

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

292

Polityka rodzinna a polityka rynku pracy w kontekście zmian demograficznych



Redaktorzy naukowi

Adam Kubów

Joanna Szczepaniak-Sienniak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-397-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana
Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Sytuacja rodzin i wyzwania wobec polityki rodzinnej a sytuacja na rynku pracy – wybrane aspekty

Adam Kubów: Bariery aktywności zawodowej rodziców wychowujących dzieci.....	13
Marta Makuch: Problemy osób młodych na rynku pracy a funkcjonowanie rodzin.....	33
Maria Skóra: Bariery w zatrudnieniu kobiet.....	48
Anna Kurowska: Zatrudnienie matek małych dzieci w Polsce i jego uwarunkowania oraz propozycja reformy systemu zasiłków rodzinnych.....	62
Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka: Sytuacja kobiet na rynku pracy a zmiany demograficzne – na przykładzie województwa dolnośląskiego	80
Cecylia Sadowska-Snarska: Wspieranie równowagi praca-życie pracowników na poziomie firm. Teoria i praktyka	100
Małgorzata Podogrodzka: Wybrane charakterystyki zatrudnienia i bezrobocia determinantami przestrzennego zróżnicowania płodności w Polsce	118
Małgorzata Wróbel: Wpływ stopy bezrobocia na dzietność w miastach 100-tysięcznych i większych w Polsce w latach 2000-2010.....	134

Część 2. Rodzina i polityka rodzinna a problemy demograficzne, społeczne i ekonomiczne – wybrane perspektywy i wyzwania

Joanna Szczepaniak-Sienniak: W poszukiwaniu nowych perspektyw polityki rodzinnej w Polsce	149
Anna Ciepielewska-Kowalik: Znaczenie rozwoju powszechnego systemu usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. W stronę nowego kontraktu społecznego wobec współczesnych wyzwań demograficznych, ekonomicznych i społecznych	163
Zofia Szweda-Lewandowska: Opieka nad wnukami <i>versus</i> opieka nad seniorami.....	177
Andrzej Klimczuk: Solidarność pokoleń w perspektywie strategicznej państwa.....	190

Aleksandra Sienkiewicz-Gola: Realizacja polityki prorodzinnej w świetle ustawy o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych na przykładzie jednego z zakładów wydobywczych województwa dolnośląskiego	206
Aleksandra Gromelska: Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie funkcjonowania ochrony zdrowia w Polsce i w Czechach w odniesieniu do kondycji zdrowotnej rodziny	226
Sławomir Kalinowski: Wybrane aspekty aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej o niepewnych dochodach a warunki funkcjonowania gospodarstw domowych na wsi	243
Ireneusz Jaźwiński, Jerzy Bielec: Regionalna polityka ludnościowa w świetle wyników badania „Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego”	261
Katarzyna Maruszewska: Emigracja z Polski i jej skutki dla rodzin	274

Summaries

Part 1. Family situation and challenges to family policy and the situation on the labour market – selected aspects

Adam Kubów: Barriers to labor force participation of parents raising children	32
Marta Makuch: Young people’s problems on labour market vs. functioning of families	47
Maria Skóra: Barriers to the employment of women	61
Anna Kurowska: Employment of mothers of young children in Poland and its conditioning and a proposal to reform the system of family benefits ...	79
Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka: Position of women on the labour market in the context of demographic changes – on the example of Lower Silesia Voivodeship	98
Cecylia Sadowska-Snarska: Supporting work-family life balance of employees at the company level. Theory and practice	117
Małgorzata Podogrodzka: Selected characteristics of employment and unemployment as determinants of spatial variation of fertility in Poland .	133
Małgorzata Wróbel: Influence of the unemployment rate on fertility rate in cities of 100 thousand and more inhabitants in Poland in the years 2000-2010.....	145

Part 2. Family and family policy and demographic, social and economic problems – selected perspectives and challenges

Joanna Szczepaniak-Sienniak: In search of new perspectives of family policy in Poland	162
Anna Ciepielewska-Kowalik: Meaning of the universal preschool services system development in Poland. New social contract towards demographic, economic and social challenges.....	176
Zofia Szweda-Lewandowska: Child care vs. elderly care	189
Andrzej Klimczuk: Solidarity between generations in strategic perspective of state.....	204
Aleksandra Sienkiewicz-Gola: Implementation of family policy in the light of Company Social Benefits Fund Law on the example of one of the mines in Lower Silesia Voivodeship	224
Aleksandra Gromelska: Health situation of family in Poland and the Czech Republic in the light of the solutions in the healthcare system – a comparative analysis.....	242
Sławomir Kalinowski: Some aspects of economic activity of rural population with uncertain income vs. functioning conditions in rural households	260
Ireneusz Jaźwiński, Jerzy Bielec: Regional population policy in the light of the study “Social Diagnosis of West Pomeranian Voivodeship”	273
Katarzyna Maruszewska: Migration from Poland and its consequences for families	288

Anna Ciepielewska-Kowalik

Instytut Studiów Politycznych PAN

ZNACZENIE ROZWOJU POWSZECHNEGO SYSTEMU USŁUG OPIEKI I EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ W POLSCE. W STRONĘ NOWEGO KONTRAKTU SPOŁECZNEGO WOBEC WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH, EKONOMICZNYCH I SPOŁECZNYCH

Streszczenie: Artykuł przedstawia obecny stan oraz dysproporcje lokalne i regionalne w dostępności przestrzennej i ekonomicznej usług przedszkolnych w Polsce. Wskazuje na znaczenie budowy powszechnego systemu tych usług w kontekście współczesnych wyzwań demograficznych (starzejące się społeczeństwo, niska dzietność), ekonomicznych (niska aktywność zawodowa społeczeństwa, zwłaszcza kobiet) i społecznych (eskalacja ubóstwa, nadreprezentacja dzieci wśród osób ubogich, osłabiona spójność społeczna). W artykule zaprezentowano ponadto zmianę roli przypisywanej usługom przedszkolnym w przyjętych dokumentach strategicznych dla rozwoju kraju. Opracowanie wskazuje na definiowanie usług przedszkolnych w kontekście tzw. paradygmatu LEGOTM stanowiącego synonim państwa inwestycji społecznych.

Słowa kluczowe: usługi opieki i edukacji przedszkolnej, polityka rodzinna, inwestycje społeczne, paradygmat LEGOTM.

1. Wstęp

W Polsce sprostanie współczesnym wyzwaniom demograficznym, takim jak spadek dzietności, ekonomicznym, tj. niskiej aktywności zawodowej społeczeństwa, i społecznym, tzn. zmniejszenie skali ubóstwa i wykluczenia społecznego, zwłaszcza wśród dzieci, wymaga obecnie podjęcia zdecydowanych decyzji i działań¹. Do takich zaliczyć należy budowę nowej architektury społecznej, która znajduje wyraz w akcentowaniu wagi inwestycji społecznych. Ten kierunek zmian modelu społecznego, sygnalizowany w europejskiej literaturze przedmiotu od końca lat dziewięćdziesiątych XX w., znalazł wyraz w tzw. paradygmacie LEGOTM, poświadczonym przez

¹ Analizy omawiane w niniejszym artykule były prowadzone w ramach projektu finansowanego przez NCN (umowa nr UMO-2011/01/N/Hs5/04505 z dn. 8.12.2011).

Komisję Europejską wydaniem stosownych dokumentów, tj. Strategii Lizbońskiej w 2000 r., a w latach 2011-2013 komunikatu pt. „Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom UE dobry start w przyszłość” i zaleceń tworzących tzw. pakiet inwestycji społecznych (*social investmet package*).

Niniejszy artykuł, analizując polskie strategiczne dokumenty rozwojowe, podejmuje próbę rewizji dotychczasowych ustaleń w budowaniu nowego paradygmatu społecznego, wskazując jednocześnie na jego perspektywy rozwojowe.

2. Regionalne i lokalne dysproporcje w rozwoju usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce AD 2012

W latach dziewięćdziesiątych XX w. w Polsce, w wyniku zmian o charakterze popytowym (spadek liczby dzieci w wieku przedszkolnym, wzrost liczby kobiet bezrobotnych realizujących obowiązki opiekuńcze w ramach rodziny, brak obligatoryjności wychowania przedszkolnego) i podażowym (niewystarczające fundusze na edukację przedszkolną, którymi dysponowały samorządy lokalne), liczba przedszkoli uległa istotnemu zmniejszeniu. W ciągu dekady (1990-1999) liczba tych placówek zmniejszyła się o 29%, a na terenach wiejskich nawet o 38%². W zestawieniu ze wzrostem urodzeń w latach 2004-2009, w latach 2005-2011 uwidoczniła się głęboka luka instytucjonalna w dostępie do usług przedszkolnych.

Według danych Systemu Informacji Oświatowej w 2011 r. w zajęciach realizowanych we wszystkich typach placówek przedszkolnych uczestniczyło 72% dzieci w wieku 3-5 lat, w tym w miastach 86,3%, a na obszarach wiejskich 52,1%. W 2006 r. wskaźnik ten wynosił ogółem 44,6%, a dla wsi tylko 21,4%. W latach 2007-2011, m.in. wskutek dywersyfikacji placówek przedszkolnych przez wprowadzenie tzw. innych form wychowania przedszkolnego³ oraz dostępności funduszy unijnych, utworzono ponad 200 tys. miejsc przedszkolnych. Mimo tego jednak w systemie nadal brakuje ok. 100 tys. miejsc dla dzieci w wieku 3-5 lat⁴.

Analizy dowodzą silnego zróżnicowania przestrzennego w dostępie do usług przedszkolnych. W 2011 r. najwyższą dostępnością przestrzenną usług opie-

² A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, [w:] K. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2002, s. 148-149.

³ Nowelizacja ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (DzU 2007 nr 181, poz. 1292) i Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (DzU 2008, nr 7, poz. 38). Dokumenty te wprowadziły do systemu tzw. inne formy wychowania przedszkolnego, tj. punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego, z których korzystają dzieci w wieku 3-5 lat.

⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 marca 2012 r., s. 292-295, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/26711367E718AE35C12579B500015634/%24File/9_c_ksiazka.pdf [dostęp: 15.05.2012].

ki świadczonych w tradycyjnych przedszkolach (bez uwzględnienia innych form wychowania przedszkolnego) charakteryzowały się, poza woj. podkarpackim (134,4 miejsc na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat), województwa najsilniej uprzemysłowione oraz z największymi ośrodkami miejskimi, tj. opolskie (301,6 miejsc), małopolskie (186,7), wielkopolskie (165,6) i śląskie (130,7). W pozostałych województwach dostępność przestrzenna usług przedszkolnych kształtowała się na poziomie średnim, tj. w przedziale 90-120 miejsc przedszkolnych na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat (woj. świętokrzyskie, lubuskie, lubelskie, mazowieckie, pomorskie, łódzkie) lub niskim, tj. ok. 70 miejsc (woj. kujawsko-pomorskie, dolnośląskie i warmińsko-mazurskie). Wyjątek stanowią woj. podlaskie i zachodniopomorskie, gdzie w 2011 r. na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat przypadało ok. 40 miejsc w przedszkolach, czyli ponad siedmiokrotnie mniej niż w woj. opolskim⁵.

Nawet jednak w województwach silniejszych, tak jak w Wielkopolsce i na Mazowszu, występują dysproporcje, które pozwalają na wyodrębnienie obszarów o wysokiej dostępności usług przedszkolnych (metropolie i gminy podmiejskie leżące w strefie ich wpływów) oraz obszarów problemowych (pozametropolitarnych, wiejskich), gdzie dostępność jest istotnie niższa. Na przykład w woj. mazowieckim w 2011 r. tzw. *coverage rate* dla dzieci w wieku 3-5 lat⁶, przy średniej 76,1%, wyniósł na obszarach miejskich 91,3%, a na wsi o ponad 1/3 mniej (50,7%). Dla porównania: w Warszawie wyniósł 95,7%, podczas gdy w podregionie radomskim na wsi tylko 42,3%.

Polska, mimo niekwestionowanej poprawy wskaźników objęcia dzieci opieką przedszkolną w latach 2007-2011, nadal w tym obszarze zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Wśród czynników podażowych rzutujących na niskie upowszechnienie usług opieki przedszkolnej w Polsce istotną rolę odgrywa niska dostępność ekonomiczna, tj. stopień dopasowania opłat do dochodów rodziny. Większość przedszkoli prowadzona jest przez gminy, w których w 2011 r. nastąpiła zmiana sposobu naliczania opłat za pobyt dziecka w placówce⁷. Można się więc spodziewać, że obecnie przeciętny koszt opieki instytucjonalnej nad dziećmi stanowi większe obciążenie budżetu rodziny niż kilka lat temu. Koszty korzystania przez dzieci z opieki instytucjonalnej oferowanej przez dostawców komercyjnych, tzn. firmy i osoby fizyczne, są jeszcze wyższe. Według danych Stowarzyszenia Przedszkoli Niepublicznych w 2012 r. w Warszawie wysokość czesnego w niepublicznych przedszkolach pro-

⁵ Analizy autorki na podstawie danych Systemu Informacji Oświatowej oraz Banku Danych Lokalnych GUS (pobrane 16.08.2011). Wskaźnik określający liczbę miejsc przedszkolnych w stosunku do liczby dzieci w wieku 3-6 lat w województwie, obliczany według wzoru: liczba miejsc przedszkolnych / liczby dzieci w wieku 3-6 lat w woj. x 1000.

⁶ Wskaźnik mierzący dostępność usług przedszkolnych, tzn. odsetek dzieci w określonym wieku korzystających z opieki przedszkolnej.

⁷ Chodzi o doprecyzowanie przepisów o odpłatności za przedszkola prowadzone przez gminy (miasta) i zniesienie tzw. opłaty stałej, którą zastąpiono opłatą godzinową pobieraną za pobyt dziecka w placówce dłużej niż wynosi czas realizacji podstawy programowej (minimum 5 godzin).

wadzonych przez osoby prywatne wahała się od 700 do ponad 2 tys. zł miesięcznie, a średnia miesięczna kwota osiągnęła poziom ok. 900 zł.

Nie bez znaczenia dla niskiego upowszechnienia usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce pozostają czynniki popytowe, tj. niska świadomość roli wczesnej edukacji w rozwoju dzieci, chociaż w ostatnich latach w tej kwestii zrobiono bardzo wiele. Badania wykazują, że obecnie na obszarach wiejskich ponad połowa rodziców uważa, iż dziecko powinno uczestniczyć w zajęciach przedszkolnych już od czwartego roku życia⁸.

3. Znaczenie rozwoju powszechnego systemu usług opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce

Usługi instytucjonalnej opieki nad dziećmi stanowią jeden z najważniejszych instrumentów polityki rodzinnej, których rozwój powinien być postrzegany w kontekście wymienionych we wstępie współczesnych wyzwań ekonomicznych, społecznych i demograficznych.

W Polsce w konsekwencji silnego niedostosowania podaży i popytu usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym dominuje rodzinny model opieki, w którym podstawowym źródłem opieki są więzi rodzinne i krewniacze⁹. Ogranicza to aktywność zawodową społeczeństwa i jest szczególnie dotkliwe dla młodych kobiet, dla których problemy w łączeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi stanowią istotną barierę uczestnictwa w rynku pracy. W efekcie aktywność ekonomiczna kobiet obniża się wraz z wiekiem dziecka¹⁰. Upowszechnienie międzypokoleniowych transferów opieki na linii dziadkowie-wnuki, wynikające m.in. z przeniesienia trudności w łączeniu pracy zawodowej z opieką w grupie młodych matek¹¹, stanowi z kolei jedną z przyczyn obniżenia aktywności zawodowej kobiet w wieku okołoemerytalnym, po 50 roku życia. Bariery instytucjonalne w zakresie dostępności przestrzennej i ekonomicznej usług opiekuńczo-edukacyjnych dla najmłodszych dzieci powodują, że aktywność ekonomiczna społeczeństwa polskiego, a zwłaszcza kobiet, pozostaje na niższym poziomie niż w innych krajach UE. W 2012 r. współczynnik aktywności zawodowej Polaków osiągnął poziom 56%, przy 48,5% wskaźniku wśród kobiet. Wskaźniki te dowodzą głębokiego dy-

⁸ W. Marchlewski, *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, ORE, Warszawa 2011.

⁹ I. Wóycicka, *Model opieki w Polsce*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 99-117.

¹⁰ Aż 3/5 kobiet w wieku do 40 lat wychowujących dzieci do trzeciego roku życia i połowa wychowujących dzieci w wieku 4-6 lat rezygnuje z pracy zawodowej – I. Wóycicka, wyd. cyt., s. 107.

¹¹ Więcej na ten temat zob. np. A. Matysiak, *Indywidualne przesłanki zwiększenia aktywności zawodowej*, [w:] I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 383-403.

stansu stanu faktycznego i założeń w dokumentach strategicznych dla rozwoju kraju, w tym m.in. w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji założeń strategii Europa 2020, w którym postulowano do 2020 r. zatrudnienie 71% osób w wieku 20-64 lata. Wskazują również, że rozwój usług instytucjonalnej opieki nad dziećmi stanowi absolutną konieczność wobec wdrażania idei inteligentnego, zrównoważonego i włączającego wzrostu gospodarczego opartego na wykorzystaniu zasobów pracy możliwie największej liczby osób.

Niski stopień upowszechnienia opieki przedszkolnej przyczynia się również do pogłębienia różnic rozwojowych wśród dzieci. Tymczasem wyniki zagranicznych i krajowych badań naukowych jednoznacznie wykazują, że wczesne wejście dzieci do systemu edukacyjnego pozwala na wykształcenie umiejętności społecznych i kompetencji poznawczych kluczowych z perspektywy rozwoju ich późniejszej edukacji szkolnej i pracy zawodowej. Dzieci uczęszczające do placówek wychowania przedszkolnego charakteryzują się wyższymi kompetencjami społecznymi i umiejętnościami matematycznymi, są bardziej skłonne do współdziałania w grupie i w większym stopniu nastawione na komunikację, wykazują też lepsze przygotowanie i większą elastyczność w przyjmowaniu ról społecznych i zawodowych w przyszłości¹².

Umiejętności te należy traktować jako czynnik przeciwdziałający segregacji społecznej i hamujący rozwój enklaw wykluczenia społecznego. Tym samym wpisują się one w założenia Krajowego Programu Reform, w którym do 2020 r. założono obniżenie o 1,5 do 2 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa. Z tej perspektywy edukację przedszkolną traktować należy jako instrument przeciwdziałający i ograniczający zjawisko tzw. juwenalizacji biedy, tj. nadreprezentacji dzieci i młodzieży w populacji osób ubogich w Polsce. Należy bowiem pamiętać, że w 2011 r. dzieci i młodzież poniżej 18 roku życia stanowiły 31% populacji zagrożonej skrajnym ubóstwem¹³.

Zwiększenie dostępności usług przedszkolnych jest istotne z perspektywy postępujących ograniczeń w możliwości korzystania z rodzinnego modelu opieki nad dzieckiem. Dzieje się tak wskutek zmiany modelu ekonomicznego rodziny, tj. upowszechniania modelu z obojgiem pracujących rodziców, w którym praca zawodowa matek stanowi nie tylko wynik presji ekonomicznej gospodarstw domowych, ale też przemian systemu wartości, tzn. jest realizacją ambicji kobiet i wartością samą w sobie. Zmniejszenie eksploatacji rodzinnego modelu opieki nad dzieckiem ma też związek z osłabieniem międzypokoleniowego transferu opieki wskutek oddziaływania czynników demograficznych (malejąca liczba rodzin wielopokoleniowych), prawnych (podwyższenie wieku emerytalnego kobiet do 67 lat) oraz pozaekonomicznych i pozalegisłacyjnych (stan zdrowia osób starszych, zwiększona odległość

¹² A. Giza-Poleszczuk, *Edukacja małych dzieci. Standardy. Bariery. Szanse*, Raport Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Warszawa 2010.

¹³ Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), materiał na konferencję prasową w dniu 31 maja 2012 r., GUS, Warszawa 2012.

zamieszkania dzieci od rodziców wskutek wzrostu mobilności Polaków oraz styl życia i związany z nim sposób postrzegania własnej aktywności i ról życiowych ludzi starszych).

Budowa powszechnego systemu opieki nad dziećmi jest też istotna z perspektywy współczesnych wyzwań demograficznych, tj. utrzymującej się po 1989 r. niskiej dzietności. W 2011 r. współczynnik dzietności ogólnej w Polsce wyniósł 1,29, podczas gdy w 1990 r. było to 1,99.

W kontekście realizacji priorytetów rozwojowych kraju, w tym wdrażania idei inteligentnego, zrównoważonego i włączającego wzrostu gospodarczego opartego na wykorzystaniu zasobów pracy możliwie największej liczby osób, poprawienie wskaźnika urodzeń należy traktować w kategoriach istotnych wyzwań i celów społeczno-ekonomicznych. Podejmowane i planowane działania na rzecz wzrostu zatrudnienia, w tym kobiet, nie powinny więc pomijać oddziaływania pracy zawodowej na dzietność¹⁴ – tym bardziej że, jak dowodzą doświadczenia innych państw europejskich, wzrost aktywności kobiet na rynku pracy nie musi oznaczać niższej dzietności. Przykładem są kraje skandynawskie i Francja, w których wysoka aktywność zawodowa kobiet, dzięki rozbudowanemu systemowi rozwiązań polityki rodzinnej, zwłaszcza w zakresie możliwości łączenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi przez powszechny system usług opiekuńczych dla dzieci, sprzyja podejmowaniu decyzji prokreacyjnych. Przeciwnie, w krajach Europy Południowej, w których podobnie jak w Polsce rodzina stanowi podstawowy filar modelu opieki nad dzieckiem, aktywność zawodowa i dzietność kobiet przyjmują niskie wartości.

4. Usługi opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce. W stronę nowego kontraktu społecznego?

W związku z realizacją wyzwań demograficznych, ekonomicznych i społecznych w strategicznych dokumentach rozwojowych Polski, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa oraz Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii „Europa 2020” w latach 2007-2011 widać wyraźnie stopniową zmianę polityki państwa w kierunku nowego kontraktu społecznego.

W krajach Unii Europejskiej jest on wdrażany od 2000 r., kiedy Rada Europejska przyjęła Strategię Lizbońską stanowiącą wieloletni program reform i zmian strukturalnych UE. Określono w niej m.in., że dzięki podniesieniu wskaźników zatrudnienia mężczyzn (do 70%) i kobiet (do 60%) do 2010 r. miała wzrosnąć konkurencyjność gospodarki Unii Europejskiej oraz jej zdolność do tworzenia wysokiej jakości

¹⁴ I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka, *Diagnoza kulturowych i strukturalnych uwarunkowań łączenia pracy zawodowej i aktywności rodzinnej przez kobiety*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 259-260.

miejsce pracy i spójność społeczna. Inwestycje w kapitał ludzki postrzegane były jako klucz do modernizacji europejskich systemów społecznych¹⁵.

Nowy kontrakt społeczny odwołuje się bardziej do solidarności międzypokoleniowej i nowej kompozycji płci (partnerskiego podziału ról w związkach/małżeństwach) niż tradycyjnego modelu rodziny. W sensie praktycznym wyraża się to w takim projektowaniu i realizowaniu polityki publicznej, zwłaszcza polityki rynku pracy, rodzinnej i edukacyjnej (w tym opieki i edukacji przedszkolnej), która uwzględnia inwestycje i działania na rzecz aktywizacji grup stanowiących rezerwy pracy. Istotne są zwłaszcza inwestycje w młode pokolenie oraz kobiety. W odniesieniu do dzieci wprowadzenie innowacyjnych i aktywnych instrumentów z zakresu interwencji społecznych i usług społecznych (w miejsce rozbudowanego systemu świadczeń społecznych) ma służyć budowie pokolenia dobrze wykształconego, odpowiadającego na nowe wyzwania rozwojowe i dostosowanego do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych. Strategia inwestycji społecznych zorientowanych na dzieci (*child-centred social investment strategy*) stanowi warunek *sine qua non* (dla) zrównoważonego, efektywnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy systemu produkcji¹⁶. W odniesieniu do kobiet działania interwencyjne wpisują się w aktywizację zawodową grup tworzących rezerwy zasobów pracy, które w państwie zorientowanym na tradycyjny model rodziny pozostawały niedocenione. Tymczasem w związku z tzw. nową demografią, tj. wzrastającą destabilizacją i deinstytucjonalizacją rodziny, a także wskutek indywidualizacji wartości i stylów życia jednostek, współcześnie obok tradycyjnie rozumianej rodziny mamy do czynienia z różnymi alternatywnymi formami życia małżeńsko-rodzinnego, m.in. rodzinami monoparentalnymi i partnerami prowadzącymi osobne gospodarstwa domowe (*living-apart-together*). Obecnie niewiele rodzin wybiera standardy życia rodzinnego, które były powszechnie praktykowane w drugiej połowie XX wieku. „Post-rodzinna rodzina”¹⁷ jest bardziej zróżnicowana strukturalnie niż kiedykolwiek wcześniej. Jednocześnie jednak wielość form życia małżeńsko-rodzinnego przyczynia się silnie do polaryzacji położenia ekonomicznego członków rodzin. To dlatego w nowym kontrakcie społecznym istnieje wskazanie na stworzenie warunków pozwalających na usamodzielnienie ekonomiczne wszystkich członków rodziny. Aktywność zawodowa kobiet i mężczyzn, a nie, jak w tradycyjnym modelu rodziny, wyłącznie mężczyzn (jedynych żywicieli), stanowi sposób przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Jest to tym istotniejsze, że „koło napędowe” ludzkich możliwości

¹⁵ R. Lister, *Investing in children and childhood: a new welfare policy paradigm and its implications*, [w:] A. Leira, Ch. Saraceno (red.), *Childhood: Changing Contexts*, “Comparative Social Research” 2008, vol. 25, s. 384-385.

¹⁶ G. Esping-Andersen, *A child-centered Social Investment Strategy*, [w:] G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why we need a new welfare state?*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 28.

¹⁷ K. Slany, *Alternatywne formy życia małżeńsko-rodzinnego w ponowoczesnym świecie*, Zakład Wydawniczy NOMOS, Kraków 2002, s. 55.

rozwojowych w największym stopniu usytuowane jest w rodzinie, a szanse i zaniebdania społeczne są silnie transmitowane na następne pokolenia. W związku z tym współcześnie jakość dzieciństwa wpływa silniej niż w dekadach wcześniejszych na szanse rozwojowe ludzi dorosłych.

W związku ze zmianą celów i strategii w kontekście wyzwań społeczno-ekonomicznych i demograficznych w państwach Unii Europejskiej od kilku lat mówi się o tzw. paradygmacie LEGO™. Odwołanie do budowli z duńskich klocków stanowi metaforę wyłaniającego się nowego kształtu architektury społecznej (*social architecture*). Architektury, którą podobnie jak wieżę z klocków, tworzyć będzie w przyszłości dzisiejsze pokolenie dzieci. Paradygmat LEGO™ oznacza typ idealny oddający cechy strategii zorientowanej na przyszłość i inwestycje społeczne, która jednocześnie stanowi zapowiedź przededefiniowania obecnego kształtu państwa. Paradygmat ten opiera się na trzech filarach. Pierwszy to upowszechnianie kształcenia ustawicznego (*life-long learning*), które dotyczy wszystkich pracowników, lecz jest szczególnie istotne dla kobiet. One bowiem, także w Polsce, w większym stopniu niż mężczyźni zagrożone są wykluczeniem z rynku pracy wskutek dezaktywizacji zawodowej związanej z realizacją obowiązków rodzinnych. Drugi filar to cele zorientowane na przyszłość, które dotyczą przekonania, że nakłady na wczesną edukację i opiekę instytucjonalną nad dziećmi stanowią inwestycje przynoszące efektyw dziedzinie społecznej i gospodarczej. Dzięki nim bowiem staje się możliwe łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi przez rodziców (a zwłaszcza kobiety matki), co przekłada się na wzrost poziomu życia rodziny i ogranicza ubóstwo wśród dzieci. To przekonanie bezpośrednio łączy się z trzecim filarem, którego osią jest założenie, że aktywność zawodowa wszystkich grup społecznych stanowi najlepszy sposób zapewnienia jednostkom właściwego poziomu życia, a państwu sukcesu gospodarczego¹⁸.

Współczesne nasilenie procesu „polityzacji dzieciństwa” jest widoczne już nie tylko w publikacjach i debacie środowiska naukowego, dokonuje się stopniowo także w szczegółowych dziedzinach polityki publicznej, tj. polityce rodzinnej, rynku pracy, społecznej i edukacyjnej¹⁹. Wynika to z badań nad procesami defamilizacji usług opiekuńczych dla dzieci i ich wpływem na spójność społeczną²⁰. Ważna jest również budowa nowej architektury społecznej, która musi się zmierzyć z nowymi wyzwaniami społecznymi, demograficznymi i ekonomicznymi. Polityzacja dzieciństwa, definiowana jako przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za wychowanie i byt dziecka z rodziny na władze publiczne na szczeblu centralnym i samorządy,

¹⁸ J. Jenson, *The LEGO™ paradigm and new social risks: consequences for children*, [w:] J. Lewis (red.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 27-50.

¹⁹ J. Jenson, *Children, New Social Risks and Policy Change: A LEGO™ Future?*, [w:] A. Leira, Ch. Saraceno, *Childhood: Changing Contexts*, ‘Comparative Social Research’ 2008, vol. 25, s. 257-281.

²⁰ Na przykład A. Leira, Ch. Saraceno, *Care: Actors, relationships and contexts*, [w:] B. Hobson, J. Lewis, B. Siim (red.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Aldershot 2002, s. 65-83.

stanowi obecnie motyw przewodni w debacie na temat modernizacji systemów społecznych zdolnych do zmierzenia się z nowymi wyzwaniami społecznymi²¹.

Także w Polsce w nadchodzących dekadach osiągnięcie celów związanych z najistotniejszymi wyzwaniami rozwojowymi kraju wymagać będzie redefinicji obecnego kontraktu społecznego. Pierwsze kroki zapowiadające wdrażanie założeń państwa inwestycji społecznych zostały już uczynione, czego wyrazem są zapisy w dokumentach strategicznych z lat 2007-2011. Podkreśla się w nich konieczność podjęcia działań służących wzrostowi poziomu aktywności zawodowej społeczeństwa, także wśród kobiet i osób w wieku okołoemerytalnym. Temu ma służyć budowa nowoczesnego i włączającego rynku pracy. Uruchomienie rezerw zasobów pracy oraz podniesienie aktywności zawodowej społeczeństwa stanowi, w opinii autorów programów, podstawowy czynnik sprzyjający tworzeniu modelu wzrostu opartego na budowaniu nowych przewag konkurencyjnych dzięki inwestycjom w rozwój kapitału ludzkiego. Wzrost aktywności społecznej przyczynia się ponadto do poprawy spójności społecznej przez m.in. ograniczenie ubóstwa (zwłaszcza wśród dzieci i osób pozostających poza rynkiem pracy).

Osiągnięciu tych celów służyć ma osłabienie nasilonego w Polsce konfliktu strukturalnego rozumianego jako niedopasowanie rozwiązań instytucjonalnych do pracy zawodowej kobiet oraz zmiany modelu opieki. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu rozwiązań ułatwiających łączenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Chodzi nie tylko o promowanie polityki *work-life balance*, ale przede wszystkim o działania służące zapewnieniu powszechnego dostępu do edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3-5 lat, podniesieniu jakości i dostępności usług społecznych (w tym usług opiekuńczo-edukacyjnych), wyrównywaniu szans edukacyjnych młodego pokolenia oraz podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji obywateli od początku ich ścieżki edukacyjnej. Trzeba mieć też na uwadze, że zapisy strategii, m.in. Sprawne Państwo 2011-2020, wskazują na zapowiedź szerszego włączenia obywateli i reprezentujących ich organizacji pozarządowych w proces współstanowienia (*co-governance*), tj. planowania i programowania polityki publicznej i jej dziedzin oraz ich realizacji (*co-management, co-production*), czyli świadczenia usług społecznych.

Wskazane przeze mnie dokumenty strategiczne nie są pierwszymi na poziomie krajowym w Polsce po 1989 r., w których zwraca się uwagę na znaczenie edukacji przedszkolnej. W poprzednich latach jednak wczesna opieka i edukacja postrzegane były w wąskim wymiarze. Rozwój usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci w wieku przedszkolnym miał służyć przede wszystkim poprawie sytuacji bieżącej i w związku z tym nie odnosił się do budowy społeczeństwa oraz gospodarki przyszłości. Edukację przedszkolną postrzegano przede wszystkim przez pryzmat użyteczności dla rodziców (zwłaszcza matek), stworzenie im możliwości łączenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi (Program Polityki Rodzinnej z 1997 r., Program Polityki Prorodzinnej z 1999 r., Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecz-

²¹ J. Jenson, *Children, New Social ...*, s. 257-281.

nej), jako instrument działań pronatalistycznych wpływający na poprawę dzietności rodzin (Program Polityki Prorodzinnej z 1999 r., program polityki rodzinnej rządu Jarosława Kaczyńskiego „Rząd w trosce o polskie rodziny”) lub jako instrument odgrywający ważną rolę w integracji społecznej dzieci i ograniczaniu skali zagrożenia ubóstwem („Rząd w trosce o polskie rodziny” 2007). W niektórych dokumentach poprawa dostępności i jakości usług opiekuńczo-edukacyjnych dla dzieci w wieku przedszkolnym była traktowana jako działania priorytetowe dla rozwoju wybranych grup dzieci, tzn. ze środowisk wiejskich, zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, z rodzin dysfunkcyjnych i środowisk defaworyzowanych (Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski z 2004 r., Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008-2010”).

Stosunkowo niedawno edukację przedszkolną zaczęto postrzegać natomiast w kategoriach instrumentów kształtujących również przyszły dobrobyt społeczny, co ma związek z dostosowywaniem ustawodawstwa polskiego do wytycznych Komisji Europejskiej (KE). Szczególnie istotne są dokumenty z lat 2011 i 2013, tj. komunikat KE pt. „Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom UE dobry start w przyszłość” i zalecenia KE tworzących tzw. pakiet inwestycji społecznych (*social investmet package*). W obu dokumentach zapewnienie równego dostępu do wczesnej opieki i edukacji na poziomie żłobka i przedszkola jest traktowane jako wartość sama w sobie, a nie, jak wcześniej, cel służący m.in. podniesieniu aktywności zawodowej społeczeństwa. Wymienione dokumenty wskazują na potrzebę stworzenia równego dostępu do wczesnej edukacji dzieci z różnych środowisk w celu przerwania wielopokoleniowej spirali defaworyzacji oraz dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wpłynęło to nie tylko na dowartościowanie usług przedszkolnych w ramach sektora publicznego, lecz zintensyfikowało też poszukiwanie nowych rozwiązań organizacyjnych i finansowych na rzecz udziału partnerów niepublicznych, tj. komercyjnych i społecznych, w budowie powszechnego systemu usług przedszkolnych. Analizy sektorowe²² dowodzą, że w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, udział podmiotów prywatnych *for* i *non-profit* w świadczeniu usług opieki i edukacji przedszkolnej nieznacznie wzrósł w ostatnich latach, chociaż nadal pozycja niekwestionowanego lidera w tym obszarze przypada sektorowi publicznemu (samorządom gminnym). W 2010 r. sektor publiczny był organem prowadzącym dla 76,8% przedszkoli, do których uczęszczało 83,9% wszystkich dzieci korzystających z systemu opieki przedszkolnej. Sektor prywatny prowadził ponad ¼ (26,9%) przedszkoli, przy czym dla 6,7% z nich organem prowadzącym były fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne. Dane oświatowe wykazują powolny wzrost udziału podmiotów społecznych w świadczeniu usług przedszkolnych, mierzony liczbą placówek tego typu oraz liczbą dzieci do nich uczęszczają-

²² Analizy autorki na podstawie: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, GUS, Warszawa 2011 oraz wyniki badania GUS pt. „Fundacje i stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych” za 2008 r. (tzw. badanie na formularzu SOF-1).

cych. W 2005 r. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne prowadziły 5,6% przedszkoli, świadcząc usługi dla 3,7% dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego. W 2010 r. funkcjonowało 6,7% przedszkoli, do których uczęszczało 4,1% dzieci pozostających w systemie edukacji przedszkolnej. Wzrastające zróżnicowanie dostawców usług przedszkolnych widać szczególnie wyraźnie na przykładzie innych form wychowania przedszkolnego, których liczba dynamicznie wzrosła w latach 2008-2011. W 2011 r. sektor publiczny był organem prowadzącym dla niewiele ponad 1/3 (35,9%) innych form wychowania przedszkolnego, podczas gdy prawie 2/3 z nich prowadził sektor prywatny, tj. podmioty komercyjne (35,2%) i społeczne (28,9%).

Decentralizacja polityki opieki i edukacji przedszkolnej po 1989 r. nasiliła zainteresowanie sprawami z obszaru organizacji i finansowania edukacji przedszkolnej na poziomie lokalnym. Wyniki badań empirycznych wykazują, że w praktyce lokalne środowisko przyjazne dzieciom i rodzinie kształtowane jest odmiennie w różnych gminach, co wynika głównie z gminnych możliwości finansowych, zasobów kadrowych i przyjmowanych przez władze lokalne priorytetów rozwojowych. To z kolei przesądza o inwestowaniu i wspieraniu rozwoju użytecznych dla rodzin usług społecznych²³. Obecnie brakuje spójnych informacji na temat strategii gminnych traktujących rozwój edukacji przedszkolnej w kontekście nowych wyzwań rozwojowych, co wskazuje na potrzebę pogłębionych badań w tym obszarze. W świetle dostępnych wyników badań²⁴ można jednak przypuszczać, że w większości gmin w Polsce władza lokalna definiuje obszar działań na rzecz rodziny przede wszystkim przez pryzmat działań o charakterze profilaktycznym i interwencyjnym, związanym z usuwaniem skutków negatywnych zjawisk, takich jak zaburzenia w realizacji funkcji ekonomicznej i wychowawczej rodzin. Rozwój edukacji przedszkolnej w większości strategii gminnych nie figuruje na liście zadań priorytetowych, co jednak nie oznacza braku inicjatyw w tym zakresie.

Dlatego też, w obliczu współczesnych wyzwań rozwojowych, istotne jest zsynchronizowanie poziomu krajowego i lokalnego w budowie architektury społecznej, opartej na nowym kontrakcie społecznym traktującym rozwój usług przedszkolnych jako rodzaj inwestycji społecznych, sprzyjających budowie inkluzyjnego, konkurencyjnego rynku pracy oraz społeczeństwa opartego na wiedzy.

²³ B. Kołaczek, *Podmioty lokalnej polityki rodzinnej – podstawy prawno-instytucjonalne. Funkcjonowanie podmiotów polityki rodzinnej w świetle dotychczasowych badań*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 60.

²⁴ Zob. np. B. Balcerzak-Paradowska, D. Głogosz, *Rola samorządu w lokalnej polityce rodzinnej (w świetle badań)*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 152-197.

5. Podsumowanie

Usługi instytucjonalnej opieki nad dziećmi stanowią jeden z najważniejszych instrumentów polityki rodzinnej, które w istotny sposób umożliwiają łączenie obowiązków rodzinnych z zawodowymi. Dzięki ich rozwojowi możliwe staje się wychodzenie z rodzinnego modelu opieki nad dziećmi, w którym funkcje opiekuńcze sprawowane są przede wszystkim w ramach sieci rodzinnych i krewniaczych. W Polsce po 1989 r. zmiana ta przebiega jednak bardzo powoli wskutek braku wysokiej jakości uniwersalnego, tj. w pełni dostępnego systemu opieki nad dziećmi poniżej wieku obowiązku szkolnego. Ograniczona dostępność usług przedszkolnych w Polsce istotnie wpływa na rynek pracy. Przyczynia się do zmniejszenia aktywności zawodowej kobiet wychowujących dzieci, przez co utrwała tradycyjny model rodziny (z jednym żywicielem) i nie docenia grup tworzących rezerwy zasobów pracy. Z tego względu budowa włączającego wzrostu gospodarczego, zintegrowanego z dynamicznie rozwijającym się rynkiem pracy opartym na wysokiej aktywności zawodowej pracowników bez względu na płeć, powinna uwzględniać działania na rzecz rozwoju w pełni dostępnego systemu usług przedszkolnych. Ich rozwój jest też istotny w kontekście współczesnych wyzwań demograficznych, tj. niskiej dzietności oraz tzw. nowej demografii rozumianej jako destabilizacja rodziny i pluralizacja form życia małżeńsko-rodzinnego, w których na znaczeniu zyskuje usamodzielnienie ekonomiczne wszystkich członków gospodarstwa domowego.

Usługi przedszkolne stanowią również integralny element edukacji, który służy wzmocnieniu kompetencji społecznych i umiejętności naukowych obywateli już na pierwszym etapie ścieżki edukacyjnej. W tym sensie wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci przez ich uczestnictwo w edukacji przedszkolnej nie tylko wzmacnia spójność społeczną, ograniczając zjawisko ubóstwa wśród osób poniżej 18 roku życia, ale też przyczynia się do budowy społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnego do sprawnego reagowania na zmiany zachodzące na rynku pracy i w przestrzeni społecznej.

Literatura

- Balcerzak-Paradowska B., Głogosz D., *Rola samorządu w lokalnej polityce rodzinnej (w świetle badań)*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009.
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, KPRM, Warszawa 2011.
- Giza-Poleszczuk A., *Edukacja małych dzieci. Standardy. Bariery. Szanse*, Raport Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Warszawa 2010.
- Jenson J., *The LEGO™ paradigm and new social risks: consequences for children*, [w:] J. Lewis (red.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham 2006.

- Jenson J., *Children, New Social Risks and Policy Change: A LEGO™ Future?*, [w:] A. Leira, Ch. Saraceno, *Childhood: Changing Contexts*, "Comparative Social Research" 2008, vol. 25.
- Kołaczek B., *Podmioty lokalnej polityki rodzinnej – podstawy prawno-instytucjonalne. Funkcjonowanie podmiotów polityki rodzinnej w świetle dotychczasowych badań*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPiSS, Warszawa 2009.
- Komisja Europejska, *Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji* (2013/112/UE), Bruksela, 20.02.2013.
- Komisja Europejska, *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, KOM(2011) 66 wersja ostateczna, Bruksela, 17.02.2011.
- Kotowska I.E., Sztanderska U., Wóycicka I., *Diagnoza kulturowych i strukturalnych uwarunkowań łączenia pracy zawodowej i aktywności rodzinnej przez kobiety*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 16 grudnia 2008 r.*, MPiPS, Warszawa 2008.
- Leira A., Saraceno Ch., *Care: Actors, relationships and contexts*, [w:] B. Hobson, J. Lewis, B. Siim (red.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar, Aldershot 2002.
- Levitas A., Herczyński J., *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, [w:] K. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2002.
- Lister R., *Investing in children and childhood: a new welfare policy paradigm and its implications*, [w:] A. Leira, Ch. Saraceno (red.), *Childhood: Changing Contexts*, "Comparative Social Research" 2008, vol. 25.
- Marchlewski M., *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, ORE, Warszawa 2011.
- Matysiak A., *Indywidualne przesłanki zwiększenia aktywności zawodowej*, [w:] I.E. Kotowska, U. Sztanderska, I. Wóycicka (red.), *Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Muszyńska M., *Family Models in Europe in the Context of the Status of Woman*, Working Papers on Population, Family and Welfare nr 6, Hungarian Central Statistical Office, Demographic Research Institute, Budapest 2004.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, MPiPS, Warszawa 2004.
- Program Polityki Prorodzinnej Państwa 1999, KPRM, Warszawa 1999.
- Program Polityki Rodzinnej Państwa 1997, KPRM, Warszawa 1997.
- Rząd w trosce o polskie rodziny. Projekt polityki rodzinnej rządu Jarosława Kaczyńskiego, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie stenograficzne z 9. posiedzenia Sejmu RP w dn. 1 marca 2012 r., s. 292-295, http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter7.nsf/0/26711367E718AE35C12579B500015634/%24File/9_c_ksiazka.pdf [dostęp: 15.05.2012].
- Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Projekt, MG, Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Projekt, KPRM, Warszawa 2011.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Projekt po rozpatrzeniu przez Komitet do spraw Cyfryzacji, MKiDN, Warszawa 1 czerwca 2012.
- Strategia Sprawne Państwo, Projekt przeznaczony do konsultacji, MSWiA, Warszawa 6 kwietnia 2011.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Projekt z dn. 18 marca 2011, MRiRW, Warszawa 2011.
- Ubóstwo w Polsce w 2011 r. (na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych), Materiał na konferencję prasową w dniu 31 maja 2012 r., GUS, Warszawa 2012.

Wóycicka I., *Model opieki w Polsce*, [w:] I.E. Kotowska (red.), *Strukturalne i kulturowe uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

**MEANING OF THE UNIVERSAL PRESCHOOL SERVICES
SYSTEM DEVELOPMENT IN POLAND.
NEW SOCIAL CONTRACT TOWARDS DEMOGRAPHIC,
ECONOMIC AND SOCIAL CHALLENGES**

Summary: The article presents current condition and regional and local inequalities in preschool services in Poland. It examines the meaning of creation of the universal preschool services system in the context of demographic challenges (ageing society, low fertility rate), economic challenges (low activity rate, especially among women) and social challenges (poverty, especially among children, weakening of social cohesion) in Poland. The article also presents changes in the role of preschool services in current strategies for national development. It defines preschool services in the context of LEGO™ paradigm which should be treated as a synonym of social investments strategy.

Keywords: preschool services, early childhood education and care, family policy, social investments, LEGO™ paradigm.