

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.

Paweł Swianiewicz¹

Julita Łukomska²

¹ Prof. Dr hab., kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski

² Mgr ekonomii, doktorantka w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski

³ Odegrała rolę w projekcie, który jest częścią projektu "Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym" finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski



Spis treści

Streszczenie najważniejszych wyników raportu.....	4
1. Wprowadzenie	7
2. Powszechność opieki przedszkolnej.....	9
3. Formy opieki przedszkolnej.....	14
4. Wydatki na przedszkola w budżetach samorządowych	18
5. Wielkość i struktura wydatków gminnych na przedszkola publiczne i niepubliczne	22
6. Źródła finansowania działalności przedszkoli publicznych.....	29
7. Transfery pomiędzy gminami	35
8. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie przestrzenne badanych zjawisk	40
Literatura	45
Aneks 1. Źródła danych i zakres czasowy badania	47
Aneks 2. Typologia jednostek gminnych	48

Spis tabel

Tabela 1. % dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)	11
Tabela 2. % dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)	12
Tabela 3. Wskaźniki przestrzennej dostępności placówek przedszkolnych w gminach wiejskich (2009)	13
Tabela 4. % dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego (w odniesieniu do wszystkich dzieci w przedszkolach) (średnia)	15
Tabela 5. Dzieci w „innych formach opieki przedszkolnej” – wartości średnie	16
Tabela 6. Odsetek gmin w których funkcjonowały przedszkola-zakłady budżetowe	18
Tabela 7. Struktura procentowa wydatków gminnych na oświatę (działy 801 i 854) w 2009 roku.	20
Tabela 8. Historyczna ewolucja znaczenia wydatków na opiekę przedszkolną w budżetach gmin.....	21
Tabela 9. Wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu publicznym (w cenach stałych z 2009 roku, mediany rozkładu).....	22
Tabela 10. Dotacje (na zadania bieżące i inwestycyjne) przekazywane z budżetu gminy przedszkolom niepublicznym – w przeliczeniu na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu, w cenach stałych z 2009 r. (wartości średnie).....	25
Tabela 11. Struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe).....	26
Tabela 12. Struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych w 2009 roku – zróżnicowanie regionalne i wg kategorii gmin.	27
Tabela 13. Struktura wydatków bieżących przedszkoli działających jako zakłady budżetowe.....	28
Tabela 14. Struktura wydatków przedszkoli działających jako zakłady budżetowe w 2009 roku – zróżnicowanie regionalne i wg kategorii gmin.	28
Tabela 15. Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe).....	31
Tabela 16. Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli działających jako zakłady budżetowe.....	31



Tabela 17. Zmiany struktury finansowania wydatków majątkowych przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe).....	32
Tabela 18. Struktura finansowania wydatków bieżących przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe) w 2009 r.....	33
Tabela 19. Struktura finansowania wydatków majątkowych przedszkoli (jednostki budżetowe + zakłady budżetowe) w 2009 r.....	34
Tabela 20. Struktura finansowania wydatków bieżących przedszkoli prowadzonych w formie zakładu budżetowego w 2009 r.....	34
Tabela 21. Udział dotacji z budżetu gminy w kosztach funkcjonowania przedszkolnych zakładów budżetowych	34
Tabela 22. Udział transferów przekazywanych przez gminy do innych jednostek samorządowych w całości wydatków bieżących na przedszkola	38
Tabela 23. Związek między wskaźnikami opieki przedszkolnej i potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi – współczynniki korelacji (wszystkie gminy)	42
Tabela 24. Związek między wskaźnikami opieki przedszkolnej i potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi – współczynniki korelacji (tylko gminy wiejskie i miejsko-wiejskie)	42
Tabela 25. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie wskaźników opieki przedszkolnej – modele regresji (wszystkie gminy)	43
Tabela 26. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie wskaźników opieki przedszkolnej – modele regresji (tylko gminy wiejskie i miejsko-wiejskie)	43
Tabela A.1. Liczebność jednostek gminnych zaliczonych do poszczególnych typów.....	52
Tabela A.2. Zróżnicowanie charakterystyk społeczno-gospodarczych wyróżnionych typów gmin (mediany rozkładu).....	52

Spis rysunków

Rysunek 1. Wzrost powszechności opieki przedszkolnej w latach 1992-2009	13
Rys. 2. Środki przekazywane jako zwrot utrzymania dzieci uczęszczających do przedszkola w innych gminach	37
Rys. 3. Bilans transferów międzygminnych związanych z opieką nad dziećmi w przedszkolach.....	39
Rys. 4. Bilans transferów międzygminnych na przedszkola jako % wydatków bieżących na przedszkola	39
Mapa 1. Rozmieszczenie poszczególnych typów gmin w Polsce.	54

Streszczenie najważniejszych wyników raportu

Po okresie spadku w początku lat dziewięćdziesiątych, udział dzieci w przedszkolach zaczął systematycznie rosnąć. Wzrost ten był szczególnie szybki w ostatnich kilku latach. Dodatkową stymulację dla tego wzrostu stanowią przyjęte niedawno przepisy nakazujące stworzenie miejsca w przedszkolu dla każdego pięciolatka. Jednak przy słabym ciągłym rozwoju infrastruktury przedszkolnej obowiązek ten pogłębia niekiedy problem z dostępem do placówek dla dzieci młodszych.

Tak pod względem wskaźnika powszechności opieki przedszkolnej jak i w przypadku większości innych omawianych w raporcie wskaźników, zaznaczają się bardzo znaczne zróżnicowania: tak pomiędzy miastem i wsią jak i pomiędzy poszczególnymi wyróżnionymi kategoriami miast (dużych, średnich, małych) oraz jednostek wiejskich. W szczególności istotne są różnice między formalnie zaliczanymi do jednostek wiejskich obszarami podmiejskimi, a peryferyjnie położonymi gminami o charakterze rolniczym. I tak na przykład powszechność opieki przedszkolnej jest w wielkich miastach ponad dwukrotnie wyższa niż w gminach wiejskich. W rzeczywistości różnicę tę wzmacnia jeszcze fakt, że na terenach wiejskich bardziej rozpowszechnione są formy placówek zapewniających opiekę i edukację przedszkolną w zmniejszonym wymiarze godzinowym. Z drugiej strony wskaźniki skolaryzacji dla wielu gmin wiejskich są zaniżone, bo część dzieci uczęszcza do przedszkola w pobliskim miasteczku.

Obserwujemy szybki wzrost udziału placówek niepublicznych, ale w dalszym ciągu stanowią one stosunkowo niewielki margines wszystkich dostępnych miejsc przedszkolnych. Stosunkowo najistotniejsze są one na obszarach podmiejskich, gdzie już więcej niż co piąty przedszkolak korzysta z placówki niepublicznej. Sporą zmianą wprowadzoną w 2008 roku była możliwość zakładania tzw. placówek innych form opieki przedszkolnej. Forma ta najszybciej rozwija się w peryferyjnie położonych gminach wiejskich, gdzie obejmuje już prawie 10% dzieci korzystających z jakiejś formy edukacji przedszkolnej.

Do końca 2010 roku przedszkola publiczne prowadzone były w dwóch formach organizacyjno-prawnych: jednostek budżetowych i zakładów budżetowych (z placówek prowadzonych w tej drugiej formie korzystało ok. 25% dzieci w przedszkolach). Jednak na mocy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku ta ostatnia forma uległa likwidacji od początku bieżącego roku.

Utrzymanie przedszkoli stanowi istotną pozycję w budżetach gminnych. Pochłanianie kwoty porównywalne z wydatkami na gimnazja. Znaczenie wydatków przedszkolnych zaznacza się zwłaszcza w wielkich miastach (które zdają się przykładać większą wagę do tej usługi), gdzie wydatki na przedszkola są nawet wyższe od kosztów utrzymania gimnazjów.

Wysokie jest zróżnicowanie wydatków w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu. W gminach wiejskich koszt ten jest przeciętnie nawet o 30% niższy niż w wielkich miastach. Nie wynika to tylko z większego rozpowszechnienia „innych form opieki przedszkolnej”, bo podobne różnice obserwować można już w 2007 roku, kiedy to punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego nie były jeszcze dopuszczone. Być może wpływ na to zróżnicowanie miał także krótszy przeciętny czas przebywania dzieci w przedszkolach wiejskich, ale tę hipotezę można będzie zweryfikować wyłącznie w oparciu o badania terenowe.

Samorządy gminne dotują także placówki niepubliczne, ale z dostępnych danych budżetowych wynika, że (poza wielkimi miastami) skala tych dotacji jest stosunkowo niewielka, zwłaszcza w gminach wiejskich (w gminach podmiejskich dotacja na 1 dziecko wynosi zaledwie $\frac{1}{4}$ wydatków w przedszkolu publicznym, a w peryferyjnie położonych gminach jeszcze mniej). Dostępne dane wskazują, że dotacje te są bardzo często niższe od wymaganych przez ustawę o systemie oświaty. Wyjaśnienie czy tak jest w rzeczywistości, a także jakie są ewentualne przyczyny takiego stanu rzeczy, wymagałyby pogłębionych badań terenowych.

W strukturze wydatków na przedszkola publiczne zdecydowanie dominują płace (wraz z pochodnymi), które stanowią niemal $\frac{3}{4}$ wszystkich kosztów. Każda z pozostałych wyróżnionych kategorii (wyżywienie, koszty utrzymania budynku itp.) jest niemal dwudziestokrotnie niższa. Największe wydatki na płace pojawiają się w dużych miastach, co można wiązać ze specyfiką wielkomiejskich rynków pracy.

W coraz większym stopniu gminy korzystają z możliwości prawnych finansowania uczestnictwa dzieci zamieszkałych na terenie innej gminy przez transfery przekazywane przez gminę zamieszkania dziecka do gminy zapewniającej opiekę przedszkolną. Tylko w latach 2007-2009 transfery takie wzrosły prawie dwukrotnie, przekraczając już 70 milionów złotych rocznie. Największym „dawcą” takich transferów są gminy podmiejskie (przekazujące środki na przedszkola w centrach aglomeracji lub do sąsiednich gmin podmiejskich), ale także peryferyjnie położone gminy wiejskie, które dość powszechnie korzystają z placówek przedszkolnych w pobliskich miasteczkach. To właśnie w strukturze finansowania przedszkoli w małych miastach, otrzymywane z innych gmin transfery stanowią najbardziej znaczącą część wydatków bieżących na funkcjonowanie placówek.

Na zróżnicowanie rozpowszechnienia, a także form opieki przedszkolnej wpływają silnie wielkość gminy i poziom wykształcenia mieszkańców. Te zmienne mają większą siłę wyjaśniającą niż poziom zamożności gminy. Przedstawione wcześniej analizy sugerują, że znaczenie mają też różnice o charakterze kulturowym (w szczególności między gminami położonymi na terenie byłych zaborów austriackiego i rosyjskiego), a także położenie gminy w obszarach podmiejskich.

Wydatki na przedszkola finansowane są przede wszystkim z dotacji z budżetu gminy. Opłaty rodziców to zaledwie około 12% wszystkich kosztów (ponad jedną trzecią tych opłat pochłaniają koszty wyżywienia dzieci). Rola dotacji rządowych (tak bieżących jak i inwestycyjnych) stosunkowo istotna w latach dziewięćdziesiątych, obecnie jest minimalna.

Funkcję „donatora” w ostatnich latach przejmują fundusze unijne, choć jak na razie ich udział jest mniejszy niż to wynika z często słyszanych obiegowych opinii. Udział EFS w wydatkach bieżących przedszkoli w 2009 roku przekraczał nieznacznie 2%, a udział w wydatkach inwestycyjnych wyniósł nieco ponad 7%. Rola funduszy strukturalnych jest znacząco większa w gminach wiejskich. Odnosi się to zwłaszcza do wydatków majątkowych – choć przeciętnie w żadnej z wyróżnionych kategorii udział ten nie przekracza 10%, to można wyróżnić kilkadziesiąt gmin, w których inwestycje przedszkolne są niemal w całości finansowane przez fundusze unijne.

Analizując ewolucję opieki przedszkolnej w Polsce w ostatnich latach możemy wskazywać na proces europeizacji. Ma ona wymiar nie tylko finansowy. Cele i wartości do jakich odwołują się programy unijne, a także coraz powszechniejsze porównania międzynarodowe (tak odnoszące się do samych przedszkoli – np. ich dostępności – jak i do wyników edukacyjnych) wprowadzają nowe elementy do dyskursu publicznego odnoszącego się do badanej przez nas tematyki. Odwołując się więc do przytaczanych wcześniej koncepcji teoretycznych, mamy do czynienia nie tylko z europeizacją płytką (wyrażaną w najprostszej formie w absorpcji funduszy), ale w coraz większym stopniu także z głębszymi procesami akomodacji i transformacji instytucji.

1. Wprowadzenie

Zagadnienie finansowania przedszkoli przez samorządy lokalne doczekało się zaskakująco niewielu analiz zarówno w polskiej literaturze akademickiej jak i w opracowaniach o charakterze eksperckim. Od wielu lat zagadnienie to pozostawało w cieniu rozważań poświęconych finansowaniu szkół różnego stopnia. Badania odnoszące się w tytule do finansowania oświaty, w swojej treści odnosiły się zazwyczaj wyłącznie do szkół (por. np. Levitas i Herczyński 2002³, Mazurkiewicz 2005, Swianiewicz 2006), dotyczy to nawet niedawnego raportu Związku Miast Polskich przygotowanego w ramach Systemu Analiz Samorządowych (Tobor 2009).

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

Niniejszy raport ma w naszym zamierzeniu choć częściowo wypełnić tę lukę w wiedzy. **Celem przeprowadzonego badania jest więc lepsze zrozumienie funkcjonujących obecnie mechanizmów finansowania opieki przedszkolnej i trendów zmian w tym zakresie. Pośrednio, chcemy się także dowiedzieć o miejsce przedszkoli w hierarchii priorytetów polityki gminnej i jakie są efekty podejmowanych w tym zakresie działań⁴.** Cele te próbujemy osiągnąć poprzez poszukiwanie odpowiedzi na następujące szczegółowe pytania badawcze:

- Jaki jest poziom uczestnictwa (wskaźnik „przed-skolaryzacji”) dzieci w przedszkolach?
- Jaki jest udział przedszkoli publicznych, niepublicznych i innych form opieki przedszkolnej?
- Jak kształtuje się struktura finansowania wydatków na przedszkola z uwzględnieniem następujących źródeł: opłaty rodziców, dotacje z budżetu centralnego, dotacje z funduszy Unii Europejskiej, dotacje ze źródeł własnych budżetu gminy?

³ Ocena ta jest tylko po części prawdziwa w odniesieniu do opracowania Levitasa i Herczyńskiego. Ich rozdział zawiera krótką analizę przedszkoli (podane przez nich dane będą jeszcze cytowane w niniejszym raporcie), ale także i tutaj część poświęcona edukacji przedszkolnej jest nieproporcjonalnie krótka jeśli weźmiemy pod uwagę jej rolę i angażowane środki finansowe.

⁴ Te ostatnie cele w sytuacji kiedy źródła informacji ograniczamy do ogólnodostępnych danych statystycznych mogą być zrealizowane tylko częściowo. Do ograniczenia tego wrócimy jeszcze w dalszej części raportu.

- Jaki jest udział wydatków na przedszkola w wydatkach budżetów samorządowych?
- Jak kształtuje się struktura wydatków JST na opiekę przedszkolną w podziale na nakłady inwestycyjne, płace, wydatki na posiłki oraz inne wydatki bieżące?
- Jak kształtują się wydatki bieżące na opiekę przedszkolną w przeliczeniu na jednego ucznia?
- Czy są różnice w sposobie finansowania oraz wielkości i strukturze wydatków w zależności od formy organizacyjno-prawnej przedszkoli (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe)⁵?
- Jakie są wydatki budżetów gminnych na dotacje przekazywane przedszkolom niepublicznym (w wartościach bezwzględnych, w udziale w całości wydatków na przedszkola i w przeliczeniu na jednego przedszkolaka)?

W przypadku każdego z wymienionych pytań interesować się będziemy dynamiką zmian w ostatnich latach. Źródła danych oraz szczegółowy zakres uwzględnionych informacji przedstawione są w aneksie 1.

W raporcie próbujemy także badać **czynniki wpływające na zróżnicowanie przestrzenne** opisywanych zjawisk. Robimy to na dwa sposoby. Po pierwsze zestawienia danych prezentujemy nie tylko w postaci średnich dla całego kraju, ale także w rozbiciu na kategorie jednostek samorządowych. Po drugie, w końcowej części raportu przedstawiamy statystyczną analizę potencjalnych czynników wyjaśniających zróżnicowania. Sposób dezagregacji jednostek gminnych w oparciu o przeprowadzona na podstawie raportu ankietę, prezentujemy szczegółowo w Aneksie 2.

Przy tak zaprojektowanym badaniu spodziewamy się rezultatów, które istotnie poszerzą naszą wiedzę o miejscu przedszkoli w lokalnej polityce samorządowej, ale jednocześnie mamy świadomość ograniczeń przyjętej metody. Na czym polegają najważniejsze ograniczenia? Po pierwsze, dane pochodzące ze sprawozdań finansowych nie zawsze są jednoznaczne i czasami wymykają się jednoznacznej interpretacji. Wynika to zarówno z nieprecyzyjności stosowanej klasyfikacji budżetowej (nie mówiąc już o jej stabilności na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat) jak i z pojawiających się różnic w interpretacji poszczególnych dochodów lub wydatków w poszczególnych gminach. Dla ilustracji można wspomnieć choćby o nieostrej granicy między remontem (zaliczanym do wydatków bieżących) i remontem kapitalnym (zaliczanym do wydatków majątkowych). Dużo niejasności wzbudzają, omawiane dalej szczegółowo, dane odnoszące się do finansowania zakładów budżetowych, a także dotacji przekazywanych na prowadzenie placówek przedszkolnych niepublicznych. Niektóre podane

⁵ Do pewnego stopnia pytanie to ma wymiar historyczny. Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku mocno ograniczyła stosowanie formy zakładu budżetowego, m.in. likwidując ją w odniesieniu do oświaty. Gminy musiały zlikwidować tak działające placówki (przekształcając je w jednostki budżetowe) do 31.12.2010. Podobnie po najnowszych zmianach, ustawa o systemie oświaty mówi w art. 6, że przedszkola publiczne są jednostkami budżetowymi. Niemniej jednak, dla prawidłowego zrozumienia danych odnoszących się do roku 2009 włącznie, konieczne jest uwzględnienie dostępnych informacji o zakładach budżetowych.

przez nas informacje mają więc charakter przybliżeń opartych o dostępne, ale niekoniecznie w 100% precyzyjne dane. Po drugie, w oparciu o dostępne dane trudno też określić jaką część dzieci w przedszkolach stanowią mieszkańcy sąsiednich gmin. W niektórych kategoriach (zwłaszcza wielkich miastach) jest to zapewne znacząca grupa. Rozróżnienie takie byłoby ważne dla dyskusji dotyczących przyszłego modelu finansowania opieki przedszkolnej. Po trzecie, za pomocą danych urzędowych tylko do pewnego stopnia i z pewną dozą prawdopodobieństwa możemy wnioskować o miejscu przedszkoli w hierarchii priorytetów polityki gminnej, jak również o wizjach i planach polityków lokalnych odnośnie przyszłości edukacji przedszkolnej. Wiadomo, że 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;
- (4) Edukacja dzieci i przygotowanie ich do szkoły.

Interesujące byłoby sprawdzenie, które z tych celów wydają się politykom gminnym najważniejsze i jak wpływają na ich decyzje dotyczące organizacji sieci przedszkoli.

Z wymienionych powyżej względów sądzimy, że **w niedalekiej przyszłości warto podjąć dalsze badania, pogłębiające naszą wiedzę w tym zakresie, tym razem w oparciu o badania terenowe** na starannie wyselekcjonowanej próbie samorządów gminnych. Badania te powinny obejmować gromadzenie bardziej precyzyjnych danych finansowych i innych bezpośrednio u źródła (wraz z wyjaśnianiem ewentualnych niejasności interpretacyjnych), a także wywiady z wybranymi politykami gminnymi.

2. Powszechność opieki przedszkolnej

Zbyt mała powszechność opieki przedszkolnej jest od dawna wskazywana jako istotny problem. Wiadomo, że uczęszczanie do przedszkola poprawia wyniki nauczania w kolejnych latach, wpływa także korzystnie na rozwój społeczny dziecka. Przyjrzyjmy się więc wartościom i zmianom wskaźników w tym zakresie. Wielu autorów zwraca uwagę na częstą likwidację przedszkoli w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Levitas i Herczyński (2002, s. 148-149) pokazują, że trend ten trwał całą dekadę. W latach 1990-1999 liczba przedszkoli spadła o 29%, a na terenach wiejskich nawet o 38%. Zmniejszyła się też liczba dzieci korzystających z opieki przedszkolnej: o 16%, a na terenach wiejskich o 24%. Ze względu na zachodzące w tym okresie zmiany demograficzne spadek wskaźnika (pre-)skolaryzacji

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

Jak wyglądają wskaźniki bardziej współczesne oraz jaki jest kształt zróżnicowań pomiędzy poszczególnymi kategoriami gmin? W syntetyczny sposób pokazuje to tabela 3 i rysunek 1. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że posługujemy się wskaźnikami uproszczonymi. Zwłaszcza w ostatnich latach, wraz z rozwojem innych form opieki przedszkolnej (o czym piszemy nieco dalej w raporcie), dzieci korzystają z placówek w różnym zakresie, np. jeśli chodzi o liczbę godzin spędzanych w przedszkolu. Dostępne dane nie pozwalają na takie dokładne rozróżnienie. W statystykach, którymi się posługujemy dziecko korzystające z opieki 2 godziny dziennie i 8 godzin dziennie, liczone jest w identyczny sposób. Wprawdzie współczynnik pre-skolaryzacji systematycznie rośnie we wszystkich kategoriach gmin, to w dalszym ciągu bardzo wyraźne (mniej więcej dwukrotne) są różnice między miastami i gminami wiejskimi. Tabela 1 potwierdza także słuszność podziału gmin wiejskich na kilka kategorii. Grupa ta jest bowiem bardzo silnie zróżnicowana. Uczęszczanie do przedszkoli w gminach podmiejskich jest o ponad 50% bardziej powszechne niż w typowych gminach rolniczych Polski centralnej czy południowo wschodniej. W rzeczywistości wskaźnik w gminach podmiejskich może być jeszcze wyższy. Nasze dane odnoszą się bowiem do placówek znajdujących się na terenie gminy, a jak wynika z prezentowanych dalej w raporcie informacji duża część dzieci w gminach podmiejskich korzysta z przedszkoli znajdujących się w głównym mieście aglomeracji. Rozpiętość w stosunku do gmin wiejskich o charakterze przemysłowym (gdzie ze względu na charakter pracy rodziców przedszkola są najpowszechniejsze) jest jeszcze większa. Nieco częstsze od typowych gmin rolniczych jest także korzystanie z przedszkoli w gminach po PGR-owskich. Wydaje się, że źródłem tej różnicy jest odziedziczona po PGR-ach infrastruktura przedszkolna oraz tradycja posyłania dzieci do przedszkola, która wykształciła się na tych terenach w okresie przed rokiem 1990. W przypadku miast zróżnicowanie jest mniejsze, choć daje się zauważyć, że wskaźnik skolaryzacji rośnie wraz z wielkością miasta.

Jeszcze słabiej wyglądają wskaźniki w przypadku kiedy w zestawieniach pominiemy dzieci 6-letnie (a zatem skoncentrujemy się na dzieciach w wieku 3-5 lat), choć różnica między powszechnością korzystania z przedszkoli przez dzieci młodsze i sześciolatków nie jest duża – por. tabela 2 i rysunek 1. Z zestawienia danych w tabelach 1 i 2 wynika pośrednio, że rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola decydowali się zazwyczaj pozostawić je w przedszkolu także w „zerówce”, a większość pozostałych dzieci była posyłana do „zerówek” w szkołach. Nieco zaskakujące jest zestawienie danych dla miast największych (pow. 100 tys.) i gmin podmiejskich – mediana wskaźnika skolaryzacji dla dzieci w wieku 3-5 lat jest tam wyższa niż dla grupy w wieku 3-6 lat. Oznacza to zapewne, że w tych gminach

częściej niż gdzie indziej dzieci po osiągnięciu szóstego roku życia przenoszone są do „zerówek” w szkołach. Niewykluczone także, że wśród młodszych dzieci w wielkich miastach znaczniejszy jest odsetek dzieci z sąsiednich gmin, dowożonych do miasta przez rodziców przyjeżdżających codziennie do pracy w centrum aglomeracji. Tezy tej jednak nie jesteśmy w stanie zweryfikować w oparciu o dostępne dane statystyczne.

Jak zauważyliśmy powyżej, wskaźniki uczestnictwa w przedszkolach są najniższe dla rolniczych gmin wiejskich. Warto jednak zauważyć, że to właśnie w tej grupie zmiana jest najszybsza (prawidłowość ta dotyczy szczególnie grupy wiekowej 3-5 lat)⁶. Powszechność opieki przedszkolnej w grupie dzieci w wieku 3-5 lat w gminach wiejskich w latach 1998-2009 wzrosła ponad dwukrotnie (!) – obserwacja ta jest prawdziwa dla każdego z 4 wyróżnionych typów obejmujących gminy wiejskie. (Choć nadal pozostawała na niższym poziomie niż w miastach). Kozińska-Baldyga (2010) wskazuje na trzy działające równolegle przyczyny tak dynamicznej zmiany:

Tabela 1. % dzieci w wieku 3-6 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	22,98	24,60	25,74	31,49	35,01	38,81
miasta pow 100 tys. mieszk.	48,22	57,40	60,17	67,44	71,00	71,63
miasta 20-100 tys. mieszk.	47,60	54,32	57,77	65,28	67,24	69,41
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	46,29	49,75	51,68	61,28	62,46	65,47
Gminy podmiejskie	27,33	30,74	34,21	42,78	46,39	49,72
Gminy wiejskiej przemysłowe	36,70	37,70	39,01	45,00	50,93	54,18
Gminy wiejskie po PGR-owskie	25,42	26,34	26,98	32,03	34,97	38,60
Gminy wiejskie pozostałe	17,76	17,58	17,83	23,25	26,28	30,27
Zróźnicowanie regionalne						
Centralny	18,63	18,72	19,08	25,33	28,92	33,75
Południowy	32,15	36,46	40,15	48,51	52,12	54,92
Wschodni	14,80	14,07	14,20	17,31	20,51	25,10
północno-zachodni	29,60	31,61	33,33	40,66	43,25	46,48
południowo-zachodni	31,66	37,48	39,47	46,95	49,88	52,69
Północny	21,40	20,84	21,83	26,21	29,35	32,35

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

⁶ Nie wiadomo czy dynamika byłaby najwyższa także wtedy gdybyśmy wzięli pod uwagę szybszą niż innych gminach, rozbudowę punktów przedszkolnych i zespołów opieki przedszkolnej w gminach wiejskich. Trzeba pamiętać, że program w tych placówkach bywa mocno ograniczony, podobnie jak liczba godzin spędzanych przez dzieci w placówce.

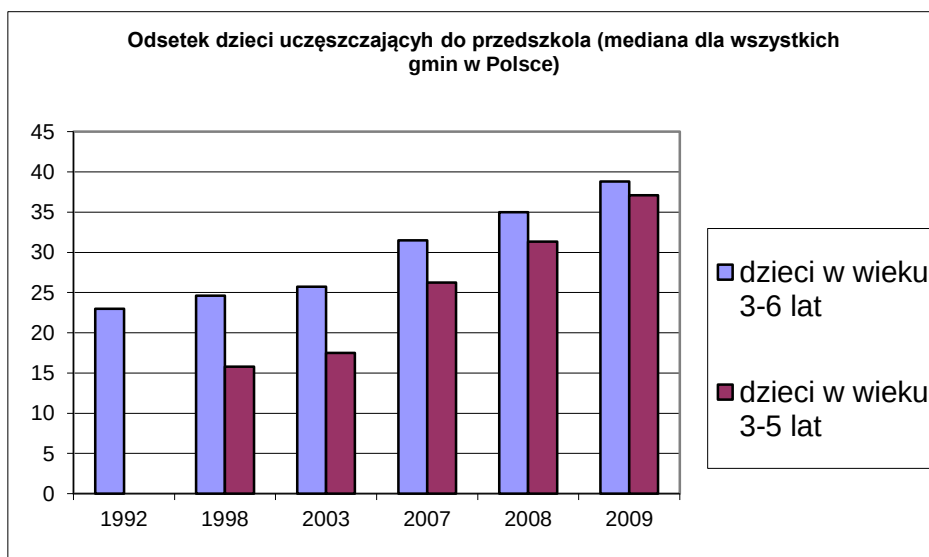
Tabela 2. % dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do przedszkoli (mediany rozkładu)

	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	15,77	17,50	26,24	31,34	37,11
miasta pow 100 tys. mieszk.	46,69	53,93	67,11	69,14	74,37
miasta 20-100 tys. mieszk.	40,80	46,21	57,41	61,65	67,25
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	34,93	38,40	50,90	56,94	60,27
Gminy podmiejskie	24,12	27,93	42,73	48,34	52,45
Gminy wiejskie przemysłowe	26,96	32,49	44,91	48,09	53,60
Gminy wiejskie po PGR-owskie	16,67	17,42	25,49	30,47	35,71
Gminy wiejskie pozostałe	11,36	12,50	18,72	23,48	29,39
Zróżnicowanie regionalne					
Centralny	12,08	13,16	20,60	26,67	32,52
Południowy	24,71	29,21	40,75	46,88	52,23
Wschodni	9,89	10,28	15,43	19,85	26,29
północno-zachodni	23,24	24,64	35,89	40,00	44,70
południowo-zachodni	28,26	30,58	41,77	45,96	51,46
Północny	12,80	13,22	19,35	23,86	29,47

1. promocja idei powszechności wychowania przedszkolnego przez media (zmieniająca nastawienie społeczne),
2. pojawienie się w 2008 roku możliwości zakładania zespołów i punktów przedszkolnych, regulacja ta ułatwiała procedury i dawała możliwość korzystania z bardziej elastycznych form, dostosowanych do potrzeb środowisk wiejskich⁷ oraz
3. pojawienie się pieniędzy z funduszy Unii Europejskiej, które można było wykorzystywać na rozszerzanie zasięgu opieki przedszkolnej. Równocześnie pojawiają się obawy, na ile wpływ ostatniego z wymienionych tu czynników okaże się stabilny, czy przedszkola te będą w stanie kontynuować swoją działalność także po zakończeniu finansowania z programów europejskich? Do zagadnień tych (między innymi refleksji na ile obawy te są uzasadnione) będziemy jeszcze wracali w dalszej części raportu.

⁷ Więcej szczegółów na ten temat w dalszej części raportu.

Rysunek 1. Wzrost powszechności opieki przedszkolnej w latach 1992-2009



Dostępność do przedszkola, zwłaszcza na terenach wiejskich ma także wymiar przestrzenny. Placówka powinna znajdować się w pobliżu miejsca zamieszkania dziecka, a sama liczba miejsc w placówkach nie zawsze ma decydujący wpływ na faktyczną dostępność. Art. 14 ustawy o systemie oświaty mówi, że sieć placówek powinna być tak zorganizowana, by dziecko miało do przedszkola nie dalej niż 3 kilometry. Jeśli odległość jest większa, gmina powinna zapewnić bezpłatny transport. Charakter danych, którymi się posługujemy w tym raporcie nie pozwala na bezpośrednią analizę rozmieszczenia placówek z punktu widzenia ich przestrzennej dostępności. Pewnym przybliżeniem mogą być jednak dane zestawiające liczbę placówek z liczbą wsi (sołectw) w gminach miejsko-wiejskich. Jeśli liczba placówek jest mniejsza od liczby sołectw, z dużym prawdopodobieństwem można domniemywać, że dostęp do przedszkoli jest dla części dzieci utrudniony. Podsumowanie takich danych zawiera tabela 3.

Tabela 3. Wskaźniki przestrzennej dostępności placówek przedszkolnych w gminach wiejskich (2009)

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

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

Wskaźniki w tabelach 1 i 2 uderzają jeśli zestawimy je z danymi dla większości krajów zachodnioeuropejskich. Hill i in. (2010) podają, że we Francji już w 1988 opieką przedszkolną objętych było 97% trzylatków, a obecnie miejsce w przedszkolu jest prawnie zagwarantowane. Podobnie w Wielkiej Brytanii, w 2006 roku do przedszkola uczęszczało 97% trzy i cztero-latków. Od 1998 roku miejsce w przedszkolu przysługuje tam każdemu czterolatkiowi, a od 2004 także trzylatkowi. Dla pięcioletków uczęszczanie do przedszkola jest obowiązkowe. Powszechność opieki przedszkolnej w Niemczech jest nieco niższa, ale i tak znacznie wyższa niż w Polsce. Opieka przedszkolna dla 3-5-latków jest w praktyce powszechna także w Holandii i Belgii, a w Czechach jest nią objętych 86% dzieci (Oczkiewicz 2007).

Zamieszczone powyżej dane wskazują jak wiele trzeba jeszcze zrobić by osiągnąć wskaźniki zakładane w planach rządowych. Ustawa z 25.07.2008 o zmianie ustawy o systemie oświaty wprowadza prawo do miejsca w przedszkolu dla pięcioletków od roku szkolnego 2009/2010, a od roku 2011/2012 obowiązek przedszkolny dla tych dzieci⁸ (Obrębski 2009). Minimalny wymiar przewidzianych tym aktem prawnym zajęć wychowania przedszkolnego to 3 godz. dziennie i 12 godz. tygodniowo. Będzie on obowiązywał także w przypadku realizowania obowiązku w punktach i zespołach wychowania przedszkolnego. W swoich programach działania rząd zakłada również, że do roku 2020 opieką przedszkolną objętych będzie 90% dzieci w wieku 3-5 lat (Jezierska 2010). Rząd zakłada, że środki na budowę niezbędnej infrastruktury uda się pozyskać z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 (szacuje się, że potrzebne środki na ten cel to 300 mln euro rocznie⁹). Do roli środków unijnych w finansowaniu zadań przedszkolnych powrócimy jeszcze w dalszej części niniejszego raportu.

3. Formy opieki przedszkolnej

Zdecydowana większość miejsc w przedszkolach to placówki publiczne utrzymywane przez gminy (por. dane w tabeli 4). Trzeba jednak dodać, że udział instytucji niepublicznych dość szybko rośnie. Zmiana jest zauważalna zwłaszcza od roku 2008 kiedy to dopuszczono inne formy placówek przedszkolnych, stwarzające mniej problemów organizacyjnych związanych z uruchomieniem¹⁰. Jeśli chodzi o kategorie jednostek gminnych to w tym przypadku bardzo

⁸ Już teraz widać, że realizacja tego obowiązku nastręcza gminom wiele trudności. W niektórych dzielnicach Warszawy okazało się, że aby zapewnić miejsca dla wszystkich pięcioletków trzeba było ograniczyć liczbę miejsc dla dzieci młodszych, uruchamiać prowizoryczne oddziały np. kontenerowe, a także dla części pięcioletków utworzyć przedszkolne oddziały w szkołach (Zubik 2011).

⁹ Szacunek rządowy przywoływany przez Jezierską (2010). Nie jest jasne czy obejmuje on wyłącznie koszty utworzenia placówek czy także bieżące koszty ich utrzymania.

¹⁰ O możliwość taką apelowali od kilku lat szefowie pozarządowych organizacji zajmujących się wyrównywaniem szans edukacyjnych („W sprawie edukacji...”, 2007). Warto jednak zauważyć, że powstawanie takich placówek stymulowały także niektóre gminy chcąc uciec dzięki temu od sztywnych ograniczeń stawianych przed placówkami gminnymi przez wymogi Karty Nauczyciela.

mocno wyróżniają się gminy podmiejskie. Z jednej strony braki w infrastrukturze społecznej przez lata zaniedbywanych terenów podmiejskich (wzmagane w ostatnich latach żywiołową suburbanizacją, za którą nie nadążają inwestycje gminne), z drugiej zaś względnie wysoka zamożność mieszkańców tych gmin, stwarzają korzystne podłoże dla rozwoju przedszkoli prywatnych.

Tabela 4. % dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego (w odniesieniu do wszystkich dzieci w przedszkolach) (średnia)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
OGÓŁEM	3,11	4,90	6,91	8,04	8,84	10,55
miasta pow 100 tys. mieszk.	4,45	5,89	9,25	15,78	14,06	14,81
miasta 20-100 tys. mieszk.	4,87	8,25	11,87	16,47	16,63	18,20
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	4,82	7,61	10,25	9,29	9,82	10,97
Gminy podmiejskie	6,10	8,16	12,34	18,00	19,33	21,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,22	1,82	2,30	3,71	3,99	6,21
Gminy wiejskie p PGR-owskie	4,28	4,64	5,72	6,16	6,92	9,13
Gminy wiejskie pozostałe	1,70	3,85	5,42	5,21	6,20	7,79
Zróżnicowanie regionalne						
Centralny	3,17	3,29	5,70	8,14	8,62	10,36
Południowy	1,92	4,04	5,32	5,84	6,38	7,52
Wschodni	2,20	5,89	8,20	7,92	9,10	9,84
północno-zachodni	3,68	3,73	4,68	6,43	6,86	9,00
południowo-zachodni	2,94	3,55	4,96	6,21	7,64	8,63
Północny	4,78	8,86	12,58	13,92	14,89	18,42

Uwaga: dane dotyczą dzieci w wieku 3-6 lat.

Także i pod tym względem sytuacja w Polsce różni się znacząco od sytuacji w wielu innych krajach europejskich (por. dane w Hill i in. 2010). We Włoszech przedszkola gminne zapewniają tylko 13% miejsc, a dalsze 54% dzieci uczęszcza do placówek prowadzonych przez administrację rządową. Aż 20% dzieci znajduje miejsca w przedszkolach prowadzonych przez instytucje kościelne, a 13% przez inne instytucje niepubliczne. W Wielkiej Brytanii do przedszkoli publicznych uczęszcza 59% dzieci w wieku przedszkolnym, a do niepublicznych 39% (przedszkola publiczne mają tam zresztą opinię stojących na niższym poziomie). W Niemczech dużo jest placówek niekomercyjnych prowadzonych przez instytucje pozarządowe, stosunkowo mało zaś komercyjnych-prywatnych. We Francji przeważają przedszkola publiczne, choć są też przedszkola kościelne działające na podstawie kontraktu zawartego z rządem (który finansuje znaczną część ich działalności).

W 2008 roku pojawiła się w Polsce nowa forma prawna – możliwość zakładania innych form instytucji opieki przedszkolnej, w postaci zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych. Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest rozważanie szczegółowych różnic dotyczących poszczególnych form, wystarczy wspomnieć, że powstanie takiej innej instytucji publicznej wymaga decyzji rady gminy, a w przypadku niepublicznej osoby prawnej lub osoby fizycznej wymaga uzyskania zgody lokalnych władz samorządowych. Ze względu na mniej skomplikowane przepisy dotyczące funkcjonowania punktów przedszkolnych, opieka w takiej formie dość szybko zyskuje na popularności, na co wskazują dane w tabeli 5. Już

w pierwszym roku po dopuszczeniu takich form znalazło w nich miejsce co czterdzieste dziecko korzystające z opieki przedszkolnej, a w roku 2009 liczba miejsc w tych placówkach potroiła się. Jak widać w tabeli 7, inne formy opieki przedszkolnej stały się popularne przede wszystkim na terenach wiejskich.

Tabela 5. Dzieci w „innych formach opieki przedszkolnej” – wartości średnie

	dzieci w "innych formach opieki przedszkolnej" jako % wszystkich dzieci w przedszkolach	
Kategoria	2008	2009
OGÓŁEM	2,53	7,52
miasta pow 100 tys. mieszk.	0,32	0,47
miasta 20-100 tys. mieszk.	0,10	0,40
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	0,00	0,09
Gminy podmiejskie	1,02	5,30
Gminy wiejskie przemysłowe	0,30	3,57
Gminy wiejskie po PGR-owskie	4,16	9,17
Gminy wiejskie pozostałe	2,98	9,29
Zróżnicowanie regionalne		
Centralny	1,77	8,45
Południowy	0,61	1,77
Wschodni	3,94	12,39
Północno-zachodni	1,45	5,88
południowo-zachodni	1,17	7,72
Północny	5,88	7,53

Uwaga: dane dotyczą dzieci w wieku 3-6 lat.

Nieco ponad połowa instytucji „innych form opieki przedszkolnej” to instytucje niepubliczne (460 na 819 takich instytucji funkcjonujących w końcu 2009 roku). Znacznie częstsze są punkty przedszkolne (707 wobec 112 zespołów wychowania przedszkolnego). Zespoły wychowania przedszkolnego pojawiają się niemal wyłącznie na terenach wiejskich, podczas gdy punkty przedszkolne, wprowadzając także częstsze na wsi, pojawiają się także w wielkich miastach (85 w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) i w gminach podmiejskich (133). Co ciekawe, o ile na terenach wiejskich inne formy opieki przedszkolnej niemal równie często organizowane są przez gminy i instytucje niepubliczne, to w miastach są to niemal wyłącznie placówki prywatne lub prowadzone przez organizacje pozarządowe. Tę odmienność między miastem i wsią można zapewne wiązać z kilkoma czynnikami. Pierwszym jest różny poziom wykształcenia mieszkańców (np. wielu absolwentów pedagogiki kończących studia w dużych miastach i poszukujących zajęciach), Drugi to idąca za wykształceniem skłonność do podejmowania ryzyka samodzielnej działalności gospodarczej. Trzeci to potencjalnie większy popyt na usługi para-przedszkolne w miastach, co wiąże się z kolei z jednej strony z wyższą aktywnością na rynku pracy, a z drugiej wyższymi dochodami rodziców.

Jeśli chodzi o przedszkola publiczne to funkcjonują one w dwóch podstawowych formach prawnych: jednostek budżetowych i zakładów budżetowych¹¹. Rozróżnienie to jest bardzo

¹¹ Tylko do 31.12.2010 r. – por także przypis 5.

istotne z punktu widzenia prowadzonych dalej analiz finansowych. Jednostki budżetowe są w całości finansowane poprzez budżet gminy. Wpłaty pobierane od rodziców (tzw. opłata stała czy opłata za wyżywienie) trafiają do budżetu samorządowego, a stamtąd są przekazywane do przedszkola. Wyjątek stanowią minimalne i określone w bardzo restrykcyjny sposób przez ustawę o finansach publicznych środki na „rachunku dochodów własnych” jednostki budżetowej, w przypadku przedszkoli ograniczone zazwyczaj do dodatkowych darowizn wpłacanych przez rodziców. W przypadku zakładu budżetowego sytuacja jest odmienna. Opłaty za pobyt dzieci w przedszkolu stanowią przychód zakładu budżetowego, zatrzymywany na rachunku przedszkola i nie uwzględniony w budżecie gminy ani po stronie dochodów, ani potem wydatków. Przedszkole takie korzysta zazwyczaj z dotacji otrzymywanej z budżetu gminy, ale stanowi ona tylko część łącznych kosztów funkcjonowania¹². Dlatego całościowa analiza finansowania opieki przedszkolnej wymaga wykorzystania nie tylko sprawozdań budżetowych, ale także oddzielnych sprawozdań finansowych zakładów budżetowych.

Istotne jest zatem pytanie jak rozpowszechnione są obie formy organizacyjno-prawne? Niestety na takie pytanie nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć precyzyjnie w oparciu o dostępne dane statystyczne. Nie wiemy dokładnie ile jest przedszkoli-jednostek budżetowych a ile przedszkoli-zakładów budżetowych. Nie wiemy także ile dzieci korzysta z opieki w placówkach każdego z tych typów. Wiemy tylko w ilu gminach pojawiają się w ogóle przedszkola-zakłady budżetowe. Należałoby się spodziewać, że miasta które zdecydowały się na formę zakładu budżetowego obejmują nią wszystkie działające na swoim terenie placówki, ale dane statystyczne sugerują, że tak nie jest. Zdarzają się miasta, w których funkcjonują równolegle obie te formy. Kryteria decyzji odnoszących się do wyboru formy organizacyjno-prawnej dla poszczególnych placówek wymagałyby już pogłębionych badań terenowych. Możemy tylko policzyć w ilu gminach pojawiają się przedszkola-zakłady budżetowe. Dane takie zawiera tabela 6.

Z danych w tabeli 6 wynika kilka ogólnych wniosków:

- Zakłady budżetowe to zdecydowana mniejszość gminnych placówek opieki przedszkolnej;
- Popularność tej formy systematycznie zmniejsza się, prawdopodobnie w związku z coraz większymi restrykcjami wprowadzanymi w ustawie o finansach publicznych przez ustawodawcę starającego się ograniczyć występowanie tej formy¹³;
- Pojawianie się zakładów budżetowych jest szczególnie częste w miastach (a dużo rzadsze w gminach wiejskich, zwłaszcza w tradycyjnych gminach rolniczych Polski

¹² Zgodnie z ustawą o finansach publicznych udział dotacji w kosztach bieżących zakładu budżetowego nie powinien przekraczać 50%. Jednak ustawa o systemie oświaty w art. 79 dopuszcza odstąpienie od tego ograniczenia w przypadku przedszkoli prowadzonych w formie zakładu budżetowego.

¹³ W czasie gdy ministrem finansów była Zyta Gilowska planowano nawet całkowitą likwidację formy zakładu budżetowego. Argumentem było przekonanie o mniejszej przejrzystości gospodarki finansowej form okołobudżetowych. Zwyciężył jednak pogląd, że taka rewolucyjna zmiana wywoła zbyt duży opór i będzie miała poważne konsekwencje negatywne. Jednak – jak już szczegółowo wyjaśnialiśmy w przypisie 5 – nieco później, bo w 2009 roku forma ta została zlikwidowana w odniesieniu do placówek oświatowych.

centralnej, wschodniej i południowo-wschodniej). Jeśli chodzi o zróżnicowanie regionalne to pojawiają się one przede wszystkim w bardziej zurbanizowanych i często po-PGR-owskich regionach Polski zachodniej. Tam też, wymagane prawem przekształcenia tej formy organizacyjno-prawnej w jednostki budżetowe, stanowiły w 2010 roku największe wyzwanie organizacyjne.

Tabela 6. Odsetek gmin w których funkcjonowały przedszkola-zakłady budżetowe

Kategoria	2007	2008	2009
OGÓŁEM	11,8	11,1	10,3
miasta pow 100 tys. mieszk.	36,4	34,1	34,1
miasta 20-100 tys. mieszk.	38,9	38,1	37,2
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	25,8	23,7	22,7
Gminy podmiejskie	16,9	16,9	16,5
Gminy wiejskie przemysłowe	12,2	12,2	12,2
Gminy wiejskie po PGR-owskie	11,8	11,6	10,6
Gminy wiejskie pozostałe	6,5	5,7	4,9
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	4,9	4,9	4,3
Południowy	10,3	9,5	8,6
Wschodni	12,7	11,7	10,6
północno-zachodni	17,3	16,5	15,4
południowo-zachodni	17,5	16,7	15,8
Północny	9,9	9,4	9,4

4. Wydatki na przedszkola w budżetach samorządowych

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

Pierwszym przybliżeniem odpowiedzi na to pytanie jest tabela 7. Jeśli chodzi o wydatki bieżące to w 2009 r. wydatki te stanowiły łącznie od 5% w gminach wiejskich do ponad 8% w gminach miejskich. W zestawieniu z wielkością łącznych wydatków oświatowych było to od nieco ponad 10% wydatków oświatowych w gminach wiejskich do ponad 20% w miastach. Bliższe przyjrzenie się danym sugeruje jednak, że największą wagę do finansowania przedszkoli przykładają miasta na prawach powiatu. Wprawdzie jest to niespełna 6% całego budżetu bieżącego, ale trzeba pamiętać, że wielkie miasta odpowiadają za większą część zadań oświatowych – oprócz szkół podstawowych i gimnazjów, także za szkoły ponadgimnazjalne. Możemy zauważyć, że w miastach na prawach powiatu wydatki na

przedszkola są porównywalne (a nawet minimalnie większe) od wydatków na gimnazja oraz licea i szkoły zawodowe. Są wprawdzie niższe od części budżetów przeznaczanych na szkoły podstawowe, ale trzeba pamiętać, że nauka w szkołach podstawowych trwa znacznie dłużej niż w innych typach instytucji edukacyjnych (6 lat, a licząc łącznie z oddziałami „zerówek” przy szkołach, nawet 7 lat). Tymczasem w pozostałych kategoriach gmin wydatki na gimnazja (nie mówiąc już o szkołach podstawowych) są znacząco większe od budżetów przedszkoli – różnica wynosi od 2 punktów procentowych w miastach do ponad 6 punktów procentowych w gminach wiejskich. Kolejna cecha wyróżniająca gminy wiejskie (i w troszkę mniejszym stopniu miejsko-wiejskie) to duży udział oddziałów przedszkolnych przy szkołach w finansowaniu zadań opieki przedszkolnej. O ile w miastach jest to nie liczący się margines, to w gminach wiejskich oddziały przyszkolne pochłaniają niewiele mniej niż 1/3 całości wydatków na przedszkola. Wszystkie przytoczone tu dane sugerują jednak, że wbrew powtarzanym niekiedy opiniom, przedszkola zajmują znaczące miejsce (porównywalne ze szkołami) w strukturze wydatków samorządów gminnych.

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

Na ile opisany powyżej obraz jest wynikiem procesów toczących się w ostatnich latach (między innymi coraz bardziej intensywnych od kilku lat dyskusji o roli wychowania przedszkolnego w systemie edukacji i socjalizacji dzieci), a na ile jest stałym elementem krajobrazu polityki lokalnej? Aby odpowiedzieć na to pytanie sięgamy także do danych historycznych. Do porównań wybraliśmy dwa lata: 1996 – a więc pierwszy rok, w którym wszystkie gminy przejęły odpowiedzialność za szkoły podstawowe (dane z wcześniejszych lat nie pozwalają na sensowne zestawianie wydatków na szkoły z wydatkami na przedszkola) i 2003 – ostatni rok przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, otwierający możliwości korzystania z funduszy strukturalnych¹⁴.

‘

¹⁴ Jak wiadomo tak z literatury teoretycznej (Börzel, T. , Risse, T. 2003) jak i badań empirycznych (Swianiewicz i in. 2010, Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011) fundusze strukturalne stopniowo zmieniały nie tylko strukturę wydatków (poprzez udostępnianie środków na niektóre cele), ale również sposób myślenia polityków samorządowych o hierarchii priorytetów i sposobie formułowania problemów stojących do rozwiązania przed polityką lokalną.

Tabela 7. Struktura procentowa wydatków gminnych na oświatę (działy 801 i 854) w 2009 roku.

A. Wydatki bieżące

	miasta na prawach powiatu	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
ogółem wydatki	100	100	100	100
oświata ogółem (działy 801 i 854)	37,52	40,07	44,21	46,14
w tym: szkoły podst.	8,85	16,91	20,66	24,05
Gimnazja	5,45	10,46	10,75	11,04
szkoły ponadgminaszjalne	5,23	0,48	0,36	0,24
Przedszkola	5,46	8,24	5,97	3,55
oddziały przedszkolne przy szkołach	0,29	0,01	0,94	1,42
przedszkola specjalne	0,12	0,02	0,01	0,01
RAZEM PRZEDSZKOLA	5,86	8,27	6,92	4,98

B. Wydatki majątkowe

	miasta na prawach powiatu	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
ogółem wydatki	100	100	100	100
oświata ogółem (działy 810 i 854)	7,78	9,67	10,57	12,13
w tym: szkoły podst.	2,54	4,29	5,32	7,42
Gimnazja	0,84	2,17	2,23	2,31
szkoły ponadgminaszjalne	1,65	0,08	0,19	0,04
Przedszkola	1,13	1,89	1,58	1,50
oddziały przedszkolne przy szkołach	0,07	0,00	0,01	0,02
przedszkola specjalne	0,01	0,00	0,00	0,00
RAZEM PRZEDSZKOLA	1,21	1,89	1,59	1,52

Syntetyczne dane pokazujące tę ewolucję struktury wydatków zawiera tabela 8. Jeśli chodzi o wydatki bieżące to wynika z niej, że najniższy udział przedszkoli odnotowywaliśmy na początku ostatniej dekady. W tym samym momencie niezwykle wysoki był udział wydatków na szkoły w całości budżetów gminnych. W roku 2009 w porównaniu z rokiem 2003 obserwujemy znaczący wzrost udziału wydatków na przedszkola, a także wzrost wydatków oświatowych nie związanych bezpośrednio z finansowaniem placówek (łączy udział wydatków na szkoły i przedszkola jest znacznie niższy niż przedtem. Te pozostałe wydatki przeznaczone są np. na finansowanie różnych form kształcenia nauczycieli, ośrodków metodycznych, świetlic itp.). Jeśli chodzi o wydatki majątkowe to obserwujemy dwa równoległe procesy. Z jednej strony udział oświaty w całości inwestycji lokalnych spada, co łączy się z coraz większymi środkami przeznaczanymi na infrastrukturę techniczną (np. drogi lokalne). Z drugiej strony udział przedszkoli w inwestycjach gminnych jest zdecydowanie wyższy niż kiedykolwiek przedtem. Nasuwa się podejrzenie, że ten wzrost łączy się ze środkami unijnymi dostępnymi na inwestycje w zakresie oświaty przedszkolnej. Hipotezę tę będziemy weryfikować w dalszej części niniejszego raportu.

Tabela 8. Historyczna ewolucja znaczenia wydatków na opiekę przedszkolną w budżetach gmin

Wydatki bieżące

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

A. Wydatki majątkowe

		Wydatki na oświatę jako % całego budżetu	Wydatki na szkoły jako % budżetu	Wydatki na przedszkola jako % budżetu
Miasta na prawach powiatu(*)	1996	7,9	6,0	0,2
	2003	7,3	5,7	0,1
	2009	7,8	5,0	1,2
Gminy miejskie	1996	10,3	9,3	0,2
	2003	10,9	10,0	0,1
	2009	9,7	6,6	1,9
Gminy miejsko-wiejskie	1996	15,6	14,3	0,3
	2003	19,2	18,0	0,1
	2009	10,6	7,7	1,6
Gminy wiejskie	1996	23,5	21,8	0,3
	2003	21,9	21,1	0,1
	2009	12,1	9,8	1,5

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

5. Wielkość i struktura wydatków gminnych na przedszkola publiczne i niepubliczne

Ile kosztuje utrzymanie dziecka w przedszkolu? Jak pokazuje tabela 9 są to sumy zróżnicowane, w wielkich miastach wyższe niż w peryferyjnie położonych gminach wiejskich nawet o 30%. Oczywiście znaczące jest także zróżnicowanie w ramach poszczególnych kategorii. Przykładowo, jak podają Swianiewicz, Derek i Łukomska (2008, s. 16) w 2007 roku wydatki w przeliczeniu na 1 dziecko wyniosły w Warszawie 7835 zł, ale w Gdańsku tylko 4142 zł, a w Krakowie 4803 zł¹⁵. Wśród gmin wiejskich zdecydowanie najwięcej na jednego przedszkolaka wydają gminy podmiejskie. Wydaje się, że o różnicach tych w stosunkowo niewielkim stopniu decydują obiektywne różnice kosztów jednostkowych, a w większym zamożność jednostek samorządu gminnego (pozwalająca na wydawanie większych środków i tym samym zapewnienie wyższego standardu usług) i waga polityczna przywiązywana do funkcjonowania przedszkoli.

Tabela 9. Wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu publicznym (w cenach stałych z 2009 roku, mediany rozkładu)

Kategoria	2007	2008	2009
OGÓŁEM	6063	6253	6669
miasta pow 100 tys. mieszk.	7563	7784	8013
miasta 20-100 tys. mieszk.	7243	7494	7866
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	6530	6884	6865
Gminy podmiejskie	6940	7424	7619
Gminy wiejskie przemysłowe	6556	6694	7344
Gminy wiejskie po PGR-owskie	5903	6151	6396
Gminy wiejskie pozostałe	5567	5685	6102
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	6088	6216	6637
Południowy	6446	6722	7020
Wschodni	5651	5646	6098
północno-zachodni	5752	5966	6364
południowo-zachodni	6643	6918	7135
Północny	6108	6259	6504

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

Tabela 9 ukazuje także, że wydatki w przeliczeniu na 1 dziecko rosną nie tylko w wartościach nominalnych, ale także w cenach stałych (po uwzględnieniu inflacji). Przeciętnie wzrost ten wyniósł 10% w okresie ostatnich dwóch lat (2007-2009). Możemy także zauważyć, że proces ten przyczynia się do stopniowego wyrównywania poziomu wydatków, był on bowiem stosunkowo najwolniejszy w gminach ponoszących najwyższe wydatki. I tak na przykład

¹⁵ Trzeba jednak zauważyć, że tamto wyliczenie z 2008 roku oparte było wyłącznie na danych budżetowych. Nie brało zatem pod uwagę środków pozyskiwanych samodzielnie przez przedszkola-zakłady budżetowe. A nie wiemy przecież, w którym z tych miast więcej było placówek działających w tej formie organizacyjno-prawnej.

w ciągu ostatnich dwóch lat wzrost w miastach największych wyniósł niespełna 6%, podczas gdy w kategorii odznaczającej się najniższymi wydatkami w przeliczeniu na 1 dziecko („pozostałe gminy wiejskie”) niemal 10%. Najszybszy wzrost odnotowały gminy wiejskie przemysłowe (12%) i gminy podmiejskie (10%).

Budżety gmin ponoszą wydatki nie tylko na utrzymanie dzieci we własnych placówkach, ale przekazują także dotacje dla placówek niepublicznych. Zgodnie z art.90 ustawy o systemie oświaty każda osoba fizyczna lub prawna, która zakłada przedszkole niepubliczne, ma prawo otrzymać na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości 75% środków ustalonych w budżecie tej gminy na przedszkola publiczne (Topolewska 2009). Jeśli na terenie gminy nie ma przedszkola publicznego, wielkość dotacji dla placówki prywatnej ustalana jest na podstawie wydatków ponoszonych na ten cel w gminie sąsiedniej. W przypadku prowadzenia niepublicznych tzw. innych form wychowania przedszkolnego, jego założyciel może liczyć na dotację w wysokości 40% określonej wyżej sumy¹⁶. W związku z takim kreśleniem wysokości dotacji każda gmina samodzielnie określa jej wysokość. Topolewska (2009) podaje, że w Lublinie wynosi ona na przykład 485 zł na jedno dziecko, w Warszawie 561 zł, a w Barwicach (woj. Zachodniopomorskie) 250 zł. Gminy nie są tylko skarbonką, mają prawo zawierać umowy z placówkami niepublicznymi, stawiając określone wymagania co do sposobu rekrutacji dzieci i zapewnić sobie prawo do monitorowania jakości pracy z dziećmi. Kołacz (2010) twierdzi, że w związku z takim sposobem określenia wysokości dotacji pojawia się „pułapka minowa” polegająca na tym że wyliczenie podstawy dotacji obejmuje całość środków przeznaczanych na finansowanie pobytu dzieci w przedszkolu publicznym, a więc łącznie z opłatami ponoszonymi przez rodziców. Skoro tak, to dotacja może okazać się wyższa niż to co gmina przeznacza na prowadzone przez siebie przedszkola ze środków własnych. Taka regulacja wygląda na w sposób oczywisty niesprawiedliwą¹⁷.

Łączna suma dotacji przekazanych przedszkolom niepublicznym w 2009 roku to 525 milionów złotych. Ale kwoty te szybko rosną. Jeszcze rok wcześniej było to poniżej 400 milionów, a w 2007 roku nieznacznie ponad 300 milionów. Udzielanie dotacji związane jest rzecz jasna z rozkładem występowania takich placówek. Powstawanie nowych przedszkoli niepublicznych powoduje, że systematycznie rośnie odsetek gmin przekazujących takie dotacje. W 2009 roku przekazywały je niemal wszystkie duże miasta (oprócz dwóch), ponad 70% miast liczących 20-100 tys. mieszkańców i niemal połowa gmin podmiejskich. Ale w rolniczych gminach wiejskich były to przypadki znacznie rzadsze – w gminach po-PGR-owskich niespełna jedna piąta, a w grupie „pozostałych gmin wiejskich” zaledwie 14%. W gminach podmiejskich dotacje dla przedszkoli niepublicznych stanowiły w 2010 roku ponad 13% wszystkich wydatków na przedszkola, w największych miastach 10%, ale w rolniczych gminach wiejskich tylko niespełna 5%. Tabela 10 pokazuje jaka jest wysokość tych dotacji w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu.

¹⁶ Jak podaje Topolewska (2009) dla wielu placówek niepublicznych w małych miejscowościach jest to jedyne źródło utrzymania, ponieważ nie pobierają one opłat od rodziców, są prowadzone przez organizacje pozarządowe, a ich celem jest raczej edukacja najmłodszych, a nie zarabianie pieniędzy.

¹⁷ Zobaczymy dalej, że obawy Kołacz wydają się czysto teoretyczne (albo też potwierdzają się w wyjątkowych, pojedynczych przypadkach) i w rzeczywistości problemem może być raczej odwrotne sytuacja, czyli tak, w której dotacje na przedszkola niepubliczne są znacznie niższe od intencji ustawodawcy.

Interesujące jest zestawienie tych danych z wielkością wydatków na dziecko w przedszkolu publicznym (tabela 9). Wprawdzie dane w obu tabelach nie są w pełni porównywalne, bo tabela 9 odnosi się tylko do wydatków bieżących, a tabela 10 do wszystkich dotacji – na zadania bieżące i inwestycyjne – ale wiadomo, że dotacje na inwestycje przedszkoli niepublicznych pojawiają się w budżetach gminnych jedynie sporadycznie (w 2009 roku było to 0,04% dotacji przekazanych tym przedszkolom¹⁸, a więc suma zupełnie pomijalna). Możemy zauważyć, że w wielkich miastach dotacje na 1 dziecko w przedszkolu niepublicznym to ponad 70% sumy wydawanej na jedno dziecko w przedszkolu gminnym. Ta kategoria jednostek jest jednak wyjątkowa, w żadnej innej dotacje nie przekraczają połowy wydatków w przedszkolach publicznych, a w gminach wiejskich stanowią zazwyczaj poniżej 10% wydatków na jednego ucznia w placówce gminnej. Żeby jednak prawidłowo porównać poziom finansowania ze środków publicznych dzieci w placówkach gminnych i niepublicznych, trzeba wziąć pod uwagę, że część kosztów funkcjonowania przedszkoli prowadzonych przez samorządy jest finansowana z opłat rodziców. Zagadnienie źródeł pokrycia wydatków na przedszkola dyskutujemy w dalszej części raportu (por. m.in. tabele 14-18), wynika z nich jednak, że opłaty rodziców to zazwyczaj kilkanaście procent wszystkich wydatków (nieco więcej w dużych miastach, mniej w rolniczych gminach wiejskich). A zatem można powiedzieć, że dotacje na przedszkola niepubliczne są – w przeliczeniu na 1 dziecko – niższe od wysiłku finansowego ponoszonego przez samorząd na utrzymanie własnych placówek. Różnica ta jest bardzo niewielka (czasem nawet żadna) w wielkich miastach, ale bardzo znacząca (nawet kilkukrotna) w większości gmin wiejskich.

¹⁸ W latach 2007 i 2008 udział dotacji inwestycyjnych w dotacjach dla placówek niepublicznych był jeszcze niższy i nie przekraczał 0,01%.

Tabela 10. Dotacje (na zadania bieżące i inwestycyjne) przekazywane z budżetu gminy przedszkolom niepublicznym – w przeliczeniu na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu, w cenach stałych z 2009 r. (wartości średnie)

Kategoria	2007	2008	2009	Wielkość dotacji na przedszkola niepubliczne jako % wydatków bieżących na przedszkola publiczne (w przeliczeniu na 1 ucznia, 2009)
OGÓŁEM	623,0	703,4	899,4	13,5
miasta pow 100 tys. mieszk.	3361,7	6001,5	5755,7	71,8
miasta 20-100 tys. mieszk.	3148,4	2906,0	3164,7	40,2
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	841,9	879,1	1191,1	17,4
Gminy podmiejskie	1462,6	1626,1	2028,5	26,6
Gminy wiejskie przemysłowe	637,6	728,5	905,4	12,3
Gminy wiejskie po PGR-owskie	402,4	345,7	569,2	8,9
Gminy wiejskie pozostałe	243,0	300,1	450,8	7,4
Zróżnicowanie regionalne				
Centralny	586,7	675,1	880,9	13,3
Południowy	828,7	1192,1	1394,3	19,9
Wschodni	533,6	525,0	601,3	9,9
południowo-zachodni	416,9	506,8	795,0	12,5
Północny	627,2	734,2	981,1	15,1

Uwaga: W ok. 100 jednostkach gminnych w sprawozdaniach budżetowych pojawiają się dotacje dla przedszkoli niepublicznych, ale wg danych GUS w gminie nie ma takich placówek. Istnieją dwa potencjalne wytłumaczenia tego zjawiska. Jedno to niedokładności danych gromadzonych przez GUS. Drugie to przekazywanie przez te gminy dotacji przedszkolom w sąsiednich jednostkach, do których uczęszczają dzieci zamieszkałe na terenie gminy przekazującej dotację. Do zagadnienia dotacji międzygminnych wrócimy jeszcze w dalszej części opracowania. Gminy te zostały wyłączone z analizy.

Wartość dofinansowania tej części oświaty niepublicznej jest zatem bardzo silnie zróżnicowana, ale zazwyczaj stosunkowo niska. Zastanawiające, że w przypadku gmin wiejskich, a także małych miast dostępne dane wskazują, że poziom tego dofinansowania jest znacznie niższy od wymaganego przez ustawę o systemie oświaty (por. dyskusja we wcześniejszej części rozdziału) – nawet gdybyśmy założyli, że przedszkola niepubliczne są prowadzone najczęściej w formie „innych form opieki przedszkolnej” (co skutkuje niższą wymaganą dotacją przekazywaną przez gminy). Takie wyliczenie zawarte jest w ostatniej kolumnie tabeli 10. Mamy więc do czynienia z problemem odwrotnym niż wspomniane wyżej niebezpieczeństwo sformułowane w artykule Kołacz (2010). Częściowym wyjaśnieniem może być odwoływanie się przez ustawę do sum przeznaczonych na przedszkola w budżecie gminy. Traktując ten zapis literalnie możemy twierdzić, że nie odnosi się on do środków wydawanych przez zakłady budżetowe. Ale wiemy, że placówki takie są stosunkowo nieliczne i występują przede wszystkim w miastach (por. dane w tabeli 8). W ramach badania opartego wyłącznie na oficjalnej sprawozdawczości nie jesteśmy w stanie rozstrzygnąć czy rozwiązaniem tej niekonsekwencji jest niepełna realizacja zapisu ustawowego, czy też jakieś niedokładności dostępnych danych.

Przyjrzyjmy się teraz strukturze wydatków w przedszkolach publicznych. Zdecydowanie dominuje finansowanie zadań bieżących. W 2009 roku na finansowanie przedszkoli publicznych gminy przeznaczyły prawie równo 5 miliardów złotych¹⁹. W kwocie tej zawiera się 1262 milionów złotych wydawanych przez zakłady budżetowe i reszta (ponad 3,5 miliarda) wydatkowana poprzez przedszkola funkcjonujące jako jednostki budżetowe. Dane te potwierdzają wcześniejsze obserwacje, że dominującą formą organizacyjno-prawną przedszkola gminnego jest jednostka budżetowa. W minionych trzech latach udział zakładów budżetowych w wydatkach gminnych na przedszkola utrzymywał się na stosunkowo stabilnym poziomie około 25% całości wydawanych środków.

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

Jak widać w tabeli 11 zdecydowanie dominującym kosztem bieżącym są płace pracowników, pochłaniające w 2009 ponad 70% wszystkich wydatków bieżących. Inne kategorie są wielokrotnie mniejsze.

Różnice w strukturze wydatków poszczególnych kategorii gmin są niewielkie (por. tabela 12). Jak pamiętamy ogólne wydatki w przeliczeniu na 1 przedszkolaka są znacznie wyższe w wielkich miastach i w innych grupach wybijających się większą zamożnością. Wynika z tego, że te większe fundusze przeznaczane są w podobnych (jak w biedniejszych i mniejszych gminach) proporcjach na wszystkie wyróżnione tu przez nas kategorie wydatków. Stosunkowo niewielkie różnice między kategoriami gmin to głównie różnice między wielkimi miastami i pozostałymi gminami. Dają się one podsumować w kilku punktach:

Tabela 11. Struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych (jednostki budżetowe i zakłady budżetowe).

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

(*) zakup energii, zakup dostępu do Internetu, opłaty za telefon, opłaty czynszowe, (**) – zakup materiałów i wyposażenie, zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, szkolenia pracowników, zakup programów i licencji komputerowych.

Uwaga: ponieważ interesowała nas struktura kosztów w typowym przedszkolu, od całości wydatków ponoszonych przez samorządy, w tabeli 13 odjęliśmy dotacje przekazywane przedszkolom niepublicznym oraz dotacje przekazywane innym gminom w związku z dojazdami do przedszkola w sąsiedniej jednostce.

¹⁹ Suma ta jest wynikiem następującego obliczenia: wydatki budżetów gminnych na przedszkola – dotacje dla przedszkoli niepublicznych – dotacje dla gminnych zakładów budżetowych + wydatki przedszkolnych zakładów budżetowych.

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

Tabela 12. Struktura wydatków bieżących przedszkoli publicznych w 2009 roku – zróżnicowanie regionalne i wg kategorii gmin.

	Płace	Wyżywienie dzieci	Utrzymanie budynku	Rozwój placówki	Remonty bieżące	Inne wydatki bieżące
miasta pow 100 tys. mieszk.	82,0	3,8	4,9	3,2	3,4	2,8
miasta 20-100 tys. mieszk.	80,1	5,3	4,8	3,8	2,9	3,2
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	79,2	5,7	4,7	4,7	2,6	3,1
Gminy podmiejskie	71,3	4,2	3,6	4,9	2,5	13,7
Gminy wiejskie przemysłowe	78,4	4,5	5,2	4,7	2,1	5,0
Gminy wiejskie po PGR-owskie	71,2	4,3	3,5	5,7	2,1	13,2
Gminy wiejskie pozostałe	73,0	4,1	2,6	5,8	2,0	12,5
Zróżnicowanie regionalne						
Centralny	71,0	4,7	2,8	5,9	1,8	13,8
Południowy	78,7	4,8	3,6	5,1	2,2	5,6
Wschodni	72,2	3,2	2,8	5,4	1,7	14,7
północno-zachodni	73,8	5,1	3,8	5,6	2,6	9,2
południowo-zachodni	76,8	3,5	3,4	5,1	2,4	8,8
Północny	69,9	4,3	3,5	5,3	2,7	14,3

Uwaga: metodyka obliczania poszczególnych wartości – identyczna jak w tabeli 13.

Przyjrzyjmy się teraz czy na tle ogólnej struktury wydatków przedszkoli, istnieją jakieś cechy wyróżniające placówki funkcjonujące w formie zakładów budżetowych. Przede wszystkim rzuca się w oczy jeszcze mniejszy udział wydatków inwestycyjnych (od poniżej 1% wydatków zakładów budżetowych w 2007 do 1,2% w 2009 roku). Jest to zrozumiałe, bo przecież w tym przypadku wchodzi w grę jedynie inwestycje polegające na modernizacji już istniejących obiektów. Budowa nowego przedszkola nie jest inwestycją zakładu budżetowego, chociaż po wybudowaniu może ono funkcjonować w takiej formie organizacyjno-prawnej.

Tabela 13. Struktura wydatków bieżących przedszkoli działających jako zakłady budżetowe.

	2007	2008	2009
Płace wraz z pochodnymi	77,1%	76,6%	77,7%
Wyżywienie dzieci	8,0%	8,0%	7,8%
Utrzymanie budynku(*)	4,6%	4,5%	4,5%
Rozwój placówki(**)	5,5%	5,5%	5,0%
Remonty bieżące	2,1%	2,6%	2,0%
Inne wydatki bieżące	2,7%	2,8%	3,0%

(*) zakup energii, zakup dostępu do Internetu, opłaty za telefon, opłaty czynszowe, (**) – zakup materiałów i wyposażenie, zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek, szkolenia pracowników, zakup programów i licencji komputerowych.

Tabela 14. Struktura wydatków przedszkoli działających jako zakłady budżetowe w 2009 roku – zróżnicowanie regionalne i wg kategorii gmin.

	Płace	Wyżywienie dzieci	Utrzymanie budynku	Rozwój placówki	Remonty bieżące	Inne wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
miasta pow 100 tys. mieszk.	77,8	7,6	5,1	4,8	2,1	2,5	1,0
miasta 20-100 tys. mieszk.	77,3	7,6	5,3	4,5	3,0	1,9	1,1
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	78,5	8,3	5,3	4,4	1,4	2,0	3,2
Gminy podmiejskie	78,7	8,5	4,6	4,5	1,6	1,9	0,8
Gminy wiejskie przemysłowe	79,8	5,9	4,2	5,3	1,7	3,1	0,1
Gminy wiejskie po PGR-owskie	77,8	7,9	4,5	6,0	1,7	1,9	0,5
Gminy wiejskie pozostałe	79,2	7,9	3,9	5,3	2,1	1,7	0,4
Zróżnicowanie regionalne							
Centralny	78,4	8,7	4,2	5,4	1,2	1,8	0,2
Południowy	79,6	7,2	5,0	4,1	2,3	1,8	0,3
Wschodni	79,3	7,9	4,4	5,0	1,6	1,7	0,8
południowo-zachodni	76,9	8,0	5,1	5,3	2,5	2,2	1,5
południowo-zachodni	77,4	8,4	4,5	5,2	2,2	2,1	1,1
Północny	79,3	7,4	4,0	5,2	1,7	2,0	0,7

Strukturę wydatków bieżących zakładów budżetowych przedstawia tabela 13. Nieco wyższy niż w ogóle placówek publicznych (a więc pośrednio można wnioskować, że wyższy niż w jednostkach budżetowych) jest udział wynagrodzeń, wyżywienia dzieci i kosztów utrzymania budynku. Systematycznie niższy (ale niewiele) jest w zakładach budżetowych przede wszystkim udział remontów bieżących. Podstawowa różnica dotyczy jednak kategorii „inne wydatki bieżące”, które w zakładach budżetowych są kilkakrotnie niższe. Wydaje się, że różnica ta jest pozorna – wynika z tego, że na podstawie dostępnych danych nie jesteśmy w stanie oddzielić precyzyjnie w budżetach gmin wydatków ponoszonych w ścisłym tego słowa znaczeniu na utrzymanie jednostek przedszkolnych od wydatków związanych np. z administracją sieci przedszkoli (obsługujących zarówno jednostki jak i zakłady budżetowe).

Także i w przypadku zakładów budżetowych różnice w strukturze wydatków są mało zróżnicowane w zależności od typu gminy (por. tabela 13).

6. Źródła finansowania działalności przedszkoli publicznych

Kategorią wzbudzającą najwięcej emocji są opłaty rodziców. Składają się zazwyczaj z dwóch części: opłaty za wyżywienie dzieci i opłaty dodatkowej. Ta ostatnia do niedawna zwana była najczęściej „opłatą stałą”, ale po niedawnych decyzjach sądów (o czym dokładniej piszemy za chwilę) określenie to wychodzi z użycia, a właściwsze byłoby nazywanie jej „opłatą za prowadzenie zajęć wykraczających poza standard nauczania”. Obecnie obowiązujące przepisy na ten temat zapisane są w artykułach 6 i 14 ustawy o systemie oświaty. Ustawa pochodzi z roku 1991, zasadniczym zmianom uległa w 2004 (Dz.U. 254/2004, poz. 2572), ale w późniejszych latach była wielokrotnie nowelizowana, w szczególności w odniesieniu do interesujących nas tutaj przepisów. W minionych latach przepisy dotyczące opłat były więc niestabilne, a także niejasne i tym samym wzbudzające wiele kontrowersji.

Przez wiele lat typową opłatą pobieraną za pobyt dzieci była tzw. „opłata stała”. Była ona powszechna i niekwestionowana przez organa nadzoru jeszcze w latach 2005-2006. Pokazują to zestawienia danych dla kilkudziesięciu gmin zamieszczane w tygodniku „Wspólnota”, pokazujące, że „opłata stała” pojawiała się w prawie każdej gminie, a jej wysokość miesięczna wahała się od 10 do 190 zł („Opłaty w...”, 2005, „Opłaty w...” 2006). Uważano wtedy, że gmina jest zobowiązana do zapewnienia darmowej opieki przez 5 godzin dziennie (takie określenie minimalnego czasu przypadającego na realizację „podstawy programowej” pojawia się w rozporządzeniu Ministra Edukacji z 21.05.2001 r.), natomiast dłuższy okres opieki umożliwiał pobieranie opłaty od rodziców. Mimo nieco innego sformułowania w obowiązującym już wtedy zapisie ustawy o systemie oświaty (mówiącym o zajęciach wykraczających poza podstawę programową) regulacje takie nie były kwestionowane np. przez kontrole NIK. Pojęcie podstawy programowej nie było nigdzie precyzyjnie zdefiniowane i zakładano, że odnosi się właśnie do zajęć w wymiarze czasowym przekraczającym 5 godzin dziennie. Nie przeszkadzało więc takiej praktyce rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 2 lutego 2005 r., w którym stwierdził on, że gmina nie może uchwalać opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, jeśli realizuje ono jedynie podstawy programowe, bo te muszą być bezpłatne („Opłaty za...”, 2005). Późniejsze orzeczenia sądowe zachwiały jednak tą praktyką. Najgłośniejszym echem odbił się chyba wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z marca 2010 r. (opisywany obszernie w: Szczepaniak 2010), w którym sąd uznał za nieważną uchwałę rady gminy określającą, że opłatę pobiera się „za czynności wykraczające poza ramy podstawy programowej”. Nakazał

wyliczenie co wchodzi w skład tych zajęć dodatkowych. Tymczasem takie ogólne uchwały funkcjonowały w wielu gminach i pojawiła się groźba, że pobrane opłaty trzeba będzie zwracać. W orzeczeniach z ostatnich lat sądy są też przeciwne ryczałtowemu naliczaniu opłat, argumentując, że system taki nie pozwala na „kontrolę czy w jej ramach mieszczą się wyłącznie świadczenia przekraczające podstawy programowe” (wyrok NSA z 3.03.2009). Stąd też zniknęło z praktyki określenie „opłata stała”. Z kolei gminy twierdzą, że nie da się na podstawie obowiązujących rozporządzeń stworzyć uchwały spełniającej wszystkie warunki stawiane przez sądy (Szczepaniak 2010)²⁰.

Rola opłat rodziców w finansowaniu wydatków bieżących przedszkoli wzrosła z nieco ponad 6% w początku lat dziewięćdziesiątych XX w. do ponad 12% w ostatniej dekadzie (tabela 15). Przypomnijmy, że koszty żywienia to około 5% (a w zakładach budżetowych prawie 8%), a więc opłaty ponoszone przez rodziców przekraczają tę pozycję wydatków, ale nadwyżka wystarcza na pokrycie minimalnej części pozostałych kosztów. Jak wynika z tabeli 20, rola opłat rodziców jest większa w miastach, a mniejsza w gminach wiejskich, ale w żadnej z kategorii gmin nie przekracza 20%, ani też nie spada poniżej 10% ogółu wydatków bieżących na przedszkola.

Nieco wyższy był udział opłat rodziców w placówkach funkcjonujących jako zakłady budżetowe. W 2008 i 2009 roku przekraczał on nieznacznie 20% (tabela 16). W gminach podmiejskich sięgał on nawet nieco ponad 25% (tabela 20). Cały czas był jednak zdecydowanie niższy niż zakładany przez ustawę o finansach publicznych poziom 50% kosztów²¹. Zestawienie to potwierdzają zresztą dane odnoszące się do roli dotacji budżetowych w finansowaniu zadań placówek przedszkolnych – zakładów budżetowych (tabela 21)²². Przedszkola funkcjonujące w takiej formie utrzymują się głównie z dotacji otrzymywanych z budżetu gminy. Wskaźnik udziału dotacji budżetowych w wydatkach majątkowych zakładów budżetowych wynosił w 2009 roku średnio 80,7%, a w przypadku wydatków bieżących 76,2%. W ostatnich latach, jak pokazuje tabela 23, udział ten był stosunkowo stabilny. Przytoczone tu fakty mogą stanowić dodatkowe argumenty za słusznością decyzji nakazującej likwidację tej formy w odniesieniu do przedszkoli, przeprowadzonej przez zmianę ustawy o finansach publicznych w drugiej połowie 2009 roku.

Jak rola opłat w finansowaniu zadań przedszkolnych wygląda w porównaniu z innymi krajami europejskimi? Jest to wskaźnik zbliżony do niemieckiego – gdzie rodzice pokrywają przeciętnie 14% kosztów funkcjonowania placówek, choć znaczące są też różnice między poszczególnymi landami (Hill i in. 2010). Na przeciwnym biegunie znajduje się Francja, w której przedszkola są całkowicie darmowe. W Wielkiej Brytanii darmowe są przedszkola

²⁰ Serwis samorządowy pap (WWW.samarzad.pap.coom.pl) 26 stycznia 2011 roku poinformował o spotkaniu MSWIA i MEN z wojewodami w sprawie wyjaśnienia różnic w stanowiskach wojewodów wobec uchwał gminnych dotyczących opłat przedszkolnych. Przedstawiciel MEN wyraził zdanie, że dotychczasowe regulacje w ustawie o systemie oświaty i w ustawie o samorządzie gminnym w sposób wystarczający regulują kwestię opłat i prawa gmin do ich różnicowania.

²¹ Jak wyjaśnialiśmy już w przypisie 12, sytuacja taka była jednak zgodna z prawem.

²² Opłaty rodziców to nie jedyne przychody własne zakładów budżetowych, które miały też inne wpływy, np. związane z czynszem za wynajmowane powierzchnie.

publiczne, które są równocześnie krytykowane za niski poziom opieki i nauczania. Dotacje publiczne pokrywają koszty opieki przedszkolnej w innych placówkach przez 33 tygodnie w roku i 12,5 godzin tygodniowo. Jest to więc regulacja mniej szczodra (w stosunku do rodziców dzieci uczęszczających do placówek niepublicznych) niż to ma miejsce w Polsce.

Tabela 15. Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe)

	1992	2003	2007	2008	2009
Opłaty rodziców	6,86%	12,17%	12,62%	12,72%	12,25%
Dotacje z budżetu państwa	4,62%	0,29%	0,01%	0,05%	0,01%
Dotacje ze środków Unii Europejskiej	0%	0%	0,07%	0,52%	2,38%
Pozostałe – środki własne budżetów samorządowych	88,52%	87,54%	87,30%	86,71%	85,36%

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

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

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

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

Tabela 16. Zmiany struktury finansowania wydatków bieżących przedszkoli działających jako zakłady budżetowe²³.

	2007	2008	2009
Opłaty rodziców	19,78%	20,38%	20,31%
Dotacje ze środków Unii Europejskiej	0,02%	0,02%	0,07%
Inne środki własne zakładu budżetowego ²⁴ + dotacje z budżetu gminy	80,20%	79,60%	79,62%

²³ Obliczenia odnoszące się do zakładów budżetowych mają charakter przybliżony. Analizując sprawozdania finansowe tych zakładów natknęliśmy się na liczne, trudne do wytłumaczenia niekonsekwencje i wewnętrzne sprzeczności. Szczegółowe opisywanie tych trudności mogłoby być przedmiotem odrębnego artykułu czy może felietonu. Proszeni o pomoc pracownicy Ministerstwa Finansów odpowiedzialni za gromadzenie tych danych przyznali nam nieoficjalnie, że „sprawozdania zakładów budżetowych należą do najsłabszych, zawierających najwięcej błędów”. Mimo dokonywania przez nas jak najlepszych możliwych oszacowań, prezentowane przez nas wyniki mogą powielać niektóre błędy sprawozdawczości. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zdaniem wielu ekonomistów gospodarka pozabudżetowa należy do najmniej przejrzystych sfer funkcjonowania finansów publicznych, umożliwiających nawet celowe maskowanie popełnianych nadużyć. W tej interpretacji nie wszystkie błędy są tylko wynikiem niestaranności. Kilka lat temu, odwołując się do takiej właśnie interpretacji, ówczesna Minister Finansów Zyta Gilowska postulowała całkowitą likwidację formy zakładu budżetowego i włączenie ich finansów do budżetów samorządowych. Propozycja ta nie została jednak – jako nadmiernie radykalna – przyjęta, a wiele samorządów wystąpiło wcześniej z głośnym sprzeciwem wobec planów Minister Gilowskiej.

Systematycznie rośnie natomiast udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Wbrew pojawiającym się czasem opiniom wciąż nie są to jednak kwoty mające decydujący wpływ na sytuację finansową przedszkoli. W 2009 roku było to niespełna 2,5% kosztów bieżących.

Tylko trochę inaczej wygląda struktura finansowania inwestycji związanych z przedszkolami (tabela 17). Jeszcze wyższy jest w tym przypadku udział środków własnych samorządów gminnych, we wszystkich analizowanych latach przekraczał on 90% całości poniesionych nakładów.

Tabela 17. Zmiany struktury finansowania wydatków majątkowych przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe)

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

Uwaga: objaśnienia metodyczne analogiczne jak w tabeli 15.

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

W tabelach 18 i 19 można znaleźć informacje na temat zróżnicowanej roli funduszy unijnych w finansowaniu zadań przedszkolnych w różnych kategoriach gmin. Zróżnicowanie to jest bardzo znaczne. Tak w przypadku kosztów bieżących jak i majątkowych w minimalnym stopniu ze środków tych korzystają wielkie miasta.

Z kolei największe znaczenie programy unijne mają dla gmin wiejskich poza obszarami podmiejskimi. O ile w przypadku kosztów bieżących jest to nadal margines (choć wielokrotnie szerszy niż w wielkich miastach) – 1,6% w gminach po PGR-owskich i ponad 3,5% w pozostałych – to w przypadku inwestycji fundusze unijne dostarczają w tych gminach mniej więcej co dziesiątą złotówkę. Wartości średnie, nawet w rozbiciu na kilka kategorii gmin są jednak w jakimś stopniu mylące. Godny podkreślenia jest fakt, że w 65 gminach (w tym w 4 gminach podmiejskich, 21 gminach wiejskich po PGR-owskich i w 33 tzw. „pozostałych gminach wiejskich”) fundusze strukturalne w 2009 roku dały ponad połowę środków przeznaczonych na inwestycje związane z przedszkolami. Z tego w 46 gminach (w

²⁴ W skład tej kategorii wchodzi na przykład dochody z czynszu z wynajmu nieruchomości będących we władaniu zakładu budżetowego.

tym w 3 podmiejskich, 14 po PGR-owskich i 26 pozostałych gminach wiejskich) środki unijne pokryły niemal całość inwestycji (ponad 90% wszystkich wydatków). W przypadku tej stosunkowo niewielkiej grupy gmin można faktycznie powiedzieć, że poprawa opieki przedszkolnej opiera się w olbrzymim stopniu na pomocy unijnej. Choć i w tych jednostkach udział Unii w finansowaniu kosztów bieżących jest znacznie niższy niż ten związany z inwestycjami. W sumie jednak, obawy wskazujące, że po ustaniu pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego placówki przedszkolne mogą mieć masowe kłopoty z utrzymaniem, wydają się na podstawie tych danych mocno przesadzone. Możliwe, że na funduszach unijnych w większym stopniu opiera się utrzymanie wielu nowych inicjatyw przedszkoli niepublicznych, ale jak wynika z wcześniej przytaczanych danych, w gminach wiejskich z takich placówek korzysta mniej niż 10% dzieci objętych opieką przedszkolną (tylko w gminach podmiejskich jest to nieco ponad 20%).

Tabela 18. Struktura finansowania wydatków bieżących przedszkoli (jednostki + zakłady budżetowe) w 2009 r.

	Oplaty rodziców	Dotacje ze środków Unii Europejskiej	Pozostałe – środki własne gminy
miasta pow 100 tys. mieszk.	15,09	0,19	84,62
miasta 20-100 tys. mieszk.	18,10	0,23	81,66
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	17,64	0,69	81,66
Gminy podmiejskie	14,95	0,91	84,14
Gminy wiejskie przemysłowe	11,43	0,85	87,72
Gminy wiejskie po PGR-owskie	11,49	1,59	86,92
Gminy wiejskie pozostałe	10,88	3,60	85,52
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	12,76	2,71	84,53
Południowy	12,69	3,24	84,07
Wschodni	10,29	4,33	85,38
północno-zachodni	13,57	0,99	85,44
Południowo-zachodni	11,09	0,96	87,95
Północny	13,16	1,04	85,80

Uwaga: udział dotacji z budżetu państwa w finansowaniu wydatków bieżących w żadnej z kategorii nie przekracza 0,04%

Objaśnienia metodyczne analogiczne jak w tabeli 15.

Tabela 19. Struktura finansowania wydatków majątkowych przedszkoli (jednostki budżetowe + zakłady budżetowe) w 2009 r.

	Dotacje z budżetu państwa	Dotacje ze środków Unii Europejskiej	Pozostałe – środki własne gminy
miasta pow 100 tys. mieszk.	0,01	0,51	99,48
miasta 20-100 tys. mieszk.	3,90	3,56	92,54
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	0,59	5,47	93,94
Gminy podmiejskie	0,59	2,82	96,59
Gminy wiejskie przemysłowe	3,03	3,03	93,94
Gminy wiejskie po PGR - owskie	0,97	11,19	87,84
Gminy wiejskie pozostałe	0,79	8,95	90,26
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	0,43	5,60	93,57
Południowy	2,93	6,81	90,26
Wschodni	1,58	8,85	89,57
północno-zachodni	0,30	7,86	91,84
Południowo-zachodni	0,62	11,75	87,63
Północny	0,60	1,82	97,58

Tabela 20. Struktura finansowania wydatków bieżących przedszkoli prowadzonych w formie zakładu budżetowego w 2009 r.

	Opłaty rodziców	Dotacje ze środków Unii Europejskiej	Pozostałe – środki własne zakładu budżetowego + dotacja z budżetu gminy
miasta pow 100 tys. mieszk.	23,29	0,38	76,33
miasta 20-100 tys. mieszk.	22,63	0,08	77,09
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	23,44	0,19	76,37
Gminy podmiejskie	25,01	0,03	74,96
Gminy wiejskie przemysłowe	12,86	0	87,14
Gminy wiejskie po PGR- owskie	18,97	0	81,03
Gminy wiejskie pozostałe	16,21	0,05	83,74
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	23,04	0	76,96
Południowy	18,54	0,05	81,41
Wschodni	18,78	0,08	81,14
północno-zachodni	19,76	0,09	80,15
południowo-zachodni	22,09	0	77,91
Północny	21,96	0,16	77,88

Tabela 21. Udział dotacji z budżetu gminy w kosztach funkcjonowania przedszkolnych zakładów budżetowych

	2007	2008	2009
Wydatki majątkowe	79,7%	81,8%	80,7%
Wydatki bieżące	77,5%	77,0%	76,2%

7. Transfery pomiędzy gminami

Kolejnym budzącym kontrowersje przepisem jest obowiązek refinansowania kosztów utrzymania w przedszkolu niepublicznym dziecka uczęszczającego do placówki położonej na terenie innej gminy. Zasady tej rekompensaty regulowane są przez artykuły 79 i 90 ustawy o systemie finansowania oświaty. Także i w tym przypadku regulacje prawne, a zwłaszcza praktyka zmieniały się wielokrotnie na przestrzeni minionych lat. Przez wiele lat gminy nie ponosiły w żaden sposób kosztów utrzymania w przedszkolach dzieci mieszkających na ich terytorium, a uczęszczających do placówek zlokalizowanych na terytorium innej gminy. Zagadnienie to budzi wiele emocji, zwłaszcza w dużych miastach, w których zjawisko odpowiadające znanej z ekonomii kategorii „gapowiczów” (*free riders*) występuje najczęściej. Rodzice mieszkający w gminach podmiejskich, a pracujący w mieście często uważają, że zapisywanie dzieci do placówek w centrum aglomeracji jest dla nich wygodne, a także korzystne dla dzieci. Władze miejskie podejmują czasami próby ograniczenia tego zjawiska, na przykład poprzez wprowadzanie regulaminów zakazujących, a przynajmniej ograniczających możliwość przyjmowania dzieci nie zameldowanych na terytorium miasta. Pojawiały się spory czy zapisy takie są zgodne z prawem. Obrębski (2010b) uważa, że tak; skoro gmina finansuje przedszkole ze środków własnych (a nie środków przekazanych przez państwo) to ma prawo wprowadzać ograniczenia korzystania z własnych placówek, przez osoby, które nie będąc lokalnymi podatnikami, nie partycypują w kosztach ich utrzymywania. Zagadnienie to bywa przedmiotem intensywnych debat. W 2007 roku Biuro Edukacji miasta Stołecznego Warszawy oszacowało, że 2% uczniów w przedszkolach warszawskich to dzieci przyjezdne i ich utrzymanie kosztowało ponad 6,5 miliona złotych (por. Swianiewicz, Derek, Łukomska 2008, s. 32)²⁵. Łuszczyn (2007) opisuje przypadek Radomska, które w 2007 roku obliczyło, że na utrzymanie dzieci z innych gmin wydaje rocznie ponad pół miliona i apelowało do innych gmin o wpłaty pokrywające te wydatki (przyznając równocześnie, że szanse na skuteczność tych apeli były niewielkie). Pomysł zakazu przyjmowania dzieci spoza miasta do przedszkoli miejskich pojawiał się jeszcze bardzo niedawno w Bydgoszczy (dyskutowany był pod koniec kadencji 2006-2010). Ciekawą niekonsekwencją jest, że zapis o rekompensowaniu kosztów dotyczy tylko dzieci w przedszkolach niepublicznych. Przepis taki działał już od 2004 roku, na co zwracał na przykład uwagę Biuletyn Informacyjny nr 3 z 2007 r. Bydgoskiej Regionalnej Izby Obrachunkowej (cyt za materiałem w tygodniku *Wspólnota* nr 49/2007, s. 54).

Wzmiankowany przepis podlegał zmianom. Początkowo istniał wymóg wpłacania przez gminy dotacji w wysokości równej kosztom ponoszonym w przeliczeniu na 1 dziecko przez władze gminy, w której znajduje się przedszkole. Było to problemem dla wielu gmin podmiejskich, w których koszty w przedszkolach własnych, a także zasady dotacji dla przedszkoli niepublicznych określone były na niższym poziomie niż w gminie (czy placówce

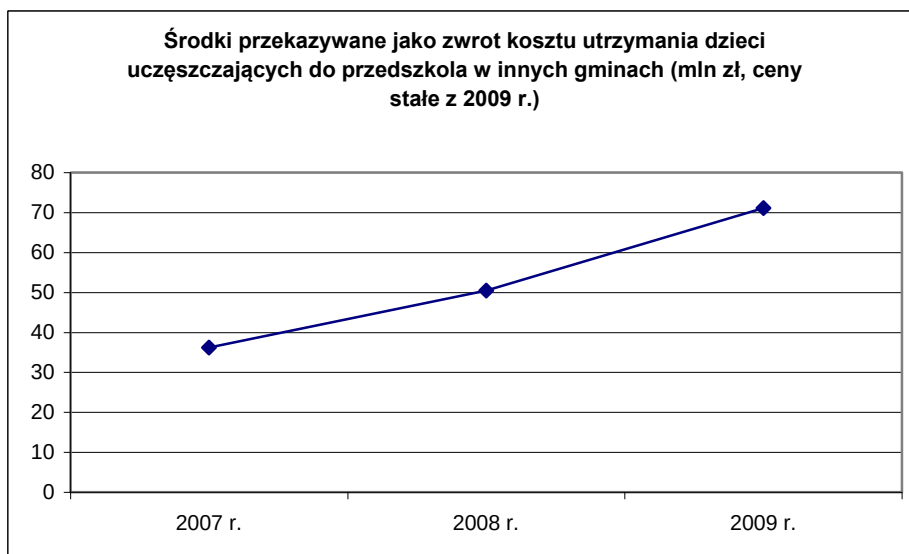
²⁵ Wyliczenie warszawskiego biura edukacji skoncentrowane było przede wszystkim na szacunku dopłat do zamiejscowych uczniów w szkołach, dane dotyczące przedszkoli zebrano niejako przy okazji.

niepublicznej) oczekującej dotacji. Przepis ten 18 grudnia 2008 r. został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z prawem. Trybunał orzekł równocześnie, że musi być zmieniony do końca 2009 roku (Topolewska 2009). W efekcie przepis został zmieniony ustawą z 5 listopada 2009 roku (Obrębski 2010a). W chwili obecnej dotacja dla przedszkola niepublicznego w innej gminie ma być ustalona na zasadach analogicznych do udzielania dotacji placówkom niepublicznym w gminie, z której pochodzi dziecko. Jeśli np. gmina, w której znajduje się placówka prywatna przekazuje przedszkolom niepublicznym 85% kosztów przypadających na 1 dziecko w placówce gminnej, a gmina z której pochodzi dziecko tylko 75% (czyli wielkość minimalną wynikającą z regulacji ustawowych) to dotacja rekompensująca koszt dziecka w przedszkolu położonym na terenie sąsiedniej gminy będzie ustalona w oparciu o niższą z tych wartości. Znika więc obowiązek dofinansowywania dzieci wybierające przedszkole za granicą własnej gminy w kwocie wyższej niż ma to miejsce w odniesieniu do dzieci uczęszczających do placówek na terenie gminy zamieszkania.

Wszystkie te zawilości prawne znajdują rzecz jasna odbicie (choć często dane wskazują, że z dość znacznym opóźnieniem) w faktycznych transferach pomiędzy gminami i placówkami. Problem techniczny oszacowania wchodzących w grę sum polega między innymi na tym, że gminy w różnicowany sposób klasyfikują te wydatki. Obrębski (2010b) przekonująco argumentuje, że transfery przekazywane innym gminom należałoby zapisywać jako wydatki z tytułu paragrafu 433 klasyfikacji budżetowej („zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”). W praktyce jednak znajdują się one w różnych miejscach budżetu, m.in. opisujących realizację porozumień między gminami, albo dotowanie innych jednostek samorządu terytorialnego (paragrafy 231, 271 i 290 klasyfikacji budżetowej). Tak więc i w tym przypadku, przedstawiane dalej sumy są tylko (dość dokładnym, mamy nadzieję) przybliżeniem faktycznych kwot.

Dane na rysunku 2 i w tabeli 22 wskazują, że świadomość należności kwot refundacji i skuteczność egzekwowania należności wzrastają stopniowo. Między rokiem 2007 i 2009 wielkość transferów międzygminnych wzrosła prawie dwukrotnie – z niespełna 40 milionów do ponad 70 milionów złotych rocznie. W ujęciu procentowym wzrosły one z nieco ponad 5% wydatków bieżących na przedszkola w 2007 roku do 7% w 2009.

Rys. 2. Środki przekazywane jako zwrot utrzymania dzieci uczęszczających do przedszkola w innych gminach



Tak jak się można było spodziewać, najpoważniejsze są kwoty przekazywane przez gminy podmiejskie – bądź to gminom sąsiednim wchodzącym w skład tej samej aglomeracji, bądź też – najczęściej – miastu centralnemu²⁶. W budżetach tych gmin niemal co dziesiąta złotówka wydawana na przedszkola przeznaczona była właśnie na refundację kosztów w innej gminie. Transfery do placówek w innych jednostkach mają także znaczący udział w wydatkach na przedszkola gmin po PGR-owskich i pozostałych gmin wiejskich (ponad 7% całości wydatków na ten cel). W 2009 roku w 95 gminach transfery dla innych jednostek stanowiły całość wydatków na przedszkola. Były to wyłącznie gminy wiejskie. W tej liczbie znajdowało się 6 gmin podmiejskich, 21 gmin po PGR-owskich i 67 z grupy pozostałych gmin wiejskich.

²⁶ Placówka niepubliczna dostaje dofinansowanie do gminy, na terenie której działa, zaś władze samorządowe mają możliwość otrzymania od innych samorządów zwrotu kosztów dotyczących „ich dzieci”.

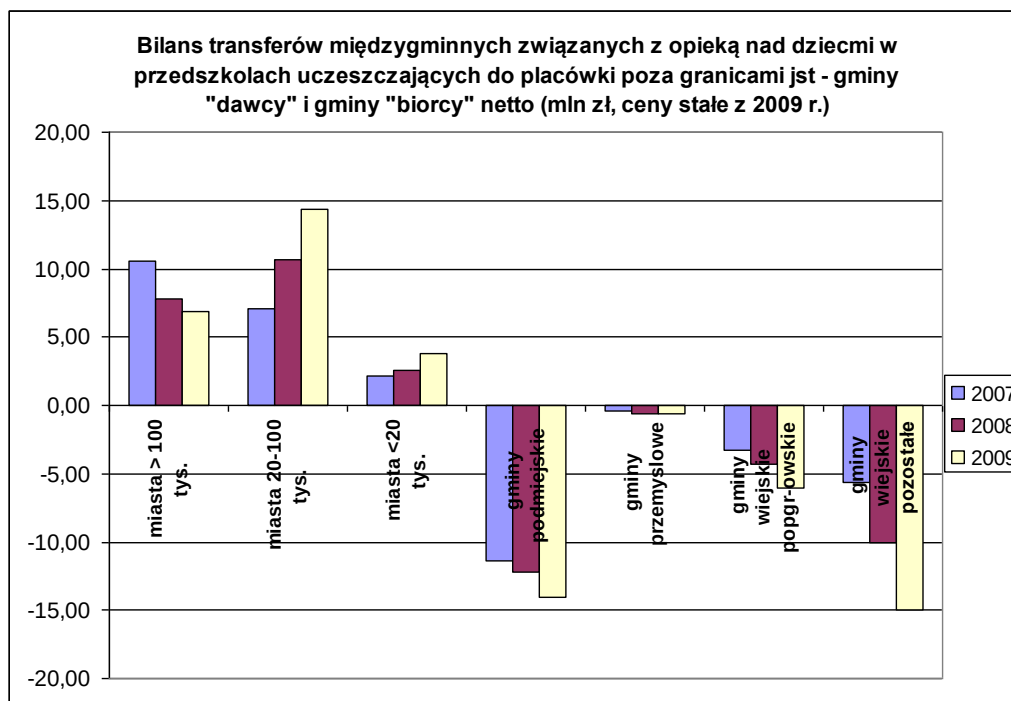
Tabela 22. Udział transferów przekazywanych przez gminy do innych jednostek samorządowych w całości wydatków bieżących na przedszkola

Kategoria	2007	2008	2009
OGÓŁEM	5,02	6,33	7,00
miasta pow 100 tys. mieszk.	0,14	0,21	0,27
miasta 20-100 tys. mieszk.	0,04	0,07	0,14
miasta poniżej 20 tys. mieszk.	0,07	0,11	0,22
Gminy podmiejskie	8,59	8,93	9,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,10	3,54	4,93
Gminy wiejskie po PGR-owskie	5,75	6,36	7,10
Gminy wiejskie pozostałe	5,14	7,16	7,92
Zróżnicowanie regionalne			
Centralny	7,07	7,70	8,08
Południowy	2,40	3,38	3,34
Wschodni	5,15	8,63	9,58
północno-zachodni	2,52	3,51	4,09
południowo-zachodni	4,25	3,54	3,97
Północny	7,89	8,74	10,19

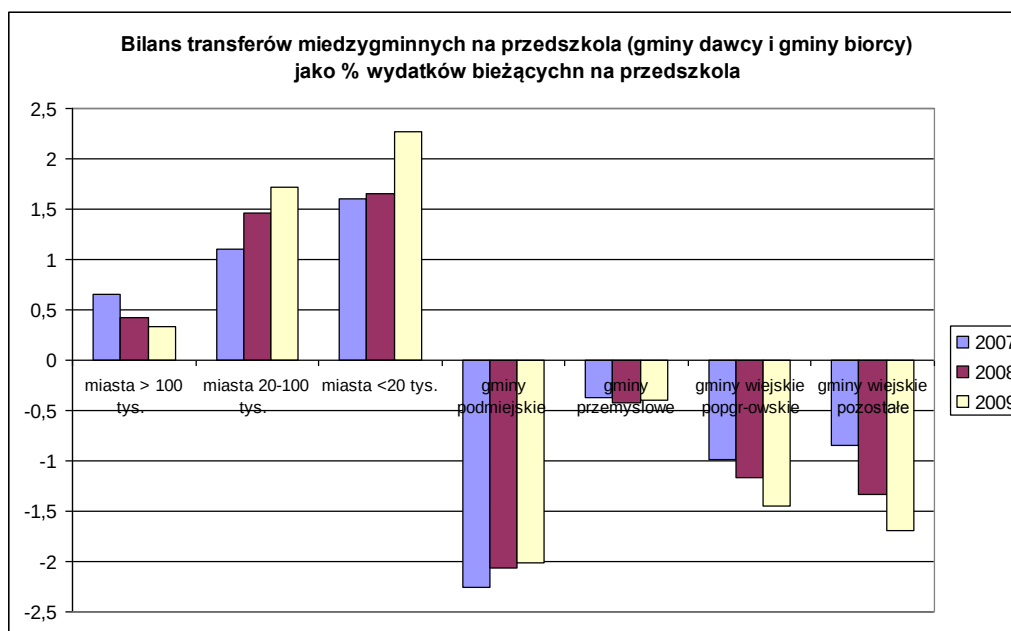
Zaskakujące jest natomiast, że stosunkowo duże kwoty (choć w ujęciu procentowym zdecydowanie mniejsze niż w przypadku jednostek wiejskich) przekazują innym gminom także największe miasta – w tym przypadku udział transferów jest wyraźnie większy niż w miastach mniejszych (20-100 tys. i poniżej 20 tys. mieszkańców). Nie da się tego wyczytać ze sprawozdań budżetowych, ale prawdopodobnie najczęściej dotyczy to przekazywania środków sąsiadnemu dużemu miastu (w Trójmieście albo w Aglomeracji Śląskiej) bądź też gminie podmiejskiej. Potwierdza to tezę o stylu życia mieszkańców wielkich aglomeracji, który łączy się z wielokrotnym w ciągu dnia i często nieświadomym przekraczaniem granic administracyjnych w związku z zaspokajaniem różnego rodzaju potrzeb. Fragmentacja terytorialno-administracyjna obszarów aglomeracji kontrastuje z zachowaniami mieszkańców żyjących nie w granicach swoich gmin, a w skali całego obszaru metropolitalnego (Swianiewicz i Lackowska 2007). Przyjrzenie się danym jednostkowym dla poszczególnych wielkich miast potwierdza te hipotezy. W znacznej części miast powyżej 100 tys. mieszkańców transfery dla przedszkoli w innych gminach w ogóle nie pojawiają się (8 przypadków) lub też stanowią nieliczący się margines (w 5 kolejnych miastach poniżej 0,1% wydatków bieżących na przedszkola). W większym wymiarze pojawiają się albo w aglomeracjach, o których wiadomo, że procesy metropolizacji są w nich najbardziej zaawansowane (w Warszawie 0,88% wydatków na przedszkola, w Poznaniu 0,74%), albo w miastach wchodzących w skład konurbacji o charakterze policentrycznym (Gdańsk 0,89% wydatków na przedszkola, Gdynia 1,67%, Chorzów 0,73%, Mysłowice 0,72%, Siemianowice Śląskie 1,133% Świętochłowice 0,80%).

Rysunki 3 i 4 pokazują saldo transferów między gminnych netto – a zatem pokazują, które z wyróżnionych kategorii gmin są „dawcami”, a które „biorcami” netto. Rysunek 3 pokazuje skalę tego bilansu w liczbach bezwzględnych (milionach złotych), a rysunek 4 w stosunku do całości wydatków na przedszkola.

Rys. 3. Bilans transferów międzygminnych związanych z opieką nad dziećmi w przedszkolach



Rys. 4. Bilans transferów międzygminnych na przedszkola jako % wydatków bieżących na przedszkola



Wbrew temu co się spodziewaliśmy największym „odbiorcą transferów netto” nie są stolice największych aglomeracji, a małe miasta. Udział dzieci z terenów podmiejskich, nawet jeśli wysoki w wartościach bezwzględnych, nie jest znaczący wśród wszystkich dzieci w przedszkolach największych miast. Natomiast dość często się zdarza, że do przedszkola w niewielkim mieście dowożone są też dzieci z gminy wiejskiej w pobliżu miasteczka, a ich udział w całej grupie użytkowników placówki jest znaczący. Warto przy tym zauważyć, że dane te wprowadzają pewną modyfikację do opisywanych wcześniej w raporcie różnic w poziomie wskaźnika solaryzacji przedszkolnej. Prezentowane wcześniej dane są nieco zaniżone dla grup gmin wiejskich (bo dzieci stamtąd dość często chodzą do przedszkola w pobliskim miasteczku), zaś nieco zawyżone dla grupy małych miast. Nie zmienia to ogólnego obrazu zróżnicowania, ale sprawdza do niego pewną modyfikację.

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

8. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie przestrzenne badanych zjawisk

W poprzednich częściach raportu zwracaliśmy wielokrotnie uwagę na różnice wartości prezentowanych wskaźników występujące między wyróżnionymi kategoriami gmin. W tym miejscu chcielibyśmy bardziej systematycznie przyjrzeć się czynnikom, które mogą tłumaczyć zauważone zróżnicowania.

Zmiennymi zależnymi w testowanych dalej modelach są:

- Odsetek dzieci w wieku 3-6 lat korzystających z opieki przedszkolnej;
- Odsetek dzieci w przedszkolach niepublicznych (w stosunku do wszystkich dzieci w przedszkolach);
- Dotacje dla przedszkoli niepublicznych w przeliczeniu na 1 dziecko w takim przedszkolu, przedstawione jako odsetek kosztów ponoszonych przez gminę na utrzymanie dziecka w przedszkolu publicznym;
- Wydatki bieżące na dziecko w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na 1 dziecko (ucznia);
- Udział opłat rodziców w wydatkach bieżących na przedszkola;
- Udział transferów do innych gmin w wydatkach bieżących na przedszkola;
- Udział funduszy unijnych w wydatkach bieżących na przedszkola;
- Udział funduszy unijnych w wydatkach majątkowych na przedszkola.

W przypadku wszystkich z wymienionych wyżej zmiennych posługujemy się danymi z 2009 roku.

Z kolei jako potencjalne zmienne wyjaśniające wybraliśmy następujące wskaźniki:

- Zamożność gminy, mierzona poziomem dochodów własnych (wraz z udziałami we wpływach z PIT i CIT) w przeliczeniu na 1 mieszkańca (dane z 2009 r.). Bardzo często można się spotkać z opinią, że niektóre gminy podejmują różne działania, bo je na to stać (są zamożne), podczas gdy inne nie są w stanie zmobilizować wystarczających środków. Z kolei w przypadku środków unijnych niektóre z funduszy są łatwiej dostępne dla gmin o niższych dochodach;
- Liczba ludności gminy²⁷. Wpływ tej zmiennej może być dwojaki. Po pierwsze, może ona odzwierciedlać różnice między miejskim i wiejskim stylem życia, w tym także aktywnością rodziców na rynku pracy, co pociąga za sobą popyt na usługi opieki przedszkolnej. Po drugie, jak wynika z wielu badań gminy małe (bez względu na miejski lub wiejski charakter) posiadają często słabszy potencjał administracyjny potrzebny dla efektywnego zarządzania wielu funkcjami.
- Poziom wykształcenia mierzony odsetkiem mieszkańców dorosłych posiadających wyższe wykształcenie (dane z NSP 2002 – niestety nowsze dane nie są dostępne). W tym przypadku można oczekiwać różnic w stylach życia, a także systemach wartości, które przekładają się na odmienną politykę władz samorządowych w zakresie przedszkoli.
- Położenie gminy w wielkich regionach historycznych – określonych przez XIX-wieczne granice zaborów, a także granice państwowe II Rzeczypospolitej. Z licznych badań wiemy, że regiony te istotnie różnią się od siebie nie tylko strukturą i poziomem rozwoju gospodarczego, ale także kulturą polityczną, zachowaniami społecznymi czy systemami wartości (por. np. Bartkowski 2003). W celu testowania wpływu położenia regionalnego stworzyliśmy odpowiednie zmienne zero-jedynkowe (*dummy variables*) dla każdego z wyróżnionych regionów.

Wszystkie analizy przeprowadzaliśmy w dwóch wariantach: (i) dla wszystkich gmin w Polsce, (ii) wyłącznie na zbiorze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Chodziło nam o to by sprawdzić czy niektóre ze zmiennych (np. ludność, wykształcenie) oddziałują na zróżnicowania „samoistnie” czy wyłącznie poprzez różnice między miastami i obszarami wiejskimi. W przypadku tego drugiego typu analiz posłużyliśmy się także zmienną opisującą wyróżnione w naszej klasyfikacji 4 typy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich: podmiejskie, przemysłowe, po PGR-owskie i pozostałe.

Jeśli chodzi o metodę badania to posłużyliśmy się bardzo prostymi metodami statystycznymi. Zaczynamy od analizy związku między poszczególnymi parami zmiennych, badanymi za pomocą współczynnika korelacji. Jednak część z testowanych zmiennych niezależnych jest powiązana między sobą (np. liczba ludności i poziom wykształcenia), a zatem badanie korelacji nie daje nam wystarczających podstaw do stwierdzenia, która z nich ma istotniejszy wpływ (tylko jedna? Czy obie równolegle?) na badane zjawiska. Potrzebny jest zatem drugi

²⁷ W prezentowanych dalej modelach statystycznych posługujemy się zmienną logarytm naturalny liczby ludności. W ten sposób zmniejszamy rozbieżność rozkładu wielkości gmin w stosunku do rozkładu normalnego.

etap analizy – modele regresji, w których używamy jednocześnie wszystkich potencjalnych zmiennych wyjaśniających.

Wyniki tak przeprowadzonych testów zawierają tabele 23-26. Na ich podstawie można przeanalizować wpływ poszczególnych zmiennych społeczno-gospodarczych (dochody, wielkość, poziom wykształcenie mieszkańców), a także sporządzić profile finansowania i rozwoju opieki przedszkolnej w zależności od położenia (regionalnego czy też przynależności do któregoś z typów gmin wiejskich).

Tabela 23. Związek między wskaźnikami opieki przedszkolnej i potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi – współczynniki korelacji (wszystkie gminy)

	skolaryzacja	% dzieci w przedszk. niepubl..	Dotacje na przedszk. niepubl.	Wydatki na 1 dziecko	Udział opłat rodziców	Udział transferów do innych gmin	Rola UE w wyd. bież.	Rola UE w wyd. inwest.
Dochody	0,26***	0,05*	0,13***	0,20***	0,07**	-0,04*	-0,05**	
Wykształcenie	0,53***	0,16***	0,41***	0,35***	0,24***	-0,11***	-0,10***	-0,12***
Liczba ludności	0,44***	0,13***	0,43***	0,30***	0,23***	-0,11***	-0,11***	-0,18***
„Kongresówka”	-0,22***	-0,10***	-0,10***	-0,09**	-0,09***	0,07**	0,08***	
„Galicja”		0,07**	0,10***	0,04*				
„Wielkopolska”	0,11***						-0,05*	-0,06*
Ziemie Północne i Zachodnie	0,06**			0,07**			-0,04*	

*** – korelacja istotna na poziomie 0,001, ** – korelacja istotna na poziomie 0,01, * - korelacja istotna na poziomie 0,05. Puste komórki oznaczają wartości współczynnika nieistotne statystycznie

Tabela 24. Związek między wskaźnikami opieki przedszkolnej i potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi – współczynniki korelacji (tylko gminy wiejskie i miejsko-wiejskie)

	skolaryzacja	% dzieci w przedszk. niepubl..	Dotacje na przedszk. niepubl.	Wydatki na 1 dziecko	Udział opłat rodziców	Udział transferów do innych gmin	Rola UE w wyd. bież.	Rola UE w wyd. inwest.
Dochody	0,22***		0,09***	0,18***	0,05*		-0,05*	
Wykształcenie	0,42***	0,17***	0,33***	0,34***	0,20***	-0,07**	-0,09**	-0,11***
Liczba ludności	0,34***	0,13***	0,32***	0,29***	0,22***	-0,07**	-0,11***	-0,20***
„Kongresówka”	-0,23***	-0,08**	-0,08***	-0,09**	-0,08**	0,06**	0,09**	
„Galicja”		0,07**	0,08***	0,04*				
„Wielkopolska”	0,14***				0,04*		-0,06*	-0,07*
Ziemie Północne i Zachodnie	0,05**			0,07**				
Gminy podmiejskie	0,21***	0,18***	0,23***	0,24***	0,13***		-0,05*	-0,10**
Gminy przemysłowe	0,14***			0,06**				
Gminy po PGR	0,04*						-0,04*	-0,07*
Gminy pozostałe	-0,22***	-0,10***	-0,14***	-0,18***	-0,09***		0,08**	

*** – korelacja istotna na poziomie 0,001, ** – korelacja istotna na poziomie 0,01, * - korelacja istotna na poziomie 0,05. Puste komórki oznaczają wartości współczynnika nieistotne statystycznie

Dochody budżetowe okazują się znacznie słabszym predykatorem wartości wskaźników odnoszących się do opieki przedszkolnej niż poziom wykształcenia mieszkańców i liczba ludności gminy. Analiza regresji pokazuje, że w wielu przypadkach wskaźnik zamożności gminy traci na znaczeniu gdy użyjemy go w tym samym modelu razem z pozostałymi dwoma wymienionymi przed chwilą zmiennymi. Zamożność pozostaje istotna jedynie w dwóch przypadkach: pozytywnie wpływa na wydatki na dziecko w przedszkolu (bogate gminy wydają więcej z tej prostej przyczyny, że je na to stać) i w nieco mniejszym stopniu na powszechność opieki przedszkolnej. W przypadku pozostałych zmiennych zależnych wpływ zamożności okazuje się nieistotny. Ciekawe, że nie widać wyraźnego związku z dotacjami przekazywanymi na przedszkola niepubliczne ani z poziomem finansowania wydatków przedszkolnych przez rodziców. W tym ostatnim przypadku być może mamy do czynienia z dwoma przeciwstawnymi tendencjami – z jednej strony gminy zamożniejsze stać na większe dopłaty (a więc nie muszą pobierać wysokich opłat od rodziców), a z drugiej gminy takie zamieszkują też zazwyczaj lepiej sytuowane rodziny, a zatem wyższe opłaty za przedszkola nie są dla nich tak dolegliwe.

Tabela 25. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie wskaźników opieki przedszkolnej – modele regresji (wszystkie gminy)

Wskaźnik skolaryzacji	% dzieci w przedszk. niepublicznych	Dotacje na przedszk. niepubliczne	Wydatki bieżące/ 1 dziecko
R^2 0,33	R^2 0,04	R^2 0,21	R^2 0,15
Dochody +++ Wykształcenie +++ Ludność +++ Kongresówka --- Galicja --- Wielkopolska ++	Wykształcenie +++ Kongresówka ---	Wykształcenie +++ Ludność +++ Galicja ++	Dochody +++ Wykształcenie +++ Ludność +++ Kongresówka ---
Opłaty rodziców	Transfery do innych gmin	Wydatki bieżące z UE	Wydatki majątkowe z UE
R^2 0,07	R^2 0,02	R^2 0,02	R^2 0,04
Wykształcenie +++ Ludność +++ Kongresówka --	Wykształcenie – Kongresówka +	Kongresówka ++ Ludność -	Ludność ---

Uwaga: znaki + oznaczają dodatnią, a – ujemną zależność. Liczba znaków oznacza statystyczną siłę związku (pojedynczy – istotny na poziomie 0,05, potrójny – istotny na poziomie 0,001). Zmienna nieistotne statystycznie pominięta w tabeli.

Tabela 26. Czynniki wyjaśniające zróżnicowanie wskaźników opieki przedszkolnej – modele regresji (tylko gminy wiejskie i miejsko-wiejskie)

Wskaźnik skolaryzacji	% dzieci w przedszk. niepublicznych	Dotacje na przedszk. niepubliczne	Wydatki bieżące/ 1 dziecko
R^2 0,34	R^2 0,05	R^2 0,14	R^2 0,15
Dochody +++ Wykształcenie +++ Ludność +++ Kongresówka --- Galicja --- Podmiejskie -- Przemysłowe ++	Wykształcenie +++ Galicja + Podmiejskie +++	Ludność +++ Wykształcenie +++ Galicja + Podmiejskie ++	Dochody +++ Ludność +++ Wykształcenie +++ Kongresówka --
Opłaty rodziców	Transfery do innych gmin	Wydatki bieżące z UE	Wydatki majątkowe z UE
R^2 0,06	R^2 0,02	R^2 0,02	R^2 0,05
Wykształcenie +++ Ludność +++	Wykształcenie – Podmiejskie +++	Ludność – Kongresówka +	Ludność ---

Uwaga: znaki + oznaczają dodatnią, a – ujemną zależność. Liczba znaków oznacza statystyczną siłę związku (pojedynczy – istotny na poziomie 0,05, potrójny – istotny na poziomie 0,001). Zmienna nieistotnie statystycznie pominięta w tabeli.

Bardzo istotnym czynnikiem wyjaśniającym jest wielkość gminy. Gminy większe to: wyższy wskaźnik skolaryzacji, wyższe wydatki w przeliczeniu na 1 dziecko, wyższe transfery dla przedszkoli niepublicznych, większy udział rodziców w utrzymywaniu przedszkoli i słabsze wykorzystanie środków unijnych na przedszkola. Drugi bardzo istotny czynnik to profil edukacyjny gminy. Jednostki z wysokim poziomem edukacji mieszkańców mają wyższy wskaźnik skolaryzacji, częściej organizują placówki niepubliczne, które są zasilane znaczącymi transferami z budżetu gminy, wydają dużo w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolu, a rodzice odgrywają stosunkowo dużą rolę w utrzymaniu placówek. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że duża część tych cech gmin ludnych i zamieszkałych przez wysoko wykształconych obywateli wiąże się nie z ich potencjałem finansowym (wpływ zamożności jest znacznie słabszy). Istotny jest raczej typ polityki wynikający bądź z aktywności obywatelskiej (organizowanie placówek niepublicznych) bądź z preferencji politycznych wymuszanych postawą wyborców albo z decyzji podejmowanych samodzielnie przez polityków gminnych.

Wielkość gminy łączy się również z wykorzystaniem funduszy unijnych – im mniejsza gmina tym większa rola tych funduszy w zaspokajaniu potrzeb przedszkolnych. Można to zapewne wiązać z największym zapóźnieniem rozwoju odpowiedniej infrastruktury w tych jednostkach. To opóźnienie rodzi popyt na fundusze zewnętrzne, a z drugiej strony sprawia, że wnioski z tych gmin są częściej pozytywnie rozpatrywane.

Przyjrzyjmy się teraz profilowi poszczególnych regionów historycznych. Gminy w Polsce wschodniej i centralnej (tereny byłego zaboru rosyjskiego) wyróżniają się niską rangą przedszkoli w polityce gminnej. Przejawia się to niskim wskaźnikiem skolaryzacji, niskimi wydatkami w przeliczeniu na 1 dziecko, niskim udziałem placówek niepublicznych i niskimi opłatami pobieranymi od rodziców (choć dwie ostatnie wymienione tutaj zależności nie potwierdzają się w analizie ograniczonej do jednostek wiejskich). Z modeli regresji wynika, że zależności tych nie można tłumaczyć wyłącznie stosunkowo niską zamożnością gmin w tym regionie (zwłaszcza, że mające podobny poziom rozwoju tereny byłego zaboru austriackiego odznaczają się – jak za chwilę zobaczymy – często przeciwnymi charakterystykami). Za to częściej niż w innych regionach, gminy położone na terenie byłego zaboru rosyjskiego korzystają z funduszy unijnych na przedszkola. Wiąże się to zapewne z faktem, że to w tym regionie położonych jest kilka województw uprzywilejowanych w rozdziale środków RPO (Lubelskie, Podlaskie, Świętokrzyskie).

Gminy na terenie byłego zaboru austriackiego („Galicja”) także odznaczają się niskim wskaźnikiem uczestnictwa dzieci w przedszkolach, ale aktywność tego regionu przejawia się w stosunkowo częstym powstawaniu placówek niepublicznych oraz znaczną gotowością do dofinansowywania ich z budżetu samorządowego.

Swoją odrębność wśród gmin wiejskich najwyraźniej zaznaczają gminy położone na przedmieściach wielkich miast. Znacznie częściej niż gdzie indziej powstają tam przedszkola

niepubliczne, a placówki takie są stosunkowo chętnie dofinansowywane z budżetu. Równocześnie wskaźnik skolaryzacji należy tam do najniższych, co jednak nie wydaje się wynikać z faktu, że dzieci z rodzin podmiejskich nie chodzą do przedszkola, a raczej z tego, że bardzo często uczęszczają do placówek w pobliskim centrum aglomeracji²⁸. Interpretację tę potwierdza fakt, że gminy podmiejskie wyróżniają się także pod względem wielkości transferów przekazywanych do innych gmin z tytułu opieki przedszkolnej nad dziećmi zamieszkującymi w tych jednostkach.

Literatura

- Bartkowski, J. (2003) *Tradycja i polityka: Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa: Żak.
- 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.
- 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.
- Jezierska, M. (2010) „Rząd zamierza racjonalizować wydatki”, Wspólnota nr 7, s. 14
- Kołacz, T. (2010) „Opłata stała a niepubliczne przywileje”, Wspólnota nr 33, s. 16-17.
- Kozińska-Bałdyga, A. (2010) „O przedszkolach ponad polityka”, Wspólnota nr 28, s. 6-8.
- Levitas, A. i Herczyński, J. (2002) "Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland" [w:] K. Davey (red.) *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapest: LGI-Open Society Institute.
- Łuszczyn, D. (2007) „Przedszkolaki z ościennych gmin”, Wspólnota nr 27, s. 26-27
- Mazurkiewicz, G. (2005) "Strategy and Quality on Education: Poland" [w:] P. Rado (red.) *Decentralization and the Governance of Education*, Budapest: LGI-Open Society Institute.
- Obrębski, M. (2009) „Obowiązek szkolny i przedszkolny”, Wspólnota nr 28, s. 7-9
- Obrębski, M. (2010a) „Zwrot dotacji za przedszkola”, Wspólnota nr 3, s. 31.
- Obrębski, M. (2010b) „Zwrot dotacji za przedszkole”, Wspólnota nr 37, s. 26-28
- Oczkowicz, A. (2007) „Edukacja od przedszkola”, Wspólnota nr 9, s. 18-20
- „Opłaty w przedszkolach”, Wspólnota nr 35/2006, s. 34
- „Opłaty za przedszkole”, Wspólnota nr 18/2005, s. 80
- „Opłaty za przedszkole”, Wspólnota 23/2010, s. 42

²⁸ Interesujące, że prosta analiza korelacji wskazuje na inny kierunek zależności między podmiejskością i wskaźnikami skolaryzacji. W zestawieniu w jednym modelu z innymi zmiennymi wyjaśniającymi okazuje się jednak, że wysoka wartość wskaźnika wynika z innych cech społecznych (zapewne wykształcenia) tych gmin, a nie z „samej podmiejskości”

- Smętkowski, M., Jałowiecki, B. i Gorzelak, G. (2008) *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*, Warszawa: CESRiL Uniwersytet Warszawski, raport niepublikowany.
- Sobiech Ł. (2005) „Opłaty w przedszkolach”, *Wspólnota* na 17/2005, s. 24
- Swianiewicz, P. (2006) „System finansowania oświaty na terenach wiejskich – stan obecny i możliwe zmiany”, *Finanse Komunalne*, nr 11, s. 5-34.
- Swianiewicz, P., Derek, M., Łukomska, J. (2008) „Proces opracowania i realizacji budżetu Warszawy a społeczna strategia miasta”, niepublikowany raport diagnostyczny na zlecenie Biura Polityki Społecznej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.
- Swianiewicz, P. i Klimska, U. (2005) „Społeczne i polityczne zróżnicowanie aglomeracji w Polsce – waniliowe centrum, mozaika przedmieść”, *Prace i Studia Geograficzne* t. 35, Warszawa: WGiSR - Uniwersytet Warszawski, s. 45-70.
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Mielczarek, A. (2009) *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Warszawa: MRR, ss. 174
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Nowicka, P. (2011, w druku) *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*, Warszawa.
- Swianiewicz, P. i Lackowska, M. (2007) „Kosmopolici małych ojczyzn: aglomeracja wrocławska w oczach mieszkańców” [w:] M. Madurowicz (red.) *Percepcja współczesnej przestrzeni miejskiej*, Warszawa: WGiSR Uniwersytet Warszawski, s. 185-194
- Szczepaniak, S. (2010) „Przedszkola jednak za darmo”, *Wspólnota* nr15, s. 14-15.
- Tobor, M. (2009) *Raport SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2008*, Poznań: ZMP.
- Topolewska, M. (2009) „Dotacje z gmin coraz częściej trafiają do małych przedszkoli”, *Gazeta Prawna*, 14 stycznia 2009.
- „W sprawie edukacji przedszkolnej”, *Wspólnota* nr 36/2007, s.16-17.
- Zubik, M. (2011) „Akcja: pięciolatki”, *Gazeta Stołeczna* 17.01.2011

Aneks 1. Źródła danych i zakres czasowy badania

Raport został sporządzony w oparciu o dostępne źródła urzędowe. W szczególności wykorzystujemy:

- Informacje dotyczące struktury demograficznej mieszkańców, liczby przedszkoli, liczby dzieci w przedszkolach pochodzące z Banku Danych Regionalnych GUS;
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tak w odniesieniu do dochodów jak i wydatków budżetowych. Ponieważ prowadzenie przedszkoli jest zadaniem gminnym, interesować nas będą głównie sprawozdania samorządów gminnych (w tym miast na prawach powiatu);
- Sprawozdania finansowe zakładów budżetowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga ostatnie z wymienionych źródeł danych. Przedszkola samorządowe funkcjonują w różnych formach organizacyjno-prawnych. Jeśli są to jednostki budżetowe, wszystkie ich wydatki i dochody znajdują odzwierciedlenie w budżecie gminy. Jednak w przypadku zakładu budżetowego, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w budżecie znajdujemy tylko informacje o dotacji udzielonej zakładowi lub też o wpłacie nadwyżki wypracowanej przez zakład budżetowy do budżetu gminy. Znaczna część rozchodów przedszkola prowadzonego w takiej formie jest finansowana bezpośrednio z przychodów zakładu budżetowego i nie jest możliwa do opisanie na podstawie analizy budżetu gminnego.

Zakres czasowy przedstawionych w raporcie analiz jest zróżnicowany. Koncentrujemy się na danych najnowszych, odnoszących się do okresu 2007-2009. W niektórych jednak przypadkach, w celu pokazania długofalowych tendencji zmian, sięgamy także do danych porównawczych z lat wcześniejszych – początku ostatniej dekady, a nawet do informacji z pierwszych lat funkcjonowania systemu samorządowego (początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku).

Aneks 2. Typologia jednostek gminnych

Dla lepszego zrozumienia różnic między jednostkami gminnymi posługujemy się dwoma kategoriami:

- Zróżnicowanie regionalne – według jednostek NUTS-1. Uwzględnienie tego podziału daje nam oczywiście dodatkowe informacje, choć trzeba pamiętać, że jednostki statystyczne NUTS-1 (będące zbiorem kilku województw) są wewnętrznie bardzo silnie zróżnicowane. W szczególności większość z nich przecina granice regionów historycznych, które jak wiadomo z wielu innych badań, silnie różnicują Polską przestrzeń społeczno-gospodarczą i polityczną;
- Zróżnicowanie funkcjonalne – uwzględniające wielkość gminy (mierzoną liczbą ludności) i charakterystykę społeczno-gospodarczą.

To drugie zróżnicowanie wydaje się bardziej interesujące, a równocześnie zastosowane przez nas kryteria są mniej oczywiste. Dlatego warto omówić je dokładniej. Punktem wyjścia naszej typologii są dwie obserwacje:

- Rola przedszkoli jest inna w społecznościach wielkomiejskich, małomiasteczkowych i wiejskich. Spodziewamy się, że zróżnicowanie to przekłada się także na politykę samorządów w zakresie finansowania przedszkoli;
- Najczęściej stosowany w różnych badaniach samorządowych podział na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie jest dalece niewystarczający, a czasem nawet mylący. Podstawową przyczyną jest umowność i nieostrość kryteriów przyznawania praw miejskich, a także wielkie zróżnicowanie wewnętrzne zbioru gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Pod względem społecznym i ekonomicznym wiele gmin mających formalny status gmin wiejskich, a położonych w obszarach podmiejskich największych aglomeracji (np. Raszyn, Izabelin koło Warszawy, Czerwonak koło Poznania), bardziej przypomina duże miasta niż inne, peryferyjnie położone wiejskie gminy rolnicze.

Biorąc pod uwagę wyżej sformułowane uwagi posługujemy się **podziałem na następujące 7 kategorii jednostek gminnych:**

1 Miasta duże (pow. 100 tys. mieszkańców wg danych z 2009 roku)²⁹

1. Miasta średnie (20-100 tys. mieszkańców)

²⁹ Do tej grupy zaliczyliśmy też kilka mniejszych miast wchodzących w skład trzonu konurbacji górnośląskiej, uznając, że de facto tworzą one jeden organizm miejski z liczbą ludności zdecydowanie przewyższającą 100 tys.

2. **Miasta małe (do 20 tys. mieszkańców)**
3. **Jednostki (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) leżące w strefach podmiejskich największych aglomeracji.**
4. **Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o charakterze przemysłowym**
5. **Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie „po-PGR-owskie”**
6. **Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie „pozostałe”.**

Powyższa propozycja wymaga obszerniejszego komentarza. Po pierwsze dlatego, że konieczność wyróżnienia niektórych kategorii nie musi być oczywista. Po drugie dlatego, że kryteria wyróżniania typów nie zawsze są rozłączne, jeśli więc chcemy osiągnąć klasyfikację, w której każda gmina jest przyporządkowana do jednego i tylko jednego typu, musimy zastosować procedurę „klasyfikacji hierarchicznej”, którą poniżej opisujemy. Po trzecie, w niektórych przypadkach konieczne jest doprecyzowanie kryteriów wyróżniania poszczególnych klas.

Podział gmin na 7 klas przebiegał wg następującej sekwencji:

1. wyróżnienie gmin leżących w obszarach podmiejskich aglomeracji. W tym przypadku nie różnicujemy ich ze względu na wiejski bądź miejski charakter poszczególnych gmin, ponieważ status ten w obszarach metropolitalnych ma charakter wyłącznie formalny nie mający związku z realnymi różnicami społecznymi i gospodarczymi. Przykładowo: czy miasto Łomianki jest bardziej miejskie od gminy wiejskiej Raszyn lub Izabelin koło Warszawy? Szczegółowe kryteria wyróżnienia obszarów podmiejskich aglomeracji opisane są dalej.
2. Pozostałe po tym wyróżnieniu gminy miejskie łatwo dzielimy na 3 klasy: małe, średnie i duże.
3. Z pozostałych po wyróżnieniu obszarów podmiejskich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyodrębniamy jednostki o charakterze przemysłowym. Szczegółowa metoda opisana jest w dalszej części. Potrzeba wyróżnienia tej kategorii może być uzasadniana dwojako. Po pierwsze, są to zazwyczaj jednostki znacznie bogatsze od przeciętnych gmin wiejskich, co wpływa na możliwości finansowania przedszkoli (np. Kleszczów w woj. łódzkim, Puchaczów w lubelskim, Rudna w dolnośląskim, Sitkówka-Nowiny w świętokrzyskim – należą do zdecydowanie najbogatszych gmin w Polsce). Po drugie, społeczny skład tych gmin (mimo formalnego statusu wiejskiego) jest odmienny od pozostałych gmin wiejskich, co może wpływać tak na popyt na edukację przedszkolną jak i na politykę władz lokalnych.
4. Pozostałe gminy wiejskie i miejsko-wiejskie dzielimy na dwie grupy: po-PGR-owskie i inne, zgodnie z metodą opisaną dalej.

Metoda wyróżnienia gmin podmiejskich.

Delimitacja zasięgów największych aglomeracji miejskich w Polsce jest oczywiście zadaniem, które mogłoby być przedmiotem oddzielnej, bardzo obszernej i skomplikowanej metodycznie pracy. Nie jest naszym celem włączanie się w spór między licznymi badaczami od dawna parającymi się tym zagadnieniem. Musimy więc odwołać się do istniejących już delimitacji. Zdecydowaliśmy się na następujące kryteria:

- Wyróżniamy aglomeracje wokół miast będących członkami Unii Metropolii Polskich. Nie wdając się w szczegółowe dyskusje, przyjmujemy, że te miasta stanowią główne ośrodki regionalne w kraju;
- Poszukując istniejącego opracowania wyznaczającego granice aglomeracji wokół poszczególnych miast, zdecydowaliśmy się posłużyć delimitacją zaproponowaną przez Smętkowskiego i in. (2008). Spośród rozważanych opracowań jest ono najnowsze, posługuje się stosunkowo świeżymi danymi statystycznymi. Kłopot polega jednak na tym, że Smętkowski określił w swym raporcie granice tylko 7 aglomeracji (Warszawskiej, Krakowskiej, Łódzkiej, Wrocławskiej, Poznańskiej, Trójmiejskiej i Górnośląskiej). W związku z tym dla pozostałych 5 aglomeracji (Szczecińskiej, Bydgosko-Toruńskiej, Lubelskiej, Białostockiej i Rzeszowskiej) posługujemy się delimitacją zaprezentowaną w opracowaniu Swianiewicza i Klimskiej (2005). Opracowanie to posługuje się nieco starszymi danymi (delimitacja zbudowana jest przede wszystkim w oparciu o dane z 2002 roku), ale za to określa granice aż 21 aglomeracji w Polsce. Z punktu widzenia puryzmu metodycznego pewnym problemem jest nieidentyczność kryteriów zastosowanych przez Smętkowskiego i Swianiewicza z Klimską (choć trzeba zauważyć, że kryteria te są dość zbliżone), w naszym przypadku nie chodzi jednak o stworzenie idealnego raportu delimitacyjnego. Z punktu widzenia naszego celu, posłużenie się tymi dwoma opracowaniami wydaje się wystarczająco precyzyjnym narzędziem.

Identyfikacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o charakterze przemysłowym

W tym przypadku posługujemy się danymi dotyczącymi struktury zatrudnienia w 2003 roku (niestety GUS nie udostępniał już nowszych danych o strukturze zatrudnienia w układzie jednostek gminnych). Przyjęty wskaźnik to:

$$[(\text{liczba osób zatrudnionych w przemyśle w gminie N}) / (\text{liczba osób w wieku produkcyjnym zamieszkałych w gminie N})] \times 100.$$

Za gminy przemysłowe uznajemy te, w których wartość wskaźnika jest wyższa od 20%. W ten sposób wyróżniamy 95 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich o charakterze przemysłowym (ale część spośród nich jest położona w obszarze aglomeracji, a więc są zaliczone do tamtego typu). Zgodnie z przewidywaniami, ich dochody własne (wraz z udziałami w PIT i CIT) w

przeliczeniu na 1 mieszkańca są o 70 % wyższe niż przeciętnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Ponadto w grupie tej odsetek ludności z wykształceniem wyższym jest o 35% wyższy niż przeciętnie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (dane z 2002 roku) (Tabela A.2).

Wyróżnienie gmin po-PGR-owskich

Celowość zastosowania tego rozróżnienia wynika z rezultatów wcześniejszych badań. Po pierwsze tereny po-PGR-owskie cechują się specyficznymi problemami ekonomiczno-społecznymi (często wysoki poziom długotrwałego bezrobocia). Po drugie, wiemy, że wyniki testów kompetencyjnych są tam na ogół niskie. Spodziewamy się więc także odmiennych warunków społecznych i gospodarczych, w których funkcjonują przedszkola. Znaczenie ma tu przede wszystkim bardzo wysoki poziom bezrobocia zmniejszający presję na tworzenie przedszkoli (rodzice i tak są w domu). Równocześnie słabe wyniki nauczania powodują, że objęcie dzieci opieką przedszkolną jest szczególnie ważne ze względu na ich przyszłe losy zawodowe.

Zdecydowaliśmy się przyjąć identyczną metodę jaka była już kilka lat temu zastosowana w raporcie o finansowaniu oświaty na terenach wiejskich (Swianiewicz 2005).

Najbardziej właściwe byłoby posłużenie się danymi z końca lat osiemdziesiątych. Jednak bardzo duża liczba zmian granic gmin jakie miały miejsce od tego czasu czyni takie porównanie bardzo trudnym. Dlatego posługujemy się danymi o strukturze własnościowej rolnictwa w roku 1992 – przy takim podejściu problem zmian granic, wprawdzie wciąż występuje, jest jednak znacznie mniejszy. Trzeba jednak pamiętać, że mogło się zdarzyć, że jakieś istotne zmiany własnościowe zaszły w latach 1990-1991. Były to jednak pojedyncze przypadki nie zmieniające ogólnego obrazu. Na wszelki wypadek sprawdziliśmy, że korelacja między odsetkiem gruntów prywatnych w 1985 i w 1992 wynosi 0,97, a więc przyjęcie danych za 1992 nie może zasadniczo zniekształcać obrazu. Jako wartość graniczną przyjęliśmy 66% gruntów rolnych we władaniu gospodarstw indywidualnych. W całej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich gmin o niższym odsetku gospodarstw indywidualnych jest 28,5%, ale np. w byłym województwie zielonogórskim stanowią one ponad 97%, podczas gdy np. w byłym województwie rzeszowskim nie ma ich wcale.

Rezultaty tak przeprowadzonej typologii podsumowuje tabela A.1 oraz mapa 1. Tabela A.2 pokazuje podstawowe różnice profiliw społeczno-gospodarczych wyróżnionych typów gmin. Tak jak się spodziewaliśmy, różnice pomiędzy poszczególnymi typami są bardzo znaczne. Dochody własne charakteryzują zamożność gminy (w tym także zdolność do ponoszenia nakładów na finansowanie przedszkoli), a pośrednio także poziom rozwoju gospodarczego

terytorium. Nietrudno zauważyć, że zdecydowanie najzamożniejsze są największe miasta³⁰. Mniej zasobne są budżety gmin wiejskich, które w znacznie większym stopniu muszą polegać na transferach z budżetu państwa (subwencjach i dotacjach).

Tabela A.1. Liczebność jednostek gminnych zaliczonych do poszczególnych typów

Miasta powyżej 100 tys. mieszkańców	39
Miasta średnie (20-100 tys. mieszkańców)	118
Miasta małe (poniżej 20 tys. mieszkańców)	97
Jednostki podmiejskie w największych aglomeracjach	261
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o charakterze przemysłowym	74
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie „po PGR-owskie”	519
Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie pozostałe	1370

Tabela A.2. Zróżnicowanie charakterystyk społeczno-gospodarczych wyróżnionych typów gmin (mediany rozkładu).

	Dochody własne budżetów gminnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca (2009)	Odsetek ludności dorosłej z wyższym wykształceniem (2002)
OGÓŁEM	818,98	4,09
Miasta pow 100 tys. mieszk.	1920,23	13,65
Miasta 20-100 tys. mieszk.	1354,93	10,56
Miasta poniżej 20 tys. mieszk.	1229,16	8,55
Gminy podmiejskie	1380,32	7,24
Gminy wiejskiej przemysłowe	1199,85	4,75
Gminy wiejskie po PGR-owskie	915,53	3,92
Gminy wiejskie pozostałe	645,46	3,65

Dane w tabeli potwierdzają słuszność wydzielenia czterech odrębnych grup gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – różnice między tymi grupami są bardzo znaczne, zdecydowanie najzamożniejsze są gminy w obszarach podmiejskich największych aglomeracji, a w nieco mniejszym stopniu zamożnością wyróżniają się też gminy o charakterze przemysłowym. Podobne jest zróżnicowanie drugiego analizowanego wskaźnika – poziomu wykształcenia. Także i tutaj wśród obszarów formalnie zaliczanych do terenów wiejskich zdecydowanie wyróżniają się obszary podmiejskie, mające prawie dwukrotnie wyższy udział ludności z wyższym wykształceniem niż tradycyjne gminy rolnicze. Warto dodać, że najnowsze dostępne w układzie gminnym dane o poziomie wykształcenia pochodzą z Narodowego Spisu

³⁰ Choć różnica w stosunku do pozostałych kategorii jest tu zawyżona. Są to bowiem miasta na prawach powiatu, a więc ich dochody własne pochodzą z nieco szerzej zdefiniowanych źródeł. Zniekształcenie to nie jest jednak bardzo znaczące, bo budżety powiatowe są kilkukrotnie niższe od budżetów gminnych, a w dodatku udział dochodów własnych jest w nich bardzo niski.

Powszechnego 2002. Biorąc pod uwagę procesy suburbanizacji w trakcie ostatniej dekady, należy się spodziewać, że w chwili obecnej różnica między suburbiami największych miast, a pozostałymi terenami wiejskimi może być jeszcze większa, z kolei suburbia upodobniły się zapewne jeszcze bardziej (pod względem składu społecznego) do miast. Poziom wykształcenia mieszkańców ma związek ze stylem życia, formami aktywności na rynku pracy, a także z wagą przywiązywaną do edukacji dzieci. Są to cechy potencjalnie istotne dla polityki lokalnej w zakresie opieki przedszkolnej.

Mapa 1. Rozmieszczenie poszczególnych typów gmin w Polsce.

