

Tomasz Marzęda

ZEAS w Lubartowie

## Problemy finansowania edukacji przedszkolnej okiem samorządowca-ekonomisty

FELIETON

Rola edukacji elementarnej dla rozwoju indywidualnego, oraz jej znaczenie dla ogółu społeczeństwa doczekała się ostatnio należytej uwagi ze strony zarówno Ministerstwa Edukacji Narodowej, organizacji i instytucji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego, jak i samych zainteresowanych, czyli rodziców i dzieci. Wyrazem tego było ogłoszenie roku szkolnego 2008/2009 rokiem przedszkolaka. Zakrojona na szeroką skalę akcja informacyjna, widoczna także w mediach, oraz liczne sympozja, dyskusje i konferencje organizowane na różnych szczeblach i poświęcone tej tematyce są dowodem rosnącego zainteresowania edukacją przedszkolną. Nikt już dzisiaj nie kwestionuje faktu, że 3 lata to najbardziej odpowiedni wiek dla małego człowieka na stawianie pierwszych „kroków edukacyjnych”, a łzy rozpaczy wylane po bolesnym rozstaniu z rodzicami już niebawem zaowocują nowymi przyjaźniami z rówieśnikami będącymi „towarzyszami niedoli”, a w dalszej perspektywie przyniosą owoce lepszego uspołecznienia i rozwoju intelektualnego, co z kolei przełoży się proporcjonalnie na poziom wykształcenia i jakość pracy zawodowej ku satysfakcji indywidualnej i społecznej. Cel słuszny i ambitny zarazem. Co zatem stoi na przeszkodzie, aby go realizować? ... No właśnie- finanse.

Finansowanie edukacji przedszkolnej jest zadaniem oświatowym gmin. Środki niezbędne na realizację tego zadania są, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej mówi, że *jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są*

---

<sup>1</sup> Vide: art. 5a ustawy o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

*ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa<sup>2</sup>.*

Na kwestię finansowania edukacji spojrzeć można w dwojaki sposób uwzględniając:

- 1) nominalny poziom wydatków,
- 2) efektywność gospodarowania dostępnymi środkami.

Wydatki na oświatę w Polsce kształtują się na poziomie ok. 3,7% PKB i jest to poziom średnich wydatków tego typu wszystkich krajów OECD<sup>3</sup>. Wniosek z tego jest taki, że inwestujemy w oświatę na miarę naszych możliwości finansowych, a relatywny poziom zaangażowanych środków jest na przyzwoitym światowym pułapie. Ewentualnych oszczędności wobec tego należy poszukiwać poprzez racjonalizację wydatków. Co to oznacza? Podam kilka faktów, które mam nadzieję pobudzą do refleksji i będą powodem satysfakcji z indywidualnego poszukiwania odpowiedzi.

Wydatki na przedszkolaka, kształtują się w Polsce na poziomie wyższym, w stosunku do wydatków na ucznia szkoły podstawowej, podczas gdy w większości krajów OECD proporcje są odwrotne<sup>4</sup>, czyli przeciętny przedszkolak kosztuje w Polsce więcej niż uczeń szkoły podstawowej.

Na początku transformacji ustrojowej społeczeństwo polskie boleśnie odczuwało skutki bezrobocia. Efektem tego było mniejsze zainteresowanie edukacją elementarną. Zmniejszona liczba dzieci w przedszkolach spowodowana była skumulowaniem dwóch podstawowych czynników: bezrobocia oraz dramatycznego spadku liczby urodzeń<sup>5</sup>. Taki stan rzeczy prowadził do likwidowania oddziałów przedszkolnych, a niejednokrotnie także całych placówek. W chwili obecnej istnieją w Polsce gminy, które utrzymują przedszkola dla kilkorga dzieci. Koszt utrzymania jednego ucznia w publicznym przedszkolu prowadzonym przez j.s.t., do którego uczęszcza mała liczba dzieci, mierzony jest w tysiącach złotych na miesiąc. Sytuację taką obserwujemy szczególnie w gminach wiejskich.

---

<sup>2</sup> Art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>3</sup> Education at a glance 2008, OECD indicators, str. 240

<sup>4</sup> Vide: Education at a glance 2008, OECD indicators, str. 221

<sup>5</sup> Wg danych GUS w roku 1983 zanotowano w Polsce ponad 723 tysiące urodzeń, w roku 1993 - 494 tysiące i w roku 2003 - 351 tysięcy, czyli w przeciągu 20 lat liczba urodzeń spadła o ponad połowę (!)

Publiczne placówki oświatowe, do których zaliczamy także przedszkola, to instytucje, w których pracodawca i bezpośredni menadżer, którym jest dyrektor szkoły, oraz „inwestor”, czyli organ prowadzący (w przypadku przedszkoli są to z reguły gminy) ma bardzo ograniczony wpływ na poziom kosztów, których ok. 90% stanowią wydatki na wynagrodzenia. Płace nauczycieli reguluje ustawa, poziom podwyżek ustala minister, a gmina ma płacić, a od 2010 roku także rozliczać się z uzyskania średnich płac na poszczególnych stopniach awansu zawodowego przed Regionalną Izbą Obrachunkową, związkami zawodowymi i dyrektorami szkół. Czy jakkolwiek organizacją można efektywnie zarządzać będąc pozbawionym faktycznego wpływu na poziom kosztów? (bez dalszego komentarza).

W latach dziewięćdziesiątych podniesione zostały wymagania formalne, jakie musi spełniać nauczyciel zatrudniany także w przedszkolu. Podnosząc wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych ograniczono dostęp do zawodu. Ograniczenie dostępu do zawodu, to w sensie ekonomicznym ograniczenie podaży. Ograniczenie podaży, *ceteris paribus*, powoduje wzrost ceny. (Jest to jedno z najbardziej elementarnych praw ekonomii).

Czy są jakiegokolwiek dowody na to, że podniesienie wymagań formalnych kwalifikacji nauczycieli przełożyło się na wzrost jakości pracy tychże pedagogów?

Uwzględniając zasobność polskich rodzin, a także, podnoszony przez ekonomistów, tzw. „efekt sąsiedztwa” można dojść do wniosku, że finansowanie edukacji powinno odbywać się z pieniędzy podatników, pamiętać jednak powinniśmy, że wydając publiczne pieniądze należy dołożyć szczególnych starań aby czynić to w sposób efektywny i racjonalny. Konkluzja ta oczywiście nie wyklucza możliwości równoległego funkcjonowania usług edukacyjnych na zasadach wolnorynkowych.

### **Literatura:**

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*

*Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, (t.j. Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),*

*Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 97 poz. 674 z późn. zm.)*

*Education at a glance 2008, OECD indicators, OECD 2008*

*M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, Finansowanie oświaty w Polsce –diagnoza, dylematy, możliwości, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009,*

*A. Król, P. Kuzioł, M. Łyszczarz, Komentarz do ustawy o systemie oświaty, Park Prawo, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa – Bielsko Biała 2009,*

*M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz., Wolters Kluwer, Dom Wydawniczy ABC. Warszawa 2006,*

*Rocznik statystyczny GUS 2008*