

*mgr inż. Artur Pigłas*<sup>1</sup>

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **Transfery budżetowe dla przedszkoli niepublicznych w Polsce**

### WSTĘP

Nadrzędnym celem realizacji wychowania przedszkolnego jest właściwe przygotowanie dzieci do podjęcia nauki w szkole. Realizacja tego celu następuje poprzez wspomaganie dzieci w rozwijaniu ich uzdolnień oraz kształtowaniu ich czynności intelektualnych [Rozporządzenie MEN z 27 sierpnia 2012 r.]. Dzieci uczęszczające do placówek wychowania przedszkolnego – niezależnie od formuły organizacyjnej tych podmiotów – muszą mieć zapewniony zakres edukacji, który przyczyni się do wspomagania ich rozwoju umysłowego oraz dobrze przygotowuje je do realizacji procesu edukacyjnego.

Realizacja ww. zadań możliwa jest jedynie pod warunkiem uruchamiania szczególnej kategorii wydatków publicznych, jakimi są wydatki na funkcjonowanie publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz dotacje dla przedszkoli prowadzonych przez osoby i organizacje spoza sektora finansów publicznych. Wspomniane wydatki, w sposób bezpośredni służą zaspokajaniu potrzeb publicznych i decydują o dostępności oraz jakości usług edukacyjnych, tak ważnych w początkowym etapie rozwoju edukacyjnego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego w systemie polityki oświatowej oraz prezentacja dokonywanych zmian w sposobie transferowania środków publicznych do tych podmiotów, wsparta analizą aktów prawnych i literaturą przedmiotu. Istotnym zagadnieniem podejmowanym w niniejszej publikacji jest także wskazanie czynników determinujących wysokość środków publicznych przekazywanych na funkcjonowanie tego rodzaju placówek<sup>2</sup>. W opracowaniu zaprezentowano ponadto wyniki badań innych autorów, nawiązujące do przedmiotowego obszaru badawczego.

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: artur.piglas@gmail.com

<sup>2</sup> Publikacja uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 7 czerwca 2016 r.

## ROLA NIEPUBLICZNYCH PLACÓWEK WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO W POLSKIM SYSTEMIE OŚWIATOWYM

Celowość oraz zaangażowanie organów i instytucji publicznych w finansowanie zadań edukacyjnych znajduje powszechne uznanie w opiniach przedstawicieli środowisk oświatowych. Jako główny cel tego zaangażowania wskazuje się m.in. potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom, bez względu na ich status społeczny, równego dostępu do edukacji, zarówno pod względem jakości, jak i długości kształcenia. Konieczność tego finansowania stanowi przede wszystkim niekwestionowaną potrzebę zapewnienia wszystkim dzieciom jednakowych szans edukacyjnych, bez względu na ich status materialny [Kuzińska, 2005, s. 7], a spodziewanym korzyściom indywidualnym mogą również towarzyszyć korzyści zewnętrzne, np. w postaci pozytywnego oddziaływania na wzrost gospodarczy [Korolewska, 2010, s. 176].

Badania Eurostatu oraz dane Sieci Informacji o Edukacji w Europie dotyczące stanu edukacji wczesnoszkolnej dowodzą, że rządy krajów europejskich powszechnie dostrzegają znaczenie inwestowania we wczesną edukację przedszkolną, a jej finansowanie odgrywa coraz większą rolę w wydatkach europejskich systemów edukacyjnych. Skutkiem tego, w większości krajów Europy to jednostki sektora publicznego prowadzą i finansują przedszkola lub dotują prowadzenie tego typu placówek przez podmioty prywatne. Wyjątkiem jest Irlandia, w której organy państwowe nie prowadzą samodzielnych placówek, a jedynie dotują prywatne podmioty prowadzące tego rodzaju działalność. Z kolei w krajach bałkańskich i w Turcji państwo finansuje placówki publiczne, ale nie przekazuje środków na prowadzenie przedszkoli podmiotom prywatnym [EACEA, 2014].

W warunkach polskich, wychowanie przedszkolne, jako element systemu oświaty, stanowi przede wszystkim realizację prawa dzieci do wychowania i opieki, odpowiednio do ich wieku i osiągniętego rozwoju. System ten obejmuje m.in. przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz tzw. inne formy wychowania: punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego. Placówki te mogą być w Polsce prowadzone w formie jednostek publicznych lub niepublicznych [Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty].

Według planów rządowych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015–2018, wprowadzona w 2013 r. reforma edukacyjna, zakładająca uprzednio obniżenie wieku edukacji szkolnej<sup>3</sup> oraz zapewnienie miejsca w przedszkolach dla pięcioletków, a w perspektywie kolejnych lat dla dzieci trzy i czteroletnich, miała przyczynić się do zwiększenia aktywności zawodowej Po-

<sup>3</sup> Dotyczyło to przepisów wprowadzających od 1 września 2014 r. obowiązek szkolny dla dzieci, które ukończyły 6 lat. Na mocy ustawy z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2016 r., poz. 35), obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat.

laków. Powinno to pozwolić na łatwiejsze wejście na rynek pracy młodym kobietom, dla których obserwowany w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej jest niższy niż średni współczynnik w Unii Europejskiej. Według przewidywań rządowych z kwietnia 2015 r., już w 2018 r. 92% dzieci w wieku 3–5 lat powinno zostać objętych wychowaniem przedszkolnym. Początkowo osiągnięcie takiego wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego przewidywano w 2020 r. [Uchwała RM z 28 kwietnia 2015 r.].

W roku szkolnym 2014/2015, do wszelkiego rodzaju placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 79,4% dzieci w wieku 3–5 lat (w dwóch poprzednich latach było to odpowiednio: 74,1% i 69,7% dzieci) [GUS, 2015, s. 65]. Było to następstwem stopniowego wzrostu liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego oraz ich dostępności [GUS, 2014a, s. 62].

Odnotowane zwiększenie upowszechnienia wychowania przedszkolnego, a w dalszej kolejności realizacja planów rządowych, możliwa jest ze względu na przyrost liczby placówek niepublicznych oraz zwiększenie zaangażowania samorządów w ich finansowanie (dotowanie). W roku szkolnym 2005/2006 funkcjonowało w Polsce 7,7 tys. przedszkoli, z czego 6,7 tys. (86%) stanowiły placówki prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego i organ rządowy (Ministerstwo Obrony Narodowej). Jedynie 1,0 tys. placówek (14%) prowadziły podmioty spoza sektora finansów publicznych. Z kolei w roku szkolnym 2014/2015 zarejestrowanych było już 10,9 tys. przedszkoli, i co wymaga podkreślenia, istotnie zmieniła się struktura „właścicielska” podmiotów je prowadzących. Nadal dominują przedszkola publiczne – 6,9 tys. placówek (63%), jednak ponad 4,0 tys. przedszkoli (37%) prowadzonych jest przez osoby fizyczne, spółki prawa handlowego, fundacje, związki wyznaniowe [GUS, 2006, s. 87; GUS, 2015, s. 155]. Dane obrazujące zmiany w strukturze zarejestrowanych w Polsce przedszkoli, na przestrzeni minionych 10 lat, zamieszczono w tabeli 1.

**Tabela 1. Liczba przedszkoli wraz z liczbą dzieci uczęszczających do tych placówek, według organu prowadzącego**

| Wyszczególnienie:                             | Liczba przedszkoli |               |               | Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym |               |               |
|---|--------------------|---------------|---------------|--|---------------|---------------|
|   | Rok szkolny        |               |               |  |               |               |
| Oznaczenie podmiotu prowadzącego przedszkole: | 2005/<br>2006      | 2008/<br>2009 | 2014/<br>2015 | 2005/<br>2006                                    | 2008/<br>2009 | 2014/<br>2015 |
| <i>I</i>                                      | 2                  | 3             | 4             | 5  | 6             | 7             |
| samorząd gminy                                | 6658               | 6587          | 6767          | 585 734  | 633 035       | 722 320       |
| samorząd województwa i powiatu                | 23                 | 20            | 73            | 654  | 205           | 856           |

| 1  | 2    | 3    | 4      | 5       | 6       | 7       |
|--|------|------|--------|---------|---------|---------|
| organizacje społeczne,<br>związkowe, stowarzyszenia,<br>spółki prawa handlowego,<br>wyższe uczelnie niepubliczne | 98   | 178  | 681    | 4676    | 9233    | 30 832  |
| organizacje wyznaniowe   | 322  | 296  | 405    | 18 931  | 19 708  | 26 515  |
| przedsiębiorstwa osób<br>fizycznych  | -    | 55   | 220    | -       | 4 326   | 11 322  |
| osoby fizyczne   | 602  | 829  | 2561   | 42 350  | 63 975  | 139 001 |
| fundacje   | 13   | 38   | 138    | 465     | 1325    | 7469    |
| osoby prawne przedsiębiorstwa<br>państwowe   | 6    | 26   | 87     | 526     | 1720    | 4071    |
| Ministerstwo Obrony Narodowej  | 16   | 9    | 7      | 1026    | 626     | 434     |
| Razem:   | 7738 | 8038 | 10 939 | 654 362 | 734 153 | 942 820 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [GUS, 2006; GUS, 2009; GUS, 2014a].

Swianiewicz i Łukomska podkreślają, że obserwowany wzrost liczby placówek wychowania przedszkolnego stanowił zdecydowane odwrócenie trendu z początku lat 90. XX w., kiedy to znacząco spadała liczba funkcjonujących przedszkoli. Wskazują przy tym, że liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, choć nadal niższa niż w miastach, najbardziej zwiększyła się w gminach wiejskich [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 4–5, 11].

Wydatki oświatowe stanowią zasadniczo jedną z największych pozycji wydatkowych budżetów gminnych<sup>4</sup>. W latach 2012–2015 wzrosły one z 47,4 mld zł do 51,5 mld zł<sup>5</sup>, co stanowiło ponad 1/3 wszystkich wydatków gminnych zrealizowanych w poszczególnych okresach. Istotną ich pozycję stanowiły wydatki ponoszone na funkcjonowanie placówek wychowania przedszkolnego, które w latach 2012–2015 wzrosły z 7,2 mld zł do 8,3 mld zł rocznie<sup>6</sup>. Wprawdzie wydatki te wynosiły „zaledwie” 5% wszystkich wydatków gminnych, to jednak odpowiadały ponad 15% wydatków ponoszonych na funkcjonowanie placówek oświatowych przez gminy i miasta na prawach powiatu. Odnotowany wzrost wydatków na finansowanie przedszkoli, poza ogólnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi takimi jak wzrost cen, usług, a także przeciętnego mie-

<sup>4</sup> W niniejszej publikacji pojęcie budżetu gminy odnosi się do gmin i miast na prawach powiatu.

<sup>5</sup> Wydatki gmin i miast na prawach powiatu poniesione w dziale 801 – Oświata i wychowanie.

<sup>6</sup> Dla porównania w 2005 r. wynosiły one 3,6 mld zł [Smołkowska, 2010, s. 192].

sięcnego wynagrodzenia w sektorze publicznym, należy przede wszystkim tłumaczyć, przyrostem placówek niepublicznych i zwiększeniem liczby dzieci objętych tą formą edukacji.

### DETERMINANTY WYSOKOŚCI DOTACJI WYPŁACANYCH PRZEDSZKOŁOM NIEPUBLICZNYM

W latach 2012–2015 z budżetów gmin przekazano podmiotom prowadzącym niepubliczne przedszkola ponad 5,0 mld zł. Pomimo wprowadzenia w 2013 r. zmiany w sposobie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, podstawowym czynnikiem determinującym kwotę wydatków transferowanych do sektora prywatnego pozostaje wysokość wydatków ponoszonych przez gminy na finansowanie placówek samorządowych. Wynika to bezpośrednio z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, który w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. stanowił, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę, w przeliczeniu na jednego ucznia.

Tabela 2 przedstawia główne kategorie wydatków poniesionych przez gminy na funkcjonowanie przedszkoli w latach 2012–2014.

**Tabela 2. Wybrane kategorie wydatków poniesionych z budżetów gmin i miast na prawach powiatu w rozdziale 80104 – Przedszkola (w mln zł)**

| Wyszczególnienie |  | 2012 r. | 2013 r. | 2014 r. | 2015 r. |
|------------------|--|---------|---------|---------|---------|
| 1                | 2  | 3       | 4       | 5       | 6       |
| 1                | Dotacje dla przedszkoli niepublicznych   | 988,1   | 1222,3  | 1415,7  | 1426,1  |
| 2                | Wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatu na funkcjonowanie przedszkoli samorządowych, z tego m.in.: | 5699,1  | 5995,6  | 6249,6  | 6255,3  |
| a)               | wynagrodzenia osobowe pracowników  | 3611,0  | 3734,6  | 3902,1  | 3836,9  |
| b)               | składki na ubezpieczenia społeczne   | 635,6   | 671,0   | 703,4   | 688,5   |
| c)               | dotatkowe wynagrodzenie roczne   | 265,4   | 280,8   | 291,7   | 298,9   |
| d)               | odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych   | 233,4   | 235,2   | 242,9   | 240,4   |
| e)               | zakup energii  | 221,6   | 235,1   | 228,7   | 236,0   |
| f)               | zakup środków żywności   | 148,4   | 146,0   | 158,2   | 158,3   |

| 1  | 2   | 3     | 4     | 5     | 6     |
|----|---|-------|-------|-------|-------|
| g) | zakup materiałów i wyposażenia (np. stołów, krzeseł, zabawek, artykułów papierniczych)  | 131,5 | 145,7 | 152,3 | 143,6 |
| h) | pozostałe usługi (np. usługi informatyczne, przeglądy techniczne budynku i instalacji, konserwacja sprzętu, usługi komunalne)                             | 108,3 | 121,9 | 150,5 | 152,5 |
| i) | zakup usług remontowych   | 83,9  | 82,8  | 90,3  | 91,1  |
| j) | składki na fundusz pracy  | 79,6  | 79,7  | 81,2  | 76,8  |
| k) | wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (m.in. odprawy pieniężne)   | 66,8  | 68,3  | 70,9  | 73,7  |
| l) | wynagrodzenia bezosobowe (wynagrodzenia osób zatrudnionych na umowę zlecenie lub umowę o dzieło np. nauczycieli prowadzących dodatkowe zajęcia z dziećmi) | 27,6  | 23,2  | 20,2  | 15,8  |
| ł) | zakup środków dydaktycznych i książek   | 19,1  | 25,3  | 26,2  | 24,9  |
| 3  | Wydatki majątkowe poniesione na funkcjonowanie przedszkoli samorządowych  | 246,0 | 274,9 | 330,8 | 329,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów – wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2012–2015.

Dane z tabeli 2 wskazują, że kwoty dotacji przekazanych przedszkolom niepublicznym zależą przede wszystkim od kwot wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Stanowią one blisko 75% rocznych wydatków bieżących gmin (poz. 2a i 2b). Warto odnotować, że do podstawy wyliczenia dotacji wypłacanych podmiotom prywatnym nie uwzględnia się wydatków majątkowych. Należą do nich m.in. zakup, montaż i odtworzenie środków trwałych oraz ich remonty kapitalne [Kańduła, Kijek, 2008a, s. 53]. Równocześnie zwraca uwagę fakt, że kwota nakładów majątkowych odpowiada innym kategoriom wydatków, zarezerwowanych dla placówek publicznych. Do podstawy wyliczenia dotacji dla placówek niepublicznych wliczane są bowiem wydatki na sfinansowanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, które to stanowią prerogatywy zagwarantowane nauczycielom publicznych placówek przez ustawę Karta Nauczyciela [Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela].

Innym potencjalnym czynnikiem, wpływającym na wysokość dotacji wypłacanych podmiotom niepublicznym, był w minionych latach sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez placówki publiczne. W latach 1995–2011 przedszkola publiczne mogły być prowadzone zarówno w formie jednostek budżetowych,

jak i zakładów budżetowych. Przedszkola działające do końca 2010 r. jako zakłady budżetowe pokrywały koszty swojej działalności z przychodów własnych (m.in. z opłat pobieranych od rodziców dzieci), a także z dotacji otrzymywanych z budżetu gminy [Kańduła, 2003, s. 152, 156]. Od 2011 r. przedszkola publiczne mogą być prowadzone wyłącznie w formie jednostek budżetowych. Tego rodzaju jednostki finansują swoją działalność bezpośrednio ze środków budżetu gminy, a otrzymane dochody odprowadzają na jej rachunek. W rzeczywistości nie prowadzą one samodzielnej – odrębnej gospodarki finansowej pozwalającej na ustalenie wyniku finansowego i rozliczenie go z gminą. Co istotne, wszelkie realizowane wydatki (bieżące, jak i majątkowe) związane z utrzymaniem tego rodzaju placówek, zapisane są po stronie wydatków budżetu gminy. Również pobierane dochody jednostki odprowadzają bezpośrednio na rachunek gminy [Kańduła, Przybylska, 2008b, s. 43]. Wprawdzie od 1 stycznia 2011 r. przedszkola publiczne (jednostki budżetowe) mogły gromadzić dochody (opłaty od rodziców) na wydzielonym rachunku i finansować z nich określone kategorie wydatków, to jednak było to uzależnione od wydania stosownej uchwały przez radę gminy. W praktyce, na taki sposób prowadzenia przez przedszkola zasad gospodarki finansowej decydowały się głównie duże gminy (głównie powiaty grodzkie), które prowadziły od kilku do kilkunastu przedszkoli publicznych (w zbadanej próbie dotyczyło to 29% samorządów). W pozostałych gminach pobierane przez placówki przedszkolne dochody ewidencjonowane były po stronie dochodów gmin, z których następnie finansowano wydatki tych placówek.

Funkcjonujący w latach 2011–2013 system finansowania placówek oświatowych wzbudzał wątpliwości w zakresie prawidłowości wyliczenia podstawy udzielenia dotacji placówkom niepublicznym. Według Kołacz [za: Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 23], sposób naliczania dotacji powodował powstanie swoistej „pułapki minowej”, która polegała na tym, że do wyliczenia dotacji przyjmowano wszystkie wydatki ponoszone na finansowanie pobytu dzieci w przedszkolach publicznych, a więc również te, które były refundowane przez opłaty pobierane od rodziców. Tym samym, według Kołacz, regulacja ta mogła wydawać się niesprawiedliwa ze względu na to, że dotacji udzielano od kwot, których gmina w rzeczywistości nie wydatkowała, a ściślej, uzyskiwała ich refundację [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 23].

Zasady te uległy zasadniczej zmianie z dniem 1 września 2013 r. kiedy to weszła w życie ustawa reformująca sposób finansowania przedszkoli niepublicznych. Zgodnie z tą nowelizacją, dotacje te przysługują w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, ale pomniejszonych o pobierane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie [Art. 14 ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw; art. 90 ust. 2b

ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty]. Wprowadzona zmiana w sposób jednoznaczny rozstrzyga opisywany powyżej problem wyliczania zasad naliczania dotacji, bez względu na to, czy dochody pobierane od rodziców wpływają bezpośrednio do budżetu gminy czy też realizowane są poprzez rachunek dochodów własnych placówek oświatowych. Jeżowski wskazuje, że wprowadzona zmiana „nie powinna powodować obniżenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych”, a ma na celu przywrócenie stanu sprzed 1 stycznia 2011 r., kiedy to przedszkola będące zakładami budżetowymi pokrywały koszty swojej działalności m.in. z przychodów własnych, wobec czego „przychody tych zakładów nie zwiększały podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli” [Jeżowski, 2014, s. 227].

Analiza porównawcza danych budżetowych 261 gmin z terenu 7 województw<sup>7</sup> wykazała, że wprowadzona w 2013 r. zmiana nie spowodowała obniżenia kwot dotacji przekazanych podmiotom niepublicznym. W badanej próbie tylko w 32 gminach (12%) w 2014 r. kwota wypłaconych dotacji była niższa aniżeli w 2012 r. (tj. w roku, w którym nie obowiązywało ww. uprawnienie) bądź też kwota ta pozostawała na zbliżonym do 2012 r. poziomie, pomimo że w gminie odnotowano wzrost liczby podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji lub też wzrost wydatków bieżących gminy w przeliczeniu na 1 dziecko.

Jako jedną z przyczyn tego zjawiska można wskazać zmianę sposobu naliczania dotacji, jednakże z drugiej strony mogło to być skutkiem zmniejszenia liczby dzieci objętych wychowaniem w placówkach niepublicznych. W 10 gminach (4%) odnotowane zmniejszenie kwot wypłacanych dotacji wiązało się z likwidacją placówek niepublicznych na terenie danej gminy lub ze zmniejszeniem wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. W pozostałych 219 gminach (84%) odnotowano zwiększenie kwot dotacji wypłaconych przedszkolom niepublicznym, co było skutkiem wzrostu wydatków bieżących, a przede wszystkim zwiększenia liczby dzieci uprawnionych do uzyskania tej formy dofinansowania. Przedstawione dane nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, jaki wpływ na badane zjawisko miała zmiana regulacji prawnych. Można jedynie sądzić, że korekta zasad wyliczania dotacji nie spowodowała radykalnego zmniejszenia kwot transferowanych do placówek niepublicznych (ew. przyczyniła się do takiej zmiany w niewielkiej liczbie gmin).

Wyjaśnieniem tego stanu zdaje się być stosowanie przez większość gmin zasady obniżania podstawy naliczenia dotacji o kwoty dochodów pobieranych od rodziców dzieci już przed wejściem w życie noweli ustawy. Wprawdzie stosowanie tej reguły było wskazywane przez organy kontroli jako niezgodne z zasadami określonymi przez ustawę o systemie oświaty [NIK, 2014], to jednak takie rozwiązanie było uprzednio rekomendowane przez przedstawicieli strony rządo-

<sup>7</sup> Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, wielkopolskie.



wej<sup>8</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z 21 sierpnia 2013 r. stwierdził, że dopiero znowelizowany art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „stanowi podstawę do odliczenia od wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy” [II SA/Rz 211/13, LEX nr 1377095].

Istotne stanowisko wyraził w 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który wskazał, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b przed nowelizacją, to „ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku”. [II GSK 2450/13, LEX nr 1666190].

W literaturze przedmiotu prezentowane są wyniki badań, oparte o analizy ekonometryczne, opisujące związki pomiędzy wybranymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi gmin, a parametrami edukacji przedszkolnej. Swianiewicz i Łukomska badając relacje pomiędzy cechami takimi jak: odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych oraz wysokość dotacji przekazywanych przedszkolom niepublicznych a czynnikami społeczno-gospodarczymi gmin (dochody, liczebność, poziom wykształcenia ich mieszkańców) wykazali, że istotnymi czynnikami wpływającymi na upowszechnienie niepublicznej edukacji przedszkolnej są wielkość gminy i jej profil edukacyjny.

W opinii tych autorów, większe gminy oraz gminy z wysokim poziomem edukacji mieszkańców charakteryzowały się wyższym wskaźnikiem skolaryzacji, a tym samym przeznaczały wyższe kwoty na wydatki przedszkoli publicznych oraz dotacje dla placówek niepublicznych (częściej organizowano na ich terenie placówki niepubliczne). Badania te, oparte na danych z 2009 r. wykazały również brak istotnego związku pomiędzy zamożnością gmin (poziomem ich dochodów własnych) a dotacjami przekazywanymi na przedszkola niepubliczne. Autorzy tego raportu wskazali ponadto na znaczne zróżnicowanie wydatków ponoszonych przez gminny w przeliczeniu na 1 dziecko uczęszczające do przedszkola publicznego. W gminach wiejskich koszt ten był przeciętnie nawet o 30% niższy niż w wielkich miastach. Ponadto, skala dotacji przekazywanych placówkom nie-

---

<sup>8</sup> W odpowiedzi z 2 lipca 2013 r. na interpelację poselską nr 18220, w sprawie sposobu obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów stwierdziła, że „stosując wykładnię celowościową przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty, trudno byłoby uznać, że do wydatków bieżących ponoszonych przez gminę można zaliczyć środki wydatkowane na wyżywienie dzieci bądź na udzielanie świadczeń przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, które pochodzą od rodziców dzieci z przeznaczeniem ściśle na te cele. Tym samym należało uznać, że wydatki bieżące ponoszone na wskazane wyżej cele (finansowane z opłat rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego) nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wydatków stanowiących podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych”.

publicznym, poza wielkimi miastami była niewielka. W gminach podmiejskich dotacje na 1 dziecko wynosiły zaledwie  $\frac{1}{4}$  wydatków ponoszonych w przedszkolu publicznym, a w peryferyjnie położonych gminach były to kwoty jeszcze niższe [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 43–45].

Analiza danych za lata 2012–2014 częściowo potwierdziła te obserwacje. W miastach na prawach powiatu roczne wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 dziecko kształtowały się na poziomie 8,7–9,4 tys. zł, podczas gdy w gminach wiejskich były to kwoty rzędu 7,5–8,2 tys. zł<sup>9</sup>. Co ciekawe, w dużych gminach miejskich (powiaty grodzkie) w 2014 r. odnotowano taki sam przyrost liczby zarejestrowanych placówek niepublicznych jak w gminach wiejskich (ok. 22%). W pozostałych gminach przyrost ten nieznacznie przewyższał ww. wskaźnik osiągając w gminach miejskich 29,3%, a w gminach miejsko-wiejskich 31,5%. Sytuacja ta szczególnie zauważalna jest w gminach położonych w graniach dużych aglomeracji miejskich, w których zachodzące zmiany demograficzne powodują zmiany w zapotrzebowaniu na usługi społeczne. Walaszek [2013, s. 101] na podstawie badań dotyczących dostępności usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej wskazuje, że tzw. młodość demograficzna gmin podpoznańskich wyraża się m.in. wzrostem zapotrzebowania społecznego na usługi edukacyjne, w tym również związane z opieką nad dziećmi. Wskazuje ona również na zjawisko suburbanizacji terenów podmiejskich, które wyraża się tym, iż mieszkańcy tych terenów ze względów logistycznych lub organizacyjnych często korzystają z usług społecznych zlokalizowanych na terenach dużych aglomeracji finansowanych przez organy innej gminy (często jest to wynikiem przekonań o wyższej jakości usług oferowanych w dużych miastach). Jednocześnie gminy podmiejskie nie są w stanie zapewnić pełnej infrastruktury społecznej w sytuacji gwałtownego przyrostu liczby jej ludności [Walaszek, 2013, s. 101]. Wprawdzie obowiązujące regulacje prawne przewidują mechanizm refundacji kosztów ponoszonych z tytułu uczęszczania dzieci do przedszkoli na terenie sąsiednich gmin, to jednak utworzenie niepublicznych placówek wydaje się być najwłaściwszą metodą zaspokojenia potrzeb edukacyjnych w warunkach zachodzących zmian demograficznych.

#### REFORMA SYSTEMU OŚWIATY I WYNIKAJĄCE Z NIEJ PERSPEKTYWY DLA PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH PLACÓWKI NIEPUBLICZNE

Wprowadzana od kilku lat reforma systemu oświaty, odnosząca się do problemów organizacji i finansowania placówek wychowania przedszkolnego, odpowiada na sygnały zgłaszane przez przedstawicieli placówek oświatowych, eksper-

<sup>9</sup> Wydatki dotyczące rozdziału 80104 – Przedszkola. Ze względu na sposób ewidencjonowania wydatków, wartości te pozostają niedoszacowane, gdyż nie uwzględniają wydatków ponoszonych w rozdziałach 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli oraz 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne (nakłady wspólne dla szkół i przedszkoli).

tów, samorządowców i osób zainteresowanych funkcjonowaniem tych placówek. W minionych latach przedstawiciele tych środowisk powszechnie powątpiewali w skuteczność wyrównania szans edukacyjnych na etapie wczesnego wychowania przedszkolnego ze względu m.in. na brak odpowiedniego wsparcia finansowego gmin przez sektor rządowy, brak w wielu gminach placówek wychowania przedszkolnego, utrudniony dostęp do przedszkoli ze względu na brak tego rodzaju placówek w części gmin bądź niewystarczającą liczbę miejsc w placówkach już funkcjonujących, a także wysokie koszty pobierane w placówkach niepublicznych [Szymańczak, 2010, s. 152–153].

Nowelizacje ustawy o systemie oświaty [Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw oraz ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw] wprowadziły kilka istotnych rozwiązań dla funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. W latach szkolnych 2016/2017–2018/2019 sieć publicznych przedszkoli wraz z niepublicznymi przedszkolami, powinna zapewniać dzieciom czteroletnim i pięcioletnim możliwość realizowania wychowania przedszkolnego. Od 1 września 2017 r. uprawnienie to dotyczyć będzie także dzieci trzyletnich [Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw].

Zapewnienie spełnienia ww. warunków pozostanie zadaniem własnym gminy, z tą różnicą, że gmina będzie mogła wykonać ten obowiązek zapewniając dzieciom możliwość korzystania, poza publicznymi przedszkolami, również z placówek niepublicznych. Już dziś osobom i organom prowadzącym placówki przysługuje uprawnienie do uzyskania dotacji w wysokości równej kwocie równej wydatkom ponoszonym na utrzymanie uczniów w przedszkolach (100%). Uzyskanie takiej dotacji uzależnione jest jednak od spełnienia dodatkowych warunków wymaganych w placówkach publicznych. Dotyczą one m.in. zapewnienia odpowiedniego czasu bezpłatnego nauczania oraz wysokości pobieranych opłat za korzystanie z placówki w wysokości przewidzianej przez radę gminy [Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw].

Pilich [2013, Komentarz do art. 90 ustawy o systemie oświaty] streścił spełnienie tych warunków jako „włączenie przedszkola niepublicznego do publicznej sieci przedszkolnej na równych warunkach działalności, zwłaszcza gdy chodzi o czas zajęć bezpłatnych (tj. finansowanych wyłączenie ze środków publicznych) oraz maksymalną wysokość opłat za korzystanie z wychowanie przedszkolnego”. Przyznanie dotacji przedszkolom niepublicznym w wysokości odpowiadającej wydatkom ponoszonym w placówkach publicznych następować będzie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez organy wykonawcze gmin. Warto wskazać, że w przypadku gdy gmina nie zapewni wszystkim dzieciom miejsc w placówkach publicznych, będzie zobowiązana do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert dla przedszkoli niepublicznych.

Wobec wprowadzonych zmian osoby prowadzące przedszkola niepubliczne stoją obecnie przez swojego rodzaju wyborem. Z jednej strony oferuje się tym przedszkolom możliwość ubiegania się o przyznanie pełnej refundacji wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie swoich placówek przy ograniczeniu wysokości pobieranych opłat od rodziców. Z drugiej strony przedszkola te nadal mają możliwość otrzymania z budżetu gminnego dotacji w wysokości nie niższej niż 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, bez ograniczania im możliwości pobierania od rodziców wyższych opłat za korzystanie z miejsc w tych placówkach. Alternatywa ta jest ciekawą propozycją dla organów prowadzących przedszkola biorąc pod uwagę fakt, że niepubliczne placówki przedszkolne realizują różne cele wyznaczone współcześnie podmiotom gospodarczym. Częściowo są to bowiem placówki, ukierunkowane na pomnażanie kapitału (np. spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa osób fizycznych), ale również realizują szeroko rozumiane cele społeczne (np. fundacje, stowarzyszenia, związki wyznaniowe), mające na celu zapewnienie funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego na określonym terenie.

#### PODSUMOWANIE

Na przełomie minionych 10 lat prowadzenie niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego stało się dla wielu podmiotów interesującą propozycją biznesową będącą odpowiedzią na rosnące potrzeby edukacyjne najmłodszej grupy Polaków. Dla organizacji społecznych (np. stowarzyszeń) założenie niepublicznego przedszkola stanowiło jedyną możliwość stworzenia społeczności lokalnej dogodnych warunków do korzystania z placówki wychowania przedszkolnego. Dla obu kategorii tych podmiotów prowadzenie przedszkola było przedsięwzięciem na tyle kapitałochłonnym, iż w praktyce nie byłoby ono możliwe bez wsparcia finansowego ze strony budżetów samorządowych. Szacuje się, że założenie placówki przedszkolnej wymaga zapewnienia lokalu o pow. min. 200 m<sup>2</sup> oraz dodatkowo przestronnego placu zabaw, co może łącznie pochłonąć ponad 220 tys. zł. Z kolei utrzymanie tego rodzaju placówki, przy założeniu uruchomienia 3 grup dla 40 dzieci wiąże się z koniecznością ponoszenia miesięcznych kosztów w wys. ok. 25 tys. zł, przy możliwych do uzyskania przychodach z czesnego w wysokości 20 tys. zł oraz dotacji przedszkolnej w kwocie 14 tys. zł [*Czas na biznes, niepubliczne przedszkole*, 2013, s. 12–13].

Odnotowany w minionych latach wzrost liczby placówek niepublicznych był reakcją na zmiany demograficzne, jakie dokonywały się na przestrzeni minionych dekad. Po wystąpieniu niżu demograficznego z początku lat 90., skutkującego likwidacją części placówek publicznych, w ciągu minionych 10 lat odnotowano zwiększenie liczby dzieci objętych tą formą wychowania (o 288,5 tys.). Ponad połowa tego wzrostu była udziałem nowo utworzonych przedszkoli niepublicznych (148,7 tys. dzieci).

Dokonane w minionych latach zmiany regulacji prawnych zunifikowały zasady przyznawania dotacji placówkom niepublicznym, czyniąc ten mechanizm bardziej transparentnym i przewidywalnym. Równocześnie wprowadzony został nowy instrument finansowania przedszkoli niepublicznych, wzmacniający rolę tych placówek jako istotnego komponentu wspomagającego gminy w realizacji ich zadań. Placówki niepubliczne ze względu na autonomię w określaniu cen swoich usług są w stanie oferować szeroki katalog usług edukacyjnych. Część z tych podmiotów decyduje się na profilowanie rodzaju swojej działalności, umożliwiając rodzicom wybór placówki ukierunkowanej na rozwijanie określonych zdolności ich dzieci. Tym samym dotacje dla podmiotów prowadzących przedszkola, które są przede wszystkim pochodną nakładów ponoszonych na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych, nie powinny być przez organy gminy postrzegane jako uciążliwe obciążenie budżetów gminnych, lecz jako instrument prowadzenia polityki oświatowej silnie reagujący na zmieniające się potrzeby społeczne.

Zagrożeniem dla funkcjonowania tego rodzaju placówek wydają się być niekorzystne prognozy demograficzne, które w dłuższej perspektywie przewidują zmniejszenie liczby dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. Do 2025 r. prognozuje się zmniejszenie liczby dzieci w grupie wiekowej do 14 lat o ponad 501,2 tysięcy [GUS, 2014b, s. 131]. Należy mieć na uwadze fakt, że wszelkie niekorzystne zmiany w sektorze przedszkoli niepublicznych, również te skutkujące likwidacją tego rodzaju placówek, nie pozostaną bez wpływu na kondycję budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ewentualna likwidacja przedszkoli niepublicznych, w wyniku działania mechanizmów rynkowych, wymusi bowiem na organach gmin dokonywanie znaczących inwestycji, ze względu na konieczność utworzenia dodatkowych miejsc w przedszkolach publicznych.

## BIBLIOGRAFIA

- Colorful Media, 2013, *Czas na biznes – niepubliczne przedszkole*, Colorful Media, Poznań.
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition*. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, <http://dx.doi.org/10.2797/75270>.
- GUS, 2006, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.
- GUS, 2014a, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.
- GUS, 2014b, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, GUS, Warszawa.
- GUS, 2015, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.

- Jeżowski A., 2014, *Finansowanie publiczne oświaty niepublicznej*, Wolters Kluwers SA, Warszawa.
- Kuzińska H., 2005, *Finansowanie oświaty w Polsce, realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Kańduła S., 2003, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kańduła S., Kijek I., 2008a, *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Materiały Dydaktyczne 219.
- Kańduła S., Przybylska J., 2008b, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kończak T., 2010, *Oplata stała a niepubliczne przywileje*, „Wspólnota” nr 33, s. 16–17.
- Korolewska M., 2010, *Rola państwa w finansowaniu oświaty* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, Informacja o wynikach kontroli finansowania przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, P/13/142, Warszawa.
- Pilich M., 2013, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Lex.
- Smółkowska U., 2010, *Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2008* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Szymańczak J., 2010, *Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2011, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, <https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?Itemid=1173&start=20> (stan na dzień 28.10.2016 r.).
- Walaszek M., 2013, *Dostępność żłobków, szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego w aglomeracji poznańskiej na tle przemian demograficznych*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, *Ekonomia* XLIV nr 1, [http://dx.doi.org/10.12775/AUNC\\_EKON.2013.008](http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_EKON.2013.008).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (DzU z 2012 r., poz. 977 z późn. zm.).
- Uchwała nr 57 Rady Ministrów z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018 (M.P. z 2015 r., poz. 389).
- Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (DzU z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2013 r., poz. 827 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2016 r., poz. 35).

*Streszczenie*

Prywatne placówki wychowania przedszkolnego odgrywają ważną rolę w polskim systemie oświatowym. Głównym celem niniejszej publikacji jest wskazanie czynników decydujących o wysokości transferów publicznych przekazywanych na funkcjonowanie tego rodzaju placówek. Przeprowadzone analizy wskazują, że o wysokości tych środków decydują głównie kwoty przeznaczane przez władze samorządowe na finansowanie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnianych w placówkach publicznych. Dokonywane w minionych latach zmiany aktów prawnych nie wpłynęły znacząco na wysokość transferów publicznych kierowanych do tego rodzaju placówek. Jednocześnie umożliwiły one samorządom stosowanie jednolitych zasad naliczania dotacji dla podmiotów uprawnionych do ich otrzymania. Zagrożeniem dla funkcjonowania tego rodzaju placówek wydają się być niekorzystne prognozy demograficzne, które przewidują zmniejszenie liczby dzieci w wieku przedszkolnym.

*Słowa kluczowe:* wychowanie przedszkolne, przedszkole niepubliczne, dotacja

**Budget transfers for non-public nursery schools in Poland***Summary*

Private nursery schools are playing an important role in Polish educational system. Finding what determines the amount of public funds sent to these institutions is the main subject of this publication. These studies have shown that the amount of the grant for private nursery schools mostly depends on the remuneration of teachers employed at public nursery schools. Amended provisions of the law did not significantly affect the amount of transfers to non-public nurseries schools. At the same time they made significant facilitation in principles of granting the subsidy for non-public nursery schools. It is more transparent and predictable now. A threat for functioning of that kind of institutions seems to be the unfavourable demographic forecasts which provide for a reduction in the number of children at pre-school age.

*Keywords:* pre-school education, non-public nursery school, subsidy

JEL: H71