



# Ogólnopolska Samorządowa Debata Oświatowa

## Finansowe i organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów – wybrane fakty i wnioski\*

### Mariusz Tobor\*\*

Od początku swojego istnienia samorzady gminne prowadzą przedszkola. W 1996 r. przejęły prowadzenie szkół podstawowych. Kilka lat później zadaniem gmin stało się też prowadzenie gimnazjów, których utworzenie było jednym z kluczowych elementów reformy systemu oświaty z 1999 r. Naukę w szkołach podstawowych skrócono wtedy z ośmiu do sześciu lat, a cztero- lub pięcioletnie szkoły ponadpodstawowe przekształcono w trzy- lub czteroletnie szkoły ponadgimnazjalne. W efekcie tych zmian nauka w szkołach prowadzonych przez gminy wydłużyła się z ośmiu do dziewięciu lat.

- > Od wielu lat cała polska oświata funkcjonuje w cieniu niżu demograficznego. W latach 1995-2014 liczba ludności w wieku 7-19 lat spadła z 8,4 mln do 5 mln, czyli o 40%.
- > Jeśli spadkowi liczby uczniów nie towarzyszy proporcjonalny spadek liczby szkół i oddziałów klasowych, rosną jednostkowe (odnoszone do jednego ucznia) koszty kształcenia. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie gimnazjów:
  - Liczba uczniów przypadających na jedno samorządowe gimnazjum zmalała z 328 w roku szkolnym 2001/02 do obecnych 173. Średnia wielkość szkoły spadła więc o 47%.
  - Najwięcej uczniów na jeden oddział gimnazjalny przypadało w roku 2002/03 – 25,27. Od tego czasu średnia wielkość oddziału spadła do 22,48 (o 11%).
  - Od wielu lat nieustannie spada liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w gimnazjum. W roku szkolnym 2007/08 na jeden etat przeliczeniowy przypadało 10,05 gimnazjalisty, w bieżącym roku wskaźnik ten zmalał do 8,48 ucznia na etat. Oznacza to znaczny wzrost jednostkowych kosztów kształcenia.
- > W minionym roku kalendarzowym jednostkowe koszty kształcenia nie zwiększyły się tylko w szkołach podstawowych. Wyjątkowość szkół podstawowych wynika przede

wszystkim z faktu, że ostatnio liczba ich uczniów znacznie wzrosła dzięki temu, że naukę w tych szkołach rozpoczynały jednocześnie dzieci sześć- i siedmioletnie.

- > W malejących szkołach, które tracą elastyczność organizacyjną, często nie ma już możliwości ograniczania kosztów bez ich likwidacji.
- > Likwidowanie szkół, żeby dopasować ich sieć do pogarszających się warunków demograficznych, jest trudne. Samorządy podejmują takie działania bardzo niechętnie i często ustępują przed nieuniknionym oporem społecznym. Prawo zablokowania likwidacji szkół, którym od niedawna dysponują kuratorzy oświaty, czyni takie działania ekstremalnie trudnymi. Warto przy tym zauważyć, że kurator może zablokować likwidację szkoły, choć – w odróżnieniu od władz samorządowych – nie ponosi żadnej odpowiedzialności za finansowe konsekwencje takiej decyzji.
- > Utrzymywanie malejących szkół staje się coraz większym wyzwaniem dla budżetów samorządów. To właśnie wzrost kosztów utrzymania szkół sprawił, że w 2015 r. ogólnokrajowy wskaźnik nadwyżki bieżących wydatków na utrzymanie szkół nad subwencją oświatową osiągnął rekordowy poziom 27,3% (gdyby subwencja pokrywała te wydatki, wskaźnik wynosiłby 0%). Kwota nadwyżki przekroczyła 11 mld zł.
- > W 2015 r. koszt utrzymania jednego wychowanka w przedszkolu wynosił średnio 9,1 tys. zł, wydatki na jednego wychowanka oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej wynosiły zaś 4,4 tys. zł. Tymczasem koszt kształcenia jednego ucznia szkoły podstawowej osiągał średnio prawie 8,4 tys. zł<sup>1</sup>.

Z perspektywy samorządu od różnic w jednostkowych kosztach utrzymania dzieci przedszkolnych i uczniów ważniejsze jest to, że koszty kształcenia w szkołach w przeważającej części pokrywa subwencja oświatowa, natomiast dotacja przedszkolna i wpłaty rodziców pokrywają tylko niewielką część wydatków przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Wskaźnik nadwyżki wydatków nad dochodami przedszkoli wynosił w 2015 r. średnio 368%, tzn. że w przeciętnej JST wydatki na jednego wychowanka przedszkola lub oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej były o ponad 4,5 raza większe od dotacji i opłat wnoszonych przez rodziców.

Warto przy tym zauważyć, że przed wprowadzeniem dotacji przedszkolnej, w 2012 r. wydatki były 15 razy większe od wpływów. Jednak po wprowadzeniu dotacji kwota nadwyżki wydatków nad dochodami przedszkoli zmalała tylko nieznacznie. Stało się tak ponieważ wzrosła skala wyzwań związanych z ich prowadzeniem (przede wszystkim upowszechnienie wychowania przedszkolnego młodszych dzieci).

---

<sup>1</sup> Bez kosztów świetlic i stołówek.

- > Do roku szkolnego 2013/14 liczba wychowanków przedszkoli i oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych stale rosła i osiągnęła poziom 1,27 mln. Obniżenie wieku rozpoczynania obowiązków szkolnego, sprawiło, że liczba ta zaczęła szybko spadać. Można się było spodziewać kontynuacji tego spadku w następnych latach, zgodnie z trendem demograficznym.
- > Podniesienie wieku obowiązków szkolnego sprawi, że w przyszłym roku szkolnym liczba przedszkolaków gwałtownie wzrośnie. Jeśli do pierwszych klas poszłoby 20% sześciolatków, a procenty objętych wychowaniem przedszkolnym dwu-, trzy-, cztero- i pięciolatków byłyby takie same, jak w bieżącym roku szkolnym, to łączna liczba wychowanków przedszkoli byłaby o blisko 50 tys. większa niż w roku 2013/14. W rzeczywistości tak się zapewne nie stanie, ze względu na brak dostatecznej liczby miejsc w przedszkolach. W bardzo wielu JST powrót sześciolatków do przedszkoli odbędzie się kosztem dzieci z młodszymi rocznikami.
- > Podniesienie wieku rozpoczynania obowiązków szkolnego spowoduje ponadto:
  - Skokowy spadek liczby uczniów szkół podstawowych – w przyszłym roku szkolnym szkoły podstawowe mogą mieć o ok. 250 tys. uczniów mniej, niżby ich miały, gdyby odsetek sześciolatków rozpoczynających naukę pozostał na takim poziomie, jak we wrześniu 2015 r.
  - Wzrost jednostkowych kosztów kształcenia w szkołach podstawowych.
  - Przejście przez kolejne szczeble szkolne zmniejszonego rocznika uczniów. Organizacja nauki tego rocznika będzie utrudniona, a koszty jednostkowe szczególnie wysokie.
  - Dodatkowy spadek i wahania zatrudnienia w szkołach podstawowych.
  - Prawdopodobne zwiększenie obciążenia dochodów własnych samorządów kosztami współfinansowania oświaty. Zwiększenie to nie nastąpi tylko wtedy, gdy państwo, zwiększając subwencję oświatową lub dotację przedszkolną, zrekompensuje:
    - powiększone koszty jednostkowe w zmniejszonych szkołach podstawowych;
    - skutki przesunięcia sześciolatków ze szkół (których koszty funkcjonowania w znacznym stopniu finansuje państwo) do przedszkoli (na których utrzymanie większość środków samorządy muszą znaleźć w dochodach własnych).
- > Ewentualna likwidacja gimnazjów (lub inna forma skrócenia okresu nauki w szkołach szczebla gminnego) sprawi, że liczba uczniów w szkołach gminnych gwałtownie spadnie. Jeśli proces wygaszania gimnazjów rozpocznie się w roku szkolnym 2017/18, to w roku 2019/20 w ośmioklasowych szkołach podstawowych będzie prawie o 390 tys. uczniów

(11%) mniej, niżby ich było łącznie w sześcioletnich szkołach podstawowych i gimnazjach<sup>2</sup>.

Należy się spodziewać proporcjonalnego zmniejszenia zatrudnienia w tych szkołach.

- > W bardzo wielu JST budynki dotychczasowych szkół podstawowych bez trudu pomieszczą wszystkich osiem roczników uczniów. Szkoły szczebla powiatowego, które od wielu lat dotkliwie odczuwają skutki niżu demograficznego, także nie będą miały zwykłe kłopotów z wchłonięciem dodatkowego rocznika.

Z drugiej strony zaś samorządy będą miały problem z racjonalnym zagospodarowaniem tysięcy budynków po zlikwidowanych gimnazjach. Nie wiadomo też, jak dużą w praktyce możliwość ukształtowania sieci prowadzonych przez siebie szkół samorządy będą miały w warunkach zwiększonych uprawnień kuratorów.

*\* Wybór z opracowania przygotowywanego przez ZMP i firmę VULCAN, którego udostępnienie przewidziane jest na koniec czerwca 2016 r.*

*\*\* Mariusz Tobor – ekspert od finansów oświatowych. Pracownik firmy VULCAN.*

---

<sup>2</sup> W skali całego kraju i wszystkich organów prowadzących.