

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Projektowana ustawa będzie oddziaływać na:

- publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego,
- organy prowadzące publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego – jednostki samorządu terytorialnego, właściwych ministrów, osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego,
- rodziców, których dzieci korzystają z wychowania przedszkolnego w publicznych i niepublicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego.

### 2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt otrzymają następujący partnerzy społeczni i związki zawodowe:

- 1) Chrześcijański Związek Zawodowy „Solidarność im. Ks. J. Popiełuszki”
- 2) Forum Związków Zawodowych
- 3) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
- 4) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność 80”
- 5) Krajowa Sekcja Nauki NSZZ „Solidarność”
- 6) Krajowa Sekcja Oświaty NSZZ „Solidarność 80”
- 7) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Schronisk dla Nieletnich i Zakładów Poprawczych
- 8) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
- 9) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
- 10) Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”
- 11) Sekcja Oświaty KNSZZ „Solidarność 80”
- 12) Wolny Związek Zawodowy „Sierpień 80” Komisja Krajowa
- 13) Wolny Związek Zawodowy „Solidarność – Oświata”
- 14) Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego
- 15) Zarząd Krajowego Związku Zawodowego Nauczycieli Średnich Szkół Leśnych w Polsce
- 16) Związek Zawodowy Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”
- 17) Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”
- 18) Business Centre Club – Związek Pracodawców
- 19) Federacja Inicjatyw Oświatowych
- 20) Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT
- 21) Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
- 22) Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego
- 23) Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji
- 24) Instytut Spraw Publicznych

- 25) Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy
- 26) Komitet Nauk Pedagogicznych PAN
- 27) Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich
- 28) Konferencja Rektorów Publicznych Szkół Zawodowych
- 29) Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich
- 30) Konferencja Rektorów Uczelni Zawodowych
- 31) Konfederacja Stowarzyszeń Nauczycielskich
- 32) Krajowa Izba Gospodarcza
- 33) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej
- 34) Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców
- 35) Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM)
- 36) Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- 37) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Dyrektorów Centrów Kształcenia Ustawicznego
- 38) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty
- 39) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Niepublicznych Szkół Muzycznych I i II Stopnia
- 40) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Powiatowych i Gminnych Samorządowych Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli
- 41) Polska Izba Książki
- 42) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
- 43) Polska Rada Ekumeniczna
- 44) Polski Związek Głuchych – Zarząd Główny
- 45) Polski Związek Logopedów
- 46) Polski Związek Niewidomych – Zarząd Główny
- 47) Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
- 48) Polskie Stowarzyszenie Wychowania Pozaszkolnego im. Aleksandra Kamińskiego
- 49) Polskie Towarzystwo ADHD
- 50) Polskie Towarzystwo Dysleksji
- 51) Pracodawcy RP
- 52) Rada ds. Szkolnictwa Artystycznego
- 53) Rada Główna Szkolnictwa Wyższego
- 54) Rada Języka Polskiego
- 55) Rada Szkół Katolickich
- 56) Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski
- 57) Społeczne Towarzystwo Oświatowe
- 58) Społeczne Towarzystwo Oświatowe Ogólnopolskie Forum Rodziców
- 59) Stowarzyszenie Doradców Szkolnych i Zawodowych Rzeczypospolitej Polskiej
- 60) Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół Średnich
- 61) Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Zarząd Główny
- 62) Stowarzyszenie Rektorów i Założycieli Uczelni Niepaństwowych
- 63) Stowarzyszenie Rodziców „TU”
- 64) Towarzystwo Nauczycieli Szkół Polskich
- 65) Towarzystwo Wiedzy Powszechnej – Zarząd Główny
- 66) Unia Metropolii Polskich

- 67) Unia Miasteczek Polskich
- 68) Związek Gmin Wiejskich RP
- 69) Związek Harcerstwa Polskiego
- 70) Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
- 71) Związek Miast Polskich
- 72) Związek Powiatów Polskich
- 73) Związek Rzemiosła Polskiego
- 74) Związek Województw RP
- 75) Związek Zakładów Doskonalenia Zawodowego
- 76) Polski Komitet Światowej Organizacji Wychowania Przedszkolnego
- 77) Polska Komisja Akredytacyjna
- 78) Forum Rodziców przy Ministrze Edukacji Narodowej

Ponadto projekt ustawy zostanie przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.

### **3. Wpływ projektowanej ustawy na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego**

Projektowana ustawa będzie wymagała zaplanowania w budżecie państwa środków finansowych w wysokości nie przekraczającej (w mln złotych):

- 2013 r. – 320
- 2014 r. – 1 148
- 2015 r. – 1 703
- 2016 r. – 1 747
- 2017 r. – 1 798
- 2018 r. – 1 862
- 2019 r. – 1 892
- 2020 r. – 1 915
- 2021 r. – 1 933
- 2022 r. – 1 945

Środki te zostaną przekazane gminom w formie dotacji celowej na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego, podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej oraz na obniżenie opłat za świadczenia przekraczające czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych, tj. na zrekompensowanie wprowadzonego ustawowego ograniczenia wysokości opłat wnoszonych przez rodziców do 1 zł za każdą godzinę korzystania przez ich dzieci z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach, publicznych innych formach wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkolach, które spełnią warunki umożliwiające otrzymywanie dotacji w wysokości 100% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, w czasie wykraczającym poza czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o których mowa w art. 90 ust 1b ustawy o systemie oświaty.

Środki niewykorzystane będą podlegały zwrotowi na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach samorządowych<sup>1</sup> do 5 godzin dziennie.

Punktem wyjścia do określenia skutków finansowych projektowanych zmian były dane dotyczące sytuacji w zakresie upowszechnienia wychowania przedszkolnego w roku szkolnym 2011/2012 oraz prognozy na lata następne.

W roku 1992, kiedy przekazywano gminom zadanie prowadzenia przedszkoli, w placówkach prowadzonych przez te samorzady objętych wychowaniem przedszkolnym było ponad 1 mln dzieci. W kolejnych latach liczba dzieci w przedszkolach malała w dużej mierze z powodu zmniejszającej się populacji. Jeszcze w roku szkolnym 2004/05 liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach samorządowych zmalała o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego. Od roku szkolnego 2005/06 liczba dzieci w placówkach gminnych nieustannie wzrasta, osiągając poziom 977 tys. dzieci w roku szkolnym 2011/12, a więc niższy niż w roku 1992, w którym gminy przejmowały zadania związane z prowadzeniem przedszkoli. Wstępne dane z roku szkolnego 2012/13 wskazują, że wprowadzie liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w gminach wzrosła, ale nie przekroczyła 1 mln.

W roku szkolnym 2011/12 wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat wyniósł 72%. Jest on jednak zróżnicowany, w szczególności ze względu na typ i wielkość gminy oraz jej zamożność liczoną jako wskaźnik dochodów podatkowych na mieszkańca.

Jednocześnie zróżnicowany jest też odsetek dzieci, które przebywają w przedszkolach nie dłużej niż 5 godzin, a więc dzieci, których rodzice nie ponoszą obciążeń finansowych związanych z opłatami za naukę, wychowanie i opiekę ponad ustawowe minimum.

---

<sup>1</sup> Przez przedszkola samorządowe należy rozumieć publiczne przedszkola, oddziały przedszkolne w publicznych szkołach podstawowych oraz publiczne inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

**Tabela 1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin dziennie w roku szkolnym 2011/2012 w podziale na typy i wielkość samorządów.**

Typ gminy <sup>2</sup>	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat	Odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	50%	66%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	54%	63%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	59%	56%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	55%	53%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	60%	56%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	71%	43%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	76%	39%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	78%	29%
gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	80%	26%
miasto na prawach powiatu bez 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich	81%	27%
miasta tworzące Unię Metropolii Polskich	91%	17%
<b>Kraj</b>	<b>72%</b>	<b>39%</b>

**Tabela 2. Dzieci w wieku 3-5 lat oraz odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin dziennie w roku szkolnym 2011/2012 w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca<sup>3</sup>.**

Dochodowość	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat	Odsetek dzieci przebywających w przedszkolach gminnych do 5 godzin
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	50%	69%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	66%	47%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	84%	24%
<b>Kraj</b>	<b>72%</b>	<b>39%</b>

Jak wynika z powyższych zestawień niski wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3-5 letnich idzie w parze ze znacznym odsetkiem dzieci korzystających z przedszkola tylko w ramach bezpłatnego czasu nauczania, wychowania

<sup>2</sup> Gminy wiejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 36% ogółu gmin wiejskich; b) od 5 000 do 7 000 mieszkańców stanowią 27% ogółu gmin wiejskich.

Gminy miejsko-wiejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 4% ogółu gmin miejsko-wiejskich; b) od 5 000 do 12 000 mieszkańców stanowią 45% ogółu gmin miejsko-wiejskich.

Gminy miejskie: a) do 5 000 mieszkańców stanowią 10% ogółu gmin miejskich; b) od 5 000 do 22 000 mieszkańców stanowią 44% ogółu gmin miejskich.

<sup>3</sup> Według wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (tzw. wskaźnik G) – zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr. 80, poz. 526, z późn. zm.).

i opieki. Dotacja z budżetu państwa może być przeznaczona w znacznej części na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach najbardziej potrzebujących (gminach o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca i małych gminach wiejskich). Gminy te mają mały odsetek dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, od rodziców, których obecnie pobierane są opłaty, w związku z czym, zdecydowana większość otrzymanej dotacji będzie mogła być przeznaczona na cele rozwojowe.

### Dzieci 6-letnie w placówkach wychowania przedszkolnego

Kluczowym momentem dla rozwoju wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat będzie wrzesień 2014 r., kiedy to obowiązek szkolny będzie dotyczył wszystkich dzieci 6-letnich. Można oczekiwać, że po obniżeniu wieku szkolnego w roku 2014, miejsca przeznaczone obecnie dla dzieci 6-letnich będą mogły być wykorzystane dla przyjęcia dzieci 3-5 letnich. Natomiast dzieci 6-letnie będą objęte współfinansowaniem z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

W roku szkolnym 2011/2012 do wszystkich placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 281 774 dzieci 6-letnich, tj. 24% wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

Bazując na danych z roku 2011, procentowo, najwięcej wolnych miejsc pozostanie w gminach wiejskich do 5.000 mieszkańców (32%), najmniej w miastach należących do Unii Metropolii Polskich (18%). Natomiast ze względu na poziom dochodów podatkowych na mieszkańca najwięcej miejsc zwolni się w gminach o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca (32%), a najmniej w gminach o najwyższym wskaźniku dochodów (21%).

**Tabela 3. Dzieci 6-letnie objęte wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2011/2012 w podziale na typy i wielkość samorządów.**

Typ gminy	Liczba dzieci 6-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym	Odsetek 6-latków w stosunku do wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	16 744	32%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	20 003	30%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	48 522	28%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	702	29%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	17 188	28%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	50 680	25%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	757	26%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	12 088	24%
gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	35 159	23%
miasto na prawach powiatu bez 12 miast tworzących	40 494	22%

Unię Metropolii Polskich		
miasta tworzące Unię Metropolii Polskich	39 437	18%
<b>Kraj</b>	<b>281 774</b>	<b>24%</b>

**Tabela 4. Dzieci 6-letnie objęte wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2011/2012 w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca.<sup>4</sup>**

<b>Dochodowość</b>	<b>Liczba dzieci 6-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym</b>	<b>Odsetek 6-latków w stosunku do wszystkich dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym</b>
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	19 133	32%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	157 947	27%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	104 694	21%
<b>Kraj</b>	<b>281 774</b>	<b>24%</b>

W rzeczywistości należy zakładać, że w gminach, w których już obecnie wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wielu 3-5 lat jest wysoki, przejście dzieci 6-letnich do szkół nie przełoży się na zwiększenie się liczby dzieci 3-5 letnich w tym samym wymiarze. Dotyczy to przede wszystkim dużych miast, w których liczba odchodzących z przedszkoli dzieci sześciolletnich pozwoli na pełne zaspokojenie potrzeb w zakresie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat. Dla przykładu, Poznań ma obecnie wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3-5 letnich na poziomie 99%, w tym 88% dla dzieci 3-letnich i 101%<sup>5</sup> dla dzieci 4-letnich. Po przejściu dzieci 6-letnich do szkół nie należy oczekiwać istotnego wzrostu liczby dzieci 3-4 letnich w przedszkolach, gdyż już teraz jest on bardzo wysoki. Mając powyższe na uwadze, przeprowadzono analizę możliwego wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego, po odejściu do szkół dzieci 6 letnich, uwzględniającą możliwości objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci 3-5 letnich na bazie dostępnych miejsc w roku szkolnym 2011/12.

W analizie przyjęto graniczny poziom wzrostu upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3-5 letnich do wartości 96% w poszczególnych gminach, nawet jeśli liczba miejsc w przedszkolach zwolnionych w wyniku odejścia dzieci 6-letnich pozwoliłaby na osiągnięcie wyższego wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Wyjątek od tego założenia stanowią samorzady, w których już teraz wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego przekracza 96% - w tym przypadku założono, że wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego może osiągnąć wyższy poziom, równy obecnemu.

<sup>4</sup> j.w.

<sup>5</sup> Wskaźnik upowszechnienia przedszkolnego przekraczający wartość 100% na poziomie gminy wynika z większej liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli w gminie niż liczba dzieci zamieszkałych w danej gminie. Zjawisko to dotyczy szczególnie dużych miast, gdzie do przedszkoli uczęszczają dzieci z gmin sąsiednich.

Wyniki symulacji prezentowane w tabelach poniżej nie uwzględniają prawdopodobnego przekształcenia przez część gmin oddziałów przedszkolnych dla dzieci 6-letnich w klasy szkolne. Jednocześnie nie uwzględniono ewentualnego pojawienia się nowych miejsc, w związku z oddawaniem do użytku nowych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego.

W skali kraju poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat może zwiększyć się z 72% do 89% (o 17 punktów procentowych). Szacuje się, że największy wzrost upowszechnienia wychowania przedszkolnego w punktach procentowych (p.p.) zostanie odnotowany w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (od 20 do 22 p.p.), a najmniej w miastach należących do Unii Metropolii Polskich (o 6 p.p.). Natomiast biorąc pod uwagę poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w największym stopniu wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego zwiększy się w gminach o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca (o 24 p.p.), a w najmniejszym w gminach o najwyższym wskaźniku dochodów (o 11 p.p.).

Wyniki analizy w podziale na typ i wielkość samorządu oraz wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca przedstawiają poniższe tabele.

**Tabela 5. Symulacja wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat po odejściu dzieci 6-letnich w podziale na typy i wielkość samorządów.**

Typ samorządu	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat po wykorzystaniu wolnych miejsc po 6-latkach	Przyrost (p.p.)
gmina wiejska do 5 000 mieszkańców	50%	73%	22%
gmina wiejska powyżej 5 000 do 7 000 mieszkańców	54%	77%	22%
gmina wiejska powyżej 7 000 mieszkańców	59%	80%	21%
gmina miejsko-wiejska do 5 000 mieszkańców	55%	77%	22%
gmina miejsko-wiejska powyżej 5 000 do 12 000 mieszkańców	60%	82%	22%
gmina miejsko-wiejska powyżej 12 000 mieszkańców	71%	92%	20%
gmina miejska do 5 000 mieszkańców	76%	94%	18%
gmina miejska powyżej 5 000 do 22 000 mieszkańców	78%	95%	16%
gmina miejska powyżej 22 000 mieszkańców	80%	96%	15%
miasto na prawach powiatu bez 12 miast tworzących Unię Metropolii Polskich	81%	95%	14%
miasta tworzące Unię Metropolii Polskich	91%	97%	6%
<b>Kraj</b>	<b>72%</b>	<b>89%</b>	<b>17%</b>



**Tabela 6. Symulacja wzrostu wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat po odejściu dzieci 6-letnich w podziale na wielkość dochodów podatkowych na mieszkańca.<sup>6</sup>**

Dochodowość	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat	Upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat po wykorzystaniu wolnych miejsc po 6-latkach	Przyrost (p.p.)
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	50%	74%	24%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	66%	86%	20%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	84%	95%	11%
<b>Kraj</b>	<b>72%</b>	<b>89%</b>	<b>17%</b>

Jak z powyższego wynika, dla gmin najbiedniejszych i małych gmin o wiejskim charakterze, wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, po przejściu dzieci 6-letnich do szkół, ma największy potencjał wzrostowy, niemniej bez wsparcia ze strony państwa może, i to tylko w sprzyjających warunkach, osiągnąć poziom jedynie zbliżony do obecnej średniej dla kraju i znacznie niższy od średniej w krajach Unii Europejskiej.

Ponieważ duże miasta mają często wysokie opłaty za przedszkola i wyższe koszty prowadzenia przedszkoli, odejście dzieci 6-letnich do szkół, które nie będzie bilansowane nowymi miejscami dla dzieci 3 i 4-letnich, będzie działało korzystnie na finanse tych miast po wprowadzeniu ograniczenia opłat rodziców.

Warto zauważyć, że pozostawienie opłat na obecnym poziomie może stanowić barierę dla części mieszkańców miast.

### **Analiza finansowa sytuacji gmin po wejściu w życie projektowanych zmian.**

Analizę przeprowadzono w oparciu o wszystkie dostępne informacje o opłatach ponoszonych przez rodziców za czas przekraczający bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki w przedszkolach samorządowych, zawarte w uchwałach rad gmin. Zbadano wszystkie 2 479 gmin w Polsce, znajdując 1 923 uchwały rad gmin określające wysokość opłat za przedszkola, z tego 100% uchwał rad miast na prawach powiatu, 98% uchwał rad gmin miejskich, 92% uchwał rad gmin miejsko-wiejskich oraz 68% uchwał rad gmin wiejskich. W 333 z 505 rad gmin wiejskich, których uchwał nie znaleziono, nie ma publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę, a jedynie oddziały przedszkolne w szkołach podsta-

<sup>6</sup> j.w.

wowych. Można założyć, że gminy te nie pobierają opłat od rodziców, mimo, iż część dzieci przebywa w tych oddziałach powyżej 5 godzin dziennie.

Analiza zbadanych uchwał wskazuje, że średnia opłata obowiązująca w roku szkolnym 2011/2012, pobierana od rodziców za godzinę przebywania dziecka w przedszkolu ponad czas bezpłatnej nauki, wychowania i opieki wynosi 1,75 zł<sup>7</sup>. Zróżnicowanie opłat jest znaczne i zawiera się w przedziale od 0,00 zł do 3,98 zł. Zróżnicowanie to, co bardzo istotne, jest znaczne również w ramach podobnego typu gmin. Niezależnie od typu samorządu, można znaleźć gminy o opłatach bardzo niskich oraz bardzo wysokich, co dowodzi, iż nie są one skorelowane z rzeczywistymi kosztami prowadzenia przedszkoli, których zróżnicowanie jest daleko mniejsze, chociażby poprzez porównywalną wysokość wynagrodzenia nauczycieli w skali kraju. Wydaje się, że na wysokość opłaty w danej gminie istotny wpływ ma polityka rady gminy w zakresie partycypacji budżetu gminy w ogólnych kosztach prowadzenia przedszkoli w zakresie wykraczającym poza bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki.

Tabela 7. Średnia, minimalna oraz maksymalna opłata za 1 godzinę z uwzględnieniem typu gminy.

Typ gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Minimalna opłata (w zł za godzinę)	Maksymalna opłata (w zł za godzinę)
Gmina wiejska	1,59	0,15	3,90
Gmina miejsko-wiejska	1,83	0,00	3,98
Gmina miejska	2,12	0,00	3,45
Miasto na prawach powiatu	2,22	1,30	3,30
<b>Kraj</b>	<b>1,75</b>	<b>0,00</b>	<b>3,98</b>

Opłatę nie większą niż 1 zł pobiera 15% gmin, w tym 21% gmin wiejskich. Opłatę nie większą niż 2 zł pobiera 72% gmin, w tym 82% gmin wiejskich. Opłatę powyżej 3 zł pobiera 3% gmin, w tym 2% gmin wiejskich. Powyższe informacje dotyczą gmin, które pobierają opłaty od rodziców.

Tabela 8. Opłaty rodziców w zależności od typu samorządu. Odsetek gmin pobierających opłaty w poszczególnych przedziałach cenowych.

Typ gminy/Opłata za godzinę	Od 0 zł do 0,50 zł	Od 0,51 zł do 1,00 zł	Od 1,01 zł do 1,50 zł	Od 1,51 zł do 2,00 zł	Od 2,01 zł do 2,50 zł	Od 2,51 zł do 3,00 zł	Od 3,01 zł do 3,50 zł	Od 3,51 zł do 4,00 zł
Gmina wiejska	2,2%	18,7%	35,3%	25,4%	11,1%	5,5%	1,4%	0,3%
Gmina miejsko-wiejska	1,1%	8,6%	26,3%	32,2%	19,5%	9,2%	2,4%	0,7%
Gmina miejska	0,4%	5,9%	14,4%	28,8%	26,7%	16,1%	7,6%	0,0%
Miasto na prawach powiatu	0,0%	0,0%	13,8%	24,6%	32,3%	26,2%	3,1%	0,0%
<b>Kraj</b>	<b>1,6%</b>	<b>13,7%</b>	<b>29,5%</b>	<b>27,7%</b>	<b>16,1%</b>	<b>8,5%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,4%</b>

<sup>7</sup> Wysokość opłaty dotyczy średniej ważonej liczbą wychowanków w poszczególnych godzinach dla 5 godzin następujących po czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. Tak konstruowany wskaźnik uwzględnia efektywną stawkę godzinową dla gmin, w których jest ona różna w poszczególnych godzinach. Średnia arytmetyczna dla trzech pierwszych godzin wyniosła 1,76 zł za godzinę.

Najwięcej gmin wiejskich pobierających opłaty od rodziców, pobiera je w wysokości od 1,01 zł do 1,50 zł. W przypadku gmin miejsko-wiejskich i miejskich, typowy przedział to poziom 1,51 zł do 2,00 zł, natomiast najwięcej miast na prawach powiatu pobiera opłaty w wysokości od 2,01 zł do 2,51 zł.

W gminach wiejskich, o niskich wskaźnikach dochodów podatkowych na mieszkańca, opłaty od rodziców są najczęściej mniejsze od opłat w miastach, w szczególności dużych. Jednocześnie odsetek dzieci, od rodziców których opłaty są pobierane, jest w nich zdecydowanie mniejszy.

Projektowane rozwiązanie zakłada wsparcie gmin poprzez przekazanie dotacji z budżetu państwa na każde dziecko w wieku 2-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym na terenie gminy, wraz z jednoczesnym ograniczeniem opłat ponoszonych przez rodziców do wysokości 1 zł za godzinę<sup>8</sup>.

Zmiany będą wprowadzane stopniowo - od dnia 1 września 2013 r. ograniczenie opłat rodziców będzie dotyczyło pierwszych dwóch godzin zajęć następujących po czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, od dnia 1 września 2014 r. - pierwszych trzech godzin zajęć następujących po czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, a od dnia 1 września 2015 r. - wszystkich godzin zajęć przekraczających czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki. W związku ze stopniowym wprowadzaniem ograniczeń w opłatach projektuje się również stopniowe zwiększanie dotacji dla gmin. Kalkulacja dotacji dla gmin będzie oparta o liczbę wszystkich dzieci 2-5 letnich uczęszczających do przedszkoli i zarejestrowanych w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji oraz:

- w 2013 r. o kwotę 333 zł na dziecko (gdyż ograniczenie opłat będzie dotyczyło jednej trzeciej roku tj. od dnia 1 września 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz dwóch godzin z pięciu);
- w 2014 r. o kwotę 1 136 zł na dziecko (gdyż ograniczenie opłat będzie dotyczyło dwóch godzin w okresie dwóch trzecich roku i trzech godzin przez okres jednej trzeciej roku);
- w 2015 r. o kwotę 1 398 zł na dziecko (ograniczenie będzie dotyczyło pierwszych trzech godzin przez 2/3 roku i wszystkich godzin przez 1/3 roku);
- w 2016 r. kwota roczna będzie wynosiła 1 433 zł (ograniczenie opłat będzie dotyczyło wszystkich godzin);
- w kolejnych latach odpowiednia kwota dotacji na dziecko określona została z uwzględnieniem przewidywanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

---

<sup>8</sup> Stawka maksymalnej opłaty będzie waloryzowana w następnych latach skumulowanym wskaźnikiem inflacji, jeśli w kolejnych latach przekroczy on 10%.

Według danych Systemu Informacji Oświatowej z dnia 30 września 2011 r. 61% dzieci przebywa w przedszkolach powyżej 5 godzin i jest to maksymalny odsetek dzieci, od których gmina może pobierać opłaty (ponieważ istnieją gminy, które zwiększają bezpłatny wymiar nauczania, wychowania i opieki ponad 5 godzin). Aby oszacować możliwe dochody gmin z tytułu opłat od rodziców przyjęto bezpieczne założenie, że średni czas przebywania w przedszkolach dzieci, które pozostają w nich powyżej 5 godzin, wynosi średnio:

- 8,5 godzin dziennie dla miast na prawach powiatu i gmin miejskich;
- 8 godzin dziennie dla gmin miejsko-wiejskich;
- 7,5 godzin dziennie dla gmin wiejskich.

Powyższe oznacza, że dla 21 dni roboczych w miesiącu i 10 miesięcy w roku (po odliczeniu 2 miesięcy nieobecności dziecka w przedszkolu z powodu urlopu rodziców, choroby itp.) roczna liczba godzin przebywania tych dzieci ponad czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki wynosi:

- 735 godzin rocznie dla miast na prawach powiatu i gmin miejskich;
- 630 godziny rocznie dla gmin miejsko-wiejskich;
- 525 godziny rocznie dla gmin wiejskich.

Ponieważ, zgodnie z projektowanym rozwiązaniem, ograniczenia w wysokości opłat rodziców będą wdrażane stopniowo, konieczne było przyjęcie założenia o odsetku dzieci uczęszczających do przedszkoli w poszczególnych godzinach. Przyjęto, że niezależnie od typu samorządu, na 6 i 7 godzinie zajęć, przebywają wszystkie dzieci pozostające w przedszkolach powyżej 5 godzin, natomiast na 8 godzinie w miastach na prawach powiatu pozostaje i gminach miejskich 70% tych dzieci, w gminach miejsko-wiejskich 60% a w gminach wiejskich - 30%.

System Informacji Oświatowej nie gromadzi danych w zakresie rzeczywistego czasu przebywania dzieci w przedszkolach oprócz określenia czy dziecko przebywa do czy powyżej 5 godzin dziennie. Bazując jednak na wynikach ankiety przeprowadzonej wśród gmin można stwierdzić, że przyjęte założenia nie są zaniżone.

Analiza sytuacji finansowej gmin w poszczególnych latach, w oparciu o szczegółowe dane dla każdej gminy, zostanie przedstawiona w dalszej części, niemniej jednak aby oszacować skutki finansowe dla budżetów gmin, należy zauważyć, że średnia stawka godzinowa, ważona łączną liczbą godzin, od której pobierane są opłaty wynosi obecnie 2,14 zł, 61% dzieci płaci opłaty i jednocześnie przebywa w przedszkolu średnio 8,22 godzin<sup>9</sup>. Założono również, że 30% dzieci przebywających w przedszko-

---

<sup>9</sup> Co daje średnio 676 godziny rocznie, od których pobierane są opłaty. Wyliczenia uwzględniają zakładane różnice w średnim czasie przebywania dziecka w przedszkolu pomiędzy typami samorządów.

lach niepublicznych będzie od września 2014 r. objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach ze zwiększoną z 75% do 100% dotacją z budżetu gminy. Dla całego sektora samorządowego, sytuacja finansowa przedstawiałaby się następująco:

**W roku 2013** gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 320 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,20 \text{ zł} - 1 \text{ zł tj. różnica między ważoną opłatą średnią w 2013 r. a 1 zł}) \times (61\% \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\,058 \text{ tys., tj. liczba uczniów w placówkach gminnych}) \times (420, \text{ tj. liczba godzin, dla których w 2013 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) \times (1/3 \text{ roku}) = 108 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 212 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

**W roku 2014** gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 148 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,25 \text{ zł} - 1 \text{ zł tj. różnica między ważoną opłatą średnią szacowaną na 2014 r. a 1 zł}) \times (61\% \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\,043 \text{ tys., tj. liczba uczniów w placówkach gminnych w 2014 r.}) \times (463, \text{ tj. roczna liczba godzin, dla których w 2014 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) = 368 \text{ mln zł.}$

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

$(202 \text{ tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2014}) \times (30\% - \text{zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100\% dotowane}) \times (6,4 \text{ tys. zł} - \text{prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka}) \times (25\% - \text{zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75\% obecnych, do 100\% kosztów na wychowanka}) \times (4/12 - \text{gdyż zwiększona dotacja obowiązywałaby dla ostatnich czterech miesięcy roku 2014}) = 33 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 747 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

**W roku 2015** gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 703 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

$(2,31 \text{ zł} - 1 \text{ zł tj., różnica między opłatą średnią szacowaną na rok 2015 a 1 zł}) \times (61\%, \text{ tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty}) \times (1\,014 \text{ tys., tj. średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2015 r.}) \times (591, \text{ tj. roczna liczba godzin, dla których w 2014 r. będzie obowiązywało ograniczenie}) = 479 \text{ mln zł.}$

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

$(197 \text{ tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2015}) \times (30\% - \text{zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100\% dotowane}) \times (6,6 \text{ tys. zł} - \text{prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka}) \times (25\% - \text{zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75\% obecnych, do 100\% kosztów na wychowanka}) = 98 \text{ mln zł.}$

Tym samym kwota 1 126 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

**W roku 2016** gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 747 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

(2,36 zł - 1 zł, tj. różnica między ważoną opłatą średnią szacowaną na rok 2016 a 1 zł) × (61%, tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty) × (1 016 tys., tj. średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2016 r.) × (676 tj. roczna liczba godzin, dla których w 2014 r. będzie obowiązywało ograniczenie) = 574 mln zł.

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

(197 tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2016) × (30% - zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100% dotowane) × (6,8 tys. zł - prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka) × (25% - zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75% obecnych, do 100% kosztów na wychowanka) = 100 mln zł.

Tym samym kwota 1 073 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

**W roku 2017** gminy otrzymają dotację z budżetu państwa w wysokości 1 798 mln zł, natomiast ubytek w ich dochodach można wyliczyć szacunkowo jako:

(2,43 zł – 1,10 zł tj., różnica między ważoną opłatą średnią szacowaną na rok 2017 a 1 zł zwaloryzowanym skumulowanym wskaźnikiem inflacji) × (61%, tj. odsetek uczniów, od których można pobrać opłaty) × (1 021 tys., tj. średnioroczna liczba uczniów w placówkach gminnych w 2017 r.) × (676, tj. roczna liczba godzin, dla których w 2014 r. będzie obowiązywało ograniczenie) = 560 mln zł.

Kwota zwiększonej dotacji dla części przedszkoli niepublicznych wynosiłaby:

(198 tys. wychowanków przedszkoli niepublicznych prognozowanych na rok 2017) × (30% - zakładany odsetek dzieci w przedszkolach przekształconych w 100% dotowane) × (7,0 tys. zł - prognozowany średni koszt ponoszony przez gminy na jednego wychowanka) × (25% - zwiększona dotacja z budżetu gminy z 75% obecnych, do 100% kosztów na wychowanka) = 103 mln zł.

Tym samym kwota 1 135 mln zł będzie dodatkowo wspierała budżety gmin.

Rzeczywisty ubytek dochodów, ze względu na znaczne różnice między gminami, może nieco odbiegać do podanych kalkulacji. Szczegółowa analiza, uwzględniająca uwarunkowania każdej z gmin zostanie przedstawiona w dalszej części OSR.

Projektowany system, wraz z jego stopniowym dojściem do stanu docelowego, jest tak skalkulowany, że w każdym roku przekazywane z budżetu państwa środki zapewniają sfinansowanie części opłat ponoszonych dotychczas przez rodziców oraz dodatkowo zapewniają środki, które gminy mogą przeznaczyć na rozwój wychowania przedszkolnego. W gminach wiejskich, o niskich wskaźnikach dochodów podatkowych na mieszkańca, opłaty od rodziców są mniejsze od opłat w miastach, w szczególności dużych. Jednocześnie odsetek dzieci, od rodziców których opłaty są pobierane, jest w nich zdecydowanie mniejszy, co obrazuje poniższa tabela:

**Tabela 9. Średnia opłata za 1 godzinę oraz odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać te opłaty, z uwzględnieniem typu gminy.**

Typ gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać opłaty
Gmina wiejska	1,59	40%
Gmina miejsko-wiejska	1,83	53%
Gmina miejska	2,12	73%
Miasto na prawach powiatu	2,22	78%
<b>Kraj</b>	<b>1,75</b>	<b>61%</b>

**Tabela 10. Średnia opłata za 1 godzinę oraz odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać te opłaty, z uwzględnieniem zamożności gminy.**

Zamożność gminy	Średnia opłata (w zł za godzinę)	Odsetek dzieci, od rodziców których można pobierać opłaty
15% gmin o najniższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,42	31%
gminy nienależące do 15% gmin o najniższym oraz do 15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,75	53%
15% gmin o najwyższym wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca	1,98	76%
<b>Kraj</b>	<b>1,75</b>	<b>61%</b>

Takie zróżnicowanie gmin powoduje, że gminy wiejskie oraz gminy o niskim wskaźniku dochodów podatkowych na mieszkańca znaczną część dotacji przeznaczyć będą mogły na rozwój wychowania przedszkolnego. Jest to uzasadnione z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych, gdyż obecny poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego w małych gminach wiejskich (do 5 tys. mieszkańców) wynosi 50%, podobnie w przypadku 15% gmin najbiedniejszych. W dużych miastach oraz w gminach najbogatszych poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego jest wysoki (odpowiednio 91% dla 12 największych miast Polski oraz 84% dla 15% najbogatszych gmin), a zatem nie istnieje tam potrzeba znaczącego zwiększania miejsc w przedszkolach.

Ponieważ połączenie wysokich opłat ze znacznym odsetkiem dzieci płacących opłaty dotyczy głównie dużych miast, należy zauważyć, że miasta te mają stosunkowo duży udział przedszkoli niepublicznych, na dzieci w których gmina też otrzyma dotację. Jednocześnie, zważywszy na stosunkowo wysokie czesne w przedszkolach niepublicznych w dużych miastach i większą zamożność mieszkańców, przewiduje się, że stosunkowo niewiele przedszkoli niepublicznych będzie zainteresowanych otrzymaniem 100% dotacji z budżetu gminy w zamian za przyjęcie ograniczeń w opłatach. Ponadto, w przypadku uczęszczania do przedszkola danej gminy dziecka zamieszkałego na terenie innej gminy projektowane jest wprowadzenie obowiązku refundacji

wydatków bieżących ponoszonych na wychowanka przedszkola przez gminę, której mieszkańcem jest dziecko. Rozwiązanie takie będzie wspierało budżety zasadniczo gmin miejskich. Istnienie systemu refundacji dodatkowo uzasadnia taki podział środków, aby większa część pieniędzy pozostawała w gminach wiejskich.

Trzeba również mieć na względzie, że od dnia 1 września 2014 r. wszystkie dzieci 6-letnie, których obowiązkowe przygotowanie przedszkolne dotychczas było finansowane z własnych środków gmin, zostaną objęte finansowaniem z części oświatowej subwencji ogólnej, jako uczniowie szkoły podstawowej.

Już w 2012 r. gminy otrzymały w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki skalkulowane na wszystkie dzieci 6-letnie, które potencjalnie mogłyby rozpocząć naukę w szkole podstawowej od dnia 1 września 2012 r. Na rok 2013 projektowane jest zwiększenie środków dla gmin tak, aby objąć częścią oświatową subwencji ogólnej 2/3 populacji dzieci 6-letnich od września 2013 r. Zakłada się, że własne środki finansowe gmin, „uwolnione” wskutek przejścia przez budżet państwa finansowania nauki 6-latków, w połączeniu z dotacją na zadania przedszkolne, stanowią zabezpieczenie pokrycia skutków finansowych regulacji wynikających z projektowanych rozwiązań. Wyraźny efekt rozpoczęcia obowiązkowej edukacji przez dzieci 6-letnie dotyczyć będzie dużych miast, gdzie odchodzący z przedszkoli rocznik 6-latków najprawdopodobniej nie będzie w pełni zastąpiony rocznikami dzieci 3 i 4-letnich z powodu już teraz wysokiego odsetka tych dzieci uczęszczających do przedszkoli.

Szczegółowa analiza każdej gminy, po uwzględnieniu dodatkowych założeń, że:

- 30% przedszkoli niepublicznych będzie zainteresowanych pobieraniem 100% dotacji z budżetu gminy,
- wysokość opłat od rodziców w gminach (głównie wiejskich), w których nie można było określić wysokości opłaty z powodu braku uchwały rady gminy, będzie równa wysokościom średnich stawek dla poszczególnych typów gmin, – w gminach tych jednak najprawdopodobniej opłaty nie są pobierane,
- jeśli gmina pobierała opłatę poniżej 1 zł, to nie będzie jej zwiększała do maksymalnej możliwej wartości (tj. 1 zł), ale pozostawi ją na dotychczasowym poziomie,
- nie będzie uwzględniony efekt przejścia współfinansowania dzieci 6-letnich przez państwo w ramach części oświatowej subwencji ogólnej,

wykazała, że:

**w 2013 r.**

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 320 mln zł, kwota 110 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, a 210 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowa-



nia przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

**Tabela 11. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2013 r w mln zł.**

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w wieku 2-5 lat w zł
Gmina wiejska	11	64	283
Gmina miejsko-wiejska	19	51	243
Gmina miejska	23	33	197
Miasto na prawach powiatu	57	61	173
<b>Kraj</b>	<b>110</b>	<b>210</b>	<b>218</b>

#### w 2014 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 148 mln zł, kwota 378 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, 31 mln zł przeznaczone może być na pokrycie zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a 740 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

**Tabela 12. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2014 r. w mln zł.**

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w wieku 2-5 lat w zł
Gmina wiejska	36	5	229	964
Gmina miejsko-wiejska	63	5	184	827
Gmina miejska	80	7	117	653
Miasto na prawach powiatu	198	14	210	565
<b>Kraj</b>	<b>378</b>	<b>31</b>	<b>740</b>	<b>732</b>

#### w 2015 r.

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 703 mln zł, kwota 505 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, 95 mln zł przeznaczone może być na pokrycie

zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a 1 103 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

**Tabela 13. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2015 r. w mln zł.**

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w wieku 2-5 lat w zł
Gmina wiejska	41	14	335	1 200
Gmina miejsko-wiejska	79	17	276	1 038
Gmina miejska	108	21	175	803
Miasto na prawach powiatu	276	43	316	695
<b>Kraj</b>	<b>505</b>	<b>95</b>	<b>1 103</b>	<b>905</b>

**w 2016 r.**

z dotacji udzielonej przez budżet państwa w wysokości 1 747 mln zł, kwota 603 mln zł przeznaczona zostanie na zrekompensowanie ubytku dochodów z tytułu opłat wnoszonych przez rodziców, 98 mln zł przeznaczone może być na pokrycie zwiększonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a 1 046 mln zł może być przeznaczone na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. W podziale na typy samorządów sytuacja przedstawia się następująco (w mln zł):

**Tabela 14. Łączne kwoty rekompensaty z tytułu ubytku dochodów z opłat rodziców, z uwzględnieniem typu gminy oraz z wysokością środków możliwych do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w 2016 r. w mln zł.**

Typ gminy	Rekompensata ubytku dochodów z opłat rodziców	Wzrost dotacji dla przedszkoli niepublicznych	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego	Środki możliwe do wykorzystania na rozwój wychowania przedszkolnego w przeliczeniu na wychowanka w wieku 2-5 lat w zł
Gmina wiejska	45	14	338	1 217
Gmina miejsko-wiejska	90	17	274	1 029
Gmina miejska	132	22	160	731
Miasto na prawach powiatu	336	44	274	600
<b>Kraj</b>	<b>603</b>	<b>98</b>	<b>1 046</b>	<b>858</b>

Należy pamiętać, że założono, iż w kolejnych latach obecne opłaty rodziców mogłyby rosnać w każdym roku o wskaźnik inflacji. Jednocześnie projektowana nowa opłata

mogłaby rosnać, ze względów praktycznych, po przekroczeniu przez skumulowaną inflację w kolejnych latach 10%. Zważywszy na dotychczasowe prognozy, wzrosła by ona w 2017 r. do wysokości 1,10 zł. W tymże roku wzrost nowej opłaty rodziców byłby wyższy (10% w stosunku do 2,5%), niż projektowany w analizie wzrost dotychczasowych opłat od rodziców, co powiększyłoby wysokość dodatkowych środków dla gmin w 2017 r. w stosunku do roku 2016.

Z punktu widzenia struktury wydatków bieżących gmin przeznaczanych na wychowanie przedszkolne, obecnie w skali kraju udział opłat rodziców w wydatkach bieżących gmin można szacować na poziomie około 11%, przy czym w gminach wiejskich 6%, a w miastach na prawach powiatu 14%. Z powyższego wynika, że średnio w skali kraju 89% wydatków pokrywa gmina z własnego budżetu (odpowiednio 94% gminy wiejskie i 86% miasta na prawach powiatu). Wprowadzenie nowych regulacji wpłynie na strukturę finansowania wydatków na edukację przedszkolną. Wskaźnik udziału gmin w wydatkach zmniejszy się do poziomu 78% (74% dla gmin wiejskich i 79% dla miast na prawach powiatu), jednocześnie udział opłat rodziców spadnie do poziomu 4% (3% dla gmin wiejskich i 5% dla miast na prawach powiatu), a udział dotacji celowej z budżetu państwa będzie stanowił 18% wydatków gmin (23% dla gmin wiejskich i 16% dla miast na prawach powiatu).

W zakresie dodatkowych rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy:

a) przeprowadzona analiza projektowanego rozwiązania wykazała, że możliwość wskazania miejsca spełniania obowiązku przedszkolnego również w przedszkolach niepublicznych dotowanych w 100% jest korzystna dla budżetów gmin. W obecnym systemie prawnym gmina musi zapewnić dziecku 5 i 6 letniemu miejsce spełniania obowiązku przedszkolnego. Jeśli gmina nie dysponuje odpowiednią liczbą miejsc w swoich placówkach może wskazać miejsce realizacji obowiązku w innej gminie, z czym najczęściej wiąże się konieczność dowozu dziecka. W rozwiązaniu projektowanym rozszerza się katalog miejsc, a zatem zwiększa się możliwość wskazania miejsca, do którego odległość będzie wynosiła mniej niż 3 km, co będzie skutkowało brakiem obowiązku dowozu dziecka.

b) przedszkola niepubliczne, które zdecydują się na korzystanie ze zwiększonej dotacji z budżetu gminy (do 100% wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu gminnym), będą otrzymywać dotację w danym miesiącu mając jednocześnie możliwość pobierania opłaty od rodziców nie większej niż ustalone w uchwale rady gminy (a więc docelowo nie większej niż 1 zł za godzinę). Oznacza to dla przedszkola dodatkowe (poza obecną dotacją w obecnej wysokości z budżetu gminy) wpływy rzędu 200-300 zł miesięcznie na jednego wychowanka.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Na podstawie analizy opłat ponoszonych przez rodziców w 62 losowo wybranych przedszkolach niepublicznych. Kształtowały się one na poziomie od 140 zł do 1 350 zł miesięcznie, przy średniej wynoszącej 496 zł. Poziom niższy niż 300 zł miesięcznie zanotowano w 20% przedszkoli niepublicznych.

Szczegółowa analiza dla lat 2013-16 wykazała, że niezależnie od typu samorządu, dotacja przekazana z budżetu państwa pokrywa ubytek dochodów z tytułu obecnie pobieranych opłat od rodziców oraz pozwala na przeznaczenie pewnych środków na rozwój wychowania przedszkolnego w gminach. Środki te, pomimo równej dotacji na wychowanka udzielanej gminom, są ponad dwukrotnie większe w gminach wiejskich niż w miastach na prawach powiatu. Ma to uzasadnienie w związku z większą potrzebą tworzenia miejsc przedszkolnych i polepszania oferty edukacji przedszkolnej na wsi.

Reasumując, środki na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego zabezpiecza się w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

#### **4. Wpływ projektowanej ustawy na rynek pracy**

Projektowana ustawa w początkowym okresie powinna wpłynąć na wzrost zatrudnienia, ze względu na konieczność tworzenia nowych miejsc wychowania przedszkolnego. Od dnia 1 września 2014 r., wraz z wejściem w życie obowiązku szkolnego dla dzieci 6-letnich, wszystkie dzieci 4-letnie będą miały prawo do korzystania z edukacji przedszkolnej. Należy oczekiwać, że część nauczycieli przedszkoli znajdzie zatrudnienie w nowo tworzonych klasach pierwszych w szkołach podstawowych, inni zaś będą mogli podjąć pracę z dziećmi 4-letnimi. Jest to prawdopodobne tym bardziej, że posiadane przez nauczycieli kwalifikacje zawodowe umożliwiają podjęcie przez nich pracy zarówno w wychowaniu przedszkolnym, jak i edukacji wczesnoszkolnej.

Dobre prognozy dla rynku pracy stwarza także przepis gwarantujący od dnia 1 września 2016 r. każdemu dziecku 3-letniemu miejsce edukacji przedszkolnej. Takie rozwiązanie nie tylko złagodzi skutki prognozowanego niżu demograficznego, ale także przyczyni się do utworzenia nowych miejsc pracy.

Zważywszy na projektowany wzrost liczby wychowanków w przedszkolach, można zakładać, że w roku szkolnym 2014/15 pracę w przedszkolach mogłoby znaleźć dodatkowo nawet 11 tys. nauczycieli.

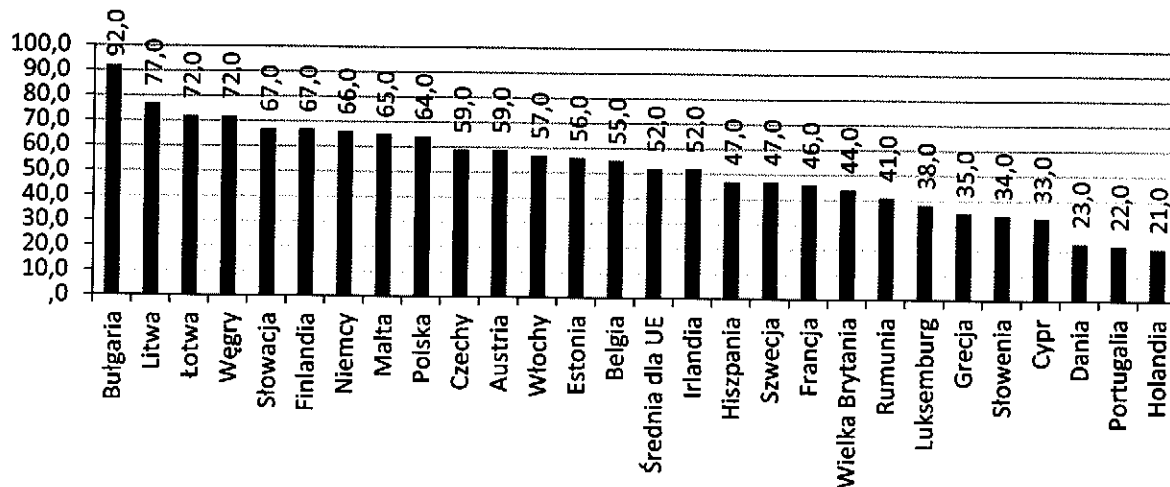
Należy jednak pamiętać, że poszczególne regiony kraju, duże miasta, czy nawet gminy charakteryzują się zróżnicowaną gęstością sieci placówek wychowania przedszkolnego. Oznacza to, że w niektórych miejscowościach zaistnieje pilna potrzeba tworzenia miejsc pracy, w związku z koniecznością uzupełnienia dotychczasowej sieci placówek wychowania przedszkolnego, w innych zaś zjawisko to nie wystąpi wcale.

Należy podkreślić, że proponowane w projekcie zmiany mogą także pozytywnie wpływać na możliwość poszukiwania i podejmowania pracy przez rodziców, a zwłaszcza przez matki dzieci korzystających w wychowania przedszkolnego.

Prowadzone w Polsce badania pokazują, że decyzje kobiet o pracy zawodowej są silnie uwarunkowane przez skalę obowiązków domowych, w tym związanych z urodzeniem i wychowywaniem dzieci – im większa liczba dzieci i młodszy ich wiek, tym

rzadziej kobiety decydują się na pracę zawodową<sup>11</sup>. W Polsce, problem ten częściowo jest rekompensowany zaangażowaniem w opiekę nad dziećmi dziadków i innych członków rodziny. Badania pokazują, że odsetek dzieci pozostaje wyłącznie pod opieką rodziców maleje, ale jest wciąż relatywnie duży – co można bezpośrednio wiązać z dostępnością instytucjonalnych form opieki nad dziećmi.

**Wykres 1. Odsetek dzieci od lat 3. do momentu rozpoczęcia obowiązkowej nauki, które pozostają wyłącznie pod opieką rodziców w Unii Europejskiej (2010)**



Źródło: Dane z portalu Eurostat na bazie badania EU-SILC (ilc\_caparents).

**Tabela 15. Odsetek dzieci od lat 3. do momentu rozpoczęcia obowiązkowej nauki, które pozostają wyłącznie pod opieką rodziców w Polsce (w proc.)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>do 3 roku życia</b>	64	61	66	67	63	59
<b>w wieku od 3 lat do rozpoczęcia wieku obowiązkowej nauki</b>	43	46	45	43	39	39

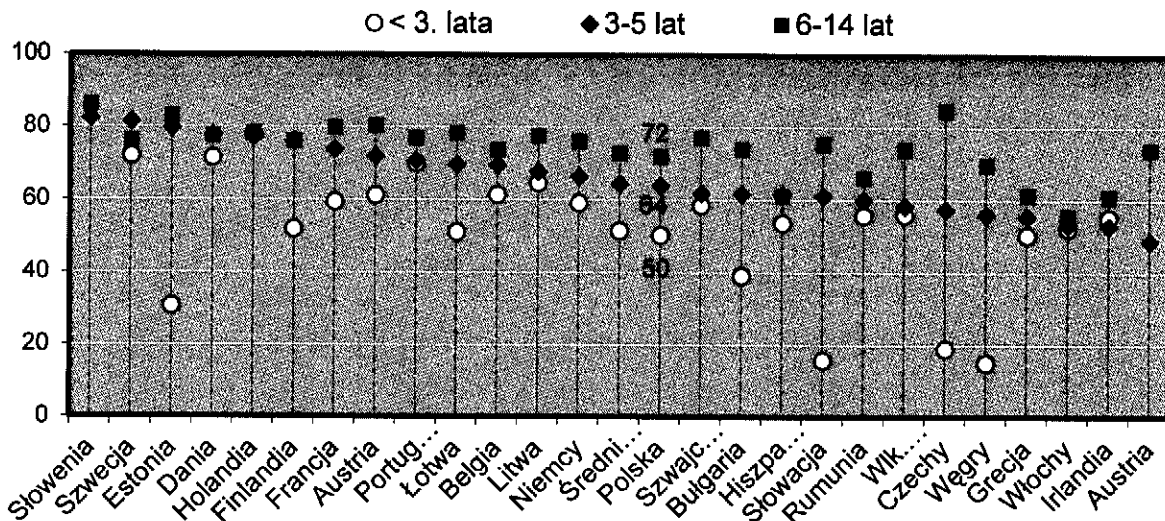
Źródło: Dane z portalu Eurostat na bazie badania EU-SILC (ilc\_caparents).

Opieka nad dzieckiem jest też istotnym czynnikiem wpływającym na niższą stopę zatrudnienia kobiet posiadających dzieci. Różnica między stopą zatrudnienia matek dzieci w wieku przedszkolnym i dzieci w wieku szkolnym wynosiła w 2009 r. w Polsce 8 pkt. proc., a dzieci poniżej 3 roku życia prawie 22 pkt. proc.

W perspektywie czasowej wprowadzenie zmian może także pozytywnie wpłynąć na sytuację demograficzną w kraju.

<sup>11</sup> Zob. I. E. Kotowska (red.) Strukturalne uwarunkowania aktywności zawodowej kobiet w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Scholar, 2009.

Wykres 2. Stopa zatrudnienia matek w podziale na wiek najmłodszego dziecka w 2009 r.



Źródło: OECD Family Database na podstawie Labour Force Survey.

### 5. Wpływ projektowanej ustawy na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa nie wpłynie bezpośrednio na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

### 6. Wpływ projektowanej ustawy na sytuację i rozwój regionalny

W roku szkolnym 2011/12 najwyższy wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat zanotowano w województwie mazowieckim i wynosił on 80%. Najmniej dzieci w wieku od 3 do 5 lat w stosunku do populacji tych dzieci objęte jest wychowaniem przedszkolnym w województwie warmińsko-mazurskim. Wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku od 3 do 5 lat wyniósł tam, w roku szkolnym 2011/12, 62%. Projektowane rozwiązania doprowadzą do zmniejszenia się dysproporcji w dostępie do wychowania przedszkolnego pomiędzy regionami.

DEPARTAMENT KSZTAŁCENIA  
OGÓLNEGO WYCHOWANIA

Beata Dębowska  
DYREKTOR

DYREKTOR  
DEPARTAMENTU PRAWNEGO  
22

Joanna Rozwadowska-Skrzezińska  
radca prawny

18.12.2012r.