

Finansowanie przedszkoli w Polsce

– stan obecny i wyzwania na przyszłość

Ekspertyza opracowana na potrzeby Zespołu ekspertów ds. wypracowania rekomendacji w zakresie polityki rodzinnej przy Kancelarii Prezydenta RP.

Podstawowe dylematy w polityce finansowania edukacji początkowej

W świetle wyników badań prowadzonych w różnych krajach świata (a szczególnie w Stanach Zjednoczonych), nie ma żadnych wątpliwości, że zorganizowana opieka nad dziećmi w wieku przedszkolnym przynosi pożytek zarówno samym dzieciom jak i szerszej społeczności. Dzięki wczesnym kontaktom z rówieśnikami dzieci uczą się współpracy i współżycia w grupie. Lepsze funkcjonowanie w otoczeniu i przyzwyczajenie do zadań o charakterze edukacyjnym wpływa na poprawienie ich osiągnięć w szkole, a następnie pracy zawodowej. Co więcej, te indywidualne korzyści mają tendencję do rozprzestrzeniania się na inne osoby (ekonomiści używają terminu „efekt zewnętrzny”). Dzięki wspólnej zabawie i nauce dzieci z różnych środowisk częściowo wyrównują się ich szanse życiowe, w dużym stopniu uwarunkowane pozycją społeczną rodziców. Rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola, mogąc pracować zawodowo, nie są obciążeniem dla budżetu państwa, a przeciwnie – odprowadzają do niego podatek, który korzystnie wpływa na dobrobyt całej społeczności. Wreszcie, jeśli założyć, że dzieci uczęszczające do przedszkola będą przyszłości wysokiej jakości pracownikami, to tacy pracownicy, jak wykazują badania, podnoszą też jakość pracy osób w swoim otoczeniu, na przykład przez tworzenie dobrych wzorów do naśladowania, lub wpływanie na organizację pracy.

Mimo że powyższe twierdzenia nie są na ogół kwestionowane, eksperci i politycy w różnych krajach są dalecy od zgodności jak wobec tego powinien wyglądać wzorcowy system edukacji początkowej. Istnieje szereg istotnych dylematów dotyczących organizacji i finansowania edukacji przedszkolnej:

- Czy państwo powinno dofinansowywać przedszkola, czy raczej wspomagać rodziców, by mogli sami płacić za opiekę nad dziećmi?

Debata na ten temat jest właściwie częścią szerszej dyskusji o tym, czy mechanizmy wolnego rynku są właściwym sposobem regulacji w takich kwestiach jak edukacja publiczna, czy opieka nad dziećmi. Eksperci o liberalnych poglądach utrzymują, że nikt lepiej od rodziców nie wie, jakiej opieki potrzeba ich dzieciom. Zamiast bezpośrednio

finansować żłobki, przedszkola i dziecięce grupy zainteresowań, należy więc wspomóc budżet rodziny (np. przez ulgę podatkową lub bon edukacyjny), aby sama mogła wybrać najkorzystniejsze dla siebie rozwiązanie. Przy takim podejściu, pieniądze z budżetu państwa lub samorządu „idą za dzieckiem” do wybranego przez rodziców przedszkola, lub nawet indywidualnej opiekunki/opiekuna. Oczywiście pomoc finansową otrzymują tylko ci, którzy faktycznie decydują się na skorzystanie z pozarodzinnej opieki nad dzieckiem, toteż jest zachęta by dziecko do przedszkola posyłać, lub zatrudnić opiekę domową.

Na drugim biegunie znajdują się specjaliści, którzy wierzą, że państwo lub samorządy lokalne powinny być bezpośrednio odpowiedzialne za finansowanie przedszkoli i innych centrów opieki. Argumentują, że wbrew pozorom rodzice nie mają możliwości oceny opieki nad dzieckiem w różnych placówkach. Inaczej niż z kupnem owoców, którego dokonuje się często, co pozwala szybko wykryć nierzetelnego sprzedawcę, decyzję o wyborze przedszkola podejmuje się rzadko i spośród z bardzo ograniczonego zestawu usługodawców. Wolny rynek nie jest tu więc dobrym regulatorem. Państwo powinno mieć kontrolę nad jakością opieki w przedszkolach, a taką kontrolę zapewnia jedynie bezpośrednio finansowanie placówek, nawet jeśli jest to rozwiązanie droższe niż wspomaganie rodziców. Dodatkowym argumentem jest fakt, że jednym z celów edukacji przedszkolnej na całym świecie jest zwiększenie szans życiowych dzieci z rodzin biednych i niewykształconych. Tymczasem system bonów edukacyjnych, jak mówią jego przeciwnicy, może łatwo doprowadzić do segregacji dzieci i podziału na „dobre” przedszkola, które chcąc przypodobać się zamożnym rodzicom będą utrudniać przyjęcie dzieci z „gorszych” domów, oraz przedszkola dla biedniejszej ludności, które będą świadczyły usługi niższej jakości i utrwały w dzieciach niekorzystne wzorce wyniesione z domu.

- Czy należy finansować z budżetu państwa wyłącznie przedszkola publiczne, czy także prywatne?

Niezależnie od stosowanej w niektórych państwach (np. wszystkich krajach skandynawskich) polityki stymulowania popytu na usługi przedszkolne, większość rządów decyduje się na finansowanie zorganizowanej opieki nad dziećmi przez różnego rodzaju subwencje i dotacje kierowane do samych placówek. Niekoniecznie musi to jednak oznaczać, że wszystkie te placówki należą do sektora publicznego. Zarządzający publicznymi środkami stają tu przed podobnym dylematem jak wiele firm prywatnych: czy bardziej efektywne jest wykonywanie pewnych usług własnymi siłami, czy też zlecenie ich na zewnątrz. W niektórych krajach (np. w Holandii) większość przedszkoli, a nawet szkół pozostaje w prywatnych rękach, co nie przeszkadza im otrzymywać subwencji z budżetu państwa. Zwiększa to konkurencję i presję na podnoszenie jakości zarówno prywatnych jak i publicznych placówek. Na podobnym założeniu (choć przy daleko mniejszej skali zjawiska) oparty jest polski system finansowania edukacji na szczeblu podstawowym. Gmina, będąca organem prowadzącym szkoły publiczne

otrzymuje z Ministerstwa Edukacji i Nauki określoną kwotę na każdego ucznia, niezależnie od tego, czy uczęszcza on do publicznej, czy prywatnej placówki. Choć w praktyce, o ostatecznym podziale środków decyduje sama gmina, takie rozwiązanie oznacza dopuszczenie sektora prywatnego w szkolnictwie do konkurencji o publiczne pieniądze.

- Czy rodzice powinni płacić za opiekę przedszkolną?

Ta kwestia nie dotyczy publicznego szkolnictwa podstawowego, które praktycznie we wszystkich krajach rozwiniętych jest bezpłatne. Jeśli chodzi o przedszkola, dylemat polega na tym, że choć opłaty mogą zniechęcać wielu rodziców do korzystania ze zorganizowanej opieki nad dziećmi, to z drugiej strony wymuszają konkurencję między placówkami i efektywne działanie całego sektora. Oczywiście, te kraje, które decydują się na obciążanie rodziców częścią kosztów opieki przedszkolnej, stosują przy tym różnego rodzaju ulgi, zachęty lub bony edukacyjne stymulujące popyt na odpowiednie usługi.

Niekiedy mamy do czynienia z rozwiązaniem pośrednim między publicznym a prywatnym finansowaniem przedszkoli, polegającym na zaangażowaniu w ten proces pracodawców. W naszej części Europy bezpośredni udział pracodawców w organizowaniu opieki przedszkolnej dla dzieci pracowników budzi złe skojarzenia. Na początku lat 90-tych ok. 10% przedszkoli w Polsce było związanych z państwowymi przedsiębiorstwami, w tym z PGR-ami. Większość z nich upadła razem ze swoimi patronami. Podobne zjawisko, w jeszcze większej skali wystąpiło kilka lat później na Ukrainie, gdzie gwałtowna recesja i zamykanie zakładów pracy spowodowało niemal całkowity upadek opieki przedszkolnej.

Tym niemniej, system opieki nad dziećmi w niektórych krajach europejskich przewiduje istotną rolę pracodawcy. Dla przykładu w Holandii około połowa miejsc w przedszkolach jest „wykupiona” przez przedsiębiorstwa dla dzieci pracowników.

Kształtowanie się sieci przedszkolnej w Polsce w ostatnich 25 latach

Pierwsze lata zarządzania przedszkolami przez samorzady zdawały się potwierdzać obawy przed decentralizacją wyrażane w tym czasie przez pracowników oświaty. Między rokiem 1990 a 1993 zamknięto blisko 20% placówek przedszkolnych a liczba dostępnych miejsc zmniejszyła się o blisko 14%. Szczególnie znacząco pogorszyła się sytuacja na obszarach wiejskich, gdzie w ciągu dwóch lat liczbę miejsc w przedszkolach ograniczono o ponad 17%. Dokonując oceny działań samorządów trzeba jednak wziąć pod uwagę szczególne okoliczności z jakimi przyszło im się zmierzyć. Po pierwsze, z finansowego punktu widzenia, sieć przedszkolna odziedziczona przez samorzady na początku lat dziewięćdziesiątych była daleka od racjonalności. Dotyczyło to szczególnie przedszkoli

wiejskich, które przeważnie były małe. Przeciętnie na jedną grupę (klasę) przedszkolną w 1991 roku przypadało zaledwie ośmioro wychowanków, podczas gdy w miastach – 19. Taki stan podnosił koszty wychowania przedszkolnego na wsi, które dla słabych finansowo gmin było poważnym obciążeniem. W niektórych wypadkach wydatki na przedszkola stanowiły do 30% lokalnego budżetu. Gminy często racjonalizowały koszty przez przenoszenie opieki nad sześciolatkami do klas zerowych w szkołach podstawowych i konsolidując przedszkola. W 1999 roku przeciętny oddział w wiejskim przedszkolu liczył już 21 uczniów, zaledwie o 3 mniej niż w przedszkolach miejskich.

Po drugie, przejście przez gminy odpowiedzialności za wychowanie przedszkolne zbiegło się w czasie z nadejściem niżu demograficznego, który wymusił przekształcenia w sieci placówek, w tym zamykanie niektórych przedszkoli. Między 1990 a 2000 rokiem liczba dzieci w wieku od trzech do sześciu lat zmniejszyła się z 2,5 do 1,7 mln, a więc o blisko jedną trzecią.

Wreszcie, jeszcze w 1990 roku między 5 a 10% wszystkich przedszkoli było prowadzonych przez państwowe przedsiębiorstwa lub PGR-y. Część z nich została następnie skomunalizowana, inne zostały zamknięte, często razem z organem prowadzącym (szczególnie w przypadku PGR-ów).

Po początkowym pogorszeniu dostępności przedszkoli w związku z ich komunalizacją, od połowy lat 90-tych następowała stopniowa poprawa sytuacji. Wprawdzie liczba dzieci uczęszczających do przedszkola nadal zmniejszała się z roku na rok, jednak spadek ten dokonywał się wolniej niż jednoczesne kurczenie się ogólnej liczby dzieci w wieku przedszkolnym, wynikające z procesów demograficznych. W 2006 roku udział dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola w całej populacji dzieci w tym wieku osiągnął 42%.

Jednak prawdziwy przełom w poprawianiu dostępności opieki przedszkolnej przyniosły dopiero lata 2007–2011. Zdecydowały o tym dwa czynniki. Po pierwsze, zaczęto wykorzystywać na szeroką skalę środki z funduszy strukturalnych EU w projektach mających na celu upowszechnienie opieki przedszkolnej. W ramach tych środków w latach 2004–2006 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, natomiast w latach 2007–2013 samorządom zostały udostępnione dwa podstawowe źródła finansowania. W sferze inwestycyjnej kluczową rolę odgrywają Regionalne Programy Operacyjne, z których można realizować projekty związane z budową, przebudową i modernizacją placówek przedszkolnych. Tworzenie przedszkoli oraz wsparcie istniejących placówek można także finansować z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Tylko korzystając z tego ostatniego źródła zrealizowano¹ ponad 800 projektów, których bezpośrednim beneficjentem są samorzady

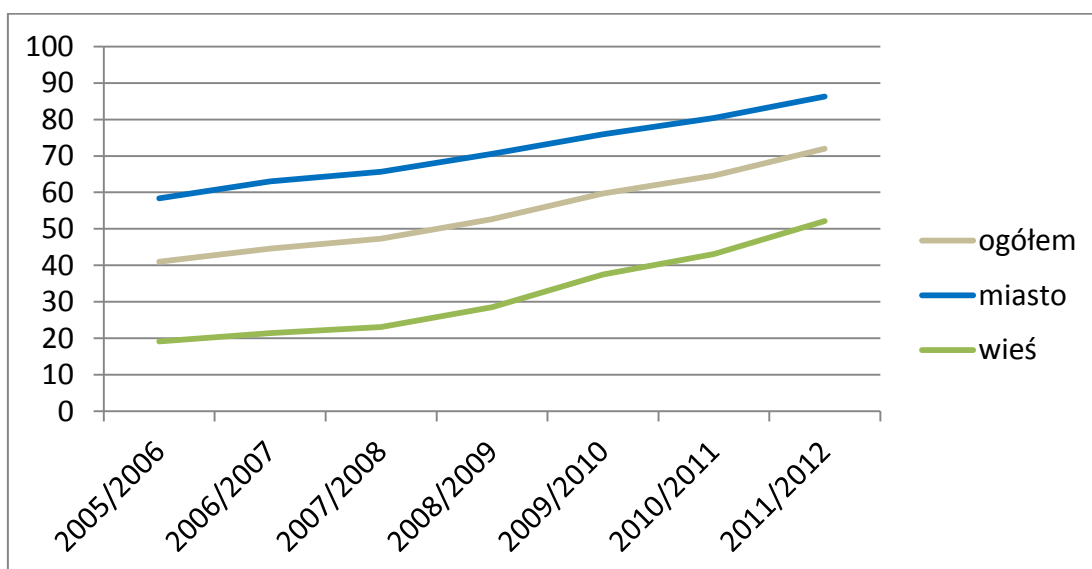
¹ Liczby te obejmują projekty zakończone, lub będące w trakcie realizacji.

terytorialne, a także ponad 300 takich, które realizują inne podmioty – na przykład fundacje i stowarzyszenia². (Swianiewicz et al. 2012).

Po drugie, Ministerstwo Edukacji Narodowej, poczynawszy od 2008 roku, dopuściło tworzenie tak zwanych innych form przedszkolnych, czyli na przykład punktów przedszkolnych, które działają w ograniczonym zakresie i nie muszą spełniać rygorystycznych standardów lokalowych i organizacyjnych obowiązujących w tradycyjnych przedszkolach. W 2011 roku do form przedszkolnych innych niż tradycyjne przedszkole uczęszczało około 25 tys. dzieci, czyli około 3% wszystkich dzieci korzystających z opieki (z wyłączeniem dzieci w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych). Zatem opiekę przedszkolną w Polsce należy nadal uznać za bardzo słabo zdywersyfikowaną pod względem formy organizacyjnej, choć z drugiej strony liczba dzieci w nowych formach przedszkolnych szybko przyrasta (np. między 2010 a 2011 rokiem aż o 25%).

Dzięki aktywności samorządów w wykorzystaniu nowych źródeł finansowania oraz uelastycznieniu polityki przedszkolnej w 2009 roku wskaźnik skolaryzacji dzieci w wieku 3–5 sięgnął 64%, a więc przez dwa lata wzrósł o ponad dwadzieścia punktów procentowych. Zmianę odsetka dzieci objętych edukacją przedszkolną w latach 2005–2012 przedstawia rysunek 1 oraz tabela 1.

Rys. 1. Zmiana odsetka dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola w Polsce (2005–2011)



² P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna...*

Tabela 1. Procent dzieci objętych edukacją przedszkolną w Polsce (lata 2005–2010)

	% trzylatków	% czterolatków	% pięcioletków	% sześciolatków
2005	29,7	41,2	51,3	98,4
2006	33,1	44,4	55,9	98,1
2007	36,1	48,1	57,7	95,7
2008	41,1	53,2	64,1	95,5
2009	45,7	59,4	74,8	95,4
2010	49,8	64,1	81	97,3
2011	53,2	68,5	96,4	99,3

Źródło: MEN

Utrzymujący się przez wiele lat niedobór miejsc w przedszkolach przyczynił się do powstania znacznej liczby niepublicznych przedszkoli i punktów przedszkolnych. Udział dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczających do placówek niepublicznych wynosił w 2010 roku około 11%. Dla porównania, wśród uczniów szkół podstawowych wskaźnik ten wynosi około 5%, zaś na uczelniach wyższych – blisko 34% (Herbst 2012). Przedszkola niepubliczne są, co do zasady, znacznie bardziej rozpowszechnione w miastach, niż na obszarach typowo wiejskich, jednak jak pokazuje tabela 2, największy udział w rynku przedszkoli osiągają one w gminach leżących na obrzeżach dużych aglomeracji (tzw. gminach podmiejskich). W takim środowisku do niepublicznych przedszkoli uczęszcza ponad 20% wszystkich dzieci objętych opieką przedszkolną. Charakterystyczne jest również, że, jak pokazuje tabela 2, w miastach średniej wielkości (od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców) odsetek przedszkolaków uczęszczających do placówek niepublicznych jest wyraźnie wyższy niż w największych polskich miastach. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że duże aglomeracje lepiej, niż średnie miasta radziły sobie z zadaniem zapewnienia publicznej opieki przedszkolnej w całym okresie między 1990 a 2010 rokiem.

Tabela 2. Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego (w odniesieniu do wszystkich dzieci w przedszkolach)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
Ogółem	3,11	4,9	6,91	8,04	8,84	10,55
Miasta pow. 100 tys. mieszk.	4,45	5,89	9	15,78	14,06	14,81
Miasta 20–100 tys. mieszk.	4,87	8,25	11,87	16,47	16,63	18,2
Miasta poniżej 20 tys. mieszk.	4,82	7,61	10,25	9,29	9,82	10,97
Gminy podmiejskie	6,1	8,16	12,34	18	19,33	21,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,22	1,82	2,3	3,71	3,99	6,21
Gminy wiejskie poPGR-owskie	4,28	4,64	5,72	6,16	6,92	9,13
Gminy wiejskie pozostałe	1,7	3,85	5,42	5,21	6,2	7,79

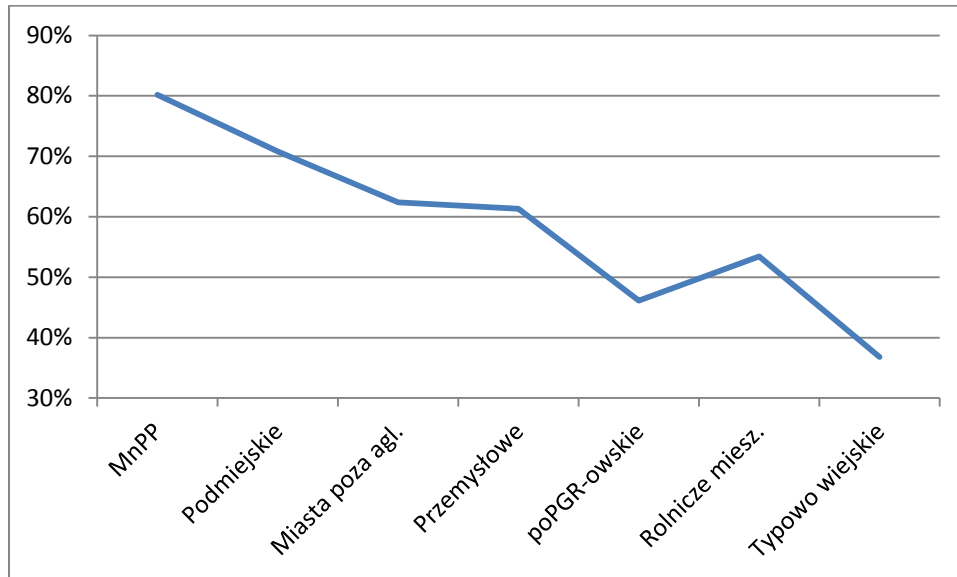
Źródło: Swianiewicz i inni³

Choć sieć przedszkolna w Polsce rozwija się dynamicznie, dysproporcje między obszarami lepiej wyposażonymi w przedszkola i tymi będącymi w gorszej sytuacji

³ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna...*

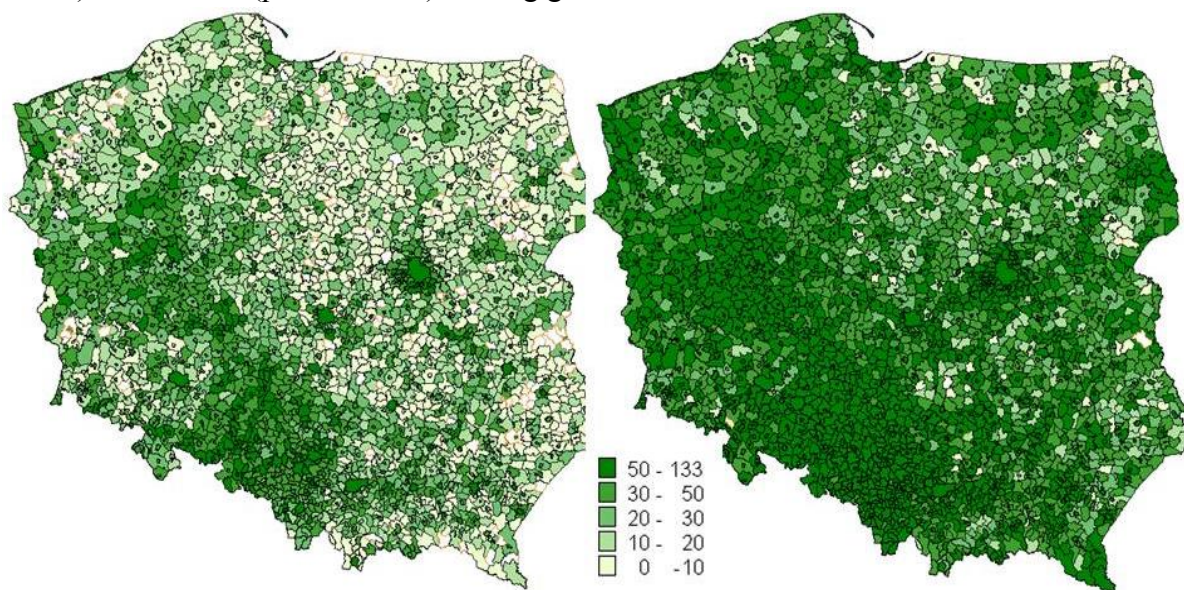
w znacznej mierze się utrzymują. Dotyczy to różnicy między szeroko pojętymi miastami (obszarami zurbanizowanymi) i wsią, jak również, w wymiarze geograficznym, między Polską Zachodnią i Wschodnią.

Rys. 2. Scholaryzacja przedszkolna dla gmin różnego typu (2010)



Z kolei rysunek 3 pokazuje odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną w poszczególnych gminach w 2003 i 2010 roku (przy użyciu tych samych przedziałów wartości). Pozwala to dostrzec, że wprawdzie różnica w dostępności przedszkola między Polską Wschodnią i Zachodnią jest nadal widoczna, jednak postęp jaki się dokonał w ostatnich latach jest bardzo znaczący.

Rys. 3. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną w 2003 roku (lewa strona) i 2010 roku (prawa strona) według gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Choć więc dysproporcje nadal istnieją, są to już dysproporcje na innym poziomie i dotyczą bardziej stopnia dostępności przedszkola i dostępnych form opieki, niż faktu dostępności w ogóle.

Finansowanie publicznej opieki przedszkolnej w Polsce – źródła i wysokość wydatków

Opieka przedszkolna w Polsce jest finansowana w przeważającej części z budżetów samorządów gminnych (patrz tabela 3). Gminy nie otrzymują na ten cel żadnej dedykowanej subwencji ani dotacji z budżetu państwa. Utrzymanie opieki przedszkolnej jest bowiem od 1990 roku zadaniem własnym samorządu, którego finansowanie powinno się odbywać przy wykorzystaniu ogólnych dochodów gmin, w tym dochodów własnych pochodzących z lokalnych podatków i opłat oraz udziałów samorządów w podatkach będących dochodem budżetu państwa.

Tabela 3. Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli publicznych

	1992	2003	2007	2008	2009
Opłaty rodziców	6,86	12,17	12,62	12,72	12,25
Dotacje z budżetu państwa	4,62	0,29	0,01	0,05	0,01
Dotacje ze środków UE	0	0	0,07	0,52	2,38
Środki własne samorządów	88,52	87,54	87,30	86,71	85,36

Źródło: Swianiewicz et al. 2012

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej dodatkowym źródłem funduszy na przedszkola stały się najpierw Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, a w latach 2007–2013 Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Swianiewicz et al. (2012) szacują, że do kwietnia 2011 roku zrealizowano ponad 1100 projektów z POKL mających na celu upowszechnienie opieki przedszkolnej. Ich wartość przekroczyła 700 mln zł.

Część wydatków samorządów na przedszkola pochodzi z opłat ponoszonych przez rodziców dzieci. Dotyczy to kosztów wyżywienia (nieuwzględnionych na powyższych wykresach), a także kosztów związanych z zajęciami nie wynikającymi z realizacji podstawy programowej. Począwszy od września 2011 roku zajęcia związane z realizacją podstawy i wykraczające poza nią muszą być, zgodnie z ustawą o systemie oświaty⁴, ściśle rozgraniczone. Za realizację podstawy programowej organy prowadzące przedszkola nie mogą pobierać żadnych opłat od rodziców. W praktyce w większości gmin zmiany te spowodowały wydzielenie pięciogodzinnego, bezpłatnego bloku zajęć oraz godzin dodatkowych, za które pobierane są opłaty naliczane indywidualnie, w zależności od długości pobytu dziecka w przedszkolu.

⁴ Wymóg ten został wprowadzony ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991)

Jak pokazują Swianiewicz et al. (tabela 4), udział opłat rodziców w łącznych wydatkach na przedszkola jest obecnie wyższy niż na początku lat 90-tych ubiegłego wieku, jednak w ciągu ostatnich 20 lat praktycznie się nie zmienił i wynosi około 12%.

Wysokość tych opłat i szczegółowe rozwiązania zależą od decyzji rady gminy. Wiadomo, że praktyka jest dość zróżnicowana. Instytut Badań Strukturalnych (IBS 2012) szacuje, że w roku szkolnym 2011/2012 opłata za 9 godzin pobytu dziecka w przedszkolu w Warszawie wynosiła około 400 zł, a w Siedlcach – 260 zł. Z kolei Swianiewicz et al. podają na podstawie badania ankietowego gmin przeprowadzonego w 2011 roku, że wysokość dziennej stawki żywieniowej wahała się od 0 do ponad 8 zł, wysokość opłaty stałej za przedszkole (od września 2011 roku zastąpionej przez opłaty godzinowe) była jeszcze bardziej zróżnicowana. W około 5% zbadanych samorządów przedszkola były całkowicie darmowe, natomiast w około 50% z nich opłata miesięczna mieściła się w przedziale 76–200 zł. Według szacunków IBS przeciętna opłata za 9-godzinny pobyt dziecka w przedszkolu w miastach na Mazowszu kształtuje się na poziomie około 8% przeciętnego wynagrodzenia w tych miastach, czyli mniej (w relacji do dochodów) niż to ma miejsce np. w Szwecji, Niemczech, Czechach, Holandii, czy Wielkiej Brytanii. Zdaniem autorów raportu świadczy to o tym, że wysokość opłat nie jest (wbrew deklaracjom rodziców formułowanym np. w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności) realną barierą uniemożliwiającą korzystanie z przedszkola. Większe znaczenie ma ciągle brak miejsc w przedszkolach oraz bariera kulturowa.

Łączne wydatki gmin na różne formy opieki przedszkolnej w 2011 roku wyniosły około 4,5 mld złotych, czyli w przybliżeniu 16% wszystkich wydatków gminnych na cele oświatowe.

Tabela 5. Wydatki gmin na różne formy opieki przedszkolnej (bez wydatków na stołówki) w 2011 r.

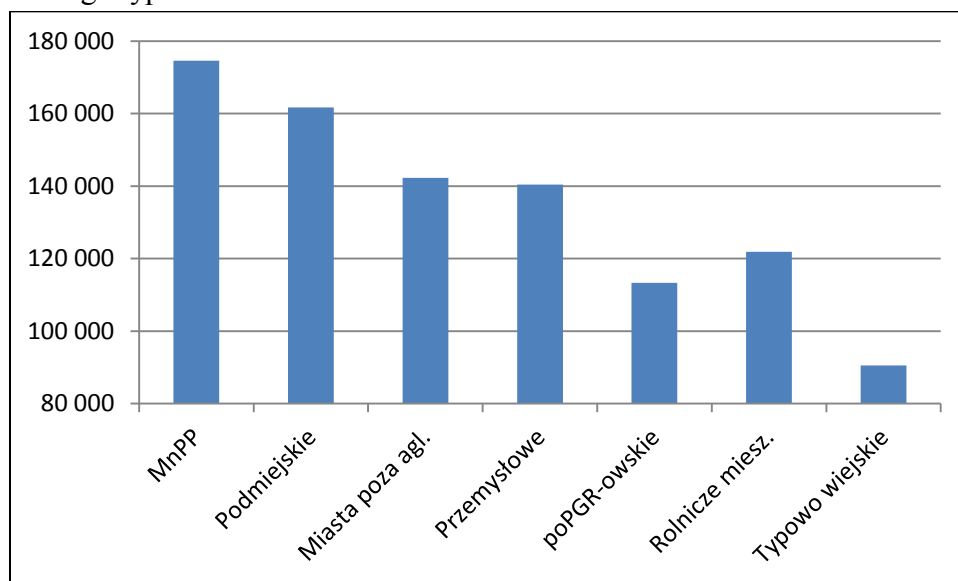
	wydatki w zł	liczba wychowanków	wydatki na 1 wychowanka
oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych	715 351 754	272 574	2624
przedszkola	3 780 025 381	859 103	4400
inne formy przedszkolne	34 122 540	25 048	1362
razem	4 529 499 677	1 156 725	3 916

Źródło: sprawozdania budżetowe gmin oraz BDL GUS

Jak wynika z tabeli 5, koszt jednostkowy opieki przedszkolnej (czyli liczony w przeliczeniu na jednego wychowanka), jest bardzo zróżnicowany w zależności od formy organizacyjnej. Najwięcej kosztuje gminy zapewne miejsca w tradycyjnym przedszkolu – około 4,5 tys. złotych rocznie (w 2011 roku). Koszt jednostkowy w innych formach przedszkolnych jest ponad trzykrotnie niższy. Wynika to z jednej strony z faktu, że dzieci spędzają w punktach przedszkolnych mniej godzin dziennie niż w przedszkolach i na ogół nie jedzą tam obiadów, z drugiej zaś z faktu, że inne formy nie wymagają tak dużych nakładów na pracowników administracyjnych, budynki i inne koszty nie związane bezpośrednio z prowadzeniem zajęć dla dzieci.

Wydatki samorządowe na opiekę przedszkolną są bardzo zróżnicowane w zależności od typu gminy. Herczyński i Siwińska (2012) wykorzystali klasyfikację gmin zaproponowaną wcześniej przez Swianiewicza i oszacowali wydatki gmin na przedszkola w przeliczeniu na 1 oddział. Takie podejście (przeliczenie na oddział przedszkolny) jest wartościowe, gdyż pokazuje zróżnicowanie kosztów wynikające z charakteru świadczonych usług, a nie (jak tradycyjnie używany wskaźnik kosztów w przeliczeniu na wychowanka) wynikające z liczebności oddziałów przedszkolnych. Wyniki oszacowania są przedstawione na rys. 4.

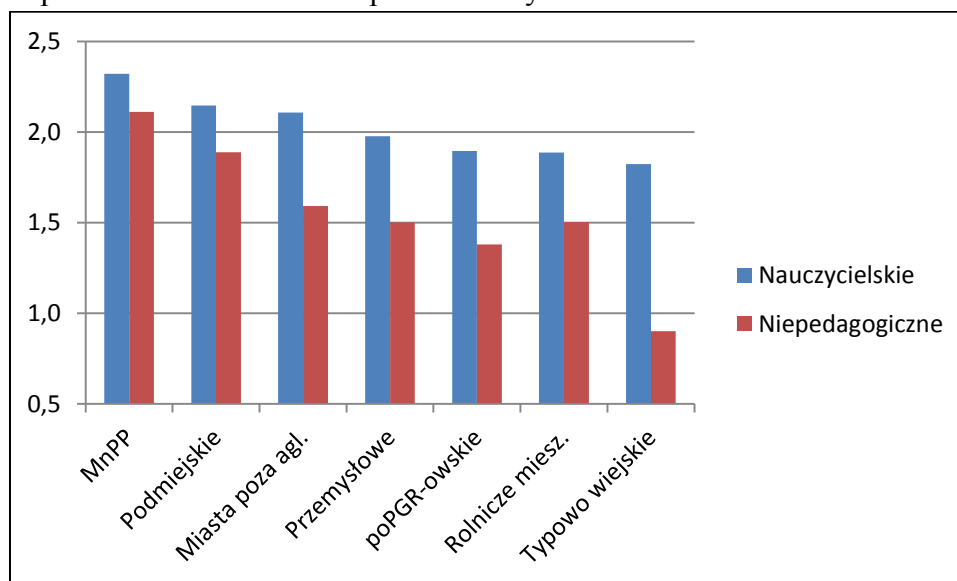
Rys. 4. Wydatki bieżące w przeliczeniu na oddział w placówkach przedszkolnych dla gmin różnego typu w 2010 r.



Wynika z niego, że występuje bardzo duża (dwukrotna) różnica między poziomem finansowania przeciętnego oddziału szkolnego w środowisku wielkomiejskim i typowo wiejskim. Także różnica w poziomie finansowania przedszkoli w miastach na prawach powiatu i mniejszych miastach, wynosząca około 30% jest bardzo znacząca. Wyniki pokazują ponadto, że wiejskie gminy położone w sąsiedztwie dużych miast prowadzą przedszkola w formie zbliżonej raczej do występującej w pobliskiej metropolii, niż w typowym środowisku wiejskim.

Z kolei rys. 5 pokazuje, że jednym ze źródeł zróżnicowania poziomu finansowania przedszkoli w przeliczeniu na jeden oddział są różnice w liczbie zatrudnianych nauczycieli oraz tzw. pracowników niepedagogicznych. Szczególnie rozpiętość liczby pracowników administracyjnych i technicznych jest uderzająca.

Rys. 5. Liczba etatów pedagogicznych i niepedagogicznych w placówkach przedszkolnych w przeliczeniu na 1 oddział przedszkolny w 2010 roku

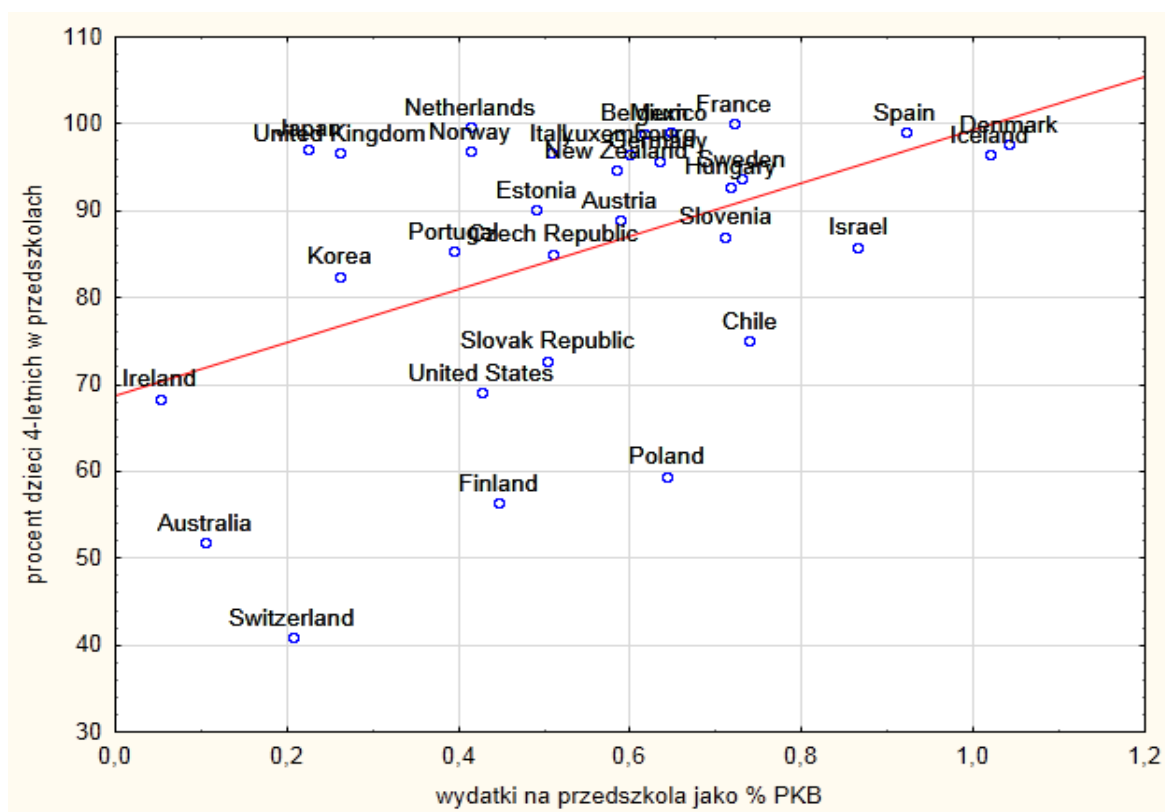


Herczyński i Siwnińska komentują rys. 5 w następujący sposób:

„Liczba etatów nauczycielskich w przeliczeniu na jeden oddział przedszkolny w miastach na prawach powiatu wynosi 2,3, zaś w gminach typowo wiejskich – jedynie 1,8 czyli o około 20% mniej. Dla etatów niepedagogicznych różnica jest ponad dwukrotna: 2,1 w miastach na prawach powiatu i 0,9 w gminach typowo wiejskich. Można się domyślać, że stosunkowo niewielka różnica w odniesieniu do etatów nauczycielskich wynika z zapisów w rozporządzeniach MEN regulujących funkcjonowanie przedszkoli (podstawa programowa). Natomiast mniejsza liczba etatów niepedagogicznych na wsi wynika z faktu, że niewiele jest tam stołówek i kuchni, administracja (w tym księgowość) jest zwykle zatrudniona bezpośrednio w urzędzie gminy, potrzeba też mniej pracowników technicznych”

Istotną kwestią jest czy wydatki ponoszone na opiekę przedszkolną w Polsce są porównywalne z wydatkami na ten cel w innych krajach. Bezpośrednie porównania wydatków nie są miarodajne, gdyż nie uwzględniają różnic w zasobach finansowych różnych krajów, ani też w sile nabywczej walut. Przyjmuje się więc że dobrą miarą jest stosunek wydatków na przedszkola do Produktu Krajowego Brutto w danym roku. Zestawienie tych wielkości dla różnych krajów prowadzi do porównania nie tyle wydatków, co skali wysiłku finansowego krajów związanego z opieką przedszkolną. Rysunek 6, oparty na danych OECD, pokazuje wydatki różnych krajów (publiczne i prywatne) na edukację przedszkolną w stosunku do PKB tych krajów (oś pozioma) oraz odsetek dzieci 4-letnich uczęszczających do przedszkola (oś pionowa). Dane pochodzą z 2010 roku.

Rys. 6. Wydatki na przedszkola w stosunku do PKB oraz procent dzieci 4-letnich objętych edukacją przedszkolną w 2010 roku



Z rysunku 6 wynikają dwie bardzo istotne obserwacje. Po pierwsze, mimo niewątpliwego sukcesu, jaki osiąga w ostatnich latach Polska w dziedzinie upowszechniania edukacji przedszkolnej, wskaźnik scholaryzacji dla dzieci 4-letnich jest ciągle wyraźnie niższy, niż w większości krajów OECD. Po drugie, co chyba ważniejsze, Polska osiąga swój poziom upowszechnienia edukacji przedszkolnej bardzo wysokim kosztem, w porównaniu do innych krajów. Mówiąc ściślej wydając na przedszkola nieco ponad 0,6% PKB (łącznie środków publicznych i prywatnych), zapewniamy edukację około 60% czterolatków. Żaden inny kraj OECD nie osiąga tak mało, wydając tak dużo. Typowa relacja (linia regresji) między wydatkami, a scholaryzacją 4-latków jest zaznaczona na wykresie kolorem czerwonym.

Z danych omawianych powyżej wynikają następujące wnioski odnośnie do finansowania edukacji przedszkolnej w Polsce:

- **Główny ciężar finansowania opieki edukacji przedszkolnej spoczywa na samorządach gminnych. Udział opłat ponoszonych przez rodziców (około 12%) jest stabilny w czasie. Rośnie natomiast znaczenie środków pozyskiwanych z funduszy UE.**
- **Wysokość opłat za przedszkole jest często deklarowaną przyczyną nie posyłania dzieci do przedszkola. Wysokość opłat jest bardzo zróżnicowana między gminami, jednak, w relacji do przeciętnego wynagrodzenia, kształtuje się na ogół poniżej wielkości obserwowanych w innych krajach. Wydaje się, że poważniejszą**

niż opłaty barierą jest ciągle zbyt mała dostępność przedszkoli oraz normy kulturowe.

- **Koszt jednostkowy opieki przedszkolnej (w przeliczeniu na dziecko) jest bardzo zróżnicowany w zależności od formy organizacyjnej. Najdroższym i jednocześnie najpowszechniejszym rozwiązaniem jest tradycyjne przedszkole.**
- **Koszt opieki przedszkolnej w przeliczeniu na oddział jest bardzo zróżnicowany między typami gmin. W miastach na prawach powiatu oddział przedszkolny kosztuje dwukrotnie więcej, niż w gminach typowo wiejskich. Pokazuje to, że opieka przedszkolna (liczba godzin, zakres usług) jest w Polsce bardziej zdywersyfikowana, niż to wynika z raczej homogenicznej struktury form organizacyjnych. Z jednej strony w środowisku wiejskim występuje relatywnie więcej punktów przedszkolnych i mniej przedszkoli, z drugiej – sposób działania samych tradycyjnych przedszkoli także jest odmienny.**
- **Obserwowane różnice w kosztach na oddział przedszkolny są silnie odzwierciedlone w liczbie etatów pedagogicznych i niepedagogicznych w przedszkolach. Duże miasta finansują dla każdego oddziału o pół etatu nauczycielskiego więcej, niż typowe gminy wiejskie. Jeszcze większa różnica – 1,2 etatu dotyczy etatów administracyjnych, pomocniczych, technicznych itp.**
- **Edukacja i opieka przedszkolna w Polsce jest bardzo kosztowna w porównaniu do innych krajów OECD, które ponosząc mniejszy wysiłek finansowy (w relacji do swojego PKB), w większości gwarantują bardziej powszechny niż Polska dostęp do przedszkola. Wynika to zarówno z ciągle niskiego (mimo ukrytego zróżnicowania wspomnianego powyżej) poziomu dywersyfikacji form przedszkolnych, jak i z wysokich wymagań formalnych odnośnie do zatrudnienia i warunków działania, stawianych przedszkolom.**

Jak docelowo finansować opiekę przedszkolną?

Jeśli za cel polityki publicznej uznamy zapewnienie edukacji przedszkolnej wszystkim dzieciom w wiek od 3 do 5 lat, to należy stwierdzić, że Polska nie ma obecnie systemu finansowania przedszkoli, który pozwoliłby osiągnąć ten cel. Finansowanie przedszkoli z środków samorządów terytorialnych wynika z umowy społecznej zawartej w 1990 roku i częściowo sformalizowanej w ustawie o samorządzie gminnym i innych aktach prawnych. W ramach tej umowy władztwo finansowe przekazane wówczas samorządom (prawo do pobierania lokalnych podatków, opłat, prawo do określonych transferów z budżetu państwa, prawo do określonego udziału w podatkach będących dochodem budżetu państwa) uznano za wystarczające do sfinansowania zadań samorządów, w tym prowadzenia przedszkoli. Jeśli nawet (co też jest dyskusyjne) środki te były odpowiednie dla poziomu uprzedzskolnienia w 1990 roku, który wynosił 30% (Levitas, Herczyński 2012), to jest oczywiste, że nie da się w ramach tej samej umowy osiągnąć wskaźnika bliskiego 100%. Zatem w nieodległej perspektywie konieczne będzie podjęcie decyzji o docelowym modelu finansowania edukacji przedszkolnej.

Problem jest tym pilniejszy, że obecnie wiele nowych przedszkoli i punktów przedszkolnych jest finansowanych ze środków EFS (POKL). Wraz z ustaniem tego finansowania ciężar utrzymania przedszkoli może być nie do utrzymania dla niektórych gmin i rodziców. Z badań zespołu prof. Swianiewicza wynika, że około 25% gmin wiejskich przyznaje, że może mieć problem z dalszym finansowaniem opieki przedszkolnej powstałej dzięki środkom z POKL, a 10% uznaje ten problem za poważny.

Dostrzegając niebezpieczeństwo związane z niewystarczającym potencjałem finansowym samorządów Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało i skierowało do konsultacji społecznych (w grudniu 2012 roku) projekt tzw. ustawy przedszkolnej (formalnie: ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw). Zakłada on, że **samorządy terytorialne będą otrzymywać z budżetu państwa dotację celową** na każdego ucznia objętego opieką przedszkolną, niezależnie od formy organizacyjnej (przedszkola, punkty przedszkolne) i organu prowadzącego (publiczne samorządowe, publiczne niesamorządowe, niepubliczne). Wysokość dotacji na każdego wychowanka wyniosłaby w latach 2013, 2014, 2015 i 2016 odpowiednio 333zł, 1136 zł, 1398 zł oraz 1433 zł. Na rok 2013 rząd zaplanował na ten cel w budżecie państwa 320 ml zł., w następnych latach 1 mld 148 tys. i 1mld 703 tys. Warunkiem skorzystania z dotacji będzie jednak obniżenie opłaty dla rodziców za dodatkową godzinę ponad realizację podstawy programowej do 1 zł.

Ustawa ta, jeśli zostanie uchwalona, będzie z pewnością krokiem w dobrym kierunku. Nie jest łatwo ocenić czy będzie to instrument wystarczający. Z jednej strony bowiem proponowana kwota dotacji na ucznia (nawet docelowa, przewidywana w 2016 roku) stanowi zaledwie około 1/3 przeciętnego obecnego kosztu jednostkowego w polskich przedszkolach. Z drugiej, dofinansowane będą nie tylko nowe, ale także już istniejące (i finansowane ze środków własnych samorządów) miejsca w przedszkolach i innych formach przedszkolnych, co pozwoli samorządom na uwolnienie znacznych środków i przeznaczenie ich na tworzenie nowych placówek. Jednak czynników mogących wpłynąć na skuteczność nowego rozwiązania jest więcej. Niektóre z nich są przedstawione w tabeli 6.

Tabela 6. Korzyści i zagrożenia wynikające z tzw. ustawy przedszkolnej proponowanej przez MEN

Korzyści	<ul style="list-style-type: none"> • Dotacja znacząco odciąży samorządy, gdyż obejmie wszystkie (także już istniejące) przedszkola i punkty przedszkolne, a nie tylko nowotworzone. • Dotacja obejmie 5-latków, co jest odpowiedzią na wysuwany przez samorządy od wielu lat postulat finansowania z budżetu państwa edukacji dzieci w wieku „zerówkowym”. • Planowana wysokość dotacji jest zbliżona do ponoszonych obecnie przez samorządy jednostkowych kosztów opieki/edukacji w punktach przedszkolnych. Może to przyczynić się do dywersyfikacji oferty przedszkolnej. • Wymóg obniżenia przez samorządy opłat za dodatkowe godziny
----------	---

	do 1zł może przyczynić się do wydłużenia czasu pobytu dzieci w przedszkolach.
Zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> • Planowana wysokość dotacji i warunki jej otrzymania mogą skłaniać samorządy do tworzenia punktów przedszkolnych nawet tam, gdzie występuje zapotrzebowanie na tradycyjne, bardziej kosztowne przedszkola. Obecnie koszt jednostkowy w przedszkolach jest trzykrotnie wyższy niż planowana kwota dotacji. Może pojawić się argument, że dotacja wystarcza na punkt, a nie na przedszkole. • Wprowadzenie formuły dotacji celowej zmusza samorządy do wydania otrzymanych pieniędzy na opiekę przedszkolną, jednak nie ma gwarancji, że środki dotychczas wydawane na tę opiekę, a uwolnione dzięki dotacji, nie zostaną spożytkowane na inne ważne cele. Inaczej mówiąc, dotacja może częściowo zastąpić, a nie uzupełnić nakłady samorządów na przedszkola

Wpływ nowej ustawy (jeśli zostanie uchwalona) na dalszy rozwój sieci przedszkolnej musi być bacznie obserwowany. W zależności od wyniku tej obserwacji można podjąć kolejne kroki. Niezależnie od rozwiązania proponowanego obecnie przez MEN, warto jednak wspomnieć o dwóch alternatywnych (w stosunku do dotacji) instrumentach finansowania edukacji przedszkolnej, które są dyskutowane przez ekspertów. Pierwszym jest **subwencja przedszkolna na wzór subwencji oświatowej**, przekazywanej corocznie samorządom przez budżet państwa w celu utrzymania szkół i innych placówek oświatowych (z wyłączeniem przedszkoli). Różnica między dotacją, a subwencją polega głównie na tym, że subwencja zasila ogólny dochód beneficjenta i nie wymaga od niego rozliczania się z wykorzystania środków na określony cel. Istnieje oczywiście zagrożenie, że subwencja zostanie spożytkowana niezgodnie z intencją dawcy (czyli budżetu państwa), jednak rozwiązanie to w odniesieniu do szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego działa stabilnie od kilkunastu lat, a samorządy nie tylko nie wydają subwencji oświatowej na cele nie związane z edukacją, ale nawet znacząco dofinansowują placówki oświatowe wykorzystując środki z innych źródeł (Herbst, Herczyński, Levitas 2009)⁵.

Herczyński i Siwińska (2012) w ekspertyzie dla MEN przeprowadzili symulację finansowania edukacji przedszkolnej za pomocą subwencji dla samorządów, która w założeniu miałaby pokrywać około 80% kosztów bieżących związanych z przedszkolami, czyli mniej więcej taki procent, jak to ma miejsce w przypadku szkół w kontekście subwencji oświatowej. Oznacza to, według danych z 2010 roku, łączny koszt rzędu 3,3 mld złotych rocznie, przy obecnej liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola.

⁵ Należy jednak podkreślić, że na politykę finansową samorządów wobec szkół z pewnością ma wpływ fakt, że nauka w szkole jest obowiązkowa, toteż organ prowadzący musi zapewnić utrzymanie placówek. W przypadku przedszkoli motywacja samorządu mogłaby nie być tak silna. Stanowi to pewien argument za wyborem dotacji celowej jako instrumentu finansowania edukacji przedszkolnej.

Autorzy przyjęli trzy rozwiązania modelowe. W pierwszym (neutralnym fiskalnie z punktu widzenia budżetu państwa) państwo nie przeznaczają na przedszkola dodatkowych środków, a środki na subwencję pochodzą ze zmniejszenia udziału gmin w PIT. W praktyce jest to zatem finansowanie przedszkoli przez redystrybucję dochodów z dużych miast (osiągających znaczne wpływy z PIT) na tereny peryferyjne.

Rozwiązanie fundacyjne zakłada dla odmiany traktowanie subwencji przedszkolnej jako zupełnie nowego transferu, w całości finansowanego z budżetu państwa. Wreszcie rozwiązanie, trzecie – pośrednie, zakłada że 1/3 kwoty subwencji zostanie pokryta z budżetu państwa, a 2/3 będzie pochodzić ze zmniejszenia udziałów samorządów w podatku od dochodów osób fizycznych. Tabela 7 stanowi podsumowanie trzech rozwiązań modelowych, wraz z oszacowaniem o jaką część musiałyby ulec zmniejszeniu dochody gmin z PIT w zależności od wariantu subwencji.

Tabela 7. Założenia rozwiązań modelowych subwencji przedszkolnej.

	Rozwiązanie modelowe neutralne fiskalnie	Rozwiązanie modelowe fundacyjne	Rozwiązanie modelowe pośrednie
Kwota bazowa, w tys. zł	3 301 514	0	2 222 018
Kwota dodatkowa, w tys. zł	0	3 301 514	1 079 496
Całkowita kwota subwencji, w tys. zł	3 301 514	3 301 514	3 301 514
Całkowita kwota subwencji, jako procent wydatków gmin na przedszkola	80%	80%	80%
Kwota na wychowanka, w zł	4 564	4 564	4 564
Zmniejszenie udziału gmin w podatku PIT	14,16%	0,00%	9,53%

Inną możliwą formą finansowania opieki przedszkolnej, stale pojawiającą się w debacie publicznej, jest przyznanie **rodzicom dzieci w wieku przedszkolnym bonu, którym mogliby „płacić” za usługi w placówkach przedszkolnych**. Organ prowadzący przedszkole otrzymywał by fundusze (z budżetu państwa) w zależności od liczby dzieci przyjętych do placówek. Takie rozwiązanie miałyby w założeniu zachęcać rodziców do korzystania z opieki przedszkolnej, gdyż otrzymując bon określonej wartości mieliby oni do wyboru wykorzystanie go, lub rezygnację ze świadczenia. Rodzice dysponując bonem wyrażaliby także swoje preferencje odnośnie do pożądaných form opieki przedszkolnej, co wpływałoby na politykę samorządów.

Warto dodać, że dyskusja nad bonami opiekuńczo/edukacyjnymi dotyczy w Polsce nie tylko finansowania przedszkoli, których sieć jest już obecnie względnie rozbudowana,

ale także opieki nad dziećmi w wieku „żłobkowym” (0-2), która jest bardzo słabo rozwinięta (z opieki korzysta zaledwie ok. 2% dzieci w kraju).

Podstawowe korzyści i zagrożenia wynikające z systemu bonowego zostały już wstępnie omówione w pierwszej części niniejszego opracowania. Poniższa tabela zawiera podsumowanie argumentów „za” i „przeciw”, osadzone nieco mocniej w kontekście polskich uwarunkowań. Argumenty te dotyczą w podobnym stopniu finansowania opieki na poziomie przedszkolnym i żłobkowym.

Tabela 8. Argumenty „za” i „przeciw” finansowaniu opieki przedszkolnej za pomocą bonów.

Argumenty „za”	<ul style="list-style-type: none"> • Przyznanie rodzicom bonów podnosi świadomość wartości wczesnej edukacji i zachęca rodziców do skorzystania z usługi. • Dysponowanie bonem przez rodziców wytwarza presję na samorządy w kierunku tworzenia infrastruktury i wyboru takich form organizacyjnych opieki przedszkolnej, które są dla rodziców optymalne. • Wybory rodziców gdzie spożytkować bon przyczyniają się do zidentyfikowania dobrych i złych placówek.
Argumenty „przeciw”	<ul style="list-style-type: none"> • Edukacja, w tym przedszkolna jest w Polsce zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Skoro tak, to samorząd powinien mieć swobodę decyzji odnośnie do kształtowania sieci przedszkolnej. Możliwość rozliczenia samorządu przez wyborców jest wystarczającą formą presji. Omijanie szczebla samorządu w polityce rozwoju przedszkoli jest niecelowe. • System bonowy w miastach ma sens, jeśli pozwalamy na swobodną konkurencję między placówkami. Tymczasem obecnie system opieki przedszkolnej jest (w większości dużych miast) oparty na rejonizacji i rodzice nie mają pełnej swobody wyboru placówki. Ciągłe jesteśmy też na etapie rozwijania sieci, nie ma więc sensu wymuszanie konkurencji. • Uwarunkowania świadczenia usług opiekuńczych i edukacyjnych są w Polsce bardzo zróżnicowane terytorialnie. Trudno myśleć o wprowadzeniu jednolitego (co do wartości) bonu, gdyż miałby on zupełnie inne znaczenie w różnych miejscach w kraju. System bonowy musiałby być bardzo złożony i wielowariantowy, co przekreślałoby jedną z jego teoretycznych zalet, czyli przejrzystość.

Zdaniem autora niniejszej ekspertyzy, o ile system bonowy w edukacji może się sprawdzać jako narzędzie lokalnego zarządzania oświatą (przez samorząd terytorialny), o tyle propozycja wprowadzenia ich w skali kraju jest mało realistyczna i taka próba nie przyniosłaby pożądanych efektów.

Podsumowując rozważania w tej części opracowania:

- **Polska nie ma obecnie systemu finansowania opieki przedszkolnej który pozwoliłby na osiągnięcie powszechnego (bliskiego 100%) dostępu do przedszkoli. Istniejące rozwiązanie jest oparte na historycznym kompromisie, zawartym przy niższym poziomie rozwoju sieci przedszkolnej, niż stan obecny, a tym bardziej innym niż ten, do którego Polska zmierza.**
- **Konieczność zmian sposobu finansowania przedszkoli została dostrzeżona przez MEN, które opracowało projekt tzw. ustawy przedszkolnej. Jeśli zostanie ona uchwalona, z pewnością odciążą finansowo samorządy gminne i pomoże w rozbudowie sieci. Nie jest jednak pewne, czy instrumenty proponowane w ustawie okażą się efektywne i wystarczające do utrzymania powszechnej dostępności przedszkoli. Dlatego implementacja ustawy musi być uważnie monitorowana.**
- **Jednym z rozwiązań alternatywnych w stosunku do dotacji przedszkolnej proponowanej przez MEN jest objęcie przedszkoli subwencją o charakterze zbliżonym do obecnej subwencji oświatowej. Z dostępnych analiz wynika, że kosztowałyby to budżet państwa ok. 3,5 mld złotych w przypadku pełnego finansowania (gdyby subwencja pokryła także wydatki na przedszkola ponoszone obecnie przez samorządy ze środków własnych), ale możliwe są także rozwiązania neutralne fiskalnie, w którym subwencja służyłaby raczej redystrybucji dochodów uzyskiwanych przez samorząd z PIT.**
- **Dyskutowane są także sposoby dofinansowania opieki przedszkolnej za pomocą bonów dystrybuowanych wśród rodziców. Istnieją zarówno argumenty za, jak i przeciw stosowaniu tego rodzaju rozwiązań w skali kraju. Wydaje się, że w polskich uwarunkowaniach instytucjonalnych bon może być wartościowym instrumentem na poziomie lokalnym, ale jego wykorzystanie w polityce państwa byłoby trudne.**

Bibliografia:

Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A., Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości. WN Scholar, Warszawa 2012

Herczyński J., Levitas, A., Decentralizacja oświaty w Polsce 1990–1999: tworzenie systemu w: Herbst M. (red.), Decentralizacja oświaty, ICM UW, Warszawa 2012

Herczyński, J., Siwińska, J., Podstawowe problemy algorytmu subwencji przedszkolnej, ekspertyza niepublikowana, UW, Warszawa 2012

Magda, I., Kamińska, A., Pogorzelski, K., Kapitał ludzki na Mazowszu, IBS, Warszawa 2012

Swianiewicz, P., Krukowska, J. et al. Edukacja przedszkolna: polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012