

SPOŁECZNE FUNKCJE ŻŁOBKÓW I PRZEDSZKOLI. OBECNIE I W PRZESZŁOŚCI

Danuta Graniewska
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

ŻŁOBKI I PRZEDSZKOLA W RETROSPEKCJI

Usługi żłobków i przedszkoli stanowią z wielu względów ważne formy o dużym znaczeniu zarówno w rozwiązywaniu problemów opieki nad dziećmi małymi pracujących rodziców, jak i ze względów pedagogicznych i kulturowych. Urządzenia opiekuńczo-wychowawcze

dla dzieci małych, wśród których najbardziej znacząca rola przypada żłobkom i przedszkolom, mają długoletnią tradycję.

Warto więc w skrócie wspomnieć o tej tradycji. Większość urządzeń i świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego przeznaczona dla dzieci małych wywodzi się z działalności filantropijnej. Na przyspieszony rozwój różnych form opieki dla dzieci wpływały roz-

wijające się kapitalistyczne stosunki gospodarcze, upowszechnianie się form pracy najemnej i coraz większe rozmiary zatrudnienia kobiet w fabrykach. Związane z tym zmiany w strukturze społecznej ludności odznaczają się także wzrostem liczby dzieci opuszczonych, samotnych matek i ujawnieniem się obszarów skrajnego ubóstwa. Skutkowało to ożywieniem działalności charytatywnej i powstawaniem różnych zakładów dla dzieci opuszczonych.

W odległej przeszłości w Polsce różne formy i zakłady opiekuńczo-wychowawcze pozostawały w szczególnie trudnych warunkach. Wiązało się to z brakiem własnej państwowości i podziałem kraju pomiędzy trzy państwa zaborcze. Powodowało to z kolei odmienne sytuacje polityczne, społeczne i gospodarcze, co nie pozostawało bez wpływu na poziom rozwoju oraz funkcje urzędów przeznaczonych dla dzieci w wieku przedszkolnym. Poziom tych urzędów był różny w poszczególnych zaborach. Na przykład sytuację w zaborze rosyjskim omawia A. Moldenhawer, wiceprezes Towarzystwa nad Ubogimi Matkami i Dziećmi, w publikacji z 1890 r., stanowiącej interesujący dokument epoki. *Ówczesna sytuacja polityczna społeczeństwa polskiego uniemożliwiła postanie organów koordynujących działalność społeczną na terenie całego obszaru. Sytuacja finansowa towarzystw, których działalność hamowało postępowanie organów obcej władzy, była niestabilizowana. Wszystko to stwarzało szczególnie trudne warunki, w jakich na przestrzeni długiego okresu czasu rozwijały się instytucje opiekuńczo-wychowawcze nad małymi dziećmi* (Moldenhawer 1890, s. 24).

W 1917 r. Wł. Szenajch, znany działacz społeczny i lekarz, pisał: (...) *wszystkiego tego, co zrobiono w dziale opieki nad dziećmi, dokończyła społeczność bez żadnej pomocy ze strony władz państwowych czy miejskich, przy czym działalność towarzystw była prawie stale hamowana* (Szenajch 1917, s. 88).

Odrodzenie państwa polskiego zapoczątkowało nowy etap rozwoju urzędów i świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Powstały warunki do prowadzenia działalności społecznej, a zagadnienia opiekuńczo-wychowawcze stały się również przedmiotem zainteresowania władz. Wiązało się to ze wzrostem zatrudnienia kobiet i wpływem, jaki to wywierało na potrzeby w zakresie społecznych form opieki nad małym dzieckiem. W rozwoju żłobków przyfabrycznych zasadnicze znaczenie miała ustawa z 2 lipca 1924 r. w przedmiocie pracy młodocianych i kobiet, nakładająca na pracodawcę obowiązek utrzymywania żłobka w przypadku zatrudnienia więcej niż 100 kobiet, ale w rzeczywistości funkcjonowała znikoma liczba żłobków.

Do placówek o znacznie szerszym oddziaływaniu należały przedszkola. Rozwój przedszkoli w okresie międzywojennym następował pod wpływem czynników społeczno-gospodarczych o bardzo zróżnicowanym charakterze, wiążących się ze strukturą klasową społeczeństwa. Poza placówkami preferującymi dzieci z rodzin najuboższych istniały placówki prowadzone przez ekskluzywne organizacje społeczne i stowarzyszenia religijne (Zukiewiczowa 1937). Istniejąca literatura z tego okresu wykazuje zróżnicowania zarówno organizacyjnie, jak i wynikające ze struktury społeczno-zawodowej użytkowników tych świadczeń. Sprawa przedszkoli została uregulowana w 1932 r. Ustawą o rozwoju szkolnictwa. Ustawa dotycząca ochrony pracy kobiet i młodocianych (1924) i wymieniona powyżej z 1932 r. przypieczętowały podział urzędów dla dzieci pomiędzy dwa resorty, tj. Pracy i Opieki Społecznej oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Zakres świadczonych usług przedszkolnych wyraża się w 1937/1938 liczbą 83 338 dzieci w przedszkolach ogółem, w tym w miastach 58 853 (70,6%), a na wsiach – 24 485 (29,4%; GUS 1939, s. 320). Z powyższej liczby dzieci 39,3% uczęszczało do przedszkoli państwowych i zakładowych a 60,7% do prywatnych. Dane te obrazują w syntetycznej formie zróżnicowanie podmiotów organizujących opiekę nad dziećmi małymi w kraju.

Mimo niewielkiego zakresu świadczonych usług na rzecz dzieci najmłodszych na podkreślenie zasługuje to, że wykształtowały się istotne ujęcia koncepcyjne. Wiąże się to z wprowadzeniem w pewnym zakresie świadczeń społecznych na rzecz dzieci najmłodszych, rozumianych jako obowiązek pracodawcy (ustawa z 1924 r.), co spowodowało zorganizowanie pewnej liczby żłobków. Jeżeli chodzi o przedszkola, to włączenie ich do systemu oświaty (ustawa z 1932 r.)

oznaczało podniesienie rangi tych instytucji i zwrócenie uwagi na ich działalność wychowawczą i edukacyjną. Mimo że w sposobie świadczenia usług tkwiły elementy działalności charytatywnej, to istotne było powiązanie działalności żłobków z potrzebami wynikającymi z pracy kobiet, a w przypadku przedszkoli – wzmocnienie ich roli wychowawczej i edukacyjnej.

Rozwój i funkcjonowanie żłobków i przedszkoli został przerwany wojną w 1939 r.

OKRES POWOJENNY

Wojna pozostawiła po sobie ogromne straty ludnościowe oraz dewastację, jakie dotknęły kraj. Ogólnie ciężkie warunki życia skłoniły władze i społeczeństwo do aktywnego zajęcia się losem małych dzieci. Ponadto występowało w niespotykanym uprzednio okresie zjawisko sieroctwa i dzieci rozłączonych z rodziną (Wojtyński, Radlińska 1946). W tej sytuacji zorganizowanie pomocy dla dzieci w formie działalności instytucji opieki zamkniętej i otwartej dla dzieci osieroconych, jak i pozostających w rodzinie będącej w złej sytuacji – było konieczne i gwarantowało ponadto, że trafi do najbardziej potrzebujących. Omówienie zmian następujących w poszczególnych latach nie mieściłoby się w ramach artykułu. Selektywnie więc przypomnijmy, że w 1949 r. było już 458 żłobków o liczbie miejsc 18 906. Oznaczało to, że na 1000 zatrudnionych kobiet przypadało 22 miejsca.

Przedszkola już przed wojną należały do instytucji o znacznie większym potencjale usług niż żłobki. W 1949 r. w przedszkolach było 288 645 dzieci, w tym w miastach 155 612, a na wsiach 133 033. W pierwszych dwóch latach po wojnie oraz w okresie planu 3-letniego usługi przedszkolne nie miały jeszcze charakteru świadczeń przeznaczonych dla dzieci matek pracujących zawodowo. Były one formą pomocy dla dzieci niezbędną w ciężkich warunkach odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. W roku szkolnym 1948/49 18% wszystkich wychowanków przedszkoli stanowiły dzieci matek niepracujących zawodowo. Wzrost zatrudnienia kobiet, stanowiący element planów społeczno-gospodarczych, umocnił w kryteriach przyjmowania dzieci do żłobków i przedszkoli fakt aktywności zawodowej kobiet. Znaczącym kryterium była także ocena sytuacji materialnej rodziny i preferencji dla dzieci z rodzin o niskim statusie materialnym. Dynamiczny rozwój przedszkoli wymagał zapewnienia odpowiednich kadr – wykwalifikowanych lub w pierwszym okresie chociażby o podstawowym przygotowaniu do pracy wychowawczej z dziećmi. Resort oświaty uwzględniał te potrzeby, otwierając szkoły tego typu i organizując akcje szkoleniowe.

Zakończenie podstawowego etapu odbudowy kraju otwierało możliwość przejścia do etapu rozbudowy gospodarki narodowej.

Jednym z podstawowych czynników rozwoju gospodarczego był planowany wzrost zatrudnienia kobiet uzasadniony motywami ekonomicznymi i społeczno-politycznymi. Stanowiło to podstawowe przesłanki planowanego rozwoju żłobków i przedszkoli, który – mimo nieosiągnięcia zakładanego tempa wzrostu – oznaczał znaczny rozwój tych świadczeń. Według ówczesnych danych statystycznych w skali kraju w odniesieniu do wszystkich dzieci w wieku żłobkowym – liczba miejsc była wystarczająca dla około 2%, w tym w miastach dla około 5% dzieci.

Należałoby przypomnieć, że w 1950 r. zaszły zmiany organizacyjne. Żłobki znalazły się w zakresie działania Ministerstwa Zdrowia (ustawa z 1950 r.) i pozostają w nim także obecnie. Bardziej znaczący niż w żłobkach był wzrost liczby miejsc w przedszkolach. W ostatnim roku planu 6-letniego (1955) 19% dzieci było objętych opieką przedszkolną.

Poza zagadnieniami związanymi z rozwojem sieci żłobków i przedszkoli miały miejsce zmiany o charakterze organizacyjnym i finansowym. Ogólnie ujmując, zagadnienia te wyrażały się m.in. w zmniejszaniu liczby organizatorów placówek wychowania przedszkolnego i wzrostem udziału budżetu państwa jako źródła finansowania. Aczkolwiek zmiana zasad finansowania żłobków i przedszkoli z jednostek budżetowych na zakłady budżetowe spowodowała większą elastyczność w przedmiocie gospodarowania, a w tym także udziału odpłatności rodziców.

Żłobki i przedszkola zarówno w przeszłości, jak i obecnie stanowią ważny element zabezpieczenia społecznego, którego rozwój jest uwarunkowany wieloma czynnikami. Wśród nich ważną rolę – poza czynnikami ekonomicznymi – odgrywają uwarunkowania związane z rozwojem poszczególnych dziedzin wiedzy, jak demografia, psychologia, pedagogika i innych mieszczących się w obszarze kultury i obyczajowości. Wpływ związanych z tymi obszarami czynników ujawnia się z różnym nasileniem w poszczególnych etapach. Przykładowo, powracając do przeszłości, przypomnijmy ponownie, że w pierwszym okresie po wojnie występowało wzmoczone tempo reaktywowania i tworzenia nowych placówek wychowawczo-opiekuńczych dla dzieci. Wiązało się to z dążeniem do jak najszybszego usunięcia skutków wojny, odbijających się szczególnie dotkliwie na warunkach bytowych małych dzieci.

Proces industrializacji kraju w okresie planu 6-letniego wywierał silny wpływ na dalszy rozwój żłobków i przedszkoli. Na rozwój ten działały też czynniki ekonomiczne, wyrażające się zwiększonym popytem na kobiecą siłę roboczą. Zakładano, że rozwój żłobków i przedszkoli działa stymulująco na aktywizację zawodową kobiet. Ważną rolę odgrywały także czynniki ideologiczno-polityczne. Instytucje te miały również stanowić środki zapewniające realizację konstytucyjnych postulatów równouprawnienia kobiet w życiu społeczno-gospodarczym kraju (Graniewska 1971).

Już wcześniej potrzeby upowszechniania wychowania przedszkolnego argumentowano m.in. stosunkowo późnym rozpoczęciem (w wieku 7 lat) przez dzieci nauki szkolnej. O ile w zakresie wychowania przedszkolnego dominowały poglądy i tendencje do upowszechniania opieki przedszkolnej, to w odniesieniu do dzieci najmłodszych zaszły zmiany, wyrażające się w postulowaniu zróżnicowanych form i środków rozwiązywania problemów opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat.

Znalazło to wyraz we wprowadzeniu w 1968 r. uchwały Rady Ministrów o urlopach bezpłatnych dla matek opiekujących się małymi dziećmi. W następnych latach urlop wychowawczy, wspierany w określonych prawem przypadkach, stał się istotnym świadczeniem obejmującym znaczną liczbę świadczeniobiorców.

WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA I PROBLEMY

Do 1991 r. żłobki i przedszkola rozwijały się i funkcjonowały na zasadach wywodzących się z wcześniejszych okresów. Ale pod wpływem zmieniających się od 1989 r. uwarunkowań społecznych i gospodarczych w zakresie potencjału usług, miały jednak miejsce znaczące zmiany, a w niektórych latach – szczególnie w przypadkach żłobków – wyraźnych rozmiarów regres. Ogólnie ujmując, wiązało się to ze zmianami społeczno-gospodarczymi i ustrojowymi, określanymi często jako „budowanie gospodarki rynkowej”. Przykładowo przypomnijmy, że – jak wynika z danych GUS – w 1989 r. w żłobkach na 1000 dzieci w wieku do 3 lat przypadało 44, w 1991 r. – 31, a w 1993 r. – 22 dzieci oraz w przedszkolach odpowiednio dzieci w wieku 3–6 lat: 340, 299 i 334.

Zmniejszenie podaży usług w żłobkach przybrało więc znaczące rozmiary, a wyrażane w środowiskach decyzyjnych opinie, że ma to charakter przejściowy i związek z bezrobociem kobiet nie potwierdziły się. Ponadto reaktywowanie zlikwidowanych placówek przeważnie jest trudne, szczególnie w konkurencji z innymi problemami społecznymi w środowiskach lokalnych (Graniewska red. 1994). Poza tym ograniczenie liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego będzie, a właściwie już wywiera negatywny wpływ na rozwój intelektualny dzieci.

Współczesna pedagogika szczególną uwagę przywiązuje do zapewnienia korzystnych warunków rozwoju dzieciom najmłodszym. Lapidarnie, ale niezwykle trafnie ujęła to D. Grabowska w wywiadzie pt. *Uniwersytet zaczyna się w przedszkolu (Uniwersytet... 1994)*.

SUMMARY

The article presents past and present social functions of nurseries and kindergartens, the traditions of those institutions and contexts in which they presently operate, including their various problems.

Należałoby więc wspomnieć, że w większości krajów europejskich objęcie wychowaniem przedszkolnym znacznie przekracza poziom występujący w Polsce, a w niektórych krajach w placówkach finansowanych przez sektor publiczny, np. we Francji, Włoszech, Belgii, Danii, Irlandii, przekracza 80%. Poza tym podaż usług zwiększa istnienie placówek niepublicznych.

Korzystanie ze żłobków i przedszkoli jest częściowo odpłatne. Ale już w okresie międzywojennym stosowano priorytety w przyjmowaniu dzieci z rodzin bezrobotnych. Pomoc w tej formie skutecznie łagodzi skutki biedy i poczucia izolacji społecznej. Obecnie zakres i wysokość zwolnienia lub obniżenia opłat są zróżnicowane. Z przeprowadzonych badań wynika, że najczęściej występującymi przyczynami jest niski dochód rodziny, wielodzietność, wypadki losowe i samotne wychowywanie dzieci oraz inne (Balcerzak-Paradowska, Koptas-Górzańska 2009).

Opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu są zróżnicowane terytorialnie, głównie według kryterium dochodów rodziny. Na przykład Rada Warszawy jednomyślnie poparła inicjatywę klubu Lewicy dotyczącą opłat za pobyt w przedszkolach dla rodzin będących w złej sytuacji materialnej. Całkowicie zwolnieni będą z opłat dzieci z rodzin o dochodzie 957 zł, a w połowie – o dochodzie 1276 zł na osobę („Trybuna” nr 564). Stworzy to dzieciom pewne możliwości na dodatkowe zajęcia. Problem korzystania z zajęć dodatkowych jest ważny nie tylko ze względów edukacyjnych, ale także społecznych, gdyż chroni dziecko przez upokarzającym odczuciem wyizolowania. Według danych GUS w 2006 r. na 1000 dzieci w wieku do lat 3 przebywających w żłobkach było ich 23 (2,3%). Tak niski wskaźnik występował także w 1995 r. Z kolei w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat było w 2006 r. ich 458 (45,8%), a w 1995/96 r. – 356 (35,6%). Łącznie w placówkach wychowania przedszkolnego wskaźnik jest wyższy i wynosi odpowiednio 45,3% i 58,4% (GUS 207, s. 368. 392).

Stopniowe wprowadzanie do szkół sześciolatków wpłynie z pewnością na zmianę programów nauczania w przedszkolach i szkołach podstawowych.

ZAKOŃCZENIE

Ramy artykułu siłą rzeczy nie pozwalają na szersze omówienie rozwoju form opieki nad dzieckiem w wieku przedszkolnym. Ograniczono się zatem do podstawowych instytucji, jakie stanowią żłobki i przedszkola. Przytoczone wyniki badań wyraźnie wykazują na stosunkowo niski poziom zaspokajania potrzeb w tym zakresie.

Należy jednak podkreślić, że problemy opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym są przedmiotem zainteresowania nie tylko organów samorządowych, ale także władz centralnych. W tym obszarze na szczególną uwagę zasługuje projekt ustawy o formach opieki nad dziećmi do lat 3, zawierający bogatą, wielowątkową analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej i wnioski w przedmiocie różnorodnych rozwiązań w zakresie opieki nad dziećmi najmłodszymi.

LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B., Koptas-Górzańska G. (2009), *Usługi opiekuńczo-wychowawcze jako instrument ograniczania skutków ubóstwa i wykluczenia społecznego i ich rodzin*, PBZ, Warszawa: IPISS.
- Graniewska D. (1971), *Żłobki i przedszkola w PRL*, Warszawa.
- Graniewska D., red. (1994), *Współczesne zagrożenia realizacji podstawowych funkcji rodziny*, seria SiM, z. 2, Warszawa: IPISS.
- GUS (1939), *Mały Rocznik Statystyczny 1939*.
- GUS (2007), *Rocznik Statystyczny 2007*, Warszawa.
- Moldenhawer A. (1890), *O opiece u nas nad dziećmi*, Warszawa.
- Szenajch Wl. (1917), *Zasady organizacji i opieki nad dzieckiem*, Warszawa.
- Uniwersytet zaczyna się w przedszkolu. Wywiad z D. Grabowską* (1994), „Trybuna” nr 47.
- Wojtyński J., Radlińska H. (1946), *Sieroctwo*, Wrocław.
- Żukiewiczowa Z. (1937), *Przedszkole*, w: *Encyklopedia wychowania*, t. 3.