre praktyki. Może również legitymizować/delegitymizować podejmowane decyzje polityczne, np. delegitymizacja poprzez sugerowanie, że rząd kieruje się ukrytymi, ‘własnymi celami’ (Giza-Poleszczuk, 2007).

W celu uzyskania odpowiedzi na pytanie o reakcję opinii publicznej na wprowadzaną ustawę, przeprowadziłam ilościową i jakościową analizę treści artykułów prasowych opublikowanych w pięciu tytułach prasowych: dwóch dziennikach – „Gazecie Wyborczej” oraz „Rzeczpospolitej” i trzech tygodnikach – „Do Rzeczy”, „Polityce” i „Newsweeku Polsce”, za jednostkę analizy przyjmując artykuł. Uznaję

<sup>5</sup> Ustawę poprzedziły dwa projekty: poselski projekt ustawy o formach opieki nad dziećmi w wieku do 5 lat z dnia 27 sierpnia 2008 roku (druk nr 3398) oraz rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, który wpłynął do Sejmu 17 września 2010 roku (druk nr 3377).

<sup>6</sup> Za przyjęciem tzw. ustawy żłobkowej głosowało 397 posłów, jeden był przeciwko, 38 się wstrzymało.

<sup>7</sup> W procesie ustalania agendy (*agenda-setting*), a więc m.in. definiowania problemów może uczestniczyć ‘opinia publiczna’ i media w świetle koncepcji agendy w politykach publicznych rozwijanej przez m.in. M.E. Krafta i S.R. Furlonga (2007); T.A. Birklanda (2007); J.W. Kingdona, podaje za M. Zawicki (2016).

<sup>8</sup> W literaturze przedmiotu poświęconej opinii publicznej nazywana jest ona funkcją konsultatywną.

tym samym, że teksty dziennikarskie są wskaźnikiem opinii publicznej, ponieważ przedstawiają stanowiska wszystkich stron zainteresowanych i zaangażowanych w opiekę nad dzieckiem do 3 lat, a więc psychologów i pedagogów, władzę rządową i samorządową, parlamentarzystów, ekspertów i rodziców, a nawet nianie. Tytuły prasowe wybrałam w sposób celowy – skupiłam się na najszerzej dystrybuowanych<sup>9</sup> gazetach i czasopismach<sup>10</sup>. Okres analizy objął czas od 1 stycznia 2010 roku do 30 listopada 2015 roku<sup>11</sup>.

Wybór tego okresu był podyktowany chęcią przyjrzenia się debacie prasowej towarzyszącej wprowadzaniu tzw. ustawy żłobkowej. Interesowało mnie to, jak wówczas, a więc w momencie, w którym wprowadzano te zmiany po raz pierwszy, pisano o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 w polskiej prasie. Jest to bardzo istotne, ponieważ była to pierwsza tego typu ustawa – zmieniająca instytucję nadzorującą, wprowadzająca różne formy opieki oraz której towarzyszył rządowy program finansowego wsparcia dla instytucji „Maluch” i ważne wydało mi się to, jak o niej dyskutowano.

Elektroniczne archiwa gazet codziennych przeszukiwałam z zastosowaniem słów kluczowych<sup>12</sup>, a tygodniki w sposób całościowy, tj. przeglądałam je numer po numerze.

Ze wszystkich opublikowanych w badanych dziennikach i tygodnikach w latach 2010–2015 artykułów wyodrębniłam 1522, które odwoływały się do rodziny. W około dwudziestu procentach z nich (298 tekstów) podejmowano zagadnienie opieki nad małym dzieckiem. Znacząca większość zgromadzonych tekstów była w całości poświęcona opiece nad dzieckiem do lat 3 i poruszano w nich takie szczegółowe kwestie, jak różnorodność form opieki, ich dostępność, finansowanie całego systemu opieki. Zaprezentowano w nich różne stanowiska, w tym eksperckie, popierające, bądź nie, powszechny dostęp do opieki

<sup>9</sup> Najlepiej sprzedawane w 2015 roku tygodniki to: „Gość Niedzielny” (142 599), „Polityka” (124 507), „Newsweek Polska” (104 636), „W sieci” (70 586), „Do Rzeczy” (50 687). Najlepiej sprzedawane w 2015 roku dzienniki to: „Fakt”, „Gazeta Codzienna” (324 940), „Gazeta Wyborcza” (168 860), „Super Express” (157 625), „Rzeczpospolita” (57 924); <http://www.wirtualnemedial.pl/wiadomosci/prasa/wyniki-sprzedazy-prasy>, (17.12.2020).

<sup>10</sup> Odrzuciłam obecne w czołówce najlepiej sprzedających się tytułów prasowych tabloidy – „Fakt” i „Super Express” oraz czasopismo religijne „Gość Niedzielny”, a między tygodnikami „W sieci” i „Do Rzeczy” zdecydowałam się na wybór tej drugiej pozycji.

<sup>11</sup> Dla tygodnika „Do Rzeczy”, który ukazuje się od 2013 roku, okres analizy obejmuje czas od 1 stycznia 2013 roku.

<sup>12</sup> Słowa kluczowe użyte w analizie: ‘żłobek’, ‘polityka rodzinna’, ‘polityka prorodzinna’, ‘urlop macierzyński’, ‘urlop ojcowski’, ‘urlop wychowawczy’, ‘urlop rodzicielski’, ‘system opieki nad dzieckiem’, ‘demografia’, ‘niania’, ‘dzienny opiekun’, ‘klub dziecięcy’, ‘zasiłki rodzinne’, ‘ustawa żłobkowa’, ‘opiekunka’.

zinstytucjonalizowanej. Teksty, w których tylko wspomniano o opiece nad dzieckiem do lat 3 (174), to treści przedstawiające m.in. plany rządu bądź poszczególnych partii politycznych, ówczesną sytuację w kraju, system edukacyjno-wychowawczy. Nie zostały one włączone do dalszej analizy, której rezultaty przedstawiam w tym artykule.

Ze wszystkich zebranych tekstów prasowych poświęconych opiece nad małymi dziećmi wybrałam do pogłębionej analizy tylko te, które miały charakter problemowy – 105<sup>13</sup>. To w nich mogłam zaobserwować debatę nad zmianami prawnymi w systemie opieki, ‘usłyszeć’ głos dziennikarzy oraz ekspertów. Zakładam, że próba artykułów prasowych jest reprezentatywna typologicznie, ponieważ prezentuje różne stanowiska charakterystyczne dla wszystkich kluczowych uczestników debaty prasowej na temat opieki nad małymi dziećmi w latach 2010–2015. W kolejnej części artykułu przedstawiam wyniki analizy treści zebranego materiału koncentrując się na, po pierwsze, kontekście opisywania polityki rodzinnej i celach samej ustawy oraz, po drugie, na czterech formach opieki wymienionych w ustawie z uwzględnieniem jej celów, oczekiwanych rezultatów, oceny *ex-ante* oraz problemów implementacyjnych.

## Kontekst opisywania polityki rodzinnej i celów ustawy

Przedstawienie kontekstu zmian systemowych pozwoli przede wszystkim lepiej zrozumieć położenie rodzin z małymi dziećmi oraz trudności, z jakimi się zmagają. Przybliży funkcjonowanie ówczesnego systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 wraz z jego zaletami i wadami, możliwościami i ograniczeniami. Poza tym ułatwi zrozumienie celów ustawy oraz jej konkretnych przepisów, a także umożliwi spojrzenie na opiekę nad dzieckiem w wieku do lat 3 z różnych perspektyw – z perspektywy rodzica, pracownika, demografa, samorządowca, psychologa. Ponadto, wyznaczy miejsce systemu opieki nad małymi dziećmi w polityce rodzinnej państwa.

Z kolei przedstawienie różnych form opieki z uwzględnieniem ich celów oraz problemów implementacyjnych pozwoli zrozumieć, jak przebiega debata prasowa wokół projektowania i wdrażania poszczególnych rozwiązań z zakresu opieki nad małymi dziećmi, a szerzej – polityki rodzinnej. Interesuje mnie

---

<sup>13</sup> Odrzuciłam zatem teksty czysto informacyjne i o charakterze poradników. Teksty te rzadko kiedy zawierały liczne i obszernie komentarze ekspertów. Zdecydowanie częściej można w nich było znaleźć jedno-, dwuzdaniowe wypowiedzi polityków odnośnie do tych zmian.

bowiem to, jak tworzy się i implementuje konkretne rozwiązania, na co zwraca się uwagę, a co zostaje pominięte; którzy aktorzy podejmują najważniejsze decyzje i którzy są dopuszczeni do głosu przez media. Oprócz tego, które problemy z wdrażaniem zmian w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 są najczęściej przywoływane, z czego to może wynikać, jak wpływają one na powodzenie reformy systemu opieki, co należałoby zmienić, aby móc wdrożyć proponowane rozwiązania.

### **Kontekst zmian systemu opieki nad małymi dziećmi w materiale prasowym**

Kontekst towarzyszący zmianom ustawowym został dość szczegółowo i kompleksowo opisany w pięciu tytułach prasowych, ale na potrzeby tego artykułu uporządkowałam je w ogólne kategorie. Tłem dla zmian w systemie opieki nad małymi dziećmi były zatem: sytuacja demograficzna w kraju, problemy rodzin, sytuacja kobiet, podziały społeczne/klasowe a pewne wzorce opieki nad dziećmi, modele polityki rodzinnej państwa oraz jej instrumenty, modele rodziny w Polsce, słabości zinstytucjonalizowanej i niezinstytucjonalizowanej opieki oraz inne.

W prasie przedstawiono obraz Polski zmagającej się z negatywnymi wskaźnikami demograficznymi, ubóstwem wielu rodzin, dyskryminacją kobiet na rynku pracy i w życiu publicznym. W kraju, w którym rodziny nie otrzymują kompleksowego i taniego wsparcia od państwa, nie prowadzi się przemyślanej polityki rodzinnej, a istniejący system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 sprowadza się do trudno dostępnych żłobków, bardzo drogich prywatnych instytucji oraz nielegalnie zatrudnianych niań. Najczęściej pisano o słabościach systemu opieki nad małymi dziećmi oraz o problemach demograficznych kraju. We wszystkich artykułach poddanych głębszej analizie poruszano następujące dwie kwestie w ramach rozważań nad niedoskonałościami systemu opieki nad małymi dziećmi: niedostateczną podaż form opieki (żłobków, miejsc w żłobkach, niań) oraz istnienie szarej strefy w opiece nad dziećmi. Słabości ówczesnego systemu opieki wskazywane były przeważnie w materiałach prasowych opublikowanych w latach 2010, 2013 i 2014. Odwoływano się do tej kwestii w 62 % artykułów. Taki wynik nie powinien dziwić, ponieważ jednym z podstawowych celów tzw. ustawy żłobkowej było zwiększenie liczby miejsc w żłobkach.

W przeanalizowanych artykułach podkreślano głównie to, że w Polsce brakuje żłobków i należy podjąć działania zmierzające do zmiany tej sytuacji: „Podstawą systemu opieki nad dziećmi do lat trzech powinny być publiczne, powszechnie dostępne żłobki finansowane z budżetu państwa i realizujące funkcję wczesnej edukacji [...]” (Graff, 2011). Brak instytucji dostępnych dla każdego,

bez względu na poziom zamożności i drogie instytucje prywatne powodowały, że głównie kobiety przerywały pracę zawodową na wiele lat, aby opiekować się dziećmi w domu.

Oprócz tego, z jednej strony przekonywano, że dofinansowanie żłobków przyniesie korzyści, np. „[...] wczesna edukacja pozwala wyrównywać szanse edukacyjne dzieci, umożliwia szybki powrót matek na rynek pracy” (Ćwiek, 2012). Z drugiej zaś, stawiano pod znakiem zapytania sens istnienia żłobków w sytuacji wydłużania urlopu macierzyńskiego do roku. W tym tonie wypowiadała się Elżbieta Seredyn, przedstawicielka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Podobnie uważał Tomasz Elbanowski, działacz społeczny, współtwórca akcji „Ratujmy Małuchy” sprzeciwiającej się wcześniejszemu posyłaniu dzieci do szkół, argumentując, że kobiety są zmuszone do zostawiania niemowlaków w żłobkach, ponieważ urlop macierzyński jest za krótki, a urlop wychowawczy – bezpłatny. Wybór żłobka nazwał „ekonomicznym przymusem” sugerując, że matki są zmuszone do powrotu do pracy, gdyż nie otrzymują wsparcia finansowego podczas ich urlopu wychowawczego. Pośrednio jest to postulat o zasiłek macierzyński podczas urlopu wychowawczego. Podobne argumenty padały również podczas debaty parlamentarnej wokół tej ustawy. Niestety, zapomniano tutaj całkowicie o tym, że rodzice mogą mieć różne preferencje co do sposobu opieki nad małym dzieckiem i państwo – chcąc ich wesprzeć – powinno zaoferować im różne rozwiązania, a nie tylko ograniczać się do żłobka lub urlopu macierzyńskiego. Brakuje tutaj elastycznego spojrzenia na kwestie opieki nad małymi dziećmi, zwłaszcza z uwzględnieniem perspektywy rodzica-pracownika.

W tekstach, w których odwoływano się do istnienia szarej strefy niań, zazwyczaj podkreślano, że jest ona ogromna, nie daje poczucia bezpieczeństwa samym zainteresowanym, a państwo nie otrzymuje należytych podatków. „W Polsce pracuje ok. 200 tys. opiekunek do dzieci. Tyle że na czarno” (Pawłowska-Salińska, 2012). Nie każdy zgadzał się na pomysł legalizacji pracy niań: „Krytycy pomysłu legalizowania niań – choć są w mniejszości – ostrzegają, że tworzy się w ten sposób kolejną ulgę i system biurokratyczny do jej obsługi” (Stasiak, 2010).

Obok słabości systemu opieki, bardzo często pisano o problemach demograficznych Polski. Najwięcej artykułów odwołujących się do demografii pojawiło się w 2012 i 2015 roku. We wszystkich zwracano uwagę na dwa zjawiska: niski wskaźnik dzietności, pozostający na poziomie niższym niż 2,0 i starzejącą się ludność: „Hasło: emerytury, odzew: żłobki” (Bunda, 2011). W niektórych artykułach wprost podkreślano, że bezpieczeństwo demograficzne zależy od bezpieczeństwa socjalnego polskich rodzin. Podjęcie kwestii demograficznych nie jest

zaskakujące, ponieważ niska dzietność (BDL GUS: 1,29 w 2015 roku) i starzejąca się ludność były, moim zdaniem, głównymi powodami podjęcia działań reformujących system opieki nad małymi dziećmi. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 pojawiło się jedno zdanie świadczące o tym, że ustawodawca zakłada, że nowe rozwiązania przyczynią się do poprawy dzietności w kraju. Nie zostało to jednak sformułowane ani jako cel strategiczny, ani jako cel szczegółowy.

Z przeanalizowanego materiału dotyczącego kontekstu zmian ustawowych wynika również, że państwo, jak dotąd, nie wspierało dostatecznie rodzin. Państwo powinno być obecne na wielu etapach funkcjonowania polskich rodzin, począwszy od zapewnienia Polkom powszechnego dostępu do szkół rodzenia, poprzez refundację znieczulenia podczas porodu, aż po zagwarantowanie rodzicom, że dla ich dziecka/dzieci jest i będzie miejsce w instytucjach opiekuńczo-wychowawczych. „Żeby żłobki i przedszkola stały się prawdziwym wsparciem dla rodziców muszą być naprawdę tanie. Rodziny mniej zamożne powinny być pewne, że nawet jak stracą pracę, ich dzieci znajdą opiekę w przedszkolu, a także darmowy posiłek” (Nowakowska, Wielowieyska, 2012).

Oprócz wpływu rozwiniętego systemu opieki na prokreację Polaków podkreślano również wpływ na równość płci, większą aktywność zawodową kobiet oraz zapewnienie bytu materialnego. „Darmowe lub wysoko dotowane przez państwo żłobki nie tylko zachęcają do posiadania dzieci, ale też zwiększają równość płci, poprawiają aktywność zawodową kobiet i polepszają ich sytuację materialną. Dlatego żłobki są jednym z najlepszych narzędzi polityki prorodzinnej” (Orłowski, Wielgo, 2014). Samo dofinansowanie opieki nad małym dzieckiem nie wystarczy – rodziny potrzebują także wsparcia w dostępie do mieszkań, do opieki zdrowotnej czy do tanich towarów i usług.

W artykułach prasowych nawiązano do sytuacji rodzin i polityki rodzinnej na zachodzie Europy. Oprócz opisu polskiej rzeczywistości odwoływano się do polityki rodzinnej Francji, Szwecji czy Belgii – państw, w których rodzicom z dziećmi żyje się dobrze, a ich przyszłość jest zabezpieczona.

Najrzadziej pisano o relacjach między pozycją społeczną a wzorcem opieki i modelami rodziny w Polsce. Grupy o tradycyjnych poglądach sprzeciwiały się oddawaniu dziecka do żłobka argumentując, że najlepszą opiekę może ono otrzymać będąc w domu, z matką. W podobnym tonie wypowiedzieli się senatorowie głosujący za ustawą, którzy otrzymali list od psychologów i pedagogów: „Wczesne dzieciństwo bez mocnej, bezpiecznej więzi z matką i najbliższymi skutkuje zaburzeniami zdrowotnymi i emocjonalnymi dziecka, które kładą się



cieniem na całym jego życiu” (Pezda, 2011). Z kolei ich przeciwnicy dowodzili, „że to kuriozalne. To tak jakby Senat się przyznał, że głosuje nad ustawą szkodliwą dla dzieci. [...] Żłobki nie mają zastąpić opieki rodzicielskiej, mają ją tylko wspomóc. Nie ma żadnych jednoznacznych badań, że dobrze zorganizowana czasowa opieka poza rodziną szkodzi dzieciom. Można więc znaleźć ekspertów zarówno na »tak«, jak i na »nie«. Których będziemy rodzicom cytować?” (Pezda, 2011). Takie głosy sprzeciwiające się ustawie były jednak mniejszością. Większość środowisk, w których znaleźli się demografowie (np. Irena Kotowska), politycy społeczni (np. Dorota Szelewa), premier, minister pracy i polityki społecznej, popierali zmiany w systemie opieki. W debacie prasowej większy nacisk położono na korzyści, jakie przyniesie ustawa rodzicom, zwłaszcza kobietom, w postaci równości płci, łatwiejszego godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych oraz szybszego powrotu do pracy po urlopie macierzyńskim. Z artykułów prasowych wyłania się obraz Polski jako miejsca niesprzyjającego rodzicielstwu, gdzie brakuje tanich mieszkań, młodzi ludzie mają problemy ze znalezieniem pracy, rodzice-studenci nie mogą korzystać z usług żłobków, ponieważ nie mają do nich dostępu. Państwo natomiast traktuje rodziny w kategorii wydatku, a nie inwestycji – jak zauważyła Irena Kotowska w jednym z wywiadów.

Oprócz omówionych powyżej kwestii w pojedynczych artykułach pisano o przemocy fizycznej wobec dzieci w prywatnych instytucjach opieki, o zbyt wczesnym oderwaniu dziecka od matki, powołując się na zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia, która zaleca, aby dzieci do pół roku przebywały w domu i były karmione piersią, o braku dobrego systemu zdrowotnego, o wprowadzeniu innych rozwiązań, np. bonu opiekuńczego, o obniżeniu wieku przedszkolnego do lat 2 oraz o braku dostępu do instytucji opieki dla dzieci studentów.

Co ciekawe, w debacie nie powoływano się na zróżnicowanie form życia rodzinnego w Polsce – dużą liczbę samotnych rodziców, związki nieformalne – jako czynnika wpływającego na zapotrzebowanie na opiekę instytucjonalną nad małymi dziećmi.

### **Cele ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w materiale prasowym**

Cele ustawy zawarte w jej uzasadnieniu oraz te, na które wskazywano w materiałach prasowych, są w większości zbieżne: rozwój różnorodnych form opieki, umożliwiający rodzicom łączenie pracy z opieką nad dziećmi, a matkom szybszy powrót na rynek pracy, poprawa bezpieczeństwa dzieci oraz rozwój aspektu edukacyjnego opieki. To, co je różni, to m.in. wsparcie rodziców w realizacji ich planów prokreacyjnych i w wychowywaniu dzieci oraz wpływ na poziom

dziетności<sup>14</sup>, które były wymienione jako cele strategiczne w uzasadnieniu do ustawy, ale nie zostały wprost wskazane jako cel ustawy w materiałach prasowych. O niskim poziomie dziетności pisano natomiast w częściach dotyczących kontekstu zmian systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w Polsce. Co ciekawe, w artykułach prasowych wskazano również na cele, które nie zostały wymienione jako cele strategiczne lub szczegółowe w uzasadnieniu do ustawy, takie jak: wsparcie pracodawców, likwidacja szarej strefy w opiece nad dziećmi, zabezpieczenie przyszłych emerytur niań oraz rozwój gospodarczy państwa i sprawny system podatkowy. Część z nich, zdaniem prasy, dowodzi sprytu władz państwowych, które chcą przede wszystkim zadbać o własne interesy, a dopiero później o interesy rodziców i dzieci. Tak jest w przypadku, z jednej strony całej tej ustawy, która ma na celu podnieść wskaźnik dziетności i zapobiec załamaniu systemów zabezpieczenia społecznego, jak i poszczególnych zapisów, np. tych regulujących pracę niań, których głównym celem ma być zmniejszenie szarej strefy i zwiększenie wpływów do budżetu, a dopiero w drugiej kolejności – wsparcie rodziców i samych niań.

Ułatwienia dla rodziców w organizacji opieki nad dziećmi, elastyczne łączenie pracy i opieki oraz zwiększenie liczby żłobków w Polsce to te tematy, które były najczęściej poruszane przy okazji omawiania celów nowych regulacji. W następnej kolejności wskazywano na podniesienie poziomu bezpieczeństwa dzieci, wsparcie pracodawców i chęć likwidacji szarej strefy. Nieco rzadziej pisano o zabezpieczeniu przyszłych emerytur niań i rozwoju gospodarczym państwa.

W zebranych materiale prasowym podkreślano, że nowe regulacje ułatwią rodzicom organizację opieki nad małymi dziećmi poprzez różnorodne formy i tryby opieki, zwłaszcza zwiększenie liczby żłobków i miejsc przez nie oferowanych. Oprócz żłobków, proponowano kluby dziecięce, dziennych opiekunów oraz nianie. Każda z tych form miała odpowiadać na zróżnicowane potrzeby rodziców. Wielokrotnie podkreślano, że zwiększenie liczby instytucji opieki jest konieczne i z pewnością ułatwi wykonywanie pracy zawodowej rodzicom, a zwłaszcza kobietom: „Światelko w tunelu pojawiło się natomiast dla tych kobiet, które chcą godzić pracę i macierzyństwo” (Wojtkowska, Ozminowski, Molińska, Panuszko, 2010). Zdaniem niektórych to jest właśnie główny cel proponowanych zmian: „Ustawa ma jedno kluczowe zadanie: wspierać aktywność

<sup>14</sup> Wpływ na poziom dziетności nie został wprost wskazany jako cel strategiczny w uzasadnieniu do tzw. ustawy żłobkowej, ale pojawił się tuż za opisem celów strategicznych tej ustawy.

zawodową kobiet” (Graff, 2011). Taki cel jest wymieniany zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników zinstytucjonalizowanej opieki nad małymi dziećmi.

Ustawa miała również przyczynić się do poprawy standardów opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi, rozwoju edukacyjnego aspektu opieki nad dziećmi oraz wyrównania szans edukacyjnych dzieci. „Na Zachodzie – debaty o stymulowaniu rozwoju dwulatków. A my? Małym dzieciom tylko podcieramy pupy” (Pezda, 03.02.2011). To wypowiedź pochodząca z wywiadu z przedstawicielkami Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, które często w wywiadach podkreślają aspekt edukacyjny opieki nad dziećmi, nawet jeżeli są to bardzo małe dzieci. Pojawiły się jednak i takie głosy, które zdecydowanie negowały powyższe argumenty: „Odpowiedzią na zawodowe ambicje młodych matek jest nowa ustawa żłobkowa [...] maleńkie dzieci potraktowano nie jako osoby wymagające szczególnej troski, lecz jako przeszkodę w rozwoju kariery zawodowej rodziców. [...] Chodzi o to, by w szlachetnym zapale przywracania kobietom prawa do szybkiego powrotu do pracy nie zapomnieć, że jest człowiek, któremu można na starcie wyrzucić wielką krzywdę” (Kolenda-Zaleska, 2010). To wypowiedź dziennikarki Katarzyny Kolendy-Zaleskiej. „Nie czarujmy, że oddajemy dwulatki do żłobków, żeby dbać o ich rozwój intelektualny. Czy nie chodzi po prostu o to, że dziecku potrzebna jest opieka, kiedy rodzice są w pracy?” (Pezda, 03.02.2011). Część głosów przedstawianych w prasie negowała ustawę za skoncentrowanie się na aktywności zawodowej rodziców, z pominięciem potrzeb dziecka. Należy jednak pamiętać o tym, że zapisane w ustawie rozwiązania (krócej czynne kluby dziecięce, bardziej elastyczny czas pracy dziennego opiekuna) miały przyczynić się do łatwiejszego godzenia roli rodzica i pracownika, tak aby nie zapomnieć o dobru dziecka.

Spośród kwestii poruszanych w prasie, a pominiętych w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy, można wskazać na wsparcie dla pracodawców i niani. Pracodawcy mieli uzyskać pomoc w zakładaniu żłobków przyzakładowych: „Żłobki przy firmach powinny się mnożyć, żeby młodzi ludzie mogli szybko wracać do pracy” (Sałwacka, 2010), a nianie – gwarancję ubezpieczenia zdrowotnego i chorobowego oraz zabezpieczenia ich przyszłych emerytur. „A cóż byłoby w tym złego? [aut. – w zatrudnianiu babci w charakterze niani]. Babcia będzie zabezpieczona socjalnie, a matce będzie łatwiej w krótkim czasie wrócić na rynek pracy. Dla obywateli to rozwiązanie nie ma wad. Pamiętajmy, że mamy nierozwiązany problem aktywności kobiet w wieku okołoemerytalnym” (Januszewska, 2010). Nowe przepisy regulujące działalność niani miały wprost przyczynić się do likwidacji szarej strefy, co było podkreślane w prasie i do odzyskania przez

państwo kontroli nad jakością usług oferowanych przez klubiki dziecięce, które jak dotąd były działalnościami gospodarczymi, pozostającymi nieco poza kontrolą. „W ten sposób rząd chce upiec dwie pieczenie na jednym ogniu. Wprowadzić pracujące dziś na czarno kobiety w legalny system. [...]” (Stasiak, 2010).

Znacznie rzadziej zajmowano się w prasie rozwojem kraju, do którego miała przyczynić się ustawa. W zaledwie czterech na 105 artykułów pisano o tym wprost. Głównie opisywane korzyści dotyczyły podniesienia poziomu aktywności kobiet, który wpływał na wyższe przychody państwa. „Szacuje się, że w perspektywie życia kobiety pięcioletnia przerwa w pracy związana z opieką nad dzieckiem skutkuje 40% spadkiem dochodu i w efekcie spadkiem przychodów podatkowych państwa” (Szelewa, 2012). W niektórych artykułach był to jednak zarzut stawiany władzy: „Lektura całego projektu utwierdza w smutnym przekonaniu, że dla państwa rodzicielstwo jest najniżej cenioną aktywnością obywateli. Państwu zależy o wiele bardziej na tym, żeby kobiety pracowały. Tak jest oczywiście lepiej w perspektywie kondycji budżetu na najbliższe kilka lat” (Elbanowscy, 2010).

Rozważania nad słabościami systemu opieki nad małymi dziećmi w Polsce oraz problemami demograficznymi kraju mogą potwierdzać istnienie potrzeby zmiany obowiązujących dotychczas przepisów. Po lekturze artykułów prasowych można odnieść wrażenie, że wszystkie podmioty zaangażowane pośrednio lub bezpośrednio w politykę rodzinną popierają zmiany w regulacjach. Oczywiście różnią się odnośnie do szczegółów, ale nie kwestionują konieczności reformy systemu. Wobec daleko idącej zgody podkreślić należy, że w debacie wystąpiły także kontrowersje. Rozbieżności te to, po pierwsze, poparcie (lub nie) dla pozostawienia dzieci w żłobku, pod opieką dziennego opiekuna czy niani. Część rodziców oraz pedagogów wypowiadających się w prasie sprzeciwiała się posyłaniu dzieci do żłobków i opowiadała się za pozostaniem matek z dziećmi w domach argumentując, że jest to zdrowsze dla dzieci. Po drugie, poparcie (lub nie) pracy zawodowej kobiet. Po trzecie – model polityki rodzinnej, który nie dla wszystkich oznacza model, w którym państwo jest odpowiedzialne za rodzinę.

Spośród celów ustawy wspomnianych w artykułach prasowych można wymienić jeszcze bezpieczeństwo dzieci oraz ich edukację. W zgromadzonym materiale upatrywano – jako jednego z celów ustawy – chęci poprawy warunków, w których przebywają małe dzieci. Z drugiej jednak strony podawano w wątpliwość zapisy odnoszące się do bezpieczeństwa dzieci. Oprócz tego, dla niektórych, np. ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza, rzeczywiście opieka nad dziećmi zawiera w sobie aspekt

edukacyjny i ma wpływ na późniejsze sukcesy edukacyjne. „Badania pokazują, że dzieci chodzące do żłobków i przedszkoli rzadziej potrzebują później kursów wyrównawczych, lepiej się uczą, łatwiej znajdują pracę i incydentalnie zdane są na pomoc społeczną” (Popiołek, 2014). Inni, jak np. wiceprezydent Warszawy Włodzimierz Paszyński, uważają, że „trzeba dostrzec różnicę między przedszkolami, które są formą edukacji, a żłobkami, które są tylko usługą opiekuńczą. O ile chcemy, by dzieci chodziły do przedszkoli, o tyle żłobek wcale nie musi być koniecznością dla dziecka” (Kraj, Kozubał, 2011).

Tłem dyskusji o zmianach w systemie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 stały się głównie słabości instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej opieki sprzed 2011 roku oraz negatywna sytuacja demograficzna. Taki zarys kontekstu, w połączeniu z krytyką polityki rodzinnej państwa (lub jej braku) spowodował, że konieczność szybkich i kompleksowych zmian stała się oczywista. Wobec tego trudno wyobrazić sobie, że proponowana ustawa mogłaby mieć rzeczywistych przeciwników. Wręcz przeciwnie, można odnieść wrażenie, że raczej ‘wszystkim’ zależało na tym, aby ustawę wprowadzić w życie jak najszybciej i zaobserwować, jak będzie funkcjonowała, ewentualnie później dokonać pewnych zmian, co miało miejsce w 2013 roku, w którym uchwalono nowelizację ustawy. Wydaje się, że ze względu na szybkie tempo zmian niektóre kwestie nie zostały rzetelnie omówione, np. sposób finansowania opieki czy wpływ opieki instytucjonalnej na rozwój dziecka.

## **Prasa o celach form opieki i ich wdrażaniu**

Materiał prasowy został przeanalizowany również pod kątem form opieki i wyniki tej analizy zostaną przedstawione w tej części artykułu. Teksty opisałam tak, aby uwzględniały cele żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów oraz niań, wstępną ocenę proponowanych rozwiązań oraz problemy związane z ich wdrożeniem.

Spośród wszystkich form opieki zdecydowanie najczęściej pisano o żłobkach i klubach dziecięcych, upatrując w nich szansy na ułatwienie rodzicom opieki nad dziećmi oraz szybszego powrotu do aktywności zawodowej. Ówczesne władze obiecywały zwiększenie liczby żłobków i miejsc w żłobkach: „Będziemy budowali żłobki jak orliki” (Pezda, 2010).

Największe obawy związane z realizacją celów ustawy dotyczyły jej wymiaru finansowego. W artykułach prasowych zwrócono uwagę na:

- a) brak środków na sfinansowanie zapisanych w ustawie rozwiązań, zwłaszcza utworzenia nowych miejsc opieki. W ponad co trzecim artykule poruszano ten wątek;
- b) niewielkie środki finansowe przeznaczone na ten cel z programu „Ma-luch” lub brak pieniędzy w budżetach gmin.;
- c) niejasne przepisy naliczania opłat za pobyt dzieci w żłobkach.

Gminy, chcąc uniknąć wysokich kosztów, zaczęły podnosić opłaty za żłobki (Sałwacka, 2010). Przy czym gminne strategie były różne. Część z nich wprowadziła jednakowe opłaty za żłobki bez względu na liczbę godzin spędzonych w nim przez dziecko, np. w Opolu, Krakowie, Łodzi, Gdyni, Warszawie, Rzeszowie (Sałwacka, 2010; Cyran, 2011), inne wręcz przeciwnie – uzależniały to od liczby godzin spędzonych w żłobku (Wójcik-Adamska, 2011; Kwa, 2012). Spośród jeszcze innych strategii samorządów można wymienić przyjmowanie większej liczby dzieci z myślą o tym, że i tak frekwencja zwyczajowo jest niższa ze względu np. na chorowanie lub przesuwanie miejsc dla najmłodszych dzieci celem zaadaptowania na potrzeby dzieci starszych, które częściej uczęszczają do placówki.

Ustawie zarzucano również istnienie zbyt skomplikowanych przepisów. Teresa Ogrodzińska z Fundacji Rozwoju Dzieci J.A. Komeńskiego stwierdziła, że „zakładanie żłobków jest w Polsce bardzo skomplikowane. Wielkim hamulcowym jest tutaj sanepid [...]. Mówiąc eufemistycznie – zbyt wiele zależy od dobrych relacji pomiędzy urzędnikami przyznającymi certyfikaty a petentami, którzy chcą tworzyć miejsca edukacyjno-opiekuńcze dla dzieci” (Ćwiek, 2012).

Wątpliwości budził też podział systemu opieki zinstytucjonalizowanej na opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3 i powyżej. Stworzenie wspólnego systemu opieki zinstytucjonalizowanej nad dziećmi w wieku do lat 5 miało tyle samo zwolenników, co przeciwników. Z jednej strony, „zebranie dzieci w wieku 0-5 lat w jednym miejscu pozwoli nie tylko obniżyć koszty działania tych placówek, ale też uprości życie rodzicom, którzy mają więcej niż jedno dziecko” (Bednarek, Bojanowski, 2011). Z drugiej jednak często podkreślano, że przedszkola to jednak edukacja dzieci, a żłobki to – ‘tylko’ opieka.

Poza kwestiami finansowymi w materiałach prasowych dyskutowano również o konsekwencjach pobytu dziecka w żłobku. Część ekspertów podkreślała, że może powodować szkody w psychice dziecka, osłabić zdolności nawiązywania i utrzymywania więzi przez dziecko oraz wywoływać poczucie opuszczenia. Inni z kolei dostrzegali w nowym rozwiązaniu wspomnianą już poprawę standardów opieki oraz rozwój edukacyjny.

O pozostałych formach opieki pisano w prasie znacznie mniej, ponieważ najwięcej uwagi poświęcono żłobkom. Wprowadzenie dziennego opiekuna postrzegano jako rozwiązanie sprzyjające elastycznemu łączeniu pracy i opieki nad dzieckiem przez rodziców. Oprócz tego sądzono, że przyczyni się on do zwiększenia bezpieczeństwa dzieci pozostających pod jego opieką. Zdarzały się wypowiedzi, w których argumentowano, że wymogi wobec dziennego opiekuna są zbyt niskie i nie gwarantują należytego bezpieczeństwa: „Ta forma opieki nad dziećmi może się sprawdzać w małych miejscowościach, gdzie ludzie się znają. Nie strach im oddać dziecko na kilka godzin. Ale jak zaufać obcej osobie, której jedyną gwarancją uczciwości jest to, że wygrała gminny konkurs?” (Szpunar, 2011). Najrzadziej odwoływano się do zamiarów rządu dotyczących likwidacji szarej strefy oraz do braku kontroli nad jakością usług oferowanych przez prywatne klubiki, które wcześniej funkcjonowały jako działalność gospodarcza bez nadzoru.

Wydaje mi się, że największym wyzwaniem implementacyjnym stojącym przed władzami w momencie wprowadzania ustawy było upowszechnienie wiedzy na temat dziennego opiekuna. „90 procentom moich znajomych nazwa ‘dzienny opiekun’ nic nie mówi” (Szpunar, 21.07.2011). Następnie zaś, przekonanie rodziców do skorzystania z niego oraz przekonanie potencjalnych, przyszłych dziennych opiekunów do podjęcia takiej pracy.

Podczas dyskusji na temat instytucji dziennego opiekuna koncentrowano się głównie na braku osób chętnych do pracy na tym stanowisku. „Nie ma chętnych do opiekowania się najmłodszymi. Ośrodki, które miały szkolić takie osoby, odwołują kursy. To kolejna klapa w zachwalanej przez rząd ustawie żłobkowej. [...] Miałem nadzieję, że dzięki opiekunom dziennym sytuacja się zmieni” (Szpunar, 20.07.2011). Dobra i powszechna kampania informacyjna mogłaby zachęcić np. młode mamy będące na urloпах macierzyńskich i wychowawczych do podjęcia się takiego zajęcia. Oprócz braku wiedzy na temat nowej instytucji, zniechęcające może być również wynagrodzenie na tym stanowisku oraz brak społecznego zaufania do niego. „Bezrobotni nie chcą pracować jako opiekunowie dzienni. Odstrasza ich niskie wynagrodzenie oraz koszty szkolenia i wyposażenia lokalu” (Wójcik-Adamska, 2012). Koszty szkolenia to drugi najpopularniejszy argument w dyskusji nad trudnościami związanymi z dziennym opiekunem w dyskusji nad ustawą żłobkową. Kursy na dziennego opiekuna, w zależności od miasta, mogły w momencie wejścia w życie ustawy kosztować między 600 a 800 zł. Już wcześniej wspomniane niskie wynagrodzenia

oraz niejasne przepisy spowodowały, że rozwiązanie nie cieszyło się wówczas dużą popularnością.

O nianiach pisano przede wszystkim z myślą o ich przyszłych emeryturach oraz o chęci likwidacji szarej strefy. Wobec takich przepisów, istnieją uzasadnione obawy, że rzesza rodziców będzie zatrudniała nianie deklarując wynagrodzenie, od którego składki do ZUS odprowadzi państwo, podczas gdy pozostałą kwotę rodzice zapłacą niani bez jej ewidencjonowania. „Życie weryfikuje rządową reformę. Legalne zatrudnienie okazuje się korzystne głównie dla babć. [...] 54 nianie z [aut. – 9101] zarejestrowanych zarabia powyżej 1600 zł brutto. Niemal 100% oficjalnie wykonuje swoją pracę za pensję minimalną, przy której całość składek [...] opłaca im budżet państwa, a nie pracodawca, czyli rodzic” (Kacprzak, 2014). Oprócz tego matki mogą wzajemnie się zatrudniać, dbając o to, aby jedna z nich miała opłacone składki. „Powstaje też jednak wątpliwość, czy przepisy ustawy nie będą wykorzystywane do zawierania fikcyjnych umów w tym celu, by uzyskać prawo do ubezpieczenia. Przepisy nie przewidują bowiem ograniczeń w kwestii, kto może zostać nianią, a z wyliczeń wynika, że opłacane przez ZUS składki będą wyższe niż płacony przez nianie podatek” (Pogroszewska, 2011).

Analiza debaty prasowej potwierdziła, że największym wyzwaniem implementacyjnym są nadal niejasne przepisy podatkowe i ubezpieczeniowe. „Okazało się, że najbardziej przeszkadza brak wiedzy. W środowisku niań i rodziców panuje chaos informacyjny. [...] Rodzice skarżą się na urzędy – że są źle przygotowane do udzielania informacji o rejestracji opiekunki” (Pawłowska-Salińska, 2012). Dla niektórych rodziców barierą może być sam fakt, że to na nich spoczywa obowiązek dopełnienia formalności związanych z zatrudnieniem niani i to oni muszą zająć się formalnościami. „To nic, że będą uproszczone. Polacy bardzo nie lubią chodzić do ZUS-u i załatwiać wszystkiego, co z tym związane. Dlatego to rozwiązanie przyjmie się raczej wśród rodziców prowadzących działalność gospodarczą i zatrudniających księgową, która zajmie się wyliczeniami i dokumentami” (Pawłowska-Salińska, 2011). Oprócz tego, z jednej strony, rodziców chcących zaewidencjonować całe wynagrodzenie niań może zniechęcić zbyt wysoki koszt składek za nie. Z drugiej zaś, nianie mogą być niechętne wyjściu z szarej strefy, ponieważ jest to dla niektórych z nich nieopłacalne. „Sama [aut. – niania] poprosiła mnie by ją wyrejstrować. Okazało się to dla niej nieopłacalne, kiedy musiała rozliczyć się z fiskusem z podatku dochodowego. Wyszło około 250 zł na miesiąc. Czują się oszukana przez państwo” (Kacprzak, 2014).



W debacie prasowej ustawę o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 sprowadzono głównie do żłobków, prawie całkowicie zapominając o innych formach opieki, jednocześnie przyczyniając się do ich mniejszego upowszechnienia i do stworzenia z nich alternatywy wobec żłobków, w sytuacji gdy nie ma w nich miejsca, a nie równoprawnej formy opieki. Mogło to wynikać z powszechnej znajomości instytucji żłobka – w przeciwieństwie do klubików dziecięcych czy dziennego opiekuna.

Za najważniejsze cele, które powtarzały się przy każdej formie opieki, uznano ułatwienie rodzicom łączenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi oraz elastyczne ich wykonywanie i zagwarantowanie dzieciom bezpiecznego środowiska sprzyjającego rozwojowi. Powyższe cele przypisane do poszczególnych form opieki są zbieżne zarówno z celami zawartymi w uzasadnieniu do projektu ustawy, jak i z celami ustawy przedstawionymi w artykułach prasowych. Niski poziom ‘użłobkowania’ na poziomie 2% (Kurowska, Wolniewicz, 2015) w czasie poprzedzającym wejście w życie nowych regulacji oraz brak kontroli nad licznymi, prywatnymi instytucjami opieki służącymi przede wszystkim do zarabiania pieniędzy, a później do opieki nad dziećmi, może wyjaśniać takie cele.

Za najważniejszy problem implementacyjny prasa uznała sfinansowanie zapisów ustawy: nowych miejsc opieki – od pobudowania nowych placówek, do opłacenia miejsc w już istniejących, wypłacenia wynagrodzenia dziennym opiekunom. Oprócz niewystarczających środków w budżecie państwa, brakowało również środków w budżetach gmin. Aspekt finansowy był istotny przede wszystkim dla władz gmin, które wdrożyły różne strategie, aby obronić się przed wysokimi wydatkami na opiekę nad małymi dziećmi. Państwo, według artykułów prasowych, zdawało się nie przejmować wysokimi kosztami tych przedsięwzięć. Najważniejszym celem było uchwalenie ustawy, a za jej realizację dużą część odpowiedzialności przełożono na gminy. Gminy z kolei, nie mogąc uporać się z finansami, przenieśli część finansowania na rodziców podnosząc opłaty za żłobki.

Ważnym problemem, który ustawa miała rozwiązać, a rozwiązała jedynie połowicznie były skomplikowane przepisy. Wprawdzie od czasów ustawy z 2011 roku łatwiej jest założyć instytucję opieki i uzyskać dofinansowanie, ale – jak podkreślano w prasie – procedury nie zostały maksymalnie uproszczone. Formalności, których muszą dopełnić właściciele żłobka czy rodzice i niania, wciąż zniechęcają do założenia instytucji opieki czy do zalegalizowania pracy opiekunki. Konieczność nowelizacji ustawy może poniekąd potwierdzać powyższą ocenę. Brak prostych przepisów odnoszących się do wszystkich czterech form

opieki mógł znacząco utrudnić wdrożenie i działanie nowych rozwiązań a jednocześnie całej ustawy.

Brak chętnych do pracy jako dzienny opiekun oraz brak rodziców zainteresowanych zatrudnieniem dziennego opiekuna po wejściu w życie ustawy mogło zależeć od braku jakiegokolwiek kampanii społecznej promującej tę instytucję. Słabe przygotowanie państwa spowodowało, że liczba dziennych opiekunów zaczęła rosnąć długo po wprowadzeniu ustawy. Prasa również nie okazała się pomocna, ponieważ skupiła się na żłobkach i klubach dziecięcych. Analiza debaty prasowej pokazała przede wszystkim, że to, co pojawiała się w prasie, odzwierciedlało kwestie poruszane w parlamencie<sup>15</sup>. To, co wspólne dla debaty parlamentarnej i prasowej, to po pierwsze, negatywna ocena kontekstu zmian, uwzględniająca złą sytuację demograficzną w kraju i przekonanie o konieczności zmian, z powodu niewystarczającej liczby instytucji opieki. Po drugie, podziały polityczne wpływające na treść artykułów. Na przykład, artykuły opublikowane w „Rzeczpospolitej” prezentowały bardziej tradycyjne podejście do opieki sprawowanej przez rodziców, z kolei w „Gazecie Wyborczej” autorzy opowiadali się raczej za rozwojem opieki zinstytucjonalizowanej i wspieraniem kobiet w pracy zawodowej. Po trzecie, podczas obu debat wskazywano na te same cele proponowanych zmian, co wydaje się oczywiste. Spośród problemów poruszanych w prasie najwięcej miejsca poświęcono problemom finansowym, z którymi będą musiały się zmierzyć gminy chcące uruchomić instytucje opieki i zdaje się, że zostało to bardziej podkreślone niż w przypadku debat parlamentarnych. Tym, co różniło zatem obie debaty, było szczególne zainteresowanie parlamentarzystów kwestiami techniczno-organizacyjnymi i administracyjnymi, a prasy – sytuacją gmin po wprowadzaniu nowych przepisów. Bez wątplenia, opieka nad dzieckiem pojawiła się w agendzie politycznej i medialnej zyskując na znaczeniu jako istotna część polityki rodzinnej, co widać z jednej strony po deklaracjach polityków i wypowiedziach dla prasy, z drugiej – po liczbie przedsięwzięć, które państwo podjęło po uchwaleniu ustawy, np. uruchomienie portalu rodzina.gov.pl. Z porównania zawartości debaty parlamentarnej z zawartością debaty prasowej wynika, że uczestnicy obu debat wyrażali poparcie dla zmian.

---

<sup>15</sup> Na potrzeby pracy doktorskiej wykonałam również analizę debaty parlamentarnej towarzyszącej wprowadzeniu tzw. ustawy żłobkowej.

## Zakończenie

Analiza zgromadzonego materiału wskazuje na ważną rolę debaty publicznej, w tym medialnej w procesie kształtowania polityki publicznej. Po pierwsze, debata prasowa definiuje problem zbiorowy, jakim jest brak kompleksowego wsparcia rodzin, w tym nierozwinięta i trudno dostępna opieka nad dziećmi w wieku do lat 3. Po drugie, nieco szerzej przedstawia i ocenia sytuację w kraju. Polska została przedstawiona jako państwo o złej kondycji demograficznej, która wymaga natychmiastowych działań oraz jako państwo niedbające o swoich obywateli, zwłaszcza rodziców, również w aspekcie zawodowym. Po trzecie, jest wtórnym źródłem wiedzy dla społeczeństwa o zmianach rządowych, o czym świadczyć może np. seria artykułów opublikowanych w „Rzeczpospolitej”, która informowała o najważniejszych zmianach w przepisach. Po czwarte, zauważam tutaj jeszcze jedną, istotną funkcję debaty – edukacyjną. W części artykułów wprost pisano o tym, jak zatrudnić nianię czy założyć żłobek, instruując obywateli w tym zakresie, co miało później wpływ na przebieg procesu implementacji. Po piąte, dostarcza informacji o tym, jak realizowane są zapisy ustawy, akcentując to, co jest trudne, a co łatwe oraz pozwala dzielić się dobrymi praktykami i przestrzegać przed błędami. Tuż po uchwaleniu ustawy wiele gmin przyjęło sprzeczne z prawem uchwały odnośnie do opłat za żłobki, co było szeroko opisywane w prasie. Po szóste, trudno stwierdzić, czy debata prasowa zmieniła cele ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podczas jej projektowania, ale z pewnością uwypukliła nieoczywiste cele, które nie zostały wprost wyrażone w dokumentach rządowych, jak np. zmniejszenie liczby nian pracujących w szarej strefie czy ogólnie – polepszenie sytuacji demograficznej w kraju. Po siódme, dostarcza informacji o zainteresowaniu opinii publicznej tym tematem – w momencie wejścia w życie ustawy była ona częściej komentowana w wybranych tytułach prasowych, głównie dziennikach.

W analizowanych materiałach prasowych wyeksponowano interesy różnych podmiotów polityki publicznej, zwłaszcza kobiet, samorządów i dzieci. W przypadku kobiet – najczęściej pisano o ich prawie do aktywności zawodowej i roli państwa umożliwiającej realizację tego prawa. Nie brakowało jednak głosów sprzeciwu wobec nowej ustawy, według których zapomina się o dziecku, ponieważ najważniejsza staje się aktywność zawodowa matki. W tekstach prasowych poświęconych samorządom, znacząca większość treści koncentrowała się na finansowaniu wdrażania tej ustawy na poziomie lokalnym. Prawie wszystkie z nich negatywnie oceniały system finansowania opieki nad dziećmi w wieku

do lat 3 podkreślając duże obciążenie gmin. W informacjach poświęconych dzieciom podkreślano z kolei kwestie bezpieczeństwa oraz kwestie ich rozwoju.

Analiza prasy pokazała, że ustawa miała zarówno zwolenników, jak i przeciwników. W tej pierwszej grupie znalazła się znacząca większość posłów na Sejm oraz eksperci – ekonomiści, politycy społeczni, demografowie, a także przedstawicielki Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego. Wśród przeciwników znalazła się koalicja towarzystw psychologicznych, pediatrycznych i pedagogicznych wraz z fundacją „Cała Polska Czyta Dzieciom”, część senatorów oraz indywidualne osoby, jak Karolina Elbanowska. Zwolennicy skupiali się wokół idei równowagi praca – życie i wsparcia udzielonego rodzicom, zaś przeciwnicy – wokół dziecka, które powinno pozostawać pod opieką rodziców jak najdłużej.

Pomimo upływu dekady od wprowadzenia tzw. ustawy żłobkowej, kwestie podnoszone przez uczestników debaty prasowej toczącej się wokół tej ustawy wciąż pozostają aktualne. Okazuje się, że nadal zmagamy się w Polsce z m.in. niskim odsetkiem dzieci objętych opieką żłobkową, choć odnotowaliśmy w tym okresie znaczący wzrost z 3% w 2011 roku do 12,4% w 2019 roku (BDL GUS, maj 2021 r.), niedostateczną liczbą miejsc opieki szacowanych na poziomie 79,3 tys. miejsc w 649 gminach w Polsce. Takie zapotrzebowanie zgłosiło 26% wszystkich gmin, a więc mowa tu o zarejestrowanym zapotrzebowaniu (*Sprawozdanie Rady Ministrów...*, s. 12), wysokimi kosztami opieki prywatnej (np. w Warszawie średni koszt za żłobek to 1500 zł plus wyżywienie, a przyznawany przez samorząd bon żłobkowy bazuje na kryterium dochodowym, więc bon nie przysługuje wszystkim, których dzieci ubiegają się o miejsce w placówce), niedoinwestowaniem instytucji publicznych prowadzonych przez samorządy oraz nierównomiernym dostępem do usług opiekuńczych, zwłaszcza w zestawieniu miasta z wsią (odsetek dzieci objętych opieką zinstytucjonalizowaną wynosił w 2019 roku 18,4% w mieście i 3,7% na wsi, BDL GUS).

## Referencje

- Bednarek, M., Bojanowski, M. „Polska 2015<sup>30</sup>”: *Prze(d)szkoleni*. Gazeta Wyborcza, 184 (2011), 9.08.2011 r.
- Bunda, M. *Rodzicie i sobie radźcie*. Polityka, 3(2790). (2011), 21.01.2011 r.
- Cyran, *Ryczałt za żłobek jest niedopuszczalny*. Rzeczpospolita (2011), 12.11.2011 r.
- Ćwiek, J. *Co druga Polka nie pracuje*. Rzeczpospolita (2012), 3.02.2012 r.
- Ćwiek, J. *Łatanie żłobkowej dziury*. Rzeczpospolita (2012), 3.02.2012 r.
- Ćwiek, J. *Najważniejsza jest wysokość pokoju dla dzieci*. Rzeczpospolita (2012), 12.04.2012 r.
- Elbanowscy, K. i T. *Żłobki czasów kryzysu*. Rzeczpospolita (2010), 27.09.2010 r.

- Graff, A. *Duży kłopot z małym dzieckiem*. Newsweek, 10/11 (2011), 7.03.2011 r.
- Giza-Poleszczuk, A. *Dobre rządzenie i debata publiczna*. Zarządzanie Publiczne, 1 (2007).
- Januszewska, M. *Będzie więcej żłobków i legalnych opiekunek*. Rzeczpospolita (2010), 31.03.2010 r.
- Kacprzak, I. *Legalna niania zarabia grosze*. Rzeczpospolita (2014), 19.03.2014 r.
- Kacprzak, I. *Prywatne żłobki bez dotacji*. Rzeczpospolita (2013), 14.03.2013 r.
- Kolenda-Zaleska, K. *Upychanie dzieci*. Gazeta Wyborcza, 302 (2010), 28.12.2010 r.
- Kraj, I., Kozubal, M. *Przedszkola i żłobki – polityczna licytacja*. Rzeczpospolita (2011), 22.09.2011 r.
- Kurowska, A., Wolniewicz, K. (2015). *Opieka nad dzieckiem do lat 3*. W: C. Żołędowski, B. Rysz – Kowalczyk, M. Duszczyk (red.). *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Kwa, *Za żłobek wszyscy płacą tyle samo*. Rzeczpospolita (2012), 27.09.2012 r.
- Nowakowska, A., Wielowieyska, D., *Rządowy program rodzenia*. Gazeta Wyborcza, 262 (2012), 9.11.2012 r.
- Orłowski, M., Wielog M. *Będą żłobki, będą dzieci*. Gazeta Wyborcza, 292 (2014), 17.12.2014 r.
- Pawłowska-Salińska, K. *Jak wyjść z szarej strefy, czyli gospoście na kupony*, wywiad z dr Anną Kordasiewicz z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Gazeta Wyborcza, 42 (2013), 19.02.2013 r.
- Pawłowska-Salińska, K. *Niania i stos dokumentów*. Gazeta Wyborcza, 170 (2011), 23.07.2011 r.
- Pawłowska-Salińska, K. *Nianie chcą być legalne*. Gazeta Wyborcza, 14 (2012), 18.01.2012 r.
- Pezda, A. *Premier: żłobki są moją obsesją*. Gazeta Wyborcza, 260 (2010), 6.11.2010 r.
- Pezda, A. *Senat ostrzega przed żłobkami*. Gazeta Wyborcza, 20 (2011), 26.01.2011 r.
- Pezda, A. *Żłobkowa rewolucja*. Gazeta Wyborcza, 27 (2011), 3.02.2011 r.
- Pogroszewska, M. *Zachęta do legalnego zatrudnienia opiekunki*. Rzeczpospolita, 2.02.2011 r.
- Popiołek, A. *Tani jak Polak? Dość konkurowania niskim płacami*, wywiad z Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem, ministrem pracy i polityki społecznej. Gazeta Wyborcza, 114 (2014), 19.05.2014 r.
- Poselski projekt ustawy o formach opieki nad dziećmi w wieku do 5 lat z dnia 27 sierpnia 2008 roku, druk nr 3398.
- Rządowy projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.
- Sałowacka, M. *Mamo, tato, zabierzcie mnie ze sobą do pracy*. Gazeta Wyborcza, 177 (2010), 31.07.2010 r.
- Sałowacka, M. *Żłobek ma się podliczyć*. Gazeta Wyborcza, 248 (2011), 24.10.2011 r.
- Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/informacje-statystyczne-opieka-nad-dzieckiem>, (11.05.2021).
- Stasiak, P. *Polowanie na nianie*. Polityka, 14(2750). (2010), 8.04.2010 r.
- Staniszewski, R. *Opinia publiczna – teoretyczny sens i zakres pojęcia*. Studia Politologiczne, 25 (2012).
- Suwada, K. *Strategie organizacji opieki nad dziećmi w społeczeństwie polskim w perspektywie nierówności społecznych*. Przegląd Socjologii Jakościowej, 16(2). (2020), s. 152-169.
- Szelewa, D. *Żłobki Polskę wzbogacą*. Gazeta Wyborcza, 44 (2012), 22.02.2012 r.

- Szczupak, K., Kurowska, A. (2016). *Niedobór czy nadmiar miejsc? Analiza statystyk dostępności opieki żłobkowej w polskich gminach*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Szpunar, O. *Opiekuna dziennego trzeba wypromować*, wywiad z Joanną Telus z D.E.S Pracowni Mediacji i Wspierania Rozwoju w Warszawie. *Gazeta Wyborcza*, 168 (2011), 21.07.2011 r.
- Szpunar, O. *Opiekunowie w powijakach*. *Gazeta Wyborcza*, 167 (2011), 20.07.2011 r.
- Szpunar, O. *Salowej pomożemy, żonie Kulczyka – nie*, wywiad z Andrzejem Golimontem, radnym w radzie Warszawy. *Gazeta Wyborcza*, 98 (2011), 28.04.2011 r.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz. U. 2011r. Nr 45, poz. 235, druk nr 3377.
- Uzasadnienie do Ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, druk nr 3337.
- Wojtkowska, Z., Ozminowski, V., współpraca Molińska, J., Panuszko, A. *Rodzenie to sprawa wagi państwowej*. *Newsweek*, 39 (2010), 23.09.2010 r.
- Wójcik-Adamska, K. *Nie ma chętnych do opieki*. *Rzeczpospolita* (2012), 19.01.2012 r.
- Wójcik-Adamska, K. *Nie wiadomo, jak ustalać opłaty za żłobki*. *Rzeczpospolita* (2011), 13.09.2011 r.
- Wójcik-Adamska, K. *Rodzice zapłacą za godziny pobytu dziecka w żłobku*. *Rzeczpospolita* (2012), 20.12.2012 r.
- Zawicki, M. (2016). *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*. Zeszyty Naukowe. Seria Specjalna. Monografie, nr 246. Kraków: UE.