

Krystyna Gilga

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

OPIEKA PRZEDSZKOLNA NA DOLNYM ŚLĄSKU

Streszczenie: Opieka przedszkolna jest ważnym elementem systemu oświaty. Jako pierwszy etap edukacji tworzy podstawę dalszego kształcenia. Celem artykułu jest przedstawienie opieki przedszkolnej na Dolnym Śląsku – zarówno szans, jakie stoją przed nią, jak i zagrożeń. Zaprezentowano podstawy jej funkcjonowania oraz cele Unii Europejskiej w tym obszarze.

Słowa kluczowe: dzieci, opieka przedszkolna, skolaryzacja.

1. Wstęp

Opieka przedszkolna jest ważnym elementem systemu oświaty. Jako pierwszy etap edukacji tworzy podstawę dalszego kształcenia. Współcześnie traktuje się ją jako nieodzowny element wprowadzający jednostkę w system szkolny.

Rozwój wychowania i opieki przedszkolnej w Polsce, tak jak i w wielu krajach europejskich, wynikał przede wszystkim z:

- rosnącej aktywności zawodowej kobiet (w latach powojennych),
- przeobrażania się rodzin z wielopokoleniowych w jednopokoleniowe,
- dużych migracji ludności (przede wszystkim ze wsi do miast).

Celem artykułu jest przedstawienie opieki przedszkolnej na Dolnym Śląsku, zarówno szans, jakie stoją przed nią, jak i zagrożeń.

Placówki przedszkolne w Polsce przez wiele lat traktowane były jako instytucje przechowujące dzieci. Pełniły przede wszystkim funkcje opiekuńcze, zastępując pracujących rodziców. Stanowiły instytucje bardziej socjalne niż edukacyjne. Obecnie coraz bardziej akcentuje się edukacyjne znaczenie przedszkola. Przełamuje się mity związane z edukacją przedszkolną¹. Przedszkola przestają pełnić funkcję służebną wobec rodziców. Ich głównym celem działania staje się prawidłowa edukacja dzieci. W związku z tym stanowią najlepszą inwestycją w dziecko nie tylko z punktu widzenia rodziców, ale również korzyści dla społeczeństwa².

¹ A. Brzezińska, *Odczarowujemy mity o edukacji przedszkolnej*, <http://www.frd.org.pl/odczarowujemy.html> [13.06.2007].

² Korzyści te mają szeroki wymiar: od lepszych wyników w nauce w szkole do niższych kosztów społecznych.

2. Podstawy funkcjonowania

Opieka przedszkolna w Polsce obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6 lat (młodsze dzieci mogą być posyłane do żłobków, które podlegają służbie zdrowia). Zgodnie z Ustawą o systemie oświaty z 1991 roku³ wszystkie placówki przedszkolne traktowane są jako pierwszy szczebel systemu oświatowego. W ramach tego systemu funkcjonować mogą różnorodne formy placówek przedszkolnych. Obejmują one:

- przedszkola (w tym przedszkola z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkola specjalne),
- oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych (w tym tylko dla dzieci 6-letnich i dla dzieci w wieku 3-6 lat),
- inne formy wychowania przedszkolnego obejmujące zespoły wychowania przedszkolnego i punkty przedszkolne (tylko dla dzieci w wieku 3-5 lat)⁴.

Placówki przedszkolne mogą mieć publiczny lub niepubliczny charakter. Organem prowadzącym może być jednostka samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne i fizyczne. Gmina jest zobowiązana do prowadzenia opieki przedszkolnej w ramach realizacji zadań własnych⁵. Placówki przedszkolne prowadzone przez gminy mogą mieć tylko charakter placówek publicznych. Art. 6 ustawy o systemie oświaty definiuje placówki przedszkolne publiczne jako takie, które:

- 1) prowadzą bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego,
- 2) przeprowadzają rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- 3) zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Publiczna forma wychowania przedszkolnego może być realizowana również przez inne organy prowadzące, jeżeli spełnione są te same warunki, co w przypadku samorządów.

Gmina w ramach swoich zadań zakłada, prowadzi, przekształca i likwiduje przedszkola publiczne. Odpowiada za ich działalność, zapewnia obsługę, wykonuje remonty, powierza nauczycielom stanowiska dyrektorów (w drodze konkursów) oraz ich odwołuje, zatwierdza roczne projekty organizacyjne placówek.

Do początku lat 90. ostatni rok wychowania przedszkolnego (tak zwana „zerówka” dla dzieci sześciolatków) był obowiązkowy. Ustawa o systemie oświaty z 1991 roku zniosła obowiązek uczęszczania sześciolatków do przedszkoli. Wprowadzony

³ Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami.

⁴ Art. 2 ustawy o systemie oświaty oraz rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 10 stycznia 2008 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, DzU z 2008 r., nr 7, poz. 38.

⁵ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., jednolity tekst ustawy DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późniejszymi zmianami.

zapis głosi, że „dziecko w wieku 6 lat ma prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego (rok zerowy) [...] realizacja tego uprawnienia jest obowiązkiem własnym gminy” (art. 14). Od roku 2004 dziecko sześciolatnie ma ponownie obowiązek uczestniczyć w rocznym przygotowaniu przedszkolnym i gmina ma za zadanie tak zorganizować sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, aby wszystkie dzieci sześciolatnie zamieszkałe na obszarze gminy miały możliwość spełniania tego obowiązku. Droga dziecka sześciolatniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej nie powinna przekraczać 3 km. *Jeżeli droga przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice*⁶.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty daje dzieciom pięcioletnim, w latach 2009/2010 i 2010/2011, prawo do wychowania przedszkolnego. W tym samym okresie dzieci sześciolatnie mają możliwość rozpoczęcia nauki w szkole. Obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne dla dzieci 5-letnich zostanie wprowadzone od roku 2011/2012. W tym samym roku edukacja szkolna obejmie sześciolatków.

3. Cele Unii Europejskiej

Znaczenie kształcenia przedszkolnego jest coraz większe w całej Europie. Niekorzystne zjawisko w Polsce stanowi niski poziom uczestnictwa w edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat (ok. 30%), podczas gdy w krajach Europy Zachodniej wskaźnik ten waha się między 70 a 100%. Między rokiem 2000 a 2005 odsetek czterolatków objętych kształceniem wzrósł w krajach UE 27 o ok. 3%, osiągając ponad 85%⁷. W 2006 roku wskaźnik ten zmniejszył się do poziomu 83% (rys. 1). Rada UE podczas posiedzenia w Barcelonie w 2002 roku uznała, że jednym z celów na rok 2010 jest objęcie edukacją przedszkolną co najmniej 90% dzieci w wieku od lat 3 do rozpoczęcia nauki w szkole⁸.

W Polsce i Finlandii opieka przedszkolna obejmuje najmniej dzieci w wieku 4 lat spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej⁹. W krajach członkowskich Unii Europejskiej uczęszczanie do placówek przedszkolnych jest w większości dobro-

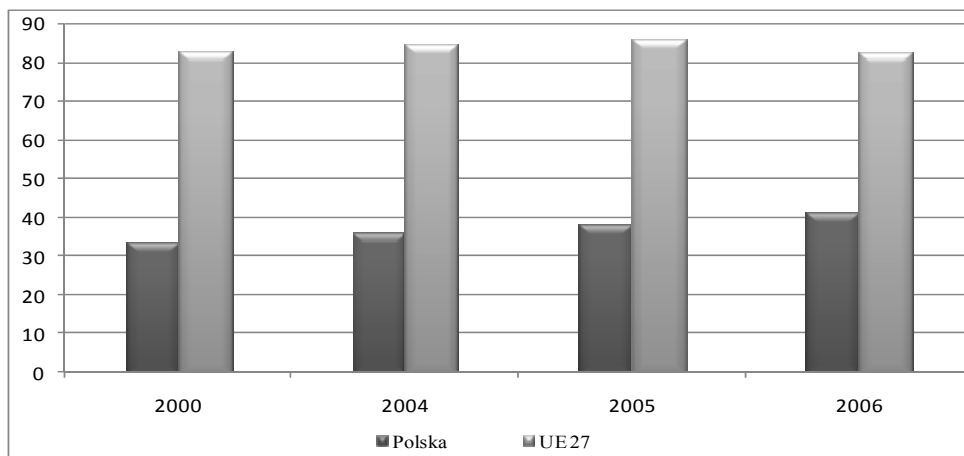
⁶ Art. 14a ustawy o systemie oświaty...

⁷ Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. *Uczenie się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji. Projekt wspólnego sprawozdania 2008 Rady i Komisji z postępów w realizacji programu prac „Edukacja i Szkolenie 2010”*, SEC(2007)1484, s. 4.

⁸ Polska na tle innych państw członkowskich UE w realizacji programu „Edukacja i Szkolenie 2010”, MEN, listopad 2006, http://www.men.gov.pl/wspolpraca/unia_europejska/polska_na_tle_innych.pdf, s. 5-6 [10.12.2009].

⁹ *Key Data on Education in Europe 2005*, „European Commission, Eurydice, Luxemburg 2005, s. 133-135.

wolne i decyzje w tym zakresie podejmują rodzice, tak jak i w Polsce. W Luksemburgu dzieci obowiązkowo uczęszczają do przedszkola przez dwa lata¹⁰. Nie oznacza to, że dzieci w wieku 3-6 lat nie są objęte systemem szkolnym. Wręcz przeciwnie: w dziewięciu krajach obowiązkowa nauka przedszkolna zaczyna się w wieku 6 lat, w wieku 5 lat w Holandii i Wielkiej Brytanii, a w Luksemburgu i Irlandii Północnej już w wielu lat czterech¹¹. Tylko w Danii, Finlandii i Szwecji obowiązkowa nauka rozpoczyna się w wieku 7 lat.



Rys. 1. Kształcenie przedszkolne dzieci czteroletnich w latach 2000-2006 w Polsce i UE

Źródło: *Uczenie się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji*. Projekt wspólnego sprawozdania Rady i Komisji z postępów w realizacji programu prac „Edukacja i Szkolenie 2010”, komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2008)703, s. 35.

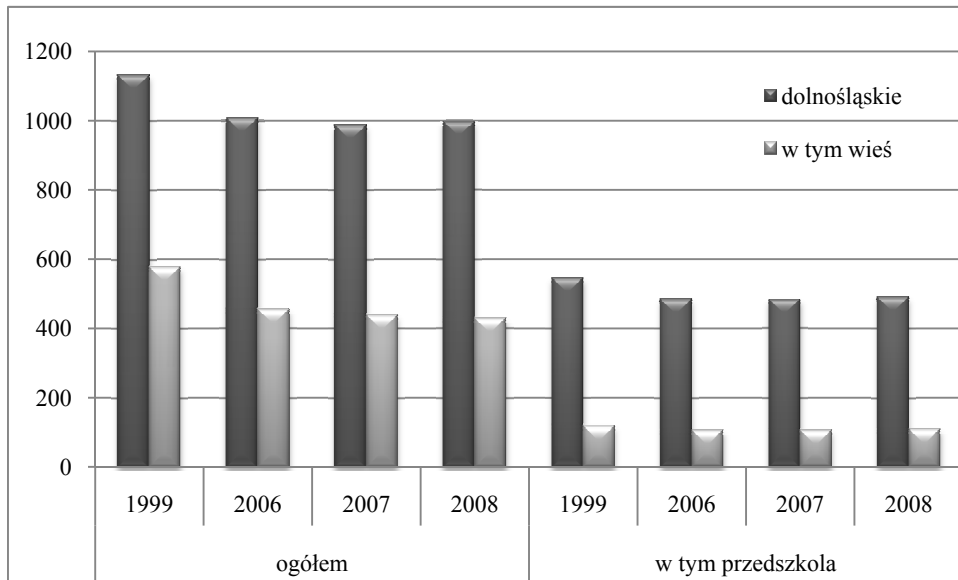
4. Zróżnicowanie opieki przedszkolnej na Dolnym Śląsku

W województwie dolnośląskim w latach 1999-2008 zlikwidowanych zostało 135 placówek wychowania przedszkolnego, z czego większość na wsi. W miastach liczba placówek w roku 2008 w stosunku do 2007 wzrosła o 19. Największy spadek liczby placówek przedszkolnych obserwowano w latach 1991-1998, kiedy to władze samorządów gmin po przejęciu opieki przedszkolnej w ramach zadań własnych zamykały nierentowne ekonomicznie placówki lub przekształcały je w oddziały przedszkolne

¹⁰ *Schlusselfzehlen zum Bildungswesen in Europa*, Europäische Kommission, Eurydice, Luxemburg 2000, s. 17.

¹¹ *Kluczowe dane o edukacji w Europie*, tłum.: E. Kolanowska, Eurydice, Warszawa 2001, s. 18-20.

przy szkołach podstawowych, obniżając w ten sposób koszty, ale ograniczając tym samym dostępność do opieki przedszkolnej. Zjawisko to szczególnie dotknęło gminy wiejskie. Na Dolnym Śląsku w roku 2008 w 25 gminach nie było ani jednego przedszkola. Dzieci w tych gminach uczęszczały tylko do oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych lub objęte zostały innymi formami wychowania przedszkolnego. W miastach likwidacja dużej liczby placówek spowodowała raczej efekt reorganizacji sieci i wydłużyła drogę do przedszkola. Likwidacja placówek przedszkolnych jednak nie wpłynęła na udział „wiejskich” placówek wychowania przedszkolnego w ogólnej ich liczbie. W roku 1999 wynosił on 51%, a w 2008 już tylko 43%. Zróznicowanie terytorialne rozmieszczenia przedszkoli jest jeszcze większe. Nie ulegało ono wahaniom i zarówno w roku 1999, jak i 2008 tylko 23% znajdowało się na terenach wiejskich (rys. 2).

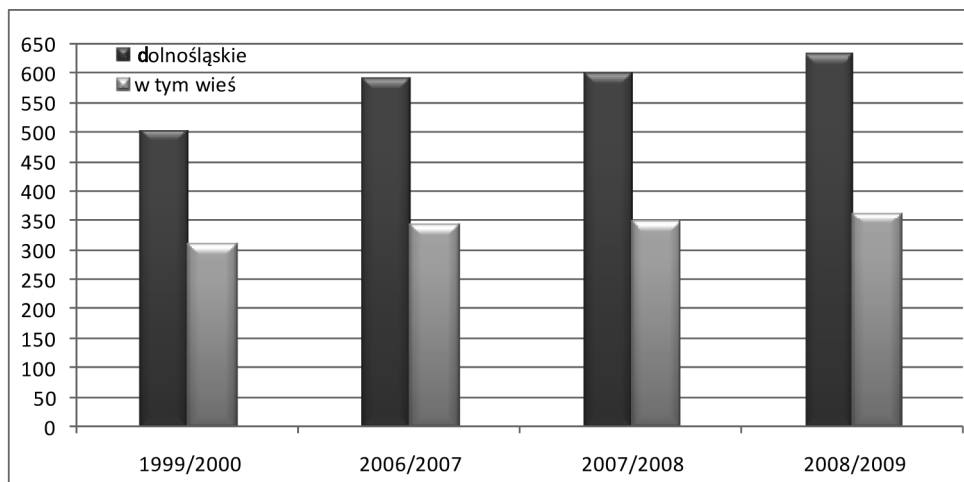


Rys. 2. Placówki przedszkolne na Dolnym Śląsku w 1999 i 2008 r.

Źródło: http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrup?p_dane=0&p_kate=19 [10.12.2009].

Na Dolnym Śląsku powstaje coraz więcej placówek niepublicznej opieki przedszkolnej. W 2008 roku istniało 111 przedszkoli niepublicznych, z czego 87% funkcjonowało w miastach, a tylko 13% na terenach wiejskich. Rozwój sieci placówek niepublicznych jest zjawiskiem korzystnym. Niestety, dotyczy on prawie w całości miast. Wynika to między innymi z wysokich kosztów pobytu dzieci w tego typu placówkach, a w miastach istnieje większy potencjalnie rynek.

W województwie dolnośląskim w badanym okresie liczba dzieci w wieku przedszkolnym zmniejszała się, jednak udział dzieci objętych opieką przedszkolną do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-6 lat wzrastał. Świadczy o tym liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat (rys. 3). W roku 1999 było to 505 dzieci, a w 2008 – 633 dzieci (wzrost o 25%). O wiele mniej korzystna była sytuacja dzieci wiejskich. W roku 1999 opieką przedszkolną objętych zostało 311 dzieci, a w 2008 – 362 dzieci, a więc o 16% więcej.



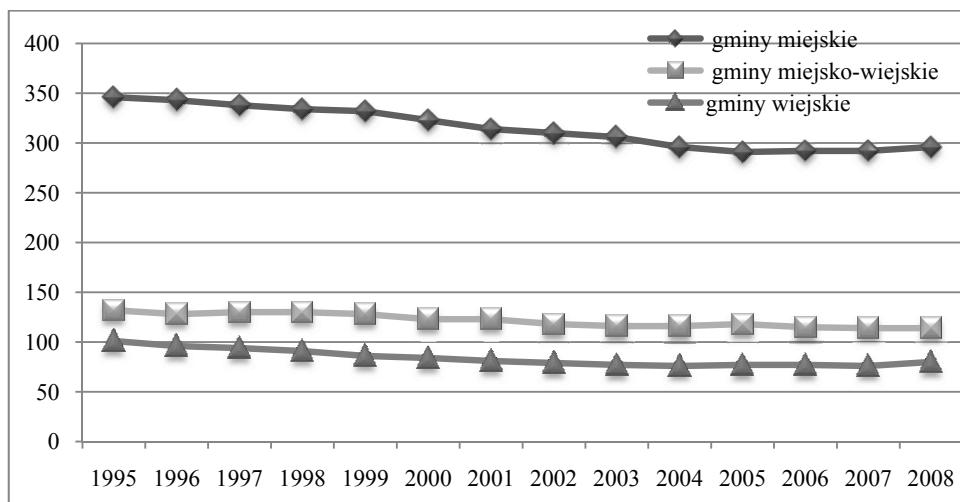
Rys. 3. Dzieci w wieku 3-6 lat na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat w placówkach przedszkolnych na Dolnym Śląsku w latach 1999 i 2009

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrupeg?p_dane=0&p_kate=19 [10.12.2009].

Rozpatrując zróżnicowanie sieci placówek opieki przedszkolnej w układzie gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich (rys. 4 i 5), można zaobserwować kilka tendencji. W latach 1995-2008 największy spadek liczby przedszkoli nastąpił w gminach miejskich, natomiast w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich zmiany liczby przedszkoli mają podobny charakter. W przypadku gmin miejsko-wiejskich można zaobserwować ponadto koncentrację przedszkoli w siedzibach władz gminy¹².

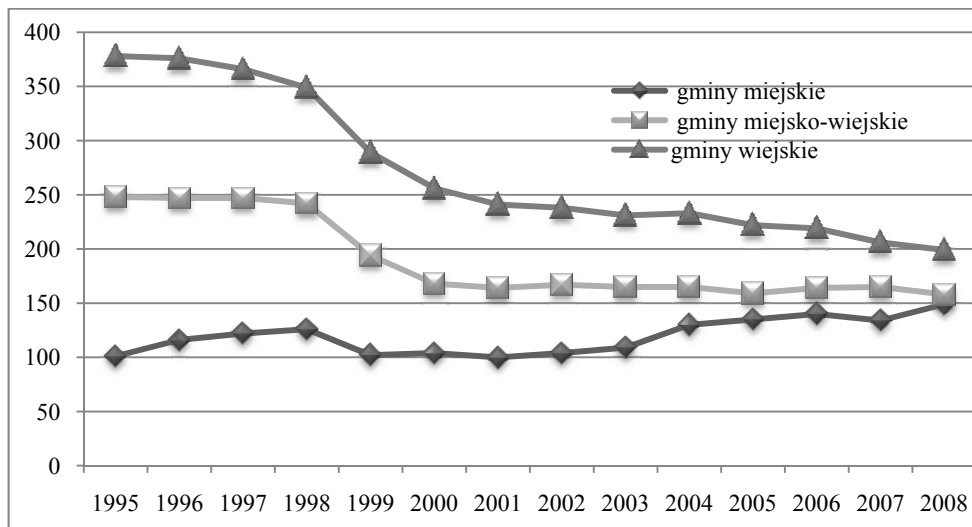
W przypadku oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych zmiany liczby placówek w poszczególnych rodzajach gmin są inne. W gminach miejskich liczba oddziałów przedszkolnych powoli, ale systematycznie, wzrasta. Jest to efekt z jednej strony rosnącego zapotrzebowania na opiekę przedszkolną, ale też przeno-

¹² K. Gilga, A. Helbich-Syrek, *Edukacja na Dolnym Śląsku*, [w:] Z. Pisz (red.), *Spójność społeczna Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008, s. 165.



Rys. 4. Liczba przedszkoli w gminach woj. dolnośląskiego w latach 1995-2008

Źródło: http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrup?p_dane=0&p_kate=19 [10.12.2009].



Rys. 5. Liczba oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych w gminach woj. dolnośląskiego w latach 1995-2008

Źródło: http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/dane_podgrup.katgrup?p_dane=0&p_kate=19 [10.12.2009].

szenia oddziałów zerowych dla sześciolatków z przedszkoli do szkół. Tym samym tworzy się miejsce dzieciom młodszym w przedszkolach i wykorzystuje pomieszczenia w szkołach, do których weszły roczniki niżu demograficznego.

W gminach wiejskich sytuacja jest odwrotna – spada ilość oddziałów. Gwałtowne zmniejszenie się ich liczby w latach 1998-2001 to efekt reorganizacji sieci szkolnej spowodowanej reformą ustroju szkolnego i tworzeniem gimnazjów. Ponadto w gminach wiejskich ciągle obserwować można likwidację małych (kosztownych) szkół, a to oznacza często również likwidację oddziału przedszkolnego przy takiej szkole. Podobnie w gminach miejsko-wiejskich można zaobserwować w tym okresie gwałtowny spadek. Przyczyny są podobne jak w gminach wiejskich. Jednak od 2001 roku następuje stabilizacja. W większości tych gmin sieć szkolna, a co za tym idzie i oddziałów przedszkolnych, jest bardziej stabilna.

Pozytywnym zjawiskiem jest powstawanie od 2008 roku innych form wychowania przedszkolnego. W 2008 roku na terenie województwa dolnośląskiego powstało 37 punktów przedszkolnych i 15 zespołów – większość na terenach wiejskich (88%)¹³.

5. Szanse i zagrożenia

Obecnie problem opieki i edukacji przedszkolnej nabiera coraz większego znaczenia – nie tylko ze względu na terytorialne różnice w dostępie do niej. Dużą rolę odgrywa postępujące rozwarstwienie społeczne i związane z nim powiększające się społeczne nierówności edukacyjne. Hamują one mobilność społeczną i poważnie ograniczają możliwość wykorzystywania szans wynikających z przynależności do UE¹⁴.

Dzieci z województwa dolnośląskiego korzystają coraz częściej z opieki przedszkolnej. Świadczy o tym wzrost wskaźnika skolaryzacji, przy czym pamiętać jednak należy o znacznie wolniejszym tempie wzrostu dla terenów wiejskich. Może to w konsekwencji pogłębić różnice między miastem a wsią. Szansą, by zjawisko to zniwelować, jest wykorzystanie innych form opieki przedszkolnej. Już w pierwszym roku funkcjonowania powstało wiele tego typu placówek, i to tam, gdzie są najbardziej potrzebne. Wsparciem dla sieci placówek samorządowych są placówki tworzone przez inne podmioty, ale niestety prawie wyłącznie w miastach. Istnieje potrzeba popierania takich inicjatyw również w środowisku wiejskim. Szansą na wsparcie placówek przedszkolnych tworzonych przez różne podmioty są fundusze unijne. Wykorzystywane obecnie przy tworzeniu punktów i zespołów wychowania przedszkolnego. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że po wygaśnięciu dofinansowania placówki te będą miały trudności z pozyskaniem środków na funkcjonowa-

¹³ Raport z diagnozy dotyczącej możliwości upowszechnienia i dostępności wychowania przedszkolnego z uwzględnieniem powoływania i funkcjonowania innych (publicznych i niepublicznych) form wychowania przedszkolnego, Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, Wrocław, maj 2009, www.kuratorium.wroclaw.pl/zal/1101.doc, s. 6 [10.12.2009].

¹⁴ M. Zachorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, ISP, Warszawa 2003, s. 10.

nie. Ciągłe bardzo dużym zagrożeniem jest nierównomierny dostęp do opieki przedszkolnej, zwłaszcza na wsi. Nowym zjawiskiem jest brak przedszkoli na terenach nowo powstałych osiedli, np. we Wrocławiu. Pomimo wzrostu odsetka dzieci objętych opieką przedszkolną na Dolnym Śląsku nie ma możliwości, by w roku 2010 osiągnąć 90% – cel stawiany przez UE. Kuratorium Oświaty we Wrocławiu szacuje, że w sprzyjających warunkach wskaźnik ten osiągnie poziom 71% w roku szkolnym 2009/2010¹⁵.

Literatura

- Brzezińska A., *Odczarowujemy mity o edukacji przedszkolnej*, <http://www.frd.org.pl/odczarowujemy.html> [13.06.2007].
- Gilga K., Helbich-Syrek A., *Edukacja na Dolnym Śląsku*, [w:] Z. Pisz (red.), *Spójność społeczna Dolnego Śląska*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- Key Data on Education in Europe 2005*, European Commission, Eurydice, Luxemburg 2005.
- Kluczowe dane o edukacji w Europie*, tłum. E. Kolanowska, Eurydice, Warszawa 2001.
- Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. *Uczenie się przez całe życie na rzecz wiedzy, kreatywności i innowacji. Projekt wspólnego sprawozdania Rady i Komisji z postępów w realizacji programu prac „Edukacja i szkolenie 2010”*, SEC(2007)1484.
- Polska na tle innych państw członkowskich UE w realizacji programu „Edukacja i szkolenie 2010”*, MEN, listopad 2006, http://www.men.gov.pl/wspolpraca/unia_europejska/polska_na_tle_innych.pdf.
- Raport z diagnozy dotyczącej możliwości upowszechnienia i dostępności wychowania przedszkolnego z uwzględnieniem powoływania i funkcjonowania innych (publicznych i niepublicznych) form wychowania przedszkolnego, Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, Wrocław, maj 2009, www.kuratorium.wroclaw.pl/zal/1101.doc.
- Rozporządzenie ministra edukacji narodowej w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania z 10 stycznia 2008 r., DzU z 2008 r., nr 7, poz. 38.
- Schlüsselzeihen zum Bildungswesen in Europa*, Europäische Kommission, Eurydice, Luxemburg 2000.
- Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r., DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., jednolity tekst ustawy DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późniejszymi zmianami.
- Zachorska M. (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia*, ISP, Warszawa 2003.

NURSERY SCHOOLS IN LOWER SILESIA

Summary: Nursery schools create an important part of education system. As the first stage in the education process, they are of great importance for the future education. The aim of the article is to present nursery schools in Lower Silesia, as well as chances and threats these institutions face, the basis of their functioning and the aims of the European Union in this area.

¹⁵ Raport z diagnozy..., s. 11.