

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA

Pod redakcją Pawła Swianiewicza



4

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Redaktor serii Jan Herczyński

Tom 1. Strategie oświatowe, pod redakcją Anthony'ego Levitasa

Tom 2. Zarządzanie oświatą, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 3. Finansowanie oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 4. Edukacja przedszkolna, pod redakcją Pawła Swianiewicza

Tom 5. Informacje oświatowe, pod redakcją Jana Herczyńskiego

Tom 6. Wskaźniki oświatowe, Jan Herczyński

Biblioteczka Oświaty Samorządowej 4

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA

**Polityka samorządów gminnych
w zakresie edukacji przedszkolnej**

Paweł Swianiewicz

Joanna Krukowska

Marta Lackowska-Madurowicz

Julita Łukomska

Warszawa 2012

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III , Działanie 3.1 Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt jest realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim

ISBN: 978-83-63490-05-8

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I
All rights reserved

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Andrzej Waś
Opracowanie redakcyjne: Maria Prosińska-Jacki
Korekta: Barbara Wardein (KRA-BOX)
Skład i łamanie: Jolanta Przeździecka (KRA-BOX)
Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko
Ilustracja na okładce: © AjFile / Shutterstock Images LLC



Wydawnictwo ICM

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa
e-mail: info@icm.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
Rozdział 1. Sieć przedszkoli	15
1.1. Powszechność edukacji przedszkolnej	15
1.2. Ewidencja stanu edukacji przedszkolnej – wyzwania i problemy	22
1.3. Oferta edukacji przedszkolnej – specyfika regionalna i uwarunkowania lokalne	25
1.4. Godziny otwarcia przedszkoli	33
1.5. Plany dotyczące rozwoju sieci	35
Rozdział 2. Samorządy lokalne wobec edukacji przedszkolnej	41
2.1. Miejsce edukacji przedszkolnej w polityce gminnej	41
2.2. Współpraca z przedszkolami niepublicznymi	52
2.3. Inne formy wychowania przedszkolnego	76
Rozdział 3. Finansowanie edukacji przedszkolnej	91
3.1. Wydatki na przedszkola w budżetach samorządowych	91
3.2. Opłaty za przedszkola	99
3.3. Finansowanie z funduszy europejskich	155
3.4. Rola państwa w organizacji edukacji przedszkolnej	167
Rozdział 4. Bariery rozwoju edukacji przedszkolnej	180
Rozdział 5. Polityka gmin w zakresie edukacji przedszkolnej	191
Aneks metodologiczny	196
1. Metodologia badań	196
2. Typologia gmin	200
Bibliografia	208
Załącznik 1. Edukacja przedszkolna w wybranych krajach europejskich (Aneta Sobotka)	212
Wstęp	212
1. System edukacji przedszkolnej	214

2. Jakość edukacji przedszkolnej	225
Podsumowanie	239
Aneks	242
Bibliografia	242
Załącznik 2. Edukacja przedszkolna na terenach wiejskich	
– studia przypadku (Wojciech Marchlewski)	245
1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce	245
2. Specyfika przedszkoli wiejskich	249
3. Długosiodło – przedszkole dla każdego	254
4. Prabuty – przedszkola niepubliczne	255
5. Lubawa – edukacja przedszkolna poza systemem oświaty	258
Bibliografia	260
Załącznik 3. Inne formy wychowania przedszkolnego	
– studia przypadku (Joanna Kielan)	263
Wprowadzenie	263
1. Suchy Dąb – przedsiębiorcze nauczycielki	265
2. Sokółka – silny lider	267
3. Głuchów – stowarzyszenie rodziców	269
Bibliografia	271
Noty o autorach	272

SPIS TABEL

Tabela 1.	Odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną w Polsce (lata 2005–2010)	16
Tabela 2.	Odsetek dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)	18
Tabela 3.	Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)	19
Tabela 4.	Dostępność przedszkoli w gminach wiejskich (2009)	21
Tabela 5.	Typy przedszkoli w gminach objętych badaniem terenowym	29
Tabela 6.	Średnia wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej* w 2010 r. w próbie gmin objętej badaniem terenowym i ogólnopolskim	29
Tabela 7.	Odsetek gmin sygnalizujących problem braku miejsc w przedszkolach (ostatnie 3 lata)	30
Tabela 8.	Odsetek gmin, w których wystąpiły w ostatnich latach konflikty związane z funkcjonowaniem edukacji przedszkolnej	51
Tabela 9.	Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych (w odniesieniu do wszystkich dzieci w przedszkolach)	53
Tabela 10.	Zalety i wady przedszkoli niepublicznych	65
Tabela 11.	Standrd usług w przedszkolach publicznych i niepublicznych według urzędników i burmistrzów	72
Tabela 12.	Dzieci w innych formach wychowania przedszkolnego jako procent wszystkich dzieci w przedszkolach	77
Tabela 13.	Rodzaje instytucji edukacji przedszkolnej w gminach różnego typu	79
Tabela 14.	Punkty przedszkolne – oczekiwania na przyszłość	88
Tabela 15.	Procentowa struktura wydatków gminnych na oświatę w 2009 r.	93
Tabela 16.	Ewolucja znaczenia wydatków na edukację przedszkolną w budżetach gmin	95
Tabela 17.	Wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu publicznym (mediany rozkładu)	96
Tabela 18.	Struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych (%)	97
Tabela 19.	Procentowa struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych w 2009 r. – zróżnicowanie według typów gmin	98
Tabela 20.	Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli (%)	102

Tabela 21.	Zmiany struktury finansowania wydatków w majątkowych przedszkoli (%)	103
Tabela 22.	Struktura finansowania wydatków bieżących przedszkoli w 2009 r. (%)	104
Tabela 23.	Struktura finansowania wydatków majątkowych przedszkoli w 2009 r. (%)	105
Tabela 24.	Opłaty w przedszkolach gminnych w roku szkolnym 2010/2011	106
Tabela 25.	Opłaty godzinowe w przedszkolach gminnych planowane na rok 2011/12	110
Tabela 26.	Popularność zajęć ponadprogramowych w przedszkolach	131
Tabela 27.	Odsetek gmin, w których odbywają się regularnie zajęcia ponadprogramowe	132
Tabela 28.	Poziom dofinansowania przedszkoli niepublicznych jako procent kosztów ponoszonych w przedszkolach samorządowych	136
Tabela 29.	Udział transferów przekazywanych przez gminy do innych JST w całości wydatków bieżących na przedszkola (%)	141
Tabela 30.	Beneficjenci środków z POKL na projekty upowszechniające edukację przedszkolną	157
Tabela 31.	Beneficjenci samorządowi środków z POKL na projekty upowszechniające edukację przedszkolną	158
Tabela 32.	Liczebność jednostek gminnych zaliczonych do poszczególnych typów.	204
Tabela 33.	Charakterystyka społeczno-gospodarcza wyróżnionych typów gmin	205
Tabela 34.	Liczba przeprowadzonych ankiet wg typu gminy	207
Tabela 35.	Liczba przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wg typu respondenta i lokalizacji	208
Tabela 36.	Lista kryteriów UNICEF w zakresie edukacji i opieki instytucjonalnej nad dziećmi	242

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1.	Wzrost powszechności edukacji przedszkolnej w latach 1992–2009	19
Rys. 2.	Deklaracje wystąpienia problemu braku miejsc w przedszkolach	31
Rys. 3.	Godziny otwierania przedszkoli	33
Rys. 4.	Godziny zamykania przedszkoli	34
Rys. 5.	Przeciętny czas otwierania przedszkoli (w godzinach)	35
Rys. 6.	Plany dotyczące rozwoju sieci przedszkolnej w obliczu deficytu miejsc w placówkach	37
Rys. 7.	Opinie na temat stwierdzeń odnoszących się do przedszkoli	43
Rys. 8.	Waga różnych zagadnień w dyskusjach rad – odpowiedzi wóldarzy i radnych	46
Rys. 9.	Waga różnych zagadnień w dyskusjach rad gminnych w gminach różnej wielkości	47
Rys. 10.	Stosunek do prywatyzacji przedszkoli i do powstawania nowych przedszkolach niepublicznych	56
Rys. 11.	Stosunek urzędników gminnych do prywatyzacji przedszkoli	57
Rys. 12.	Opinie na temat możliwości kontroli przedszkoli niepublicznych przez samorząd	66
Rys. 13.	Standard usług w przedszkolach publicznych i niepublicznych – według wóldarzy i urzędników	73
Rys. 14.	Standard usług w przedszkolach publicznych i niepublicznych – oceny w gminach różnej wielkości	74
Rys. 15.	Zalety wprowadzenia innych form edukacji przedszkolnej	83
Rys. 16.	Opinie na temat liczebności publicznych punktów przedszkolnych	88
Rys. 17.	Opinie na temat liczebności niepublicznych punktów przedszkolnych	89
Rys. 18.	Opinie na temat zastępowania przedszkoli przez inne formy wychowania przedszkolnego	62
Rys. 19.	Przeciętne opłaty dzienne za wyżywienie	107
Rys. 20.	Przeciętna wysokość opłaty stałej (miesięcznej) w przedszkolach gminnych w roku 2010/11 (zł)	108
Rys. 21.	Przeciętna opłata za godzinę zajęć w przedszkolu ponad bezpłatny wymiar nauczania	113
Rys. 22.	Dzieci w przedszkolach według liczby zadeklarowanych godzin	118
Rys. 23.	Odpłatność zajęć dodatkowych	133

Rys. 24.	Odpłatność zajęć dodatkowych w gminach różnej wielkości	133
Rys. 25.	Środki (w mln zł) przekazywane innym gminom jako zwrot kosztów pobytu dzieci w przedszkolach	139
Rys. 26.	Bilans transferów międzygminnych netto – gminy „dawcy” i gminy „biorcy”	142
Rys. 27.	Bilans transferów międzygminnych jako % wydatków bieżących na przedszkola	143
Rys. 28.	Polityka w zakresie ograniczania przyjęć dzieci spoza gminy	145
Rys. 29.	Przeciętna liczba projektów przedszkolnych finansowanych z POKL w przeliczeniu na 1 gminę	159
Rys. 30.	Dotacje na projekty przedszkolne z POKL na 1 mieszkańca w gminach różnej wielkości	160
Rys. 31.	Dotacje na projekty przedszkolne z POKL 2007–2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w regionach	161
Rys. 32.	Problem kontynuacji działań realizowanych w ramach projektów europejskich	165
Rys. 33.	Preferowane formy finansowania przedszkoli w gminach różnej wielkości	172
Rys. 34.	Preferowane formy finansowania przedszkoli w zależności od typu respondenta	173
Rys. 35.	Przepisy utrudniające efektywne zarządzanie edukacją przedszkolną na poziomie lokalnym	174
Rys. 36.	Ocena zakazu prowadzenia przedszkoli w formie zakładu budżetowego	178
Rys. 37.	Bariery rozwoju edukacji przedszkolnej	181
Rys. 38.	Rozmieszczenie poszczególnych typów gmin w Polsce	206

WYKAZ SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
EACEA	Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (<i>The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency</i>)
EFŚ	Europejski Fundusz Społeczny
EUROREG	Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego
GOPS	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ISCED	Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia (<i>International Standard Classification of Education</i>)
JST	jednostka samorządu terytorialnego
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
NGO	organizacje pozarządowe (<i>Non-Governmental Organizations</i>)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
PGR	Państwowe Gospodarstwo Rolne
PKB	produkt krajowy brutto
POKL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany ze środków EFS
RIO	regionalna izba obrachunkowa
SIO	System Informacji Oświatowej
UE	Unia Europejska
UE15	Unia Europejska składająca się z 15 państw członkowskich (przed 2004 r.)
UE27	Unia Europejska składająca się z 27 państw członkowskich (od 2007r.)
UNCTAD	Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNESCO	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNICEF	Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta
UW	Uniwersytet Warszawski

Niniejsza publikacja w ramach serii Biblioteczka Oświaty Samorządowej ma szczególny charakter związany z faktem, że rozwój edukacji przedszkolnej w Polsce, zarządzanie przedszkolami i innymi formami wychowania przedszkolnego przez gminy oraz ich finansowanie były do tej pory tematami bardzo rzadko poruszonymi w opracowaniach analitycznych, poradnikach dla samorządów i analizach finansowania oświaty. Oczywiście, problemy opieki przedszkolnej były tematem wielu badań i dyskusji, jednak debaty te koncentrowały się zwykle na problemach wychowawczych i pedagogicznych, na znaczeniu edukacji przedszkolnej dla rozwoju dziecka, na socjologicznych implikacjach wykluczenia przedszkolnego¹. Najczęściej natomiast omijały rolę gminy jako organu prowadzącego przedszkola, jako instytucji planującej, zarządzającej i finansującej różne formy edukacji przedszkolnej. A przecież jest oczywiste, że to przymiślana polityka gmin w zakresie edukacji przedszkolnej oraz finansowe i instytucjonalne możliwości i ograniczenia gmin w największym stopniu wpływają na faktyczną dostępność, organizację i jakość opieki przedszkolnej.

Zagadnienie finansowania przedszkoli przez samorządy lokalne doczekało się stosunkowo niewielu analiz zarówno w polskiej literaturze akademickiej, jak i w opracowaniach o charakterze eksperckim. Od wielu lat zagadnienie to pozostawało w cieniu rozważań poświęconych finansowaniu szkół różnego stopnia. Badania odnoszące się w tytule do finansowania oświaty, w swojej treści odnosiły się zazwyczaj wyłącznie do szkół (np. prace A. Levitasa, J. Herczyńskiego, G. Mazurkiewicza, P. Swianiewicza)², dotyczy to nawet niedawnego raportu

¹ *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia* pod red. M. Zahorskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

² A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999*, [w] K. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Open Society Institute, Local

Związku Miast Polskich przygotowanego w ramach Systemu Analiz Samorządowych (M. Tobor³). Jednym z wyjątków jest krótkie opracowanie M. Herbst⁴.

Prawdą jest, że szkoły pochłaniają więcej środków budżetowych, ale różnica nie jest aż tak znaczna, by usprawiedliwiać gigantyczną dysproporcję uwagi poświęconej oświacie szkolnej i przedszkolnej. Wydaje się, że znaczenie miała też polityczna nośność dyskusji odnoszących się do subwencji oświatowej, przeznaczonej (wbrew swojej nazwie) wyłącznie na edukację szkolną. Jeśli chodzi o przedszkola, to pojawiały się od czasu do czasu tylko ogólnikowe apele, aby także ta część wydatków oświatowych została objęta jakąś formą systematycznego wsparcia ze strony budżetu państwa.

Problemy zarządzania siecią przedszkoli przez organy prowadzące i, ogólniej, polityki gmin w obszarze edukacji przedszkolnej były jeszcze rzadziej poruszane w literaturze przedmiotu. Do wyjątków należą publikacje Fundacji Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego⁵. Jedynym często powtarzającym się tematem pozostałych była kwestia zamykania przedszkoli przez gminy, a także związane z tym problemy ponownego tworzenia instytucji przedszkolnych, w tym uelastycznienie systemu przez wprowadzenie do ustawy o systemie oświaty innych form wychowania przedszkolnego⁶.

Aby zapłacić tę istotną lukę, w ramach prac projektu systemowego *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* zaplanowano szerokie badania terenowe i ankietowe opieki przedszkolnej w Polsce. Badania empiryczne były prowadzone przede wszystkim przez zespół specjalistów z Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem redaktora niniejszego tomu, a także przez Wojciecha Marchlewskiego, wieloletniego eksperta Związku Gmin Wiejskich RP, i Joannę Kielan, pracownika projektu. Ponadto projekt

Government Initiative, Budapest 2002; G. Mazurkiewicz, *Strategy and Quality on Education: Poland*, w: P. Radó (red.), *Decentralization and the Strategy and Quality on Education*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2005; P. Swianiewicz, *System finansowania na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany*, „Finanse komunalne” 2006, nr 11.

³ M. Tabor, *Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005–2009*, opr. w ramach projektu *Budowanie potencjału instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego do lepszego dostarczania usług publicznych*, Poznań–Wrocław–Nysa 2011.

⁴ M. Herbst, *Finansowanie edukacji elementarnej*, [w] : T. Szlendak (red.), *Małe dziecko w Polsce. Raport o sytuacji edukacji elementarnej*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2006.

⁵ Zob. w szczególności M. Białek (red.), *Małe dziecko w naszej gminie: jak podnieść jakość wczesnej edukacji?* Warszawa 2006; T. Ogrodzińska (red.), *Inwestujmy w małe dzieci. Gminne strategie edukacji*, Warszawa 2009.

⁶ Na przykład T. Ogrodzińska (red.), *Dobry start. Jak wprowadzać alternatywne formy wczesnej edukacji*, Warszawa 2008.

zamówił obszerną ogólnopolską ankietę⁷ na reprezentacyjnej próbie 320 gmin, dotyczącą zarządzania oświatą, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji przedszkolnej. Wyniki tych wszystkich badań tworzą trzon prezentowanego tomu.

Analizując politykę gmin w stosunku do edukacji przedszkolnej staraliśmy się zrozumieć i przedstawić punkt widzenia gmin jako organów prowadzących przedszkola oraz dotujących przedszkola niepubliczne. Z tego powodu zamieściliśmy w książce wiele cytatów z przeprowadzonych wywiadów, aby trafnie opisać politykę gmin i precyzyjnie oddać koloryt polskiej edukacji przedszkolnej. W opracowaniu koncentrujemy się przede wszystkim na kwestiach zarządzania i finansowania. Oddzielnie analizujemy specyfikę innych form wychowania przedszkolnego, w bardzo wielu przypadkach prowadzonych przez współpracujące z gminami stowarzyszenia i fundacje. Dużo miejsca poświęcamy bardzo bolesnym kwestiom związanym z rodzicielskimi opłatami za przedszkola. W odrębnym rozdziale omawiamy finansowanie edukacji przedszkolnej z funduszy europejskich. Z jednej strony fundusze te umożliwiły skokowy wzrost scholaryzacji przedszkolnej w Polsce i bez wątpienia przyczyniły się do postępu cywilizacyjnego, zwłaszcza na polskiej wsi. Z drugiej jednak strony nadmierne wykorzystanie funduszy europejskich niesie ze sobą zagrożenie dla kontynuowania powstałych w ostatnich latach przedszkoli i innych form. Podjęliśmy też próbę identyfikacji najważniejszych barier stojących przed rozszerzeniem opieki przedszkolnej w Polsce. Problematyka metodologiczna, w tym pytania badawcze i źródła wykorzystanych danych, ujęta jest w aneksie.

Jak wynika z powyższego opisu, niniejsza książka w większym stopniu niż pozostałe tomy Biblioteczki Oświaty Samorządowej ma charakter diagnostyczny i badawczy, jednocześnie jest w niej mniej rekomendacji i propozycji dobrych rozwiązań. Niemniej jednak przemyślenie wielu szczegółowych rozwiązań stosowanych przez różne gminy i opisanych w dalszej części może być dla samorządów gminnych pouczające i przydatne.

Do tomu zdecydowaliśmy się włączyć trzy załączniki napisane przez zaproszonych do współpracy autorów. Aneta Sobotka w pierwszym załączniku omawia trzy europejskie modele opieki przedszkolnej (Francja, Szwecja, Włochy). Załącznik 2, oparty na badaniach terenowych prowadzonych przez Wojciecha Marchlewskiego, poświęcony jest specyfice przedszkoli na terenach wiejskich. Trzy studia przypadku zawarte w trzecim załączniku autorstwa Joanny Kielan, pokazują zróżnicowanie innych form opieki przedszkolnej.

⁷ Patrz opis badań ankietowych w tomie I Biblioteczki Oświaty Samorządowej.

1.1. Powszechność edukacji przedszkolnej

Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji Europejskiej pt. *Modernizacja systemów edukacji i szkoleń: ważny wkład na rzecz dobrobytu i spójności społecznej w Europie* opublikowanym pod koniec stycznia 2006 r.⁸, opracowanym na podstawie danych zbieranych przez Europejską Organizację Współpracy i Rozwoju (OECD), Unię Europejską (UE), Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Konferencję Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) i Bank Światowy, Polska znajdowała się w grupie państw europejskich o najniższych wartościach wskaźników, takich jak upowszechnienie wychowania przedszkolnego 4-latków, wydatki publiczne na opiekę i edukację dzieci, stopa zatrudnienia matek wychowujących dzieci poniżej 16. roku życia (najniższy odsetek wśród badanych krajów). Mimo że od publikacji raportu upłynęło zaledwie sześć lat, to od tego czasu w polskim systemie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej zaszły daleko idące zmiany, które niejednokrotnie odbiły się szerokim echem w opinii publicznej. Spośród najistotniejszych z nich należy wymienić choćby zmiany dopuszczalnych form organizacyjnych przedszkoli, upowszechnienie wykorzystania funduszy europejskich do finansowania opieki i edukacji przedszkolnej, a także stopniowe obejmowanie obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym dzieci 5- i 6-letnich.

Zarówno w wyniku tych zmian, jak i wzrastającej skłonności rodziców dzieci w wieku przedszkolnym do korzystania z oferty skierowanej do ich dzieci, sytuacja w zakresie powszechności tego szczebla edukacji zmienia się w ostat-

⁸ J. Zawadowska, *Jak wygląda nasza edukacja na tle innych krajów Unii Europejskiej?* „Dyrektor Szkoły” 2007, nr 12.

nich latach w bardzo szybkim tempie. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że w grupie dzieci od 3 do 5 lat odsetek objętych edukacją przedszkolną wzrósł, w zależności od grupy wiekowej, o około 25–30% (przy jednocześnie względnie stałej liczbie dzieci w poszczególnych grupach wiekowych). W znacznej mierze jest to spowodowane rozszerzeniem oferty edukacyjnej samorządów w wyniku dostępności funduszy europejskich, w tym przede wszystkim środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL)⁹ wdrażanego w latach 2007–2013.

TABELA 1. ODSETEK DZIECI OBJĘTYCH EDUKACJĄ PRZEDSZKOLNĄ
W POLSCE (LATA 2005–2010)

Rok	3-latki	4-latki	5-latki	6-latki*
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	81,0	97,3

*W systemie oświaty (zarówno w przedszkolach, jak i w szkołach).

Źródło: http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1822&Itemid=319.

Tabela 1 pokazuje nam znaczną dynamikę zjawisk związanych z powszechnością edukacji przedszkolnej. Przyjrzyjmy się temu zjawisku bliżej. Wielu autorów zwraca uwagę na częstą likwidację przedszkoli w latach 90. XX wieku. Levitas i Herczyński¹⁰ pokazują, że trend ten trwał całą dekadę. W latach 1990–1999 liczba przedszkoli spadła o 29%, a na terenach wiejskich nawet o 38%. Zmniejszyła się też liczba dzieci korzystających z edukacji przedszkolnej: o 16%, a na terenach wiejskich o 24%. Ze względu na zachodzące w tym okresie zmiany demograficzne spadek wskaźnika scholaryzacji wyglądał nieco inaczej. Jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie dzieci w wieku 3–6 lat, wskaźnik

⁹ Szerzej o finansowaniu opieki przedszkolnej ze środków UE piszemy w podrozdziale 3.3.

¹⁰ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization, Local Governments and Education Reform....*

ten w latach 1990–1993 spadł z poziomu 48,2% do 43,6%, by w 1999 r. wzrosnąć do 50,8%. Jeśli ograniczymy się do grupy 3–5 lat, sytuacja wygląda dużo gorzej: spadek z 31% do 25,5% w latach 1991–1993, a potem wzrost do poziomu 34% w roku 1999. Cytowane przez Levitasa i Herczyńskiego wskaźniki są jeszcze niższe, jeśli przyjrzymy się gminom wiejskim: w odniesieniu do dzieci w wieku 3–5 lat wskaźnik spadł z 17,8% w 1990 r. do 13,6% w 1993 r., a w 1999 r. nie osiągnął nawet poziomu z początku dekady (15,7% w 1999 r.).

Jak wyglądają wskaźniki bardziej współczesne oraz jaki jest kształt zróżnicowań pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin? W syntetyczny sposób pokazują to tabela 2 i rysunek 1. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że posługujemy się wskaźnikami uproszczonymi. Zwłaszcza w ostatnich latach, wraz z rozwojem innych form edukacji przedszkolnej (o czym mowa nieco dalej w książce), dzieci korzystają z przedszkoli w różnym zakresie, np. jeśli chodzi o liczbę godzin w nich spędzanych. Dostępne dane nie pozwalają na takie dokładne rozróżnienie. W statystykach, którymi się posługujemy, dzieci korzystające z opieki przez 2 godziny dziennie i 8 godzin dziennie liczone są w identyczny sposób. Wprawdzie współczynnik scholaryzacji systematycznie rośnie we wszystkich kategoriach gmin, jednak w dalszym ciągu są bardzo wyraźne (mniej więcej dwukrotne) różnice między miastami a gminami wiejskimi. Tabela 2 potwierdza także słuszność podziału gmin wiejskich na kilka kategorii. Grupa ta jest bowiem bardzo silnie zróżnicowana. Uczęszczanie do przedszkoli w gminach podmiejskich jest o ponad 50% bardziej powszechne niż w typowych gminach rolniczych Polski centralnej czy południowo-wschodniej. W rzeczywistości wskaźnik w gminach podmiejskich może być jeszcze wyższy. Nasze dane odnoszą się bowiem do przedszkoli znajdujących się na terenie gminy, a jak wynika z prezentowanych dalej w raporcie informacji, duża część dzieci w gminach podmiejskich korzysta z przedszkoli znajdujących się w głównym mieście aglomeracji. Różnica w stosunku do gmin wiejskich o charakterze przemysłowym (gdzie ze względu na charakter pracy rodziców przedszkola są najpowszechniejsze) jest jeszcze większa. Nieco częstsze niż w typowych gminach rolniczych jest także korzystanie z przedszkoli w gminach popegeerowskich. Wydaje się, że źródłem tej różnicy jest odziedziczona po PGR-ach infrastruktura przedszkolna oraz tradycja posyłania dzieci do przedszkola, która wykształciła się na tych terenach w okresie przed rokiem 1990. W przypadku miast zróżnicowanie jest mniejsze, choć daje się zauważyć, że wskaźnik scholaryzacji rośnie wraz z wielkością miasta.

Jeszcze słabiej wyglądają wskaźniki wówczas, gdy w zestawieniach pominie dzieci 6-letnie (a zatem skoncentrujemy się na dzieciach w wieku 3–5 lat), choć różnica między powszechnością korzystania z przedszkoli przez dzieci młodsze i 6-latków nie jest duża – por. tabela 3 i rysunek 1. Z zestawienia danych w tabelach 2 i 3 wynika pośrednio, że rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola decydowali się zazwyczaj pozostawić je w przedszkolu także w zerówce, a większość pozostałych dzieci była posyłana do zerówek w szkołach. Nieco zaskakujące jest zestawienie danych dla miast największych (powyżej 100 tys.) i gmin podmiejskich – mediana wskaźnika scholaryzacji dla dzieci w wieku 3–5 lat jest tam wyższa niż dla grupy w wieku 3–6 lat. Oznacza to zapewne, że w tych gminach częściej niż gdzie indziej dzieci po osiągnięciu 6. roku życia przenoszone są do zerówek w szkołach. Niewykluczone także, że wśród młodszych dzieci w wielkich miastach znaczniejszy jest odsetek dzieci z sąsiednich gmin, dowożonych do miasta przez rodziców przyjeżdżających codziennie do pracy w centrum aglomeracji. Tezy tej jednak nie jesteśmy w stanie zweryfikować na podstawie dostępnych danych statystycznych.

TABELA 2. ODSETEK DZIECI W WIEKU 3–6 LAT UCZĘSZCZAJĄCYCH DO PRZEDSZKOLI (MEDIANY ROZKŁADU)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	22,98	24,60	25,74	31,49	35,01	38,81
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	48,22	57,40	60,17	67,44	71,00	71,63
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	47,60	54,32	57,77	65,28	67,24	69,41
Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	46,29	49,75	51,68	61,28	62,46	65,47
Gminy podmiejskie	27,33	30,74	34,21	42,78	46,39	49,72
Gminy wiejskie przemysłowe	36,70	37,70	39,01	45,00	50,93	54,18
Gminy wiejskie popegeerowskie	25,42	26,34	26,98	32,03	34,97	38,60
Gminy wiejskie pozostałe	17,76	17,58	17,83	23,25	26,28	30,27

Uwaga: razem z przedszkolami specjalnymi; dla lat 2008 i 2009 uwzględniono także zespoły wychowania przedszkolnego i punkty przedszkolne.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

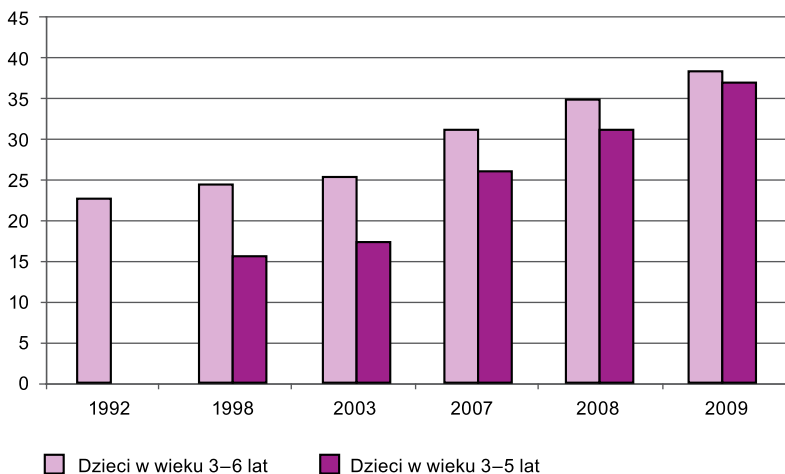
TABELA 3. ODSETEK DZIECI W WIEKU 3–5 LAT UCZĘSZCZAJĄCYCH DO PRZEDSZKOLI (MEDIANY ROZKŁADU)

	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	15,77	17,50	26,24	31,34	37,11
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	46,69	53,93	67,11	69,14	74,37
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	40,80	46,21	57,41	61,65	67,25
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	34,93	38,40	50,90	56,94	60,27
Gminy podmiejskie	24,12	27,93	42,73	48,34	52,45
Gminy wiejskie przemysłowe	26,96	32,49	44,91	48,09	53,60
Gminy wiejskie popegeerowskie	16,67	17,42	25,49	30,47	35,71
Gminy wiejskie pozostałe	11,36	12,50	18,72	23,48	29,39

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

RYS. 1. WZROST POWSZECHNOŚCI EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ W LATACH 1992–2009

Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola
(mediana dla wszystkich gmin w Polsce)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak zauważyliśmy powyżej, wskaźniki uczestnictwa w edukacji przedszkolnej są najniższe dla rolniczych gmin wiejskich. Warto jednak zauważyć, że to właśnie w tej grupie najszybszej następują zmiany (prawidłowość ta dotyczy szczególnie grupy wiekowej 3–5 lat)¹¹. Powszechność edukacji przedszkolnej w grupie dzieci w wieku 3–5 lat w gminach wiejskich w latach 1998–2009 wzrosła ponad dwukrotnie (!) – obserwacja ta jest prawdziwa dla każdego z czterech wyróżnionych typów obejmujących gminy wiejskie (choć nadal pozostawała na niższym poziomie niż w miastach).

Dostępność przedszkola, zwłaszcza na terenach wiejskich, ma także wymiar przestrzenny. Przedszkole powinno się znajdować w pobliżu miejsca zamieszkania dziecka, a sama liczba miejsc w przedszkolu nie zawsze ma decydujący wpływ na faktyczną dostępność. Artykuł 14a ustawy o systemie oświaty¹² mówi, że sieć przedszkoli powinna być tak zorganizowana, by dzieci, objęte obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym, miały do niego nie dalej niż 3 km. Jeśli odległość jest większa, gmina powinna zapewnić bezpłatny transport. Charakter danych, którymi się posługujemy w tym raporcie, nie pozwala na bezpośrednią analizę rozmieszczenia przedszkoli pod względem ich przestrzennej dostępności. Pewnym przybliżeniem mogą być jednak dane zestawiające liczbę przedszkoli z liczbą wsi (sołectw) w gminach miejsko-wiejskich. Jeśli liczba przedszkoli jest mniejsza od liczby sołectw, z dużym prawdopodobieństwem można domniemywać, że dostęp do nich jest dla części dzieci utrudniony. Podsumowanie takich danych zawiera tabela 4.

Z zebranych danych wynika, że mierzona tak uproszczonymi wskaźnikami dostępność przestrzenna przedszkoli jest niewielka. Stosunkowo najlepiej wypadają gminy podmiejskie i przemysłowe, ale nawet tam w ponad 90% gmin pojawiają się sołectwa, w których nie ma żadnego przedszkola dostępnego dla dzieci zamieszkałych w tej miejscowości.

Wskaźniki w tabelach 2 i 3 uderzają, jeśli zestawia się je z danymi dla większości krajów zachodnioeuropejskich. Hill i in.¹³ podają, że we Francji już

¹¹ Nie wiadomo, czy dynamika byłaby najwyższa także wtedy, gdybyśmy wzięli pod uwagę szybszą niż w innych gminach rozbudowę alternatywnych punktów opieki przedszkolnej w gminach wiejskich. Trzeba pamiętać, że program w tych placówkach bywa mocno ograniczony, podobnie jak liczba godzin spędzanych przez dzieci w placówce.

¹² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

¹³ M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government role in pre-school child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] H. Wollmann, G. Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.

TABELA 4. DOSTĘPNOŚĆ PRZEDSZKOLI W GMINACH WIEJSKICH (2009)

	Liczba przedszkoli (publicznych i niepublicznych) w przeliczeniu na 1 sołectwo	% gmin, w których liczba przedszkoli jest mniejsza od liczby sołectw
Gminy podmiejskie	0,34	96,6
Gminy wiejskie przemysłowe	0,38	95,9
Gminy wiejskie popegeerowskie	0,13	100,0
Inne gminy wiejskie	0,16	98,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

w 1988 r. edukacją przedszkolną objętych było 97% 3-latków, a obecnie miejsce w przedszkolu jest prawnie zagwarantowane. Podobnie w Wielkiej Brytanii, w 2006 r. do przedszkola uczęszczało 97% 3- i 4-latków. Od 1998 r. miejsce w przedszkolu przysługuje tam każdemu 4-latkowi, a od 2004, także 3-latkowi. Dla 5-latków uczęszczanie do przedszkola jest obowiązkowe. Powszechność edukacji przedszkolnej w Niemczech jest nieco niższa, ale i tak znacznie wyższa niż w Polsce. Edukacja przedszkolna dla 3–5-latków jest w praktyce powszechna także w Holandii i Belgii, a w Czechach jest nią objętych 86% dzieci¹⁴.

Zamieszczone powyżej dane wskazują, jak wiele trzeba jeszcze zrobić, by osiągnąć wskaźniki zakładane w planach rządowych. Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty¹⁵ wprowadza prawo do miejsca w przedszkolu dla 5-latków od roku szkolnego 2009/2010, a od roku 2011/2012 obowiązek przedszkolny dla tych dzieci¹⁶. W swoich programach działania rząd zakłada również, że do roku 2020 edukacją przedszkolną będzie objętych 90% dzieci w wieku 3–5 lat. Planuje się, że środki na budowę niezbędnej infrastruktury uda się pozyskać z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie lat 2014–2020

¹⁴ A. Oczkowicz, *Edukacja od przedszkola*, „Wspólnota” 2007 nr 9, s. 18–20.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, (Dz.U. Nr 145, poz. 917 ze zm.).

¹⁶ M. Obrębski, *Obowiązek szkolny i przedszkolny*, „Wspólnota” 2009, nr 28, s. 7–9. Już teraz widać, że realizacja tego obowiązku nastręcza gminom wielu trudności. W niektórych dzielnicach Warszawy okazało się, że aby zapewnić miejsca dla wszystkich 5-latków, trzeba było ograniczyć liczbę miejsc dla dzieci młodszych, uruchamiać prowizoryczne oddziały, np. kontenerowe, a także dla części 5-latków utworzyć przedszkolne oddziały w szkołach. M. Zubik, *Akcja: pięciolatki*, „Gazeta Stołeczna” 2011, 17 stycznia.

według szacunków środki potrzebne na ten cel to 300 mln euro rocznie¹⁷). Do roli środków unijnych w finansowaniu zadań przedszkolnych powrócimy jeszcze w dalszej części książki.

1.2. Ewidencja stanu edukacji przedszkolnej – wyzwania i problemy

Podstawowe informacje o stopniu scholaryzacji przedszkolnej, liczbie poszczególnych typów przedszkoli, miejsc przez nie zapewnianych i dzieci do nich uczęszczających zapewnia System Informacji Oświatowej (SIO). Część danych pochodzących z tego systemu jest udostępnianych także w ramach corocznie aktualizowanego BDL prowadzonego przez GUS. Obowiązek raportowania zasobów infrastrukturalnych, kadrowych, danych dotyczących liczby dzieci w przedszkolach poszczególnych typów, a także danych finansowych dotyczących dochodów i wydatków związanych z edukacją przedszkolną znacznie ułatwia diagnozę dostępności do tego szczebla edukacji na poziomie poszczególnych JST, a także umożliwia analizę jej zróżnicowań przestrzennych. Bieżąca i szczegółowa ewidencja dostępności do edukacji przedszkolnej jako usługi świadczonej przez samorządy lokalne nastrocza jednak wielu problemów, które postaramy się krótko scharakteryzować.

Po pierwsze, w ramach realizowanego przez nas badania terenowego często okazywało się, że dane pochodzące z SIO nie są pozbawione błędów. Takie niepełne, zawierające braki dane odnosiły się w szczególności do ewidencji tzw. innych form wychowania przedszkolnego (w tym punktów przedszkolnych). Można się było spodziewać, że braki wynikają z przesunięć czasowych, tj. z sytuacji gdy na terenie gminy w czasie, który upłynął od sporządzenia ostatniego raportu dla SIO i przekazania części danych w nim zawartych do bazy GUS, powstały lub znikły jakieś przedszkola. Jednak niejednokrotnie baza nie zawierała informacji o przedszkolach istniejących nieprzerwanie już od kilku lat. Problem ten dotyczył w szczególności niewielkich gmin wiejskich, w których niezewidencjonowane w bazie SIO punkty przedszkolne odgrywają często kluczową rolę w zaspokajaniu potrzeb gminy w zakresie edukacji na tym szczeblu.

Po drugie, dynamiczny wzrost popytu na opiekę i edukację przedszkolną spowodował, że w ramach tej dziedziny powstała swoista „szara strefa”, obejmu-

¹⁷ Szacunek rządowy przywoływany w M. Jezińska, *Rząd zamierza racjonalizować wydatki*, „Wspólnota” 2010, nr 7, s. 14. Nie jest jasne, czy obejmuje wyłącznie koszty utworzenia placówek, czy także bieżące koszty ich utrzymania.

jąca instytucje świadczące w założeniu usługi zbliżone do tradycyjnych przedszkoli, jednak prowadzone w formie działalności gospodarczej, bez użycia terminu „przedszkole” przy rejestracji firmy, nieobjęte nadzorem pedagogicznym kuratoriów oświaty i niepodlegające restrykcyjnym przepisom (np. sanitarnym, bezpieczeństwa), których muszą przestrzegać przedszkola funkcjonujące w systemie oświaty. Problem ten dotyczy w szczególności największych miast i gmin leżących w ich bezpośrednim sąsiedztwie, gdzie rozwój oferty przedszkoli publicznych i niepublicznych nie nadąża za potrzebami społeczności lokalnych w tym zakresie:

Trzeba też mieć na uwadze, że funkcjonuje tak zwana „szara strefa”, czyli powstające „klubiki”, różne takie świetlice, które prowadzone są na zasadzie działalności gospodarczej. U nas jest [ich] bardzo wiele poza systemem. [Te przedszkola są] całkowicie prywatne, prowadzone na zasadzie działalności gospodarczej, czyli niepodlegające żadnemu nadzorowi.

Urzędnik z dużego miasta

Po trzecie, wiele samorządów, w szczególności w największych miastach, decyduje się na rozwój oferty nie przez zakładanie nowych przedszkoli, a przez budowanie nowych budynków dla tych już istniejących. Oczywiście w takim przypadku wszystkie niezbędne dane trafiają do oficjalnych statystyk, jednak trudniej o wiarygodną diagnozę faktycznego rozwoju sieci, gdy nie pojawiają się w niej nowe przedszkola, a jedynie przybywa miejsc w tych już istniejących. Jak twierdzą przedstawiciele administracji w jednym z miast, takie rozwiązanie pozwala im obniżyć koszty tworzenia i funkcjonowania przedszkoli, a w przyszłości także uniknąć konfliktów społecznych związanych z ewentualną likwidacją lub zmianą przeznaczenia takich obiektów:

Budujemy w tej chwili tak: [...] budujemy jako budynek, ale w sensie formalnym nie tworzymy nowego przedszkola. Budujemy to jako drugi budynek jakiegos przedszkola, to są nawet czasami jakieś odległości, [a nie] na tej samej działce... Jest jeden dyrektor, on po prostu dostaje dodatkowo drugi budynek do prowadzenia. [A to] dlatego, [...] żeby obniżyć koszty utrzymania [...]. W przypadku, kiedy się okaże, że nie ma już takiego zapotrzebowania i trzeba będzie z jednego budynku zejść, to nie musimy wchodzić w procedurę likwidacyjną przedszkola, protesty rodziców i tak dalej. Po prostu schodzimy z jednego budynku.

Urzędnik z dużego miasta

Czwarty problem związany z dokładnością i rzetelnością ewidencji edukacji przedszkolnej dotyczy przedszkoli niepublicznych. Zagadnienie współpracy samorządów z tymi podmiotami i postrzeganie niepublicznej edukacji przedszkolnej poruszamy szerzej w pkt 2.2, już teraz jednak warto zwrócić uwagę na podkreślany przez niektórych samorządowców problem wiarygodności deklaracji o liczbie uczęszczających dzieci, składanych przez przedszkola niepubliczne do urzędów gmin w celu uzyskania uzależnionej od tej liczby dotacji. Kilkakrotnie w trakcie badań terenowych słyszeliśmy opinie wskazujące, że przewidziane przez prawo możliwości i narzędzia kontroli tych przedszkoli, będące w gestii władz samorządowych, są niewystarczające. Te wątpliwości mogą rzutować na prawdziwość statystyk ogólnopolskich dotyczących liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych. Oczywiście trzeba podkreślić, że skala błędu, jeżeli on faktycznie występuje, byłaby zapewne marginalna, jednak sam problem wiarygodności danych pozyskiwanych przez pracowników instytucji samorządowych jest z pewnością wart zasygnalizowania.

Należy też zauważyć, że oficjalne statystyki wyróżniają tylko jedną, pojemną kategorię przedszkoli (lub punktów przedszkolnych) prowadzonych przez podmioty niepubliczne. Tymczasem jest to grupa bardzo silnie zróżnicowana wewnątrz, obejmująca podmioty prywatne, lokalne i ogólnopolskie organizacje pozarządowe (NGO) czy też instytucje związane z Kościołem (np. zakony). Cele i sposób działania tych podmiotów są często zupełnie inne. Skalę aktywności różnych podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne mogliśmy więc ocenić wyłącznie na podstawie badań terenowych.

Ostatni wniosek związany z zagadnieniem ewidencjonowania przedszkoli dotyczy możliwości wykorzystania gromadzonych danych na potrzeby długofalowego planowania. Samorządowa polityka oświatowa w zakresie edukacji przedszkolnej wymaga uwzględnienia wielu czynników, z których znaczna część cechuje się dużą zmiennością i jest uzależniona od bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej w skali lokalnej i ponadlokalnej. Innymi słowy, popyt na edukację przedszkolną nie wynika bezpośrednio z chwilowej sytuacji demograficznej (a zatem liczby dzieci w wieku przedszkolnym), lecz stanowi wypadkową wielu czynników, spośród których przykładowe to sytuacja ekonomiczna mieszkańców (stopa bezrobocia, zagrożenie bezrobociem), sieć powiązań przestrzennych z ośrodkami sąsiadującymi (lokalizacja miejsc pracy) czy też postawa rodziców dzieci w wieku przedszkolnym i ich przekonanie, że przebywanie w przedszkolu jest lepsze dla rozwoju ich dzieci aniżeli pozostawanie pod opieką rodziny. Jak wskazuje wypowiedź pracownika odpowiedzialnego za oświatę w jednym z miast, popyt na edukację przed-

szkolną przestał być już jednoznacznie skorelowany ze współczynnikiem przyrostu naturalnego i nie wystarczy uwzględnić liczby nowo narodzonych dzieci do oszacowania potrzeb w tym zakresie w kilkuletniej perspektywie:

Bardzo często spotykam się... z niewłaściwą interpretacją, poczynając od radnych, poprzez w ogóle całe środowisko, że „ojej, dobrze, że tak dużo jest dzieci chętnych, bo [to znaczy, że] mamy wyż” i ja przy każdej możliwej okazji tłumaczę to, że absolutnie nie ma to nic wspólnego z wyżem demograficznym, wręcz przeciwnie, jesteśmy w niżu i ten niż się pogłębia. Jest to związane tylko i wyłącznie z tym, że rośnie zainteresowanie rodziców posyłaniem dzieci do przedszkola.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Dlatego, jak spróbujemy wykazać w dalszej części tego rozdziału, planowanie polityki oświatowej w zakresie edukacji przedszkolnej wymaga obecnie wyjścia poza dane wynikające z ewidencji ludności. Prawidłowa ocena potrzeb społeczności lokalnej w tym zakresie, a w przypadku większych samorządów także tendencji do ich przestrzennej koncentracji, polega na śledzeniu bardziej złożonych mechanizmów społecznych i ekonomicznych, kierunków rozwoju rynku pracy i bieżącego odpowiadania na potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne. To z kolei wymaga wyjścia poza standardowe ramy administrowania edukacją w kierunku szerszych procesów informacyjno-konsultacyjnych czy też kampanii skłaniających rodziców do określonych wyborów i zachowań.

1.3. Oferta edukacji przedszkolnej – specyfika regionalna i uwarunkowania lokalne

W zakresie typów przedszkoli i rodzajów organów je prowadzących możemy zaobserwować zróżnicowanie, z którego wyłaniają się specyficzne cechy poszczególnych regionów. Poniżej spróbujemy wskazać najistotniejsze z nich.

- **Powszechność innych form wychowania przedszkolnego.** Przede wszystkim należy podkreślić dużą popularność nowych typów przedszkoli we wszystkich regionach. Samorządowcy wyrażają się bardzo pozytywnie o wprowadzonej kilka lat temu, w 2008 r., zmianie ustawowej umożliwiającej otwieranie placówek, takich jak punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego, podkreślając, że znacznie rozszerzyły one ofertę

edukacyjną w ich gminach. Ta forma placówek jest jednak szczególnie powszechna w regionach i gminach o mniejszej gęstości zaludnienia i bardziej rozproszonej zabudowie, choć nie jest to zasada pozbawiona wyjątków, albowiem punkty przedszkolne powstają także w największych miastach. Ogółem od 2008 r., czyli od momentu wprowadzenia możliwości tworzenia punktów i zespołów wychowania przedszkolnego do końca 2010 r. w oficjalnych statystykach pojawiło się ponad tysiąc (1121) punktów przedszkolnych (w tym 466 prowadzonych przez samorządy) i 113 zespołów wychowania przedszkolnego (w tym ponad 55 samorządowych). Analizując te dane statystyczne, trzeba jednak mieć na względzie wspomnianą wcześniej możliwą ich niedokładność (zaniżenie).

- **Liczba przedszkoli niepublicznych i rodzajów podmiotów je prowadzących.** Podczas gdy zdecydowana większość odwiedzanych przez nas gmin deklaruje prowadzenie co najmniej jednego przedszkola publicznego, to uderzające są znaczne różnice odsetka gmin, w których funkcjonują przedszkola niepubliczne (zob. tabela 5). Spośród pięciu objętych badaniem terenowym województw w największym stopniu oparte na sieci przedszkoli publicznych wydaje się województwo podlaskie – w regionie tym zdecydowanie dominują przedszkola prowadzone przez samorządy, a wskazania na zróżnicowanie lokalnej oferty edukacji przedszkolnej pojawiają się sporadycznie. Z kolei najbardziej zdywersyfikowana jest w tym względzie oferta gmin z województwa wielkopolskiego – sieć przedszkoli publicznych jest uzupełniona przez przedszkola niepubliczne, w dodatku te ostatnie prowadzone są przez różnego typu podmioty: zarówno osoby prywatne, jak i organizacje pozarządowe, a także instytucje kościelne (zakony). W zakresie typów podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne udało nam się zaobserwować następujące prawidłowości:
 - **Zróżnicowana popularność przedszkoli prowadzonych przez instytucje związane z Kościołem.** Zjawisko to jest uderzające w zestawieniach międzyregionalnych – podczas gdy na Podkarpaciu większość przedszkoli niepublicznych jest prowadzona przez zakony (występują aż w połowie badanych gmin), to w pozostałych regionach co najwyżej jedna trzecia gmin (a przeważnie nie więcej niż 10%) wskazywała obecność takiego przedszkola.
 - **Zaangażowanie podmiotów prywatnych** w wykonywanie zadań z zakresu edukacji przedszkolnej, należy do rzadkości w badanych województwach tzw. Ściany wschodniej, a zatem na Podkarpaciu i Podlasiu.

W pozostałych regionach około jedna trzecia odwiedzanych gmin deklaruje, że przedszkole publiczne na ich terenie jest prowadzone przez osobę prywatną. Ponadto około jedna czwarta gmin deklaruje, że funkcjonuje na jej obszarze prywatny punkt przedszkolny (w przypadku tego wskaźnika podobną jego wartość możemy zaobserwować także na Podlasiu).

- **Zróźnicowanie aktywności organizacji pozarządowych na lokalnym i regionalnym rynku edukacyjnym.** Po pierwsze, skala działalności tych organizacji w poszczególnych regionach jest odmienna. W grupie samorządów objętej badaniem terenowym obecności przedszkola prowadzonego przez taką organizację nie zadeklarowała żadna z gmin lubuskich i podkarpackich, z kolei bardzo znaczna była liczba takich gmin w Wielkopolsce (aż jedna trzecia odwiedzonych samorządów). Nie oznacza to, że na Podkarpaciu NGO w ogóle nie są aktywne w dziedzinie edukacji przedszkolnej – przeciwnie, aż dwie trzecie tamtejszych gmin posiada na swoim terenie co najmniej jeden punkt przedszkolny prowadzony przez taką organizację. Jak widać, różnice dotyczą zatem nie tylko skali działalności organizacji pozarządowych w poszczególnych regionach, ale i typów przedszkoli, w przypadku których można taką aktywność zaobserwować. Trzeba ponadto zauważyć, że w kontekście dziedziny, jaką jest edukacja przedszkolna, samo pojęcie organizacji pozarządowej wydaje się nieco zbyt szerokie, obejmuje ono bowiem dwa rodzaje podmiotów o odmiennych celach i zakresie działalności. W przypadku Wielkopolski często mamy do czynienia z lokalnymi stowarzyszeniami, które powstały właśnie w celu przejęcia odpowiedzialności za dane przedszkole i zostały uformowane oddolnie przez społeczność lokalną, nierzadko także we współpracy z władzami samorządowymi. Natomiast na Podkarpaciu i częściowo także na Podlasiu typowa organizacja pozarządowa obejmuje swoją działalnością co najmniej kilka placówek (przede wszystkim punktów przedszkolnych), a jej działalność jest finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zazwyczaj działa w gminach, w których przed uruchomieniem punktów występował problem niskiej scholaryzacji przedszkolnej lub nierównomiernego dostępu do niej. Co ważne, w takich przypadkach często to właśnie sektor pozarządowy, a nie samorząd, wychodzi z inicjatywą rozpoczęcia działalności na terenie gminy.

Jak widać, strategia działania tych dwóch typów organizacji pozarządowych, które możemy określić jako lokalne i zewnętrzne (o „misyjnym” charakterze dzia-

łałości), wyraźnie się różni. Trzeba zauważyć, że oba typy organizacji występują lub występowały¹⁸ w ostatnich latach we wszystkich badanych regionach, jednak, jak już wspominaliśmy, można było zaobserwować istotne różnice międzyregionalne w charakterze ich działalności i skali współpracy z samorządem lokalnym.

Omówione powyżej różnice dotyczące popularności innych form wychowania przedszkolnego, dywersyfikacji sieci przedszkoli oraz aktywności sektora pozarządowego w tej dziedzinie wpływają na zróżnicowaną dostępność edukacji przedszkolnej na poziomie poszczególnych regionów, a także pojedynczych gmin. Zestawiając wskaźniki scholaryzacji przedszkolnej, odnosimy się do omówionego w aneksie 2 podziału na kilka kategorii gmin (zob. tabela 6). Jak widać, najwyższymi wartościami wskaźnika we wszystkich regionach charakteryzują się największe miasta oraz gminy podmiejskie. W przypadku gmin wiejskich wskaźnik osiąga wartości najniższe (od kilkunastu procent w obu próbach na Mazowszu do ok. 45% w Wielkopolsce). W świetle poniższych danych uzasadnione jest wydzielenie grupy gmin podmiejskich spośród ogółu gmin wiejskich, ponieważ w przypadku usługi, takiej jak edukacja przedszkolna, ich specyfika jest bardziej zbliżona do sąsiadujących z nimi dużych miast aniżeli do gmin wiejskich.

Jak wspominaliśmy, poziom dostępności edukacji przedszkolnej i scholaryzacji przedszkolnej w Polsce, nawet pomimo dynamicznego rozwoju w ostatnich latach, wciąż należy do grupy najniższych w Europie. Warto zatem sprawdzić, jakie są przyczyny tego zjawiska. W jakim stopniu jest to spowodowane niedostatkiem infrastruktury i miejsc w przedszkolach, a w jakim wyborami rodziców, którzy nawet mając możliwość posłania dziecka do przedszkola podejmują decyzję o jego pozostaniu pod opieką rodziny.

Skala tego pierwszego zjawiska jest zróżnicowana zarówno pomiędzy regionami, jak i w gminach różnej wielkości. Jak wskazują dane zawarte w tabeli 7, w zdecydowanej większości gmin objętych badaniem terenowym i ogólnopolskim pojawiła się kwestia deficytu miejsc w przedszkolach względem liczby chętnych dzieci. Stąd wiemy, że problem ten, przynajmniej w kilku ostatnich latach, jest stosunkowo powszechny w polskich samorządach. Pomimo dyna-

¹⁸ W Lubuskim oraz w Wielkopolsce, w momencie realizowania przez nas badań terenowych w wybranej próbie gmin nie funkcjonowała żadna placówka prowadzona przez organizację pozarządową. Jeszcze do niedawna organizacje te były obecne, a potem prowadzone przez nie placówki zostały przejęte przez gminy lub zlikwidowane. Stało się tak w wyniku zakończenia projektów realizowanych ze środków UE lub z powodu konfliktów pomiędzy władzami fundacji a samorządem lokalnym (o jakości współpracy z podmiotami zewnętrznymi prowadzącymi placówki przedszkolne piszemy w odrębnym rozdziale).

TABELA 5. TYPY PRZEDSZKOLI W GMINACH OBJĘTYCH
BADANIEM TERENOWYM

Typ przedszkola	Odsetek gmin, w których występuje dany typ				
	Lubuskie	Mazowieckie	Podkarpackie	Podlaskie	Wielkopolskie
Przedszkole gminne	90	70	80	70	100
Przedszkole NGO	0	8	0	10	33
Przedszkole kościelne	0	8	50	10	33
Przedszkole prywatne	30	30	10	0	33
Punkt przedszkolny gminny	40	8	10	30	25
Punkt przedszkolny NGO	0	0	60	20	0
Punkt przedszkolny kościelny	0	0	0	0	0
Punkt przedszkolny prywatny	20	23	0	20	25
Oddział przyszkolny z dziećmi 3- i 4-letnimi	b.d.	23	10	20	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

TABELA 6. ŚREDNIA WSKAŹNIKA SCHOLARYZACJI PRZEDSZKOLNEJ* W 2010 R.
W PRÓBIE GMIN OBJĘTEJ BADANIEM TERENOWYM I OGÓLNOPOLSKIM

Największe miasta powyżej 100 tys. mieszk. (N = 20)	Miasta 20–100 tys. mieszk. (N = 30)	Miasta poniżej 20 tys. mieszk. (N = 65)	Gminy podmiejskie (N = 104)	Pozostałe gminy wiejskie (N = 153)
81,17	71,56	66,19	61,31	46,33

*Wskaźnik scholaryzacji przedszkolnej uwzględnia dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach, punktach przedszkolnych, oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych i zespołach wychowania przedszkolnego (bez przedszkoli specjalnych). Uwaga: wskaźnik nie uwzględnia dzieci 6-letnich!

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

micznego rozwoju sieci, uzupełniania jej o przedszkola niepubliczne i inne formy wychowania przedszkolnego, popyt na miejsca w przedszkolach jest większy aniżeli oferta zapewniana przez gminy. Niedobór miejsc dotyczy przede wszystkim największych miast i gmin z nimi sąsiadujących. Najrzadziej natomiast brak miejsc dla chętnych dzieci deklarowali samorządowcy z gmin wiejskich i małych gmin miejsko-wiejskich. Takie odpowiedzi mogą dziwić w obliczu

przytoczonych wcześniej danych dotyczących wartości wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej w tych gminach. Oznaczają bowiem, że popyt na edukację przedszkolną jest w tego typu jednostkach na tyle niski, iż nawet przy objęciu nią stosunkowo niewielkiego odsetka dzieci w odpowiednim wieku może on zostać całkowicie zaspokojony.

Tę drugą hipotezę wydają się potwierdzać dane zawarte na rysunku 2. Wszystkie gminy objęte badaniem zostały podzielone na decyle zgodnie z wartością wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej w 2010 r. Mimo że tendencja nie jest bardzo wyraźna, widać, że problem deficytu miejsc nie wydaje się bardziej palący w gminach o drastycznie niskich wartościach tego wskaźnika, natomiast wśród gmin, w których już dziś połowa i więcej dzieci uczęszcza do przedszkola, wciąż pojawia się kwestia braku miejsc dla kolejnych chętnych.

TABELA 7. ODSETEK GMIN SYGNALIZUJĄCYCH PROBLEM
BRAKU MIEJSC W PRZEDSZKOLACH (OSTATNIE TRZY LATA)

	Lubuskie	Mazowieckie	Podkarpackie	Podlaskie	Wielkopolskie	Ogółem
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	100	50	0	0	100	65
Miasta od 20–100 tys. mieszkańców	100	100	75	33,3	100	71
Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	62,5	42,8	33,2	40	50	52,4
Gminy podmiejskie	b.d.	85,7	100	20	53,8	60,2
Pozostałe gminy wiejskie	50	50	42,1	10	44,4	40,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Radykalny wzrost popytu, jaki miał miejsce w ostatnich latach (a który był związany nie z trendami demograficznymi, a przede wszystkim ze zmianami w świadomości rodziców – zagadnienie to omawiamy dokładniej w kolejnym rozdziale publikacji), spowodował, że w wielu gminach trzeba było w krótkim czasie stworzyć dodatkowe przedszkola lub też zwiększyć liczbę miejsc w już istniejących. Samorządy rozpoczęły poważne inwestycje w nowoczesną infrastrukturę przedszkolną (często dzięki wsparciu z funduszy UE), a jednocześnie nastąpił szybki rozwój niepublicznej sieci edukacji przedszkolnej, która w wielu gminach w znacznej mierze uzupełniała sieć publiczną. Z pomocą przyszły także samorządom organizacje pozarządowe, które w ramach projektów europejskich zaczęły uruchamiać kolejne przedszkola i punkty przedszkol-

RYS. 2. DEKLARACJE WYSTĄPIENIA PROBLEMU BRAKU MIEJSC
W PRZEDSZKOLACH*

Czy w ostatnich trzech latach w Państwa gminie wystąpił problem braku miejsc dla części chętnych dzieci?



*Odsetek odpowiedzi gmin twierdzących na pytanie ankietowe, został zaprezentowany w podziale na grupy decylowe według wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej w gminie w 2010 r. (N = 365). Zakresy decyli wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej: decyl I: poniżej 27,01; decyl II: 27,01–38,37; decyl III: 38,38–47,02; decyl IV: 47,03–54,69; decyl V: 54,7–60,72; decyl VI: 60,73–66,16; decyl VII: 66,17–70,17; decyl VIII: 70,18–76,02; decyl IX: 76,03–83,86; decyl X: powyżej 83,86.

ne. Jednocześnie rozszerzano liczbę oddziałów w już istniejących przedszkolach, niekiedy, jak przyznają sami samorządowcy, ze szkodą dla jakości świadczonych przez nie usług:

[...] od 3 lat mamy przedszkola bardzo wypełnione. Przede wszystkim z powodu tego, że coraz więcej dzieci, to jest ta świadomość, potrzeby mieszkańców ogromne. [...] Też trochę wiąże się to w niektórych przedszkolach z pogorszeniem warunków, bo te sale, które pełniły funkcje sal rekreacyjnych, gimnastycznych, nieraz zostają zamienione po prostu na sale dla kolejnego oddziału, żeby to zagaęścić.

Urzędnik z dużego miasta

Liberalizacja ustawy o systemie oświaty i powiązanych z nią przepisów pozwoliła jednocześnie na rozszerzenie zakresu edukacji przedszkolnej przez wykorzystanie na potrzeby dzieci 3-, 4- i 5-letnich części pomieszczeń znajdujących się w szkołach podstawowych.

Optymalizacja przestrzennej struktury sieci przedszkolnej ciągle stanowi duże wyzwanie dla samorządów, w tym w szczególności dla rozległych gmin wiejskich, charakteryzujących się znacznym przestrzennym rozproszeniem skupisk ludności, oraz dla dużych ośrodków miejskich i sąsiadujących z nimi,

dynamicznie rozwijających się gmin podmiejskich. W rozległych terytorialnie gminach mieszkańcy oczekują często zapewnienia edukacji przedszkolnej blisko miejsca ich zamieszkania, co skutkuje koniecznością rozdrobnienia przedszkoli, zwiększa koszty, a czasem także obniża jakość oferowanych usług. Alternatywą jest utworzenie w centralnym punkcie gminy jednego większego przedszkola, co jednak zgodnie z regulacjami prawnymi wiąże się z koniecznością dowożenia do niego dzieci i zorganizowania dla nich opieki na czas przejazdu¹⁹, a ponadto nie zawsze jest społecznie akceptowane. Innym, choć czasami niesatysfakcjonującym dla pracujących mieszkańców rozwiązaniem są w takich przypadkach punkty przedszkolne.

W największych miastach problem organizacji sieci jest jeszcze bardziej złożony. Ze względu na odmienną strukturę zatrudnienia, niższe bezrobocie oraz rzadszą wielopokoleniowość rodzin, w których opiekę nad dzieckiem można powierzyć komuś spośród starszych jej członków, popyt na edukację przedszkolną jest często znacznie większy niż na terenach wiejskich. Ponadto zdarza się, że nawet jeżeli liczba chętnych i miejsc w ramach samorządu się bilansują, to oferta okazuje się niedostosowana do przestrzennej dystrybucji potrzeb – jednocześnie występuje deficyt i nadmiar miejsc w przedszkolach, jednak oba zjawiska można zaobserwować w różnych częściach miasta:

W dziesięciu [dzielnicach] ..., mamy nadwyżkę miejsc nad liczbą dzieci w wieku od 3 do 5 lat [...]. W dwudziestu [...] mamy więcej dzieci niż miejsc i to jest wyzwanie dla miasta.

Urzędnik z dużego miasta

W ostatnich latach debata publiczna na temat sposobu realizacji zadania własnego samorządów, jakim jest edukacja przedszkolna, stała się żywsza niż kiedykolwiek wcześniej (piszemy o tym więcej w kolejnym rozdziale). Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, wyraźnie wzrosły potrzeby i oczekiwania społeczne w tym zakresie. Po drugie, w mediach szeroko dyskutowano najbardziej palące dla mieszkańców problemy i zmiany związane z ofertą edukacji przedszkolnej, takie jak deficyt miejsc w przedszkolach czy zmiana sposobu naliczania opłat

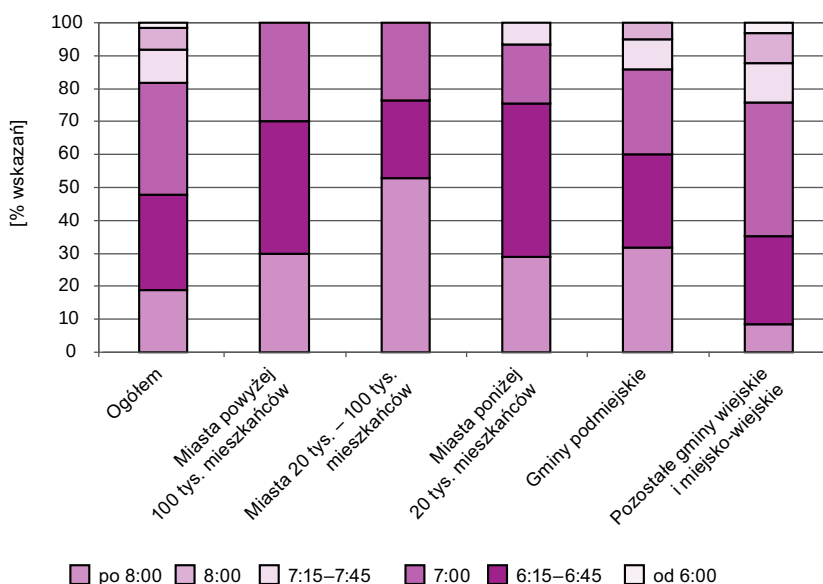
¹⁹ W. Marchlewski, *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, raport przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie lokalnym i regionalnym, finansowanego ze środków EFS w ramach POKL, 2011*. Autor opisuje w swym badaniu, że niektóre gminy nie respektują tego przepisu i opiekę nad dziećmi zlecają kierowcom autobusów dowożących dzieci.

i wprowadzane przy tej okazji przez wiele samorządów podwyżki. Oba czynniki sprawiły, że w licznych przypadkach samorzady były zmuszone do inwestowania w nowe przedszkola, do znaczących zmian kształtu sieci przedszkolnej lub otwarcia na współpracę z zewnętrznymi podmiotami. Jednocześnie dynamicznie zmieniające się uwarunkowania skłaniają do elastyczności i formułowania wariantowych planów dalszego rozwoju i kształtu sieci przedszkoli.

1.4. Godziny otwarcia przedszkoli

W jakich godzinach są otwarte przedszkola samorządowe? Oczywiście w większych miastach zdarza się, że poszczególne przedszkola mają różne godziny pracy, ale w takich sytuacjach staraliśmy się oszacować przeciętną (najczęściej spotykaną) godzinę otwarcia i zamknięcia. W sumie informacje o godzinach pracy udało się zebrać z 337 gmin. W całej badanej populacji najwcześniej otwierane przedszkole czynne jest już od 5.30, a otwierane najpóźniej od 9.00. Jednak najczęstsza godzina otwarcia to 7.00 rano (jednej trzeciej wszystkich badanych gmin). Jak widać

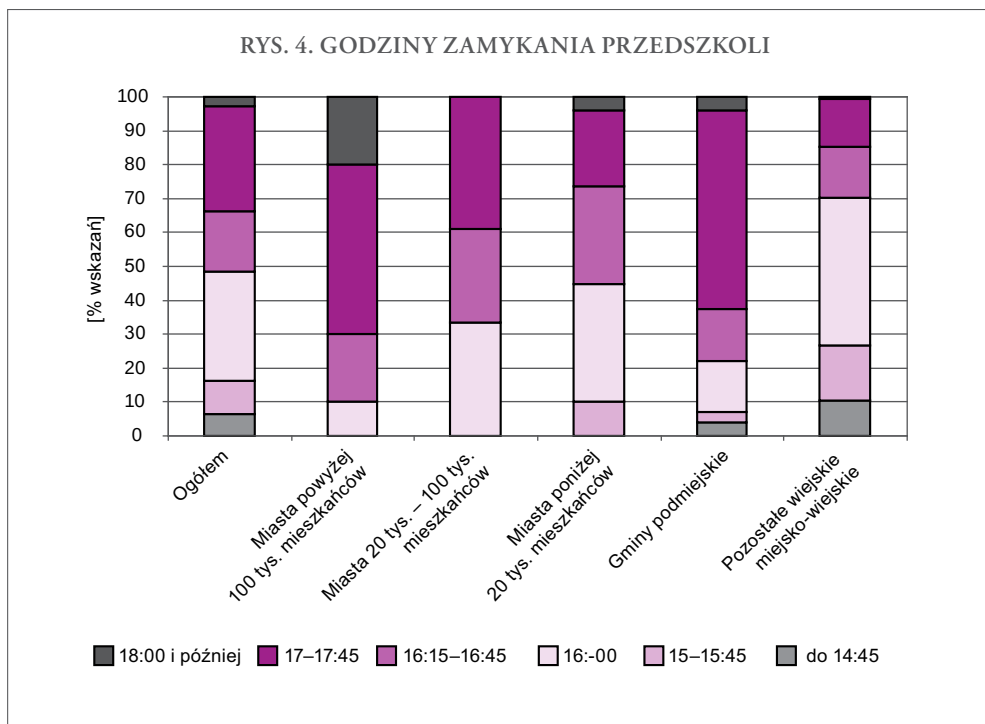
RYŚ. 3. GODZINY OTWIERANIA PRZEDSZKOLI



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego oraz danych GUS.

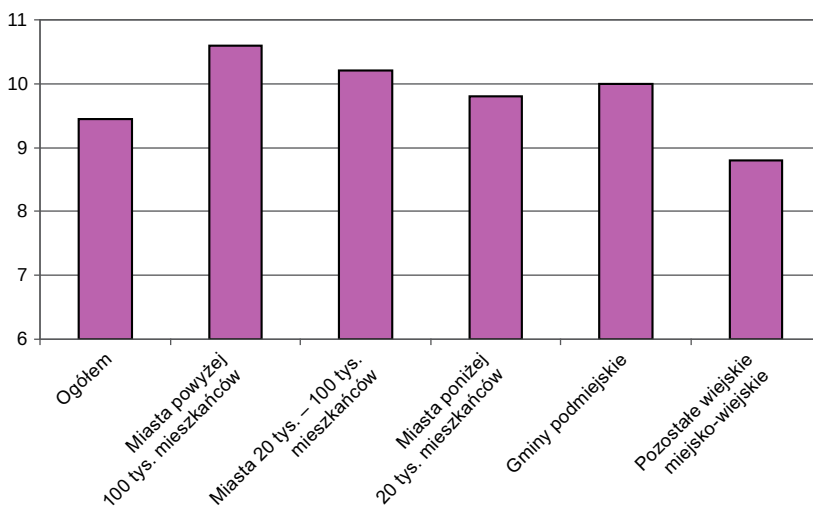
z rysunku 3, pojawiają się spore różnice między poszczególnymi typami gmin. Zdecydowanie najwcześniej otwierane są przedszkola w miastach średniej wielkości, gdzie znaczna część rodziców pracuje, a biura na ogół rozpoczynają pracę wcześniej niż w największych miastach. Z kolei najpóźniej otwierane są przedszkola w gminach wiejskich.

Jeśli chodzi o godziny zamykania przedszkoli, to najczęściej spotykaną porą jest 16.00 (także jednej trzeciej wszystkich badanych gmin), ale w badanej populacji rozbieżność była bardzo znaczna – od 12.00 do 19.00. Jak widać na rysunku 4, niemal równie często spotykaną godziną, do której są otwarte przedszkola, jest godz. 17.00 lub 17.30. Także i w tym przypadku notujemy znaczne różnice pomiędzy typami gmin. Zdecydowanie najdłużej czynne są przedszkola w dużych miastach – w 70% przynajmniej do 17.00, a w 20% do 18.00 lub później. Drugą wyróżniającą się pod tym względem grupą są gminy podmiejskie, w których rodzice przed odebraniem dzieci muszą niekiedy dojechać z centrum aglomeracji, gdzie znajduje się ich miejsce pracy. Natomiast najkrócej czynne są przedszkola w gminach wiejskich – w niemal 30% przypadków zamknięte są jeszcze przed 16.00, a w 70% działają do godziny 16.00 włącznie.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego oraz danych GUS.

RYS. 5. PRZECIĘTNY CZAS OTWARCIA PRZEDSZKOLA (W GODZINACH)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego oraz danych GUS.

Jak wynika z powyższych zestawień, długość otwarcia przedszkoli samorządowych jest zróżnicowana. Najczęstszy czas otwarcia to 9,5 lub 10 godzin (40% badanych gmin). W niewiele mniejszej liczbie gmin przedszkola są otwarte 8,5 lub 9 godzin (25%), ale zdarzały się pojedyncze przypadki, gdzie deklarowany czas wynosił zaledwie 4 godziny, a zatem był krótszy od okresu realizacji podstawy programowej (!) – w badaniu natknęliśmy się na dwa takie przypadki. Z drugiej strony spotkaliśmy dwie gminy, w których przedszkola były czynne dłużej niż 12 godzin (maksymalny zanotowany czas wynosił 13 godzin). Rysunek 5 pokazuje, jak przeciętna długość otwarcia przedszkoli zmienia się w zależności od typu gminy. Ogólnie rzecz biorąc, im większe miasto, tym dłuższy czas otwarcia przedszkola (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców jest to 10,5 godziny, a w miastach do 20 tys. – 9,8 godziny). Najkrócej (przeciętnie 8,8 godziny) otwarte są przedszkola w gminach wiejskich, a spośród gmin małych wyróżniają się obszary podmiejskie największych aglomeracji (przeciętnie ponad 10 godzin).

1.5. Plany dotyczące rozwoju sieci

Podjmując wątek planów samorządów w zakresie przyszłego rozwoju sieci edukacji przedszkolnej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na bardzo dy-

namicznie zmieniające się uwarunkowania wynikające z regulacji prawnych, w tym przede wszystkim niepewność związaną z obowiązkiem szkolnym dla 6-latków. Jak już wcześniej wspominaliśmy, podstawowym problemem w planowaniu rozwoju sieci przedszkoli jest też **nieprzewidywalność zmian popytu i jego przestrzennej koncentracji z jednoczesną koniecznością szybkiego reagowania**. Liczą się bowiem już nie tylko trendy demograficzne, ale także skala migracji (krajowych i zagranicznych), kierunki rozwoju zabudowy, zmiany zachodzące na lokalnym rynku pracy itd. Nawet w ramach poszczególnych jednostek samorządowych niezwykle trudno jednoznacznie przewidzieć, gdzie w danym momencie wzrośnie, a gdzie spadnie popyt na miejsca w przedszkolach:

Trudno jest tę sieć planować ze względu na wybory rodziców. To często są właśnie wybory niekoniecznie według miejsca zamieszkania, pracy, ale też i zamieszkania dziadków np., bo szybciej gdzieś odbiorą. Tu trudno jest planować.

Urzędnik z dużego miasta

Niektóre gminy próbują udoskonalić swoją politykę w tym zakresie i zasięgać opinii mieszkańców w ramach masowych badań opinii społecznej:

Zadaliśmy rodzicom pytanie, gdzie chcieliby mieć przedszkole i żłobek. 93% rodziców odpowiedziało, że żłobek by chciał mieć w miejscu zamieszkania, ale przedszkole już tylko 68% chciał mieć w miejscu zamieszkania.[...] Jeśli chodzi o przedszkola, nie ma rejonizacji.

Urzędnik z dużego miasta

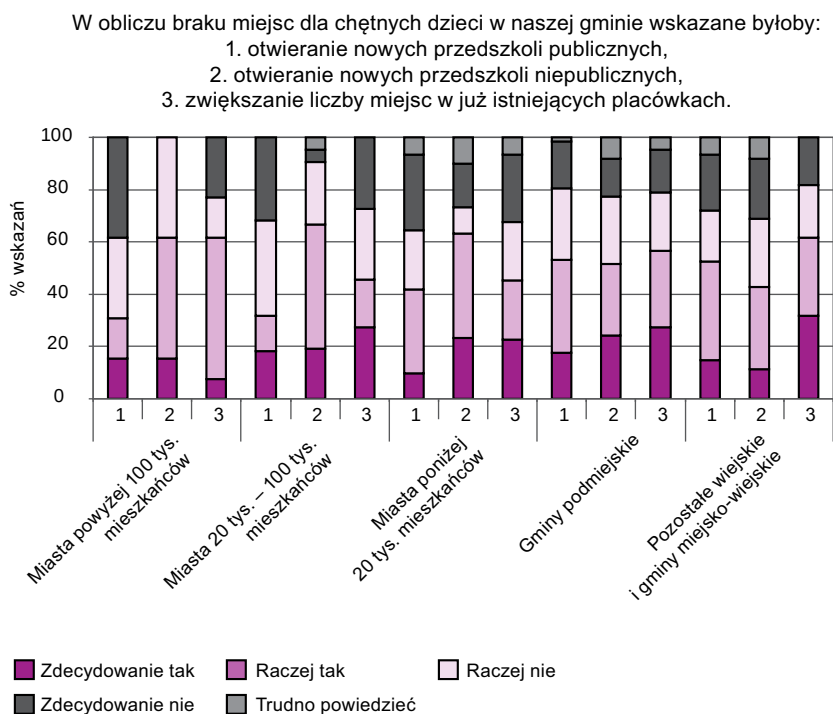
Samorządy mogą we własnym zakresie rozwiązywać problemy odpowiedniej lokalizacji przedszkoli bądź też zachęcać inne podmioty do współpracy w wykonywaniu zadań z zakresu edukacji przedszkolnej. W wielu przypadkach samorząd wychodzi naprzeciw inicjatywom podmiotów prywatnych, nawet zdając sobie sprawę z konieczności ponoszenia przynajmniej częściowych kosztów funkcjonowania zakładanych przez nie przedszkoli:

Widzieliśmy, że szybko nie pobudujemy, nie zmodernizujemy, a szybko potrzebujemy nowych miejsc. Podjęliśmy decyzję, która szybko rozwiązała problem braku miejsc w przedszkolach, a mianowicie wsparcie przedszkoli niepublicznych i pomoc osobom prywatnym [...] w tym, aby zakładać nowe przedszkola niepubliczne.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Taka strategia z pewnością odciąża samorząd finansowo i organizacyjnie, wiąże się jednak z ryzykiem zależności od rynkowych zachowań podmiotów zewnętrznych, ich zainteresowania zakładaniem i utrzymywaniem przedszkoli w określonej perspektywie czasowej. Samorządy są przeważnie ostrożne w uzależnianiu edukacji przedszkolnej od przedszkoli niepublicznych (zob. rysunek 6). Przypadki gmin, które całkowicie polegają na ofercie podmiotów zewnętrznych, są stosunkowo nieliczne, choć ich doświadczenia odbijają się szerokim echem w środowisku samorządowym. Rozwój oferty niepublicznej może oczywiście przebiegać także zupełnie niezależnie od polityki samorządu lokalnego w tym zakresie. O relacjach między samorządami a podmiotami prowadzącymi przedszkola publiczne piszemy obszerniej w odrębnym rozdziale.

RYŚ. 6. PLANY DOTYCZĄCE ROZWOJU SIECI PRZEDSZKOLNEJ
W OBLICZU DEFICYTU MIEJSC W PLACÓWKACH*



*Rysunek uwzględnia odpowiedzi gmin, w których zadeklarowano problem braku miejsc w placówkach przedszkolnych w ciągu 3 lat poprzedzających badanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Trudność w przewidywaniu zmian popytu na miejsca w przedszkolach w dużych miastach i aglomeracjach wynika także z dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jaki następuje w ostatnich latach. Samorządowcy dużych miast mówią wręcz, że planowanie sieci przedszkoli przypomina obecnie „gonitwę za budownictwem mieszkaniowym”. Często zawodzi komunikacja z deweloperami budującymi osiedla, którzy nie sygnalizują samorządom swoich planów oraz zazwyczaj nie są skłonni do współpracy (choćby finansowej) w zakresie zapewnienia przyszłym mieszkańcom dostępu do usług społecznych. Z przeprowadzonych wywiadów wynika też pośrednio słabość koordynacji różnych służb miejskich – komórki urzędu wydające zgodę na prowadzenie konkretnych inwestycji mieszkaniowych nie przekazują tych informacji (mających duże znaczenie dla przyszłych potrzeb) do odpowiednich wydziałów, np. odpowiedzialnych za sprawy oświaty:

Nasze miasto rozbudowuje się we wszystkich możliwych kierunkach. W związku z tym nagle nam wyrastają ogromne osiedla budowane przez deweloperów, tak naprawdę orientujemy się, jak już budynek jest postawiony.

Urzędnik odpowiedzialny za oświatę w jednym z dużych miast

- *Nie ma tej informacji wyprzedzającej, że tu nagle za rok powstanie takie duże osiedle, gdzie nie ma w ogóle infrastruktury oświatowej.*
- *To może warto jakieś wspólne zebrania robić z komórkami odpowiednimi?*
- *Już były jakieś prowadzone i spotkania z deweloperami jakimiś większymi, była próba podjęcia takiej współpracy w kierunku, żeby nie tylko budowali bloki, ale jednak jakieś to zaplecze dla tych swoich mieszkańców. Niekoniecznie się to powiodło, chyba nie są do końca zainteresowani. Generalnie my nadrabiamy i gonimy ciągle to budownictwo mieszkaniowe.*

Urzędnik z dużego miasta

Dodatkową komplikację stanowi fakt, że nawet w przypadku dużych inwestycji mieszkaniowych nie jest jasne, na ile wzrośnie po ich zakończeniu zainteresowanie edukacją przedszkolną na danym terenie:

Argumenty rodziców przedszkoli likwidowanych w centrum miasta, że tam obok buduje się wieżowiec 26-piętrowy, są żadne. Wybudowano trzy punktowce, w których jest czwórka małych dzieci. Czwórka, dokładnie. [...] [Południe miasta] się bardzo dynamicznie rozwija, tam powstaje dom za domem, jak grzyby po deszczu.

Ale już obserwujemy, że dzieci tam nie przybywa. To znaczy że rodzice sobie nie pozwalają, nie stać ich po prostu w mojej ocenie, na drugie, trzecie dziecko, ponieważ [jest] obciążenie kredytowe.

Urzędnik z dużego miasta

Potrzeba dynamicznego rozwoju sieci i związane z tym obciążenie inwestycyjne samorządów mają jednak pozytywne strony, skłaniają je bowiem do podejmowania innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych, często mających na celu zwiększenie elastyczności prowadzonych przedsięwzięć. Pojawiają się np. pomysły budowania zintegrowanych niewielkich placówek, docelowo przeznaczonych na przedszkole i szkołę podstawową dla klas 1–3, i dowożenia starszych dzieci do dalej położonych szkół. W Wielkopolsce kilkakrotnie zetknęliśmy się z pomysłem, by stołówka przedszkolna nie działała jedynie na potrzeby uczęszczających do niej dzieci, ale zapewniała także wyżywienie dla osób starszych, będących pod opieką lokalnej pomocy społecznej.

W jakich kierunkach zatem będzie się rozwijać edukacja przedszkolna w polskich samorządach? Czy będzie sukcesywnie uzupełniana przez ofertę niepubliczną, czy też samorządy będą rozwijać ją wyłącznie za pomocą własnych zasobów finansowych i lokalowych? Na ile zamierzenia samorządów spotykają się w tym zakresie z odpowiedzią ze strony podmiotów zewnętrznych (prywatnych, pozarządowych)? Czy występują w tym względzie jakieś różnice pomiędzy wielkimi miastami a małymi gminami wiejskimi?

Zapytaliśmy pracowników samorządowych odpowiedzialnych za oświatę w gminach, w których wystąpił w ostatnich latach problem nadwyżki chętnych dzieci nad liczbą miejsc, o pożądane sposoby zaradzenia tej kwestii. Pytania o możliwość otwierania nowych przedszkoli publicznych lub prywatnych i zwiększania liczby miejsc w już istniejących były zadawane rozłącznie, zatem samorządowcy mieli możliwość wskazania wszystkich bądź tylko niektórych spośród proponowanych rozwiązań.

Trudno o jednoznaczne określenie polityki samorządów w tym zakresie. Zbliżoną popularnością cieszą się wszystkie proponowane przez nas możliwości. W większych miastach nieco częściej niż w małych gminach wiejskich wskazywano na potencjał tkwiący w rozwoju sieci przedszkoli niepublicznych aniżeli publicznych. Z drugiej strony, wśród samorządów deklarujących potrzebę utworzenia na ich terenie przedszkola niepublicznego niemal jedna trzecia twierdziła, że do urzędu nie dotarły informacje o planach uruchomienia takiej działalności ze strony podmiotów zewnętrznych.

Jednocześnie warto podkreślić, że wielu samorządowców nawet w obliczu znacznej nadwyżki chętnych nad liczbą miejsc w ogóle nie widzi potrzeby zmian istniejącej sytuacji, licząc na nieodległe zwolnienie miejsc w przedszkolach przez 6-latki, które przejdą obowiązkowo do szkół podstawowych:

W tej chwili jest pewien problem, ale jak rozmawiam z dyrektorką przedszkola, to ona mówi, że jak 6-latki przejdą do szkoły, to nie będzie problemu z miejscami.

Urzędnik z gminy wiejskiej

Z naszej perspektywy jest to istotna obserwacja, że w skali ogólnopolskiej rzadko który samorząd ma klarowną strategię dotyczącą rozwoju sieci edukacji przedszkolnej na swoim terenie. W trakcie prowadzenia badań terenowych uderzało nas także, że wielu rozmówców miało kłopoty z odpowiedzią na pytanie, czy pożądane byłoby uruchomienie w przyszłości dodatkowych przedszkoli niepublicznych. Wielu respondentów (zarówno urzędników, jak i polityków) podkreślało w odpowiedzi, że są to decyzje niezależnych podmiotów, na które samorząd nie ma wpływu. Nie uważali, że samorząd powinien mieć jakąś politykę w tym zakresie, która zakładałaby stymulowanie określonych zachowań. Nie znaczy to, że z przypadkami takiej polityki nie spotykaliśmy się wcale, ale sytuacje takie należały do rzadkości.

Tylko nieliczne samorządy posiadają wizję docelowego stanu sieci przedszkoli na swoim terenie. Z taką sytuacją spotkaliśmy się w jednym z największych miast, gdzie władarze założyli, że do 2014 r.²⁰ chcą osiągnąć wartość wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej na poziomie 100% przy jednocześnie możliwie wyrównanej strukturze własnościowej przedszkoli publicznych i niepublicznych. Przeważnie jednak samorządowcy nie formułują tak klarownych wizji edukacji przedszkolnej na terenie swojej gminy w perspektywie kilku- czy też kilkunastu lat. Często się nawet zdarza, że nie są dokładnie rozpoznane potrzeby i deficyty w tym zakresie; wiadomo, że w danym roku szkolnym zabrakło miejsc dla dzieci, ale często nie wiadomo, jakiej skali było to zjawisko, jaki odsetek chętnych nie znalazł miejsca w przedszkolu. W takiej sytuacji z kolei tym trudniej o realne oszacowanie bieżących i przyszłych potrzeb w tym zakresie i świadome planowanie odpowiedzi na nie.

²⁰ Perspektywa roku 2014 nie jest przypadkowa, albowiem rekrutacja do przedszkoli zakończy się wówczas tuż przed kolejnymi wyborami samorządowymi.

ROZDZIAŁ 2

SAMORZĄDY LOKALNE WOBEC EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

2.1. Miejsce edukacji przedszkolnej w polityce gminnej

2.1.1. Postrzegane znaczenie edukacji przedszkolnej

Przed polityką w zakresie organizowania edukacji przedszkolnej stawia się zazwyczaj cztery cele²¹:

1. Pomoc rodzicom w wychowaniu i opiece nad dziećmi.
2. Edukacja mająca pomóc rodzicom w ich aktywności na rynku pracy.
3. edukacja dzieci szczególnie potrzebujących, np. z powodu niesprawności czy kłopotów zdrowotnych (wprawdzie cytowani autorzy nie wymieniają tego czynnika, ale w wielu miastach europejskich coraz częściej taką specjalną troską otaczane są także dzieci imigrantów czy pochodzące z innych rodzin narażonych na wykluczenie społeczne).
4. Edukacja dzieci i przygotowanie ich do szkoły.

Które z tych celów wydają się polskim politykom gminnym najważniejsze? W ankiecie poprosiliśmy wójtów, radnych i pracowników urzędów gminnych o wyrażenie opinii o pięciu stwierdzeniach dotyczących edukacji przedszkolnej²².

1. Dzieci lepiej wychowują się w rodzinie. Dlatego jeśli ktoś z rodziców może się nimi zająć, lepiej żeby nie chodziły do przedszkola.

²¹ M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government role in pre-school child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] H. Wollmann, G. Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.

²² Wójtowie i radni wypowiadali się na temat każdego z przytoczonych tutaj stwierdzeń, natomiast urzędnicy tylko na temat 2, 3 i 4.

2. Dzieci chodzące do przedszkola zwykle osiągają potem lepsze wyniki w szkole niż dzieci pozbawione edukacji przedszkolnej.
3. Dzieci w przedszkolu uczą się kontaktów z rówieśnikami, co potem pomaga na dalszych etapach rozwoju.
4. Edukacja przedszkolna pochłania dużo pieniędzy, które mogłyby być przeznaczone na przedsięwzięcia prorozwojowe²³.
5. Zapewnienie edukacji przedszkolnej jest jednym z elementów wpływających na rozwój gminy.

Średnia z uzyskanych odpowiedzi przedstawiona jest na rysunku 7. Jak widać, wszystkie z zaproponowanych funkcji przedszkola uważane są za ważne, choć bliższa analiza wyników wskazuje na pewną niekonsekwencję wypowiedzianych poglądów. Najmniej wątpliwości budzi funkcja socjalizacyjna – wspomaganie umiejętności nawiązywania kontaktów z rówieśnikami. Tylko trochę mniej powszechnie uznawana jest rola edukacyjna – zaledwie 6% rozmówców nie zgodziło się, że korzystanie z przedszkoli przekłada się na lepsze wyniki nauczania. Skoro tak, to nieco zaskakujący jest większy odsetek ankietowanych, którzy wyrazili zdanie, że jeżeli możliwe jest zorganizowanie opieki w rodzinie, to byłoby lepiej, by dzieci nie chodziły do przedszkola. Pogląd taki pozostaje, co prawda, w zdecydowanej mniejszości, ale i tak wyraziło go znacznie więcej respondentów (10% zgodziło się z tym stwierdzeniem, a oprócz tego 4% wybrało opcję „trudno powiedzieć”), niżby to mogło wynikać z pozostałych opinii.

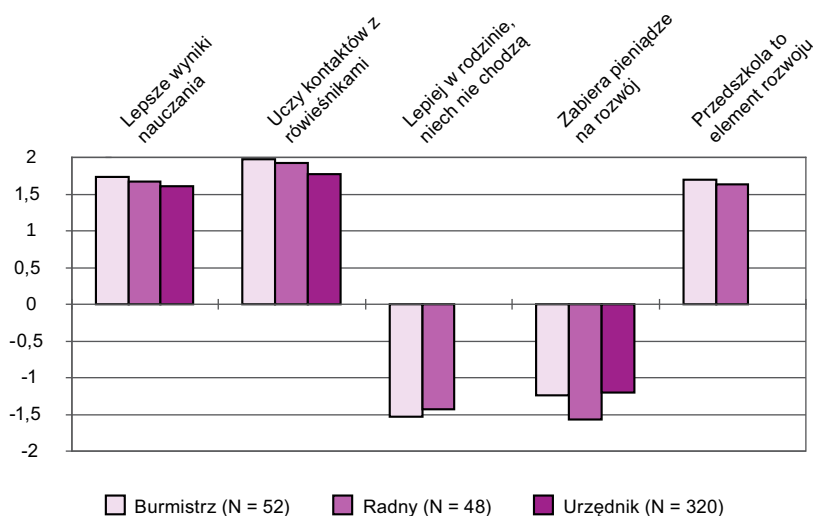
Ambiwalencja ta znalazła jeszcze wyraźniejsze odbicie w wywiadach pogłębianych w części odnoszącej się do faktycznie realizowanej polityki gminnej. W wielu gminach ich władarze wyrażali pogląd, że przedszkola przyczyniają się do rozwoju dziecka, są ważne dla jego edukacji, ale jednocześnie przyznawali, że pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkoli samorządowych mają dzieci rodziców pracujących²⁴. W niektórych przypadkach przyznawano, że miejsc jest na

²³ W trakcie przeprowadzania ankiety niektórzy z respondentów twierdzili, że pytanie jest niespójne i mieli trudności z określeniem swojego stanowiska. Uważali bowiem, że faktycznie przedszkola zabierają środki z polityki rozwojowej, ale że jest to uzasadnione. W tak sformułowanym pytaniu chodziło nam jednak o wychwycenie, jak często politycy gminni nie godzą się z tym zdaniem, argumentując, że zapewnienie przedszkoli jest przecież częścią nowoczesnie rozumianego rozwoju, a zatem przedstawiona dychotomia jest fałszywa. W praktyce reakcje takie pojawiały się jedynie sporadycznie. Także badania Marchlewskiego prowadzone na terenach wiejskich potwierdzają, że przedstawiciele władz samorządowych nie traktują edukacji, w tym także przedszkolnej, jako istotnego elementu wsparcia dla rozwoju gminy (tenże, *Organizacja wychowania przedszkolnego...*).

²⁴ O regulacjach kryteriów przyjęć do przedszkoli mówimy jeszcze w podrozdziale 3.4.

tyle mało, iż dzieci rodziców niepracujących mają niewielkie szanse w procesie rekrutacji. Można oczywiście zrozumieć, że wobec braku miejsc stosuje się preferencje, ale z wypowiedzi niektórych rozmówców wynikało, że sytuacja ta nie budzi ich dyskomfortu i potrzeby pilnego zwiększenia dostępności edukacji przedszkolnej. Wynika z tego, że poglądy na temat pozytywnej roli edukacyjnej i socjalizacyjnej przedszkoli są szeroko rozpowszechnione, ale przyjmowane dość powierzchownie.

RYS. 7. OPINIE NA TEMAT STWIERDZEŃ ODNOSZĄCYCH SIĘ DO PRZEDSZKOLI*



* Odpowiedzi w skali od -2 do +2, gdzie -2 oznacza całkowity brak zgody, a +2 zupełną zgodę z przedstawionym stwierdzeniem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

O przemianach w sposobie rozumienia zadań stawianych przed edukacją przedszkolną mówili też nasi rozmówcy w trakcie wywiadów. Opinie samorządowców są zresztą na ten temat zróżnicowane, co ilustrują poniższe cytaty:

Dla rodziców przedszkole jest ważne przede wszystkim dlatego, żeby mogli iść do pracy... ale u nas jest duże bezrobocie, rodzice nie pracują, ale nawet wtedy widzą, że to jest początek edukacji, widzą, że to jest potrzebne i celowe.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Mieszkam w zupełnie małej miejscowości, typowo popegeerowskiej, tam rodzice wysyłają dziecko do przedszkola, żeby mama mogła pójść na kawę, spotkać się z kimś....

Urzędnik z gminy wiejskiej

Postawa rodziców się zmieniła. Tendencja ogólnokrajowa jest taka, że dziecko powinno ten proces edukacyjny rozpocząć nieco wcześniej. Argument potrzeby kontaktu z rówieśnikami jest na dalszym planie, na pierwszym jest ta rola edukacyjna. Dziesięć lat temu się nie mówiło „uczeń” o przedszkolakach, przedszkolanka nie była nauczycielką.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Uświadomiono rodzicom, że jak dziecko pójdzie do przedszkola, to ma zapewnione na 100% karierę zawodową, start życiowy, naprawdę bogatą przyszłość. Byłam na wykładzie uniwersyteckim, na którym pani wprost powiedziała, że wszystkie badania wykazały, że dzieci, które nie były w przedszkolach, kompletnie poniosły klęskę w swoich życiowych wyborach. Natomiast te, które były, diametralnie poszły w innym kierunku. I ja wtedy siedziałam, mam dwa kierunki skończone studiów dziennych i tak sobie myślę: „Boże, nie byłam w przedszkolu, to jakiś wyjątek stanowię”.

Urzędniczka z dużego miasta

Na jakiej funkcji przedszkola najbardziej nam zależy, bo jeżeli na edukacyjnej, to powinny być wszędzie, jeżeli na takiej żeby rodzice mogli pracować, żeby byli aktywni zawodowo, to jest odrębna bajka. I jest jeszcze funkcja socjalizacyjna.... Ja jestem przeciwnikiem tego, żeby na siłę edukować te dzieci, dla mnie najważniejsza jest właśnie ta umiejętność nawiązywania relacji w grupie... Dzieciaki [chodzące do przedszkola] są fajne, inne, otwarte, komunikatywne, takie zupełnie inne, wszyscy to podkreślają: i rodzice, i nauczyciele. I według mnie to jest najistotniejsza funkcja, bo to nie jest tak, że będą uczyły się czytać i pisać, żeby od 3 roku życia w wyścig szczurów startować, temu ja jestem przeciwny. Ale socjalizacyjna funkcja jest superważna. I powinniśmy zaoferować wszystkim dzieciakom taką możliwość w wieku 3–4.

Wójt gminy wiejskiej

Niektórzy jednak, jak wspominaliśmy wcześniej, mają wątpliwości, na ile edukacja przedszkolna powinna być faktycznie powszechna:

Nie ma moim zdaniem jednej reguły, czy lepiej, by dzieci chodziły do przedszkola, czy zostawały w domu pod opieką rodziny. Bo są rodziny lepsze, gorsze, są rodziny, które dbają o edukację na tym etapie. Są oczywiście rodziny, które zaniedbują... Bywa rozmaicie, chyba jednej recepty tu nie ma. Osobiście takiego problemu nie widzę w sensie, jak powiedziałem, presji społecznej. Rosnące zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach to problem wykreowany przez media.

Wójt gminy wiejskiej

Z tych przykładowych wypowiedzi wynika kilka konkluzji. Po pierwsze, postrzegana rola przedszkoli się zmienia. Jeszcze kilkanaście lat temu widziano je jako instytucje opiekujące się dzieckiem, kiedy rodzice są w pracy. Obecnie dostrzega się także inne role, w szczególności na pierwszy plan wybija się funkcja edukacyjna. Zmienił się nawet dominujący język, którym się posługujemy, o przedszkolankach mówi się nauczycielki, pojawił się w użyciu termin „wskaźnik scholaryzacji”, wcześniej zarezerwowany tylko dla szkół, mówimy o edukacji przedszkolnej (a nie opiece przedszkolnej)²⁵. Po drugie, taki sposób postrzegania przedszkoli budzi wątpliwości niektórych samorządowców. Niektórzy uważają, że przywiązywanie wagi do roli edukacyjnej jest przesadne, stosunkowo częste są wciąż także opinie, że jeśli ma się kto zaopiekować dzieckiem w domu, to lepiej, by nie chodziło do przedszkola. Po trzecie, nawet przyjęcie dominującego dyskursu o roli przedszkoli jest czasem powierzchowne – o czym świadczą omawiane wyżej przypadki tłumaczenia, że *de facto* przedszkola nie wymagają w gminie rozbudowy, bo rodzice dzieci, dla których miejsc zabrakło, przecież nie pracują i ich dziećmi ma się kto zaopiekować.

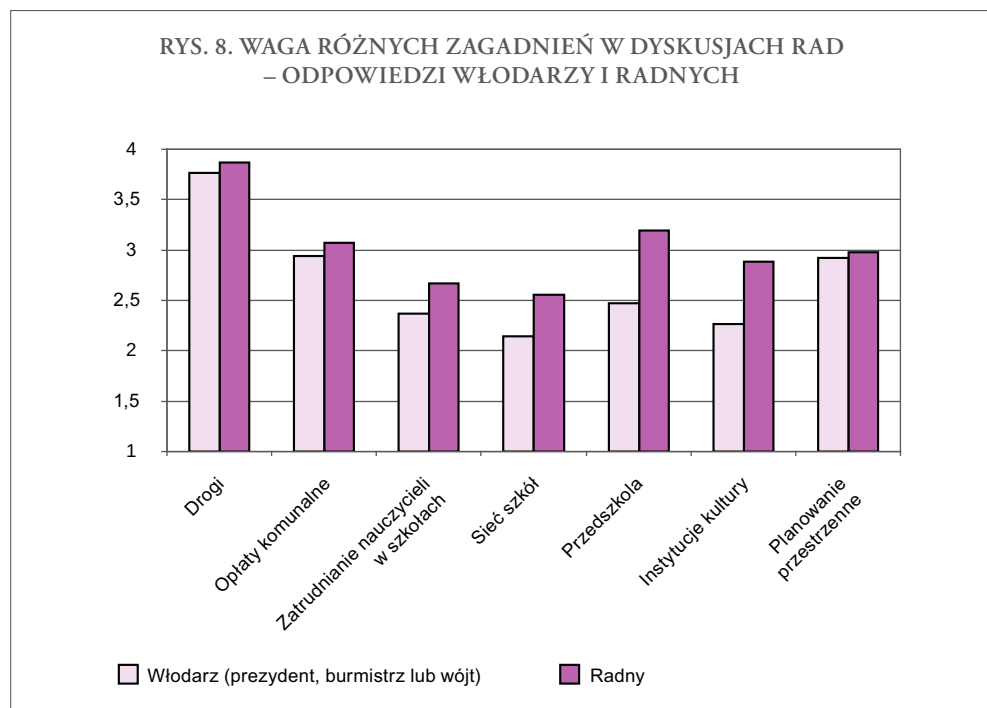
2.1.2. Miejsce edukacji przedszkolnej w hierarchii priorytetów polityki lokalnej

Na ile sprawy przedszkoli są istotnym punktem polityki gminnej? Burmistrzów i radnych badanych gmin zapytaliśmy, jakie sprawy są tematem gorących dyskusji na forum rady (rysunek 8). Nasi rozmówcy byli zgodni, że od spraw przedszkoli ważniejsze są dyskusje na temat dróg lokalnych, a większość

²⁵ Mając świadomość tej przemiany dominującego języka, którym się mówi o przedszkolach, posługujemy się określeniami „edukacja przedszkolna” i „opieka przedszkolna” wymiennie. Częściowo jest to zabieg mający pomóc w uniknięciu powtórzeń tego samego zwrotu, ale chodzi nam też o wskazanie na względność mód dominujących w dyskursie.

respondentów (przede wszystkim burmistrzów i wójtów) wśród wywołujących dyskusje zagadnień wymieniała także planowanie przestrzenne i opłaty za usługi komunalne. Przedszkola okazały się natomiast kwestią najbardziej istotną spośród wymienionych zagadnień odnoszących się do oświaty gminnej²⁶.

Jak widać na rysunku 8, na sprawy oświaty znacznie rzadziej zwracali uwagę wójtowie i burmistrzowie, a znacznie częściej radni (ci pierwsi umieścili przedszkola na czwartym, a ci drudzy na drugim miejscu w hierarchii ważności wymienionych w pytaniu zagadnień). Trzeba pamiętać, że naszymi rozmówcami nie byli jednak losowo wybrani radni, lecz członkowie komisji do spraw oświaty. Nic zatem dziwnego, że tematy związane z ich sferą działania wydawały im się szczególnie ważne; udzielając odpowiedzi kierowali się zresztą zapewne nie tylko przebiegiem obrad rady, ale odwoływali się także do swoich doświadczeń pracy w komisji.

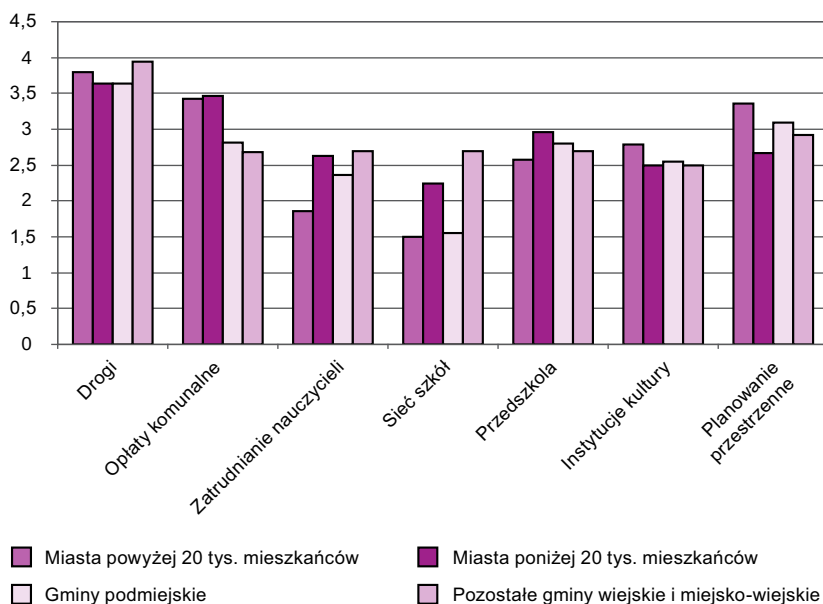


N = 100. Odpowiedzi w skali 1 do 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

²⁶ Na stosunkowo częste deklaracje o dużym znaczeniu spraw przedszkoli w debacie na forum rady może mieć wpływ fakt, że nasze badania zbiegły się w czasie z okresem opracowywania przez większość gmin nowych uchwał dotyczących stawek i sposobu naliczania opłat za przedszkola.

RYS. 9. WAGA RÓŻNYCH ZAGADNIEŃ W DYSKUSJACH RAD GMINNYCH W GMINACH RÓŻNEJ WIELKOŚCI



Uwaga: odpowiedzi wójtów/burmistrzów i radnych z komisji oświaty. N = 100. Odpowiedzi w skali 1 do 4.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Rysunek 9 wskazuje, że zagadnienia edukacji przedszkolnej odgrywają znaczną rolę przede wszystkim w gminach wiejskich i małych miastach. W średnich i dużych miastach zagadnienie to znalazło się dopiero na piątym miejscu w hierarchii ważności dyskusji w radzie, w gminach podmiejskich przedszkola zajmują czwarte miejsce, a w małych miastach i w gminach wiejskich są na trzecim miejscu (po drogach i planowaniu przestrzennym). Co ciekawe, poza gminami wiejskimi przedszkola okazują się najbardziej dyskutowanym zagadnieniem odnoszącym się do oświaty. Jedynie w gminach wiejskich waga tego tematu jest oceniana jako równie istotna, jak zmiany sieci szkół i zatrudnianie nauczycieli w szkołach gminnych.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, to wybijające się znaczenie dyskusji na temat edukacji przedszkolnej jest zjawiskiem relatywnie nowym. W szczególności przyczyniły się do tego zmieniające się ostatnio i wywołujące kontrowersje wśród samorządowych polityków przepisy, zwłaszcza te odnoszące się do opłat oraz do obowiązku objęcia edukacją przedszkolną coraz młod-

szych roczników. Na to stosunkowo niedawne zainteresowanie polityki lokalnej przedszkolami wskazuje m.in. fakt, że w kampanii wyborczej – czyli zaledwie rok przed przeprowadzanymi badaniami – był to jeszcze temat zupełnie marginalny. W większości gmin respondenci nie mogli sobie przypomnieć, by zagadnienie to pojawiało się w programach poszczególnych kandydatów bądź w pytaniach stawianych przez wyborców na organizowanych spotkaniach. Nie znaczy to, że przypadków takich nie było wcale. Warto przypomnieć opisaną w poprzednim rozdziale obietnicę wyborczą prezydenta jednego z największych miast, który zobowiązał się, że do 2014 r. (rekrutacja zakończy się tuż przed kolejnymi wyborami samorządowymi) edukacją przedszkolną zostanie objętych 100% chętnych dzieci w mieście. W trakcie badań terenowych odnotowano, że zagadnienia edukacji przedszkolnej w kampanii wyborczej podnoszone były zaledwie w siedmiu gminach (na 55 odwiedzonych) i to zazwyczaj jako temat drugoplanowy, niebędący centralnym punktem kampanii. Częściej przypadki takie miały miejsce tam, gdzie nie było przedszkoli lub gdzie dostępnych miejsc było wyraźnie za mało.

Na zwiększającą się w ostatnich miesiącach istotność przedszkoli w polityce lokalnej wpłynęło ponadto wykorzystywanie tego tematu w kampanii wyborczej do parlamentu w 2011 r. Jak zauważył w trakcie wywiadu grupowego jeden z przedstawicieli dużych miast:

...podwyżka opłaty za godzinę w przedszkolu z 2,30 na 2,50 rodzi więcej kontrowersji niż podwyżka ceny wynajmu metra w lokalu komunalnym z 4 zł do 10 zł!

Tę wyjątkową drażliwość zmian odnoszących się do opłat w przedszkolach przypisywał respondent właśnie nagłośnieniu tematu przez polityków szczebla krajowego. Do zagadnienia wykorzystywania przedszkoli w wyborach krajowych wrócimy jeszcze w rozdziale omawiającym politykę w zakresie opłat.

O stosunkowo niskim znaczeniu debat publicznych na temat edukacji przedszkolnej na terenach wiejskich świadczy ocena aktywności sołtysów w tych debatach. Aż 44% naszych respondentów oceniło tę aktywność jako żadną, a kolejnych 28% jako niską. Jedynie 22% dostrzegło średnie lub wysokie zaangażowanie sołtysów w dyskusje o przedszkolach. Wskaźniki te są i tak zawyżone wskutek nieco wyższej aktywności sołtysów gmin podmiejskich, gdzie odsetek sołtysów średnio lub wysoko aktywnych wynosi przeszło 40%. W pozostałych gminach wiejskich poziom zainteresowania jest jeszcze nieco niższy. Wiadomo, że sołtysi angażują się w sprawy budzące największe zainteresowanie mieszkańców wsi. Ni-

ski udział sołtysów świadczy więc pośrednio, że nie jest to sprawa budząca bardzo żywe emocje.

Nieco wcześniej wspomnieliśmy, że waga dyskusji (a nawet konfliktów) odnoszących się do edukacji przedszkolnej rosła w ostatnich miesiącach w związku ze zmianami legislacyjnymi, koniecznością podejmowania nowych uchwał w sprawie opłat. Trzeba jednak zauważyć, że ta zmiana nałożyła się na mniej drastyczny, ale długofalowy trend wzrostu zainteresowania przedszkolami, zwłaszcza na terenach wiejskich. Jak wiemy z wcześniejszego rozdziału, w latach 90. XX w. masowo likwidowano przedszkola w gminach wiejskich i dopiero w ciągu ostatniej dekady rozpoczął się proces odtwarzania czy rozbudowy istniejącej sieci. Z wywiadów terenowych dowiedzieliśmy się, że wbrew rozpowszechnionym stereotypom przyczyną likwidacji nie zawsze były trudności finansowe. Niejednokrotnie istotniejsze znaczenie miał brak zainteresowania rodziców, powodujący, że do przedszkola zapisywanych było tylko kilkoro dzieci. W takiej sytuacji ich utrzymywanie było faktycznie nieopłacalne. Dopiero kilka lat temu liczba chętnych zaczęła się szybko zwiększać. Marchlewski²⁷ podaje, że obecnie na terenach wiejskich już ponad połowa rodziców uważa, iż dziecko powinno uczestniczyć w zajęciach przedszkolnych od 4. roku życia. Przyczyny tej zmiany nastawienia widziane są rozmaicie. W jednej z gmin wiejskich na Podlasiu usłyszeliśmy, że ma to związek nie ze zmianą mentalności, lecz ze wzrostem aktywności gospodarczej rodziców:

Był taki moment, gdy do przedszkola było zapisanych około 20, ale poniżej 10 dzieci nawet przychodziło do przedszkola. To wszystko nie miało sensu za bardzo wtedy [...] Teraz chętnych dzieci jest więcej. Myślę, że koniunktura gospodarcza się poprawiła nieco. Jednak więcej ludzi pracuje...

Wójt gminy wiejskiej

Większość rozmówców uważa jednak, że w większym stopniu o tym rosnącym popycie decyduje zmieniający się stosunek rodziców do edukacji przedszkolnej. Zwraca się przy tym uwagę na różne czynniki, które doprowadziły do tej zmiany, m.in. pojawiające się w ostatnich latach w prasie popularnej omówienia wyników badań dowodzących, że dzieci uczęszczające do przedszkoli lepiej się rozwijają, obecność tematu w dyskusjach politycznych na poziomie krajowym, a nawet rolę seriali telewizyjnych propagujących wiedzę na ten temat.

²⁷ W. Marchlewski, *Organizacja wychowania...*

Niektóre raporty zwracają uwagę na znaczenie wzrostu wykształcenia rodziców (w szczególności na terenach wiejskich), które wpływa na świadomość mieszkańców co do roli edukacji przedszkolnej w przyszłej ścieżce życiowej dzieci²⁸. Postawy rodziców są jednak nadal zróżnicowane:

Osoby młode, które patrzą tylko na siebie, są bardziej samodzielne, nie mieszkają z mamusią, z tatusiem, to posyłają do przedszkola i wolą, żeby to dziecko w przedszkolu było [...]. A osoby, które żyją z rodzicami – a to po co tam dziecko w przedszkolu. Babcia ci wychowa. To lepiej niech siedzi w domu. A tam [w przedszkolu] się przeklinać nauczy. I takie stereotypy.

Radny w gminie wiejskiej

Anna Kozińska-Bałdyga²⁹ wskazuje z kolei na trzy działające równolegle przyczyny dynamicznego wzrostu powszechności edukacji przedszkolnej:

- Promocja idei powszechności wychowania przedszkolnego w mediach (zmieniająca nastawienie społeczne).
- Wtłócenie przepisów w 2008 r. umożliwiających zakładanie zespołów i punktów przedszkolnych – regulacja ta ułatwiała procedury i dawała możliwość korzystania z bardziej elastycznych form, dostosowanych do potrzeb środowisk wiejskich³⁰.
- Pojawienie się funduszy Unii Europejskiej, które można było wykorzystywać na rozszerzanie zasięgu edukacji przedszkolnej. Jednocześnie pojawiają się obawy, na ile wpływ ostatniego z wymienionych tu czynników okaże się stabilny, czy przedszkola te będą w stanie kontynuować swoją działalność także po zakończeniu finansowania z programów europejskich. Do zagadnień tych (m.in. refleksji, na ile obawy te są uzasadnione) będziemy jeszcze wracali w dalszej części publikacji.

Wydaje się, że przedszkola wciąż wywołują żywsze zainteresowanie na terenach silnie zurbanizowanych, w obszarach aglomeracji, podczas gdy w małych miasteczkach i na obszarach wiejskich dyskutuje się na ten temat rzadziej. Potwierdza to także inne zjawisko: chociaż poziom zaspokojenia potrzeb

²⁸ M. Boni (red.), *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

²⁹ A. Kozińska-Bałdyga, *O przedszkolach ponad polityką*, „Wspólnota” 2010, nr 28, s. 6–8.

³⁰ Więcej szczegółów na ten temat w dalszej części raportu.

przedszkolnych (mierzony wskaźnikiem scholaryzacji) jest na prowincji wyraźnie niższy, to konflikty związane z funkcjonowaniem edukacji przedszkolnej zdarzają się znacznie częściej w dużych miastach i na ich zapleczach (por. tabela 8).

Najbardziej spektakularnym przykładem takiego konfliktu, z jakim zetknęliśmy się w trakcie badań terenowych (a zarazem przykładem szczególnej aktywności obywatelskiej rodziców w tym zakresie), był list otwarty napisany przez mieszkańców do radnych w jednej z gmin podwarszawskich. W liście tym rodzice domagali się zmiany uchwały odnoszącej się do wysokości opłat w przedszkolach. Nie znaczy to, że aktywność rodziców ogranicza się wyłącznie do protestów w sprawie opłat (choć z taką opinią też się często spotykaliśmy). Można wskazać przykłady gmin (w tym także gminach wiejskich), w których rodzice żywo dyskutują na temat przedszkoli na forach działających na stronach internetowych gmin.

TABELA 8. ODSETEK GMIN, W KTÓRYCH WYSTĄPIŁY
W OSTATNICH LATACH KONFLIKTY ZWIĄZANE Z FUNKCJONOWANIEM
EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

	Odsetek gmin
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	27
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	6
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	5
Gminy podmiejskie	8
Gminy wiejskie	6

N = 374.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Opisane tu przykłady należą raczej do wyjątków, a zwiększona rola przedszkoli w polityce gminnej wydaje się mieć charakter krótko trwający, związany z nowymi przepisami i związanymi się z nimi kontrowersjami. Bardzo często, zwłaszcza w peryferyjnie położonych małych gminach, przedszkola postrzegane są jako placówki, którymi się administruje, a nie temat, wokół którego tworzy się i realizuje jakąś przemyślaną, długofalową politykę.

2.2. Współpraca z przedszkolami niepublicznymi

2.2.1. Rozpowszechnienie przedszkoli niepublicznych

Zdecydowana większość miejsc w przedszkolach jest zapewniona przez przedszkola publiczne utrzymywane przez gminy (por. dane w tabeli 9). Trzeba jednak dodać, że udział instytucji niepublicznych dość szybko rośnie. Zmiana jest zauważalna zwłaszcza od roku 2008, kiedy to dopuszczono inne formy przedszkoli, stwarzające mniej problemów organizacyjnych związanych z uruchomieniem³¹. Jeśli chodzi o kategorie jednostek gminnych, to w tym przypadku bardzo mocno wyróżniają się gminy podmiejskie. Z jednej strony braki w infrastrukturze społecznej przez lata zaniedbywanych terenów podmiejskich (wzmagane w ostatnich latach żywiołową suburbanizacją, za którą nie nadążają inwestycje gminne), z drugiej zaś względnie wysoka zamożność mieszkańców tych gmin stwarzają korzystne podłoże dla rozwoju przedszkoli prywatnych.

NIEPUBLICZNE PUNKTY PRZEDSZKOLNE I PRZEDSZKOŁA

Przepisy określające zasady funkcjonowania niepublicznych przedszkoli i punktów przedszkolnych są bardzo szczegółowe. Lokal, aby uzyskać wpis do ewidencji, musi spełniać wymagania określone przepisami budowlanymi, sanitarnymi i przeciwpożarowymi dotyczącymi obiektów przeznaczonych do zbiorowego przebywania i żywienia dzieci. Wszystkie meble i zabawki muszą posiadać atesty i certyfikaty, przedszkole powinno posiadać osobne pomieszczenie na odzież wierzchnią oraz zapewnić leżakowanie w przypadku pobytu dziecka przez więcej niż 5 godzin dziennie. Lokal powinien znajdować się na parterze, mieć co najmniej dwa wyjścia na zewnątrz i być wyposażony w trudno zapalną wykładzinę podłogową. Kadra pedagogiczna musi, podobnie jak w przedszkolu publicznym, posiadać odpowiednie kwalifikacje.

Także i pod tym względem sytuacja w Polsce różni się znacznie od sytuacji w wielu innych krajach europejskich³². We Włoszech przedszkola gminne zapew-

³¹ O czym mowa w następnym rozdziale. O możliwość taką apelowali od kilku lat szefowie pozarządowych organizacji zajmujących się wyrównywaniem szans edukacyjnych (*W sprawie edukacji przedszkolnej*, „Wspólnota” 2007, nr 36, s. 16–17). Warto jednak zauważyć, że powstawanie takich placówek stymulowały także niektóre gminy, chcąc uciec dzięki temu od sztywnych ograniczeń stawianych przed placówkami gminnymi przez wymogi Karty nauczyciela.

³² Por. dane w M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government role...*

niąją tylko 13% miejsc, dalsze 54% dzieci uczęszcza do przedszkoli prowadzonych przez administrację rządową, aż 20% znajduje miejsca w przedszkolach prowadzonych przez instytucje kościelne, a 13% przez inne instytucje niepubliczne. W Wielkiej Brytanii do przedszkoli publicznych uczęszcza 59% dzieci w wieku przedszkolnym, a do niepublicznych 39% (przedszkola publiczne mają tam zresztą opinię stojących na niższym poziomie). W Niemczech dużo jest placówek niekomercyjnych prowadzonych przez instytucje pozarządowe, stosunkowo mało zaś komercyjnych – prywatnych. We Francji przeważają przedszkola publiczne, choć są też przedszkola kościelne działające na podstawie kontraktu zawartego z rządem (który finansuje znaczną część ich działalności).

TABELA 9. ODSETEK DZIECI UCZĘSZCZAJĄCYCH
DO PRZEDSZKOLI NIEPUBLICZNYCH
(W ODNIESIENIU DO WSZYSTKICH DZIECI W PRZEDSZKOLACH)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	3,11	4,90	6,91	8,04	8,84	10,55
Miasta pow.100 tys. mieszkańców	4,45	5,89	9,25	15,78	14,06	14,81
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	4,87	8,25	11,87	16,47	16,63	18,20
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	4,82	7,61	10,25	9,29	9,82	10,97
Gminy podmiejskie	6,10	8,16	12,34	18,00	19,33	21,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,22	1,82	2,30	3,71	3,99	6,21
Gminy wiejskie popegeerowskie	4,28	4,64	5,72	6,16	6,92	9,13
Gminy wiejskie pozostałe	1,70	3,85	5,42	5,21	6,20	7,79

Uwaga: dane dotyczą dzieci w wieku 3–6 lat. Wartość średnia dla gmin w poszczególnych grupach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

2.2.2. Stosunek do przedszkoli niepublicznych

Budżety gmin ponoszą wydatki nie tylko na utrzymanie dzieci we własnych przedszkolach, ale przekazują także dotacje dla przedszkoli niepublicznych. Zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty każda osoba fizyczna lub prawna, która zakłada przedszkole niepubliczne, ma prawo otrzymać na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości co najmniej 75% środków usta-

lonych w budżecie tej gminy na ucznia w przedszkolu publicznym³³. Jeśli na terenie gminy nie ma przedszkola publicznego, wielkość dotacji dla przedszkola prywatnego ustalana jest na podstawie wydatków ponoszonych na ten cel w gminie sąsiedniej. W przypadku tzw. innej formy wychowania przedszkolnego, jej założyciel może liczyć na dotację w wysokości 40% określonej wyżej sumy³⁴. W związku z takim brzmieniem regulacji wysokości dotacji każda gmina samodzielnie wyznacza wysokość tej sumy. Maria Topolewska³⁵ podaje, że w Lublinie wynosi ona np. 485 zł na jedno dziecko, w Warszawie 561 zł, a w Barwicach (woj. zachodniopomorskie) 250 zł. Tadeusz Kołacz³⁶ twierdzi, że w związku z takim sposobem określenia wysokości dotacji pojawia się „pułapka minowa” polegająca na tym, że wyliczenie podstawy dotacji obejmuje całość środków przeznaczanych na finansowanie pobytu dzieci w przedszkolu publicznym, a więc łącznie z opłatami ponoszonymi przez rodziców. Skoro tak, to dotacja może się okazać wyższa niż to, co gmina przeznacza na prowadzone przez siebie przedszkola ze środków własnych. Taka regulacja w sposób oczywisty wygląda na niesprawiedliwą³⁷.

Nie tylko ze względu na opisane w poprzednim akapicie przepisy odnoszące się do dotowania, stosunek samorządów do przedszkoli niepublicznych kształtowany jest w dość specyficznym uwarunkowaniu instytucjonalnoprawnym, mianowicie asymetrycznej zależności odrębnych podmiotów. Podmioty rynkowe niezależne od samorządu funkcjonują w dziedzinie, która stanowi zadanie własne gminy. Koordynacja działań, której potrzebie trudno zaprzeczyć, okazuje się często trudna do osiągnięcia. Samorządowcy skarżą się, że *przedszkola niepubliczne trochę się alienują, żyją swoim życiem troszkę* [urzędnik z dużego miasta] i że *bardzo często zachowują się jak takie eksterytorialne placówki, które chcą traktować gminę jak bankomat* [urzędnik z gminy podmiejskiej].

Takie współegzystowanie rodzi problem, na który często zwracali uwagę rozmówcy, a który wydaje się jednym z podstawowych utrudnień, mianowicie **ograniczenie możliwości kształtowania długofalowej polityki samorzą-**

³³ M. Topolewska, *Dotacje z gmin coraz częściej trafiają do małych przedszkoli*, „Gazeta Prawna” 2009, 14 stycznia.

³⁴ Tamże. Jak podaje autorka, dla wielu przedszkoli niepublicznych w małych miejscowościach jest to jedyne źródło utrzymania, ponieważ nie pobierają one opłat od rodziców, są prowadzone przez organizacje pozarządowe, a ich celem jest raczej edukacja najmłodszych, a nie zarabianie pieniędzy.

³⁵ Tamże.

³⁶ T. Kołacz, *Oплата stała a niepubliczne przywileje*, „Współnota” 2010, nr 33, s. 16–17.

³⁷ Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w dalszej części książki.

du wobec edukacji przedszkolnej. Przedszkola niepubliczne mogą powstawać w sposób zupełnie niezależny od samorządu, samorząd nie może zakazać utworzenia kolejnego przedszkola, musi je natomiast wspierać finansowo.

... w sytuacji, kiedy za rok będzie zwiększona liczba dzieci, która odpłynie z przedszkoli i zrobią mi się miejsca w publicznych przedszkolach, to przyznam się szczerze, że nie jestem zainteresowana powstawaniem w tym roku tych niepublicznych, bo będę miała kłopot z moimi. I koszty będę ponosiła takie same, a dzieci nie będę miała, a na dodatek jeszcze będę tym niepublicznym musiała zapłacić te 75 czy 40%.

Urzędniczka z dużego miasta

Trudności nastęrcza choćby nawiązanie współpracy w sprawie rekrutacji, która umożliwiłaby powiązanie obu systemów.

Myśmy próbowali nawiązać współpracę z niepublicznymi placówkami, właśnie odnośnie rekrutacji, żeby ich troszkę wciągnąć do naszego jednolitego systemu, żeby to odbywało się w jednym czasie. Natomiast nie udało nam się. [...] Tu niestety aspekt finansowy. Robią wcześniej zapisy [...] pobierają wpisowe. Rodzice zapisują dziecko, żeby sobie zabezpieczyć miejsce chociaż w niepublicznym przedszkolu, jak się nie dostanie do publicznego, wpłacają wpisowe. Później się okazuje, że dziecko startuje w naszej rekrutacji, dostaje się, z prywatnego rezygnuje, ale wpisowe już zostaje. Nam przede wszystkim zależało na tym, żeby w mieście (ponieważ ogólną liczbę miejsc mamy wystarczającą...), to jakoś zintegrować, żeby nie blokować właśnie tych miejsc. Tu w niepublicznym dziecko zapisane, tu później się gdzieś tam przemieszcza, a nam według danych wychodzi, że miejsc nie ma. Są. Ale niestety ze strony przedszkoli niepublicznych nie było takiej współpracy.

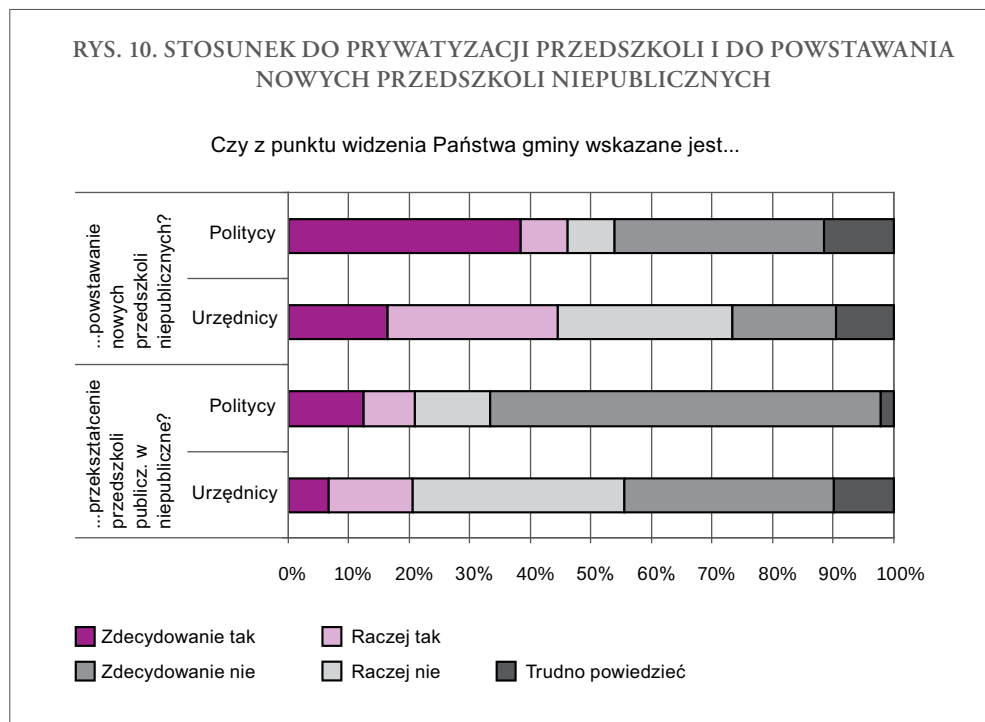
Urzędnik z dużego miasta

W takich warunkach gminy podejmują różną politykę wobec przedszkoli niepublicznych. W części samorządów przedszkola niepubliczne są mile widziane jako uzupełnienie oferty gminnej i wprowadzenie elementu konkurencji. W bazie 55 gmin objętych badaniem terenowym, 20 ma zarówno przedszkola publiczne, jak i niepubliczne. W tej grupie stosunek odsetka dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych do wszystkich przedszkolaków waha się od 4% do 79%, co wskazuje dwie możliwe funkcje przedszkoli niepublicznych: uzupełniającą bądź też dominującą względem oferty przedszkoli publicznych. Rzeczywiście, spotkaliśmy się z gminami świadomie dążącymi do znacznego

ograniczenia roli przedszkoli publicznych na rzecz niepublicznych. Jednak te liberalne poglądy ścierają się z negatywnymi opiniami o przedszkolach niepublicznych. Mówiąc o stosunku władz samorządowych do przedszkoli niepublicznych, mamy na myśli dwie zasadniczo odmienne (choć czasem splatające się) sytuacje:

1. Przedszkola niepubliczne tworzone są „oddolnie” przez zainteresowane podmioty, a władze lokalne mogą tylko próbować wspierać (albo stymulować) ten proces lub też starać się go utrudniać.
2. Władze samorządowe rozważają lub podejmują próby przekazania istniejących przedszkoli samorządowych innym podmiotom (np. lokalnym stowarzyszeniom). Próby takie były podejmowane w niektórych gminach, spotkały się z żywym zainteresowaniem w innych miejscowościach i były przedmiotem namysłu wielu polityków lokalnych.

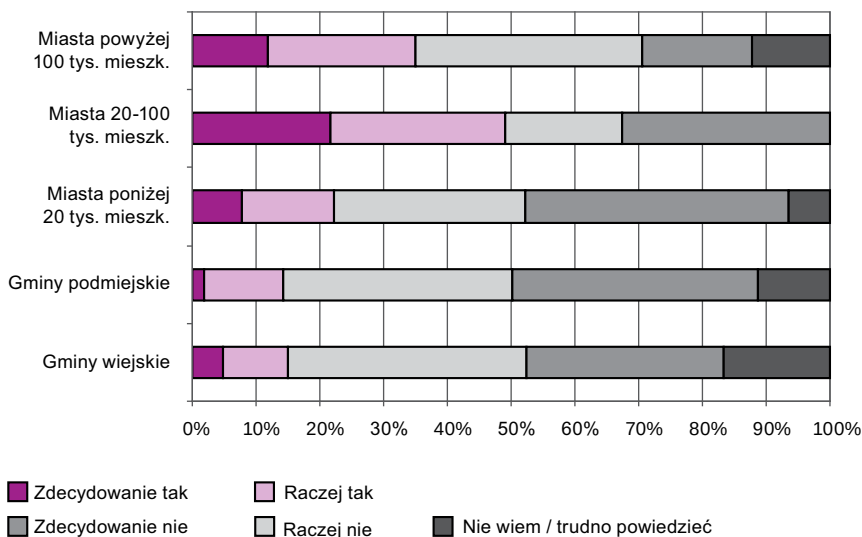
Stosunek samorządów do powyższych sytuacji przedstawiają rysunki 10 i 11.



Źródło: opracowanie własne; urzędnicy – ankieta badania terenowego i ogólnopolskiego, politycy – ankieta badania terenowego.

RYS. 11. STOSUNEK URZĘDNIKÓW GMINNYCH DO PRYWATYZACJI PRZEDSZKOLI

Czy wskazane jest przekształcenie przedszkoli publicznych w niepubliczne?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Zestawienie odpowiedzi na dwa pytania (rysunek 10) wskazuje wyraźnie, że przekształcanie przedszkoli gminnych jest w większości gmin odbierane zdecydowanie gorzej niż tworzenie nowych przedszkoli niepublicznych. Znamienne, że bardziej zdecydowanie odpowiadali politycy, podczas gdy urzędnicy znacznie częściej udzielali odpowiedzi mniej konkretnych (raczej tak, raczej nie). Niechęć do niepublicznych przedszkoli jest najniższa w dużych miastach (rysunek 11). Najmniej chętnie widziane są nowe podmioty niepubliczne w gminach wiejskich – w trakcie badań słyszeliśmy tam kilkakrotnie opinię, że mieszkańcy mogliby być nieufni wobec przedszkoli prowadzonych często przez osoby prywatne (określane w wywiadach popularnym kiedyś mianem „prywaciarzy”), więc przedszkola niepubliczne nie spotkałyby się z zainteresowaniem.

Trzeba podkreślić, że respondenci pytani o potrzebę powstawania punktów niepublicznych często odpowiadali w pierwszym odruchu „trudno powiedzieć, bo to rynek decyduje” (po chwili namysłu często decydowali się na ukierunkowaną odpowiedź, dlatego zjawisko nie znajduje odzwierciedlenia w wykresie). Często też dodawali, że niezależność tworzenia takich podmiotów im przeszkadza-

dza – muszą je dotować, nie mając możliwości wpływu na ich powstanie. Jeden z radnych w Wielkopolsce powiedział wręcz: *dobrze, że [w gminie] nie ma placówek niepublicznych, bo byśmy zbankrutowali!* Jednak tak skrajna opinia nie pojawiała się często.

Na poziomie ogólnopolskim występuje związek między scholaryzacją a poparciem dla przedszkoli niepublicznych i innych form edukacji przedszkolnej. Im wyższa scholaryzacja w gminie, tym częściej respondenci byli niechętni powstawaniu nowych przedszkoli niepublicznych i przekształceniom przedszkoli publicznych. Może to wskazywać na traktowanie tych przedszkoli jako komplementarnych dla przedszkoli publicznych.

Jak już wspominaliśmy, z przeprowadzonej ankiety wynika, że przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne nie jest obecnie popularne (rysunek 10). Wśród badanych urzędników 70% opowiadało się przeciwko takim zmianom (z tego niemal połowa zdecydowanie). Jeśli weźmiemy pod uwagę odpowiedzi polityków lokalnych (wójtów, burmistrzów i radnych), szala jeszcze wyraźniej przechyla się na stronę przeciwników przekształcania (77% respondentów). Podobnie jak w przypadku powstawania nowych przedszkoli niepublicznych, najbardziej przychylne prywatyzacji są duże miasta (rysunek 11). Przeciwnicy prywatyzacji przedszkoli stanowili większość we wszystkich województwach, choć skala tej przewagi była różna.

W ostatnich trzech latach przekształcanie przedszkoli publicznych w przedszkola niepubliczne odbyło się tylko w 16 gminach z przebadanych ponad 350 (4%). Trzeba jednak dodać, że z przeprowadzonych rozmów wynikało, iż przekształcanie przedszkoli publicznych w przedszkola niepubliczne było w gminach częstsze na początku XXI w., czyli przed okresem objętym pytaniem ankietowym (pytaliśmy o ostatnie trzy lata). Przedstawicielka takiej gminy (podmiejskiej) uczestniczyła w jednym z wywiadów grupowych. W gminie nie ma obecnie żadnego przedszkola samorządowego, jest natomiast pięć publicznych, lecz nie gminnych, cztery niepubliczne oraz punkt przedszkolny (utworzony przez organizację pozarządową). Gmina chwali sobie obecną sytuację. Udało się osiągnąć wysoki wskaźnik scholaryzacji. Rodzice stali się wręcz rozpieszczeni, „oczekują, żeby przedszkole było jak najbliżej miejsca zamieszkania”. Jednocześnie urzędniczka zauważa, że:

... te przekształcenia są w tej chwili bardzo trudne. W roku 2001, kiedy przekształcane były przedszkola [w gminie], jeszcze w szkołach były miejsca pracy, jeszcze ludzi można było zagospodarować. W tej chwili mamy problem, od 3 lat dysku-

tujemy na temat przekształcenia szkół, mamy dwie szkoły, jedna ma 65 uczniów, druga ma 80. I opór – głównie nauczycieli – jest tak duży. [...] Do nas co jakiś czas przyjeżdżają z innych gmin zobaczyć, jak to wygląda u nas. I ... w tym roku gdzieś przed lutym gmina Swarzędz, też podmiejska gmina, podpoznańska, próbowała się przymierzyć, przyjechali do nas z dyrektorkami, które były gotowe przekształcić swoje przedszkola. Niestety, nie udało im się, czyli rzeczywiście jest taka wrażliwość grupy nauczycielskiej, bo to jednak głównie o nauczycieli chodzi, że potrafią wpłynąć na pozostałe decyzje.

Urzędniczka z gminy podmiejskiej

Przytoczona wypowiedź prowadzi do rozważań nad **trudnościami w przekształcaniu przedszkoli publicznych w niepubliczne**. Poruszony problem oporu związków zawodowych nauczycieli należy do podstawowych hamulców zmian w tym zakresie.

Kilku respondentów zwracało uwagę, że przekształcenie przedszkoli publicznych w niepubliczne w długim horyzoncie czasowym oznaczałoby wprowadzenie oszczędności, ale sam proces zmian kosztowałby gminę odprawy dla nauczycieli z przedszkola publicznego. W małych gminach dochodzi do tego problem społecznego odbioru zwolnień relatywnie dużej grupy nauczycieli – nie wiadomo, czy przedszkole niepubliczne zatrudni ich wszystkich.

– W naszych planach i rozmowach chcieliśmy jednak sukcesywnie przechodzić na formę prowadzenia przedszkoli przez osoby fizyczne. W ubiegłej kadencji miasto przekazało w ramach konkursu osobom fizycznym do prowadzenia dwa przedszkola. Przedszkola te funkcjonują bardzo dobrze... Za ciosem, chcieliśmy przekształcać sukcesywnie następne przedszkola. Odbывało się to w tym roku, poszło do radnych, ale niestety radni nie wyrazili zgody.

– Dlaczego? Jakie były argumenty?

– Argumenty przeciw dla nas były niezbyt uzasadnione. Przede wszystkim tam mocno zaangażowały się związki zawodowe.

– Czyli, mówiąc wprost, bały się utraty przywilejów z Karty nauczyciela?

– Mówiąc wprost, tak.

Urzędnik z dużego miasta

Miasto rzeczywiście kiedyś taką próbę dokonało sprywatyzowania naszych przedszkoli, to był rok 2003. Ale zainteresowani, jak się okazało po badaniach, byli tylko dyrektorzy tych przedszkoli. Natomiast co do zasady przeciwna była obsługa, ad-

ministracja i nauczyciele. Ze względu na to, że traciliby przywileje i zresztą często pracę. Wyliczyliśmy, że koszt tego przedsięwzięcia byłby ogromny.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Wśród czynników hamujących prywatyzację przedszkoli respondenci najczęściej wymieniali „mentalność społeczności lokalnej”. Upředzenia wobec przedszkoli niepublicznych dotyczą zwykle przekonania, że są one droższe od publicznych, mniej pewne i stabilne, wymykają się kontroli publicznej. W niektórych gminach mówi się wręcz o lęku przed prywatnym: *będziemy więcej płacić, a prywatniarż jeszcze na nas zarobi.*

To jest kwestia polityczna, nie chodzi mi o wielką politykę, tylko o politykę lokalną. To jest zmiana, która wymagałaby olbrzymiego przygotowania mentalności ludzi.

Prezydent miasta średniej wielkości

W małych gminach [...] słowo prywatyzacja się w ogóle źle kojarzy, z wszystkim, co jest najgorsze, złe i drogie. Więc próbowaliśmy jedno przedszkole sprywatyzować, kiedyś w zamysłach bardzo błędnych, w ogóle samo słowo prywatyzacja od razu zostało podchwyczone i oceniono jako coś, co tylko będzie się kojarzyło z wyższymi kosztami, z gorszą jakością i brakiem kontroli. W małych gminach prywatyzacja jest tak odbierana... W małych środowiskach wciąż jeszcze tak jest. Co państwowe, to pewne.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Co ciekawe, niejednokrotnie przekonanie włodarzy i urzędników o niechęci mieszkańców bywa tak silne, że w ogóle rezygnują z próby poruszenia takiego tematu w lokalnej debacie publicznej, z góry uznając, że próba uzupełnienia lub zastąpienia oferty przedszkoli publicznych przez niepubliczne byłaby w ich gminie skazana na niepowodzenie.

W kilku gminach wójtowie i burmistrzowie wspominali wręcz o „roszczeniowej postawie mieszkańców”, którzy obawiają się zmian, bo sądzą, że za przedszkole prywatne będą musieli więcej płacić, a przecież jest to usługa, która im się od gminy należy. Dodatkowym problemem, występującym szczególnie w małych gminach wiejskich, jest brak podmiotów, które mogłyby podjąć taką działalność. Wspominano nam o tym w kilku badanych gminach.

Na Mazowszu często słyszeliśmy, że powstanie przedszkola niepublicznego (lub utworzenie go przez przekształcenie publicznego) byłoby wskazane, jednak jest trudne lub niemożliwe do przeprowadzenia.

– Powiedział Pan, że dobrze byłoby przekształcić jakieś przedszkole w niepubliczne, ale na pewno jest to niemożliwe. Dlaczego byłoby dobrze?

– Dobrze ze względów ekonomicznych, bo wszystko, co prowadzi osoba prywatna czy stowarzyszenie lub fundacja, [...] to twór, który sam musi się utrzymać, to on widzi całokształt tego przedsięwzięcia. Widzi i bazę, którą musi zabezpieczyć, nakłady, jakie musi ponieść, koszty i przychody. W momencie kiedy gmina finansuje to, wszystko wygląda inaczej. Zaczyna się „a to gmina musi zapłacić!” Musi, musi, musi i ten wachlarz roszczeniowy jest o wiele większy. Dotyczy to i rodziców, i kadry. Zupełnie inne są wymagania, bo oni uważają, że gmina ma tak szeroką kieszeń, że jest w stanie wszystko pokryć. Kiedy oni sami to prowadzą, oni wiedzą na co ich stać, co mogą.

– Czyli uważa Pan, że to byłoby bardziej oszczędnie?

– Bardziej oszczędne, bardziej odpowiedzialne, bardziej związane z placówką i myślę, że wymagałoby więcej wysiłku i od strony rodziców, i od strony osób, które tym wszystkim by zarządzały.

Burmistrz miasta średniej wielkości

Trzeba jednak pamiętać, że prywatyzacja przedszkoli niekoniecznie oznacza wzrost liczby miejsc, a dla części gmin właśnie to jest głównym celem. Niebagatelne znaczenie ma to, czy przedszkola niepubliczne powstają w budynkach gminnych, czy też nie. Jeśli tak, samorząd dostaje pieniądze za dzierżawę (stawki można ustawić na tyle korzystnie dla samorządu, że stanowią one dodatkowe obciążenie w przekazywaniu dotacji dla przedszkola niepublicznego), ale *de facto* nie powoduje to dużego wzrostu miejsc (jeśli podmiot niepubliczny przejmuje przedszkole samorządowe). Gminy, które mają niedobór miejsc w swoich przedszkolach, są raczej zainteresowane tworzeniem niepublicznych przedszkoli w nowych budynkach lub lokalach wykorzystywanych dotąd w inny sposób.

Jak wynika z rysunku 10, właśnie **powstawanie nowych przedszkoli niepublicznych** cieszy się większą popularnością niż omówiona wcześniej prywatyzacja już istniejących przedszkoli. W wypowiedziach pojawiło się kilka argumentów przemawiających na korzyść przedszkoli niepublicznych. Jedną z głównych zalet jest „oszczędność” (konieczność przekazywania dotacji pokrywającej tylko 75% kosztów):

– Koszty byłyby mniejsze, bo 75% dotacji...

– I koniec. Nic nas więcej nie interesuje, nie interesują nas remonty, odchodzimy zupełnie od kosztów dodatkowych – ogrzewania, remontów itp.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Jednak równie często przytaczaną przewagą było tworzenie „różnorodnej oferty i stymulowanie konkurencji (żeby to przedszkola konkurowały o dzieci, a nie odwrotnie)”. Zwracano uwagę, że powstawanie konkurencji wpływa „mobilizująco na przedszkola publiczne”. Okazuje się także, że w opinii przeważającej części samorządowców zdecydowanie „prościej” jest prowadzić przedszkole niepubliczne, gdyż obowiązują je inne zasady niż przedszkola publiczne³⁸. Z wielu wypowiedzi, jakie słyszeliśmy, przeświecał właśnie problem poczucia niesprawiedliwości.

... funkcjonowanie placówki niepublicznej jest zdecydowanie łatwiejsze w tym gąszczu przepisów, a rola gminy ogranicza się tylko do przekazania dotacji.

...Jest wiele barier nakładanych, żeby prawidłowo funkcjonowało przedszkole, których to barier nie ma placówka niepubliczna, bo ona ma po prostu realizować program, który jest zawarty w podstawie programowej, ma zatrudnić odpowiednich specjalistów i koniec, natomiast my na każdą rzecz mamy jakiś przepis, który musimy zrealizować.

Prezydent miasta średniej wielkości

– Tam było takie pytanie: „co utrudnia prowadzenie publicznych samorządowych przedszkoli”, nas obowiązywał taki dokument „Układ Zbiorowy”, dotyczący pracowników niepedagogicznych, i te przepisy, które tam były, rygorystycznie dosyć nakazywały np. zatrudnienie, powiedzmy, w oddziałach dzieci małych oprócz nauczyciela pomocy nauczyciela, w kuchni to w zależności od ilości dzieci pomoc kucharki, dalej woźne.

– A to nie zawsze koniecznie ma sens.

– To bardzo podnosi koszty i nasze samorządowe przedszkola funkcjonują w takiej postaci, że jest np. kuchnia, która musi spełniać wszystkie wymagania rygorystyczne, to wszystko kosztuje. My musieliśmy w niektórych wymienić wyposażenie kuchni, żeby sprostać tym wymaganiom.

Burmistrz i urzędnik z miasta średniej wielkości

³⁸ Trzeba jednak zaznaczyć, że założenie przedszkola prywatnego wcale nie jest takie łatwe, jakby to wynikało z analizy przepisów, bo mieszkańcy często protestują przeciwko lokalizacji, obawiając się hałaśliwego przedszkola, i pojawia się klasyczny konflikt „nie w moim ogródku”.

Rozmówcy zwracali też uwagę na ułatwienia wynikające z nieobowiązywania w niepublicznych przedszkolach Karty nauczyciela. Chodzi nie tylko o obniżenie kosztów płac, ale również o większą elastyczność zatrudnienia, czasu pracy oraz przepisy dotyczące urlopów:

Prowadzi [przedszkole niepubliczne], nawet w niedzielę, jak jest potrzeba, bez przerwy urlopowej. U nas jest niemożliwe tak, bo trzeba zapewnić ten urlop. A tu pan sobie radzi.

Urzędnik z dużego miasta

Jeden z rozmówców zauważył nawet, że (mimo wspomnianego oporu związków zawodowych przeciwko prywatyzacji przedszkoli) przedszkola niepubliczne wysysają pracowników z przedszkoli publicznych. Utratę przywilejów związanych z Kartą nauczyciela potrafią rekompensować zarobki dużo wyższe w przedszkolach niepublicznych, co szczególnie dla młodych pracowników jest czynnikiem decydującym.

Kilkakrotnie natykaliśmy się na zdecydowane dążenie do nieposiadania przedszkoli publicznych, bo ich utrzymanie zgodnie z wymogami Karty nauczyciela jest większym kłopotem dla gminy niż dotowanie przedszkoli niepublicznych (kilka gmin wiejskich w różnych województwach). Czasem nawet korzyści te uznawane są za tak ważne, że gmina decyduje się refundować przedszkolom niepublicznym nawet do 100% kosztów ponoszonych w przedszkolu publicznym, mimo że przepisy zezwalają na niższy poziom dotacji. Zwykle jednak samorządowcy potwierdzają, że oszczędność 25% na każdym dziecku jest istotna, i starają się utrzymać dotacje na minimalnym wymaganym prawem poziomie.

W wyjątkowych przypadkach spotykaliśmy gminy deklarujące, że prowadzą przemyślaną strategię dotyczącą proporcji liczby przedszkoli publicznych i niepublicznych. Strategii może towarzyszyć kształtowanie zależności przedszkoli niepublicznych od gminy, np. przez budowę obiektu pod niepubliczne przedszkole, który potem jest przekazywany podmiotowi prywatnemu na ściśle określonych w umowie zasadach.

[Miasto] prowadzi świadomą politykę zrównoważenia liczby miejsc w placówkach publicznych i niepublicznych. Chcemy, żeby się wzajemnie uzupełniały, to jest pierwsza rzecz [...]. Zaczęliśmy nad tym pracować od kilku lat. Oczywiście największym problemem była opłata w placówkach niepublicznych, która już jest coraz niższa. Po pierwsze, prowadzimy działania edukacyjne dla rodziców, któ-

rzy posyłają dzieci do placówek niepublicznych, żeby mieli świadomość, że z tego miesięcznego kosztu w placówce publicznej powiedzmy 500 zł, to my 400 dajemy do tej niepublicznej. Żeby rodzic nie czuł się w ten sposób, że jak on tam zanosí 600 zł, to on płaci za wszystko. 400 zł miasto też wydało. Miasto dba tak samo o dzieci w placówkach niepublicznych, jak i w placówkach publicznych.

Urzędnik z dużego miasta

W wypowiedzi pojawia się wątek wielokrotnie poruszany przez respondentów, mianowicie niewiedza rodziców, że przedszkola niepubliczne są w znacznej mierze dotowane przez samorząd. Zwykle ujawnia się ona przy okazji wyjaśniania wątpliwości dotyczących miejsca zamieszkania dziecka (będzie jeszcze o tym mowa w rozdziale omawiającym współpracę międzygminną).

W niektórych gminach (szczególnie często – ale nie wyłącznie – sytuacja taka ma miejsce w dużych miastach) rola przedszkoli niepublicznych w zapewnianiu odpowiedniego dostępu do edukacji przedszkolnej jest bardzo duża ze względu na znaczny deficyt miejsc w przedszkolach publicznych. Prowadzi się wtedy politykę wspierania inicjatyw niepublicznych.

W tej chwili brak miejsc w przedszkolach publicznych spowodował, że często wybór przedszkola niepublicznego jest pewnym przymusem dla rodzica, czyli nie jest dobrowolnym wyborem, bo ktoś oferuje mi coś lepszego, tylko – bo nie ma miejsca w przedszkolu publicznym.

Urzędnik z dużego miasta

Jedno z miast średniej wielkości reprezentowane w wywiadach grupowych właśnie z powodu brakujących miejsc w przedszkolach publicznych wspierało powstawanie przedszkoli niepublicznych w nie swoich obiektach. Dzięki temu udało się osiągnąć wysoki poziom scholaryzacji, a pod względem jakości oferty i infrastruktury przedszkola niepubliczne są oceniane jako dobre, a niekiedy nawet lepsze niż publiczne.

Uczestnicy wywiadów eksperckich przyznają, że argumenty dotyczące prywatyzacji, dobra dzieci i obrony nauczycieli stają się czasem przedmiotem manipulacji.

Jest silny nacisk np. [ze strony] radnych, żeby nie likwidować miejsc pracy [...] najważniejszy jest nauczyciel. Żeby nie była źle zrozumiana. [W oficjalnie formułowanych postulatach] zawsze najważniejsze jest dziecko, ale tak się używa tego argumentu, żeby grupa była mniejsza, większy komfort, a to implikuje zatrud-

nianie nauczycieli, czy też chociażby pozostawienie zatrudnienia na tym samym poziomie. Czyli koszty mi się nie zmniejszają, a pojawianie się placówek niepublicznych wyciąga mi te pieniądze z budżetu jeszcze dodatkowo, których wcale nie musiałabym wydać, bo ja te dzieci bym spokojnie zmieściła w tej strukturze, którą mam.

Urzędniczka z dużego miasta

Podsumowując, warto zebrać wszystkie zasłyszane w badaniu argumenty „za” i „przeciw” przedszkolom niepublicznym. Jak widać z zestawienia, argumenty „za” mają bardziej racjonalny charakter i są liczniejsze, jednak uprzedzenia trudno jest wykorzenić.

TABELA 10. ZALETY I WADY PRZEDSZKOLI NIEPUBLICZNYCH

Zalety	Wady
• Ułatwienie dla samorządu (nie prowadzi przedszkola, tylko przekazuje dotację i kontroluje jej wykorzystanie) • Mniej rygorystyczne przepisy dotyczące zakładania i funkcjonowania przedszkoli • Oszczędność dla samorządu (75% kosztów) • Oszczędności i ułatwienia związane z nieobowiązywaniem Karty nauczyciela • Zwiększenie oferty w gminie, wzrost konkurencji, mobilizacja dla przedszkoli publicznych • Podstawa prawna do uzyskania zwrotu kosztów za dzieci z innych gmin	• Nieufność społeczności lokalnych • Roszczeniowość rodziców, obawa przed wyższymi kosztami lub niestabilnością przedszkoli • Opór nauczycielskich związków zawodowych • Brak podmiotów, które mogłyby prowadzić takie przedszkola

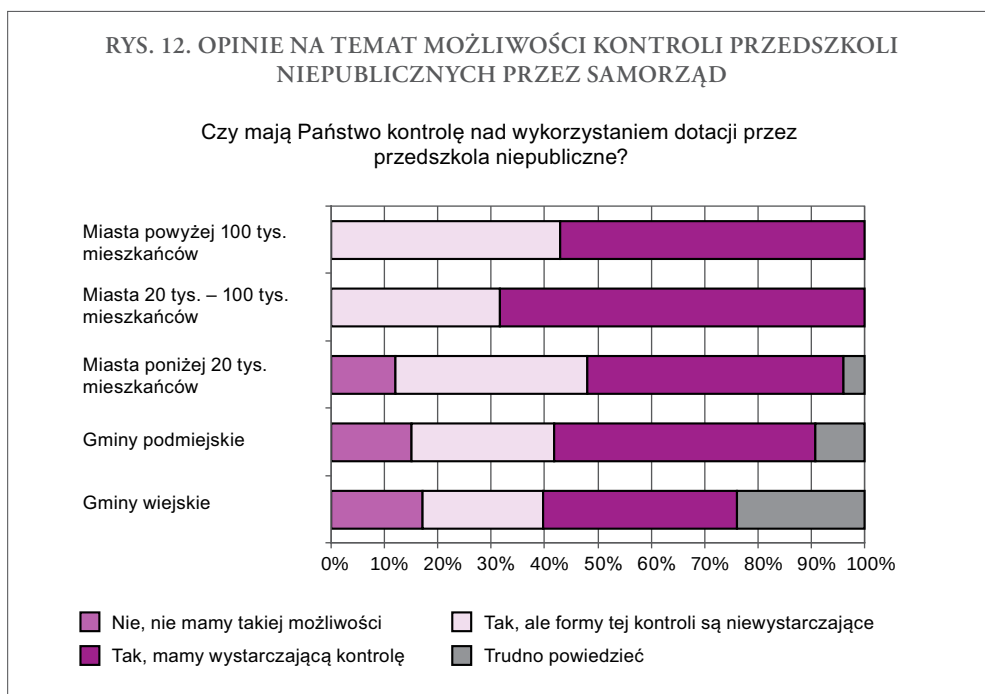
Źródło: opracowanie własne.

2.2.3. Możliwości kontroli

Wobec prawnego powiązania samorządu i przedszkoli niepublicznych (w szczególności obowiązku przekazywania podmiotom niepublicznym dotacji na prowadzenie przedszkoli), ważnym zagadnieniem staje się kontrola samorządu nad przekazywaną ze środków publicznych dotacją. Niemal połowa (45%) urzędników objętych badaniem terenowym i ogólnopolskim twierdzi, że mechanizmy kontroli są wystarczające, przeciwnego zaś zdania jest 41% (w tym 14% twierdzi, że nie ma żadnej kontroli nad sposobem wykorzystania dotacji przez przedszkola niepubliczne)³⁹.

³⁹ Co ciekawe, opinie o całkowitym braku możliwości kontroli pojawiały się wyłącznie w badaniu ogólnopolskim. W trakcie badania terenowego ani razu nie zetknęliśmy się z taką odpowiedzią, nie mieliśmy więc okazji dopytać o źródła tak negatywnej opinii.

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że najbardziej negatywnie oceniają możliwości kontroli przedszkoli niepublicznych małe gminy. Najwięcej respondentów deklaruujących brak lub niedostatek możliwości kontroli pojawiło się w gminach wiejskich. Na dodatek ponad jedna czwarta respondentów z tych gmin nie umiała udzielić odpowiedzi na pytanie o możliwość kontroli. Wiele odpowiedzi negatywnych zanotowano też wśród gmin podmiejskich oraz małych miast (jest to jedyna grupa, gdzie przeważają odpowiedzi sceptyczne wobec możliwości kontroli przedszkoli niepublicznych). Najczęściej zadowoleni z tych mechanizmów są natomiast urzędnicy ze średnich miast (68%).



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Poczucie adekwatności kontroli może się wiązać z przekonaniem, że gmina sama określiła jej zasady. Dość często słyszeliśmy, że kontrola wydatków w niepublicznych przedszkolach jest wystarczająca, bo samorząd ma zapisaną procedurę kontrolną w uchwale. Niekiedy mechanizmy te są bardzo rozbudowane (np. sprawozdawczość trzy razy do roku), czasem rodzą konflikty czy po prostu atmosferę podejrzliwości i wzajemnej niechęci.

Ogólnie jednak w trakcie wywiadów zetknęliśmy się z wieloma uwagami krytycznymi wobec opisywanego tutaj zagadnienia. W rozmowach często nawiązywano

do zmiany ustawy z 2009 r., która dała większe kompetencje kontrolne samorządom (*wcześniej te kontrole były powierzchowne i nieistotne* – jak powiedział jeden z urzędników z małej gminy wiejskiej). Na jej podstawie gminy opracowały uchwały określające dokładnie procedury kontrolne i dzięki tej formalizacji i prawnemu usankcjonowaniu uległo poprawie nastawienie podmiotów niepublicznych do kontroli (podkreślali to zwłaszcza przedstawiciele dużych miast). Jednak nawet mimo tej pozytywnej zmiany samorządowcy krytycznie oceniają przejrzystość obowiązujących przepisów.

W przeciągu ostatnich 10 lat z hakiem liczba placówek niepublicznych wzrosła dziesięciokrotnie. Ale najbardziej mnie frapuje to, że my jako organ prowadzący nie mamy kompletnie żadnej kontroli nad tymi placówkami, oprócz oczywiście tych wszystkich naszych wag i subwencji.

Urzędnik z dużego miasta

[...] jest pewne poczucie niedosytu, ale żeby to był jakiś dramatyczny problem, to tak tego nie odbieram. Ale wiemy dobrze, że tak naprawdę za podstawę programową odpowiada kuratorium, my jesteśmy od kredy i od murów, w związku z tym przekazując pieniądze na de facto kształcenie i opiekę nad dziećmi, nie do końca mamy uprawnienia, żeby to dobrze skontrolować. Ale my się cieszymy, że są niepubliczne placówki, mamy dzięki temu mniej dzieci, które chcą się dostać do przedszkoli publicznych.

Prezydent miasta w obszarze podmiejskim

To jest niezwykle trudne zagadnienie, bo nie ma też jasnej procedury, która by uprawniała nas do wejścia do tego przedszkola. Przydałoby się rozporządzenie. [...] Gdzieś mamy w uchwale rady miejskiej o przekazywaniu dotacji dla niepublicznych placówek działających na terenie miasta zapis taki, że można dokonać kontroli finansowej. Do tej pory tego nie zrobiliśmy, przymierzamy się do tego [...], zobaczymy, jak nam to wyjdzie, ale wydaje nam się że przepisy prawa w tym względzie są za mało precyzyjne.

Burmistrz i urzędnik z małego miasta

Zazwyczaj w problemach z kontrolą nie chodzi o potocznie zwane „martwe dusze”, czyli dzieci, za które przedszkole niepubliczne pobiera dotację, a które faktycznie nie uczęszczają do niego, choć samorządowcy przyznają, że ten aspekt też trudno jest kontrolować. Często wątpliwości budzą szczegóły: wyjaśnień wymaga miejsce zamieszkania dzieci albo liczba dzieci, na jaką przed-

szkole ma pozwolenie, lub niejasności związane z czasem przebywania dzieci w przedszkolach (*czasem przyjmują dzieci na 2–3 godziny, a biorą pieniądze od nas w całości jako dotacje* – wypowiedź urzędnika w trakcie wywiadu grupowego). Rozmówcy podawali także przykłady trudności w kontrolowaniu liczby godzin pracy nauczycieli lub interpretacji ogólnego zapisu o obowiązku zapewnienia „odpowiednich warunków higienicznych”.

Formalnie istnieją możliwości kontroli finansowej, ale respondentka z dużego miasta zwraca uwagę, że urzędnicy z ratusza mają wgląd tylko w dokumenty związane z przekazywaną dotacją, a więc *de facto* kontrola jest bardzo ograniczona. Szczególnie kuriozalna sytuacja powstaje, gdy podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole ma siedzibę poza gminą. Kilkakrotnie zetknęliśmy się z utrudnieniem kontroli wynikającym z faktu, że dokumenty przechowywane są w siedzibie bardzo odległej od gminy. Podmiot formalnie godzi się na kontrolę, ale prosi samorząd o pofatygowanie się po dokumenty do swojej siedziby oddalonej niekiedy nawet o kilkaset kilometrów.

Jedna z respondentek zauważa problem od strony podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola:

Jak myśmy rozmawiali z przedszkolami, jak tworzyliśmy tę uchwałę, [...] jakby widziały tę kontrolę, jak widzą możliwość podziału tych środków, to też muszą inną księgowość prowadzić, żeby te środki były widoczne, które są z dotacji. Do tej pory tego nie musiały robić. To przedszkola zgłaszały problem, [...] co mają zrobić, kiedy mogłyby oszczędzić pieniądze z dotacji, nie wydatkować ich w ciągu roku, tylko np. oszczędzić na inwestycje, na duży remont, a nie mogą tego zrobić, ponieważ dotacja musi być wydatkowana w ciągu roku. To jest dla nich problem rzeczywiście.

Urzędniczka z gminy podmiejskiej

Dodatkową kwestią jest personel potrzebny do kontrolowania:

Teraz, choćby w niewielkim stopniu, ale po troszeczkę rozszerzam zakres tej kontroli, że nie tylko sprawdzam ją do sprawdzenia liczby dzieci, ale też i o jakiś tam jeszcze element. Bo żeby zrobić kontrolę, to muszę też mieć pracownika, który się na tym zna [...] Nie mogę z marszu puścić pracownika na kontrolę, który nigdy tego nie robił. Więc też albo najpierw siedzę z nim, przygotowuję, ustalamy, żeby on się też czuł pewnie, żeby jakieś gaffy nie popełnić. No bo to nie jest nasza placówka. Idzie i on reprezentuje prezydenta.

Urzędnik z dużego miasta

W żadnym z miast uczestniczących w wywiadzie eksperckim nie sprawdza się sytuacji na bieżąco, nie zagląda do przedszkoli „na co dzień”. Ale niektórzy rozmówcy zwracają uwagę, że elementem kontroli są w jakimś stopniu sami rodzice:

Zaufajmy też trochę rodzicom, którzy nie zostawią dziecka w przedszkolu, które na pierwszy rzut oka się nie nadaje, więc myślę, że w przypadku przedszkoli niepublicznych ta weryfikacja, kontrola rodziców jest nieco większa.

Wójt gminy wiejskiej

Z punktu widzenia samorządu jest to często kłopotliwa sytuacja. Rodzice skarżą się na poziom opieki w przedszkolu niepublicznym i nie rozumieją, że gmina ma prawo kontrolować tylko wydatkowanie dotacji, podczas gdy innymi kwestiami zajmują się służby sanitarne, kuratoria oświaty czy też straż pożarna:

Pojawiały się skargi rodziców na jakość opieki. Rodzice płacący 1000 zł miesięcznie za przedszkole niepubliczne żądają czasem wodotrysków. Jeżeli tego nie mają, przychodzą czasem na skargę do nas i dziwią się, że my w sprawach merytorycznych nie możemy reagować. Często mówi rodzic tak: „Przecież wy dokładacie do tego, prawda?”, mówi, „No tak, ale widzi pan, jedzenie – sanepid, coś tam – strażak, coś tam – inspekcja pracy”.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Różne podmioty i osoby prawne i fizyczne prowadzą to. Natomiast jeżeli chodzi o współpracę i to, co mówiliśmy, że my właściwie nie mamy możliwości kontrolnych poza ewentualnie finansowymi, czyli poza budżetem, czyli rozliczaniem tej przekazywanej dotacji. To ja sobie myślę, że to jednak dobrze, że one podlegają temu nadzorowi pedagogicznemu, bo tak naprawdę te wszystkie rzeczy, które tam się dzieją, to powinny temu nadzorowi pedagogicznemu podlegać, a nie nam jako gminie.

Urzędnik z dużego miasta

Odrębnym zagadnieniem jest ocena pracy kuratorium w zakresie kontroli przedszkoli niepublicznych. Spotykaliśmy się z bardzo krytycznymi wypowiedziami samorządowców, narzekających, że kontrola taka zdarza się sporadycznie i jest nieomal iluzoryczna:

Często jest tak, że dzwonię do kuratorium i pytam się sekretariatu, czy w sprawie przedszkoli niepublicznych mogą porozmawiać, to nie bardzo wiedzą, z kim mnie

połączyć, nie bardzo wiedzą, czy z kimś od przedszkoli, czy ktoś od niepublicznych jest, jest ten problem... ja mam wrażenie, że kuratoria generalnie troszkę wycofują się z nadzoru.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Cały nadzór ma kuratorium, ale tak naprawdę nic się tutaj w tej kwestii nie dzieje.

Urzędnik z gminy wiejskiej

Można zobaczyć dokumentację dzieci, które są jakoby zapisane. No i w zasadzie to niewiele można zrobić. Można teraz na bazie nowelizacji ustawy nawet otrzymać informacje o danych osobowych dzieci, no i co dalej? Ale np. odpowiedzialność, że wszyscy nauczyciele w szkołach prywatnych mają kwalifikacje, to jest obowiązek kuratora? [...] kuratorium, dobrze wiemy, że stoi w obliczu reorganizacji, czytając likwidacji [...] było niestety wiele przypadków niemocy ze strony kuratorium oświaty. I nie za dużej aktywności, jeżeli chodzi o kontrolę.

Urzędnik z dużego miasta

2.2.4. Jakość współpracy z podmiotami prowadzącymi przedszkola niepubliczne

Współpraca z organami prowadzącymi przedszkola niepubliczne przebiega różnie, ale ogólnie można zaryzykować stwierdzenie, że jest dość sprawna. Podczas wywiadu grupowego z urzędnikami z dużych miast samorządowcy mówili, że obie strony „dotarły się” już i przezwyciężyły początkową nieufność. Szczególnie pozytywnie wypowiadał się przedstawiciel jednego z dużych miast, które wyszło z inicjatywą powołania stowarzyszenia przedszkoli niepublicznych, żeby mieć jednego partnera do rozmów. Bardzo aktywna jest też w tym mieście rada oświatowa, która wspiera prace wydziału edukacji w urzędzie miasta. Działa także forum rad szkół i rad rodziców. Ze sprawnie działającą radą oświatową zetknęliśmy się także w jednym z małych miast, gdzie odgrywa ona rolę forum dialogu i współpracy między przedszkolami publicznymi a niepublicznymi.

Pojawiają się jednak także mniej pozytywne głosy. Samorządowcy wspominają o problemach z komunikacją, utworzeniem relacji partnerskiej i o niezrozumieniu przepisów przez podmioty niepubliczne – podmiot prywatny traktuje czasem urząd jako zagrożenie, zło konieczne i unika jakichkolwiek kontaktów.

Często traktują to, że wymyślamy coś, że coś od nich chcemy, że to jakieś takie jakbyśmy się czepiali pewnych rzeczy. Trudno im jest też przyjąć do wiadomości,

że pewne rzeczy formalne są niezbędne. Z naszymi placówkami nie mamy tego problemu, natomiast tutaj, a dlaczego tylko 75%, i to jej „wasze to mają, a nasze to nie mają, a to gorsze dzieci?” [...] i tego typu rzeczy. Takie argumenty to trochę chwyt poniżej pasa, ale tak to właśnie wygląda. Po wszystkie inne, formalne kwestie. Na przykład miałam taki przypadek, kiedy zmieniono nazwę, dodano imię w placówce, wymaga to zmiany w rejestrze, właściwie całej procedury. Gdzieś tam sobie 2 lata było, pobierano dotacje, nikomu nie przyszło do głowy w placówce niepublicznej, żeby się do nas zgłosić. Traktują nas troszeczkę jak tych, którzy utrudniają im pracę. Na bardzo wysokim poziomie stoją sprawy merytoryczne, dobrzy nauczyciele, opiekunowie do dzieci, natomiast kwestie takie formalne niestety kiepsko. Ja mam akurat doświadczenie, że prowadzą to siostry zakonne, więc one całym sercem oddają się pracy, dzieciom, kochają dzieci, ja tego nie kwestionuję, ale niestety nie mają menedżera, osoby zarządzającej, która miałaby predyspozycje do współpracy z nami. Siostra nie przychodzi do urzędu [...] bo ona się boi, ona w nas widzi wrogów, a nie partnerów do współpracy. Nie mogę tego przetłumać, to jest bardzo trudne.

Urzędnik z dużego miasta

Reprezentantka stowarzyszenia prowadzącego przedszkole w gminie z województwa lubuskiego potwierdza nieznajomość realiów samorządowych przez podmioty niepubliczne. Mówiła o trudnościach w komunikacji wynikających z niewiedzy: przedstawiciel przedszkola niepublicznego nie zna struktury urzędu i nie wie, do kogo powinien się zgłosić z daną sprawą. Często wręcz nie wie, że dana sprawa takiego zgłoszenia wymaga. Jedna z naszych rozmówczyń zauważyła, że odkąd po kilku latach aktywności w stowarzyszeniu prowadzącym przedszkole zdecydowała się kandydować na radną i uzyskała mandat w wyborach, jej stowarzyszeniu o wiele łatwiej się komunikować z urzędem ze względu na lepszą znajomość realiów samorządowych.

2.2.5. Standard usług

Największa grupa respondentów badania terenowego (38%) uznała, że lepszy standard oferują przedszkola publiczne. Przeciwnego zdania było tylko 4% (tabela 11). Trzeba jednak pamiętać, że wszystkie przytoczone tu odpowiedzi pochodzą od przedstawicieli samorządu, ich ocena może być zatem nieobiektywna. Mimo to część rozmówców przyznawała, że niektóre przedszkola niepubliczne mają lepszy standard. Odpowiedzi urzędników są bardziej stonowane

niż burmistrzów i wójtów. Urzędnicy częściej przyznają, że oceny nie sposób uogólnić na wszystkie przedszkola w mieście (rysunek 13).

Analizując odpowiedzi w różnych typach gmin, zauważamy ciekawą prawidłowość: odpowiedzi, że przedszkola niepubliczne oferują wyższy standard, pojawiają się tylko w dużych miastach i gminach wiejskich (odpowiednio 6% i 8% odpowiedzi – rysunek 14). W gminach wiejskich najrzadsze jest także przekonanie o wyższości przedszkoli gminnych (zaledwie 16%). Być może wiąże się to z przekonaniem o ekskluzywnym, prestiżowym charakterze przedszkoli niepublicznych, które często napotykalismy w badaniach na terenach wiejskich. Kilkakrotnie spotkaliśmy się wręcz z przekonaniem, że przedszkola niepubliczne dzielą społeczeństwo na zamożniejsze i mniej zamożne, co w dużej mierze zależy jednak nie tyle od standardu oferowanych usług, ile od wysokości opłat.

TABELA 11. STANDARD USŁUG W PRZEDSZKOLACH PUBLICZNYCH I NIEPUBLICZNYCH WEDŁUG URZĘDNIKÓW I BURMISTRZA

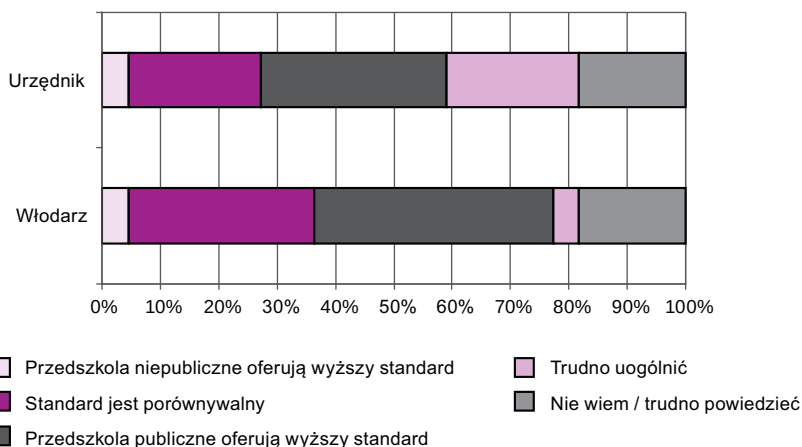
	Procent odpowiedzi
Lepsze są przedszkola niepubliczne	4
Standard jest porównywalny	27
Lepsze są przedszkola publiczne	38
Nie da się uogólnić	13
Trudno powiedzieć	18

N = 45.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego,

Respondenci wskazujący na przewagę przedszkoli gminnych odwoływali się do różnych argumentów. Uczestnicy wywiadu grupowego, w trakcie którego poruszono zagadnienie porównania jakości usług, mówili o gorszym standardzie w przedszkolach niepublicznych, wskazując na mniejsze pomieszczenia, prowizoryczne place zabaw oraz mniej wykwalifikowaną obsługę. Podczas badań terenowych zwracano nam uwagę, że w niepublicznych przedszkolach zdarza się, iż wszystkie dzieci chodzą łącznie do jednej grupy, a w publicznych są podzielone na grupy wiekowe.

RYS. 13. STANDARD USŁUG W PRZEDSZKOLACH PUBLICZNYCH I NIEPUBLICZNYCH – WEDŁUG WŁODARZY I URZĘDNIKÓW



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

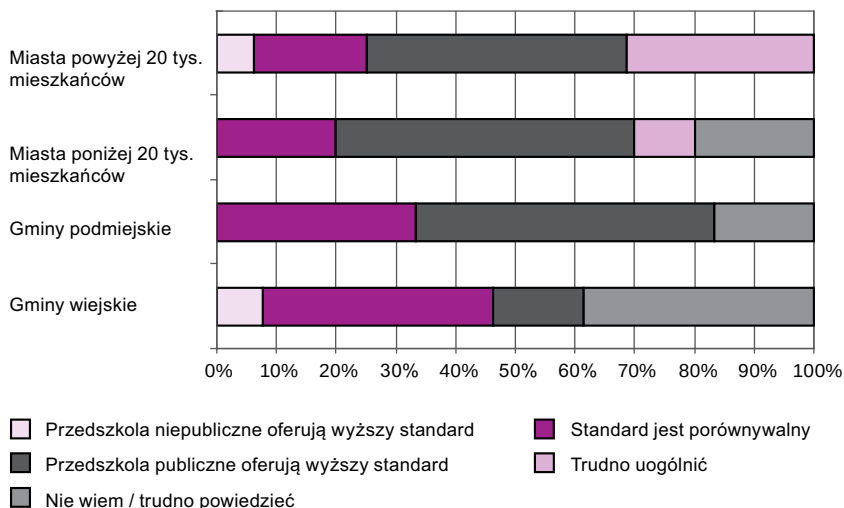
Mamy przykłady pozasamorządowych placówek, ale raz, że są o wiele droższe, dwa, że baza, kadra, to przepaść dzieli. Tu [w przedszkolach gminnych] jest kadra wykształcona, z odpowiednimi uprawnieniami, odpowiednia ilość osób na grupę, pomoc nauczyciela, woźnych, place zabaw... Naprawdę u nas baza przygotowana jest na miarę gminy bogatej, chociaż za taką ja jej nie uważam, ale bazę przedszkolną mamy przygotowaną w sposób nowoczesny, wszystko jest odnowione. Jak ktoś wejdzie, to tak jakby wszedł do domu. To wszystko wpływa na to, że trudniej jest utworzyć coś nowego, inny twór, który by temu dorównał.

Burmistrz małego miasta

Jeżeli są jakieś uroczystości w naszych przedszkolach, jakieś pikniki, festyny, które są gdzieś na zewnątrz w ogrodzie, to rodzice, którzy posyłają dzieci do placówek niepublicznych, są zdumieni, że praca w naszych placówkach samorządowych tak wygląda. Że u nich wygląda to o wiele gorzej, że nie ma imprez, że jedzenie zupełnie inaczej wygląda.

Ja bardzo chętnie w czasie wakacji przyjmuję dzieci z przedszkola niepublicznego na dyżur wakacyjny do swoich przedszkoli, żeby pokazać rodzicom, że nasze placówki są naprawdę dobre. Bo każdy rodzic, jak jest zadowolony z

RYS. 14. STANDARD USŁUG W PRZEDSZKOLACH PUBLICZNYCH I NIEPUBLICZNYCH – OCENY W GMINACH RÓŻNEJ WIELKOŚCI



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

przedszkola, to uważa, że to jest jedyne, a wszystkie inne są „be”, tylko to jedno jest rewelacyjne.

Urzędnik z dużego miasta

Opinię o przewadze przedszkoli samorządowych uzasadniano także bardziej wymagającymi przepisami, a w efekcie większym bezpieczeństwem i komfortem dzieci. Ale pojawiały się także głosy chwalcące przedszkola niepubliczne. Bardzo często wspomniano, że są tam mniejsze grupy, jest więcej różnorodnych zajęć, a opiekunowie – niechronieni Kartą nauczyciela – mają większą motywację, są bardziej kreatywni i rzetelniej podchodzą do zajęć z dziećmi. Jedna z urzędniczek z małego miasta mówiła nam, że popiera działalność przedszkoli prywatnych, bo to pomaga jej wymóc zmianę podejścia w przedszkolach publicznych. W przedszkolu samorządowym dominuje „stara” kadra, „której się nie chce” i która „tłumi młodszych, inicjatywnych nauczycieli”⁴⁰. Na podobny aspekt zaangażowania zwraca uwagę inny respondent:

⁴⁰ Rozmówczyni podała jako przykład kłopot ze zorganizowaniem dzieciom opieki w przerwie wakacyjnej. Samorząd chciał, żeby przedszkole było otwarte w lipcu i sierpniu, ale (mimo zainteresowania zgłaszanego przez rodziców do urzędu) żadne dziecko nie zostało na lato zapisane. Okazało się, że wpłynęła na to dyrektorka placówki, która skutecznie zniechęciła rodziców, mówiąc każdemu, że jego dziecko będzie w czasie wakacji jedynym dzieckiem w przedszkolu.

Jeśli dziś spojrzycie państwo na sieć przedszkoli niepublicznych i ofertę edukacyjną dla dzieci w przedszkolach niepublicznych, ona jest dużo szersza. Pomijam kwestię finansowania przez rodziców [...] Ale też możliwość sięgania po środki zewnętrzne. Samorządy mają ograniczoną możliwość. Mało tego. Musicie państwo zauważyć, że [...] stabilność zatrudnienia w przedszkolu publicznym jest na tyle duża, że wychowawcy często nie mają motywacji, żeby sięgnąć po źródła finansowania zewnętrzne. Oni po prostu mają zagwarantowany byt. Wiedzą, że na koncie pojawią się pieniądze na końcu miesiąca. Natomiast w momencie, kiedy jest to przedszkole niepubliczne, wtedy wyzwalamy kreatywność wychowawców w przedszkolach.

Burmistrz małego miasta

2.2.6. Podsumowanie

Podsumowując stosunek samorządów do przedszkoli niepublicznych, odnotowujemy pewną niespójność opinii. Z jednej strony, jak pokazaliśmy w pkt 2.2.2, samorządowcy przytaczają wiele racjonalnych argumentów przemawiających za prywatyzacją przedszkoli lub wspieraniem tworzenia nowych przedszkoli niepublicznych (tabela 10). Niechęć wobec dalszej prywatyzacji wynika po części (jak wskazują wypowiedzi rozmówców) z trudności z przeforsowaniem prywatyzacji (opór rodziców, nauczycieli, społeczeństwa w ogóle; koszty restrukturyzacji). Z drugiej jednak strony ocena istniejących przedszkoli niepublicznych nie jest jednoznacznie pozytywna. Przeciwnie, pojawia się w niej wiele elementów negatywnych, np. kłopoty z kontrolą wydatkowania pozyskiwanej od samorządu dotacji czy przeważająca niższa ocena ich oferty wobec oferty przedszkoli publicznych (pkt 2.2.3 i 2.2.5). Wydaje się, że akceptacja zwiększania roli przedszkoli niepublicznych w strukturze sieci opieki przedszkolnej wymaga zarówno zmian w mentalności społecznej, jak również uściślenia i modyfikacji obowiązujących przepisów.

2.3. Inne formy wychowania przedszkolnego

W 2008 r. pojawiła się w Polsce nowa forma prawna, kiedy powstała możliwość zakładania instytucji edukacji przedszkolnej w postaci zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych. O możliwość taką apelowali od kilku lat szefowie pozarządowych organizacji zajmujących się wyrównywaniem

szans edukacyjnych⁴¹. Warto jednak zauważyć, że ich powstawanie stymulowały także niektóre gminy, chcąc uciec dzięki temu od sztywnych ograniczeń stawianych przed przedszkolami gminnymi przez wymogi Karty nauczyciela.

PODSTAWA PROGRAMOWA W INNYCH FORMACH WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO

Minimalny wymiar dzienny podstawy programowej realizowanej w innych formach edukacji przedszkolnej wynosi 3 godziny. Czas realizacji podstawy programowej zależy od liczby dzieci w grupie. W grupie liczącej od 3 do 15 dzieci wynosi 12 godzin tygodniowo, w grupie liczącej od 16 do 19 dzieci – 16 godzin, a w grupie liczącej od 20 do 25 dzieci – 20 godzin. Dzienny wymiar godzin zajęć wychowania przedszkolnego w punkcie lub zespole powinien być dostosowany do możliwości dzieci oraz potrzeb rodziców.

Powstanie publicznej innej formy wychowania przedszkolnego wymaga decyzji rady gminy, a w przypadku niepublicznej – uzyskania wpisu do ewidencji. Ze względu na mniej skomplikowane przepisy dotyczące funkcjonowania punktów przedszkolnych, opieka w takiej formie dość szybko zyskuje na popularności, na co wskazują dane w tabeli 12. Już w pierwszym roku po dopuszczeniu takich form znalazło w nich miejsce co czterdzieste dziecko korzystające z edukacji przedszkolnej, a w 2009 r. liczba dostępnych w nich miejsc potroiła się. Jak widać w tabeli 12, inne formy edukacji przedszkolnej stały się popularne przede wszystkim na terenach wiejskich.

Nieco ponad połowa instytucji innych form edukacji przedszkolnej to instytucje niepubliczne (460 na 819 takich instytucji funkcjonujących w końcu 2009 r.). Znacznie częstsze są punkty przedszkolne (707 wobec 112 zespołów wychowania przedszkolnego). Zespoły wychowania przedszkolnego pojawiają się niemal wyłącznie na terenach wiejskich, podczas gdy punkty przedszkolne, wprowadzając także częstsze na wsi, pojawiają się także w wielkich miastach (85 w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) i w gminach podmiejskich (133). Co ciekawe, o ile na terenach wiejskich inne formy edukacji przedszkolnej organizowane są przez gminy i instytucje niepubliczne niemal równie często, o tyle w miastach są to niemal wyłącznie przedszkola prywatne lub prowadzone przez organizacje pozarząd-

⁴¹ W sprawie edukacji..., s. 16–17.

dowe. Tę odmienność między miastem a wsią można zapewne wiązać z kilkoma czynnikami. Pierwszy z nich to różny poziom wykształcenia mieszkańców (np. wielu absolwentów pedagogiki kończących studia w dużych miastach i poszukujących zajęcia). Drugi to powiązana z wykształceniem skłonność do podejmowania ryzyka samodzielnej działalności gospodarczej. Trzeci to potencjalnie większy popyt na usługi paraprzedzkolne w miastach, co się z kolei wiąże z jednej strony z wyższą aktywnością na rynku pracy, a z drugiej wyższymi dochodami rodziców.

TABELA 12. DZIECI W INNYCH FORMACH WYCHOWANIAA PRZEDSZKOLNEGO
JAKO PROCENT WSZYSTKICH DZIECI W PRZEDSZKOLACH

	2008	2009
OGÓŁEM	2,53	7,52
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	0,32	0,47
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	0,10	0,40
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	0,00	0,09
Gminy podmiejskie	1,02	5,30
Gminy wiejskie przemysłowe	0,30	3,57
Gminy wiejskie popegeerowskie	4,16	9,17
Gminy wiejskie pozostałe	2,98	9,29

Uwaga: dane dotyczą dzieci w wieku 3–6 lat. Wartość dla gmin w różnych grupach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Powyższe dane pochodzą z ogólnopolskiej bazy dostępnej w GUS, ale jak wynika z badań terenowych – i jak to już zostało zaznaczone wcześniej – dane te mogą być zaniżone, gdyż część punktów przedszkolnych wymyka się oficjalnym statystykom.

Wśród 55 gmin objętych badaniem terenowym, w sześciu nie ma ani przedszkoli, ani innych form edukacji przedszkolnej, w kolejnych sześciu są tylko punkty przedszkolne⁴², a w 21 tylko przedszkola. W pozostałych 22 gminach działają i przedszkola, i punkty przedszkolne, w tym w czterech jednostkach

⁴² Pojęcie innych form wychowania przedszkolnego obejmuje nie tylko punkty przedszkolne, ale także zespoły wychowania przedszkolnego. Ponieważ jednak te pierwsze są znacznie częstsze i w trakcie badań terenowych spotykaliśmy się niemal wyłącznie z nimi, w niniejszym raporcie dla uproszczenia używamy terminu „punkty przedszkolne” w znaczeniu „inne formy wychowania przedszkolnego”.

samorządowych dzieci w punktach jest więcej niż w klasycznych przedszkolach. W gminach, gdzie pojawiają się punkty przedszkolne, uczęszcza do nich przeciętnie 37% dzieci korzystających z edukacji przedszkolnej. Punkty przedszkolne są szczególnie popularne w gminach wiejskich (tabela 12).

W 55% gmin przebadanych za pomocą ankiety ogólnopolskiej doszło w ostatnich trzech latach do powstania innych form edukacji przedszkolnej. Największy przyrost miał miejsce w gminach podmiejskich (nowe punkty przedszkolne pojawiły się aż w 74% takich gmin). Niepokojące jest natomiast to, że – jak donosi raport z kontroli NIK z maja 2011 r.⁴³ – w dwóch trzecich gmin objętych kontrolą nadzór administracyjny i finansowy samorządu nad innymi formami edukacji przedszkolnej okazał się niewystarczający. Wspomina się w raporcie o nieprawidłowościach polegających głównie na nieokreśleniu zasad sprawowania tego nadzoru, niesporządzaniu planów (harmonogramów) podejmowanych w danym roku działań kontrolnych oraz nieustaleniu organizacji punktów przedszkolnych lub zespołów wychowania przedszkolnego.

Drugim zaniedbanym polem była kontrola stopnia dostosowania lokali, które miały być przeznaczone na punkty przedszkolne. W przypadku prawie połowy skontrolowanych przez NIK przedszkoli gminy nie wypełniły obowiązku uzyskania przed ich uruchomieniem wymaganych pozytywnych opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego (miejskiego) państwowej straży pożarnej w zakresie spełniania przez lokal, w którym mają być prowadzone zajęcia z dziećmi, bezpiecznych i higienicznych warunków. Można z tego wnioskować o swobodniejszym podejściu samorządów do innych form wychowania przedszkolnego, co znajduje odbicie w przeprowadzonym badaniu terenowym – często słyszeliśmy o przekonaniu o mniej rygorystycznych wymogach obowiązujących punkty przedszkolne (zob. 2.3.1).

Często powstawanie punktów przedszkolnych jest związane z wykorzystywaniem funduszy Unii Europejskiej (czemu poświęcony jest odrębny podrozdział 3.3). Łącznie w grupie objętej badaniem terenowym funkcjonują 24 publiczne i 53 niepubliczne punkty przedszkolne. Punkty niepubliczne najczęściej prowadzą podmioty prywatne (17) i lokalne organizacje pozarządowe (16), rzadziej organizacje pozarządowe spoza gminy (9).

43 *Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego*, raport z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 28.

TABELA 13. RODZAJE INSTYTUCJI EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ
W GMINACH RÓŻNEGO TYPU

	Tylko przed- szkola	Tylko punkty	Większa liczba punktów	Większa (lub równa) liczba przedszkoli	Brak	N
Miasta 20–100 tys.	3	0	0	7	0	10
Miasta do 20 tys.	6	0	0	7	2	13
Gminy podmiejskie	1	0	1	2	1	5
Gminy wiejskie	11	6	5	1	3	26
Liczebność próby (N)	21	6	6	17	6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Pojawiają się także inne stowarzyszenia, czasem od początku współpracujące z samorządem. Jedną z fundacji na Podkarpaciu – Fundacja Wzrastanie – wywalczyła środki na punkty przedszkolne, a realizatorem projektu (czyli je prowadzącym) jest związek gmin jednego z powiatów. Po 2012 r. dotacja się skończy i właśnie zaczyna się debata, co wówczas zrobić (do tego zagadnienia wrócimy jeszcze w dalszej części). Z kolei w Lubuskim fundacja z Wałbrzycha doprowadziła do założenia lokalnego stowarzyszenia, które miało prowadzić punkty przedszkolne.

Współpraca samorządów z organizacjami zakładającymi i prowadzącymi punkty przedszkolne nie zawsze przebiega bezproblemowo. W trakcie badań terenowych kilkakrotnie słyszeliśmy głosy krytyki pod ich adresem. Zarzucano im brak bieżącego zainteresowania funkcjonowaniem punktu, skupianie się na samym pozyskaniu dotacji, a nie na meritum działalności albo nawet nierzetelność oferty.

– Jak ocenia pani współpracę z tą fundacją?

– Przyznam się szczerze, że to się działo troszeczkę poza nami. Bo fundacja wybierała sobie pracowników. Co prawda, byli to ludzie z naszych rejonów, poleceni przez nas. Aczkolwiek, tak jak później się okazywało, to działało, albo nie działało, zajęcia były, albo nie były. Jedynie tu z naszej strony było to, że dopilnowane było, bo trzeba było wynająć te pomieszczenia, świetlicę. To było działanie, gdzie bardziej uczestniczyliśmy. Później już w ogóle byliśmy poza tym.

– Czyli zachwyty nie słyszę pod adresem fundacji...

– Nie. Bo dopiero później, w momencie, kiedy my zaczęliśmy prowadzić te punkty, dostali-

śmy na to środki, punkty działały 5 dni w tygodniu. A okazało się z rozmów z rodzicami, którzy posyłali dzieci, były to 2–3 dni w tygodniu, parę godzin. Było albo nie było, pani dojechała albo nie dojechała. To też nie było takie mobilizujące. Bo jak działało 5 dni w tygodniu, to te dzieci jednak chodziły regularnie.

Urzędniczka z miasta średniej wielkości

Pozaustawowe formy wychowania przedszkolnego

Obok innych form wychowania przedszkolnego funkcjonują w Polsce również punkty edukacji przedszkolnej nieobjęte ustawą o systemie oświaty. Pozaustawową formą wychowania przedszkolnego są różnego rodzaju punkty dziennej opieki nad dzieckiem, popularne szczególnie w dużych miastach. Są to podmioty gospodarcze działające według zasad prowadzenia działalności gospodarczej, niepodlegające nadzorowi JST i kuratorium. Należą do nich wszelkiego rodzaju kluby przedszkolaka, świetlice przedszkolne, ogniska zabaw, grupy zabawowe itp. Ich funkcjonowanie nie jest uzależnione ani od kontroli straży pożarnej, ani inspekcji sanitarnej. Wychowawcy nie muszą posiadać wymaganego w przypadku innych instytucji wykształcenia pedagogicznego. Właściciele mogą zorganizować punkt według własnych pomysłów, niekoniecznie zgodnych z tym, co praktykuje się w przedszkolach publicznych i niepublicznych punktach przedszkolnych. Pozaustawowe formy wychowania przedszkolnego w całości finansowane są z opłat rodziców.

2.3.1. Rola punktów przedszkolnych w opinii samorządów

Odpowiedzi na pytanie o zalety wynikające z wprowadzenia możliwości prawnej tworzenia innych form edukacji przedszkolnej, okazały się obarczone wieloma uwarunkowaniami. Ogólną prawidłowością jest zauważone już wcześniej większe zdecydowanie odpowiedzi udzielanych przez polityków (rysunek 15). Najwyraźniejszą korzyścią wynikającą z pojawienia się tej nowej formy jest łatwiejsze zakładanie punktów przedszkolnych (nieco ponad 80% odpowiedzi twierdzących), choć nawet tutaj pojawiło się kilka krytycznych komentarzy. Czasem wynikają one z nieufności wobec nieznanego: urzędnik lub burmistrz czytali czy słyszeli, w odniesieniu do innych form jest dużo przepisów i że ich zakładanie wcale nie jest takie proste. Niechęć do zakładania typowych punktów przedszkolnych wynika z większych obostrzeń prawnych.

Komentarza wymagają odpowiedzi na pytanie o obniżenie kosztów funkcjonowania edukacji przedszkolnej. Taki pozytywny skutek zauważa nieco ponad 60% badanych. Niektórzy rozmówcy twierdzili, że punkty są wskazane

ORGANIZACJE PONADLOKALNE NAJCZĘŚCIEJ PROWADZĄCE PUNKTY PRZEDSZKOLNE W BADANYCH WOJEWÓDZTWACH

Familijny Poznań – stowarzyszenie pozyskuje środki unijne na zakładanie punktów przedszkolnych i prowadzi punkty zarówno publiczne (wówczas dostaje 50% dotacji), jak i niepubliczne. Działa nie tylko w Poznaniu i okolicznych gminach, ale także ma oddziały w wielu innych dużych miastach: we Wrocławiu (od kilku lat, tylko publiczne), w Gdańsku (od niecałego roku, tylko niepubliczne) czy w Łodzi (gdzie właśnie się pojawiło). Fundacja przybiera w każdym z miast lokalną nazwę – np. Familijna Łódź. Podczas wywiadu eksperckiego z dużymi miastami wspomniano o problemach z namówieniem fundacji na założenie oddziału w innym województwie w początkowej fazie współpracy, jednak ogólna ocena działalności Familijnego Poznania wypada korzystnie. Miasta są zadowolone, bo „ten Familijny jest naprawdę tani” – zapewnia miejsca dla 5- i 6-latków objętych obowiązkiem edukacji przedszkolnej w sposób dla gminy dużo tańszy niż uruchomienie własnego dodatkowego oddziału. Wiele punktów utworzonych z inicjatywy Familijnego Poznania funkcjonuje w Wielkopolsce (w jednej z gmin wspomniano, że ubiegano się o utworzenie takiego punktu u nich, ale okazało się, że obowiązuje niepisana zasada jednej gminy w powiecie).

Fundacja Elementarz – fundacja z Katowic, która prowadzi głównie szkoły, ale **od marca 2007 r.** uruchomiła także 73 Małe Przedszkola na terenie województw śląskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego.

Stowarzyszenie Edukator – prowadzi punkty przedszkolne na Podkarpaciu, Śląsku, Pomorzu i w województwie świętokrzyskim. Często przejmuje szkoły, którym grozi likwidacja, i zakłada przy nich punkty przedszkolne.

Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego – fundacja o szerokim wachlarzu zadań, w latach 2004–2006 utworzyła ponad 400 ośrodków przedszkolnych, finansowanych głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), m.in. w ramach projektu „Gdy nie ma przedszkola”. Województwa objęte tymi działaniami to przede wszystkim: podlaskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie.

właśnie w sytuacji, gdy gminy nie stać na prowadzenie tradycyjnego przedszkola. Prawdopodobnie wskazanie tej opcji byłoby znacznie częstsze, gdyby nie fakt, że na opinię rozmówców silnie wpływało przejęcie przez samorząd

punktów utworzonych pierwotnie jako niepubliczne. W wielu gminach wiejskich po zakończeniu unijnego dofinansowania trudno było znaleźć podmiot, który przejąłby prowadzenie punktu przedszkolnego. Jeśli ciężar ten wzięła na siebie gmina, wóldarze nie porównywali kosztów prowadzenia punktu i typowego przedszkola, ale podkreślali, że gmina musi utrzymywać przejęte punkty i odczuwali to jako dodatkowe obciążenie, a nie oszczędność. Niektórzy jednak w rozmowie zwracali uwagę na obniżenie kosztów związanych z założeniem i wyposażeniem punktu za środki uzyskane z dotacji:

Książki, pomoce, wyposażenie, to było wszystko w projekcie, także sale są wyposażone dzięki temu [środkom z POKL].

Urzędnik z gminy wiejskiej

Zapewne właśnie porównywanie kosztów ponoszonych przez samorząd z tytułu dotacji lub przejęcia punktu przedszkolnego z sytuacją początkową, kiedy punkt finansowała w całości dotacja unijna, a nie kosztami funkcjonowania tradycyjnego przedszkola, odpowiada za mniejszy od spodziewanego entuzjizm w tym zakresie. Ponadto respondenci zwracali uwagę, że otrzymanie kolejnej dotacji unijnej na prowadzenie punktu założonego dzięki funduszom UE jest niezwykle trudne, co znacznie komplikuje poszukiwanie środków zewnętrznych.

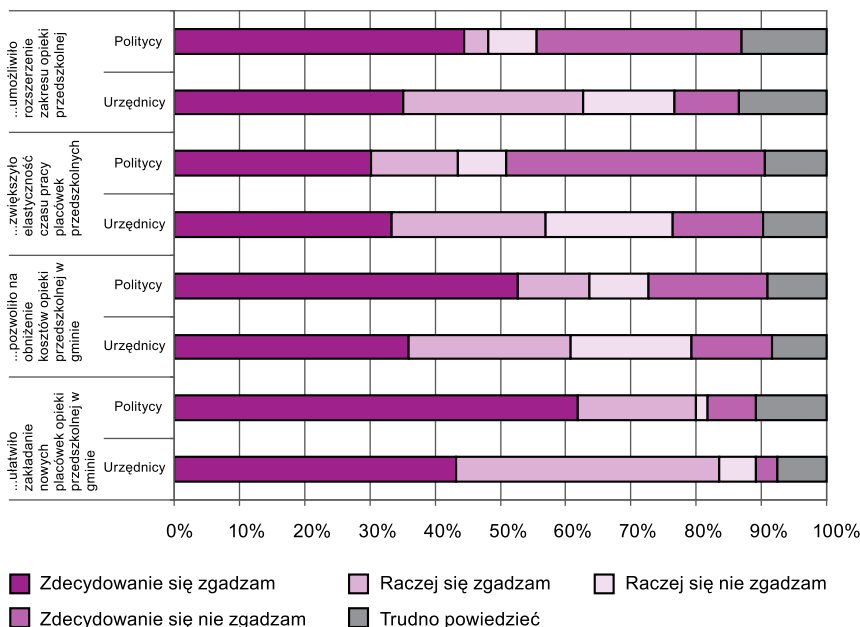
Zwiększenie elastyczności czasu pracy jest najrzadziej dostrzeganym argumentem za punktami przedszkolnymi, natomiast największe zróżnicowanie odpowiedzi dotyczyło rozszerzenia edukacji przedszkolnej. Różnice te wynikają z zupełnie innej funkcji, jaką pełnią punkty przedszkolne w miastach i gminach wiejskich.

Z wywiadu eksperckiego z przedstawicielami małych gmin wynika, że punkty na terenach wiejskich pozwalają wzbogacić ofertę, a często nawet są jedyną dostępną formą edukacji przedszkolnej. Umożliwiają też zapewnienie opieki (choćby kilkugodzinnej) podczas wakacji. Wydaje się, że punkty przedszkolne szczególnie dobrze sprawdzają się w rozległych gminach wiejskich, gdzie dla wielu dzieci mieszkających poza główną wsią istnieje poważny problem dojazdu do przedszkola:

Cieszę się, że to nie my podjęliśmy decyzję o utworzeniu przedszkola publicznego, bo koszty byłyby ogromne [...] Tym bardziej że jak to my byśmy otwierali, to byłyby w jednym miejscu, a to też niedogodność dowożenia tych dzieci... Jesteśmy gminą rozległą. Mamy 160 km² powierzchni, więc wiadomo, że ościenne miejscowości

RYS. 15. ZALETY WPROWADZENIA INNYCH FORM EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

Wprowadzenie innych form opieki przedszkolnej...



Źródło: opracowanie własne, urzędnicy: ankieta badania terenowego i ogólnopolskiego (N = 145), politycy samorządowi – ankieta badania terenowego (N = 55).

mają do centrum daleko, więc te punkty czy przedszkole niepubliczne też dają możliwość, że bliżej mają rodzice.

Wójt gminy wiejskiej

Jak zauważa rozmówca, punkty – ze względu na niższe koszty funkcjonowania i mniejsze wymagania – są łatwiejsze do utrzymania w różnych miejscach gminy. Pięć godzin bezpłatnej opieki programowej daje też namiastkę socjalizacji, jednocześnie nie obciążając rodziców. Na obszarach wiejskich te pięć godzin staje się zatem zaletą, „wpisuje się w politykę równych szans”, jak stwierdziła w rozmowie radna z gminy mazowieckiej, dodając:

Słysząc głosy od nauczycieli w szkołach, że dzieci po tych punktach radzą sobie lepiej w szkole niż dzieci zostające w domu.

Radna z gminy wiejskiej

– Czy wydaje się Panu realne, żeby jeszcze w tej kadencji otworzyć przedszkole gminne?

– Może nie przedszkole, bo do otwarcia przedszkola nie mamy budynku – to jest największy nasz problem. Może punkty tak. Do tego dążymy, bo po pierwsze to są dużo mniejsze koszty, a po drugie te punkty można by było rozrzucić po terenie, a tam gdzie mamy teoretycznie dobrą bazę budynkową, tam się nie dowiezie dzieci, bo to jest poza głównymi trasami. Wobec tego lepiej by było, gdyby punkty były dla tych miejscowych mieszkańców, a przedszkole mogłoby być jedno...

Wójt gminy wiejskiej

Punkty często funkcjonują przy szkołach, w tych samych godzinach, a dzieci dowożone są autobusami szkolnymi. To ostatnie zagadnienie wywołuje zresztą kontrowersje. Niektóre gminy odmawiają kategorycznie przewożenia przedszkolaków, powołując się na niezgodność z prawem takiego rozwiązania. Inne organizują dowóz, wiedząc, że inaczej dzieci zostaną w domach. Kilka razy zectknęliśmy się z sytuacją, że gminy opłacają opiekunkę czuwającą w autobusie nad najmniejszymi dziećmi. Zdarza się nawet, że w innych godzinach wykorzystują pomieszczenia służące przedszkolakom z tradycyjnego przedszkola (np. oddział przyszkolny działa rano, a po południu przez kilka godzin punkt przedszkolny). Wskazuje to na trudności lokalowe jako jedną z poważniejszych spraw ograniczających rozwój edukacji przedszkolnej. Ale samorządowcy podkreślają też, że wspólna baza punktu i szkoły (m.in. wspólny dyrektor) jest dodatkową oszczędnością dla gminy.

Inaczej wygląda sytuacja w miastach:

... w miastach punkty przedszkolne nie cieszą się takim za dużym powodzeniem. Jednak miasta są bardziej związane z pracą zawodową rodziców i w związku z tym oczekiwanie jest przede wszystkim na taką opiekę 10-godzinną w przedszkolach.

Urzędnik z dużego miasta

Inny respondent podkreślał, że prywatne punkty przedszkolne pojawiają się i znikają, bo ze względu na dużą różnicę cen w stosunku do przedszkoli publicznych nie mają chętnych. W dodatku zatrudnienie w takim punkcie jest niestabilne, personel się zmienia, co się odbija na jakości opieki i zniechęca rodziców. Jednak z drugiej strony urzędnicy z dużych miast przyznają, że w przypadku niedoboru miejsc w niektórych dzielnicach punkty pozwalają ograniczyć problem, zapewnić rodzicom pięć darmowych godzin opieki nad dzieckiem.

Rozrzucone po wioskach punkty przedszkolne borykają się z jeszcze innym kłopotem. Mimo zachodzących w tym zakresie zmian (o których pisaliśmy w rozdziale 1 i pkt 2.1), często jest to nadal mentalność rodziców. Jak mówi jedna z respondentek:

Taka jest specyfika tych wiosek, że są to dzieci, gdzie albo mama, albo babcia jest w domu i też na tej zasadzie: wstanę, to pójdę, nie wstanę, to nie pójdę. Nie jest to tak, jak u nas [w mieście] w przedszkolach. Czasami nie przychodzą. Nie dlatego, że są chore. Albo przychodzą na 12.00, na 10.00.

Urzędniczka z gminy miejsko-wiejskiej

Być może stąd bierze się przywoływany przez respondentów w trakcie jednego z wywiadów grupowych fenomen posługiwania się punktem przedszkolnym jako narzędziem aktywizacji rodziców:

Tam było, żeby trochę zaktywizować rodziców. Tam jest nasilające się zjawisko dziedziczenia biedy, bloki popegeerowskie, takie osiedle, tam po prostu ten punkt przedszkolny po to, żeby dzieciaki nie były pod blokiem, tylko żeby przyszły na zajęcia. Ale też drugim torem szła praca z rodzicami, warsztaty dla nich, wszystko po to, żeby zaktywizować tych ludzi. Był pomysł na spółdzielnię społeczną, wszystko, co się wiąże z ekonomią społeczną, to tam miało być robione. I [...] na koniec miało być tak, że powstanie stowarzyszenie rodziców, które przejmie ten punkt przedszkolny. Niestety nie udało się to. Fundacji, która to z nami robiła, nie udało się przez te 3 lata tak popracować z rodzicami, żeby oni byli gotowi przejąć prowadzenie, więc myśmy przejęli i prowadzimy to.

Urzędnik z gminy wiejskiej

Podobnie mówił burmistrz gminy z Wielkopolski, wskazując, że punkty przedszkolne przy szkołach, w których pojawiają się młodzi rodzice z pomysłami i energią, pomagają „rozruszać” szkołę. Nastawienie rodziców jest bardzo różne. Podobnie jak w przypadku przedszkoli niepublicznych pojawia się postawa roszczeniowa i niechęć do zaangażowania w coś, co wszak powinno być usługą zagwarantowaną przez gminę.

Mieliśmy dwa punkty przedszkolne w różnych miejscach. Jedno – środowisko młodych ludzi, nowo wybudowane domy, a drugie – środowisko popegeerowskie. Kiedy te punkty przedszkolne wychodziły z projektu, czyli z finansowania, i okazywało

się, że trzeba będzie za te punkty chyba płacić, no bo same z siebie nie będą się finansować, w tym środowisku ludzi można powiedzieć zamożnych i potrzebujących, rozumiejących, na czym polega ta opieka, natychmiast powstało stowarzyszenie [...], zobowiązali się do opłaty, później sami wyszli z propozycją, że przekształcą się w przedszkole i cały czas jest tam pełna oddolna inicjatywa. W drugim miejscu jest ten punkt przedszkolny, też w końcu udało nam się znaleźć i pomóc stowarzyszeniu, które przejęło ten punkt, ale tam jest problem z opłatą, bo to jest punkt przedszkolny w remizie strażackiej, taki współdzielony, trochę kosztami muszą się dzielić, ktoś te koszty musi zapłacić i już rodzice mają pretensje. „Dlaczego mamy płacić, powinno być za darmo 5 godzin” i tak dalej, tak że to bardzo dużo zależy od świadomości.

Urzędnik z gminy wiejskiej

2.3.2. Kontynuacja po ustaniu dofinansowania ze środków unijnych

Ważnym zagadnieniem jest kwestia funduszy unijnych i funkcjonowania przedszkola po ich wyczerpaniu, omówiona w podrozdziale 3.3. Wydaje się, że właśnie punkty przedszkolne, często powstające dzięki możliwości finansowania unijnego, są najbardziej narażone na likwidację w przypadku jego ustania. W trakcie badania prowadzonego na Podkarpaciu zauważyliśmy, że punkty przedszkolne prowadzone przez fundacje i finansowane ze środków EFS cieszą się dużą popularnością, co automatycznie pociąga za sobą powszechność problemu postępowania wobec zbliżającego się w terminie zamknięcia tego źródła finansowania. Czasem obawa odnosząca się do okresu po wygaśnięciu dotacji hamuje wręcz powstanie punktu. Z przypadkami takimi spotykaliśmy się zarówno na Podkarpaciu, jak i na Podlasiu.

Rusza przedszkole czy punkt przedszkolny na 2 lata czy 3 lata, jest finansowany i co potem? Ludzie szybko przyzwyczajają się do dobrego, ja osobiście też. Jakbym miał dziecko, to chciałbym, żeby ono nadal chodziło czy następni też chodzili. Szkoda, że nie ma systemu wypracowanego, że jest to przedszkole „efesowskie” finansowane i później z innych środków jest finansowane. To by było fajnie.

Radny z gminy wiejskiej

W wielu przypadkach (obserwowaliśmy to często w Wielkopolsce) gminie udało się przejąć punkt, ale decyzja nie zawsze jest oczywista. Zdarza się też, że gmina decyduje się na finansowanie punktów z własnych środków, ale wymaga

ponoszenia opłat przez rodziców (mimo że chodzi o 5-godzinną opiekę nad dziećmi). Spotkaliśmy się z sytuacją, w której gmina, mimo braku sprzeciwu rodziców, wycofała się z takich opłat, obawiając się ich nielegalności w świetle nowelizacji ustawy z grudnia 2010 r.

Pojawiają się też, choć rzadko, kłopoty z kontynuacją wynikające z konfliktów na tle politycznym. W gminie mazowieckiej lokalne stowarzyszenie prowadziło dwa punkty, które dość nagle w lutym 2011 r. zostały zamknięte. Stowarzyszenie prowadziła żona byłego wójta, sam wójt również był zaangażowany w jego pracę. Po wyborach „obrazili się za przegraną”, a gminie nie udało się ich przejąć. Zdarza się też, że stowarzyszenie z innych przyczyn popada w konflikt z urzędem gminy i nie wyraża chęci kontynuacji pracy. Mimo to przeważnie samorządy widzą szansę na odciążenie budżetu właśnie w przejściu punktu przez organizację zewnętrzną. Niektóre gminy namawiają wręcz rodziców na założenie stowarzyszenia, które przejęłoby te punkty, ale skuteczność tych zabiegów jest różna.

Spotkaliśmy się także z pomysłem zamiany punktu (po ustaniu zewnętrznego finansowania) na zespół przedszkolny. Argumentem była obniżka kosztów funkcjonowania, bo zespoły mogą działać przez mniej niż 5 dni w tygodniu.

2.3.3. Podsumowanie

Wobec wszystkich omówionych zalet i wad związanych z punktami przedszkolnymi rodzi się pytanie, czy w opinii polityków i urzędników samorządowych w przyszłości powinno przybywać takich form edukacji przedszkolnej, czy też wręcz przeciwnie. Analiza rozkładu odpowiedzi na takie pytanie (tabela 14) pozwala zauważyć, że wzrost liczby punktów publicznych jest milej widziany niż niepublicznych – różnice wynoszą nawet 10 punktów procentowych.

Układ odpowiedzi jest dość podobny niezależnie od typu gminy respondenta, przy czym większe zróżnicowanie opinii dotyczy punktów niepublicznych (rysunki 16 i 17). Mimo ważnej funkcji, jaką pełnią punkty przedszkolne na terenach wiejskich, to właśnie w gminach wiejskich najczęściej mówiono, że nie ma potrzeby ich tworzenia. Ta opinia jest też popularna w gminach podmiejskich, ale tu łatwiej ją wyjaśnić długimi dojazdami rodziców do pracy i potrzebą punktów o dłuższym czasie działania. W przypadku punktów niepublicznych jeszcze bardziej zdecydowanie przeciwko ich tworzeniu wypowiadały się duże miasta („nie ma i nie powinno być” oraz „mniej” stanowią ponad 40% odpowiedzi), podczas gdy gminy wiejskie okazywały się relatywnie najbardziej wspierać powstawanie takich punktów (18% odpowiedzi).

TABELA 14. PUNKTY PRZEDSZKOLNE – OCZEKIWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

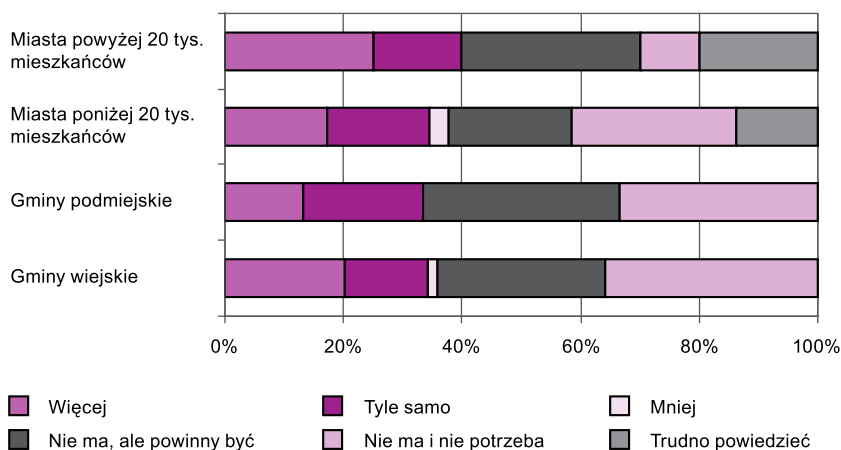
W przyszłości punktów przedszkolnych powinno być:	Odpowiedzi dotyczące punktów publicznych (%)	Odpowiedzi dotyczące punktów niepublicznych (%)
Mniej	2	2
Tyle samo	15	20
Więcej	19	16
Nie ma, ale powinny być	27	16
Nie ma i nie potrzeba	29	39
Trudno powiedzieć	8	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Na pytanie, czy tradycyjne przedszkola powinny w większym stopniu być zastępowane przez inne formy edukacji przedszkolnej, większość respondentów ankiety ogólnopolskiej odpowiadała przecząco (63%, z tego jedna trzecia zdecydowanie). Odpowiedzi są dość mocno zróżnicowane w zależności od typu

RYS. 16. OPINIE NA TEMAT LICZEBNOŚCI PUBLICZNYCH PUNKTÓW PRZEDSZKOLNYCH

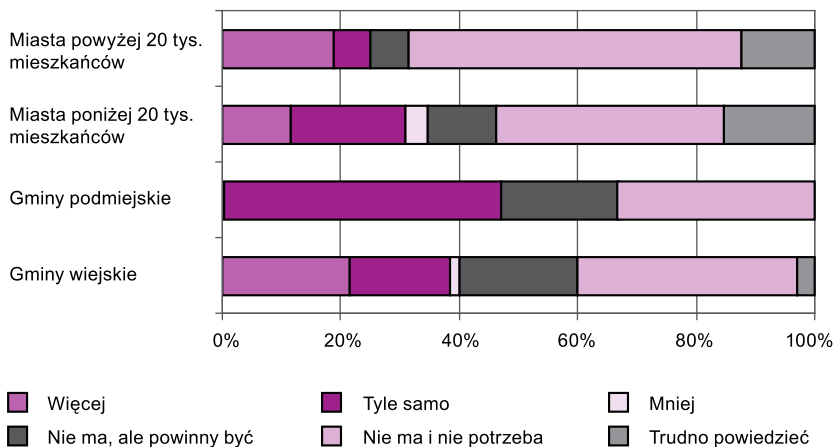
W przyszłości publicznych punktów przedszkolnych powinno być...



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

RYS. 17. OPINIE NA TEMAT LICZEBNOŚCI NIEPUBLICZNYCH PUNKTÓW PRZEDSZKOLNYCH

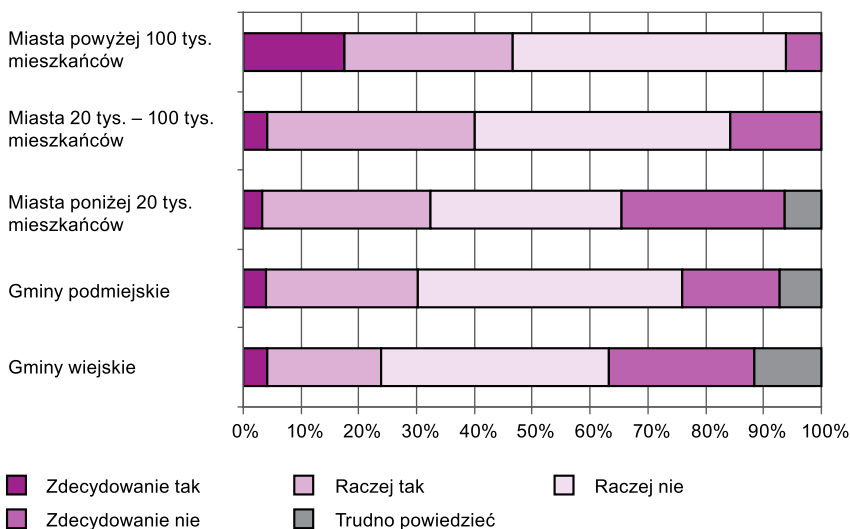
W przyszłości niepublicznych punktów przedszkolnych powinno być...



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

RYS. 18. OPINIE NA TEMAT ZASTĘPOWANIA PRZEDSZKOLI PRZEZ INNE FORMY EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

Czy w przyszłości w Państwa gminie wskazane byłoby zastępowanie tradycyjnych przedszkoli innymi formami opieki przedszkolnej?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania ogólnopolskiego (N = 320).

gminy (rysunek 18). Co zaskakujące, w świetle stwierdzonych zalet punktów przedszkolnych działających na terenach wiejskich taka ewolucja znajduje najwięcej zwolenników w dużych i średnich miastach. W gminach wiejskich, podmiejskich i małych miastach zwolenników zastępowania tradycyjnych przedszkoli nowymi formami edukacji jest znacznie mniej (około 30% wobec 40–46% w dużych miastach).

ROZDZIAŁ 3

FINANSOWANIE EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

3.1. Wydatki na przedszkola w budżetach samorządowych

Wiemy, że wydatki na oświatę to najpoważniejsza część wydatków budżetów gminnych. Jest to stwierdzenie prawdziwe przede wszystkim w odniesieniu do kosztów bieżących, choć inwestycje związane z infrastrukturą oświatową stanowią także znaczna część budżetów majątkowych samorządów. Do tej pory przedmiotem zainteresowania były przede wszystkim wydatki związane z funkcjonowaniem szkół – podstawowych i gimnazjalnych w gminach, a w miastach na prawach powiatu także ponadgimnazjalnych. W niniejszym rozdziale próbujemy odpowiedzieć na pytanie, jak na tym tle kształtują się wydatki na przedszkola.

Pierwszym przybliżeniem odpowiedzi na to pytanie jest tabela 15. Jeśli chodzi o wydatki bieżące, to w 2009 r. stanowiły one łącznie od 5% w gminach wiejskich do ponad 8% w gminach miejskich. W zestawieniu z wielkością łącznych wydatków oświatowych było to od nieco ponad 10% wydatków oświatowych w gminach wiejskich do ponad 20% w miastach. Bliższe przyjrzenie się danym sugeruje jednak, że największą wagę do finansowania przedszkoli przykładają miasta na prawach powiatu. Wprawdzie jest to niespełna 6% całego budżetu bieżącego, ale trzeba pamiętać, że wielkie miasta odpowiadają za większą część zadań oświatowych – oprócz szkół podstawowych i gimnazjów, także za szkoły ponadgimnazjalne. Możemy zauważyć, że w miastach na prawach powiatu wydatki na przedszkola są porównywalne do (a nawet minimalnie większe od) wydatków na gimnazja oraz licea i szkoły zawodowe. Są wprawdzie niższe od części budżetów przeznaczanych na szkoły podstawowe, ale trzeba pamiętać, że nauka w szkołach podstawowych trwa znacznie dłużej niż w innych typach instytucji edukacyjnych (6 lat, a licząc łącznie z oddziałami zerówek przy szkołach, nawet 7 lat). Tymczasem w pozostałych kategoriach gmin wydatki na

gimnazja (nie mówiąc już o szkołach podstawowych) są znacznie większe od budżetów przedszkoli – różnica wynosi od 2 punktów procentowych w miastach do ponad 6 punktów procentowych w gminach wiejskich. Kolejna cecha wyróżniająca gminy wiejskie (i w nieco mniejszym stopniu miejsko-wiejskie) to duży udział oddziałów przedszkolnych przy szkołach w finansowaniu zadań edukacji przedszkolnej. O ile w miastach jest to nieliczący się margines, o tyle w gminach wiejskich oddziały przyszkolne pochłaniają niewiele mniej niż jedną trzecią całości wydatków na przedszkola. Wszystkie przytoczone tu dane wskazują jednak, że wbrew powtarzanym niekiedy opiniom przedszkola zajmują wysokie miejsce (porównywalne ze szkołami) w strukturze wydatków samorządów gminnych.

Do dość podobnych wniosków prowadzi analiza wydatków majątkowych. Są one mniejsze w przypadku całej oświaty (od 8% wszystkich inwestycji w miastach na prawach powiatu do 12% w gminach wiejskich). Jednakże inwestycje w infrastrukturę przedszkolną również są porównywalne z inwestycjami szkolnymi. W przypadku miast na prawach powiatu są wyższe niż środki przeznaczane na budowę gimnazjów (i tylko nieznacznie niższe od inwestycji w infrastrukturę szkół ponadgimnazjalnych), a w innych gminach są wprawdzie niższe, ale utrzymują się na porównywalnej wysokości.

Na ile opisany powyżej obraz jest wynikiem procesów toczących się w ostatnich latach (m.in. coraz bardziej intensywnych od kilku lat dyskusji o roli wychowania przedszkolnego w systemie edukacji i socjalizacji dzieci), a na ile jest stałym elementem krajobrazu polityki lokalnej? Aby odpowiedzieć na to pytanie, sięgamy także do danych historycznych. Do porównań wybraliśmy 2 lata: 1996 – a więc pierwszy rok, w którym wszystkie gminy przejęły odpowiedzialność za szkoły podstawowe (dane z wcześniejszych lat nie pozwalają na sensowne zestawianie wydatków na szkoły z wydatkami na przedszkola) i 2003 – ostatni rok przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, otwierający możliwości korzystania z funduszy strukturalnych⁴⁴.

⁴⁴ Jak wiadomo zarówno z literatury teoretycznej (T. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] K. Featherstone, C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 57–82), jak i z badań empirycznych (P. Swianiewicz, J. Krukowska, P. Nowicka, *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Elipsa, Warszawa 2011), fundusze strukturalne stopniowo zmieniały nie tylko strukturę wydatków (przez udostępnianie środków na niektóre cele), ale również sposób myślenia polityków samorządowych o hierarchii priorytetów i sposób formułowania problemów stojących przed polityką lokalną.

TABELA 15. PROCENTOWA STRUKTURA WYDATKÓW GMINNYCH
NA OŚWIATĘ W 2009 R.

	Miasta na prawach powiatu	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Wydatki bieżące				
Ogółem wydatki gminy	100	100	100	100
Oświata ogółem (wdziały 801 i 854), w tym	37,52	40,07	44,21	46,14
Przedszkola	5,86	8,27	6,92	4,98
Przedszkola	5,46	8,24	5,97	3,55
Oddziały przedszkolne przy szkołach	0,29	0,01	0,94	1,42
Przedszkola specjalne	0,12	0,02	0,01	0,01
Szkoły podstawowe	8,85	16,91	20,66	24,05
Gimnazja	5,45	10,46	10,75	11,04
Szkoły ponadgminaszalne	5,23	0,48	0,36	0,24
Wydatki majątkowe				
Ogółem wydatki gminy	100	100	100	100
Oświata ogółem (wdziały 801 i 854), w tym	7,78	9,67	10,57	12,13
Przedszkola	1,21	1,89	1,59	1,52
Przedszkola	1,13	1,89	1,58	1,50
Oddziały przedszkolne przy szkołach	0,07	0,00	0,01	0,02
Przedszkola specjalne	0,01	0,00	0,00	0,00
Szkoły podstawowe	2,54	4,29	5,32	7,42
Gimnazja	0,84	2,17	2,23	2,31
Szkoły ponadgminaszalne	1,65	0,08	0,19	0,04

Uwaga: Uwzględniane wydatki w działach 801 i 854 klasyfikacji budżetowej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Syntetyczne dane pokazujące tę ewolucję struktury wydatków zawiera tabela 16. Jeśli chodzi o wydatki bieżące, to wynika z niej, że najniższy udział przedszkoli odnotowywaliśmy na początku ostatniej dekady. W tym samym momencie niezwykle wysoki był udział wydatków na szkoły w całości budżetów gminnych. W roku 2009 w porównaniu z rokiem 2003 obserwujemy znaczny wzrost udziału wydatków na przedszkola, a także wzrost wydatków oświatowych niezwiązanych bezpośrednio z ich finansowaniem (łącznie udział wydatków na szkoły i przedszkola jest znacznie niższy niż przedtem). Te pozostałe wydatki przeznaczone są np. na finansowanie różnych form kształcenia nauczycieli, ośrodków metodycznych, świetlic itp). Jeśli chodzi o wydatki majątkowe, to obserwujemy dwa równoległe procesy. Z jednej strony udział oświaty w całości inwestycji lokalnych spada, co jest rezultatem przeznaczania coraz większych środków na infrastrukturę techniczną (np. drogi lokalne). Z drugiej strony udział przedszkoli w inwestycjach gminnych jest zdecydowanie wyższy niż kiedykolwiek przedtem. Nasuwa się podejrzenie, że ten wzrost łączy się ze środkami unijnymi dostępnymi na inwestycje w zakresie oświaty przedszkolnej. Hipotezę tę będziemy weryfikować w dalszej części pracy.

Ile kosztuje utrzymanie dziecka w przedszkolu? Jak pokazuje tabela 17, są to sumy zróżnicowane, w wielkich miastach wyższe niż w peryferyjnie położonych gminach wiejskich nawet o 30%. Oczywiście znaczące jest także zróżnicowanie w ramach poszczególnych kategorii. Przykładowo, jak podają Swianiewicz i in.⁴⁵, w 2007 r. wydatki w przeliczeniu na jedno dziecko wyniosły w Warszawie 7835 zł, ale w Gdańsku tylko 4142 zł, a w Krakowie 4803 zł⁴⁶. Wśród gmin wiejskich zdecydowanie najwięcej na jednego przedszkolaka wydają gminy podmiejskie. Wydaje się, że o różnicach tych w stosunkowo niewielkim stopniu decydują obiektywne różnice kosztów jednostkowych, a w większym zamożność jednostek samorządu gminnego (pozwalająca na wydawanie większych środków i tym samym zapewnienie wyższego standardu usług) i waga polityczna przywiązywana do funkcjonowania przedszkoli.

⁴⁵ P. Swianiewicz, M. Derek, J. Łukomska, *Proces opracowania i realizacji budżetu Warszawy a społeczna strategia miasta*, niepublikowany raport diagnostyczny na zlecenie Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, 2008, s. 16.

⁴⁶ Trzeba jednak zauważyć, że tamto wyliczenie z 2008 r. było oparte wyłącznie na danych budżetowych. Nie wzięto w nim zatem pod uwagę środków pozyskiwanych samodzielnie przez przedszkola – zakłady budżetowe (prowadzenie przedszkoli w tej formie było możliwe do 2010 r., zagadnienie to będzie jeszcze dyskutowane dalej w tej książce), a nie wiemy przecież, w którym z tych miast więcej było placówek działających w tej formie organizacyjnoprawnej.

TABELA 16. EWOLUCJA ZNACZENIA WYDATKÓW NA EDUKACJĘ PRZEDSZKOLNĄ
W BUDŻETACH GMIN

		Wydatki na oświatę jako % całego budżetu	Wydatki na szkoły jako % budżetu	Wydatki na przedszkola jako % budżetu
Wydatki bieżące				
Miasta na prawach powiatu*	1996	38,9	28,6	6,3
	2003	45,5	31,2	2,1
	2009	37,5	19,5	5,9
Gminy miejskie	1996	43,1	31,3	8,8
	2003	46,6	34,7	3,8
	2009	40,1	27,9	8,3
Gminy miejsko-wiejskie	1996	47,8	36,4	7,8
	2003	52,7	40,4	11,2
	2009	44,2	31,8	6,9
Gminy wiejskie	1996	51,1	41,7	6,0
	2003	55,7	45,2	1,9
	2009	46,1	35,3	5,0
Wydatki majątkowe				
Miasta na prawach powiatu*	1996	7,9	6,0	0,2
	2003	7,3	5,7	0,1
	2009	7,8	5,0	1,2
Gminy miejskie	1996	10,3	9,3	0,2
	2003	10,9	10,0	0,1
	2009	9,7	6,6	1,9
Gminy miejsko-wiejskie	1996	15,6	14,3	0,3
	2003	19,2	18,0	0,1
	2009	10,6	7,7	1,6

	1996	23,5	21,8	0,3
Gminy wiejskie	2003	21,9	21,1	0,1
	2009	12,1	9,8	1,5

(*) – w 1996 – miasta objęte tzw. „programem pilotażowym”.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz sprawozdań zakładów budżetowych

TABELA 17. WYDATKI BIEŻĄCE W PRZELICZENIU NA 1 DZIECKO W PRZEDSZKOLU PUBLICZNYM (MEDIANY ROZKŁADU)

Kategoria	2007	2008	2009
OGÓŁEM	6063	6253	6669
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	7563	7784	8013
Miasta 20 tys. – 100 tys. mieszkańców	7243	7494	7866
Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	6530	6884	6865
Gminy podmiejskie	6940	7424	7619
Gminy wiejskie przemysłowe	6556	6694	7344
Gminy wiejskie popegeerowskie	5903	6151	6396
Gminy wiejskie pozostałe	5567	5685	6102

Uwaga: dane obejmują wydatki zarówno jednostek budżetowych, jak i zakładów budżetowych. Uwzględnione są wszystkie dzieci w wieku 3–6 lat.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, sprawozdań zakładów budżetowych oraz danych GUS, wartości w cenach stałych z 2009 r.

Tabela 17 ukazuje także, że wydatki w przeliczeniu na jedno dziecko rosną nie tylko w wartościach nominalnych, ale także w cenach stałych (po uwzględnieniu inflacji). Przeciętnie wzrost ten wyniósł 10% w okresie ostatnich 2 lat (2007–2009). Możemy także zauważyć, że proces ten przyczynia się do stopniowego wyrównywania poziomu wydatków, był on bowiem stosunkowo najwolniejszy w gminach ponoszących najwyższe wydatki. I tak np. w ciągu ostatnich 2 lat wzrost w miastach największych wyniósł niespełna 6%, podczas gdy w kategorii odznaczającej się najniższymi wydatkami w przeliczeniu na jedno

dziecko („pozostałe gminy wiejskie”) niemal 10%. Najszybszy wzrost odnotowały gminy wiejskie przemysłowe (12%) i gminy podmiejskie (10%).

Przyjrzyjmy się teraz strukturze wydatków w przedszkolach publicznych. Zdecydowanie dominuje finansowanie zadań bieżących. W 2009 r. na finansowanie przedszkoli publicznych gminy przeznaczyły prawie równo 5 mld zł⁴⁷. W kwocie tej zawiera się 1,262 mld zł wydawanych przez zakłady budżetowe i reszta (ponad 3,5 mld) wydatkowana poprzez przedszkola funkcjonujące jako jednostki budżetowe. Dane te potwierdzają wcześniejsze obserwacje, że dominującą formą organizacyjnoprawną przedszkola gminnego jest jednostka budżetowa. W minionych 3 latach udział zakładów budżetowych w wydatkach gminnych na przedszkola utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie około 25% całości wydawanych środków.

TABELA 18. STRUKTURA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH PRZEDSZKOLI PUBLICZNYCH (%)

	2007	2008	2009
Płace wraz z pochodnymi	75,6	73,8	73,4
Wyżywienie dzieci	4,9	4,7	4,3
Utrzymanie budynku*	3,4	3,2	3,3
Rozwój przedszkola**	5,4	5,6	5,4
Remonty bieżące	2,3	2,5	2,2
Inne wydatki bieżące	8,3	10,1	11,4

* Zakup energii, zakup dostępu do Internetu, opłaty za telefon, opłaty czynszowe. ** Zakup materiałów i wyposażenie, zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, szkolenia pracowników, zakup programów i licencji komputerowych. Uwaga: dane obejmują wydatki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Ponieważ interesowała nas struktura kosztów w typowym przedszkolu, od całości wydatków ponoszonych przez samorządy odjęliśmy dotacje przekazywane przedszkolom niepublicznym oraz dotacje przekazywane innym gminom w związku z dojazdami do przedszkola w sąsiedniej jednostce.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Zdecydowana większość wydatków związanych z przedszkolami to wydatki na bieżące ich utrzymanie, choć jak wynika już z uwag zamieszczonych we wcześniejszym rozdziale pracy, udział inwestycji w ostatnich latach stopniowo rósł.

⁴⁷ Suma ta jest wynikiem następującego obliczenia: wydatki budżetów gminnych na przedszkola – dotacje dla przedszkoli niepublicznych – dotacje dla gminnych zakładów budżetowych + wydatki przedszkolnych zakładów budżetowych.

TABELA 19. STRUKTURA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH PRZEDSZKOLI PUBLICZNYCH W 2009 R. – ZRÓŻNICOWANIE WEDŁUG TYPÓW GMIN (%)

	Płace	Wyżywienie dzieci	Utrzymanie budynku	Rozwój przedszkola	Remonty bieżące	Inne wydatki bieżące
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	82,0	3,8	4,9	3,2	3,4	2,8
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	80,1	5,3	4,8	3,8	2,9	3,2
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	79,2	5,7	4,7	4,7	2,6	3,1
Gminy podmiejskie	71,3	4,2	3,6	4,9	2,5	13,7
Gminy wiejskie przemysłowe	78,4	4,5	5,2	4,7	2,1	5,0
Gminy wiejskie popegeerowskie	71,2	4,3	3,5	5,7	2,1	13,2
Gminy wiejskie pozostałe	73,0	4,1	2,6	5,8	2,0	12,5

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Jak widać w tabeli 18, zdecydowanie dominującym kosztem bieżącym są płace pracowników, pochłaniające w 2009 r. ponad 70% wszystkich wydatków bieżących. Inne kategorie są wielokrotnie mniejsze.

Różnice w strukturze wydatków poszczególnych kategorii gmin są niewielkie (tabela 19). Jak pamiętamy, ogólne wydatki w przeliczeniu na jednego przedszkolaka są znacznie wyższe w wielkich miastach i w innych grupach wybijających się większą zamożnością. Wynika z tego, że te większe fundusze przeznaczone są w zamożniejszych samorządach w podobnych proporcjach (jak w biedniejszych i mniejszych gminach) na wszystkie wyróżnione tu przez nas kategorie wydatków. Stosunkowo niewielkie różnice między kategoriami gmin to głównie różnice między wielkimi miastami i pozostałymi gminami. Dają się one podsumować w kilku punktach.

- W wielkich miastach wyższy jest udział płac pracowników, prawdopodobnie w związku z prowadzeniem zajęć dodatkowych, które się wiążą z dodatkowymi wynagrodzeniami dla prowadzących je nauczycieli.
- W wielkich miastach wyższe są koszty utrzymania budynków przedszkolnych.
- W wielkich miastach proporcjonalnie mniej (ale nie w wartościach bezwzględnych) wydaje się na rozwój przedszkoli, a więc szkolenia nauczycieli, zakup pomocy naukowych i książek itp.
- W wielkich miastach prowadzi się więcej remontów bieżących.

3.2. Opłaty za przedszkola

3.2.1. Opłaty w przedszkolach publicznych

W 1995 r. do ustawy o systemie oświaty został wprowadzony zapis, zgodnie z którym przedszkola były zobowiązane do realizowania programu wychowania przedszkolnego i celów podstawy programowej co najmniej 5 godzin dziennie. Gminy miały prawo ustalać i pobierać opłaty za czas pobytu dziecka przekraczający realizację podstawy programowej. W przeważającej większości gminy pobierały opłatę za wyżywienie dzieci w przedszkolach (tzw. wsad do kotła) oraz tzw. opłatę stałą pobieraną za miesiąc korzystania z przedszkola. Po niedawnych decyzjach sądów (o czym dokładniej piszemy poniżej) to ostatnie określenie wychodzi z użycia. Obecnie gminy w swoich uchwałach określają opłaty za godzinę zajęć wykraczających poza czas bezpłatnego wychowania, zgodnie z przepisami art. 6 i 14 ustawy o systemie oświaty z 1991. Ustawa zasadniczym zmianom uległa w 2004 r., ale w późniejszych latach była wielokrotnie nowelizowana, w szczególności w odniesieniu do interesujących nas tutaj przepisów. W minionych latach przepisy dotyczące opłat były więc niestabilne, a także niejasne, i tym samym wzbudzające wiele kontrowersji.

W przypadku nieobecności dziecka (np. z powodu choroby) rodzice płacili zmniejszoną kwotę opłaty za wyżywienie, opłata stała zaś była pobierana bez względu na ewentualne absencje. Taki sposób regulowania płatności był powszechny i niekwestionowany przez organa nadzoru jeszcze w latach 2003–2005. Ustawa o systemie oświaty zawierała zapis mówiący o możliwości pobierania opłat jedynie za zajęcia wykraczające poza podstawę programową. Uchwały ustanawiające opłaty stałe nie były kwestionowane np. przez kontrole NIK, chociaż obowiązująca podstawa programowa dla przedszkoli z dnia 26 lutego 2002 r. tak szeroko definiowała zadania przedszkola, że trudno było znaleźć wykraczające poza nią zajęcia. Jako jeden z pierwszych pobieranie opłat zakwestionował wojewoda łódzki, który w decyzji wydanej dnia 2 lutego 2005 r. stwierdził, że gmina nie może uchylać opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, jeśli realizuje ono jedynie podstawę programową, bo ta powinna być bezpłatna⁴⁸. Późniejsze orzeczenia sądowe w coraz szerszym zakresie kwestionowały legalność gminnych uchwał o odpłatności za przedszkola. Najgłośniejszym echem odbił się chyba wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

⁴⁸ *Opłaty za przedszkole*, „Wspólnota” 2005, nr 18, s. 80.

z marca 2010 r.⁴⁹, w którym sąd uznał za nieważną uchwałę rady gminy określającą, że opłatę pobiera się „za czynności wykraczające poza ramy podstawy programowej”. Nakazał wyliczenie tego, co wchodzi w skład tych zajęć dodatkowych. Tymczasem takie ogólne uchwały funkcjonowały w wielu gminach i pojawiła się groźba, że pobrane opłaty trzeba będzie zwracać. W orzeczeniach z ostatnich lat sądy są też przeciwne ryczałtowemu naliczaniu opłat, argumentując, że system taki nie pozwala na „kontrolę, czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe” (wyrok NSA z dnia 3 marca 2009 r.). Oznacza to, że gminy nie mogą już pobierać tzw. opłaty stałej. Jednak również uchwały gmin o opłatach za godzinę dodatkowych zajęć były z różnych powodów kwestionowane przez sądy oraz przez RIO. Z kolei gminy twierdzą, że nie da się na podstawie obowiązujących rozporządzeń stworzyć uchwały spełniającej wszystkie warunki stawiane przez sądy⁵⁰.

15 stycznia 2009 r. została wprowadzona nowa podstawa programowa wychowania przedszkolnego bardziej szczegółowo określająca umiejętności i wiadomości dzieci kończących ten etap edukacji. Jednak uchwały gmin dotyczące odpłatności za przedszkola były nadal na cenzurowanym, choćby z tego powodu, że określenie podstawy programowej jest na tyle szerokie, a zarazem szczegółowe, że trudno było wskazać zajęcia wykraczające poza tę podstawę (a zatem dające prawo do pobierania opłaty).

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 5 sierpnia 2010 r. zmieniła zasady pobierania opłat za przedszkola, uniezależniając je od podstawy programowej. Zgodnie z art. 14 i art. 6 ustawy, gmina zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie przez siebie ustalonym, jednak nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Począwszy od roku szkolnego 2011/12, gminy zostały zobowiązane do wyznaczenia opłaty godzinowej za zajęcia wykraczające poza bezpłatny czas⁵¹ oraz do precyzyjnego rozliczania czasu pobytu dziecka. W szczególności gminy mają prawo pobierać opłaty tylko za czas faktycznie spęd-

⁴⁹ Wyrok opisywany obszernie w S. Szczepaniak, *Przedszkola jednak za darmo*, „Wspólnota” 2010 nr 15, s. 14–15.

⁵⁰ Tamże. Serwis samorządowy PAP (www.samorzad.pap.com.pl) poinformował 26 stycznia 2011 r. o spotkaniu przedstawicieli MSWiA i MEN z wojewodami w sprawie wyjaśnienia różnic w stanowiskach wojewodów wobec uchwał gminnych dotyczących opłat przedszkolnych. Przedstawiciel MEN wyraził zdanie, że dotychczasowe regulacje w ustawie o systemie oświaty i w ustawie o samorządzie gminnym w sposób wystarczający regulują kwestię opłat i prawo gmin do ich różnicowania.

⁵¹ Jak wynika z danych przytaczanych w załączniku 3, takie określenie zakresu darmowej edukacji przedszkolnej jest dość szczodre w porównaniu z innymi krajami europejskimi. W Szwecji darmowy jest codzienny trzygodzinny pobyt dziecka w przedszkolu.

dzony przez dziecko w przedszkolu. Organy nadzoru nadal wymagają od gmin określenia, jakie zajęcia wykraczające poza podstawę programową realizowane są w tym czasie, i uzasadnienia wyliczonych opłat⁵². Ten sposób określania opłat wzbudził jeszcze więcej kontrowersji, o czym piszemy w dalszej części książki. Zaczynamy jednak od analizy, jak istotne są opłaty wnoszone przez rodziców dla całego budżetu przedszkoli publicznych. Jednocześnie pokażemy rolę innych źródeł finansowania, w szczególności funduszy unijnych, o których będziemy jeszcze dokładniej pisać w dalszej części opracowania.

Źródła finansowania działalności przedszkoli publicznych

Rola opłat rodziców w finansowaniu wydatków bieżących przedszkoli wzrosła z nieco ponad 6% w początku lat 90. XX w. do ponad 12% w ostatniej dekadzie (tabela 20). Przypomnijmy, że koszty żywienia to około 5% (a w zakładach budżetowych prawie 8%), a więc opłaty ponoszone przez rodziców przekraczają tę pozycję wydatków, ale nadwyżka wystarcza na pokrycie minimalnej części pozostałych kosztów. Jak wynika z tabeli 20, rola opłat rodziców jest większa w miastach, a mniejsza w gminach wiejskich, ale w żadnej z kategorii gmin nie przekracza 20% ani też nie spada poniżej 10% ogółu wydatków bieżących na przedszkola.

Nieco wyższy był udział opłat rodziców w przedszkolach funkcjonujących jako zakłady budżetowe (w 2008 i 2009 r. przekraczał on nieznacznie 20%, a w gminach podmiejskich sięgał nawet nieco ponad 25%). Cały czas był jednak zdecydowanie niższy niż zakładany przez ustawę o finansach publicznych poziom 50% kosztów⁵³. Zestawienie to potwierdzają zresztą dane odnoszące się do roli dotacji budżetowych w finansowaniu zadań przedszkoli – zakładów budżetowych. Przedszkola funkcjonujące w takiej formie utrzymują się głównie z dotacji otrzymywanych z budżetu gminy. Wskaźnik udziału dotacji budżetowych w wydatkach majątkowych zakładów budżetowych wynosił w 2009 r. średnio 80,7%, a w przypadku wydatków bieżących 76,2%. Przytoczone tu fakty mogą stanowić dodatkowe argumenty za słusznością decyzji nakazującej likwidację tej formy w odniesieniu do przedszkoli, przeprowadzonej przez zmianę ustawy o finansach publicznych w drugiej połowie 2009 r.

⁵² Zdaniem MEN, gminy nie mają podstaw prawnych do określania zajęć wykraczających poza podstawę programową i ustalają jedynie wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar opieki.

⁵³ Zgodnie z art. 79 ustawy o systemie oświaty takie odstępstwo od zasad odnoszących się do finansowania zakładów budżetowych (określonych w ustawie o finansach publicznych) było zgodne z prawem.

Jak wygląda w porównaniu z innymi krajami europejskimi rola opłat w finansowaniu zadań przedszkolnych? Jest to wskaźnik zbliżony do niemieckiego – gdzie rodzice pokrywają przeciętnie 14% kosztów funkcjonowania placówek, choć znaczące są też różnice między poszczególnymi landami⁵⁴. Na przeciwnym biegunie znajduje się Francja, w której przedszkola są całkowicie darmowe. W Wielkiej Brytanii darmowe są przedszkola publiczne, które są jednocześnie krytykowane za niski poziom opieki i nauczania. Dotacje publiczne pokrywają koszty edukacji przedszkolnej w innych placówkach przez 33 tygodnie w roku i 12,5 godzin tygodniowo. Jest to więc regulacja mniej szczodra (w stosunku do rodziców dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych) niż to ma miejsce w Polsce.

TABELA 20. ZMIANY STRUKTURY FINANSOWANIA WYDATKÓW
BIEŻĄCYCH PRZEDSZKOLI (%)

	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 Unii Europejskiej	0	0	0,07	0,52	2,38
Pozostałe – środki własne budżetów samorządowych	88,52	87,54	87,30	86,71	85,36

Uwaga: dane obejmują wydatki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Łączne wydatki bieżące: wydatki z budżetu gminy pomniejszone o dotacje przekazywane przedszkolom niepublicznym oraz dotacje przekazywane innym gminom plus (dla lat 2007–2009, dla których mamy dane pochodzące z zakładów budżetowych) wydatki zakładów budżetowych pomniejszone o przekazywaną im dotację z budżetu gminy.

Opłaty od rodziców – przy założeniu, że w całości przeznaczone są na wydatki bieżące. Uwzględnione zostały opłaty pobierane w jednostkach budżetowych (odzwierciedlone w budżetach gmin), a dla lat 2007–2009 także opłaty pobierane w zakładach budżetowych.

Środki z Unii Europejskiej oraz dotacje z budżetu państwa – dotacje otrzymywane przez budżet gminy oraz bezpośrednio (z pominięciem budżetu) przez zakłady budżetowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Udział dotacji przekazywanych przez budżet państwa w całości wydatków bieżących systematycznie się obniżał. W 1992 r. państwo pokrywało w tej formie prawie 5% kosztów, ale w ostatnich latach dotacje stanowiły margines.

Systematycznie natomiast rośnie udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wbrew pojawiającym się czasem opiniom

⁵⁴ M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government role in pre-school child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] H. Wollmann, G. Marcou (eds.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.

wciąż nie są to jednak kwoty mające decydujący wpływ na sytuację finansową przedszkoli. W 2009 r. było to niespełna 2,5% kosztów bieżących. Trzeba jednak pamiętać, że mówimy tutaj wyłącznie o kwotach pojawiających się w budżetach samorządowych. Dane te nie obejmują zatem dotacji pozyskiwanych (często w porozumieniu z gminą) przez organizacje pozarządowe realizujące projekty odnoszące się do edukacji przedszkolnej. Skala tych dotacji zostanie jeszcze omówiona w odrębnym rozdziale.

Tylko trochę inaczej wygląda struktura finansowania inwestycji związanych z przedszkolami (tabela 21). Jeszcze wyższy jest w tym przypadku udział środków własnych samorządów gminnych – we wszystkich analizowanych latach przekraczał on 90% całości poniesionych nakładów.

TABELA 21. ZMIANY STRUKTURY FINANSOWANIA WYDATKÓW
MAJĄTKOWYCH PRZEDSZKOLI (%)

	1998	2003	2007	2008	2009
Dotacje z budżetu państwa	9,50	0,34	0,94	0,65	1,15
Dotacje ze środków Unii Europejskiej			0,47	1,93	7,08
Pozostałe – środki własne budżetów samorządowych	90,50	99,66	98,09	97,42	91,77

Uwaga: dane obejmują wydatki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Objaśnienia metodyczne analogicznie jak w tabeli 20.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Dotacje z budżetu państwa miały spore znaczenie jeszcze pod koniec lat 90-tych (prawie 10% całości wydatków inwestycyjnych), ale potem zniknęły niemal całkowicie (ok. 1%), zapewne dlatego, że rządy uznały, iż rolę wspomagającego powinny przejąć fundusze europejskie. Jednak także i w tym przypadku – wbrew spotykanym obiegowym opiniom – udział ten nie jest bardzo wielki, choć bardzo szybko rośnie. Ale nawet w 2009 r. środki unijne stanowiły znacznie mniej niż 10% całości inwestycji przedszkolnych.

W tabelach 22 i 23 można znaleźć informacje na temat zróżnicowanej roli funduszy unijnych w finansowaniu zadań przedszkolnych w różnych kategoriach gmin. Zróżnicowanie to jest bardzo znaczne. Zarówno w przypadku kosztów bieżących, jak i majątkowych w minimalnym stopniu ze środków tych korzystają wielkie miasta.

TABELA 22. STRUKTURA FINANSOWANIA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH PRZEDSZKOLI W 2009 R. (%)

	Oplaty rodziców	Dotacje ze środków Unii Europejskiej	Pozostałe – środki własne gminy
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	15,09	0,19	84,62
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	18,10	0,23	81,66
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	17,64	0,69	81,66
Gminy podmiejskie	14,95	0,91	84,14
Gminy wiejskie przemysłowe	11,43	0,85	87,72
Gminy wiejskie popegeerowskie	11,49	1,59	86,92
Gminy wiejskie pozostałe	10,88	3,60	85,52

Uwaga: dane obejmują wydatki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Udział dotacji z budżetu państwa w finansowaniu wydatków bieżących w żadnej z kategorii nie przekracza 0,04%.

Objaśnienia metodyczne analogiczne jak w tabeli 20.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Z kolei programy unijne mają największe znaczenie dla gmin wiejskich poza obszarami podmiejskimi. O ile w przypadku kosztów bieżących jest to nadal margines (choć wielokrotnie szerszy niż w wielkich miastach) – 1,6% w gminach popegeerowskich i ponad 3,5% w pozostałych – o tyle w przypadku inwestycji fundusze unijne dostarczają w tych gminach mniej więcej co dziesiątą złotówkę. Wartości średnie, nawet w rozbiciu na kilka kategorii gmin, są jednak w jakimś stopniu mylące. Godny podkreślenia jest fakt, że w 65 gminach (w tym w 4 gminach podmiejskich, 21 gminach wiejskich popegeerowskich i w 33 tzw. pozostałych gminach wiejskich) fundusze strukturalne w 2009 r. dały ponad połowę środków przeznaczonych na inwestycje związane z przedszkolami. Z tego w 46 gminach (w tym w 3 podmiejskich, 14 popegeerowskich i 26 pozostałych gminach wiejskich) środki unijne pokryły niemal całość inwestycji (ponad 90% wszystkich wydatków). W przypadku tej stosunkowo niewielkiej grupy gmin można faktycznie powiedzieć, że poprawa edukacji przedszkolnej opiera się w olbrzymim stopniu na pomocy unijnej. Choć i w tych jednostkach udział Unii w finansowaniu kosztów bieżących jest znacznie niższy niż ten związany z inwestycjami. W sumie jednak, obawy wskazujące, że po ustaniu pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego przedszkola mogą mieć masowe kłopoty z utrzymaniem, wydają się na podstawie tych danych mocno prze-

sadzone. Możliwe, że na funduszach unijnych w większym stopniu opiera się utrzymanie wielu nowych inicjatyw przedszkoli niepublicznych, ale jak wynika z wcześniej przytaczanych danych, w gminach wiejskich korzysta z nich mniej niż 10% dzieci objętych edukacją przedszkolną (tylko w gminach podmiejskich jest to nieco ponad 20%).

TABELA 23. STRUKTURA FINANSOWANIA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH PRZEDSZKOLI W 2009 R. (%)

	Dotacje z budżetu państwa	Dotacje ze środków Unii Europejskiej	Pozostałe – środki własne gminy
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	0,01	0,51	99,48
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	3,90	3,56	92,54
Miasta pon. 20 tys. mieszkańców	0,59	5,47	93,94
Gminy podmiejskie	0,59	2,82	96,59
Gminy wiejskie przemysłowe	3,03	3,03	93,94
Gminy wiejskie popegeerowskie	0,97	11,19	87,84
Gminy wiejskie pozostałe	0,79	8,95	90,26

Uwaga: dane obejmują wydatki jednostek budżetowych i zakładów budżetowych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Opłaty za wyżywienie

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 24, najczęściej spotykaną opłatą za dzienne wyżywienia była kwota mieszcząca się w przedziale od 4,10 do 5 zł. Zupełnie sporadycznie pojawiały się jednak także kwoty znacząco odbiegające od tej dominanty – do 2 zł lub powyżej 8 zł (w sumie 12% przypadków). Zwraca uwagę, że w 8% gmin w przedszkolach nie pobierano w ogóle opłaty za wyżywienie. W grupie gmin wiejskich odsetek ten był jeszcze wyższy – wynosił aż 14% (poza gminami wiejskimi takich przypadków nie zanotowaliśmy prawie wcale). Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, w niektórych przypadkach wiązało się to po prostu z faktem, że przedszkola (umieszczone zazwyczaj przy szkołach wiejskich) nie oferowały dzieciom żadnego wyżywienia. Ale znacznie częściej była to świadoma polityka władz gminy, uważających, że i tak znaczna część opłat byłaby refundowana przez gminny ośrodek pomocy społecznej ze względu na trudną sytuację materialną rodzin dzieci uczęszczających do przedszkola.

W obliczu faktu, że pobieranie opłat od pozostałych dawałoby budżetowi gminy bardzo niewielkie oszczędności, a jednocześnie byłoby kontrowersyjne politycznie, gminy te decydowały o objęciu darmowym wyżywieniem wszystkich dzieci.

TABELA 24. OPŁATY W PRZEDSZKOLACH GMINNYCH
W ROKU SZKOLNYM 2010/11

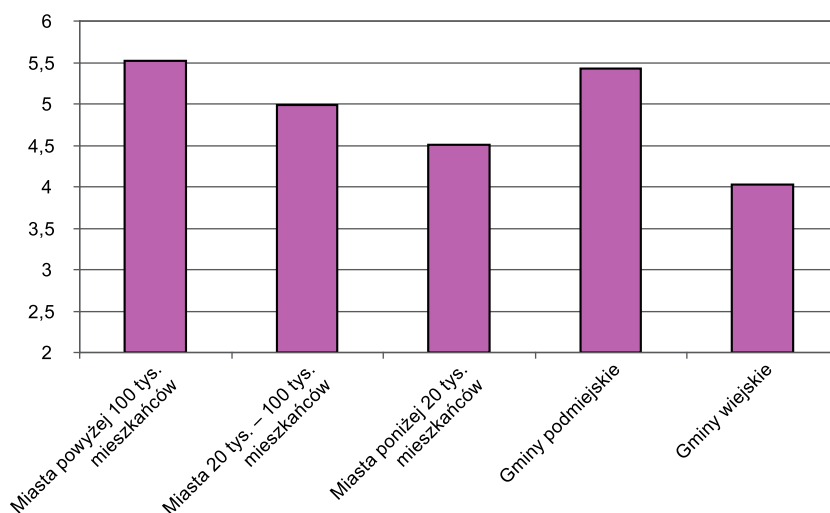
Odsetek gmin z opłatą za dzienne wyżywienie w wysokości (N = 311)		Odsetek gmin z wysokością opłaty miesięcznej (stałej) (N = 132)	
0 (za darmo)	8	0 (za darmo)	5
0,1–2 zł	2	1–50 zł	17
2,1–4 zł	28	51–75 zł	9
4,1–5 zł	31	76–100 zł	17
5,1–8 zł	27	101–150 zł	41
Ponad 8 zł	2	151–200 zł	9
		Ponad 200 zł	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Rysunek 19 pokazuje, że przeciętna wielkość opłat jest silnie zróżnicowana w zależności od typu gminy. Najwyższe (ok. 5,50 zł) są w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) i w gminach podmiejskich największych aglomeracji. Im mniejsze miasto, tym opłata za wyżywienie jest niższa, a dla gmin wiejskich przeciętna wynosi tylko 4 zł (jest zatem prawie 30% niższa niż w wielkich miastach). Zróżnicowanie to wynika po części z różnic w poziomie realnych kosztów ponoszonych przez gminy, ale w znacznym stopniu jest skutkiem polityki socjalnej władz samorządowych – opłaty są wyższe w miejscowościach zamożniejszych, w których nie stanowią tak znacznego jak gdzie indziej obciążenia dla budżetów gospodarstw domowych.

Znaczna część gmin (choć nie potrafimy jej dokładnie oszacować) korzysta w niektórych przedszkolach z usług firm cateringowych. Nie chodzi tu nawet o koszty (te zazwyczaj nie są niższe od kosztów prowadzenia własnej kuchni), ale o to, że w niektórych przedszkolach (np. organizowanych przy szkołach) były kłopoty ze spełnieniem wszystkich warunków technicznych i sanitarnych potrzebnych do samodzielnego przygotowywania posiłków (a ich spełnienie wymagałoby właśnie poniesienia dużych kosztów). Niektóre gminy podkreśla-

RYS. 19. PRZECIĘTNE OPŁATY DZIENNE ZA WYŻYWIENIE



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego (N=311).

ją, że firmy cateringowe konkurują między sobą, co pozwala na wynegocjowanie korzystnych warunków umowy. Niektóre jednak skarżą się, że zlecenia dla przedszkoli są dla firm kłopotliwe i niechętnie się ich podejmują:

Mamy kłopot z zapewnieniem wyżywienia, wydzwoniłam wszystkie możliwe firmy cateringowe, bo tam nie ma stołówek w tej szkole, godzą się, ale tylko na obiady, więc jest kwestia, co uzgodnić z podwieczorkami i śniadaniem.

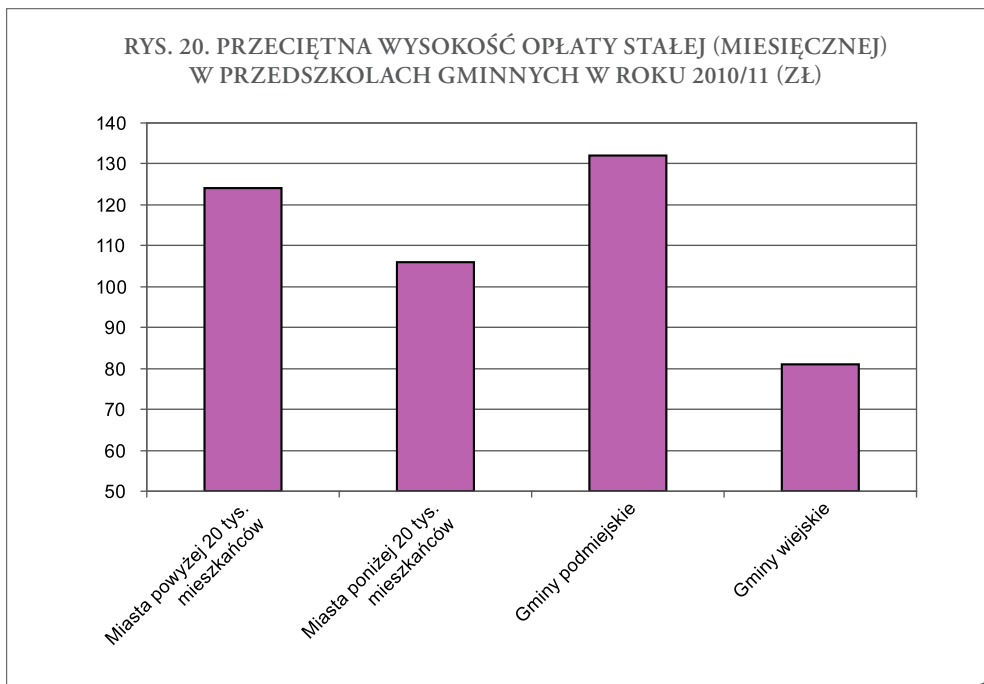
Urzędniczka z gminy wiejskiej

Opłaty stałe w roku 2010/11

Z wcześniej zbieranych danych⁵⁵ wiadomo było także, że opłata miesięczna była jeszcze silniej zróżnicowana – wahała się od 10 do 190 zł. Zebrane przez nas dane w ponad 100 gminach wskazują na jeszcze większe różnice (tabela 24). W ponad 40% gmin opłata wynosiła pomiędzy 101 i 150 zł, a w ponad połowie od 76 do 150 zł. Odstępstwa od takiej typowej sytuacji są jednak dość znaczne

⁵⁵ Por. np. Ł. Sobiech, *Opłaty w przedszkolach*, „Wspólnota” 2005, nr 17, s. 24; tenże, *Opłaty w przedszkolach*, „Wspólnota” 2006, nr 35, s. 34.

– w 5% gmin (w grupie tej, także i tym razem, znajdowały się głównie gminy wiejskie) odstąpiono w ogóle od pobierania opłat, w co trzydziestej zaś gminie opłata miesięczna była wyższa niż 200 zł.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego (N=132).

Rysunek 20 pokazuje, że zróżnicowanie opłaty miesięcznej przypomina zróżnicowanie w zakresie opłat za wyżywienie. Sumy płacone przez rodziców były wyższe od przeciętnych w przypadku większych miast⁵⁶, a niższe w gminach wiejskich. W dodatku wysokimi opłatami wyróżniają się przedmieścia największych aglomeracji. Różnica między najwyższą i najniższą średnią dla wyróżnionych grup samorządów jest jeszcze wyższa niż w przypadku opłat za wyżywienie i sięga niemal 40%. Opisany tu obraz sytuacji jeszcze raz potwierdza tezę o socjalnym, a nie kosztowym podłożu zróżnicowania opłat. Wprawdzie w grupach odznaczających się wyższym poziomem opłat zakres bezpłatnych zajęć dodatkowych jest nieco szerszy od przeciętnego (o czym piszemy obszerniej w

⁵⁶ Ze względu na znacznie mniejszą próbę gmin, z których udało się zebrać informacje o wysokości opłat miesięcznych, w tym przypadku nie zdecydowaliśmy się na wyróżnienie oddzielnej grupy miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców (miasta liczące od 20 tys. do 100 tys. i powyżej 100 tys. potraktowane zostały łącznie).

podrozdziale 3.2.2), ale różnica ta jest za mała, by wytłumaczyć tak znaczne rozpiętości w opłatach miesięcznych.

W założeniu nowe przepisy, które gminy musiały wprowadzić w życie od września 2011 r., określające minimalny czas realizacji podstawy programowej na 5 godzin dziennie i pozwalające na pobieranie opłat za dodatkowy czas spędzony w przedszkolu, miały uzdrowić i uprościć sytuację. Tak się jednak nie stało – liczne przykłady uzasadniające tę tezę można znaleźć w dalszej części niniejszego rozdziału.

Opłaty godzinowe ustalane na rok 2011/12

Jak zróżnicowana jest wysokość opłat pobieranych za dodatkowe godziny przebywania dzieci w przedszkolach? Zebrany na ten temat w ramach przeprowadzonego badania materiał ma ograniczony zasięg, a pozyskane dane stwarzają trudności interpretacyjne. Pierwszą przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, że znaczna część badania została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2011 r., podczas gdy opłaty miały zacząć obowiązywać dopiero od września i w momencie zbierania informacji wiele gmin nie miało jeszcze przyjętej odpowiedniej uchwały. W wielu przypadkach prace nad projektem dopiero się rozpoczynały i trudno było nawet oszacować kształt propozycji, która miała być przedstawiona do zatwierdzenia radzie. Osobnym, ale wartym podkreślenia zjawiskiem jest fakt zetknięcia się przez badaczy z gminami, w których w ogóle nie zastanawiano się jeszcze nad odpowiednią zmianą uchwały, a podawane przez nas informacje, że nowa uchwała będzie już wkrótce wymagana przez prawo, spotykały się z niedowierzaniem. Przypadki takie zdarzyły się jeszcze w sierpniu, a w jednej gminie nawet we wrześniu 2011 roku! Z taką zaskakującą sytuacją spotykaliśmy się w niektórych gminach wiejskich. Wprawdzie stosunkowo niewielka próba gmin objętych badaniem terenowym nie pozwala na stanowcze uogólnienia w tym zakresie, ale spośród pięciu objętych badaniem województw szczególnie często przypadki takie miały miejsce na Podlasiu, natomiast ani razu w Wielkopolsce.

Drugą trudnością w oszacowaniu skali zróżnicowania opłat jest złożoność podejmowanych uchwał. Jedynie w 70% przeanalizowanych uchwał opłata została ustalona na poziomie jednakowym dla każdej dodatkowej godziny, natomiast w pozostałych 30% przypadków jest to opłata zmienna – w niektórych gminach rosnąca, a w innych malejąca w zależności od upływu czasu, jaki minął od zakończenia „okresu bezpłatnego”, wiążącego się z realizacją podstawy programowej. W ramach prowadzonych przez nas badań terenowych podejmowaliśmy w takich przypadkach próbę wyliczenia przeciętnej wysokości opłaty za

godzinę, ale ankieterzy pracujący przy przeprowadzaniu ankiety ogólnopolskiej wpisywali w takich przypadkach „brak danych” do odpowiedniej rubryki kwestionariusza. W rezultacie zebrane na temat wysokości opłat informacje odnoszą się tylko do 86 gmin. Syntetyczne podsumowanie zebranych na ten temat danych zawierają tabela 25 i rysunek 21.

TABELA 25. OPŁATY GODZINOWE W PRZEDSZKOLACH GMINNYCH
PLANOWANE NA ROK 2011/12

Przeciętna wysokość opłaty godzinowej	Odsetek gmin
0 (za darmo)	3
0,1–1 zł	16
1,1–1,5 zł	27
1,6–2 zł	28
2,1–3 zł	23
Ponad 3 zł	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego (N=86).

Dominująca wysokość opłaty zamyka się w przedziale 1,10–3,00 zł za godzinę (78% gmin), przy czym najczęstsza jest wysokość od 1,60 do 2 zł. Stosunkowo częste są jednak także opłaty niższe – do 1 zł (prawie co piąta gmina), w szczególności zaś w kilku gminach zetknęliśmy się z decyzją o odstąpieniu od pobierania dodatkowych opłat. Z drugiej strony, w kilku spośród badanych gmin (5 przypadków wśród 86 gmin) zanotowaliśmy średnie opłaty przekraczające 3 zł za godzinę.

Także i w tym przypadku przeciętne opłaty są zdecydowanie najniższe w gminach wiejskich (ok. 1,20 zł), a znacznie wyższe (średnio powyżej 1,80 zł) w gminach miejskich położonych na terenach przedmieść największych aglomeracji.

Jak wspomnieliśmy wyżej, w niemal co trzeciej gminie opłata nie jest pobierana w jednakowej wysokości za każdą z godzin powyżej podstawy programowej. Różnice są czasami dość znaczne, np. w Jarosławiu (podkarpackie) opłata za pierwszą godzinę wynosi 3 zł, a za trzecią już tylko 1 zł. Co ciekawe, gminy stosują tu rozbieżne rozwiązania – w niektórych kolejne godziny są coraz droższe, a w niektórych dość szybko tanieją. Zróżnicowane są także argumenty

stojące za tak sformułowanymi uchwałami. Stosowanie niższych opłat w dalszej części dnia ma najczęściej służyć zachęceniu rodziców, by dzieci zostawały w przedszkolu dłużej. Ma to prowadzić do poprawy sytuacji finansowej gmin, zagrożonej, gdyby dzieci odbierano wcześniej, choć czasem spotykaliśmy się także z argumentami odnoszącymi się do dobra dziecka i jego rozwoju. Także i ten sposób rozumowania budzi niekiedy wątpliwości interpretacyjne pod względem obowiązującego prawa (które zakłada, że opłata powinna być oparta na kalkulacji realnych kosztów).

Myśmy chcieli, by pierwsze godziny w podstawie były drogie, bo jeszcze będą dzieci, ale też chcielibyśmy zachęcić, by rodzice zostawiali dzieci na resztę godzin, które będą tańsze [...] Ustaliliśmy opłatę za pierwsze 3 godziny na poziomie trzykrotnie wyższym niż za kolejne 3 [...] Ale pojawia się od razu dylemat z zapytaniem „a jak państwo wyliczyliście, że akurat te 3 godziny są droższe, a te pozostałe są tańsze?” [...] Przyjęliśmy argument, że po godzinie 13.00 te zajęcia w następnych 3 godzinach będą wymagały od nauczyciela i opiekuna więcej pracy [...] Ale to jest fikcja, przecież my im więcej nie płacimy z tego powodu.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Skoro opłaty rodziców stanowią tylko niewielką część kosztów funkcjonowania przedszkola, to można użyć argumentu, że opłata za żadną z godzin nie przekracza faktycznie ponoszonych wydatków.

Zwiększanie opłaty za kolejne godziny jest z kolei tłumaczone najczęściej rachunkiem ekonomicznym – koszt jednostkowy opieki nad dzieckiem rośnie, kiedy grupa znajdująca się pod opieką nauczycielki robi się coraz mniejsza.

Innym zróżnicowaniem dotyczącym polityki w zakresie opłat jest sam sposób ustalenia jej wysokości. W jednej trzeciej gmin stawka za godzinę nie jest wyrażona za pomocą wartości nominalnej, ale jako procent płacy minimalnej. Gminy argumentują, że dzięki temu opłaty będą się automatycznie rewaloryzować wraz z inflacją i wzrostem nominalnej zamożności rodziców, bez konieczności podejmowania zawsze trudnych politycznie uchwał o podwyżkach. Niektórzy rozmówcy skarżyli się jednak, że w części województw uchwały tak sformułowane były podważane przez organa nadzoru.

Sposób określania zakresu zajęć płatnych

Ustawa wymaga wyliczenia zajęć prowadzonych w czasie, za który będą płacić rodzice. Sformułowanie takiej uchwały nastrocza gminom sporych trudności,

na które nasi rozmówcy bardzo często się skarżyli. W badanych gminach zdarzało nam się napotykać bardzo konkretne zapisy odnoszące się do takich zajęć, np. zajęcia logopedyczne albo nauka języka obcego (która w wielu innych gminach jest dodatkowo płatna; zagadnienie to będzie jeszcze dyskutowane dalej). Najczęściej jednak gminy uciekają w bardzo rozbudowane, ale *de facto* ogólne sformułowania, takie jak:

Zajęcia rozszerzające rozwój umysłowy dzieci poprzez gry i zabawy, rozwijające zainteresowania otaczającym światem za pomocą gier i zabaw badawczych, gry i zabawy edukacyjne wspomagające rozwój dziecka w różnych sferach: umysłowej, psychofizycznej, emocjonalnej i społecznej, rozwijające dodatkowe zainteresowania i uzdolnienia dzieci.

Cytat z uchwały rady gminy

Trudno jednak byłoby udowodnić, że zajęcia te istotnie wykraczają poza sformułowania podstawy programowej. Zdają sobie z tego sprawę i sami samorządowcy:

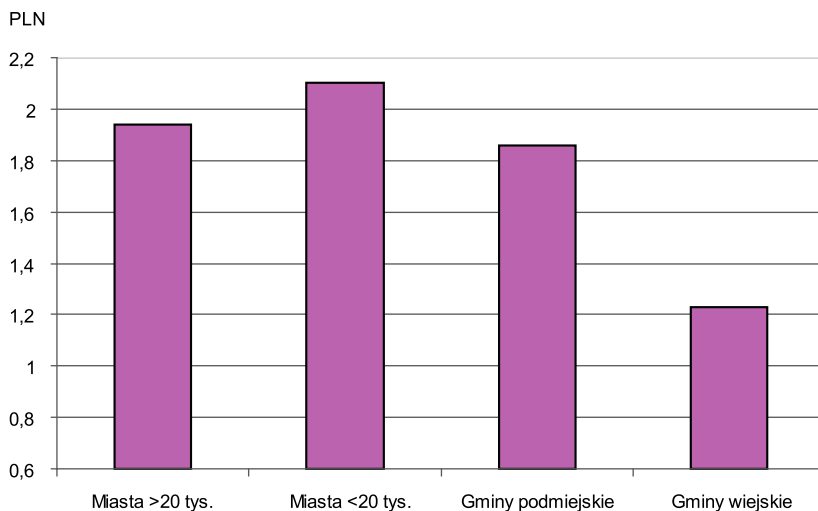
Podjęliśmy uchwałę, gimnastykując się niesamowicie, jakie świadczenia [...] możemy wpisać do uchwały [...] żeby one nie były czystą fikcją [...] jeżeli państwo czytaliście podstawę programową [...] to naprawdę konia z rządem temu, kto wymyśli jeszcze coś sensownego na pozostały czas dziecka w przedszkolu... Więc wymyślam z koleżankami i kolegami gry i zabawy jakieś [...] kombinujemy, jakieś dziwolagi, żeby jakoś tam one wprost nie odnosiły się do podstawy programowej [...] i jeżeli któryś rodzic będzie chciał, by go uświadomić, co się kryje pod daną godziną, to będziemy mieli ogromne problemy, żeby faktycznie to odpowiadało tej rzeczywistości.

Urzędnik z małego miasta

Powinna powstać osobna publikacja na temat problemów samorządów z uchwałą o ustalenie opłat [...] ostatnia nowelizacja ustawy o systemie oświaty, liczyliśmy bardzo na nią, że w końcu zostanie doprecyzowane, za co gminy mają pobierać opłatę, ponieważ poprzednia regulacja mówiła o tym, że mogą pobierać opłatę za wszystkie zajęcia czy świadczenia, które są realizowane powyżej podstawy programowej [...] właściwie wszystko można było podciągnąć pod podstawę programową, nawet to, jak dziecko drzemkę ma, to też. Czyli wniosek taki, że tak naprawdę przedszkola powinny być w ogóle bezpłatne.

Urzędnik z dużego miasta

RYS. 21. PRZECIĘTNA OPŁATA ZA GODZINĘ ZAJĘĆ W PRZEDSZKOLU PONAD BEZPŁATNY WYMIAR NAUCZANIA



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Wątkiem poruszonym w trakcie wywiadów była także nauka religii. Ponieważ nie znajduje się ona w podstawie programowej, jej lekcje nie powinny się odbywać w trakcie 5 godzin bezpłatnych przeznaczonych na realizację tejże podstawy. Z drugiej strony gminy powoływały się na wytyczne, że nie powinny za lekcje religii pobierać opłaty. Jak więc rozwiązać ten dylemat, skoro katechezy mają się odbywać w czasie, za który rodzice płacą? Mogłoby się wydawać, że rozwiązaniem jest organizowanie lekcji zaraz po 5 godzinach bezpłatnych, ale nie zawsze jest to możliwe organizacyjnie, zwłaszcza że w wielu przedszkolach wypada wtedy czas leżakowania po obiedzie. Jednocześnie, jak podawali niektórzy rozmówcy, lekcje religii bywają jednym z pierwszych punktów sprawdzanych w trakcie ewentualnych kontroli:

U nas kuratorium zaczynało najpierw od sprawdzania, czy są godziny religii wpisane do projektu, koniecznie, obowiązkowo zaczynał od tego wizytator.

Urzędnik z gminy wiejskiej

Podobny przypadek problemu z odpłatnością w odniesieniu do innych zajęć – lekcji angielskiego finansowanych ze środków POKL (a więc z założenia darmowych dla rodziców) – opisywała „Gazeta Radom”:

W większości radomskich przedszkoli dziecko bezpłatnie można zostawić do godz. 13.00, później za każdą godzinę rodzic płaci 3,04 zł. Szkopuł w tym, że w wielu placówkach bezpłatne zajęcia finansowane przez UE z angielskiego, rytmiki i warsztaty logopedyczne mają odbywać się właśnie po godz. 13.00. Więc za teoretycznie darmową naukę i tak trzeba płacić.

– To tak, jakby ktoś powiedział, że daje mi za darmo obiad, ale poprosił, żebym zapłacił za wynajęcie talerza, na którym poda mi kotlet – mówi jeden z rodziców.

– Czy zajęcia w ramach unijnego programu „Matymi stópkami w wielki świat” odbywają się w godzinach zajęć płatnych? – dopytywaliśmy. W większości placówek powiedziano nam, że tak. – My się nie wyrabiamy z realizacją podstawy programowej, dlatego te zajęcia odbywają się w innych godzinach... tych płatnych – usłyszeliśmy w jednym z przedszkoli.

– Tak być nie może. Te zajęcia powinny być darmowe. Opłaty nie mogą się dublować – tłumaczył nam zaskoczony Pożyczka [dyrektor Wydziału Edukacji w Urzędzie Miasta]. I zapewniał: – Proszę mi wierzyć, organizowałem spotkanie z dyrektorami, mówiłem o tym, że unijne zajęcia mają się odbywać w ramach zajęć bezpłatnych.

Od razu po naszym telefonie obiecał szybką interwencję. – Zaraz wysłę e-mail do dyrektorów przedszkoli. Za zajęcia unijne rodzic nie może płacić – mówił stanowczo⁵⁷.

Niektórzy rozmówcy wskazywali na to zagadnienie jako przykład jednej z wielu łamigłówek, przed którymi postawiły ich nowe przepisy.

Skutki finansowe nowych regulacji – podwyżka czy obniżka?

W potocznym odczuciu wiele gmin wykorzystało nowe przepisy do drastycznej podwyżki opłat pobieranych od rodziców. W „Gazecie Stołecznej”⁵⁸ wyliczono, że o ile w ubiegłym roku opłata stała w Warszawie wynosiła zaledwie 130 zł, o tyle według nowej uchwały opłata za 9 godzin dziennie sięgnie 259 zł miesięcznie, a przy dłuższym pobycie będzie oczywiście jeszcze wyższa (godziny od 13.00 do 16.00 mają kosztować 3,50 zł, a po 16.00 – 1,80 zł za godzinę). Większość naszych rozmówców przekonywała nas jednak, że rzeczywistość jest znacznie bardziej złożona. Wielu uskarżało się wręcz na spodziewany spadek dochodów

⁵⁷ A. Jurek, A. Kępka, *Zamieszanie w przedszkolach. Zajęcia darmowe, a płatne*, „Gazeta Radom” 2011, 2 września.

⁵⁸ *Zostają wyższe opłaty za przedszkola*, „Gazeta Stołeczna” 2011, 22 lipca.

z tego źródła. Kalkulacje przytaczane przez prasę i wywołujące protesty społeczne oparte są bowiem na założeniu, że dzieci przebywają w przedszkolu przez wiele godzin poza darmowym okresem 5-godzinny i że frekwencja w przedszkolu wynosi 100%. Nowe przepisy narzucają obowiązek zwrotu pieniędzy za nieobecności dziecka, *de facto* bez względu na przyczynę tej nieobecności. Wiele z samorządów tak skalkulowało nowe opłaty, że w porównaniu z systemem dotychczasowym podwyżka dotyczy tylko tych rodziców, których dzieci przebywają w przedszkolu np. powyżej 8 godzin (i to pod warunkiem 100% obecności), a krótszy czas pobytu oznacza obniżkę. Przedstawiciele samorządów zwracają uwagę, że dochody z opłat są nieprzewidywalne. Trudno bowiem przewidzieć, jaka będzie skala absencji. Nie jest także jasne, jak często rodzice mogą zmieniać deklarowany okres pobytu dziecka w przedszkolu. Oba te fakty znacząco utrudniają zaplanowanie ich budżetu, w tym odpowiedniej dotacji z budżetu gminy. Utrudniają też politykę kadrową, przewidzenie, ilu nauczycieli i w jakim czasie powinno pracować. Trudno się dziwić, że budzi to niezadowolenie polityków i pracowników samorządowych.

Rodzice często profilaktycznie chcą zapisać dziecko w przedszkolu, bo skoro są takie przepisy, że mogą dziecko zapisać [...] nie musi chodzić, bo mnie nie skreślą i to miejsce mam, bo może zacznę pracę gdzieś i ta sytuacja się zmieni. I my mamy związane ręce. Nie możemy dziecka skreślić, nie możemy pobierać opłaty za dziecko, które jest nieobecne. Wydaje mi się, że opłata zryczałtowana jest jedynym słusznym rozwiązaniem.

Urzędnik z dużego miasta

Jest kwestia rozliczania się z rodzicami, zwrotów za nieobecności. Wyroki sądów idą w stronę: jak nieobecny, to nie płaci. Ale my ponosimy dokładnie takie same koszty funkcjonowania tej placówki. Kadra jest zatrudniona, a opalić trzeba, oświetlić trzeba, nie ma znaczenia, czy dziecko było tego dnia, czy nie było. Ja rozumiem, że państwo nakłada na nas pewne obowiązki, ale jeśli państwo żąda i oczekuje pewnych rzeczy, to powinno za to płacić.

Burmistrz małego miasta

Zwolnienia dla dziecka rodzic pisze, a my mamy problem, że my kadrę zatrudniamy na rok, a to, że rodzice deklaracje złożyli, ludzi żeśmy zatrudnili, a teraz pani zabiera dziecko wcześniej albo nie przyprowadza. A ludzie są zatrudnieni, my im płacimy, a oni siedzą. Dyrektorzy zaczynają myśleć już: „Pani naczelnik, to może

zrobimy taką nakładkę, że teraz tych dwóch tu będzie, bo tu skracamy czas i tu będzie miał tylko tyle, tu już go nie będzie, a tu może w tym czasie to z tej grupy będzie brat dzieci, to może zajęcia dla uzdolnionych”, bo opieka pedagogiczna, psychologiczna niekoniecznie, bo nie mają przygotowania [...] Więc już zaczynamy myśleć, co zrobić.

Urzędnik z małego miasta

Na szczególny przypadek takiej nieprzewidywalności zwrócono nam uwagę w jednym z dużych miast, które ma poważny kłopot z zaplanowaniem pracy przedszkoli dyżurujących w okresie wakacyjnym. Bardzo wielu rodziców „na wszelki wypadek” zadeklarowało, że dzieci będą do niego chodziły i w lipcu, i w sierpniu. Deklaracja taka nie pociąga za sobą skutków finansowych, bo przecież i tak płaci się tylko za dni, w których dzieci faktycznie pojawiają się w przedszkolu. Nie pozwala to na realne oszacowanie, ile z nich powinno być objętych systemem dyżurów wakacyjnych.

Rodzice, można powiedzieć brzydko, wycwanili się w ten sposób, że mamy teraz bardzo duży problem, jeżeli chodzi o okres wakacyjny [...] Teraz rodzice lekką ręką zapisują na ten pobyt 1-miesięczny, czy nawet 2-miesięczny [...] Bo wiedzą, że jeżeli odpowiednio wcześniej, czy nawet dzień wcześniej zasygnalizuje, to cała stawka zostanie mu zwrócona. Dyrektorki przedszkoli burzą się, mówią, że nie mają kiedy dać urlopów pracownikom.

Urzędnik z dużego miasta

Nowe przepisy – wbrew intencjom oficjalnie formułowanej polityki rządu – doprowadziły w wielu przypadkach do zmniejszenia zakresu edukacji przedszkolnej, bo wielu rodziców, kierując się oszczędnościami, stara się zostawiać dzieci w przedszkolu tylko na 5 godzin, a w każdym razie odbierać je wcześniej niż poprzednio.

Wylaliśmy dziecko z kąpielą, skracamy, bo rodzic będzie zabierał dziecko wcześniej. Przedtem, jak musiał płacić, to mówił „jak płacę to zaprowadzę”, a teraz mówi „ale jak ja nie zaprowadzę, to mi zwrócą, to nie zaprowadzę”. I w sumie to co było kluczowe, że dzieci mają być dłużej edukowane, ma przedszkolak być w grupie, rozwijać się, to przepada. Dzieci będą zabierane i przechowywane u sąsiadki.

Urzędnik z małego miasta

Rozmawiałam ze znajomą, która ma małe dziecko. I ona mówi – ja zadeklarowałam na 7 godzin. Ale zaraz, pani pracuje trochę więcej? Tak, ja będę go przyprowadzała do przedszkola, a mąż będzie odbierał. Ma takie możliwości, że zabierze go wcześniej.

Urzędniczka z miasta średniej wielkości

Co więcej, jest to system budzący wątpliwości z punktu widzenia polityki społecznej, bo okazuje się, że największe obciążenia muszą ponosić rodzice, którzy często najbardziej potrzebują wsparcia, którzy długo pracują i nie mają w rodzinie kogoś, kto odbierałby dzieci z przedszkola o wczesnej porze. Skrócenie czasu pobytu dzieci w przedszkolu ma zdaniem niektórych rozmówców negatywne skutki nie tylko dla budżetu, ale także dla samych dzieci:

Wzrosła nam absencja w przedszkolu nawet o 50% [...] zdajemy sobie sprawę, że dla rodziców każdy grosz jest ważny i to była forma kalkulowania wydatków miesięcznych [...] nie chciałabym, aby w ten sposób to działało, że pomimo tego, że dziecko ma zapewnione miejsce w naszym przedszkolu, pozostaje w domu.

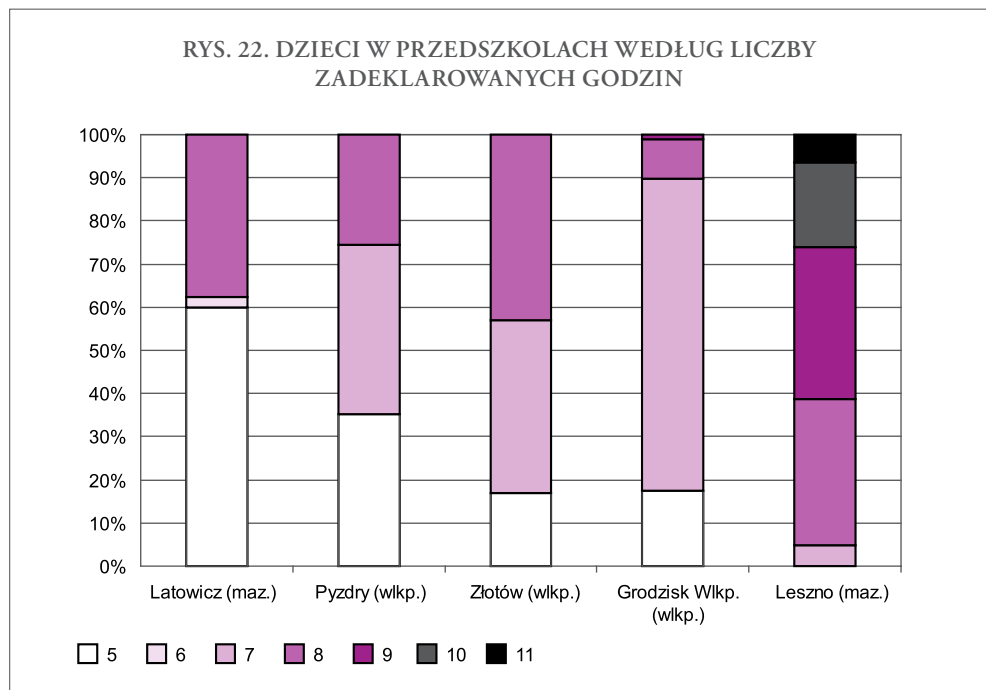
Urzędniczka z małego miasta

Dla mnie głównym błędem [...] jest to, że ci, co potrzebują przedszkola najbardziej, zapłacą najwięcej, bo muszą zostawić na dłużej dziecko w przedszkolu. To godzi w ideę funkcjonowania przedszkola, że przyprowadza się dziecko na kilka godzin, bo tak jest wygodnie, jednego dnia się przyprowadza, drugiego nie, bo jest babcia.... Jeżeli rodzice patrzą jedynie pod kątem finansowym, nie mówią o dobru dziecka, tylko finanse są na pierwszym miejscu, to funkcjonowanie przedszkola zaczyna być dziwne [...] To już przestaje być przedszkole, tylko jakaś taka przechowalnia czy ochronka [...] Ci którzy przyprowadzają tylko na 5 godzin, zablokują miejsca tym, którzy najbardziej ich potrzebują [...]. Przedszkole dla tych, którzy go potrzebują, zdrożało, dla tych, którzy mogli by się bez niego obejść, staniało.

Burmistrz małego miasta

Uogólniając powyższe wnioski trzeba stwierdzić, że w wielu gminach władze spodziewały się faktycznego spadku dochodów i zmniejszenia okresu przebywania dzieci w przedszkolach. W kilku gminach, w których badania prowadziliśmy we wrześniu 2011 r., udało się zebrać dane dotyczące deklarowanego pobytu dzieci w przedszkolach. Dane takie pokazuje rysunek 22. Bardzo mała próba nie pozwala na daleko idące uogólnienia, ale wydaje się,

że zjawisko ograniczania czasu pobytu najsilniej dotknęło biedniejsze gminy wiejskie i małe miasteczka, a w mniejszym stopniu dotyczy zamożniejszych gmin podmiejskich.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego, dane z września 2011 r.

Według starej opłaty mieliśmy wyszacowane, że miesięczne dochody z tytułu wpłat rodziców powinny wynosić 12 tys. zł. Teraz po tych zmianach nasze dochody wyniosły 7 tys. zł. Miesięcznie tracimy na jednym małym przedszkolu ponad 5 tys. zł [...] jeżeli ja w tej chwili musiałabym wziąć pod uwagę, że absencyjność wzrasta [...], powinnam jakiś wskaźnik przeliczeniowy zastosować, naprawdę [by zachować dochody gminy] powinnam była ustalić 3,50 zł za godzinę [...] i wtedy rodzic płaciłby za nieobecnych.

Urzędniczka z dużego miasta

W ludziach obudziła się taka świadomość – aha, to ja nie muszę oddać dziecka na 8 godzin i są deklaracje tylko na 5 godzin. To wobec tego, kogo my przyjęliśmy? [...] Skoro w jednym przedszkolu pani dyrektor zdecydowała się nawet dać wypowiedzenie jednej nauczycielce, bo nie osiągnie tyle godzin. Czekam na rozwój wydarzeń.

Zobaczmy, co będzie od września, bo dla mnie to jest niezrozumiałe, żeby tylko na 5 godzin. A dopiero 8 godzin równoważy nam dotychczasowe wpływy w budżecie.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Już mamy w przedszkolu jeden oddział z głowy, wszystkie dzieci tylko na 5 godzin.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Niektóre gminy starają się pobierać opłaty za zadeklarowany czas przebywania dzieci, nie uwzględniając absencji, ale postępowanie takie budzi obawy:

Zaczynają się żądania ze strony rodziców o zwrot za godziny, kiedy dziecko z tytułu choroby, wyjazdu rodziców na wesele i bawienie się dłużej nie przebywa w przedszkolu. My w umowach zawieranych mamy wyraźnie napisane, że on deklaruje, że dziecko będzie przebywało 8 godzin dziennie w przedszkolu [...] czyli przedszkole jest gotowe codziennie świadczyć dla niego usługę w liczbie 8 godzin, czyli za 3 musi zapłacić. Jak na razie jeszcze nikt z tym nie poszedł do sądu, ale jak pójdzie, to się zrobi znowu jakaś kolejna jazda [...] przechodzenie z opłaty stałej na opłatę godzinową pomniejszyło dochody miasta o 2 mln zł.

Urzędnik z dużego miasta

Samorządy w różny sposób próbują walczyć z tymi negatywnymi konsekwencjami nowych regulacji. Jednym ze sposobów jest określenie w umowach cywilnoprawnych, jak często można zmieniać deklarację dotyczącą czasu pobytu dziecka w przedszkolu (np. raz na dwa miesiące). Nie jest jasne, czy ograniczenie takie nie byłoby zakwestionowane przez organa nadzoru, ale umowy cywilnoprawne – w odróżnieniu od uchwał gminy – nie podlegają takiemu automatycznemu nadzorowi. Innym ze sposobów jest zapisanie w regulaminach przyjęcia do przedszkola preferencje dla dzieci, których deklarowany czas pobytu jest dłuższy. W tych gminach, gdzie miejsc nie wystarcza dla wszystkich chętnych dzieci, może to być skuteczna „zachęta” dla rodziców. Niektóre z pomysłów sprowokowanych przez obowiązujące przepisy są ewidentnie sprzeczne z intencjami polityki państwa:

Już w tej chwili wiem, jak zrobić, żeby przedszkole więcej nas nie kosztowało [...] Przede wszystkim poprzez ograniczenie liczby miejsc w przedszkolach. Jeżeli ograniczymy liczbę miejsc, wtedy te osoby, które są na podstawie programowej, będą musiały zostać w domu. W pierwszej kolejności rekrutacja będzie obejmowała tych,

którzy deklarują większą liczbę godzin. Do tej pory rekrutacja była otwarta. Kto potrzebuje przedszkola, patrzymy na dochody itd [...] Pewne rzeczy samorządy będą musiały zastrzec sobie w umowach i w procesie rekrutacji sobie ustalić.

Burmistrz małego miasta

W jednym z miast samorząd zaproponował rodzicom dwie opcje opłat: albo „godzinowo” ze zwrotami za absencję, albo „tańsze pakiety”, ale bez możliwości zwrotu. Jak wiele innych innowacji, także i ta budzi wątpliwości niektórych prawników.

Egzekwowanie zadeklarowanego czasu pobytu dzieci w przedszkolach

Zdaniem polityków i pracowników samorządowych przepisy dotyczące opłat stwarzają również trudności o charakterze organizacyjno-administracyjnym. Są one dwojakiego rodzaju:

- Powodują konieczność prowadzenia szczegółowej ewidencji czasu przyścia i wyjścia dzieci z przedszkola. Przy czym nie chodzi tutaj o drobne odstępstwa w stosunku do zawartej umowy, ale o kontrolę, czy czas przebywania w przedszkolu jest zbliżony do zadeklarowanego przez rodziców i stanowiącego podstawę wyliczania opłaty.
- W niektórych gminach podnosi się konieczność dyscyplinowania tych rodziców, którzy w rażący sposób nie trzymają się przyjętych w deklaracji zobowiązań dotyczących godziny odbierania dzieci z przedszkola. Takie trudne do przewidzenia odstępstwa są kolejnym elementem utrudniającym zaplanowanie organizacji pracy (m.in. określenie, ilu nauczycieli jest potrzebnych o danej porze dnia).

Pierwszy problem ma charakter administracyjny i utrudnia pracę nauczycieli. Konieczność notowania godzin wejścia i wyjścia wszystkich dzieci to spore obciążenie, komplikujące prowadzenie zajęć dydaktycznych i wychowawczych.

Przecież nauczycielki nie będą biegać, sprawdzać, która jest godzina, o której to dziecko przyszło, wyszło. Przecież to kota można dostać.

Urzędnik z dużego miasta

Dlatego coraz więcej gmin (choć cały czas jest to zdecydowana mniejszość) – przede wszystkim dużych i średnich miast, ale także zamożniejszych gmin

podmiejskich – decyduje się na wprowadzanie kart chipowych. Rozwiązanie takie wprowadzono m.in. w Poznaniu, Gorzowie Wlkp., Grodzisku Wlkp., a w Suwałkach i Żarach było rozważane w momencie prowadzenia badania. To oczywiście nie do końca rozwiązuje problem, bo np. zdarza się zgubienie czy zapomnienie karty, co nie powinno być przecież podstawą do niewpuszczenia dziecka do przedszkola. Poza tym czasami trudne jest wyegzekwowanie używania kart w sposób prawidłowy:

W wielu przedszkolach są u nas [...] czytniki kart chipowych. Jedne dyrektorki sobie bardzo chwalą [...] a inne nie. Początek był trudny, ponieważ rodzic wchodząc do przedszkola [przy odbiorze dziecka], już się jak gdyby wylogowywał, do tej godziny był mu liczony czas przebywania dziecka w przedszkolu, ale jeszcze z tym dzieckiem potrafił nawet i do godziny w tym przedszkolu siedzieć, rozmawiał sobie z innymi rodzicami, dziecko w szatni w galotkach biegło po wszystkich piętach.

Urzędnik z dużego miasta

Drugi problem to wyliczanie należnych opłat od rodziców dzieci często odbieranych później niż zadeklarowano w umowie. Wiele gmin w takiej sytuacji nalicza po prostu opłatę za kolejną godzinę (a obecność czytników chipowych ułatwia uniknięcie późniejszych sporów z rodzicem o faktyczny czas przebywania dziecka). Niektóre jednak zdecydowały o wprowadzeniu w takiej sytuacji swoistych „opłat karnych”⁵⁹. W jednym z dużych miast wprowadzono postanowienie, że jeśli rodzice trzykrotnie nie odbiorą dziecka w wynikającym z umowy czasie, dziecko to będzie automatycznie przepisywane na „droższą taryfę”, tzn. zakładającą dłuższy czas pobytu w przedszkolu. W innych badanych gminach takie niezadeklarowane godziny są płatne według specjalnej, podwyższonej stawki: dwukrotność stawki podstawowej, 5 zł, 10 zł, a nawet 30 zł. Ta najwyższa opłata, z jaką się zetknęliśmy w trakcie przeprowadzonych badań (wprowadzona w jednej z gmin podmiejskich), uzasadniana była tym, że „niańka tyle kosztuje”. W jednym przypadku spotkaliśmy się również z odrębną stawką za odebranie dziecka po godzinie zamknięcia przedszkola. Jednocześnie nasi rozmówcy podkreślali, że chodzi tylko o przypadki drastyczne:

⁵⁹ Dopuszczalność stosowania takich opłat budzi kontrowersje. W szczególności MEN stoi na stanowisku braku podstaw prawnych do stosowania takiego rozwiązania.

Jeżeli to są sporadyczne wypadki, że ktoś ma zadeklarowane 8 [godzin], nie odbiera tego dziecka, bo stał w korkach i tak dalej, to też ani tam intendentka, czy dyrektor przedszkola nie stoi z kasą przy drzwiach, pan się spóźnił 3 minuty, dycha.

Urzędnik z dużego miasta

Ulgi w opłatach

Najbardziej popularną ulgą przyznawaną przez gminy jest ulga na drugie i trzecie dziecko z tej samej rodziny chodzące równocześnie do przedszkola. Ulgi takie stosuje jedna trzecia objętych badaniem terenowym gmin. Bardzo często w rozmowach używano w tym kontekście określenia „ulga dla rodzin wielodzietnych”, choć nie jest to określenie ścisłe, a nawet jest mylące. Nie dotyczy bowiem sytuacji, w których rodzina posiadająca kilkoro dzieci w różnym wieku posyła akurat do przedszkola tylko jedno z nich (z taką ulgą w trakcie badań terenowych spotkaliśmy się tylko raz, w jednej z gmin województwa podlaskiego). Tak więc może dotyczyć rodziny z dwójką dzieci (w bardzo podobnym wieku), ale nie obejmować rodziny z pięciorgiem lub sześciorgiem dzieci. Dlatego też w niektórych gminach kwestionuje się sensowność takiego rozwiązania, w niektórych przyznaje się, że jest ono stosowane na zasadzie inercji, bez głębszego uzasadnienia merytorycznego:

Uzasadnienie tej ulgi jest historyczne tylko. To znaczy z takich rozwiązań trudno się wycofać. Jak się wszyscy do tego już przyzwyczaili. Innych [ulg] nie wprowadziliśmy.

Urzędnik z dużego miasta

Znacznie mniej, bo 14% badanych gmin wprowadziło ulgę powiązaną z kryterium dochodowym (bądź stosowanym samodzielnie, bądź łącznie z ulgą na drugie dziecko w przedszkolu, ale pod warunkiem nieosiągania przez rodzinę pewnego progu dochodu). Jednak wielu urzędników i polityków samorządowych kwestionuje zasadność takiej ulgi, posługując się głównie argumentem, że sprawdzanie prawdziwości deklaracji rodziców odnośnie do dochodów jest nierealne:

Żadne progi [dochodowe], to już byłoby naprawdę skomplikowane, żeby je stosować. Jeśli chodzi o dochody, to w naszym kraju Bóg raczy wiedzieć, kto to potrafi określić [...] Każdy wpisuje co chce, na własną odpowiedzialność oczywiście. A kto to będzie sprawdzał, że tak jest naprawdę?

Wypowiedzi urzędników z różnych gmin w trakcie wywiadu grupowego

Częściej stosowanymi rozwiązaniami, o których mówili nasi rozmówcy, są:

- Delegowanie inicjatywy w sprawie ulg w opłatach na dyrektorów przedszkoli, którzy lepiej orientują się w warunkach poszczególnych rodzin (zamiast umieszczania ogólnych zapisów w uchwałach rad gminnych). Dyrektorzy mają prawo zgłaszania wniosków o umorzenie lub ulgę w opłacie i takie wnioski są zazwyczaj rozpatrywane pozytywnie.
- Pozostawianie pomocy rodzinom w trudnym położeniu ośrodkom pomocy społecznej. W niektórych gminach opłaty za wyżywienie dzieci z tych rodzin lub część ich pozostałych opłat są pokrywane przez te ośrodki.

Mamy miejski ośrodek pomocy społecznej. Jak są tam zakwalifikowani, to dziecko ma opłacony pobyt i często wyżywienie.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Niejednolitość interpretacji prawa przez instytucje nadzoru (województwo, regionalną izbę obrachunkową)

W wielu przeprowadzonych wywiadach przewijało się zagadnienie niejednolitej interpretacji przepisów dotyczących opłat przez instytucje nadzoru nad samorządami terytorialnymi (województwo, RIO), nadzoru pedagogicznego kuratorium, a także orzecznictwo sądowe. W zależności od województwa niektóre rozwiązania proponowane przez gminy w uchwałach są akceptowane bądź nie.

Jeżeli dzwonię do kuratorium w Warszawie i pytam o konkretny temat, który dotyczy oświaty w Polsce, to pani się mnie pyta, z którego jestem regionu? Proszę dzwonić do Ostrołęki, ręce opadają, bo wydawać by się mogło, że mamy jednakowe prawo w Polsce.

Urzędniczka z gminy wiejskiej

Co szczególnie dziwiło niektórych naszych respondentów, rozbieżności opinii organów nadzoru zdarzały się także w ramach jednego województwa. W niektórych województwach kwestionowano (jako niekonstytucyjne) udzielanie ulg dla drugiego dziecka w przedszkolu, ale w innych miejscach uchwały takie nie były kwestionowane. Znamienna jest następująca wypowiedź odnosząca się do tego zagadnienia:

Była możliwość różnicowania odpłatności dla dziecka drugiego i trzeciego, które uczęszcza do danego przedszkola. Bardzo głośno mówimy o polityce prorodzinnej [...] wielu wojewodów neguje taki zapis, że jest niemożliwe. Na dodatek [...] w tym samym województwie publikowane są uchwały, w których pojawiają się te zapisy, nikt tego nie kwestionuje, po czym ja wysyłam i mi uwalają tę uchwałę... to jest po prostu kilku prawników u wojewody, zależy na którego trafi... jeden przepuszcza takie rzeczy, a drugi nie. Ale wpadłam na taki pomysł [...] że w pierwotnej uchwale nie dokonuję takiego wpisu, zrobię [...] czystą, wzorcową uchwałę, niech ona przejdzie, a później na początku września robię drugą uchwałę ze zmianą wprowadzającą tylko tę jedną kwestię i niech to idzie, rzucam to na głęboką wodę, jak zostanie uchylona, to trudno.

Urzędnik z dużego miasta

Czasami się jednak udaje:

Na razie nam tego nie skreślili, na razie cichutko siedzimy [...] 30 dni minęło i nic nie mogą zrobić.

Urzędnik z dużego miasta

W innych gminach władze nie zgadzają się z decyzjami uchylającymi taką ulgę i z niecierpliwością oczekują zmiany przepisów na takie, które będą jednoznacznie uprawniać gminy do prowadzenia tak zróżnicowanej polityki w zakresie opłat.

Z kolei w niektórych województwach ulga nie jest kwestionowana, ale pod warunkiem jej powiązania z progiem dochodowym:

U nas za drugie dziecko [płaci się] 80%, za trzecie 40%, za czwarte 20%, jeżeli by się takie zdarzyło. Ale tylko te osoby, które spełniają kryterium dochodowości uprawniające do otrzymywania zasiłku rodzinnego. I ta kwestia [...] była przez nas uzgadniana z radcami prawnymi wojewody [...] bo się też obawialiśmy, czy nam to nie zostanie uchylone [...], ale to zostało [...] w nawiązaniu do ustawy o pomocy społecznej, że jest to zgodne ze wszelkimi kryteriami.

Urzędnik z dużego miasta

– Nadzór niekiedy kwestionuje udzielanie ulg...

– Tak, ale z tego, co wiem, jeżeli nie mają kryterium dochodowego. A my wprowadziliśmy dla tych dzieci, których MOPS nie obejmuje, kryterium dochodowe, i tu

mogą być ulgi. I z tego względu od początku, jak mamy to, nikt nam tego nie zakwestionował. Ale prawnicy mówią, że tylko dlatego, że mamy kryterium dochodowe.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Problem interpretacji odnosi też się do innych zagadnień szczegółowych:

- **Opłaty za wyżywienie.** W niektórych przypadkach kwestionowano możliwość różnicowania opłat w poszczególnych przedszkolach, a także prawo do zawierania umów z firmami cateringowymi, bo wtedy kłopot stanowi oddzielenie „wkładu do kotła” od reszty opłaty za posiłek.
- **Różnicowanie opłat za poszczególne godziny poza podstawą programową.** Tu argumentem za kwestionowaniem był zapis, że opłata musi być oparta na kalkulacji kosztów, a trudno jest wykazać, że koszty są wyższe w przypadku tych godzin, za które pobiera się wyższą opłatę. Wydaje się, że rozumowanie to ma zasadniczą wadę – zazwyczaj opłata za każdą z godzin nie pokrywa pełnych kosztów funkcjonowania przedszkola, więc każdą ze stawek można obronić na gruncie porównania z faktycznymi kosztami. Jednak ten argument nie przekonywał osób wydających decyzje nadzorcze w niektórych województwach np. w śląskim budziło zastrzeżenia pobieranie opłat za nieodebranie dziecka w deklarowanym czasie⁶⁰.
- **Sposób określania godzin, w których realizowana jest podstawa programowa.** Jak donosiła prasa, wojewoda śląski uchylił część uchwał, bo „gminy sztywno wyznaczyły bezpłatne 5 godzin, np. między 9.00 i 14.00, podczas gdy dziecko przebywa w przedszkolu zwykle od 7.00, a odbierane jest przed 14.00”⁶¹. W innych województwach nie donoszono jednak o tego typu zastrzeżeniach.
- **Dopuszczalność stosowania – na wniosek rodziców – opłaty zryczałtowanej jako alternatywy dla opłaty wyliczanej ściśle według czasu pobytu w przedszkolu.** Takie uchwały były uchylane np. w województwach lubuskim i dolnośląskim, ale nie budziły sprzeciwów organów nadzoru w niektórych województwach Polski Wschodniej.

O ciekawym sposobie stosowanym przez niektóre samorządy dla uniknięcia niekorzystnych rozstrzygnięć organów nadzorczych mówił jeden z urzędników z dużego miasta w ramach wywiadu grupowego:

⁶⁰ I. Kacprzak, *Rewizja opłat w przedszkolach*, „Rzeczpospolita” 2011, 15 września.

⁶¹ Tamże.

A mi nie uchylono uchwały, bo myśmy zapisali [...] że szczegółowy zakres świadczeń i odpłatności, o których mowa, określa umowa cywilnoprawna zawarta pomiędzy dyrektorem przedszkola a rodzicem. To zeszło niżej i nie mogli już tego dojrzeć.

Przedstawiciel urzędu gminnego z innego województwa twierdził jednak, że w jego regionie zdarzały się też przypadki uchylania umów cywilnoprawnych zawieranych w przedszkolach.

„Ekonomia polityczna” opłat za przedszkola

Latem 2011 r. uchwalanie nowych opłat za przedszkola stało się bardzo gorącym zagadnieniem politycznym. Nie ulega wątpliwości, że w jakimś stopniu wpływ miały na to zbliżające się wybory parlamentarne. Poszczególne ugrupowania polityczne próbowały ustawiać się na pozycji „obrońców rodziców przed chciwością samorządów”, a ugrupowania rządzące obawiały się oskarżeń, że to nowo przyjęte przez nie przypisy przyczyniły się do podnoszenia opłat. Nie miało przy tym większego znaczenia, na ile opłaty faktycznie wzrastały (że nie było to oczywiste, pisaliśmy już wcześniej). Nawet w przypadku kiedy faktyczny wzrost był żaden lub bardzo umiarkowany, liczył się obraz stwarzany przez zainteresowane znajdowaniem ciekawych tematów media. W trakcie badań w województwie wielkopolskim podawano nam przykład wytworzonego przez prasę klimatu krytyki wobec jednego z miast, w którym faktycznie opłata za pierwszą godzinę wynosiła prawie 6 zł (i ten fakt był eksponowany medialnie), ale za kolejne godziny tylko 0,40 zł (o czym media już nie wspominały)⁶². Jak stwierdził w wywiadzie jeden z urzędników:

Media robią bardzo często złą robotę, dla nich to też jest pożywka, wydułają temat, nakręcają troszeczkę społecznie ludzi.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Do gorącej dyskusji włączył się też Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zapowiadając badanie, czy gminy, uchwalając opłaty za przedszkola, nie nadużywały pozycji dominującej⁶³. W tym przypadku przedmiotem zain-

⁶² Por. także A. Pezda, *Przedszkola: pięć godzin za darmo zostaje*, http://wyborcza.pl/1,75248,10255439,Przedszkola_piec_godzin_za_darmo_zostaje.html#ixzz1XTbo2T6m.

⁶³ M. Cyrankiewicz, J. Ojczyk, *UOKiK zbada umowy z przedszkolami*, „Rzeczpospolita” 2011, 15 września.

teresowania były nie tylko uchwały rad, ale przede wszystkim umowy cywilnoprawne podpisywane z poszczególnymi rodzicami.

Zdaniem wielu naszych rozmówców to ożywienie dyskusji można jednoznacznie wiązać z terminem zbliżających się wyborów do parlamentu:

Skoro mamy polityków centralnych, którzy przepraszają za samorządy, że szukają pieniędzy w kieszeniach przedszkolaków albo rodziców, wprowadzają pewien niepokój. Sprawy opłaty za przedszkola były przecież u nas uchwalane 2 czerwca, a przez inne samorządy również przed wakacjami, a teraz w kampanii wyborczej dopiero to wróciło. Oczywiście to się pokrywa z rozpoczęciem roku szkolnego, niemniej jednak uchwały te zostały uchwalone [...] przed wakacjami i nagle rodzice występują oburzeni, że się z tym nie zgadzają.

Radny z małego miasta

O wiązaniu zagadnienia opłat z wyborami świadczy wypowiedź jednego z urzędników z dużego miasta, który w rozmowie przyznał, że w urzędzie obowiązywał zakaz zgłaszania propozycji podwyżek w ciągu kilku miesięcy przed wyborami.

Nic dziwnego, że w takiej podgrzewanej przez media atmosferze o wysokości opłat w przedszkolach samorządowych chętnie wypowiadali się przed wyborami czołowi przedstawiciele krajowej sceny politycznej, wywierając ponadto nacisk na samorządy, by te ograniczyły skalę podwyżek. Mimo że wcześniej poparcie dla odpowiedniej zmiany w ustawie o systemie oświaty było powszechne, to niedługo przed wyborami – jesienią 2011 r. – SLD złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o sprawdzenie zgodności ustawy z Konstytucją, a PiS złożyło w Sejmie projekt nowelizacji, która wydłużałaby bezpłatny pobyt dziecka w przedszkolu z pięciu do dziesięciu godzin dziennie⁶⁴.

W sprawie opłat wypowiedział się sam premier, wzywając do dyscyplinowania samorządów i prosząc wojewodów o dodatkowe sprawdzenie, czy gminy nie naruszyły prawa swoimi uchwałami⁶⁵. Głośna była sprawa apelu premiera Tuska do władz Warszawy o weryfikację uchwały odnoszącej się do tego zagadnienia⁶⁶. Wprawdzie urzędnicy miejskiego Biura Edukacji bronili stawek, przekonując, że zmiany nie przyniosą wcale dodatkowych dochodów miastu

⁶⁴ A. Pezda, *Przedszkola...*

⁶⁵ I. Kacprzak, *Rewizja opłat...*; A. Pezda, *Przedszkola...*

⁶⁶ I. Szpala, M. Zubik, *Przedszkola będą tańsze? Premier krytykuje ratusz*, „Gazeta Stołeczna” 2011, 9 września.

(„Opłaty od rodziców pokrywają, tak jak i do tej pory, tylko 10–12% kosztów utrzymania przedszkoli” – podkreślała Jolanta Lipszyc, dyrektor stołecznego Biura Edukacji), ale równocześnie pod naciskiem politycznym władze Warszawy obiecywały rozważyć ponownie wysokość stawek. Okazję do ataku na władze wykorzystywali też oczywiście radni opozycji. Przed zmasowanym atakiem ustąpili też radni Krakowa, weryfikując swoją wcześniejszą uchwałę o opłatach i zmniejszając ich wysokość z 3,50 do 2,50 zł za godzinę⁶⁷.

Specjalne oświadczenie w tej sprawie wydał 7 września 2011 r.⁶⁸ MEN, tłumacząc, że Ministerstwo nie posiada uprawnień do oceny lub podważania podjętych przez samorządy uchwał, a jednocześnie podkreślając, że „**nowe przepisy nie narzuciły samorządom gminnym żadnych konkretnych rozwiązań co do wysokości opłat przez nie ustalanych. Dlatego budzi ogromne zdziwienie fakt tak znacznych podwyżek opłat za przedszkole w niektórych gminach**”. W oświadczeniu MEN wskazano, że taka opłata powinna być odpowiednio uzasadniona i powinna wynikać przede wszystkim z rzeczywistych kosztów ponoszonych na dziecko w danym przedszkolu prowadzonym przez samorząd gminny, które to koszty są bardzo zróżnicowane w zależności od regionu czy nawet konkretnej gminy.

Innym elementem polityki uchwalania opłat było porównywanie przez gminy swoich decyzji z decyzjami zapadającymi w sąsiednich samorządach. Powszechnie przyjmowano, że podejmowanie decyzji radykalnie odmiennych niż u sąsiadów jest zbyt dużym ryzykiem.

My mamy jeszcze sąsiednie miasto X, które ma zdecydowanie lepszą prasę, jest lepiej odbierane przez media niż my. Być może tam pracują lepsi fachowcy [...] i PR potrafią lepiej stworzyć. Zawsze, jeżeli my podnosimy o 10 gr cokolwiek, to jest takie larum w gazetach, jeśli X podnosi o 50 gr, to cicho przeszło, podnieśli i OK. W związku z tym, kiedyśmy przechodzili na tę opłatę godzinową, zaprzyjaźniliśmy się z X [...] Wspólnie ustaliliśmy tę opłatę.

Urzędnik z dużego miasta

Sugerowaliśmy się też uchwałami okolicznych samorządów, no i jeżeli Y np., to jest u nas jedyna miejska gmina w okolicy, 1,20 zł określiła, to wydaje nam się, że nie powinniśmy przekraczać tej granicy.

Urzędnik z małego miasta

⁶⁷ I. Kacprzak, *Rewizja opłat...*; A. Pezda, *Przedszkola...*

⁶⁸ <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/men-przeciwno-nierealnym-oplatom-za-przedszkola>.

Intuicja odnosząca się do wagi porównań z innymi gminami wydaje się uzasadniona, o czym świadczy treść listu otwartego rodziców dzieci z jednego z przedszkoli w Podkowie Leśnej koło Warszawy. W swoim wystąpieniu, domagając się rewizji uchwały Rady Miasta, kilkakrotnie odwoływali się do porównań z nieodległymi miejscowościami (czytamy w nim m.in.: „Podkowa Leśna jest gminą o najwyższej opłacie wśród okolicznych gmin: Milanówek, Grodzisk Mazowiecki, Brwinów itd...”), a przedstawiając swoją propozycję uchwały, odwołują się do pojęcia „modelu konstancińskiego”, który zaobserwowali w pobliskim Konstancinie-Jeziornie.

Na pozycji obrońców portfeli rodziców dość często próbowali się ustawiać radni. W trakcie badania kilkakrotnie spotkaliśmy się z sytuacją, w której propozycja uchwały przygotowana w komórce właściwej do spraw oświaty i przedstawiana radzie przez wójta lub burmistrza była przez radnych zmieniana w ten sposób, by zmniejszyć wysokość opłat. W jednym z miast na Podkarpaciu propozycja opłaty wynosiła 1,50 zł za godzinę, ale radni ograniczyli ją do 0,90 zł. Z kolei w jednym z miast województwa lubuskiego przedłożona radzie uchwała przewidywała opłatę w wysokości 0,18% najniższego wynagrodzenia (ok. 2,80 zł za godzinę). Radni nie zgodzili się z tą propozycją i doprowadzili do zdjęcia uchwały z porządku obrad sesji. Burmistrz miasta ustąpił przed tym naciskiem i kolejna (tym razem przyjęta przez radę) propozycja ograniczała opłaty do wysokości 1,70 zł za godzinę. Argumentem radnych była m.in. obawa, że wzrost opłat doprowadzi do ograniczania czasu pobytu dzieci w przedszkolach. W tym ostatnim przypadku urzędnicy miejscy nie byli przekonani, że zmiana ta wyjdzie na dobre:

- *Czy burmistrz zdecydował się na zmianę projektu, bo obawiał się, że radni odrzucą projekt uchwały?*
- *Chciał wyjść naprzeciw oczekiwaniom radnych. Tak bym to określiła, ale to w moim mniemaniu nam się odbije czkawką.*
- *Myśli Pani, że będzie w najbliższym czasie konieczność korekty?*
- *Będzie. Nie wiem, czym się będziemy wtedy tłumaczyć, ale uważam, że będzie.*

Urzędniczka z miasta średniej wielkości

Jak wspomnieliśmy wyżej, radni dość często obniżali proponowane przez urząd opłaty, ale sporadycznie zdarzały się też sytuacje odwrotne, w których radni podnosili wysokość stawek zakładanych w przedłożonym im projekcie. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia w Podkowie Leśnej, gdzie radni podnieśli

stawkę z 0,22% do 0,24% płacy minimalnej. Jak już mówiliśmy, ten rzadki przypadek wywołał potem bardzo żywą reakcję rodziców domagających się wycofania tej decyzji.

Nie można w końcu nie zauważyć, że w niektórych przypadkach dałoby się zapewne uniknąć konfliktów, gdyby gminy prowadziły lepszą politykę informacyjną i gdyby kanały komunikacji z mieszkańcami pozwalały na wcześniejszą dyskusję o proponowanych rozwiązaniach. Taką konstatację przedstawił w trakcie przeprowadzanego wywiadu jeden z urzędników z miasta średniej wielkości:

Konfliktów u nas nie było też dlatego, że już wcześniej pokazaliśmy w Internecie projekt umowy, którą rodzice będą podpisywali. Tak naprawdę nie mamy takich problemów, jak mają inni. Często nieporozumienia wynikają z braku informacji. Strony nie mogą się porozumieć, bo nie mają wiedzy. W momencie kiedy są organizowane z rodzicami spotkania, mają telewizję lokalną, której słuchają, informacje mają na bieżąco, to naprawdę nie ma takich problemów.

Wyznaczanie godzin bezpłatnych

W trakcie naszego badania terenowego pytaliśmy także, w jaki sposób wyznaczano, które 5 godzin zalicza się do darmowego okresu realizacji podstawy programowej. Jak wspominaliśmy wcześniej, niektórzy wojewodowie mieli wątpliwości, czy gminy mają prawo dowolnie ustalać te godziny, a nawet sugerowali, że czas ten powinien być elastyczny. Zdecydowana większość badanych gmin zdecydowała się jednak na sztywne ustalenia w tym zakresie, choć zetknęliśmy się także z wyjątkami od tej reguły. Urzędnik jednego z miast w województwie mazowieckim opisywał przyjęte w jego gminie rozwiązanie w następujący sposób:

Żeby uniknąć kłótni ze strony rodziców, ich pierwsza godzina przyprowadzania i pierwsza godzina odbierania dziecka jest traktowana jako jedna, ponieważ tak to było takie tarcie, że jak ja przyprowadzę na 10 minut to już płacę pełną godzinę. Żeby tego uniknąć, zdecydowaliśmy, że dwie godziny mają ruchome. Jedna przed i drugą po. Czyli można nie ponosząc opłat zostawić dziecko od 7.00 do 12.00, a można od 8.00 do 13.00 [...] Tym bardziej że jakby wszyscy przyszli na 7.00, będzie 30 osób w szatni i się wszyscy nie pomieszczą, a jak będzie o 7.15, to już będzie problem, czy mu naliczać czy nie.

W jednej gminie zdecydowano, że darmowe będzie 5 pierwszych godzin pobytu dziecka w przedszkolu, bez względu na to o której ten okres się rozpocznie.

Najczęstszym rozwiązaniem jest jednak sztywne wyznaczenie tych godzin – od 8.00 do 13.00 (59% badanych gmin) lub od 7.00 do 12.00 (22% badanych gmin).

3.2.2. Opłaty za zajęcia dodatkowe w przedszkolach publicznych

Wśród ponadprogramowych zajęć prowadzonych w przedszkolach najbardziej powszechna jest rytmika, ale niedaleko w tyle pozostaje nauka języków obcych, plastyka czy zajęcia z logopedą. Te ostatnie nie odbywają się jednak we wszystkich przedszkolach. Często w gminach słyszeliśmy, że logopeda szkolny zajmuje się także dziećmi z pobliskich przedszkoli, co oznacza, że do przedszkola nie jest przypisany osobny specjalista. Co niepokojące, badania wykazały, że relatywnie mało rozpowszechniona jest gimnastyka korekcyjna.

TABELA 26. POPULARNOŚĆ ZAJĘĆ PONADPROGRAMOWYCH W PRZEDSZKOLACH

Regularnie prowadzone zajęcia	Procent gmin	W tym procent gmin prowadzących zajęcia we wszystkich przedszkolach
Rytmika	81	89
Języki obce	76	83
Zajęcia z logopedą	75	81
Imprezy kulturalne	75	89
Zajęcia sportowe, gimnastyka korekcyjna	68	87
Inne zajęcia ponadprogramowe	39	71

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Dość często natomiast słyszeliśmy o wielu imprezach organizowanych w gminach z udziałem przedszkoli lub wręcz przez przedszkola. Respondenci wspominali o rosnącym zaangażowaniu rodziców w taką dodatkową działalność.

Opracowany wskaźnik sumaryczny liczby zajęć dodatkowych w przedszkolach koreluje się silnie z poziomem scholaryzacji w gminie (0,502 – korelacja istotna statystycznie przy poziomie ufności 0,01). Widać zatem, że powszechność edukacji przedszkolnej idzie zwykle w parze z wysokim poziomem oferty. Zauważalna jest także różnica w poziomie oferty przedszkoli w gminach wiej-

skich i miejskich (tabela 27). Prawie w każdej kategorii gminy wiejskie organizują dodatkowe zajęcia rzadziej.

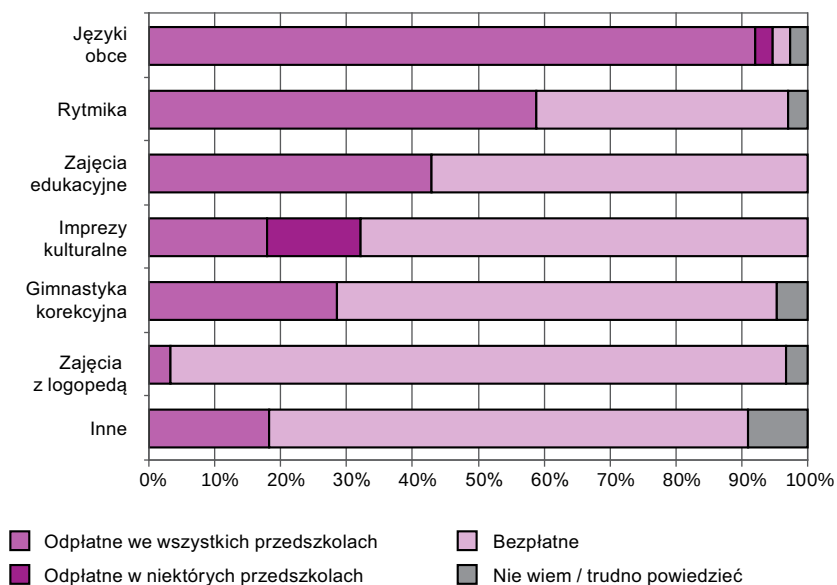
TABELA 27. ODSETEK GMIN, W KTÓRYCH ODBYWAJĄ SIĘ
REGULARNIE ZAJĘCIA PONADPROGRAMOWE

	Miasta powyżej 100 tys.	Miasta 20–100 tys.	Miasta poniżej 20 tys.	Gminy podmiejskie	Gminy wiejskie
Rytmika	100,0	100,0	91,3	84,8	72,3
Języki obce	100,0	100,0	93,5	84,8	64,5
Imprezy kulturalne	87,5	95,0	87,0	79,0	67,2
Zajęcia edukacyjne	85,7	68,8	45,2	52,5	24,7
Zajęcia z logopedą	100,0	85,0	82,2	79,8	68,5
Zajęcia sportowe, gimnastyka korekcyjna	85,7	83,3	65,1	74,3	58,9
Inne	28,6	40,0	17,1	14,6	10,2
Liczebność próby	10,0	20,0	46,0	105,0	184,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

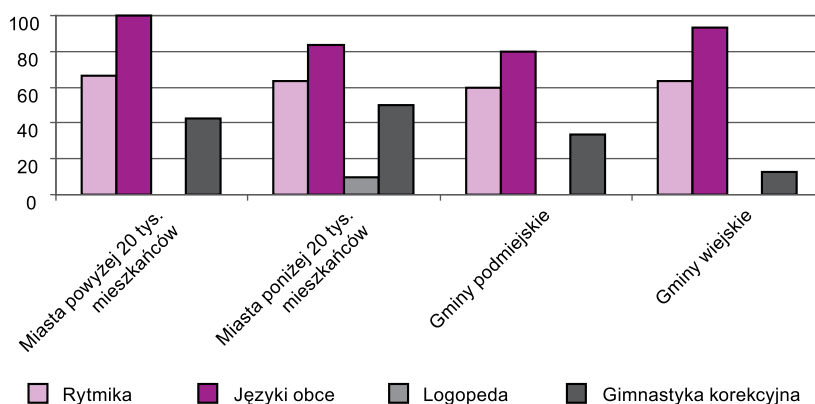
Różnica między wynikami dla dużych miast i gmin wiejskich wynosi 20–30 punktów procentowych, ale w skrajnym przypadku – dla ponadprogramowych zajęć edukacyjnych – sięga nawet 60 punktów procentowych. Gminy podmiejskie i małe miasta wpasowują się ze swoją ofertą pomiędzy duże miasta, z ich powszechnością wielu zajęć dodatkowych, a gminy wiejskie, o najslabiej rozwiniętej ofercie. Trzeba jednak podkreślić, że sytuacja w przedszkolach wiejskich nie jest dramatyczna – poza niedostatkiem zajęć edukacyjnych, inne ponadobowiązkowe zajęcia przedszkolne pojawiają się w ponad 60% przebadanych gmin wiejskich. Dość zaskakujące są natomiast stosunkowo niskie wskaźniki w – zamożnej zazwyczaj – grupie gmin podmiejskich. W zakresie zajęć edukacyjnych pojawiają się próby współpracy z regionalnymi ośrodkami akademickimi (jedno z miast Wielkopolski miało współpracować w tej dziedzinie z jedną z uczelni poznańskich, niestety sprawa nie została sfinalizowana).

RYS. 23. ODPLATNOŚĆ ZAJĘĆ DODATKOWYCH



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego (N = 7 – 38).

RYS. 24. ODPLATNOŚĆ ZAJĘĆ DODATKOWYCH W GMINACH RÓŻNEJ WIELKOŚCI



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

W kategorii „inne” najczęściej pojawiają się: taniec, basen, szachy, karate, informatyka, ale spotkaliśmy także przedszkola prowadzące niestandardowe zajęcia, takie jak np. warsztaty dotyczące łamania stereotypów płci, filatelistyka, ceramika, wychowanie patriotyczne czy język migowy.

Odpłatność zajęć dodatkowych jest bardzo zróżnicowana w zależności od ich typu. Zajęcia najbardziej powszechne: rytmika i nauka języków obcych, najczęściej też są dodatkowo płatne (języki obce niemal w 100% przypadków). Pomoc logopedyczna, jeśli już jest, to prawie zawsze bezpłatna; w dwóch trzecich przedszkoli, w których prowadzone są zajęcia z gimnastyki korekcyjnej, dziecko może na nie uczęszczać bezpłatnie. Zwykle też inne zajęcia dodatkowe (wymienione powyżej) nie są płatne (w 73% gmin).

Schemat ten z niewielkimi tylko odchyleniami powtarza się we wszystkich typach gmin. Największe różnice dotyczą gimnastyki korekcyjnej (zdecydowanie najrzadziej płatnej w gminach wiejskich) i nauki języków obcych (płatnej w „tylko” 80% gmin podmiejskich, a zawsze płatnej w dużych miastach, ale nie zapominajmy, że zajęcia te w gminach wiejskich w ogóle pojawiają się dość rzadko). Jedyne zaobserwowany przypadek płatnego logopedy został zanotowany w małym mieście. Opisane tu różnice między dużymi miastami i gminami wiejskimi mogą mieć związek z zamożnością rodziców i ich skłonnością do ponoszenia dodatkowych opłat na rzecz edukacji swoich dzieci. W wielu gminach wiejskich zajęcia płatne nie zostałyby zaakceptowane przez rodziców, dlatego tam gdzie gminy nie stać na ich bezpłatne zapewnienie, nie są po prostu organizowane.

Zdarza się także, że wachlarz zajęć dodatkowo płatnych zmienia się w zależności od dostępnych w gminie środków. Okazuje się, że właśnie w dziedzinie miękkich projektów dotyczących uatrakcyjnienia oferty przedszkolnej najczęściej wykorzystywane są fundusze unijne. Kilkakrotnie mówiono nam, że dzięki pozyskaniu pieniędzy z EFS zajęcia (m.in. nauka języków, rehabilitacja, szachy) przez pewien czas będą odbywały się bezpłatnie. Ponadto projekty związane ze wzbogacaniem oferty przedszkoli o nowe typy zajęć skłaniają je do otwarcia na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, w tym przede wszystkim organizacjami pozarządowymi (piszemy o tym szerzej w podrozdziale 3.3.2).

3.2.3. Dotowanie przedszkoli niepublicznych

W badaniu opartym na sprawozdaniach budżetowych podjęliśmy próbę oszacowania wielkości dotacji przekazywanych przez gminy podmiotom niepu-

blicznym. W 2009 r. wielkość tę oszacowaliśmy na 525 mln zł, wobec poniżej 400 mln zł rok wcześniej oraz nieznacznie ponad 300 mln zł w roku 2007. Ze sporządzonych wyliczeń wynikało, że w wielu gminach wielkość przekazywanej dotacji jest znacznie niższa od wymaganego przez prawo minimum. Badania terenowe nie potwierdziły jednak tej obserwacji. Sądzymy, że problem leży głównie w niejednolitej interpretacji klasyfikacji budżetowej – w rezultacie gminy zapisują dotacje przekazywane przedszkolom niepublicznym w różnych, bardzo trudnych do jednoznacznego zidentyfikowania pozycjach budżetu. W związku z tym w niniejszym raporcie pomijamy szczegóły wyliczeń przeprowadzonych na podstawie budżetów gminnych.

Wśród gmin objętych badaniem terenowym większość (93%) przekazuje przedszkolom niepublicznym ustawowe minimum, czyli 75% kosztów ponoszonych w przedszkolach publicznych. Co ciekawe, w tej próbie nie znalazła się żadna jednostka, która przekazuje mniej, podczas gdy w ankiecie ogólnopolskiej było ich aż 24 (13% próby). Nie potrafimy więc odpowiedzieć, jakie są motywy oraz konsekwencje tego deklarowanego przez niektóre samorządy niewypełniania obowiązku nałożonego przez ustawę⁶⁹. Przekazywanie większej części kosztów przedszkolom niepublicznym – choć uważane przez niektórych respondentów za uzasadnione – jest zwykle politycznie trudne do przeprowadzenia.

Myśmy chcieli zrównać, bo uważaliśmy, że praktycznie publiczne czy niepubliczne są bardzo podobne do siebie, jeżeli chodzi o formę prowadzenia, ale nie udało nam się. Rada nie zaakceptowała, przedszkola publiczne też się buntowały, że publiczne do czegoś zobowiązuje, w związku z tym niech będzie różnica.

Urzędnik z małego miasta

W efekcie spośród objętych badaniem terenowym samorządów tylko dwa miasta przekazują więcej niż obowiązkowe 75%, w jednym przypadku jest to nawet 100% kosztów ponoszonych w przedszkolach gminnych. W obu przypadkach mamy do czynienia z miastami, które deklarowały politykę wspierania przedszkoli niepublicznych (czasem prowadzącą nawet do skrajnego ograniczenia publicznych). Nieco częściej deklaracje takiego ponadobowiązkowego wspierania przedszkoli niepublicznych padały w ankiecie ogólnopolskiej (tabela 28).

⁶⁹ Nasuwa się też podejrzenie, że w ankiecie ogólnopolskiej mógł się pojawić jakiś błąd albo odpowiedzi obejmują też inne formy.

TABELA 28. POZIOM DOFINANSOWANIA PRZEDSZKOLI NIEPUBLICZNYCH
JAKO PROCENT KOSZTÓW PONOSZONYCH W PRZEDSZKOLACH
SAMORZĄDOWYCH

Procent dofinansowania	Poniżej 75	75	76–99	100
Procent gmin	11	80	3	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego (N = 215).

Czasem polityka wspierania przedszkoli niepublicznych prowadzi do bardzo specyficznych regulacji. Jedno z dużych miast przekazuje nowo powstałym przedszkolom niepublicznym 75%, a przekształconym z publicznych 85%, pod warunkiem że zachowują one zasady płatności analogiczne do obowiązujących w przedszkolach publicznych.

Samorządowcy zwracają uwagę na kontrowersyjne kwestie odnoszące się do algorytmu wyliczania dotacji. Powiązanie z całością wydatków bieżących w przedszkolu publicznym sprawia, że np. remont przedszkola podjęty przez samorząd oznacza automatyczny wzrost dotacji przekazywanej przedszkolom niepublicznym.

Remont przeprowadzony w przedszkolu publicznym powoduje wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych. To jest absurdalna zupełnie sprawa. W ubiegłym roku chcieliśmy z powodów obfitych opadów śniegu i uszkodzenia dachu przeprowadzić remont w przedszkolu publicznym, dzięki czemu przedszkole niepubliczne każde otrzymałoby po kilkadziesiąt tysięcy zł właściwie nie wiadomo dlaczego. Niestety, nie można było zrobić z tego inwestycji, próbowaliśmy, niestety fachowcy moi powiedzieli, że nie możemy, że byłoby to naruszenie prawa i musiał to być remont bieżący, to jest niegospodarność podciągnięta do absurdu.

Wójt gminy wiejskiej

Ten zapis ustawowy nas powstrzymuje od podnoszenia standardu w przedszkolu publicznym. Jeżeli mamy problemy z finansami, to nie będziemy inwestowali w nasze przedszkola, bo to powoduje reakcję łańcuchową [konieczność wypłacania wyższych dotacji przedszkolom niepublicznym].

Urzędnik z gminy podmiejskiej

W przekonaniu naszych rozmówców jest to całkowicie nieuzasadnione i niesprawiedliwe (jak nam powiedział jeden z urzędników w trakcie wywiadu grupowego: „różne samorządy pewnie robią różne cuda w budżecie, żeby tego

nie wliczać”). Co więcej, w gminach, które nie mają przedszkoli publicznych, tylko same niepubliczne, pojawia się kłopot z ustaleniem podstawy wyliczenia należnej kwoty. Ustawa mówi wprawdzie o kosztach w gminie sąsiedniej, ale również i ten zapis pozostawia spory margines dowolności interpretacyjnej. Kłopoty motywują czasem do zachowania choćby jednego przedszkola publicznego, właśnie w celu wyliczania wartości dotacji dla niepublicznych.

Nie byłam przy tych przekształceniach, ale w momencie kiedy zaczęły się problemy z ustaleniem dotacji, kiedy okazało się, że przepisy są nieprecyzyjne, to pomyślałam sobie wtedy, że może warto było przy tych przekształceniach... zostawić sobie jedno przedszkole, żeby mieć punkt odniesienia dla wyliczania dotacji. [...] My znaleźliśmy się w sądzie, przechodziliśmy przez wszystkie instancje, a sytuacja była taka, że mamy siedem gmin sąsiadujących, a ustawa mówi o tym, że w momencie kiedy gmina nie prowadzi przedszkola, bierze dotację od gminy sąsiadującej, no i każda gmina jest inna, jedne są wiejskie, miejsko-wiejskie, jedna bogata, inna nie, i jeden z radnych, którego córka prowadzi przedszkole, zażyczył sobie, żeby była dotacja z tej najdroższej oczywiście.

Urzędniczka z gminy podmiejskiej

Kolejny problem łączący się z wyliczeniem dotacji, na który zwracali nam uwagę niektórzy respondenci, odnosi się do wliczania do podstawy algorytmu także wpływów gminy z opłat pobieranych od rodziców. Tak więc wszelkie dodatkowe świadczenia ponoszone przez rodziców (np. za zajęcia dodatkowe), jeżeli tylko nie wpływają na rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej, zwiększają wielkość dotacji dla przedszkoli prywatnych, które przecież niezależnie pobierają także opłaty, czasem nawet w dość znacznej wysokości. Zdaniem wielu rozmówców często stawia to przedszkola niepubliczne w niesprawiedliwie uprzywilejowanej pozycji. Pojawiały się postulaty, żeby podstawa wyliczenia dotacji brała pod uwagę tylko wydatki z budżetu gminy na przedszkola gminne, a nie całość wydatków łącznie z wpływami od rodziców.

3.2.4. Transfery międzygminne

Kolejnym budzącym kontrowersje przepisem jest obowiązek refinansowania kosztów utrzymania w przedszkolu niepublicznym dziecka uczęszczającego do przedszkola położonego na terenie innej gminy. Przepis taki działał już od 2004 r., na co zwracał np. uwagę „Biuletyn Informacyjny” nr 3 z 2007 r. bydgoskiej

RIO⁷⁰. Wątpliwości wielu samorządowców budzi zarówno sam przepis, jak i brak analogicznej zasady odnoszącej się do refundowania kosztów ponoszonych na utrzymanie dziecka w przedszkolu publicznym w innej gminie. Zasady obowiązującej rekompensaty regulowane są przez art. 79 i 90 ustawy o systemie oświaty. Także i w tym przypadku regulacje prawne, a zwłaszcza praktyka, zmieniały się wielokrotnie na przestrzeni minionych lat. Przez wiele lat gminy nie ponosiły w żaden sposób kosztów utrzymania w przedszkolach dzieci mieszkających na ich terytorium, a uczęszczających do przedszkoli zlokalizowanych na terytorium innej gminy.

Wzmiankowany przepis podlegał zmianom. Początkowo istniał wymóg wpłacania przez gminy dotacji w wysokości równej kosztom ponoszonym w przeliczeniu na jedno dziecko przez władze gminy, w której znajduje się przedszkole. Było to problemem dla wielu gmin podmiejskich, w których koszty w przedszkolach własnych, a także zasady dotacji dla przedszkoli niepublicznych określone były na niższym poziomie niż w gminie (czy przedszkolu niepublicznym) oczekującej dotacji. Przepis ten 18 grudnia 2008 r. został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z prawem. Trybunał orzekł jednocześnie, że musi on być zmieniony do końca 2009 r.⁷¹ W efekcie przepis został zmieniony ustawą z 5 listopada 2009 r.⁷² W chwili obecnej dotacja dla przedszkola niepublicznego w innej gminie ma być ustalona na zasadach analogicznych do udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym w gminie, z której pochodzi dziecko. Jeśli np. gmina, w której znajduje się placówka prywatna, przekazuje przedszkolom niepublicznym 85% kosztów przypadających na jedno dziecko w przedszkolu gminnym, a gmina, z której pochodzi dziecko, tylko 75% (czyli wielkość minimalną wynikającą z regulacji ustawowych), to dotacja rekompensująca koszt dziecka w przedszkolu położonym na terenie sąsiedniej gminy będzie ustalona według niższej z tych wartości. Znika więc obowiązek dofinansowywania dzieci wybierających przedszkole za granicą własnej gminy w kwocie wyższej niż to się dzieje w odniesieniu do dzieci uczęszczających do przedszkola na terenie gminy zamieszkania.

⁷⁰ RIO odpowiada. *Dzieci w przedszkolach innych gmin*, „Wspólnota” 2007, nr 49, s. 54.

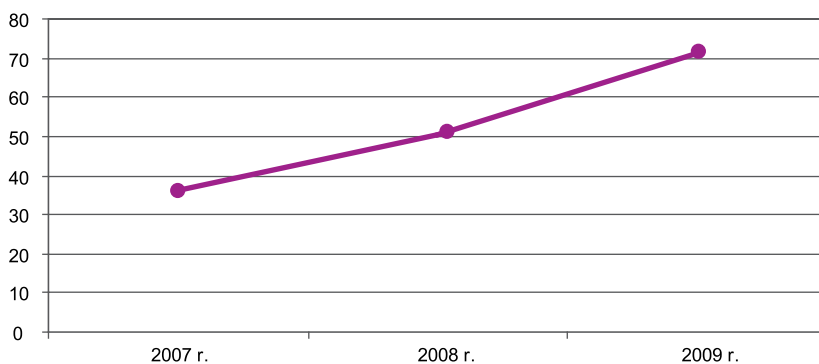
⁷¹ M. Topolewska, *Dotacje z gmin coraz częściej trafiają do małych przedszkoli*, „Gazeta Prawna” 2009, 14 stycznia.

⁷² Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. zmieniająca ustawę o systemie oświaty oraz ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 219, poz. 1705); M. Obrębski, *Zwrot dotacji za przedszkola*, „Wspólnota” 2010, nr 3, s. 31.

Transfery międzygminne w świetle sprawozdań budżetowych gmin

Wszystkie te zawiłości prawne znajdują rzecz jasna odbicie (choć często dane wskazują, że z dość znacznym opóźnieniem) w faktycznych transferach pomiędzy gminami i przedszkolami. Problem techniczny oszacowania wchodzących w grę sum polega m.in. na tym, że gminy w zróżnicowany sposób klasyfikują te wydatki. Mirosław Obrębski⁷³ przekonująco argumentuje, że transfery przekazywane innym gminom należałoby zapisywać jako wydatki z tytułu § 433 Klasyfikacji budżetowej („zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”). W praktyce jednak znajdują się one w różnych miejscach budżetu, m.in. opisujących realizację porozumień między gminami albo dotowanie innych JST (§ 231, 271 i 290 Klasyfikacji budżetowej). Tak więc i w tym przypadku przedstawiane dalej sumy są tylko przybliżeniem (dość dokładnym, mamy nadzieję) faktycznych kwot.

RYS. 25. ŚRODKI (W MLN ZŁ) PRZEKAZYWANE INNYM GMINOM JAKO ZWROT KOSZTÓW POBYTU DZIECI W PRZEDSZKOLACH



Uwaga: ceny stałe z 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Dane na rysunku 25 i w tabeli 29 wskazują, że świadomość należności kwot refundacji i skuteczność egzekwowania należności wzrastają stopniowo. Między rokiem 2007 i 2009 wielkość transferów międzygminnych wzrosła prawie dwukrotnie – z niespełna 40 mln zł do ponad 70 mln rocznie. W ujęciu procentowym wzrosły one z nieco ponad 5% wydatków bieżących na przedszkola w 2007 r. do 7% w 2009 r.

⁷³ M. Obrębski, *Zwrot dotacji za przedszkole*, „Wspólnota” 20010, nr 37, s. 26–28.

Tak jak się można było spodziewać, najpoważniejsze są kwoty przekazywane przez gminy podmiejskie – bądź to gminom sąsiednim wchodzącym w skład tej samej aglomeracji, bądź też – najczęściej – miastu centralnemu⁷⁴. W budżetach tych gmin niemal co dziesiąta złotówka wydawana na przedszkola przeznaczona była właśnie na refundację kosztów w innej gminie. Transfery do przedszkoli w innych jednostkach mają także znaczny udział w wydatkach na przedszkola gmin popegeerowskich i pozostałych gmin wiejskich (ponad 7% całości wydatków na ten cel). W 2009 r. w 95 gminach transfery do innych jednostek stanowiły całość wydatków na przedszkola. Były to wyłącznie gminy wiejskie. W tej liczbie znajdowało się sześć gmin podmiejskich, 21 gmin popegeerowskich i 67 z grupy pozostałych gmin wiejskich.

Zaskakujące jest natomiast, że stosunkowo duże kwoty (choć w ujęciu procentowym zdecydowanie mniejsze niż w przypadku jednostek wiejskich) przekazują innym gminom także największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) – w tym przypadku udział transferów jest wyraźnie większy niż w miastach mniejszych (20–100 tys. i poniżej 20 tys. mieszkańców). Nie da się tego wyczytać ze sprawozdań budżetowych, ale prawdopodobnie najczęściej dotyczy to przekazywania środków sąsiedniemu dużemu miastu (w Trójmieście albo w aglomeracji śląskiej) bądź też gminie podmiejskiej. Potwierdza to tezę o stylu życia mieszkańców wielkich aglomeracji, który łączy się z mobilnością polegającą na wielokrotnym w ciągu dnia przekraczaniu granic administracyjnych w związku z zaspokajaniem różnego rodzaju potrzeb. Fragmentacja terytorialno-administracyjna obszarów aglomeracji kontrastuje z zachowaniami mieszkańców żyjących nie w granicach swoich gmin, lecz w całym obszarze metropolitalnym⁷⁵. Przyjrzenie się danym jednostkowym dla poszczególnych wielkich miast również potwierdza tę hipotezę. W znacznej części miast powyżej 100 tys. mieszkańców transfery środków do przedszkoli w innych gminach w ogóle się nie pojawiają (8 przypadków) lub też stanowią nieliczący się margines (w pięciu kolejnych miastach poniżej 0,1% wydatków bieżących na przedszkola). W większym wymiarze pojawiają się albo w aglomeracjach, w których procesy metropolizacji są najbardziej zaawansowane (w Warszawie 0,88% wydatków na

⁷⁴ Placówka niepubliczna dostaje dofinansowanie od gminy, na której terenie działa, a władze samorządowe mają możliwość otrzymania od innych samorządów zwrotu kosztów dotyczących dzieci zamieszkałych na ich terenie.

⁷⁵ P. Swianiewicz, M. Lackowska, *Kosmopolici małych ojczyzn: aglomeracja wroclawska w oczach mieszkańców*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 185–194.

przedszkola, w Poznaniu 0,74%), albo w miastach wchodzących w skład konurbacji o charakterze policentrycznym (Gdańsk 0,89% wydatków na przedszkola, Gdynia 1,67%, Chorzów 0,73%, Mysłowice 0,72%, Siemianowice Śląskie 1,13% Świętochłowice 0,80%).

TABELA 29. UDZIAŁ TRANSFERÓW PRZEKAZYWANYCH PRZEZ GMINY DO INNYCH JST W CAŁOŚCI WYDATKÓW BIEŻĄCYCH NA PRZEDSZKOLA (%)

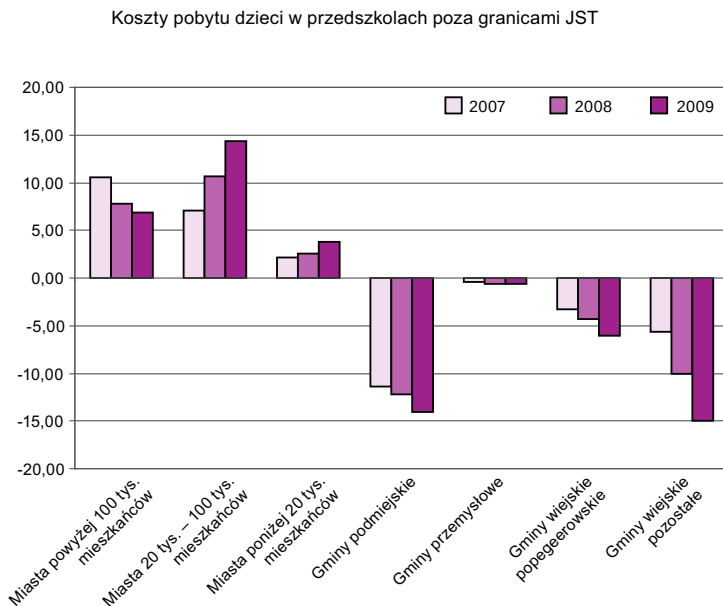
Kategoria	2007	2008	2009
OGÓŁEM	5,02	6,33	7,00
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	0,14	0,21	0,27
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	0,04	0,07	0,14
Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	0,07	0,11	0,22
Gminy podmiejskie	8,59	8,93	9,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,10	3,54	4,93
Gminy wiejskie popegeerowskie	5,75	6,36	7,10
Gminy wiejskie pozostałe	5,14	7,16	7,92

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

Rysunki 26 i 27 pokazują saldo transferów międzygminnych netto, a zatem pokazują, które z wyróżnionych kategorii gmin są „dawcami”, a które „biorcami” netto. Rysunek 26 pokazuje skalę tego bilansu w liczbach bezwzględnych (milionach złotych), a rysunek 27 w stosunku do całości wydatków na przedszkola.

Inaczej niż się spodziewaliśmy, największym „odbiorcą transferów netto” nie są stolice największych aglomeracji, lecz małe miasta. Udział dzieci z terenów podmiejskich, nawet jeśli wysoki w wartościach bezwzględnych, nie jest istotny wśród wszystkich dzieci w przedszkolach największych miast. Natomiast dość często się zdarza, że do przedszkola w niewielkim mieście dowożone są też dzieci z gminy wiejskiej w pobliżu miasteczka, a ich udział w całej grupie użytkowników przedszkola jest znaczny. Warto przy tym zauważyć, że dane te wprowadzają pewną modyfikację do opisywanych wcześniej w raporcie różnic w poziomie wskaźnika solaryzacji przedszkolnej. Prezentowane wcześniej dane

RYS. 26. BILANS TRANSFERÓW MIĘDZYGMINNYCH NETTO
– GMINY „DAWCY” I GMINY „BIORCY”



Uwaga: ceny stałe z 2009, w mln zł.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych

są nieco zaniżone dla grup gmin wiejskich (bo dzieci stamtąd dość często chodzą do przedszkola w pobliskim miasteczku), nieco zaś zawyżone dla grupy małych miast, co jednak nie zmienia ogólnego obrazu zróżnicowania.

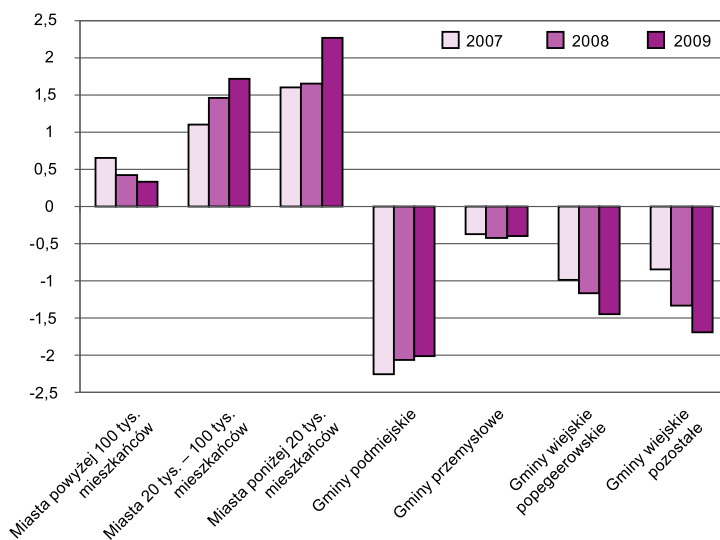
Zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych największym płatnikiem netto transferów dla innych samorządów są gminy podmiejskie. Ogólnie „na plusie” znajdują się wszystkie kategorie gmin miejskich, a „na minusie” wszystkie kategorie gmin wiejskich.

Transfery międzygminne w świetle badań terenowych

Badania wykazały, że współpraca między samorządami w odniesieniu do edukacji przedszkolnej tylko w nielicznych przypadkach odnosi się do wymiany doświadczeń. W województwie lubuskim pojawił się wątek wymiany doświadczeń z innymi burmistrzami w ramach Konwentu Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów województwa. Na ogół jednak władarze gmin w ramach swoich spo-

tką skupiają się na innych zagadnieniach. Jak już zauważyliśmy w rozdziale 2, przedszkola do niedawna znajdowały się na odległym miejscu w hierarchii priorytetów polityków samorządowych, nic więc dziwnego, że nie należą do częstych tematów dyskusji między samorządowcami z różnych gmin. Jeśli w ogóle dochodzi do współpracy w zakresie edukacji przedszkolnej, to dotyczy ona zazwyczaj strategii wobec przyjmowania do przedszkoli dzieci spoza gminy i płatności za dzieci, które chodzą do przedszkola w innych gminach. Ze względu na zapisy ustawowe strategia ta zależy od tego, czy mówimy o przedszkolu publicznym, czy niepublicznym. Ważnym i zaskakująco często spotykanym w badaniach problemem jest niedokładna znajomość przepisów w tym zakresie wśród samorządowców. Wielokrotnie okazywało się w rozmowie, że nikt w gminie nie wie, iż za dziecko spoza gminy w przedszkolu niepublicznym można automatycznie żądać zwrotu kosztów dotacji i nie jest potrzebne w tym celu żadne dodatkowe porozumienie. A właśnie o takich niepotrzebnych w świetle ustawy porozumieniach słyszeliśmy bardzo często. Wpisuje się to zresztą w szerszy problem zgłaszany przez wielu respondentów, mianowicie niejasność ustawy oświatowej. A właśnie jej zapisy warunkują ściśle powiązanie zagadnie-

RYS. 27. BILANS TRANSFERÓW MIĘDZYGMINNYCH JAKO PROCENT WYDATKÓW BIEŻĄCYCH NA PRZEDSZKOLA



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST oraz sprawozdań zakładów budżetowych.

nia przedszkolnej „jazdy na gapę” (*free riding*)⁷⁶ z kwestiami finansowymi, czyli z tym, czy gminy rozliczają się między sobą za swoje dzieci obligatoryjnie (gdy chodzi o przedszkola niepubliczne) czy dobrowolnie (w przypadku przedszkoli publicznych).

Przymywanie dzieci spoza gminy

Zagadnienie to budzi wiele emocji, zwłaszcza w dużych miastach, w których zjawisko odpowiadające znanej z ekonomii kategorii „gapowiczów” występuje najczęściej. Rodzice mieszkający w gminach podmiejskich, a pracujący w mieście często uważają, że zapisywanie dzieci do przedszkoli w centrum aglomeracji jest dla nich wygodne, a także korzystne dla dzieci. Władze miejskie podejmują czasami próby ograniczenia tego zjawiska, np. przez wprowadzanie regulaminów zakazujących, a przynajmniej ograniczających możliwość przyjmowania dzieci niezameldowanych na terytorium miasta. Pojawiały się spory, czy takie postępowanie jest zgodne z prawem. Obrębski⁷⁷ uważa, że tak; skoro gmina finansuje przedszkole ze środków własnych (a nie ze środków przekazanych przez państwo), to ma prawo wprowadzać ograniczenia korzystania z własnych przedszkoli przez osoby, które nie będąc lokalnymi podatnikami, nie partycypują w kosztach ich utrzymywania. Zagadnienie to bywa przedmiotem intensywnych debat. W 2007 r. Biuro Edukacji miasta Stołecznego Warszawy oszacowało, że 2% uczniów w przedszkolach warszawskich to dzieci przyjezdne i ich utrzymanie kosztowało ponad 6,5 mln zł⁷⁸. Łuszczyn⁷⁹ opisuje przypadek Radomska, które w 2007 r. obliczyło, że na utrzymanie dzieci z innych gmin wydaje rocznie ponad 0,5 mln zł i apelowało do innych gmin o wpłaty pokrywające te wydatki (przyznając jednocześnie, że szanse na skuteczność tych apeli były niewielkie). Pomysł za-

⁷⁶ Termin stosowany w ekonomii na określenie sytuacji, w której ktoś korzysta z dobra opłacanego przez kogoś innego; w przypadku finansów samorządowych często używany w odniesieniu do korzystania przez mieszkańców innych gmin z usług dotowanych lub w całości finansowanych z budżetu jednostki, na terenie której dobro jest wytwarzane i konsumowane. Szersze omówienie tego zagadnienia por. np. P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.

⁷⁷ M. Obrębski, *Zwrot dotacji za przedszkola*, „Wspólnota” 2010, nr 37, s. 26–28.

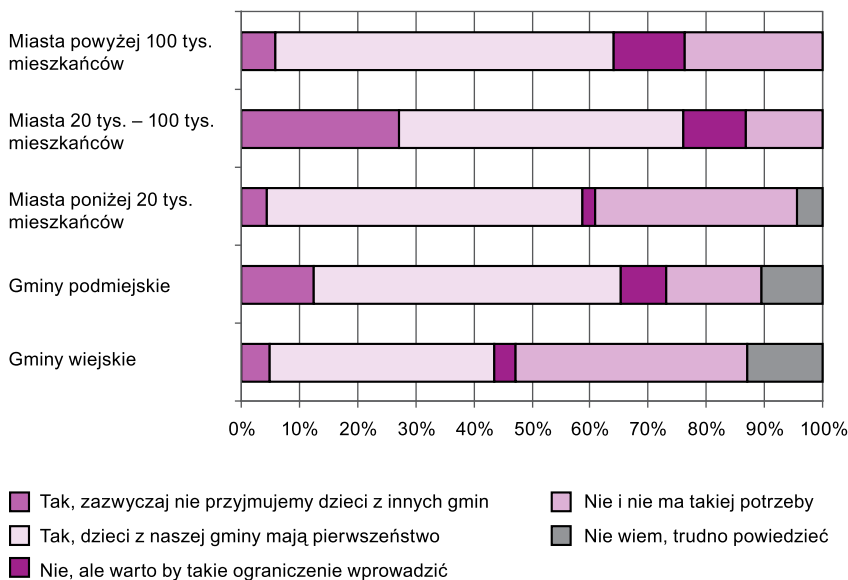
⁷⁸ Wyliczenie warszawskiego biura edukacji skoncentrowane było przede wszystkim na szacunku dopłat do zamiejscowych uczniów w szkołach, dane dotyczące przedszkoli zebrano niejako przy okazji; P. Swianiewicz, M. Derek, J. Łukomska, *Proces opracowania i realizacji budżetu Warszawy a społeczna strategia miasta*, niepublikowany raport diagnostyczny na zlecenie Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, 2008.

⁷⁹ D. Łuszczyn, *Przedszkolaki z ościennych gmin*, „Wspólnota” 2007, nr 27, s. 26–27.

kazu przyjmowania dzieci spoza miasta do przedszkoli miejskich pojawiał się jeszcze bardzo niedawno w Bydgoszczy (dyskutowany był pod koniec kadencji 2006–2010).

RYS. 28. POLITYKA W ZAKRESIE OGRANICZANIA PRZYJĘĆ
DZIECI SPOZA GMINY

Czy ograniczają Państwo przyjmowanie do przedszkoli dzieci spoza gminy?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że zjawisko „jazdy na gapę” w przypadku przedszkoli w większości gmin nie jest postrzegane jako poważny problem. Wśród gmin wiejskich 40% deklaroowało, że nie ma potrzeby wprowadzania ograniczeń w przyjmowaniu dzieci spoza gminy. Co więcej, dość często w tych gminach spotykaliśmy się z niewiedzą o stosowaniu mechanizmów ograniczających (por. rysunek 28), co też wskazuje na małą istotność zagadnienia. Jednym z możliwych wyjaśnień jest wypowiedź radnego gminy wiejskiej:

Wszystko zależy od tego, jaki będzie nabór, ile będziemy mieli dzieci w przedszkolach. Bo jeśli mamy mieć tych dzieci mało, to lepiej żebyśmy mieli dzieci z zewnątrz.

Radny gminy wiejskiej

Z wypowiedzi tej wynika, że priorytetem bywa utrzymanie miejsc pracy w przedszkolu, a rozłożenie ponoszonych kosztów na większą liczbę dzieci (niż gdyby przyjąć tylko dzieci z własnej gminy) powoduje, że dofinansowanie małych „pasażerów na gapę” nie wydaje się szczególnie dotkliwe.

Z kolei burmistrz niewielkiego miasta w województwie mazowieckim zwraca uwagę na problem mentalności rodziców na wsi, którzy nie widzą potrzeby zapisywanie dziecka do przedszkola:

Nie każda gmina ma swoje przedszkole, tutaj jest tak, że akurat tylko jedna gmina ma przedszkole, a cztery wokół nie mają, ale tam są zupełnie inne potrzeby i największą barierą jest samo dowożenie; także nawet takich podań [o przyjęcie do przedszkola miejskiego dziecka z sąsiedniej gminy] nie było.

Burmistrz małego miasta

Także w takiej sytuacji wprowadzanie regulacji dotyczących rekrutacji dzieci z sąsiednich gmin wydaje się zbędne.

Odpowiedzi „nie wiem” nie padały tylko w przypadku większych miast, co jednoznacznie wskazuje, że tam przede wszystkim problem jest dostrzegany. Nie jest to zaskakujące, bo ze względu na związki funkcjonalne wykraczające poza granice administracyjne, właśnie tam możemy się spodziewać największego natężenia „migracji międzygminnych”. Dla miast i gmin podmiejskich zsumowane odpowiedzi o pierwszeństwie dla własnych dzieci bądź nieprzyjmowaniu dzieci spoza gminy stanowią od 64% do 78% wskazań (w gminach wiejskich tylko 44%).

Najczęściej spotykaliśmy się właśnie ze stanowiskiem, że dzieci spoza gminy przyjmowane są tylko wówczas, jeśli po zakończeniu rekrutacji zostają wolne miejsca. W dużych miastach zdarza się to, oczywiście, rzadko („dzieci spoza to sporadyczne przypadki, które nie podnoszą kosztów jednostkowych” – urzędnik z dużego miasta). Mniejsze samorządy stosują miękka i nieobwarowaną konkretnymi procedurami zasadę pierwszeństwa dla własnych dzieci. Wśród gmin ograniczających przyjmowanie dzieci spoza swojego terenu najczęściej podawaną podstawą ograniczenia jest regulamin rekrutacji do przedszkoli (ustalany zwykle przez dyrektora przedszkola w porozumieniu z władzami lokalnymi). Cztery razy wspomniano też o odpowiedniej uchwale rady gminy, dwa razy o wytycznych burmistrza/wójta. Trzy gminy powołały się na statut przedszkola, w którym zapis „terenem działania przedszkola jest gmina” miał stanowić podstawę odmowy przyjęcia dziecka spoza gminy. Kilka samorządów wprowadzi-

ło zasadę niezapisywania dzieci z innych gmin do swoich przedszkoli, jeśli nie mają podpisanego porozumienia dotyczącego finansowania ich pobytu.

Respondenci zgodnie przyznają, że ograniczenia w przyjmowaniu dzieci spoza gminy do przedszkoli (niezależnie od ich prawnej podstawy) są trudne do egzekwowania. Zapisy o nieprzyjmowaniu tych dzieci realizuje się przez wymóg deklaracji o zamieszkaniu bądź zameldowaniu; niektóre gminy wymagają oświadczenia o złożeniu przez rodziców dziecka zeznania podatkowego do danego urzędu skarbowego (potem je w urzędzie weryfikują), a niektóre wymagają wręcz kopii jego pierwszej strony. Większość rozmówców ma przy tym świadomość, że obejść te wymogi jest stosunkowo łatwo, a przed fikcyjnymi meldunkami obronić się nie da.

Trzeba jednak dodać, że współpraca międzygminna potrafi być bardzo elastyczna i odnosząca się do poczucia społecznej sprawiedliwości. Za przykład może posłużyć gmina podwarszawska, w której ostatnio nie przyjęto sześciorga własnych dzieci z najmłodszej grupy wiekowej, gdyż zrobienie dla nich miejsc oznaczałoby konieczność usunięcia starszych dzieci, które już rozpoczęły tam edukację, a mieszkają w innej gminie (która – co nie bez znaczenia – podpisała dobrowolne porozumienie o refinansowaniu kosztów pobytu swoich dzieci).

Także duże miasta potrafią podchodzić do „przedszkolnych gapowiczów” wyrozumiale, widząc złożoność sytuacji.

Dla nas to nie jest tylko kwestia kosztów, to są również korzyści społeczne, ci rodzice tu pracują, tu robią zakupy i tak dalej, korzystają z usług, z oferty kulturalnej miasta, to nie są tylko takie ekonomiczne względy.

Urzędnik z dużego miasta

Refinansowanie kosztów pobytu dzieci w przedszkolach na terenie innej gminy
Jeśli chodzi o finansowanie kosztów pobytu dzieci w placówkach położonych na terenie innej gminy, to jak, już wspominaliśmy, trzeba wyraźnie rozróżnić dwie sytuacje:

1. **Dziecko chodzi do przedszkola publicznego** – w takiej sytuacji zwrot kosztów wymaga zawarcia dobrowolnego porozumienia między samorządami obu gmin.
2. **Dziecko chodzi do przedszkola niepublicznego** – samorząd, na którego terenie położone jest przedszkole (i który ma obowiązek jego dofinansowania) może obciążyć kosztami przekazywanej przedszkolu dotacji gminę,

w której zamieszkuje dziecko. Następuje to na mocy ustawy o systemie oświaty i nie wymaga zawierania porozumień międzygminnych (choć praktyka wskazuje, że porozumienia takie są często „na wszelki wypadek” podpisywane).

Zajmijmy się obiema wyróżnionymi sytuacjami po kolei.

Ad 1. Porozumienia w zakresie refundacji kosztów opieki w przedszkolach publicznych

W świetle przeprowadzonych badań terenowych okazało się, że płacenie innym gminom za dzieci uczęszczające do przedszkoli publicznych nie jest wcale rzadkim zjawiskiem (choć z zebranych częściowych danych wynika, że dotyczy zdecydowanie mniej niż połowy wszystkich gmin⁸⁰). Mimo braku obowiązku prawnego, gminy rozliczają się ze sobą. Wśród 55 gmin odwiedzonych w trakcie badania terenowego spotkaliśmy aż 10 takich, które miały porozumienia z sąsiadami dotyczące refundowania kosztów dzieci korzystających z przedszkoli publicznych.

Naturalnie, kształt i atmosfera współpracy bardzo zależą od gmin i konkretnych osób. Z pewnością okolicznością sprzyjającą jest współpraca gmin w innych dziedzinach oraz ogólne dobre stosunki wóldarzy.

Najczęściej chyba spotykaliśmy się z dobrowolnym rozliczaniem kosztów nauki dzieci w przedszkolach publicznych na Mazowszu (w północnej części województwa i w strefie podmiejskiej Warszawy – ale były to porozumienia zawarte pomiędzy gminami podmiejskimi, a nie z Warszawą) oraz w Wielkopolsce, choć sporadycznie natykaliśmy się na takie rozliczenia także na Podlasiu i Podkarpaciu.

– Ja mam sześć porozumień, ponieważ mam sześć gmin sąsiadujących. Jesteśmy taką przelotową gminą dla jadących do Poznania i też jedną z tańszych gmin, jeśli chodzi o opłaty za przedszkola.

– „Outsourceuja” do was?

– Dokładnie i też te dzieci z pogranicza tych gmin mają bliżej do nas, w związku z tym mamy te porozumienia i to są różne porozumienia. Porozumienia wynikające z ustawy o systemie oświaty i pokrywające koszty dzieci w przedszkolach niepublicznych, ale np. z miastem Poznań czy gminą taką sąsiadującą mamy porozu-

⁸⁰ Trzeba jednak dodać, że nie wszystkich gmin omawiane tu zjawisko w ogóle dotyczy.

mienia dotyczące przedszkoli publicznych, oddziałów zerowych w szkołach. Efekt jest taki, że o ile my wydajemy na nasze dzieci w tych porozumieniach w granicach 60 tys., to około 130 tys. z kolei uzyskujemy dochodów z tytułu porozumienia, jeśli chodzi o dzieci z innych gmin.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Czasem właśnie położenie w strefie funkcjonalnej dużego miasta sprawia, że wiele dzieci w przedszkolu wymyka się rejonizacji gminnej, i wobec masowości zjawiska jego finansowe rozwiązanie staje się konieczne i oczywiste. Zdarza się również, że układ przestrzenny gminy sprawia, iż jej część naturalnie ciąży do sąsiedniej jednostki. Możliwe są wówczas dwie sytuacje. Jeśli na obrzeżach nie ma przedszkola, dzieci z tych peryferyjnych terenów chodzą do przedszkola w gminie sąsiedniej (bliżej im niż do centrum własnej gminy). Jeśli natomiast na skraju gminy jest przedszkole, to często ściąga ono także dzieci z gminy sąsiedniej, a gmina przyjmująca wręcz cieszy się z tych „pasażerów na gapę”, bo w peryferyjnym przedszkolu są wolne miejsca. „Co innego, gdyby te dzieci chodziły tutaj, do wsi gminnej, to byłby problem, bo tu wolnych miejsc nie mamy” – dodaje urzędnik takiej gminy w województwie wielkopolskim. Innym argumentem za przyjmowaniem dzieci z innych gmin jest położona obok przedszkola szkoła podstawowa. Samorząd liczy wówczas, że dzieci z przedszkola zostaną w pobliskiej szkole, a wtedy już gmina dostanie na nie subwencję oświatową.

Z kolei dla dużego miasta, gdzie brakuje miejsc w przedszkolach (albo, mówiąc ściślej, brakuje ich w tych miejscach, gdzie popyt jest największy), fakt, że rodzice wywożą dzieci do gmin ościennych jest o tyle pozytywny, że pozwala chwalić się wysokim wskaźnikiem scholaryzacji.

Ale często również występują zupełnie odmienne sytuacje. Niektóre gminy kontestują zasadność rozliczania się co do dziecka:

U nas do tego już doszło w powiecie, że nie tylko rozliczamy się za przedszkola niepubliczne, czyli zwracamy koszt udzielonej dotacji, ale rozliczamy się także za przedszkola publiczne, czyli rozliczamy się sztuka do sztuki. Jest to przykre dla rodziców, którzy mieszkają w jednym kraju, płacą podatki, a tutaj są granice, które bardzo wyraźnie...

Urzędniczka z gminy podmiejskiej

Czy faktycznie taka współpraca samorządów jest dla rodziców przykra i dlaczego właściwie miałyby być tak odczuwana, rozmówczyni nie wyjaśnia. Cy-

towana wypowiedź pomija też fakt, że w obecnym systemie prawnym przedszkola finansowane są z podatków lokalnych (i subwencji ogólnej), a zatem rodzice płacący podatki nie płacą ich „w całym kraju”, a w konkretnym miejscu. Oczywiście większość rodziców nie zdaje sobie sprawy z tych uwarunkowań; interesuje ich tylko wygodny dostęp do przedszkola i jakość usług, a nie przebieg granic administracyjnych i skomplikowane rozwiązania finansowo-organizacyjne. Z punktu widzenia samorządu jasne jest z kolei, że takie rozliczenia są dla gminy obciążeniem organizacyjnym (nie wspominając już o finansowym) i jako takie zapewne mogą budzić niechęć.

Porozumienia dotyczące płatności za dzieci w publicznych przedszkolach innych gmin wyglądają bardzo różnie. W niektórych gminach rodzice dzieci z innych gmin płacą więcej, chyba że jest zawarte porozumienie z ich samorządem. Takie wyższe opłaty dla rodziców z innych gmin skłaniały rodziców do nacisku na władze swojej gminy, co w rezultacie prowadziło do podpisania porozumienia o zwrocie kosztów przez samorząd podmiejski.

Spotkaliśmy się też z gminą wiejską, w której dzięki dofinansowaniom unijnym przedszkole było za darmo, ale dzieci z innych gmin płaciły 100 zł miesięcznie. Jeszcze inna gmina miała porozumienie na symboliczny zwrot kosztów przez gminę sąsiednią (100 zł za dziecko).

Osobnym zagadnieniem jest przyjmowanie dzieci niepełnosprawnych, na które gminy otrzymują subwencję z budżetu państwa. Miasta mające oddziały integracyjne przyjmują potrzebujące dzieci zawsze, niezależnie od transferu pieniężnego od gminy zamieszkania.

Mamy też w przedszkolu nr 2 oddział integracyjny. Jest takie dziecko, które jest dowożone z sąsiedniej gminy, patrzymy na to pod takim kątem, że skoro u nas jest taki oddział, to jest przyjmowane bez żadnych protestów.

Burmistrz miasta średniej wielkości

Z podobnym zjawiskiem spotykaliśmy się jeszcze w kilku gminach, m.in. na Podlasiu i w Wielkopolsce.

Spotykaliśmy również gminy, które zdecydowanie twierdziły, że skoro nie mają obowiązku płacić, to nie będą tego robić. Czasem pojawia się argument, że przecież w gminie też są przedszkola, więc zapraszają dzieci do siebie. Z przeprowadzonych badań terenowych wynika, że łatwiej wyegzekwować płatność, jeśli w gminie macierzystej nie ma odpowiedniej liczby miejsc albo w ogóle nie ma przedszkola (pada wówczas argument obowiązku zapewnienia edukacji

przedszkolnej). Spotkaliśmy się z przypadkami wymuszenia na wójcie podpisanie porozumienia z miastem; było to dziełem rodziców, którzy musieli płacić w mieście podwyższone chesne (takie sytuacje zdarzyły się np. w gminach okalających Płock, a także w jednej z odwiedzanych gmin Podkarpacia).

Wiele gmin nie podejmuje prób odzyskania środków wydatkowanych na utrzymanie miejsc w przedszkolu dla dzieci dowożonych z innych miejscowości, uważając, że problem jest marginalny, a szanse na uzyskanie refundacji niewielkie.

– A czy macie jakieś porozumienia, że wam płacą za dzieci chodzące do waszych przedszkoli?

– W tym roku będziemy występować. To jest u nas w ogóle marginalne, to jest trójka dzieci, których rodzice pracują tutaj. Więc na to patrzymy tak, jakby to był nasz mieszkaniec, bo pracuje tu i korzysta z tej gminy. Wzbogaca gminę niejako. Ale jakby, założymy, w przyszłym roku nas zarzucili podaniami, to byśmy w pierwszej kolejności przyjmowali nasze dzieci, a tamte tylko w wyjątkowych przypadkach. To jest utarte od dawien dawna, że każda gmina przyjmuje dzieci ze swojej gminy, natomiast formalnych ograniczeń nie ma. Po prostu się mówi, że nie przyjmujemy, bo nie ma u nas miejsc, ale formalnych zakazów w statutach nie ma.

Burmistrz małego miasta

Sytuacja ogólnie umiarkowanego nasilenia problemu zmienia się w obszarach aglomeracji miejskich, niekoniecznie tych największych, w których silne powiązania funkcjonalne implikują duże nasilenie zjawiska „gapowiczów”. Okazuje się, że nawet niewielkie miasta, otoczone obszarem gminy wiejskiej mającej siedzibę w tym mieście, potrafią narzekać, że sąsiad staje się sypialnią, pracujący w mieście przywożą ze sobą dzieci i zostawiają je w miejskich przedszkolach, za których funkcjonowanie płaci centralne miasto aglomeracji. Póki są to przedszkola niepubliczne, można żądać zwrotu kosztów, problem zaczyna się, jeśli mowa o przedszkolach samorządowych. Ten przepis bywa zresztą motywacją do zmiany przedszkola publicznego w niepubliczne (żeby móc odzyskiwać pieniądze za dzieci z sąsiednich gmin).

– Jakie są argumenty pana za tym, żeby zrobić to przekształcenie przedszkola w niepubliczne?

– Przepisy ogólnokrajowe[...] czyli np. w przedszkolu niepublicznym, jeśli moje dziecko z gminy, uczestniczy w wychowaniu przedszkolnym poza gminą w niepublicznym przedszkolu, ja muszę płacić rachunki za to dziecko. Jestem obciążany

za luksus, jaki wybiera rodzic. W mojej gminie nie ma takiej możliwości. Ja nie mam możliwości skierowania dzieci do przedszkola niepublicznego. I np., jeśli są takie sytuacje, że rodzic z gminy ościennej pracuje w moim mieście, siłą rzeczy rano zabiera dziecko i dostarcza do mojego przedszkola.

– Gdyby to było przedszkole niepubliczne, to tamta gmina musiałaby zapłacić. A jeżeli jest publiczne, to nie musi?

– Tak. Mówię o tym dlatego, że przedszkola niepubliczne to wcale nie są małe kwoty. Mam na razie takich kilkoro dzieci. Nie jest ich dużo, ale są to kwoty rzędu 300 kilku zł w skali miesiąca. Powiedzmy, że w skali roku to jest około 4 tys. zł, które muszę wydać na dziecko spoza mojej gminy. Miałem na ten rok szkolny 2010–2011[...] w edukacji przedszkolnej 25 dzieci z gmin ościennych. Nie mogłem pobrać za nie ani złotych. Zrobiliśmy wyliczenia. To jest około 100 tys. zł w skali roku. Gminy się przed tym bronią[...]. Uważam, że minimum powinno być takie, że mamy chociaż jedno takie przedszkole niepubliczne i jeśli rodzic ma taką potrzebę, to mówię: OK, w porządku, proszę skorzystać z tej oferty, przedszkole niepubliczne. Czyli dajemy możliwość. A dziś takiej możliwości nie mam. Dlaczego mówię o kuriozum? Dlatego, że w tej chwili doszło do sytuacji, kiedy ja, pokazując, że musimy szukać oszczędności, bo samorząd utrzymuje całkowicie naukę przedszkolną, bo nie ma żadnej subwencji na przedszkola, zapewniając opiekę przedszkolną... Okazuje się, że jak powiedziałem, żeby bacznie przyglądać się dzieciom, z jakich gmin do nas trafiają, zaczęło się przemeldowywanie dzieci do babć, cioci, nie wiadomo kogo.

– Fikcyjnie.

– Dokładnie. Poszukiwanie obejścia tego nawet nie rozporządzenia, tylko takiego wskazania, że jednak te 100 tys. zł to są pieniądze wydawane przez podatników z naszego miasta. Stąd mówię o tym kuriozum.

Burmistrz małego miasta

Trudności z egzekwowaniem płatności od gmin za dzieci w przedszkolach publicznych wpłynęły na zmianę strategii niejednego miasta, które zaczęło rozważać utworzenie choćby jednego przedszkola niepublicznego. Do niego kierowano by dzieci z gmin sąsiednich, bo w takiej sytuacji zwrot kosztów byłby możliwy do wyegzekwowania.

Ad 2. Zwrot kosztów opieki w przedszkolach niepublicznych

Mimo że w tym przypadku przepisy nakazujące dokonywanie transferów międzygminnych są dość jasne, w praktyce i tak dochodzi do konfliktów

i niejasności z tym związanych. W trakcie badań terenowych zetknęliśmy się z dwoma przypadkami, kiedy gminy podmiejskie (w okolicach Płocka i Zielonej Góry) kwestionowały obowiązek płacenia za swoje dzieci w przedszkolach niepublicznych w mieście. Dopiero po wygranych przez miasta sprawach w sądzie pogodziły się z tym obowiązkiem.

Kilka razy podczas badań terenowych natknęliśmy się na sytuację, w której dziecko zameldowane w gminie X chodzi do przedszkola niepublicznego w mieście oddalonym o 100 km, a nawet jeszcze dalej. „Ma nasz meldunek, więc musimy za nie płacić, mimo że widać, że to fikcja” – komentuje urzędnik.

Dla niektórych gmin podmiejskich transfery wykonywane z tytułu opieki nad dziećmi w przedszkolach niepublicznych poza gminą to duży wydatek.

– A czy jest grupa rodziców, którzy pracują w Warszawie i wożą tam dzieci do przedszkoli?

– Oczywiście i pan przecież wie, że jest największą bolączką, że musimy za nie płacić, za te w niepublicznych. Jest to problem, który narasta z roku na rok, dziś jest to pewnie blisko 300 tys. zł w skali roku. To wcale nie są małe pieniądze dla nas.

Wójt gminy podmiejskiej

Żeby temu zapobiec, niektóre gminy podwarszawskie zdecydowały się na utworzenie przedszkola o znacznie podwyższonym standardzie, licząc na zatrzymanie u siebie części dzieci wywożonych codziennie do stolicy.

Trochę rozczarowaliśmy się, ponieważ otworzyliśmy bardzo fajne, duże przedszkole na setkę dzieci, a teraz powiększyliśmy na 125 dzieci w jednej z wsi w naszej gminie. Takie fajne, ładne, nowoczesne, no wiadomo, że za dzisiejsze pieniądze, na dzisiejsze czasy. Obłożenie jest, chociaż nie ukrywam, że tam nie ma problemu [...] myślałem, że spadnie liczba dzieci, które są wożone do Warszawy, no nie [...] Wolą wozić.

Wójt gminy podmiejskiej

– Bardzo długo czekaliśmy, aż w naszej gminie pojawi się przedszkole niepubliczne. Bo liczyliśmy, że wtedy ta oferta będzie atrakcyjna dla tych rodziców, którzy szukają takiej lepszej oferty, a wiedzieliśmy o tym, ponieważ zwracaliśmy koszty dotacji innym miastom, przede wszystkim Warszawie. Ponieważ rodzice, którzy mieszkają u nas, pracują w Warszawie, zostawiają tam swoje dzieci w przedszkolach niepublicznych, a my zwracamy koszty udzielonej dotacji. Stąd sądziliśmy, że jak u nas powstanie przedszkole, to da taką ofertę, że być może z tej grupy rodziców

część zdecyduje się na ofertę tego przedszkola. Przedszkole powstało w ubiegłym roku w budynku jednorodzinny. Jego potencjał jest określony na 54 miejsca. I w drugim roku funkcjonowania nie może przekroczyć 20 dzieci. Okazało się jednak, że oferta tego nowo utworzonego przedszkola nie była na tyle atrakcyjna, żeby przebić warszawską, a dla miejscowej ludności to wyższe czesne niż w przedszkolach publicznych było barierą.

– Zastanawiam się, jakie są przyczyny? Bo skoro rodzice mogliby zostawiać dziecko w godzinach pracy i nie musieliby wychodzić o określonej godzinie z pracy, tylko spokojnie by jechali, odbierali, spędzali więcej czasu tam...

– Też to analizowaliśmy. Przecież takie dziecko wiezione do Warszawy, ono się roześni w tym samochodzie, jest tam wybudzane, bo to wymaga bardzo wczesnego rozpoczęcia tej podróży. Myślę, że oferta edukacyjna i warunki, jakie ten pan był na początku w stanie zaoferować, jednak były w ocenie tych rodziców – dość zamownych – postrzegane jako mało atrakcyjne. Natomiast dla miejscowych atrakcyjniejsze jest przedszkole publiczne, bo jest niżej płatne. [...] ale poza tym [wożone do miasta] dziecko traci kontakt środowiskowy. Ono nie wyrasta z grupą rówieśniczą, z którą po południu, [w] weekendy mogłoby spędzać czas. Ono jest wyrwane ze swojego środowiska... niestety, mamy takie doświadczenia. Trochę nas zaskoczyły, bo myśmy liczyli na to, że będzie to oferta, z której skorzystają rodzice dowożący dzieci. Ale niestety, tak się nie stało. I obawiam się o los tego przedszkola.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Rodzice z uwagi na długi czas dojazdu często narzekają, że nie zdążąliby odebrać dziecka na czas – godzina 17.00 czy 18.00 jest dla nich nierealna.

Parę razy się trochę ziryutowałem, jak tacy młodzi mieszkańcy, pracujący w Warszawie rodzice mówili, że przedszkola powinny być do 20.00 czynne. No to ja mówię: „Może zrobmy tak, jak kiedyś było w Związku Radzieckim – oddawajcie dzieci do przedszkola w poniedziałek, odbierajcie w sobotę rano”. Czy o to chodzi w wychowaniu dziecka? Jak ktoś chce oddawać dziecko o 7.00 rano i odbierać o 20.00, ledwo żywe, czyli śpiące, to mówię: „Niech to dziecko już nie wstaje, tylko śpi cały tydzień w przedszkolu”.

Wójt gminy podmiejskiej

Zdania na temat dowożenia dzieci przez rodziców do przedszkola oddalonego od miejsca zamieszkania są podzielone. Z jednej strony, podczas jazdy (często długiej) można z dzieckiem poprzybywać, porozmawiać. Ale z drugiej,

ponad godzinna jazda w korku rano i wieczorem może być dla malucha wyczerpująca. Jedna z respondentek zwraca uwagę na argument za wożeniem dzieci do warszawskiego przedszkola:

Inaczej się funkcjonuje. Odbiera się dziecko, można zrobić zakupy, cokolwiek. A tak, ktoś musiałby sobie zupełnie inaczej zorganizować życie [wracać zaraz po pracy do gminy-sypialni]. I uważam, że to jest podstawowa przyczyna.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Być może właśnie wpływ wielkomiejskiego stylu życia i relatywna nieatrakcyjność oferty gminy-sypialni wyjaśnia, dlaczego w mniejszych aglomeracjach łatwiej jest zatrzymać dzieci w przedszkolach na przedmieściach. W jednej z miejscowości koło Białegostoku usłyszeliśmy, że rodzice nie wożą dzieci ze sobą do Białegostoku, gdyż na miejscu jest doskonałe przedszkole spełniające w zupełności ich oczekiwania.

Inną sprawą budzącą kontrowersje przy płaceniu za dzieci w przedszkolach niepublicznych jest sposób wyliczania tej opłaty, oparty na kosztach przedszkola publicznego w gminie, do której jeździ dziecko. Często są to koszty wyższe od ponoszonych w przedszkolu w miejscu zamieszkania. Budzi to czasem poczucie niesprawiedliwości:

Za dzieci, które mamy w innych gminach, musimy dawać stawki, które tam są określone. [...] mają po prostu mało dzieci, wysokie stawki i my jeszcze im dopłacamy. Dajemy więcej, niż gdyby te dzieci były w naszych przedszkolach, to im się opłaca.

Urzędnik z dużego miasta

3.3. Finansowanie z funduszy europejskich

3.3.1. Źródła finansowania edukacji przedszkolnej z funduszy europejskich

Od 2004 r. polskie samorządy mogą się ubiegać o dofinansowanie projektów związanych z rozwojem oferty edukacji przedszkolnej za pośrednictwem kolejnych edycji programów finansowanych z funduszy europejskich. W latach 2004–2006 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w tym

z perspektywy większości samorządów⁸¹ najistotniejsze było poddziałanie 3.5.1. *Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa*. W ramach ówczesnej perspektywy finansowej projekty związane z przedszkolami można było także realizować z Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

W latach 2007–2013 samorządom zostały udostępnione dwa podstawowe, analogiczne źródła finansowania: w sferze inwestycyjnej kluczową rolę odgrywała Regionalne Programy Operacyjne (RPO), z których można realizować projekty związane z budową, przebudową i modernizacją przedszkoli⁸², natomiast z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (poddziałanie 9.1.1. *Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*) można realizować projekty, takie jak:

- *tworzenie przedszkoli (w tym również uruchamianie innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich),*
- *wsparcie istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego), przyczyniające się do zwiększenia liczby dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym lub jej utrzymania w przypadku placówek zagrożonych likwidacją, m.in. poprzez wsparcie dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego zagrożonych likwidacją, wydłużenie godzin pracy, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie dodatkowego personelu itp.,*
- *opracowanie i realizacja kampanii informacyjnych*⁸³.

We wcześniejszym rozdziale zaprezentowaliśmy dane odnoszące się do funduszy unijnych, a oparte na sprawozdaniach z wykonania budżetów gmin. W tym miejscu opieramy się na bazie danych o umowach zawartych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013, według stanu na kwiecień

⁸¹ Projekty związane z edukacją przedszkolną były (choć znacznie rzadziej) także realizowane w ramach np. działania 3.3.1 związanego z rewitalizacją obszarów zdegradowanych.

⁸² W wielu regionach długo trwała dyskusja nad tym, jakiego typu przedszkola powinny kwalifikować się do pomocy w ramach RPO, i interpretacje poszczególnych urzędów marszałkowskich w tym zakresie bywały rozbieżne: w szczególności wątpliwości dotyczyły zagadnienia, czy pomoc ma obejmować tylko przedszkola publiczne, czy mogą korzystać z niej także wszystkie rodzaje podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne itd. (zob. np. M. Chrzan, *Euro dla przedszkoli. Kto je dostanie?* www.gazeta.pl/trojmiasto 2009, 8 stycznia).

⁸³ Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wersja z 1 czerwca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

2011 roku. Koncentrujemy się przede wszystkim na ponad 800 projektach, w których beneficjentem są urzędy gmin bądź placówki samorządowe. Do tego należałoby dodać ponad 300 projektów realizowanych przez różnego rodzaju podmioty niesamorządowe. Liczbę i wartość projektów według typu beneficjenta przedstawia tabela 30. W dalszej części analizy skupiamy się na beneficjentach samorządowych, bo w przypadku pozostałych projektów niemożliwe jest zazwyczaj określenie miejsca realizacji, nie umiemy zatem powiedzieć, jaka ich część przypada na gminy wiejskie, jaka na duże miasta, a jaka na poszczególne regiony itp.

TABELA 30. BENEFICJENCI ŚRODKÓW Z POKL NA PROJEKTY UPOWSZECHNIAJĄCE EDUKACJĘ PRZEDSZKOLNĄ

Podmioty realizujące projekty	Liczba projektów	Wartość (mln zł)
Samorządy	805	489,0
Ogółem inne podmioty, w tym:	338	267,9
instytucje kościelne	21	14,8
lokalne NGO	129	90,8
ogólnopolskie (ponadlokalne) NGO	72	75,7
podmioty prywatne	94	68,1
inne podmioty (np. Agencję Rozwoju Regionalnego, telewizje, wyższe uczelnie)	20	18,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl; stan na kwiecień 2011 r.

Znaczna część tych projektów obejmuje tworzenie nowych placówek przedszkolnych, ale stosunkowo liczne są także przedsięwzięcia skupiające się na finansowaniu dodatkowych zajęć lub wyposażenia w już istniejących przedszkolach, a zdarzają się także innego rodzaju działania, takie jak kampanie informacyjne propagujące edukację przedszkolną.

Jeśli chodzi o projekty realizowane przez podmioty gminne, to do kwietnia 2011 r. w ramach programu POKL podpisano umowy na realizację przeszło 800 takich projektów (tabela 31), a wartość udzielonych dotacji osiągnęła prawie 500 mln zł. Ponad 80% tych projektów realizowanych było w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Presja związana z chęcią wykorzystania dostępnych środków

ków (także presja rodziców, którzy coraz powszechniej dowiadują się, że podobne środki zostały wykorzystane w innych gminach) powoduje coraz większą liczbę aplikacji ze strony władz gminnych i współpracujących z nimi organizacji pozarządowych.

TABELA 31 BENEFICJENCI SAMORZĄDOWI ŚRODKÓW Z POKL NA PROJEKTY UPOWSZECHNIAJĄCE EDUKACJĘ PRZEDSZKOLNĄ

Typy JST	Łączna wartość dotacji (mln zł)	Liczba projektów
Ogółem	488,97	805
Miasta na prawach powiatu	50,01	47
Gminy miejskie	43,09	74
Gminy miejsko-wiejskie	92,11	189
Gminy wiejskie	299,63	495

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl; stan na kwiecień 2011 r.

Co istotne z naszej perspektywy, w założeniu poddziałanie 9.1.1 POKL przebiega w dwóch etapach. Zgodnie z brzmieniem dokumentów programowych od początku 2012 r. możliwość dofinansowania tego typu przedsięwzięć zostanie ograniczona „do 30% [gmin] danego województwa, na których stopień upowszechnienia edukacji przedszkolnej jest najniższy”. Jak dotąd⁸⁴, do programu udało się zakwalifikować niemal jedną czwartą samorządów, w tym prawie połowę miast na prawach powiatu i ok. jednej czwartej gmin wiejskich. Przeciętnie największe miasta zrealizowały 0,8 projektu, a pozostałe samorządy od 0,3 do 0,4 projektu na gminę (rysunek 29), jednak rekordziści uzyskiwali dofinansowanie w ramach tego działania nawet na kilka⁸⁵ projektów z rządu (choć trzeba przyznać, że przy większej ich liczbie kwoty pojedynczych dotacji byłyby przeważnie nieznaczne).

Przeciętna wartość projektu składanego w ramach tego działania to ok. 600 tys. zł, przy czym tylko projekty miast na prawach powiatu znacznie odbiegają od tej wartości, osiągając średnią nieco ponad 1 mln zł. Uwzględnia-

⁸⁴ Dane o projektach dofinansowanych z POKL w ramach działania 9.1.1 z kwietnia 2011 r.

⁸⁵ Często powyżej pięciu; rekordzistą pod względem liczby projektów jest gmina Nowa Dęba z województwa podkarpackiego, która pozyskała dofinansowanie z działania 9.1.1 POKL aż 11 razy.

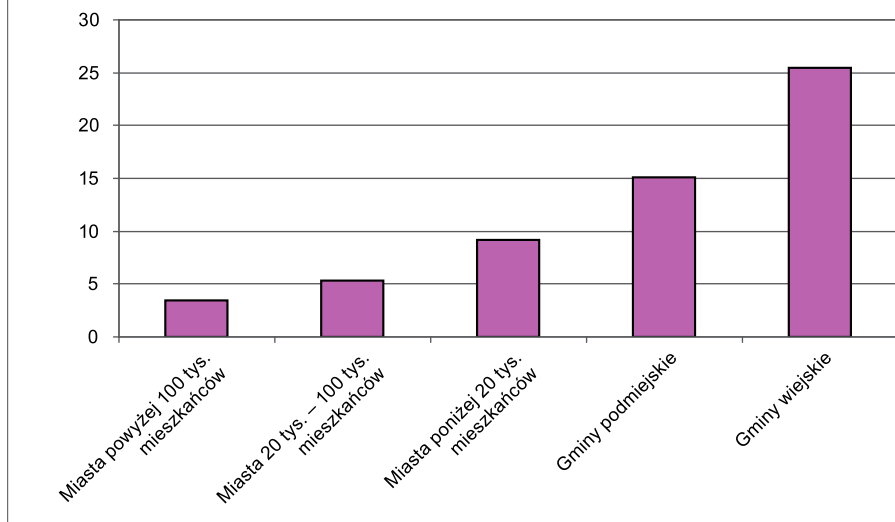
jąc wartości *per capita* (rysunek 30), należy wskazać, że zdecydowanie najwięcej zyskały jednak gminy wiejskie, którym przeciętnie udało się pozyskać aż 25 zł na mieszkańca. W przypadku największych miast dotacje pozyskane na mieszkańca nie są już aż tak znaczące, bowiem średnio nie osiągają nawet wysokości 5 zł.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl; stan na kwiecień 2011 r.

W porównaniach międzyregionalnych w skuteczności pozyskiwania środków z poddziałania 9.1.1 POKL przodują samorządy na Opolszczyźnie (ponad połowa z nich zrealizowała taki projekt!), w województwie świętokrzyskim i na Śląsku, pozostawiając daleko w tyle wszystkie pozostałe regiony. Za najmniej skuteczne w tej dziedzinie (biorąc pod uwagę odsetek gmin z regionu, które uzyskały dofinansowanie) należy uznać województwa zachodnie: kujawsko-pomorskie, dolnośląskie i wielkopolskie oraz Mazowsze. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę wielkość pozyskanych środków, obraz zróżnicowania regionalnego wygląda odmiennie (por. rysunek 31). Zdecydowanie na czoło wybijają się gminy Polski Wschodniej – zwłaszcza świętokrzyskie i lubelskie, a w nieco mniejszym stopniu podlaskie i podkarpackie. Z kolei najmniej środków z tego działania pozyskały gminy Polski Zachodniej – wielkopolskie, dolnośląskie, a w dalszej kolejności także zachodniopomorskie i lubuskie.

RYS. 30. DOTACJE PRZEDSZKOLNE Z POKL W PRZELICZENIU NA 1 MIESZKAŃCA W GMINACH RÓŻNEJ WIELKOŚCI



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl.

Na dodatek niektóre samorządy pozyskują dofinansowanie na rozszerzanie edukacji przedszkolnej i rozbudowę infrastruktury z innych programów finansowanych z funduszy europejskich, niekojarzących się tak jednoznacznie ze wspieraniem edukacji przedszkolnej. Przykład takich działań daje gmina Słubice, która w partnerstwie z Frankfurt nad Odrą pozyskała w ramach Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska (Województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 środki na budowę przedszkola polsko-niemieckiego na pograniczu, przeznaczonego dla dzieci z obu stron Odry. Strona polska jest liderem projektu, strona niemiecka – partnerem. Jak przyznaje jeden z pracowników słubickiego samorządu:

Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej Polska (Województwo lubuskie) – Brandenburgia 2007–2013 dotyczy projektów o charakterze transgranicznym, realizowanych przez partnerów z obu stron Odry. W ramach tego programu oba miasta zrealizowały już wiele wspólnych projektów, których inicjatorem były na przemian miasta Frankfurt i Słubice.

Niektóre gminy do tego stopnia wyspecjalizowały się w pozyskiwaniu zewnętrznego dofinansowania, że już od wielu lat w ramach kolejnych edycji

programów i projektów realizują edukację przedszkolną na swoim terenie z przeważającym udziałem środków zewnętrznych:

To jest nasz drugi projekt, natomiast jest to trzecia jego edycja w gminie. Pierwsza edycja to były punkty przedszkolne finansowane właśnie też z pieniędzy EFS-owskich tylko z fundacji [...]. To był pilotaż gdzieś w 2006 r. Później w 2007 r. napisaliśmy z koleżanką trzy projekty, z czego powstały punkty przedszkolne [...]. Te pieniądze skończyły się nam w 2009 r., to był projekt na rok z kawałkiem, i jak wiedzieliśmy, że się nam projekt kończy, to był ogłoszony w międzyczasie drugi nabór i wtedy napisaliśmy jeszcze jeden projekt na całą gminę za 1,3 mln zł.

Urzędniczka z gminy wiejskiej

RYS. 31. DOTACJE NA PROJEKTY PRZEDSZKOLNE POKL 2007–13
W PRZELICZENIU NA 1 MIESZKAŃCA W REGIONACH



Uwaga: stan na kwiecień 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl.

Dziś już bardzo wiele samorządów korzysta ze wsparcia ze źródeł zewnętrznych, w tym w szczególności z funduszy europejskich, zarówno do realizacji projektów inwestycyjnych, jak i „miękkich” projektów edukacyjno-promo-

cyjnych i społecznych. Tak szerokie wykorzystanie funduszy nie może pozostać bez wpływu na kształt prowadzonej polityki, która się zmienia już nie tylko w zakresie źródeł finansowania i sposobu prowadzenia, ale także priorytetów⁸⁶. Już same wymogi związane z trwałością projektów nie pozwalają samorządom zrezygnować z niektórych przedsięwzięć dofinansowywanych z UE od razu po zakończeniu zewnętrznego finansowania. Jak spróbujemy wykazać w dalszej części rozdziału, często to właśnie ten pośredni wpływ na politykę samorządową, a wcale nie stopień skomplikowania procedur ubiegania się o środki, zniechęca samorządy do podjęcia starań o pozyskanie tych funduszy.

3.3.2. Wpływ dostępności funduszy europejskich na politykę samorządów

Istotnym skutkiem wykorzystania funduszy UE na realizację zadań z zakresu edukacji i opieki przedszkolnej, na który zwraca uwagę wielu samorządowców, jest skłonienie urzędów i jednostek im podległych do rozszerzania zarówno oferty zajęciowej (nowe typy zajęć, wydłużanie i uelastycznianie godzin pracy placówek), jak i współpracy z różnego typu podmiotami zewnętrznymi:

Tu są wnioski o logopedę, o psychologa, dodatkowe zajęcia, ale też przeradza się to w fajne działania [...] To jest cenna sprawa wynikająca z projektów, że przestały się przedszkola, szkoły tylko koncentrować na własnych zasobach, ale zatrudnili ludzi z zewnątrz i bardzo to dobrze, mi się wydaje, wpłynęło na takie poszerzenie w ogóle i oferty, i umiejętności samych nauczycieli.

Urzędnik z dużego miasta

Z tej perspektywy wyjątkowo istotnymi partnerami administracji lokalnej i jednostek jej podległych stały się organizacje pozarządowe. Ich aktywność przejawia się w wielu aspektach: od realizacji pojedynczych zadań (np. określonego typu zajęć w placówce), przez prowadzenie placówek finansowanych z funduszy UE (zob. także rozdział 1), aż po przygotowywanie wniosków o dofinansowanie. Niejednokrotnie się zdarza, że sama idea projektu dotyczącego przedszkoli przychodzi do gminy niejako „z zewnątrz”, przez organizacje pozarządowe, które składają gminie propozycję uruchomienia na jej

⁸⁶ Szerzej proces europeizacji polityki samorządowej omawiamy w: P. Swianiewicz, J. Krukowska, P. Nowicka, *Zaniedbane dzielnice...*

terenie określonego typu działalności. Co ciekawe, w przypadku projektów przedszkolnych stosunkowo często to właśnie NGO odgrywają w nich dominującą rolę⁸⁷:

Moja gmina współpracuje z dwoma warszawskimi stowarzyszeniami edukacyjnymi [...]. W tym roku próbujemy stworzyć wspólnie, na zasadzie partnerstwa, projekt dla przedszkola, gdzie liderem będzie stowarzyszenie, bo my w gminie jeszcze nie mamy takiej komórki, która by umiała [...] Znaczący, może by i umiała, ale nie mamy komórki, która jest fachowcem w dziedzinie zarządzania projektem unijnym. Natomiast stowarzyszenie jak najbardziej, robią to od wielu lat, mają praktykę i bardzo dużo ładnych projektów zrealizowali.

Urzędnik w gminie wiejskiej

Nierzadko dochodzi nawet do sytuacji, w której samorząd wyłącza się z tej współpracy czy też wspiera ją jedynie pośrednio, lecz bez udziału merytoryczno-logistycznego:

Natomiast u nas coraz częściej zaczynają być również realizowane projekty edukacyjne dyrektorów przedszkoli w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi, niekoniecznie z naszym udziałem.

Urzędnik z dużego miasta

Bez wątplenia dostępność funduszy europejskich działa zatem stymulująco na rozwój infrastruktury przedszkolnej, uzupełnianie sieci placówek i różnicowanie ich oferty. Często zmiana jakościowa jest na tyle radykalna, że trudno wyobrazić sobie możliwość powrotu do stanu wyjściowego, a ewentualne ograniczenie oferty po zakończeniu zewnętrznego dofinansowania skutkowałoby sprzeciwem ze strony społeczności lokalnej. Wówczas pojawia się konieczność utrzymania tego samego bądź zbliżonego poziomu usług z własnych środków budżetowych. Problem jest szczególnie istotny w niewielkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w których przed rozpoczęciem projektów europejskich oferta przedszkolna obejmowała znikomy odsetek dzieci lub też w ogóle jej nie było.

⁸⁷ W poprzednich badaniach (P. Swianiewicz, J. Krukowska, P. Nowicka, *Zaniedbane dzielnice...*) wykazywaliśmy, że współpraca polskich samorządów z organizacjami pozarządowymi przy realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich charakteryzuje się zazwyczaj silną dominacją podmiotu samorządowego, a NGO pełnią funkcję konsultanta bądź realizatora określonych zadań, rzadko mając wpływ na koncepcyjny kształt projektów.

Projekt będzie realizowany do sierpnia 2012, od 2012 r. właśnie planujemy pozostawienie tylko tam, gdzie to będzie konieczne, punktów przedszkolnych finansowanych z budżetu, bo na taki duży projekt zapewne nas nie będzie stać.

Zostawimy tylko na punkty [z czterech], na tyle będzie nas stać, tak sobie obliczyliśmy, że będzie nas stać, chyba że będziemy mieli możliwość pozyskania dodatkowych środków.

Urzędnicy z gmin miejsko-wiejskich

Jak widać, po zakończeniu finansowania samorządy planują rewizję przedsięwzięć dofinansowywanych z funduszy europejskich i utrzymanie tylko tych, które uznają za kluczowe z perspektywy jakości oferty przedszkolnej w gminie z uwzględnieniem możliwości ich utrzymania z własnego budżetu. W przypadku dużych miast problem dalszego finansowania wydaje się znacznie mniej istotny aniżeli w niewielkich gminach. Tamtejsi władarze przeważnie zapewniają, że rozszerzenie oferty placówek przedszkolnych, które nastąpiło za sprawą realizowania projektów UE, zostanie utrzymane, jeżeli tylko będą takie potrzeby:

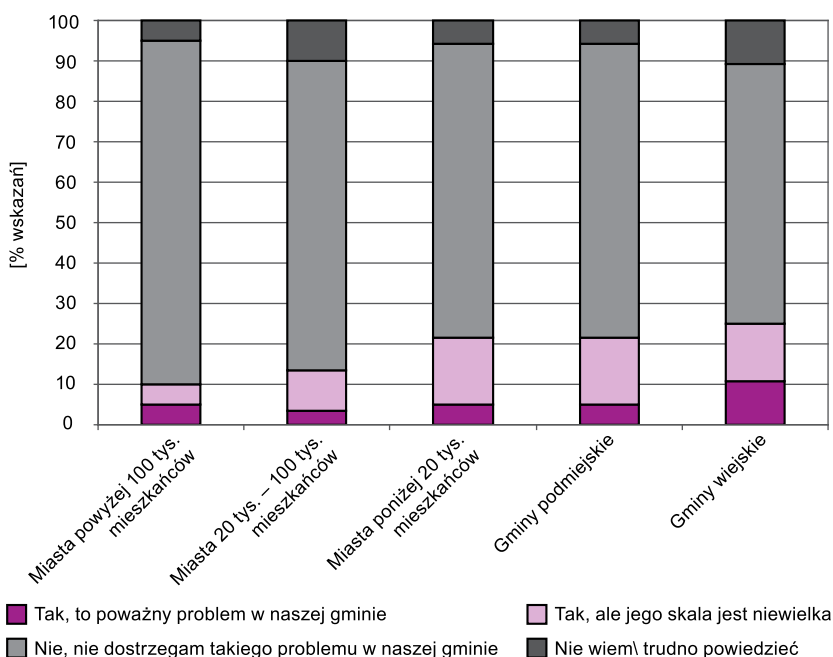
Jeśli się skończy to wszystko, to te dodatkowe grupy, to jakby zależy od zapotrzebowania, czy w ogóle będą dzieci, natomiast wydłużenie czy dodatkowe zajęcia myślę, że utrzymamy i nie będzie z tym problemu.

Jeżeli widzimy, że jest potrzebne, działa dobrze, to tutaj mamy i prezydenta, mamy wszystkich za sobą, tylko trzeba umieć znaleźć te pieniądze. W [dużym] budżecie zawsze można trochę znaleźć. [...] Nie będzie to problemem, jak te środki przestaną płynąć z Unii Europejskiej.

Urzędnicy z dużych miast

W skali ogólnopolskiej niemożność kontynuacji działań realizowanych w ramach projektów europejskich przez samorządy nie wydaje się jednak problemem powszechnym. Najtrudniejszy jest on dla małych gmin, w przypadku których nawet niewielki wzrost obciążeń finansowych niesie ze sobą znaczne konsekwencje dla całego budżetu. Częstą odpowiedzią na pytanie o plany dotyczące kontynuacji działań realizowanych dotąd w ramach projektów UE jest zatem: „jeszcze nie wiemy, będziemy decydować, kiedy trzeba będzie zaplanować kolejny budżet po zakończeniu wsparcia z UE”. Natomiast w dużych miastach (które, jak wskazywaliśmy wcześniej, korzystają z projektów europejskich częściej i uzyskują większe przeciętne kwoty dotacji) skala tego problemu jest zupełnie marginalna (rysunek 32).

RYS. 32. PROBLEM KONTYNUACJI DZIAŁAŃ REALIZOWANYCH
W RAMACH PROJEKTÓW EUROPEJSKICH



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Mimo to należy podkreślić, że istnieje duża grupa samorządów, które właśnie z obawy przed niemożnością kontynuacji tego typu działań po zakończeniu projektu w ogóle zrezygnowały z ubiegania się o środki europejskie. Jak wspomina jeden z urzędników odpowiedzialnych za oświatę w niewielkiej gminie wiejskiej, kiedy zaczęto uruchamiać środki unijne na lata 2007–2013 w prasie lokalnej „pojawiły się artykuły zniechęcające [do ubiegania się o środki], bo się mówiło, że «co będzie, jak się skończą pieniądze?», «kto da pieniądze?»”. Przyczyną passywności w ubieganiu się o środki europejskie jest zatem, przynajmniej zgodnie z deklaracjami, obawa o konflikty społeczne i wyzwania finansowe, które pojawiłyby się już po zakończeniu takiego projektu w obliczu znacznie rozbudzonych potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej. W tej sytuacji wiele samorządów wybiera utrzymanie *status quo* swojej polityki dotyczącej przedszkoli, nawet jeżeli potrzeby są większe niż bieżąca oferta gminy w tym zakresie.

Wreszcie, mimo powszechności wykorzystania funduszy europejskich do finansowania inwestycji i edukacji przedszkolnej, wiele samorządów i jednostek im podległych wciąż traktuje środki europejskie fakultatywnie, rezygnując z ubiegania się o nie ze względu na znaczne komplikacje formalne w porównaniu z bardziej „tradycyjnymi” źródłami finansowania.

Problem funduszy unijnych jest taki, że wiele osób to traktuje jako coś takiego – no fajnie by było mieć, ale lepiej za tym nie chodzić. To jest jedna kwestia. Druga kwestia to problemy, rozliczanie. Też lepiej tego nie mieć. Najprościej zapukać do pokoju numer 19 [w urzędzie gminy]. Taka jest prawda.

Wójt gminy wiejskiej

Kilkakrotnie spotkaliśmy się z padającymi ze strony samorządowców względem dyrektorów przedszkoli zarzutami braku aktywności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. W przypadku dziedzin takich jak edukacja przedszkolna nie jest bowiem jednoznaczne, z czyjej strony powinna wyjść inicjatywa opracowania projektu i sporządzenia wniosku o dotację – administracji samorządowej czy też podległej jej placówki przedszkolnej. Problem dotyczy w szczególności małych gmin – takich, gdzie w strukturze urzędu często nie ma oddzielnego stanowiska pracy związanego z edukacją przedszkolną (czy nawet szerzej pojętą oświatą), a dziedzina ta jest jedną z wielu innych, którymi zajmuje się przykładowo sekretarz gminy.

Z przeprowadzonych badań wynika zatem, że znaczna część samorządów decyduje się ubiegać o środki z POKL, a spośród gmin skutecznych w aplikowaniu zdecydowana większość z determinacją dąży do tego, by na stałe finansować ofertę przedszkolną w rozszerzonym za sprawą środków UE wymiarze, nawet mimo konieczności pokrywania jej kosztów z własnych środków budżetowych. W ten sposób pojawienie się funduszy unijnych w sposób nieodwracalny zmienia priorytety polityki samorządowej. Jeden z wójtów w województwie podkarpackim (należącym do regionów o najniższym wskaźniku scholaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym i gdzie zarazem problem dalszego finansowania po wygaśnięciu dotacji pojawia się najczęściej) opowiada o tym w następujący sposób:

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, nie wyobrażamy sobie tego, my, jako zarządzający gminą, żeby przedszkola jednego chociaż w gminie nie było. Prawdopodobnie będziemy po wakacjach robili takie analizy – nie będzie nas stać na zbyt wiele, żeby było tych punktów więcej. W związku z powyższym będziemy musieli doprowadzić

do tego, żeby jedno przedszkole zafunkcjonowało[...] Ale jest jeszcze jeden problem: na dzień dzisiejszy jest sielanka, wszyscy są zadowoleni. I teraz nagle okazuje się: tak, będzie przedszkole, ale opłata będzie wynosiła tyle i tyle. I ludzie powiedzą: no a przez 2 czy 3 lata mieliśmy za darmo...

W innej gminie w tym samym województwie sytuacja wygląda mniej optymistycznie, ale waga problemu edukacji przedszkolnej także i tu przebiła się już do świadomości:

Myslimy cały czas o tych przedszkolach, bo tu jest u nas deficyt i to każdy wie, tylko ze względu na trudną sytuację finansową nie wiemy jeszcze, jak się zachować. Jeżeli chodzi o punkty przedszkolne [finansowane z POKL], to były różne propozycje, żeby może jakieś stowarzyszenia wzięły te punkty albo przekształcić w zespoły wychowania przedszkolnego[...] Bo zespoły to jest kilka dni tylko w tygodniu, także tam jakieś koszty mniejsze. Ale ze względu na to, że już szukamy obniżenia kosztów na szkołach, to nie wiem, czy się znajdą pieniądze na to, żeby przejąć te punkty.

Urzędnik z gminy wiejskiej

Zmiana wywołana przez fundusze unijne wydaje się więc nieodwracalna, choć postawy władz samorządowych wobec zadań na przyszłość są zróżnicowane w skali zarówno przestrzennej, jak i czasowej. Odwołując się zatem do wspomnianej we wstępie do niniejszego reportu koncepcji poziomów europeizacji według Börzel i Rissego, należy wskazać, że na początku mamy do czynienia z procesem **absorpcji** (są dostępne środki, a zatem podejmujemy działania, które pozwolą nam z nich korzystać). Jednak długotrwały efekt projektów i zmiana priorytetów polityki lokalnej, a także zmiana przyzwyczajeń i oczekiwań społeczności lokalnej następujące w wyniku ich realizacji oznaczają stopniową **transformację** polityki samorządowej.

3.4. Rola państwa w organizacji edukacji przedszkolnej

3.4.1. Finansowanie

Od dawna formułowane były postulaty samorządów lokalnych domagających się pomocy państwa w finansowaniu edukacji przedszkolnej. Funkcjonująca w polskim systemie finansowym od kilkunastu lat subwencja oświatowa wbrew

swojej nazwie uwzględnia w swojej konstrukcji wyłącznie potrzeby w zakresie edukacji na poziomie od szkoły podstawowej począwszy, całkowicie ignorując wcześniejsze etapy edukacji. Stworzenie subwencji oświatowej wiązało się bowiem z przekazaniem samorządom w 1996 r. odpowiedzialności za prowadzenie szkół. Natomiast prowadzenie przedszkoli było zadaniem samorządów od początku reformy samorządowej i wiązało się z założeniem, że – tak jak inne zadania własne – będzie finansowane z dochodów własnych i ogólnych transferów o charakterze wyrównawczym. Okazało się jednak, że w latach 90. XX w. znaczenie edukacji przedszkolnej w polityce lokalnej było niewielkie, wiele samorządów (przede wszystkim wiejskich) likwidowało część placówek, a wygospodarowane dzięki temu środki przeznaczało na inne, pilne potrzeby społeczności lokalnych. Odwrócenie tej sytuacji w momencie, gdy pojawiła się ponowna potrzeba organizowania przedszkoli, było już bardzo trudne. Stąd zrodziło się oczekiwanie, że skoro polityka państwa zmierza do zwiększenia powszechności i poprawy jakości edukacji przedszkolnej, to państwo powinno w jakiś sposób wesprzeć ten cel finansowo⁸⁸.

Pod koniec 2010 r. te ogólne oczekiwania zaczęły przybierać postać konkretyzujących się powoli planów objęcia zadań przedszkolnych rozszerzoną subwencją oświatową. W połowie grudnia 2010 r. reformę taką zapowiedział wiceminister Mirosław Sielatycki⁸⁹. W początku marca 2011 r. minister Katarzyna Hall zapowiedziała przekazanie projektu do konsultacji międzyresortowych, podkreślając życzliwe zainteresowanie premiera takim rozwiązaniem⁹⁰. W maju 2011 r. ujawniono, że MEN proponowało wprowadzenie „subwencji przedszkolnej”, ale zastrzeżenie do projektu wyraziło Ministerstwo Finansów, walczące w tym okresie o obniżenie poziomu deficytu i długu publicznego. Jednocześnie okazało się, że w dyskursie publicznym bardzo często w sposób zamienny używano terminów „subwencja” i „dotacja”, nie dostrzegając większej między nimi różnicy⁹¹.

⁸⁸ Jak wynika z danych przytoczonych w załączniku 3, taki bezpośredni udział budżetu państwa w finansowaniu zadań przedszkolnych pojawia się w niektórych krajach, ale nie jest czymś powszechnym. We Francji rola państwa jest bardzo znaczna, gdyż budżet państwa finansuje pensje nauczycieli przedszkolnych. Ale w Szwecji system edukacji przedszkolnej jest finansowany na zasadach identycznych jak większość innych zadań samorządów, tzn. opiera się na dochodach własnych gmin oraz ogólnym systemie wyrównawczym wspierającym (w formie ogólnej subwencji) najbardziej jednostki samorządowe.

⁸⁹ http://samorząd.pap.com.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&PageID=2&cs=depesza&dz=redakcyjne.edukacja.aktualnosci&dep=82408&data=&_Checksum=2102047089.

⁹⁰ Hall: *niebawem konsultacje w sprawie subwencjonowania przedszkoli*, „Gazeta Prawna” 2011, 3 marca.

⁹¹ Radwan A., *Awantura o przedszkolne dotacje*, „Gazeta Prawna” 2011, 16 maja.

W ten sposób projekt, popierany entuzjastycznie przez związki samorządowe, a także związki zawodowe nauczycieli, znalazł się w impasie. Już po jesiennych wyborach parlamentarnych była minister edukacji Katarzyna Hall zabrała jeszcze raz głos w tej sprawie, podkreślając, że na subwencjonowanie przedszkoli trzeba znaleźć przynajmniej 2 mld zł rocznie, a powodzenie projektu (a także termin realizacji) uzależnione są od zgody ministra finansów: „Prace nad projektem ustawy zmieniającej system edukacji zostały zatrzymane przede wszystkim dlatego, że wielokrotne korekty pieniędzy na przedszkolaki – przygotowywane w MEN z powodu uwag ministra finansów – nie zyskiwały jego akceptacji”⁹².

W naszym badaniu terenowym postanowiliśmy zapytać pracowników i polityków samorządowych, co sądzą o pomysle wprowadzenia subwencji przedszkolnej. Tylko w pierwszej chwili pytanie może się wydawać całkiem trywialne (któż by nie chciał dostawać więcej pieniędzy do dyspozycji?), przedstawiliśmy bowiem do wyboru także inne opcje, nad którymi przewaga „wariantu subwencyjnego” nie była wcale do końca oczywista. Jedną z możliwości, które przedstawiliśmy naszym respondentom, był wybór między subwencją a dotacją. Chcieliśmy się dowiedzieć, czy pracownicy urzędów związani z oświatą oraz radni zasiadający w komisjach zajmujących się zagadnieniami oświatowymi nie obawiają się konkurencji ze strony innych potrzeb i tendencji do przesuwania środków na inne cele. Takiemu niebezpieczeństwu można by zapobiec, zastrzegając, że jest to transfer przeznaczony tylko na jeden cel (a więc zamiana subwencji na dotację). Dostępne dane wskazują wprawdzie, że zdecydowana większość samorządów od wielu lat wydaje na funkcjonowanie szkół znacznie więcej środków, aniżeli dostaje w postaci subwencji oświatowej⁹³. Zdarzają się jednak także sytuacje odwrotne – w 2009 r. około 6% gmin zaoszczędziło środki z subwencji oświatowej, przekazując część z nich na inne cele⁹⁴. Można więc było się obawiać, że w przypadku edukacji przedszkolnej, mającej nieco mniejszy ciężar polityczny, sytuacje takie mogłyby się zdarzać co najmniej równie często, a politycy i pracownicy powiązani z oświatą mogli chcieć tego uniknąć, „wiążąc ręce” radom gminnym.

Kolejna opcja przedstawiona do wyboru respondentom odwoływała się do poglądu o wyższości dochodów własnych, pozwalających na większą autonomię

⁹² K. Hall, *Edukacja to sprawa ministra finansów*, „Gazeta Wyborcza” 2011, 22 listopada.

⁹³ Por. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, Scholar, Warszawa 2009; P. Swianiewicz, *System finansowania oświaty na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 11, s. 5–34.

⁹⁴ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe...*

działań samorządów gminnych⁹⁵. Można się było spodziewać, że opcja „lepiej jest tak zwiększyć zakres dochodów własnych, by gminy same mogły wygospodarować na ten cel wystarczające środki” może być atrakcyjną alternatywą zwłaszcza dla grupy gmin zamożniejszych. Nigdzie bowiem nie jest powiedziane, że to transfery z budżetu państwa są idealną formą finansowania zadań własnych samorządów. Wręcz przeciwnie, w myśl teorii zakładających pozytywne skutki autonomii lokalnej (np. klasyczny model *fiscal federalism*, ale także model samorządu promowany przez Radę Europy w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego) zadaniem państwa jest taka konstrukcja systemu dochodów własnych, która da samorządom dość środków na finansowanie podstawowych zadań, a transfery powinny być zarezerwowane przede wszystkim dla słabszych regionów, które należy wspomagać poprzez subwencje o charakterze wyrównawczym. Interesowało nas zatem, na ile taka opcja okaże się atrakcyjna dla naszych rozmówców. Należy dodać, że w takim właśnie kierunku idą propozycje zmian opracowane kilka lat temu na zlecenie MSWiA i MRR przez Wojciecha Misiąg⁹⁶. W swoim opracowaniu autor ten opowiada się nie tylko przeciw rozszerzeniu, ale wręcz za likwidacją subwencji oświatowej i zastąpieniem jej z jednej strony większymi dochodami własnymi, a z drugiej udoskonalonym i wzmocnionym systemem subwencji wyrównawczej (dla tych, dla których zwiększone dochody własne okażą się niewystarczające). Ponieważ jest to sugestia zaskakująca swoim radykalizmem (nawiasem mówiąc – jak sądzimy – nie-realna politycznie, bez względu na to, co można myśleć o jej merytorycznym uzasadnieniu), warto przytoczyć obszerniejszy fragment argumentacji autorów w tym zakresie:

Pierwszy argument za utrzymaniem subwencji oświatowej, związany z zapewnieniem środków na oświatę niezależnie od sytuacji finansowej gmin i powiatów, można podważyć, wskazując, że skoro w nowym systemie dochody na mieszkańca w najbiedniejszych gminach i powiatach znacząco wzrosną, to nie ma zagrożenia, aby jednostkom zabrakło środków na zapewnienie wymaganego standardu szkolnego. Drugi argument jest poważniejszy, gdyż odnosi się do negatywnej oceny funk-

⁹⁵ Jak już wspominaliśmy wyżej, taki system finansowania edukacji przedszkolnej obowiązuje np. w Szwecji (por. załącznik 3).

⁹⁶ W. Misiąg, M. Tomalak, *Zasady podziału środków publicznych między województwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; W. Misiąg, M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

cjonowania mechanizmów demokratycznych w niektórych gminach i powiatach. W interesie wspólnoty lokalnej oraz jej władz powinno być zapewnienie kadry nauczycielskiej na jak najwyższym poziomie, może się jednak tak zdarzyć, że władze niektórych jednostek będą blokowały rozwój zawodowy nauczycieli, tłumacząc to brakiem odpowiednich środków⁹⁷.

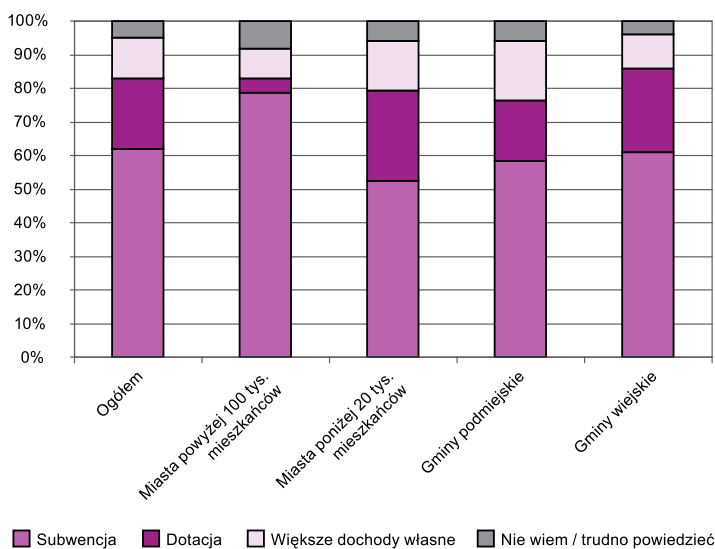
Misiąg i Tomalak przeprowadzają szczegółowe symulacje nowego systemu, podkreślając, że jego zaletą byłoby zmniejszenie skali transferów międzybudżetowych. Według ich wyliczeń system wyrównawczy uległby uproszczeniu, a jednocześnie zyskał na skuteczności. Nastąpiłoby spłaszczenie łącznych dochodów, a zatem relatywnie straciłyby jednostki najzamożniejsze (przy czym autorzy uważają, że straciłyby chwilowo, bo jednostki te najszybciej się rozwijają, więc straty zostałyby szybko odrobione), a zyskałyby najślabsze.

Co więc myślą o pożądanых sposobach wsparcia dla finansowania przedszkoli nasi rozmówcy? Przed prezentacją wymiaru ilościowego odpowiedzi warto przedstawić jeszcze jeden komentarz nieznajdujący odzwierciedlenia w danych liczbowych, ale odnoszący się do atmosfery przeprowadzanych wywiadów. Z pewnym zaskoczeniem zaobserwowaliśmy, że dla wielu rozmówców (w tym nawet wójtów i burmistrzów) rozróżnienie między subwencją i dotacją było nie całkiem zrozumiałe, a przekazywane przez nas wyjaśnienia (w tym fakt, że zgodnie z obowiązującym prawem nie ma obowiązku wydania całej subwencji oświatowej na cele związane z oświatą) przyjmowane były niekiedy z niedowierzaniem. Zdarzało się też, że respondent, który w pierwszej chwili po usłyszeniu pytania wyrażał żywiołowe poparcie dla idei subwencji przedszkolnej, po wysłuchaniu innych możliwości i chwili zastanowienia zmieniał zdanie, wskazując np. na dotację. Kolejną, dość liczną grupę respondentów stanowiły osoby, które twierdziły, że forma jest nieistotna wobec ogromnej potrzeby pieniędzy („jak go zwał, tak go zwał, byle byśmy dostali [na przedszkola] jakieś środki”). Respondenci ci zwykle opowiadali się ostatecznie za subwencją lub dotacją, jednak bez specjalnego przekonania do konkretnego sposobu wsparcia finansowanego. Mimo wszystkich tych zastrzeżeń poparcie dla subwencji okazało się bardzo wysokie – wyraziło je nieco ponad 60% respondentów (rysunek 33). Co ciekawe, w wielu przypadkach argument za subwencją (w porównaniu z dotacją) nie odnosił się do większej swobody pozostawionej w tym rozwiązaniu samorządom, a do bardziej uciążliwego procesu rozliczania się z otrzymanych dotacji. Jednak

⁹⁷ W. Misiąg, M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu...*

więcej niż co piąty rozmówca wskazał na dotację, a nieco więcej niż co dziesiąty opowiedział się za odpowiednim wzmocnieniem dochodów własnych samorządów. Niektórzy rozmówcy (ale stosunkowo nieliczni) dodawali przy tym, że w zasadzie najbardziej podoba im się pomysł wzmocnienia dochodów własnych, ale nie bardzo wierzą w jego realność, więc wybierają subwencję.

RYS. 33. PREFEROWANE FORMY FINANSOWANIA PRZEDSZKOLI
W GMINACH RÓŻNEJ WIELKOŚCI



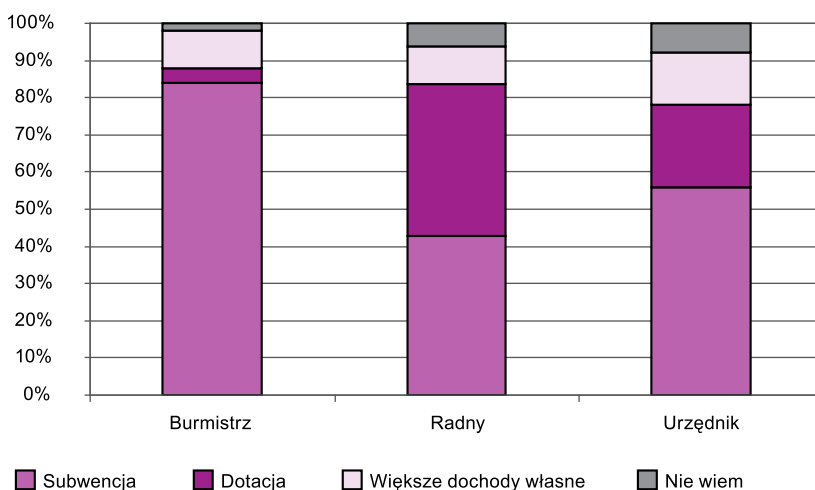
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego (N=146).

Jak widać na rysunku 33 – zgodnie z przewidywaniami – poparcie dla wzmocnienia dochodów własnych było największe w przypadku stosunkowo zamożnej grupy gmin podmiejskich (prawie 20% wskazań), a najniższe w przypadku pozostałych gmin wiejskich i (co nieco zaskakujące) w miastach średnich i dużych. Opcja dotacji zamiast subwencji okazała się najmniej atrakcyjna dla większych miast, a najbardziej pociągająca dla respondentów z miast małych i gmin wiejskich (gdzie wskazał ją prawie co czwarty rozmówca).

Interesujące jest zróżnicowanie odpowiedzi w zależności od typu respondenta (rysunek 34). Najbardziej konsekwentnymi zwolennikami finansowania za pomocą subwencji oświatowej okazali się wójtowie i burmistrzowie (ponad 80% wskazań). W przypadku pracowników urzędu odpowiadających za oświa-

tę oraz radnych – członków komisji oświatowych rozkład odpowiedzi jest zupełnie inny, a jednoznaczne poparcie dla subwencji znacznie niższe. W tym ostatnim przypadku za subwencją opowiedziało się mniej niż połowa rozmówców, a poparcie dla dotacji było niemal identyczne.

RYS. 34. PREFEROWANE FORMY FINANSOWANIA PRZEDSZKOLI
W ZALEŻNOŚCI OD TYPU RESPONDENTA



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego (N=146).

Wyniki byłyby zapewne odmienne, gdybyśmy zapytali radnych zasiadających w innych komisjach. Okazuje się jednak, iż obawa radnych zajmujących się przede wszystkim oświatą obawa, że ich koledzy mogą zechcieć uszczuplić wielkość środków przekazywanych na zadania edukacyjne, przekazując je na realizację innych zadań, nie należy do rzadkości.

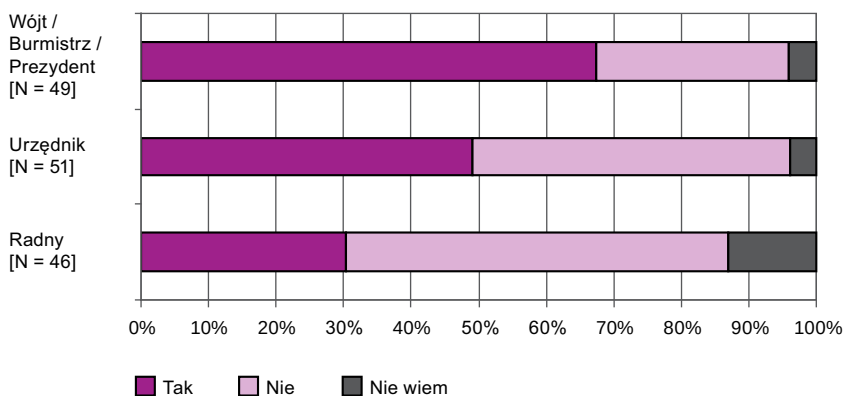
Przytoczone wyniki zdają się świadczyć, że dla znacznej części polityków i pracowników samorządowych, zwłaszcza tych powiązanych branżowo z oświatą, forma finansowania zapewniająca autonomię finansową samorządu nie znajduje się na czele priorytetów. Znacznie ważniejsze jest zapewnienie odpowiednich środków na realizację interesującego nas tutaj zadania, bez względu na to, skąd i w jakiej formie te środki są przekazywane.

3.4.2. Ocena uwarunkowań prawnych funkcjonowania edukacji przedszkolnej

Istotnym wątkiem naszego badania była weryfikacja opinii respondentów o przepisach formułowanych na szczeblu krajowym, regulujących funkcjonowanie przedszkoli w gminach. W tym celu zadaliśmy im proste pytanie, czy istnieją w systemie prawnym przepisy utrudniające efektywne zarządzanie edukacją przedszkolną. Znaczna część, bo niemal połowa (49%) respondentów, odpowiedziała twierdząco na tak postawione pytanie. Najbardziej krytyczni wobec środowiska legislacyjnego, w którym funkcjonują przedszkola, byli wóldarze (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast), spośród których aż dwie trzecie (!) wskazało na obecność regulacji utrudniających im zarządzanie przedszkolami (rysunek 35). Najbardziej skłonni do zaakceptowania obecnego stanu tych regulacji byli radni gminni, spośród których jednak aż jedna trzecia odpowiedziała na nasze pytanie twierdząco.

RYS. 35. PRZEPISY UTRUDNIAJĄCE EFEKTYWNE ZARZĄDZANIE EDUKACJĄ PRZEDSZKOLNĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

Czy są jakieś obowiązujące przepisy, które utrudniają Państwu efektywne zarządzanie przedszkolami?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Najbardziej uderza jednak to, że tak znaczna grupa respondentów (od niemal jednej trzeciej wójtów i burmistrzów poprzez połowę urzędników do aż 70% ankietowanych radnych) nie umiała wskazać żadnych utrudniających przepisów. Jak widać, poczucie nadmiernego skrępowania przepisami, których brak

umożliwiłby bardziej efektywne zarządzanie, nie jest wśród polityków i urzędników gminnych powszechne. Dotyczy tylko pewnej grupy, najbardziej aktywnych samorządów.

W spontanicznym wyliczeniu najbardziej dolegliwych regulacji najczęściej pojawia się Karta nauczyciela, wymieniona 28 razy (19% wszystkich respondentów, którym zadano to pytanie, a zarazem 38% tych, którzy wskazywali jakiegokolwiek problemy). W tym przypadku ponad połowa wskazań pochodzi od wójtów lub burmistrzów gmin, a reszta na równi od urzędników i radnych.

Na drugim miejscu pojawiają się przepisy dotyczące ustalania odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolach (26 wskazań). Na ten problem zdecydowanie najczęściej wskazywali burmistrzowie lub wójtowie gmin, a tylko nieco rzadziej urzędnicy odpowiedzialni w gminach za oświatę. Natomiast zupełnie sporadycznie zagadnienie to było wskazywane przez radnych – widać, że to nie na nich spoczywa zazwyczaj trud ułożenia uchwały spełniającej wszystkie wymogi obowiązującego prawa, a zarazem możliwej do zaakceptowania z punktu widzenia gminy.

Pozostałe zagadnienia (w tym: przepisy sanitarne, przeciwpożarowe, normy dotyczące liczby dzieci w grupie, różne aspekty relacji z podmiotami niepublicznymi, przepisy dotyczące personelu pomocniczego w przedszkolach) pojawiają się w wypowiedziach naszych respondentów znacznie rzadziej.

Odwołując się nie tylko do odpowiedzi na ankietę, ale także do wypowiedzi w trakcie wywiadów pogłębionych, możemy stwierdzić, że jednym z głównych problemów, na które zwracają uwagę samorządowcy, jest to, że **przepisy regulujące funkcjonowanie edukacji przedszkolnej są nieprecyzyjne**. Z pewnością na popularność takiego poglądu rzutuje fakt, że w trakcie prowadzenia naszych badań wiele samorządów musiało dostosować swoje uchwały o opłatach do nowej ustawy wprowadzającej stawkę godzinową.⁹⁸ Zarzucany tej ustawie brak precyzji dotyczył w szczególności zbyt ogólnej definicji zakresu podstawy programowej, co powoduje trudności z określeniem, które zajęcia wykraczają ponad nią i mogą być odpłatne, ustaleniem sposobu naliczania opłaty godzinowej, mechanizmu wyznaczania, które z godzin otwarcia placówek powinny być godzinami darmowymi (czy zakres godzin darmowych musi być taki sam we wszystkich placówkach gminnych i względem wszystkich dzieci w danej placówce).

Wielu respondentów deklarowało, że czynnikiem utrudniającym im zarządzanie przedszkolami jest duża **zmiennność regulacji prawnych**. Przykładem

⁹⁸ Gminy miały rok na zmiany uchwał w zakresie opłat.

może być szybkość wprowadzenia zmiany dotyczącej systemu naliczania opłat, która zaskoczyła wiele samorządów (nawet w sierpniu i wrześniu 2011 r. niektóre z nich nie wiedziały, że muszą zmienić swoje uchwały w tym zakresie!). Wskazywano, że czas, jaki pozostawiono samorządom na dostosowanie się do zmian ustawowych i przyjęcie nowych uchwał, był zbyt krótki, co skutkowało komplikacjami w opracowaniu optymalnego kształtu uchwał i, co nie mniej istotne, poczuciem niedoinformowania mieszkańców o zmianach zachodzących w systemie funkcjonowania przedszkoli.

Z perspektywy samorządowców istotnym problemem jest także **nierówne traktowanie placówek niepublicznych i publicznych**. Z jednej strony placówki niepubliczne są poszkodowane w wymiarze finansowym, otrzymując jedynie 75% kosztów utrzymania dziecka w przedszkolu niepublicznym. Z drugiej – nie muszą spełniać wielu restrykcyjnych regulacji, którymi obwarowane jest funkcjonowanie placówek publicznych. Ta „nierówność przedszkoli wobec prawa” (opisywana już w pkt 2.2) skłania niektóre z samorządów do daleko idących zmian w strukturze własnościowej placówek na swoim terenie. Przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne, mimo że wciąż nie następuje często, jest przeważnie spowodowane właśnie chęcią „ominięcia” wielu restrykcyjnych przepisów i zaoszczędzenia środków w budżecie. Częściej aniżeli na przekształcenie własnej placówki w niepubliczną samorządy decydują się na skłanianie podmiotów niepublicznych do otwierania nowych placówek. Pozwala to rozszerzyć ofertę (liczbę miejsc w przedszkolach) w gminie, jednocześnie nie narażając gminy na negatywnie postrzegany i stosunkowo kosztowny proces przekształcenia (pkt 2.2.2, rysunek 10).

Zdecydowana większość respondentów, którzy zauważali jakieś niedoskonałości systemu prawnego, zwracała uwagę na szeroko pojęte **przeregulowanie przepisów dotyczących przedszkoli publicznych**, w rozumieniu zarówno liczby i szczegółowości przepisów, jak i zakresu zagadnień nimi objętych. Owo przeregulowanie dotyczy w szczególności ingerowania państwa w politykę zatrudnieniową gminy (regulacje dotyczące liczby etatów „niepedagogicznych”, np. osób sprząających), ale także przepisów sanitarnych (ustalających liczbę metrów w placówce przypadającą na dziecko, ale i np. rodzaj materiału, z którego ma być wykonany blat kuchenny), bezpieczeństwa itd. Wśród konkretnych regulacji, które doskwierają samorządowcom w procesie administrowania edukacją przedszkolną, zdecydowanie najczęściej wskazywana była **Karta nauczyciela** (niemal 40% wskazań w pytaniu otwartym zadany respondentom wcześniej deklarującym istnienie przepisów utrudniających efektywne zarządzanie).

Wymogi związane z ograniczeniem liczby godzin pracy w ramach jednego etatu, regulacje dotyczące urlopów i inne skutki obowiązywania Karty sprawiają, że koszty edukacji przedszkolnej (szczególnie w zakresie wydatków bieżących) wyraźnie rosną, nie pozwalając tym samym na rozszerzanie oferty pod względem liczby placówek i liczby miejsc przez nie oferowanych. Kwestia ta jest dla samorządowców szczególnie uciążliwa ze względu na fakt, że w placówkach niepublicznych funkcjonujących w tym samym segmencie rynku ograniczenia te (zarówno wynikające z Karty nauczyciela, jak i wcześniej wspomniane regulacje) nie obowiązują w aż tak szerokim zakresie.

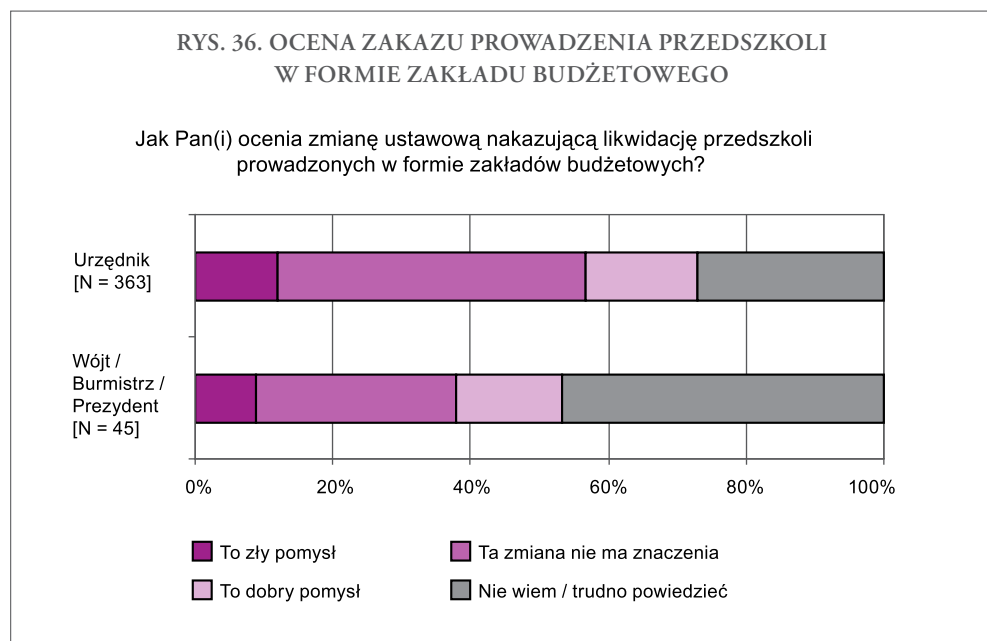
Niektórzy samorządowcy zwracali także uwagę na **narzucanie jednolitych kryteriów przyjmowania dzieci do przedszkoli**. Zgodnie z obowiązującym prawem szczegółowe kryteria przyjęć do przedszkoli określają gminy. Podstawowe zasady reguluje natomiast § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 20 lutego 2004 roku.⁹⁹ Zgodnie z nim do przedszkola przyjmowane są w pierwszej kolejności dzieci w wieku 6 lat. Na preferencyjnych zasadach przyjmowane są też m.in. dzieci rodziców samotnie wychowujących potomstwo. Na ten przepis zwracali uwagę niektórzy rozmówcy, przede wszystkim z dużych miast i gmin podmiejskich. Podnosili, że pojęcie samotnego rodzica, tak jak jest ono rozumiane w świetle obowiązujących przepisów, jest coraz bardziej archaiczne i nie nadaje się do stosowania w regionach, gdzie znaczna część dzieci ma rodziców żyjących w stałym związku, ale nie będących małżeństwem. Sugerowali więc, by o zasadach przyjęć decydowały samorządy, dostosowując swoje regulacje do warunków lokalnych.

Odrębnym wątkiem związanym z regulacjami formułowanymi na poziomie krajowym dotyczącymi realizowania zadania, jakim jest zapewnienie edukacji przedszkolnej przez gminy, jest ograniczenie możliwych form organizacyjno-prawnych działania przedszkola, w tym przede wszystkim zarządzona nieco ponad 2 lata temu **likwidacja możliwości prowadzenia przedszkoli w formie zakładów budżetowych**¹⁰⁰. W czasie gdy ministrem finansów była Zyta Gilowska, planowano całkowitą likwidację formy zakładu budżetowego. Argumentem było przekonanie o mniejszej przejrzystości gospodarki finansowej form okołobudżetowych. Zwyciężył jednak pogląd, że taka rewolucyjna zmiana wywoła zbyt duży opór i będzie miała poważne konsekwencje negatywne. Jed-

⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu przyjmowania uczniów do szkół publicznych oraz przechodzenia z jednych typów szkół do innych (Dz.U. Nr 26, poz. 232 ze zm.).

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

nak – jak już wyjaśnialiśmy wcześniej w raporcie – w 2009 r. forma ta została zlikwidowana w odniesieniu do placówek oświatowych. Jak wynika z rysunku 36, większość naszych rozmówców bądź nie ma zdania na temat tej zmiany, bądź też uważa, że wprowadzone ograniczenie nie ma znaczenia z perspektywy ich gminy (np. dlatego, że przedszkola na jej terenie nigdy nie były zakładami budżetowymi). Stąd odsetek odpowiedzi neutralnych i „trudno powiedzieć” wynosi w sumie ok. 75% zarówno wśród urzędników, jak i wśród polityków lokalnych, przy czym ci ostatni rzadziej mieli wyrobioną opinię na ten temat.



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

Podstawowym argumentem zwolenników zmiany ustawowej (ok. 15% w obydwu grupach respondentów) jest zwiększenie nadzoru gminy nad przedszkolami i związanych z tym możliwości kontrolnych. Częściowa samodzielność budżetowa i decyzyjna przedszkoli prowadzonych w formie zakładów budżetowych bywała kłopotliwa dla niektórych samorządów:

- *Pozytywnie ocenił pan konieczność przekształcenia zakładów budżetowych w jednostki budżetowe. [...] Dlaczego, jakie są tu główne argumenty?*
- *Przede wszystkim wszystkie szkoły, które prowadzimy, były już jednostkami. Czyli zasady księgowania jednakowe. Dla nas, organu prowadzącego, jednostka budżeto-*

wa jest łatwiejsza w nadzorze. Zakład budżetowy ma częściową samodzielność. To sprawiało trudności. Powiem szczerze, że mieliśmy problemy, jeżeli chodzi o budżety tych jednostek. Bo oni tam zostawiali „trzynastkę” i był ciągle z tym kłopot. Od momentu, kiedy przekształciliśmy, mamy święty spokój. Pełną kontrolę.

Urzędnik z dużego miasta

Osoby negatywnie oceniające zmianę ustawową zakazującą prowadzenia przedszkoli w formie zakładu budżetowego także odnoszą się do kwestii budżetowych, postrzegając jednak samodzielność takiej placówki zdecydowanie bardziej pozytywnie:

[Kiedy były zakłady budżetowe] przedszkola przyjmowały odpłatność na własny rachunek. Ta dodatkowa odpłatność, która tam była za przygotowanie posiłków, jednak stanowiła dochód w przedszkolu. Plus dotacja, którą dyrektor zarządzał, i oni się czuli – one, bo to w zasadzie kobiety – czuły się pewniejsze. Te dochody w tej chwili idą na konto gminy. No i właśnie, idą do wspólnego gara.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

W jednym przypadku (w gminie wiejskiej) zetknęliśmy się z zaskakującą argumentacją w obronie zakładów budżetowych. Nasz rozmówca przekonywał, że ich istnienie pozwalało na ukrycie części kosztów, dzięki czemu niższa była podstawa wyliczania obowiązkowych dotacji dla placówek niepublicznych.

Przede wszystkim uderzało jednak to, że znaczna część naszych rozmówców (nawet tych wybierających którąś z odpowiedzi na pytanie zadane w ankiecie, a nie uciekających w opcję „trudno powiedzieć”) nie bardzo rozumiała, na czym polega różnica w funkcjonowaniu jednostki i zakładu budżetowego. Dla znacznej części polityków i urzędników odpowiedzialnych za oświatę forma organizacyjnoprawna wykonywania usług publicznych nie jest ważnym zagadnieniem, na którym skupiają uwagę.

ROZDZIAŁ 4

BARIERY ROZWOJU EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

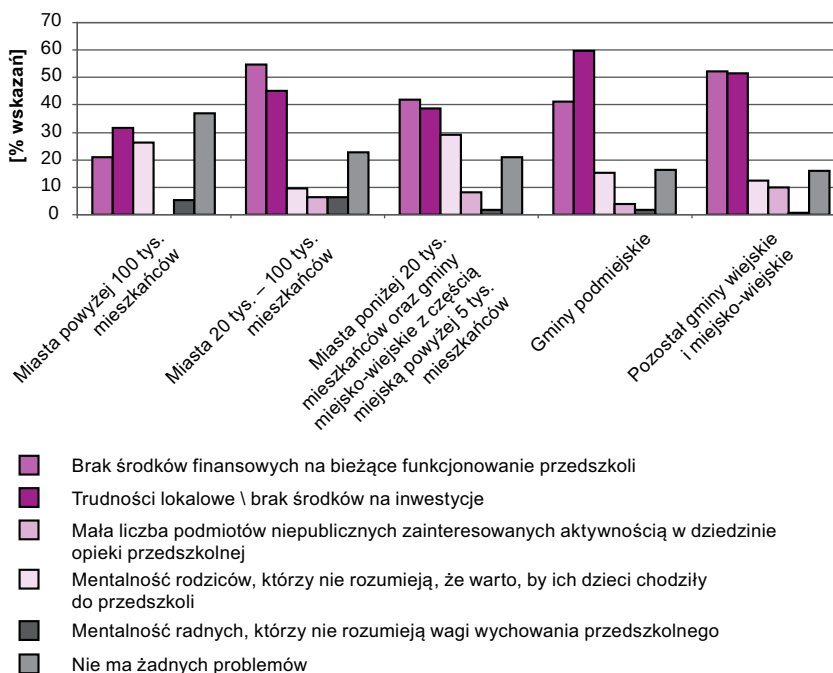
Analizując wątek barier rozwoju edukacji przedszkolnej, należy już na wstępie zauważyć, że jedynie niespełna 19% badanych samorządów zadeklarowało, iż nie dotyczą ich żadne spośród wymienionych przez nas w pytaniu ankietowym czynników utrudniających rozwój tego sektora: ani trudności finansowe (w wymiarze bieżącym i inwestycyjnym), ani problemy związane z mentalnością społeczności i elit lokalnych, nie ma także problemu zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej aktywności podmiotów niepublicznych w tej dziedzinie. Największy odsetek takich odpowiedzi zanotowaliśmy w największych miastach (nie-mal 37%! – była to najczęściej wymieniana odpowiedź w tej grupie gmin), a im mniejsze gminy, tym rzadziej można było się spotkać z taką optymistyczną odpowiedzią (najrzadziej w grupie gmin wiejskich, gdzie taką odpowiedź wybrało jedynie 16% badanych). Oznacza to, że ponad 80% samorządów objętych naszą próbą w ramach realizacji zadania związanego z edukacją przedszkolną boryka się z co najmniej jednym z powyższych problemów.

Poza grupą największych miast, zdecydowanie najczęściej wymienianymi barierami są te związane z brakiem środków finansowych. Na ogół częstość wskazań na kłopoty z bieżącym finansowaniem i z inwestycjami w niezbędną infrastrukturę jest zbliżona niezależnie od wielkości samorządu. Wyjątkiem od tej reguły są gminy podmiejskie największych aglomeracji. Ich dynamiczny rozwój związany z budownictwem indywidualnym i powstawaniem nowych osiedli tworzonych przez deweloperów powoduje szczególne natężenie problemów związanych z brakiem lokali na przedszkola. Na zagadnienie to wskazało 60% ankietowanych z gmin podmiejskich; w żadnej innej grupie gmin żadna z przedstawionych do wyboru opcji nie była wybierana równie powszechnie.

Rozszerzając pytanie zilustrowane na rysunku 37 o wypowiedzi towarzyszące wywiadowi pogłębianym, można przedstawić kilka grup barier najczęściej wskazywanych przez samorządy.

RYS. 37. BARIERY ROZWOJU EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

Które z wymienionych czynników stanowią barierę rozwoju przedszkoli w Państwa gminie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i ogólnopolskiego.

- **Bariery finansowe** i lokalowe niepozwalające na sprawne funkcjonowanie przedszkoli, a tym bardziej na rozszerzanie zakresu edukacji przedszkolnej. Z naszego badania wynika, że czynniki związane z finansami wydają się najistotniejsze z perspektywy samorządowej. W tej grupie mieszczą się także zagadnienia dotyczące przepisów o opłatach za przedszkola.
- **Bariery formalnoprawne**, które utrudniają bieżące administrowanie placówkami przedszkolnymi, m.in. przepisy regulujące (i nieregulujące) transfery między samorządami oraz przepisy normujące relacje między samorządem a przedszkolami niepublicznymi.
- **Bariery związane z mentalnością** i wiedzą zarówno mieszkańców, jak i elit lokalnych.
- **Bariery związane z nieprzewidywalnością** popytu na usługi przedszkolne przy jednoczesnej potrzebie szybkiego reagowania na jego zmiany.

Kwestią, która powtarzała się w rozmowach i dyskusjach z samorządowcami, były obowiązujące przepisy i postulaty dotyczące ich zmian. Niektóre ze zgłaszanych postulatów są trudne do wprowadzenia z przyczyn politycznych i wymagają najpierw pogłębionej (choć czasem toczącej się już od lat) debaty. Niektóre natomiast są stosunkowo drobne i mogłyby być wprowadzone szybko, bez ewentualnych napięć politycznych. Spróbujmy wyliczyć najczęściej pojawiające się wątki. Ze względu na to, że bariery o charakterze finansowym i prawnym przenikają się (niektóre z problemów finansowych wiążą się bezpośrednio z obowiązującymi regulacjami prawnymi), dwie pierwsze wymienione powyżej grupy zagadnień omawiamy łącznie.

Bariery prawne i finansowe

Jak już wspomnieliśmy, ta grupa barier należała do najczęściej wskazywanych przez wszystkie grupy respondentów: zarówno wóldarzy, urzędników, jak i radnych gminnych. **Problem deficytu środków budżetowych na bieżące funkcjonowanie przedszkoli jak i na finansowanie inwestycji** koniecznych ze względu na trudności lokalowe częściej występuje w gminach wiejskich, gdzie – jak to wynika z przytaczanych wcześniej w niniejszym raporcie danych – skala obciążeń budżetowych generowanych przez przedszkola (a także przez szerszej pojętą oświatę) jest znacznie większa aniżeli w przypadku większych samorządów. Z drugiej strony, sposób formułowania odpowiedzi przez respondentów pozwala sądzić, że stosunkowo rzadko sytuacja w tej dziedzinie jest dramatycznie zła, często bowiem zdarzało się nam słyszeć: „jeżeli już coś miał(a) bym wskazać, to raczej te odpowiedzi związane z trudnościami finansowymi”. Nawet w grupie gmin, w których mniej niż jedna trzecia dzieci w wieku 3–5 lat jest objęta edukacją przedszkolną, barier finansowych i związanych z trudnościami lokalowymi nie wskazywano częściej aniżeli w pozostałych gminach.

W kontekście barier o charakterze finansowym pojawia się natomiast kilka istotnych wątków, które były już wskazywane w poprzednich częściach publikacji, jednak warto je w tym miejscu krótko podsumować.

Najbardziej złożona grupa zagadnień odnosi się do **zasad ustalania opłat w przedszkolach** (por. pkt 3.2.1). Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące od niedawna przepisy w tym zakresie są wysoce kontrowersyjne i nie spełniają oczekiwań samorządów co do regulacji jasnych, stabilnych i dających im poczucie bezpieczeństwa finansowego. Wielu naszych rozmówców narzekało, że **nowelizacja ustawy o opłatach w związku z przejściem z opłaty stałej na godzinową z jednoczesnym wprowadzeniem zasady zwrotów za nieobec-**

ności znacznie zwiększyła nieprzewidywalność wpływów budżetowych z tytułu wpłat rodziców. W punkcie 3.2 omawialiśmy szeroko metody, jakimi samorządy próbują zaradzić temu zjawisku, i problemy, jakie ono generuje, natomiast teraz warto podkreślić, że owa nieprzewidywalność rodzi istotne konsekwencje dla bilansu dochodów i wydatków z tytułu przedszkoli. Zmiana sposobu naliczania opłat powiązana z systemem zwrotów za nieobecności skłania część rodziców do „ekonomizacji” zachowań i odbierania dzieci przed upływem zadeklarowanego w umowie z przedszkolem czasu. Takie zjawisko może powodować swoisty mechanizm błędnego koła: samorządy, próbując chronić się przed stratami ponoszonymi z tytułu absencji, rozważają podnoszenie stawki opłat godzinowych, co z kolei może skłonić jeszcze większą grupę rodziców do wcześniejszego odbierania dzieci i nieposyłania ich do placówki, gdy tylko to możliwe.

Pożądana wydaje się zmiana zasad pobierania opłat na takie, które będą mniej obciążały administracyjnie pracowników gminy, a jednocześnie pozwolą na zwiększenie przewidywalności uzyskiwanych z tego tytułu dochodów (dochody te niekoniecznie muszą wzrosnąć, ale muszą być bardziej przewidywalne). Może to być osiągnięte albo przez jakąś formę zgody na powrót do stałej opłaty miesięcznej za dzieci, których rodzice deklarują ponad 5-godzinny czas przebywania dziecka w przedszkolu (rodzaj opłaty ryczałtowej; przy okazji zniknąłby niepożądany efekt uboczny obecnych regulacji w postaci zachęty do skracania czasu pobytu dzieci w placówkach), albo przez modyfikację przepisów dotyczących zwrotów za nieobecności. W obecnej formie, co było już przez nas wskazywane, obowiązujące regulacje uniemożliwiają sensowne planowanie zarówno polityki finansowej, jak i kadrowej w przedszkolach. Nie widać przesłanek przeciwko umożliwieniu poszczególnym samorządom podjęcia samodzielnej decyzji, czy i która z tych zmian najlepiej odpowiada sytuacji na ich terenie.

Zasada darmowych 5 godzin pobytu w placówce wydaje się słuszna, ale pod warunkiem stworzenia odpowiednich warunków finansowych dla samorządów. Idealnym rozwiązaniem byłoby zapewne odpowiednie wzmocnienie dochodów własnych gmin i mechanizmu wyrównawczego obejmującego te jednostki, które nie będą w stanie sfinansować swoich potrzeb bez względu na kształt systemu dochodów własnych. Jest to jednak zmiana wymagająca podjęcia znacznie szerszej reformy, wykraczającej poza samą politykę edukacyjną. Włączenie przedszkoli do subwencji oświatowej jest też akceptowalnym rozwiązaniem. Jak pokazuje jednak doświadczenie, a także znajomość realiów sytuacji gospodarczej i budżetowej, obie przedstawione tu zmiany są wyjątkowo trudne

do przeprowadzenia. Wymagałyby albo większego wysiłku ze strony budżetu państwa (co niełatwo sobie wyobrazić w obliczu debaty nad zmniejszaniem poziomu deficytu finansów publicznych), albo zwiększenia obciążeń podatkowych przedsiębiorstw i obywateli, co również jest politycznie bardzo trudnym przedsięwzięciem. Jednak bez takich zmian prowadzona polityka polega na ukrytym zwiększaniu zakresu obowiązków samorządów bez przekazywania im dodatkowych środków na ten cel. Stanowi to naruszenie ducha (choć zapewne nie litery) normy konstytucyjnej przeniesionej na grunt polskiego prawa z ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W zakresie przepisów odnoszących się do opłat można jednak wskazać także elementy niewymagające aż tak zasadniczych debat i decyzji. Wydaje się, że **nie ma istotnych powodów ograniczających prawo gmin do prowadzenia własnej polityki społecznej w odniesieniu do ulg w opłatach**. Warto dodać, że w takim kierunku idzie przedstawiony w 2011 r. do konsultacji przez Prezydenta RP projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw (por. art. 69 pkt 26 projektu ustawy¹⁰¹).

Podobnie dyskusyjne wydaje się utrzymywanie **centralnych regulacji dotyczących kryteriów przyjmowania dzieci do przedszkoli**, o czym była mowa w poprzednim rozdziale.

Z perspektywy budżetów gminnych istotnym wątkiem jest także możliwość pozyskania dofinansowania zewnętrznego zarówno na bieżącą działalność przedszkoli, jak i na niezbędne inwestycje za pośrednictwem programów pomocowych UE. W razie rozszerzenia oferty edukacji przedszkolnej pojawia się jednak **problem możliwości jej utrzymania z własnych środków** po zakończeniu realizacji projektów europejskich (zagadnienie to zostało omówione w pkt 3.3.2).

Kolejna grupa spraw odnosi się do **relacji między samorządami a placówkami niepublicznymi**. Można tu wspomnieć o **algorytmie obliczania wielkości dotacji** przekazywanych przez gminę przedszkolom niepublicznym (por. pkt 2.2). W zasadach tych niezrozumiałe jest zaliczanie do podstawy wymiaru dotacji także wpływów z opłat rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych (wzrost wysiłku finansowego rodziców dzieci w przedszkolach gminnych skutkuje większą dotacją ze środków publicznych dla przedszkola prywatnego, pozwalając na obniżenie opłat w tamtych placówkach) czy

¹⁰¹ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>.

uwzględnianie w algorytmie środków np. na bieżące remonty budynków przedszkolnych. Drugim dyskusyjnym zagadnieniem w tej grupie są: **deficyt narzędzi kontroli wykorzystania dotacji** samorządowej dla placówki niepublicznej (por. pkt 2.2.3), ograniczone możliwości kontrolowania liczby dzieci faktycznie uczęszczających do takiej placówki oraz miejsca ich zamieszkania, trudności w weryfikacji faktycznej liczby godzin pracy nauczycieli czy też warunków, jakie zapewnia placówka swoim wychowankom. Godny rozważenia jest postulat możliwości wstrzymania wypłaty dotacji w sytuacji utrudnionego dostępu do dokumentów potrzebnych przy okazji kontroli, braku dowodów wpłat rodziców dzieci rzekomo uczęszczających do placówki czy też niespełnienia warunków licencji (np. kiedy deklarowana na potrzeby dotacji liczba dzieci w placówce jest wyższa niż wynikająca z uzyskanych zezwoleń). Oczywiście taka decyzja powinna być zaskarżalna przed sądami administracyjnymi.

Istotną komplikacją natury formalnoprawnej, wiążącą się także z kwestiami finansowymi, jest **złożoność regulacji dotyczących transferów pomiędzy samorządami**, czyli opłat za dzieci z terenu danej gminy uczęszczających do przedszkoli na terenie innych gmin (por. pkt 3.2.4). Wiele samorządowców zadaje sobie (i nam w trakcie badań terenowych) pytanie, dlaczego ustawodawca nakazał gminie zwrot kosztów poniesionych na dziecko zameldowane na jej terenie, w przypadku gdy uczęszcza ono do przedszkola niepublicznego, a nie wprowadził takiego obowiązku wobec przedszkoli publicznych. To nierówne potraktowanie placówek w zależności od podmiotu prowadzącego rzutuje na jakość współpracy międzygminnej, generując ogromną liczbę konfliktów pomiędzy samorządami. Refundacja kosztów dla placówek publicznych oparta wyłącznie na dobrowolnych porozumieniach międzygminnych wydaje się rozwiązaniem problematycznym. W warunkach niskiego kapitału społecznego i powszechnie znanej niskiej skłonności do współpracy rozwiązanie takie musi często szwankować. W sytuacji, w której dofinansowanie przedszkoli jest oparte na dochodach własnych (oraz pochodzących z subwencji ogólnej), do rozważenia jest przepis identycznie regulujący refundowanie kosztów opieki nad dzieckiem zarówno w publicznej, jak i niepublicznej placówce położonej w innej gminie. Być może, gdyby uregulować tę kwestię, łatwiej byłoby zoptymalizować sieć przedszkolną w skali kraju, w tym w szczególności na silnie powiązanych funkcjonalnie obszarach metropolitalnych, gdzie popyt na miejsca w przedszkolu znacznie się różni od struktury rozmieszczenia ludności.

Dyskusyjne jest także **obliczanie wysokości refundacji pobytu dziecka w placówce niepublicznej w innej gminie na podstawie kosztów przedszko-**

la samorządowego w gminie sąsiedniej. Nierzadko prowadzi to do sytuacji, kiedy gmina mająca na swoim terenie wolne miejsca w tańszych własnych placówkach jest zmuszana do pokrywania wyższych kosztów w gminie sąsiedniej. Być może do rozważenia byłby przepis, który odnosiłby wysokość refundacji do kosztów w placówkach gminy sąsiedniej tylko wtedy, kiedy gmina obciążana kosztami transferu nie byłaby w stanie zaoferować miejsca we własnym przedszkolu.

Z wątkiem transferów międzygminnych wiąże się inny, dotyczący **konieczności zwrotu przez gminę kosztów opieki nad dzieckiem zameldowanym na jej terenie**, a uczęszczającym do przedszkola niepublicznego położonego w innej gminie (oddalonej często o kilkadziesiąt czy nawet kilkaset kilometrów). Fikcyjność takiego meldunku, będącego podstawą do roszczeń finansowych, sprawia, że wielu naszych rozmówców było bardzo krytycznych względem tej anachronicznej regulacji.

Ponadto nie dziwi fakt, że najczęściej przywoływanym i krytykowanym przez samorządowców aktem prawnym oddziałującym na efektywność zarządzania edukacją przedszkolną jest **Karta nauczyciela** (zob. pkt 2.2.2, 2.2.5 i 3.4.2). Argumenty za zmianami, jak również łączące się z nimi trudności polityczne są powszechnie znane i nie warto ich tutaj jeszcze raz powtarzać. W punkcie 3.4.2 przytaczaliśmy także wskazywane przez samorządowców problemy dotyczące ogólnego braku elastyczności w zakresie niektórych regulacji odnoszących się do norm powierzchni czy wymogów sanitarnych, które często krępują działania samorządów. Szczególnie nieuzasadnione wydaje się wielu samorządowcom silne zróżnicowanie wymogów wobec placówek publicznych i niepublicznych.

W trakcie wywiadów eksperckich, w których brali udział przedstawiciele różnej wielkości gmin z różnych regionów, dał o sobie znać jeszcze jeden problem, który potem udało nam się potwierdzić także w badaniu terenowym. Otóż, wywiązała się wówczas dyskusja dotycząca **niespójnych interpretacji prawnych sporządzanych przez nadzory wojewódzkie w poszczególnych regionach** (pisaliśmy o tym szerzej w pkt 3.2.1). Tak samo (a czasem nawet identycznie) brzmiące zapisy projektów uchwał w jednych województwach były odsyłane do poprawek, a w innych akceptowane bez uwag. Co więcej, interpretacje te różniły się znacznie także w ramach tego samego urzędu wojewódzkiego; jak wspomina jedna z naszych rozmówczyń, „jest po prostu kilku prawników u wojewody, zależy na którego trafi... jeden przepuszcza [...], a drugi nie”. Rozbieżności w interpretacji zapisów ustawowych dotyczyły złasz-

cza takich tematów, jak ulgi w opłatach, sposób wyliczania należności za wyżywienie, mechanizm różnicowania opłat za poszczególne godziny poza podstawę programową, sposób określania godzin, w których jest ona realizowana, itd. (wszystkie te zagadnienia zostały omówione w pkt 3.2.1).

Barierzy wiedzy i mentalności

Wreszcie trudniejsze do uchwycenia i zbadania, ale także niezwykle istotne są bariery związane z mentalnością i wiedzą o funkcjonowaniu edukacji przedszkolnej, charakteryzujące zarówno społeczność, jak i elity lokalne. Zaskakująco często spotykanym w badaniach problemem była **niedokładna znajomość przez samorządowców przepisów** obowiązujących w tym zakresie. Wielokrotnie okazywało się w rozmowie, że przedstawiciele samorządu nie wiedzą, iż za dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego w innej gminie muszą płacić tamtejszemu samorządowi, oraz analogicznie – że za dziecko spoza gminy we własnym przedszkolu niepublicznym powinni żądać zwrotu kosztów przekazanej dotacji. Wielokrotnie spotykaliśmy się z niepotrzebnie zawierany mi porozumieniami międzygminnymi dotyczącymi tego zagadnienia, podczas gdy obowiązek uregulowań finansowych wynika bezpośrednio z ustawy. Sporadycznie udawało nam się zaobserwować sytuację celowego wykorzystywania tej niewiedzy jednych samorządów przez inne. Zdarzało się też, że nie znano nowych przepisów dotyczących opłat za przedszkola. Dość powszechnie samorządowcom sprawiało kłopot rozróżnienie subwencji i dotacji (i w związku z tym także wskazanie swoich preferencji co do pożądanej formy dofinansowania) czy też wskazanie różnic w regułach rządzących funkcjonowaniem zakładów i jednostek budżetowych.

W obliczu istotnych braków wiedzy niektórych pracowników samorządowych odpowiedzialnych za oświatę nie dziwi aż tak problem, na który często zwracali uwagę nasi rozmówcy: **brak wiedzy rodziców o systemie funkcjonowania edukacji przedszkolnej i pojawiające się nieuzasadnione roszczenia** wysuwane względem samorządów w tym zakresie. Jeden z pracowników dużego urzędu miejskiego wspominał, że regularnie ma do czynienia z rodzicami, którzy ubiegali się o miejsce dla dziecka w placówce publicznej i niepublicznej, a gdy udało się im uzyskać je tylko w tej ostatniej, zwracali się do samorządu miejskiego o zwrot opłat ponoszonych na rzecz przedszkola z tytułu opieki nad dzieckiem. Jak twierdzi nasz rozmówca, większość rodziców dzieci w przedszkolach niepublicznych nie zdaje sobie bowiem sprawy, że samorząd dopłaca znaczną część kosztów opieki nad ich dziećmi w takiej placówce.

Barier związanych z mentalnością możemy zatem dopatrywać się zarówno wewnątrz samorządów, jak i wśród społeczności lokalnych, w ramach których funkcjonują. Podstawową barierą jest **obawa przed korzystaniem z zasobów zewnętrznych do realizacji zadań z zakresu edukacji przedszkolnej** (zob. pkt 3.3). Niektóre samorządy mają tendencję do monopolizowania lokalnego rynku przedszkolnego nawet w skrajnej sytuacji, gdy popyt na tę usługę przewyższa ich możliwości finansowe i lokalowe. Niechęć do uzupełniania oferty przedszkolnej przez placówki niepubliczne, a tym bardziej do przekształcania przedszkoli publicznych w prowadzone przez inne podmioty, jest szczególnie wyraźna w gminach wiejskich. Przekonanie przedstawicieli środowisk samorządowych o braku zainteresowania ofertą takiej placówki bądź też obawa, że nastąpi sprzeciw społeczności lokalnej wobec pomysłu przekształceń, są tak silne, że często temat w ogóle nie pojawia się w gminnej debacie publicznej. Samorządowcy twierdzą, że rodzice przedszkolaków obawiają się wzrostu kosztów i spadku jakości oferowanych usług. Jednak warto zauważyć, że tam gdzie próby zdywersyfikowania gminnego rynku przedszkolnego były podejmowane, środowiskiem, które wyrażało najbardziej gorąco swój sprzeciw, nie byli rodzice, lecz pracownicy placówek przedszkolnych.

Składną w wielu gminach (zob. rozdział 1) przychylność samorządu względem powstawania nowych przedszkoli niepublicznych spotyka się z **biernością społeczności lokalnej** – brak jest podmiotów chętnych do otwarcia takiej placówki. Na problem małej aktywności mieszkańców zwracali także uwagę ci samorządowcy, którym zdarzyło się podejmować nieskuteczne próby zmobilizowania rodziców dzieci w wieku przedszkolnym do tworzenia stowarzyszeń mogących przejąć odpowiedzialność za placówki gminne bądź prowadzone przez inne podmioty (np. organizacje pozarządowe). Na podobny problem wskazuje w swym raporcie Wojciech Marchlewski¹⁰², zwracając uwagę, że mieszkańcy wsi rzadko wykazują inicjatywę w tworzeniu placówek przedszkolnych, a większość nowych pomysłów w tym zakresie powstaje z inicjatywy nauczycieli przedszkolnych czy kierujących szkołami, które zagrożone są zamknięciem.

Innym rodzajem zasobu zewnętrznego mogącego służyć rozwojowi oferty przedszkolnej w gminie są środki europejskie, z ubiegania się o które wiele samorządów świadomie rezygnuje. Tym razem powstrzymuje je **obawa przed**

¹⁰² W. Marchlewski, *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, raport przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* finansowanego ze środków EFS w ramach POKL, 2011.

złożonością procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych obowiązujących w ramach programów UE (zob. pkt 3.3.2). Jednak wiele z nich nie ubiega się o takie dofinansowanie także z innego powodu: obawiają się **roszczeń i oczekiwań** wobec samorządu ze strony społeczności lokalnej, która wymagałaby utrzymania tego samego bądź zbliżonego poziomu usług już po zakończeniu zewnętrznego dofinansowania.

Kwestia korzyści wynikających z powszechnego objęcia dzieci opieką i edukacją przedszkolną skutecznie przeniknęła w ostatnich latach do debaty politycznej i publicznej na szczeblu lokalnym (na co wskazuje choćby znikomy odsetek wskazań na bariery związane z mentalnością rodziców i radnych w pytaniu zilustrowanym na rysunku 37). Jednocześnie wydaje się, że system instytucjonalnoprawny, w którym funkcjonują placówki przedszkolne, nie podlega równie szybkim zmianom. Zdecydowana dominacja sektora publicznego w tej dziedzinie, znaczne przeregulowanie przepisów, obawy przed modyfikacją istniejących struktur i opór związków zawodowych względem ewentualnych zmian przynajmniej częściowo blokują możliwości rozwoju sektora i jego wewnętrznej dywersyfikacji.

Większość przedstawionych w tej końcowej części zagadnień daje się sprowadzić do wspólnego mianownika – **pozostawienie samorządom większej swobody decydowania o sposobach osiągania celów w zakresie polityki opiekuńczej i edukacyjnej**. Zbyt szczegółowe regulacje sprawiają nierzadko wrażenie traktowania władz gminnych jak nieodpowiedzialnych, potencjalnie szkodliwych instytucji, których należy pilnować, bo pozbawione ograniczeń w postaci rozbudowanych przepisów mogłyby podejmować szkodliwe dla mieszkańców decyzje. Alternatywne, zgodne z zasadami subsydiarności i partnerstwa, podejście wymaga spojrzenia na samorządy jako pełnoprawne instytucje władzy publicznej, działające z reguły w interesie społeczności lokalnych i podlegające demokratycznej kontroli politycznej tychże społeczności. Trzeba pamiętać, że każda narzucana z centrum szczegółowa regulacja, nawet jeśli jest ogólnie słuszna, może się wiązać z trudnościami w jej dostosowywaniu do specyficznych warunków lokalnych, które nierzadko odbiegają od sytuacji typowej.

Bariery związane z trudną do przewidzenia zmiennością popytu

Jak pisaliśmy w różnych miejscach (przede wszystkim w rozdziale 1), trudności z prognozowaniem popytu odnoszą się zarówno do zmian zachodzących w czasie i wiążących się ze stosunkiem rodziców do edukacji przedszkolnej, jak i do jego rozkładu przestrzennego. Te pierwsze mają coraz mniejsze znaczenie na

skutek wzrostu wskaźnika scholaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym oraz coraz bardziej rozszerzanego obowiązku zapewnienia miejsc wszystkim dzieciom w określonym wieku. Te drugie wiążą się z kolei z dynamicznymi zmianami struktury przestrzennej miast lub całych aglomeracji (w szczególności przenoszeniem się mieszkańców z centrów do strefy podmiejskiej). Po części trudność przewidywania wynika ze **słabej koordynacji** działań poszczególnych jednostek organizacyjnych wewnątrz urzędów, a po części z **zawodnej komunikacji** z instytucjami zewnętrznymi, np. z deweloperami budującymi nowe osiedla.

POLITYKA GMIN W ZAKRESIE
EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ

Wprawdzie edukacja przedszkolna jest zadaniem własnym gmin, ale w realizacji tego zadania samorządy coraz częściej współpracują z innymi partnerami – publicznymi i niepublicznymi. Pierwszym typem podmiotów, które współpracują z samorządami, są instytucje i osoby prywatne prowadzące placówki przedszkolne. Władze gminne mogą wpływać stymulująco na powstawanie takich placówek (np. przez politykę lokalową), ale nie mają bezpośrednich uprawnień do polityki regulacyjnej w tym zakresie. Mają za to obowiązek dotowania niepublicznych placówek zgodnie z przepisami ustalonymi na poziomie krajowym, przy czym uprawnienia do kontroli sposobu wykorzystania dotacji, a nawet prawidłowości danych stanowiących podstawę ich wyliczenia są znacząco ograniczone. Ewentualna współpraca ma zatem charakter dobrowolnej relacji poziomej, pozbawionej elementów zależności hierarchicznych. Z punktu widzenia samorządów współdziałanie może służyć osiągnięciu założonych (lub narzuconych przez państwo) wskaźników powszechności edukacji przedszkolnej, redukcji kosztów świadczenia usług (np. w wyniku przekształcenia przedszkola publicznego w niepubliczne, albo kierowania do placówek niepublicznych dzieci z innych gmin chętnych do korzystania z edukacji przedszkolnej) albo współpracy przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych, zwłaszcza tych pochodzących z programów Unii Europejskiej. W tym ostatnim przypadku szczególne znaczenie przypada aktywnym w omawianej dziedzinie organizacjom pozarządowym. W ten sposób polityka w zakresie edukacji przedszkolnej spleta się z polityką budowania partnerstwa z organizacjami społecznymi. Opisane powyżej procesy pozwalają stwierdzić, że wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem przedszkoli podlega ewolucji od tradycyjnego, hierarchicznego zarządzania w kierunku współzrządzenia lokalnego (*local governance*), przy czym najważniejszym partnerem są w tym przypadku nie podmioty (przedsiębiorstwa) prywatne, ale organizacje społeczne. Rola innych aktorów (jednostek

pomocniczych samorządów – rad osiedli, sołtysów czy grup rodziców) jest w tym współrzędzeniu zazwyczaj marginalna. Choć w niektórych gminach zdarza się, że aktywność rodziców wywiera skuteczny wpływ zarówno blokujący niektóre zamierzenia władz samorządowych (np. podwyżkę opłat lub zamknięcie placówki przedszkolnej), jak i inspirujący określone działania (np. podpisanie porozumienia z sąsiednią gminą o refundacji kosztów pobytu dzieci w placówce przedszkolnej lub przejęcie przez budżet gminy częściowego finansowania obiektu utrzymywanego dotychczas za dotację z funduszy unijnych).

Wspomniany powyżej częsty przedmiot tworzonych partnerstw, a także ostatni przytoczony przykład wpływu rodziców na decyzje gminne zwracają naszą uwagę w kierunku europeizacji polityki przedszkolnej. Wprawdzie skala pozyskanych środków z funduszy europejskich nie ma charakteru dominującego (około 200 mln zł średniorocznie w ciągu ostatnich kilku lat, wobec 5 mld rocznie wydawanych na utrzymanie placówek samorządowych¹⁰³; dotacje unijne stanowią zatem ok. 4% całości wydatków), ale w przypadku wielu jednostek – zwłaszcza niewielkich, peryferyjnie położonych gmin wiejskich – dotacje te miały kolosalny wpływ na wzrost dostępności i/lub jakości oferowanej edukacji przedszkolnej. Jak pisaliśmy w punkcie 3.3, zmiana ta wykracza czasem swoim znaczeniem poza samą dostępność usług. Wykorzystanie środków z POKL prowadzi w niektórych przypadkach do trwałych przewartościowań hierarchii zadań polityki lokalnej. Otwarcie przedszkola (lub punktu przedszkolnego) za pieniądze z dotacji rozbudza popyt na usługę ze strony rodziców dzieci. Po ustaniu dofinansowania presja rodziców nie pozwala na zamknięcie placówki, ale zmusza do poszukiwania środków potrzebnych na funkcjonowanie (często kosztem oszczędności w innych – dotychczas postrzeganych jako bardziej pilne – wydatkach). Rozwiązania problemu szuka się też czasem w próbie nakłonienia rodziców do stworzenia stowarzyszenia, które mogłoby przejąć przedszkole po zakończeniu projektu unijnego. Splatają się więc tutaj wątki europeizacji i ewolucji ku współrzędzeniu lokalnemu opartemu na partnerstwie samorządu z podmiotami społecznymi. W ten sposób następuje przejście od absorpcji środków do transformacji polityki samorządowej wskutek wykorzystania funduszy unijnych. Priorytety polityczne promowane przez programy unijne (a także promowana przez Komisję Europejską zasada partnerstwa w realizacji polityki) znajdują trwałe miejsce w programach polityków lokalnych.

¹⁰³ Wyliczenia dotyczące roku 2009 obejmują wydatki budżetów i gminnych zakładów budżetowych (z pominięciem dotacji przekazywanych przedszkolom niepublicznym).

Gminna polityka przedszkolna jest coraz silniej określana przez relacje z instytucjami innych szczebli władzy publicznej, co upoważnia nas do sięgnięcia do koncepcji zarządzania wielopoziomowego. Jak wyglądają te relacje?

- Unia Europejska oferuje fundusze, a także wytyczne dotyczące polityki w tym zakresie. O jej wpływie mówiliśmy już wyżej.
- Szczebel krajowy pełni przede wszystkim funkcje regulacyjne, tworząc (zmieniające się ostatnio dynamicznie) obowiązujące gminy standardy usług i przepisy prawne (finansowe, sanitarne i inne).
- Szczebel regionalny współdecyduje o dostępie do funduszy unijnych – w szczególności z regionalnych programów operacyjnych, które są formułowane i zarządzane przez samorząd wojewódzki, ale także z POKL – środki na przedszkola są bowiem rozdysponowywane w ramach regionalnego komponentu programu. W 12 z 16 województw urzędy marszałkowskie są instytucją pośredniczącą w zarządzaniu podziałaniem 9.1.1.

Podsumowując obserwacje dokonane w trakcie badań, można stwierdzić, że autonomia samorządów lokalnych w zakresie tworzenia i realizacji polityki związanej z edukacją przedszkolną stopniowo się zmniejsza. Zdolność podejmowania w pełni samodzielnych decyzji i samodzielnej realizacji zaplanowanych działań jest mniejsza niż kilka czy kilkanaście lat temu. Decydują o tym zarówno coraz bardziej rygorystyczne przepisy i standardy krajowe, jak i zależności finansowe oraz niezbędne współdziałanie z innymi instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Jednocześnie jednak na zmianę można patrzeć jak na pojawiające się nowe możliwości osiągnięcia celów, które dawniej były trudne do wyobrażenia. Daleko idącym uproszczeniem byłoby postrzeganie samorządów wyłącznie jako realizatorów polityki przyjmowanej na innych poziomach (przede wszystkim na terenie państwa), cały czas istnieje jednak pewien zakres swobody dotyczącej sposobów osiągnięcia postawionych celów. Co więcej, wiele zachowań samorządów przypomina zagadnienia asymetrii informacji czy też konfliktu interesów między mocodawcą (rządem) i agentem (samorządem), znane z modelu teoretycznego *principal-agent*. Samorząd ma zawsze dokładniejsze informacje o lokalnych warunkach, rząd nie jest w stanie na bieżąco kontrolować wszystkich zachowań, co w niektórych sytuacjach pozwala samorządom na kreatywne obchodzenie niewygodnych dla nich sytuacji, powodując, że intencje polityki rządu nie są czasami zgodne z realnymi skutkami. Można tu wspomnieć np. przywoływane przez niektórych rozmówców pomysły doty-

czące ograniczenia dostępu do przedszkola rodzicom, którzy zamierzają posyłać swoje dzieci do przedszkola w godzinach (terminach) powodujących największe obciążenia finansowe dla samorządów. Wbrew intencji rządu nowo wprowadzone regulacje dotyczące opłat powodują w takiej sytuacji ograniczenie, a nie zwiększenie dostępności edukacji przedszkolnej. Należy przy tym podkreślić, że – co przekonująco wykazują studia oparte na modelu *principal-agent* – sytuacje takie są niemożliwe do wyeliminowania przez tworzenie kolejnych regulacji ograniczających swobodę decyzji podejmowanych przez wykonawcę usługi. Właściwszym postępowaniem jest raczej przynajmniej częściowa deregulacja, powiązana z systemem zachęt sprzyjających osiąganiu korzyści zgodnych z polityką mocodawcy (rządu).

Trzeba przy tym zauważyć, że zmniejszenie autonomii, odczuwane jako dyskomfort przez część polityków lokalnych, nie jest wcale zagadnieniem priorytetowym dla znacznej grupy samorządów. W wielu gminach przedszkola postrzega się jako zadanie, którym się administruje, próbując wypełnić nałożone obowiązki, a nie w odniesieniu do którego tworzy się określoną **politykę**. Uzyskanie wystarczającej ilości środków finansowych (najlepiej przekazywanych przez budżet państwa) jest dla tych samorządów znacznie ważniejsze niż swoboda podejmowania decyzji.

Kiedy pytaliśmy naszych rozmówców o przepisy, które nadmiernie krępują decyzje odnoszące się do zarządzania edukacją przedszkolną, wielu z nich miało kłopoty z odpowiedzią, lub też mówili, że nie mają takich problemów (pisaaliśmy już o tym obszerniej w pkt 3.4.2). Tylko w pierwszej chwili jest to obserwacja zaskakująca. Kiedy w latach 80. XX w. w Skandynawii wprowadzano eksperyment pod nazwą *free commune* („wolna gmina”), zakładający możliwość uzyskania zgody na odstępstwo od ogólnokrajowych norm prawnych i standardów, które wydają się nadmiernie krępujące dla samorządów, okazało się, że takie wnioski złożyło zaledwie około 10% spośród nich. Tylko częściowym wytłumaczeniem tego zjawiska był krótki czas, jaki miały samorządy na przygotowanie wniosków. W interpretacji badaczy opisujących program obraz samorządów sfrustrowanych regulacjami i tylko czekających, kiedy będzie można z tych więzów się uwolnić, jest dużym uproszczeniem¹⁰⁴. Grupa samorządów innowatorów jest stosunkowo wąska, choć ze względu na aktywność jest najbardziej widoczna w debacie publicznej. Większa (choć częściej milcząca)

¹⁰⁴ H. Baldersheim, K. Ståhlberg, *Towards self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia*, Dartmouth, Aldershot 1994.

grupa skoncentrowana jest na pozyskaniu pieniędzy potrzebnych na realizację powierzonych im zadań i wypełnieniu otrzymywanych dyrektyw. Czasem nawet skarżą się na niedostatek, a nie nadmiar wskazówek. Natomiast zakres autonomii w tworzeniu i realizacji polityki nie znajduje się na wysokim miejscu w ich hierarchii priorytetów. Dużo wskazuje, że polska rzeczywistość nie odbiega specjalnie pod tym względem od opisywanej prawie 20 lat temu w Skandynawii.

Nie oznacza to, że zmiany w zakresie regulacji (może właściwiej byłoby powiedzieć „de-regulacji”?) nie są pożądane i że w rozmowach z politykami i urzędnikami samorządowymi nie padają propozycje godne poważnego rozważania. Podsumowaliśmy je krótko w rozdziale 4.

Zarówno uwikłanie gminnych polityk w obszarze przedszkoli w relacje z innymi szczeblami władzy publicznej, jak i postępujące, chociaż bardzo powolne zmniejszanie się autonomii gmin w tym zakresie, opisane powyżej, mogłoby oznaczać, że polskie gminy nie prowadzą samodzielnej polityki zapewnienia edukacji przedszkolnej dla swoich dzieci. Jednak udokumentowane przez nas bardzo różne strategie zarządzania i finansowania edukacji przedszkolnej, pokazują wyraźnie, że decentralizacja edukacji przedszkolnej jest w Polsce bardzo daleko posunięta. Niektóre gminy przekazały całość swej sieci przedszkolnej organom niepublicznym, inne wprowadzają punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego, dostosowując się do rosnących potrzeb rodziców. Zróżnicowane jest również podejście gmin do wykorzystania środków unijnych, i wiele jest gmin, które przyjęły świadomą i skuteczną strategię wykorzystania tych przejściowo dostępnych środków. Zmienia się także postrzeganie roli przedszkoli. Jeszcze kilkanaście lat temu widziano w nich jedynie instytucje zapewniające opiekę dziecku, kiedy rodzice są w pracy. Obecnie dostrzega się także inne role, a w szczególności na pierwszy plan wybija się funkcja edukacyjna. W gminach zdarza się, że obecność unijnego projektu uruchamiającego placówkę przedszkolną wywołuje trwałą zmianę w hierarchii lokalnych priorytetów. Ze względu na presję rodziców zadowolonych z funkcjonowania przedszkoli, ich zamknięcie po zakończeniu dofinansowania jest niemożliwe. W tej sytuacji władze są świadome, że muszą znaleźć pieniądze w budżecie na dalsze finansowanie edukacji przedszkolnej w gminie. Gminne polityki w zakresie edukacji przedszkolnej są więc nie tylko zróżnicowane, ale i ulegają ciągłym przemianom.

1. Metodologia badań

Podstawowym celem przeprowadzonego badania było przedstawienie powszechności dostępu do edukacji przedszkolnej i jej zróżnicowanie, a także opisanie polityki formułowanej przez samorządy w interesującym nas zakresie. Wśród szczegółowych pytań badawczych można wymienić następujące:

- Jaki jest poziom uczestnictwa (wskaźnik scholaryzacji) dzieci w przedszkolach?
- Jak jest miejsce edukacji przedszkolnej w hierarchii zadań polityki gminnej? Czy są to zadania uważane za istotne w porównaniu z innymi usługami, za które odpowiadają samorządy? Czy są przedmiotem ożywionych dyskusji zarówno wewnątrz instytucji gminnych, jak i między politykami i urzędnikami a mieszkańcami? Jaka jest aktywność poszczególnych grup i osób w tych debatach? Czy są istotne różnice w postrzeganiu roli przedszkoli przez władze wykonawcze, radnych i urzędników samorządowych?
- Jaki jest stosunek władz samorządowych do powstawania i funkcjonowania przedszkoli niepublicznych? Na ile inne podmioty zajmujące się edukacją przedszkolną na terenie gminy postrzegane są jako partnerzy biorący udział w realizacji wspólnych celów, a na ile jako konkurenci lub też podmioty wymagające nadzoru ze strony władz publicznych? Jak władze samorządowe widzą swoją rolę w zakresie kontroli jakości usług oferowanych przez te podmioty?
- Na ile istotną rolę w faktycznie realizowanych strategiach działania odgrywają wprowadzone niedawno do polskiego systemu prawnego „inne formy wychowania przedszkolnego”?
- Jaka jest polityka samorządów w zakresie opłat za przedszkola? W jakim

stopniu uważają, że rodzice powinni partycypować w kosztach utrzymania przedszkoli i jak dopasowują te poglądy do zmieniających się przepisów prawa? Częścią tego zagadnienia są również poglądy (i praktyka) odnoszące się do zakresu zadań wykraczających poza podstawę programową, które powinny być realizowane w przedszkolach, a w szczególności dotyczące tego, które z nich powinny być realizowane za dodatkową odpłatnością.

- Jak kształtuje się struktura finansowania wydatków na przedszkola z uwzględnieniem następujących źródeł: opłaty rodziców, dotacje z budżetu centralnego, dotacje z funduszy Unii Europejskiej, dotacje ze źródeł własnych budżetu gminy? Jak się kształtuje struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST) na edukację przedszkolną w podziale na nakłady inwestycyjne, płace, wydatki na posiłki oraz inne wydatki bieżące? Jak się kształtują wydatki bieżące na edukację przedszkolną w przeliczeniu na jednego ucznia?
- Jak wygląda współpraca międzygminna z zakresie edukacji przedszkolnej? Chodzi tu zarówno o formy narzucane przez prawo (np. przekazywanie środków za dzieci uczęszczające do przedszkoli niepublicznych w innych gminach), jak i będące skutkiem dobrowolnych porozumień.
- W jakim stopniu samorządy wykorzystują środki unijne na wspieranie edukacji przedszkolnej i jakie są ich postawy w tym zakresie? Próbę takiego oszacowania zawierało już przygotowane na początku 2011 r. opracowanie oparte na danych urzędowych, ale wykorzystane w nim dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów nie uwzględniały środków, których formalnym beneficjentem były podmioty niebędące samorządami. Pomijało także środki wiążące się z podpisanymi umowami, których realizacja jeszcze się nie zaczęła lub się znajdowała na bardzo wstępnym etapie.
- Jakie są najważniejsze bariery rozwoju edukacji przedszkolnej postrzegane przez władze samorządowe? Chodzi tu o bariery różnego rodzaju – prawne, finansowe, związane z mentalnością polityków i rodziców itp. Szczególnym zagadnieniem odnoszącym się do tego tematu jest pytanie o pożądaną rolę państwa i postulowany podział zadań pomiędzy państwo i samorządy.

Badanie zostało oparte na kilku podstawowych źródłach:

- ogólnopolskich bazach danych dotyczących funkcjonowania przedszkoli, takich jak Bank Danych Regionalnych (BDR) prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny, oraz sprawozdań z wykonania budżetów JST w interesującym nas zakresie;

- o na źródłach obejmujących ankiety, wywiady pogłębione i wywiady grupowe badań terenowych w gminach położonych w różnych regionach kraju.

Próbujemy także badać **czynniki wpływające na zróżnicowanie przestrzenne** opisywanych zjawisk. W związku z tym zestawienia danych prezentujemy nie tylko w postaci średnich dla całego kraju, ale także w rozbiciu na kategorie jednostek samorządowych.

Badanie składa się z dwóch części, każda z nich powstała na podstawie innych danych i innych metod badawczych.

Badanie ogólnopolskie

W tej części zostały wykorzystane:

- Informacje dotyczące struktury demograficznej mieszkańców, liczby przedszkoli, liczby dzieci w przedszkolach – pochodzące z Banku Danych Regionalnych GUS.
- Sprawozdania z wykonania budżetów JST, zarówno w odniesieniu do dochodów – jak i wydatków budżetowych. Ponieważ prowadzenie przedszkoli jest zadaniem gminnym, interesować nas będą głównie sprawozdania samorządów gminnych (w tym miast na prawach powiatu).
- Sprawozdania finansowe zakładów budżetowych prowadzonych przez JST.
- Informacje o projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w poddziałaniu 9.1.1 (odnoszącym się do edukacji przedszkolnej) – na podstawie bazy projektów prowadzonej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (według stanu na kwiecień 2011 r.).

Zakres czasowy przedstawionych w raporcie analiz budżetów samorządowych jest zróżnicowany. Koncentrujemy się na danych najnowszych, odnoszących się do lat 2007–2009. W niektórych jednak przypadkach, w celu pokazania długofalowych tendencji zmian, sięgamy także do danych porównawczych z lat wcześniejszych – początku ostatniej dekady, a nawet do informacji z pierwszych lat funkcjonowania systemu samorządowego (początek lat 90. XX w.).

Badania terenowe

W raporcie wykorzystaliśmy szeroki zestaw metod, mających charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Należy jednak nadmienić, że badania zostały przepro-

wadzone przed 31 sierpnia 2011 r., a więc przed ustawowym terminem przyjęcia przez samorządy nowych uchwał w sprawie opłat za przedszkola.

- Ankieta przeprowadzona przez SMG/KRC z urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy oświaty w 320 gminach całego kraju. Próba w tym badaniu ma w zasadzie charakter reprezentatywny dla całej populacji gmin w Polsce, choć z zastrzeżeniami omówionymi nieco dalej w drugiej części tego aneksu. Ankieta została zrealizowana w czerwcu i lipcu 2011 roku. W raporcie badanie to określamy roboczo mianem „ankiety ogólnopolskiej”.
- Trzy wywiady grupowe z politykami i urzędnikami samorządowymi przeprowadzone w okresie kwiecień–czerwiec 2011 r. Wywiady te miały charakter zbliżony do metody wywiadu zogniskowanego (*focus group*). Jeden z wywiadów zgromadził przedstawicieli małych i średnich gmin, jeden przeprowadzony był z reprezentantami dużych miast, a jeden zgromadził „mieszana” grupę respondentów.
- Badania terenowe w 56 gminach w pięciu województwach, w ramach których członkowie zespołu badawczego przeprowadzili: 155 ankiet z burmistrzami/wójtami gmin, radnymi z komisji właściwych do spraw oświaty oraz urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy oświaty; 35 wywiadów pogłębionych z wybranymi ankietowanymi, respondentami. Dokładne informacje o liczbie przeprowadzonych ankiet i wywiadów znajdują się w drugiej części aneksu, w tabelach A.3. i A.4.
- Analiza źródeł wtórnych, takich jak materiały prasowe i porozumienia międzygminne odnoszące się do przedszkoli, materiały na stronach internetowych organizacji pozarządowych zajmujących się edukacją przedszkolną itp.

Ze względu na częste braki odpowiedzi, zwłaszcza w ankiecie ogólnopolskiej zrealizowanej w ramach projektu, w prezentowanych dalej w raporcie tabelach i rysunkach każdorazowo podajemy liczbę gmin (a tam, gdzie pytanie dotyczyło poglądów więcej niż jednego respondenta w gminie – liczbę odpowiedzi), z których pochodzą dane zestawienia.

W raporcie nie ograniczamy się do posługiwania się wartościami średnimi dla całej zbadanej populacji, ale prezentujemy dane dla mniejszych, bardziej homogenicznych grup jednostek gminnych. Ze względu na różną wielkość próby w poszczególnych częściach badania posługujemy się tutaj odmiennymi (choć bardzo zbliżonymi do siebie) typologiami gmin.

2. Typologia gmin

Typologia gmin stosowana w ogólnopolskich analizach budżetowych i ogólnopolskich analizach wskaźnika scholaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym

Dla lepszego zrozumienia różnic między jednostkami gminnymi posługujemy się zróżnicowaniem funkcjonalnym – uwzględniającym wielkość gminy (mierzoną liczbą ludności) i charakterystykę społeczno-gospodarczą. Zastosowane przez nas kryteria wyróżniania poszczególnych typów są dość złożone, dlatego warto omówić je dokładniej. Punktem wyjścia naszej typologii (a także zbliżonych typologii stosowanych w badaniach terenowych) są dwie obserwacje:

- Rola przedszkoli jest inna w społecznościach wielkomiejskich, małomiasteczkowych i wiejskich. Spodziewamy się, że zróżnicowanie to przekłada się także na politykę samorządów w zakresie finansowania przedszkoli.
- Najczęściej stosowany w różnych badaniach samorządowych podział na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie jest dalece niewystarczający, a czasem nawet mylący. Podstawową przyczyną jest umowność i nieostrość kryteriów przyznawania praw miejskich, a także wielkie zróżnicowanie wewnętrzne zbioru gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Pod względem społecznym i ekonomicznym wiele gmin mających formalny status gmin wiejskich, a położonych w obszarach podmiejskich największych aglomeracji (np. Raszyn Izabelin koło Warszawy, Czerwonak koło Poznania), bardziej przypomina duże miasta niż inne, peryferyjnie położone wiejskie gminy rolnicze.

Biorąc pod uwagę wyżej sformułowane uwagi, posługujemy się podziałem na następujące siedem typów jednostek gminnych:

1. Miasta duże (pow. 100 tys. mieszkańców wg danych z 2009 r.)¹⁰⁵.
2. Miasta średnie (20–100 tys. mieszkańców).
3. Miasta małe (do 20 tys. mieszkańców).
4. Jednostki (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) leżące w strefach podmiejskich największych aglomeracji.
5. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o charakterze przemysłowym.
6. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie „popegeerowskie”.
7. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie „pozostałe”.

¹⁰⁵ Do tej grupy zaliczyliśmy też kilka mniejszych miast wchodzących w skład trzonu konurbacji górnośląskiej, uznając, że *de facto* tworzą one jeden organizm miejski z liczbą ludności zdecydowanie przewyższającą 100 tys.

Taka propozycja wymaga obszerniejszego komentarza. Po pierwsze dlatego, że konieczność wyróżnienia niektórych typów nie musi być oczywista. Po drugie dlatego, że kryteria ich wyróżniania nie zawsze są rozłączne, jeśli więc chcemy osiągnąć klasyfikację, w której każda gmina jest przyporządkowana do jednego i tylko jednego typu, musimy zastosować procedurę „klasyfikacji hierarchicznej”, którą poniżej opisujemy. Po trzecie, w niektórych przypadkach konieczne jest doprecyzowanie kryteriów wyróżniania poszczególnych typów.

Podział gmin na siedem typów przebiegał wg następującej sekwencji:

- Wyróżnienie gmin leżących w obszarach podmiejskich aglomeracji. W tym przypadku nie różnicujemy ich ze względu na wiejski bądź miejski charakter poszczególnych gmin, ponieważ status ten w obszarach metropolitalnych ma charakter wyłącznie formalny, niemający związku z realnymi różnicami społecznymi i gospodarczymi. Przykładowo: czy miasto Łomianki jest bardziej miejskie od gminy wiejskiej Raszyn lub Izabelin koło Warszawy? Szczegółowe kryteria wyróżnienia obszarów podmiejskich aglomeracji opisane są dalej.
- Pozostałe po tym wyróżnieniu gminy miejskie łatwo dzielimy na 3 grupy: małe, średnie i duże.
- Z pozostałych po wyróżnieniu obszarów podmiejskich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyodrębniamy jednostki o charakterze przemysłowym. Szczegółowa metoda opisana jest w dalszej części. Potrzeba wyróżnienia tej grupy może być uzasadniana dwojako. Po pierwsze, są to zazwyczaj jednostki znacznie bogatsze od przeciętnych gmin wiejskich, co wpływa na możliwości finansowania przedszkoli (np. Kleszczów w woj. łódzkim, Puchaczów w lubelskim, Rudna w dolnośląskim, Sitkówka-Nowiny w świętokrzyskim – należą do zdecydowanie najbogatszych gmin w Polsce). Po drugie, społeczny skład tych gmin (mimo formalnego statusu wiejskiego) jest odmienny od pozostałych gmin wiejskich, co może wpływać zarówno na popyt na edukację przedszkolną, jak i na politykę władz lokalnych.
- Pozostałe gminy wiejskie i miejsko-wiejskie dzielimy na dwie grupy: popegeerowskie i inne, zgodnie z metodą opisaną dalej.

Metoda wyróżnienia gmin podmiejskich

Delimitacja zasięgów największych aglomeracji miejskich w Polsce jest oczywiście zadaniem, które mogłoby być przedmiotem oddzielnej, bardzo obszernej i skomplikowanej metodycznie pracy. Nie jest naszym celem włączanie się w

spór między licznymi badaczami od dawna parającym się tym zagadnieniem. Musimy więc się odwołać do istniejących już delimitacji. Zdecydowaliśmy się na następujące kryteria:

- Wyróżniamy aglomeracje wokół miast będących członkami Unii Metropolii Polskich. Nie wdając się w szczegółowe dyskusje, przyjmujemy, że miasta te stanowią główne ośrodki regionalne w kraju.
- Poszukując istniejącego opracowania wyznaczającego granice aglomeracji wokół poszczególnych miast, zdecydowaliśmy się posłużyć delimitacją zaproponowaną w pracy Macieja Smętkowskiego i in.¹⁰⁶. Spośród rozważanych opracowań jest ono najnowsze, posługuje się stosunkowo świeżymi danymi statystycznymi. Kłopot jednak polega na tym, że Smętkowski określił w swym raporcie granice tylko 7 aglomeracji (Warszawskiej, Krakowskiej, Łódzkiej, Wrocławskiej, Poznańskiej, Trójmiejskiej i Górnośląskiej). W związku z tym dla pozostałych 5 aglomeracji (Szczecińskiej, Bydgosko-Toruńskiej, Lubelskiej, Białostockiej i Rzeszowskiej) posługujemy się delimitacją zaprezentowaną w opracowaniu Pawła Swianiewicza i Urszuli Klimskiej¹⁰⁷. Opracowanie to posługuje się nieco starszymi danymi (delimitacja zbudowana jest przede wszystkim na podstawie danych z 2002 r.), ale za to określa granice aż 21 aglomeracji w Polsce. Z punktu widzenia puryzmu metodycznego pewnym problemem jest nieidentyczność kryteriów zastosowanych w tych pracach (choć trzeba zauważyć, że kryteria te są dość zbliżone), w naszym przypadku nie chodzi jednak o stworzenie idealnego raportu delimitacyjnego. Z punktu widzenia naszego celu, posłużenie się tymi dwoma opracowaniami wydaje się wystarczająco precyzyjnym narzędziem.

Identyfikacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o charakterze przemysłowym

W tym przypadku posługujemy się danymi dotyczącymi struktury zatrudnienia w 2003 r. (niestety GUS nie udostępniał nowszych danych o strukturze zatrudnienia w układzie jednostek gminnych). Przyjęty wskaźnik to:

$$[(\text{liczba osób zatrudnionych w przemyśle w gminie N}) / (\text{liczba osób w wieku produkcyjnym zamieszkałych w gminie N})] \times 100.$$

¹⁰⁶ M. Smętkowski, B. Jałowiecki, G. Gorzelak, *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

¹⁰⁷ P. Swianiewicz, U. Klimska, *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe Centrum, mozaika przedmieść*, „Praca i Studia Geograficzne” 2005, t. 35, s. 45–70.

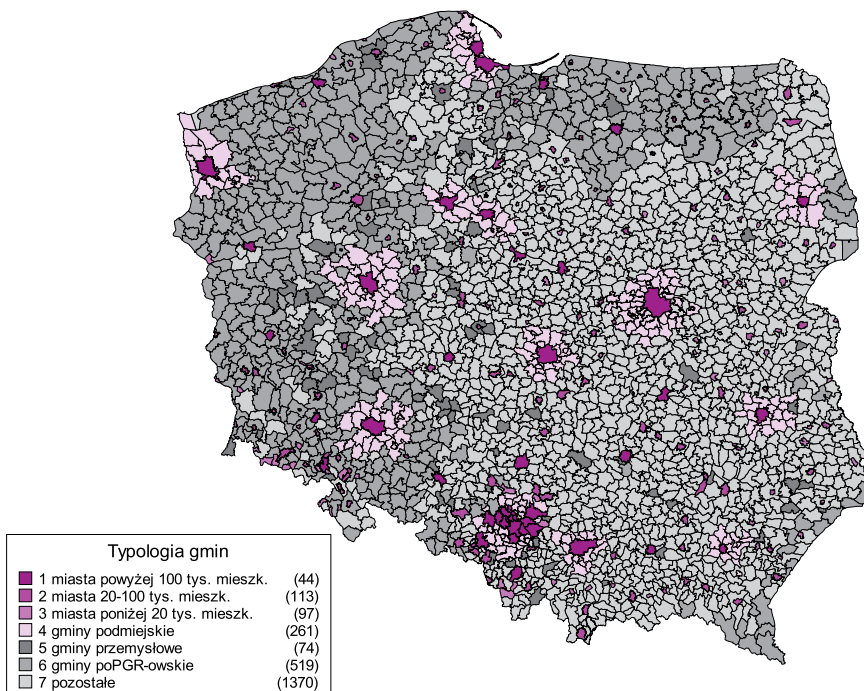
Za gminy przemysłowe uznajemy te, w których wartość wskaźnika jest wyższa od 20%. W ten sposób wyróżniamy 95 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o charakterze przemysłowym (ale część spośród nich jest położona w obszarze aglomeracji, a więc są zaliczone do tamtego typu). Zgodnie z przewidywaniami, ich dochody własne (wraz z udziałami w PIT i CIT) w przeliczeniu na 1 mieszkańca są o 70% wyższe niż przeciętnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Ponadto w grupie tej odsetek ludności z wykształceniem wyższym jest o 35% wyższy niż przeciętnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (dane z 2002 r.) (tabela 33).

Wyróżnienie gmin popegeerowskich

- Celowość zastosowania tego rozróżnienia wynika z rezultatów wcześniejszych badań. Po pierwsze, tereny popegeerowskie cechują się specyficznymi problemami ekonomiczno-społecznymi (często wysoki poziom długotrwałego bezrobocia). Po drugie, wiemy, że wyniki testów kompetencyjnych są tam na ogół niskie. Spodziewamy się więc także odmiennych warunków społecznych i gospodarczych, w których funkcjonują przedszkola. Znaczenie ma tu przede wszystkim bardzo wysoki poziom bezrobocia zmniejszający presję na tworzenie przedszkoli (rodzice i tak są w domu). Jednocześnie słabe wyniki nauczania powodują, że objęcie dzieci edukacją przedszkolną jest szczególnie ważne ze względu na ich przyszłe losy zawodowe.
- Zdecydowaliśmy się przyjąć identyczną metodę, jaka była już kilka lat temu zastosowana w raporcie o finansowaniu oświaty na terenach wiejskich¹⁰⁸.
- Najbardziej właściwe byłoby posłużenie się danymi z końca lat 80. XX w. Jednak bardzo duża liczba zmian granic gmin, jakie miały miejsce od tego czasu, czyni takie porównanie trudnym. Dlatego posługujemy się danymi o strukturze własnościowej rolnictwa w 1992 r. – przy takim podejściu problem zmian granic, wprawdzie wciąż występuje, jest jednak znacznie mniejszy. Trzeba też pamiętać, iż mogło się zdarzyć, że jakieś istotne zmiany własnościowe zaszły w latach 1990–1991. Były to jednak pojedyncze przypadki niezmieniające ogólnego obrazu. Na wszelki wypadek sprawdziliśmy, że korelacja między odsetkiem gruntów prywatnych w 1985 r. i w 1992 r. wynosi 0,97, a więc przyjęcie danych za 1992 r. nie może zasadniczo zniekształcać obrazu. Jako wartość graniczną przyjęliśmy 66% gruntów rolnych we władaniu gospodarstw indywidualnych. W całej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich 28,5%

¹⁰⁸ P. Swianiewicz, *System finansowania...*

RYS. 38. ROZMIESZCZENIE POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GMIN W POLSCE



jest gmin o niższym odsetku gospodarstw indywidualnych, ale np. w byłym województwie zielonogórskim stanowią one ponad 97%, podczas gdy w byłym województwie rzeszowskim nie ma ich wcale.

Rezultaty tak przeprowadzonej typologii podsumowuje tabela 32 oraz rys. 38. Tabela 33 pokazuje podstawowe różnice profili społeczno-gospodarczych wyróżnionych typów gmin. Tak jak się spodziewaliśmy, różnice pomiędzy poszczególnymi typami są bardzo znaczne. Dochody własne charakteryzują zamożność gminy (w tym także zdolność do ponoszenia nakładów na finansowanie przedszkoli), a pośrednio także poziom rozwoju gospodarczego terytorium. Nietrudno zauważyć, że zdecydowanie najzamożniejsze są największe miasta¹⁰⁹. Mniej

¹⁰⁹ Choć różnica w stosunku do pozostałych kategorii jest tu zawyżona. Są to bowiem miasta na prawach powiatu, a więc ich dochody własne pochodzą z nieco szerszej zdefiniowanych źródeł. Zniekształcenie to nie jest jednak bardzo znaczące, bo budżety powiatowe są kilkakrotnie niższe od budżetów gminnych, a w dodatku udział dochodów własnych jest w nich bardzo niski.

TABELA 32. LICZEBNOŚĆ JEDNOSTEK GMINNYCH ZALICZONYCH DO POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW

	Liczba
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	39
Miasta średnie (20–100 tys. mieszkańców)	118
Miasta małe (poniżej 20 tys. mieszkańców)	97
Jednostki podmiejskie w największych aglomeracjach	261
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o charakterze przemysłowym	74
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie popegeerowskie	519
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie pozostałe	1370

Źródło: opracowanie własne.

zasobne są budżety gmin wiejskich, które w znacznie większym stopniu muszą polegać na transferach z budżetu państwa (subwencjach i dotacjach).

Dane w tabeli 33 potwierdzają słuszność wydzielenia czterech odrębnych grup gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – różnice między tymi grupami są bardzo znaczne, zdecydowanie najzamożniejsze są gminy w obszarach podmiejskich największych aglomeracji, a w nieco mniejszym stopniu zamożnością wyróżniają się też gminy o charakterze przemysłowym. Podobne jest zróżnicowanie drugiego analizowanego wskaźnika – poziomu wykształcenia. Także i tutaj wśród obszarów formalnie zaliczanych do terenów wiejskich zdecydowanie wyróżniają się obszary podmiejskie, mające prawie dwukrotnie wyższy udział ludności z wyższym wykształceniem niż tradycyjne gminy rolnicze. Warto dodać, że najnowsze dostępne w układzie gminnym dane o poziomie wykształcenia pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego 2002. Biorąc pod uwagę procesy suburbanizacji w trakcie ostatniej dekady, należy się spodziewać, że w chwili obecnej różnica między suburbią największych miast a pozostałymi terenami wiejskimi może być jeszcze większa, z kolei suburbia upodobniły się zapewne jeszcze bardziej (pod względem składu społecznego) do miast. Poziom wykształcenia mieszkańców ma związek ze stylem życia, formami aktywności na rynku pracy, a także z wagą przywiązywaną do edukacji dzieci. Są to cechy potencjalnie istotne dla polityki lokalnej w zakresie edukacji przedszkolnej.

TABELA 33. CHARAKTERYSTYKA SPOŁECZNO-GOSPODARCZA
WYRÓŻNIONYCH TYPÓW GMIN

	Dochody własne budżetów gminnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (2009)	Odsetek ludności dorosłej z wyższym wykształceniem (2002)
OGÓŁEM	818,98	4,09
Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	1 920,23	13,65
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	1 354,93	10,56
Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców	1 229,16	8,55
Gminy podmiejskie	1 380,32	7,24
Gminy wiejskiej przemysłowe	1 199,85	4,75
Gminy wiejskie popegeerowskie	915,53	3,92
Gminy wiejskie pozostałe	645,46	3,65

Medialny rozkład wartości zmiennych.

Typologia gmin w badaniach terenowych

Posługiwanie się wartościami średnimi dla poszczególnych grup jest jeszcze ważniejsze w badaniu terenowym. Wartości średnie dla całej zbadanej populacji mogą być bowiem mylące. Jeśli chodzi o badania terenowe, to dobór 10–13 gmin w każdym ze zbadanych województw nie pozwala na zachowanie pełnej reprezentatywności. Z kolei w przypadku ankiety ogólnopolskiej – jak widać w tabeli 32 – zbadana próba odznacza się dość silną nadreprezentacją gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na obszarach podmiejskich największych aglomeracji. Z tych względów znacznie większą uwagę przywiązujemy do wartości wskaźników opracowanych dla poszczególnych grup (kategorii) samorządów gminnych. Posługujemy się przy tym następującą typologią:

1. Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców.
2. Miasta liczące od 20 do 100 tys. mieszkańców (w badaniu terenowym 56 gmin ze względu na małą liczebność tych grup analizujemy typy 1 i 2 łącznie).
3. Miasta liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców.
4. Gminy w strefach podmiejskich największych aglomeracji. Sposób wyróżnienia tej grupy jest identyczny jak w typologii opartej na analizach budżetowych).
5. Pozostałe gminy wiejskie (znajdujące się poza obszarem głównych aglomeracji).

Wyjaśnienia wymaga jeszcze sposób potraktowania gmin miejsko-wiejskich. W zależności od swego charakteru (w przeważającej części miejskiego lub wiejskiego) zostały one zaliczone do typów 2, 3 lub 5 (oczywiście poza tymi, które są gminami podmiejskimi i znalazły się typie 4)¹¹⁰. Kryterium różniącym była tutaj wielkość części miejskiej – za wartość graniczną przyjęliśmy 5 tys. mieszkańców. Warto dodać, że w przypadku wszystkich objętych badaniem gmin, kryterium to było zgodne z charakterem przeważającej części ludności gminy – ludność wszystkich miast powyżej 5 tys. stanowiła ponad połowę ogólnej liczby mieszkańców gminy, a ludność wszystkich miast poniżej 5 tys. stanowiła mniej niż połowę mieszkańców gminy. Liczebność gmin zakwalifikowanych do poszczególnych typów ilustruje tabela 34.

TABELA 34. LICZBA PRZEPROWADZONYCH ANKIET WG TYPU RESPONDENTA I RODZAJU GMINY

	Ankieta ogólnopolska Urzędnicy z komórek zajmujących się oświatą	Badania terenowe			
		Liczba gmin objętych badaniem	Wójtowie/ burmistrzowie	Radni z komisji oświaty	Urzędnicy z komórek zajmujących się oświatą
Miasta >100 tys. mieszkańców	8	10	8	8	10
Miasta 20–100 tys. mieszkańców	10				
Miasta <20 tys. mieszkańców	37	13	12	13	13
Gminy podmiejskie	101	6	6	6	5
Gminy wiejskie	164	27	26	23	27
RAZEM	320	56	52	48	55

¹¹⁰ Metoda postępowania z gminami miejsko-wiejskimi była zatem nieco inna niż w przeprowadzonym wcześniej badaniu opartym na analizie danych budżetowych (gdzie wszystkie gminy miejsko-wiejskie traktowane były tak samo jak gminy wiejskie). Wydaje się jednak, że grupa gmin miejsko-wiejskich jest silnie zróżnicowana – są między nimi takie, które są „bardziej miejskie”, jak również takie, które mają w przeważającej części wiejski charakter. Klasyfikacja wykorzystywana w badaniach terenowych starała się uwzględnić to zróżnicowanie. Jednocześnie odstąpiliśmy od traktowania gmin miejsko-wiejskich jako kolejnej, osobnej grupy, chcąc uniknąć mnożenia liczby typów, co z jednej strony prowadziłoby do mniejszej czytelności wyników, a z drugiej zmniejszałoby liczbę jednostek w poszczególnych typach, prowadząc czasem do przypadkowych wyników, które łatwo mogłyby być zniekształcone przez pojedyncze gminy, różniące się swą charakterystyką od typowej gminy.

W niektórych przypadkach w raporcie posługujemy się także danymi odnoszącymi się do gmin w podziale na województwa. Uzналиśmy, że ze względu na znaczne niekiedy różnice międzyregionalne, warto się pokusić o prezentację w tym układzie. Trzeba jednak pamiętać o niewielkiej liczbie gmin badanych w poszczególnych regionach, dlatego konkluzje formułowane na podstawie przedstawionych w ten sposób danych należy traktować raczej jako uzasadnione hipotezy, a nie ostatecznie stwierdzone prawidłowości (patrz tabela 35).

TABELA 35. LICZBA PRZEPROWADZONYCH WYWIADÓW POGŁĘBIONYCH WEDŁUG TUPU RESPONDENTA I TYPU LOKALIZACJI

	Burmistrz / wójt	Radny	Urzędnik
Ogółem	16	6	13
Lubuskie	2	3	3
Mazowieckie	4	2	2
Podkarpackie	3	1	3
Podlaskie	2	0	0
Wielkopolskie	5	0	5

Bibliografia

Bache I., *Europeization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield Publishers Inc, Lanham 2008.

Baldersheim H., Ståhlberg K., *Towards self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia*, Dartmouth, Aldershot 1994.

Bartkowski J., *Tradycja i polityka: Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Żak, Warszawa 2003.

M. Białek (red.), *Małe dziecko w naszej gminie: jak podnieść jakość wczesnej edukacji?* Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2006.

- Boni M. (red.), *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Börzel T., Risse T., *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Chrzan M., *Euro dla przedszkoli. Kto je dostanie?* www.gazeta.pl/trojmiasto 2009, 8 stycznia.
- Cyrankiewicz M., Ojczyk J., *UOKiK zbada umowy z przedszkolami*, „Rzeczpospolita” 2011, 15 września.
- Hall K., *Edukacja to sprawa ministra finansów*, „Gazeta Wyborcza” 2011, 22 listopada.
- Hall K., *Niebawem konsultacje w sprawie subwencjonowania przedszkoli*, „Gazeta Prawna” 2011, 3 marca.
- Hamendinger A., Wolffhardt A., *Understanding the Interplay between Europe and the Cities: Frameworks and Perspectives*, [w:] A. Hamendinger, A. Wolffhardt (eds.), *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*, Techne Press, Amsterdam 2010.
- Herbst M., *Finansowanie edukacji elementarnej*, [w:] T. Szlendak (red.), *Małe dziecko w Polsce. Raport o sytuacji edukacji elementarnej*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2006.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, Scholar, Warszawa 2009.
- Hill M., Long M., Marzanati A., Bönker F., *The local government role in preschool child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] G. Marcou, H. Wollmann (eds.), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.
- Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego*, raport z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, maj 2011.
- Jezińska M., *Rząd zamierza racjonalizować wydatki*, „Wspólnota” 2010, nr 7.
- Jurek A., Kępka A., *Zamieszanie w przedszkolach. Zajęcia darmowe, a płatne*, „Gazeta Radom” 2011, 2 września.
- Kacprzak I., *Rewizja opłat w przedszkolach*, „Rzeczpospolita” 2011, 15 września.
- Kołacz T., *Oplata stała a niepubliczne przywileje*, „Wspólnota” 2010, nr 33.
- Kozińska-Bałdyga A., *O przedszkolach ponad politykę*, „Wspólnota” 2010, nr 28.
- Levitas A., Herczyński J., *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, [w:] K. Davey (ed.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, LGI-Open Society Institute, Budapest 2002.
- Łuszczyn D., *Przedszkolaki z ościennych gmin*, „Wspólnota” 2007, nr 27.
- Marchlewski W., *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*, raport przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, finansowanego ze środków EFS w ramach POKL, 2011.

Mazurkiewicz G., *Strategy and Quality of Education: Poland*, [w:] P. Radó (ed.), *Decentralization and the Governance of Education*, LGI-Open Society Institute Budapest 2005.

Misiąg W., Tomalak M., *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Misiąg W., Tomalak M., *Zasady podziału środków publicznych między województwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, publikacja dostępna na www.mrr.gov.pl.

Obrębski M., *Obowiązek szkolny i przedszkolny*, „Wspólnota” 2009, nr 28.

Obrębski M., *Zwrot dotacji za przedszkola*, „Wspólnota” 2010, nr 3.

Obrębski M., *Zwrot dotacji za przedszkole*, „Wspólnota” 2010, nr 37.

Oczkowicz A., *Edukacja od przedszkola*, „Wspólnota” 2007, nr 9.

Ogrodzińska T. (red.), *Inwestujmy w małe dzieci. Gminne strategie edukacji*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2009.

Ogrodzińska T. (red.), *Dobry start. Jak wprowadzać alternatywne formy wczesnej edukacji*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2008.

Opłaty za przedszkole, „Wspólnota” 2005, nr 18.

Opłaty za przedszkole, „Wspólnota” 2010, nr 23.

Pezda A., *Przedszkola: pięć godzin za darmo zostaje*, http://wyborcza.pl/1,75248,10255439,Przedszkola_piec_godzin_za_darmo_zostaje.html#ixzz1XTbo2T6m.

Radwan A., *Awantura o przedszkolne dotacje*, „Gazeta Prawna” 2011, 16 maja.

Rattsø J., *Fiscal Controls in Europe: a Summary*, [w:] B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2002.

Rattsø J., *Local Tax Financing in the Nordic Countries*, Yearbook for Nordic Tax Research 2005.

Rees R., *The Theory of Principal and Agent*, Bulletin of Economic Research 1985, vol. 37, No. 1 i 2.

Ruszkowski J., *Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.

Smętkowski M., Jałowiecki B., Gorzelak G., *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, raport niepublikowany.

Sobiech Ł., *Opłaty w przedszkolach*, „Wspólnota” 2005 nr 17.

Sobiech Ł., *Opłaty w przedszkolach*, „Wspólnota” 2006 nr 35.

Stiglitz J.E., *Principal and Agent* [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, vol. 3, Palgrave Macmillan 1987.

Swianiewicz P., *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.

Swianiewicz P., *System finansowania oświaty na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 11.

Swianiewicz P., Derek M., Łukomska J., *Proces opracowania i realizacji budżetu Warszawy a społeczna strategia miasta*, niepublikowany raport diagnostyczny na zlecenie Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, Warszawa 2008.

Swianiewicz P., Klimska U., *Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniłowe centrum, mozaika przedmieść*, „Prace i Studia Geograficzne” 2005, tom 35.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A., *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Swianiewicz P., Krukowska J., Nowicka P., *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Elipsa, Warszawa 2011.

Swianiewicz P., Lackowska M., *Kosmopolici małych ojczyzn: aglomeracja wrocławska w oczach mieszkańców*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wersje z 1 czerwca 2010 r. i 1 stycznia 2012 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010 i 2012.

Szczepaniak S., *Przedszkola jednak za darmo*, „Współnota” 2010 nr 15.

Szpała I., Zubik M., *Przedszkola będą tańsze? Premier krytykuje ratusz*, „Gazeta Stołeczna” 2011, 9 września.

Tobor M., *Raport SAS w zakresie oświaty za lata 2005–2008*, ZMP, Poznań 2009.

Topolewska M., *Dotacje z gmin coraz częściej trafiają do małych przedszkoli*, „Gazeta Prawna” 2009, 14 stycznia.

W sprawie edukacji przedszkolnej, „Współnota” 2007, nr 35.

Zahorska M. (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

Zawadowska J., *Jak wygląda nasza edukacja na tle innych krajów Unii Europejskiej?*, „Dyrektor Szkoły” 2007, nr 12.

Zostają wyższe opłaty za przedszkola, „Gazeta Stołeczna” 2011, 22 lipca.

Zubik M., *Akcja: pięciolatki*, „Gazeta Stołeczna” 2011, 17 stycznia.

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA
W WYBRANYCH KRAJACH
EUROPEJSKICH

Wstęp

W Europie przyjęte jest, że główną funkcją instytucji, do których uczęszczają dzieci od 3. roku życia do osiągnięcia wieku szkolnego, jest edukacja. Przedszkole to pierwszy, chociaż często nieobowiązkowy etap edukacji we wszystkich krajach europejskich, oznaczony w międzynarodowych porównaniach jako poziom ISCED 0¹¹¹. W Polsce często używa się określenia „wychowanie przedszkolne”, jednak termin „edukacja przedszkolna” staje się coraz powszechniejszy.

Unia Europejska od wielu lat promuje ideę rozwijania instytucjonalnej opieki i wczesnej edukacji dla dzieci poniżej obowiązkowego wieku szkolnego. Głównym powodem jest dążenie do wyrównania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Już w 1996 r. grupa przy Komisji Europejskiej wyznaczyła cel w postaci objęcia 90% dzieci w wieku 3–6 lat i 15% dzieci poniżej 3. roku życia opieką instytucjonalną do 2006 roku¹¹². W 2000 r. Komisja Europejska przyjęła Strategię Lizbońską, której jednym z celów był wzrost zatrudnienia mężczyzn do 70% i kobiet do 60% do 2010 roku. Sposobem osiągnięcia większej aktywności kobiet na rynku pracy powinno być zapewnienie przez państwa członkowskie opieki instytucjonalnej nad dziećmi. W 2002 r. w Barcelonie ustalono w tym zakresie dwa cele:

- Objęcie opieką pozarodzinną przynajmniej 90% dzieci w wieku od 3 lat do osiągnięcia wieku szkolnego.

¹¹¹ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych*, Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), Warszawa 2009.

¹¹² *Quality Targets in Services for Young Children. Proposals for a Ten Year Action*, European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile the Employment and Family Responsibilities of Men and Women Programme, January 1996.

- Objęcie opieką pozarodzinną przynajmniej 33% dzieci w wieku poniżej 3 lat.

Cele te miały zostać osiągnięte do 2010 r., jednak w wielu państwach się to nie powiodło. Pierwszy cel (dzieci od 3. roku życia do osiągnięcia wieku szkolnego) osiągnęło osiem państw starej UE: Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Szwecja, Hiszpania i Włochy. Drugi cel osiągnęło jeszcze mniej krajów: Dania, Holandia, Szwecja, Belgia i Hiszpania¹¹³.

Inne cele edukacji przedszkolnej w Europie, poza wzrostem zatrudnienia, to budowanie wysokiej jakości kapitału ludzkiego, wyrównywanie szans oraz zachęcanie do posiadania większej liczby dzieci (element polityki rodzinnej)¹¹⁴.

W Europie istnieją dwa główne modele organizacji wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem¹¹⁵ – **zintegrowany i etapowy**. W modelu zintegrowanym wszystkie dzieci do osiągnięcia wieku szkolnego uczęszczają do tych samych placówek. Kadra składa się z nauczycieli oraz opiekunek i pielęgniarek. Pracownicy, bez względu na wiek dzieci, z którymi pracują, mają takie same wykształcenie i są wynagradzani na tych samych zasadach. Podejście to jest stosowane w krajach skandynawskich, na Łotwie i w Słowenii. W drugim modelu organizacja zależy od wieku dzieci – młodsze (od 0 do 3 lat) uczęszczają do innych placówek niż dzieci starsze (od 3 lat do osiągnięcia wieku szkolnego). Różne są także wymagania co do wykształcenia kadry zatrudnianej w placówkach. Model ten w Europie jest znacznie częściej spotykany niż model zintegrowany. W niektórych krajach (Dania, Grecja, Cypr, Hiszpania, Litwa) rodzice mogą wybrać, czy chcą posłać dzieci do placówek zintegrowanych, czy do placówek przeznaczonych dla określonych grup wiekowych¹¹⁶.

Wszystkie państwa europejskie zgadzają się, że przedszkole stanowi pierwszy etap edukacji, jednak różnie pojmują jego główny cel. We Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii przedszkole traktowane jest głównie jako przygotowanie do szkoły. Zajęcia są bardziej ustrukturyzowane, nastawione na przekaz nauczyciela, uczą konkretnych umiejętności potrzebnych w dalszej edukacji. W krajach

¹¹³ *Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego*, sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2008.

¹¹⁴ A. Blumsztajn, *Przykłady rozwiązań edukacji przedszkolnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.

¹¹⁵ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹¹⁶ Tamże.

skandynawskich, w Niemczech i we Włoszech stosowane jest podejście pedagogiczne, gdzie większą wagę przywiązuje się do całościowego rozwoju emocjonalnego i społecznego dziecka. Nauczyciel jest przewodnikiem po otaczającym świecie – jego zadaniem jest zachęcanie dziecka do podejmowania nowych wyzwań. Nie uczy go konkretnych zagadnień, lecz stwarza mu możliwości i warunki do rozwoju.

W związku z wyżej wymienionymi odmiennymi podejściami w kwestii zarówno organizacji, jak i programu, opisano edukację przedszkolną (dla dzieci w wieku 3–5 lat) w trzech krajach:

- **Francja** (model etapowy, podejście szkolne).
- **Szwecja** (model zintegrowany, podejście pedagogiczne).
- **Włochy** (model etapowy, podejście pedagogiczne).

Ponadto wszystkie trzy kraje mają wysoki (ponad 90%) stopień upowszechnienia edukacji przedszkolnej i długą tradycję instytucjonalnych form opieki nad dziećmi i kształcenia dzieci.

Konstrukcja niniejszej pracy opiera się na omówieniu kluczowych zagadnień związanych z organizacją i jakością edukacji przedszkolnej w wybranych krajach europejskich. Takie podejście do tematu pozwala na porównanie rozwiązań w poszczególnych krajach i sprawia, że praca nie ma charakteru monografii wybranych krajów. Niektóre zagadnienia zostały przedstawione także w szerszym, ogólnoeuropejskim kontekście.

Praca podzielona jest na dwie części – ogólną, przedstawiającą system wczesnej edukacji i opieki w wybranych krajach (rozdział 1), oraz szczegółową (rozdział 2), w której skupiono się na różnych czynnikach i regulacjach zapewniających jakość świadczonych usług.

1. System edukacji przedszkolnej

W tym rozdziale został omówiony system edukacji przedszkolnej we Francji, Włoszech i w Szwecji. Przedstawione zostały geneza przedszkoli, rozłożenie odpowiedzialności pomiędzy państwo i samorząd oraz sposób i wysokość finansowania. Uwzględnienie organizacji na poziomie państwa oraz szerszego kontekstu w postaci przeszłych i obecnych uwarunkowań jest ważne dla pełnego zrozumienia przedstawionych modeli edukacji przedszkolnej.

1.1. Rozwój opieki i edukacji przedszkolnej

Francja

Francja, obok Belgii, ma najdłuższą tradycję edukacji przedszkolnej w Europie. Pierwsze placówki zajmujące się dziećmi z biednych rodzin pojawiły się już w 1825 roku. Pięć lat później, w 1830 r., powstał oficjalny program regulujący zakładanie przez organizacje charytatywne całodziennych (8.00–19.00) przedszkoli dla dzieci w wieku 2–6 lat. Dzieci uczyły się w przedszkolach porządku, czystości i przestrzegania zasad, aby prowadzić uczciwe i chrześcijańskie życie. W 1881 r. rząd zdecydował, że publiczne *école maternelle* są placówkami bezpłatnymi, niewyznaniowymi i nieobowiązkowymi oraz zintegrowanymi ze szkołami podstawowymi. W 1891 r. zrównano status i warunki pracy nauczycieli przedszkoli i szkół podstawowych oraz wprowadzono stanowisko asystenta do każdego przedszkola¹¹⁷.

W XX w. funkcja przedszkoli stopniowo się zmieniała – coraz mniejszą wagę przywiązywano do opieki zdrowotnej, większą zaś do ich funkcji społeczno-edukacyjnej. Początkowo przedszkole miało przygotować dzieci z ubogich środowisk do dalszej edukacji poprzez zabawę i różne rodzaje aktywności, uczyć moralności i higieny. Funkcja edukacyjna była bardzo szeroka – zakładano, że nabytą w przedszkolu wiedzę w zakresie moralności i zdrowia dzieci przełożą rodzicom¹¹⁸. Na początku XX w. zamożne rodziny zaczęły posyłać dzieci do prywatnych *jardins d'enfants*, a po II wojnie światowej także klasa średnia doceniła rolę przedszkoli w edukacji dzieci.

Z biegiem czasu rosła także liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli. W latach 1945–1951 liczba dzieci w przedszkolach wzrosła z 290 tys. do 800 tys. W 1959 r. edukacją przedszkolną objętych było już 40% dzieci w wieku 2–5 lat i 90% 5-latków¹¹⁹. Dalsze upowszechnienie przedszkoli nastąpiło w latach 1960–1970. Wiązało się to zarówno z brakami siły roboczej i koniecznością pójścia kobiet do pracy, jak i z działaniami rządu, który przeznaczył środki na upowszechnienie różnych form opieki nad małymi dziećmi i ich edukacji¹²⁰. W tym czasie do przedszkoli uczęszczały wszystkie 4- i 5-latki. Na po-

¹¹⁷ *Early Childhood Education and Care Policy in France*, Country Note OECD, 2004.

¹¹⁸ Tamże.

¹¹⁹ C. Martin, B. Le Bihan, *Public Child Care and Preschools in France: New Policy Paradigm and Path-dependency*, [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Palgrave Macmillan, London 2009.

¹²⁰ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

czątku lat 80. XX w. *école maternelle* stały się powszechne także dla młodszych dzieci, uczęszczało do nich 90% 3-latków i 30% dzieci 2,5-letnich. Wtedy też zauważono, że uczęszczanie do przedszkola pozytywnie wpływa na późniejsze osiągnięcia uczniów, a wczesna edukacja może być narzędziem wyrównywania szans edukacyjnych¹²¹. W 1989 r. Francja zagwarantowała prawo do bezpłatnego miejsca w przedszkolu od 3. roku życia. Dziś do francuskich przedszkoli uczęszczają wszystkie dzieci w wieku od 3 do 6 lat oraz 35% 2-latków¹²².

Publiczne przedszkola są integralną, powszechną i bezpłatną częścią systemu edukacji. Do prywatnych przedszkoli (głównie prowadzonych przez związki wyznaniowe) *jardins d'enfants* uczęszcza jedynie 10% dzieci. Od publicznych różnią się godzinami pracy oraz pobieraniem opłaty od rodziców. Poza godzinami szkolnymi dzieci mogą uczęszczać do centrów zabaw (*garderie* albo *centre de loisirs sans hébergement*). Są one prowadzone głównie przez gminy (ok. 42%) i organizacje pozarządowe (ok. 53%), oferują opiekę dzieciom, gdy przedszkola nie pracują (popołudnia, środy, wakacje). W godzinach, kiedy przedszkola nie prowadzą zajęć, dzieci mogą przebywać także w *garderies périscolaires* prowadzonych przez gminy albo związki rodziców. Jest to rodzaj świetlicy znajdujący się na terenie szkoły z jedną przestrzenią wspólną (np. na sali gimnastycznej), gdzie wszystkie dzieci przebywają razem. Za pobyt dziecka w świetlicy naliczana jest opłata, której wysokość uzależniona jest od zarobków¹²³.

Włochy

Edukacja przedszkolna we Włoszech jest dziś bardzo zróżnicowana, co wynika z warunków, w jakich kształtowały się przedszkola. Pierwsze placówki, podobnie jak we Francji, były przeznaczone dla dzieci sprawiających problemy wychowawcze, dzieci samotnych rodziców i z biednych środowisk. Prowadzone były zazwyczaj przez Kościół i stanowiły formę pomocy społecznej. Państwo włoskie przez długi czas nie było zainteresowane edukacją małych dzieci, mimo to (a może właśnie dlatego?) we Włoszech powstało wiele oddolnych inicjatyw.

Pierwsze centrum opieki nad dziećmi założył w 1828 r. w Cremonie ksiądz Ferrante Aporti. Zainspirowany wydaną w 1823 r. książką S. Wilderspina, *On the Importance of Educating the Infant Poor*, opisującego swoje doświadczenia

¹²¹ C. Martin, B. Le Bihan, *Public Child Care...*

¹²² M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government role in preschool child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] G. Marcou, H. Wollmann (eds.), *The Provision Of Public Services In Europe – Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham 2010.

¹²³ *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD, 2006.

związane z edukacją małych dzieci, postanowił oprócz tradycyjnej opieki zapewnić dzieciom robotników, rolników i wdowców edukację oraz rozwój. Centra szybko rozprzestrzeniły się w bardziej rozwiniętych regionach na północy kraju, ale pomysł kształcenia dzieci z biednych środowisk nie spotkał się z uznaniem Kościoła katolickiego ani państwa. Stopniowo pojawiały się jednak nowe koncepcje modeli wychowania i edukacji dzieci. W latach 1895–1917 kolejne placówki dla dzieci otworzyły siostry Agazzi. Na Narodowym Kongresie w Turynie w 1898 r. głosiły potrzebę kształcenia nauczycieli i zaangażowania państwa w kwestie programu nauczania oraz podkreślały rolę holistycznego kształcenia w pierwszych latach życia, przestrzegając, że zbyt wczesne uczenie dzieci czytania, pisanie i arytmetyki może zaburzyć ich rozwój¹²⁴. W 1907 r. Maria Montessori założyła w Rzymie przedszkole *Casa dei bambini* realizujące stworzony przez nią program kształcenia małych dzieci, który do dziś jest popularny w wielu krajach na świecie.

W późniejszych latach także niektóre miasta zaczęły opracowywać modele opieki nad dziećmi. Przedszkola otwierano głównie na północy kraju, np. w Reggio Emilia, Bolonii. Sukcesy tych miast powoli zachęcały tradycyjne społeczeństwo do posyłania dzieci do przedszkoli¹²⁵.

W 1968 r. włoski rząd przyjął ustawę o zakładaniu państwowych przedszkoli. Przedszkola z socjalnych instytucji pomagających dzieciom z biednych środowisk bądź elitarnych placówek dla bogatych przekształciły się w powszechną formę edukacji dla wszystkich dzieci w wieku 3–6 lat¹²⁶. Państwowe przedszkola miały zapewniać dzieciom rozwój, edukację i przygotować je do szkoły podstawowej. Ich celem było wspieranie rodzin w wychowaniu dzieci, ale nie zastępowanie ich. Ustanowiono, że przedszkola mają być instytucjami bezpłatnymi i otwartymi nie mniej niż 7 godzin dziennie. Gminy zostały zobligowane do zapewnienia dzieciom bezpłatnego transportu. Grupy miały liczyć 15–30 dzieci. Obok nauczycieli w przedszkolach mieli pracować także asystenci zajmujący się „mniej szlachetnymi potrzebami dzieci”¹²⁷. Cała kadra, łącznie z dozorcami, musiała być płci żeńskiej. Ustalono sposób finansowania przedszko-

¹²⁴ E. M. Hohnerlein, *The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: the Italian Case*, [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool Development...*, cyt. za: N. Capaldo, L. Rondanini, *La scuola dell'infanzia nella riforma. Tradizione e innovazione nell'educazione infantile*, Edizioni Erickson, Gardolo 2004.

¹²⁵ E. M. Hohnerlein, *The Paradox...*

¹²⁶ Tamże.

¹²⁷ E. M. Hohnerlein, *The Paradox...*, cyt. za: E. Catarsi, *Italian preschool education (1946–1985)*, [w:] E. Catarsi (eds.), *Twentieth Century Preschool Education. Times, Ideas and Portraits*, Milan 1985.

li – gminy zostały zobowiązane do pokrycia kosztów utrzymania budynków i ogrzewania państwowych przedszkoli. Środki od państwa dostały także przedszkola samorządowe i prywatne, jeśli przyjmowały dzieci z biednych rodzin. Wprowadzono także przepis, zgodnie z którym państwowe *scuola materna* nie mogą być zakładane w gminach, w których jest już samorządowe lub religijne przedszkole przynajmniej z trzema oddziałami. W latach 70. XX w. włączono dzieci niepełnosprawne do systemu przedszkolnego, zlikwidowano funkcję asystenta, wprowadzając w jego miejsce drugiego nauczyciela, oraz zakaz zatrudniania mężczyzn w przedszkolach. Liczba dzieci w przedszkolach gwałtownie rosła, w 1980 r. uczęszczało do nich już 76% dzieci w wieku 3–6 lat. Zmieniła się także struktura organów prowadzących – na początku lat 50. XX w. ponad 50% przedszkoli było prowadzonych przez Kościół, ale stopniowo udział placówek państwowych wzrastał w związku z powstawaniem nowych przedszkoli i przekształcaniem placówek samorządowych i prywatnych w państwowe¹²⁸.

Dzisiejszy system edukacji przedszkolnej we Włoszech jest bardzo zróżnicowany – dostępność przedszkoli, koszty, stosowane programy są zależne od organów prowadzących. Niezależnie jednak od modelu przedszkole uważane jest za pierwszy i ważny stopień edukacji, a do przedszkoli uczęszcza 98% dzieci (w zależności od regionu) od 3. roku życia i 100% dzieci w wieku 5–6 lat¹²⁹. Ponad połowę przedszkoli prowadzi Ministerstwo Edukacji (zwłaszcza na południu kraju), jedną trzecią – prywatne organizacje (w tym ok. 20% – organizacje kościelne) i 13% gmin¹³⁰. Przedszkola państwowe i gminne są bezpłatne, prowadzone przez Kościół pobierają niewielkie opłaty, najdroższe są przedszkola prywatne. Alternatywą dla *scuola materna* są centra dla dzieci w wieku 0–3 lata lub 0–6 lat, do których mogą one przyjść z rodzicami.

Szwecja

Pierwsze instytucje sprawujące opiekę nad dziećmi powstały w Szwecji w XIX w. Niezależnie od siebie rozwijały się różne formy opieki nad dziećmi, choć wszystkie na małą skalę. W 1836 r. powstały pierwsze „szkółki” dla małych dzieci, które oprócz różnych celów socjalnych miały określone cele pedagogiczne. Były one jednak nieliczne i wkrótce zostały przekształcone w żłobki przeznaczone dla dzieci matek pracujących. Pierwsze przedszkole powstało w 1890 r., jego program

¹²⁸ E. M. Hohnerlein, *The Paradox...*

¹²⁹ *Starting Strong...*

¹³⁰ M. Hill, M. Long, A. Marzanati, F. Bönker, *The local government...*

oparty był na koncepcji wychowania dziecka stworzonej przez niemieckiego pedagoga Friedricha Fröbela, który uważał, że kluczową rolę w rozwoju małych dzieci odgrywa zabawa. Podkreślał jednak, że przedszkole powinno być dodatkową stymulacją w stosunku do wychowania w rodzinie, więc powinno działać tylko kilka godzin. Do przedszkoli uczęszczały głównie dzieci z zamożnych rodzin, w których kobiety nie pracowały. W latach 1904–1930 działały także publiczne przedszkola uczące dzieci biedoty „oszczędności i dobrego smaku”¹³¹.

W związku z brakiem siły roboczej, ruchami równościowymi kobiet oraz protestami rodziców żądających opieki przedszkolnej w latach 60. i 70. XX w. Szwecja przyjęła politykę wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi. W 1968 r. rząd powołał Narodową Komisję Opieki nad Dzieckiem, która po 4 latach zaprezentowała raport *Przedszkole*. Koncepcją Komisji było połączenie społecznej i pedagogicznej funkcji w jednej instytucji zwanej przedszkolem. Wprowadzono mieszane grupy wiekowe (1–3 lata i 3–6 lat) oraz integrację dzieci niepełnosprawnych w ogólnodostępnych placówkach. Rekomendowano bliską współpracę przedszkola z rodzicami oraz nastawienie pedagogiczne oparte na dialogu między nauczycielem a dzieckiem, na kształtowaniu poczucia własnej wartości oraz niezależności. W 1975 r. nałożono na samorządy obowiązek rozszerzania opieki przedszkolnej, zapewnienia 6-latkom minimum 525 godzin bezpłatnych zajęć rocznie oraz priorytetowego przyjmowania do przedszkola dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi¹³². Mimo że przedszkola nie były obowiązkowe dla 6-latków, to praktycznie od wprowadzenia tego przepisu zaczęły do nich uczęszczać wszystkie dzieci w tym wieku¹³³. Powszechność opieki przedszkolnej stopniowo rosła – w 1975 r. do przedszkoli uczęszczało 10% dzieci w wieku 1–5 lat, w 1985 r. – 25%, a w 2003 r. – 80%¹³⁴.

Dziś opieka instytucjonalna nad małym dzieckiem stanowi jedno z podstawowych praw socjalnych w Szwecji. Służy nie tylko edukacji, lecz jest także jednym z narzędzi zapewniania równości płci. Samorządy muszą zapewnić miejsca opieki wszystkim dzieciom, które tego potrzebują, od 1. do 12. roku życia bez zbędnej zwłoki (maksymalnie 3–4 miesiące oczekiwania). Młodsze dzieci (1–5 lat) mogą wybierać między różnymi formami przedszkolnymi, starsze (6–12 lat) mają zapewnioną opiekę w szkolnych świetlicach. Od 2005 r. także osoby

¹³¹ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

¹³² M. J. Neuman, *The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden* [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool...*

¹³³ *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, OECD, 1999.

¹³⁴ M. J. Neuman, *The Politics...*

bezrobotne i przebywające na urloпах wychowawczych mają prawo do opieki instytucjonalnej nad dzieckiem. System wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi w wieku 1–5 lat składa się z przedszkoli (*förskola*), domów dziennej opieki (*familjedaghem*) i przedszkoli otwartych (*öpen förskola*). Do przedszkoli uczęszczają dzieci od 1. do 5. roku życia. Czas pracy przedszkola dostosowany jest do czasu pracy rodziców. Dzieci rozpoczynają edukację szkolną w wieku 7 lat, ale 6-latki chodzą do klas zerowych (*förskoleklass*). Zerówki mieszczą się zazwyczaj w szkołach, uczęszcza do nich ok. 95% dzieci, choć nauka w nich jest nieobowiązkowa¹³⁵.

1.2. Rola państwa i samorządu

Francja

We Francji system edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 2–5 lat jest dosyć scentralizowany. Silna rola państwa niewiele zmieniła się od XIX wieku. Ministerstwo Edukacji (*Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche*) ustala obowiązujący dla wszystkich przedszkoli program nauczania, zatrudnia i finansuje nauczycieli przedszkoli, decyduje o godzinach pracy przedszkoli oraz odpowiada za ewaluację. Gminy ustalają wielkość oddziałów klasowych, finansują utrzymanie i naprawę budynków, koszty operacyjne, wyposażenie sal lekcyjnych oraz materiały pedagogiczne¹³⁶. Zatrudniają i odpłacają pracowników szkoły niebędących nauczycielami oraz odgrywają ważną rolę w utrzymaniu szkolnych stołówek i centrów zabaw, w których rodzice mogą zostawić dzieci po zakończeniu zajęć lekcyjnych¹³⁷. Samorządy prowadzą także ponad 40% ośrodków zabaw, w których rodzice mogą zostawić dziecko, gdy przedszkole jest nieczynne. 45% środków na utrzymanie ośrodków pochodzi od gmin i departamentów, 25% stanowią opłaty rodziców, 14,5% pokrywa fundusz rodzinny (*Caisses d'Allocations Familiales*)¹³⁸.

Włochy

Za wczesną edukację odpowiada Ministerstwo Edukacji, Uniwersytetów i Nauki (*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*). Samorządy odpo-

¹³⁵ *Starting Strong...*

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

¹³⁸ Tamże.

wiadają w całości za finansowanie swoich przedszkoli oraz za dostarczenie budynków, utrzymanie i wyposażenie oraz pensje personelu niepedagogicznego w przedszkolach państwowych. Włoskie samorządy mają dużą autonomię w zarządzaniu swoimi przedszkolami – ustanawiają własne kryteria dostępności usług, sposobu rekrutacji nauczycieli, sposobu doskonalenia nauczycieli i podejście pedagogiczne. W każdym mieście system administrowania przedszkolami wygląda inaczej. Przykładowo w Mediolanie za grupę kilku samorządowych przedszkoli odpowiada jeden menedżer (*dirigenti*), który podlega zarządcy (*assidente di settore*) jednej z 20 stref miejskiego systemu zarządzania przedszkolami, a ten lokalnemu ministrowi (*assessore*). W Reggio Emilia administracja jest mniej złożona z uwagi na wielkość miasta. Za przedszkola odpowiada zespół *pedagogisti*, który bezpośrednio podlega *assessore*¹³⁹.

We Włoszech samorząd, oprócz tego, że finansuje przedszkola i zarządza nimi, jest ważnym partnerem społecznym. Sukcesy przedszkoli w północnych Włoszech związane są z silnymi lokalnymi społecznościami, które na gruncie wspólnych wartości – demokracji i partycypacji społecznej – tworzą systemy wczesnej edukacji dzieci.

Szwecja

Ministerstwo Edukacji i Nauki (*Utbildningsdepartementet*) jest odpowiedzialne za ustanawianie krajowej polityki względem przedszkoli (cele, wytyczne, ramy finansowania), a Narodowa Agencja Edukacji (*Skolverket*) odpowiada za ewaluację, zbieranie danych i nadzór na poziomie centralnym i regionalnym. Gminy odpowiadają za administrację, zatrudnienie, wielkość oddziałów, ewaluację i finansowanie. 290 gmin ma obowiązek zapewnić wystarczającą liczbę miejsc w przedszkolach i centrach zabaw, monitorowanie jakości dostarczanych usług i zapewnienie odpowiednich zasobów¹⁴⁰.

Sytuacja instytucjonalnej odpowiedzialności za szwedzkie przedszkola w ciągu ostatnich 30 lat bardzo się zmieniała. Mimo że prowadzenie przedszkoli zawsze było zadaniem gminnym, to cały system był dosyć scentralizowany – samorządy miały narzucone ścisłe wytyczne, poczynając od liczby dzieci przypadających na nauczyciela, a kończąc na liczbie okien w pomieszczeniach dla dzieci. Zapotrzebowanie na przedszkola szybko rosło, a gminy skarżyły się, że państwowe wytyczne hamują rozwój przedszkoli. W odpowiedzi rząd w 1985 r.

¹³⁹ Tamże.

¹⁴⁰ M.J. Neuman, *The Politics...*

usunął większość regulacji, dając władzom lokalnym dużą dowolność w tym zakresie. Decentralizacja sprawiła, że gminy mogły podejmować decyzje o wielkości grup, kryteriach kwalifikowania dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi i doskonaleniu nauczycieli przedszkoli lub nawet mogły przekazać podjęcie tych decyzji bezpośrednio samym przedszkolom¹⁴¹. Zmieniono także sposób finansowania – zrezygnowano z dotacji na rzecz ogólnej subwencji dla gmin, zapewniając w ten sposób większą elastyczność. Decentralizacja doprowadziła do dużego zróżnicowania regionalnego, w związku z tym po 10 latach znacznej swobody gmin w zarządzaniu przedszkolami rozpoczęto proces recentralizacji, czyli narzucania regulacji na zdecentralizowany system. W 1995 r. wprowadzono przepis obligujący gminy do zapewnienia pełnej opieki dzieciom od 1. roku życia do osiągnięcia wieku szkolnego, gdy rodzice uczą się bądź pracują¹⁴². Mimo ciężkiej sytuacji ekonomicznej w latach 90. XX w. gminom udało się zaspokoić potrzeby w zakresie opieki nad małymi dziećmi i ich edukacji, jednak kosztem pogorszenia jakości i podniesienia opłat od rodziców (opłaty wzrosły z zalecanych przez rząd 10% do 18%)¹⁴³. W 1996 r. Ministerstwo Spraw Społecznych przekazało odpowiedzialność za przedszkola Ministerstwu Edukacji. Wtedy także wprowadzono bezpłatną opiekę i edukację przedszkolną dla 4- i 5-latków w wymiarze 3 godzin dziennie lub 15 godzin tygodniowo¹⁴⁴. W 1998 r. wprowadzono także obowiązujący wszystkie przedszkola program nauczania, bardziej szczegółowy od poprzedniego, choć nadal zostawiający gminom duży zakres swobody. Chcąc zapewnić równość w dostępie i jakości przedszkoli, rząd wprowadził wycofaną w latach 80. XX w. dotację na przedszkola. W celu zniwelowania różnic w wysokości opłat od rodziców ustalono także maksymalną krajową stawkę, jaką może pobierać samorząd. Nie jest ona obowiązkowa, jednak wszystkie samorządy zgodziły się na jej przyjęcie¹⁴⁵.

¹⁴¹ Tamże, cyt. za: L. Gunnarsson, B. Martin Korpi, U. Nordenstam, *Early childhood education and care policy in Sweden*, Background Report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, Ministry of Education and Science in Sweden, Stockholm 1999.

¹⁴² Tamże.

¹⁴³ M. J. Neuman, *The Politics...*, cyt. za: C. Bergqvist, A. Nyberg, *Welfare state restructuring and child care in Sweden*, [w:] S. Michel, R. Mahon, *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, Routledge, London 2002.

¹⁴⁴ M. J. Neuman, *The Politics...*, cyt. za: H. Taguchi, I. LenzMunkammar, *Consolidating governmental early childhood education and care services under the ministry of education and sciences: A Swedish case study*, UNESCO, 2003.

¹⁴⁵ M. J. Neuman, *The Politics...*

1.3. Finansowanie

W 1996 r. stworzona przez Komisję Europejską grupa „Sieci opieki nad dziećmi” wyznaczyła zalecany poziom wydatków na dzieci poniżej 5. roku na 1% PKB. Według OECD¹⁴⁶ w 2004 r. poziom ten spełniły jedynie Dania, Szwecja, Finlandia i Francja. Według danych UNICEF¹⁴⁷ także Norwegia i Islandia wydają ponad 1%, a zdaniem OECD Belgia (Flandria) i Węgry są bliskie osiągnięcia tego poziomu finansowania¹⁴⁸.

Państwa europejskie (21 spośród 27 państw UE) wydają na wczesną edukację (od 3. roku życia do osiągnięcia wieku szkolnego) średnio ok. 0,5% PKB. Roczne wydatki na jedno dziecko wahają się od 4181 dol. (Czechy) do 13 460 dol. (Luksemburg) – dane za rok 2008¹⁴⁹. W większości krajów europejskich rodzice ponoszą tylko część kosztów związanych z wczesną edukacją. Opłata najczęściej uzależniona jest od poziomu dochodów rodziny i pokrywa od 25% do 30% całkowitych kosztów utrzymania dziecka w przedszkolu¹⁵⁰. Jedynie w Polsce, na Słowacji i Łotwie opłaty nie są powiązane z zamożnością rodziców¹⁵¹.

Francja

Francja na finansowanie edukacji przedszkolnej przeznaczą 0,7% PKB. Przeciętny koszt utrzymania dziecka w *école maternelle* to 5785 dolarów rocznie¹⁵². Jest to koszt bardzo zbliżony do kosztu ucznia w szkole podstawowej. Za finansowanie przedszkoli odpowiada rząd, płacąc pensje nauczycielom, oraz samorząd poprzez utrzymanie budynków i zakup wyposażenia. Publiczne przedszkola gwarantują bezpłatną edukację przez 6 godzin dziennie¹⁵³. Rodzice pokrywają

¹⁴⁶ *Starting Strong...*

¹⁴⁷ *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*, UNICEF Innocenti Research Centre, 2008.

¹⁴⁸ M. Urban, *Early childhood Education in Europe Achievements, Challenges and Possibilities Faculty of Education*, Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, Wittenberg 2009.

¹⁴⁹ *Education at a Glance 2011*, OECD Indicators. Roczne kompendium danych statystycznych dotyczących edukacji, porównywalnych w skali międzynarodowej. Od 2008 r. pol. podsumowanie *Edukacja w zarysie*. Wskaźniki OECD, www.oecd.org/edu/eag.

¹⁵⁰ D. Głogosz, *Doświadczenia z zakresu opieki instytucjonalnej nad dzieckiem w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki...*

¹⁵¹ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁵² *Education at a Glance 2011*.

¹⁵³ C. R. Belfield, *Financing Early Childhood Care and Education: An International Review Queens College Paper for Global Monitoring Report on Education for All*, City University of New York, New York 2006.

koszty posiłków i dodatkowych usług (np. pobytu na świetlicy), ale wszystkie opłaty uzależnione są od zarobków – w przypadku biednych rodzin posiłki są często w całości refundowane¹⁵⁴. Większe środki przeznaczone są na przedszkola znajdujące się w ubogich środowiskach (w specjalnych strefach edukacyjnych).

Włochy

Wydatki na przedszkola we Włoszech stanowią 0,5% PKB, średni roczny koszt ponoszony na ucznia to 8187 dolarów¹⁵⁵. Wysokość opłat od rodziców różni się w zależności od typu placówki i regionu. Państwowe przedszkola są bezpłatne, ale rodzice płacą za posiłki i transport. Połowa przedszkoli prowadzonych przez samorządy jest bezpłatna, w innych pobierana jest opłata uzależniona od zarobków rodziców, przy czym najbiedniejsi nie płacą nic. W wyznaniowych przedszkolach od rodziców pobierana jest niewielka opłata, reszta finansowana jest ze środków regionalnych i krajowych. Prywatne świeckie przedszkola są bardzo drogie i ekskluzywne¹⁵⁶.

Przedszkola niepaństwowe, zarówno samorządowe, jak i prywatne, mogą otrzymywać od państwa środki, pod warunkiem że posiadają równy status z przedszkolami państwowymi (*parità scolastica*). Aby uzyskać taki status, przedszkole musi przestrzegać ogólnych wytycznych ministerstwa oraz m.in. poddać się kontroli jakości i efektywności, zatrudniać wykwalifikowaną kadrę i zapewniać opiekę dzieciom niepełnosprawnym¹⁵⁷.

Szwecja

Szwecja przeznacza 0,7% PKB na edukację dzieci w wieku 3–6 lat. Średni koszt kształcenia jednego ucznia to 6519 dolarów rocznie. Za finansowanie opieki przedszkolnej w Szwecji odpowiadają władze lokalne. Utrzymują przedszkola głównie z podatku dochodowego oraz ze środków otrzymywanych od państwa w ramach systemu wyrównawczego¹⁵⁸.

Rodzice płacą za przedszkola, jednak opłaty są niewielkie, w granicach 1–3% dochodu rodziny. Za ustalanie wysokości opłat odpowiadają władze gminy. Kwota, jaką płacą rodzice, jest zależna od dochodów rodziny. Maksymalna wysokość opłaty wynosi 3% dochodu rodziny, ale nie więcej niż 140 euro,

¹⁵⁴ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁵⁵ *Education at a Glance 2011*.

¹⁵⁶ Tamże.

¹⁵⁷ *Early Childhood Education and Care Policy in Italy*, Country Note OECD, 2001.

¹⁵⁸ C. R. Belfield, *Financing...*

gdy z opieki korzysta jedno dziecko, 2% dochodu (maksymalnie 93 euro miesięcznie) za opiekę nad drugim dzieckiem i 1% dochodu (47 euro) za trzecie i kolejne dziecko¹⁵⁹. Opłaty rodziców pokrywają ok. 20% kosztów operacyjnych. Dzieci w wieku 4–5 lat (lub od 3 lat, jeśli mają specjalne potrzeby edukacyjne, np. szwedzki nie jest ich językiem ojczystym) mają prawo do bezpłatnych zajęć w przedszkolach przez co najmniej 3 godziny dziennie lub 15 godzin tygodniowo¹⁶⁰. Także dzieci bezrobotnych mają zagwarantowaną kilkugodzinną darmową opiekę i edukację¹⁶¹.

2. Jakość edukacji przedszkolnej

Z wielu międzynarodowych badań wynika, że edukacja przedszkolna przynosi wiele korzyści samym dzieciom (lepsze wyniki w dalszych etapach edukacji, rozwój społeczno-emocjonalny, wyrównywanie szans życiowych), jak i całemu społeczeństwu (zwiększenie udziału kobiet na rynku pracy, zwiększenie liczby urodzeń, rozwój społeczno-ekonomiczny). Jednak wg badań OECD osiągnięcie powyższych korzyści nie jest jedynie kwestią powszechności edukacji przedszkolnej, lecz przede wszystkim – jej jakości.

Jakość edukacji przedszkolnej jest bardzo trudna do zdefiniowania – nie istnieje jedna definicja jakości edukacji w ogóle, a tym bardziej edukacji przedszkolnej. Można jednak wyróżnić czynniki, które mają wpływ na jakość, np. wielkość grup, stosunek liczby nauczycieli do liczby dzieci, wykształcenie nauczycieli, stosowane programy nauczania itp. Różne organizacje podejmują próby wypracowania pewnych kryteriów i wymagań stanowiących o jakości edukacji przedszkolnej. W 1996 r. grupa przy Komisji Europejskiej stworzyła 40 celów dotyczących jakości placówek dla małych dzieci m.in. w zakresie finansowania, edukacji, współpracy z rodzicami i komunikacji¹⁶². Także UNICEF¹⁶³ wyznaczył 10 wskaźników jakości odnośnie do polityki względem małych dzieci, np. maksymalnie jeden nauczyciel na 15 uczniów, 80% 4-latków w subsydiowanych i akredytowanych placówkach czy 80% wykwalifikowanej kadry (pozostałe wskaźniki w aneksie 1). Spośród 25 analizowanych krajów

¹⁵⁹ D. Głogosz, *Doświadczenia...*

¹⁶⁰ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁶¹ C. R. Belfield, *Financing...*

¹⁶² *Quality Targets in Services...*

¹⁶³ *The child care transition...*

OECD wszystkie 10 kryteriów spełnia jedynie Szwecja, Francja spełnia 8 z nich, a Włochy – 4.

2.1. Podejście do edukacji przedszkolnej

W Europie wyróżnia się dwa podejścia do edukacji przedszkolnej: szkolne i pedagogiczne. Podejście szkolne stosowane jest we Francji i krajach anglojęzycznych – przedszkola przez rozwijanie umiejętności związanych z czytaniem, pisanem i matematyką przygotowują dzieci do nauki w szkole. Podejście pedagogiczne kładzie nacisk na ogólny rozwój społeczno-emocjonalny dziecka i jest pierwszym etapem promowanej przez UE koncepcji *lifelong-learning* (uczenie się przez całe życie). Stosowane jest w krajach skandynawskich, we Włoszech i w Niemczech. W niektórych krajach stosowane jest mieszane podejście do edukacji przedszkolnej, łączące elementy podejścia szkolnego z pedagogicznym.

Zarówno w kręgu naukowców, jak i praktyków toczą się spory, które podejście jest bardziej efektywne i lepiej wpływa na przyszłe osiągnięcia dzieci¹⁶⁴. Wyniki badań są często sprzeczne i zależą od wielu czynników, np. uwzględniania długości wpływu edukacji przedszkolnej na sukcesy szkolne. W jednym z badań¹⁶⁵ analizowano osiągnięcia szkolne dzieci chodzących do różnych modeli przedszkolnych. Dzieci z przedszkoli o podejściu szkolnym uzyskiwały lepsze wyniki w I i II klasie szkoły podstawowej oraz rzadziej powtarzały klasę niż dzieci z przedszkoli nastawionych na rozwój lub z przedszkoli o podejściu mieszanym. Przewaga jednak zanikała, gdy dzieci miały 9 lat, a w IV klasie tendencja się odwracała i dzieci z przedszkoli o podejściu pedagogicznym uzyskiwały lepsze wyniki. Autor badań, Marcon, stawia wniosek, że dzieci z przedszkoli o podejściu pedagogicznym i podejściu mieszanym były lepiej przygotowane do wyzwań na późniejszym etapie kształcenia niż dzieci z przedszkoli o podejściu szkolnym.

Nie można jednoznacznie stwierdzić, które podejście do edukacji przedszkolnej jest bardziej efektywne, mimo to pewnym konsensusem jest stanowisko, że w przypadku młodszych dzieci (3–4 lata) najważniejsze jest stymulowanie rozwoju społeczno-emocjonalnego, natomiast w przypadku starszych dzieci (5–6 lat) – stopniowe przygotowywanie ich do zajęć szkolnych¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...

¹⁶⁵ Tamże, cyt. za: R. A. Marcon, *Moving up the grades: Relationship between preschool model and later school success*, „Early Childhood Research i Practice” 2002, No. 4(1).

¹⁶⁶ *Starting Strong...*

We włoskich i szwedzkich przedszkolach podejście do nauczania jest oparte na tradycjach pedagogicznych centralnej Europy. Przedszkole zarówno w organizacji, jak i w sferze relacji międzyludzkich odwzorowuje dom. Poszczególne pomieszczenia mają swoje funkcje – miejsce, gdzie się śpi, je, bawi w dużej grupie i indywidualnie się pracuje. Nawet wystrój szwedzkich przedszkoli przypomina dom – dzieci jedzą posiłki w kameralnej kuchni, a ściany pozbawione są krzykliwych ozdób przedstawiających postacie z bajek. Stosunki w przedszkolu oparte są na bezpieczeństwie, zaufaniu i miłości, a nie rygorystycznym stosowaniu dyscypliny. Szczególnie widoczne jest to w szwedzkich przedszkolach, gdzie grupy są niewielkie, a dzieci w różnym wieku bawią się ze sobą jak rodzeństwo. Nauczyciel w podejściu pedagogicznym nie uczy dzieci w sposób formalny, tak jak w szkole, lecz koordynuje ich poznawanie świata. W szwedzkim przedszkolu jedyne książki to te z bajkami. Nie ma formalnych zajęć, podczas których nauczyciel wykłada dzieciom jakieś zagadnienie – dzieci uczą się przez zdobywanie doświadczeń i poznawanie otoczenia. Chodzą do lasu, bawią się w błocie, malują, hodują rośliny i wykonują proste prace techniczne. We Włoszech nauka odbywa się przede wszystkim przez zabawę – dewizą przedszkoli jest *Niente Senza Gioia!*, czyli „nic bez radości”. Dzieci są zachęcane do zaangażowania w planowanie zajęć – rano wspólnie z nauczycielką ustalają, co będą robiły danego dnia, i podsumowują poprzedni dzień. Mogą swobodnie poruszać się pomiędzy pomieszczeniami i decydować, na jaki rodzaj aktywności mają ochotę w danej chwili. Oprócz zdobywania wiedzy o świecie ważny jest także ogólny rozwój społeczno-emocjonalny – przedszkola mają uczyć dzieci takich kompetencji społecznych, jak przejawianie inicjatywy, podejmowanie decyzji czy dokonywanie wyborów¹⁶⁷.

Dwa najbardziej znane włoskie podejścia to szkoła Marii Montessori oparta na przekonaniu, że dzieci uczą się same z otaczającego je środowiska przy minimalnym wkładzie pracy nauczycieli. Dzieci uczą się w grupach różnowiekowych, metodą eksperymentów, wybierając samodzielnie te zajęcia, które je interesują. Drugie znane podejście, chętnie wprowadzane w innych krajach, pochodzi z lat 60. XX w. z Reggio Emilia. Główną cechą tego podejścia jest silne włączenie rodziców w życie przedszkola. Dzieci uczą się metodą długotrwałych projektów, a nauczyciele angażują się w proces nauczania zarówno przez prowadzone zajęcia, jak i przez obserwację dziecka. W tym podejściu nie ma ściśle określonego programu nauczania – dzieci odgrywają dużą rolę

¹⁶⁷ Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...

w planowaniu zajęć. Włoskie przedszkola są bardzo autonomiczne w aspekcie zarówno zarządzania, jak i metod nauczania. Zajęcia są dostosowywane do indywidualnych potrzeb dzieci¹⁶⁸.

„Zabawa” we francuskim *école maternelle* wygląda zupełnie inaczej niż we Włoszech czy w Szwecji. W salach zawsze jest tablica, a ściany zdobią liczne plansze wspomagające naukę czytania. Dzieci nie siedzą wprawdzie w szkolnych ławkach, ale organizacja zajęć znacznie bardziej przypomina szkołę. Nauczyciel tłumaczy dzieciom materiał na zasadach podobnych jak w szkole. Dzieci uzupełniają ćwiczenia, ucząc się pisać, ćwiczą zdolności manualne, wycinając literki, a na tablicy robią pierwsze proste obliczenia. Wszystkie dzieci przebywają razem i muszą uczestniczyć w zaproponowanych przez nauczyciela aktywnościach. Zadaniem dzieci jest bardziej odtwarzanie tego, co robi nauczyciel (np. w zakresie sztuki), niż samodzielne tworzenie. Mimo że podstawa programowa zakłada uczenie się przez zabawę, to dzieci mają stosunkowo mało czasu na wolną zabawę.

2.2. Program nauczania

W większości krajów europejskich przedszkola działają na podstawie wytycznych krajowych w zakresie programu nauczania. Programy te bardzo się różnią pod względem długości i szczegółowości – od 2 stron w Danii do 320 w Bawarii (Niemcy). Zazwyczaj wytyczne są wyrazem postrzegania dziecka w danym kraju oraz wartości, które powinny być promowane przez przedszkola¹⁶⁹. Ogólne ramy, podzielone najczęściej na pięć, sześć obszarów uczenia, mają także na celu zagwarantowanie wszystkim dzieciom prawa do wysokiej jakości oświaty. We wszystkich krajach europejskich poza Francją, Irlandią i Holandią wytyczne dotyczą wszystkich rodzajów placówek (publicznych i niepublicznych)¹⁷⁰.

Wspólne dziedzictwo kulturowe Europy sprawia, że istnieje konsensus co do wielu wartości, jakie powinny przyświecać edukacji przedszkolnej, takich jak zabawa jako główna aktywność dziecka, rozwój socjalny i emocjonalny, nauczanie poprzez eksplorację oraz autonomia dziecka i współpraca z rodzicami. W Szwecji i we Włoszech silny jest nacisk na kreatywność dzieci w uczeniu się i myśleniu oraz idee obywatelskie. W Anglii przedszkola mają uczyć także

¹⁶⁸ *Starting Strong...*

¹⁶⁹ M. Urban, *Early childhood Education...*

¹⁷⁰ T. Bertram, Ch. Pascal, *Early Years Education: An International Perspective*, Centre for Research in Early Childhood, Birmingham 2002.

tolerancji, a w Niemczech odpowiedzialności za środowisko, w którym żyje człowiek¹⁷¹.

Francja

Program nauczania w *école maternelle* jest jednolity w całym kraju. Organizację i funkcjonowanie przedszkoli reguluje *Code de l'Éducation*. Nadzór nad przestrzeganiem podstawy programowej sprawuje Narodowa Inspekcja Edukacji (*Inspecteur de l'Éducation nationale*). Podstawa programowa koncentruje się na pięciu obszarach:

1. Język mówiony i wprowadzenie do pisania.
2. Uczenie się współpracy.
3. Wyrażanie myśli i emocji za pomocą ciała.
4. Odkrywanie świata.
5. Wyobrażenia, uczucia i tworzenie.

Proces nauczania w przedszkolu i szkole stanowi jedną całość – trwa 3 lata i obejmuje rok przedszkola i 2 lata szkoły podstawowej. Program określa także, jakie kompetencje dziecko powinno posiadać, kończąc przedszkole¹⁷².

Włochy

We Włoszech narodowe wytyczne dla przedszkoli zostały wprowadzone już w 1969 roku. Celem procesu edukacyjnego jest rozwijanie osobowości, autonomii i kompetencji dziecka, podkreślana jest także rola współpracy z rodzicami i zabawy¹⁷³. Wykluczone jest formalne nauczanie, cele edukacyjne podzielone są na cztery obszary:

1. Ja i inni.
2. Ciało, ruch i zdrowie.
3. Otrzymywanie i wysyłanie wiadomości.
4. Bezpośredni kontakt z naturą, rzeczami, materiałami, kulturą, środowiskiem socjalnym.

Na podstawie ogólnych ram nauczyciele sporządzają spersonalizowane plany edukacyjne, które stanowią podstawę do stworzenia portfolio kompetencji dziecka. W portfolio opisuje się zajęcia, w jakich dziecko brało udział, sposób uczenia się, zainteresowania, nastawienie, aspiracje.

¹⁷¹ Tamże.

¹⁷² *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁷³ *Starting Strong...*

Przedszkola cieszą się dużą autonomią zarządzania i stosowanych technik nauczania. Praca organizowana jest często w formie pracowni i grup projektowych zgodnie z zainteresowaniami i potrzebami dzieci.

Szwecja

W Szwecji nacisk na ogólny rozwój dziecka w przedszkolu jest ustalony na poziomie państwa. Wprowadzony w 1998 r. program nauczania jest wspólny dla wszystkich dzieci do 5. roku życia. Krajowe wytyczne obejmują pięć szeroko zdefiniowanych celów edukacji przedszkolnej:

1. Normy i wartości.
2. Rozwój i nauka.
3. Wpływ dziecka.
4. Współpraca z domem.
5. Współpraca ze szkołą¹⁷⁴.

Program zarysowuje jedynie ogólne ramy, nie narzuca żadnych metod, chociaż podkreślane są rola zabawy oraz promowanie wartości demokratycznych. Za wprowadzenie i ewaluację programu odpowiadają gminy¹⁷⁵.

2.3. Organizacja

Na jakość edukacji przedszkolnej duży wpływ ma także sposób organizacji kształcenia – wielkość grup, liczba uczniów przypadających na nauczyciela czy intensywność zajęć. W wielu krajach europejskich istnieją wytyczne co do wielkości grup i stosunku liczby nauczycieli do dzieci. W krajach skandynawskich, Belgii, Holandii i Francji należy to do kompetencji samorządów lokalnych. Na ogół grupy liczą ok. 20–25 dzieci i zajmuje się nimi jeden nauczyciel¹⁷⁶. Grupy mogą być tworzone na dwa sposoby – albo według wieku, albo według umiejętności dzieci.

W większości krajów istnieją odpowiednie przepisy regulujące higienę i bezpieczeństwo w placówkach dla dzieci. Najbardziej rygorystyczne wymagania stawiane są przedszkolom w Czechach, na Łotwie i w Austrii – np. określona jest liczba metrów kwadratowych przypadających na jedno dziecko, istnieje wymóg oddzielnych toalet dla każdej z grup, oddzielnego wejścia do kuchni itp.

¹⁷⁴ T. Bertram, Ch. Pascal, *Early Years Education...*

¹⁷⁵ M. Urban, *Early childhood Education...*

¹⁷⁶ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

W niektórych krajach, podobnie jak w Polsce, stawiane są wymogi co do miejsca i środowiska (akustyka, wentylacja, światło, tereny zewnętrzne).

Badania pokazują¹⁷⁷, że im większa jest intensywność zajęć przedszkolnych, tym dłużej trwa i wolniej zanika pozytywny efekt oddziaływania przedszkola na późniejszą edukację szkolną. Godziny otwarcia przedszkoli dostosowane są zazwyczaj do potrzeb pracujących rodziców. W niektórych krajach przedszkola pracują także wieczorami, nocami czy w weekendy. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej przedszkola otwierane są znacznie wcześniej niż w starych krajach Unii (UE15), co jest pozostałością po systemie przedszkoli zakładowych, których czas funkcjonowania był dopasowywany do zmianowej organizacji pracy. W Europie Zachodniej (np. w Niemczech, Holandii) wiele przedszkoli jest otwartych tylko kilka godzin dziennie, co uniemożliwia rodzicom pracę na pełen etat.

Francja

We Francji, podobnie jak w Polsce, dzieci w przedszkolach podzielone są na grupy w zależności od wieku – 2-latki (*toute petite section*), 3-latki (*petite section*), 4-latki (*moyenne section*) i 5-latki (*grande section*). Na terenach wiejskich można spotkać grupy mieszane wiekowo¹⁷⁸.

Nie istnieją wytyczne co do wielkości grup w *école maternelle*. W ciągu ostatnich 40 lat średnia liczba dzieci w oddziale spadła (40,3 w 1970 r., 25,5 w 2001 r.), choć i tak w porównaniu z niektórymi krajami jest ciągle wysoka. Na jedną grupę przypada tylko jeden nauczyciel. Jeśli przedszkole znajduje się w specjalnej strefie edukacyjnej (*zone d'éducation prioritaire* – ZEP), przeznaczane są dodatkowe środki na utworzenie mniejszych grup i w związku z tym zatrudnienie większej liczby nauczycieli¹⁷⁹.

Typowe przedszkole we Francji pracuje przez 26 godzin w tygodniu. Przedszkola funkcjonują w tych samych godzinach, co szkoły: od 8.30 do 12.00 i od 14.00 do 16.30. Są zamknięte w środy, ale pracują przez pół soboty¹⁸⁰.

Według francuskiego prawa (*loi d'orientation*) z 1989 r. rodzice stanowią część edukacyjnej wspólnoty i są zachęcani do udziału w życiu szkoły. Reprezentowani są przez wybraną radę rodziców (*Conseil d'école*), ale nie są włą-

¹⁷⁷ Tamże, cyt. za: K. M. Gorey, *Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity*, „School Psychology Quarterly” 2001, No. 16.

¹⁷⁸ *Starting Strong...*

¹⁷⁹ Tamże.

¹⁸⁰ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

czani w decyzje pedagogiczne, za które odpowiedzialny jest zespół uczący. Jeśli pozwala im na to praca, mogą kontaktować się regularnie z nauczycielami rano i po południu. Formalne zebrania rodziców i nauczycieli odbywają się przynajmniej raz w roku. Podstawa programowa podkreśla wagę budowania partnerskiej relacji z rodzicami, informowania o postępach i wyzwaniach. W wielu przedszkolach stosowane są dzienniczki, w których nauczyciele i rodzice wymieniają się informacjami¹⁸¹.

Włochy

We Włoszech obecne są oba podejścia do tworzenia grup – np. w modelu przedszkolnym stosowanym w Reggio Emilia dzieci uczęszczają do grup podzielonych według wieku, w modelu bolońskim natomiast – do grup różnowiekowych. Nie istnieją normy krajowe co do wielkości oddziałów – samorządy i prywatne instytucje same o tym decydują. W państwowych przedszkolach pracujących dłużej niż 25 godzin tygodniowo na grupę przypada 2 nauczycieli. Minimalna liczba dzieci w grupie to 15, a maksymalna to 25, choć w wyjątkowych przypadkach dozwolone jest stworzenie grup 28-osobowych. W przypadku gdy do przedszkola uczęszczają dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, grupy są mniej liczne – 20 dzieci, a nauczycielom pomaga specjalnie wykształcony asystent od specjalnych potrzeb edukacyjnych¹⁸². Niektóre władze lokalne ustalają wytyczne odnośnie do higieny i bezpieczeństwa, nie są one jednak obowiązkowe.

Czas pracy przedszkoli różni się w zależności od organu prowadzącego. Przedszkola państwowe pracują 40 godzin tygodniowo, od 8.30 do 16.30, od września do czerwca. Przedszkola samorządowe i prywatne czynne są nieco dłużej i oferują latem specjalne programy¹⁸³.

We Włoszech współpraca z rodzicami w zakresie edukacji przedszkolnej jest mocno podkreślana. Rodzice są uważani za ważne źródło wiedzy o dzieciach, zwłaszcza o dzieciach niepełnosprawnych czy pochodzących z innych krajów. W przedszkolach działają rady rodziców gwarantujące społeczne zarządzanie¹⁸⁴.

¹⁸¹ Tamże.

¹⁸² *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁸³ *Starting Strong...*

¹⁸⁴ *Early Childhood Education and Care Policy in Italy...*

Szwecja

W Szwecji dzieci uczęszczają do grup różnowiekowych – już w 1975 r. Narodowa Komisja Opieki nad Dziećmi zaleciła tworzenie grup różnowiekowych (1–3 lat i 3–6 lat), podkreślając zalety wzajemnego uczenia się od siebie oraz przebywania z dziećmi w różnym wieku i o różnym stopniu rozwoju¹⁸⁵. Ten sposób tworzenia grup związany jest również z popularną dziś w Szwecji pedagogiką steinerowską, która zakłada, że mieszane grupy są naturalnym środowiskiem dla edukacji małych dzieci i pozwalają na ich lepszy rozwój.

W Szwecji nie istnieją przepisy regulujące wielkość grup przedszkolnych. W ciągu ostatnich lat średnia liczba dzieci w grupie w szwedzkich przedszkolach wzrosła z 13 w 1980 r. do 17,2 w 2003 roku. *Förskola* zatrudniają stosunkowo dużo w porównaniu z innymi krajami nauczycieli – na jednego nauczyciela przypada 5,4 dziecka¹⁸⁶.

W Szwecji przedszkola działają 10–12 godzin dziennie, a ich godziny pracy dostosowywane są do potrzeb rodziców¹⁸⁷.

2.4. Wyrównywanie szans

Ważną funkcją przedszkoli jest wyrównywanie szans. „Projekty badawcze dotyczące rozwoju najmłodszych dzieci wykazały, że dzieci, które uczestniczą w dobrze zaprojektowanych programach edukacyjnych, lepiej dają sobie radę w szkole, wykazują wyższe kwalifikacje społeczne i emocjonalne i lepiej rozwijają zdolności werbalne i intelektualne [...] niż dzieci, które nie brały udziału w programach wysokiej jakości. Zapewnianie dzieciom zdrowego rozwoju jest więc inwestycją w siłę roboczą kraju i w jego zdolność do rozwijania się ekonomicznie i społecznie”¹⁸⁸. Wyrównywanie szans poprzez edukację przedszkolną jest szczególnie ważne dla dzieci z grup ryzyka – wychowywanych przez jednego rodzica, z rodzin imigrantów czy z rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym. Wszystkie kraje europejskie podejmują działania mające na celu wyrównywanie szans wśród małych dzieci. Najczęstszym działaniem jest zatrudnianie dodatkowej kadry, inne to zwiększanie środków finansowych dla przedszkoli, zachęty finansowe dla osób pracujących z dziećmi z grup defawo-

¹⁸⁵ *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden...*

¹⁸⁶ Neuman, cyt. za: National Agency for Education 2005.

¹⁸⁷ *Starting Strong...*

¹⁸⁸ Bank Światowy, 2002.

ryzowanych oraz dodatkowe wsparcie przez państwo samorządów o trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Główne przyczyny wykluczenia z edukacji przedszkolnej to koszty i brak miejsc, dlatego w większości krajów opłaty od rodziców za przedszkola uzależnione są od dochodów i liczby dzieci¹⁸⁹.

Francja

We Francji w 1992 r. wprowadzono program specjalnych stref edukacyjnych (*zones d'éducation prioritaire*). Są one wyznaczane na podstawie stopy bezrobocia, ubóstwa oraz udziału imigrantów wśród społeczności. Szkoły i przedszkola zlokalizowane w takich strefach otrzymują dodatkowe środki na prowadzenie mniejszych klas, zwiększenie dodatków motywacyjnych dla nauczycieli oraz szkolenia. Obecnie jest 890 specjalnych stref edukacyjnych, z czego większość znajduje się w dużych miastach. W strefach, w których 20% stanowią dzieci imigrantów, zazwyczaj otwiera się grupy przedszkolne dla 2-latków. Odkąd francuscy naukowcy udowodnili, że 2-letnie dzieci z biednych środowisk uczęszczające do przedszkola zyskują w późniejszych etapach edukacyjnych, podejmowany jest wysiłek objęcia wychowaniem przedszkolnym jak największej liczby 2-latków¹⁹⁰.

W odróżnieniu od Szwecji i Włoch, we Francji nie ma długiej tradycji włączania dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do głównego nurtu edukacji. Dziś połowa dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi uczęszcza do przedszkoli. W przedszkolach zatrudnieni są asystenci, których zadaniem jest pomoc dzieciom w aktywnym uczestniczeniu w zajęciach. Wyrównywaniu szans służy również zatrudnianie w każdym przedszkolu nauczyciela odpowiedzialnego za dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Od nauczycieli oczekuje się respektowania ojczystego języka i kultury dziecka, lecz także kładzie się nacisk na zasymilowanie z francuską kulturą¹⁹¹.

Włochy

We Włoszech dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi uczęszczają razem z innymi do przedszkoli i mają pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkola. Oddziały, w których się uczą, są mniejsze oraz zatrudniają dodatkowego nauczyciela od specjalnych potrzeb edukacyjnych.

¹⁸⁹ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem...*

¹⁹⁰ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

¹⁹¹ B. Sacks, B. Ruzzi, *Early Childhood Education: Lessons from the States and Abroad*, National Center on Education and the Economy The New Commission on the Skills of the American Workforce, 2005.

Szwecja

W Szwecji dzieci niepełnosprawne uczęszczają wraz z innymi do przedszkoli od połowy lat 70. XX wieku¹⁹². Dzieci dwujęzyczne mają zapewnioną bezpłatną edukację w wymiarze 3 godzin dziennie od 3. roku życia. Od 2001 r. także dzieci osób bezrobotnych mają zapewnione miejsce w przedszkolu od 4. roku życia.

2.5. Kadra nauczycielska

Nauczyciele to jeden z kluczowych zasobów decydujących o jakości edukacji w przedszkolach. Liczne badania wskazują, że kwalifikacje nauczycieli przedszkoli mają wpływ na rezultaty programów wczesnej edukacji. Ważne są zarówno długość kształcenia nauczycieli, jak i realizowany program.

Francja

Za rekrutację, szkolenie i zwalnianie nauczycieli odpowiadają we Francji władze państwa. Nauczyciele są pracownikami publicznymi i cieszą się szacunkiem społecznym. Na początku lat 90. XX w. znacznie podwyższono wymagania co do wykształcenia nauczycieli przedszkolnych, ale także zmieniono program. Dawniej *instituteurs* zostawali absolwenci szkoły średniej, którzy przeszli 2-letnie szkolenie w kolegium nauczycielskim uwzględniające specyfikę wczesnego nauczania dzieci¹⁹³. Obecnie, aby zostać nauczycielem, należy skończyć 3-letnie studia wyższe, a następnie zdać egzamin państwowy. Do egzaminu można podejść po skończeniu kursu przeprowadzanego przez ośrodek kształcenia nauczycieli (*Institut Universitaire de Formation des Maîtres*) bądź przygotować się indywidualnie. Egzamin składa się z części pisemnej (język francuski, matematyka, nauki ścisłe, sztuka), praktycznej (sport) i ustnej. Jest on dosyć trudny i wielu kandydatów na nauczycieli go nie zdaje. Ci, którym się to uda, rozpoczynają 18-miesięczny kurs (ok. 450 godzin) przygotowujący do nauki dzieci w wieku 2–11 lat, kończący się uzyskaniem tytułu *professeurs des écoles*. Kurs ten ma charakter bardziej akademicki niż pedagogiczny, zdaniem ekspertów z OECD¹⁹⁴ bardzo mało miejsca poświęca się w nim specyfice rozwoju i uczenia małych dzieci. Ośrodek kształcenia nauczycieli ma swobodę w organizowaniu kursów nauczycielskich, ale musi uwzględniać podstawę programową zatwierdzoną przez Ministerstwo

¹⁹² *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden...*

¹⁹³ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

¹⁹⁴ *Starting Strong...*

Edukacji, w której skład wchodzi filozofia, historia edukacji, socjologia, psychologia, nauczane przedmioty (język francuski, matematyki, nauki ścisłe, technika, sport, sztuka, muzyka), przygotowanie do czynności administracyjnych i specjalistyczne kursy, np. praca w przedszkolu. W drugim roku nauczyciele mają 8–12 tygodni praktyk w szkołach i przedszkolach¹⁹⁵. Liczba dostępnych miejsc na szkoleniach dla przyszłych nauczycieli jest uzależniona od przewidywanej liczby wakatów¹⁹⁶. W całej swojej karierze nauczyciele mają prawo do 36 tygodni szkolenia (większość szkoleń jest przeprowadzana w pierwszych latach). Nauczyciele mogą wybierać rodzaj szkolenia, w którym chcą uczestniczyć. Interesy nauczycieli przedszkoli reprezentuje samorząd zawodowy (*Association générale des institutrices et instituteurs des écoles maternelles publiques*), który corocznie organizuje konferencje oraz różne szkolenia dla swoich członków¹⁹⁷. Od 1992 r. nauczycieli wspierają pracownicy gminni, którzy legitymują się certyfikatem w zakresie wczesnego dzieciństwa, zwani ATSEM (*agent territorial spécialisé des écoles maternelles*). Pomagają oni w przeprowadzaniu zajęć oraz przy czynnościach związanych z toaletą czy sprzątaniami. Pracownicy ci są powoływani i opłacani przez burmistrza, ale podlegają dyrektorowi przedszkola¹⁹⁸.

Włochy

We Włoszech, podobnie jak we Francji, nauczyciele uzyskują kwalifikacje do nauczania zarówno w przedszkolu, jak i w szkole. Do 1992 r. nauczyciele byli kształceni głównie w katolickich *scuole magistrali* i ośmiu mniejszych krajowych instytutach. Obecnie nauczyciele (*insegnante*) we włoskich przedszkolach muszą skończyć 4-letnie studia. W ramach kursu nauczycielskiego na uniwersytecie studenci odbywają praktyki w przedszkolach i szkołach. Kurs kończy się egzaminem państwowym i nadaniem statusu wykwalifikowanego nauczyciela. Tak przygotowani kandydaci mogą się ubiegać o pracę w placówce.

Organ bezpośrednio odpowiedzialny za przedszkola odpowiada także za rozwój zawodowy nauczycieli. Doskonalenie dla nauczycieli pracujących w przedszkolach państwowych prowadzi Regionalny Instytut Badań Edukacyjnych (*Istituto Regionale Ricerca Educativa*) i Narodowy Instytut Dokumentacji dla Edukacyjnych Innowacji i Badań (*Istituto Nazionale di Documentazione per l'In-*

¹⁹⁵ Tamże.

¹⁹⁶ B. Sacks, B. Ruzzi, *Early Childhood Education...*

¹⁹⁷ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

¹⁹⁸ Tamże.

novazione e la Ricerca Educativa). Gminy, związki wyznaniowe i osoby prywatne samodzielnie odpowiadają za szkolenie nauczycieli w swoich przedszkolach¹⁹⁹.

Szwecja

W szwedzkich *förskola* z uwagi na wiek dzieci (1–6 lat) nauczyciele stanowią 50% kadry, a pozostała część to opiekunowie. Aby zostać w Szwecji nauczycielem w przedszkolu (*förskollärare*), należy skończyć 3,5-letnie studia, w przypadku opiekunów wymagane jest ukończenie 3-letniej zawodowej szkoły średniej. W Szwecji jest najwyższy ze wszystkich krajów europejskich odsetek mężczyzn wśród nauczycieli przedszkoli – ok. 2–3%²⁰⁰.

W Szwecji nauczyciele tradycyjnie byli kształceni zgodnie z całościowym podejściem do rozwoju dziecka stworzonym przez Fröbela. Dziś studia nauczycielskie są bardziej zróżnicowane, wzbogacone o najnowsze trendy pedagogiczne i praktyczne doświadczenia w edukacji małych dzieci. W 2002 r. wprowadzono nowy program nauczania nauczycieli podzielony na trzy specjalizacje do wyboru: wczesne dzieciństwo, szkoła podstawowa i centra zabaw. Przyszli nauczyciele uczą się psychologii, pedagogiki, mają także zajęcia z kulturoznawstwa i komunikacji oraz praktyki. Duży nacisk kładzie się na rozwój osobisty – kreatywność w rozwiązywaniu problemów, konstruktywną krytykę i wczuwanie się w sytuację dziecka²⁰¹.

Problemem w Szwecji jest duża rotacja nauczycieli. Zdaniem związków zawodowych nauczyciele uciekają z powodu niskich płac (w porównaniu z innymi zawodami wymagającymi wykształcenia akademickiego), złych warunków pracy (zbyt wysoka liczba dzieci przypadających na nauczyciela) oraz braku czasu na planowanie i przygotowanie do zajęć²⁰².

2.6. Monitorowanie

Francja

Francja ma długą tradycję monitorowania jakości pracy przedszkoli. Zadaniem inspektorów (*inspecteur d'académie*) jest ustalanie polityki edukacyjnej

¹⁹⁹ *Early Childhood Education and Care Policy in Italy...*

²⁰⁰ *Starting Strong...*

²⁰¹ L. Haddad, *An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care, EDUCERE – Centro de Formação para a Educação Infantil (Center for Early Childhood Education Training) (São Paulo, Brazil)*, UNESCO Early Childhood and Family Policy Series 2002, No. 3, October.

²⁰² M. Urban, *Early childhood Education...*

dla szkół podstawowych i przedszkoli. Inspektorzy organizują również rozwój zawodowy nauczycieli, a co 3–4 lata przeprowadzają także ewaluację każdego nauczyciela²⁰³.

We Francji ewaluacji podlegają także dzieci. Określone są kompetencje, jakie powinno posiadać dziecko kończące przedszkole. Innym narzędziem ewaluacji dzieci jest prowadzony przez nauczycieli notatnik o postępach każdego dziecka, który ma służyć zidentyfikowaniu dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi²⁰⁴.

Centralizacja *école maternelle* sprawia, że zarówno dostęp do usług, jak i ich jakość są w całym kraju bardzo podobne. Różnice dotyczą jednak 2-latków – w zależności od regionu do przedszkoli uczęszcza od 4% do 66% z nich. Dwulatki mają zagwarantowane miejsce w przedszkolu tylko w specjalnych strefach edukacyjnych, w innych przypadkach o przyjęciu do przedszkola decyduje gmina. Brak konsensusu w kwestii 2-latków powoduje, że stosowane są one często jako „bufor demograficzny” – w sytuacji gdy do przedszkola uczęszcza mało uczniów i grozi mu zamknięcie, zachęca się rodziców do wcześniejszego posłania dzieci do przedszkola²⁰⁵.

Włochy

We Włoszech każdy organ (państwo, samorząd, osoby prywatne i Kościół) sam odpowiada za monitorowanie jakości w swoich placówkach. Charakterystyczne dla Włoch różnice regionalne w jakości usług publicznych, w przypadku przedszkoli są niewielkie²⁰⁶. Na północy kraju samorządy są silne i działają sprawnie, prowadząc większość przedszkoli, natomiast na południu, gdzie kapitał społeczny jest niski, odpowiedzialność za edukację przedszkolną spoczywa na państwie.

Szwecja

Za monitorowanie jakości w klasach przedszkolnych (zerówkach) odpowiada Narodowa Szwedzka Agencja Doskonalenia Szkół (*Skolverket*). Inne instytucje opieki i edukacji dzieci są monitorowane przez gminy lub przez dyrektorów szkół. Przedszkola, tak jak szkoły, muszą przygotowywać coroczne raporty na temat jakości. Zarówno eksperci OECD, jak i szwedzki rząd zauważyli pogor-

²⁰³ *Starting Strong...*

²⁰⁴ *Early Childhood Education and Care Policy in France...*

²⁰⁵ M. J. Neuman, *The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden*, [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool...*?

²⁰⁶ E. M. Hohnerlein, *The Paradox...*

szenie jakości w przedszkolach w latach 90. XX w., kiedy z powodu kłopotów finansowych wzrosła liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela²⁰⁷. Zaobserwowano także zróżnicowanie jakości przedszkoli w ostatnich latach²⁰⁸.

Podsumowanie

Przedstawione trzy modele edukacji przedszkolnej we Francji, Włoszech i Szwecji to trzy różne drogi prowadzące do sukcesu, jakim jest objęcie ponad 90% dzieci w wieku 3–6 lat wysokiej jakości edukacją przedszkolną.

Opisane modele ukształtowały się w ciągu wielu lat w wyniku różnych uwarunkowań historycznych i społecznych. Modele są spójne, stanowią pewną całość, dlatego nie można przenosić ich poszczególnych elementów, bo chociaż działają dobrze, to działają w określonych warunkach, a po przeniesieniu mogą już nie dać tego samego efektu. Co więcej, nawet samo wydzielanie modeli edukacji przedszkolnej jest nieco sztuczne – wczesna edukacja i opieka obejmuje także dzieci poniżej 3. roku życia, jest również ściśle związana z polityką społeczną i prorodzinną prowadzoną przez państwo.

W modelu francuskim państwo bierze na siebie odpowiedzialność za zapewnienie bezpłatnej edukacji małym dzieciom na tym samym poziomie. *École maternelle* w całym kraju działają według jednego sprawdzonego wzoru, a pod względem organizacji przypominają szkoły. Edukacja jest jasno oddzielona od opieki i wychowania – godziny zajęć są sztywno wyznaczone jak w szkole, a w czasie przerwy na lunch dzieci mogą wrócić do domu. Wysoko wykwalifikowani nauczyciele są przygotowywani do uczenia dzieci w wieku 2–11 lat, przy czym w ich kształceniu zwraca się głównie uwagę na nauczane przedmioty, pomijając specyfikę rozwoju małych dzieci. Przedszkole uczące przestrzegania zasad czytania i pisanie służy głównie przygotowaniu dzieci do następnych etapów kształcenia.

Powszechność przedszkoli szwedzkich to z kolei przejaw równości kobiet i mężczyzn. Przedszkola mają umożliwiać podjęcie pracy obojgu rodzicom, dlatego otwarte są od rana do wieczora. Do przedszkoli chodzą dzieci od 1. do 5. roku życia, w związku z tym edukacja, opieka i wychowanie są równie ważne. W XIX w., gdy powstawały przedszkola, popularna była myśl pedagogiczna

²⁰⁷ *Early Childhood Education and Care: Next Steps*, Report of The Standing Senate Committee on Social Affairs, „Science and Technology” 2009.

²⁰⁸ I. P. Samuelsson, S. Sheridan, *Preschool Quality and Young Children's Learning in Sweden*, University of Gothenburg, „International Journal of Child Care and Education Policy” 2009, Vol. 3, No. 1.

Fröbela, która do dnia dzisiejszego wpływa na postrzeganie dziecka i kładzie nacisk na ogólny rozwój w pierwszych latach życia.

Włoskie przedszkola to barwna mozaika kilku różnych organów prowadzących przedszkola. Trudno mówić nawet o modelu, gdyż z jednej strony edukacja przedszkolna jest bardzo zdecentralizowana i samorządy mogą ją dowolnie kształtować, a z drugiej połowa przedszkoli jest państwowa i działa według zasad stworzonych przez państwo. Ścieranie się wpływów Kościoła i państwa, a także różnorodne innowacje pedagogiczne zarówno indywidualnych osób (siostry Agazzi, Maria Montessori), jak i samorządów (Reggio Emilia, Bolonia) do dziś wpływają na wczesną edukację. Włoskie przedszkola świadczą usługi wysokiej jakości, różnią się pod względem organizacyjnym, ale w całym kraju wspólne jest postrzeganie przedszkola jako miejsca, w którym dziecko ma się rozwijać emocjonalnie i społecznie.

Na podstawie analizy edukacji przedszkolnej we Francji, Włoszech i w Szwecji można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Osiągnięcie wysokiego (blisko 100%) wskaźnika scholaryzacji przedszkolnej wymaga zmian instytucjonalnych, mentalnych oraz inwestycji, dlatego jest procesem długoletnim.
2. We wszystkich trzech przypadkach osiągnięcie powszechnej edukacji przedszkolnej wymagało zaangażowania państwa, przyjęcia wspólnych priorytetów w tym zakresie oraz zwiększenia nakładów z budżetu państwa.
3. W żadnym z omawianych trzech krajów edukacja przedszkolna nie jest obowiązkowa, jednak rodzice są świadomi, jak ważny jest to etap edukacji dla rozwoju dziecka i jego przyszłości, dlatego posyłają dzieci do przedszkoli.
4. Największy wpływ edukacji przedszkolnej na wyrównywanie szans życiowych obserwuje się wśród dzieci z rodzin defaworyzowanych, dlatego aby z przedszkoli korzystały te dzieci, które najbardziej tego potrzebują, opłaty ponoszone przez rodziców nie mogą wykluczać mniej zamożnych rodzin.
5. Jakość przedszkoli tylko częściowo zależy od wielkości nakładów (wielkość grupy przedszkolnej, posiłki, wyposażenie itp.), ważny jest kapitał społeczny – zaangażowanie rodziców i nauczycieli oraz ich współpraca.

W ostatnim czasie w Polsce o przedszkolach dużo się mówi, jednak wszystkie dyskusje dotyczą liczby dzieci objętych edukacją i sposobu finansowania. Brak jest globalnego myślenia – instytucjonalna opieka nad dziećmi i ich edukacja powinny, oprócz zapewnienia edukacji najmłodszym, być częścią szerszej poli-

tyki państwa skierowanej na wzrost zatrudnienia kobiet, pomoc rodzinie i wyrównywanie szans życiowych. Wskaźnik scholaryzacji przedszkolnej w Polsce, zwłaszcza na terenach wiejskich, rośnie wręcz w niewiarygodnie szybkim tempie. Nie można jednak mówić o edukacji przedszkolnej jedynie w kontekście jej upowszechnienia, ważna jest dyskusja o jakości – przedszkola na wsi i w mieście to zupełnie inne placówki, co się przejawia w liczbie godzin funkcjonowania, oferowaniu wyżywienia czy ponoszonych wydatkach na jedno dziecko (7272 zł w miastach na prawach powiatu, 4967 zł w gminach typowo wiejskich²⁰⁹). Francja, Włochy i Szwecja mają jasno określoną wizję przedszkola i koncepcji postrzegania dziecka. W Polsce brakuje podstawowych dyskusji o wartościach i funkcji przedszkola, a zwłaszcza głosu środowiska pedagogicznego w tej kwestii. Jakie powinny być przedszkola? Jakich wartości powinny uczyć? Czy przedszkola mają przede wszystkim rozwijać ogólne kompetencje dzieci, czy przygotowywać je do dalszej edukacji? Czy jest to pierwszy etap edukacji, czy sposób zapewnienia opieki dzieciom pracujących rodziców? Czy samorządy mogą dowolnie kształtować edukację przedszkolną na swoim terenie, czy państwo chce stworzyć jeden model przedszkola w całej Polsce? Czy dzieci uczą się tylko przez 5 godzin, w czasie których realizowana jest podstawa programowa, czy uczą się przez cały czas przebywania w przedszkolu? Czy przedszkole to usługa, którą możemy „kupować na godziny”, czy pewna całość, której nie można podzielić? Czy opłaty za przedszkola nie wykluczają dzieci o niższym statusie społeczno-ekonomicznym? Czy rodzice tych dzieci są świadomi, jak ważna jest edukacja przedszkolna? Na te i wiele innych pytań należy odpowiedzieć, aby zapewnić wysokiej jakości edukację wszystkim małym dzieciom.

²⁰⁹ Dane za rok szkolny 2009/2010, <http://wskazniki.ore.edu.pl>.

Aneks

TABELA 36. LISTA KRYTERIÓW UNICEF W ZAKRESIE INSTYTUCJONALNEJ
EDUKACJI I OPIEKI NAD DZIEĆMI

KRYTERIA	Szwecja	Francja	Włochy
Zasiłek rodzicielski w wysokości 50% wynagrodzenia przez okres roku od urodzenia dziecka	✓	✓	
Krajowa strategia uwzględniająca potrzeby dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych	✓	✓	✓
Uregulowana prawnie i dofinansowana ze środków publicznych opieka obejmująca 25% dzieci poniżej 3. roku życia	✓	✓	
Akredytowane i dofinansowane ze środków publicznych placówki wczesnej edukacji obejmujące 80% dzieci poniżej 4. roku życia	✓	✓	✓
80% kadry zatrudnionej w placówkach opieki i edukacji dla dzieci do osiągnięcia wieku szkolnego posiada odpowiednie kwalifikacje	✓	✓	✓
50% kadry zatrudnionej w akredytowanych placówkach wczesnej edukacji posiada wykształcenie wyższe	✓	✓	✓
Nie mniej niż 1 nauczyciel na 15 dzieci w oddziale	✓		
1% PKB przeznaczony na opiekę i edukację dzieci do osiągnięcia wieku szkolnego	✓	✓	
Stopa ubóstwa wśród dzieci mniejsza niż 10%	✓	✓	
Prawie powszechny dostęp do podstawowej opieki zdrowotnej dla dzieci	✓		
Liczba spełnianych kryteriów	10	8	4

Źródło: *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*, UNICEF Innocenti Research Centre, 2008.

Bibliografia

- Bank Światowy, *Why Invest In Early Child Development?* Washington 2001.
- Belfield C. R., *Financing Early Childhood Care and Education: An International Review*, City University of New York, New York 2006.
- Bergqvist C., Nyberg A., *Welfare state restructuring and child care in Sweden*, [w:] S. Michel, R. Mahon, *Child care policy at the crossroads: Gender and welfare state restructuring*, Routledge, London 2002.

Bertram T., Pascal Ch., *Early Years Education: An International Perspective*, Centre for Research in Early Childhood, Birmingham 2002.

Blumsztajn A., *Przykłady rozwiązań edukacji przedszkolnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.

Catarsi E., *Italian preschool education (1946–1985)*, [w:] E. Catarsi (red.), *Twentieth Century Preschool Education. Times, Ideas and Portraits*, Milan 1985.

Głogosz D., *Doświadczenia z zakresu opieki instytucjonalnej nad dzieckiem w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *System instytucjonalnej opieki nad dzieckiem w aspekcie godzenia życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2007.

Gorey K. M., *Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity*, „School Psychology Quarterly” 2001, No. 16.

Gunnarsson L., Martin Korpi B., Nordenstam U., *Early childhood education and care policy in Sweden*, Background Report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy, Ministry of Education and Science in Sweden, Stockholm 1999.

Haddad L., *An Integrated Approach to Early Childhood Education and Care*, EDUCERE – Centro de Formação para a Educação Infantil (Center for Early Childhood Education Training) (São Paulo, Brazil), UNESCO Early Childhood and Family Policy Series 2002, No. 3, October.

Hill M., Long M., Marzanati A., Bönker F., *The local government role in preschool child care policy in France, Germany, Italy and the UK*, [w:] G. Marcou, H. Wollmann (eds.) *The Provision Of Public Services In Europe – Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2010.

Hohnerlein E. M., *The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: the Italian Case* [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Palgrave Macmillan 2009, cyt. za: N. Capaldo, L. Rondanini, *La scuola dell'infanzia nella riforma. Tradizione e innovazione nell'educazione infantile*, Edizioni Erickson, Gardolo 2004.

Marcon R. A., *Moving up the grades: Relationship between preschool model and later school success*, „Early Childhood Research i Practice” 2002, No. 4(1).

Martin C., Le Bihan B., *Public Child Care and Preschools in France: New Policy Paradigm and Path-dependency*, [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Palgrave Macmillan 2009.

Neuman M. J., *The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden*, [w:] K. Scheiwe, H. Willekens (eds.), *Childcare and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Palgrave Macmillan 2009.

OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in France*, Country Note, Paris 2004.

OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in Italy*, Country Note, Paris 2001.

OECD, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, Country Note, Paris 1999.

OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris 2006.

OECD, *Education at a Glance 2011*, Paris 2011

Quality Targets in Services for Young Children. Proposals for a Ten Year Action, European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile the Employment and Family Responsibilities of Men and Women Programme, January 1996.

Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego, sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2008.

Samuelsson I. P., Sheridan S., *Preschool Quality and Young Children's Learning in Sweden*, University of Gothenburg, „International Journal of Child Care and Education Policy” 2009, Vol. 3, No. 1, 1–11.

Sacks B., Ruzzi B., *Early Childhood Education: Lessons from the States and Abroad*, National Center on Education and the Economy The New Commission on the Skills of the American Workforce, 2005.

Taguchi H., LenzMunkammar I., *Consolidating governmental early childhood education and care services under the ministry of education and sciences: A Swedish case study*, UNESCO 2003.

The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries, UNICEF Innocenti Research Centre, 2008.

Urban M., *Early childhood Education in Europe Achievements, Challenges and Possibilities*, Faculty of Education, Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, Wittenberg 2009.

US Senate, *Early Childhood Education and Care: Next Steps*, Report of The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2009.

Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych, Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), Warszawa 2009.

ZAŁĄCZNIK 2

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA NA TERENACH WIEJSKICH – STUDIA PRZYPADKU

Wojciech
Marchlewski²¹⁰

1. Charakterystyka obszarów wiejskich w Polsce

W 2010 r. tereny wiejskie stanowiły 93,2% powierzchni Polski. Zaliczano do nich zarówno gminy wiejskie, jak i części wiejskie gmin mieszanych. Na obszarze tym mieszkało blisko 39,2% mieszkańców Polski, większość z nich wokół metropolii lub w pobliżu miast.

W analizie edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich, podobnie jak w przypadku edukacji szkolnej, należy zwrócić uwagę na procesy migracyjne, jakie zachodzą na tych terenach. Wpływają one na sieć placówek edukacji przedszkolnej²¹¹. W latach 80. XX w. obserwowano zwiększanie się liczby ludności miast kosztem wsi. Było to wynikiem rzeczywistej migracji z terenów wiejskich, ale także nie mniej istotnego przyłączania obszarów wiejskich czy nawet całych gmin do miast. Autorzy raportu *Polska wieś 2010* zauważają, że w ostatnich latach zachodzi proces odwrotny, polegający na migracji z miasta na wieś²¹². Trudno jednak mówić o powrocie na wieś, jest to raczej osiedlanie się mieszkańców aglomeracji i miast w sąsiadujących z nimi gminach wiejskich. Są to tereny zurbanizowane z zabudową indywidualną rezydencjalną i wielorodzinną, o miejskim charakterze sieci osiedleńczej, sieci przedszkolnej i szkolnej, jednak administracyjnie klasyfikowane jako gminy wiejskie (należą do nich znane bogate gminy wiejskie, takie jak Czerwonak i Suchy Las w aglomeracji poznańskiej czy Lesznów koło Warszawy). W tych właśnie gminach obserwujemy

²¹⁰ Raport został przygotowany we współpracy ze Stefanem Bobrowskim.

²¹¹ A. Hałasiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju*, Warszawa 2010.

²¹² J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

gwałtowny wzrost ludności. Jednak w co najmniej 800 gminach typowo wiejskich obserwujemy zmniejszenie się liczby ludności.

Spowolnił się również proces przyłączania terenów wiejskich do miast. Obecnie samorządy przyległych gmin wiejskich nie decydują się na połączenie z miastem czy też na zmianę swojego statusu z gminy wiejskiej na miejski. Częstszym procesem jest „odrolnianie” ziemi położonej w sąsiadującej z miastem gminie wiejskiej, o czym świadczy m.in. zmniejszenie się o prawie 10% powierzchni użytków rolnych pomiędzy 2000 a 2008 rokiem²¹³. Odrolnienia dokonuje się najczęściej na terenach stanowiących rezerwę terenów budowlanych dla ludności miejskiej.

Procesy te mają wpływ na edukację przedszkolną. W gminach wiejskich położonych w pobliżu aglomeracji jest duży niezaspokojony popyt na usługi przedszkolne, gdyż brakuje tam placówek wychowania przedszkolnego. Na obszarach typowo wiejskich o ujemnym saldzie migracji też nie ma przedszkoli, ale mieszkańcy nie zgłaszają potrzeby korzystania z takich placówek, a władze samorządowe nie widzą potrzeby ich tworzenia. W jednym i drugim przypadku najczęściej podawaną przyczyną niepodjęcia działań na rzecz tworzenia placówek edukacji przedszkolnej jest brak środków.

Wpływ na edukację przedszkolną ma także środowisko rodzinne. Na obszarach wiejskich o statusie społecznym rodziny decyduje rodzaj wykonywanych zajęć oraz dochody. Obecnie 58% mieszkańców wsi posiada gospodarstwa rolne, 42% to bezrolni, nieposiadający własnego gospodarstwa (około 6 mln osób)²¹⁴. Statystycznie tylko co drugi posiadacz gospodarstwa rolnego stwierdza, że pracuje wyłącznie w nim, 15% deklaruje, że pracuje w instytucji państwowej lub samorządowej, a reszta w prywatnym zakładzie pracy poza rolnictwem. Utrzymujący się jedynie z rolnictwa mają relatywnie niższe dochody od pozostałych mieszkańców wsi. Polska wieś to nie tylko rolnicy.

Należy też podkreślić, że najistotniejsze i najstabilniejsze dla mieszkańców wsi są dochody z tytułu różnego rodzaju transferów: emerytury, renty i zasiłki, dopłaty bezpośrednie. Drugie miejsce zajmują dochody z pracy poza rolnictwem, a dopiero trzecie dochody z rolnictwa. Autorzy *Edukacja małych dzieci – standardy, bariery, szanse* podają za *Diagnozą Społeczną 2009*, że: „Przeciętne

²¹³ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

²¹⁴ M. Hałamska, *Społeczna kondycja wsi*, [w:] I. Nurzyńska, M. Drygas (red.), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – diagnozy, strategie i koncepcje polityki*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

dochody na osobę są tym mniejsze, im mniejsza jest miejscowość zamieszkania. Średnie dochody na wsi są niższe od średnich dochodów w kraju o 20%”.

Na źródła dochodów mieszkańców wsi wpływa także struktura gospodarstw rolnych. Spośród ponad 1951 tys. gospodarstw indywidualnych, zaledwie 12,8%, stanowią gospodarstwa wysokotowarowe, w pełni zdolne do konkurencji pod względem jakości i produktywności w Unii Europejskiej, 50% gospodarstw osiąga produktywność na poziomie poniżej 3 tys. zł rocznie. Pozostałe 37% to gospodarstwa socjalne, które produkują żywność wyłącznie na potrzeby własne.

W 2009 r. odsetek osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej relatywnej granicy ubóstwa wynosił na obszarach wiejskich 26,1%, a poniżej minimum egzystencji 9,2%. W miastach te odsetki wynosiły odpowiednio 12,3% i 3,3%²¹⁵.

W trakcie naszych badań, w wywiadach prowadzonych z pracownikami GOPS i MOPS, wyraźnie dało się zauważyć, że wyższy wskaźnik osób ubogich i zagrożonych ubóstwem dotyczył szczególnie gmin na terenach peryferyjnych, z wielkoobszarowymi gospodarstwami utworzonymi w miejsce PGR oraz rolniczych, gdzie dominują małe nietowarowe gospodarstwa rolne i brakuje możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. Ubóstwo znacznie zmniejsza szanse młodzieży na uzyskanie odpowiedniego poziomu wykształcenia, prowadzi do dziedziczenia bezrobocia i wykluczenia społecznego²¹⁶.

Ostatnie lata przyniosły gwałtowny wzrost aspiracji edukacyjnych mieszkańców wsi oraz wzrost liczby młodych, którzy podejmują wysiłek zdobycia wyższego wykształcenia²¹⁷. Głównymi przyczynami są brak możliwości znalezienia pracy przez osoby o niskich kwalifikacjach oraz chęć zmiany swojego statusu społecznego. Wyższe wykształcenie zwiększa świadomość mieszkańców wsi, co do znaczenia edukacji przedszkolnej i jej roli w przyszłej karierze edukacyjnej i zawodowej dzieci²¹⁸. Tylko ok. 40% młodzieży wiejskiej myśli o pozostaniu na wsi i w związku z tym jedynie 55% gospodarstw rolnych może liczyć na młodych następców²¹⁹. Obecnie rodzice

²¹⁵ J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*, ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

²¹⁶ Tamże.

²¹⁷ B. Fedyszak-Radziejowska, *Kilka słów o założeniach, realizacji i wynikach badania procesu demarginalizacji polskiej wsi*, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005.

²¹⁸ M. Boni (red.), *Młodzi 2011*, raport Kancelarii Premiera Rady Ministrów, Warszawa 2011.

²¹⁹ Tamże.

bez wahania akceptują migrację dzieci do miasta, mając nadzieję na poprawę ich bytu. Jest to tendencja odwrotna niż w poprzednich latach, kiedy starali się za wszelką cenę zatrzymać dzieci na gospodarstwie (przekazać je potomkowi). Sytuacja ta bez wątpienia wpłynie na popyt i podaż usług edukacyjnych, w tym także w zakresie edukacji przedszkolnej.

Młodzi następcy, przejmujący gospodarstwa rolne, mają coraz lepsze wykształcenie – przybywa coraz więcej osób z wykształceniem wyższym²²⁰. Z wywiadów z rodzicami wynika, że poprawia się ich rozumienie potrzeb edukacyjnych dzieci. Zmienia się również kontekst socjalizacyjny mieszkańców wsi poprzez upowszechnianie Internetu oraz łatwiejszy dostęp do ośrodków miejskich, co zmniejsza różnice między mieszkańcami wsi i miast. Mieszkańcy wsi coraz lepiej orientują się we współczesnym świecie, dysponują szerszą wiedzą na temat różnych stylów życia, dzięki wyjazdom za granicę poznają również mieszkańców innych państw UE.

Obszary wiejskie są również zróżnicowane pod względem społecznym. Oprócz rolników i pracujących poza rolnictwem można wyróżnić kategorię byłych pracowników PGR i ich rodzin. W latach 1989–2000 liczba osób zatrudnionych w byłych PGR spadła z 450 tys. do ok. 120 tys.²²¹. Obecnie trudno jest oszacować, jak duża jest to grupa mieszkańców wsi. Powstałe z danych PGR gospodarstwa wielkotowarowe zatrudniają niewielu byłych pracowników PGR i ich rodzin. W wielu gminach pozostały jednak zamieszkane przez nich osiedla. Byłych pracowników PGR można traktować jako grupę niewykorzystanych szans. Pomimo przemian ekonomiczno-społecznych w ostatnim 20-leciu grupa ta nadal wyróżnia się takimi cechami, jak roszczeniowość, niski poziom wykształcenia, ubóstwo, bezrobocie. Obecnie w osiedlach poPGR-owskich wyrosło nowe pokolenie. Wielu z nich „odziedziczyło” nieporadność w sprawach życiowych, niski poziom wykształcenia i uzależnienie od pomocy społecznej. Nie mając szans na znalezienie pracy w swoim miejscu zamieszkania, a tym samym zmianę sytuacji życiowej, jedynym rozwiązaniem jest opuszczenie osiedla, znalezienie pracy poza miejscem zamieszkania.

Charakterystyczny dla obszarów wiejskich jest niski stan kapitału społecznego, wyrażający się m.in. niewielką liczbą organizacji pozarządowych, znikomym udziałem mieszkańców wsi w życiu politycznym i społecznym, słabą samoorganizacją społeczną. Chociaż teoretycznie co piąta organizacja pozarządowa

²²⁰ Tamże.

²²¹ W. Michna, *Zatrudnienie i bezrobocie na obszarach wiejskich i w rolnictwie*, IPiSS, Warszawa 2001.

jest zlokalizowana na wsi, nie można powiedzieć, że działają one aktywnie (na obszarach wiejskich, na przykład, zarejestrowanych jest 15 tys. ochotniczych straży pożarnych, lecz ich działalność jest wąsko sprofilowana). Część wiejskich organizacji pozarządowych została powołana przez władze samorządowe, gdyż był to warunek niezbędny do pozyskania funduszy strukturalnych²²². Wieś polska jest raczej „apatyczna”, jeżeli weźmiemy pod uwagę jej gotowość do współpracy w celu zaspokojenia wspólnych potrzeb społecznych. Dawna współpraca sąsiedzka czy czyny społeczne odeszły do historii wraz z nadejściem gospodarki wolnorynkowej. Wiele programów finansowanych z EFS wymaga od realizatorów udziału wolontariuszy, jednak niektórzy mieszkańcy wsi uczestniczą w różnego rodzaju działaniach ze względu na wymierne korzyści: bezpłatne wyżywienie, wyjazdy studialne itp. W niektórych projektach uczestnicy byli wręcz wynagradzani za udział w szkoleniach i kursach.

Takie postawy są powszechne wśród rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli. W naszych badaniach na pytanie, czy rodzice dzieci byliby gotowi uczestniczyć jako pomoc wychowawcy w zajęciach przedszkolnych, taką gotowość wyraziło jedynie 30% rodziców, chociaż większość z nich zadeklarowała się jako osoby niepracujące. Mieszkańcy wsi raczej nie wykazują inicjatywy w tworzeniu placówek wychowania przedszkolnego.

2. Specyfika przedszkoli wiejskich

2.1. Programy wychowania przedszkolnego

Badania przeprowadzone w 20 przedszkolach wiejskich w 20 gminach pokazały, że wszyscy nauczyciele pracowali na podstawie gotowych programów wychowania przedszkolnego. Nie było przypadku realizowania autorskiego programu, stworzonego przez nauczyciela czy nauczycieli danego przedszkola. Uzupełnieniem gotowych programów wychowania przedszkolnego były tzw. programy tematyczne, opracowane przez nauczycieli w ramach podnoszenia kwalifikacji i awansu zawodowego.

Program najpopularniejszy, obecny w 30% wizytowanych przedszkoli, to „Ku dziecku” autorstwa Barbary Bilewicz-Kuźni i Teresy Parczewskiej. Głównym jego założeniem jest wspieranie rozwoju dziecka oraz dostosowywanie

²²² Zob. np.: K. Wiśniewski (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*, WSG, Bydgoszcz 2009.

zadań do rozpoznanego poziomu rozwojowego. Poprzez skoncentrowanie się na indywidualnym rozwoju dziecka, program może być realizowany z dziećmi będącymi na różnych etapach rozwoju, dziećmi o specjalnych potrzebach edukacyjnych, dziećmi prawidłowo i harmonijnie rozwijającymi się oraz dziećmi o szczególnych lub ponadprzeciętnych wymaganiach edukacyjnych i wychowawczych²²³. Tym samym charakteryzuje się dużą ogólnością i pozostawia znaczną swobodę nauczycielowi. Podobnie wyglądają inne popularne programy, np. „W kręgu zabawy”, „Razem w przedszkolu”, „Zanim będę uczniem”. Ich wszechstronność sprawia, że mogą być realizowane w każdej grupie i w każdym miejscu, na wsiach i w miastach. Są wydawane przez duże wydawnictwa, ich autorami są specjaliści i praktycy wychowania przedszkolnego, a ich poziom merytoryczny jest wysoki.

Ważnym czynnikiem wpływającym na popularność programów jest ich promocja. Wydawnictwa zaopatrują przedszkola i szkoły, w których są oddziały przedszkolne, we wszystkie potrzebne materiały. Decydując się na dany program wychowania przedszkolnego, nauczyciel ma na ogół do dyspozycji cały zestaw gotowych materiałów dla dzieci (zeszyty z obrazkami do kolorowania, wycinanki, książki z rymowankami itp.) oraz pomocy dydaktycznych (specjalne dzienniki plany zajęć, zestawy książek, płyty CD z muzyką, nagrody dla dzieci itp.). Wspomniany program „Ku dziecku” w swojej ofercie ma 8 pozycji dla nauczycieli i 6 pozycji dla 3-latków, oraz 20 pozycji dla nauczyciela i 8 dla 4-latków. Z kolei program „W kręgu zabawy” oferuje 6 pozycji dla nauczyciela i pakiet dla dziecka, zawierający karty pracy, materiały dydaktyczne i interaktywną grę na CD.

Jedyny program, z którym się spotkaliśmy i który jest stworzony z myślą o konkretnej grupie odbiorców, to „Dobry start przedszkolaka” Moniki Rościszewskiej-Woźniak²²⁴. Powstał on z myślą o małych formach wychowania przedszkolnego, głównie dla środowisk wiejskich. Konstrukcja programu dostosowana jest do warunków, w jakich działają małe grupy przedszkolne, które charakteryzują się mniejszą liczebnością grup, łączeniem dzieci w grupy różnowiekowe, aktywną obecnością rodziców. Pozwala to na dopasowanie realizowanego programu do indywidualnych potrzeb edukacyjnych dzieci i społeczności lokalnej.

²²³ A. Czeglík, *Programy wychowania przedszkolnego (przewodnik nauczyciela)*, „Blżej Przedszkola”, grudeń 2010.

²²⁴ M. Rościszewska-Woźniak, *Dobry start przedszkolaka*, ŻAK Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2010.

Autorka jest związana z Fundacją Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego i program ten jest wdrażany w czasie tworzenia ośrodków przedszkolnych.

2.2. Udział rodziców w edukacji przedszkolnej

Z przeprowadzonych badań wynika, że współpraca wiejskich przedszkoli z rodzicami w dużej mierze zależy od sposobu funkcjonowania placówki i od oczekiwań rodziców. W większości przedszkoli samorządowych współpraca ta jest bardzo słaba. Przybiera ona postać sporadycznego uczestnictwa rodziców w imprezach przygotowywanych przez grupy przedszkolne – przedstawieniach, imprezach świątecznych. Zazwyczaj bardziej zaangażowanych jest kilka tych samych mam. Ojcowie praktycznie nie są obecni w życiu przedszkola. Podobnie jest, jeśli chodzi o wycieczki, w czasie których angażuje się rodziców w roli wsparcia dla nauczyciela. Są to przeważnie te same osoby, dysponujące wolnym czasem w godzinach funkcjonowania przedszkola.

Popularną formą włączania rodziców w życie przedszkola jest organizacja zajęć otwartych. Mają oni wtedy możliwość zapoznania się ze sposobami pracy nauczyciela, poznania relacji między nauczycielem a dzieckiem, obserwowania sposobu zachowania się dziecka na tle grupy. Mają również możliwość śledzenia postępów własnego dziecka w zakresie osiągania sprawności: umysłowych, ruchowych, muzycznych itp. W przedszkolach samorządowych w zajęciach otwartych uczestniczy średnio ok. 10% rodziców.

Inaczej wygląda sytuacja w przedszkolach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. W przypadku przedszkoli organizowanych w ramach POKL zakładano uczestnictwo rodziców w prowadzeniu placówek. Rodzice brali udział w tworzeniu tych placówek, czasem sami je inicjowali. Jest to wpływ organów prowadzących te placówki, np. Polskiej Fundacji Dzieci i Młodzieży oraz Fundacji Rozwoju Dzieci. Metodologia pracy tych instytucji zakłada, że przedszkola będą funkcjonować przy ścisłej współpracy rodziców i prowadzących przedszkole, aktywny zaś udział był jednym z warunków utworzenia takich placówek.

Jednak w trakcie realizacji większości projektów finansowanych z POKL okazało się, że ta wizja placówek przedszkolnych jest nazbyt idealistyczna. Rodzice formalnie byli ich współtwórcami, ale faktycznie nie uczestniczą w zarządzaniu placówką. Również ich udział, jako wolontariuszy okazał się niemożliwy do zrealizowania. Osoby, które uczestniczą w zajęciach jako pomoc nauczycieli, są opłacane lub delegowane w ramach prac interwencyjnych.

2.3. Pozaedukacyjna i wychowawcza rola przedszkoli na obszarach wiejskich

Oprócz funkcji edukacyjnej, przedszkola na obszarach wiejskich pełnią również funkcję socjalną. W gminach popegeerowskich i peryferyjnych osoby korzystające z pomocy społecznej stanowią do 20% mieszkańców. W innych gminach odsetek ten waha się od 9 do 15%. Wśród odbiorców pomocy społecznej istotną grupą są rodziny z dziećmi.

Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci z rodzin dysfunkcyjnych jest jednym z wielkich wyzwań, jakie stają przed gminami wiejskimi. Z tego powodu istotne jest włączanie do systemu edukacji przedszkolnej na jak najwcześniejszym etapie rozwoju dzieci z rodzin o niższym kapitale intelektualnym i kulturowym. Dzieci te w największym stopniu narażone są na trudności w swojej nauce szkolnej. Dlatego właśnie dla nich największe znaczenie mają działania nastawione na wyrównywanie szans edukacyjnych od najwcześniejszych lat, szczególnie poprzez rozwijanie ich umiejętności poznawczych i społecznych. Brak edukacji przedszkolnej dla tej grupy oznacza brak lepszych wzorców niż te, z którymi spotykają się w domu. Prowadzi to do powielania nieprawidłowych zachowań, często nieakceptowanych społecznie. Środowisko rodzinne pozostaje miejscem, w którym dziecko spędza najwięcej czasu i z którego w dalszym ciągu czerpie najwięcej wzorców.

Placówki wychowania przedszkolnego, rzecz jasna, nie są panaceum na rozwiązanie problemu dysfunkcji społecznych, ale są istotnym elementem systemu reintegracji społecznej. Poza korzyściami płynącymi bezpośrednio do dzieci, wartością dodaną jest wpływ tych placówek na całe rodziny, a przede wszystkim na postawy rodziców. Godziny zajęć przedszkolnych wymuszają na rodzicach dostosowanie się do panującego ogólnie rytmu. Dzięki kontaktom rodziców z nauczycielami, widzą oni prawidłowe modele wychowania oraz odpowiednie formy komunikacji z dzieckiem. Włączając się w życie przedszkola przez uczestnictwo w zajęciach i imprezach, mają kontakt z innymi rodzicami, często z innego kręgu kulturowego. Jest to również dla nich szansa na nabycie umiejętności społecznych.

Działania ośrodków pomocy społecznej skupiają się przeważnie na pomocy rodzinom zagrożonym ubóstwem i patologią, co oczywiście pośrednio wpływa także na sytuację dzieci, jednak w rutynowej działalności OPS brakuje dzia-

łań szczególnie wspierających ich edukację²²⁵. To spostrzeżenie potwierdzają również opinie autorów książki *Edukacja małych dzieci*²²⁶. Należy stwierdzić, że działania OPS na rzecz dzieci są niewystarczające. Ograniczają się do dzieci, które rozpoczęły już naukę w szkołach podstawowych i bardzo rzadko dotyczą dzieci młodszych.

Pomoc dzieciom, realizowana przez OPS skupia się co najwyżej na organizowaniu dożywiania. W większości przypadków dotyczy ona dzieci w wieku 5–6 lat, kiedy uczęszczają one do oddziałów przedszkolnych. Za wyżywienie dzieci z rodzin korzystających z pomocy społecznej płaci OPS. Formalnie o tym, czy dziecko otrzymuje bezpłatny posiłek, decyduje kryterium dochodowe. W praktyce wszystkie dzieci uczęszczające do oddziałów przedszkolnych w szkołach lub do przedszkoli w zespołach obejmujących szkołę podstawową i przedszkole otrzymują posiłek, zwykle bezpłatnie gorącą zupę.

Pracownicy socjalni oraz kierujący OPS w ograniczonym zakresie wykorzystują przedszkole jako miejsce ważne z punktu widzenia terapii rodzinnej. W przekonaniu wielu pracowników pomocy społecznej miejscem edukacji 3-, 4-letniego dziecka nadal jest rodzina. Uważają oni, że przedszkole jest formą zastępczej opieki w rodzinie, w sytuacji kiedy rodzice pracują.

Zróżnicowany jest również stosunek rodziców z rodzin dysfunkcyjnych do edukacji przedszkolnej. Jedni bardzo chętnie powierzają wychowanie dzieci nauczycielom przedszkolnym, inni są przeciwni temu, aby dziecko uczęszczało do przedszkola. W opinii pracowników socjalnych, rodzice z rodzin dysfunkcyjnych decydują się na tak wczesne wysyłanie dziecka do przedszkola, gdy chcą, by wykonywanie podstawowych czynności opiekuńczych, takich jak np. przygotowanie posiłków, organizowanie czasu dla dziecka, opieka, przejął personel przedszkola. W innych przypadkach rodzice dzieci odmawiają posyłania dzieci do przedszkola, gdyż obawiają się wzmocnienia kontroli społecznej. Nauczyciele częściej niż rodzice informują pracowników socjalnych o tym, że dzieci są głodne, niedożywione lub że dochodzi wobec nich do aktów przemocy.

²²⁵ B. Murawska, M. Zahorska, M. Żytko, *Polityka społeczna i inicjatywy lokalne na rzecz małego dziecka, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Instytut Spraw Publicznych, 2004.

²²⁶ A. Giza (red.), *Edukacja małych dzieci: standardy, bariery, szanse*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2010.

2.4. Popyt na usługi edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich

W czasie badań przeprowadzono ankietę wśród rodziców dzieci uczęszczających do różnego typu placówek przedszkolnych. Ankietowano we wszystkich typach gmin. Na podstawie ich wyników można stwierdzić, że bez względu na typ gminy większość, bo ponad 50% rodziców dzieci uczęszczających do placówek przedszkolnych w wieku 3–4 lata, uważał, że dziecko powinno uczestniczyć w zajęciach przedszkolnych od lat 4. Znacznie mniej, 30% osób, deklaroowało, że dziecko powinno uczestniczyć w zajęciach od lat 3, a tylko 15% że od lat 5. W większości gmin przedstawiciele władz samorządowych deklarowali, że każde dziecko z terenu gminy w wieku od 3 do 4 lat zostanie objęte edukacją przedszkolną, jeżeli rodzice zgłoszą taką potrzebę.

Należy wyraźnie podkreślić, że na obszarach wiejskich istnieje wyraźna i rosnąca potrzeba edukacji przedszkolnej dzieci. Rodzice coraz częściej nie traktują przedszkola jako miejsca przechowania dzieci w godzinach pracy, ale jako miejsce, gdzie dzieci zdobywają wiedzę i umiejętności, mogą się rozwijać i kształcić. Oczekują także rozszerzenia oferty edukacyjnej przedszkoli, uważają, że należy wprowadzić do edukacji przedszkolaków również zajęcia gimnastyki korekcyjnej oraz język angielski. Do przedszkoli wysyłają również dzieci niepracujące matki (80% matek dzieci w wieku 3–4 lata nie pracowało). Można zatem postawić tezę, że zainicjowanie edukacji przedszkolnej na terenach wiejskich w krótkim czasie pobudziło popyt na takie usługi: rodzice uczą się z praktyki własnych dzieci, że edukacja przedszkolna jest pożyteczna. Dotyczy to zarówno rolników, jak i osób mieszkających na wsi, a zatrudnionych poza rolnictwem.

3. Długosiodło – przedszkole dla każdego

Długosiodło to gmina wiejska położona na terenie powiatu wyszkowskiego w województwie mazowieckim w odległości 75 km od Warszawy. Gminę zamieszkują 8052 osoby, z czego 1350 osób mieszka w centrum handlowo-administracyjnym w Długosiodle, pozostałe w 40 sołectwach.

Pomimo że Długosiodło jest gminą rolniczą, większość mieszkańców gminy dojeżdża do pracy do Warszawy, a pracę na roli traktuje jako zajęcie dodatkowe.

Na terenie gminy działa jedno przedszkole samorządowe, do którego uczęszcza 95 dzieci. Oprócz przedszkola samorządowego dzieci uczęszczają do czterech ośrodków przedszkolnych oraz czterech oddziałów przedszkolnych przy szkołach

podstawowych. W gminie Długosiodło 85% dzieci w wieku 3–4 lat objętych jest edukacją przedszkolną. Dwa ośrodki przedszkolne prowadzone są przez Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Długosiodło, a kolejne dwa przez Gminne Centrum Informacji, Kultury, Sportu i Rekreacji w Długosiodle. Ośrodki zostały utworzone w wyniku wspólnego projektu prowadzonego przez gminę i Fundację Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego. Istotne jest to, że ośrodki działają w obiektach szkół podstawowych. Zajęcia odbywają się po zakończeniu zajęć szkolnych trzy dni w tygodniu przez około 4 godziny. W zajęciach w czterech ośrodkach uczestniczy ok. 60 dzieci w wieku 3–4 lat. Zajęcia prowadzone są przez studentki kierunków pedagogicznych, z ukończonymi studiami pierwszego stopnia w zakresie edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej.

Ważnym elementem funkcjonowania ośrodków jest aktywność rodziców. W momencie tworzenia ośrodków przedszkolnych pomagali oni remontować i przystosować pomieszczenia, a obecnie uczestniczą w zajęciach jako asystenci nauczyciela. Pełnią te funkcje na zmianę, nieodpłatnie, średnio dwa razy w miesiącu.

Działalność ośrodków przedszkolnych finansowana jest z budżetu gminy z funduszu profilaktyki uzależnień. Ze środków tych opłaca się wynagrodzenia nauczycieli. Są oni zatrudnieni na umowę o pracę na czas określony. Rodzice zobowiązali się wpłacać co miesiąc 10 zł na pokrycie potrzeb związanych z przyborami edukacyjnymi (tj. papier, kredki itp.). Rodzice płacą również za jeden posiłek dziennie 2,30 zł.

Wprowadzenie ośrodków przedszkolnych zwiększyło ofertę edukacyjną gminy kierowaną do dzieci w wieku 3–4 lat. Udział rodziców w zajęciach jest ważnym elementem ich pedagogizacji. Mają oni możliwość zapoznania się z nowoczesnymi metodami pracy wspierającymi rozwój dzieci, kształcą własne umiejętności wychowawcze i uczą się współpracy z nauczycielami. Jest to szczególnie ważne w kolejnych etapach edukacji dziecka, gdyż rodzice rozumieją, jaką rolę odgrywa środowisko rodzinne.

4. Prabuty – przedszkola niepubliczne

Prabuty to gmina miejsko-wiejska z przeważającymi obszarami po PGR, położona w powiecie kwidzińskim w województwie pomorskim. Centrum administracyjno-gospodarczo-handlowe stanowi 8,5-tysięczne miasto Prabuty. Na obszarach wiejskich zamieszkuje 4,5 tys. mieszkańców. Mieszkańcy miasta

Prabuty dojeżdżają do pracy w Kwidzynie bądź pracują na miejscu w przedsiębiorstwach przetwórczych. Mieszkańcy obszarów wiejskich, jeżeli pracują, to dojeżdżają do pracy w Prabutach. Pozostali pracują w gospodarstwach rolnych wielkoobszarowych utworzonych na bazie byłych PGR.

W Prabutach zadania oświatowe w dziedzinie edukacji przedszkolnej realizują dwa przedszkola niepubliczne, po 150 dzieci każde.

Do przedszkoli tych uczęszczają jedynie dzieci z terenu miasta Prabuty. Zajęcia przedszkolne na obszarach gminy wiejskiej, stanowiących 97% terenu gminy, prowadzone są w oddziałach przedszkolnych.

Podstawą działania obu niepublicznych przedszkoli w Prabutach jest umowa, którą władze miasta zawarły z osobami prywatnymi prowadzącymi przedszkola. Warunkiem uzyskania prawa do prowadzenia przedszkola jest wygranie przetargu na dzierżawę pomieszczenia przedszkolnego, będącego własnością władz samorządowych. Gmina Prabuty zastosowała oryginalną formułę prawną, w której o uzyskaniu 5-letniego prawa do dzierżawy obiektu decydują przede wszystkim program i warunki realizacji zajęć przedszkolnych. W ofercie 50% stanowią kryteria związane z ofertą edukacyjną oraz jakością i kwalifikacjami zatrudnionych pracowników. Kwota oferowanej dzierżawy stanowi jedynie 10% kryteriów oceny. Pozostałe 40% kryteriów oceny związane jest z utrzymaniem obiektu we właściwym stanie technicznym.

W ofercie należy zaprezentować plan organizacyjny pracy przedszkola wraz ze strukturą zatrudnienia pracowników pedagogicznych i pracowników obsługi w odniesieniu do maksymalnej liczebności dzieci w oddziale i prowadzenia oddziałów dla dzieci 6-letnich, objętych realizacją obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego, lub dzieci 5-letnich, objętych prawem do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego. Urząd miasta i gminy określa minimalną liczbę personelu, jaki powinien zostać zatrudniony w przedszkolu – co najmniej jedna nauczycielka i jedna opiekunka do każdej grupy dzieci. Oferent zobowiązany jest do zaprezentowania planu remontów, jakie ma zamiar przeprowadzić. Gmina ustala również warunki minimalne, na jakich będzie funkcjonować przedszkole, czyli zasady rekrutacji, wielkość grup przedszkolnych oraz godziny działania przedszkola, warunki odpłatności.

W warunkach określonych przez władze miasta zapisano obowiązek utworzenia Rady Rodziców. Oferent zobowiązany jest również do zaprezentowania planu finansowego, który uwzględni zarówno opłaty ponoszone przez rodziców, jak i comiesięczną dotację pochodzącą z budżetu gminy. Obecnie miesięczna dotacja z budżetu gminy na jedno dziecko w przedszkolu wynosi 355 zł.

Kwota dotacji na każdy miesiąc zależy od liczby uczęszczających do przedszkola dzieci. Przedszkola co miesiąc składają burmistrzowi pisemną informację o prowadzonej działalności, w tym dane o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola według stanu na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego złożenie informacji. Umowa zawarta z osobą prowadzącą przedszkole określa bardzo szczegółowo również procedury wstrzymania dotacji.

Dotacja przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji zadań jednostki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, i może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących jednostki. Środki dotacji należy wydać do 31 grudnia, przy czym środki niewykorzystane muszą zostać zwrócone gminie. Przedszkola składają też roczne rozliczenie wykorzystania dotacji. Urząd Gminy Prabuty prowadzi szczegółową kontrolę wydatków ponoszonych przez przedszkola.

Oferta zajęć realizowanych w przedszkolach znacznie wykracza poza ofertę przedszkoli publicznych w sąsiednich gminach. Oprócz realizacji podstawy programowej prowadzone są zajęcia logopedyczne i korygujące oraz zajęcia dodatkowe, w tym rytmika i taniec, język obcy, zajęcia teatralne i plastyczne.

Opłatność rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu składa się z dwóch elementów – miesięcznej opłaty stałej i tzw. stawki żywieniowej. Opłata stała w okresie 5-letniej dzierżawy przedszkola nie przekracza wysokości 10% najniższego wynagrodzenia i obecnie wynosi 135 zł za jedno dziecko. Opłata stała jest bezzwrotna i rodzice nie mogą się ubiegać o jej zwrot w przypadku nieobecności dziecka w przedszkolu. Rodzice, których dochody są niższe od minimum socjalnego, mogą się ubiegać o dofinansowanie opłaty stałej, na podstawie decyzji urzędu gminy. Władze miasta zapewniają również możliwość bezpłatnego korzystania z przedszkola w czasie 5 godzin realizowania podstawy programowej. Jest to rozwiązanie stosowane zwykle wyłącznie w przedszkolach publicznych.

Opłata za całodienne wyżywienie w wysokości 6 zł podlega zwrotowi, jeśli dziecko jest nieobecne. Gminny ośrodek pomocy społecznej opłaca posiłki dzieciom z rodzin o niskich dochodach.

W ramach współpracy z rodzicami raz na miesiąc organizowane są zajęcia otwarte. Władze samorządowe, dbając o jakość usług świadczonych w przedszkolach, prowadzą monitoring polegający na ankietowaniu rodziców. 90% ankietowanych wyraża zadowolenie z oferty programowej przedszkola.

Rozwiązanie zastosowane w gminie Prabuty ma wiele zalet. Przede wszystkim, pomimo że przedszkola są prowadzone przez osoby prywatne, miasto nie zrezygnowało z kontroli świadczonych w nich usług. Kontrola ta dotyczy pro-

gramu realizowanego w przedszkolach, działalności finansowej i gospodarczej oraz jakości usług. W Prabutach, pomimo że przedszkola prowadzone są przez prywatne podmioty, mieszkańcy mają łatwy dostęp do usług. Kolejną ważną zaletą tego rozwiązania jest racjonalizacja kosztów prowadzenia przedszkola związana z wynagrodzeniem nauczycieli. Nauczyciele zatrudnieni są na umowę o pracę i nie korzystają z przywilejów, jakie daje Karta nauczyciela. Pozwala to na rozszerzenie oferty edukacyjnej przedszkola dzięki zatrudnianiu specjalistów.

5. Lubawa – edukacja przedszkolna poza systemem oświaty

Gmina wiejska Lubawa położona jest wokół miasta Lubawa w województwie warmińsko-mazurskim. Miasto jest naturalnym centrum gospodarczym i handlowym, pracuje tam większość mieszkańców. W 37 wsiach gminy mieszka ponad 10 tys. osób. Większość z nich posiada małe gospodarstwa rolne. Problemem gminy jest wysokie bezrobocie, prowadzące do odpływu ludności do miasta.

Na terenie gminy wiejskiej Lubawa nie ma przedszkola samorządowego. Takie przedszkole działa tylko w mieście, jednak dzieci z gminy wiejskiej nie mają prawa do niego uczęszczać. Oddziały przedszkolne dla 5- i 6-latków zostały zorganizowane w pięciu szkołach podstawowych i trzech zespołach szkół ogólnokształcących (szkoła podstawowa i gimnazjum).

W celu zapewnienia edukacji przedszkolnej dla dzieci młodszych (w wieku 3–4 lat) gmina zastosowała oryginalne rozwiązanie, wykraczające poza ustawę o systemie oświaty. Polega ono na zorganizowaniu grup zabawowych prowadzonych przez gminny ośrodek pomocy społecznej. Jest to dojrzała i przemyślana koncepcja edukacji przedszkolnej, wytyczona w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa oraz w Programie Opieki nad Dzieckiem i Rodziną.

Przesłanką wytypowaniu GOPS jako instytucji odpowiedzialnej za grupy zabawowe jest jego doświadczenie w aktywizacji lokalnej społeczności (prowadzenie Centrum Aktywności Lokalnej) oraz gotowość do podjęcia się tego zadania. Gminny ośrodek pomocy społecznej uzyskał też wsparcie Fundacji im. Komeńskiego.

Grupy zabawowe zostały zorganizowane w 14 miejscowościach, w szkołach podstawowych bądź w świetlicach wiejskich. W każdej grupie zabawowej uczestniczy od 15 do 20 dzieci. Obecnie w zajęciach grup zabawowych uczest-

niczy 145 dzieci w wieku 3–4 lat i pewna grupa 2-latków. Grupy nie oferują wyżywienia, poza paroma grupami zorganizowanymi w szkołach. Zajęcia trwają przez 4 godziny pięć dni w tygodniu, w świetlicach wiejskich prowadzone są przed południem, w szkołach podstawowych zaś po południu.

Zajęcia prowadzą wykwalifikowani wychowawcy z przygotowaniem pedagogicznym. Grupy realizują program edukacji przedszkolnej wprowadzony przez Fundację im. Komeńskiego, wykorzystujący pracę w zespole i metodę projektową. Grupy zabawowe są finansowane z budżetu GOPS, a nauczyciele są zatrudnieni w ośrodku na podstawie umowy o pracę.

Rodzice obowiązkowo uczestniczą w zajęciach grup zabawowych, pełniąc funkcję pomocy nauczycieli. Dyżurują oni zwykle raz w miesiącu. W działaniach realizowanych w grupach zabawowych duży nacisk kładzie się na integrację dzieci w społeczności lokalnej przez uczestnictwo w imprezach okolicznościowych, takich jak Majowy Piknik Dziecięcy i mikołajki. Na imprezy takie zapraszani są wszyscy mieszkańcy wsi, nie tylko rodzice dzieci.

Zaprezentowane rozwiązanie jest przykładem organizacji opieki przedszkolnej poza systemem oświaty i poza obszarem obowiązywania Karty nauczyciela. Dzięki temu stosowane są bardziej elastyczne i tańsze rozwiązania. Jednocześnie, co jest niezwykle ważne, publiczny charakter grup zabawowych oraz stosowana przemyślana koncepcja pedagogiczna Fundacji im. Komeńskiego stanowią dla rodziców gwarancję, że ich dzieci otrzymują edukację wysokiej jakości. Ponadto gmina znalazła sposób wykorzystywania budynków szkolnych po zakończeniu lekcji, kiedy większość szkół wiejskich jest zamykana i nic się w nich nie dzieje. Dzięki grupom zabawowym świetlice wiejskie stały się autentycznym miejscem integracji lokalnej społeczności. Warto również zauważyć, że grupy zabawowe działają w prawie połowie wsi w gminie. Jest to niezwykle osiągnięcie jak na gminy wiejskie. Od momentu stworzenia grup zabawowych systematycznie wzrasta procent uczestniczących w nich dzieci w wieku 3–5 lat, od 9% w 2005 r. do 48% w 2010 roku.

Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2010*, GUS, Warszawa 2010.
- Al-Khamisa D., *Edukacja przedszkolna a integracja społeczna*, ŻAK Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2006.
- Andrzejewska J., Wierucka J., *Razem w przedszkolu*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2010.
- Bański J., *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.
- Bański J., Czapiewski K., *Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*, Warszawa 2008.
- Bański J., Stola W., *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Studia Obszarów Wiejskich, tom 3, Warszawa 2002.
- Bezrobocie rejestrowane. I kwartał 2010 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Bilewicz-Kuźnia B., Parczewska J., *Ku dziecku*, Nowa Era, Warszawa 2010.
- Boni M. (red.), *Młodzi 2011*, raport Kancelarii Premiera Rady Ministrów, Warszawa 2011.
- Bulera M., Żuchelkowska M., *Edukacja przedszkolna z partnerskim udziałem rodziców*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2006.
- Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2010.
- Czarnecki A., *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, [w:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2005.
- Czarnecki A., *Rola urbanizacji w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.
- Czeglik A., *Programy wychowania przedszkolnego (przewodnik nauczyciela)*, „Bliżej Przedszkola” grudzień 2010.
- Duczkowska-Małysz K., *Przyszłość polityki rozwoju obszarów wiejskich. Możliwe scenariusze. Dylematy i wyzwania*, ekspertyza Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2009.
- Duczkowska-Małysz K., *Typologia obszarów wiejskich – kryteria delimitacji w świetle doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, [w:] Z. Więckowicz (red.), *Przekształcenia obszarów wiejskich makroregionu południowo-zachodniego*, tom 1, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Spółeczności wiejskie pięć lat po akcesji do UE – sukces spóźnionej transformacji*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Frenkel I., *Ludność wiejska*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Giza A. (red.), *Edukacja małych dzieci: standardy, bariery, szanse*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2010.

Gotowość Polaków do współpracy, CBOS BS/32/2010, Warszawa 2010.

Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Halamska M., *Społeczna kondycja wsi*, [w:] I. Nurzyńska, M. Drygas (red.), *Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – diagnozy, strategie i koncepcje polityki*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.

Kanka L., *Rola rodziny i przedszkola w procesie adaptacji dziecka trzyletniego do warunków przedszkola*, <http://www publikacje.edu.pl>.

Klim-Klimaszewska A., *Trzylatek w przedszkolu. Gotowość dziecka trzyletniego do podjęcia edukacji przedszkolnej*, Erica, Warszawa 2010.

Komornicki T., Śleszyński P., *Typy obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto–wieś*, Studia Obszarów Wiejskich, tom 16, Warszawa 2009.

Michna W., *Zatrudnienie i bezrobocie na obszarach wiejskich i w rolnictwie*, IPiSS, Warszawa 2001.

Murawska B., Zahorska M., Żytko M., *Polityka społeczna i inicjatywy lokalne na rzecz małego dziecka, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, [w:] *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Instytut Spraw Publicznych, 2004.

Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, GUS, Warszawa 2009.

Poczta W., *Przemiany w rolnictwie*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2010. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000–2009, GUS, Warszawa 2010.

Prognoza ludności na lata 2008–2035, GUS, Warszawa 2009.

Putkiewicz E., Żytko M., *Szanse przedszkolaków na pomyslność*, „Edukacja i Dialog” 2003, nr 7.

Pytlarczyk J., *W kręgu zabawy. Program wychowania przedszkolnego*, Juka, Warszawa 2011.

Rakowska J., *Klasyfikacja gmin w Polsce według poziomu rozwoju w latach 2004 i 2008*, [w:] M. Stawicki (red.), *Fundusze europejskie w gminach: rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*, dokument elektroniczny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Rocznik statystyczny rolnictwa 2009, GUS, Warszawa 2009.

Rosner A., Stanny M., *Zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce według komponentu społecznego*, [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-go-*

spodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.

Rościszewska-Woźniak M., *Dobry start przedszkolaka*, ŻAK Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2010.

Tokarska E., Kopała J., *Zanim będę uczniem*, Edukacja Polska, Warszawa 2010.

Wilkin J., *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych*, [w:] *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, tom 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Wiśniewski K. (red.), *Tworzenie partnerstw lokalnych i ich sieci na obszarach wiejskich. Doświadczenia z funkcjonowania programu LEADER w Polsce w latach 2004–2009*, WSG, Bydgoszcz 2009.

Włoch A., Włoch S., *Diagnoza całościowa w edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej. Wybrane problemy i rozwiązania*, ŻAK Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2009.

Zahorska M. (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

ZAŁĄCZNIK 3

INNE FORMY WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO – STUDIA PRZYPADKU

Joanna Kielan

Wprowadzenie

W niniejszym załączniku prezentujemy trzy studia przypadku prowadzenia innych form wychowania przedszkolnego, zwanych dalej „inne formy”. Prezentowane studia Suchego Dębu, Sokółki i Głuchowa oparte są na badaniach terenowych (wywiady z przedstawicielami gmin, organami prowadzącymi oraz pracownikami innych form). Pierwszym kryterium wyboru była duża liczba funkcjonujących na ich terenie innych form. Ponadto w każdej z nich odmienny był proces powstawania i rozwoju innych form.

Każda z trzech opisanych gmin prezentuje inną postawę sprzyjającą efektywnemu prowadzeniu innych form. W Sokółce organem prowadzącym jest gmina, która od początku przygotowała się organizacyjnie i budżetowo do kontynuowania innych form, założonych i doinwestowanych przy pomocy środków POKL. W Głuchowie punkty przedszkolne zostały założone przez fundacje spoza gminy, ich funkcjonowanie po zakończeniu projektów zostało zapewnione dzięki postawie rodziców, którzy utworzyli stowarzyszenia i samodzielnie je prowadzą. Na sukces gminy Suchy Dąb wpłynęła przedsiębiorcza postawa nauczycielek, które samodzielnie pozyskały środki unijne, prowadzą i koordynują sieć gminnych punktów przedszkolnych.

Ideą wprowadzania punktów i zespołów wychowania przedszkolnego było wyrównywanie szans edukacyjnych, głównie na terenach wiejskich, gdzie z powodu małej gęstości zaludnienia nie mają szansy na funkcjonowanie tradycyj-

ne przedszkola samorządowe²²⁷. W założeniu twórczyni alternatywnych form wychowania przedszkolnego Teresy Ogrodzińskiej „małe przedszkola” miały działać w różnych miejscach, np. w świetlicach wiejskich, bibliotece czy innych dostępnych pomieszczeniach²²⁸. Jednak po zinstytucjonalizowaniu alternatywnych form wychowania przedszkolnego i przekształceniu ich zgodnie z ustawą o systemie oświaty w punkty i zespoły wychowania przedszkolnego wprowadzono restrykcyjne przepisy dotyczące warunków ich funkcjonowania, które zdaniem respondentów z trzech opisanych gmin spełniają tylko szkoły.

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w trzech gminach można wnioskować, że:

1. Inne formy wychowania przedszkolnego ochroniły małe wiejskie szkoły przed zamknięciem.
2. Gminy włożyły ogromny wysiłek w uświadomienie rodzicom znaczenia edukacji przedszkolnej, pobudzając tym samym popyt na przedszkola.
3. Środki unijne nadmiernie „rozpieszczają” gminy, nawet jeśli przedszkole udaje się utrzymać po zakończeniu finansowania ze źródeł zewnętrznych, jakość tych placówek się obniża (brak dodatkowych zajęć i krótszy czas pracy).
4. Potrzeba czasu, żeby społeczeństwo lokalne było gotowe przejść prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego.

Najważniejsze zalety punktów i zespołów przedszkolnych dostrzegane przez badane gminy to:

- Rozwój kompetencji szkolnych i społeczno-emocjonalnych dzieci.
- Wzrost świadomości rodziców w zakresie potrzeby edukacji przedszkolnej.
- Zapewnienie dostępu do edukacji przedszkolnej i opieki dzieciom zamieszkującym na terenach wiejskich.

Analiza trzech opisanych gmin pokazuje, że do sukcesu, jakim jest objęcie większości dzieci z terenów wiejskich edukacją przedszkolną, prowadzi wiele dróg.

²²⁷ 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, wraz z nowelizacją z dnia 13 czerwca 2008 r. oraz komentarz do niego.

²²⁸ T. Ogrodzińska (red.), *Dobry start. Jak wprowadzać alternatywne formy wczesnej edukacji?*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2008.

1. Suchy Dąb – przedsiębiorcze nauczycielki

Suchy Dąb jest małą gminą wiejską, typowo rolniczą, położoną na Żuławach Wiślanych, 20 km od Gdańska. Na terenie gminy nie funkcjonuje żadne przedszkole samorządowe. W latach 90. XX w. istniało wprawdzie jedno przedszkole, ale w 1998 r. zostało zlikwidowane, ponieważ było usytuowane na prywatnym terenie, a właściciel wypowiedział dzierżawę obiektu. W 2008 r. na terenie gminy działały dwa zespoły wychowania przedszkolnego utworzone przez Fundację Inicjatyw Oświatowych, które po zakończeniu finansowania zostały przejęte przez stowarzyszenia rodziców. Niestety lokalne społeczeństwo nie było wystarczająco dojrzałe – punkty zamknięto, a stowarzyszenia rozwiązały swoją działalność.

Pierwsze punkty przedszkolne finansowane ze środków UE na terenie gminy powstały w 2009 r., obecnie na terenie gminy działa siedem punktów. Pracę punktów pilotuje zespół koordynatorek – nauczycielek, które samodzielnie piszą wnioski o dofinansowanie i koordynują pracę wszystkich placówek. Obecnie realizowany jest już trzeci projekt ze środków POKL. Punkty usytuowane są w szkołach podstawowych i świetlicach wiejskich. Niektóre z nich działają na dwie zmiany: poranną i popołudniową. Zapewniony jest również dowóz dzieci do poszczególnych punktów.

Na pomysł założenia punktów przedszkolnych w Suchym Dębnie wpadły cztery nauczycielki ze szkoły podstawowej. Same dowiedziały się o możliwości pozyskania dofinansowania z POKL i przystąpiły do konkursu. Początkowo nie miały żadnego doświadczenia: „Zabrałyśmy się do pisania pierwszego projektu, nie wiedząc kompletnie nic... Byłyśmy totalnie zielone i pisałyśmy projekt w oparciu o wszelką dostępną literaturę”. Prace koordynatorek dały efekt, ich wniosek zajął pierwsze miejsce w województwie pomorskim.

Na przygotowanie punktów przedszkolnych oraz na poinformowanie rodziców o możliwości posłania dziecka do „małego przedszkola” koordynatorki miały miesiąc. W tym czasie organizowane były spotkania informacyjne dla rodziców z każdej wsi, na których nauczycielki mówiły o wadze edukacji przedszkolnej. Rodzice wykazali duże zainteresowanie, jednak nie wszyscy zdecydowali się posłać swoje dziecko do punktu przedszkolnego. Z „niechętnymi” rodzicami koordynatorki prowadziły rozmowy indywidualne, odwiedzając ich w domach. Mówiły: „Proszę nie robić krzywdy dziecku, bo dzisiaj to dziecko nie pójdzie, ale spotkamy się za kilka lat w szkole i będzie poważny problem z dzieckiem... Czy pani chce, żeby pani dziecko odstawało w pierwszej albo

trzeciej klasie?”. Należy tu dodać, że takie argumenty mogły przedstawić tylko nauczycielki, które same pracują z dziećmi i widzą efekty edukacji przedszkolnej w nauczaniu początkowym. Argumenty te skutkowały, coraz więcej rodziców zaczęło posyłać dzieci do punktów przedszkolnych, a z czasem sami zaczęli interesować się działalnością innych form wychowania przedszkolnego.

W 2010 r. edukacją przedszkolną objętych było 81,7% dzieci w wieku 3–5 lat. Zdaniem nauczycielek na dzień dzisiejszy wskaźnik ten wynosi ponad 90%: „Nie wiemy nic, żeby któreś dziecko siedziało w domu, zamiast chodzić do przedszkola”.

O sukcesie koordynatorek zadecydowały głównie jasny podział ról i obowiązków oraz ogromne zaangażowanie w pracę. Wszystkie cztery współpracują ze sobą, ale też każda z nich odpowiada za inne zadanie: jedna za kwestie merytoryczne, druga za monitoring i ewaluację, trzecia zajmuje się rekrutacją i promocją, a czwarta koordynuje pracę projektu.

Zajęcia w punktach przedszkolnych prowadzone są 5 dni w tygodniu po 4 godziny dziennie. Raz w tygodniu prowadzone są półgodzinne lekcje języka angielskiego, w których biorą udział wszystkie dzieci. Zajęcia odbywają się w godzinach 8.00–12.00 oraz 12.00–16.00, jeżeli punkt działa dwuzmianowo. Jedna piąta czasu zajęć przeznaczona jest na realizację podstawy programowej. Na każdych zajęciach przedstawiony jest inny temat dnia, dzieci korzystają z podręczników i kolorowanek.

Środki pozyskane z programów unijnych zapewniają dużą różnorodność oferty edukacyjnej – wycieczki do miasta, kina, teatru czy pikniki z udziałem rodziców. Ponadto organizowane są konkursy angażujące społeczność lokalną – rodzice wraz z dziećmi walczą o atrakcyjne nagrody. Dzieci, przychodząc do punktów przedszkolnych, otrzymują bluzę z logotypem, plecak oraz kamizelkę odblaskową. Punkty są bardzo dobrze wyposażone w pomoce dydaktyczne, sprzęt (aparat fotograficzny, komputer, drukarkę, DVD i telewizor), a także wysokiej jakości atestowane zabawki. Zwiększa to atrakcyjność placówki i zapewnia duży komfort pracy.

Oprócz tego w ramach POKL prowadzone są zajęcia z pedagogizacji rodziców – spotkania z psychologiem na temat wychowania dzieci.

Koordynatorki, które poza prowadzeniem punktów pracują także w szkole podstawowej, dostrzegły dużą zmianę w rozwoju dzieci, które stały się bardziej odważne, szybciej integrują się z rówieśnikami i wykazują większą samodzielność. Dzięki zajęciom w punktach przedszkolnych dzieci nabyły umiejętności zarówno społeczne, jak i wiele umiejętności szkolnych.

Suchy Dąb jest przykładem gminy, w której rozwój edukacji przedszkolnej zapewniły środki z POKL. Ze środków unijnych finansowane są pensje nauczycieli, wyposażenie szkół, dodatkowe zajęcia, a także dowóz dzieci do szkół przy 3% wsparciu z budżetu gminy. Wydatki, jakie ponoszą rodzice, to ubezpieczenie oraz zakup książek, łącznie ok. 100 zł rocznie.

W każdym punkcie pracują nauczyciel i asystent nauczyciela, zatrudnieni na umowę-zlecenie. Pensje nauczycieli są porównywalne z zarobkami nauczyciela dyplomowanego, pensje asystentów odpowiadają natomiast zarobkom nauczyciela stażysty. Praca w punkcie przedszkolnym jest ich jedynym miejscem zatrudnienia. O przyjęciu do pracy nauczyciela oraz asystenta decydują koordynatorki. Raz w miesiącu odbywa się wspólne spotkanie kadry – siedmiu nauczycielek i siedmiu asystentek, omawiane są sprawy organizacyjne, rozwiązywane ewentualne problemy oraz opracowywane plany na następne miesiące.

Po zakończeniu finansowania z POKL gmina stanie przed wyzwaniem zapewnienia kontynuacji punktów przedszkolnych. Czy uda się także zapewnić wysoką jakość usług świadczonych przez te placówki bez środków unijnych?

2. Sokółka – silny lider

Sokółka jest gminą miejsko-wiejską położoną na Podlasiu, obejmuje obszar o powierzchni 314 km². Na terenie gminy znajdują się 54 sołectwa. Sokółka słynie z produkcji okien i drzwi, ponadto znajdują się tu duże złoża żwiru polodowcowego. W mieście Sokółka działa pięć przedszkoli gminnych, jedno z nich z oddziałem żłobkowym. Na obszarach wiejskich gmina prowadzi sześć zespołów wychowania przedszkolnego.

Przez wiele lat edukacja przedszkolna na terenie Sokółki funkcjonowała tylko w mieście. Inicjatywa utworzenia innych form na obszarach wiejskich wyszła ze strony rodziców. „Zaczęło się od tego, że przychodzili mieszkańcy [...]. To było najbardziej motywujące, żeby nie tylko pamiętać o mieście [...], ale też o wsi” – mówi wiceburmistrz, który sam napisał projekt o dofinansowanie innych form wychowania przedszkolnego.

Niestety nie wszyscy byli przychylni idei tworzenia „małych przedszkoli”. Opór stawiali nawet dyrektorzy, którzy nie godzili się na otwieranie punktów w swoich szkołach. Gmina podjęła wiele działań, aby przekonać zarówno rodziców, jak i dyrektorów o wadze edukacji przedszkolnej. Organizowane były spotkania z rodzicami, podczas których rozdawano ulotki, pojawiły się ogłosze-

nia w prasie i na stronie internetowej miasta, każdy z mieszkańców otrzymał również list powiadamiający o naborze do zespołów przedszkolnych. W promocję innych form zaangażowali się również sołtysi i księża. Po negocjacjach z dyrektorami burmistrz wygospodarował w każdej szkole odpowiednią salę i osobiście dopilnował, aby spełniała ona wszystkie wymogi.

Od 2008 r. przez 3 lata na terenie gminy działały inne formy wychowania przedszkolnego finansowane ze środków POKL. Oferta tych placówek była bardzo bogata – logopedia, język angielski, gimnastyka korekcyjna oraz zajęcia dla rodziców i szkolenia dla nauczycieli. Po zakończeniu finansowania punkty zostały przekształcone w zespoły wychowania przedszkolnego, prowadzone przez 4 godziny dziennie, 4 dni w tygodniu. Poza zmniejszeniem liczby godzin ograniczono również ofertę edukacyjną. Obecnie ze środków własnych gmina finansuje logopedę, fundusze na zajęcia dla rodziców pozyskuje ze środków na przeciwdziałanie uzależnieniom.

W czasach finansowania innych form ze środków POKL nauczycielkom pomagały asystentki, obecnie zaś w każdym zespole pracuje jedna nauczycielka zatrudniona zgodnie z Kartą nauczyciela. Są to głównie mieszkanki gminy, które dobrze znają dzieci i ich rodziców. Nadzór pedagogiczny nad zespołami przedszkolnymi sprawują dyrektorki szkół, które odpowiadają również za zatrudnienie nauczycieli.

Gmina Sokółka od początku była przygotowana na przejęcie obowiązku prowadzenia innych form wychowania przedszkolnego. „Od początku wiedziałem, że po zakończeniu projektu gmina weźmie na siebie obowiązek finansowania innych form wychowania przedszkolnego [...]. Po trzech latach projektów unijnych społeczeństwo na tyle dojrzało, że byłby protest, gdybyśmy chcieli zlikwidować opiekę przedszkolną” – mówi wiceburmistrz Sokółki.

Przez 3 lata, składając kolejne wnioski, gmina pozyskiwała środki unijne na prowadzenie raz punktów, a innym razem zespołów przedszkolnych. Do współpracy zaproszono nawet sąsiednie gminy. Niestety w 4. roku gmina usłyszała odmowę. Zgodnie z uchwałą rady gminy burmistrz postanowił kontynuować prowadzenie innych form. Punkty zostały przekształcone w zespoły wychowania przedszkolnego w celu zmniejszenia kosztów ich prowadzenia.

Obecnie na terenie gminy wszystkie zespoły wychowania przedszkolnego mieszczą się w szkołach podstawowych w specjalnie wyposażonych w tym celu salach – pomieszczenia zostały przygotowane zgodnie z rozporządzeniem MEN, ze środków własnych gminy, jeszcze w czasie trwania projektów unijnych.

Dziś w gminie Sokółka opieką przedszkolną objęte są prawie wszystkie dzieci. Zdaniem wiceburmistrza inne formy wychowania przedszkolnego udało się utrzymać dzięki strategicznemu myśleniu i jasno stawianym celom. W ciągu tych kilku lat zmieniała się także postawa rodziców, którzy pełniąc funkcję asystentów, chętnie uczestniczą w zajęciach, oferując nauczycielom swoją pomoc. Z przeprowadzonej przez wiceburmistrza ankiety wynika, że 84% rodziców jest zadowolonych z zespołów przedszkolnych.

3. Głuchów – stowarzyszenie rodziców

Głuchów to mała, typowo wiejska gmina, leżąca w powiecie skierniewickim, liczy zaledwie 6 tys. mieszkańców. Od 100 lat na jej terenie działa przedszkole samorządowe, które może przyjąć docelowo 45 dzieci. Niestety nie pokrywa ono zapotrzebowania gminy na edukację przedszkolną. W 2001 r. wraz z Fundacją im. Komeńskiego gmina wzięła udział w pilotażowym projekcie „Tam, gdzie nie ma przedszkoli” i utworzyła cztery ośrodki wychowania przedszkolnego. W 2007 r. rozpoczęła współpracę z Fundacją Elementarz z Katowic, a w 2009 r. otrzymała wsparcie z UE na realizację projektu „Przedszkolak odkrywa świat”. W tym czasie gmina współpracowała także z Fundacją Edukacji Przedszkolnej z Wrocławia. Pozytywne doświadczenia związane ze współpracą z dużymi stowarzyszeniami prowadzącymi alternatywne formy wychowania przedszkolnego spowodowały, że rodzice zdecydowali się na utworzenie stowarzyszeń, które prowadzą punkty przedszkolne. Dziś na terenie gminy znajduje się sześć innych form wychowania przedszkolnego, każda prowadzona przez inne stowarzyszenie.

Podobnie jak w innych gminach, początkowo nie wszyscy rodzice byli zdecydowani na posłanie swojego dziecka do punktu przedszkolnego. Nie byli oni jednak namawiani do posłania swojego dziecka do punktu przedszkolnego, lecz jedynie informowani o jego utworzeniu. Z biegiem czasu dzięki doświadczeniu i obserwacjom rodzice z Głuchowa sami dostrzegli dobroczynny wpływ edukacji przedszkolnej. Różnica między dziećmi uczęszczającymi do innych form wychowania przedszkolnego a tymi, które pozostały w domu, była widoczna dla wszystkich, dlatego coraz więcej osób decydowało się na posłanie dziecka do punktu przedszkolnego. Dziś opieką przedszkolną na terenie gminy objętych jest 96% dzieci w wieku 3–5 lat.

Aby zapewnić spójność pracy wszystkich form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez niezależne stowarzyszenia rodziców, gmina zatrudnia do-

radcę metodycznego. Wizytuje on wszystkie placówki raz w miesiącu, a raz na dwa miesiące spotyka się z nauczycielami ze wszystkich punktów i przedstawicielem gminy, by omówić wspólne cele i rozwiązać powstałe problemy.

W każdym punkcie przedszkolnym realizowana jest podstawa programowa według programu Marii Rościszewskiej-Woźniak *Dobry start przedszkolaka*. Program ten zakłada głównie naukę przez doświadczanie oraz rozwijanie kreatywności. W przeciwieństwie do innych punktów przedszkolnych dzieci nie korzystają z podręczników, stosuje się pracę metodą projektów – dzieci same pracują, a nauczyciele są bardziej czujnymi obserwatorami niż instruktorami dającymi konkretne wskazówki. Przypomina to podejście pedagogiczne opisane przez A. Sobotkę w załączniku 1. w Reggio Emilia we Włoszech.

Zarówno rodzice, jak i nauczyciele zauważali duży postęp w rozwoju dzieci chodzących do punktów przedszkolnych. Na pierwszym miejscu wymieniają kompetencje społeczno-emocjonalne, takie jak: kreatywność, pewność siebie, odwaga, umiejętności komunikacyjne wyrażania siebie i podejmowania ról, a nawet asertywność. Nauczycielom zależy również na nauczaniu dzieci życia w społeczeństwie. „Zachowania się przy stole, sprzątania po sobie, uczą się dzielić i pracować w grupie [...]. Chodzi tu o wyrównywanie szans, zwrócenie uwagi na problemy poszczególnych dzieci” – mówi jedna z matek, będąca członkiem stowarzyszenia prowadzącego punkt przedszkolny.

Po okresie finansowania zewnętrznego oraz zakończeniu działalności przez NGO gmina Głuchów nie była w stanie przejąć obowiązku prowadzenia innych form wychowania przedszkolnego. Wójt zwrócił się z prośbą do rodziców o utworzenie stowarzyszeń, które przejmą prowadzenie punktów przedszkolnych. Gmina zorganizowała szkolenia dla rodziców oraz pokazała przykłady dobrych praktyk w innych jednostkach. Zarówno wysiłek gminy, jak i ponad 10 lat pozytywnych doświadczeń współpracy z NGO w prowadzeniu alternatywnych form przyczyniły się do utworzenia stowarzyszeń rodziców. Przy każdej szkole podstawowej, w każdej wsi zawiązały się stowarzyszenia. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty otrzymują one dotację z gminy w wysokości 40% wydatków ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu gminnym. Suma ta starcza na wynagrodzenia nauczycieli i drobne remonty. Wkład własny stowarzyszenia to symboliczna składka w wysokości 12 zł rocznie płacona przez każdego członka stowarzyszenia. Ponadto fundusze są pozyskiwane od lokalnych przedsiębiorców, banku spółdzielczego, czy z tzw. opłaty kapslowej. Rodzice dzieci uczęszczających do punktów przedszkolnych nie ponoszą żadnych dodatkowych opłat.

W Głuchowie punkty przedszkolne przyczyniły się do aktywizacji i integracji całej społeczności lokalnej. Członkami stowarzyszeń są nie tylko rodzice wszystkich dzieci uczęszczających do punktów przedszkolnych, lecz także ci, których dzieci już zakończyły ten etap edukacji. W organizację licznych festynów organizowanych przez stowarzyszenia angażują się koła gospodyń wiejskich oraz parafia.

Bibliografia

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 wraz z nowelizacją z dnia 13 czerwca 2008 r. oraz komentarzem. Dostępny na stronie internetowej MEN http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1965%3Ainne-formy-wychowania-przedszkolnego&catid=251%3Aprzedzskola-2011-mae-przedzskola&Itemid=321.

Ogrodzińska T. (red.), *Dobry start. Jak wprowadzać alternatywne formy wczesniej edukacji?*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa 2008.

NOTY O AUTORACH

EDUKACJA PRZEDSZKOLNA

Joanna Kielan

Asystent projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Absolwentka psychologii klinicznej w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie. Redaktor przeglądu prasy – Nowinki Oświatowe.

Joanna Krukowska

Doktorantka w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się tematyką związaną z polityką regionalną i konkurencją samorządów o środki z funduszy europejskich.

Marta Lackowska-Madurowicz

Adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się rozwojem regionalnym UE, kapitałem społecznym, lokalną polityką dostarczania usług publicznych oraz zarządzaniem metropolitalnym.

Julita Łukomska

Asystent w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczyła w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych z zakresu rozwoju i polityki lokalnej.

Wojciech Marchlewski

Ekspert niezależny, współpracuje ze Związkiem Gmin Wiejskich RP, prowadzi własne badania na temat edukacji i jej związku z rynkiem pracy na obszarach wiejskich. Doradza w ramach pomocy międzynarodowej udzielanej przez MATRA, USAID, UE, WB, DiFID Macedonii, Ukrainie. Jest autorem wielu ekspertyz z dziedziny edukacji na obszarach wiejskich w Polsce, na Ukrainie i w Macedonii.

Aneta Sobotka

Asystent ds. badań w projekcie *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Ukończyła gospodarkę przestrzenną na Uniwersytecie Warszawskim oraz zarządzanie w Szkole Głównej Handlowej.

Paweł Swianiewicz

Kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor nauk ekonomicznych. Specjalista w obszarze polityki lokalnej i finansów samorządowych, autor licznych publikacji. Brał udział w wielu programach dotyczących rozwoju samorządu terytorialnego w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej. Ekspert Rady Europy do spraw finansów samorządowych i organizacji terytorialnej. Od 2010 roku doradca społeczny ds. samorządu terytorialnego Prezydenta RP.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej to seria sześciu publikacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje główne obszary zarządzania oświatą przez gminy, powiaty i województwa:

- Oświatowe strategie polskich samorządów
- Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym
- Finansowanie oświaty przez samorządy
- Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- Oświatowe wskaźniki odniesienia

Biblioteczka ma ułatwić samorządom rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić do odpowiedzialnego i strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Zawarte w kolejnych tomach **Biblioteczki** rozdziały mają dwojaki charakter. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują obecne problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentując przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, z drugiej zaś proponują szereg rekomendacji w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania, propagują przykłady dobrych praktyk. Niewątpliwym atutem serii jest różnorodność spojrzeń na oświatę – poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, przez przedstawicieli firm świadczących usługi dla samorządów, a także, co najważniejsze – przez doświadczonych samorządowców.

Mamy nadzieję, że **Biblioteczka Oświaty Samorządowej** będzie stanowić wartościowe źródło wiedzy o zarządzaniu oświatą na szczeblu lokalnym, skłoni Czytelników do namysłu i refleksji oraz zainspiruje do wdrażania nowych rozwiązań.

Rozszerzenie edukacji przedszkolnej to jedno z najważniejszych wyzwań edukacyjnych stojących przed gminami. Skokowy wzrost scholaryzacji przedszkolnej w ostatnich latach związany był z dostępnością funduszy europejskich, jak również z uelastycznieniem rozwiązań ustawowych (wprowadzenie innych form wychowania przedszkolnego). Od decyzji władz gminnych, zarówno organizacyjnych jak i budżetowych, zależy obecnie trwałość i dalszy rozwój edukacji przedszkolnej. Gminy podejmują też trudne decyzje regulujące pobieranie od rodziców opłat za wyżywienie dzieci i za dodatkowe zajęcia. Niniejszy tom **Biblioteczki** szczegółowo omawia politykę gmin w tym obszarze. Obok studiów przypadku przedstawia także wybrane europejskie modele opieki przedszkolnej.



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

ISBN: 978-83-63490-05-8

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

