

**Komisja Krajowa**80-855 Gdańsk, ul. Wały Piastowskie 24
tel. 58/ 308-4480, fax /58 308-4219
sekretyz@solidarnosc.org.pl

L.dz. PBE/76212/813/18

Gdańsk, dnia 11 czerwca 2018 roku

Pani Katarzyna Kaczmarska
Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Działając z upoważnienia Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawiam opinię dotyczącą *Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozwoju struktur opieki nad małymi dziećmi w celu zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy, wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i zapewnienia w Europie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu („cele barcelońskie”) COM (2018) 273.*

NSZZ „Solidarność” zwraca uwagę na fakt, że Polska w realizacji tzw. celów barcelońskich wypada niepokojąco źle. Do celów barcelońskich należą: objęcie opieką 90 % dzieci w wieku od 3 lat do wieku obowiązku szkolnego i 33 % dzieci w wieku poniżej 3 lat. Choć w ujęciu ogólnym cel barceloński dotyczący dzieci w wieku od 0 do 3 lat został w UE osiągnięty, w Polsce objętych zostało opieką formalną dzieci do 3 lat mniej niż 25 % dzieci w najmłodszej grupie wiekowej (5,3% w 2015 r. oraz 7,9% w 2016 r.). W odniesieniu do drugiego wskaźnika mniej niż 65% dzieci w Polsce uczęszcza do placówek opieki lub przedszkoli (43% w 2015 r. oraz 61% w 2016 r. wzrost o 18% co zostało odnotowane w sprawozdaniu). Należy zauważyć, że wskaźniki te w ostatnich latach wzrastały (2015-2016), jednak na tle średniej unijnej wyglądają dosyć niezadawalająco. Zwłaszcza poprawa w zakresie opieki formalnej nad dziećmi w wieku do 3 lat nie była znacząca.

Na tak niezadawalające wskaźniki w zakresie „celów barcelońskich” w Polsce może wpływać wiele czynników. Ze sprawozdania można się dowiedzieć, że na dostępność opieki nad dziećmi i na faktyczne korzystanie z niej wpływa wiele czynników: prawo do korzystania z usług opieki nad dzieckiem, a także dostępność i jakość takich usług, dostosowanie usług opieki do potrzeb rodziców, także pod względem odległości od placówek opieki nad dziećmi i godzin otwarcia skorelowanych z wymogami i modelami pracy rodziców. Natomiast brak opieki formalnej nad dziećmi będzie miał wpływ na wskaźnik aktywności zawodowej kobiet. Niski wskaźnik korzystania w Polsce z formalnej opieki przez rodziców dzieci w wieku poniżej 3 lat może wynikać częściowo z faktu, iż przykładają oni bardzo dużą wagę do potrzeb rozwojowych dzieci w zakresie emocjonalnym (oprócz rozwoju fizycznego i intelektualnego).

W Polsce system opieki nad dziećmi najmłodszymi realizowany jest na podstawie następujących ustaw:

1. w okresie żłobkowym - ustawa z dnia 11 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, którą realizuje MRPiPS;
2. w okresie przedszkolnym - ustawa z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty, którą realizuje MEN.

Ad. 1. Ze sprawozdania na temat realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2016 r. (druk sejmowy 1894) wynika, że obserwujemy systematyczny wzrost liczby instytucji opieki nad najmłodszymi dziećmi. W roku 2016 funkcjonowało 3 451 instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, co przekładało się na 95 419 miejsc opieki. Stanowi to wzrost do roku 2015, gdzie statystyka kształtowała się na następującym poziomie: 2 990 instytucji opieki nad dziećmi do lat 3, co przekładało się na 83 960 miejsc opieki. Dla porównania w roku 2011 funkcjonowało 571 placówek, co dawało łącznie 32 053 miejsc opieki nad dziećmi. Zatem obserwujemy systematyczny wzrost liczby placówek, co pozytywnie przekłada się również na wzrost miejsc opieki.

Wraz ze wzrostem liczby placówek oraz miejsc opieki nad dziećmi następuje systematyczny wzrost wydatków na ten cel. W 2016 r. wzrosły wydatki na funkcjonowanie systemu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. W 2015 r. wydatkowano łącznie 802,5 mln zł, podczas gdy w 2016 r. już 931,3 mln zł (tj. o 16% więcej niż w 2015 r.), z tego 902,9 mln zł na żłobki, 18,8 mln zł na kluby dziecięce oraz 9,6 mln zł na dziennych opiekunów. Ze środków budżetu państwa przeznaczono 151 mln zł w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH”, co stanowiło ok. 16% wszystkich wydatków. Należy również mieć na względzie, że z budżetu państwa finansowane są składki za nianie z tytułu ubezpieczenia społecznego i z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Przykładowo wydatki budżetowe państwa dla niań na składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalne, rentowe i wypadkowe) oraz na ubezpieczenie zdrowotne wyniosły w 2016 r. (w miesiącach I–XI) ok. 46,9 mln zł.

Ad. 2. W roku szkolnym 2015/2016 wychowaniem przedszkolnym obejmowano dzieci w wieku 3–5 lat i realizowane było w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz od roku szkolnego 2008/2009 – również w zespołach wychowania przedszkolnego i punktach przedszkolnych. Przedszkola, zespoły wychowania przedszkolnego i punkty przedszkolne przeznaczone były dla dzieci w wieku 3–5 lat, a oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych – dla dzieci pięcioletnich.

Według GUS w roku szkolnym 2015/2016 funkcjonowało 21,1 tys. (21,7 tys. w roku poprzednim) formalnie zarejestrowanych placówek wychowania przedszkolnego: 11,3 tys. przedszkoli (wzrost o 0,4 tysiąca), 7,8 tys. oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, 0,1 tys. zespołów wychowania przedszkolnego oraz 1,9 tys. punktów przedszkolnych. W stosunku do roku 2014/2015 liczba wszystkich placówek spadła o 2,5%. Wzrost odnotowano jedynie w liczbie przedszkoli, których przybyło 392 (co stanowiło przyrost o 3,6%) - w tym 124 placówki na wsi. Spadek liczby pozostałych typów placówek wyniósł w przypadku punktów przedszkolnych 8,0%, a zespołów wychowania przedszkolnego – o 5,1%. Przedszkola stanowiły ponad połowę (53,7%) wszystkich placówek wychowania przedszkolnego, przy czym ponad 2/3 wszystkich przedszkoli zlokalizowanych było w miastach (66,9%). Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych stanowiły 37,1% wszystkich typów placówek, przy czym prawie 79% zlokalizowane były na wsi. Zespoły wychowania przedszkolnego oraz punkty przedszkolne stanowiły natomiast nieco ponad 9% wszystkich placówek, (60,2% zlokalizowanych było na wsi).

W roku szkolnym 2015/2016 w ramach systemu oświaty wychowaniem przedszkolnym objętych było 1 140,6 tys. dzieci, tj. o 95,7 tys. mniej niż w roku poprzednim. Taki bilans liczby dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym, spowodowany był reformą w systemie oświaty wiążącą się z obowiązkiem szkolnym nałożonym na dzieci 6-letnie, których liczba w placówkach wychowania przedszkolnego w stosunku do poprzedniego roku szkolnego zmniejszyła się o kolejne 122,4 tys. Pomimo spadku liczby ludności w grupach 3, 4 i 5-latków, zwolnione miejsca przez 6-latków oraz fakt, że od 1 września 2015 roku, zgodnie ze zmianą ustawy o systemie oświaty wszystkie dzieci 4-letnie mają mieć zagwarantowane miejsce w placówce wychowania przedszkolnego do placówek tych uczęszczało 84,2% dzieci w grupie wiekowej 3–5 lat (wobec 79,4% rok wcześniej). Wśród pięcioletników 97,4% (wzrost o 3,4 pkt. proc. w porównaniu z rokiem poprzednim) brało udział w zajęciach przedszkolnych, wśród czterolatników – 83,9% (79,1% w roku 2014/2015), a wśród trzylatków – 70,5% (w roku ubiegłym – 63,9%).

Należy zauważyć, że dosyć widoczne są różnice dotyczące liczby dzieci objętych opieką przedszkolną w miastach i wsiach. Z dostępnych danych wynika, że w mniejszych miejscowościach dostęp do placówek przedszkolnych jest utrudniony. Zatem na wskaźnik opieki przedszkolnej wpływ będzie miała jej dostępność oraz odległość ośrodka opieki od miejsca zamieszkania. Zdarza się, że w mniejszych miejscowościach liczba placówek opiekuńczych jest niewystarczająca. Z dostępnych danych wynika, że liczba przedszkolaków w placówkach wychowania przedszkolnego zlokalizowanych w miastach stanowiła 98,1% dzieci w wieku od 3 do 5 lat (wzrost o 5,2 pkt. proc. – podobnie jak w roku poprzednim), w tym 108,2% pięcioletników, 97,8% czterolatników i 87,8% trzylatków (wzrost o 7,8 pkt. proc.). Odsetek dzieci pięcioletnich uczestniczących w zajęciach w placówkach zlokalizowanych w miastach przekroczył 100% ze względu na uczęszczanie do tych przedszkoli dzieci dowożonych ze wsi przez rodziców pracujących w mieście. Wskaźnik dla wsi wynosił 65,1% (wzrost o 4,3 pkt. proc.), w tym 82,6% dla pięcioletników, 64,7% dla czterolatników i 46,6% dla trzylatków. Wskaźnik upowszechniania edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-4-letnich w Polsce wyniósł 77,3%. Zwiększył się zatem o 5,7 pkt. proc. w stosunku do poprzedniego roku szkolnego. Podobnie jak w kilku poprzednich latach najwięcej wśród dzieci w tym wieku uczęszczało do placówek wychowania przedszkolnego w województwach: opolskim – 86,5%, mazowieckim – 83,6 % oraz śląskim 82,4%, natomiast najmniej w województwach warmińsko-mazurskim – 65,2% oraz kujawsko – pomorskim – 67,7%. Na marginesie można zauważyć, że mieszkańcy obszarów wiejskich mają także ograniczony dostęp do wyspecjalizowanej kadry medycznej (w tym także do takich specjalistów jak neurologopedów, oligofrenopedagogów i pedagogów specjalnych).

Organizacja wychowania przedszkolnego, w tym ustalenie opłat za korzystanie z przedszkola leży w kompetencjach gminy. Zasadą stosowaną w wielu jednostkach jest bezpłatny pobyt w przedszkolu gwarantowany każdemu dziecku w godzinach od 8 do 13. Każda kolejna godzina to koszt nieprzekraczający złotówki. W przedszkolach publicznych, w przeciwieństwie do prywatnych placówek, opłaty uiszczane są tylko za czas, w którym dziecko faktycznie spędzi w instytucji. Na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół w każdym przedszkolu realizowany jest program wychowania przedszkolnego proponowany przez nauczycieli i dopuszczany przez dyrektora placówki po konsultacji z radą pedagogiczną. Obok programu mogą być realizowane zajęcia dodatkowe, które powinny być dostosowane do wieku dzieci, specyfiki placówki, a przede wszystkim dostępne dla każdego

przedszkolaka. Najczęściej organizowane są kursy języka angielskiego, ćwiczenia z logopedą i rytmika, jednak katalog nieuwzględnionych w programie aktywności może być szerszy w zależności od inicjatywy i aktywności dyrektorów przedszkoli. Ilość zajęć dodatkowych nie może powodować podwyższenia opłaty za korzystanie dziecka z przedszkola. W praktyce oznacza to, że, niezależnie od woli rodziców, w godzinach przebywania dzieci w przedszkolu nie mogą być organizowane zajęcia dodatkowe, za które pobierane byłyby opłaty.

Od 1 września 2017 roku gminy muszą zapewnić miejsce realizacji obowiązku przedszkolnego trzylatkom. Takie rozwiązanie to kontynuacja wprowadzanych już wcześniej regulacji w myśl których od 1 września 2016 roku miejsce w przedszkolach musiało być zapewnione chętnym cztero-, pięcio- i wszystkim sześciolatkami. Zmiany te trudno wcielić w życie, publiczne przedszkola nie są bowiem przygotowane na przyjęcie tak dużej liczby dzieci. W związku z tym w większości ośrodków, w których populacja dzieci objętych tzw. obowiązkiem przedszkolnym jest liczna, zdecydowano o podpisaniu umów z placówkami niepublicznymi, w których dzieci w określonym wieku będą mogły realizować obowiązek przedszkolny. Organ prowadzący przedszkole może częściowo lub całkowicie zwolnić z opłat np. rodzinę w trudnej sytuacji materialnej, rodzinę wielodzietną czy z niepełnosprawnymi dziećmi. Od 1 stycznia 2017 r. edukacja przedszkolna dla sześciolatków jest bezpłatna. Rodzice płacą tylko za wyżywienie.

Wyniki w zakresie „celów barcelońskich” w Polsce mogą być spowodowane brakiem nakładów finansowych. Z danych przedstawionych w sprawozdaniu wynika, że wydatki publiczne na wczesną edukację i opiekę są niskie w porównaniu do wydatków ponoszonych w innych państwach w Europie (Sprawozdanie, s. 17). Polska powinna zatem otrzymać zwiększone kwoty funduszy europejskich do wykorzystania na zwiększenie: a) dostępności infrastruktury usług, placówek opieki nad dziećmi poprzez budowę, właściwe wyposażenie placówek i ich otoczenia, b) profesjonalizmu nauczania poprzez podnoszenie kwalifikacji pedagogów oraz pracowników administracji w zakresie zarządzania usługami, placówkami, świadczącymi te usługi, c) jakości programów nauczania poprzez współpracę ze środowiskiem naukowym wyższych uczelni.

O ile oczywiście opieka nad dziećmi ma wpływ na udział kobiet w rynku pracy, to nie należy zapominać o opiece nad niesamodzielnymi dorosłymi członkami rodziny, którą to opiekę również sprawują najczęściej kobiety. Dlatego bardzo ważne jest stworzenie kompleksowego systemu opieki nad osobami zależnymi.

Z poważaniem

Członek Prezydium Komisji Krajowej
NSZZ „Solidarność”



Henryk Nakonieczny