



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Dziecka
Marek Michalak

Warszawa, 1 lutego 2010 roku

ZEW/500/5-1/2010/MP

**Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów**

Wielce Szanowny Panie Premierze,

pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na problem upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Polsce. Z informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, iż obecnie jest nim objętych zaledwie ok. 52% dzieci w wieku 3-5 lat (41% trzylatków, 53% czterolatków i 64% dzieci w wieku 5 lat – dane z roku szkolnego 2008/2009). Jest to jeden z najniższych wskaźników wśród krajów Unii Europejskiej – dla porównania w Czechach i na Węgrzech wynosi on ok. 90%, a we Francji czy Hiszpanii ok. 100% (źródło: Eurostat 2006).

Dostępność do edukacji przedszkolnej niezwykle dramatycznie przedstawia się zwłaszcza na terenach wiejskich. Przywołane powyżej dane MEN wskazują, iż wskaźnik liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w mieście wynosił 70,6%, a na wsi zaledwie 28,4%. Dane te dowodzą, jak pilne i niezbędne jest podjęcie zdecydowanych działań ze strony administracji rządowej na rzecz poprawy sytuacji.

Z uznaniem należy przyjąć wprowadzone w ostatnich latach rozwiązania prawne, dające możliwość organizowania edukacji przedszkolnej w formie zespołów i punktów przedszkolnych. Z danych MEN wynika, że ponad 600 takich placówek uzupełniło system edukacji przedszkolnej tylko na przestrzeni 2008 roku. Zapewne byłoby ich jeszcze więcej, gdyby nie ograniczenia finansowe gmin.

Objęcie edukacją przedszkolną większego grona dzieci umożliwia też współfinansowanie zadań placówek przedszkolnych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach priorytetu IX Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”. Alokacja środków finansowych na te działania w latach 2007-2013 wynosi ok. 243 mln euro, w tym ok. 36 mln euro ze środków krajowych. W tym jednak przypadku rodzą się poważne wątpliwości,

czy prowadzone dzięki tym środkom przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego – zwłaszcza te, utworzone na obszarach wiejskich – będą w stanie funkcjonować po zakończeniu wspierania ich działalności przez Unię Europejską.

Konieczność zwiększenia dostępności wychowania przedszkolnego dostrzegł Zespół Doradców Strategicznych Pana Premiera. W raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” Zespół, kierowany przez ministra Michała Boniego uznał, iż jednym z wyzwań, jakie stoją przed Polską w perspektywie dwudziestu kolejnych lat, jest zapewnienie dzieciom powszechnego dostępu do wczesnej edukacji. Przywołując szereg argumentów natury zarówno psychologiczno-społecznej, jak i ekonomicznej, w Raporcie podkreślono kluczowe znaczenie edukacji przedszkolnej dla rozwoju człowieka i całego społeczeństwa. Badania laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, prof. Jamesa Heckmana z Uniwersytetu w Chicago dowodzą, że inwestycje w edukację najmłodszych dzieci przynoszą największy zwrot – zarówno dla samych dzieci, ich sukcesu życiowego, jak i dla społeczeństwa. Dlatego autorzy Raportu słusznie podkreślają, że nakładów na edukację przedszkolną nie należy traktować jako wydatek, lecz jako inwestycję o wysokiej stopie zwrotu. Przy tym przedstawiono wstępną kalkulację nakładów, niezbędnych do upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Polsce, która wynosi ok. 2,5-3 mld zł rocznie (analiza przeprowadzona na zlecenie Fundacji Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego). Jak zaznaczono w Raporcie, Polska jest jednym z nielicznych krajów Unii Europejskiej, w których wczesna edukacja nie jest współfinansowana ze środków budżetu państwa.

W świetle powyższego, w moim przekonaniu, szansą na wzrost upowszechnienia edukacji przedszkolnej jest wprowadzenie współfinansowania przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Dlatego też – na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy z 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.) – zwracam się niniejszym do Pana Premiera z prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania oraz o informację, w jakiej perspektywie czasowej mogłoby to nastąpić.

Do wyznaczeni osunkur
Marcel Lubchelski



**MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ**

Warszawa, 2010 - 03 - 04

DKOW-WJST-BN-337-4/2010

**Pan
Marek Michalak
Rzecznik Praw Dziecka**

Szanowny Panie,

odpowiadając na pismo z dnia 1 lutego br. N ~~12010/MP~~ w sprawie możliwości wprowadzenia współfinansowania przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, uprzejmie informuję, co następuje:

Jednym z głównych zamierzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej planowanych na lata 2009-2011 jest kontynuacja działań mających na celu upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom 5-letnim możliwości skorzystania z prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Bardzo ważne jest budowanie wśród rodziców, nauczycieli oraz samorządów lokalnych i organizacji społecznych przekonania o znaczeniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, prawne, finansowe i programowe wsparcie tworzenia innych form wychowania przedszkolnego, przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Koncepcja upowszechnienia wychowania przedszkolnego ma charakter systemowy. Została ona oparta na wdrożonych i sprawdzonych w innych krajach europejskich rozwiązaniach z zakresu tzw. polityki małego dziecka. Proponowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej rozwiązanie obejmuje:

- rozwój sieci placówek wychowania przedszkolnego i udostępnienie różnych form wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku przedszkolnym,
- wsparcie pedagogiczne oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów dla rodziców wychowujących małe dzieci, w tym prowadzenie różnych form edukacji rodziców,
- zapewnienie pomocy psychologiczno-pedagogicznej i specjalistycznej mającej na celu wspieranie rozwoju i edukacji dzieci, wyrównywanie opóźnień i dysharmonii rozwojowych oraz terapię zaburzeń.

Obowiązująca ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) zapewniła od 1 września 2009 r. wszystkim pięcioletkom prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego, które od 1 września 2011 r. zostanie przekształcone w obowiązek, jakże korzystny dla wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z różnych środowisk. Z napływających informacji wynika, iż wszystkim, którzy chcieli skorzystać z powyższego prawa, gminy zapewniły miejsca realizacji wychowania przedszkolnego. Nie ulega wątpliwości, że tylko zmiany systemowe (przepisy ustawy o systemie oświaty) mogły skutecznie przyczynić się do wyrównania szans edukacyjnych dzieci.

W małych środowiskach poważnym problemem utrudniającym organizację przedszkoli jest także rozproszenie siedlisk ludzkich. Trudno wyobrazić sobie zorganizowanie przedszkola w miejscowości, w której mieszka troje, siedmioro czy dwanaścioro dzieci – szczególnie, gdy obowiązujące do końca 2007 r. przepisy praktycznie „wiązały ręce” samorządom, nie pozwalając na żadną swobodę działania, a jedyną możliwością rozwiązania powstałego problemu było zorganizowanie tradycyjnego przedszkola. Natomiast rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. Nr 83, poz. 693) - które było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. i jego nowelizacją z dnia 13 czerwca 2008 r. - pozwoliło na tworzenie innych (niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych) form wychowania przedszkolnego, a tym samym na upowszechnianie dostępu do edukacji przedszkolnej. Zakładanie i prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego zarówno przez gminy jako osoby prawne i fizyczne, jest rozszerzeniem katalogu miejsc realizacji wychowania przedszkolnego. Tworzenie punktów przedszkolnych lub zespołów wychowania przedszkolnego jest korzystne dla gmin ze względu na niższe koszty ponoszone na dziecko uczęszczające na zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, niż koszty utrzymania dziecka w przedszkolu. Nie oznacza to jednak, że tradycyjne przedszkola mają być zastąpione przez inne formy wychowania przedszkolnego, ponieważ, co należy podkreślić, tylko w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o inne formy wychowania przedszkolnego.

Po ustawowym obniżeniu wieku obowiązku szkolnego dzieci, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z subwencji oświatowej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy, jako organy prowadzące, uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-5 lat.

Należy podkreślić, że edukacja przedszkolna na terenie gminy nie jest nowym zadaniem. Przekazując gminom z dniem 1 stycznia 1992 r. zadanie zakładania i prowadzenia m.in. publicznych przedszkoli, ustawodawca określił jednocześnie charakter przekazanych przez państwo zadań jako obowiązkowe zadania własne gmin (art. 105 ustawy o systemie oświaty). Równocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, a taką potrzebą jest m.in. organizacja wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 3-6 lat.

O zakresie, sposobie i źródle finansowania zadań oświatowych przesądzają przepisy art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w myśl których środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP – są: dochody własne, subwencje ogólne (w tym część oświatowa tej subwencji) oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Stosownie do art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.) sposób ustalania subwencji oświatowej jest wprost przesądzony ustawą i nie ma związku z ponoszonymi wydatkami w jednostkach samorządu terytorialnego, a kwota subwencji określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podziału subwencji oświatowej – po odliczeniu rezerwy ustawowej – między gminy, powiaty i województwa samorządowe dokonuje się według kryteriów ustalonych przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, zgodnie z zasadami przyjmowanymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku. Głęboko zindywidualizowane decyzje podejmowane przez organy samorządowe, determinujące łączny skutek finansowy zadań

oświatowych, w fundamentalny sposób różnicują te skutki w poszczególnych samorządach sprawiając, iż w części jednostek samorządu terytorialnego subwencja oświatowa jest równa wydatkom, w innych jest mniejsza, a w jeszcze innych subwencja oświatowa wystarcza na szereg innych wydatków niż wydatki bieżące w oświacie.

Należy jednak mieć na uwadze, iż jednym z istotnych elementów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, tzn. prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej - pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi - w granicach określonych przez ustawy - dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Zgodnie z przepisami ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Należy podkreślić, że wraz z przekazaniem gminom do prowadzenia przedszkoli, zostały zwiększone dochody gmin. Dlatego też, ewentualna zmiana sposobu finansowania przedszkoli, polegająca na subwencjonowaniu edukacji przedszkolnej, musiałaby wiązać się z jednoczesnym zmniejszeniem udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz stosownym zwiększeniem kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest oczywiste, że zmiana polegająca na zastąpieniu najbardziej elastycznego źródła dochodów samorządów terytorialnych, jakimi są dochody własne, częścią oświatową subwencji ogólnej przyczyni się do upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Zasada jest wykonywanie zadań własnych w oparciu o dochody jednostki samorządu terytorialnego. Subwencja oświatowa, stanowiąca pomoc państwa, nie jest dotacją lecz formą uzupełniania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej (w tym części oświatowej subwencji) decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Uprzejmie informuję, iż obecnie, jak i w najbliższych latach zadania dotyczące edukacji przedszkolnej są i będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Szczegółowy Opis Priorytetu IX PO KL w ramach Działania 9.1 Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty przewiduje różne obszary wsparcia w zakresie edukacji przedszkolnej. W poddziałaniu 9.1.1 Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, projekty konkursowe dotyczą: tworzenia przedszkoli (w tym również uruchamiania innych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich), wsparcia istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) w celu umożliwienia większej liczbie dzieci korzystania z wychowania przedszkolnego (np. wsparcie dla placówek zagrożonych likwidacją, wydłużenie godzin pracy placówek, uruchomienie dodatkowych oddziałów, zatrudnienie dodatkowego personelu itp.). Za realizację działań w ramach Priorytetu IX PO KL odpowiedzialne są samorządy województw, jako Instytucje Pośredniczące. We wszystkich województwach realizacja działań rozpoczęła się w 2008 roku. Na powyższe działania zaplanowano w latach 2007-2013 łącznie ponad 243 mln euro. Ministerstwo Edukacji Narodowej ściśle współpracuje z samorządami wojewódzkimi oraz Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w celu jak najlepszego i najbardziej efektywnego wykorzystania środków finansowych Unii Europejskiej dla rozwoju wychowania przedszkolnego.

Oprócz powyższego programu, wszystkie organy prowadzące (m.in. gminy) mogą występować o dodatkowe fundusze na projekty inwestycyjne dotyczące remontów, modernizacji, wyposażenia w sprzęt budynków, w których planuje się prowadzenie wychowania przedszkolnego z innych programów (np. Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz programów regionalnych).

Jednocześnie informuję, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach działania 3.2 Tworzenie mikroprzedsiębiorstw Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, planuje środki na tworzenie nowych placówek przedszkolnych (wraz z odpowiednim zapleczem) na obszarach wiejskich. Także Ministerstwo Środowiska przygotowało projekt bardzo istotnego dofinansowania termomodernizacji obiektów publicznych, w tym w pierwszym rzędzie szkół i przedszkoli. W ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013 – działanie 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej zaplanowano dofinansowanie ze środków unijnych w wysokości 76,67 mln euro. Ponadto na dofinansowanie termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, w tym szkół i przedszkoli, planuje się przeznaczenie w ramach Systemu Zielonych Inwestycji (GIS) środków pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz ze sprzedaży praw do emisji dwutlenku węgla (AAU).

z poważaniem

w/z MINISTRA
SEKRETARZ STANU

Krzysztof Szumilas
Krzysztof Szumilas

Do wiadomości:

Sekretariat Prezesa rady Ministrów
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów