

Bon wychowawczy – główne założenia.

1. Cel wprowadzenia projektowanych zmian.

Bon wychowawczy stanowi alternatywę dla dominującego obecnie, jednostronnego modelu finansowania zinstytucjonalizowanej opieki kolektywnej nad dziećmi. Dzięki wprowadzeniu tego instrumentu, równouprawnione zostaną różne formy opieki nad dzieckiem, które dostosowane będą do jego indywidualnych predyspozycji oraz preferencji rodziców. Należy podkreślić, że okres rozwoju dziecka od pierwszego do trzeciego roku życia wskazywany jest przez licznych badaczy jako kluczowy dla jego rozwoju.

Bon wychowawczy powinien mieć formę bezpośredniego transferu finansowego, o którego przeznaczeniu decydować będą rodzice dziecka, którzy nie zdecydują się na skorzystanie z pełnoetatowej publicznej opieki instytucjonalnej. W ten sposób, wachlarz dostępnych rozwiązań w tym zakresie zostanie znacznie rozszerzony i to do rodziców będzie należał realny wybór sposobu opieki nad dzieckiem – czy będzie to opieka instytucjonalna w publicznej lub prywatnej placówce, pomoc niani, punkt opieki dziennej, klub dziecięcy czy opieka sprawowana osobiście lub skorzystanie z pomocy osób najbliższych (babć, dziadków, rodziny, sąsiadów). Bon wychowawczy będzie również stanowił element realizacji fundamentalnych praw rodziców, których rola w wychowaniu i edukacji dzieci powinna być zawsze pierwszoplanowa. Wprowadzenie bonu przyczyni się jednocześnie do powstania nowych miejsc pracy zarobkowej oraz poprawy sytuacji materialnej osób sprawujących faktyczną opiekę nad dziećmi, w tym osób starszych.

2. Efektywność funkcjonowania żłobków.

Bon wychowawczy to odpowiedź na problem istnienia bardzo licznej grupy rodziców pozbawionych jakiegokolwiek wsparcia ze strony państwa w zakresie opieki nad małymi dziećmi. Liczba miejsc zapewnianych przez instytucje państwowe w publicznych i dotowanych żłobkach jest niewystarczająca. W samej tylko Warszawie, liczba miejsc w żłobkach podlegających samorządowi terytorialnemu w 2018 wynosiła w 2018 r. 7603, natomiast w dotowanych żłobkach prywatnych 5771. Tymczasem, wg danych GUSu w Warszawie mieszka obecnie 63686 dzieci w wieku do lat trzech (ok. 42 591 w wieku 12 – 36 miesięcy). Tworzenie i utrzymanie każdego nowego miejsca w placówce świadczącej opiekę

kolektywną to znaczny koszt, przekraczający możliwości budżetów samorządów (koszt utrzymania jednego miejsca w żłobku wynosi ok. 1464,95 zł miesięcznie w przeliczeniu na 12 miesięcy). Liczby te znacznie większe, szczególnie w odniesieniu ilości zapewnianych przez samorząd miejsc w żłobkach w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich.

Wprowadzenie bonu wychowawczego byłoby odpowiedzią na tę znaczną lukę w funkcjonowaniu systemu opieki nad dziećmi i umożliwiłoby rodzicom łatwiejsze godzenie pracy zarobkowej z opieką. Podkreślić należy, że bon jest rozwiązaniem znacznie tańszym niż tworzenie nowych miejsc w żłobkach (jego proponowana wysokość to ok. 700 zł). Ze względu na jego powszechny charakter, koszty administracyjne obsługi tego instrumentu będą stosunkowo niskie.

Co więcej, z danych zgromadzonych przez Instytut *Ordo Iuris* wynika, że ta podstawowa funkcja nie jest efektywnie realizowana przez żłobki. Średnia roczna frekwencja w żłobkach - na podstawie informacji zebranych ze 149 placówek z całej Polski, które udzieliły instytutowi informacji – wynosi 66,37 proc.¹. Jak wskazują dane za 2016 r. ze wszystkich 54

¹ Dane za 2016 r. na podstawie informacji uzyskanych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Żłobki na podstawie których sporządzono dane dotyczące frekwencji: Żłobek Miejski "Skarbiec skrzata" w Białej Podlaskiej, Żłobek Miejski w Bielsku Białej, Żłobek Samorządowy nr 1 w Biłgoraju, Żłobek Miejski w Dębicy, Żłobek Miejski w Gnieźnie, Żłobek Miejski nr 1 w Grudziądzu, Żłobek Miejski w Katowicach, Żłobek Miejski w Koszalinie (6 oddziałów), Niepubliczny Żłobek Kraina Malucha w Belchatowie, Żłobek Miejski nr 1 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 5 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 12 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 13 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 17 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 18 w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 20 w Bydgoszczy, Żłobek Integracyjny w Bydgoszczy, Żłobek Miejski nr 1 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 2 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 3 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 4 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 5 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 6 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 7 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 8 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 9 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 10 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 11 w Gdańsku, Żłobek Miejski nr 12 w Gdańsku, Żłobek Miejski w Białogardzie, Żłobek Gminny w Dobrodzieniu, Żłobek nr 1 w Kędzierzynie Koźlu, Żłobek nr 6 w Kędzierzynie Koźlu, Żłobek nr 10 w Kędzierzynie Koźlu, Żłobek nr 1 w Łodzi, Żłobek nr 2 w Łodzi, Żłobek nr 3 w Łodzi, Żłobek nr 4 w Łodzi, Żłobek nr 5 w Łodzi, Żłobek nr 6 w Łodzi, Żłobek nr 7 w Łodzi, Żłobek nr 8 w Łodzi, Żłobek nr 10 w Łodzi, Żłobek nr 11 w Łodzi, Żłobek nr 12 w Łodzi, Żłobek nr 13 w Łodzi, Żłobek nr 14 w Łodzi, Żłobek nr 15 w Łodzi, Żłobek nr 16 w Łodzi, Żłobek nr 17 w Łodzi, Żłobek nr 18 w Łodzi, Żłobek nr 19 w Łodzi, Żłobek nr 20 w Łodzi, Żłobek nr 21 w Łodzi, Żłobek nr 22 w Łodzi, Żłobek nr 23 w Łodzi, Żłobek nr 24 w Łodzi, Żłobek nr 25 w Łodzi, Żłobek nr 26 w Łodzi, Żłobek nr 27 w Łodzi, Żłobek nr 28 w Łodzi, Żłobek nr 29 w Łodzi, Żłobek nr 30 w Łodzi, Żłobek nr 31 w Łodzi, Żłobki Miejskie nr 1-8 w Lublinie, Żłobek miejski nr 3 w Mielcu, Żłobek miejski nr 5 w Mielcu, Żłobek Miejskie nr 7 w Mielcu, Żłobek Miejski nr 1 w Olsztynie, Żłobek Miejski nr 2 w Olsztynie, Żłobek Miejski nr 3 w Olsztynie, Żłobek Miejski nr 4 w Olsztynie, Żłobek nr 2 w Opolu, Żłobek nr 3 w Opolu, Żłobek nr 4 w Opolu, Żłobek nr 9 w Opolu, Żłobek Pomnik Matki Polki w Opolu, Żłobek Kalinka w Poznaniu, Żłobek Koniczynka w Poznaniu, Żłobek Stokrotka w Poznaniu, Żłobek nr 1 w Rzeszowie, Żłobek nr 3 w Rzeszowie, Żłobek nr 5 w Rzeszowie, Żłobek nr 8 w Rzeszowie, Żłobek nr 9 w Rzeszowie, Żłobek nr 10 w Rzeszowie, Żłobek nr 11 w Rzeszowie, Żłobek nr 12 w Rzeszowie, Żłobek Niepubliczny Kraina Kubusia Puchatka w Gorzowie Wielkopolskim, Niepubliczny Żłobek Kolorowe Motyle w Gorzowie Wielkopolskim, Żłobek Miejski nr 1 w Gorzowie Wielkopolskim, Żłobek Miejski nr 2 w Gorzowie Wielkopolskim, Żłobek Miejski nr 3 w Gorzowie Wielkopolskim, Niepubliczny Żłobek "Kolorowe Motyle" w Gorzowie Wielkopolskim, Niepubliczny Żłobek "Maluszek Okruszek" w Gorzowie Wielkopolskim, Żłobek nr 1 w Warszawie, Żłobek nr 2 w Warszawie, Żłobek nr 3 w Warszawie, Żłobek nr 4 w Warszawie, Żłobek nr 5 w Warszawie, Żłobek nr 6 w Warszawie, Żłobek nr 7 w Warszawie, Żłobek nr 8 w Warszawie, Żłobek nr 9 w Warszawie, Żłobek nr 10 w Warszawie, Żłobek nr 11 w Warszawie, Żłobek nr 12 w Warszawie, Żłobek nr 13 w Warszawie, Żłobek nr 14 w Warszawie, Żłobek nr 15 w Warszawie, Żłobek nr 16 w Warszawie, Żłobek nr 17 w Warszawie, Żłobek nr 18 w Warszawie, Żłobek nr 19 w Warszawie, Żłobek nr 20 w Warszawie, Żłobek nr 21 w Warszawie, Żłobek nr 22 w Warszawie, Żłobek nr 23 w Warszawie, Żłobek nr 24 w Warszawie, Żłobek nr 25 w Warszawie, Żłobek nr 26 w Warszawie, Żłobek nr 27 w Warszawie, Żłobek nr 28 w Warszawie, Żłobek nr 29 w Warszawie, Żłobek nr 30 w Warszawie, Żłobek nr 31 w Warszawie, Żłobek nr 32 w Warszawie, Żłobek nr 33 w Warszawie, Żłobek nr 34 w Warszawie, Żłobek nr 35 w Warszawie,

warszawskich żłobków publicznych, średnia roczna frekwencja wyniosła w nich nawet mniej – 59,48 proc.².

3. Preferencje rodziców w zakresie opieki nad dziećmi do lat trzech.

Jak wskazują liczne badania, większość rodziców niechętnie posyła swoje dzieci do żłobków. Można również przypuszczać, że istnieje spory odsetek matek (lub ojców), które z powodu braku alternatywy i możliwości elastycznego kształtowania modelu opieki nad dzieckiem, nie decydują się na powrót do pracy zawodowej po ustaniu urlopu macierzyńskiego, obawiając się, że umieszczenie dziecka w placówce negatywnie odbije się na jego psychice i więzi z rodzicami. Jak wskazują badania, jeszcze w 2015 r. większość Polaków (69 proc. respondentów) negatywnie oceniała działania państwa mające na celu zwiększenie dzietności. Pozytywnie oceniło je zaledwie 14 proc. Respondentów (podczas gdy 17 proc. wstrzymało się od udzielenia jednoznacznej odpowiedzi). Warto zaznaczyć, że – co niepokojące – połowa osób źle oceniających ówczesną politykę rodzinną w Polsce (53 proc.) była zdania, że osobie samotnie wychowującej dziecko łatwiej jest uzyskać pomoc od państwa w zakresie opieki nad dzieckiem. Zaledwie 5 proc. Badanych stwierdziło, że pełnej rodzinie wychowującej jedno dziecko najłatwiej uzyskać pomoc państwa w zakresie wsparcia rodziny i opieki nad dzieckiem³.

Już w 2011 r. badania potwierdzały, że prowadzona przez państwo jednostronna polityka oparta na instytucjonalnej opiece kolektywnej nie współgra z oczekiwaniami rodziców. Aż 85 proc. polskich matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy wskazywało, że najchętniej powierzyłoby stałą opiekę nad dzieckiem opiekunce spośród najbliższej rodziny i przyjaciół, a jednocześnie ponad połowa badanych (52 proc.) w ogóle nie chciałaby posłać dziecka do żłobka⁴. Badania

Żłobek nr 36 w Warszawie, Żłobek nr 37 w Warszawie, Żłobek nr 38 w Warszawie, Żłobek nr 39 w Warszawie, Żłobek nr 40 w Warszawie, Żłobek nr 41 w Warszawie, Żłobek nr 42 w Warszawie, Żłobek nr 43 w Warszawie, Żłobek nr 44 w Warszawie, Żłobek nr 45 w Warszawie, Żłobek nr 46 w Warszawie, Żłobek nr 47 w Warszawie, Żłobek nr 48 w Warszawie, Żłobek nr 49 w Warszawie, Żłobek nr 50 w Warszawie, Żłobek nr 51 w Warszawie, Żłobek nr 52 w Warszawie, Żłobek nr 53 w Warszawie, Żłobek nr 54 w Warszawie.

² Dane na podstawie informacji uzyskanych od Zespołu Żłobków m.st. Warszawy na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz informacji umieszczonych na stronie Zespołu Żłobków m.st. Warszawy, <http://www.zlobki.waw.pl/statystyki.php>, (dostęp: 21.04.2017 r.).

³ Główny Urząd Statystyczny, „Liczba i struktura rodzin wg wielkości, miejsca zamieszkania, cech demograficzno-społecznych (rodziny wielodzietne, z osobami niepełnosprawnymi, starszymi, korzystające z pomocy społecznej, dotknięte długotrwałą rozłąką z powodu wyjazdów do pracy)”, Warszawa 2014, s. 28, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/warunki-zycia-rodzin-w-polsce,13,1.html>, (dostęp: 22.05.2017).

⁴ Badanie *Postawy matek małych dzieci wobec rozwoju i form opieki nad małymi dziećmi* zrealizowane przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Nutricia na próbie 734 matek dzieci w wieku 4–36 miesięcy. Badanie przeprowadzono między 30 maja a 24 czerwca 2011 r.

przeprowadzone przez IPSOS w lutym 2017 r. na zlecenie Instytutu *Ordo Iuris* potwierdziły, że prawie 61% Polaków jest zdania, że rodzice powinni mieć wybór, na jaką formę opieki nad dzieckiem zostaną przeznaczone środki publiczne. Zaledwie 14 proc. ankietowanych uważa, że władze publiczne powinny finansować tylko żłobki.

4. Wpływ instytucjonalnej opieki kolektywnej na rozwój dzieci do lat trzech.

Liczne badania wskazują, że instytucjonalna opieka kolektywna, niedopasowana do indywidualnego rozwoju dziecka, może mieć negatywny wpływ na jego rozwój, w szczególności, jeśli dziecko pozostaje w takiej placówce zbyt długo. Podkreślić należy, że Polska jest jednym z dwóch krajów, w których w skali Unii Europejskiej, dzieci korzystające ze żłobków najdłużej w nich przebywają. Spędzają w nich średnio aż 39,1 godzin tygodniowo, podczas gdy średnia unijna w tej mierze wynosi 26,4 godziny tygodniowo⁵. Więcej czasu w żłobku spędzają dzieci jedynie w Portugalii (39,5 godzin tygodniowo), która podobnie jak Polska boryka się obecnie z poważnym kryzysem demograficznym.

W literaturze wskazuje się, że kluczowym czynnikiem koniecznym do prawidłowego rozwoju emocjonalnego i społecznego dziecka niezbędne jest wytworzenie bezpiecznej więzi z matką w okresie niemowlęcym i wczesnodziecięcym. Z tego powodu zaleca się, by do końca trzeciego roku życia dziecko przebywało pod opieką mamy jako głównego opiekuna⁶. W sytuacji, gdy warunki uniemożliwiają matce sprawowanie podstawowej opieki na dzieckiem zaleca się zapewnienie dziecku stałej opiekunki (co w warunkach żłobka, w którym dorośli zajmują się całą grupą dzieci, jest niemożliwe do osiągnięcia)⁷.

⁵ Raport Eurydice i Eurostatu, *Kluczowe dane dotyczące wczesnej edukacji i opieki w Europie*, Bruksela 2014, s. 66, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166PL.pdf, (dostęp: 07.07.2017).

⁶ Ainsworth M.D.S., Blehar M.C., Waters E., Wall S. (1978). *Patterns of Attachment: A Psychological Study of the Strange Situation*. Hillsdale, New York: Lawrence Erlbaum Associates; Bowlby, J. (1969/1982). *Attachment and Loss: Volume 1. Attachment*. Penguin Books; Bretherton, I. *The Origins of Attachment Theory: John Bowlby and Mary Ainsworth*. *Developmental Psychology*, 1992;28: 759-775; Cassidy, J., Shaver, Ph., R. (1999). *Handbook of Attachment. Theory, Research and Clinical Application*. The Guilford Press; Greenberg MT. *Attachment and psychopathology in childhood*. w: Cassidy J, Shaver Ph. R, red. (1999) *Handbook of attachment. Theory, research and clinical applications*. New York: The Guilford Press; Goldberg S, MacKay-Soroka S, Rochester M. *Affect, attachment and maternal responsiveness*. *Infant Behavior & Development* 1994;17: 335–339; Threvarthen C. *Emotions in infancy: regulations of contacts and relationships with parents*. w: Scherer K, Ekman P, red. (1994) *Approaches to emotion*. Hillsdale N. J.: Lawrence Earlbaum Associates; Schore AN. *The effects of a secure attachment relationship on right brain development, affect regulation and infant mental health*. *Infant Mental Health J.* 2001; 22: 7–66; Zazzo R. *Przywiązanie*. W: Zazzo R, red. (1978) *Przywiązanie. Ujęcie interdyscyplinarne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

⁷ Patrz np. S. Moullin, J. Waldfogel, E. Washbrook. *Baby Bonds. Parenting, attachment and a secure base for children*. (2014.) Sutton Trust, <http://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2014/03/baby-bonds-final.pdf>, (dostęp: 19.05.2017).

Jedno z największych badań podłużnych (które prowadzone były przez szereg lat na próbie ponad 1000 osób) wykazało, że przebywanie dzieci w żłobku wpływa przede wszystkim zaburzająco na rozwój emocjonalny. Dzieci, które uczęszczały do żłobka wykazują więcej zachowań agresywnych i konfliktowych w porównaniu z dziećmi, które pozostawały w tym okresie rozwojowym pod opieką matki. Prawdopodobieństwo negatywnego wpływu przebywania w żłobku na rozwój emocjonalny dziecka wzrasta wraz ze średnią liczbą godzin spędzanych przez nie w tego rodzaju placówce, niezależnie od jakości placówki. Zależność ta szczególnie uwidacznia się przy analizie relacji rówieśniczych. Badanie wykazało zależność – im więcej godzin spędzanych w żłobku, tym większe konflikty z rówieśnikami w późniejszym okresie życia⁸.

Negatywny wpływ żłobka na rozwój emocjonalny można w dużej części wyjaśnić stresem, jakim jest dla małego dziecka przebywanie w żłobku. Potwierdzają to badania poziomu kortyzolu (tak zwanego hormonu stresu) u niemowląt i małych dzieci, które są oddawane w opiekę instytucjonalną w porównaniu z dziećmi pozostającymi w domu. W warunkach naturalnych, kortyzol wydzielany jest rano, w momencie przebudzenia, lecz z upływem dnia opada. U dzieci przebywających pod opieką instytucjonalną poziom kortyzolu jest w stały sposób podwyższony⁹.

Niedawne badania wykazały, że podwyższony poziom kortyzolu u dzieci siedemnastomiesięcznych pozwala trafnie przewidzieć rozwój zaburzeń psychiatrycznych, które wystąpią przed ukończeniem piątego roku życia¹⁰. Może być też stać się biologicznym podłożem dla rozwoju depresji i zaburzeń lękowych¹¹. Badania na szczurach sugerują, że doświadczenia wczesnodziecięce (konkretnie chronicznie podwyższony poziom kortyzolu) wpływają na epigenetyczne programowanie osi podwzgórze-przysadka-nadnercza, rezultatem

⁸ National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) Study of Early Child Care & Youth Development (SECCYD) 2006 https://www.nichd.nih.gov/publications/pubs/documents/seccyd_06.pdf, (dostęp: 05.09.2017).

⁹ Dettling AC, Gunnar MR, Donzella B. Cortisol levels of young children in full-day childcare centers: Relations with age and temperament. *Psychoneuroendocrinology*. 1999;24:519–536; Geoffroy M-C, Cote SM, Parent S, and Seguin JR. Daycare attendance, stress, and mental health. *Canadian Journal of Psychiatry*, 2006;51:607-615; Groeneveld MG et al, Children's wellbeing and cortisol levels in home-based and center-based childcare. *Early Childhood Research Quarterly*, 2010; 25(4): 502-514; Sumner MM et al Young Children's Full-Day Patterns of Cortisol Production on Child Care Days. *Archives Pediatric Adolescent Medicine*, 2010; 164(6): 567-571; Watamura SE, Donzella B, Alwin J, Gunnar MR. Morning-to-afternoon increases in cortisol concentrations for infants and toddlers at child care: Age differences and behavioral correlates. *Child Development*. 2003;74:1006–1020; Vermeer HJ, Groeneveld MG. Children's physiological responses to childcare. *Current Opinion in Psychology*, 2017;15:201-206.

¹⁰ Ellenbogen MA et al Elevated daytime cortisol levels: A biomarker of subsequent major affective disorder? *Journal of Affective Disorders*, 2011;32(1-2):265-269.

¹¹ Vreeburg SA et al, Parental history of depression or anxiety and the cortisol awakening response. *The British Journal of Psychiatry*, 2010; 197: 180-185.

czego jest wykształcanie nieprawidłowej reakcji na bodźce stresogenne i większa podatność na choroby związane ze stresem w dorosłości¹².

Badanie z roku 2009, obejmujące ponad 1000 dzieci wykazało, że nietypowo podwyższony poziom kortyzolu w momencie przebudzenia u piętnastolatków jest bezpośrednio skorelowany z liczbą godzin spędzanych tygodniowo w opiece instytucjonalnej w okresie wczesnego dzieciństwa. Wzorzec ten jest niezależny od grupy etnicznej, zasobności finansowej poziomu wykształcenia matki oraz relacji rodziców z dzieckiem w okresie dojrzewania. Badania te sugerują zatem, że wpływ podwyższonego poziomu kortyzolu u małych dzieci zostawia trwałe ślady w postaci obniżonej odporności na bodźce stresowe w późniejszym życiu¹³. Wykazano, że im mniej dziecko spędza czasu w opiece instytucjonalnej w okresie pierwszych czterech lat życia, tym niższe zagrożenie chronicznym podwyższeniem poziomu kortyzolu¹⁴.

Wprowadzenie bonu wychowawczego to wyjście ku potrzebom samych dzieci. Jak zostało to już podkreślone, okres do 3 roku życia jest kluczowy dla ich późniejszego rozwoju i funkcjonowania w społeczeństwie. Zmniejszenie ilości godzin spędzanych w żłobkach lub innych placówkach świadczących opiekę kolektywną poprzez wprowadzenie bonu wychowawczego w dłuższej perspektywie stanowiłoby profilaktykę zaburzeń psychicznych i innych chorób w wieku dorosłym. Opieka sprawowana nad dzieckiem stałaby się lepiej dopasowana zarówno do predyspozycji dziecka, jak i preferencji jego rodziców.

5. Obecny stan prawny i propozycje jego zmian.

Obecnie w Polsce kwestie opieki nad małymi dziećmi reguluje ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (dalej jako: „ustawa żłobkowa”), której ostatnia nowelizacja miała miejsce w lipcu 2017 r.¹⁵ Jej deklarowanym celem było polepszenie sytuacji rodziców, poprzez wprowadzenie różnych form opieki kolektywnej nad dzieckiem¹⁶. Tym

¹² Craft TKS, DeVries AC. Vulnerability to stroke: implications of perinatal programming of the hypothalamic-pituitary-adrenal axis. *Frontiers in Behavioral Neuroscience*, 2009; 3(54): 1-12.

¹³ Roisman GI et al. Early Family and Childcare Antecedents of Awakening Cortisol Levels in Adolescence. *Child Development*, 2009; 80(3): 907–20.

¹⁴ Waynforth D, The influence of parent–infant cosleeping, nursing, and childcare on cortisol and SIgA immunity in a sample of British children. *Developmental Psychobiology*, 2007; 49: 640–648.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 157, z 2017 r. poz. 60, 1428.

¹⁶ Por. S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawa o opiece nad dziećmi do lat trzech – komentarz*, Warszawa 2014, s. 16; Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych istaw związanych z systemami wsparcia rodzin z dnia 7 czerwca 2017 r. (Druk nr 1625), s. 71 i n., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/D4EAA5AED8EE5257C1258139005D6478/%24File/1625.pdf> (dostęp: 21.03.2018).

samym, funkcjonujący obecnie w Polsce system opieki nad dziećmi można uznać za etatystyczny i jednostronny – koncentruje się w większości na rozbudowywaniu państwowej i samorządowej sieci żłobków i utrudnia tworzenie zróżnicowanych form opieki zorganizowanej¹⁷. Jak zostało to już wykazane, założenia, na których oparto ten model są niezgodne z realnymi potrzebami rodziców i ich dzieci.

Całościową regulację dotyczącą form opieki nad dziećmi do lat 3 zawiera ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej zwana „ustawą żłobkową”)¹⁸, która w lipcu 2017 r. została poddana szerszej nowelizacji (tzw. nowelizacja lipcowa)¹⁹. Reguluje ona cztery formy opieki nad dziećmi do lat 3 tj.:

- 1) żłobek,
- 2) klub dziecięcy,
- 3) opiekun dzienny,
- 4) niania.

Opieka nad dzieckiem w formach określonych w ustawie żłobkowej może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3. rok życia, lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – do ukończenia 4. roku życia. Na marginesie należy wspomnieć, że ustawa żłobkowa już na etapie prac koncepcyjnych budziła kontrowersje. Pomimo szeroko zakrojonych konsultacji społecznych ustawodawca uwzględnił przede wszystkim niektóre postulaty środowisk biznesowych, natomiast nie wziął pod uwagę obaw wyrażonych w opiniach pediatrów, psychiatrów i psychologów (np. list otwarty do premiera Donalda Tuska, parlamentarzystów i rodziców podpisany przez kilkudziesięciu psychologów, psychiatrów, pedagogów i lekarzy)²⁰.

Wprowadzenie bonu wychowawczego powinno być połączone z gruntownymi zmianami wskazanych przepisów dotyczących opieki nad dziećmi do lat trzech. Przede wszystkim, konieczne jest uznanie na poziomie ustawowym działalności opiekuńczo-wychowawczej wykonywanej przez rodziców lub osoby najbliższe za równoprawną formę opieki nad

¹⁷ Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP: M. Herbst, *Finansowanie przedszkoli w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość*, s. 1–2, http://wartowiedziec.org/attachments/article/15663/finansowanie_przedszkoli_w_polsce.pdf, (dostęp: 16.12.2016 r.).

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 157 ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin, Dz. U. 2017, poz. 1428.

²⁰ List otwarty w sprawie ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech z 2 lutego 2011 roku, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/306034,Specjalisci-w-liscie-do-premiera-krytykuja-ustawe-zlobkowa> (dostęp: 11.07.2017).

dzieckiem. Tym samym, konieczna jest zmiana zakresu pojęciowego art. 2 ust. 1 Ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat trzech, tak by wskazywał on również na możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem osobiście przez rodziców lub inne bliskie osoby.

Bon wychowawczy powinien być postrzegany jako element zapewniania przez państwo wsparcia rodzicom w opiece nad dziećmi. Z tych przyczyn, nie powinien on stanowić osobnego świadczenia, lecz być wpisany w system opieki nad dziećmi, tak by równouprawnione były różne jej formy. Rodzice powinni mieć wybór czy korzystają z prowadzonej lub dotowanej opieki kolektywnej przez instytucje samorządu terytorialnego, czy decydują się na inne formy, w tym również opiekę świadczoną osobiście. Również one powinny być – podobnie jak żłobki – dotowane przez państwo.

Bon wychowawczy powinien mieć formę comiesięcznego świadczenia w określonej kwocie, stanowiącej realne wsparcie dla rodziców i ich dzieci. Z tych przyczyn, zasadne wydaje się ustanowienie wskaźnika, wedle którego obliczana byłaby jego wysokość – mogłoby to być np. 15% średniego wynagrodzenia brutto. Kwota przyznawana rodzicom nie powinna podlegać opodatkowaniu. Bon przysługiwać powinien przysługiwać rodzicom dzieci w wieku od 12 do 36 miesięcy życia, którzy nie przebywają jednocześnie na urlopie rodzicielskim z tytułu urodzenia tego dziecka. Warunkiem otrzymania bonu powinno być zrezygnowanie z korzystania przez rodziców ze żłobka dofinansowanego ze środków publicznych, szczególnie w pełnym wymiarze godzin. Początkowo, bon przyznawany powinien być na drugie i kolejne dzieci, gdyż to rodziny wielodzietne są najbardziej narażone na gorszą sytuację materialną i pomoc wobec nich jest najpilniejsza. Środki na pokrycie bonu przekazywane byłyby do rozdysponowania samorządom z budżetu państwa.