



# Polityka opieki nad małym dzieckiem: usługi edukacyjno-opiekuńcze a instrumenty pieniężne

Dorota Szelewa

## Wprowadzenie

Polityka rodzinna i kwestia demograficzna stały się przedmiotem debaty publicznej oraz sporów politycznych. Upolitycznienie polityki rodzinnej (czy szerzej: społecznej) nie dziwi, jest to bowiem element rozgrywania konfliktu politycznego w nowoczesnych demokracjach. Jednak upolitycznienie tej właśnie sfery wychodzi poza proste budowanie kapitału politycznego. Chociaż przedstawicielom różnych opcji politycznych często zależy na tym samym (np. na zachęceniu Polaków do posiadania większej liczby dzieci), to przedstawiają różne recepty na niską dzietność, przy czym są one często podsyte ideologiczną wizją rodziny

Państwo, które chce wspomagać godzenie ról zawodowych i rodzicielskich, a przez to nie tylko efektywnie stymulować dzietność i przeciwdziałać zmniejszaniu się wpływów budżetowych, ale też odpowiadać na autentyczne potrzeby społeczne, musi inwestować w dobrej jakości i powszechnie dostępne usługi opiekuńcze dla małych dzieci. Nie ma tutaj dróg na skróty, ale jest to też inwestycja, która w dłuższej perspektywie się zwraca.

Środowiska eksperckie i politycy opowiadający się za tradycyjnym modelem rodziny, wedle którego to na kobiecie spoczywa odpowiedzialność za sprawowanie opieki nad małym dzieckiem, lansują rozwiązanie polegające na przyznaniu rodzinom bonu opiekuńczego z możliwością wypłacenia świadczenia pieniężnego, jeśli rodzic (a według niektórych propozycji *explicite* matka) rezygnuje z pracy, by osobiście opiekować się w domu dzieckiem do lat trzech. Rozwiązanie to bywa opisywane jako oferujące rodzinom możliwość wyboru takiego rodzaju pieczy nad małym dzieckiem, jaki uznają za najlepszy.

W polskich warunkach drastycznego niedofinansowania usług opiekuńczych, o którym dobitnie świadczy to, że w 68% polskich gmin rodzice nie mieli dostępu do jakiegokolwiek instytucji opieki nad małymi dziećmi, jest to jednak wybór czysto pozorny. Dla wielu matek, w szczególności tych wykonujących prace o wiele gorzej płatne od prac swoich męskich partnerów i niemających dostępu do żłobków czy opiekunów dziennych,

Autorka dziękuje za cenne uwagi dr. Krzysztofowi Hagemejerowi, dr hab. Marii Theiss oraz prof. Ryszardowi Szarfenbergowi.

czy kulturowo uwarunkowanych ról dla kobiet i mężczyzn.

W konserwatywnym modelu polityki rodzinnej wizja rodziny, w której opiekę nad dziećmi częściowo przypisuje się kobiecie, wspierana jest zwykle za pomocą świadczeń pieniężnych oferowanych przez państwo w zamian za osobiste sprawowanie opieki. Instrument taki, mający formę bonu opiekuńczego z opcją świadczenia pieniężnego, przy jednoczesnym braku powszechnego dostępu do usług opiekuńczych, wpisuje się w model polityki społecznej wzmacniającej tradycyjne role kobiet i mężczyzn. Jest on również zgodny z linią ideologiczną konserwatywnych środowisk eksperckich zajmujących się polityką rodzinną, i właśnie tego typu argumentacja pojawia się wśród ekspertów zorientowanych na utrzymanie (lub przywrócenie) tradycyjnych ról kulturowo przypisanych kobietom i mężczyznom w innych krajach, nawet jeśli zwolennicy takiego modelu stanowią zdecydowaną mniejszość.

Dlatego nie jest czymś zaskakującym, że środowiska te wysuwają propozycję przyjęcia rozwiązania w postaci bonu opiekuńczego, czyli *de facto* świadczenia pieniężnego przeznaczonego na osobiste sprawowanie w domu opieki nad dzieckiem do lat trzech<sup>1</sup>. Najważniejszym argumentem wspierającym wprowadzenie tego narzędzia jest oddanie rodzicom „wyboru” skorzystania z preferowanej formy opieki nad małym dzieckiem, również takiej jak zatrudnienie niani czy możliwość samodzielnego sprawowania opieki, w zamian za świadczenie, którego wysokość stanowiłaby wartość bonu. Drugim ważnym argumentem ma być skuteczność podobnych rozwiązań

świadczenie pieniężne w zamian za świadczoną osobiście pracą opiekuńczą nie byłoby możliwością preferowaną, ale po prostu formą rekompensaty finansowej za pozostanie z dziećmi w domu, do czego i tak są zmuszane przez sytuację ekonomiczną i brak alternatyw. Aby dać rodzicom prawdziwy wybór, państwo musiałoby najpierw znacząco zwiększyć inwestycje w usługi opiekuńcze.

Wprowadzenie możliwości uzyskania świadczenia pieniężnego za sprawowaną osobiście opieką nad dzieckiem, przy jednoczesnym utrzymywaniu się niedofinansowaniu form opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi, przyniosłoby poważne negatywne konsekwencje zarówno dla całego społeczeństwa, jak i dla samych rodzin, w szczególności tych nieuprzywilejowanych. Według szacunków pięcioletnia przerwa w pracy oznacza dla kobiety przeciętnie spadek dochodów o 40%, co przekłada się na zmniejszenie wpływów podatkowych państwa. Korzystanie ze świadczeń pieniężnych w zamian za opieką sprawowaną osobiście pogłębia nie tylko różnice dochodowe między kobietami a mężczyznami, ale też pomiędzy samymi matkami oraz między dziećmi pochodzącymi z różnych klas społecznych.

Można argumentować, że koszty ekonomiczne świadczeń pieniężnych wypłacanych w zamian za opiekę są drugorzędne wobec dobrostanu dzieci. Dane zebrane przez Narodowy Instytut Badań nad Wczesną Edukacją w USA dowodzą jednak, że dzieci korzystające z opieki żłobkowej nie tylko były zdrowsze, ale też poprawiła się ich sytuacja materialna w rodzinie. Wieloletnie studia zrealizowane w Wielkiej Brytanii przez grupę badawczą z uniwersytetów w Oksfordzie i Londynie oraz we Francji przez uczone i badaczy z Sorbony i uniwersytetu w Bordeaux pokazują, że wczesny kontakt z rówieśnikami i profesjonalną opieką sprawowaną przez osoby spoza rodziny skutkuje lepszym rozwojem zdolności poznawczych oraz społecznych u dzieci. Pozytywny efekt korzystania z zewnętrznych usług opiekuńczych dobrej jakości jest relatywnie największy wśród rodzin o niskich dochodach i kapitale kulturowym.

Najnowsze badania dowodzą również, że większość polskich matek chce godzić pracę zawodową z macierzyństwem nawet wówczas, gdyby miały możliwość pozostania w domu z małymi dziećmi. W badaniu CBOS z 2018 roku stwierdziło tak 52% ankietowanych matek, o 8 punktów procentowych więcej niż w analogicznym badaniu z 2013 roku i aż o 18 punktów procentowych więcej niż w roku 2003. Wprowadzenie możliwości otrzymywania świadczeń pieniężnych w zamian za osobistą opieką nad małymi dziećmi i pozostawienie finansowania zewnętrznych usług opiekuńczych na obecnym, zbyt niskim poziomie służyłoby wbrew tym oczekiwaniom.

Co więcej, raporty Szwedzkiego Instytutu Badań Społecznych oraz ekspertów OECD pokazują, że dzietność rośnie przede wszystkim w tych krajach, gdzie kobiety mają możliwość godzenia życia zawodowego z macierzyństwem dzięki powszechnie dostępnym usługom opiekuńczym dobrej jakości. Wziąwszy pod uwagę fakt, że w Polsce pracujące kobiety deklarują plany posiadania dzieci niemal dwukrotnie częściej (67% respondentek w badaniu CBOS z 2017 roku) niż kobiety niepracujące (35%), umożliwienie pracującym matkom godzenia ich obowiązków zawodowych z opieką nad dziećmi poprzez rozwijanie dobrej jakości usług opiekuńczych powinno być dla państwa priorytetem, jeśli stawia sobie ono za cel poprawę dzietności.

<sup>1</sup> *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne. Raport Instytutu Ordo Iuris*, red. T. Zych, Warszawa 2018.

w skłanianiu obywateli do posiadania większej liczby dzieci. Zwolennicy wprowadzenia takiego modelu jednoznacznie wskazują, że preferowana jest osobista opieka matki nad małym dzieckiem. Służyć ma temu argumentacja o rzekomo szkodliwym wpływie przebywania w żłobku na rozwój i dobrostan dziecka.

Jednak wprowadzenie bonu z opcją świadczenia pieniężnego z różnych powodów nie wydaje się najlepszą odpowiedzią na potrzeby Polek i Polaków. W niniejszym opracowaniu postanowiłam przyjrzeć się bliżej tym argumentom oraz wspierającym je dowodom. Najpierw omówię możliwe skutki wprowadzenia takiego narzędzia w Polsce w warunkach bardzo ograniczonego dostępu do usług opiekuńczych; następnie poddam analizie przytoczony przez autorów opracowania materiał mający dowodzić szkodliwego wpływu korzystania z usług opiekuńczych; w trzeciej sekcji podsumuję wiedzę na temat rozwoju i dobrostanu dziecka oraz przytoczę dane związane z kosztami usług opiekuńczych; w kolejnej – przyjrę się argumentom o skuteczności polityki rodzinnej w promowaniu dzietności; ostatnia sekcja poświęcona będzie innym niż demograficzne i ekonomiczne argumentom na rzecz inwestycji w zewnętrzne usługi opiekuńcze.

## Usługi edukacyjno-opiekuńcze jako usługi społeczne

Usługi opiekuńcze są rodzajem usług społecznych. Podobnie jak inne usługi finansowane z budżetu państwa powinny być powszechnie dostępne i wysokiej jakości, a poza tym mają odpowiadać na dobrze zdefiniowane potrzeby obywateli. Mówiąc krótko, na usługę powinno być określone zapotrzebowanie, ale też dostęp do niej musi być powszechny i zagwarantowany na zasadzie uprawnienia. W przypadku usług opiekuńczych o dostępności decyduje nie tylko sama obecność placówki na terenie gminy, ale też cena takiej usługi, niezniechęcająca do skorzystania ze żłobka czy klubu dziecięcego. Usługa powinna być również dobrej jakości, co pozwala na rzeczywistą, a nie pozorną dbałość o osiągnięcie celu inwestycji w ten sektor. Usługi opiekuńcze, jako usługi społeczne czy publiczne, pełnią również określone funkcje, w tym edukacyjne, a ponadto służą integracji społecznej. Jak postaram się wykazać w dalszej części tekstu, placówki dla dzieci poniżej trzeciego roku życia już dawno przestały być traktowane jako miejsca, gdzie dzieci są jedynie „pilnowane” – stawia się na edukację nawet na najwcześniejszym etapie życia, dlatego eksperci posługują się określeniem „wczesna edukacja i opieka” (*Early Childhood Education and Care – ECEC*). Jedną z najważniejszych funkcji usług opiekuńczych i wczesnej edukacji jest integracja społeczna oraz podniesienie kompetencji kulturowych i poznawczych dzieci, zwłaszcza tych, które pochodzą z rodzin o ograniczonych możliwościach, a więc osiągnięcie większej spójności społecznej w krótszym i dłuższym okresie. Rodzicom możliwość skorzystania z wysokiej jakości usług pozwala na kontynuowanie pracy zawodowej czy edukacji i uczestniczenie w życiu społecznym.

To, że każdy jest uprawniony do korzystania z usługi – np. usługi opiekuńczej – nie oznacza oczywiście, że się do tego zobowiązuje. Powszechność usługi i jej dobra jakość nie znaczy również, że wszyscy musimy z niej korzystać. Przykładami usług powszechnie dostępnych są możliwość wypożyczenia książki z biblioteki publicznej, skorzystania z transportu publicznego czy odebrania wykształcenia w publicznej szkole wyższej etc. Wszystkie te usługi spełniają ważne funkcje społeczne, jako obywatele mamy prawo z nich skorzystać i możemy wymagać, aby były one dostarczane na wysokim poziomie.

Chcemy, aby usługi te były dostępne, nawet jeśli sami z nich nie korzystamy. Nie wspieramy (raczej) zamknięcia bibliotek publicznych, wprowadzenia całkowitej odpłatności za studia wyższe czy sprywatyzowania wszystkich usług komunikacyjnych. Natomiast jeśli nie korzystamy z komunikacji miejskiej

i jeździmy własnym samochodem, to czy powinniśmy mieć prawo do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego na pokrycie kosztów benzyny? Czy powinniśmy dostać rekompensatę za nieskorzystanie z biblioteki miejskiej? Czy państwo powinno oddać nam ekwiwalent kosztów wykształcenia jednej osoby na uczelni wyższej, jeśli sami nie podjęliśmy studiów, zwłaszcza gdy zaczęliśmy wcześniej (niż studenci uczelni wyższych) pracować zawodowo (a więc płacić podatki i składki)? Jeśli do funkcjonowania usług społecznych zastosujemy tego rodzaju logikę, to możemy dojść do paradoksalnych wniosków, gdzie nie ma w ogóle miejsca na solidarną politykę społeczną i zrozumienie, w jaki sposób usługi społeczne przyczyniają się do wspólnego dobra.

## Wybór czy „wybór”?

Jednym z podstawowych argumentów na rzecz wprowadzenia bonu opiekuńczo-wychowawczego jest jego konstrukcja, opierająca się na uznaniu roli opiekuńczej rodziców oraz oddaniu im prawa do wyboru sposobu opiewania się małym dzieckiem. Mając w ręku bon, rodzice sami mogą podjąć decyzję, jaką formę opieki wybiorą. Taki argument wydaje się rozsądny, ponieważ uznaje podmiotowość rodziców oraz odrzuca „ingerencję państwa” w wewnętrzne życie rodziny.

Jednak w polskich warunkach pojawia się zasadniczy problem, który uniemożliwia realne funkcjonowanie bonu. Jeśli argumentem centralnym zwolenników bonu, definiującym zarazem sens funkcjonowania takiego instrumentu, jest wybór, to należy najpierw rozpoznać warunki tego wyboru. Taka formuła wsparcia rodziców w opiece nad dziećmi funkcjonowałaby efektywnie, jeśli dostęp do wszystkich opcji wyboru byłby przynajmniej wyrównany. Niestety, jest to sytuacja w polskich warunkach mocno hipotetyczna. Jak dalece wiarygodna jest argumentacja o wyborze, jeśli w 68% polskich gmin opcje skorzystania przez rodziców z jakiegokolwiek formy opieki zewnętrznej nie są w ogóle dostępne?<sup>2</sup>

Innymi słowy, z jednej strony autorzy pomysłu odwołują się zasadniczo do kwestii wyboru, z drugiej – zupełnie ignorują brak wyboru pomiędzy istniejącymi opcjami już na starcie. Jeśli wprowadzilibyśmy bon opiekuńczo-wychowawczy przy obecnym stanie dostępności usług opiekuńczych dla małych dzieci, to zgodzilibyśmy się na swego rodzaju fikcję. Zdecydowana większość rodziców, nie mając do wyboru żadnej innej opcji, skorzystałaby z nowego instrumentu jako ze świadczenia pieniężnego. Jednak w takim wypadku nawet nazywanie tego instrumentu „bonem” traci sens i jest to jedynie zabieg retoryczny.

Co więcej, wprowadzenie bonu może zablokować rozwój usług opiekuńczych w przyszłości, a więc doprowadzić do zawężenia wyboru, a nie jego poszerzenia. Wynika to z prostego faktu: łatwiej jest wręczyć rodzicom świadczenie pieniężne, niż wygospodarować (lub wybudować) odpowiednie pomieszczenia przeznaczone na żłobek czy klub malucha, znaleźć wykształconą kadrę, odpowiednio wyposażać taką placówkę i nią administrować. Po pierwsze, wobec braku wyboru rodzice będą musieli decydować się na korzystanie z tego świadczenia, co jest racjonalne i w wielu przypadkach zrozumiałe. W skali „makro” może to wyglądać na rzeczywiste wsparcie dla tego instrumentu (nawet jeśli wybór będzie fikcją), a nawet sugerować utrwalanie się przekonania o tym, że wsparcie w postaci usług opiekuńczych jest niepotrzebne. Po drugie, rozwój usług opiekuńczych zostanie zablokowany, jeśli na uruchomienie bonu będą przeznaczone środki dotychczas zasilające rozwój usług opiekuńczych dla małych dzieci. Dla przypomnienia – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeznacza na ten cel 450 mln złotych rocznie, począwszy od 2018 roku.

<sup>2</sup> Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3, Warszawa 2018.

Wybór ograniczony jest w jeszcze inny, bardziej niebezpośredni sposób. Na skorzystanie z bonu zdecydują się osoby, dla których zrezygnowanie z pracy zarobkowej jest lepszym wyjściem niż kontynuowanie pracy o niskiej jakości, źle opłacanej, „niegodnej”, co często wiąże się z wybieraniem tego instrumentu przez osoby z mniejszymi dochodami, z grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Jak pokazują dane Eurostatu, w krajach Unii Europejskiej z usług opiekuńczych najczęściej korzystają rodzice z wyższym wykształceniem i z wyższych grup dochodowych, chociaż luka między klasami społecznymi najmniejsza jest w krajach z powszechną dostępnością usług (np. w Danii).

Znaczenie niewielkiego dostępu do usług oraz statusu społeczno-ekonomicznego jako dwóch głównych czynników ograniczających wybór zostało potwierdzone przez badania nad funkcjonowaniem instrumentów podobnych do bonu opiekuńczego, które znane są również jako „świadczenia za opiekę” (*cash-for-care*). Do tej pory bodajże najlepiej zbadano skutki wprowadzenia tego instrumentu w Norwegii. Od 1998 roku norwescy rodzice uprawnieni są do otrzymywania alternatywnego świadczenia na opiekę nad dzieckiem do lat trzech, które nie korzysta z usług opiekuńczych. Zasady dostępu do świadczenia zmieniały się kilka razy, od niedawna rodzice muszą być zarejestrowani w systemie ubezpieczeń społecznych, mogą również skorzystać ze świadczenia częściowo, jeśli ich dziecko uczęszcza do żłobka/przedszkola<sup>3</sup>, ponadto ograniczono czas wypłacania świadczenia. Instrument ten wprowadzono pod hasłem „wolności wyboru” i w pierwszych latach po uruchomieniu świadczenia skorzystało z niego 91% uprawnionych, co w dużym stopniu wiązało się z niską dostępnością usług opiekuńczych. W 2003 roku wprowadzono więc „gwarancję żłobkową” (*childcare care guarantee*), czyli gwarancję miejsca w żłobku dla każdego dziecka, którego rodzice zgłoszą taką potrzebę. Co się okazało? Nawet jeśli rządowi trudno było od razu zagwarantować tę usługę każdej zgłaszającej się rodzinie, to wraz z rozszerzeniem dostępności usług popyt na alternatywne świadczenie dramatycznie spadł i w 2009 roku już tylko 27% rodziców decydowało się na to rozwiązanie<sup>4</sup>. Z biegiem lat, wraz z kurczeniem się grupy beneficjentów świadczenia, zawęziła się ona do rodzin uboższych oraz migrantów i migrantek. Wynikało to po części z gorszej jakości miejsc pracy oferowanych migrantom, ale również z różnic kulturowych – migrantki częściej wolały opiekować się samodzielnie dziećmi poniżej trzeciego roku życia. Z jednej strony, taka strategia odpowiadała na zróżnicowane potrzeby grup etnicznych mieszkających w Norwegii, z drugiej – oznaczało to opóźnienie integracji ze społeczeństwem dzieci rodzin migrantów, które uczyły się języka i zaczynały proces socjalizacji oraz wczesnej edukacji później niż ich rówieśnicy. Jak pokazują przytoczone przeze mnie niżej wyniki badań nad efektami uczestnictwa dzieci w opiece i wczesnej edukacji również na początkowym etapie życia, późne włączenie dziecka w życie społeczne może oznaczać nierówny start życiowy, trudności w integracji, a w skali „makro” – pogłębiające się nierówności społeczne.

## Czego chcą Polki i Polacy?

Inny ważny argument za wprowadzeniem takiego instrumentu wiąże się z preferencjami wyrażonymi w badaniu sondażowym. W zleconym przez Ordo Iuris badaniu opinii na temat sposobu finansowania opieki nad małym dzieckiem ponad 60% respondentów wskazało odpowiedź „rodzice powinni mieć wybór, na jaką formę opieki nad dzieckiem zostaną przeznaczone środki publiczne”, podczas gdy tylko 3,8% pytanych wybrało odpowiedź „władze publiczne powinny finansować tylko żłobki”<sup>5</sup>.

3 W Norwegii, podobnie jak w innych krajach nordyckich, nie ma rozróżnienia na żłobki i przedszkola, co wynika z mniejszego nacisku na dzielenie etapów rozwoju dziecka z uwzględnieniem granicy trzech lat.

4 B. Bungum, E. Kvande, *The Rise and Fall of Cash for Care in Norway: Changes in the Use of Child-care Policies*, „Nordic Journal of Social Research” 2013, nr 4, doi:10.7577/njsr.2065.

5 *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie*, dz. cyt.

Wygląda to dość przekonująco, jednak trudno się oprzeć wrażeniu, że wskazanie konkretnej odpowiedzi było uzależnione od tego, jak zostało sformułowane pytanie. Mało kto chciałby się pozbawiać wpływu na to, w jaki sposób wydawane są pieniądze publiczne, zwłaszcza jeśli wskazaniem alternatywnym jest finansowanie tylko żłobków. Tak sugestywne sformułowanie pytania często skutkuje sporym odsetkiem odpowiedzi typu „nie wiem”, „trudno powiedzieć”; tak jest i w tym przypadku, gdzie ponad jedna piąta respondentów wskazała odpowiedź „trudno powiedzieć” (sama wybrałabym właśnie tę opcję).

Nie należy w żadnym wypadku bagatelizować wyników tego badania i na pewno jest to ważny sygnał dla decydentów zajmujących się polityką opieki nad małym dzieckiem. Ale warto przyjrzeć się też innym badaniom preferencji Polek i Polaków dotyczących polityki rodzinnej. I tak wśród dostępnych lub planowanych instrumentów polityki rodzinnej na pierwszym miejscu respondenci wymieniają świadczenie z programu „Rodzina 500+” (40%), kolejnymi najlepiej ocenianymi instrumentami były: pomoc w pozyskaniu mieszkania (35%), ulgi dla rodzin z dziećmi (33%) oraz lepsza dostępność żłobków i innych form opieki (26%), a także pomoc w znalezieniu lub utrzymaniu zatrudnienia dla matek (22%)<sup>6</sup>. Dopiero na dalszych miejscach znalazły się inne instrumenty, takie jak urlop rodzicielski czy elastyczny czas pracy. Wsparcie w znalezieniu mieszkania już wcześniej znajdowało się na czele najlepiej ocenianych przez Polaków narzędzi polityki rodzinnej (40% respondentów), a z listy piętnastu innych respondenci wybrali niskie opłaty dla rodziców za przedszkola i żłobki jako drugą najważniejszą pozycję (32%); w pierwszej szóstce znalazł się również postulat zwiększenia liczby przedszkoli i żłobków (29%)<sup>7</sup>.

Skorzystanie ze specjalnego świadczenia pieniężnego dla wielu Polek oznaczałoby rezygnację z pracy zawodowej. Tymczasem większość Polek chce pracować zawodowo, nawet jeśli mogłyby poświęcić się życiu rodzinnemu – w badaniu przeprowadzonym przez CBOS w 2018 roku uważało tak 52% Polek i stanowiło to wzrost o 8 punktów procentowych w stosunku do 2013 roku i o 18 w porównaniu z badaniem z 2006 roku<sup>8</sup>. W tym samym badaniu pytano Polki i Polaków, czy uważają, że praca zawodowa kobiet szkodzi życiu rodzinnemu – tylko 8% kobiet i 12% mężczyzn zgodziło się z tym stwierdzeniem. Praca zawodowa jest też czynnikiem pozytywnie wpływającym na plany prokreacyjne Polek. W innym badaniu przeprowadzonym niedawno przez CBOS o plany prokreacyjne pytano respondentki będące w związku formalnym bądź nieformalnym<sup>9</sup>. Okazało się, że aż dwie trzecie kobiet pracujących zawodowo (67%) planuje potomstwo w ciągu najbliższych trzech-czterech lat, podczas gdy tylko nieco ponad jedna trzecia kobiet niepracujących (35%) deklaruje takie plany. Jest to zgodne z ogólnoeuropejskim trendem: kobiety najpierw chcą mieć zabezpieczoną sytuację zawodową, dopiero potem planują potomstwo<sup>10</sup>.

## Model opieki nad dziećmi a współczynniki dzietności

Mimo że to działanie nie wspiera bezpośrednio decyzji prokreacyjnych Polek, to być może bon opiekuńczy w inny sposób przyczynia się do wzrostu dzietności? Autorzy raportu *Ordo Iuris* starają się przedstawić dowody na to, że takie właśnie jest działanie bonu. Opisują kompleksowo i systematycznie instrumenty polityki rodzinnej w trzynastu krajach (plus stan Arizona), klasyfikując je w zależności od stopnia i rodzaju wsparcia państwa (model subsydiarny, pośredni i „etatystyczny”). Porównując momenty wprowadzenia konkretnych instrumentów, śledzą następnie wahania współczynnika

6 CBOS, *Program „Rodzina 500 plus” jako element systemu wspierania rodzin i dzietności*, Warszawa 2016.

7 Tamże.

8 CBOS, *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy*, Warszawa 2018.

9 CBOS, *Plany prokreacyjne kobiet*, Warszawa 2017.

10 Tamże.



dietności. Jak przekonują, to model subsydiarny i przewaga instrumentów o charakterze wsparcia pieniężnego najlepiej wpływają na wzrost ogólnego współczynnika dietności<sup>11</sup>.

Trudno jednoznacznie wykazać pozytywny bądź negatywny wpływ instrumentów polityki rodzinnej na decyzje prokreacyjne. Mogą one zależeć od szerokiej gamy czynników: od wpojonych wartości dotyczących rodziny, przez dominujące i zmieniające się wzorce życia rodzinnego w społeczeństwie, po sytuację finansową, zatrudnienie, warunki mieszkaniowe, postawę partnerki/partnera, dostępność usług opiekuńczych czy gotowość członków rodziny do pomocy w opiece nad dzieckiem etc. Polityka państwa może oczywiście tę decyzję ułatwić poprzez wprowadzenie szeregu zachęt. Poszukiwanie najbardziej skutecznego instrumentu wpływającego na decyzje prokreacyjne jest przedmiotem badań demografów, ekonomistów i socjologów co najmniej od kilku dekad, a zwłaszcza od kiedy państwa europejskie odnotowują spadek liczby urodzeń i wiążące się z tym problemy dla długookresowego finansowania świadczeń i usług społecznych. Narzędzia metodologiczne, którymi próbuje się wyizolować wpływ konkretnego instrumentu na zachowanie obywateli, są wypracowywane i doskonalone w procesie długoletnich dyskusji, a i tak sukces badawczy zależy w dużej mierze od jakości danych. Najczęściej potrzebne są dane indywidualne (mikrodane), z zestawem wszystkich ważnych cech analizowanej grupy, gdzie zachowania konkretnych osób śledzi się w czasie (badania wzdłużne). Jeśli chcemy wyizolować działanie jednego czynnika (takiego jak korzystanie z konkretnego świadczenia czy usługi), potrzebujemy tzw. „grupy kontrolnej”, czyli niekorzystającej z wybranego instrumentu (lub nieposiadającej jakiegokolwiek innej cechy, której badaniem jesteśmy zainteresowani). Można wówczas przeprowadzić szereg operacji: przede wszystkim trzeba zbadać współwystępowanie, kierunek i natężenie dwóch zjawisk/zachowań, takich jak korzystanie lub niekorzystanie z bonu z jednej strony oraz decyzje prokreacyjne (mniej/więcej dzieci, ile) z drugiej; poza tym badacze sprawdzają, czy między tymi dwoma zjawiskami istnieje związek przyczynowo-skutkowy, mówiąc krótko: czy rzeczywiście (a jeśli tak, to w jakim stopniu) decyzje o posiadaniu potomstwa są wynikiem skorzystania z konkretnego świadczenia/usługi. Ten długi wstęp potrzebny jest do opisanego kontekstu, w jakim powinniśmy interpretować wnioski dotyczące skuteczności konkretnych instrumentów w krótkim czasie, w skali „makro” i bez wykluczenia wpływu innych czynników niż konkretny instrument polityki. Możliwe są oczywiście obserwacje konkretnych trendów, ale bez odpowiedniej procedury badawczej takie wnioski mają charakter spekulatywny, a gdy stosuje się podobną taktykę, można im łatwo przeciwstawić argumenty zgoła odmiennie przedstawiające sytuację. Tego typu argumentacja często pojawia się w debacie publicznej i w dyskusji publicystycznej. Może wyznaczać ogólne trendy i choć niekoniecznie wnioski na podstawie trendów w skali „makro” są błędne, to jednak należy je traktować z dużą dozą ostrożności, a na pewno nie powinny one stanowić podstawy do zmiany polityki publicznej czy poważnych reform z udziałem znacznych środków z budżetu państwa.

Przyjrzyjmy się jednak tym argumentom. Spośród wszystkich omówionych przez raport Ordo Iuris krajów za najważniejszy uznałabym przykład Czech – kraju bliskiego kulturowo Polsce, z podobnym doświadczeniem gwałtownego spadku ogólnego współczynnika dietności w latach 90. XX wieku (z 1,89 w 1990 roku do 1,13 w 1999). W odróżnieniu od innych krajów regionu współczynnik dietności w Czechach zaczął (ponownie) osiągać wyższe wartości najpierw w pierwszej dekadzie XXI wieku (do 1,5 w 2008 roku), a później od roku 2013, aby w 2016 osiągnąć wartość równą 1,63. Autorzy raportu

11 Zarówno we fragmencie poświęconym reakcji małego dziecka na przebywanie w żłobku, jak i w przypadku omawiania wpływu różnych programów polityki rodzinnej na współczynniki dietności autorzy raportu Ordo Iuris nie uchronili się przed błędami merytorycznymi. Podali m.in. błędną definicję ogólnego współczynnika dietności (*Total Fertility Rate*, s. 13); również stosowanie określenia „urlopy wychowawcze” wobec wszystkich urlopów związanych z rodzicielstwem i opieką nad małym dzieckiem jest nieprawidłowe (urlop wychowawczy to osobny instrument).

Ordo Iuris zmiany te łączy z najważniejszymi cechami polityki rodzinnej w Czechach, czyli z naciskiem na świadczenia pieniężne przy jednoczesnym zaniedbaniu usług opiekuńczych oraz z możliwością wykorzystania płatnego urlopu rodzicielskiego nawet do czwartego roku życia dziecka. Rzeczywiście, są to główne cechy tego systemu, natomiast zwłaszcza w ostatnich latach miały miejsce w Czechach ważne reformy: po pierwsze, skrócono minimalny okres pobierania świadczenia dołączonego do urlopu rodzicielskiego najpierw do 12, a następnie do 6 miesięcy, a więc do skończenia przez dziecko 12 miesięcy<sup>12</sup> (a nie, jak podają autorzy raportu OI, 24 miesięcy)<sup>13</sup>. Rezultaty niedawnych badań nad płodnością Czeszek korzystających z różnych wariantów urlopu pokazują, że np. kobiety z klasy średniej najchętniej korzystają z krótkiej ścieżki urlopu, a jednocześnie dzięki krótszym urlopom zmniejsza się przerwa między urodzeniem pierwszego i drugiego dziecka, co łącznie przyczynia się do zwiększenia dzietności<sup>14</sup>. Po drugie, rośnie liczba miejsc w placówkach oferujących usługi opiekuńcze: jak wskazuje najnowszy raport przygotowany przez Komisję Europejską (2018), dzięki funduszom europejskim powstało 9000 miejsc opieki dla najmniejszych dzieci (powstają one dynamicznie od 2014 roku), rozwijają się również inne formy opieki<sup>15</sup>. W 2017 roku Czechy wciąż należały do krajów z najmniejszą stopą uźłobkowania, jednak do żłobka chodziło już 6,5% dzieci w wieku do dwóch lat, a więc nie 2%, jak czytamy w raporcie Ordo Iuris<sup>16</sup>. Na wynik ten może mieć wpływ również fakt, że Czechy są państwem z najniższym poziomem ubóstwa w Unii Europejskiej (baza danych Eurostat, Polska w połowie stawki). Wychwalana przez autorów raportu Finlandia doświadczyła spadku dzietności przekrojowej z poziomu 1,87 w 2010 roku do poziomu 1,49 w 2017, a z drugiej strony spełniająca kryteria modelu „etatystycznego” Szwecja, gdzie wydłużono również okres urlopu rodzicielskiego przysługującego ojcom, utrzymuje w tym okresie dzietność w przedziale 1,98–1,78<sup>17</sup>.

Autorzy raportu Ordo Iuris podają także kilka przykładów funkcjonowania bonu na poziomie lokalnym: w Nysie, Warszawie czy Szczecinie. Rozwiązania przyjęte w Nysie wyróżnione są w tekście ze względu na wprowadzenie w zasadach przydzielania bonu możliwości zaopiekowania się dzieckiem osobiście, w przeciwieństwie do gorzej ocenionego Warszawskiego Bonu Żłobkowego czy bonu opiekuńczego w Szczecinie, które takiej możliwości nie dają. Autorzy wskazują na pozytywny efekt takiej konstrukcji bonu w Nysie: podane są informacje o kilkunastoprocentowym wzroście liczby urodzeń w 2015 roku i jeszcze wyższym w kolejnych latach. Tak dużego wzrostu w ostatnich latach nie potwierdzają liczby z Banku Danych Lokalnych (BDL). Według statystyk z Banku Danych Lokalnych w 2016 roku w całej gminie Nysa urodziło się 474 dzieci (368 w mieście Nysa, 106 w gminie na obszarach wiejskich), a w 2017 było to łącznie 482 dzieci (363 w mieście i 119 na obszarach wiejskich). A więc łącznie urodziło się o osiemro dzieci więcej (w całej gminie), przy czym o pięcioro dzieci mniej w samej Nysie. Pomiędzy 2016 a 2017 rokiem Nysa zanotowała też zwiększenie negatywnego przyrostu naturalnego (choć to oczywiście spowodowane jest dodatkowo wzrostem liczby zgonów). Nieco inaczej prezentują się te dane dla Szczecina: według danych z BDL, w porównaniu do 2016 roku, gdy na terenie gminy urodziło się 3723 dzieci, w kolejnym wskaźnik ten wzrósł do 3941. Można pokusić się o stwierdzenie,

12 H. Hašková, *Fostering Paternal Involvement in Childcare in the Czech Republic*, Brussels 2018.

13 *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie*, dz. cyt., s. 71.

14 Konsultacja z H. Haškovą (Czeska Akademia Nauk).

15 *Country Report Czech Republic 2018. European Semester: Assessment of Progress on Structural Reforms, Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances, and Results of In-depth Reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, Komisja Europejska, Bruksela 2018.

16 *Opieka nad dziećmi do 3. roku życia w Polsce i na świecie*, dz. cyt., s. 71.

17 Za tę uwagę dziękuję prof. Irenie Kotowskiej.



że konstrukcja bonu z wyłączeniem osobistej opieki rodzicielskiej skuteczniej stymuluje wzrost dzietności<sup>18</sup>.

## „Równość zna(czy) dzietność?”<sup>19</sup>

Co działa? W znakomitej większości badania te potwierdzają większą skuteczność takiej kombinacji różnych instrumentów polityki rodzinnej, które wspierają model rodziny z dwojgiem pracujących rodziców, przy czym ostatnio kładzie się również nacisk na uczestnictwo ojców w opiece nad dziećmi<sup>20</sup> (*dual earner – dual carer*, dwoje żywicieli – dwoje opiekunów). Billingsley i inni poddali analizie intencje prokreacyjne deklarowane przez kobiety i mężczyzn w 21 krajach OECD, aby sprawdzić, czy były one inspirowane konkretnym modelem polityki społecznej<sup>21</sup>. Okazało się, że co prawda decyzja o pierwszym dziecku była wynikiem wsparcia państwa w tradycyjnym modelu polityki rodzinnej, jednak już decyzja o drugim dziecku (podejmowana często przez kobietę o ustabilizowanej sytuacji zawodowej) częściej wiąże się ze wsparciem modelu rodziny z dwojgiem pracujących rodziców. Na podstawie analizy (na poziomie „makro”) wartości współczynnika dzietności w 33 krajach na przestrzeni 16 lat (1995–2011) eksperci ze Szwedzkiego Instytutu Badań Społecznych udowodnili pozytywną relację między polityką rodzinną wspierającą pracę zawodową kobiet a poziomem dzietności, jednocześnie obserwując negatywny wpływ na dzietność polityki wspierania przez państwo tradycyjnego modelu rodziny (matki opiekującej się dzieckiem w domu)<sup>22</sup>. Do podobnych wyników doszli Luci-Greulich i Thévenon, którzy podkreślali znaczenie wsparcia dla pracy zawodowej kobiet<sup>23</sup>. Praca zbiorcza ekspertów OECD wskazuje zewnętrzne usługi opiekuńcze jako najskuteczniejszy instrument polityki rodzinnej wspierającej dzietność<sup>24</sup>. Wymienieni badacze podkreślali również kompleksowość takiej polityki, jej stabilność i odpowiednią koordynację.

Jeśli chodzi o skuteczność instrumentu typu „świadczenie za opiekę”, to w badaniach przeprowadzonych w Norwegii zauważono pozytywny wpływ tego instrumentu na podjęcie decyzji o kolejnym dziecku w przypadku osób z jednym dzieckiem<sup>25</sup>, jednak efekt ten był mniejszy w przypadku decyzji o trzecim lub kolejnym dziecku. Najnowsze badania przeprowadzone w Norwegii (a więc tam, gdzie instrument ten funkcjonuje już stosunkowo długo) wykazały brak pozytywnego wpływu zasiłku na decyzje prokreacyjne<sup>26</sup>. Badacze obserwowali decyzje prokreacyjne kobiet na przestrzeni czterech lat. Wyniki zaskoczyły ich samych: kobiety, które korzystały ze świadczenia pieniężnego podczas sprawo-

18 Autorzy raportu podają inne dane. Jak piszą: „Zgodnie ze statystykami Urzędu Stanu Cywilnego w Szczecinie, na terenie, gdzie realizowane jest świadczenie pieniężne 'bon opiekuńczy' liczba urodzeń w 2016 r. wyniosła 4887, a w 2017 r. – 5210. W roku 2015, ostatnim przed wprowadzeniem bonu w Szczecinie urodziło się 4793 dzieci” (s. 37).

19 W 2013 roku Fundacja ICRA we współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta zorganizowała międzynarodową konferencję pt. *Równość zna(czy) dzietność? (Equality (f)or Fertility?)* poświęconą problemowi demografii: <http://biznes.onet.pl/eksperci-przed-europa-stoja-wyzwania-zwiazane-z-demografia/yjs87>.

20 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), *Doing Better for Families*, Paris 2011.

21 Tamże.

22 K. Wesolowski, T. Ferrarini, *Family Policies and Fertility: Examining the Link between Family Policy Institutions and Fertility Rates in 33 Countries 1995–2011*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2018, nr 38 (11–12), s. 1057–1070.

23 A. Luci-Greulich, O. Thévenon, *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries / L'influence des politiques familiales sur les tendances de la fécondité des pays développés*, „European Journal of Population / Revue Européenne de Démographie” 2013, nr 29 (4), s. 387–416.

24 OECD, *Doing Better for Families*, dz. cyt.

25 A. Erlandsson, *Child Home Care Allowance and the Transition to Second- and Third-order Births in Finland*, „Population Research and Policy Review” 2017, nr 36 (4), s. 607–630.

26 B.-E. Andersson, *Effects of Day-Care on Cognitive and Socioemotional Competence of Thirteen-Year-Old Swedish Schoolchildren*, „Child Development” 1992, nr 63, s. 20–36.

wania osobistej opieki nad dzieckiem, później decydowały się na drugie i kolejne dziecko, a współczynnik dzietności wśród tej grupy był niższy<sup>27</sup>.

Bodaj najdokładniejsze badanie procesów demograficznych w Polsce oraz decyzji Polek i Polaków zostało przeprowadzone przez zespół badaczy pod kierunkiem profesor Ireny Kotowskiej<sup>28</sup>. Za najważniejsze czynniki wpływające na decyzje prokreacyjne Polek i Polaków uznano stabilność ekonomiczną rodziny, warunki łączenia pracy zawodowej z rodziną, ale również posiadanie partnera czy jakość związku, „a zwłaszcza organizację życia rodzinnego po pojawieniu się pierwszego dziecka”<sup>29</sup>.

W tym momencie warto zwrócić uwagę na rolę mężczyzn/drugich rodziców. Autorzy raportu Ordo Iuris zajmują się niemal wyłącznie relacją dziecko–matka, a zapominają o tym, jak ważną, również opiekuńczą rolę odgrywają mężczyźni. Istnieją dowody na przyczynowo-skutkowy związek zaangażowania mężczyzn i chęci kobiet do posiadania większej liczby dzieci – badanie porównujące węgierskie i szwedzkie rodziny wykazało, że im bardziej wyrównany jest podział opieki nad pierwszym dzieckiem, tym większe prawdopodobieństwo pojawienia się drugiego albo nawet trzeciego dziecka; ta relacja potwierdziła się i w Węgrzech, i w Szwecji, mimo odmiennych kontekstów kulturowych tych dwóch krajów<sup>30</sup>. Kobiety chcą mieć (więcej) dzieci z mężczyznami, którzy biorą udział w opiece i wychowaniu, a najlepszym sposobem na zachęcenie ojców do zmiany zachowania w domu jest zaproponowanie im indywidualnych niezwykłych uprawnień do urlopu ojcowskiego o odpowiedniej długości (najlepiej dwa–trzy miesiące)<sup>31</sup>.

Między innymi dlatego tak skuteczne okazują się rozwiązania, gdzie część urlopu rodzicielskiego przeznaczona jest dla ojca (drugiego rodzica), co funkcjonuje w prawie wszystkich krajach nordyckich, a od niedawna także w Niemczech. I nie jest to, jak twierdzą autorzy raportu Ordo Iuris, rozwiązanie „wymuszające większe zaangażowanie ojców w opiekę nad dzieckiem” (s. 14), a raczej uprawnienie uznające ojca za równorzędnego opiekuna nad dzieckiem. Uprawnienie, a więc nie obowiązek – wszyscy mamy wiele uprawnień, z których niekoniecznie skorzystamy, i nikt nie zmusza nas do tego, jednak dobrze, że te uprawnienia nam przysługują (np. czynne prawo głosu)! Ojcowie, którzy zajmują się małymi dziećmi w domu dłużej niż dwa tygodnie, trwale włączają się w opiekę nad nimi, co cementuje zrównoważony podział obowiązków w rodzinie między rodzicami<sup>32</sup>. Argumenty te trafiły również do europarlamentarzystów, którzy 3 kwietnia 2019 roku znakomitą większością przyjęli *Dyrektywę w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów*; dokument ten zakłada obowiązek wprowadzenia przynajmniej dwóch płatnych miesięcy urlopu rodzicielskiego dla drugiego rodzica (w domyśle – ojca) we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

A może to, co działa w innych krajach, nawet bliższych kulturowo, nie sprawdzi się w polskim kontekście, gdzie najlepszym instrumentem wspierającym dzietność będą pieniądze? I tutaj powstaje sporo wątpliwości. W 2016 roku wprowadzono największy po 1989 roku (po emeryturach) program polityki

27 Tamże.

28 *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013. Raport tematyczny*, red. I.E. Kotowska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.

29 Tamże, s. 100.

30 L.S. Oláh, *Gendering Fertility: Second Births in Sweden and Hungary*, „Population Research and Policy Review” 2003, nr 22 (2), s. 171–200.

31 D. Szelewa, *500+ nie wystarczy, potrzebujemy zaangażowania ojców. Polityka oparta na wiedzy. Porozmawiajmy serio o...*, <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2016/04/26/500-nie-wystarczy-potrzebujemy-zaangazowania-ojcow/>; J. Waldfogel, L. Nepomnyaschy, *Paternity Leave and Fathers' Involvement with their Young Children*, „Community, Work & Family” 2007, nr 10 (4), s. 427–453.

32 J. Waldfogel, L. Nepomnyaschy, *Paternity Leave and Fathers' Involvement with their Young Children*, dz. cyt.

społecznej „Rodzina 500+”. Ostatnie statystyki dotyczące liczby urodzeń w Polsce nie potwierdzają pozytywnego wpływu świadczeń w formie pieniężnej na wskaźniki dzietności: w 2018 roku urodziło się tylko 388 tys. dzieci, czyli o 13 tys. mniej niż rok wcześniej. Z badań przeprowadzonych wśród Polek wynika, że nie ma w naszym kraju szansy na upowszechnienie modelu rodziny wielodzietnej. Mimo znacznie zwiększonego wsparcia państwa dla rodzin wielodzietnych (z co najmniej trojgiem dzieci) Polki nie deklarują chęci posiadania większej liczby dzieci – zgodnie z wynikami badania CBOS z 2017 roku 91% Polek z co najmniej dwójką dzieci już nie planuje potomstwa, co więcej, większość kobiet, które już urodziły jedno dziecko, nie deklaruje chęci posiadania następnych (55%), a 22% kobiet w ogóle rezygnuje z macierzyństwa. Program „Rodzina 500+” z pewnością pełni ważne funkcje, zmniejsza bowiem koszty wychowywania dzieci, a przy tym spadają wskaźniki ubóstwa wśród rodzin z co najmniej dwojgiem dzieci. Ale czy taki instrument zwiększa dzietność? Na razie niewiele na to wskazuje.

## **Żłobek taki straszny? Pozytywny wpływ korzystania z usług edukacyjno-opiekuńczych na rozwój dzieci i wyrównywanie szans**

Jednym z fundamentalnych argumentów przeciwko pozarodzielskiej opiece zewnętrznej, świadczonej w Polsce między innymi przez żłobki, jest wskazanie na wyniki badań mające udowodnić negatywny wpływ przebywania dziecka w żłobku na jego przyszły rozwój i dobrostan. Autorzy raportu Ordo Iuris postanowili w szczególności skupić się na liczbie godzin, jakie dzieci średnio spędzają w żłobku, oraz na badaniach nad poziomem kortyzolu u dzieci przebywających w placówkach świadczących usługi opiekuńcze.

Jednym z pierwszych argumentów przeciwko inwestowaniu w żłobki jest liczba godzin (39,1), jakie w placówkach spędzają polskie dzieci (w całej Unii Europejskiej wyższa tylko w Portugalii – 39,5 godziny). Okazuje się, że jest to informacja nieaktualna. Autorzy powołują się na raport Eurydice opublikowany w 2014 roku, gdzie dane na temat liczby godzin spędzonych w żłobku pochodzą z 2011 roku, a więc sprzed ośmiu lat i sprzed okresu najbardziej dynamicznego rozwoju nie tylko żłobków, ale też alternatywnych form opieki nad dzieckiem, takich jak klub malucha i dzienny opiekun. Najnowsze dane, do których udało mi się dotrzeć, pochodzą z 2016 roku, kiedy to wskaźnik ten zmalał do 32 godzin (OECD Family Database), dzięki czemu Polska zbliżyła się do średniej europejskiej (27 godzin)<sup>33</sup>.

W raporcie Ordo Iuris znajdujemy również fragment oparty na dość bogatej literaturze dotyczącej wpływu przebywania w żłobku na nienaturalnie podwyższony w ciągu dnia poziom kortyzolu u małych dzieci (s. 44–47). Warto przyrzeć się tekstom źródłowym – większość analiz, na które powołują się autorzy raportu Ordo Iuris, tylko potwierdza tezę o podwyższonym kortyzolu. Jednocześnie autorzy tych analiz wielokrotnie podkreślają (czasem kilka razy w tekście), że nie ma bezpośrednich dowodów na

33 Przypomnę, że w 2011 roku tylko 2% dzieci w wieku do trzech lat chodziło do żłobka, a zróżnicowanie usług było również niewielkie: w 2011 roku nie istniał ani jeden opiekun dzienny (podczas gdy w 2017 roku liczba opiekunów dziennych wyniosła 1026 osób). Poza tym długie przebywanie w żłobku niekoniecznie wiąże się z modelem funkcjonowania takiej usługi w Polsce, tylko raczej z długością dnia pracy. Polska czy Portugalia pozostają w czołówce państw o najdłuższym dniu pracy. Nie jest to więc problem żłobków, ale bardziej – kwestia warunków i cech rynku pracy w Polsce.

to, że podwyższony poziom kortyzolu wpływa negatywnie na rozwój dzieci<sup>34</sup>. Tymczasem w raporcie te konkluzje cytowanych prac zostały pominięte<sup>35</sup>. Do ciekawych wniosków można dojść dzięki wynikom metaanalizy opublikowanej w „The Canadian Journal of Psychiatry”<sup>36</sup>, na którą również powołują się autorzy raportu Ordo Iuris. Specjaliści przeanalizowali wyniki badań nad poziomem kortyzolu u dzieci od 0 do 12 roku życia opublikowane w 11 artykułach naukowych. W przypadku najmniejszych dzieci (3–16 miesięcy) wzrost poziomu kortyzolu był marginalny, taki sam jak u dzieci 7–8-letnich chodzących do szkoły, a mniejszy niż wśród 5–6-latków<sup>37</sup>. Najwyższy poziom stresu zanotowano wśród grupy dzieci pomiędzy 39. a 59. miesiącem życia, a więc nie wśród dzieci w wieku żłobkowym.

Na wyniki badań wpływała jakość usług: w przypadku usług wysokiej jakości wzrost poziomu kortyzolu był niezauważalny lub nie było go wcale. Na znaczenie jakości usług wskazywali niemal wszyscy autorzy, na których prace powołuje się raport Ordo Iuris. Jest to zgodne ze stanem wiedzy na temat wpływu korzystania z wysokiej jakości usług opiekuńczych na rozwój dzieci, a jakość ta wychodzi poza rozpatrywanie jedynie kwestii poziomu kortyzolu. Jakość usług wyznaczana jest nie tylko przez rozmiar grupy (kilkoro dzieci przypadających na jednego opiekuna/jedną opiekunkę), to również kwestia dobrze wyposażonych placówek, gdzie pracują nauczyciele/opiekunowie ze specjalistycznym wykształceniem, realizujący opiekę i edukację na podstawie zdefiniowanych i kontrolowanych standardów<sup>38</sup>.

W sposób przystępny i rzetelny wyniki badań nad rozwojem dzieci przedstawione są w opracowaniu UNESCO z 2015 roku. W jednym z rozdziałów specjalizujący się w rozwoju dziecka profesor Uniwersytetu Harvarda, Jack P. Shonkoff, wskazał na rozróżnienie między trzema rodzajami stresu – są to stres pozytywny, stres tolerowany i stres toksyczny<sup>39</sup>. Każdy z nich skutkuje pojawieniem się objawów psychobiologicznych. Jeśli chodzi o stres pozytywny, to jest on „ważnym aspektem zdrowego rozwoju” i przy wsparciu zapewniającym przystosowanie się (dziecka) do nowych warunków/okoliczności odgrywa rolę pozytywną<sup>40</sup>. Do psychofizycznych objawów „pozytywnego stresu” należą również przyspieszone (krótkotrwałe) bicie serca, podwyższone ciśnienie oraz zwiększony poziom kortyzolu, a przy-

34 Zob. A.-C. Dettling, M.-R. Gunnar, B. Donzella, *Cortisol Levels of Young Children in Full-day Childcare Centers: Relations with Age and Temperament*, „Psychoneuroendocrinology” 1999, nr 24 (5), s. 533; H.J. Vermeer, M.-H. van Ijzendoorn, *Children’s Elevated Cortisol Levels at Daycare: A Review and Meta-analysis*, „Early Childhood Research Quarterly” 2006, nr 21 (3), s. 398; M.M. Sumner, K. Bernard i in., *Young Children’s Full-Day Patterns of Cortisol Production on Child Care Days* *Patterns of Cortisol Production in Children*, „Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine” 2010, nr 164 (6), s. 567–571; H.J. Vermeer, M.G. Groeneveld, *Children’s Physiological Responses to Childcare*, „Current Opinion in Psychology” 2017, nr 15, s. 201–206.

35 Pojawiają się też pewne rozbieżności: aby wzmocnić argument o trwałym wpływie podwyższonego poziomu kortyzolu, autorzy raportu Ordo Iuris argumentują: „Niedawne badania wykazały, że podwyższony poziom kortyzolu u dzieci siedemnastomiesięcznych pozwala trafnie przewidzieć rozwój zaburzeń psychiatrycznych, które wystąpią przed ukończeniem piątego roku życia”. Powołują się przy tym na publikację autorstwa Ellenbogen, Hodgins i in. (M.A. Ellenbogen, S. Hodgins, A. Linnen, C.S. Ostiguy, *Elevated Daytime Cortisol Levels: A Biomarker of Subsequent Major Affective Disorder?*, „Journal of Affective Disorders” 2011, nr 132 (1), s. 265–269). Już po przejściu wstępu i streszczenia tej analizy okazuje się jednak, że chodziło o zupełnie inną grupę wiekową: autorzy badali poziom kortyzolu u młodzieży w wieku 17,5–20 lat, w artykule w ogóle nie pojawia się odniesienie do dzieci siedemnastomiesięcznych czy też pięcioletnich – poziom kortyzolu badany jest przez pięć lat, ale w przypadku młodzieży.

36 M.-C. Geoffroy, S.M. Côté i in., *Daycare Attendance, Stress, and Mental Health*, „The Canadian Journal of Psychiatry” 2006, nr 51 (9), s. 607–615.

37 Tamże, s. 611, wykres 1.

38 B. Taggart, *Vulnerable Children. Identifying Children ‘at Risk’*, w: *Early Childhood Matters. Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*, red. K. Sylva, E. Melhuish, P. Sammons, I. Siraj-Blatchford, T. Brenda, London–New York 2010.

39 J.P. Shonkoff, *The Neurobiology of Early Development*, w: *Investing Against Evidence: The Global State of Early Childhood Education and Care*, red. P.T.M. Marope i Y. Kaga, UNESCO 2015.

40 Tamże, s. 58.

czyną wystąpienia takiego stresu może być frustracja związana z koniecznością dostosowania się do nowego otoczenia, np. w żłobku. Mówiąc krótko, dziecko zawsze będzie odczuwało jakiś poziom stresu w zetknięciu z nowymi okolicznościami i potrzebuje wtedy wsparcia osób dorosłych w dostosowaniu się do nowego otoczenia czy sytuacji.

Obecny stan wiedzy na temat procesów neurologicznych zachodzących w mózgu niemowląt pozwala stwierdzić, że te najwcześniejsze doświadczenia dziecka wpływają na odpowiedni rozwój „architektury mózgu” poprzez stymulowanie rozwoju połączeń mózgowych (synaps). U najmłodszych dzieci ten proces jest szczególnie intensywny: dla porównania, liczba synaps, które powstają w okresie niemowlęctwa (poczynając od trzeciego trymestru ciąży), jest aż o 40% większa niż podczas całego dorosłego życia człowieka<sup>41</sup>. W skrócie, rozwój mózgu noworodków i później niemowląt ma charakter „relacjonalny”<sup>42</sup>. Przywoływany przez ekspertów OECD projekt „Carolina Abecedarian” polegał na obserwacji losów dzieci z biedniejszych środowisk. Okazało się, że im wcześniej zaczęły one uczęszczać do żłobka, tym większe miały później szanse na pozytywne wyniki w nauce. Udowodniono także związek między uczęszczaniem do żłobka a późniejszym rozwojem intelektualnym (dzieci „żłobkowe” w wieku 8–10 lat miały lepsze oceny z matematyki niż te, które nigdy nie były w żłobku). Liczne studia o krótkoterminowych efektach uczestnictwa w programach opieki i wczesnej edukacji wskazywały na jednoznacznie pozytywny efekt dla rozwoju zdolności poznawczych uczestników takich programów<sup>43</sup>, a dzieci, które od wczesnych lat uczestniczyły w programach usług opiekuńczych, osiągały średnio o 7–8 punktów więcej w skalach testu na inteligencję. Badania przeprowadzone w Kanadzie na próbie rodzin z małymi dziećmi wykazały silny pozytywny wpływ na rozwój emocjonalny i poziom agresji dzieci, które korzystały z opieki żłobkowej (badania te przeprowadzono na próbie dzieci w wieku od 24 do 47 miesięcy)<sup>44</sup>. Podobne wnioski zostały przedstawione po badaniu rodzin z małymi dziećmi w USA, w którym przeanalizowano problemy wychowawcze dzieci uczestniczących w programach usług opiekuńczych we wczesnych miesiącach i latach życia<sup>45</sup>. Grupa naukowców z uniwersytetów w Oksfordzie i Londynie przeprowadziła badania mierzące efekty uczestnictwa w programach opieki nad dziećmi w wieku 18 miesięcy (uczęszczającymi do żłobka od trzeciego miesiąca życia)<sup>46</sup>. Po pierwsze, zaobserwowano pozytywny związek między rozwojem zdolności poznawczych niemowlaka a wcześniejszym przebywaniem w żłobku (bez względu na jakość usług). Po drugie, przebywanie dziecka jedynie w domu (i kiedy opiekowała się nim tylko jedna osoba) wpływało negatywnie na umiejętności rozwiązywania problemów (orientacji/zaangażowania)<sup>47</sup>. W 2018 roku opublikowano wyniki badań nad rozwojem emocjonalnym dzieci przeprowadzonych we Francji na próbie 1428 osób, które obserwowane były

41 P. Levitt, *Building Brain Architecture and Chemistry: A Primer for Policymakers*, w: *Investing in Early Childhood Development. Evidence to Support a Movement for Educational Change*, red. A.R. Tarlov, M. Precourt Debbink, Basingstoke 2008.

42 O.A. Barbarin, K. Miller, *Developmental Science and Early Education*, w: *Handbook of Child Development and Early Education: Research to Practice*, red. O.A. Barbarin, B.B. Wasik, New York 2009.

43 W.S. Barnett, *Maximizing Returns from Prekindergarten Education*, National Institute for Early Education Research 2011, artykuł dostępny pod adresem: <https://core.ac.uk/download/pdf/6974398.pdf> [ostatni dostęp: 16.05.2019].

44 A.I.H. Borge, M. Rutter i in., *Early Childcare and Physical Aggression: Differentiating Social Selection and Social Causation*, „Journal of Child Psychology and Psychiatry” 2004, nr 45 (2), s. 367–376.

45 M. Pluess, J. Belsky, *Differential Susceptibility to Rearing Experience: the Case of Childcare*, „Journal of Child Psychology and Psychiatry” 2009, nr 50 (4), s. 396–404.

46 Efekty te były mierzone głównie w 10. i 18. miesiącu życia dziecka – K. Sylva, A. Stein i in., *Effects of Early Child-care on Cognition, Language, and Task-related Behaviours at 18 Months: An English Study*, „British Journal of Developmental Psychology” 2011, nr 29 (1), s. 18–45.

47 Wyniki badań cytowane w powyższych opracowaniach szerzej omawiam w: D. Szelewa, *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem*, Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA, Warszawa 2011.



przez osiem lat, począwszy od okresu prenatalnego<sup>48</sup>. Wyniki są jednoznaczne: dzieci, które przebywały w placówkach świadczących usługi opiekuńcze, miały mniejsze problemy emocjonalne, lepiej radziły sobie w kontaktach z rówieśnikami i wykazywały bardziej prospołeczne postawy niż dzieci, którymi opiekowali się tylko członkowie rodziny bądź nianie. Badanie przeprowadzone w ostatnich latach w pięciu krajach europejskich jednoznacznie wskazuje na pozytywny wpływ usług edukacyjno-opiekuńczych, szczególnie na dzieci pochodzące z rodzin z trudniejszą sytuacją materialną i słabszym kapitałem kulturowym<sup>49</sup>.

## Koszty i „koszty”

Pozornie wprowadzenie świadczenia jest rozwiązaniem tańszym i prostszym. Tańszym – ponieważ wysokość takiego świadczenia (przykładowo: 500 zł) jest znacznie niższa niż porównywalny koszt utrzymania jednego dziecka w przedszkolu/żłobku czy nawet w klubie dziecięcym. Ale kosztów wprowadzenia takiego instrumentu nie można ograniczyć do prostego porównania wysokości świadczenia z kosztem przebywania dziecka w żłobku. Kosztem alternatywnym jest tutaj brak uczestnictwa jednego rodzica w rynku pracy, a więc co najmniej uszczuplenie przychodów do budżetu państwa, z czego finansowane ma być to świadczenie. Składa się na to wysokość podatków i składek, które nie trafią do kasy państwa czy funduszu ubezpieczeń społecznych, a których nie zapłaci osoba sprawująca opiekę nad dzieckiem. Szacuje się, że w perspektywie życia kobiety pięcioletnia przerwa w pracy związana z opieką nad dzieckiem skutkuje 40-procentowym spadkiem dochodu i w efekcie spadkiem przychodów podatkowych państwa. Szacunki Gøsty Esping-Andersena dla Danii wykazują, że dodatkowe podatki odprowadzone od pracowników, którym umożliwiono godzenie ról zawodowych i opiekuńczych dzięki dostępowi do wysokiej jakości opieki, znacznie przewyższają wydatki budżetowe na tę opiekę. W tym przypadku zwrot netto wyniósł 43%<sup>50</sup>.

Tak „zekonomizowane” podejście może wydać się upraszczające i niedowartościowujące pracy opiekuńczej. Po części jest to zastrzeżenie słuszne – być może budżet państwa ucierpi na wprowadzeniu tego typu instrumentu, jednak dzięki pracy reprodukcyjnej wykonywanej (najczęściej) przez kobiety zapewniona jest ciągłość pokoleniowa, nowy obywatel będzie w przyszłości płatnikiem podatków i składek, a nieodpłatna praca domowa jest wynagradzana. A jednak można zadać pytanie – kto teraz będzie finansował funkcjonowanie takiego rozwiązania? Co z kobietami, które chcą lub (często) muszą pracować, aby zapewnić rodzinie życie na akceptowalnym poziomie, i wychowują jednocześnie dzieci? Wysokość świadczenia nie zrekompensuje przecież wysokości całej pensji. Gdy patrzy się na strukturę rodzin w Polsce, gdzie przeważają te z jednym dzieckiem, a więc nieotrzymujące świadczenia z programu „Rodzina 500+”, można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że nie będzie ich stać na rezygnację z pracy na tak długo, nawet przy otrzymywaniu świadczenia w zamian za opiekę nad dzieckiem. Oznacza to również, że to te rodziny oraz te matki będą współfinansować nowy instrument. Co by się stało, gdyby wszystkie kobiety nagle zdecydowały się na rezygnację z pracy na kilka lat na rzecz opieki nad dzieckiem? Instrumentu tego prawdopodobnie nie byłoby po prostu z czego finansować.

48 R. Gomajee, F. El-Khoury, S. Côté, J. van der Waerden, L. Pryor, M. Melchior, *Early Childcare Type Predicts Children's Emotional and Behavioural Trajectories into Middle Childhood. Data from the EDEN Mother-child Cohort Study*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 2008, nr 72 (11), s. 1033–1043.

49 Y. Brilli, D. Del Boca i Ch. Monfardini, *State-of-the-art report. Child care arrangements: determinants and consequences*, „Families and Societes. Working Paper Series” 2013, nr 2; D. Del Boca, Ch. Monfardini i S. Grace See, *Summary Report of Key Findings for WP6*, „Families and Societes. Working Paper Series” 2016, nr 63.

50 G. Esping-Andersen, *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge 2009.



W gospodarce rynkowej, nawet społecznie zorientowanej, ze sporą dozą redystrybucji, dochód z pracy stanowi główne źródło finansowania usług i świadczeń polityki społecznej. Istnieje wiele przykładów na to, jak inwestycja w usługi opiekuńcze przynosi realny zysk finansowy w dłuższym okresie. Wymienić można co najmniej dwie grupy czynników, które przyczyniają się do tego efektu. Po pierwsze, o czym już wspomniałam, wynika to ze zwiększonego udziału kobiet w rynku pracy (i nie chodzi tylko o podatki czy składki, ale też o wkład kobiet w rozwój gospodarczy), po drugie, ze zwiększonych kompetencji dzieci, które dzięki przebywaniu w żłobku/klubie malucha szybciej nabywają umiejętności społecznych, kompetencji poznawczych i emocjonalnych, w ten sposób gromadząc również kapitał kulturowy.

Potwierdzają to wyniki badań nad zwrotem finansowym z inwestycji w usługi opiekuńcze. James J. Heckman (noblista w dziedzinie ekonomii z 2000 roku) przekonuje, że inwestycja we wczesną edukację jest korzystna dla gospodarki, wpływa na poprawienie równości szans i pomaga realizować zasadę sprawiedliwości społecznej<sup>51</sup>. Narodowy Instytut Badań nad Wczesną Edukacją w USA przeprowadził analizę kosztów i zysków umieszczenia w placówce dziennej opieki 110 dzieci pochodzących z rodzin obciążonych ryzykiem wykluczenia. Ustalono, że po kilku latach dzieci te nie tylko lepiej rozwijały się intelektualnie, ale także poprawiła się ich sytuacja materialna w rodzinie (opieka zewnętrzna umożliwiła bowiem ich matkom podjęcie pracy). Również stan zdrowia tych dzieci był lepszy niż rówieśników, którzy nie korzystali z usług opiekuńczych (np. nie zaczęły palić papierosów). W sumie koszty alternatywne umieszczenia jednego dziecka w przedszkolu określono jako cztery razy mniejsze niż koszty wynikające z wystąpienia różnych ryzyk dla dzieci, które nie chodziły do przedszkola (wydatki na zasiłki dla dziecka i niepracującej matki, na służbę zdrowia, na droższą edukację w szkołach specjalnych etc.). Sam Heckman stopę zwrotu z tak zainwestowanych środków ocenił na około 7%.

Dzieci, które chodziły do przedszkola lub korzystały z innych form wysokiej jakości usług opiekuńczych od wieku przynajmniej trzech lat, rzadziej musiały powtarzać klasę lub przenosić się do szkół specjalnych. Wyniki badań wskazują również, że dzieci, które uczęszczały do przedszkola, zwłaszcza te ze środowisk zagrożonych wykluczeniem czy po prostu z biedniejszych rodzin, sprawiały mniej problemów wychowawczych w szkole, a następnie notowano wśród nich mniejszą skłonność do zaangażowania się w działalność przestępczą, co generowało oszczędności w wydatkach na system penitencjarny i programy resocjalizacyjne dla młodocianych przestępców.

**Tabela 1: Podsumowanie głównych argumentów za inwestycją w publiczne usługi opiekuńcze, według grup adresatów<sup>52</sup>**

Rodzice	Pobyt dziecka w żłobku czy przedszkolu stymuluje jego rozwój intelektualny i emocjonalny. Publicznie dostępne usługi opiekuńcze na wysokim poziomie pomagają obojgu rodzicom godzić życie rodzinne z pracą zawodową.
Kobiety	Usługi opiekuńcze umożliwiają godzenie życia rodzinnego i zawodowego.

51 J.J. Heckman, *The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education*, „American Educator”, Spring 2011.

52 Na podstawie: D. Szelewa, *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci*, dz. cyt.; G. Esping-Andersen, *The Incomplete Revolution*, dz. cyt.; S. Barnett, M. Nores, *Investment and productivity arguments for ECCE*, w: *Investing Against Evidence*, dz. cyt.

Decydenci, płatnicy podatków, twórcy budżetów centralnych i lokalnych	<p>Inwestycja w usługi opiekuńcze zwraca się z nawiązką w długim okresie, ponieważ wyposażone w „kapitał kulturowy” dzieci nie korzystają z kosztownych programów łagodzących skutki ryzyk socjalnych (edukacja specjalna, pomoc społeczna, wychodzenie z nałogów).</p> <p>Więcej kobiet na rynku pracy oznacza większą bazę podatkową z jednej strony i (jak pokazują porównania międzynarodowe) wyższy poziom dzietności kobiet z drugiej. Wzrost demograficzny jest jednym z czynników wpływających na długookresową stabilność finansową systemów emerytalnych.</p> <p>Tym samym długofalowe skutki braku inwestowania w usługi opiekuńcze mogą wywołać obciążenie budżetów lokalnych i centralnych.</p>
Grupy społeczne narażone na wykluczenie	Uczestnictwo w powszechnie dostępnych usługach opiekuńczych wysokiej jakości w znaczący sposób poprawia szanse życiowe dziecka.
Grupy społeczne najmniej narażone na wykluczenie	<p>Stworzenie równych szans rozwoju dla dzieci pochodzących z różnych środowisk jest nie tylko korzystne dla ogólnego rozwoju ekonomicznego, ale stanowi również pierwszy krok do zbudowania spójnego społeczeństwa, opartego na zaufaniu.</p> <p>Pozytywne efekty uczestnictwa dzieci w programach wczesnej opieki i edukacji mają miejsce w przypadku wszystkich grup społecznych. Dzieci w grupach „mieszanych” najbardziej korzystają ze wspólnego przebywania w placówce opiekuńczej.</p>

W tym świetle warto jeszcze raz podkreślić, że zaniedbanie inwestycji w usługi opiekuńcze grozi pogłębieniem się nierówności społecznych. Po pierwsze, wynika to z pozorności wyboru korzystania z różnych opcji opieki nad dzieckiem, o czym już wcześniej wspomniałam. Po drugie, rezygnacja z pracy zawodowej na rzecz choćby tymczasowej opieki nad dzieckiem w domu ma charakter selektywny i prawie wszędzie jest domeną kobiet z niższym wykształceniem oraz słabszą pozycją na rynku pracy, podczas gdy dzieci rodziców z klasy średniej najwcześniej i najdłużej przebywają w placówkach edukacji i opieki. Oznacza to z jednej strony zwiększenie luki płacowej między wynagrodzeniami mężczyzn i kobiet w ogóle, a z drugiej – pogłębienie różnic klasowych pomiędzy kobietami. Trzecią konsekwencją jest pogłębienie różnic rozwojowych między dziećmi pochodzącymi z różnych rodzin, co dotyczy zwłaszcza dzieci z rodzin o ograniczonych możliwościach, ponieważ nie trafią one odpowiednio wcześnie do systemu edukacji i opieki.

## Wnioski

W niniejszym tekście przedstawiłam próbę ewaluacji różnych instrumentów polityki rodzinnej, a szczególnie skupiłam się na porównaniu efektów usług edukacyjno-opiekuńczych oraz instrumentów pieniężnych, w tym opiekuńczego, który miałby wprowadzić element „wyboru” w polityce opieki nad małym dzieckiem. Na podstawie krótkiego przeglądu argumentów zachęcających lub zniechęcających do stosowania jednej bądź drugiej formy instrumentów polityki rodzinnej wysunąć można następujące wnioski:

- Zarówno bon, jak i świadczenie opiekuńcze nie są same w sobie niedobrymi instrumentami polityki rodzinnej. Stanowią formę uznania nieodpłatnej pracy opiekuńczej/reprodukcyjnej najczęściej wykonywanej przez kobiety, a także ich wkładu w rozwój demograficzny i ekonomiczny.

- Idea bonu opiera się w znacznej mierze na postulacie poszerzenia pola wyboru, przed jakim stają rodzice małych dzieci. Niestety, w warunkach ograniczonej dostępności usług opiekuńczych w Polsce wybór ten byłby fikcyjny, ponieważ w większości funkcjonowanie bonu z konieczności ograniczałoby się do wypłacenia świadczenia opiekuńczego. W takim przypadku nazywanie tego instrumentu „bonem” jest chwytem retorycznym, a jego ewentualne wdrożenie – fikcją.
- Wprowadzenie bonu przy obecnej niskiej dostępności usług opiekuńczych może doprowadzić do wypchnięcia tego instrumentu przez świadczenia pieniężne i zahamowania pozytywnych trendów w zwiększaniu dostępności różnych form opieki nad małym dzieckiem.
- Większość Polek chce pracować zawodowo. Dlatego tak ważna jest pomoc państwa polegająca na współuczestniczeniu w kosztach związanych z wychowaniem i utrzymaniem dzieci, ale też na zapewnieniu ciągłości pracy zawodowej kobiet (i mężczyzn) oraz bezpieczeństwa zatrudnienia.
- Proste zestawienie wartości całkowitych współczynników dzietności z konkretnymi reformami polityki rodzinnej pozwala na wyciągnięcie ogólnych wniosków. Jednak dopiero badania stosujące odpowiedni rygor pozwalają na stwierdzenie związku między konkretnym instrumentem polityki rodzinnej a poziomem dzietności. Te ostatnie wskazują na większy pozytywny efekt zewnętrznych usług opiekuńczych na decyzje prokreacyjne; innym ważnym czynnikiem jest włączenie się ojców/partnerów w opiekę nad dziećmi, np. podczas korzystania przez nich z urlopów ojcowskich czy specjalnie wydzielonej części urlopu dla ojca.
- Dzieci, które uczęszczały do żłobków i przedszkoli, mają o wiele większą szansę na bardziej intensywny rozwój intelektualny oraz podniesienie zdolności poznawczych w stosunku do ich rówieśników, którzy nie korzystali z takich programów.
- Wysoka jakość usług gwarantuje wysoką stopę zwrotu z inwestycji w usługi: zwłaszcza dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym korzystają na uczestnictwie w programach wczesnej edukacji i opieki, a dzięki temu nie generują kosztów pochłanianych normalnie przez programy łagodzące skutki wystąpienia ryzyk socjalnych. Należy brać te czynniki pod uwagę przy ustalaniu prawdziwego kosztu inwestycji w usługi opiekuńcze.
- Wychodząc poza rozważania czysto ekonomiczne czy podkreślanie znaczenia wysokiej jakości usług opiekuńczych dla rozwoju dzieci, warto wskazać, w jaki sposób powszechność dostępu do usług opiekuńczych przyczynia się do większej spójności społecznej. Dzieci wcześniej się socjalizują, nabywają kompetencji społecznych, co pozwala im na lepszy start życiowy, a w skali „makro” – daje szansę na zwiększenie mobilności społecznej i zmniejszenie nierówności.
- Nie każde dziecko musi chodzić do żłobka, nie każde się do tego nadaje. Nie istnieje kraj, gdzie z usług opiekuńczych korzystają wszystkie dzieci w wieku żłobkowym; sama Unia Europejska jako ambitny cel wyznacza objęcie opieką zewnętrzną tylko jednej trzeciej wszystkich dzieci poniżej trzeciego roku życia. Ale wszystkie dzieci powinny mieć taką szansę. Dlatego zanim wprowadzimy bon, upowszechnijmy wysokiej jakości usługi opiekuńcze dla małych dzieci, tak aby każde dziecko miało gwarancję miejsca w żłobku/klubie dziecięcym. Bez tego trudno sobie wyobrazić poszerzenie i urzeczywistnienie idei wyboru, co przecież jest jedną z fundamentalnych zasad, na których opiera się idea bonu.

**Dorota Szelewa** – wykładowczyni na kierunku „sprawiedliwość społeczna”, University College Dublin (Irlandia), współzałożycielka i dyrektorka Fundacji ICRA, związana jest z Instytutem Polityki Społecznej UW. Zajmuje się analizą polityki rodzinnej i ekonomią polityczną państwa opiekuńczego. Jest autorką artykułów naukowych i ekspertyz, m.in. na zlecenie Parlamentu Europejskiego. Jest zastępczynią redaktora naczelnego „Journal of Family Studies”.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-71-4