



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-117 (9)/10

Warszawa, 29 października 2010 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec obywatelskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 3374).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji Narodowej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 3374).

Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera propozycje zmian legislacyjnych, dotyczących przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.). W uzasadnieniu do projektu podkreśla się, że proponowane zmiany wynikają z zamiaru rozwoju i upowszechnienia wychowania przedszkolnego w kraju oraz zwiększenia jego dostępności poprzez przejęcie przez państwo kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych.

Zmiany zaproponowane w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczą:

1) w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*:

- a) doprecyzowania, że w przedszkolach publicznych nie tylko nauczanie i wychowanie, ale również opieka, są prowadzone bezpłatnie (art. 6 ust.1 pkt 1),
- b) objęcia wychowaniem przedszkolnym dzieci w wieku od dwóch lat (art. 14 ust.1),
- c) rozszerzenia zakresu zadań własnych gmin o obowiązek zapewnienia dzieciom od drugiego roku życia warunków do korzystania z prawa do wychowania przedszkolnego (art. 14 ust. 4),
- d) rozszerzenia zakresu zadań oświatowych finansowanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej o prowadzenie przedszkoli (art. 79 ust. 4).

Pozostałe zmiany są konsekwencją powyżej wskazanych rozwiązań;

2) w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*:

- objęcia finansowaniem w ramach części oświatowej subwencji ogólnej zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego (art. 28 ust. 5 i 6).

Jednocześnie, w projekcie zobowiązuje się ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do dostosowania, w terminie do dnia 1 września 2011 r., przepisów zawartych w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, art. 22 ust. 2 pkt 2 lit.a, art. 60 ust. 2 oraz art. 95a ustawy o systemie oświaty, do obniżonego wieku dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym.

W uzasadnieniu projektu obywatelskiego wskazuje się, że inne formy wychowania przedszkolnego, wprowadzone do systemu oświaty w 2007 r., a funkcjonujące w oparciu o środki unijne, są czasowym rozwiązaniem, gdyż pieniądze na ten cel są zarezerwowane tylko do 2013 r. i nie jest wiadomo, jak długo będą działały po zakończeniu powyższego okresu finansowania.

Projektodawcy dowodzą, że jedyną szansą na rozwój i upowszechnienie wychowania przedszkolnego w Polsce oraz zwiększenie jego dostępności jest przejęcie przez budżet państwa kosztów prowadzenia przedszkoli publicznych (subwencja z budżetu państwa). Taki postulat wysuwają nie tylko środowiska oświatowe, ale także przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, dla których prowadzenie

przedszkoli jest zadaniem własnym. Liczba gmin otrzymujących subwencję wyrównawczą dowodzi, że dochody samorządów pochodzące z podatków od osób fizycznych i prawnych są niewystarczające do realizacji powyższego zadania. Przejęcie finansowania wychowania przedszkolnego przez państwo pozwoli gminom na stopniowe odbudowanie sieci przedszkoli. Autorzy projektu podkreślają, że w większości krajów europejskich edukacja dzieci w wieku przedszkolnym jest finansowana przez władze centralne.

Finansowanie zadań wychowania przedszkolnego przez budżet państwa jest, według projektodawców, ważną kwestią w odniesieniu do dzieci ze środowisk defaworyzowanych. W opinii projektodawców istnieje sprzeczność pomiędzy faktem, że wczesna edukacja i właściwa opieka nad dziećmi przeciwdziała nierównościom społecznym i niepowodzeniom szkolnym, a jednocześnie faktem partycypacji rodziców w kosztach uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym.

Autorzy obywatelskiego projektu dowodzą również, że objęcie prawem do wychowania przedszkolnego dzieci dwuletnich będzie korzystne zarówno dla nich, jak i dla rodziców, a konsekwencji dla całego społeczeństwa. Pozwoli bowiem na wcześniejsze skorzystanie z pozytywnych oddziaływań przedszkola i przyczyni się do harmonijnego rozwoju zgodnego z wrodzonym potencjałem i możliwościami dziecka. Obniżenie wieku do dwóch lat wymaga, w ocenie projektodawców, jedynie przeszkolenia nauczycieli wychowania przedszkolnego w formie krótkich szkoleń lub kursów.

Jednakże należy zauważyć, że projektodawcy w Ocenie Skutków Regulacji w części dotyczącej wpływu regulacji na sektor finansów publicznych oraz źródeł finansowania projektu, nie oszacowali ewentualnych kosztów finansowania powyższych szkoleń oraz nie wskazali na żadne źródła ich ewentualnego finansowania.

Rząd podziela w części stanowisko autorów projektu, dotyczące możliwości obniżenia wieku dzieci w edukacji przedszkolnej, jednakże uważa za niezasadne ustawowe objęcie wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci, które kończą dwa lata. Należy zauważyć, iż faktycznie często dzieci dwuletnie osiągają poziom rozwoju emocjonalnego i społecznego, który pozwala im na wspólne uczestnictwo z innymi dziećmi w zajęciach przedszkolnych, a tym samym na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Zdarza się, iż dzieci dwuletnie są często bardziej samodzielne niż trzylatki, a nawet czterolatki. Właściwie reagują na rozłąkę z najbliższymi, potrafią nawiązywać pożądane relacje społeczne zarówno z dorosłymi, jak i rówieśnikami.

Jednak równocześnie bardzo ważne jest danie prawa dzieciom, w tym przypadku dwuletnim, do własnego tempa rozwoju determinowanego indywidualnymi predyspozycjami, dlatego nie jest zasadne ustawowe objęcie wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci, które kończą dwa lata. Należy również mieć na uwadze, iż obecnie nie wszystkie przedszkola, oddziały przedszkolne w szkole podstawowej, punkty przedszkolne, czy zespoły wychowania przedszkolnego, są w stanie zapewnić wystarczającą opiekę dzieciom dwuletnim. Wobec powyższego, w ocenie Rządu należałoby umożliwić jedynie w uzasadnionych przypadkach, objęcie wychowaniem przedszkolnym dziecka, które ukończyło dwa lata.

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że obecnie w Sejmie trwają prace nad rządowym projektem ustawy *o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* (druk nr 3377).

Celem projektowanej regulacji jest stworzenie warunków dla rozwoju zróżnicowanych form opieki nad małymi dziećmi i poprawa standardów funkcjonowania placówek opieki nad dziećmi do lat 3, co zagwarantuje dostęp do tej opieki znacznie większej liczbie rodzin, podnosząc jednocześnie jakość oferowanych usług. W projektowanej ustawie tworzy się następujące formy opieki nad dziećmi:

- żłobki, tworzone i prowadzone przez gminy (w formie gminnych jednostek budżetowych), osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym organizacje pozarządowe,
- kluby dziecięce, tworzone i prowadzone jak w przypadku żłobków, ale dla mniejszej ilości dzieci,
- dziennego opiekuna, czyli opiekę prowadzoną przez osobę fizyczną w jej domu lub mieszkaniu,
- nianię - formę opieki sprawowaną w miejscu zamieszkania dziecka przez osobę zatrudnioną w tym celu przez rodziców na podstawie umowy o świadczenie usług.

Rozwiązania ustawy są skierowane m. in. do gmin, które będą tworzyły, kontrolowały i wspierały, a także przekształcały placówki opieki nad dziećmi oraz zawierały umowy z osobami fizycznymi, chcącymi sprawować opiekę w formie opiekunki albo opiekuna dziennego. Gminy będą również prowadziły rejestr żłobków i klubów dziecięcych oraz wykaz dziennych opiekunów.

Należy zauważyć, że kompleksowa opieka nad dzieckiem od dwudziestego tygodnia życia do lat trzech sprawowana będzie przez żłobki, dziennego opiekuna i nianię, natomiast w klubie dziecięcym będzie sprawowana nad dziećmi w wieku od 1 roku życia.

Rząd podziela stanowisko projektodawców dotyczące całościowego traktowania rozwoju dziecka od zera do lat pięciu. Przygotowane przez Rząd rozwiązania uwzględniają poziom rozwoju małego dziecka. Dziecko, które szybciej się rozwija, będzie mogło wcześniej rozpocząć edukację przedszkolną, zaś takie, które mimo osiągnięcia wieku uprawniającego do uczestniczenia w wychowaniu przedszkolnym, miałyby trudności w funkcjonowaniu w grupie, a tym samym w uczestniczeniu w realizacji programu wychowania przedszkolnego, mogłyby korzystać z placówek należących do kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty oraz ich kompetencje w tym zakresie określa ustawa z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*. W myśl przepisów tej ustawy do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół oraz placówek. Przekazując gminom z dniem 1 stycznia 1992 r. zadanie zakładania i prowadzenia m.in. publicznych przedszkoli, ustawodawca określił jednocześnie, że jest to obowiązkowe zadanie 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 2001 r. 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.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do istoty samorządu terytorialnego należy zasada samodzielności wykonywania zadań publicznych. Zasada ta została wyrażona

w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten ustanawia jednocześnie gwarancje ochrony tej zasady, poddając samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ochronie sądowej. 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). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom. Odpowiednie gwarancje w tym zakresie zostały ustanowione w art. 167 Konstytucji RP.

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.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. 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).

Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Stosownie do art. 27 i art. 28 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, sposób ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej jest określony w ustawie i nie ma związku z ponoszonymi wydatkami w jednostkach samorządu terytorialnego, a kwota subwencji określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podziału części oświatowej subwencji ogólnej między gminy, powiaty i województwa samorządowe, po odliczeniu rezerwy, dokonuje się według kryteriów ustalonych przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zadania związane z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych), oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz innych form wychowania przedszkolnego nie są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej. Zadania te są finansowane z dochodów własnych gmin, w tym przede wszystkim z udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Indywidualne rozstrzygnięcia podejmowane przez organy samorządowe, determinujące łączny skutek finansowy zadań oświatowych, w istotny sposób różnicują te skutki w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, sprawiając, iż w części jednostek część oświatowa subwencji ogólnej jest równa wydatkom, w innych jest mniejsza, a w jeszcze innych wystarcza także na inne wydatki niż wydatki na zadania oświatowe.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy o *systemie oświaty* środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 tego artykułu,

w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Również art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) określa, że środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Z przytoczonych przepisów nie wynika, aby w przypadku finansowania zadań własnych samorządu o charakterze obligatoryjnym istniał obowiązek zapewnienia w ramach subwencji oświatowej środków w pełni pokrywających ich wykonanie. Zasadą jest bowiem wykonywanie zadań własnych w oparciu o dochody jednostki samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna jest 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 decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zawarta w obywatelskim projekcie *ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* propozycja dodania ust. 4 w art. 79 ustawy o systemie oświaty oznacza, że powstałaby konieczność zagwarantowania środków finansowych na prowadzenie przedszkoli, szkół i placówek publicznych, w tym na wynagrodzenia zatrudnionych tam pracowników, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

W warunkach roku 2010 przepis ten spowodowałby skutki finansowe dla budżetu państwa szacowane na podstawie planowanych w roku bieżącym wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe w kwocie ok. 20 mld zł rocznie.

Należy przypomnieć, że wraz z przekazaniem gminom zadania prowadzenia przedszkoli zostały odpowiednio ukształtowane ich dochody. Środki na prowadzenie przedszkoli ogólnodostępnych zostały zapewnione gminom w ich dochodach własnych. Ewentualna zmiana sposobu finansowania przedszkoli musiałaby wiązać się ze stosownym zwiększeniem kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Z analizy sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego wynika, że w roku ubiegłym jednostki samorządu terytorialnego poniosły wydatki bieżące (pomniejszone o dochody pochodzące ze wpływów z usług oraz z różnych opłat wnoszonych przez rodziców i dotacji) związane z prowadzeniem placówek wychowania przedszkolnego w łącznej wysokości 5 269 971 tys. zł, z tego:

- w rozdz. 80103 „Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych”- 662 369 tys. zł,
- w rozdz. 80104 „Przedszkola” - 4 607 602 tys. zł.

W uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy przyjęto do wyliczeń niewłaściwą wysokość finansowego standardu A „4361,06 zł”, podczas gdy w roku 2010 wynosi on „4364,39 zł”, co skutkuje zaniżeniem kwoty skutków finansowych projektowanej regulacji.

W roku 2009 wydatki bieżące poniesione z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przypadające na wychowanka korzystającego z edukacji przedszkolnej, wyniosły średnio w kraju 5 580 zł (5 269 971 tys. zł na 944 498 wychowanków). Szacuje się, że w roku 2010 wydatki bieżące przypadające na

jednego wychowanka objętego wychowaniem przedszkolnym wyniosą ok. 5 859 zł (5 580 zł x 105%), czyli będą wyższe od kwoty finansowego standardu A. Oznacza to, że zawarta w uzasadnieniu do obywatelskiego projektu ustawy kalkulacja jest niespójna z proponowanym brzmieniem art. 79 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dotyczącego pełnego zabezpieczenia środków finansowych na prowadzenie przedszkoli, w tym na wynagrodzenia zatrudnionych tam pracowników, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Ponadto w uzasadnieniu nie uwzględniono ewentualnych kosztów wybudowania nowych i przystosowania istniejących pomieszczeń na potrzeby edukacji przedszkolnej oraz ich wyposażenia.

Planowany w art. 4 projektu ustawy termin jej wejścia w życie (1 września 2011 r.) należy ocenić jako nierealny m.in. ze względu na konieczność zapewnienia w budżecie państwa środków finansowych na pokrycie kosztów jej wdrożenia. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2011 środki na ww. cel nie zostały przewidziane. Ponadto należy zauważyć, że podział części oświatowej subwencji ogólnej dokonywany jest na rok budżetowy, a nie na rok szkolny. Nie jest zatem możliwe dokonanie zmiany sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego z dniem 1 września. Zmiana taka może nastąpić z początkiem roku budżetowego, czyli z dniem 1 stycznia, po uprzednim zabezpieczeniu w ustawie budżetowej niezbędnych środków finansowych.

Jednym z głównych obecnie realizowanych zamierzeń Rządu jest upowszechnienie wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat, w tym zapewnienie wszystkim dzieciom pięcioletnim prawa do bezpłatnej edukacji przedszkolnej. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o *zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 56, poz. 458 i Nr 219, poz. 1705), w okresie przejściowym - tj. w latach szkolnych 2009/2010 i 2010/2011, dziecko w wieku pięciu lat ma prawo do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego. Jednocześnie, od roku szkolnego 2011/2012 powyższe prawo zostanie przekształcone w obowiązek odbycia przez dziecko pięcioletnie rocznego przygotowania przedszkolnego, co niewątpliwie spowoduje znaczny wzrost liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Obecnie roczne przygotowanie przedszkolne sześciolatków jest finansowane z dochodów własnych gminy. Po ustawowym obniżeniu wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego do sześciu lat, edukacja sześciolatków w szkole podstawowej będzie finansowana z części oświatowej subwencji ogólnej. Dzięki takiemu rozwiązaniu gminy uzyskają wolne środki, które będą mogły wykorzystać na tworzenie nowych miejsc w przedszkolach dla dzieci w wieku 3-5 lat.

Zadania dotyczące edukacji przedszkolnej są obecnie i nadal będą współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Szczegółowy opis tego Priorytetu 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. poprzez 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 r. Na powyższy cel zaplanowano w latach 2007-2013 łącznie ponad 243 mln euro. Do połowy lipca 2010 r. podpisano umowy na około 56% tych środków (wartość umów – 564 298 566 zł¹⁾). Na 2010 r. planowane są wydatki w wysokości blisko 235 mln zł. Planowana wartość nowych umów to ponad 267 mln zł. Oprócz powyższego programu, wszystkie organy prowadzące (zarówno osoby prawne - m.in. gminy, jak i osoby fizyczne) mogą występować o dodatkowe fundusze przewidziane w innych programach (np. Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz programach regionalnych) z przeznaczeniem na projekty inwestycyjne dotyczące remontów, modernizacji, wyposażenia w sprzęt budynków, w których planuje się prowadzenie wychowania przedszkolnego.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach działania 3.2 *Tworzenie mikroprzedsiębiorstw* w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, planuje środki na tworzenie nowych placówek przedszkolnych (wraz z odpowiednim zapleczem) na obszarach wiejskich.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty, uchwalona w dniu 7 września 2007 r., (Dz. U. Nr 181, poz. 1292), pozwoliła na tworzenie innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach form wychowania przedszkolnego. Obecnie funkcjonuje 707 punktów przedszkolnych (330 publicznych i 377 niepublicznych) oraz 112 zespołów wychowania przedszkolnego (54 publiczne i 58 niepublicznych), które mając różne źródła finansowania (w tym unijne), podlegają przepisom prawa oświatowego.

Wobec powyższego, zawarte w uzasadnieniu obywatelskiego projektu ustawy stwierdzenie, że inne formy wychowania przedszkolnego funkcjonujące w oparciu o środki unijne są czasowym rozwiązaniem, nie jest zasadne, wobec obowiązującego wymogu zachowania ciągłości projektu.

W ocenie Rządu, nieuzasadnione jest twierdzenie, że jedynie przejęcie finansowania wychowania przedszkolnego przez państwo pozwoli gminom na stopniowe odbudowanie sieci przedszkoli, gdyż od 2008 r. liczba przedszkoli (publicznych i niepublicznych) powiększyła się o 403. W 2009 r. funkcjonowało w Polsce 8441 przedszkoli (w tym na wsi 2832)²⁾. Zwiększyła się także o 772 liczba oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W 2009 r. było ich 11 933 (w tym na wsi 8 214).

Jednocześnie systematycznie wzrasta wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego.

W 2009 r. w Polsce wychowaniem przedszkolnym objętych było ogółem już 59,7% dzieci w wieku 3-5 lat. Na wsi odsetek ten wynosił 37,5%. Przewiduje się, że w 2010 r. wskaźniki te będą się nadal poprawiać. Tymczasem w 2007 r. wskaźnik upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród dzieci w wieku 3-5 lat wynosił ogółem 47,3%, a na wsi 23,1%.

¹⁾ Przeliczone na euro po kursie z dn. 29.06.2010 r. stosowanym do sprawozdawczości – 4,1603 zł

²⁾ Według danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września 2009 r.

Tabela nr 1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego.

Kraj ogółem	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego (ogółem w tys.)			Wskaźnik netto liczby dzieci uczęszczających do placówek wych. przedszk. do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-6 lat w %			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do placówek wych. przedszk. do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-5 lat w %		
	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś
2005/2006	840,0	590,4	249,6	55,6	70,4	37,2	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	58,4	73,8	39,0	44,6	62,7	21,4
2007/2008	871,9	622,6	249,3	59,4	75,2	40,0	47,3	65,6	23,1
2008/2009	919,1	652,3	266,8	63,1	78,4	42,7	52,7	70,5	28,5
2009/2010	994,1	693,1	301,1	67,3	81,5	48,2	59,7	75,9	37,5

Dane o liczbie dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego dla lat 2005-2007 na podstawie danych GUS ("Oświata i wychowanie w roku szkolnym...").

Dane o liczbie dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego dla lat 2008-2009 na podstawie Systemu Informacji Oświatowej wg stanu w dniu 30 września 2009 r.

Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do poszczególnych roczników. Obecnie 45,7% trzylatków, 59,4% czterolatków i 74,8% pięciolatków objętych jest wychowaniem przedszkolnym. Tymczasem w 2007 r. było to tylko 36,1% trzylatków, 48,1% czterolatków i 57,7% pięciolatków.

W liczbach bezwzględnych dynamika wzrostu liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym przedstawia się w sposób następujący: w roku szkolnym 2006/2007 wychowaniem przedszkolnym było objętych 862,7 tys. dzieci, natomiast w roku szkolnym 2007/2008 – 871,9 tys. dzieci (przyrost o 9,2 tys. dzieci), a w roku szkolnym 2008/2009 – 919,1 tys. dzieci (przyrost o 47,2 tys. dzieci). Tymczasem w roku szkolnym 2009/2010 liczba ta wzrasta do 994,1 tys. dzieci (przyrost o 75,0 tys. dzieci). W okresie działania obecnego Rządu nastąpił wzrost liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym o 122,2 tys. W tym samym czasie liczba miejsc w przedszkolach wzrosła z 702 691 do 780 690, tj. o blisko 78 tys. Z analizy danych wynika, że w latach poprzednich liczba ta miała najczęściej tendencję spadkową.

Podobnie sytuacja przedstawia się z przypadku oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych – liczba dzieci korzystających z tej formy wychowania przedszkolnego wzrosła z 174 213 w 2007 r. do 202 905 w 2009 r.³⁾ Jest to wzrost o 28 692 dzieci. Tu również, jak w przypadku przedszkoli, w latach poprzednich, liczba ta miała najczęściej tendencję spadkową.

Wobec powyższego, w ocenie Rządu, zawarte w uzasadnieniu do obywatelskiego projektu stwierdzenie, iż *w roku 2009 (...) nie korzystało z wychowania przedszkolnego ok. 500 tys. dzieci (w wieku 3-5 lat)* nie oznacza, że taka liczba dzieci chciała z niej korzystać. Należy bowiem mieć na uwadze różne przyczyny tego zjawiska, z jednej strony może być to ograniczona liczba miejsc w przedszkolach,

³⁾ Według danych Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września 2009 r.

z drugiej zaś np. brak w niektórych środowiskach tradycji korzystania z wychowania przedszkolnego (np. rodziny wielopokoleniowe).

Dodatkowo należy zauważyć, iż wnioskodawcy projektu ustawy błędnie określili liczbę dzieci (w wieku 3–5 lat) nieobjętych wychowaniem przedszkolnym w roku 2009 na ok. 500 tys. Faktyczna liczba wynikająca z danych GUS (*Oświata i wychowanie 2009/2010* oraz *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. 31 grudnia 2009 r.*) to ok. 438 tys.

Zmiana sposobu finansowania wychowania przedszkolnego, poprzez objęcie tego obszaru finansowaniem w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, wymaga przeprowadzenia bardzo wnikliwych i szczegółowych badań oraz analiz, ponieważ podjęcie decyzji w powyższej sprawie wiąże się ze znaczącymi zmianami systemowymi w sposobie finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Przedstawione w powyższym projekcie obywatelskim zmiany, nie mogą zostać zaakceptowane przez Rząd, jakkolwiek zasługują na uwagę co do kierunku proponowanych rozwiązań, które są w niektórych obszarach zbieżne ze zmianami projektowanymi przez Rząd.

Przedstawione powyżej argumenty uzasadniają negatywne stanowisko Rządu wobec obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 3374).