Wydatki na dotacje dla przedszkoli jak w innych miastach?

2024-11-12

Trwają prace nad projektem budżetu Krakowa na 2025 rok i związana z nimi analiza wydatków ponoszonych przez miasto w poszczególnych obszarach. Dotyczy ona m.in. dotacji przekazywanych niesamorządowym placówkom wychowania przedszkolnego – ich udział w ogólnych wydatkach na edukację przedszkolną w Krakowie jest bardzo wysoki i stale rośnie, w odróżnieniu od innych dużych miast, podczas gdy zmiany demograficzne dają już o sobie znać.

Niesamorządowe placówki prowadzące wychowanie przedszkolne – tj. publiczne i niepubliczne przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i punkty przedszkolne – otrzymują z budżetu miasta dotacje, których wysokość ustala się jako określony procent wydatków ponoszonych na jedno dziecko w tego samego typu i rodzaju placówce prowadzonej przez miasto. Ten mechanizm powoduje, że każde zwiększenie wydatków w samorządowych jednostkach, także w trakcie roku budżetowego, skutkuje wzrostem wypłacanych dotacji.

Budżet edukacji adekwatny do potrzeb i demografii

Wskaźniki procentowe służące do ustalania wysokości dotacji określa ustawa o finansowaniu zadań oświatowych – są one obowiązujące, o ile rada gminy nie podejmie uchwały o ich podwyższeniu. Taką możliwość daje bowiem samorządom ustawodawca, przy czym wymaga, by w uchwale radni wskazali okres obowiązywania wyższych stawek. Ich przyjęcie niesie bowiem ze sobą określone skutki finansowe. Uchwała rady powinna także określać źródło finansowania dla takiego rozwiązania.

Obecnie obowiązujące w Krakowie wskaźniki zostały ustalone w uchwale rady miasta z 2021 r. na poziomie znacznie przewyższającym ustawowy. Na tej podstawie publicznym przedszkolom i szkołom podstawowym z oddziałami przedszkolnymi dotacja wypłacana jest w wysokości 120 proc. podstawowej kwoty dotacji (zamiast ustawowych 100 proc.), z kolei niepublicznym przedszkolom i szkołom podstawowym z oddziałami przedszkolnymi (niespełniającym warunków określonych w ustawie) – w wysokości 85 proc. podstawowej kwoty dotacji (zamiast ustawowych 75 proc.).

Wyższe stawki dotacji, zgodnie z brzmieniem uchwały, obowiązują od 1 września 2022 roku do 31 sierpnia 2025 roku. Wydłużenie tego okresu stoi pod znakiem zapytania z kilku powodów – jeden z nich to prognozy demograficzne, z których wynika, że liczba dzieci w wieku przedszkolnym w kolejnych latach będzie spadać.

– Stan budżetu miasta wymaga od nas odpowiedzialnej polityki finansowej, także w oświacie. Dlatego prowadzimy analizy i rozmowy na temat aktualnych potrzeb edukacyjnych, tak by móc jak najlepiej realizować priorytety, jakimi są dobro dzieci i młodzieży, podnoszenie jakości edukacji, dopasowanie oferty edukacyjnej do wymagań, jakie stawia dynamicznie rozwijające się miasto, powstające nowe osiedla. Nie możemy też nie zauważać zmian demograficznych, na skutek których co roku o około 2 proc. maleje liczba dzieci korzystających z przedszkoli. Szacujemy, że w przyszłym roku będzie ich o 1100 mniej, a więc o tyle więcej wolnych miejsc – podkreśla zastępczyni prezydenta Krakowa Maria Klaman.

To m.in. z tych względów miasto negatywnie ocenia projekt Klubu Radnych „Kraków dla Mieszkańców”, w którym zaproponowano przedłużenie obowiązywania wyższych stawek dotacji na kolejny trzyletni okres, tj. od 1 września 2025 r. do 31 sierpnia 2028 r. Ponadto autorzy projektu nie wskazali w nim skutków finansowych dla miasta, nie wzięli też pod uwagę faktu, że w aktualnej sytuacji demograficznej takie rozwiązanie działa na niekorzyść samorządowych przedszkoli, które miastu coraz trudniej byłoby utrzymać.

Miasto zaproponuje zatem własny projekt dotyczący tego tematu, w którym uwzględni aktualne, realne potrzeby w oświacie, w tym zakres wsparcia dla przedszkoli niesamorządowych.

Koszty stosowania wyższych stawek dotacji

Przypomnijmy, że po narzędzie, jakim jest zwiększenie wskaźników dotacyjnych, Kraków sięgnął jeszcze przed 2021 rokiem, aby zachęcić osoby fizyczne i osoby prawne (fundacje, stowarzyszenia) do zakładania przedszkoli publicznych, które oferują maluchom i ich rodzicom takie same warunki wychowania i opieki jak przedszkola prowadzone przez miasto – dzięki czemu istotnie uzupełniają samorządową sieć przedszkolną.

Dekadę temu, odpowiadając na duże zapotrzebowanie na miejsca edukacji przedszkolnej, miasto wdrożyło politykę dotacyjną polegająca na stopniowym podnoszeniu wskaźników, co przyniosło efekt w postaci skokowego wzrostu liczby tzw. tanich przedszkoli (liczba takich placówek w latach 2015–2020 zwiększyła się z 18 do 95). Obecnie na jedno przedszkole samorządowe przypadają niemal trzy przedszkola niesamorządowa, a ich liczba stale rośnie. Już obecnie w przedszkolach pozostaje wolnych około tysiąc miejsc.

Zwiększanie wskaźników dotacyjnych ponad poziom ustawowy generuje dla budżetu Krakowa konkretne koszty. W 2023 roku, aby utrzymać wyższą stawkę dotacji dla przedszkoli publicznych, miasto dołożyło ze swojego budżetu 31,6 mln zł – w przypadku tych placówek dopłata na jedno dziecko, wynikająca z różnicy między uchwałą (120 proc.) a ustawą (100 proc.), wyniosła w skali roku 3616,36 zł. Z kolei dopłata do edukacji jednego dziecka w przedszkolu niepublicznym, związana z utrzymaniem wyższej stawki dotacji, wyniosła w 2023 roku 1808,18 zł (różnica między wynikającym z uchwały 85 proc. a ustawowym 75 proc.), a po uwzględnieniu liczby wszystkich dzieci korzystających z tych placówek dodatkowy koszt dla miasta sięgnął 18,3 mln zł.

Wydatki Krakowa związane z utrzymaniem wyższych stawek dotacji z roku na rok rosną. W 2024 roku na sfinansowanie tej decyzji miasto wyda 66,8 mln zł (z czego 41,8 mln zł trafi do publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych).

W październiku 2024 r. stawki dotacji w Krakowie kształtują się następująco:

- dla publicznych przedszkoli 2 500,83 zł miesięcznie na jedno dziecko zamiast gwarantowanych 2 084,02 zł (o 20% więcej od wartości ustawowych),
- dla publicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny 689,83 zł miesięcznie na jedno dziecko zamiast gwarantowanych 574,86 zł (o 20% więcej od wartości

ustawowych),
- dla niepublicznych przedszkoli 1 771,42 zł miesięcznie na jedno dziecko zamiast gwarantowanych 1 563,02 zł (o 10% więcej od wartości ustawowych),
- dla niepublicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny 488,63 zł miesięcznie na jedno dziecko zamiast 431,15 zł (o 10% więcej od wartości ustawowych),
- dla niepublicznych punktów przedszkolnych 1 354,62 zł miesięcznie na jedno dziecko zamiast 833,61 zł (o 25% więcej od wartości ustawowych).

Co warto wiedzieć?

Każda dotacja udzielana na jedno dziecko finansowana jest z dochodów własnych gminy – także w zakresie, w jakim wykracza poza ustawowy wskaźnik. Oznacza to, że aby podwyższyć stawki dotacji na swoim terenie, samorząd musi wygospodarować we własnym budżecie środki, które umożliwią mu realizację tego zobowiązania – a przypomnijmy, jest to każdorazowo decyzja fakultatywna, uzależniona zarówno od potrzeb, jak i możliwości finansowych danej gminy.

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych reguluje sposób naliczania dotacji w razie – a nie są to przypadki rzadkie, zwłaszcza w Krakowie – 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 stawek, pokrywa już w całości gmina dotująca. W 2023 r. Kraków dołożył z tego tytułu 3,9 mln zł. Według danych zgromadzonych w Systemie Informacji Oświatowej do krakowskich przedszkoli samorządowych uczęszcza 0,38 proc. dzieci niebędących mieszkańcami Krakowa, a w przedszkolach prywatnych ten odsetek jest znacznie wyższy i wynosi 5,27 proc.

Kraków na tle innych miast

Z raportu opracowanego na zlecenie Związku Miast Polskich, w którym porównano m.in. wydatki dużych miast na edukację przedszkolną, wynika, że w Krakowie procentowy udział dotacji w tych wydatkach jest od wielu lat najwyższy i znacznie przekracza średnią wypracowaną przez inne miasta na prawach powiatu.

Kraków to jedyne miasto metropolitalne, w którym obecnie realizowana jest uchwała zwiększająca w tak wysokim stopniu ustawowe wskaźniki dotacji dla wszystkich rodzajów przedszkoli niesamorządowych. W innych miastach tego rodzaju preferencje przyznawane są określonym typom przedszkoli (np. integracyjnym, specjalnym), służą więc jako narzędzie pozwalające reagować na zapotrzebowanie zgłaszane przez mieszkańców.