



Przedszkola ze 100-procentową dotacją

2025-05-22

Od września dotacja dla krakowskich przedszkoli niesamorządowych będzie naliczana - tak jak w innych metropoliach - według wskaźników ustawowych. Oznacza to, że przedszkole publiczne otrzyma 100 proc. kwoty, którą miasto przeznacza na własne przedszkola, a niepubliczne - 75 proc. 16 maja Rada Miasta Krakowa odrzuciła projekt zawierający propozycję zwiększenia wskaźników na kolejne trzy lata.

Przypomnijmy: uchwała zwiększająca wskaźniki dotacyjne do 120 proc. (przedszkola publiczne) i 85 proc. (przedszkola niepubliczne) wygasa z końcem okresu, na który została przyjęta, czyli 31 sierpnia 2025 roku. Autorzy projektu, który był procedowany podczas nadzwyczajnej sesji Rady Miasta Krakowa (16 maja), zaproponowali utrzymanie wyższych wskaźników przez kolejne trzy lata. Po długiej dyskusji projekt został odrzucony głosami 23 radnych (16 było za, jedna osoba wstrzymała się od głosu).

Warto wiedzieć, że uchwaleniu prawa, które pozwala na okresowe podwyższenie dotacji dla przedszkoli niesamorządowych, towarzyszyła jasna intencja ustawodawcy - wsparcie rozwoju sieci przedszkolnej tam, gdzie miejsc brakuje, a zapotrzebowanie rośnie, choćby w związku z wyżem demograficznym. Dekadę temu z takim wyzwaniem mierzył się Kraków. Dziś miasto jest w zgoła odmiennej sytuacji. Postulat dotyczący dalszego utrzymywania wyższych wskaźników nie znajduje już uzasadnienia w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Nie uwzględnia też aktualnej sytuacji w edukacji przedszkolnej w Krakowie, w tym tej dotyczącej finansowania miejskiej sieci, dla której coraz większym wyzwaniem staje się niż demograficzny.

Co przemawia zatem za zastosowaniem ustawowych wskaźników dla dotacji dla przedszkoli niesamorządowych?

Po pierwsze, brak szczególnie uzasadnionego przypadku, by stosować wyższe wskaźniki dotacyjne - ustawodawca wymaga wprost wskazania takiej sytuacji lub takiego zdarzenia. Mogą to być np. potrzeby wynikające z demografii, klęska żywiołowa, stan epidemii.

Po drugie, realia demograficzne. W krakowskich przedszkolach publicznych (samorządowych i niesamorządowych) jest obecnie ponad 2 tysiące wolnych miejsc, a prognozy wskazują, że w najbliższych latach liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie malała; a pamiętajmy, że 2 tysiące dzieci to aż 80 oddziałów przedszkolnych.

Po trzecie, analiza sytuacji w innych miastach. Warto wskazać, że żadne inne miasto metropolitalne nie zwiększa w taki sposób i w takim stopniu wskaźników dotacyjnych dla wszystkich rodzajów przedszkoli niesamorządowych, jak robi to Kraków. W innych miastach obowiązują wskaźniki na poziomie ustawowym (100 proc. i 75 proc.) i jeśli Kraków będzie je stosował, to kwoty otrzymywane przez krakowskie przedszkola niesamorządowe będą zbliżone, a nawet nieco wyższe niż te, które trafiają do przedszkoli w innych miastach.

Kolejna kwestia, to tworzenie i pogłębianie nierówności. Podwyższanie dotacji w przedszkolach



niesamorządowych ponad poziom ustawowy, a więc powyżej kwoty równej wydatkom bieżącym na jedno dziecko w przedszkolu samorządowym, oznacza gorsze traktowanie przedszkoli miejskich. Wydatki bieżące są ponoszone na oddział i nie maleją, jeśli spada w nim liczba dzieci. Powstaje więc sytuacja, w której wyższe wydatki bieżące dzielone przez mniejszą liczbę dzieci dają wyższe kwoty przeznaczone na dotacje dla przedszkoli niesamorządowych, co dodatkowo jeszcze stawia przedszkola miejskie w gorszym położeniu.

W projekcie uchwały o zwiększeniu dotacji ponad ustawowe ramy autorzy nie wskazali skutków finansowych dla budżetu miasta. Tymczasem na utrzymanie wyższych dotacji przez kolejne trzy lata potrzeba co najmniej od 210 do 250 mln zł. Ponieważ budżet na rok 2025 został uchwalony z uwzględnieniem faktu wygaśnięcia uchwały dotacyjnej z dniem 31 sierpnia, nie zawiera on kwoty na sfinansowanie wyższych dotacji w okresie wrzesień – grudzień (co najmniej 24 mln zł).

Wreszcie, wymogi dotyczące polityki finansowej miasta. Wydatki dokonywane ze środków publicznych podlegają ustawowym zasadom celowości, oszczędności i efektywności. Wypłacanie zwiększonych dotacji, w czasie gdy niż demograficzny dotyka przedszkola samorządowe oznaczałoby, że zasady te nie są realizowane, wymagają one bowiem, aby w takiej sytuacji priorytetem miasta było utrzymanie sieci przedszkoli samorządowych.

Poniżej dokładniejsze wyjaśnienie argumentów za wprowadzeniem w Krakowie ustawowych ram dotacji dla przedszkoli niesamorządowych.

Mechanizmy i koszty

W mechanizmie ustalania wysokości dotacji kluczową rolę odgrywają dwa współczynniki: poziom wydatków bieżących ponoszonych w samorządowych przedszkolach oraz wskaźniki procentowe wskazane w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Kwota dotacji, którą otrzymuje przedszkole niesamorządowe, to właśnie ich wypadkowa.

Najpierw na podstawie sumy wydatków bieżących, które samorząd zaplanował w danym roku budżetowym na prowadzenie swoich przedszkoli, ustala się podstawową kwotę dotacji (PKD) – w tym celu suma wydatków bieżących pomniejszona o katalog ustawowych wyłączeń jest dzielona przez statystyczną liczbę dzieci uczęszczających do tych przedszkoli.

W 2025 roku w Krakowie PKD wynosi 26 987,15 zł (na cały rok). To oznacza, że miesięczny koszt utrzymania dziecka w przedszkolu miejskim jest równy 2 248,93 zł. Jednak ze względu na podniesioną do 120 proc. stawkę dotacji niesamorządowe przedszkola publiczne otrzymują 2 698,42 zł.

Wynika to z faktu, że PKD to baza, która po przemnożeniu przez wskaźniki dotacyjne wyznacza poziom dotowania przedszkoli niesamorządowych – w zależności od formuły prawnej, w jakiej funkcjonuje dana placówka. I tak według ustawy:

- przedszkola publiczne otrzymują kwotę 100 proc. PKD, czyli kwotę równą tej, jaką samorząd przeznacza na jedno dziecko w swoim przedszkolu; dokładnie tak samo są traktowane publiczne szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi



- przedszkola niepubliczne otrzymują 75 proc. PKD, ale za to mogą pobierać od rodziców czesne i inne opłaty; dokładnie tak samo są traktowane niepubliczne szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi.

Ostatnia krakowska uchwała dotacyjna – w której przyjęto wyższe niż w ustawie wskaźniki, tj. na poziomie 120 proc. dla przedszkoli publicznych i 85 proc. dla przedszkoli niepublicznych – została przyjęta na trzy lata i wygasa z końcem sierpnia.

Z roku na rok wydatki, jakie miasto ponosi na wypłatę dotacji dla przedszkoli niesamorządowych, rosną. **W 2022 roku na dotacje dla przedszkoli prowadzonych przez podmioty prywatne miasto wydało łącznie 253,7 mln zł, w 2023 r. – 345,4 mln zł, natomiast w 2024 roku było to już 450,8 mln zł. Warto wskazać, że te kwoty dotyczą wyłącznie dzieci pełnosprawnych, a więc tych, których faktycznie obejmuje zakres podmiotowy uchwały.**

Wzrost dotacji wynika z samego mechanizmu jej obliczania, który zakłada, że jeśli rosną wydatki bieżące w przedszkolach samorządowych (a tak jest co roku), to automatycznie rosną też naliczane na ich podstawie dotacje. Ten wzrost jest wyraźniejszy, jeśli samorząd wypłaca przedszkolom dodatkowe środki w ramach zwiększonych dotacji, tak jak jeszcze do końca sierpnia 2025 roku w Krakowie: 20 proc. więcej w przypadku przedszkoli publicznych i 10 proc. więcej w przypadku przedszkoli niepublicznych.

W 2023 roku, aby utrzymać wyższą stawkę dotacji dla przedszkoli publicznych, miasto dołożyło ze swojego budżetu 31,7 mln zł, a w przypadku przedszkoli niepublicznych – 18,3 mln zł. Czyli łącznie ponad 50 mln zł.

W 2024 roku na sfinansowanie wyższych stawek dotacji Kraków wydał 65,4 mln zł, z czego 41,6 mln zł trafiło do przedszkoli publicznych i 23,8 mln zł do przedszkoli niepublicznych.

W 2025 roku miasto planuje wydać na ten cel 48 mln zł, w tym 31 mln zł na publiczne przedszkola i 17 mln zł na przedszkola niepubliczne – to mniej niż w poprzednich latach dlatego, że uchwała dotacyjna obowiązuje tylko przez część bieżącego roku, tj. do końca sierpnia.

Obecnie Kraków prowadzi 136 przedszkoli w 155 lokalizacjach (19 przedszkoli posiada dwa miejsca prowadzenia zajęć), do których uczęszcza 16 070 dzieci. **Po pierwszej turze rekrutacji na rok szkolny 2025/2026 w miejskich przedszkolach pozostaje ponad tysiąc wolnych miejsc i z roku na rok ta liczba rośnie (w roku szkolnym 2022/2023 – 676 wolnych miejsc, 2023/2024 – 735, 2024/2025 – 817).** Warto w tym miejscu zaznaczyć, że mniejsza liczba dzieci w przedszkolach miejskich oznacza wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na jedno dziecko, co przekłada się na wzrost wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli niesamorządowych.

Sektor niesamorządowy liczy obecnie 315 przedszkoli – w tym 115 przedszkoli publicznych oraz 200 przedszkoli niepublicznych. Wiele z tych przedszkoli posiada więcej niż jedno miejsce prowadzenia zajęć, których łącznie w Krakowie jest aż 419. Oznacza to, że na jedno przedszkole samorządowe przypadają niemal trzy przedszkola niesamorządowe, a ich liczba z roku na rok rośnie.



Warunki zakładania przedszkoli przez podmioty prywatne różnią się w zależności od rodzaju przedszkola. Przedszkole publiczne może być założone wyłącznie wtedy, gdy będzie sprzyjać poprawie warunków kształcenia, a także korzystnie uzupełniać sieć przedszkoli publicznych. Natomiast w przypadku przedszkoli niepublicznych warunek ten nie jest konieczny i takie przedszkola mogą być zakładane w każdym miejscu, nawet w przypadku gdy w określonej części miasta nie ma potrzeby ich otwierania.

Przypadek szczególnie uzasadniony - czyli jaki?

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych zawiera przepis, na podstawie którego samorząd może przyjąć uchwałę podwyższającą wskaźniki dotacyjne dla publicznych przedszkoli ponad ustawowe minimum. Skorzystanie z tej regulacji wymaga jednak spełnienia kilku warunków.

Po pierwsze, samorząd ma obowiązek określić ramy czasowe obowiązywania wyższych wskaźników (nie można ich wprowadzić na czas nieokreślony), po drugie – wykazać, że istnieje faktyczna przesłanka ku temu, aby na poczet wyższych dotacji przekazywać większe środki z budżetu gminy. W języku ustawy określa się to wyrażeniem: szczególnie uzasadniony przypadek.

Intencja ustawodawcy jest jasna: podwyższenie poziomu dotowania przedszkoli niesamorządowych następuje w określonym celu i służy jego osiągnięciu w zakładanym horyzoncie czasowym. Taki krok wymaga przecież wygospodarowania w budżecie miasta dodatkowych środków na każdy kolejny rok budżetowy – a są to zawsze środki pochodzące z dochodów własnych gminy (m.in. z podatków i opłat, które płacą mieszkańcy).

W 2015 roku Kraków zdecydował się podwyższyć wskaźniki dotacyjne – przesłanką było rosnące zapotrzebowanie na miejsca przedszkolne, którego samorządowa sieć nie była w stanie w szybkim tempie zaspokoić. Złożyły się na to dwie okoliczności: uczestnictwo w wychowaniu przedszkolnym stało się prawem każdego dziecka w wieku 3-5 lat (a nie tylko tych realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego), więc gmina musiała zapewnić miejsca edukacji wszystkim przedszkolakom mieszkającym na jej terenie, a dodatkowo zadanie to komplikował wzrostowy trend urodzeń.

Założonym celem krakowskiej uchwały dotacyjnej (najpierw wprowadzono stawki w wysokości 115 proc. i 80 proc, a potem podwyższono je do 120 proc. i 85 proc.) miało być zwiększenie oferty miejsc w przedszkolach niesamorządowych poprzez zachęcenie osób fizycznych lub prawnych (fundacje, stowarzyszenia) do zakładania takich placówek, w tym rozwoju już istniejących poprzez tworzenie ich filii. I tak się stało: nastąpił szybki wzrost liczby tzw. tanich przedszkoli (publiczne) – z 18 w 2015 roku do 95 w 2020 roku. W istotny sposób uzupełniły one samorządową sieć, oferując maluchom i ich rodzicom takie same warunki wychowania i opieki jak przedszkola prowadzone przez miasto.

Co nam mówi demografia?

W Krakowie w okresie od 2013 roku do 2019 roku zauważalny był roczny przyrost liczby urodzeń: od 7,3 tys. dzieci urodzonych w 2013 roku do 9,4 tys. dzieci urodzonych w 2019 roku. Skutkowało to stale rosnącym zapotrzebowaniem na miejsca przedszkolne.



Magiczny
Kraków

W 2020 roku tendencja się odwróciła i liczba urodzeń w Krakowie zaczęła wyraźnie spadać rok po roku – do 7,5 tys. dzieci urodzonych w 2023 roku. To spowoduje, że w kolejnych latach, co najmniej do roku 2027, populacja dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (3–6 lat) będzie systematycznie malała.

Niż demograficzny jest widoczny podczas rekrutacji do przedszkoli – po naborze na rok szkolny 2024/2025 pozostało niemal 1,2 tys. wolnych miejsc (w tym ponad 800 w samorządowych przedszkolach). Po pierwszej turze tegorocznej rekrutacji tych miejsc jest już ponad 1,9 tys., z czego ponad 1 tys. w przedszkolach samorządowych.

Według prognozy demograficznej przygotowanej przez dr. hab. Jana Paradysza, emerytowanego profesora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, **w najbliższych latach liczba urodzeń w Krakowie będzie spadać:**

Racjonalna polityka

Samorząd ma obowiązek prowadzić racjonalną politykę finansową – priorytetem miasta powinno być utrzymanie samorządowej sieci przedszkoli i jej rozwijanie w miejscach, gdzie występują deficyty, np. w rejonie nowo powstających osiedli. Z ustawy Prawo oświatowe wynika dla gminy obowiązek zapewnienia, w pierwszej kolejności, ciągłości działania przedszkoli samorządowych, ponieważ ich prowadzenie jest jej zadaniem własnym.

Kiedy w samorządowych przedszkolach rośnie liczba wolnych miejsc, nie ma racjonalnego uzasadnienia zachęcanie – za pomocą wyższych dotacji – prywatnych podmiotów do otwierania kolejnych publicznych przedszkoli.

Ponadto podwyższanie dotacji ponad kwotę równą wydatkom bieżącym na dziecko w przedszkolu samorządowym oznacza gorsze traktowanie przedszkoli miejskich. Co więcej, paradoks polega na tym, że w kolejnych latach wraz z ujemnym trendem demograficznym dotacje dla przedszkoli niesamorządowych będą rosnąć. Dlaczego?

Przypomnijmy: podstawowa kwota dotacji (PKD) to pomniejszona o katalog ustawowych wyłączeń suma wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie miasta na prowadzenie przedszkoli samorządowych podzielona przez liczbę uczniów w tych przedszkolach. Mniejsza liczba dzieci oznacza, że przez mniejszą liczbę dzielimy wydatki bieżące. A jak wiadomo, wydatki te wcale nie maleją wprost proporcjonalnie do spadającej liczby uczniów – nawet jeśli jest mniej dzieci w przedszkolach samorządowych, miasto musi pokryć koszty ich utrzymania (budynek, kadra nauczycielska, obsługa). A to przekłada się na wysokość podstawowej kwoty dotacji (PKD).

Warto też wiedzieć, że część środków w ramach podwyższonej dotacji jest przekazywana na dzieci niebędące mieszkańcami Krakowa. Dlaczego? Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych reguluje sposób naliczania dotacji, w razie gdy dziecko uczęszcza do niesamorządowego przedszkola w innej gminie niż ta będąca miejscem jego zamieszkania. W takiej sytuacji gmina, w której dziecko mieszka, pokrywa koszty dotacji, ale tylko do wysokości określonej ustawą. Różnicę, jeśli taka wynikałaby z lokalnie przyjętych wyższych wskaźników, pokrywa już w całości gmina dotująca. **W 2024 roku Kraków dołożył z tego tytułu ponad 2,9 mln zł. Według danych zgromadzonych w Systemie**



Informacji Oświatowej do przedszkoli samorządowych uczęszcza 0,39 proc. dzieci niebędących mieszkańcami Krakowa, a w przedszkolach prywatnych ten odsetek jest znacznie wyższy i wynosi 5,21 proc.

Porównajmy się!

Kraków jako jedyne miasto metropolitalne wypłaca dotacje dla przedszkoli niesamorządowych według wyższych wskaźników – i to bez względu na ich rodzaj lub typ. Poza Krakowem w żadnym innym mieście metropolitalnym nie obowiązują uchwały zwiększające w taki sposób i w takim stopniu ustawowe wskaźniki dotacji dla wszystkich rodzajów przedszkoli niesamorządowych.

W innych dużych miastach tego rodzaju preferencje przyznawane są określonym typom przedszkoli (np. integracyjnym, specjalnym), a dozwolona w ustawie możliwość zwiększenia dotacji jest traktowana jako narzędzie, dzięki któremu można reagować na pojawiające się zapotrzebowanie na dany zakres czy rodzaj usług oświatowych – w tym przypadku przedszkolnych. Pozwala więc kształtować politykę oświatową samorządu stosownie do zdiagnozowanych potrzeb.

Z raportu Związku Miast Polskich wynika, że od wielu lat Kraków ma najwyższy procentowy udział dotacji w ogólnych wydatkach na edukację przedszkolną. **Co więcej, udział ten stale rośnie, powodując nierównowagę: samorząd kieruje większe środki na utrzymanie jednego dziecka w przedszkolu niesamorządowym niż w przedszkolu, które sam prowadzi. A każde zwiększenie wydatków na przedszkola samorządowe, także w trakcie roku budżetowego, skutkuje automatycznie wzrostem wypłacanych dotacji.**

Wysokość rocznej kwoty dotacji (na rok 2024) dla niesamorządowych przedszkoli publicznych w miastach zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich przedstawia poniższa tabela (mowa o kwocie ustawowej – 100 proc.). Kraków, zgodnie z obowiązującą do końca sierpnia 2025 roku uchwałą, wypłaca 120 proc. tej kwoty. W 2024 roku daje to 29 316 zł na jedno dziecko, natomiast w 2025 roku, biorąc pod uwagę zakończenie programu dopłat w sierpniu br., 30 585,44 zł.

Przypomnijmy – tabela pokazuje podstawową kwotę dotacji (PKD) na ustawowym poziomie 100 proc. według stanu na 31 marca. W Krakowie wynosi ona 26 987,15 zł i jest wyższa niż w innych miastach metropolitalnych, takich jak Poznań, Wrocław, Łódź czy Gdańsk, co więcej – jedynie nieznacznie ustępuje PKD osiąganą w Warszawie. Oznacza to, że **Kraków nie tylko nie odstaje, ale jest w czołówce miast pod względem wysokości wydatków bieżących przeznaczonych na edukację dzieci w wieku przedszkolnym.** A to właśnie te wydatki decydują o wysokości dotacji dla przedszkoli niesamorządowych.