



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Paweł Swianiewicz, Joanna Krukowska,
Marta Lackowska-Lazurowicz

Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej

SPIS TREŚCI

Streszczenie.....	3
1.1. Zakres badania i przywoływane koncepcje teoretyczne	11
1.2. Metody badania	13
3. Samorządy lokalne wobec opieki przedszkolnej	26
3.1. Miejsce opieki przedszkolnej w polityce gminnej	26
3.1.1. Postrzegane znaczenie opieki przedszkolnej	26
3.1.2. Miejsce opieki przedszkolnej w hierarchii priorytetów polityki lokalnej	29
3.2. Współpraca z placówkami niepublicznymi	32
3.2.1. Stosunek do przedszkoli niepublicznych	32
3.2.2. Możliwości kontroli	39
3.2.3. Jakość współpracy z podmiotami prowadzącymi placówki niepubliczne	41
3.2.4. Standard usług	42
3.2.5. Podsumowanie	44
3.3. Inne formy wychowania przedszkolnego	44
3.3.1. Rola punktów przedszkolnych w opinii samorządów	46
3.3.2. Kontynuacja po ustaniu dofinansowania ze środków unijnych	49
3.3.3. Podsumowanie	50
4. Finansowanie opieki przedszkolnej	52
4.1. Opłaty za przedszkola	52
4.1.1. Opłaty w przedszkolach publicznych	52
Opłaty za wyżywienie	52
Opłaty stałe w roku 2010/2011	53
Opłaty godzinowe ustalane na rok 2011/2012	54
Sposób określania zakresu zajęć płatnych	56
Skutki finansowe nowych regulacji – podwyżka czy obniżka?	57
Egzekwowanie zadeklarowanego czasu pobytu dzieci w placówkach	61
Ulgi w opłatach	62
Niejednolitość interpretacji prawa przez instytucje nadzoru (wojewoda, RIO)	62
Ekonomia polityczna opłat za przedszkola	64
Wyznaczanie godzin bezpłatnych	66
4.1.2. Zajęcia w przedszkolach publicznych	66
4.1.3. Dotowanie placówek niepublicznych	69
4.1.4. Transfery międzygminne	70
4.2. Finansowanie z funduszy europejskich	77
4.2.1. Źródła finansowania opieki przedszkolnej z funduszy europejskich	77
4.2.2. Wpływ dostępności funduszy europejskich na politykę samorządów	81
4.3. Rola państwa w organizacji opieki przedszkolnej	84
4.3.1. Finansowanie	84
4.3.2. Ocena uwarunkowań prawnych funkcjonowania opieki przedszkolnej	88
5. Podsumowanie	91
5.1. Bariery w rozwoju opieki przedszkolnej, czyli obszary wymagające dyskusji	91
5.2. Lokalna polityka samorządowa w zakresie opieki przedszkolnej?	96

Streszczenie

Przedstawiany raport jest kontynuacją opracowania z początku 2011 roku przygotowanego na podstawie dostępnych danych urzędowych odnoszących się do zakresu i finansowania opieki przedszkolnej. Zadaniem było pogłębienie, uzupełnienie i weryfikacja informacji podanych już we wcześniejszym raporcie, stąd niniejszy dokument pomija niektóre zagadnienia, które zostały już dostatecznie opisane wcześniej. Raport został opracowany w oparciu o:

- Ankietę przeprowadzoną z urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy oświaty w 320 gminach całego kraju;
- Trzy wywiady grupowe z politykami i urzędnikami samorządowymi, mające charakter zbliżony do metody wywiadu zogniskowanego (*focus group*);
Badania terenowe w 56 gminach w pięciu województwach, w ramach których przeprowadzono ankiety i wywiady pogłębione z burmistrzami/ wójtami gmin, radnymi z komisji właściwych do spraw oświaty oraz urzędnikami odpowiedzialnymi za sprawy oświaty;
- Analizę danych ilościowych odnoszących się do wykorzystania środków unijnych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki poddziałanie 9.1.1.
- Analizę innych źródeł wtórnych takich jak materiały prasowe i porozumienia międzygminne, materiały na stronach internetowych itp.

Sieć placówek opieki przedszkolnej w badanych gminach

Mimo dynamicznego wzrostu w ostatnich latach, Polska nadal należy do krajów europejskich o najniższym poziomie skolaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym. Badanie wykazało jednak, że dane urzędowe zawierają pewne niedokładności, w szczególności z oficjalnych statystyk wymykają się niektóre punkty przedszkolne. Dane nie obejmują też swoistej „szarej strefy” – prywatnych placówek przedszkolnych rejestrowanych jako działalność gospodarcza pod innymi szyldami. W strukturze placówek niepublicznych obserwujemy znaczące różnice międzyregionalne. W Polsce południowo-wschodniej bardzo częste jest prowadzenie przedszkoli przez instytucje kościelne, a w Polsce zachodniej dominują placówki prywatne. Z kolei placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe – w objętej badaniem terenowym grupie województw – najczęściej pojawiały się w Wielkopolsce.

Stosunkowo niskie wskaźniki skolaryzacji wynikają nie tylko ze słabego dostępu do infrastruktury przedszkolnej, ale także z niewielkiego w wielu gminach (mimo zachodzących w tym zakresie dynamicznych zmian) popytu. Wskazuje na to fakt, że problem braku miejsc w placówkach nie pojawia się wcale najczęściej w gminach o najniższym wskaźniku skolaryzacji.

Podstawowym problemem w planowaniu rozwoju sieci placówek przedszkolnych jest też nieprzewidywalność zmian popytu i jego przestrzennej koncentracji przy jednoczesnej konieczności szybkiego reagowania. Liczą się bowiem nie tylko trendy demograficzne, ale także skala migracji (krajowych i zagranicznych), kierunki rozwoju zabudowy, zmiany zachodzące na lokalnym rynku pracy, itd. Wielu samorządowców nawet w obliczu znacznej nadwyżki chętnych nad liczbą miejsc nie widzi potrzeby zmian istniejącej sytuacji licząc na nieodległe „uwolnienie” miejsc w przedszkolach przez sześciolatkę, które przejdą obowiązkowo do szkół podstawowych. Niewiele samorządów posiada klarowną strategię dotyczącą rozwoju sieci edukacji przedszkolnej na swoim terenie. W trakcie prowadzenia badań uderzało, że wielu rozmówców miało kłopoty z odpowiedzią na pytanie czy pożądane byłoby uruchomienie w przyszłości dodatkowych placówek niepublicznych. Wielu respondentów 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.

W badanej populacji najwcześniej otwierane przedszkole czynne jest już od 5:30, a najpóźniej od 9. Jednak najczęstsza godzina otwarcia to 7 rano. Jeśli chodzi o godziny zamknięcia placówek, to najczęściej spotykana pora jest 16:00, ale w badanej populacji rozbieżność była bardzo znaczna – od 12 do 19. Najczęstszy okres otwarcia to 9,5 lub 10 godzin. Im większe miasto, tym dłuższy czas otwarcia placówek – w miastach pow. 100 tys. jest to 10,5 godziny. Najkrócej (przeciętnie 8,8 godziny) otwarte są placówki w gminach wiejskich, a spośród gmin małych wyróżniają się obszary podmiejskie największych aglomeracji (przeciętnie ponad 10 godzin).

Miejsce opieki przedszkolnej w polityce gminnej

Przed polityką w zakresie organizowania opieki przedszkolnej stawia się zazwyczaj cztery cele:

- (1) Pomoc rodzicom w wychowaniu i opiece nad dziećmi;
- (2) Opieka mająca pomóc rodzicom w ich aktywności na rynku pracy;
- (3) Opieka nad dziećmi szczególnie potrzebującymi, np. z powodu niesprawności, kłopotów zdrowotnych, czy pochodzenia ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- (4) Edukacja dzieci i przygotowanie ich do szkoły.

Badanie wskazuje, że samorządowcom istotne wydają się wszystkie z wymienionych tu celów, jednak najbardziej powszechnie akcentowana jest funkcja socjalizacyjna – wspomaganie umiejętności nawiązywania kontaktów z rówieśnikami, a tylko trochę mniej powszechnie uznawana jest rola edukacyjna. W tym świetle zaskakujące jest, że w wywiadach pogłębionych wielu respondentów podkreślało, że nie jest dużym problemem brak miejsc dla dzieci, których jeden z rodziców nie pracuje i może się zaopiekować dzieckiem w ciągu dnia. Wydaje się, że deklarowane przekonanie o roli przedszkoli nie jest więc głęboko zakorzenione.

W sumie jednak 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, a w szczególności na pierwszy plan wybija się funkcja edukacyjna.

Sprawy opieki przedszkolnej nie są centralnym punktem debat politycznych w gminach, ustępując miejsca np. problemom inwestycji drogowych. W kampanii wyborczej 2010 roku temat ten pojawiał się jedynie sporadycznie. Równocześnie można zauważyć, że polityczne znaczenie tego tematu wzrosło znacząco w ciągu ostatniego roku. Przyczyniły się do tego z jednej strony kontrowersje wokół nowych zasad ustalania odpłatności za przedszkola, a z drugiej wykorzystywanie tego tematu przez polityków krajowych w kampanii przed wyborami parlamentarnymi jesienią 2011 roku. W dłuższej perspektywie wpływ na zachodzące w tym zakresie zmiany ma rosnąca świadomość rodziców oczekujących, że ich dzieci będą mogły korzystać z przedszkola. W latach 1990. na terenach wiejskich zdarzało się, że placówki były zamykane nie z przyczyn oszczędności finansowych, a z powodu bardzo niewielkiego zainteresowania rodziców. Z dzisiejszej perspektywy sytuacja taka wydaje się bardzo odległą przeszłością.

Współpraca z placówkami niepublicznymi

Mówiąc o stosunku władz samorządowych do przedszkoli niepublicznych mamy na myśli dwie zasadniczo odmienne (choć czasem spletające się) sytuacje:

- (1) w której placówki niepubliczne tworzone są „oddolnie” przez zainteresowane podmioty, a władze lokalne mogą tylko próbować wspierać (lub stymulować) ten proces, lub też starać się go ograniczać;
- (2) w której władze samorządowe rozważają lub podejmują próby przekształcenia istniejących placówek samorządowych w prowadzone przez inne podmioty (np. lokalne stowarzyszenia). Próby takie były podejmowane w niektórych gminach, spotkały się z żywym zainteresowaniem w innych miejscowościach i były przedmiotem namysłu wielu polityków lokalnych.

W większości gmin przekształcanie przedszkoli gminnych jest postrzegane zdecydowanie bardziej krytycznie niż tworzenie nowych placówek niepublicznych. Najmniej chętnie nowe podmioty niepubliczne widziane są

w gminach wiejskich – słyszeliśmy tam opinię, że mieszkańcy mogliby być nieufni wobec placówek prowadzonych często przez osoby prywatne, więc przedszkola niepubliczne nie spotkałyby się z zainteresowaniem.

Na poziomie ogólnopolskim występuje związek między skolaryzacją a poparciem dla przedszkoli niepublicznych i innych form opieki przedszkolnej. Im wyższa skolaryzacja w gminie, tym częściej respondenci byli niechętni powstawaniu nowych placówek niepublicznych i zastępowaniu przedszkoli przez inne formy. Może to wskazywać na traktowanie tych placówek jako komplementarnych dla publicznych przedszkoli.

Przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne nie jest obecnie popularne (rys. 10). Wśród badanych urzędników 70% opowiadało się przeciwko takim zmianom (z tego niemal połowa zdecydowanie). Jeszcze wyraźniej niechęć tę wyrażają politycy lokalni. W ostatnich trzech latach przekształcenie przedszkola publicznego w niepubliczne miało miejsce tylko w 4% gmin. Trzeba jednak dodać, że z przeprowadzonych rozmów wynika, że przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne było w gminach częstsze na początku lat 2000. Jedną z najczęściej wskazywanych przeszkód jest opór związków zawodowych, drugą zaś mentalność społeczności lokalnych. Wśród korzyści wymienia się potencjalne oszczędności (związane między innymi z pozbyciem się ograniczeń wynikających z tzw. Karty Nauczyciela), ale zwracając uwagę, że pojawiają się one dopiero w dłuższej perspektywie, podczas gdy w krótszym horyzoncie trzeba ponieść koszty przekształceń. Wielu rozmówców podkreślało, że przekształcenie przedszkola samorządowego byłoby pożądane, ale jest niemożliwe do przeprowadzenia i próby takie nie są podejmowane.

Większość gmin uważa, że w związku z przekazywaniem dotacji ma wystarczającą kontrolę nad placówkami niepublicznymi, ale – mimo podkreślanej poprawy związanej z niedawnymi zmianami prawnymi – stosunkowo częste są także opinie krytyczne na ten temat. Wskazują min. na trudności wiążące się z:

- kontrolą faktycznej liczby dzieci uczęszczających do placówek;
- dostępem do dokumentów w przypadku placówek, których organ założycielski ma siedzibę w odległej gminie;
- niemożnością interwencji w sytuacji, gdy liczba dzieci jest większa niż wynikająca z posiadanych przez placówkę zezwoleń (np. służb sanitarnych lub straży pożarnej);
- brakiem możliwości interwencji w odniesieniu do poziomu oferowanych usług (przy czym podkreślano, że rodzice niejednokrotnie domagają się takich interwencji od władz gminnych) przy jednoczesnym znikomym zainteresowaniu tym tematem organów nadzoru pedagogicznego (kuratorium).

Politycy samorządowi zwracają też uwagę na niską świadomość rodziców odnośnie dofinansowania udzielanego placówkom niepublicznym.

Prawie 40% urzędników i polityków samorządowych uważa, że standard opieki przedszkolnej jest zazwyczaj wyższy w placówkach publicznych, a kolejne 40% uważa, że standard jest porównywalny lub zależy od konkretnej placówki. Opinie o wyższości placówek niepublicznych zdarzają się jedynie sporadycznie (4%).

Stosunek samorządów do przedszkoli niepublicznych odznacza się pewną niespójnością. Z jednej strony samorządowcy przytaczają wiele racjonalnych argumentów przemawiających za prywatyzacją przedszkoli lub wspieraniem tworzenia nowych placówek niepublicznych. Niechęć wobec dalszej prywatyzacji wynika głównie z trudności z przefinansowaniem takiego rozwiązania. Z drugiej strony ocena istniejących placówek niepublicznych nie jest jednoznacznie pozytywna. Wydaje się, że akceptacja zwiększania roli placówek niepublicznych w strukturze sieci opieki przedszkolnej wymaga zarówno zmian w mentalności społecznej, jak i uściślenia i modyfikacji obowiązujących przepisów.

Inne formy wychowania przedszkolnego

Punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego są szczególnie popularne w gminach wiejskich. W 55% przebadanych gmin doszło w ostatnich trzech latach do powstania nowych form opieki przedszkolnej, największy przyrost miał miejsce w gminach podmiejskich (nowe punkty przedszkolne pojawiły się aż w 74% takich gmin). Często powstawanie punktów przedszkolnych związane są z wykorzystywaniem funduszy Unii Europejskiej i z aktywnością organizacji pozarządowych.



Najczęściej wskazywaną zaletą innych form wykonywania przedszkolnego jest względna łatwość zakładania placówek. Tylko nieco rzadziej badani wskazywali na niższe koszty niż w przypadku tradycyjnych placówek.

Opłaty za przedszkola publiczne

Najczęściej spotykaną opłatą za codzienne wyżywienie jest kwota mieszcząca się w przedziale od 4,10 do 5 złotych. Zupełnie sporadycznie pojawiają się jednak także kwoty znacząco odbiegające od tej dominanty – do 2 zł lub powyżej 8 zł. W 8% gmin w przedszkolach nie pobiera się w ogóle opłaty za wyżywienie, w grupie gmin wiejskich odsetek ten wynosi aż 14%. W niektórych przypadkach wiąże się to po z faktem, że placówki (umieszczone zazwyczaj przy szkołach wiejskich) nie oferują dzieciom żadnego wyżywienia. Ale znacznie częściej jest to świadoma polityka władz gminy uważających, że i tak znaczna część opłat byłaby refundowana przez GOPS ze względu na trudną sytuację materialną rodzin uczęszczających do przedszkola dzieci. Przeciętna wysokość opłat za wyżywienie jest silnie zróżnicowana w zależności od typu gminy. Najwyższe (ok. 5,50 zł) są w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców) i w gminach podmiejskich największych aglomeracji. Dla gmin wiejskich przeciętna wynosi tylko 4 zł. 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.

Obowiązująca w większości gmin w roku 2010/2011 miesięczna opłata stała w ponad 40% gmin wynosiła pomiędzy 101 i 150 zł. Ale odstępstwa od takiej typowej sytuacji są dość znaczne – z jednej strony w 5% gmin (w grupie tej znajdowały się głównie gminy wiejskie) odstąpiła w ogóle od pobierania opłat, z drugiej w co trzydziestej gminie opłata miesięczna była wyższa niż 200 zł. Zróżnicowanie opłaty miesięcznej pomiędzy gminami przypomina opisywane wcześniej w odniesieniu do opłat za wyżywienie. Sumy płacone przez rodziców były wyższe od przeciętnych w przypadku większych miast (ponad 120 zł) i w gminach podmiejskich (ponad 130 zł), a niższe w gminach wiejskich (przeciętnie 80 zł).

Trudniej o jednoznaczne wnioski w zakresie obowiązującej od roku 2011/2012 opłaty godzinowej. Pierwszą przyczyną jest to, że znaczna część badania została przeprowadzona w czerwcu i lipcu 2011 r., w momencie zbierania informacji wiele gmin nie miało jeszcze przyjętej odpowiedniej uchwały. 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 miały miejsce jeszcze w sierpniu, [a w jednej gminie nawet we wrześniu 2011 roku! 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 (dokładniejsze dane zawiera tabela 13. i rysunek 20.).

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 złotych. Stosunkowo częste są jednak także opłaty niższe – do 1 złotówki (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 złote 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.

Ustawa wymaga wymienienia zajęć prowadzonych w czasie, za który będą płać 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. logopedycznych albo nauki języka obcego (która w wielu innych gminach jest dodatkowo płatna, zagadnienie to będzie jeszcze dyskutowane dalej w raporcie). Ale najczęściej gminy uciekają w bardzo rozbudowane, ale *de facto* ogólnikowe sformułowania.

Bardzo trudno powiedzieć, czy nowe przyjęte uchwały oznaczały podwyżkę czy obniżkę, a także jakie będzie ich oddziaływanie na wpływy do budżetów gmin. W nowym systemie koszt ponoszony przez rodziców zależy od czasu przebywania dziecka w przedszkolu, a także od absencji w ciągu miesiąca. Zdarza się więc, że niektórzy rodzice płacą więcej niż przed zmianą systemu, a inni w tej samej gminie płacą mniej niż dotychczas. Przedstawiciele samorządów zwracają więc uwagę na następujące zjawiska:

- Dochody z opłat są nieprzewidywalne. W wielu przypadkach mimo pozornej podwyżki notowany jest spadek wpływów do budżetu;
- Wskutek nowych przepisów nieprzewidywalne stało się zapotrzebowanie na niektóre specyficzne usługi, takie jak na przykład opieka przedszkolna placówek dyżurujących w czasie wakacji;
- Nowe przepisy – wbrew intencjom oficjalnie formułowanej polityki rządu – doprowadziły w wielu przypadkach do zmniejszenia zakresu opieki przedszkolnej, bo wielu rodziców kierując się oszczędnościami stara się zostawiać dzieci tylko na 5 godzin, a w każdym razie odbierać je wcześniej niż poprzednio.

Spore trudności sprawia gminom kontrola czasu przebywania dzieci w placówkach. W związku z tym coraz więcej samorządów decyduje się na wprowadzanie kart chipowych, mimo dostrzeganych wad tego rozwiązania.

Najczęściej spotykane ulgi w opłatach to ulgi na drugie i kolejne dziecko w przedszkolu (ulga ta czasami mylnie określana jest jako ulga dla rodzin wielodzietnych). Coraz częściej – także ze względu na decyzje organów nadzoru kwestionujących uchwały – ulga ta jest wiązana z dodatkowym kryterium dochodowym. Większość gmin uważa jednak, że wspomaganie rodzin najuboższych jest zadaniem GOPS, a nie polityki taryfowej.

Często wspominanym przez respondentów problemem jest niejednorodność interpretacji prawa przez instytucje nadzoru (województw, RIO). Rozwiązania akceptowane w jednych województwach, bywają kwestionowane w innych regionach. Zróżnicowanie interpretacji tego samego zagadnienia zdarzają się zresztą nawet w ramach tego samego regionu.

W swoich uchwałach dotyczących opłat gminy często odwołują się do kryteriów politycznych. Istotność tego zagadnienia wzrosła wyraźnie latem 2011 roku w związku z trwającą kampanią przed wyborami parlamentarnymi. Niektóre gminy zmieniały swoje uchwały pod naciskiem polityków szczebla krajowego. Dość popularne jest odnoszenie własnych propozycji do wysokości uchwał w sąsiednich gminach (w celu uniknięcia protestów mieszkańców). Dość często odnotowywaliśmy przypadki, kiedy rada gminy obniżała stawki proponowane przez zarząd, choć sporadycznie natykaliśmy się także na sytuacje odwrotne (podnoszenie opłat przez radnych).

Jeśli chodzi o wyznaczanie godzin bezpłatnych, to najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest sztywno określanie tych godzin – od 8 do 13 (59% badanych gmin) lub od 7 do 12 (22% badanych gmin).

Zajęcia w przedszkolach publicznych

Wśród ponadprogramowych zajęć prowadzonych w przedszkolach najbardziej powszechna jest rytmika (81% gmin), ale niedaleko w tyle pozostaje nauka języków obcych (76%), czy zajęcia z logopedą (75%).

Opracowany wskaźnik sumaryczny liczby zajęć dodatkowych w przedszkolach koreluje się silnie z poziomem skolaryzacji w gminie – powszechność opieki przedszkolnej idzie zwykle w parze z wysokim poziomem oferty. Zauważalna jest także różnica w poziomie oferty przedszkoli w gminach wiejskich i miejskich. Prawie w każdej kategorii gminy wiejskie organizują dodatkowe zajęcia rzadziej.

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 większości przedszkoli dziecko może też bezpłatnie korzystać z gimnastyki korekcyjnej (dwie trzecie placówek, w których takie zajęcia są prowadzone).

Dotowanie placówek niepublicznych

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

Wątpliwości w wielu gminach budzi konieczność zaliczania do podstawy wyliczenia dotacji wpływów uzyskiwanych w przedszkolach gminnych od rodziców oraz incydentalnych wydatków, na przykład związanych z remontami budynków przedszkolnych.

W gminach, które nie mają placówek 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. Czasem wręcz jest to bodziec do zachowania choćby jednego przedszkola publicznego, właśnie w celu wyliczania wartości dotacji dla niepublicznych.

Transfery i współpraca międzygminna

Badania wykazały, że współpraca między samorządami w odniesieniu do opieki przedszkolnej tylko w nielicznych przypadkach odnosi się do wymiany doświadczeń. Większość gmin nie uważa także za istotny problem pojawiania się w ich placówkach dzieci z innych gmin i nie widzi potrzeby ograniczeń w tym zakresie w procesie rekrutacji. Ograniczenia – polegające najczęściej na tym, że dzieci spoza gminy przyjmowane są tylko, jeśli po zakończeniu rekrutacji zostają wolne miejsca – pojawiają się przede wszystkim w dużych miastach i w gminach podmiejskich. Wśród gmin ograniczających przyjmowanie dzieci spoza swojego terenu najczęściej podawaną podstawą ograniczenia jest regulamin rekrutacji do przedszkoli, sporadycznie pojawiają się odpowiednie uchwały rady gminy albo odwołanie do statutu placówki przedszkolnej, w której zapis „terenem działania przedszkola jest gmina” ma stanowić podstawę odmowy przyjęcia dziecka spoza gminy. Kilka samorządów wprowadziło zasadę niezapisywania dzieci z innych gmin do swoich przedszkoli, jeśli nie mają podpisanego z daną gminą porozumienia dotyczącego finansowania ich pobytu. Ograniczenia w przyjmowaniu dzieci spoza gminy (niezależnie od ich prawnej podstawy) są trudne do egzekwowania. Realizuje się je poprzez wymóg deklaracji o zamieszkaniu bądź zameldowaniu, niektóre gminy wymagają oświadczenia o złożeniu przez rodziców dziecka zeznania podatkowego do danego urzędu skarbowego. Większość rozmówców ma przy tym świadomość, że obejść te wymogi jest stosunkowo łatwo, a przed fikcyjnymi meldunkami obronić się nie da.

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

- Dziecko chodzi do placówki publicznej – w takiej sytuacji zwrot kosztów wymaga zawarcia dobrowolnego porozumienia między samorządami obu gmin;
- Dziecko chodzi do placówki niepublicznej – samorząd na terenie którego położona jest placówka (i który ma obowiązek dofinansowania tej placówki) może obciążyć kosztami przekazanej przedszkolu dotacji gminę, w której zamieszkuje dziecko. Następuje to na mocy zapisów ustawy o systemie oświaty i nie wymaga zawierania porozumień międzygminnych.

Płacenie innym gminom za dzieci uczęszczające do przedszkoli publicznych nie jest wcale rzadkim zjawiskiem (choć dotyczy zdecydowanie mniej niż połowy wszystkich gmin) – mimo braku obowiązku prawnego, gminy rozliczają się ze sobą. Wśród 55 gmin odwiedzonych w trakcie badania terenowego, spotkaliśmy aż 10 takich, które miały odnośne porozumienia z sąsiadami.

Zdarzają się również gminy, które zdecydowanie twierdzą, że skoro nie mają obowiązku płacić, to nie będą tego robić. W takiej sytuacji łatwiej wyegzekwować płatność, jeśli w gminie macierzystej nie ma odpowiedniej liczby

miejsc, albo w ogóle nie ma przedszkola (pada wówczas argument obowiązku zapewnienia opieki przedszkolnej). Spotkaliśmy się z przypadkami wymuszenia na wójcie podpisania porozumienia z sąsiednim miastem przez rodziców. Obowiązujące przepisy bywają motywacją do zmiany przedszkola publicznego w niepubliczne, żeby móc odzyskiwać pieniądze za dzieci z sąsiednich gmin (dzieci „przyjezdne” kierowane są właśnie do takiej placówki).

Mimo, że w przypadku uczęszczania do przedszkola niepublicznego przepisy nakazujące dokonywanie transferów międzygminnych są dość jasne, w praktyce i tak dochodzi do konfliktów i niejasności z tym związanych. Zne są przypadki kwestionowania obowiązku płacenia i konieczności sądowej egzekucji należności. Kilka razy podczas badań terenowych natknęliśmy się na „problem” dziecka zameldowanego w gminie X, które chodzi do przedszkola niepublicznego w mieście oddalonym o 100 km, a nawet jeszcze dalej. W tym przypadku ewidentna fikcyjność meldunku nie uwalnia gminy od obowiązku refundacji. Inną sprawą budzącą kontrowersję przy płaceniu za dzieci w przedszkolach niepublicznych jest sposób wyliczania tej opłaty – oparty na kosztach przedszkola publicznego w gminie, do której jeździ dziecko, często wyższych od ponoszonych w placówce w miejscu zamieszkania, co budzi czasem poczucie niesprawiedliwości.

Finansowanie z funduszy europejskich

Od 2004 roku polskie samorządy mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów związanych z rozwojem oferty edukacji przedszkolnej za pośrednictwem kolejnych edycji programów finansowanych z funduszy europejskich. W latach 2004-06 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, a także Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich.

W latach 2007-13 samorządom zostały udostępnione dwa podstawowe, analogiczne źródła finansowania: w sferze inwestycyjnej kluczową rolę odgrywają Regionalne Programy Operacyjne, natomiast z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (poddziałanie 9.1.1. *Zmniejszenie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*) można realizować projekty takie jak tworzenie nowych placówek i wsparcie istniejących.

Do kwietnia 2011 roku z PO KL skorzystało ponad 800 projektów przedszkolnych realizowanych przez podmioty samorządowe (łącznie ich wartość to 489 mln zł) oraz 390 projektów realizowanych przez inne podmioty (łącznie wartość tych projektów to 268 mln zł).

Ponad 80% tych projektów realizowanych było w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Jeśli weźmiemy pod uwagę wielkość pozyskanych środków, 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.

Istotnymi partnerami samorządów w pozyskiwaniu środków unijnych na przedszkola są organizacje pozarządowe.

Problemem bywa zapewnienie dalszego funkcjonowania placówek po zakończeniu finansowania unijnego, ale w skali ogólnopolskiej nie jest to problem powszechny. Stosunkowo najczęściej pojawia się w małych gminach wiejskich. 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.

W gminach wiejskich zdarza się, że obecność unijnego projektu uruchamiającego placówkę przedszkolną wywołuje trwałą zmianę w hierarchii lokalnych priorytetów politycznych. Ze względu na presję rodziców zadowolonych z funkcjonowania placówki, zamknięcie przedszkola po zakończeniu dofinansowania jest politycznie niemożliwe. Władze samorządowe zmuszone są do poszukiwania oszczędności w innych miejscach, przeznaczając środki z budżetu na dofinansowanie placówki przedszkolnej.



Rola państwa w organizacji opieki 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. Pod koniec 2010 roku pojawiły się konkretne plany objęcia zadań przedszkolnych rozszerzoną subwencją oświatową. W połowie grudnia 2010 roku reformę taką zapowiedział wiceminister Mirosław Sielatycki, a w początku marca 2011 r. minister Hall zapowiedziała przekazanie projektu do konsultacji międzyresortowych, podkreślając życzliwe zainteresowanie premiera takim rozwiązaniem.

W badaniu terenowym zapytaliśmy pracowników i polityków samorządowych, co sądzą o pomyśle wprowadzenia subwencji przedszkolnej. Jedną z alternatyw, którą przedstawiliśmy naszym respondentom był wybór między subwencją i dotacją. Kolejna opcja przedstawiona do wyboru respondentom odwoływała się do poglądu o wyższości dochodów własnych, pozwalających na większą autonomię działań samorządów gminnych. 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.

Z pewnym zaskoczeniem zaobserwowaliśmy, że dla wielu rozmówców (w tym nawet wójtów i burmistrzów) rozróżnienie między subwencją i dotacją było niezrozumiałe. 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. 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. Ale więcej niż co piąty rozmówca wskazał na dotację, a nieco więcej niż co dziesiąty opowiedział się za odpowiednim wzmocnieniem dochodów własnych samorządów. Poparcie dla wzmocnienia dochodów własnych było największe w przypadku stosunkowo zamożnej grupy gmin podmiejskich (prawie 20% wskazań), a najniższe w przypadku pozostałych gmin wiejskich. 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).

Najbardziej konsekwentnymi zwolennikami finansowania za pomocą subwencji oświatowej okazali się wójtowie i burmistrzowie (ponad 80% wskazań). W przypadku pracowników urzędu odpowiadających za oświatę oraz radnych – członków komisji oświatowych rozkład odpowiedzi jest 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.

Uzyskane wyniki świadczą, 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 hierarchii 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.

Wniosek ten potwierdzają również wywiady odnoszące się do problemów związanych z prawnymi regulacjami krępującymi swobodę samorządów w zarządzaniu polityką przedszkolną. Okazuje się, że znaczna część tak polityków jak i urzędników samorządowych nie dostrzega problemów innych niż brak wystarczającej ilości środków finansowych. Wśród tych, którzy wymieniają różne bariery, najczęściej wskazuje na Kartę Nauczyciela i przepisy dotyczące opłat za przedszkola.

1. Zakres i metoda badania

1.1. Zakres badania i przywoływane koncepcje teoretyczne

Przedstawiany raport nie powstał jako w pełni odrębna diagnoza, jest bowiem kontynuacją opracowania z początku 2011 roku przygotowanego na podstawie dostępnych danych urzędowych odnoszących się do zakresu i finansowania opieki przedszkolnej¹. Zadaniem było pogłębienie, uzupełnienie i weryfikacja informacji podanych już we wcześniejszym raporcie, stąd niniejszy dokument pomija niektóre zagadnienia, które zostały już dostatecznie opisane wcześniej.

Celem badania terenowego było zatem zgromadzenie uzupełniających informacji, w szczególności odnoszących się do polityk formułowanych przez samorządy w interesującym nas zakresie. Wśród szczegółowych pytań badawczych wymienić można:

- Jak jest miejsce opieki przedszkolnej w hierarchii priorytetów polityki gminnej? Czy są to zadania uważane za istotne w porównaniu z innymi usługami, za które odpowiadają samorządy? Czy są przedmiotem ożywionych dyskusji tak wewnątrz instytucji gminnych jak i pomiędzy politykami i urzędnikami a mieszkańcami? Jaka jest aktywność poszczególnych grup i osób w tych debatach? Czy są istotne różnice w postrzeganiu roli przedszkoli między władzami wykonawczymi, radnymi i urzędnikami samorządowymi?
- Jaki jest stosunek władz samorządowych do powstawania i funkcjonowania placówek niepublicznych? Na ile inne podmioty zajmujące się opieką przedszkolną na terenie gminy postrzegane są jako partnerzy biorący udział w realizacji wspólnych celów a na ile konkurenci lub też podmioty wymagające nadzoru ze strony władz publicznych? W jaki sposób 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 placówek i jak dopasowują te poglądy do zmieniających się przepisów prawa? Częścią tego zagadnienia są również poglądy (i praktyka działania) odnoszące się do zakresu zadań wykraczających poza podstawę programową, które powinny być realizowane w przedszkolach, a w szczególności które z nich powinny być realizowane za dodatkową odpłatnością.
- Jak wygląda współpraca międzygminna z zakresu opieki przedszkolnej? Chodzi tu o zarówno formy narzucane przez prawo (np. przekazywanie środków za dzieci uczęszczające do placówek niepublicznych w innych gminach) jak i będące skutkiem dobrowolnych porozumień.
- W jakim stopniu samorządy wykorzystują środki unijne dostępne na wspieranie edukacji przedszkolnej i jakie są ich postawy w tym zakresie? Próbkę takiego oszacowania zawierało już przygotowane na początku 2011 roku opracowanie oparte na danych urzędowych, ale wykorzystane w nim dane pochodzące ze sprawozdań z wykonania budżetów nie uwzględniały środków, których formalnym beneficjentem były podmioty nie będące samorządami. Pomijało także środki wiążące się z podpisanymi umowami, których realizacja nie zaczęła się lub znajdowała się na wstępnym bardzo etapie.
- Jakie są najważniejsze bariery rozwoju opieki 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.

Celem dodatkowym jest zebranie informacji uzupełniających, których – wbrew początkowym zamierzeniom – nie udało się pozyskać przy okazji przygotowywania raportu opartego na danych urzędowych. Niektóre z informacji zebranych w opracowaniu Swianiewicza i Łukomskiej (2011) budziły wątpliwości co do akuratności

¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska (2011) „Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł”, raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

dostępnych danych, w niektórych przypadkach dane urzędowe okazały się zbyt mało dokładne. W szczególności te uzupełnienia dotyczyły następujących zagadnień:

- Dane statystyczne rozróżniają jedynie placówki prowadzone przez podmioty publiczne (w tym przede wszystkim samorządy gminne) i niepubliczne. Nie mówią nam jednak kim są podmioty niepubliczne zajmujące się opieką przedszkolną. Zadaniem badania terenowego było choć przybliżone oszacowanie skali aktywności poszczególnych typów placówek niepublicznych (por. rozdział 2 raportu);
- Weryfikacja niektórych danych finansowych budzących wątpliwości w ogólnopolskiej analizie opartej na sprawozdaniach budżetowych. W statystykach finansowych bardzo nieprecyzyjne są dane odnoszące się wysokości dotacji przekazywanych przez gminy placówkom niepublicznym, a także rozliczeń finansowych między gminami. Wydaje się, że te nieścisłości (z raportu opartego na danych budżetowych wynikało na przykład, że zdecydowana większość gmin nie wypełnia obowiązku ustawowego regulującego wysokość dotacji przekazywanej placówkom niepublicznym na poziomie co najmniej 75% środków przekazywanych przedszkolom gminnym) wynikają w przeważającej mierze z niejednorodnej interpretacji klasyfikacji budżetowej przez gminy i zapisywanie ponoszonych wydatków (lub dochodów – w przypadku otrzymywania środków z innych gmin) w trudnych do wyśledzenia miejscach.

Takiemu zakresowi pytań badawczych odpowiada struktura raportu, składającego się z trzech zasadniczych części oraz podsumowania. Część pierwsza poświęcona jest uzupełniającej ewidencji zakresu realizowanej opieki przedszkolnej. Część druga dyskutuje politykę gmin w stosunku do przedszkoli – rolę w hierarchii priorytetów, intensywność lokalnych debat na tematy przedszkolne, a także stosunek do placówek niepublicznych i nowych form wychowania przedszkolnego. Część trzecia skupia się na szeroko rozumianych zagadnieniach finansowych. Dyskutuje zakres i wysokość opłat i politykę samorządów w tym zakresie; analizuje finansowe relacje z innymi podmiotami – placówkami niepublicznymi i gminami sąsiadującymi; omawia zakres wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej wraz z towarzyszącymi temu zagadnieniu problemami. Odnosi się wreszcie do barier w rozwoju opieki przedszkolnej i do potencjalnej roli jaką w pokonywaniu tych barier może odegrać państwo. Jak już wspomnieliśmy wcześniej, owe bariery mają charakter nie tylko finansowy, ale ze względu na szczególną wagę tego aspektu zdecydowaliśmy się na umieszczenie tego punktu w części raportu odnoszącej się do finansowania.

W warstwie teoretycznej (którą przywołujemy w podsumowaniu) badanie odnosi się do dwóch debat o charakterze akademickim:

- Debaty odnoszące się do roli samorządu w państwie, a w szczególności autonomii w zakresie wykonywania zadań o charakterze polityki społecznej. Wiele koncepcji teoretycznych, w tym teoria *fiscal federalism* wychodzi z założenia, że polityka społeczna ma charakter redystrybucyjny i jako taka powinna być domeną państwa, a nie jednostek lokalnych. Ale taki postulat nie jest zgodny z praktyką obserwowaną w większości państw europejskich, w których samorządy odgrywają kluczową rolę w implementacji europejskiego modelu państwa dobrobytu. Rattsø (2002, 2005) sugeruje by w tym kontekście mówić raczej o *administrative federalism*, a nie *fiscal federalism*. Pojawia się pytanie, na ile autonomiczne mogą być jednostki lokalne w wykonywaniu tych zadań – na ile samorządy są niezależnymi aktorami realizującymi swoją własną politykę a na ile są tylko realizatorami polityki zaplanowanej na poziomie krajowym, zgodnie z modelem *principal-agent*², w którym samorządom przypada wyłącznie rola wykonawcy?
- Debaty odnoszące się do europeizacji (Börzel & Risse 2003; Bache 2008; Hamendinger & Wolfhardt 2010) działań samorządu, a w szczególności jej wymiaru odgórnego (top-down), w którym polityka i instytucje europejskie wywierają trwały wpływ na kształt instytucji, a także sposób przygotowania i implementacji polityk lokalnych. Pojawia się pytanie, na ile głębokie(a na ile powierzchowne, ograniczające się tylko do absorpcji dostępnych środków) są zmiany w zachowaniach samorządów

² Model teoretyczny stosowany w naukach społecznych do opisu sytuacji, w której jednej osobie bądź instytucji (zwanej agentem) przypada rola wykonywania zadań w imieniu zleceniodawcy (*principal*). W modelu tym rozważane są liczne problemy związane z taką sytuacją takie jak: niesymetryczny dostęp do informacji (agent ma zazwyczaj przewagę w tym zakresie nad mocodawcą) czy zachowania w przypadku konfliktu interesów między obu stronami. Problemy te niewątpliwie da się odnieść do niektórych elementów relacji między rządem i gminami w zakresie opieki przedszkolnej. Omówienie modelu teoretycznego – por. np. Rees (1985), Stiglitz (1987). Po polsku np. Ruszkowski (2008).

wywoływane przez pojawienie się funduszy unijnych przeznaczonych na opiekę przedszkolną? Pośrednio, rozważania na temat europeizacji kierują nas także w stronę debaty na temat współrzędzenia lokalnego (*local governance*) – chcemy bowiem zastanowić się, na ile fundusze unijne (a także inne przemiany) popychają samorządy w kierunku otwarcia sposobu realizacji polityki w zakresie opieki przedszkolnej na współpracę z podmiotami zewnętrznymi (organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, jednostkami naukowymi itd.).

Oba wymienione tu zagadnienia teoretyczne są szeroko dyskutowane w literaturze (w znacznym stopniu dostępnej także w języku polskim), dlatego zdecydowaliśmy się nie omawiać ich szczegółowo w niniejszym raporcie.

1.2. Metody badania

W raporcie wykorzystaliśmy szeroki zestaw metod, mających charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. W szczególności wymienić tutaj trzeba:

- Ankietę przeprowadzoną 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 tym rozdziale. Ankietę została zrealizowana w czerwcu i lipcu 2011 roku. W dalszej części raportu badanie to będziemy roboczo określać mianem „ankiety masowej”;
- 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 (gminy wiejskie oraz miasta powyżej 30 tys. mieszkańców), jeden przeprowadzony był z reprezentantami dużych miast (cztery miasta powyżej 500 tys. mieszkańców oraz jedno liczące ok. 50 tys. mieszkańców), a jeden zgromadził „mieszana” grupę respondentów (dwa małe miasteczka, jedno miasto ok. 50 tys. i dwa miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców);
- 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, respondentamiDokładne informacje o liczbie przeprowadzonych ankiet i wywiadów znajdują się w tabelach 1. i 2., a treść ankiet przytoczona jest w załącznikach 1., 2. i 3. do niniejszego raportu.
- Analizę danych ilościowych odnoszących się do wykorzystania środków unijnych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki poddziałanie 9.1.1. Dane te pochodziły z bazy opracowanej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i obejmowały wszystkie podpisane umowy według stanu na kwiecień 2011 r.
- Analizę innych źródeł wtórnych takich jak materiały prasowe i porozumienia międzygminne odnoszące się do przedszkoli, materiały na stronach internetowych organizacji pozarządowych zajmujących się opieką przedszkolną itp.

Ze względu na częste braki odpowiedzi, zwłaszcza w ankiecie masowej zrealizowanej w ramach projektu, w przytaczanych dalej w raporcie tabelach i rysunkach każdorazowo podajemy liczbę gmin (lub tam, gdzie pytanie dotyczyło poglądów więcej niż jednego respondenta w gminie – liczbę odpowiedzi), z których pochodzą prezentowane zestawienia.

Ze względu na strukturę próby badawczej w raporcie nie ograniczamy się do posługiwania się wartościami średnimi dla całej zbadanej populacji. Wartości średnie 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 masowej – jak widać w tabeli 1. – 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 raporcie Swianiewicza i Łukomskiej 2011, dlatego nie jest tutaj dokładnie omawiany;
5. Pozostałe gminy wiejskie (znajdujące się poza obszarem głównych aglomeracji).

Tabela 1. Liczba przeprowadzone ankiet wg typu respondenta i typu gminy.

	Ankieta masowa – urzędnicy z komórek zajmujących się oświatą	Badania terenowe			
		Liczba objętych gmin - ogółem	Wójtowie/ burmistrzowie	Radni z komisji oświaty	Urzędnicy z komórek zajmujących się oświatą
Miasta >100 tys.	8	10	8	8	10
Miasta 20-100 tys.	10				
Miasta <20 tys.	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

Tabela 2. Liczba przeprowadzonych wywiadów pogłębionych wg typu respondenta i 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

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). Kryterium rozróżniającym 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 1.

W niektórych przypadkach w raporcie posługujemy się także danymi odnoszącymi się do gmin w podziale na województwa. Uznaliśmy, że ze względu na znaczne niekiedy różnice międzyregionalne, warto pokusić się o prezentację w tym układzie. Trzeba jednak pamiętać o niewielkiej liczebności gmin badanych w poszczególnych regionach, dlatego konkluzje formułowane w oparciu o przedstawiane w ten sposób dane należy traktować raczej jako uzasadnione hipotezy, a nie ostatecznie stwierdzone prawidłowości.

2. Sieć placówek opieki przedszkolnej w badanych gminach

2.1. Ewidencja stanu edukacji przedszkolnej – wyzwania i problemy

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 roku (Zawadowska, 2007), opracowanym na podstawie danych zbieranych przez OECD, UE, UNESCO, UNICEF, UNCTAD i Bank Światowy, Polska znajdowała się w grupie państw europejskich o najniższych wartościach wskaźników takich jak upowszechnienie wychowania przedszkolnego czterolatków, 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 organizacyjno-prawnych placówek opieki przedszkolnej, upowszechnienie wykorzystania funduszy europejskich do finansowania opieki i edukacji przedszkolnej, a także stopniowe obejmowanie obowiązkiem przedszkolnym i szkolnym dzieci pięcio- i sześciolletnich.

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 ostatnich latach w bardzo szybkim tempie. Dane zawarte w tabeli 3. 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 oczywiście spowodowane rozszerzeniem oferty edukacyjnej samorządów w wyniku dostępności funduszy europejskich, w tym przede wszystkim środków Europejskiego Funduszu Społecznego wdrażanych w latach 2007-13 za pośrednictwem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³.

Tabela 3. Odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną w Polsce (lata 2005-2010)

Rok	% trzylatków	% czterolatków	% pięciolatków	% sześciolatków*
2005	29,7%	41,2%	51,3%	98,4%
2006	33,1%	44,4%	55,9%	98,1%
2007	36,1%	48,1%	57,7%	95,7%
2008	41,1%	53,2%	64,1%	95,5%
2009	45,7%	59,4%	74,8%	95,4%
2010	49,8%	64,1%	81,0%	97,3%

*w systemie oświaty (zarówno w placówkach przedszkolnych, jak i szkolnych)

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

Oczywiście podstawowym źródłem informacji o stopniu skolaryzacji przedszkolnej, liczbie poszczególnych typów placówek opieki przedszkolnej, miejsc przez nie zapewnianych i dzieci do nich uczęszczających zapewnia System Informacji Oświatowej. Część danych pochodzących z tego systemu jest udostępnianych także w ramach corocznie aktualizowanego Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny. Obowiązek raportowania zasobów infrastrukturalnych, kadrowych, danych dotyczących liczby dzieci w placówkach poszczególnych typów, a także danych finansowych dotyczących dochodów i wydatków związanych z opieką przedszkolną znacząco ułatwiają diagnozę dostępności do tego szczebla edukacji na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także umożliwiają analizę jej zróżnicowań przestrzennych. Bieżąca i szczegółowa ewidencja dostępności do edukacji przedszkolnej jako usługi świadczonej przez samorządy lokalne nasyca jednak wielu problemów, które postaramy się krótko scharakteryzować.

Po pierwsze, w ramach realizowanego przez nas badania terenowego często okazywało się, że dane pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej 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,

³ Szerzej o finansowaniu opieki przedszkolnej ze środków UE piszemy w rozdziale 4.2.

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 placówki. Jednak niejednokrotnie baza nie zawierała informacji o placówkach istniejących nieprzerwanie już od kilku lat. Problem ten dotyczył w szczególności niewielkich gmin wiejskich, w których niezewidencjonowane w bazie SIO punkty przedszkolne pełnią 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” obejmująca placówki świadczące w założeniu zbliżone usługi do tradycyjnych placówek przedszkolnych, jednak prowadzone w formie działalności gospodarczej, bez użycia terminu „przedszkole” przy rejestracji firmy, nie objęte nadzorem dydaktycznym kuratoriów oświaty i niepodlegające restrykcyjnym przepisom (np. sanitarnym, bezpieczeństwa), których muszą przestrzegać placówki funkcjonujące w systemie oświaty. Problem ten dotyczy w szczególności największych miast i gmin leżących w ich bezpośrednim sąsiedztwie, gdzie rozwój oferty placówek 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 bardzo wiele poza systemem. [Te placówki 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 poprzez zakładanie nowych przedszkoli, a poprzez budowanie nowych obiektów dla już istniejących placówek. 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 placówki, a jedynie przybywa miejsc w już istniejących przedszkolach. Jak twierdzą przedstawiciele administracji w jednym z miast, takie rozwiązanie pozwala im obniżyć koszty tworzenia i funkcjonowania placówek przedszkolnych, 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 nie w sensie formalnym, nie tworzymy nowego przedszkola. Budujemy to jako drugi budynek jakiegoś 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 wiarygodnością ewidencji opieki przedszkolnej dotyczy placówek niepublicznych. Zagadnienie współpracy samorządów z tymi podmiotami i postrzeganie niepublicznej edukacji przedszkolnej poruszamy szerzej w rozdziale 3.2, już teraz jednak warto zwrócić uwagę na podkreślany przez niektórych samorządowców problem wiarygodności deklaracji o liczbie uczęszczających dzieci składanych przez placówki niepubliczne do urzędów gmin w celu uzyskania uzależnionej od tej liczby dotacji. Kilukrotnie w trakcie badań terenowych słyszeliśmy opinie wskazujące, że przewidziane przez prawo możliwości i narzędzia kontroli tych placówek będące w gestii władz samorządowych, są niewystarczające. Te wątpliwości mogą rzutować na realistyczność statystyk ogólnopolskich dotyczących liczby dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych. Oczywiście trzeba podkreślić, że skala błędu, o ile 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 pojemną kategorię przedszkoli (lub punktów przedszkolnych) prowadzonych przez podmioty niepubliczne. Tymczasem jest to grupa bardzo silnie zróżnicowana wewnętrznie, obejmująca podmioty prywatne, lokalne i ogólnopolskie organizacje pozarządowe czy też instytucje związane z Kościołem (np. zakony). Cele i sposób działania tych podmiotów są często

odmienne. Skalę aktywności różnych podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne mogliśmy więc ocenić wyłącznie w oparciu o badania terenowe.

Ostatni wniosek związany z zagadnieniem ewidencjonowania placówek opieki przedszkolnej 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 opiekę przedszkolną nie wynika bezpośrednio z chwilowej sytuacji demograficznej (a zatem liczby dzieci w wieku przedszkolnym), a 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 placówce przedszkolnej jest lepsze dla ich rozwoju, aniżeli pozostawanie pod opieką rodziny. Jak wskazuje wypowiedź pracownika odpowiedzialnego za oświatę w jednym z dużych miast, popyt na edukację przedszkolną przestał być już jednoznacznie skorelowany ze współczynnikiem przyrostu naturalnego i nie wystarczy uwzględnić liczby nowonarodzonych dzieci dla oszacowania potrzeb w tym zakresie w kilkuletniej perspektywie czasowej:

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

2.2. Oferta edukacji przedszkolnej – specyfiki regionalne i uwarunkowania lokalne

W zakresie typów placówek opieki przedszkolnej i rodzajów organów je prowadzących możemy zaobserwować cechy wyróżniające poszczególne regiony. Poniżej próbujemy wskazać najistotniejsze z nich.

- **Powszechność tzw. innych form wychowania przedszkolnego.** Przede wszystkim należy podkreślić dużą popularność tego typu placówek we wszystkich regionach. Samorządowcy wyrażają się bardzo pozytywnie o wprowadzonej kilka lat temu zmianie ustawowej umożliwiającej otwieranie placówek takich jak punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego podkreślając, że znacząco 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 zasadą pozbawiona wyjątków, albowiem punkty przedszkolne powstają także w największych miastach. Ogółem od momentu wprowadzenia możliwości tworzenia punktów i zespołów wychowania przedszkolnego do końca 2010 roku 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 trzeba jednak dodatkowo mieć na względzie wspomnianą wcześniej możliwą niedokładność (zaniżenie) danych statystycznych.
- **Liczba placówek 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, gdzie funkcjonują placówki niepubliczne (zob. tabela 4.). Spośród pięciu objętych badaniem terenowym województw w największym stopniu oparte na sieci placówek publicznych wydaje się województwo podlaskie – w regionie tym

zdecydowanie dominują placówki prowadzone przez samorządy, a wskazania na zróżnicowanie lokalnej oferty edukacji przedszkolnej pojawiają się sporadycznie. Z kolei najbardziej zdywersyfikowane jest w tym względzie zaplecze gmin z województwa wielkopolskiego – sieć placówek publicznych jest uzupełniona przez placówki 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 placówki niepubliczne udało nam się zaobserwować następujące prawidłowości:

- **Zróżnicowaną 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 1/3 gmin (a przeważnie nie więcej niż 10%) wskazywała obecność takiej placówki.
- Jeżeli natomiast chodzi o **zaangażowanie podmiotów prywatnych** w wykonywanie zadań z zakresu edukacji przedszkolnej, to należy ono do rzadkości w badanych województwach tzw. „ściany wschodniej”, a zatem na Podkarpaciu i Podlasiu. W pozostałych regionach około 1/3 odwiedzanych gmin deklaruje, że przedszkole publiczne na ich terenie jest prowadzone przez osobę prywatną. Dodatkowo około ¼ gmin deklaruje, że funkcjonuje na jej obszarze prywatny punkt przedszkolny (w przypadku tego wskaźnika podobną jego wartość możemy zaobserwować także na Podlasiu).
- **Zróżnicowanie aktywności organizacji pozarządowych na lokalnym i regionalnym rynku edukacyjnym.** Po pierwsze, skala działalności tych organizacji w poszczególnych regionach jest odmienna. W objętej badaniem terenowym grupie samorządów, obecności przedszkola prowadzonego przez taką organizację nie zadeklarowała żadna z gmin lubuskich i podkarpackich, z kolei bardzo znacząca była liczba takich gmin w Wielkopolsce (aż 1/3 odwiedzonych samorządów). Nie oznacza to, że na Podkarpaciu NGO w ogóle nie są aktywne w dziedzinie edukacji przedszkolnej – przeciwnie, aż 2/3 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 placówek, 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, bowiem obejmuje ono dwa rodzaje podmiotów o stosunkowo odmiennych celach i zakresie działalności. W przypadku Wielkopolski często mamy do czynienia z lokalnymi stowarzyszeniami, które powstały właśnie w celu przejęcia odpowiedzialności za daną (często pojedynczą) placówkę i zostały uformowane oddolnie przez społeczność lokalną, nierzadko także we współpracy z władzami samorządowymi. 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 i działa w gminach, w których przed uruchomieniem punktów występował problem niskiej skolaryzacji 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 działalności) znacząco się różni. Trzeba zauważyć, że oba typy organizacji występują lub występowały⁴ 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, zróżnicowania sieci placówek przedszkolnych oraz aktywności sektora pozarządowego w tej dziedzinie wpływają na zróżnicowaną dostępność do edukacji przedszkolnej na poziomie poszczególnych regionów, a także pojedynczych gmin. Zestawiając wskaźniki skolaryzacji przedszkolnej odnosimy się do omówionego już w rozdziale 1. podziału na kilka kategorii gmin (zob. tabela 5.). Jak widać, najwyższymi wartościami wskaźnika

⁴ W Lubuskiem oraz w Wielkopolsce, mimo że w momencie realizowania przez nas badań terenowych w wybranej próbie gmin nie funkcjonowała żadna placówka prowadzona przez organizację pozarządową, to jeszcze do niedawna organizacje te były tam 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).

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). Poniższe dane dodatkowo uzasadniają wydzielenie grupy gmin podmiejskich spośród ogółu gmin wiejskich, wskazując, że w przypadku usługi takiej jak edukacja przedszkolna, ich specyfika jest bardziej zbliżona do sąsiadujących z nimi dużych miast aniżeli do gmin wiejskich.

Tabela 4. Odsetek gmin deklarujących obecność poszczególnych typów placówek opieki przedszkolnej (próba gmin objętych badaniem terenowym)

Typ placówki	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.

Jak wspominaliśmy na początku rozdziału, poziom dostępności do edukacji przedszkolnej i skolaryzacji na tym poziomie w Polsce, nawet pomimo dynamicznego rozwoju w ostatnich latach, wciąż należy do jednego z 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 w obliczu możliwości 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 6., w zdecydowanej większości gmin objętych badaniem terenowym i masowym pojawił się problem deficytu miejsc w przedszkolach względem liczby chętnych dzieci. Stąd wiemy, że problem ten, przynajmniej w ciągu ostatnich kilku lat, jest stosunkowo powszechny w polskich samorządach. Nawet pomimo dynamicznego rozwoju sieci, uzupełniania jej o placówki niepubliczne i inne formy wychowania przedszkolnego, popyt na miejsca w przedszkolach jest większy, aniżeli oferta zapewniana przez gminy. Problem ten w największym stopniu dotyczy największych miast i gmin z nimi sąsiadujących. Najbardziej brak miejsc dla chętnych dzieci deklarowali natomiast samorządowcy z gmin wiejskich i małych gmin miejsko-wiejskich. Takie odpowiedzi mogą dziwić w obliczu przytoczonych wcześniej danych dotyczących wartości wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej w tych gminach. Oznaczają bowiem, że popyt na edukację przedszkolną jest w tego typu jednostkach na tyle niski, że nawet przy objęciu nią stosunkowo niewielkiego odsetka dzieci w odpowiednim wieku, może on zostać całkowicie zaspokojony.

Tabela 5. Średnia wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej* w 2010 roku w próbie gmin objętej badaniem terenowym i masowym

Największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) (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 skolaryzacji 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.

Hipotezę tę wydają się potwierdzać dane zawarte na rysunku 1. Wszystkie gminy objęte badaniem zostały podzielone na decyle zgodnie z wartością wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej w 2010 roku. Mimo, że

tendencja nie jest bardzo wyraźna, to 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 problem braku miejsc dla kolejnych chętnych.

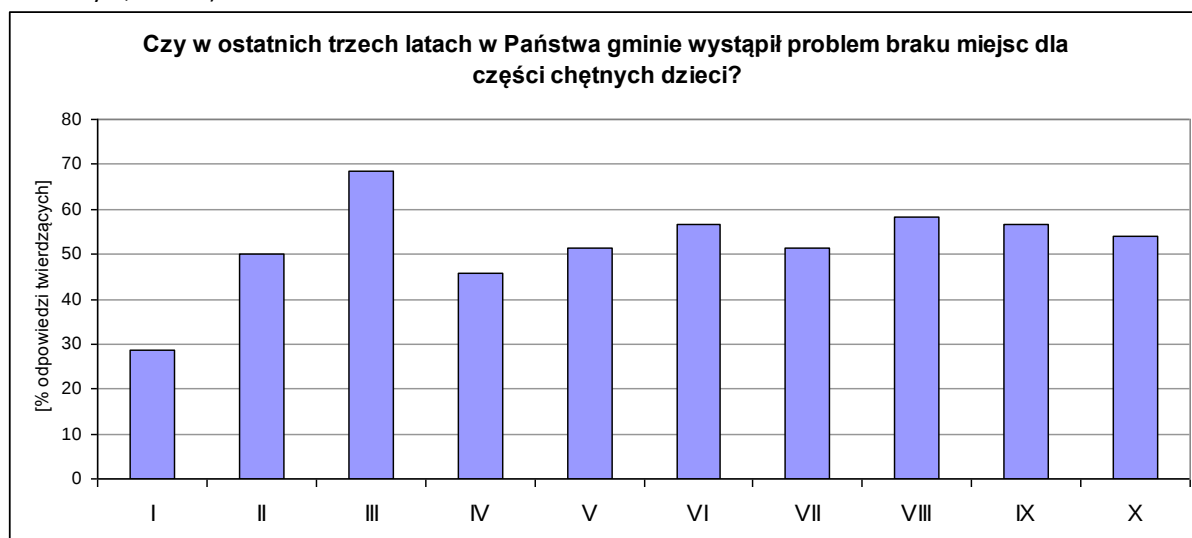
Tabela 6. Częstość wskazań na problem braku miejsc w przedszkolach

Czy w ostatnich trzech latach wystąpił brak miejsc powodujący niemożność przyjęcia do przedszkoli części chętnych dzieci? (odsetek odpowiedzi twierdzących w badaniu terenowym i masowym)

	lubuskie	mazowieckie	podkarpackie	podlaskie	wielkopolskie	Ogółem
miasta powyżej 100 000 mieszkańców	100%	50%	0	0	100%	65% (13/20)
miasta od 20 000 do 100 000 mieszkańców	100%	100%	75%	33,3%	100%	71% (22/31)
miasta poniżej 20 000	62,5%	42,8%	33,2%	40%	50%	52,4% (33/63)
gminy podmiejskie	b.d.	85,7%	100%	20%	53,8%	60,2% (62/103)
pozostałe gminy wiejskie	50%	50%	42,1%	10%	44,4%	40,9% (61/149)

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

Rysunek 1. Deklaracje wystąpienia braku miejsc w placówkach przedszkolnych w podziale na decyle wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej w gminie w 2010 roku* (odsetek odpowiedzi twierdzących w badaniu terenowym i masowym, N=365)



* Zakresy decyli wskaźnika skolaryzacji 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.

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

Radykalny wzrost popytu, jaki miał miejsce w ostatnich latach (a który związany był przede wszystkim nie z trendami demograficznymi, a ze zmianami w świadomości rodziców – zagadnienie to omawiamy dokładniej w kolejnym rozdziale raportu) spowodował, że w wielu gminach trzeba było w krótkim czasie stworzyć dodatkowe placówki, lub też zwiększyć liczbę miejsc w już istniejących przedszkolach. Samorządy rozpoczęły znaczące inwestycje w nowoczesną infrastrukturę przedszkolną (często dzięki wsparciu z funduszy UE), a jednocześnie nastąpił szybki rozwój niepublicznej sieci opieki 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 przedszkolne.

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

(...) od trzech 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 zagęścić.

Urzędnik z dużego miasta

Liberalizacja ustawy o systemie oświaty i powiązanych z nią przepisów pozwoliła jednocześnie na rozszerzenie zakresu opieki przedszkolnej poprzez 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 rozproszaniem skupisk ludności oraz dla dużych ośrodków miejskich i sąsiadujących z nimi dynamicznie rozwijających się gmin podmiejskich. W rozległych terytorialnie gminach mieszkańcy oczekują często zapewnienia opieki przedszkolnej blisko miejsca ich zamieszkania, co skutkuje koniecznością rozdrobnienia placówek, zwiększa koszty, a czasem także obniża jakość oferowanych usług. Alternatywą jest utworzenie w centralnym punkcie gminy jednej większej placówki przedszkolnej, co jednak zgodnie z regulacjami prawnymi wiąże się z koniecznością dowożenia do niej dzieci i zorganizowania dla nich opieki na czas przejazdu⁵, a ponadto nie zawsze jest społecznie akceptowalne. Innym, choć nie zawsze satysfakcjonującym dla pracujących mieszkańców rozwiązaniem są w takich przypadkach punkty przedszkolne działające w ograniczonym czasie i nieobwarowane tyłoma restrykcyjnymi przepisami, co tradycyjne placówki 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 opiekę przedszkolną jest często znacząco większy niż na terenach wiejskich. Ponadto zdarza się, że nawet jeżeli liczba chętnych i miejsc w ramach samorządu się bilansuje, to oferta okazuje się niedostosowana do przestrzennej dystrybucji potrzeb – występuje jednocześnie deficyt i nadmiar miejsc w placówkach przedszkolnych, 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, jakim jest edukacja przedszkolna przez samorządy stała się bardziej żywa niż kiedykolwiek wcześniej (piszemy o tym więcej w kolejnym rozdziale raportu). Stało się tak z kilku powodów. Po pierwsze, znacząco 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 placówkach czy zmiana sposobu naliczania opłat i wprowadzane przy tej okazji przez wiele samorządów podwyżki. Oba czynniki sprawiły, że w wielu przypadkach samorządy zmuszone były do inwestowania w nowe placówki, 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 placówek.

⁵ Marchlewski (2011) opisuje w swym badaniu, że niektóre gminy nie respektują tego przepisu i opiekę nad dziećmi zlecają kierowcom autobusów dowożących dzieci.

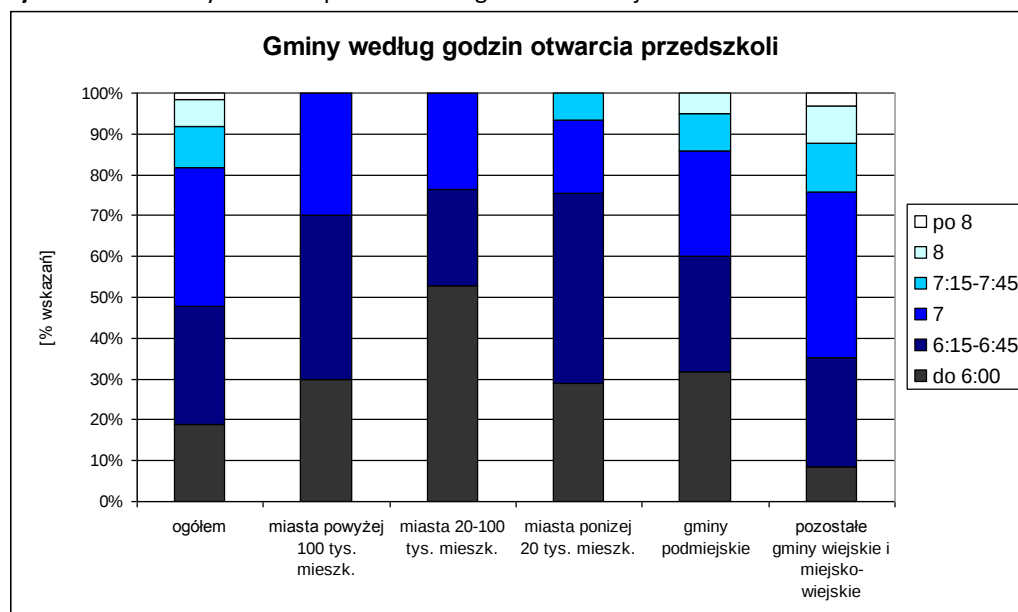
2.3. Godziny otwarcia placówek

W jakich godzinach są otwarte przedszkola samorządowe? Oczywiście w większych miastach zdarza się, że poszczególne placówki mają inne 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 najpóźniej od 9. Jednak najczęstsza godzina otwarcia to 7 rano (1/3 wszystkich badanych gmin). Bardziej szczegółowe informacje na ten temat ilustruje rys. 2. Jak widać pojawiają się spore różnice między poszczególnymi typami gmin. Zdecydowanie najwcześniej otwierane są placówki 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 zamknięcia placówek, to najczęściej spotykana pora jest 16:00 (także 1/3 wszystkich badanych gmin). Ale w badanej populacji rozbieżność była bardzo znaczna – od 12 do 19. Jak widać na rys. 3, niemal równie często spotykaną godziną, do której przedszkola są otwarte jest godz. 17 lub 17:30. Także i w tym przypadku notujemy znaczące różnice pomiędzy typami gmin. Zdecydowanie najdłużej czynne są placówki w dużych miastach – w 70% przynajmniej do 17, a w 20% do 18 lub później. Drugą wyróżniającą się pod tym względem grupą są gminy podmiejskie, gdzie rodzice przed odebraniem dzieci muszą niekiedy zdążyć dojechać z centrum aglomeracji, gdzie znajduje się ich miejsce pracy. Natomiast najkrócej czynne są placówki w gminach wiejskich – w niemal 30% przypadków zamykane są jeszcze przed 16, a w 70% do godziny 16 włącznie.

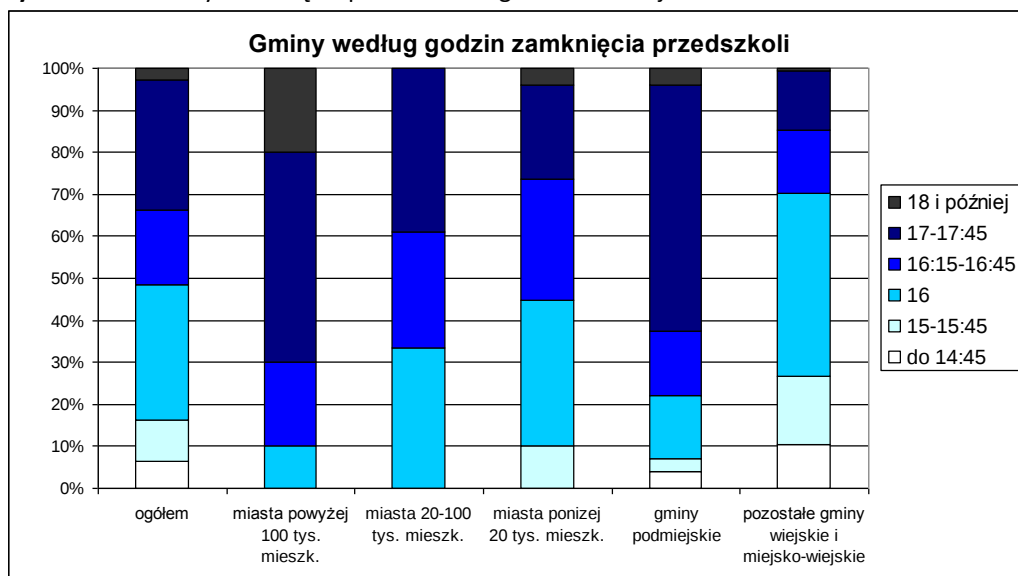
Jak wynika już z powyższych zestawień długość otwarcia przedszkolnych placówek samorządowych jest zróżnicowana. Najczęstszy okres otwarcia to 9,5 lub 10 godzin (40% badanych gmin). W niewiele mniejszej liczbie gmin przedszkola są otwarte 8,5 lub 9 godzin (25%). Ale zdarzały się pojedyncze przypadki, gdzie deklarowany czas wynosił zaledwie 4 godziny (a zatem był krótszy od okresu realizacji podstawy programowej! W badaniu natknęliśmy się na 2 takie przypadki), z drugiej strony spotkaliśmy 2 gminy, w których przedszkola były czynne dłużej niż 12 godzin (maksymalny zanotowany czas wynosił 13 godzin). Rysunek 4 pokazuje jak przeciętna długość otwarcia przedszkoli zmienia się w zależności od typu gminy. Generalnie rzecz biorąc im większe miasto, tym dłuższy czas otwarcia placówek (w miastach pow. 100 tys. jest to 10,5 godziny, a w miastach do 20 tys. – 9,8 godziny). Najkrócej (przeciętnie 8,8 godziny) otwarte są placówki w gminach wiejskich, a spośród gmin małych wyróżniają się obszary podmiejskie największych aglomeracji (przeciętnie ponad 10 godzin).

Rysunek 2. Godziny otwarcia przedszkoli w gminach różnej wielkości



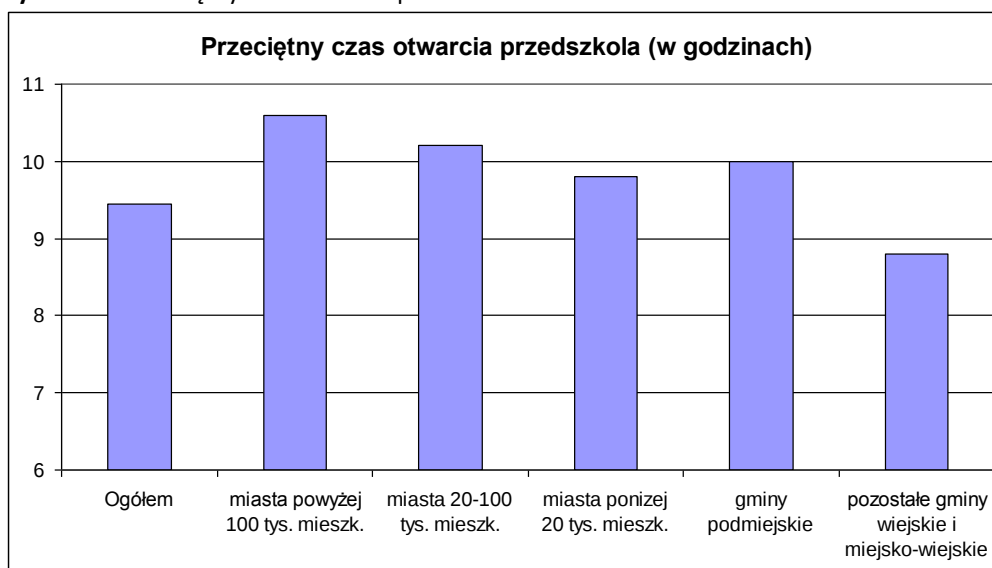
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego i masowego oraz danych GUS.

Rysunek 3. Godziny zamknięcia przedszkoli w gminach różnej wielkości



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

Rysunek 4. Przeciętny czas otwarcia przedszkola



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

2.4. Plany dotyczące rozwoju sieci

Poruszając wątek planów samorządów w zakresie przyszłego rozwoju sieci opieki przedszkolnej należy przede wszystkim zwrócić uwagę na bardzo dynamicznie 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 placówek przedszkolnych jest też **nieprzewidywalność zmian popytu i jego przestrzennej koncentracji przy jednoczesnej konieczności 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 samorządów niezwykle trudno jednoznacznie przewidzieć, gdzie w danym momencie wzrośnie, a gdzie spadnie popyt na miejsca w placówkach przedszkolnych:

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

Urzędnik z dużego miasta

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

zadaliśmy rodzicom pytanie, gdzie chcieliby mieć przedszkole i żłobek. 93% rodziców odpowiedziało, że żłobek by chciało mieć w miejscu zamieszkania, ale przedszkole już tylko 68% chciało mieć w miejscu zamieszkania.(...) Jeśli chodzi o przedszkola nie ma rejonizacji.

Urzędnik z dużego miasta

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

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, jednak wiąże się z ryzykiem zależności od zachowań rynkowych podmiotów zewnętrznych, ich zainteresowania zakładaniem i utrzymywaniem placówek w określonej perspektywie czasowej. Samorządy są przeważnie ostrożne w uzależnianiu opieki przedszkolnej od placówek niepublicznych. (zob. rysunek 5.). 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 i podmiotami prowadzącymi placówki publiczne piszemy obszerniej w odrębnym rozdziale raportu.

Trudność w przewidywaniu zmian popytu na miejsca w przedszkolach w dużych miastach i aglomeracjach wynika także z dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jaki zachodzi w ostatnich latach. Samorządowcy dużych miast mówią wręcz, że planowanie sieci placówek 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 zapewniania dostępu dla przyszłych mieszkańców 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 (mających duże znaczenie dla przyszłych potrzeb) informacji do odpowiednich wydziałów, np. odpowiedzialnych za sprawy oświaty.

Nasze miasto rozbudowuje się we wszystkich możliwych kierunkach jakie są, 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 cięgle 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 opieką przedszkolną na danym terenie:

Argumenty rodziców placówek 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.

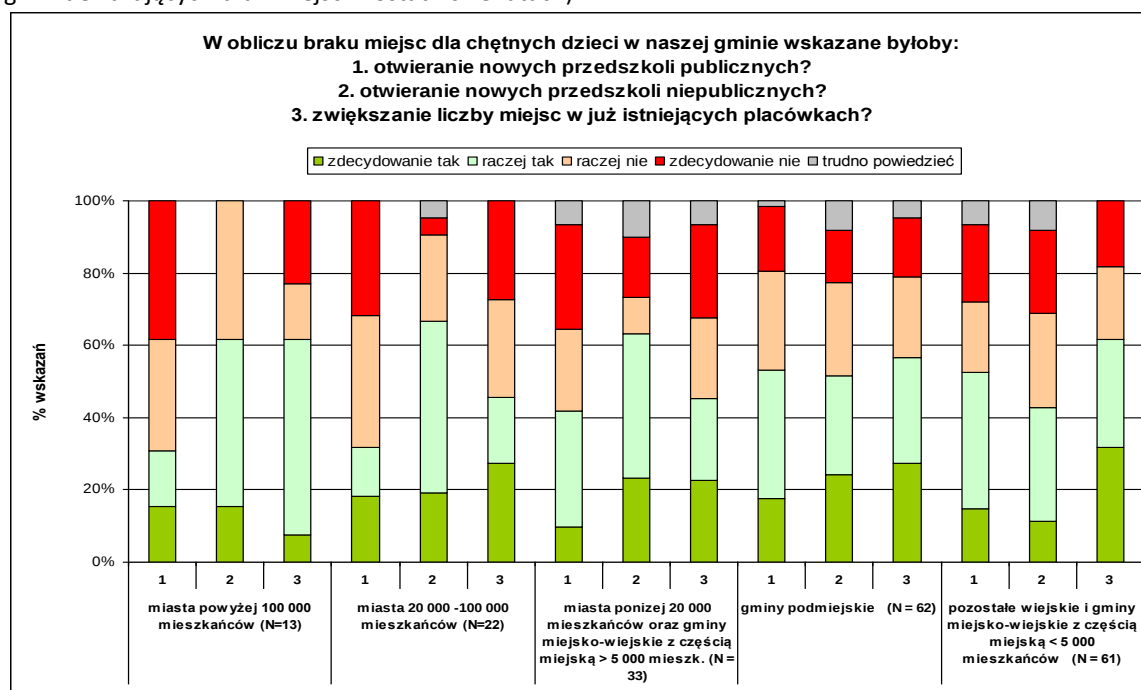
Urzędnik z dużego miasta

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

W jakich kierunkach zatem będzie rozwijać się opieka przedszkolna w polskich samorządach? Czy będzie sukcesywnie uzupełniana przez ofertę niepubliczną, czy też samorządy będą rozwijać ją wyłącznie w oparciu o własne zasoby finansowe i lokalowe? 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 w ostatnich latach wystąpił problem nadwyżki chętnych dzieci nad liczbą miejsc, o pożądane sposoby zaradzenia temu problemowi. Pytania o możliwość otwierania nowych przedszkoli publicznych lub prywatnych i zwiększanie liczby miejsc w już istniejących placówkach były zadawane rozłącznie, zatem samorządowcy mieli możliwość wskazania wszystkich, bądź tylko niektórych spośród proponowanych rozwiązań.

Rysunek 5. Plany dotyczące rozwoju sieci przedszkolnej w obliczu deficytu miejsc w placówkach (odpowiedzi gmin deklarujących brak miejsc w ostatnich 3 latach)



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

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 placówek niepublicznych, aniżeli publicznych. Z drugiej strony wśród samorządów deklarujących potrzebę utworzenia na ich terenie placówki niepublicznej, niemal $\frac{1}{3}$ (30%) 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 „uwolnienie” miejsc w przedszkolach przez sześciolatki, które przejdą obowiązkowo do szkół podstawowych:

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

Urzędnik z gminy wiejskiej

Istotnym z naszej perspektywy wnioskiem jest fakt, że w skali ogólnopolskiej rzadko który samorząd posiada klarowną strategię dotyczącą rozwoju sieci edukacji przedszkolnej na swoim terenie. W trakcie prowadzenia badań terenowych uderzało także, że wielu rozmówców miało kłopoty z odpowiedzią na pytanie czy pożądane byłoby uruchomienie w przyszłości dodatkowych placówek niepublicznych. Wielu respondentów (tak 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 roku⁶ chcą osiągnąć wartość wskaźnika skolaryzacji przedszkolnej na poziomie 100% przy jednocześnie możliwie wyrównanej strukturze własnościowej placówek publicznych i niepublicznych. Przeważnie jednak samorządowcy nie formułują tak klarownie wizji opieki przedszkolnej na terenie ich gminy w perspektywie kilku- czy też kilkunastoletniej. Często zdarza się nawet, że nie są dokładnie rozpoznane potrzeby i deficyty w tym zakresie; wiadomo, że w danym roku szkolnym zabrakło miejsc dla chętnych dzieci, ale często nie wiadomo, jakiej skali było to zjawisko, jaki odsetek chętnych nie znalazł miejsca w placówce przedszkolnej. W takiej sytuacji z kolei tym trudniej o realne oszacowanie bieżących i przyszłych potrzeb w tym zakresie i świadomego planowania odpowiedzi na nie.

3. Samorządy lokalne wobec opieki przedszkolnej

3.1. Miejsce opieki przedszkolnej w polityce gminnej

3.1.1. Postrzegane znaczenie opieki przedszkolnej

Przed polityką w zakresie organizowania opieki przedszkolnej stawia się zazwyczaj cztery cele (Hill i in. 2010):

1. Pomoc rodzicom w wychowaniu i opiece nad dziećmi;
2. Opieka mająca pomóc rodzicom w ich aktywności na rynku pracy;
3. Opieka nad dziećmi szczególnie potrzebującymi, 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.

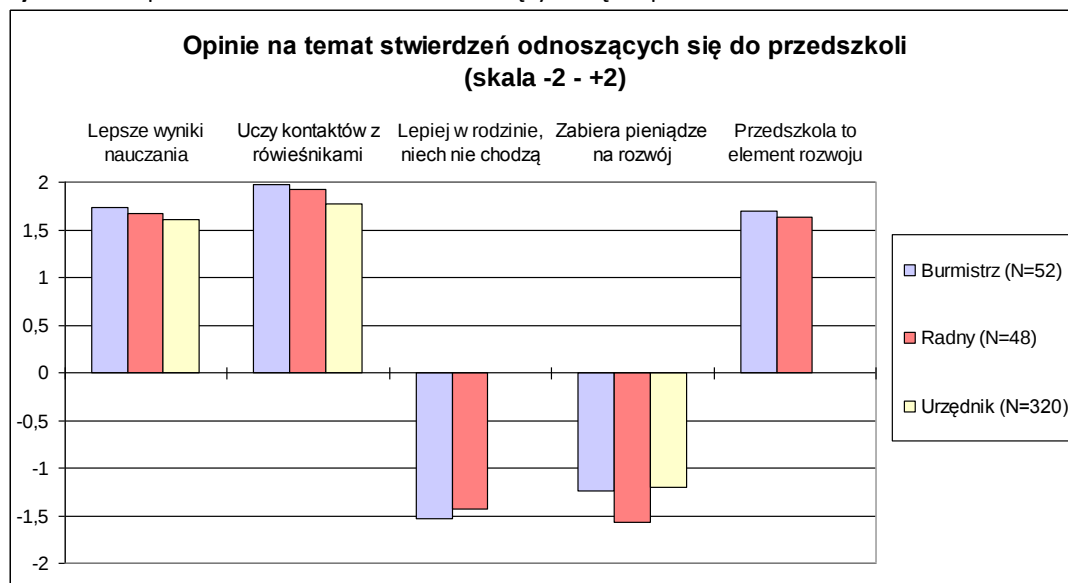
⁶ Perspektywa roku 2014 jest nieprzypadkowa, albowiem rekrutacja do przedszkoli zakończy się wówczas tuż przed kolejnymi wyborami samorządowymi.

Które z tych celów wydają się najważniejsze polskim politykom gminnym? W ankiecie poprosiliśmy wójtów, radnych i pracowników urzędów gminnych o wyrażenie opinii odnoszących się do różnych stwierdzeń odnośnie opieki przedszkolnej⁷:

1. Dzieci lepiej wychowują się w rodzinie, dlatego jeśli ktoś z rodziców może się nimi zająć, lepiej żeby nie chodzili do przedszkola
2. Dzieci chodzące do przedszkola zwykle osiągają potem lepsze wyniki w szkole niż dzieci pozbawione opieki przedszkolnej
3. Dzieci w przedszkolu uczą się kontaktów z rówieśnikami, co potem pomaga im w dalszych etapach rozwoju
4. Opieka przedszkolna pochłania dużo pieniędzy, które mogłyby być przeznaczone na przedsięwzięcia pro-rozwojowe⁸
5. Zapewnienie opieki przedszkolnej jest jednym z elementów wpływających na rozwój gminy.

Średnia z uzyskanych odpowiedzi przedstawiona jest na rysunku 6. w skali od -2 do +2, gdzie -2 oznacza całkowity brak zgody, a +2 zupełną zgodę z przedstawionym stwierdzeniem. Jak widać wszystkie z zaproponowanych funkcji przedszkola uważane są za ważne, choć bliższa analiza wyników wskazuje na pewną niekonsekwencję wypowiadanych 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 o ile możliwe jest zorganizowanie opieki w rodzinie to lepiej by dzieci nie chodzili 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 dodatkowe 4% wybrało opcję „trudno powiedzieć”), niżby to mogło wynikać z pozostałych opinii.

Rysunek 6. Opinie na temat stwierdzeń odnoszących się do przedszkoli



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

⁷ Wójtowie i radni wypowiadali się na temat każdego z przytoczonych tutaj stwierdzeń, natomiast urzędnicy tylko na temat 2, 3 i 4.

⁸ Niektórzy z respondentów twierdzili w trakcie przeprowadzania ankiety, 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 zgodzą 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 (2011) prowadzone na terenach wiejskich potwierdzają, że przedstawiciele władz samorządowych nie traktują edukacji, w tym także przedszkolnej, jako istotnego elementu wsparcia dla rozwoju gminy.

Ambiwalencja ta znalazła jeszcze wyraźniejsze odbicie w wywiadach pogłębionych 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 równocześnie przyznawali, że pierwszeństwo w przyjęciu do przedszkoli samorządowych mają dzieci rodziców pracujących. W niektórych przypadkach przyznawano, że miejsc jest na tyle mało, że 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 opieki przedszkolnej. Wynika z tego, że poglądy na temat pozytywnej roli edukacyjnej i socjalizacyjnej przedszkoli są szeroko rozpowszechnione, ale przyjmowane dość powierzchownie.

O przemianach w sposobie rozumienia zadań stawianych przed opieką przedszkolną mówili też nasi rozmówcy w trakcie wywiadów. Opinie samorządowców są 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, żeby oddać to dziecko

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. 10 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”

Urzędnik 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.... Dla mnie najważniejsza, bo 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 super ważna. I powinniśmy zaoferować wszystkim dzieciakom taką możliwość w wieku 3-4. I tu trafiamy na finanse

Wójt gminy wiejskiej

Niektórzy jednak, jak wspominaliśmy wyżej, mają wątpliwości na ile opieka 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



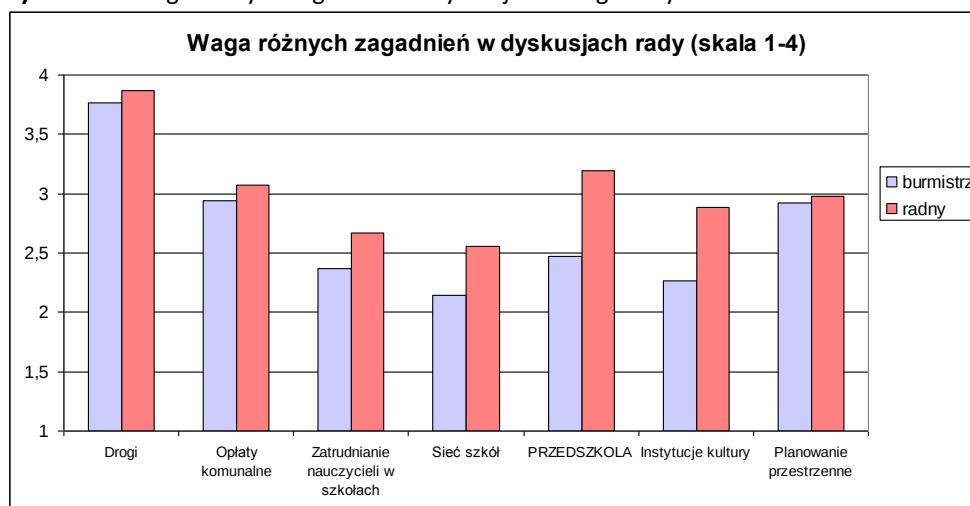
Z tych przykładowych wypowiedzi wynika kilka konkluzji. Po pierwsze, postrzegana rola przedszkoli się zmienia. Jeszcze kilkanaście lat temu widziano je jako instytucje opiekujące się dzieckiem, kiedy rodzice są w pracy. Obecnie dostrzega się także inne role, a w szczególności na pierwszy plan wybija się funkcja edukacyjna. Zmienił się nawet dominujący język, którym się posługujemy, o przedszkolankach mówi się nauczycielki, pojawił się w użyciu termin „wskaźnik skolaryzacji”, wcześniej zarezerwowany tylko dla szkół, mówimy o edukacji przedszkolnej (a nie opiece przedszkolnej)⁹. 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 nim kto zaopiekować w domu, to dla dziecka lepiej jest, 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 ma się nimi kto zaopiekować.

3.1.2. Miejsce opieki 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 (por. rys. 4). Nasi rozmówcy byli zgodni, że od spraw przedszkoli ważniejsze są dyskusje na temat dróg lokalnych, zaś większość respondentów (przede wszystkim burmistrzów i wójtów) wśród wywołujących dyskusje zagadnień wymieniała także planowanie przestrzenne i opłaty za usługi komunalne. Przedszkola okazały się natomiast najbardziej istotnymi spośród wymienionych zagadnień odnoszących się do oświaty gminnej¹⁰.

Jak widać na rysunku 7., 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, a członkowie komisji do spraw oświaty. Nic zatem dziwnego, że tematy związane z ich sferą działania wydawały się szczególnie istotne; udzielając odpowiedzi kierowali się zresztą zapewne nie tylko przebiegiem obrad rady, ale odwoływali się także do swoich doświadczeń pracy w komisji.

Rysunek 7. Waga różnych zagadnień w dyskusjach rad gminnych



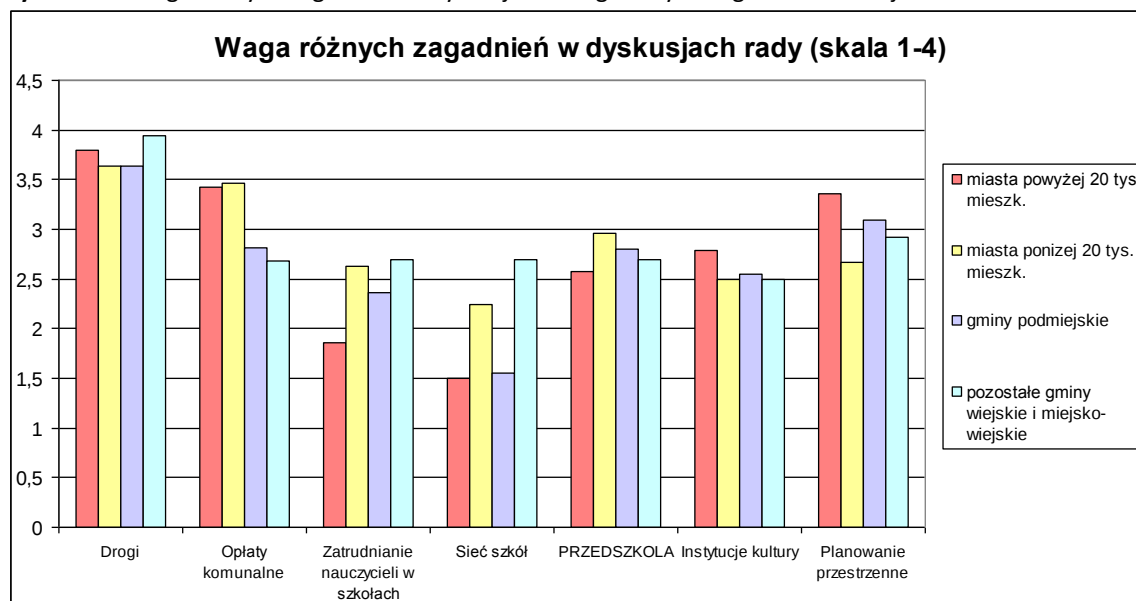
N=100

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

⁹ Mając świadomość tej przemiany dominującego języka, którym mówi się o przedszkolach, w naszym raporcie w sposób świadomy posługujemy się określeniami „edukacja przedszkolna” i „opieka przedszkolna” wymiennie. Częściowo jest to zabieg mający pomóc w uniknięciu powtórzenia tego samego zwrotu, ale chodzi nam też o wskazanie na względność „mód” dominujących w dyskursie.

¹⁰ Na stosunkowo częste deklaracje dużej istotności zagadnienia 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 sposobu i stawek naliczania opłat za przedszkola.

Rysunek 8. Waga różnych zagadnień w dyskusjach rad gminnych w gminach różnej wielkości



Uwaga: odpowiedzi wójtów/ burmistrzów i radnych z komisji oświaty. N=100.

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

Rysunek 8. wskazuje, że zagadnienia opieki przedszkolnej odgrywają znaczną rolę przede wszystkim w gminach wiejskich i małych miastach. W średnich i dużych miastach zagadnienie to znalazło się dopiero na 5. miejscu w hierarchii ważności dyskusji w radzie, w gminach podmiejskich przedszkola zajmują 4. miejsce, a w małych miastach i w gminach wiejskich są na 3. 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 opieki przedszkolnej jest zjawiskiem relatywnie świeżym. 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 opieką przedszkolną coraz młodszych roczników. Na te stosunkowo niedawne zainteresowanie polityki lokalnej przedszkolami wskazuje między innymi fakt, że w kampanii wyborczej – mającej miejsce zaledwie około rok przed przeprowadzaniem badań – był to jeszcze temat zupełnie marginalny. W większości gmin respondenci nie mogli sobie przypomnieć, by zagadnienie to pojawiało się bądź to w programach poszczególnych kandydatów, bądź to 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 roku (rekrutacja zakończy się tuż przed kolejnymi wyborami samorządowymi) opieką przedszkolną zostanie objętych 100% chętnych dzieci w mieście. W trakcie badań terenowych obecność (dość zazwyczaj marginalna, a w każdym razie niebędąca centralnym punktem kampanii) zagadnienia opieki przedszkolnej w kampanii wyborczej wspomniana była zaledwie w siedmiu gminach (na 55 odwiedzonych). Częściej przypadki takie miały miejsce tam, gdzie nie było placówek przedszkolnych, lub gdzie dostępnych miejsc było wyraźnie mniej niż było potrzebne.

Na zwiększającą się w ostatnich miesiącach istotność przedszkoli w polityce lokalnej wpłynęło dodatkowo wykorzystywanie tego tematu w kampanii wyborczej do parlamentu w 2011 roku. 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 lok. komunalnym z 4 zł do 10 zł!

Respondent tę wyjątkową drażliwość zmian odnoszących się do opłat w przedszkolach przypisywał 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 opieki 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 przez nieco wyższą aktywność sołtysów gmin podmiejskich, gdzie odsetek sołtysów średnio lub wysoko aktywnych w tym temacie 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. Niski 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 opieki przedszkolnej rosła w ostatnich miesiącach w związku ze zmianami legislacyjnymi, koniecznością podejmowania nowych uchwał w sprawie opłat, a także w związku z kampanią wyborczą do parlamentu. 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 raportu Swianiewicza i Łukomskiej (2011) w latach 1990. masowo likwidowano placówki przedszkolne 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 wcale nie zawsze były trudności finansowe. Niejednokrotnie istotniejsze znaczenie miał brak zainteresowania rodziców, powodujący, że do przedszkola zapisywanych było tylko kilkoro dzieci. W takiej sytuacji utrzymywanie placówek było faktycznie nieopłacalne. Dopiero kilka lat temu liczba chętnych zaczęła się szybko zwiększać. Marchlewski (2011) podaje, że obecnie na terenach wiejskich już ponad połowa rodziców uważa, że dziecko powinno uczestniczyć w zajęciach przedszkolnych od czwartego 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, a 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. Zwraca się przy tym uwagę na różne czynniki, które doprowadziły do tej zmiany, między innymi 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. Niektóre raporty zwracają uwagę na rolę wzrostu wykształcenia rodziców (w szczególności na terenach wiejskich), który wpływa na świadomość mieszkańców co do roli edukacji przedszkolnej w przyszłej ścieżce życiowej dzieci (Boni 2011 s. 370, cyt w: Marchlewski 2011). 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. A po co? A to lepiej niech siedzi w domu. A tam się przeklinać nauczy. I takie stereotypy.
Radny w gminie wiejskiej

Wydaje się, że wciąż przedszkola 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. Potwierdzeniem tego faktu jest, że, mimo iż poziom zaspokojenia potrzeb przedszkolnych (mierzony wskaźnikiem skolaryzacji) jest na prowincji wyraźnie niższy, to konflikty związane z funkcjonowaniem opieki przedszkolnej zdarzają się znacznie częściej w dużych miastach i na ich zapleczach (por. tabela 7.).

Tabela 7. Odsetek gmin, w których – w opinii urzędników pojawiły się w ostatnich latach konflikty związane z funkcjonowaniem opieki przedszkolnej (N=374)

	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%

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

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 stykaliśmy). Można wskazać przykłady gmin (w tym także gminy wiejskiej, w której zetknęliśmy się z taką sytuacją), w których rodzice żywo dyskutują na temat przedszkoli na forach działających przy stronach internetowych gmin.

Opisane tu przykłady należą raczej do wyjątków, a zwiększona rola przedszkoli w polityce gminnej wydaje się mieć charakter epizodyczny, związany z nowymi przepisami i łączącymi się z nimi kontrowersjami. Bardzo często, zwłaszcza w peryferyjnie położonych małych gminach, przedszkola postrzegane są jako instytucje, którymi się administruje, a nie zagadnienie, w zakresie którego tworzy się i realizuje jakąś świadomą, długofalową politykę.

3.2. Współpraca z placówkami niepublicznymi

3.2.1. Stosunek do przedszkoli niepublicznych

Relacje samorządów w stosunku do przedszkoli niepublicznych kształtowane są w dość specyficznym uwarunkowaniu instytucjonalno-prawnym, 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 *placówki niepubliczne trochę się alienują, żyją swoim życiem troszkę* [urzędnik z dużego miasta] i że *przedszkola niepubliczne 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 samorządu** wobec opieki przedszkolnej. Placówki 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%.

Urzędnik z dużego miasta

Trudności nastręcza choćby nawiązanie współpracy w sprawie rekrutacji, która umożliwiłaby powiązanie obu systemów poprzez włączenie niepublicznych placówek do oferty oświatowej gminy. Samorządy podejmują takie próby z różnym skutkiem. Czasem aspekt finansowy wygrywa i placówki prywatne decydują się na odrębną (zwykle wcześniejszą) rekrutację, licząc, że część rodziców z obawy o brak miejsca w publicznym przedszkolu asekuracyjnie zapisze dziecko do przedszkola niepublicznego.

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. Sq. Ale niestety ze strony przedszkoli niepublicznych nie było takiej współpracy.

Urzędnik z dużego miasta

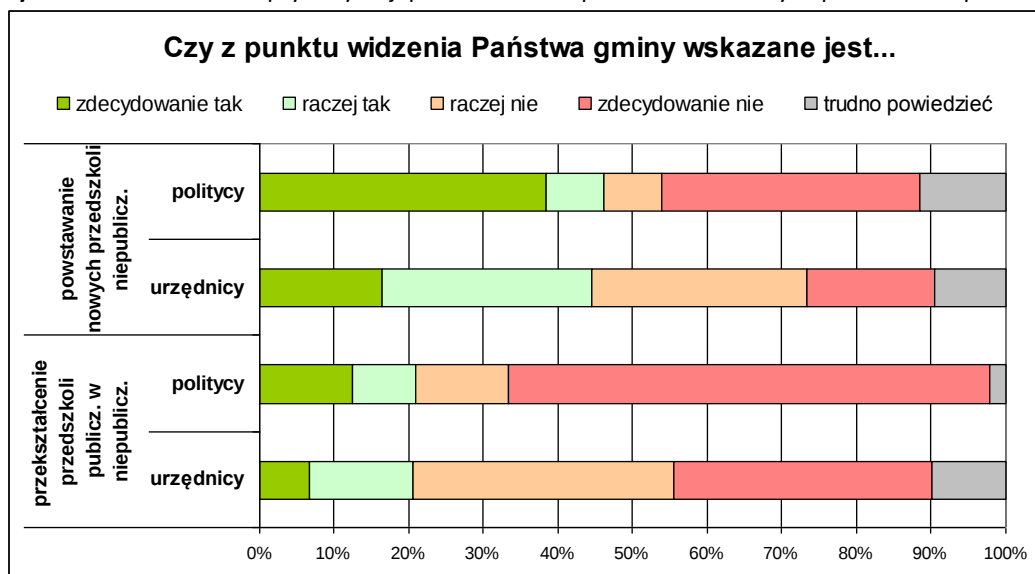
W takich warunkach gminy podejmują różne polityki wobec przedszkoli niepublicznych. W części samorządów placówki niepubliczne są mile widziane jako uzupełnienie oferty gminnej i wprowadzenie elementu konkurencji. W bazie 55 gmin objętych badaniem terenowym, 12 nie ma żadnych przedszkoli, 22 mają tylko placówki publiczne, jedna ma tylko przedszkole niepubliczne, a pozostałe 20 zarówno publiczne, jak i niepubliczne. W tej ostatniej grupie stosunek odsetka dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych do wszystkich przedszkolaków waha się od 4 do 79%, co wskazuje dwie możliwe funkcje placówek niepublicznych: uzupełniającą bądź też dominującą względem oferty przedszkoli publicznych. Rzeczywiście, spotkaliśmy się z gminami świadomie dążącymi do znacznego ograniczenia roli placówek 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 spletające się) sytuacje:

1. taką, w której placówki niepubliczne tworzone są „oddolnie” przez zainteresowane podmioty, a władze lokalne mogą tylko próbować wspierać (lub stymulować) ten proces, lub też starać się go utrudniać;
2. taką, w której władze samorządowe rozważają lub podejmują próby przekształcenia istniejących placówek samorządowych przez inne podmioty (np. lokalne stowarzyszenia). Próby takie były podejmowane w niektórych gminach, spotkały się z żywym zainteresowaniem w innych miejscowościach i były przedmiotem namysłu wielu polityków lokalnych.

Zestawienie odpowiedzi na dwa pytania wskazuje wyraźnie, że przekształcanie przedszkoli gminnych jest większości gmin odbierane zdecydowanie gorzej niż tworzenie nowych placówek niepublicznych (rys. 9). Znamienne, że bardziej zdecydowanie odpowiadali politycy, podczas gdy urzędnicy znacznie częściej uciekali w odpowiedzi „zmiękczone” (raczej tak, raczej nie). Niechęć do niepublicznych placówek jest najniższa w dużych miastach. Najmniej chętnie widziane są nowe podmioty niepubliczne w gminach wiejskich – w trakcie badań słyszeliśmy tam kilkakrotnie opinię, że mieszkańcy mogliby być nieufni wobec placówek 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 – 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.

Rysunek 9. Stosunek do prywatyzacji przedszkoli i do powstawania nowych placówek niepublicznych



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

Na poziomie ogólnopolskim występuje związek między skolaryzacją a poparciem dla przedszkoli niepublicznych i innych form opieki przedszkolnej. Im wyższa skolaryzacja w gminie tym częściej respondenci byli niechętni powstawaniu nowych placówek niepublicznych i przekształcaniom placówek publicznych. Może to wskazywać na traktowanie tych placówek jako komplementarnych dla publicznych przedszkoli.

Rysunek 10. Stosunek urzędników gminnych do prywatyzacji przedszkoli



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

Jak już wspominaliśmy, z przeprowadzonej ankiety wynika, że przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne nie jest obecnie popularne (rys. 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 przychylnie prywatyzacji są duże miasta. Przeciwnicy prywatyzacji przedszkoli stanowili większość we wszystkich województwach, choć skala tej przewagi była różna.

W ostatnich trzech latach przekształcenie przedszkola publicznego w niepubliczne miało miejsce tylko w 16 gminach z przebadanych ponad 350 (4%). Analizując te dane trzeba jednak dodać, że z przeprowadzonych rozmów wynikało, że przekształcanie przedszkoli publicznych w niepubliczne było w gminach częstsze na początku lat 2000, 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 skolaryzacji. Rodzice stali się wręcz rozpieszczeni, *oczekują, żeby przedszkole było jak najbliżej miejsca zamieszkania*. Jednocześnie 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 dyskutujemy na temat przekształcenia szkół, mamy 2 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.

Urzędnik 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 przedszkola publicznego w niepubliczne w długim horyzoncie czasowym oznaczałoby wprowadzenie oszczędności, ale sam proces zmiany kosztowałby gminę odpłaty dla nauczycieli z placówki publicznej. W małych gminach dochodzi do tego problem społecznego odbioru zwolnień relatywnie dużej grupy nauczycieli – nie wiadomo, czy placówka niepubliczna zatrudni ich wszystkich.

– W naszych planach i rozmowach było to, żeby sukcesywnie jednak 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, administracja i nauczyciele. Ze względu na to, że traciliby przywileje i zresztą często pracę. Wylczyliśmy, że koszt tego przedsięwzięcia byłby ogromny.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

Wśród czynników hamujących prywatyzację przedszkoli respondenci najczęściej wymieniali *mentalność społeczności lokalnej*. Uprzedzenia wobec placówek 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 prywatniarz 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, 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 władarzy 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/zastąpienia oferty placówek 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 poprzez 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, nieważne; jeśli byłby 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 odciążenie w przekazywaniu dotacji dla placówki niepublicznej), 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 placówek w oparciu o nowe budynki lub lokale wykorzystywane dotąd w inny sposób.

Jak wynika z rysunku 6., właśnie **powstawanie nowych przedszkoli niepublicznych** cieszy się większą popularnością, niż omówiona wcześniej „prywatyzacja” już istniejących placówek. 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

Ale 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

*mobilizując na przedszkola publiczne. Okazuje się także, że w opinii przeważającej części samorządowców zdecydowanie **prościej** jest prowadzić placówkę niepubliczną, gdyż przedszkola niepubliczne obowiązują inne zasady niż publiczne¹¹. 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 tych małych oprócz nauczyciela pomocy nauczyciela, w kuchni to w zależności od ilości dzieci pomoc kucharki, dalej woźne.

– A to nie zawsze konieczne ma sens.

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

Wypowiedzi burmistrza i urzędnika z miasta średniej wielkości

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

Prowadzi [przedszkole niepubliczne], nawet w niedziele, 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 publicznych. Utratę przywilejów związanych z Kartą Nauczyciela potrafią rekompensować zarobki, dużo wyższe w placówkach niepublicznych, co szczególnie dla młodych pracowników jest czynnikiem decydującym.

Kilkakrotnie natykaliśmy się na świadomą strategię (dążenia do) nieposiadania przedszkoli publicznych, bo one są większym kłopotem dla gminy niż dotowanie placówek niepublicznych (kilka gmin wiejskich w różnych województwach) lub żeby uciec przed rygorami Karty Nauczyciela. Czasem nawet korzyści te uznawane są za tak ważne, że przedszkolom niepublicznym gmina decyduje się refundować nawet do 100% kosztów ponoszonych w przedszkolu publicznym, mimo, że przepisy zezwalają na niższy poziom dotacji. Jednak zwykle samorządowcy potwierdzają, że oszczędność 25% na każdym dziecku jest znacząca i starają się utrzymać dotacje na minimalnym wymaganym prawem poziomie.

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

¹¹ Trzeba jednak zaznaczyć, że założenie przedszkola prywatnego wcale nie takie łatwe, jakby to wynikało z analizy przepisów, bo mieszkańcy często protestują przeciwko lokalizacji w sąsiedztwie hałaśliwego przedszkola i pojawia się klasyczny konflikt NIMBY (*not in my backyard*) utrudniający powstanie placówki.

[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, którzy 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 zanoszi 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 raportu omawiającym współpracę międzygminną).

W niektórych gminach (szczególnie często – ale nie wyłącznie – sytuacja taka ma miejsce w dużych miastach), rola placówek niepublicznych w zapewnianiu odpowiedniego dostępu do opieki przedszkolnej jest bardzo znacząca 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 to, 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 uczestniczących w wywiadach grupowych właśnie z powodu brakujących miejsc w przedszkolach publicznych wspierało powstawanie placówek niepublicznych w nie swoich obiektach. Dzięki temu udało się osiągnąć wysoki poziom skolaryzacji, 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 potrafią być przedmiotem silnej manipulacji.

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

Urzędnik z dużego miasta

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

Tabela 8. Zalety i wady wynikające z funkcjonowania przedszkoli niepublicznych

Zalety	Wady
▪ Ułatwienie dla samorządu (nie prowadzi przedszkola, tylko przekazuje dotację i kontroluje jej wykorzystanie) ▪ Mniej rygorystyczne przepisy dotyczące zakładania i funkcjonowania placówek ▪ Oszczędność dla samorządu (75% kosztów) ▪ Oszczędności i ułatwienia związane z nieobowiązywaniem Karty Nauczyciela	▪ Mentalność społeczności lokalnych (nieufność) ▪ Roszczeniowość rodziców, obawa przed wyższymi kosztami lub niestabilnością placówek ▪ Opór nauczycielskich związków zawodowych ▪ Brak podmiotów, które mogłyby prowadzić takie placówki

▪ Zwiększenie oferty w gminie, wzrost konkurencji, mobilizacja dla placówek publicznych ▪ Podstawa prawna do uzyskania zwrotu kosztów za dzieci z innych gmin	
--	--

3.2.2. 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 masowym twierdzi, że mechanizmy kontroli są wystarczające, przeciwnego zdania jest 41% (w tym 14% twierdzi, że nie ma żadnej kontroli nad sposobem wykorzystania dotacji przez placówki niepubliczne)¹².

Z przeprowadzonych ankiet wynika, że najbardziej negatywnie oceniają możliwości kontroli przedszkoli niepublicznych małe gminy. Najwięcej respondentów deklarujących brak lub niedostatek możliwości kontroli pojawiło się w gminach wiejskich. Dodatkowo ponad ¼ respondentów z tych gmin nie umiała udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie. Wiele odpowiedzi negatywnych zanotowano też wśród gmin podmiejskich oraz małych miast, gdzie jako w jedynej grupie przeważają odpowiedzi sceptyczne wobec możliwości kontroli placówek niepublicznych. Najczęściej zadowoleni z tych mechanizmów są natomiast urzędnicy ze średnich miast (68%).

Rysunek 11. Opinie na temat możliwości kontroli przedszkoli niepublicznych przez samorząd



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

Poczucie adekwatności kontroli może wiązać się 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 te mechanizmy są bardzo rozbudowane (np. sprawozdawczość trzy razy do roku), czasem rodzą konflikty, czy po prostu atmosferę podejrzliwości i wzajemnej niechęci.

Generalnie jednak w trakcie wywiadów zetknęliśmy się z wieloma uwagami krytycznymi odnoszącymi się do opisywanego tutaj zagadnienia. W rozmowach często pojawiały się nawiązania do zmiany ustawy z 2009 roku, która dała większe kompetencje kontrolne samorządom (*wcześniej te kontrole były powierzchowne i nieistotne*

¹² Co ciekawe, opinie o całkowitym braku możliwości kontroli pojawiały się wyłącznie w badaniu masowym. W trakcie badania terenowego ani razu nie zetknęliśmy się z taką odpowiedzią, nie mieliśmy więc okazji dopytać o źródła tak negatywnej opinii.

– jak powiedział jeden urzędników z małej gminy wiejskiej). Na jej podstawie gminy opracowały uchwały określające dokładnie procedury kontrolne i dzięki tej formalizacji i prawnemu usankcjonowaniu nastawienie podmiotów niepublicznych do kontroli uległo poprawie (podkreślali to zwłaszcza przedstawiciele dużych miast). Jednak nawet mimo tej pozytywnej zmiany samorządowcy krytycznie oceniają przejrzystość obowiązujących przepisów.

W przeciwieństwie do ostatnich dziesięciu 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 placówka 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 ich dotacją, a więc *de facto* kontrola jest bardzo ograniczona. Szczególnie kuriozalna sytuacja powstaje, gdy podmiot prowadzący niepubliczną placówkę 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, to chyba też istotny problem, co mają zrobić, kiedy mogłyby oszczędzić pieniądze z dotacji, nie wydatkować ich w ciągu roku, tylko na przykład oszczędzić na inwestycje, na duży remont, a nie mogły tego zrobić, ponieważ dotacja musi być wydatkowana w ciągu roku. To jest dla nich problem rzeczywiście.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Dodatkowym problemem 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 muszą 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 gafy 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 placówce niepublicznej i nie rozumieją, że gmina ma prawo kontrolować tylko wydatkowanie dotacji, innymi kwestiami zajmują się służby sanitarne, kuratoria oświaty, czy też straż pożarna.

Pojawiały się skargi rodziców na jakość opieki. Rodzice płacący tysiąc złotych 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 od tego, prawda?”, mówi, „No tak, ale widzi pan, państwo 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 placówek niepublicznych. Spotykaliśmy się z bardzo krytycznymi wypowiedziami samorządowców, narzekających, że kontrola taka jest rzadka, nieomal iluzoryczna.

Często jest tak, że dzwonię do kuratorium i pytam się sekretariatu czy w sprawie przedszkoli niepublicznych mogę 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 dzieciach, 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, czytaj likwidacji... było niestety wiele przypadków niemocy ze strony kuratorium oświaty. I nie za dużej aktywności, jeżeli chodzi o kontrolę.

Urzędnik z dużego miasta

3.2.3. Jakość współpracy z podmiotami prowadzącymi placówki 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 placówek 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 pełni ona rolę forum dialogu i współpracy między placówkami publicznymi i niepublicznymi.

Ale pojawiają się też 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 tak 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 przełamać, to jest bardzo trudne.
Urzędnik z dużego miasta

Reprezentantka stowarzyszenia prowadzącego przedszkole w gminie z województwa lubuskiego potwierdza nieznaną realiiw samorządowych przez podmioty niepubliczne. Respondentka mówiła właśnie 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. Jedną z naszych rozmówczyń zauważyła, że odkąd po kilku latach aktywności w stowarzyszeniu prowadzącym placówkę przedszkolną zdecydowała się kandydować na radną i uzyskała mandat w wyborach, jej stowarzyszeniu o wiele łatwiej komunikować się z urzędem ze względu na coraz lepszą znajomość realiiw samorządowych.

3.2.4. Standard usług

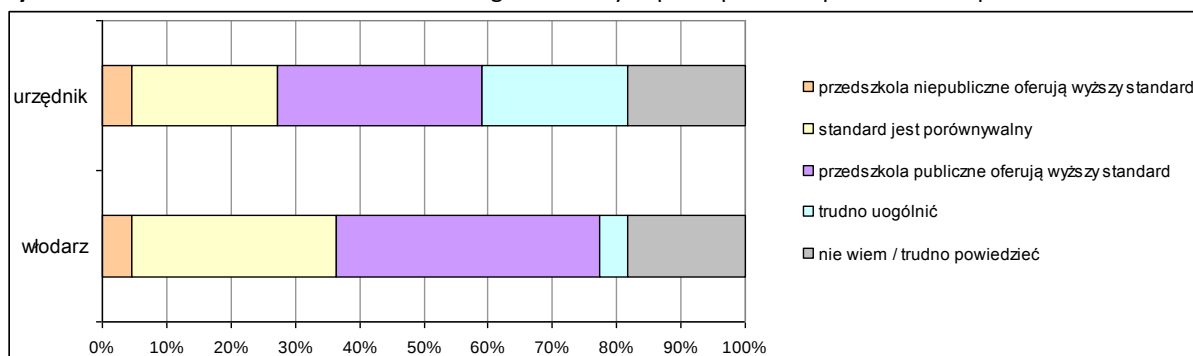
Największa grupa respondentów badania terenowego (38%) uznała, że lepszy standard oferują przedszkola publiczne. Przeciwnego zdania było tylko 4%. (tabela 9.). Trzeba jednak pamiętać, że wszystkie przytoczone tu odpowiedzi pochodzą od przedstawicieli samorządu, ich ocena może być zatem nieobiektywna. Mimo to część rozmówców przyznawała, że niektóre placówki niepubliczne mają lepszy standard. Odpowiedzi urzędników są bardziej stonowane niż burmistrzów i wójtów, urzędnicy częściej przyznają, że oceny nie sposób uogólnić na wszystkie placówki w mieście (por. rys. 12).

Tabela 9. Porównanie standardu usług oferowanych przez przedszkola publiczne i niepubliczne

	Procent odpowiedzi
a) lepsza są przedszkola niepubliczne	4
b) standard jest porównywalny	27
c) lepsze są przedszkola publiczne	38
d) nie da się uogólnić	13
e) trudno powiedzieć	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego (urzędnicy i burmistrzowie, N=45)

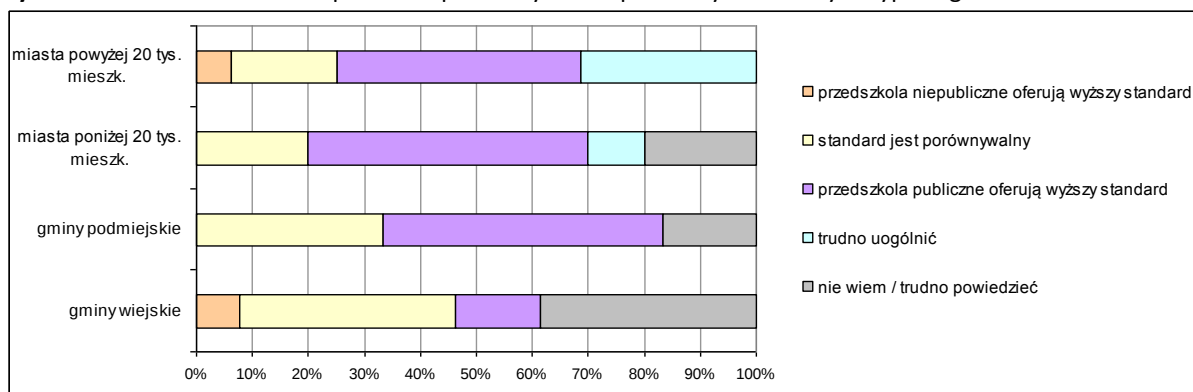
Rysunek 12. Ocena różnic w standardzie usług oferowanych przez placówki publiczne i niepubliczne



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Analizując odpowiedzi w różnych typach gmin zauważamy ciekawą prawidłowość: odpowiedzi, że placówki niepubliczne oferują wyższy standard pojawiają się tylko w dużych miastach i gminach wiejskich (odpowiednio 6 i 8% odpowiedzi – por. rys.13). W gminach wiejskich najrzadsze jest także przekonanie o wyższości placówek gminnych (zaledwie 16%). Być może wiąże się to z przekonaniem o ekskluzywnym, prestiżowym charakterze placówek niepublicznych, które często napotykalismy w badaniach na terenach wiejskich. Kilkakrotnie spotkalismy 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, co od wysokości opłat.

Rysunek 13. Ocena standardu placówek publicznych i niepublicznych w różnych typach gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

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

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 ją 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 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 placówki niepubliczne. Bardzo często wspomniano, że są tam mniejsze grupy, więcej różnorodnych zajęć, a opiekunowie – nie chronieni 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 placówek 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.¹³ Na podobny aspekt zaangażowania zwraca uwagę inny respondent:

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

3.2.5. Podsumowanie

Podsumowując stosunek samorządów do przedszkoli niepublicznych odnotowujemy pewną niespójność opinii. Z jednej strony, jak pokazał rozdział 3.2.1., samorządowcy przytaczają wiele racjonalnych argumentów przemawiających za prywatyzacją przedszkoli lub wspieraniem tworzenia nowych placówek niepublicznych (tab 8). 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 strony jednak ocena istniejących placówek niepublicznych nie jest jednoznacznie pozytywna. Przeciwnie, pojawia się w niej wiele elementów negatywnych, np. przeważająca niższa ocena ich oferty wobec oferty przedszkoli publicznych czy kłopoty z kontrolą wydatkowania pozyskiwanej od samorządu dotacji (rozdz. 3.2.2. i 3.2.4). Wydaje się, że akceptacja zwiększania roli placówek niepublicznych w strukturze sieci opieki przedszkolnej wymaga zarówno zmian w mentalności społecznej, jak i uściślenia i modyfikacji obowiązujących przepisów.

3.3. Inne formy wychowania przedszkolnego

Wśród 55 przebadanych gmin, w 6 nie ma ani przedszkoli ani innych form opieki przedszkolnej, w 6 są tylko punkty przedszkolne¹⁴, a w 21 tylko przedszkola. W pozostałych 22 gminach działają i przedszkola i punkty przedszkolne, w tym w czterech samorządach dzieci w punktach jest więcej niż w klasycznych przedszkolach.

¹³ Rozmówczyni podała przykład kłopotu 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 zniechęcała rodziców mówiąc każdemu, że jego dziecko będzie w wakacje samo w przedszkolu.

¹⁴ Ściśle rzecz biorąc 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”.

W gminach gdzie pojawiają się punkty przedszkolne, uczęszcza do nich przeciętnie 37% dzieci korzystających z opieki przedszkolnej. Punkty przedszkolne są szczególnie popularne w gminach wiejskich (por. tabela 10.).

W 55% gmin przebadanych za pomocą ankiety masowej doszło w ostatnich trzech latach do powstania tzw. innych form opieki przedszkolnej, największy przyrost miał miejsce w gminach podmiejskich (nowe punkty przedszkolne pojawiły się aż w 74% takich gmin). Niepokojące jest natomiast, że – jak donosi raport z kontroli NIK z maja 2011 (*Informacja o wynikach...*, 2011) – w dwóch trzecich gmin objętych kontrolą nadzór administracyjny i finansowy samorządu nad innymi formami opieki przedszkolnej okazał się niewystarczający. Raport wspomina 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 (s. 28). Drugim zaniedbanym polem była kontrola stopnia dostosowania lokali mających być przeznaczonymi na punkty przedszkolne. W przypadku prawie połowy skontrolowanych przez NIK placówek gminy nie wywiązały się z 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. Z raportu można 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. 3.3.1.).

Tabela 10. Typy placówek opieki przedszkolnej w gminach różnego typu

	Tylko przedszkola	Tylko punkty	Większa liczba punktów	Większa (lub równa) liczba przedszkoli	Brak placówek	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
N	21	6	6	17	6	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Często powstawanie punktów przedszkolnych związane są z wykorzystywaniem funduszy Unii Europejskiej (czemu poświęcony jest odrębny rozdział 4.2 tego raportu). 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).

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 prowadzącym placówki) jest związek gmin jednego z powiatów. Po 2012 roku 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.

Ramka. Organizacje ponadlokalne, najczęściej prowadzące punkty przedszkolne w badanych województwach.

Familijny Poznań – stowarzyszenie pozyskuje środki unijne na zakładanie punktów przedszkolnych i prowadzące punkty zarówno publiczne (wówczas dostaje 50% dotacji), jak i niepubliczne. Działa nie tylko w Poznaniu i okolicznych gminach, ale także mające 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 pojawiła). Fundacja przybiera w każdym z miast lokalną nazwę – np. „Familijna Łódź”. Podczas wywiadu eksperckiego z dużymi miastami wspominano 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-cio i 6-ciolatków, objętych obowiązkiem opieki przedszkolnej, w sposób dla gminy dużo tańszy niż uruchomienie własnego dodatkowego oddziału. Wiele punktów utworzonych z inicjatywy Familijnego Poznania

funkcjonuje w Wielkopolsce (jedna z gmin wspomniała, że ubiegali się o utworzenie takiego punktu u nich, ale okazało się, że obowiązuje niepisana zasada jednej gminy w powiecie).

Fundacja Elementarz – fundacja z Katowic, prowadzi głównie szkoły, ale od marca 2007 roku uruchomili 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, między 2004 i 2006 rokiem utworzyła ponad 400 ośrodków przedszkolnych, finansowanych głównie z EFS (m.in. w ramach projektu „Gdy nie ma przedszkola”). Województwa objęte tym działaniem to przede wszystkim: podlaskie, warmińsko-mazurskie, mazowieckie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie.

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, świetlice. To było działanie, gdzie bardziej uczestniczyliśmy. Później już w ogóle byliśmy poza tym.

– Czyli zachwyty nie słyszę pod adresem Fundacji...

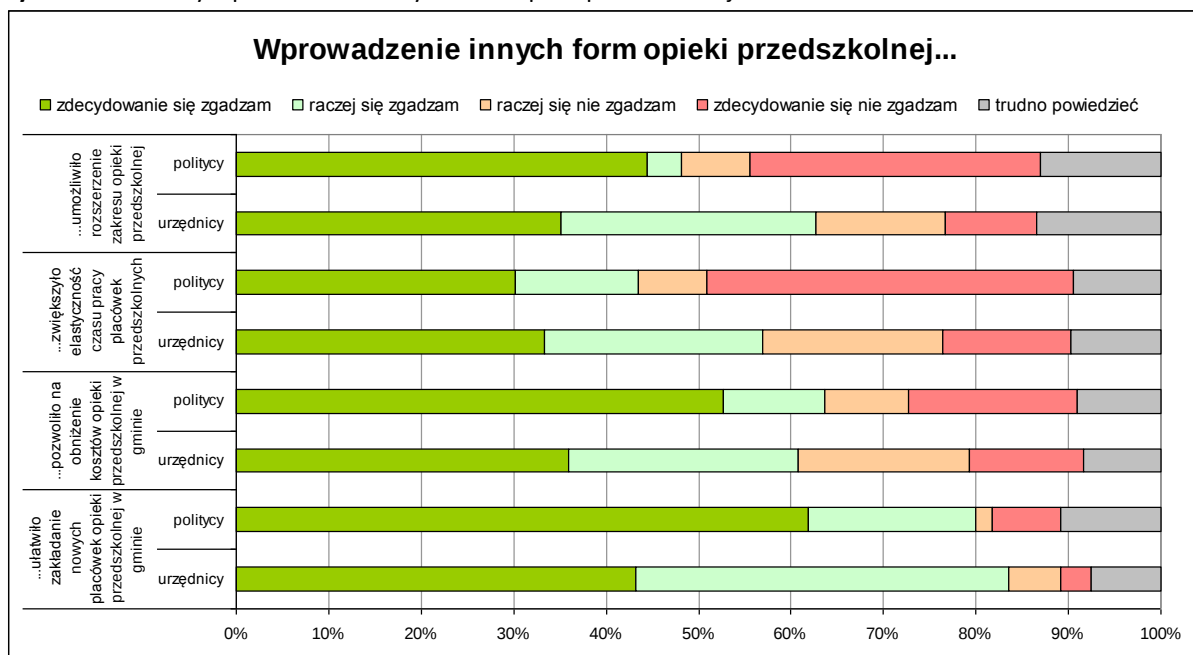
- Nie. Bo dopiero później, w momencie, kiedy my zaczęliśmy prowadzić te punkty, dostaliśmy na to środki, punkty działały 5 dni w tygodniu. A okazało się z rozmów z rodzicami, którzy posyłali dzieci, były to 2-3 dni w tygodniu, parę godzin. Było albo nie było, pani dojechała, albo nie dojechała. To też nie było takie mobilizujące. Bo jak działało 5 dni w tygodniu, to te dzieci jednak chodziły regularnie.

Urzędnik z miasta średniej wielkości

3.3.1. Rola punktów przedszkolnych w opinii samorządów

Pytanie o zalety wynikające z wprowadzenia możliwości prawnej tworzenia innych form opieki przedszkolnej okazało się obarczone wieloma uwarunkowaniami. Ogólną prawidłowością jest zauważone już wcześniej większe zdecydowanie odpowiedzi udzielanych przez polityków (rys. 14). Najwyraźniejszą korzyścią wynikającą z pojawienia się tej nowej formy jest łatwiejsze zakładanie placówek (nieco ponad 80% odpowiedzi twierdzących), choć nawet tutaj pojawiło się kilka krytycznych komentarzy. Czasem wynikają one z nieufności wobec nieznanego: urzędnik lub burmistrz czytał czy słyszał, że przy innych formach jest dużo przepisów i że ich zakładanie wcale nie jest takie proste. Niechęć do zakładania typowych punktów przedszkolnych wynika z większych obostrzeń prawnych.

Rysunek 14. Zalety wprowadzenia innych form opieki przedszkolnej



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

Komentarza wymagają odpowiedzi na pytanie o obniżenie kosztów funkcjonowania opieki przedszkolnej. Taki pozytywny skutek zauważa nieco ponad 60% badanych, niektórzy rozmówcy twierdzili, że punkty są wskazane właśnie w sytuacji, gdy gminy nie stać na prowadzenie tradycyjnego przedszkola. Prawdopodobnie wskazanie tej opcji byłoby znacznie częstsze, gdyby nie fakt, że na percepcję silnie wpływało przejęcie przez samorząd punktów utworzonych pierwotnie jako niepubliczne. W wielu gminach wiejskich po ustaniu unijnego dofinansowania trudno było znaleźć podmiot, który przejąłby prowadzenie placówki. Jeśli ciężar wzięła na siebie gmina, władze 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 PO KL] Urzędnik z gminy wiejskiej

Zapewne właśnie porównywanie kosztów ponoszonych przez samorząd z tytułu dotacji lub przejęcia placówki do sytuacji początkowej, kiedy punkt finansowała w całości dotacja unijna, a nie do kosztów funkcjonowania tradycyjnego przedszkola, odpowiada za mniejszy od spodziewanego entuzjazm w tym zakresie. Dodatkowo 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 najbardziej zróżnicowanie odpowiedzi dotyczyło rozszerzenia opieki 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 były by 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 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 podstawy 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:

Słychać 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 mogło 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 zetknęliśmy się z sytuacją, że gminy opłacają opiekunkę w autobusie czuwającą nad najmniejszymi dziećmi. Zdarza się nawet, że wykorzystują pomieszczenia, w innych godzinach służące przedszkolakom z tradycyjnej placówki (np. oddział przyszkolny działa rano, a po południu przez kilka godzin punkt przyszkolny). Wskazuje to na trudności lokalowe, jako jeden z poważniejszych problemów ograniczających rozwój opieki 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 oczekiwane 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 placówek publicznych, nie mają chętnych. Dodatkowo zatrudnienie w takim punkcie jest niestabilne, personel się zmienia, co odbija się 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 pięciu darmowych godzin opieki nad dzieckiem.

Rozrzucone po wioskach punkty przedszkolne borykają się z innym jeszcze problemem. Mimo zachodzących w tym zakresie zmian (o których pisaliśmy w rozdziałach 2. i 3.1.), 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.

Urzędnik 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 przedszkole 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

3.3.2. Kontynuacja po ustaniu dofinansowania ze środków unijnych

Ważnym zagadnieniem jest kwestia funduszy unijnych i funkcjonowania placówki po ich wyczerpaniu, szeroko omówiona w rozdziale 4.2.2. 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 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 placówkę, 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 roku.

Rzadko, ale pojawiają się też kłopoty z kontynuacją wynikające z konfliktów na tle politycznym. W gminie mazowieckiej lokalne stowarzyszenie prowadziło dwa punkty, które dość nagle w lutym 2011 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 przejąć placówek. Zdarza się też, że stowarzyszenie z innych przyczyn popada w konflikt z urzędem gminy i nie wyraża chęci kontynuacji pracy.

Mimo to, generalnie, samorzady upatrują szansy na odciążenie budżetu właśnie w przejęciu 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.

3.3.3. Podsumowanie

Wobec wszystkich omówionych zalet i wad związanych z punktami przedszkolnymi, rodzi się pytanie, czy w opinii polityków i urzędników samorządowych w przyszłości takich form opieki przedszkolnej powinno przybywać, czy też wręcz przeciwnie. Analiza rozkładu odpowiedzi na takie pytanie (tabela 11.) pozwala zauważyć, że wzrost liczby punktów publicznych jest milej widziany niż niepublicznych – różnice wynoszą nawet 10 punktów procentowych.

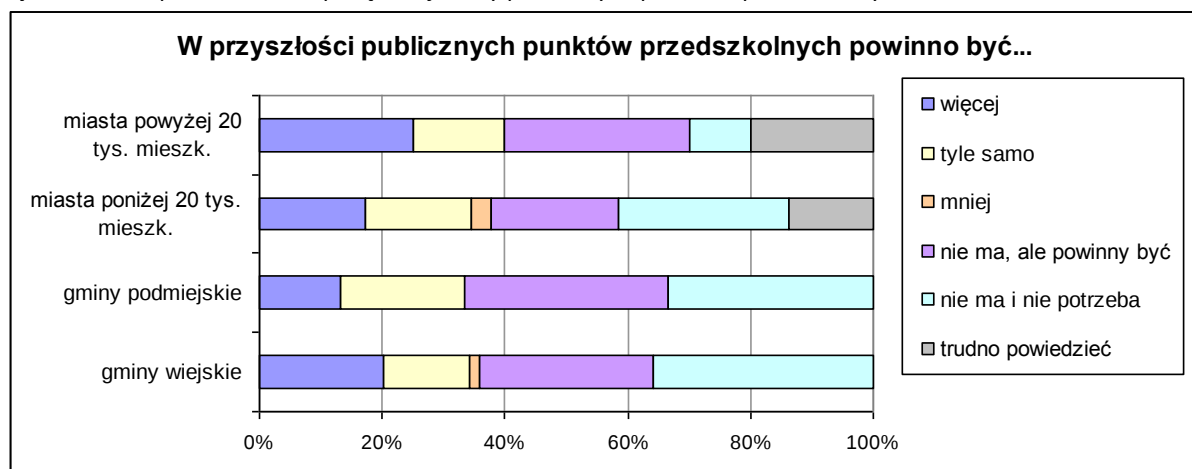
Układ odpowiedzi jest dość podobny niezależnie od typu gminy respondenta, przy czym większe zróżnicowanie opinii dotyczy punktów niepublicznych (rys. 15 i 16). Mimo ważnej roli, jaką pełnią punkty przedszkolne na terenach wiejskich, to właśnie w gminach wiejskich najczęściej mówiono, że nie ma potrzeby tworzenia takich placówek. Ta opinia jest też popularna w gminach podmiejskich, ale tu łatwiej ją wyjaśnić długimi dojazdami rodziców do pracy i potrzebą placówek 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 11. Przyszłość punktów przedszkolnych

W przyszłości punktów przedszkolnych powinno być:	Punktów publicznych	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

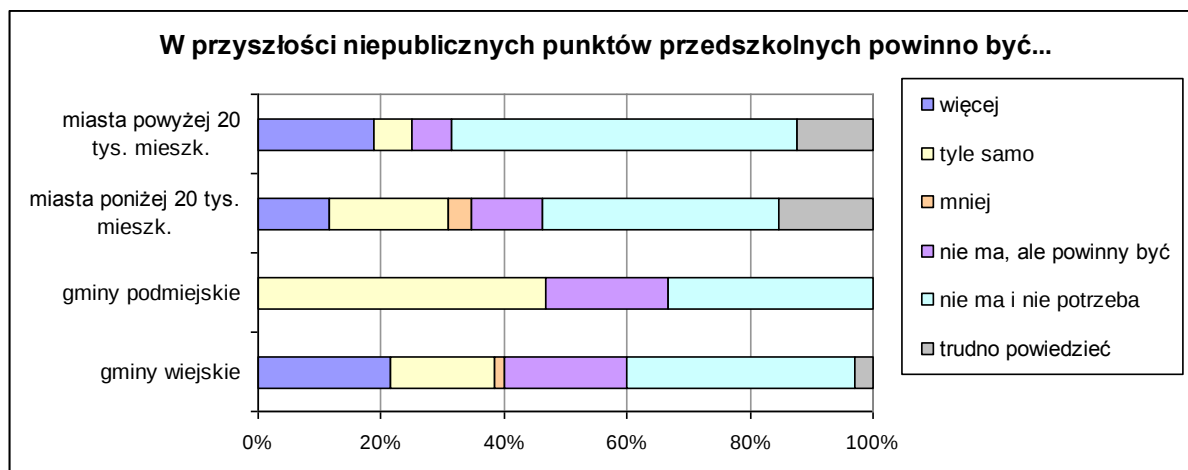
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Rysunek 15. Opinie na temat pożądanej liczby publicznych punktów przedszkolnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

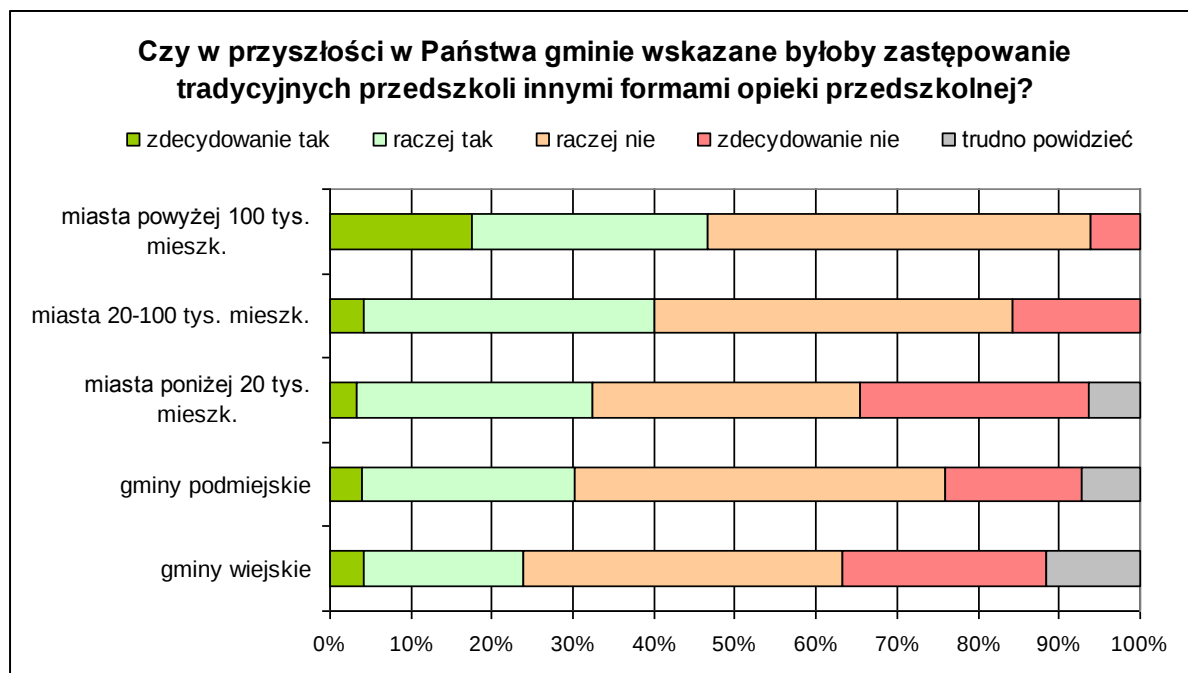
Rysunek 16. Opinie na temat pożądanej liczby publicznych punktów przedszkolnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Na pytanie, czy tradycyjne przedszkola powinny w większym stopniu być zastępowane przez inne formy opieki przedszkolnej większość respondentów ankiety masowej odpowiadała przecząco (63%, z tego 1/3 zdecydowanie). Odpowiedzi są dość mocno zróżnicowane w zależności od typu gminy (rys. 17). 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 opieki jest znacznie mniej (około 30% wobec 40-46% w dużych miastach).

Rysunek 17. Opinie na temat zastępowania tradycyjnych przedszkoli przez inne formy opieki przedszkolnej



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

4. Finansowanie opieki przedszkolnej

4.1. Opłaty za przedszkola

4.1.1. Opłaty w przedszkolach publicznych

Do 2011 roku gminy mogły pobierać opłaty za wyżywienie dzieci w przedszkolach (tzw. „wsad do kotła”) oraz tzw. „opłatę stałą” pobieraną za miesiąc korzystania z opieki przedszkolnej. W przypadku tej pierwszej rodzice płacili zmniejszoną kwotę w przypadku nieobecności dziecka (np. choroby), zaś ta druga pobierana była bez względu na ewentualne absencje. Patrząc z dzisiejszej perspektywy można stwierdzić, że opłaty te nie budziły większych emocji ani w gronach decydentów samorządowych ani wśród rodziców. Nie znaczy to, że nie pojawiały się w związku z nimi żadne problemy. W szczególności kłopoty interpretacyjne sprawiało określenie za jakie usługi pobierana jest „opłata stała”. Przepisy wymagały bowiem określenie zajęć wykraczających poza „podstawę programową”; ta ostatnia zdefiniowana zaś była na tyle ogólnie, że zadanie to było niezwykle trudne. W przypadku niewystarczająco klarownego wyjaśnienia podstaw opłaty zdarzały się nawet wyroki sądowe nakazujące zwrot pobranych opłat. Interpretacje tak organów nadzoru jak i sądów były w tej sprawie niejednolite na terenie kraju¹⁵. W sumie jednak skala problemów i wynikających z nich konfliktów była stosunkowo niewielka, przynajmniej w porównaniu z burzą, którą wywołała późniejsza zmiana przepisów. W kolejnych częściach tego rozdziału omówimy poszczególne elementy polityki w zakresie opłat i problemy wiążące się z tworzeniem i realizacją tej polityki.

Opłaty za wyżywienie

Zajmijmy się jednak najpierw wysokością opłat obowiązujących dotychczas. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 12., najczęściej spotykaną opłatą za dzienne wyżywienie była kwota mieszcząca się w przedziale od 4,10 do 5 złotych. 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 placówki (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 GOPS ze względu na trudną sytuację materialną rodzin uczęszczających do przedszkola dzieci. W obliczu faktu, że pobieranie opłat od pozostałych dawałoby budżetowi gminy bardzo niewielkie oszczędności, a równocześnie byłoby kontrowersyjne politycznie, gminy te decydowały o objęciu darmowym wyżywieniem wszystkich dzieci.

Rys. 18 pokazuje, że przeciętna wielkość opłat jest silnie zróżnicowana w zależności od typu gminy. Najwyższe (ok. 5,50 zł) są one w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców) i w gminach podmiejskich największych aglomeracji. Im mniejsze miasto tym opłata za wyżywienie jest zazwyczaj 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.

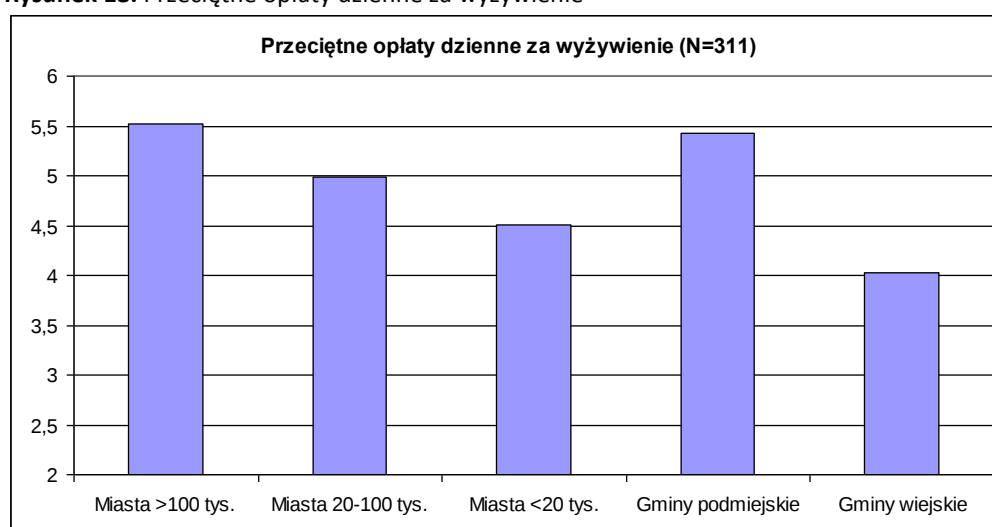
¹⁵ Obszerniejsze omówienie tych problemów znajduje się w rozdziale 6 wcześniejszego raportu Swianiewicza i Łukomskiej (2011).

Tabela 12. Opłaty obowiązujące w przedszkolach gminnych w roku szkolnym 2010/2011

Odsetek gmin z opłatą 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 masowego.

Rysunek 18. Przeciętne opłaty dzienne za wyżywienie



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

Znacząca 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 niż przy prowadzeniu własnej kuchni), ale o to, że w niektórych z placówek (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 podkreślają, że firmy cateringowe konkurują między sobą, co pozwala na wynegocjowanie korzystnych warunków umowy. Ale niektóre skarżą się, że zlecenia dla przedszkoli są dla firm kłopotliwe i niechętnie się ich podejmują:

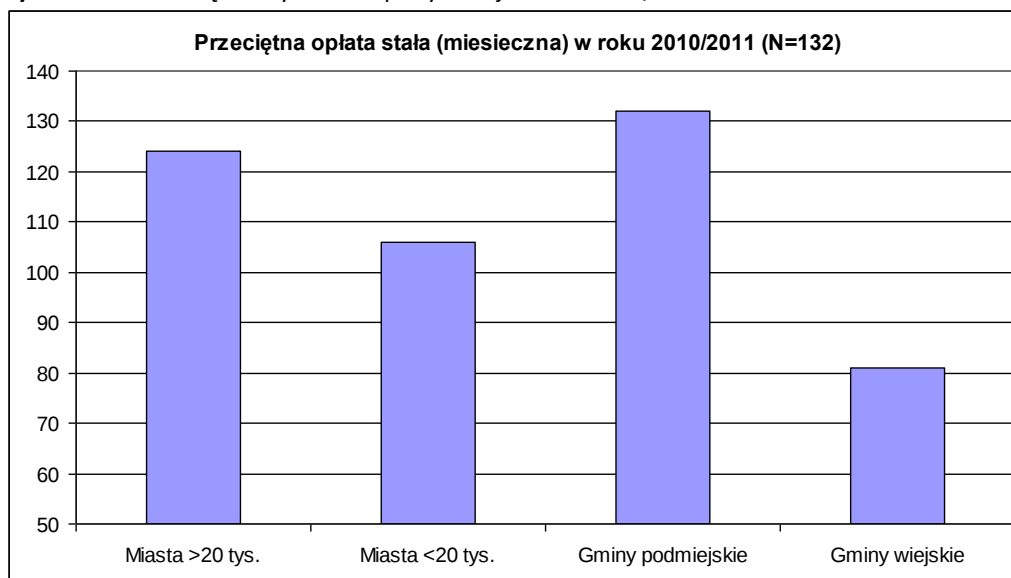
mamy kłopot z zapewnieniem wyżywienia, wydzwoniłam wszystkie możliwe firmy cateringowe, bo tam nie ma stołówek w tej szkole, godzą się, ale tylko na obiady, więc jest kwestia, co uzgodnić z podwieczorkami i śniadaniami
Urzędnik z gminy wiejskiej

Opłaty stałe w roku 2010/2011

Z wcześniej zbieranych danych (por. np. zestawienia w tygodniku „Wspólnota” przytaczane przez Swianiewicza i Łukomską 2011) wiadomo było także, że opłata miesięczna była jeszcze silniej zróżnicowana – wahała się od 10 do 190 złotych. Zebrane przez nas dane w ponad 300 gminach wskazują na jeszcze większe różnice. W ponad 40% gmin opłata wynosiła pomiędzy 101 i 150 zł, a w ponad połowie od 76 do 150 zł. Ale odstępstwa od takiej typowej sytuacji są dość znaczne – z jednej strony w 5% gmin (w grupie tej, także i tym razem, znajdowały się głównie gminy wiejskie) odstępowała w ogóle od pobierania opłat, z drugiej w co trzydziestej gminie opłata miesięczna była wyższa niż 200 zł.

Rysunek 19. pokazuje, że zróżnicowania opłaty miesięcznej pomiędzy gminami przypomina to opisywane wcześniej w odniesieniu do opłat za wyżywienie. Sumy płacone przez rodziców były wyższe od przeciętnych w przypadku większych miast¹⁶, a niższe w gminach wiejskich. Dodatkowo 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 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 rozdziale 4.1.2) ale różnica ta jest za mała, by wytłumaczyć tak znaczące rozpiętości w opłatach miesięcznych.

Rysunek 19. Przeciętna wysokość opłaty stałej w roku 2010/11



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

W założeniu nowe przepisy, które gminy musiały obowiązkowo wprowadzić w życie od września 2011 roku, określające czas realizacji podstawy programowej na 5 godzin dziennie i pozwalające na pobieranie opłat za dodatkowy czas spędzony w przedszkolu (choć przy zachowaniu obowiązku określenia, jakie zajęcia objęte są opłatą) 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 2011/2012

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 szeregu przypadków 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 miały miejsce 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

¹⁶ 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 pow. 100 tys. mieszkańców (miasta liczące od 20 do 100 tys. i powyżej 100 tys. potraktowane zostały łącznie).

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.

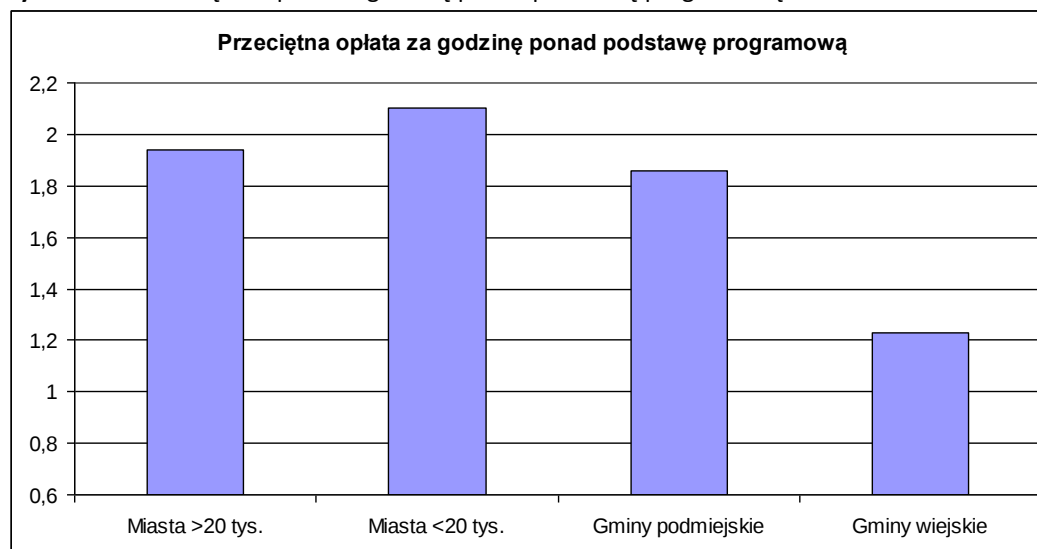
Drugą trudnością w oszacowaniu skali zróżnicowania opłat jest złożoność podejmowanych uchwał. Jedynie w 70% przeanalizowanych uchwał opłata została ustalona na poziomie jednakowym dla każdej dodatkowej godziny, natomiast w pozostałych 30% przypadków jest to opłata zmienna – w niektórych gminach rosnąca, 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 masowej, wpisywali w takich przypadkach „brak danych” do odpowiedniej rubryki kwestionariusza. W efekcie zebrane na temat wysokości opłat informacje odnoszą się tylko do 86 gmin. Syntetyczne podsumowanie zebranych na ten temat danych zawiera tabela 13. i rysunek 20.

Tabela 13. Wysokość opłaty godzinowej (przeciętna) N=86

Odsetek gmin z opłatą w wysokości	
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 masowego.

Rysunek 20. Przeciętna opłata za godzinę ponad podstawę programową



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

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 złotych. Stosunkowo częste są jednak także opłaty niższe – do 1 złotówki (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 złote 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 czasami są 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 (koszt krańcowy późniejszego odebrania dziecka szybko spada). Ma to prowadzić do poprawy sytuacji finansowej placówek, 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 z punktu widzenia 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 zapytaniem „a jak państwo wyliczyliście, że akurat te 3 godziny są droższe a te pozostałe są tańsze?”... Przyjęliśmy argument, że po godzinie 13 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

Z drugiej strony, ponieważ opłaty rodziców stanowią tylko niewielką część kosztów funkcjonowania przedszkola, to można użyć argumentu, że opłata za jedną 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 $\frac{1}{3}$ 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 naraża gminy na 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. logopedycznych albo nauki języka obcego (która w wielu innych gminach jest dodatkowo płatna, zagadnienie to będzie jeszcze dyskutowane dalej w raporcie). Ale najczęściej gminy uciekają w bardzo rozbudowane, ale *de facto* ogólnikowe 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 gminnej

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

Podjęliśmy uchwałę gymnastykując się niesamowicie, jakie świadczenia... możemy wpisać do uchwały... żeby one nie były czystą fikcją... jeżeli państwo czytaliście podstawę programową... to naprawdę konia z ręką temu, kto wymyśli jeszcze coś sensownego na pozostały czas dziecka w przedszkolu... Więc wymyślam z koleżankami i kolegami gry i zabawy jakieś... kombinujemy, jakieś dziwolgi, 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

Wątkiem poruszonym w trakcie wywiadów była także nauka religii. Ponieważ nie znajduje się ona w podstawie programowej, jej lekcje nie powinny odbywać się 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 odbywać się w czasie, za który rodzice płacą? Mogłoby się wydawać, że rozwiązaniem mogłoby być organizowanie lekcji zaraz po 5 godzinach bezpłatnych, ale nie zawsze jest to możliwe organizacyjnie, zwłaszcza, że w wielu placówkach wypada wtedy czas leżakowania po obiedzie. Równocześnie, 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 PO KL Unii Europejskiej (a więc z założenia darmowych dla rodziców) – opisywała Gazeta Radom (Jurek, Kępka 2011):

W większości radomskich przedszkoli dziecko bezpłatnie można zostawić do godz. 13, 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. 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 kotleta – mówi jeden z rodziców.

– Czy zajęcia w ramach unijnego programu "Małymi 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 [dyrektor Wydziału Edukacji w Urzędzie Miasta] Pożyczka. 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 wyślę e-mail do dyrektorów przedszkoli. Za zajęcia unijne rodzic nie może płacić – mówił stanowczo.

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 przez rodziców. W Gazecie Stołecznej („Zostają wyższe...”, 2011) wyliczano, że o ile w ubiegłym roku opłata stała w Warszawie wynosiła zaledwie 130 zł, to według nowej uchwały opłata za 9 godzin dziennie sięgnie 259



zł miesięcznie, a przy dłuższym pobycie będzie oczywiście jeszcze wyższa (godziny od 13 do 16 mają kosztować 3,50 zł, a po 16 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 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 w placówce, *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 więc uwagę na następujące zjawiska:

- 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 budżetu placówek, w tym odpowiedniej dotacji z budżetu gminy. Utrudniają też politykę kadrową, przewidzenie ilu nauczycieli i w jakim zakresie czasu 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 skreślił i to miejsce mam, bo może zacząć 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 funkcjonowanie tej placówki. Kadra jest zatrudniona, a opalić trzeba, oświetlić trzeba, nie ma znaczenie 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 brał 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 duży kłopot z zaplanowaniem pracy placówek dyżurujących w okresie wakacyjnym. Bardzo wielu rodziców „na wszelki wypadek” zadeklarowało, że dzieci będą chodziły do przedszkola 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 placówce. Nie pozwala to na realne oszacowanie, ile placówek 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 jednomiesięczny, czy nawet dwumiesięczny... 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 opieki przedszkolnej, bo wielu rodziców kierując się oszczędnościami stara się zostawiać dzieci 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 zwróć, 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 placówce 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. Często jest to wskazane, by w ramach wyrwania go ze środowiska domowego, społecznego, w którym przebywa, ten czas przez które ono przebywa w przedszkolu jest bardzo wskazany.

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 konsekwencje powyższych punktów – 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 faktycznie deklarowanego pobytu dzieci w przedszkolach. Dane takie pokazuje rysunek 21. 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.

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

Urzędnik z miasta średniej wielkości

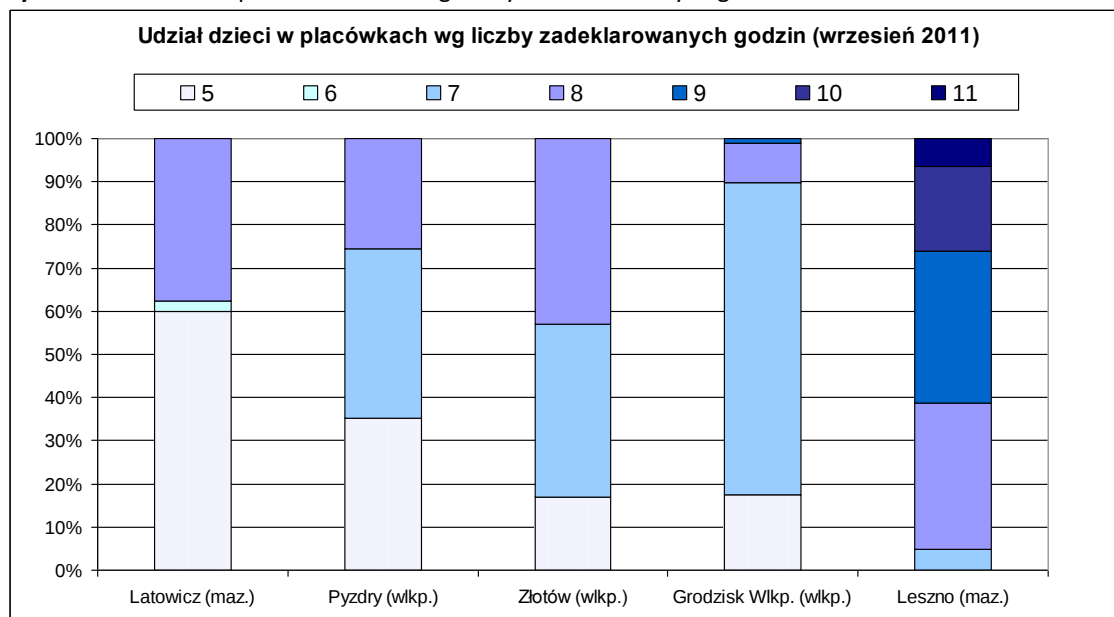
według starej opłaty mieliśmy wyszacowane, że miesięczne dochody z tytułu wpłat rodziców powinny wynosić 12 tys. złotych. Teraz po tych zmianach nasze dochody wyniosły 7 tys. złotych. Miesięcznie tracimy na jednym małym przedszkolu ponad 5 tysięcy... efekt jest bardzo widoczny(...). Czyli, jeżeli ja 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 – ach, 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. Zobaczymy 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

Rysunek 21. Dzieci w placówkach według liczby zadeklarowanych godzin



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

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 miliony złotych.

Urzędnik z dużego miasta

Samorządy na różny sposób próbują walczyć z tymi negatywnymi konsekwencjami. Jednym ze sposobów jest określenie w umowach cywilno-prawnych, 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 cywilno-prawne – w odróżnieniu od uchwał gminy – nie podlegają takiemu automatycznemu nadzorowi. W innych zapisano, albo planuje się 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 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 placówkach

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 placówce jest zbliżony do zadeklarowanego przez rodziców i stanowiącego podstawę wyliczania opłaty;
- W niektórych gminach podnosi się konieczność „dyscyplinowania” rodziców w rażący sposób nie trzymających 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).

Ten pierwszy problem ma charakter kłopotu administracyjnego, utrudniającego 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 rozważane (w momencie prowadzenia badania) było w Suwałkach i Żarach. To oczywiście nie do końca rozwiązuje problem, bo na przykład zdarza się zgubienie czy zapomnienie karty, które nie powinno być przecież podstawą do nie wpuszczenia dziecka do przedszkola. Poza tym karty 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, 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, rozmawiać sobie z innymi rodzicami, dziecko w szatni w galotkach biegało po wszystkich piętrach.

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 jaki był faktyczny czas przebywania dziecka). Niektóre jednak zdecydowały o wprowadzeniu w takiej sytuacji swoistych „opłat karnych”. W jednym z dużych miast wprowadzono zapis, że jeśli rodzice trzykrotnie nie odbiorą dziecka w wynikającym z umowy czasie, wtedy to dziecko jest automatycznie przepisywane na „droższą taryfę”, tzn. zakładającą dłuższy czas pobytu w placówce. W innych badanych gminach takie nie zadeklarowane 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 normalnym czasie otwarcia przedszkola. Równocześnie nasi rozmówcy podkreślali, że chodzi tylko o przypadki drastyczne:

Jeżeli to są sporadyczne wypadki, że ktoś ma zadeklarowane 8, nie odbiera tego dziecka, bo stał w korkach i tak dalej, to też ani tam intendientka, 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 (34%) objętych badaniem terenowym gmin. Bardzo często w rozmowach używano w tym kontekście określenia „ulga dla rodzin wielodzietnych”, choć nie jest to określenie ścisłe, a jest nawet 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 Innymi [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 nie osiągania przez rodzinę pewnego progu dochodu). Ale wielu urzędników i polityków samorządowych kwestionuje zasadność takiej ulgi, posługując się głównie argumentem, że sprawdzanie prawdziwości deklaracji rodziców odnośnie dochodów jest nierealne:

Żadne progi, 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 Gminnym Ośrodkom Pomocy Społecznej. W niektórych gminach opłaty za wyżywienie lub część pozostałych opłat za niektóre dzieci są pokrywane przez GOPS

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 (wojewoda, RIO)

W wielu przeprowadzonych wywiadach przewijało się zagadnienie niejednolitej interpretacji przepisów dotyczących opłat przez instytucje nadzoru nad samorządami terytorialnymi (wojewodę, RIO), nadzoru pedagogicznego kuratorium, a także w orzecznictwie sądowym. W zależności od województwa niektóre rozwiązania proponowane przez gminy w uchwałach są akceptowane bądź nie. Co szczególnie dziwiło niektórych naszych respondentów, rozbieżności opinii organów nadzoru zdarzały się także w ramach jednego województwa:

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

Urzędnik z gminy wiejskiej



Problem interpretacji odnosi się do różnych zagadnień szczegółowych, na przykład:

- Ulg w opłatach. 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 jednoznacznie uprawniające 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

- Opłat za wyżywienie. W niektórych przypadkach kwestionowano możliwość różnicowania opłat w poszczególnych placówkach, a także prawo do zawierania umów z firmami cateringowymi, bo wtedy kłopot stanowi oddzielenie „wkładu do kotła” od reszty opłaty za posiłek;
- Różnicowania 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. Ale ten argument nie przekonywał osób wydających decyzje nadzorcze w niektórych województwach. W szczególności, w niektórych województwach – np. śląskim – zastrzeżenia budziło pobieranie opłat za nieodebranie dziecka w deklarowanym czasie („Rewizja opłat...”, 2011).
- Sposobu 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 i 14, podczas gdy dziecko przebywa w przedszkolu zwykle od 7, a odbierane jest przed 14* („Rewizja opłat...”, 2011). W innych województwach nie donoszono jednak o tego typu zastrzeżeniach.
- Dopuszczalności stosowania – na wniosek rodziców – opłaty zryczałtowanej jako alternatywy dla opłaty wyliczanej ściśle wg 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 samorzady dla uniknięcia niekorzystnych rozstrzygnięć nadzorczych mówił jeden z urzędników z dużego miasta w ramach wywiadu grupowego:

a mi nie uchylono uchwały, bo myśmy zapisali... że szczegółowy zakres świadczeń i odpłatności, o których mowa określa umowa cywilno-prawna, 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 cywilno-prawnych zawieranych w przedszkolach.

Ekonomia polityczna opłat za przedszkola

Latem 2011 roku uchwalanie nowych opłat za przedszkola stało się bardzo gorącym zagadnieniem politycznym. Nie ulega wątpliwości, że w jakimś stopniu wpływ na to miały 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 nowe 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 wyżej). 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 woj. 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 już tylko 0,40 zł (o czym media już nie wspominały) (por. także Pezda 2011). Jak stwierdził w wywiadzie jeden z urzędników:

media robią bardzo często złą robotę, dla nich to też jest pożywka, wydołują 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 dominującej („UOKIK zbada...”, 2011). W tym przypadku przedmiotem zainteresowania były nie tylko uchwały rad, ale przede wszystkim umowy cywilno-prawne 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 samorzady, że szukają pieniędzy w kieszeniach przedszkolaków, albo rodziców, wprowadzają pewien niepokój. Sprawy opłaty za przedszkola były przecież u nas uchwalane drugiego czerwca, a przez inne samorzady 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 „podkręcaniej” przez media atmosferze o wysokości opłat w przedszkolach samorządowych chętnie wypowiadali się przed wyborami czołowi przedstawiciele krajowej sceny politycznej, wywierając dodatkowo nacisk na samorzady, 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 roku – SLD złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o sprawdzenie zgodności z konstytucją ustawy, a PiS złożyło w Sejmie projekt nowelizacji, która wydłużałaby bezpłatny pobyt dziecka w przedszkolu z pięciu do dziesięciu godzin dziennie (Pezda 2011).

W sprawie opłat wypowiedział się sam premier wzywając do dyscyplinowania samorządów i prosząc wojewodów o dodatkowe sprawdzenie, czy gminy nie naruszyły prawa swoimi uchwałami („Rewizja opłat...”, 2011; Pezda 2011). Głośna była sprawa apelu premiera Tuska do władz Warszawy o weryfikację uchwały odnoszącej się do tego zagadnienia (Szpała, Zubik 2011). Wprawdzie urzędnicy miejskiego Biura Edukacji bronili stawek, przekonując, że zmiany nie przyniosą wcale dodatkowych dochodów miastu (*Opłaty od rodziców pokryją, tak jak i do tej pory, tylko 10-12 proc. 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 godzinę („Rewizje w opłatach....”, 2011; Pezda 2011).

7 września 2011 roku specjalne oświadczenie w tej sprawie wydał MEN¹⁷, tłumacząc, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie posiada uprawnień do oceny lub podważania podjętych przez samorządy uchwał, a równocześnie 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*. Jednocześnie należy podkreślić, że taka opłata powinna być odpowiednio uzasadniona i 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 się przez gminy z decyzjami podejmowanymi w sąsiednich samorządach. Powszechnie przyjmowano, że podejmowanie decyzji radykalnie odmiennych niż sąsiedzi jest zbyt dużym ryzykiem.

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

Urzędnik z dużego miasta

Sugerowaliśmy się też uchwałami okolicznych samorządów, no i jeżeli Y na przykład, 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

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

Na pozycji obrońcy 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 przedstawianej radzie przez wójta/ 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 woj. 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:

¹⁷ <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/men-przeciwko-nierealnym-oplatom-za-przedszkola>

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 to odbije czkawką.

Myśli Pani, że będzie w najbliższym czasie konieczność korekty?

– Będzie. Nie wiem, czym się będziemy wtedy tłumaczyć, ale uważam, że będzie.

Urzędnik 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 z tej decyzji.

Nie można w końcu nie zauważyć, że w niektórych przypadkach konfliktów dałoby się zapewne uniknąć, gdyby gminy prowadziły lepszą politykę informacyjną i gdyby kanały komunikacji z mieszkańcami pozwalały na wcześniejszą dyskusję proponowanych rozwiązań. Takie zdanie 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 o sposób wyznaczenia, które 5 godzin zostało zaliczonych do darmowego okresu, w którym realizuje się podstawę programową. Jak wspomnieliśmy 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 woj. 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 do 12, a można od 8 do 13... 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 innej pojedynczej 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 do 13 (59% badanych gmin) lub od 7 do 12 (22% badanych gmin).

4.1.2. Zajęcia 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 dość często nie odbywają się jednak we wszystkich placówkach. 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.

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 skolaryzacji w gminie (0,502 – korelacja istotna statystycznie przy poziomie ufności 0,01). Widać zatem, że powszechność opieki przedszkolnej idzie zwykle w parze z wysokim poziomem oferty. Zauważalna jest także różnica w poziomie oferty przedszkoli w gminach wiejskich i miejskich (tabela 15.). Prawie w każdej kategorii gminy wiejskie organizują dodatkowe zajęcia rzadziej.

Tabela 14. Popularność różnych zajęć ponadpodstawowych w przedszkolach

Regularnie prowadzone zajęcia	Procent gmin	W tym gmin, prowadzących zajęcia we wszystkich przedszkolach
Rytmika	81	89
Języki obce	76	83
Logopeda	75	81
Wydarzenia kulturalne	75	89
Zajęcia sportowe (gim. korekcyjna)	68	87
Inne zajęcia ponadprogramowe	39	71

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

Tabela 15. Procent gmin, w których odbywają się regularnie zajęcia ponadprogramowe

	Miasta pow. 100 tys.	Miasta 20-100 tys.	Miasta pon. 20 tys.	Gminy podmiejskie	Gminy wiejskie
Rytmika	100	100,0	91,3	84,8	72,3
języki obce	100	100,0	93,5	84,8	64,5
wydarzenia kulturalne	87,5	95,0	87,0	79,0	67,2
zajęcia edukacyjne	85,7	68,8	45,2	52,5	24,7
Logopeda	100	85,0	82,2	79,8	68,5
zajęcia sportowe (gim. korekcyjna)	85,7	83,3	65,1	74,3	58,9
Inne	28,6	40,0	17,1	14,6	10,2
N	10	20	46	105	184

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

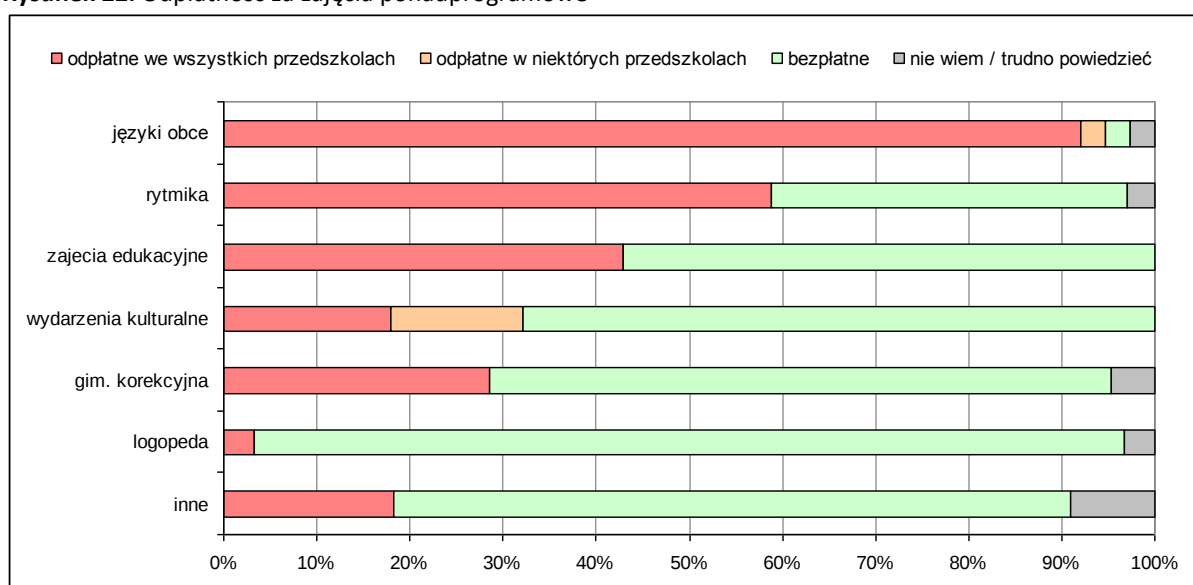
Różnica między wynikami dla dużych miast i gmin wiejskich wynosi 20-30 punktów procentowych, ale w skrajnym przypadku – dla ponadprogramowych zajęć edukacyjnych – sięga nawet 60 punktów procentowych. Gminy podmiejskie i małe miasta wpasowują się ze swoją ofertą pomiędzy duże miasta z ich powszechnością wielu zajęć dodatkowych, a gminy wiejskie, o najsłabiej rozwiniętej ofercie. Trzeba jednak podkreślić, że sytuacja w przedszkolach wiejskich nie jest dramatyczna – poza skrajnym przykładem 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).

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, filatelistyki, ceramiki, wychowania patriotycznego czy języka migowego.

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 odpłatne (w 73% gmin).

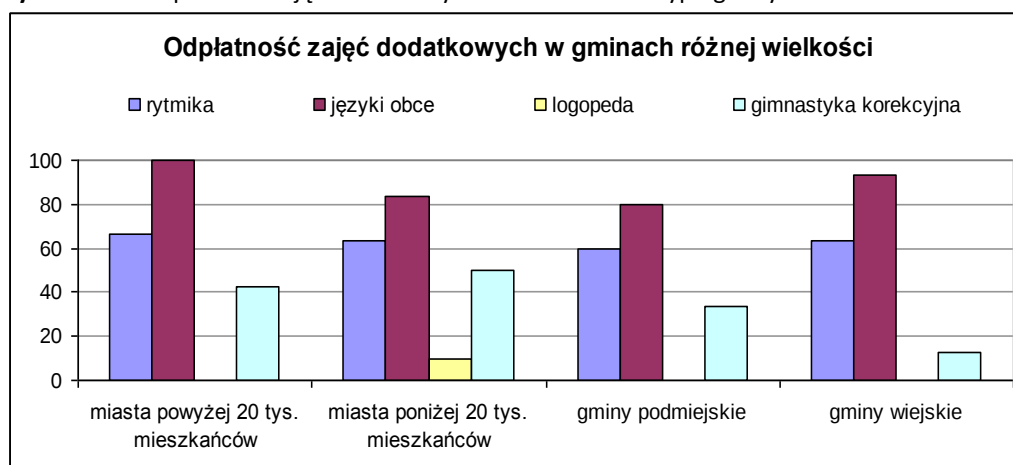
Schemat ten z niewielkimi tylko odchyleniami powtarza się we wszystkich typach gmin. Największe różnice dotyczą gimnastyki korekcyjnej (zdecydowanie najrzadziej płatnej w gminach wiejskich) i nauki języków obcych (odpłatnej w „tylko” 80% gmin podmiejskich, a zawsze odpłatnej w dużych miastach, ale nie zapominajmy, że zajęcia te w gminach wiejskich w ogóle pojawiają się dość rzadko). Jedyny 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.

Rysunek 22. Odpłatność za zajęcia ponadprogramowe



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

Rysunek 23. Odpłatność zajęć dodatkowych w zależności od typu gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Zdarza się także, że wachlarz zajęć dodatkowo płatnych zmienia się w zależności od dostępnych 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 placówki do otwarcia na współpracę z podmiotami zewnętrznymi, w tym przede wszystkim organizacjami pozarządowymi (piszemy o tym szerzej w rozdziale 4.2.).

4.1.3. Dotowanie placówek niepublicznych

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 masowej było ich aż 24 (13% tamtej próby). Nie potrafimy więc odpowiedzieć, jakie są motywy oraz konsekwencje tego deklarowanego przez niektóre samorzady nie wypełniania obowiązku nałożonego przez ustawę¹⁸. Przekazywanie większej części kosztu placówkom 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 zrobić. 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 placówkach gminnych – w obu przypadkach mamy do czynienia z miastami, które deklarowały politykę wspierania placówek niepublicznych (czasem prowadzącą nawet do skrajnego ograniczenia publicznych). Nieco częściej deklaracje takiego ponadobowiązkowego wspierania placówek niepublicznych padały w „ankiecie masowej” (por. tabela 16.).

Tabela 16. Poziom dofinansowania przedszkoli niepublicznych jako % kosztów ponoszonych w placówkach samorządowych

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

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

Czasem polityka wspierania placówek 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 poprzez samorząd oznacza automatyczny wzrost dotacji przekazywanej placówce niepublicznej.

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 złotych właściwie nie wiadomo dlaczego. Niestety

¹⁸ Nasuwa się też podejrzenia, że w ankiecie masowej mógł się pojawić jakiś błąd. Tak częste nie respektowanie obowiązujących przepisów (i w dodatku otwarte przyznawanie się do tego w ankiecie) wydaje się trudne do uwierzenia. Z drugiej strony, na podobne zjawisko wskazywały nie do końca precyzyjne szacunki przeprowadzone wcześniej w oparciu o dane pochodzące ze sprawozdań budżetowych (Swianiewicz, Łukomska 2011).

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 judo 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 placówkom niepublicznym]

Urzędnik z gminy podmiejskiej

W przekonaniu naszych rozmówców jest to całkowicie nieuzasadnione i niesprawiedliwe (jak nam powiedział jedno 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 placówek 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. Czasem wręcz jest to bodziec do zachowania choćby jednego przedszkola publicznego, właśnie w celu wyliczania wartości dotacji dla niepublicznych.

nie byłem 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 zażyczyła sobie, żeby była dotacja z tej najdroższej oczywiście.

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Kolejny problem łączący się z wyliczeniem dotacji, a 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), o ile tylko nie wpływają na rachunek dochodów własnych jednostki budżetowej, zwiększają wielkość dotacji dla placówek prywatnych, które przecież niezależnie pobierają także opłaty, czasem nawet w dość znacznej wysokości. Zdaniem wielu rozmówców często stawia to placówki publiczne w niesprawiedliwie uprzywilejowanej pozycji. Pojawiały się postulaty, żeby podstawa wyliczenia dotacji brała pod uwagę tylko dotację udzielaną z budżetu placówki gminnej, a nie całość wydatków łącznie z wpływami od rodziców.

4.1.4. Transfery międzygminne

Badania wykazały, że współpraca między samorządami w odniesieniu do opieki 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 władze gmin w ramach swoich spotkań skupiają się na innych zagadnieniach. Jak już zauważaliśmy w rozdziale 3., 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 innych gmin. O ile w ogóle dochodzi do współpracy w zakresie opieki przedszkolnej, współpraca dotyczy zazwyczaj strategii wobec przyjmowania do przedszkoli dzieci spoza gminy i płatności za dzieci, które chodzą do placówek w innych gminach. Ze względu na zapisy ustawowe, strategia ta wygląda odmiennie w zależności od tego, czy mówimy o placówce publicznej czy niepublicznej. Ważnym i zaskakującym często spotykanym w badaniach problemem jest niedokładna znajomość wśród samorządowców przepisów w tym zakresie. Wielokrotnie okazywało się w rozmowie, że gmina nie wie, że za dziecko spoza gminy w przedszkolu niepublicznym może 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 zagadnienia

przedszkolnej „jazdy na gapę”¹⁹ z kwestiami finansowymi, czyli z tym, czy gminy rozliczają się między sobą za swoje dzieci obligatoryjnie (gdy chodzi o placówki niepubliczne) czy dobrowolnie (w przypadku przedszkoli publicznych).

Przyjmowanie dzieci spoza gminy

Z przeprowadzonych badań wynika, że zjawisko „jazdy na gapę” w przypadku przedszkoli nie jest postrzegane jako poważny problem. Wśród gmin wiejskich 40% deklaruowało, że nie ma potrzeby wprowadzania ograniczeń w przyjmowaniu dzieci spoza gminy. Co więcej, dość często w tych gminach stykaliśmy się z niewiedzą o stosowaniu mechanizmów ograniczających (por. rys. 24), 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 do placówki 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 oddania 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.

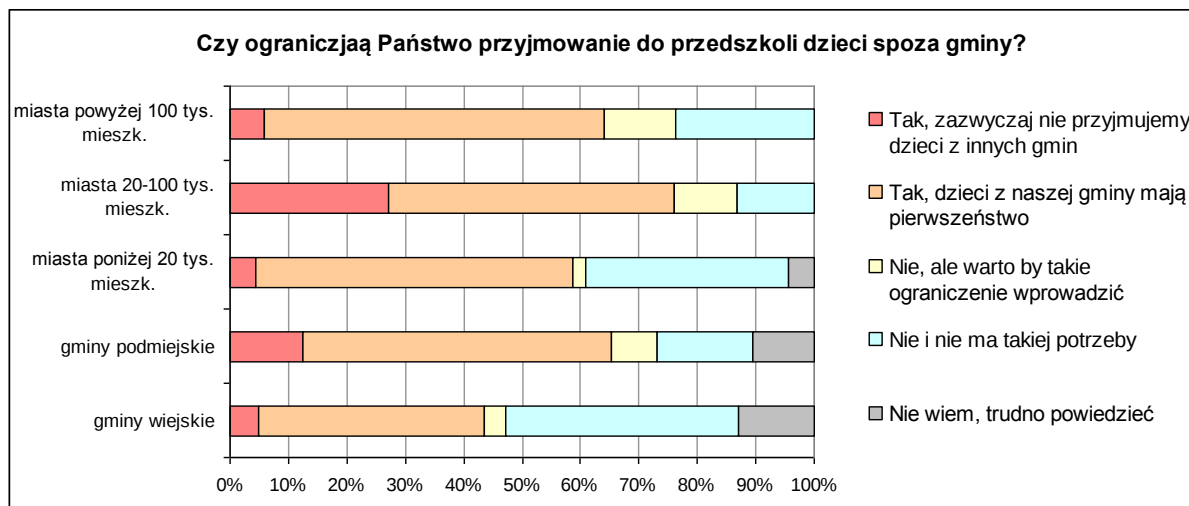
Burmistrz małego miasta

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, tam właśnie 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%).

¹⁹ Termin stosowany w ekonomii dla określenia sytuacji, w której ktoś korzysta z dobra za które płaci ktoś inny. W przypadku finansów samorządowych często stosowany w przypadku 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. Swianiewicz 2011.

Rysunek 24. Polityka w zakresie ograniczania przyjęć dzieci spoza gminy



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

Najczęściej spotykaliśmy się właśnie ze stanowiskiem, że dzieci spoza gminy przyjmowane są tylko, jeśli po zakończeniu rekrutacji zostają wolne miejsca. Szczególnie rzadko ma to oczywiście miejsce w dużych miastach (*dzieci spoza to sporadyczne przypadki, które nie podnoszą kosztów jednostkowych* – urzędnik z dużego miasta). Mniejsze samorządy stosują mięką 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 placówki 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 placówki przedszkolnej, w której zapis „terenem działania przedszkola jest gmina” miał stanowić podstawę odmowy przyjęcia dziecka spoza gminy. Kilka samorządów wprowadziło 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 dzieci „zewnętrznych” realizuje się poprzez 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 wyrzucenia 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 placówkach 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:

- Dziecko chodzi do placówki publicznej – w takiej sytuacji zwrot kosztów wymaga zawarcia dobrowolnego porozumienia między samorządami obu gmin;
- Dziecko chodzi do placówki niepublicznej – samorząd na terenie którego położona jest placówka (i który ma obowiązek dofinansowania tej placówki) może obciążyć kosztami przekazanej przedszkolu dotacji gminę, w której zamieszkuje dziecko. Następuje to na mocy zapisów ustawy o systemie oświaty i nie wymaga zawierania porozumień międzygminnych (choć praktyka wskazuje, że porozumienia takie są często „na wszelki wypadek” podpisywane).

Zajmijmy się oboma wyróżnionymi sytuacjami po kolei.

– 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 gmin²⁰). 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 odnośnie refundowania kosztów dzieci korzystających z przedszkoli publicznych.

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

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 pomiędzy gminami podmiejskimi, a nie zawarte 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.

– „Outsource’uję” 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 na przykład z miastem Poznań czy gminą taką sąsiadującą mamy porozumienia dotyczące przedszkoli publicznych, oddziałów zerowych w szkołach i efekt jest taki, że o ile my wydajemy na nasze dzieci w tych porozumieniach w granicach 60 tysięcy, to około 130 tysięcy 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, że 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 (bliżej im niż centrum własnej gminy) placówki w gminie sąsiedniej. 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 peryferyjnej placówce są wolne miejsca. *Co innego, gdyby te dzieci chodziły tutaj, do wsi gminnej, to byłby problem, to tu wolnych miejsc nie mamy* - dodaje urzędnik takiej gminy w woj. wielkopolskim. Innym argumentem za przyjmowaniem dzieci z innych gmin jest obecność przy przedszkolu szkoły. Samorząd liczy wówczas, że dzieci z przedszkola zostaną w pobliskiej szkole, a wtedy już gmina dostanie na nie subwencję oświatową.

²⁰ Trzeba jednak dodać, że nie wszystkich gmin omawiane tu zjawisko w ogóle dotyczy.

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

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 już 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...

Urzędnik z gminy podmiejskiej

Czy faktycznie taka współpraca samorządów jest dla rodziców przykra i dlaczego właściwie miała by taką być, rozmówczyni nie wyjaśnia. Cytowana 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 wszystkich komplikacji, interesuje ich tylko wygodny dostęp do przedszkola i jakość usług, a nie przebieg granic administracyjnych i skomplikowane rozwiązania finansowo-organizacyjne związek ze świadczeniem usługi. 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 porozumienie z ich samorządem. Takie wyższe opłaty dla rodziców z innych gmin skłaniały rodziców do nacisku na własne władze i w efekcie prowadziły 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 miała porozumienie na symboliczny zwrot kosztów przez gminę sąsiednią (100zł za dziecko).

Osobnym zagadnieniem jest przyjmowanie dzieci niepełnosprawnych – 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, to jest przyjmowane bez żadnych protestów.

Burmistrz miasta średniej wielkości

Z podobnym zjawiskiem spotykaliśmy się jeszcze w kilku gminach – min. 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 w takiej sytuacji łatwiej wyegzekwować płatność jeśli w gminie macierzystej nie ma odpowiedniej liczby miejsc, albo w ogóle nie ma przedszkola (pada wówczas argument obowiązku zapewnienia opieki przedszkolnej). Spotkaliśmy się z przypadkami wymuszenia na wójcie podpisania porozumienia z miastem przez rodziców, którzy musieli płacić w mieście podwyższone czesne (taka sytuacja miała miejsce 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 rodziców dowożących z innych miejscowości, uważając, że problem jest marginalny, a szanse na uzyskanie refundacji są niewielkie.

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

W tym roku będziemy występowali. To jest u nas w ogóle marginalne, to jest trójka dzieci gdzie 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 założyliśmy 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 generalnie umiarkowanego nasilenia problemu zmienia się w obszarach aglomeracji miejskich, niekoniecznie tych największych, w których silne powiązania funkcjonalne implikują duże nasilenie zjawiska „gapowiczów” (*free-ride effect*). Okazuje się, że nawet niewielkie miasta otoczone „obwarzankiem” 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 miasto centralne aglomeracji. Póki są to placówki niepubliczne, można żądać zwrotu kosztów, problem zaczyna się, jeśli mowa o placówkach 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 na przykład 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 na przykład, 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 złotych w skali miesiąca. Powiedzmy, że w skali roku to jest około 4 000 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 złotówki. Zrobiliśmy wyliczenia. To jest około 100 000 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, cioć, nie wiadomo kogo.

– Fikcyjnie

– Dokładnie. Poszukiwanie obejścia tego nawet nie rozporządzenia, tylko takiego wskazania, że jednak te 100 000 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 miano by kierować dzieci z gminy sąsiednich, bo w takiej sytuacji zwrot kosztów byłby możliwy do wyegzekwowania.

– Zwrot kosztów opieki w placówkach 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 placówkach niepublicznych w mieście. Dopiero po wygranych przez miasta sprawach w sądzie, pogodziły się z tym obowiązkiem.



Kilka razy podczas badań terenowych natknęliśmy się na „problem” dziecka zameldowanego w gminie X, które 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 podmiejskich gmin transfery wykonywane z tytułu dzieci w samych tylko przedszkolach niepublicznych 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... Wołą 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 jednorodzinnym. Jego potencjał jest określony na 54 miejsca. I w drugim roku funkcjonowania nie może przekroczyć 20 dzieci. Okazało się jednak, że oferta tego nowoutworzonego 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 roześpi 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 zamożnych – 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, 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 zdążą odebrać dziecka na czas – 17.00 czy 18.00 jest dla nich nierealna.

Parę razy się trochę zirytowałem, jak tacy młodzi mieszkańcy, pracujący w Warszawie, rodzice mówili, że przedszkola powinny być do dwudziestej czynne. No to ja mówię „Może zrobimy 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 siódmej rano i odbierać o dwudziestej, 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 (często długiej) jazdy 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 dodatkowy 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 aspekt wielkomiejskiego stylu życia i relatywnej nieatrakcyjności 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 pełni 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 wyższych od ponoszonych w placówce w miejscu zamieszkania. Budzi to czasem poczucie niesprawiedliwości:

Za dzieci, które mamy w innych gminach musimy dawać stawki, które tam są określone. Zauważyliśmy, że w małych gminach oni nie remontują, nie robią tego wszystkiego, ale 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

4.2. Finansowanie z funduszy europejskich

4.2.1. Źródła finansowania opieki przedszkolnej z funduszy europejskich

Od 2004 roku polskie samorzady mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów związanych z rozwojem oferty edukacji przedszkolnej za pośrednictwem kolejnych edycji programów finansowanych z funduszy europejskich. W latach 2004-06 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, w tym z perspektywy większości samorządów²¹ 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 2007-13 samorządom zostały udostępnione dwa podstawowe, analogiczne źródła finansowania: w sferze inwestycyjnej kluczową rolę odgrywały Regionalne Programy Operacyjne, z których można realizować projekty związane z budową, przebudową i modernizacją placówek przedszkolnych²², 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*

²¹ Projekty związane z edukacją przedszkolną były (choć znacznie rzadziej) także realizowane np. z działania 3.3.1 związanego z rewitalizacją obszarów zdegradowanych.

²² W wielu regionach długo trwała dyskusja nad tym, jakiego typu placówki powinny kwalifikować się do pomocy w ramach RPO i interpretacje poszczególnych Urzędów Marszałkowskich w tym zakresie byłyby rozbieżne: w szczególności wątpliwości dotyczyły zagadnienia czy pomoc ma obejmować tylko placówki publiczne czy mogą korzystać z niej także wszystkie rodzaje podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne itd. (zob. np. *Euro dla przedszkoli. Kto je dostanie?*, 2009).

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 informacyjnych²³.*

Jeśli chodzi o prezentowaną dalej analizę ilościową środków unijnych na przedszkola to koncentrujemy się 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 wg typu beneficjenta przedstawia tabela 17. W dalszej części analizy koncentrujemy 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, jaka na poszczególne regiony itp.

Tabela 17. Projekty związane z poprawą dostępności do opieki przedszkolnej, finansowane z PO KL (stan – kwiecień 2011).

	Liczba projektów	Wartość (mln zł)
Projekty realizowane przez podmioty samorządowe	805	489,0
Ogółem realizowane przez inne podmioty w tym:	338	267,9
- realizowane przez instytucje kościelne	21	14,8
- realizowane przez lokalne NGO	129	90,8
- realizowane przez ogólnopolskie (ponadlokalne) NGO	72	75,7
- realizowane przez podmioty prywatne	94	68,1
- realizowane przez inne podmioty (np. Agencje Rozwoju Regionalnego, Telewizje, wyższe uczelnie)	20	18,1

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

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

Jeśli chodzi o projekty realizowane przez podmioty gminne, to do kwietnia 2011 roku z programu PO KL podpisano umowy na realizację przeszło 800 takich projektów (zob. tab.18), 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 (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 współpracujących z nimi organizacji pozarządowych.

Tabela 18. Projekty samorządowe związane z poprawą dostępności do opieki przedszkolnej, finansowane z PO KL (stan – kwiecień 2011).

	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

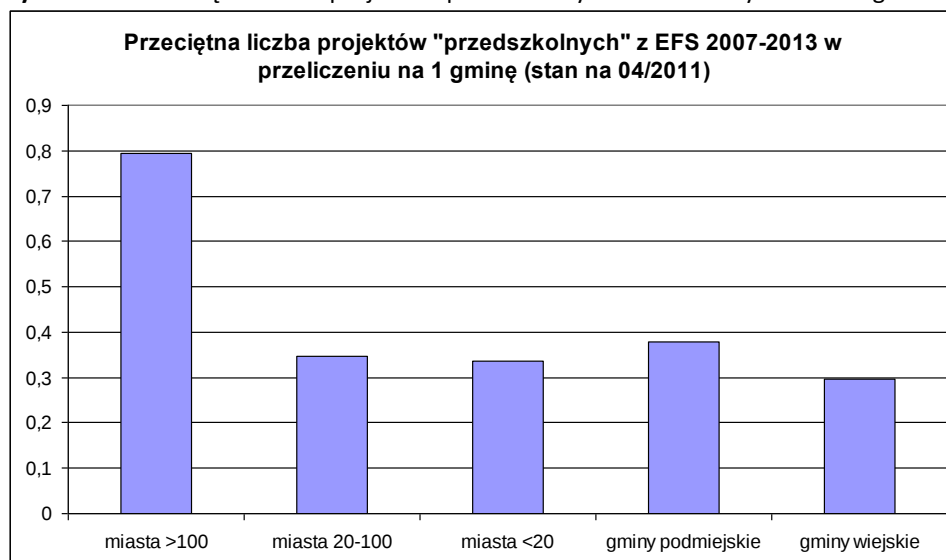
Co istotne z naszej perspektywy, w założeniu poddziałanie 9.1.1 PO KL przebiega w dwóch etapach. Zgodnie z brzmieniem dokumentów programowych od początku 2012 roku możliwość dofinansowania tego typu

²³ Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wersja z 1 czerwca 2010 r.. Warszawa: MRR.

przedsięwzięć zostanie ograniczona do 30% [gmin] danego województwa, na których stopień upowszechnienia edukacji przedszkolnej jest najniższy. Jak dotąd²⁴ do programu udało się zakwalifikować niemal ¼ samorządów, w tym prawie połowie miast na prawach powiatu i ok. ¼ gmin wiejskich.. Przeciętnie największe miasta zrealizowały 0,8 projektu, a pozostałe samorzady od 0,3 do 0,4 projektu na gminę (zob. rys.25), jednak rekordziści uzyskiwali dofinansowanie w ramach tego działania nawet na kilka²⁵ projektów z rzędu (choć trzeba przyznać, że przy większej ich liczbie kwoty pojedynczych dotacji bywały przeważnie nieznaczne).

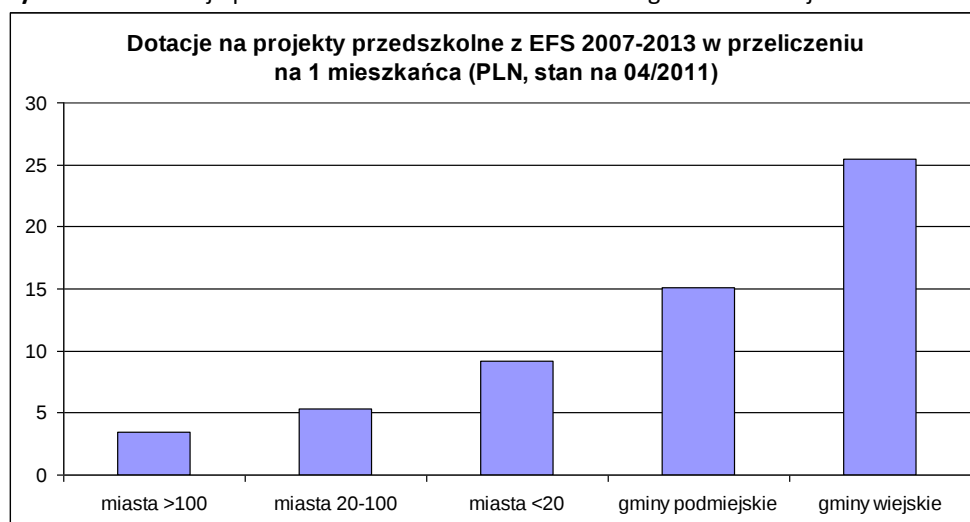
Przeciętna wartość projektu składanego w ramach tego działania to ok. 600 tys. zł, przy czym tylko projekty miast na prawach powiatu znacząco odbiegają od tej wartości osiągając średnią nieco ponad 1 mln zł. Uwzględniając wartości *per capita* (zob. rys. 26) zdecydowanie najwięcej zyskały jednak gminy 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.

Rysunek 25. Przeciętna liczba projektów przedszkolnych finansowanych z EFS w gminach



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

Rysunek 26. Dotacje przedszkolne z EFS na 1 mieszkańca w gminach różnej wielkości



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

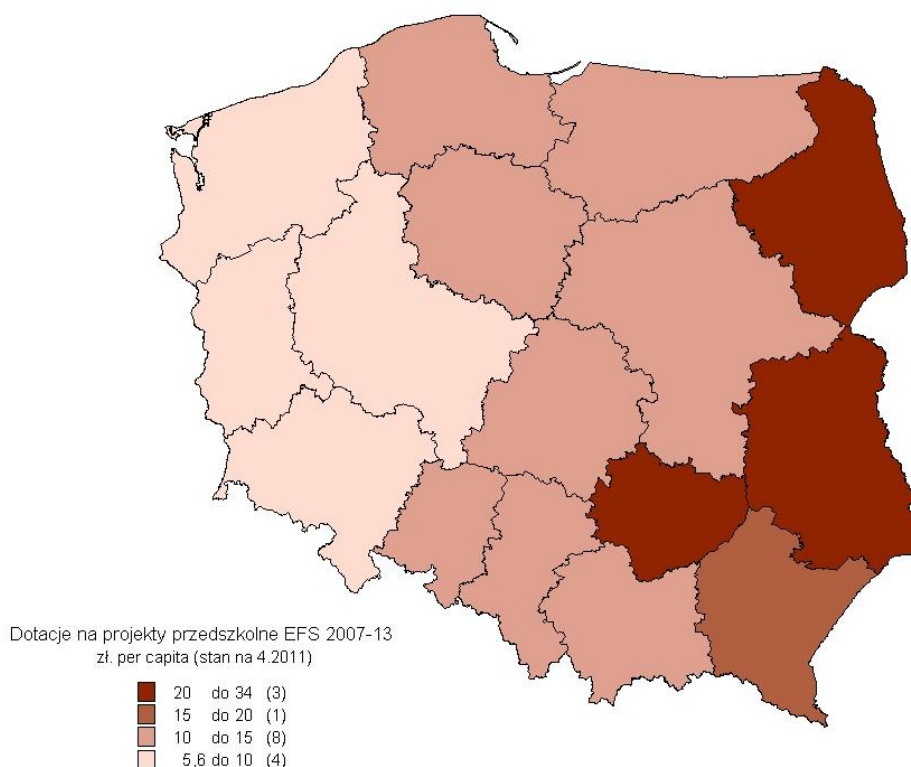
W porównaniach międzyregionalnych skuteczności pozyskiwania środków z poddziałania 9.1.1 PO KL przodują samorzady na Opolszczyźnie (ponad połowa z nich zrealizowała taki projekt!), w województwie świętokrzyskim

²⁴ Dane o projektach dofinansowanych z PO KL w ramach działania 9.1.1 z kwietnia 2011 r.

²⁵ Często powyżej pięciu, rekordzistą pod względem liczby projektów jest gmina Nowa Dęba z województwa podkarpackiego, która pozyskała dofinansowanie z działania 9.1.1 PO KL aż 11 razy.

i na Śląsku pozostawiając daleko w tyle wszystkie pozostałe regiony. Najmniej skuteczne (biorąc pod uwagę odsetek gmin z regionu, które uzyskały dofinansowanie) w tej dziedzinie są województwa zachodnie: kujawsko-pomorskie, dolnośląskie i wielkopolskie oraz Mazowsze. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę wielkość pozyskanych środków, obraz zróżnicowania regionalnego wygląda odmiennie (por. rys. 27). 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.

Rysunek 27. Dotacje przedszkolne z EFS na 1 mieszkańca w poszczególnych regionach



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

Dodatkowo niektóre samorządy pozyskują dofinansowanie na rozszerzanie edukacji przedszkolnej i rozbudowę infrastruktury z innych programów finansowanych z funduszy europejskich, nie kojarzących się tak jednoznacznie ze wspieraniem edukacji przedszkolnej. Przykład takich działań daje gmina Słubice, które 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, skierowanego 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 miasto 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 przy dominującym udziale 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 roku. Później w 2007 roku napisaliśmy (...) z koleżanką (...) trzy projekty, z czego powstały punkty przedszkolne(...). Te pieniądze skończyły się nam w 2009 roku, 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.

Urzędnik z gminy wiejskiej

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-promocyjnych i społecznych. Tak szerokie wykorzystanie funduszy nie może pozostać bez wpływu na kształt prowadzonej polityki, która zmienia się już nie tylko w zakresie źródeł finansowania, ale i sposobu prowadzenia, a także hierarchii priorytetów²⁶. 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.

4.2.2. Wpływ dostępności funduszy europejskich na politykę samorządów

Istotnym skutkiem wykorzystania funduszy UE na realizację zadań z zakresu opieki i edukacji 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 współpraca 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. rozdz. 2), aż po przygotowywanie wniosków o dofinansowanie. Niejednokrotnie zdarza się, że sama idea projektu dotyczącego przedszkoli przychodzi do gminy niejako „z zewnątrz”, poprzez organizacje pozarządowe, które składają gminie propozycję uruchomienia na jej terenie określonego typu działalności. Co ciekawe, w przypadku projektów przedszkolnych, stosunkowo często to właśnie NGO pełnią w projektach dominującą rolę²⁷:

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 być 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 przy naszym udziale.

Urzędnik z dużego miasta

²⁶ Szerzej proces europeizacji polityki samorządowej omawiamy w Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

²⁷ W poprzednich badaniach (Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011) 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 rolę konsultanta bądź realizatora określonych zadań, rzadko mając wpływ na koncepcyjny kształt projektów.

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.

Projekt będzie realizowany do sierpnia 2012, od 2012 roku 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 dwa punkty [z czterech], na tyle będzie nas stać, tak sobie obliczyliśmy, że będzie nas stać, chyba, że będziemy mieli możliwość pozyskania dodatkowych środków.

Urzednicy 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, o ile tylko będą takie potrzeby:

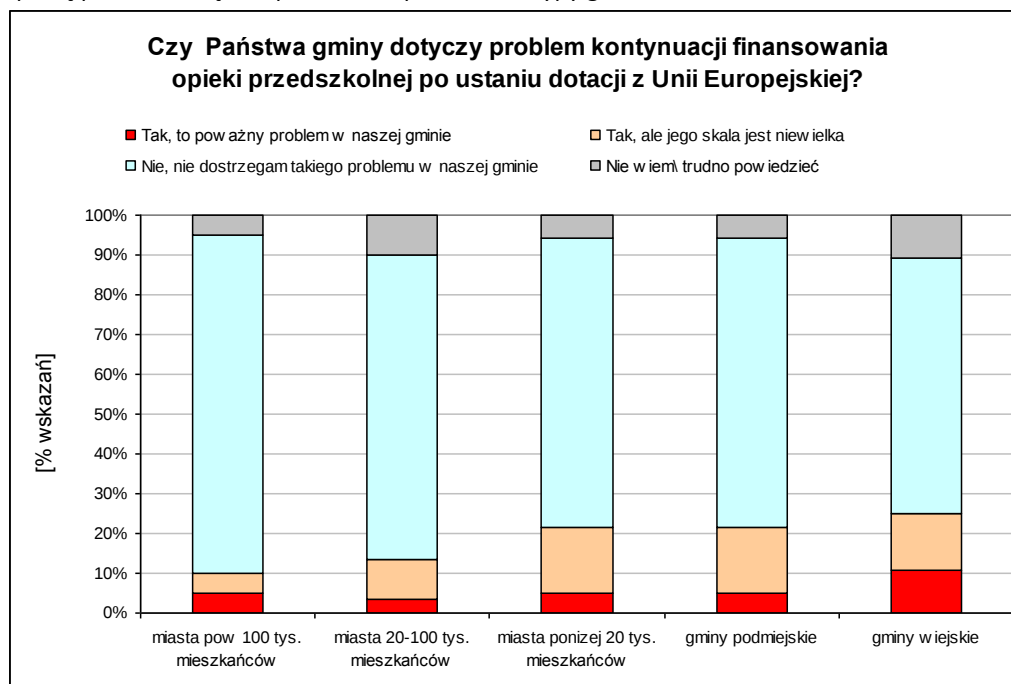
Jeśli się skończy to wszystko, to te dodatkowe grupy, to jakby zależy od zapotrzebowania, czy w ogóle będą dzieci, natomiast wydłużenie czy dodatkowe zajęcia myślę, że utrzymamy i nie będzie z tym problemu.

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.

Urzednicy z dużych miast

W skali ogólnopolskiej niemożność kontynuacji działań realizowanych w ramach projektów europejskich przez samorządy nie wydaje się jednak problemem powszechnym. Najbardziej znaczący jest on dla małych, w przypadku których nawet niewielki wzrost obciążeń finansowych niesie znaczne konsekwencje dla całego budżetu. Częstą odpowiedzią na pytanie o plany dotyczące kontynuacji działań realizowanych 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 (zob. rys. 28).

Rysunek 28. Problem kontynuacji działań realizowanych w ramach projektów europejskich obejmujących opiekę przedszkolną – odpowiedzi w podziale na typy gmin.



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

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, w prasie lokalnej na początku aktualnej perspektywy finansowej UE *pojawiły się artykuły zniechęcające* [do ubiegania się o środki], *bo się mówiło, że „co będzie, jak się skończą pieniądze?”, „kto da pieniądze?”*. Przyczyną pasywności w ubieganiu się o środki europejskie jest zatem, przynajmniej zgodnie z deklaracjami, obawa konfliktów społecznych i wyzwań finansowych, które pojawiłyby się już po zakończeniu takiego projektu w obliczu znacząco rozbudzonych potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej. W tej sytuacji wiele samorządów wybiera utrzymanie *status quo* swojej polityki dotyczącej przedszkoli nawet, jeżeli potrzeby są większe aniżeli bieżąca oferta gminy w tym zakresie.

Wreszcie, mimo powszechności wykorzystania funduszy europejskich do finansowania inwestycji i opieki 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 do bardziej „tradycyjnych” źródeł 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

Kilkukrotnie spotkaliśmy się z zarzutami padającymi ze strony samorządowców względem dyrektorów przedszkoli o brak aktywności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. W przypadku dziedzin takich jak opieka przedszkolna nie jest bowiem jednoznaczne, z czyjej strony powinna wyjść inicjatywa opracowania projektu i sporządzenia wniosku o dotację – administracji samorządowej, czy też podległej(-ych) jej placówki(-ek) przedszkolnej(-ych). Problem dotyczy w szczególności małych gmin - takich, gdzie w strukturze urzędu często nie ma oddzielnego stanowiska pracy związanego z opieką przedszkolną (czy nawet szerzej pojętą oświatą), a dziedzina ta jest jedną z wielu innych, którymi zajmuje się np. sekretarz gminy.

Z przeprowadzonych badań wynika zatem, że znaczna część samorządów decyduje się ubiegać o środki z PO KL, a spośród gmin skutecznych w aplikowaniu zdecydowana większość jest zdeterminowana, 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 hierarchię priorytetów polityki samorządowej. Jeden z wójtów w woj. podkarpackim (jednym z regionów o najniższym wskaźniku skolaryzacji 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 opieki przedszkolnej także i tu przebiła się już do świadomości:

myślimy 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 PO KL] 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 przyszłości są zróżnicowane w skali zarówno przestrzennej, jak i czasowej. Odwołując się zatem do wspomianej we wstępie do niniejszego raportu koncepcji poziomów europeizacji wg Börzell i Rissego, na początku mamy do czynienia z procesem *absorpcji* (są dostępne środki, a zatem podejmujemy działania, które pozwolą nam z nich wykorzystać). 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.

4.3. Rola państwa w organizacji opieki przedszkolnej

4.3.1. Finansowanie

Od dawna formułowane były postulaty samorządów lokalnych postulujących pomoc państwa w zakresie finansowania opieki 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 odpowiedzialności za prowadzenie szkół w 1996 roku. Natomiast prowadzenie przedszkoli było zadaniem samorządów od początku reformy samorządowej i zakładało, że – tak jak inne zadania własne – będzie finansowane przy pomocy dochodów własnych i ogólnych transferów o charakterze wyrównawczym. Okazało się jednak, że w latach 1990. znaczenie edukacji przedszkolnej w polityce lokalnej było niewielkie, wiele samorządów (przede wszystkim wiejskich) likwidowało część placówek (pisaliśmy o tym obszerniej w raporcie Swianiewicz, Łukomska 2011), a wygospodarowane dzięki temu środki przeznaczyły 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 opieki przedszkolnej, to państwo powinno w jakiś sposób wesprzeć ten cel finansowo.

Pod koniec 2010 roku te ogólne oczekiwania zaczęły przybierać postać konkretyzujących się powoli planów objęcia zadań przedszkolnych rozszerzoną subwencją oświatową. W połowie grudnia 2010 roku reformę taką zapowiedział wiceminister Mirosław Sielatycki²⁸. W początku marca 2011 r. minister Hall zapowiedziała przekazanie projektu do konsultacji międzyresortowych, podkreślając życzliwe zainteresowanie premiera takim rozwiązaniem („Hall: niebawem konsultacje...”, 2011). W maju 2011 ujawniono, że MEN proponował wprowadzenie „subwencji przedszkolnej”, ale zastrzeżenie w tym zakresie wyraziło Ministerstwo Finansów walczące w tym okresie o obniżenie poziomu deficytu i długu publicznego. Przy okazji ujawniło się, że w dyskursie publicznym bardzo często w sposób zamienny używano terminów „subwencja” i „dotacja”, nie dostrzegając większej między nimi różnicy („Awantura o przedszkolne...”, 2011). 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 dwa miliardy złotych rocznie, a powodzenie projektu (a także termin realizacji) uzależnione jest 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* (Hall 2011).

W naszym badaniu terenowym postanowiliśmy zapytać pracowników i polityków samorządowych, co sądzą o pomysłe wprowadzenia subwencji przedszkolnej. Tylko w pierwszej chwili pytanie może się wydawać całkiem trywialne (któż 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 alternatyw, którą przedstawiliśmy naszym respondentom był wybór między subwencją i dotacją. Chcieliśmy dowiedzieć się, czy może 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 oświatowej (por. Herbst, Herczyński, Levitas 2009, Swianiewicz 2006). Ale zdarzają się też sytuacje odwrotne – w 2009 r. około 6% gmin „zaoszczędziło” środki z subwencji oświatowej przekazując część z nich na inne cele (Swianiewicz 2011). 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 działań samorządów gminnych. 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, teorie zakładające pozytywne skutki autonomii lokalnej (np. klasyczny model *fiscal federalism*, ale także model samorządu promowany przez Radę Europy w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego) zakładają, że 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 Misiąga (Misiąg, Tomalak 2010a, 2010b). W swoim opracowaniu Misiąg 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 – nierealna politycznie, bez względu na to, co można myśleć o jej merytorycznym uzasadnieniu) warto przytoczyć obszerniejszy fragment argumentacji autorów w tym zakresie:

²⁸ http://samorząd.pap.com.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.edukacja.aktualnosci&dep=82408&data=&_Checksum=2102047089

Pierwszy argument za utrzymaniem subwencji oświatowej, związany z zapewnienia 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 funkcjonowania 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 środków (Misiąg, Tomalak 2010a, s. 57).

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 zyskały najsłabsze.

Co więc myślą o pożądanym sposobie wsparcia dla finansowania przedszkoli nasi rozmówcy? Przed prezentacją wymiaru ilościowego odpowiedzi warto przedstawić jeszcze jeden komentarz nie znajdujący 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 (rys. 29). Co ciekawe, w wielu przypadkach argument za subwencją (w porównaniu z dotacją) nie odnosił się do większej swobody pozostawionej w tym rozwiązaniu samorządom, a to bardziej uciążliwego procesu rozliczania się z otrzymanych dotacji. Ale 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.

Jak widać na rysunku 29. – 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 wskazała ją prawie co czwarty rozmówca).

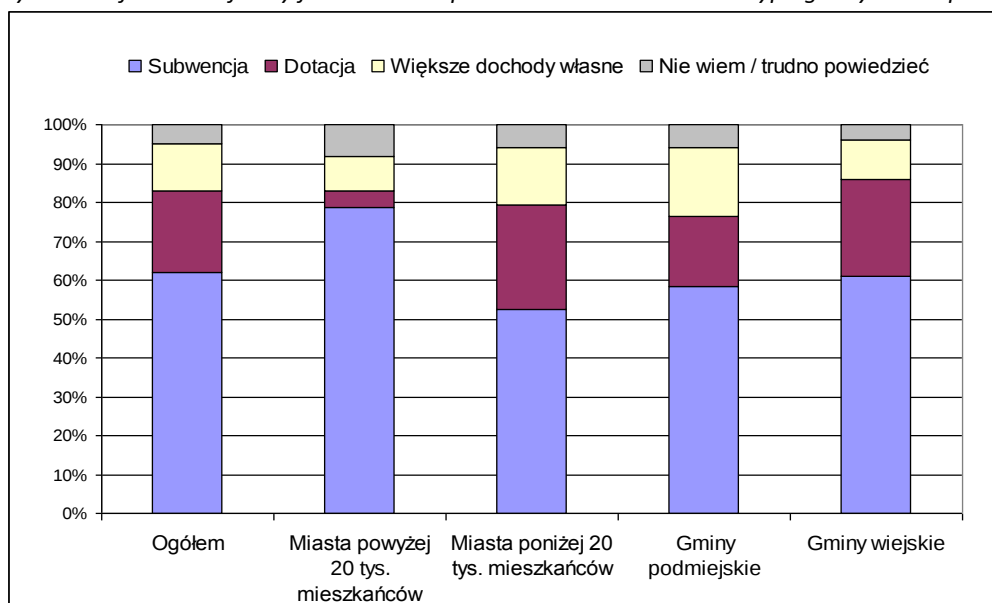
Interesujące jest zróżnicowanie odpowiedzi w zależności od typu respondenta (rys. 30). Najbardziej konsekwentnymi zwolennikami finansowania za pomocą subwencji oświatowej okazali się wójtowie i burmistrzowie (ponad 80% wskazań). W przypadku pracowników urzędu odpowiadających za oświatę oraz radnych – 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.

Wyniki byłyby zapewne odmienne gdybyśmy zapytali radnych zasiadających w innych komisjach. Okazuje się jednak, że wśród tych 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.

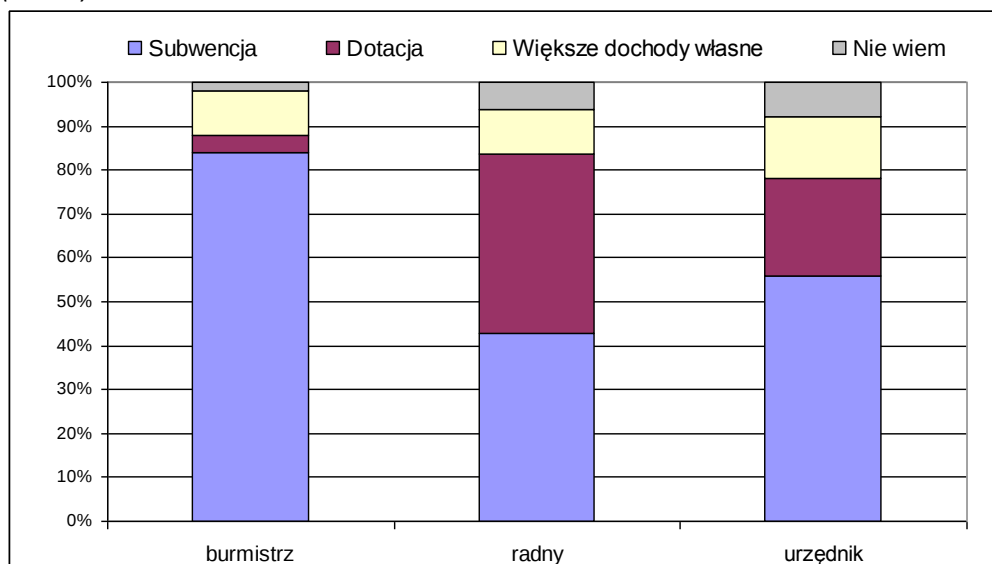
Przytoczone wyniki zdają się świadczyć, że dla znacznej części polityków i pracowników samorządowych, zwłaszcza tych powiązanych branżowo z oświatą, forma finansowania zapewniająca autonomię finansową samorządu nie znajduje się na czele hierarchii priorytetów. Znacznie ważniejsze jest zapewnienie odpowiednich środków na realizację interesującego nas tutaj zadania, bez względu na to skąd i w jakiej formie te środki są przekazywane.

Rys.29. Preferowane formy finansowania przedszkoli w zależności od typu gminy – % odpowiedzi (N=146)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Rys. 30. Preferowane formy finansowania przedszkoli w zależności od typu respondenta – % odpowiedzi (N=146)

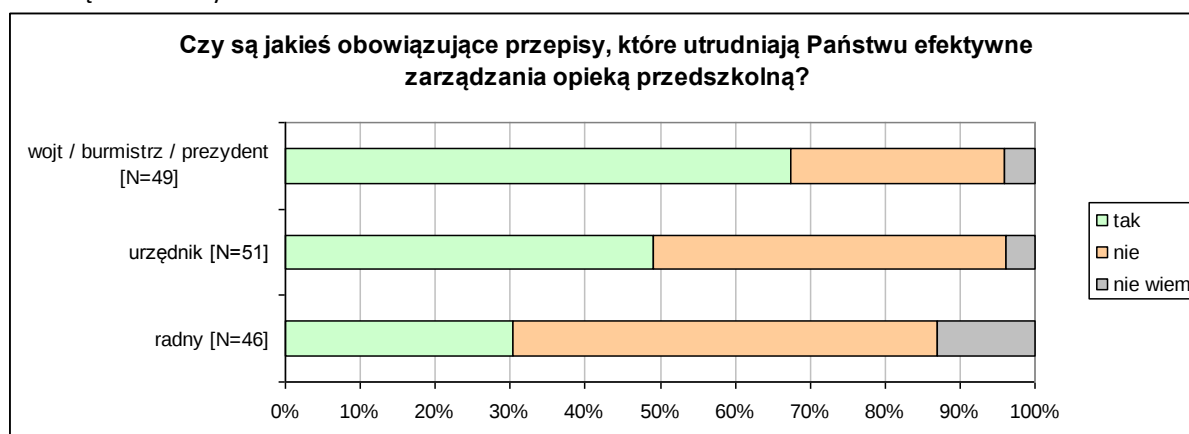


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

4.3.2. Ocena uwarunkowań prawnych funkcjonowania opieki 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 o obecność w systemie prawnym przepisów utrudniających efektywne zarządzanie opieką przedszkolną. Znaczą 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 $\frac{2}{3}$ (!) wskazało na obecność regulacji utrudniających im zarządzanie przedszkolami (zob. rys. 31). Najbardziej skłonni do zaakceptowania obecnego stanu tych regulacji byli radni gminni, spośród których jednak aż $\frac{1}{3}$ odpowiedziało na nasze pytanie twierdząco.

Rysunek 31. Obecność przepisów utrudniających efektywne zarządzanie opieką przedszkolną na poziomie samorządów lokalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety badania terenowego.

Najbardziej uderza jednak, że tak znaczna grupa respondentów (od niemal 1/3 wójtów i burmistrzów poprzez połowę urzędników do aż 70% ankietowanych radnych) nie umiało wskazać jakichkolwiek 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 jakiekolwiek problemy). W tym przypadku ponad połowa wskazań pochodzi od wójtów/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/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: razy 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 opieki przedszkolnej są zbyt 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. Zarzucany tej ustawie brak

precyzji dotyczył w szczególności zbyt ogólnej definicji zakresu podstawy programowej, ponad którą samorząd może pobierać dodatkowe opłaty, sposobu naliczania opłaty godzinowej, mechanizmu wyznaczania, które z godzin otwarcia placówek powinny być godzinami darmowymi (czy zakres godzin darmowych musi być taki same we wszystkich placówkach gminnych i względem wszystkich dzieci w danej placówce).

Z drugiej strony wielu respondentów deklarowało, że czynnikiem znacząco utrudniającym im zarządzanie przedszkolami jest duża **zmienność regulacji prawnych**. Przykładem może być szybkość wprowadzenia zmiany dotyczącej systemu naliczania opłat, która zaskoczyła wiele samorządów (nawet w sierpniu i wrześniu 2011 roku wiele z nich wciąż 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.

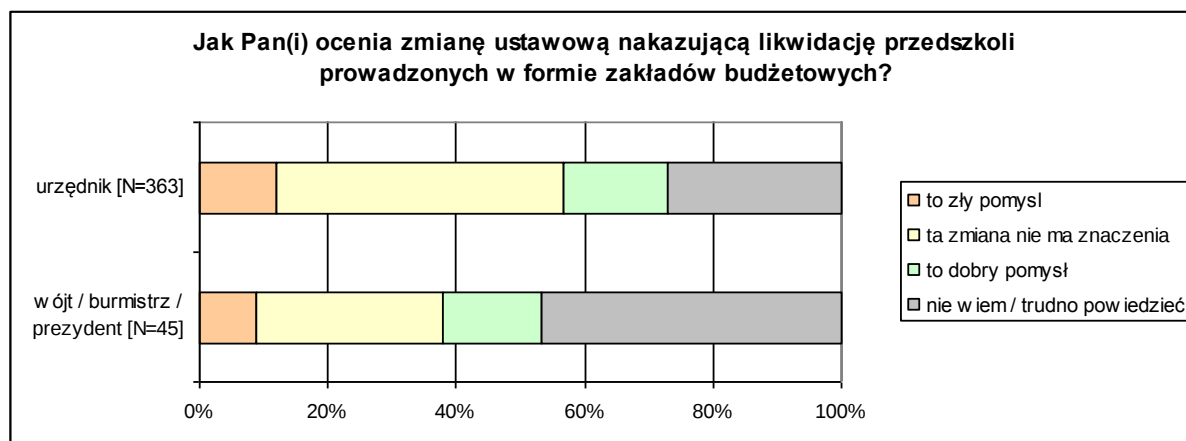
Z perspektywy samorządowców istotnym problemem jest także **nierówne traktowanie placówek niepublicznych i publicznych**. Z jednej strony placówki niepubliczne są poszkodowane w wymiarze finansowym otrzymując jedynie 75% kosztów utrzymania dziecka w przedszkolu niepublicznym. Z drugiej – nie muszą spełniać wielu restrykcyjnych regulacji, którymi obwarowane jest funkcjonowanie placówek publicznych. Ta „nierówność przedszkoli wobec prawa” (opisywana już w rozdziale 3.2.1.) 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 (rozdział 3.2.1, rys. 9).

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 sprzątających), ale także przepisów sanitarnych (ustalających liczbę metrów w placówce przypadającą na dziecko, ale i rodzaj materiału, z którego ma być wykonany blat kuchenny itd.), bezpieczeństwa itd. Wziąwszy pod uwagę konkretne regulacje, które doskwierają samorządowcom w procesie administrowania opieką przedszkolną, zdecydowanie najczęściej wskazywana była tzw. **Karta Nauczyciela** (niemal 40% wskazań w pytaniu otwartym zadanym respondentom wcześniej deklarującym obecność 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 opieki przedszkolnej (szczególnie w zakresie wydatków bieżących) znacząco rosną, nie pozwalając tym samym na rozszerzanie oferty pod względem liczby placówek i liczby miejsc przez nie oferowanych. Kwestie 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 wcześniej wspomniane regulacje) nie obowiązują w aż tak szerokim zakresie.

Odrębnym wątkiem związanym z regulacjami formułowanymi na poziomie krajowym dotyczącymi realizowania zadania jakim jest opieka przedszkolna przez gminy, jest ograniczenie potencjalnych form organizacyjno-prawnych działania przedszkola, w tym przede wszystkim wprowadzona nieco ponad dwa lata temu **likwidacja możliwości prowadzenia przedszkoli w formie zakładów budżetowych**²⁹. Jak wynika z rysunku 31., 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 suma odsetka odpowiedzi neutralnych i „trudno powiedzieć” wynosi ok. 75% zarówno wśród urzędników, jak i wśród polityków lokalnych, przy czym ci ostatni rzadziej mieli wyrobioną jakąkolwiek opinię na ten temat.

²⁹ Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.

Rys. 31 Ocena likwidacji możliwości prowadzenia przedszkola w formie zakładu budżetowego



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

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 była 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 budżetowa 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 ciężko z tym kłopot. Od momentu, kiedy przekształciliśmy, mamy my święty spokój. Pełną kontrolę.

Urzędnik z dużego miasta

Osoby negatywnie oceniających 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.

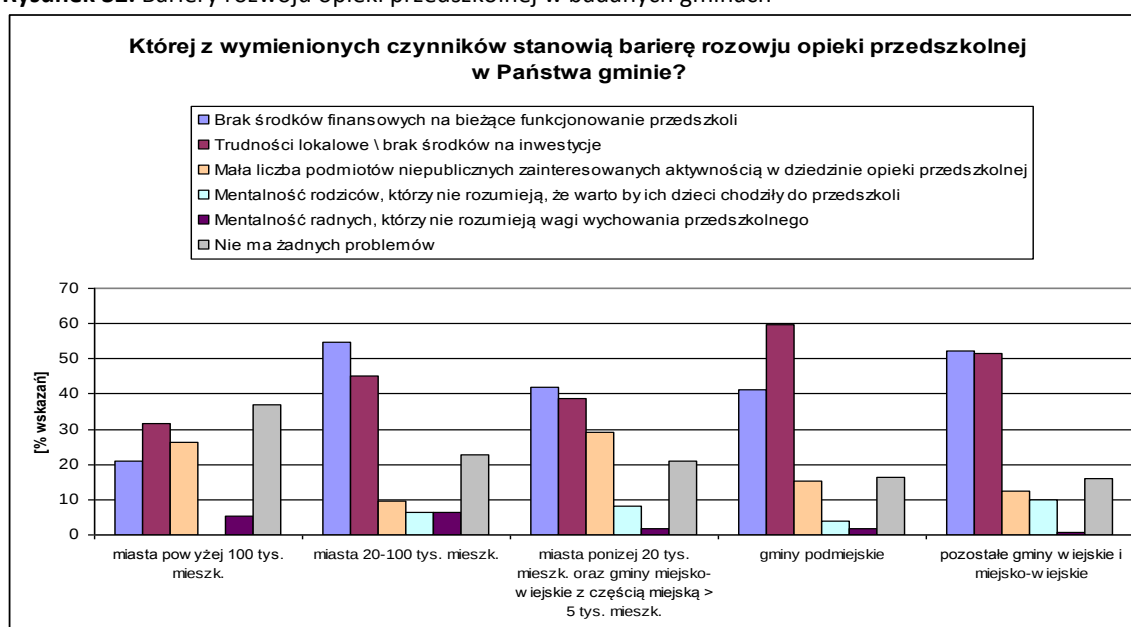
Przede wszystkim uderzało jednak, że bardzo znaczna część naszych rozmówców (nawet tych wybierających którąś z odpowiedzi na pytanie zadane w ankiecie, a nie uciekających w opcję „trudno powiedzieć”) nie bardzo rozumiała na czym polega różnica w funkcjonowaniu jednostki i zakładu budżetowego. Dla bardzo znacznej części polityków i urzędników odpowiedzialnych za oświatę forma organizacyjno-prawna wykonywania usług publicznych nie jest ważnym zagadnieniem, na którym skupiają swoją uwagę.

5. Podsumowanie

5.1. Bariery w rozwoju opieki przedszkolnej, czyli obszary wymagające dyskusji

Analizując wątek barier w rozwoju opieki przedszkolnej należy już na wstępie zauważyć, że jedynie niespełna 19% badanych samorządów zadeklarowało, że 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, wreszcie nie ma problemu zbyt niskiej w stosunku do oczekiwanej aktywności podmiotów niepublicznych w tej dziedzinie. Największy odsetek takich odpowiedzi zanotowaliśmy w największych miastach (niemal 37% – była to najczęściej wymieniana odpowiedź w tej grupie gmin), a im mniejsze gminy, tym rzadziej można było spotkać się 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.

Rysunek 32. Bariery rozwoju opieki przedszkolnej w badanych gminach



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

Poza grupą miast największych, 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. W tym przypadku ich dynamiczny rozwój związany z budownictwem indywidualnym i powstawaniem nowych osiedli tworzonych przez deweloperów powodują 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 32. o wypowiedzi towarzyszące wywiadow pogłębionym można wskazać kilka grup barier najczęściej wskazywanych przez samorządy.

- **Bariery finansowe** i lokalowe nie pozwalające na sprawne bieżące funkcjonowanie, a tym bardziej na rozszerzanie zakresu opieki 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 formalno-prawne**, które utrudniają bieżące administrowanie placówkami przedszkolnymi, między innymi przepisy regulujące (i nie regulujące) 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.

Wymiarem powtarzającym 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. Spróbujemy 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 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 chociażby z raportu Swianiewicza i Łukomskiej (2011) – skala obciążeń budżetowych generowanych przed przedszkola (a także przez szerszej pojętą oświatę) jest znacznie większa, aniżeli w przypadku większych samorządów. Z drugiej strony, nasza obserwacja formułowania odpowiedzi przez respondentów pozwala sądzić, że stosunkowo rzadko sytuacja w tej dziedzinie jest dramatycznie zła, bowiem często zdarzało nam się słyszeć „jeżeli już coś miał(a)bym wskazać, to raczej te odpowiedzi związane z trudnościami finansowymi”. Nawet w grupie gmin, w których mniej niż $\frac{1}{3}$ dzieci w wieku 3-5 lat jest objętych opieką przedszkolną barier finansowych i związanych z trudnościami lokalowymi nie wskazywano częściej aniżeli w pozostałych gminach.

Wśród barier o charakterze finansowym pojawia się natomiast kilka istotnych wątków, które były już wskazywane w poprzednich częściach raportu, jednak warto je w tym miejscu krótko podsumować.

Najbardziej złożona grupa zagadnień odnosi się do **zasad ustalania opłat w przedszkolach** (por. rozdział 4.1.1). Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące od niedawna przepisy w tym zakresie są wysoce kontrowersyjne i nie spełniają oczekiwań samorządów co do jasnych, stabilnych i dających im poczucie bezpieczeństwa finansowego regulacji. Tymczasem wielu naszych rozmówców narzekało, że nowelizacja ustawy o opłatach znacznie zwiększyła **nieprzewidywalność wpływów budżetowych z tytułu wpłat rodziców przy przejściu z opłaty stałej na godzinową** przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady zwrotów za nieobecności. W rozdziale 4.1 omawialiśmy szeroko metody, jakimi samorzady 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: samorzady 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 obciążające 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 dla dzieci deklarujących ponad pięciogodzinny czas przebywania w przedszkolach (rodzaj opłaty ryczałtowej, przy okazji zniknąłby niepożądany efekt uboczny obecnie obowiązujących regulacji, w postaci zachęty do skracania czasu pobytu dzieci w placówkach), albo modyfikujących przepisy dotyczące zwrotów za nieobecności. W obecnej formie, jak wskazywaliśmy w różnych miejscach raportu, obowiązujące regulacje uniemożliwiają sensowne planowanie tak

finansowe jak i w odniesieniu do polityki 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 pięciu 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. Ale jak pokazuje 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 jest trudne do wyobrażenia 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 nosi znamiona ukrytego zwiększania 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 nie wymagające 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 roku 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. 69.26 projektu ustawy³⁰).

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 przypadku rozszerzenia oferty edukacji przedszkolnej pojawia się jednak **problem możliwości jej utrzymania z własnych środków** po zakończeniu realizacji projektów europejskich (zagadnienie to zostało omówione w rozdziale 4.2.2).

Kolejna grupa problemów odnosi się do **relacji między samorządami a placówkami niepublicznymi.** Można tu wspomnieć o **algorytmie obliczania wielkości dotacji** przekazywanych przez gminę przedszkolom niepublicznym (por. rozdział 3.2.2). 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 uwzględnianie w algorytmie środków np. na bieżące remonty budynków przedszkolnych. Drugim dyskusyjnym zagadnieniem w tej grupie jest **deficyt narzędzi kontroli wykorzystania dotacji** samorządowej dla placówki niepublicznej (por. rozdział 3.2.3). Ograniczone możliwości kontrolowania liczby dzieci faktycznie uczęszczających do takiej placówki oraz miejsca ich zamieszkania, jak i trudności w weryfikacji faktycznej liczby godzin pracy nauczycieli czy też warunków, jakie zapewnia placówka swoim wychowankom. Godzien 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 niespełnieniu warunków licencji (np. kiedy deklarowana dla potrzeb dotacji liczba dzieci w placówce jest wyższa niż wynikająca z uzyskanych zezwoleń). Oczywiście taka decyzja powinna być zaskarżalna przed sądami administracyjnymi.

Istotną komplikacją natury formalno-prawnej, jednak nawiązującą także do wymiaru finansowego, jest **złożoność regulacji dotyczących transferów pomiędzy samorządami**, czyli opłat za dzieci z terenu danej gminy uczęszczające do przedszkoli na terenie innych gmin (por. rozdział 4.1.4). Wielu 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 dla przedszkoli publicznych. To nierówne potraktowanie

³⁰ <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorząd-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/>

placówek w zależności od podmiotu prowadzącego rzutuje na jakość współpracy międzygminnej generując ogromną liczbę konfliktów pomiędzy samorządami. Oparcie refundacji kosztów placówek publicznych wyłącznie na dobrowolnych porozumieniach międzygminnych wydaje się bardzo problematyczne. W warunkach niskiego kapitału społecznego i powszechnie znanej niskiej skłonności do współpracy, rozwiązanie takie musi często szwankować. W sytuacji, w której dofinansowanie przedszkoli oparte jest 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 w silnie powiązanych funkcjonalnie obszarach metropolitalnych, gdzie popyt na miejsca w przedszkolu znacząco różni się od struktury rozmieszczenia ludności.

Dyskusyjne jest także **oparcie wysokości refundacji pobytu dziecka w placówce niepublicznej w innej gminie na relacji do kosztów przedszkola 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 oddziaływującym na efektywność zarządzania edukacją przedszkolną jest **Karta Nauczyciela** (zob. podrozdz. 3.2.1. 3.2.4 i 4.3.2). Argumenty za zmianami, jak również łączące się z nimi trudności polityczne, są powszechnie znane i nie warto ich tutaj jeszcze raz powtarzać. W rozdziale 4.3.2 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 sformułowanych dla 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 rozdziale 4.1.1). 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 znacząco 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*. W szczególności rozbieżności w interpretacji zapisów ustawowych dotyczyły takich tematów, jak ulgi w opłatach, sposób wyliczania należności za wyżywienie, mechanizm różnicowania opłat za poszczególne godziny poza podstawę programową, sposobu określania godzin, w których jest ona realizowana, itd. (wszystkie te zagadnienia zostały omówione w rozdz. 4.1.1).

Bariery wiedzy i mentalności

Wreszcie, trudniejsze w uchwyceniu i zbadaniu, ale także niezwykle istotne, są bariery związane z mentalnością i wiedzą o funkcjonowaniu opieki przedszkolnej charakteryzujące zarówno społeczność, jak i elity lokalne. Zaskakująco często spotykanym w badaniach problemem była **niedokładna znajomość wśród samorządowców przepisów** obowiązujących w tym zakresie. Wielokrotnie okazywało się w rozmowie, że przedstawiciele samorządu nie wiedzą, że 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 zawieranymi 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. Zdarzały się też przypadki nieświadomości nowych przepisów dotyczących opłat za przedszkola. Dość powszechnie samorządowcom sprawiało kłopot rozróżnienie subwencji i dotacji (i w związku z tym także wskazanie swoich preferencji względem pożądanej formy dofinansowania) czy też 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 opieki przedszkolnej i pojawiające się nieuzasadnione roszczenia** wysuwane względem samorządów w tym zakresie. Jeden z pracowników dużych urzędów miejskich 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 opieki przedszkolnej** (zob. rozdział 4.2). 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 względem uzupełniania oferty przedszkolnej przez placówki niepubliczne, a tym bardziej względem przekształcania przedszkoli publicznych w prowadzone przez inne podmioty jest szczególnie wyraźna w gminach wiejskich. Przekonanie przedstawicieli środowisk samorządowych o ewentualnym braku zainteresowania ofertą takiej placówki, bądź też obawa sprzeciwu 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 zdyswersyfikowania gminnego rynku przedszkolnego były podejmowane, środowiskiem, które wyrażało najbardziej gorąco swój sprzeciw nie byli rodzice, a pracownicy placówek przedszkolnych.

Skądinąd w wielu gminach (zob. rozdział 2.) przychylność samorządu względem powstawania nowych przedszkoli niepublicznych spotyka się z **biernością społeczności lokalnej** w tym względzie – brak jest podmiotów chętnych od otwarcia takiej placówki. Na problem małej aktywności mieszkańców zwracali uwagę także 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 Marchlewski (2011) 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 złożonością procedur aplikacyjnych i rozliczeniowych obowiązujących w ramach programów UE** (zob. rozdział 4.2.2). 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 oczekiwałaby utrzymania tego samego bądź zbliżonego poziomu usług już po zakończeniu zewnętrznego dofinansowania.

Kwestia korzyści wynikających z powszechnego objęcia opieką i edukacją przedszkolną dzieci 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 rys. 32). Jednocześnie system instytucjonalno-prawny, w którym funkcjonują placówki przedszkolne wydaje się nie podlegać równie szybkim zmianom. Zdecydowana dominacja sektora publicznego w tej dziedzinie, znaczące przeregulowanie przepisów, obawy przed modyfikacją istniejących struktur i opór związków zawodowych

względem ewentualnych zmian przynajmniej częściowo blokują możliwości rozwoju tego 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**. Nadmiernie szczegółowe regulacje sprawiają nierzadko wrażenie traktowania władz gminnych jak nieodpowiedzialnych, potencjalnie szkodliwych instytucji, których należy pilnować, bo pozbawione „kagańca” 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 ogólnie słuszna, oznacza trudność w dostosowywaniu do specyficznych warunków lokalnych, które w niektórych miejscach mogą znacząco odbiegać od sytuacji typowej.

Bariery związane z trudną do przewidzenia zmiennością popytu

Jaki pisaliśmy w różnych miejscach (przede wszystkim w rozdziale 2.) trudności z prognozowaniem popytu odnoszą się zarówno do zmian zachodzących w czasie i wiążących się ze stosunkiem rodziców do opieki przedszkolnej, jak i do jego rozkładu przestrzennego. Te pierwsze mają coraz mniejsze znaczenie na skutek zwiększającego się wskaźnika skolaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym oraz coraz bardziej rozszerzanego obowiązku zapewnienia miejsc dla wszystkich dzieci 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** pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi wewnątrz urzędów, a po części z **zawodzącej komunikacji** na zewnątrz, na przykład z deweloperami budującymi nowe osiedla.

5.2. Lokalna polityka samorządowa w zakresie opieki przedszkolnej?

Wprawdzie edukacja przedszkolna jest zadaniem własnym gmin, ale w jego realizacji samorządy w rosnącym stopniu są uwikłane w relacje 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. poprzez 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 w wyniku kierowania do placówek niepublicznych dzieci z innych gmin chętnych do korzystania z opieki przedszkolnej), albo współpracy przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych, w szczególności 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 partnerstw 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, a organizacje społeczne. Rola innych podmiotów (jednostek pomocniczych samorządów – rad osiedli, sołtysów – czy grup rodziców) jest w tym współzrządzeniu 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 dotacją z funduszy unijnych).



Wspomniany powyżej częsty przedmiot tworzonych partnerstw, a także ostatni przytoczony przykład wpływu rodziców na decyzje gminne, kierują naszą uwagę w kierunku europeizacji polityki przedszkolnej. Wprawdzie skala pozyskanych środków z funduszy europejskich nie ma charakteru dominującego (około 200 milionów zł średniorocznie w ciągu ostatnich kilku lat, wobec 5 miliardów rocznie wydawanych na utrzymanie placówek samorządowych³¹, 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 jakość oferowanej opieki przedszkolnej. Jak pisaliśmy w rozdziale 4.2, zmiana ta wykracza czasem swoim znaczeniem poza samą dostępność usług. Wykorzystanie środków z PO KL prowadzi w niektórych przypadkach do trwałych przewartościowań hierarchii priorytetów 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 współrządzeniu 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 polityk) znajdują trwałe miejsce w programach polityków lokalnych.

Gminna polityka przedszkolna jest coraz silniej uwikłana w relacje z innymi szczeblami władzy publicznej, upoważniające nas do sięgnięcia do koncepcji zarządzania wielopoziomowego. Jak wyglądają te relacje z poszczególnymi szczeblami?

- 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 usługi 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 PO KL – środki na przedszkola są bowiem rozdysponowywane w ramach regionalnego komponentu programu. W dwunastu z szesnastu województw Urzędy Marszałkowskie są Instytucją Pośredniczącą w zarządzaniu poddziałaniem 9.1.1.

Podsumowując obserwacje dokonane w trakcie badań można stwierdzić, że autonomia samorządów lokalnych w zakresie tworzenia i realizacji polityk związanych z opieką 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 uwikłanie we współpracę z innymi instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Równocześnie jednak na zmianę można patrzeć jak na pojawiające się nowe możliwości umożliwiające osiąganie 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 osiągania postawionych celów. Co więcej, wiele zachowań samorządów przypomina zagadnienia asymetrii informacji czy też konfliktu interesów między mocodawcą (rządem) i agentem (samorządem) opisywane we wspomnianym w rozdziale 1. modelu *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 na przykład wspomniane przez niektórych rozmówców pomysły dotyczące ograniczenia dostępu do przedszkola dla rodziców, 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 opieki przedszkolnej.

³¹ Wyliczenia dotyczące roku 2009 za: Swianiewicz, Łukomska 2011. Obejmują wydatki budżetów i gminnych zakładów budżetowych. Z pominięciem dotacji przekazywanych przedszkolom niepublicznym.

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 zadania, 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 opieką przedszkolną, wielu rozmówców miało kłopoty z odpowiedzią, lub też mówili, że nie mają takich problemów (pisaaliśmy już o tym obszerniej w rozdziale 4.3.2.). Tylko w pierwszej chwili jest to obserwacja zaskakująca. Kiedy w latach 1980. 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 tylko 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 uproszczeniem (Baldersheim, Ståhlberg 1994). Grupa samorządów – innowatorów jest stosunkowo wąska, choć ze względu na aktywność jest najbardziej widoczna w debacie publicznej. Większa (choć częściej milcząca) 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 polityk 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 5.1.

Literatura

- „Awantura o przedszkolne dotacje”, *Gazeta Prawna*, 16.05.2011.
- Bache I. (2008). *Europeization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Baldersheim, H., Ståhlberg, K. (1994) *Towards self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia*, Aldershot: Dartmouth.
- Boni, M. (red. (2011) *Młodzi 2011*, Warszawa: KPRM.
- Börzel, T., Risse, T. (2003) “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe” [w:] K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, s. 57-82.
- Chrzan M., (2009) „Euro dla przedszkoli. Kto je dostanie?” *www.gazeta.pl – Trójmiasto*, 7 stycznia.
- Hamendinger, A., Wolfhardt, A. (2010) “Understanding the Interplay between Europe and the Cities: Frameworks and Perspectives” [w:] A. Hamendinger, A. Wolfhardt (red.) *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*, Amsterdam: Techne Press, s. 9-42.
- Hall, K. (2011) “Edukacja to sprawa ministra finansów”, *Gazeta Wyborcza* 22.11.2011.
- „Hall: niebawem konsultacje w sprawie subwencjonowania przedszkoli”, *Gazeta Prawna* 03.03.2011.
- Herbst, M. Herczyński, J., Levitas, A. (2009) *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa: Scholar.
- Hill, M., Long, M., Marzanati, A., Bonker, F. (2010) “The local government role in pre-school child care policy in France, Germany, Italy and the UK” [w:] Wollmann, H., Marcou, G. (eds.) *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego* (2011) Raport z kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, maj 2011.
- Jurek, A., Kępka, A. (2011) „Zamieszanie w przedszkolach. Zajęcia darmowe, a płatne”, *Gazeta Radom*, 02.09.2011.
- Marchlewski, W. (2011) „Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich”. raport przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Misiąg, W., Tomalak, M. (2010a) „Zasady podziału środków publicznych między województwa”, Warszawa: IBnGR, niepublikowana ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Misiąg, W., Tomalak, M. (2010b), „Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego”, Warszawa: IBnGR, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- Pezda, A. (2011) „Przedszkola: pięć godzin za darmo zostaje”, http://wyborcza.pl/1,75248,10255439,Przedszkola_piec_godzin_za_darmo_zostaje.html#ixzz1XTbo2T6m
- Rees, R. (1985) „The Theory of Principal and Agent”, *Bulletin of Economic Research*, Vol. 37, No. 1 i 2.
- Rattsø J. (2002) „Fiscal Controls in Europe: a Summary” [w:] B. Dafflon (red.) *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Rattsø, J. (2005) “Local Tax Financing in the Nordic Countries”, *Yearbook of Nordic Tax Research*, s. 33-50.
- „Rewizja opłat w przedszkolach”, *Rzeczpospolita* 15.09.2011.
- Ruszkowski, J. (2008) „Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE”, *Studia Europejskie* nr 4.
- Stiglitz, J.E. (1987) „Principal and Agent” [w:] *The New Palgrave Dictionary of Economics*, vol. 3.
- Swianiewicz, P. (2006) „System finansowania oświaty na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany”, *Finanse Komunalne*, nr 11, s. 5-34.
- Swianiewicz, P. (2011) *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Nowicka P. (2011) *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Warszawa: Elipsa.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2011) „Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł”, raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.
- Szpała, I., Zubik, M. (2011) „Przedszkola będą tańsze? Premier krytykuje ratusz”, *Gazeta Stołeczna*, 09.09.2011.
- Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, wersje z 1 czerwca 2010 r. i 1 stycznia 2012 r.. Warszawa: MRR.

„UOKiK zbada umowy z przedszkolami”, *Rzeczpospolita* 15.09.2011.

„Zostają wyższe opłaty w przedszkolach”, *Gazeta Stołeczna* 22.07.2011.

Zawadowska J. (2007) „Jak wygląda nasza edukacja na tle innych krajów Unii Europejskiej?”, *Dyrektor Szkoły – miesięcznik kierowniczej kadry oświatowej*, nr 12/2007, Warszawa: Wolters Kluwer.

Cytowane źródła internetowe:

www.efs.gov.pl

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

www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/

www.zporr.gov.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Załączniki – Ankiety wykorzystane w badaniach terenowych

1. Ankieta wójtów/ burmistrzów gmin

1. W jakim stopniu zgadza się Pan/ Pani się z następującymi twierdzeniami
(1 – zupełnie się nie zgadzam, 2 – raczej się nie zgadzam, 3 – raczej się zgadzam, 4 – zdecydowanie się zgadzam, 8 – trudno powiedzieć)

1.3. Dzieci lepiej wychowują się w rodzinie, dlatego jeśli ktoś z rodziców może się nimi zająć, lepiej żeby nie chodziły do przedszkola	1 2 3 4 8
1.1. Dzieci chodzące do przedszkola zwykle osiągają potem lepsze wyniki w szkole niż dzieci pozbawione opieki przedszkolnej	1 2 3 4 8
1.2. Dzieci w przedszkolu uczą się kontaktów z rówieśnikami, co potem pomaga im w dalszych etapach rozwoju	1 2 3 4 8
1.4. Opieka przedszkolna pochłania dużo pieniędzy, które mogłyby być przeznaczone na przedsięwzięcia pro-rozwojowe	1 2 3 4 8
1.5. Zapewnienie opieki przedszkolnej jest jednym z elementów wpływających na rozwój gminy	1 2 3 4 8

2. Które z poniższych tematów są przedmiotem dyskusji w radzie Pana/Pani gminy?
(1 – zupełnie niedyskutowane, 2 – bardzo rzadko wywołuje dyskusje, 3 – wywołuje umiarkowaną dyskusję, 4 – bardzo ważny temat, wywołuje ożywione dyskusje, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

2.1. budowa i remonty dróg/ ulic	1 2 3 4 8
2.2. wysokość opłat za usługi komunalne	1 2 3 4 8
2.3. wynagrodzenia/ zatrudnianie nauczycieli w szkołach gminnych	1 2 3 4 8
2.4. zmiany sieci szkół podstawowych	1 2 3 4 8
2.5. funkcjonowanie przedszkoli publicznych	1 2 3 4 8
2.6. funkcjonowanie gminnych instytucji kultury	1 2 3 4 8
2.7. decyzje związane z planowaniem przestrzennym (plany miejscowe, przeznaczenie gruntów)	1 2 3 4 8

3. Proszę ocenić zaangażowanie wymienionych niżej grup w debatę na temat oferty edukacji przedszkolnej w Pana/ Pani gminie

(1 – zupełny brak aktywności, 4 – bardzo wysoka aktywność, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

3.1 Wójt/ burmistrz/ prezydent	1 2 3 4 8
3.2 Zastępca wójta/ burmistrza/ prezydenta	1 2 3 4 8
3.3 Radni	1 2 3 4 8
3.4 Rady dzielnic/ osiedli/ sołtysi/ rady sołeckie	1 2 3 4 8
3.5 Dyrektorzy placówek przedszkolnych	1 2 3 4 8
3.6 Pracownicy administracji samorządowej odpowiedzialni za oświatę	1 2 3 4 8
3.7 Rodzice	1 2 3 4 8
3.8 Przedstawiciele aktywnych w gminie organizacji pozarządowych	1 2 3 4 8

Jak Pan/ Pani ocenia następujące możliwości dotyczące rozwoju opieki przedszkolnej w Pana/Pani gminie w najbliższych latach?

Ad.5: (1 – zupełnie się nie zgadzam, 2 – raczej się nie zgadzam, 3 – raczej się zgadzam, 4 – zdecydowanie się zgadzam, 8 – trudno powiedzieć)

	5. Czy takie działania są wskazane? (1-4)	6. Czy są w planach gminy na najbliższe 3 lata? (1-tak, 0-nie)
5.1/6.1 otwieranie nowych przedszkoli gminnych	1 2 3 4 8	0 1 8
5.2/6.2 zwiększanie liczby miejsc w już istniejących przedszkolach	1 2 3 4 8	0 1 8
5.3/6.3 zmniejszanie liczby miejsc w przedszkolach ze względu na zmiany demograficzne	1 2 3 4 8	0 1 8
5.4/6.4 przekształcanie niektórych przedszkoli w niepubliczne (np.	1 2 3 4 8	0 1 8

prowadzone przez fundacje)		
5.5/6.5 tworzenie nowych przedszkoli prywatnych/ niepublicznych	1 2 3 4 8	0 1 8*

*czy wiedzą Państwo o takich planach na terenie gminy?

7. Które z niżej wymienionych czynników stanowią barierę dla rozwoju opieki przedszkolnej w Pana/ Pani gminie? Proszę wskazać maksimum dwa spośród niżej wymienionych

7.1 brak środków finansowych na bieżące funkcjonowanie przedszkoli
7.2 trudności lokalowe/ brak środków na inwestycje
7.3 mała liczba podmiotów niepublicznych zainteresowanych aktywnością w dziedzinie opieki przedszkolnej
7.4 mentalność rodziców, którzy nie rozumieją, że warto by ich dzieci chodziły do przedszkoli
7.5 mentalność radnych, którzy nie rozumieją wagi wychowania przedszkolnego
7.6. inne (jakie?
7.7. żadne z powyższych/ w naszej gminie nie ma problemów w tym zakresie

15. Czy zauważa Pan/i różnice w standardzie usług oferowanych przez przedszkola publiczne i niepubliczne w Państwa gminie?

1. Tak, większość przedszkoli niepublicznych oferuje wyższy standard opieki nad dziećmi
2. Nie, standard usług we wszystkich placówkach (publicznych i niepublicznych)w gminie jest porównywalny
3. Tak, większość przedszkoli publicznych oferuje wyższy standard opieki nad dziećmi.
4. Trudno uogólnić, standard opieki nad dziećmi jest w placówkach gminnych zróżnicowany, zależy od konkretnej placówki (forma własności nie ma znaczenia)
- 8 Nie wiem

20. Czy w przedszkolach publicznych w Pana/Pani gminie ogranicza się w jakiś sposób przyjmowanie dzieci z innych gmin:

- 1 – nie i nie ma takiej potrzeby
- 2 – nie, ale warto by takie ograniczenie wprowadzić
- 3 – tak, dzieci z naszej gminy mają pierwszeństwo
- 4 – tak, zazwyczaj nie przyjmujemy dzieci z innych gmin
- 8 – nie wiem, trudno powiedzieć

21. Jeśli tak, to w jaki sposób odbywa się egzekwowanie tego zakazu?

22. Nowa ustawa o finansach publicznych (z 27.08.2009) nakazała likwidację przedszkoli prowadzonych w formie zakładów budżetowych. Co Pan/Pani sądzi o tym przepisie?

- 1 – to bardzo zły pomysł
- 2 – to nie ma znaczenia
- 3 – popieram, przedszkola nie powinny być zakładami budżetowymi
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

23. W niektórych gminach część kosztów finansowania opieki przedszkolnej pokrywają dotacje z Unii Europejskiej. Po ustaniu tych dotacji mogą się pojawić problemy z dalszym finansowaniem. Czy problem ten dotyczy Pana/Pani gminy?

- 1 – nie, nie widzę takiego problemu
- 2 – tak jest to problem, ale jego skala wydaje się niewielka
- 3 – tak, to może być poważny problem
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

Jeśli odpowiedź na pytanie 23 brzmi „nie”, proszę opuścić pytanie 24

24. Jeśli tak to czy problem ten może dotyczyć:

- 1 – wyłącznie przedszkoli publicznych
- 2 – wyłącznie przedszkoli niepublicznych
- 3 – zarówno placówek publicznych jak i niepublicznych



8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

26. Od kilku lat oprócz placówek przedszkolnych można otwierać inne formy wychowania przedszkolnego tj punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego. Czy ich wprowadzenie do polskiego systemu prawnego to dobry pomysł z punktu widzenia Pana/ Pani gminy? Proszę ocenić z punktu widzenia niżej wymienionych kryteriów.

(1 – nie zgadzam się 2 – raczej się nie zgadzam, 3 – raczej się zgadzam, 4 – zgadzam się, 8 – nie wiem, trudno powiedzieć)

26.1. ułatwiło zakładanie nowych placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.2 pozwoliło na obniżenie kosztów tworzenia i funkcjonowania opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.3 zwiększyło elastyczność czasu pracy placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.4. umożliwiło rozszerzenie zakresu opieki przedszkolnej poprzez uzyskanie zewnętrznego dofinansowania	1 2 3 4 8
26.5 Inne przyczyny – jakie?	

	28. W przyszłości w Pana/ Pani gminie innych form wychowania przedszkolnego powinno być: 5 – nie ma i nie powinno być, 4- nie ma, ale powinny być, 3-więcej, 2-tyle samo, 1- mniej, 8 – nie wiem trudno powiedzieć
28.1. placówki niepubliczne	1 2 3 4 5 8
28.2. placówki publiczne	1 2 3 4 5 8

31. Czy są jakieś obowiązujące przepisy, które utrudniają efektywne zarządzanie opieką przedszkolną w gminach? 0 – nie; 1 – tak; 8 – nie wiem, trudno powiedzieć

32. Jeśli tak, to proszę wymienić najbardziej uwierające przykłady

.....

33. Od jakiegoś czasu toczy się dyskusja o objęciu opieki przedszkolnej subwencją oświatową. Co Pan/ Pani sądzi o tym pomysle:

1 – tak, to dobry pomysł

2 – lepiej, żeby wprowadzić dotacje, a nie subwencje, żeby radni nie mogli przesuwac tych środków na inne cele

3 – to nie jest potrzebne, lepiej tak zmienić system finansowania, by gminy miały wystarczające na ten cel dochody własne

4 – nie widzę potrzeby zmian istniejącej obecnie sytuacji

8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

2. Ankieta radnych z komisji właściwych ds. oświaty

1. W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani się z następującymi twierdzeniami

(1-zupełnie się nie zgadzam, 2- raczej się nie zgadzam, 3 – raczej się zgadzam, 4 – zdecydowanie się zgadzam, 8 – trudno powiedzieć)

1.3. Dzieci lepiej wychowują się w rodzinie, dlatego jeśli ktoś z rodziców może się nimi zająć, lepiej żeby nie chodzili do przedszkola	1 2 3 4 8
1.1. Dzieci chodzące do przedszkola zwykle osiągają potem lepsze wyniki w szkole niż dzieci pozbawione opieki przedszkolnej	1 2 3 4 8
1.2. Dzieci w przedszkolu uczą się kontaktów z rówieśnikami, co potem pomaga im w dalszych etapach rozwoju	1 2 3 4 8
1.4. Opieka przedszkolna pochłania dużo pieniędzy, które mogłyby być przeznaczone na	1 2 3 4 8



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

przedsięwzięcia pro-rozwojowe	
1.5. Zapewnienie opieki przedszkolnej jest jednym z elementów wpływających na rozwój gminy	1 2 3 4 8

2. Które z poniższych tematów są przedmiotem dyskusji w radzie Pana/Pani gminy?

(1 – zupełnie niedyskutowane, 2- bardzo rzadko wywołuje dyskusje, 3 – wywołuje umiarkowane dyskusje, 4 – bardzo ważny temat, wywołuje ożywione dyskusje, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

2.1. budowa i remonty dróg/ ulic	1 2 3 4 8
2.2. wysokość opłat za usługi komunalne	1 2 3 4 8
2.3. wynagrodzenia/ zatrudnianie nauczycieli w szkołach gminnych	1 2 3 4 8
2.4. zmiany sieci szkół podstawowych	1 2 3 4 8
2.5. funkcjonowanie przedszkoli publicznych	1 2 3 4 8
2.6. funkcjonowanie gminnych instytucji kultury	1 2 3 4 8
2.7. decyzje związane z planowaniem przestrzennym (plany miejscowe, przeznaczenie gruntów)	1 2 3 4 8

3. Proszę ocenić zaangażowanie wymienionych niżej grup w debatę na temat oferty edukacji przedszkolnej w Pana/Pani gminie

(1 – zupełny brak aktywności, 4 – bardzo wysoka aktywność, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

3.9 Wójt/ burmistrz/ prezydent	1 2 3 4 8
3.10 Zastępca wójta/ burmistrza/ prezydenta	1 2 3 4 8
3.11 Radni	1 2 3 4 8
3.12 Rady dzielnic/ osiedli/ sołtysi/ rady sołeckie	1 2 3 4 8
3.13 Dyrektorzy placówek przedszkolnych	1 2 3 4 8
3.14 Pracownicy administracji samorządowej odpowiedzialni za oświatę	1 2 3 4 8
3.15 Rodzice	1 2 3 4 8
3.16 Przedstawiciele aktywnych w gminie organizacji pozarządowych	1 2 3 4 8

7. Które z niżej wymienionych czynników stanowią barierę dla rozwoju opieki przedszkolnej w Pana/Pani gminie? Proszę wskazać maksimum dwa spośród niżej wymienionych

7.1 brak środków finansowych na bieżące funkcjonowanie przedszkoli
7.2 trudności lokalowe/ brak środków na inwestycje
7.3 mała liczba podmiotów niepublicznych zainteresowanych aktywnością w dziedzinie opieki przedszkolnej
7.4 mentalność rodziców, którzy nie rozumieją, że warto by ich dzieci chodziły do przedszkoli
7.5 mentalność radnych, którzy nie rozumieją wagi wychowania przedszkolnego
7.6. inne (jakie?
7.6. żadne z powyższych/ w naszej gminie nie ma problemów w tym zakresie

26. Od kilku lat oprócz placówek przedszkolnych można otwierać inne formy wychowania przedszkolnego tj punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego. Czy ich wprowadzenie do polskiego systemu prawnego to dobry pomysł z punktu widzenia Pana/ Pani gminy? Proszę ocenić z punktu widzenia niżej wymienionych kryteriów.

(1 – nie zgadzam się 2 – raczej się nie zgadzam, 3 –raczej się zgadzam, 4 –zgadzam się , 8 – nie wiem, trudno powiedzieć)

26.1. ułatwiło zakładanie nowych placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.2 pozwoliło na obniżenie kosztów tworzenia i funkcjonowania opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.3 zwiększyło elastyczność czasu pracy placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.4. umożliwiło rozszerzenie zakresu opieki przedszkolnej poprzez uzyskanie zewnętrznego dofinansowania	1 2 3 4 8
26.5 Inne przyczyny – jakie?	

	28. W przyszłości w Pana/Pani gminie innych form wychowania przedszkolnego powinno być: 5 – nie ma i nie powinno być, 4- nie ma, ale powinny być, 3-więcej, 2-tyle samo, 1- mniej, 8 – nie wiem trudno powiedzieć
28.1. placówki niepubliczne	1 2 3 4 5 8
28.2. placówki publiczne	1 2 3 4 5 8

31. Czy są jakieś obowiązujące przepisy, które utrudniają efektywne zarządzanie opieką przedszkolną w gminach? 0 – nie; 1 – tak; 8 – nie wiem, trudno powiedzieć

32. Jeśli tak, to proszę wymienić najbardziej uwierające przykłady

.....
.....
.....

34. Od jakiegoś czasu toczy się dyskusja o objęciu opieki przedszkolnej subwencją oświatową. Co Pan/Pani sądzi o tym pomysle:

- 1 – tak, to dobry pomysł
- 2 – lepiej, żeby wprowadzić dotacje, a nie subwencje, żeby radni nie mogli przesuwac tych środków na inne cele
- 3 – to nie jest potrzebne, lepiej tak zmienić system finansowania, by gminy miały wystarczające na ten cel dochody własne
- 4 – nie widzę potrzeby zmian istniejącej obecnie sytuacji
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

3. Ankieta urzędników odpowiedzialnych za oświatę w gminie

	Liczba placówek	Liczba dzieci uczęszczających	W tym finansowanych co najmniej w połowie z UE
1.przedszkola publiczne			
2. przedszkola prowadzone przez inne podmioty a) lokalne organizacje pozarządowe b) organizacje pozarządowe spoza gminy c) zakony, instytucje kościelne d) podmioty prywatne e) inne podmioty			
3. punkty przedszkolne lub zespoły wychowania przedszkolnego prowadzone przez gminy			
4. punkty przedszkolne lub zespoły wychowania przedszkolnego prowadzone przez inne podmioty a) lokalne organizacje pozarządowe b) organizacje pozarządowe spoza gminy c) zakony, instytucje kościelne d) podmioty prywatne e) inne podmioty			



5. oddziały przedszkolne przy szkołach (o ile są w nich też 3- i 4-latki)			
---	--	--	--

3. Proszę ocenić zaangażowanie wymienionych niżej grup w debatę na temat oferty edukacji przedszkolnej w Pana/ Pani gminie

(1 – zupełny brak aktywności, 4 – bardzo wysoka aktywność, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

3.17 Wójt/ burmistrz/ prezydent	1 2 3 4 8
3.18 Zastępca wójta/ burmistrza/ prezydenta	1 2 3 4 8
3.19 Radni	1 2 3 4 8
3.20 Rady dzielnic/ osiedli/ sołtysi/ rady sołeckie	1 2 3 4 8
3.21 Dyrektorzy placówek przedszkolnych	1 2 3 4 8
3.22 Pracownicy administracji samorządowej odpowiedzialni za oświatę	1 2 3 4 8
3.23 Rodzice	1 2 3 4 8
3.24 Przedstawiciele aktywnych w gminie organizacji pozarządowych	1 2 3 4 8

4. Czy któreś z poniższych wydarzeń/ zjawisk miało miejsce w Pana/Pani gminie ciągu ostatnich 3 lat?

4.1. Brak miejsc, powodujący nie przyjęcie do przedszkola części chętnych dzieci TAK/NIE (ile?.....)

4.2. Przekształcenie jakiegoś przedszkola samorządowego w prowadzone w innej formie (np. prowadzonego przez fundację) TAK/NIE

4.3. Konflikty społeczne lub polityczne (np. w radzie gminy) odnoszące się do polityki władz gminy w zakresie opieki przedszkolnej TAK/NIE

Jak Pan/Pani ocenia następujące możliwości dotyczące rozwoju opieki przedszkolnej w Pana/Pani gminie w najbliższych latach?

Ad.5: (1-zupełnie się nie zgadzam, 2- raczej się nie zgadzam, 3 – raczej się zgadzam, 4 – zdecydowanie się zgadzam, 8 – trudno powiedzieć)

	5. Czy takie działania są wskazane? (1-4)	6. Czy są w planach gminy na najbliższe 3 lata? (1-tak, 0-nie)
5.1/6.1 otwieranie nowych przedszkoli gminnych	1 2 3 4 8	0 1 8
5.2/6.2 zwiększanie liczby miejsc w już istniejących przedszkolach	1 2 3 4 8	0 1 8
5.3/6.3 zmniejszanie liczby miejsc w przedszkolach ze względu na zmiany demograficzne	1 2 3 4 8	0 1 8
5.4/6.4 przekształcanie niektórych przedszkoli gminnych np. w prowadzone przez fundacje	1 2 3 4 8	0 1 8
5.5/6.5 tworzenie nowych przedszkoli prywatnych/ niepublicznych	1 2 3 4 8	0 1 8*

*czy wiedzą Państwo o takich planach na terenie gminy?

7. Które z niżej wymienionych czynników stanowią barierę dla rozwoju opieki przedszkolnej w Pana/Pani gminie? Proszę wskazać maksimum dwa spośród niżej wymienionych

7.1 brak środków finansowych na bieżące funkcjonowanie przedszkoli
7.2 trudności lokalowe/ brak środków na inwestycje
7.3 mała liczba podmiotów niepublicznych zainteresowanych aktywnością w dziedzinie opieki przedszkolnej
7.4 mentalność rodziców, którzy nie rozumieją, że warto by ich dzieci chodziły do przedszkoli
7.5 mentalność radnych, którzy nie rozumieją wagi wychowania przedszkolnego
7.6. inna jakie?
7.7. żadne z powyższych/ w naszej gminie nie ma problemów w tym zakresie

8. Jak wysokie są opłaty w przedszkolach publicznych w Pana/Pani gminie (w roku szkolnym 2010/2011 lub plan na 2011/12):

8.1. opłata za wyżywienie (za 1 dzień)

8.2. opłata dodatkowa (tzw. dawniej opłata stała)

8.2.1 (w roku 2010/11) 1 stała 2 godzinowa	8.2.2 1 kwotowa 2 inna (np. % płacy minimalnej)	8.2.3 Zapytać jeśli godzinowa 1 jednolita 2 zmienna	8.2.4 Kwota (przy zmiennej godzinowej uśrednić)	8.2.5 1. tylko projekt 2. już uchwalona
--	---	--	---	---

9. W jaki sposób w gminie określono zakres usług, które obejmuje opłata rodziców?

9.1. poprzez określenie czasu przebywania dziecka w przedszkolu TAK/NIE

9.2. wymieniając zajęcia pozaobowiązkowe, za które płacą rodzice TAK/NIE

9.3. Inny jaki?.....

10. Jeśli (9.2.) określając zakres usług wymieniono zajęcia, to proszę podać jakie to są zajęcia

11. Które z poniższych zajęć są regularnie prowadzone w przedszkolach publicznych w Państwa gminie? (1 – nie, 2 – w niektórych przedszkolach, 3 – we wszystkich przedszkolach, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

12. Jeśli tak, to czy są one dodatkowo płatne? (0 – nie, 1 – tak, 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć)

	11. Obecność w przedszkolach	12. Odpłatność
11.1/12.1. Zajęcia muzyczne (np. rytmika)	1 2 3 8	0 1 8
11.2/12.2. Nauka języków obcych	1 2 3 8	0 1 8
11.3/12.3 Wydarzenia kulturalne (np. koncerty, przedstawienia teatralne)	1 2 3 8	0 1 8
11.4/12.4 Ponadprogramowe zajęcia edukacyjne (np. eksperymenty z chemii/fizyki)	1 2 3 8	0 1 8
11.6/12.6 Logopeda	1 2 3 8	0 1 8
11.7/12.7 Gimnastyka korekcyjna	1 2 3 8	0 1 8
11.5/12.5. Inne (jeśli tak to jaki.....)	1 2 3 8	0 1 8

13. W jaki sposób Pana/Pani gmina określiła wysokość dofinansowania przekazywanego przedszkolom niepublicznym?

1 – poniżej 75% kwoty wydawanej na dziecko w przedszkolach publicznych

2 – 75% kwoty wydawanej na dziecko w przedszkolach publicznych

3 – 76-99% kwoty wydawanej na dziecko w przedszkolach publicznych

4 – 100% kwoty wydawanej na dziecko w przedszkolach publicznych

5 – nie dotyczy/ w naszej JST nie ma placówek niepublicznych

6 – inne ustalenia (jakie?

8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

prosimy o przygotowanie danych z 2009 i 2010 umawiając się na spotkanie

14. Czy gmina ma kontrolę nad sposobem wykorzystania tych dotacji w przedszkolach niepublicznych?

0 – nie dotyczy, nie przekazujemy takich dotacji

1 – nie, nie mamy takiej możliwości

2 – tak, ale formy tej kontroli są niewystarczające, należałoby je rozbudować

3 – tak, w wystarczający sposób

8 – nie wiem, trudno powiedzieć

15. Czy zauważa Pan/i różnice w standardzie usług oferowanych przez przedszkola publiczne i niepubliczne w Państwa gminie?

5. Tak, większość przedszkoli niepublicznych oferuje wyższy standard opieki nad dziećmi

6. Nie, standard usług we wszystkich placówkach (publicznych i niepublicznych) w gminie jest porównywalny



7. Tak, większość przedszkoli publicznych oferuje wyższy standard opieki nad dziećmi.
8. Trudno uogólnić, standard opieki nad dziećmi jest w placówkach gminnych zróżnicowany, zależy od konkretnej placówki (forma własności nie ma znaczenia)
- 8 Nie wiem

16. Jaki odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w gminie mieszka w innej gminie? (proszę zostawić puste miejsce jeśli gmina nie dysponuje takimi danymi)

1.% lubdzieci
 2. nie zbieramy takich informacji
- poprosić o oszacowanie jeśli nie zna dokładnego odsetka

17. Jaki odsetek dzieci zamieszkałych w gminie uczęszcza do placówek przedszkolnych w innych gminach?

- 27.1. placówek publicznych w innych gminach% lubdzieci
- 27.2. placówek niepublicznych w innych gminach% lubdzieci

Poprosić o oszacowanie jeśli nie zna dokładnego odsetka

	18 Czy płacą Państwo za te dzieci innej gminie? (1-tak, 2-nie)	19 Jeśli tak, to ile państwo płacą za dziecko? 1-wiecej niż za analogiczne przedszkole w naszej gminie; 2-tyle samo, co za analogiczne przedszkole w naszej gminie; 3-mniej niż za analogiczne przedszkole w naszej gminie
18.1/19.1 w przedszkolach publicznych	1 2 8	1 2 3 8
18.2/19.2 w przedszkolach niepublicznych	1 2 8	1 2 3 8

20. Czy w przedszkolach publicznych w Pana/Pani gminie ogranicza się w jakiś sposób przyjmowanie dzieci z innych gmin:

- 1 – nie i nie ma takiej potrzeby
- 2 – nie, ale warto by takie ograniczenie wprowadzić
- 3 – tak, dzieci z naszej gminy mają pierwszeństwo
- 4 – tak, zazwyczaj nie przyjmujemy dzieci z innych gmin
- 8 – nie wiem, trudno powiedzieć

21. Jeśli tak, to w jaki sposób odbywa się egzekwowanie tego zakazu?

22. Nowa ustawa o finansach publicznych (z 27.08.2009) nakazała likwidację przedszkoli prowadzonych w formie zakładów budżetowych. Co Pan/Pani sądzi o tym przepisie?

- 1 – to bardzo zły pomysł
- 2 – to nie ma znaczenia
- 3 – popieram, przedszkola nie powinny być zakładami budżetowymi
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

23. W niektórych gminach część kosztów finansowania opieki przedszkolnej pokrywają dotacje z Unii Europejskiej. Po ustaniu tych dotacji mogą się pojawić problemy z dalszym finansowaniem. Czy problem ten dotyczy Pana/Pani gminy?

- 1 – nie, nie widzę takiego problemu
- 2 – tak jest to problem, ale jego skala wydaje się niewielka
- 3 – tak, to może być poważny problem
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

Jeśli odpowiedź na pytanie 23 brzmi „nie”, proszę opuścić pytanie 24

24. Jeśli tak to czy problem ten może dotyczyć:

- 1 – wyłącznie przedszkoli gminnych
- 2 – wyłącznie przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty



- 3 – zarówno jednych jak i drugich placówek
8 – nie wiem/ trudno powiedzieć

25. W jakich godzinach otwarte jest typowe przedszkole gminne w Pana/Pani gminie

Od godziny..... w tym bezpłatne od

Do godziny do

25a. Czy przeprowadzono konsultacje z rodzicami w celu ustalenia zakresu godzin bezpłatnych?

0. nie
1. tak
8. nie wiem / trudno powiedzieć

26. Od kilku lat oprócz placówek przedszkolnych można otwierać inne formy wychowania przedszkolnego tj punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego. Czy ich wprowadzenie do polskiego systemu prawnego to dobry pomysł z punktu widzenia Pana/Pani gminy? Proszę ocenić z punktu widzenia niżej wymienionych kryteriów.

(1 – nie zgadzam się 2 – raczej się nie zgadzam, 3 –raczej się zgadzam, 4 –zgadzam się , 8 – nie wiem, trudno powiedzieć)

26.1. ułatwiło zakładanie nowych placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.2 pozwoliło na obniżenie kosztów tworzenia i funkcjonowania opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.3 zwiększyło elastyczność czasu pracy placówek opieki przedszkolnej w mojej gminie	1 2 3 4 8
26.4. umożliwiło rozszerzenie zakresu opieki przedszkolnej poprzez uzyskanie zewnętrznego dofinansowania	1 2 3 4 8
26.5 Inne przyczyny – jakie?	

	28. W przyszłości w Pana/Pani gminie innych form wychowania przedszkolnego powinno być: 5 – nie ma i nie powinno być, 4- nie ma, ale powinny być, 3-więcej, 2-tyle samo, 1- mniej, 8 – nie wiem trudno powiedzieć	29. Czy są w gminie plany takich zmian w ciągu najbliższych 3 lat? 0-nie, 1-tak, 8-nie wiem
28.1./29.1 placówki prowadzone przez inne podmioty	1 2 3 4 5 8	0 1 8
28.2./29.2placówki gminne	1 2 3 4 5 8	0 1 8

30 Czy wprowadzenie w Państwa gminie opłat za przedszkola poza 5-godziną podstawę programową spowodowało spadek liczby uczniów korzystających powyżej 5 godzin?

- 1- Tak
2- Nie
3- Nie dotyczy – nie wprowadzono opłat zależnych od liczby godzin

34. Czy Państwa samorząd wprowadził ulgi w opłatach za przedszkolach:

0. nie wprowadzono ulg
1. dla dzieci z rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym (p. dla dzieci bezrobotnych)
2. dla dzieci z rodzin wielodzietnych
3. dla drugiego i kolejnych dzieci w przedszkolu
4. inne, jakie?

31. Czy są jakieś obowiązujące przepisy, które utrudniają efektywne zarządzanie opieką przedszkolną w gminach? 0 – nie; 1 – tak; 8 – nie wiem, trudno powiedzieć

32. Jeśli tak, to proszę wymienić najbardziej uwierające przykłady

.....
.....
.....



33. Od jakiegoś czasu toczy się dyskusja o objęciu opieki przedszkolnej subwencją oświatową. Co Pan/Pani sądzi o tym pomysle?

- 1 – tak, to dobry pomysł
- 2 – lepiej, żeby wprowadzić dotacje, a nie subwencje, żeby radni nie mogli przesunąć tych środków na inne cele
- 3 – to nie jest potrzebne, lepiej tak zmienić system finansowania, by gminy miały wystarczające na ten cel dochody własne
- 4 – nie widzę potrzeby zmian istniejącej obecnie sytuacji
- 8 – nie wiem/ trudno powiedzieć





OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
tel. 22 345 37 00
fax 22 345 37 70

www.ore.edu.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

