Ewa Gońda

ORGANIZACYJNE I FINANSOWE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWYCH PRZEDSZKOLI W LATACH 1997–2001

(NA PRZYKŁADZIE GMINY WIELUŃ)

Wstęp

Usługi z zakresu oświaty i wychowania stanowią jedną z podstawowych grup usług społecznych. O ile jednak w literaturze relatywnie często poruszane są kwestie związane z usługami świadczonymi przez szkoły, zaniedbywaną dziedziną pozostaje wychowanie przedszkolne. Tymczasem to w przedszkolu rozpoczynają się działania edukacyjne, które stanowią fundamenty dla dalszych procesów zachodzących w szkole. Liczne badania naukowe dowodzą, że dzieci uczęszczające do przedszkola są bardziej samodzielne i odnoszą większe sukcesy w nauce niż ich rówieśnicy, którzy w wieku przedszkolnym pozostawali pod opieką rodziny[1]. Mimo to w Polsce odsetek dzieci korzystających z usług placówek przedszkolnych jest bardzo niski. W roku szkolnym 2000/2001 z zajęć oferowanych przez przedszkola korzystało zaledwie 50,2% ogółu dzieci w wieku przedszkolnym. Niepokojąco niski jest przy tym udział przedszkolaków w zbiorowości dzieci w wieku od 3 do 5 lat. W omawianym okresie wyniósł on 33,1%[2]. Jedynie w przy-

[1] *L'importance de l'éducation préscolaire dans l'Union Européenne*, publikacja Komisji Europejskiej, Bruksela – Luksemburg 1995, s. 3.

[2] Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001, tabl. 226, s. 235. Dla po-

padku sześciolatków można mówić o powszechności wychowania przedszkolnego, gdyż w tej grupie wiekowej w roku 2000/2001 uczęszczało do placówek przedszkolnych 95,4% dzieci[3].

Niewielki stopień objęcia dzieci wychowaniem przedszkolnym prowokuje pytanie o przyczyny takiego stanu. Próba znalezienia na nie odpowiedzi skłoniła autorkę do szczegółowego przyjrzenia się tematyce z zakresu działalności przedszkoli. Celem artykułu jest przedstawienie systemu organizacji i finansowania działalności przedszkoli samorządowych oraz jego funkcjonowania w gminie Wieluń. W szczególności autorka stara się ocenić obowiązujące uregulowania organizacyjno-prawne na podstawie przekształceń, które wystąpiły w wieluńskich przedszkolach, biorąc pod uwagę standard świadczonych w nich usług.

W początkowej części artykułu wychowanie przedszkolne jest przedstawione jako jeden z elementów usług społecznych poprzez uwypuklenie cech właściwych dla tego typu działalności. W dalszej kolejności wychowanie przedszkolne zostaje potraktowane jako zadanie własne gmin, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień i obowiązków władz gminnych. Część empiryczną artykułu poświęcono rozważaniom na temat funkcjonowania samorządowych przedszkoli w gminie Wieluń. Dane empiryczne ujęte w tym artykule należy traktować jedynie jako wybraną ilustrację funkcjonowania systemu organizacji i finansowania przedszkoli, która nie może stanowić podstawy do uogólnień. Każda bowiem gmina ma możliwość poszukiwania – w ramach obowiązujących przepisów prawnych – rozwiązań, które są dostosowane do jej specyficznych warunków. W tej sytuacji przedstawianie doświadczeń poszczególnych gmin może mieć znaczenie praktyczne. Wybór gminy Wieluń został podyktowany tym, że w rozpatrywanym okresie wystąpiły w niej dwie różne formy organizacyjno-prawne działalności przedszkoli oraz funkcjonował Zakład Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych, co wpłynęło na kompetencje placówek świadczących bezpośrednio usługi. Analiza została ograniczona do jednej placówki – Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu. O jego wyborze zadecydowały wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę w trzech wieluńskich przedszkolach. Pozwalają one na stwierdzenie, że Przedszkole nr 2 jest reprezentatywne dla placówek przedszkolnych w gminie Wieluń i dobrze obrazuje panujące w nich tendencje. Dane zawarte w niniejszym artykule uzyskano w Urzędzie Miejskim w Wieluniu oraz w Przedszkolu nr 2, gdzie przeprowadzono badania metodą wywiadu. W artykule zastosowano również metodę analizy opisowej.

---

równania, w krajach Unii Europejskiej omawiany wskaźnik dla dzieci 4-letnich wynosi ponad 75%. Wyjątkiem są tutaj Grecja, Irlandia i Portugalia, gdzie „jedynie" około 50% czterolatków uczęszcza do placówek przedszkolnych (*L'importance de l'éducation préscolaire dans l'Union Européenne,* wyd.cyt., s. 10).

[3] Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, wyd.cyt., tabl. 254, s. 257.

1. Cechy usług świadczonych przez przedszkola

Wychowanie przedszkolne jako jeden z elementów usług społecznych wykazuje cechy wspólne dla wszystkich usług z tej grupy. Działalność z zakresu wychowania przedszkolnego, podobnie jak inne usługi społeczne, charakteryzuje się bezpośrednim oddziaływaniem na zdolności umysłowe oraz siły i umiejętności człowieka. W trakcie zajęć przedszkolnych dziecko wyrabia w sobie zdolność kojarzenia, wyrażania swoich emocji (np. poprzez rysowanie), a także pewne nawyki (poprawnego jedzenia, prostych czynności samoobsługowych itp.). Z kolei ćwiczenia ruchowe przyczyniają się do rozwijania sprawności fizycznej oraz korygowania ewentualnych wad postawy przedszkolaków. Można więc stwierdzić, że usługi świadczone w przedszkolu w bezpośredni sposób wpływają na kształtowanie się potencjału intelektualnego i fizycznego człowieka.

Zajęcia z zakresu wychowania przedszkolnego, analogicznie do pozostałych usług społecznych, zaspokajają potrzeby konsumpcyjne – w szczególności potrzeby socjalne i kulturalne dzieci. Potrzeby te są jednak o tyle specyficzne, że kreuje je człowiek, który dopiero zaczyna odczuwać potrzeby wyższego rzędu. Grupa przedszkolna jest dla dziecka pierwszą wspólnotą – w niej uczy się podstawowych zasad życia społecznego, poznaje tradycje, dzieła kultury.

Jedną z cech usług społecznych jest brak ich materialnego efektu. Właściwość ta odnosi się również do wychowania przedszkolnego, bowiem rezultat pracy w przedszkolu nie jest uchwytnym, realnym przedmiotem. Całość procesów wychowawczo-dydaktycznych dotyczy sfery intelektualnej i fizycznej dziecka, a ich wyniki przejawiają się w niemierzalnym rozwoju, który dokonał się w placówce przedszkolnej.

Z niematerialnym charakterem usług z zakresu wychowania przedszkolnego wiąże się niemożność ich magazynowania. Nie jest wykonalne np. „składowanie" wolnych w danym roku miejsc w przedszkolu w oczekiwaniu na przyszły wzrost demograficzny. Także i w tym przypadku jest więc spełniona właściwość usług społecznych.

Działalność przedszkolna charakteryzuje się zbieżnością miejsca i czasu wykonania usługi (przeprowadzenia zajęcia) z miejscem i czasem jej konsumpcji (uczestnictwa dzieci w zajęciu). Zajęcia przedszkolne odbywają się w określonym czasie i miejscu – nie ma w zasadzie (z wyjątkiem wycieczek) możliwości ich przemieszczania, można więc mówić o lokalnym charakterze wychowania przedszkolnego.

Duża rozpiętość czasowa między nakładami i efektami, która cechuje usługi społeczne jest właściwa również dla usług świadczonych w przedszkolach. Czasami upływa relatywnie długi, zależny od indywidualnych predyspozycji okres, zanim dziecko np. nauczy się piosenki lub prawidłowego ubierania się. Z drugiej

strony, należy podkreślić, że efekty wychowania przedszkolnego często „trwają" w czasie – niektóre nawyki przyswojone w przedszkolu towarzyszą człowiekowi przez całe życie.

Wychowanie przedszkolne nie jest skierowane do dzieci jako ogółu, lecz do poszczególnych jednostek. Dotyczy ono konkretnych wychowanków uczęszczających do danego przedszkola, można więc stwierdzić, że ma adresowany charakter. Brak anonimowości w procesie wychowawczym jest spowodowany ścisłym związkiem między nauczycielką (czyli usługodawcą) a dzieckiem (usługobiorcą). Interakcja jest tym silniejsza, że wychowawczyni jest pierwszym – nie licząc rodziców – autorytetem dla dziecka, z którym pragnie się ono identyfikować.

Działalność przedszkolna może mieć komplementarny charakter w stosunku do innych usług społecznych. Sprawowanie opieki nad dzieckiem przez wykwalifikowaną kadrę sprawia, że jego matka ma więcej wolnego czasu, który może przeznaczyć nie tylko na podjęcie aktywności zawodowej, ale również na skorzystanie z rozmaitych form wypoczynku, rekreacji, kultury. Z innego punktu widzenia, usługi świadczone w przedszkolu cechują się substytucyjnością wobec pozostałych usług społecznych. Polega ona np. na propagowaniu higienicznego trybu życia, co może zmniejszyć zapotrzebowanie na niektóre usługi z zakresu opieki zdrowotnej.

Przedstawione przeze mnie cechy usług przedszkoli dowodzą, że działalność z zakresu wychowania przedszkolnego stanowi integralny element usług społecznych. Z drugiej jednak strony usługi te odznaczają się specyfiką. Najlepiej świadczą o niej funkcje wychowania przedszkolnego, właściwe tylko temu typowi usług społecznych.

Działalność przedszkolna spełnia cztery podstawowe funkcje: opiekuńczą, ogólnorozwijającą, korekcyjno-wyrównawczą oraz preparacyjną[4]. W ramach funkcji opiekuńczej przedszkole zapewnia dziecku korzystne pod względem wychowawczym warunki pobytu w placówce. Odpowiednie uwarunkowania w sprzężeniu z organizowanymi w placówce formami aktywności decydują o realizacji innej funkcji – ogólnorozwijającej. Z kolei funkcja korekcyjno-wyrównawcza polega na wyrównywaniu startu życiowego przedszkolaków, co jest szczególnie ważne w przypadku dzieci biednych lub niewykształconych rodziców, które często mają ten start utrudniony[5]. O specyfice wychowania przedszkolnego decyduje także funkcja preparacyjna. Polega ona na przygotowaniu przyszłych uczniów do nauki w szkole. Należy przy tym zasygnalizować niekorzystne, często występujące w przedszkolach zjawisko dominacji funkcji preparacyjnej i przywiązywania

---

[4] *Edukacja narodowym priorytetem. Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. H. Stachowski, PWN, Warszawa–Kraków 1989, s. 123.

[5] S. Golinowska, *Polityka społeczna okresu transformacji*, w: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000, s. 170.

zbyt dużej wagi do dydaktyki. Nadawanie zajęciom przedszkolnym charakteru zbyt szkolnego pozostaje bowiem w niezgodzie z globalnym sposobem postrzegania świata przez małe dziecko[6].

2. Wychowanie przedszkolne jako zadanie własne gmin

Zakładanie i prowadzenie przedszkoli (w tym przedszkoli specjalnych oraz posiadających oddziały integracyjne) stało się obowiązkowym zadaniem własnym gmin z dniem 1 stycznia 1992 r.[7] Decentralizacja zadań związanych z usługami oświatowymi, a więc również z organizacją i finansowaniem działalności z zakresu wychowania przedszkolnego, jest tendencją panującą we wszystkich krajach Unii Europejskiej oraz w państwach kandydujących[8], jednak w Polsce w początkowym okresie wzbudziła ona wiele kontrowersji. Obawy związane z przejęciem przedszkoli przez gminy – zarówno ze strony organów samorządowych, jak i wspólnot lokalnych – dotyczyły głównie niesprawności zasilania finansowego oraz groźby braku środków na utrzymanie przedszkoli[9]. W konsekwencji mogło to oznaczać likwidację wielu placówek. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że – niestety – w wielu przypadkach obawy te okazały się uzasadnione[10].

Przedszkola zakładane i prowadzone przez władze gminne muszą posiadać publiczny charakter[11]. W omawianych placówkach mogą być zatrudniani wyłącznie nauczyciele, którzy posiadają kwalifikacje odpowiadające wymogom zawartym w przepisach prawnych[12]. Warunkiem, jaki stawia się przed publicznymi przedszkolami, jest także dokonywanie naboru do nich z uwzględnieniem zasady po-

---

[6] *Ministerstwo Edukacji Narodowej o przedszkolach*, red. E. Brańska, Biblioteczka Reformy, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Biuro Administracyjne, Warszawa 2000, zeszyt 21, s. 9.

[7] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jedn. tekst: DzU 1996 nr 67, poz. 329, z późn. zm., art. 105.

[8] Por. *Diagrammes des flux financiers au niveau de l'enseignement obligatoire en Europe, 2001*, publikacja Generalnej Dyrekcji Edukacji i Kultury działającej przy Komisji Europejskiej, Bruksela 2001, s. 13.

[9] Por. m.in.: P. B u c z k o w s k i, *Uzasadnienie do stanowiska Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w sprawie przejęcia szkół przez samorząd gminy z dn. 27 maja 1993 r.*, w: *Oświata samorządowa, godzina zero. 1.01.1994 r.*, red. A. Jeżowski, J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Nauczycielskie, Jelenia Góra 1993, s. 45; M. K r a s s o w s k a, *W obliczu przedszkolnego pata*, „Wspólnota" 1991 nr 10, s. 3.

[10] *Ministerstwo Edukacji Narodowej o przedszkolach*, red. E. Brańska, wyd.cyt., s. 3.

[11] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 5, ust. 3.

[12] Por.: ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. DzU 1997 nr 56, poz. 357, z późn. zm., art. 9, ust.1; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 10 października 1991 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określe-

wszechnej dostępności. Ponadto publiczny charakter samorządowych placówek przejawia się w tym, że nauczanie i wychowanie jest w nich przeprowadzane bezpłatnie przynajmniej w zakresie podstawy programowej[13]. Bezpłatność świadczeń wychowawczo-oświatowych może być jednak myląca – dotyczy ona jedynie tzw. minimum wychowania przedszkolnego, którego czas realizacji nie może być krótszy niż 5 godzin dziennie[14]. Wszystkie pozostałe zajęcia wykraczające poza ten minimalny standard są opłacane przez rodziców[15].

W ustawie o systemie oświaty z 1991 r. w jednoznaczny sposób określono formy organizacyjno-prawne przedszkoli samorządowych. Mogą one funkcjonować bądź jako jednostki budżetowe, bądź też jako zakłady budżetowe[16]. Jednocześnie w celu realizacji swoich zadań gmina ma możliwość tworzenia innych jednostek organizacyjnych (np. spółek prawa handlowego) lub zawierania umów z różnymi podmiotami[17].

Realizacja niektórych zadań gminy, w tym z zakresu wychowania przedszkolnego, może być powierzona podmiotom niesamorządowym[18]. Takie rozwiązanie nosi nazwę prywatyzacji zadaniowej i polega na rozdzieleniu funkcji organizatorskich oraz kontrolnych, pełnionych przez organy gminy, od wykonania zadania, które leży w gestii danego podmiotu[19]. Prywatyzacja zadaniowa oznacza, że mimo realizacji zadania przez podmiot niesamorządowy, pozostaje ono nadal zadaniem własnym gminy.

Konsekwencją przejęcia zadań oświatowych stało się z jednej strony wyposażenie władz gminnych w wiele nowych kompetencji, a z drugiej – pojawienie się obowiązków. W ramach swoich uprawnień organy gminy (a ściślej rada gminy) decydują o sieci publicznych przedszkoli[20]. Oznacza to, że należy do nich tworzenie oraz likwidacja placówek, przy czym każda decyzja z tego zakresu powinna być uwarunkowana potrzebami i wolą mieszkańców danej wspólnoty[21].

---

nia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia, DzU nr 97, poz. 433, z późn. zm.

[13] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 6.

[14] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, DzU nr 61, poz. 624, załącznik nr 1, § 10, ust. 2, p. 1.

[15] B. Balcerzak-Paradowska, *Żłobki i przedszkola w okresie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1994 nr 10, s. 10.

[16] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 79, ust. 1.

[17] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm., art. 9, ust. 1; ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43, z późn. zm., art. 9.

[18] Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, art. 3, ust. 1.

[19] Z. Jerzmanowski, *Komercjalizacja i prywatyzacja*, „Wspólnota" 1997 nr 23, s. 20.

[20] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 14a.

[21] *Ministerstwo Edukacji Narodowej o przedszkolach*, wyd.cyt., s. 5.

Ponadto władze gminne posiadają dosyć rozległe kompetencje w stosunku do dyrektora przedszkola. Przejawia się to zwłaszcza w możliwości jego powoływania i odwoływania. Wprawdzie omawiane stanowisko jest powierzane osobie wyłonionej w drodze konkursu, ale to organy samorządowe ustalają jego regulamin oraz powołują komisję konkursową. Dodatkowo, w sytuacji gdy do konkursu nie stanie żaden pretendent, organy gminy mogą powierzyć stanowisko dyrektora własnemu kandydatowi. Elementem ograniczającym uprawnienia gminy jest w tym przypadku wymóg zaaprobowania kandydata przez kuratorium oświaty. Do czasu wyłonienia dyrektora – jednak nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy – władze gminne mogą powierzyć jego funkcje wicedyrektorowi lub wybranemu nauczycielowi. W określonych sytuacjach władze samorządowe są uprawnione do odwołania dyrektora ze stanowiska bądź przedłużenia okresu sprawowania tej funkcji po upływie pięcioletniej kadencji[22].

Rada gminy posiada także uprawnienia w zakresie ustalania odpłatności za uczęszczanie dzieci do przedszkola[23]. Kształtowanie opłat nie tylko daje władzom samorządowym możliwość ingerencji w sferę finansów placówek, ale również jest instrumentem oddziaływania na dostępność świadczonych usług. Organy gminy mogą też oddziaływać na wysokość niektórych składników wynagrodzeń kadry pedagogicznej[24].

Władze samorządowe w ramach kompetencji organu prowadzącego sprawują nad przedszkolami nadzór w zakresie spraw administracyjnych i finansowych[25]. Nadzór administracyjny polega na sprawdzaniu zgodności działalności omawianych placówek z obowiązującymi przepisami prawnymi, które regulują organizację przedszkola oraz z zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy zarówno wychowanków jak i zatrudnionej kadry. Z kolei przedmiotem nadzoru finansowego jest prawidłowość dysponowania środkami pieniężnymi przekazanymi placówce z budżetu gminy oraz gospodarność zarządzania powierzonym mieniem.

Wykonywanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego implikuje wiele obowiązków, które spoczywają na władzach gminnych. Dotyczą one przede wszystkim stworzenia odpowiednich warunków funkcjonowania placówek. Organy gminy ponoszą więc odpowiedzialność za zapewnienie lokalu umożliwiającego optymalizację procesów oświatowo-wychowawczych, które zachodzą w przedszkolach. Ważne jest przy tym nie tylko zagwarantowanie dzieciom poby-

[22] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 36a, ust. 1–4, 8, 9, art. 38; ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 111, poz. 1194, art. 1, p. 31, lit. b–d oraz f, p. 32.

[23] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 14, ust. 5.

[24] Kompetencje organów gminy w zakresie wynagrodzeń nauczycieli zostały przedstawione w artykule S. Kańduły.

[25] Oprócz nadzoru administracyjnego i finansowego placówki przedszkolne podlegają nadzorowi pedagogicznemu, który jest sprawowany przez kuratorium oświaty.

tu w odpowiednio przestrzennych i jasnych pomieszczeniach, ale także stworzenie im możliwości np. zabawy w ogrodzie. Samorząd gminny zobowiązany jest również do wykonywania remontów obiektów przedszkolnych oraz przeprowadzania inwestycji w tym zakresie. Oprócz tego do jego zadań należy wyposażenie placówki w pomoce dydaktyczne oraz inne sprzęty, które warunkują pełny rozwój umysłowy i fizyczny dziecka[26].

Obowiązki władz gminy dotyczą nie tylko sfery materialnej funkcjonowania przedszkoli. Do zadań organu prowadzącego należy bowiem także zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej placówek. Obsługa ta polega na „odciążeniu" dyrektorów przedszkoli i przekazaniu pewnych kompetencji innym jednostkom. Dotyczy to np. kwestii organizacji remontów i inwestycji, ewidencji danych o zatrudnieniu, wypłat wynagrodzeń, sporządzania wymaganych sprawozdań[27]. W tym celu mogą być tworzone specjalne jednostki świadczące usługi tego typu (nie tylko na rzecz przedszkoli, ale również innych samorządowych placówek oświatowych)[28]. Władze gminne mają także możliwość organizowania we własnym zakresie wspólnej obsługi dla prowadzonych przez siebie placówek[29].

W praktyce istnieje kilka wariantów organizacji obsługi administracyjno-finansowej placówek oświatowych[30]. Dokonanie przez organy gminy wyboru odpowiedniego rozwiązania jest zdeterminowane warunkami, w jakich działają przedszkola i szkoły, rozległością obszaru ich oddziaływania lub możliwościami finansowymi organu prowadzącego. Z drugiej strony władze gminne, decydując o sposobie dokonywania obsługi, wpływają na zakres swobody podejmowania decyzji przez dyrektorów.

Jedną z możliwości, pozwalającą na dość duży zakres samodzielności placówek oświatowych jest rozwiązanie przedstawione na rysunku 1. W tym ujęciu zarząd gminy w ramach swoich kompetencji jako organu prowadzącego[31] jedy-

---

[26] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 5, ust. 7.

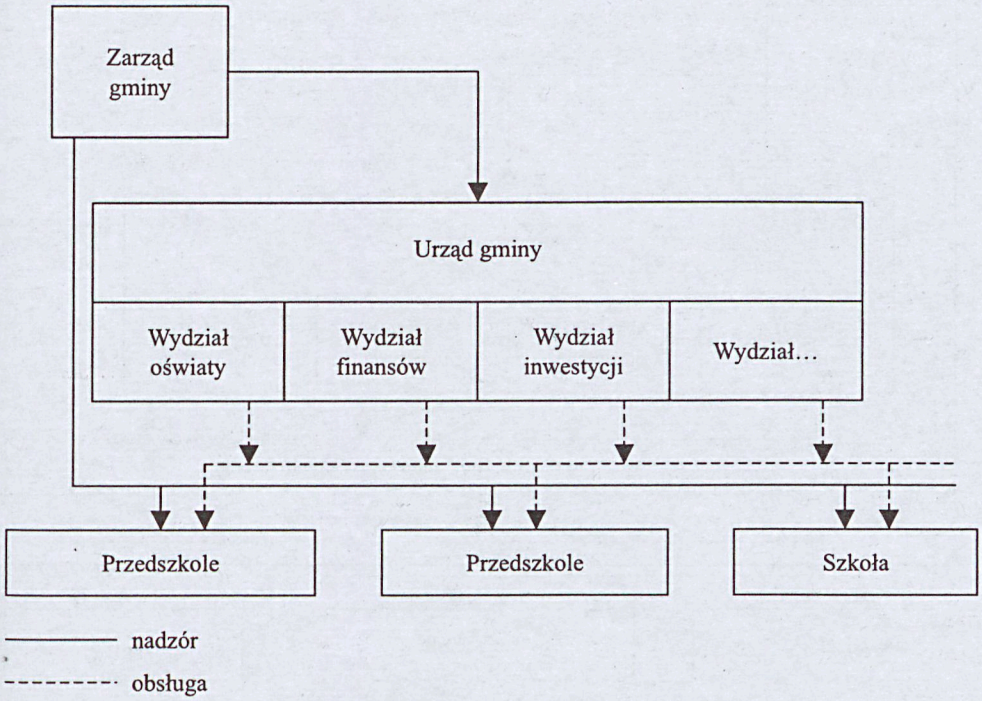
[27] Z. N o w a c z y k, *Transformacja form obsługi placówek oświatowych*, w: *Gminy prowadzą szkoły podstawowe. Z doświadczeń polskich samorządów*, red. A. Jeżowski, Agencja Wydawniczo-Szkoleniowa AVIS, Bolków 1996, s. 81.

[28] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 5, ust. 9.

[29] Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, art. 1, p. 4, lit. f.

[30] A. J e ż o w s k i, *Oświatowe dylematy*, w: *Gminy prowadzą szkoły podstawowe. Z doświadczeń polskich samorządów*, red. A. Jeżowski, wyd.cyt., s. 135–141.

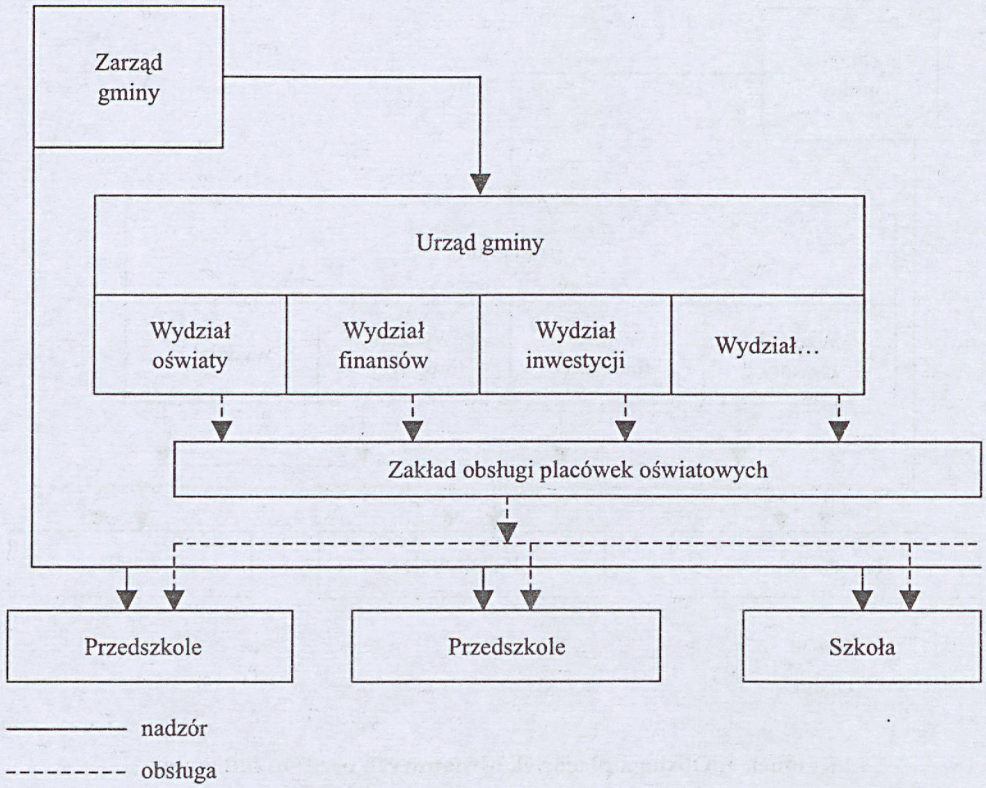
[31] Na mocy ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU nr 113, poz. 984, z dniem przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2002 r. kompetencje zarządów gmin zostały przejęte przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast (art. 43, p. 2 i dalsze, art. 99, 102). Ze względu na to, że niniejszy artykuł dotyczy głównie lat 1997–2001, w jego dalszej części będę posługiwać się terminologią obowiązującą w badanym okresie.



Rysunek 1. Obsługa placówek oświatowych przez urząd gminy
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Jeżowski, *Oświatowe dylematy*, wyd.cyt., s. 136.

nie nadzoruje placówki oświatowe, natomiast ich obsługą zajmują się właściwe dla danej kwestii wydziały w urzędzie gminy. Sprawy związane z inwestycjami reguluje się więc w wydziale inwestycji, wynagrodzenia są wypłacane przez wydział finansów, a wydział oświaty jest właściwy dla rozpatrywania zagadnień z zakresu zatrudnienia. Niedogodność dla dyrektora placówki stanowi w tej sytuacji konieczność konsultacji swoich przedsięwzięć z wieloma urzędnikami, co może powodować opóźnienia w podejmowaniu decyzji oraz utrudnienia w funkcjonowaniu przedszkola lub szkoły.

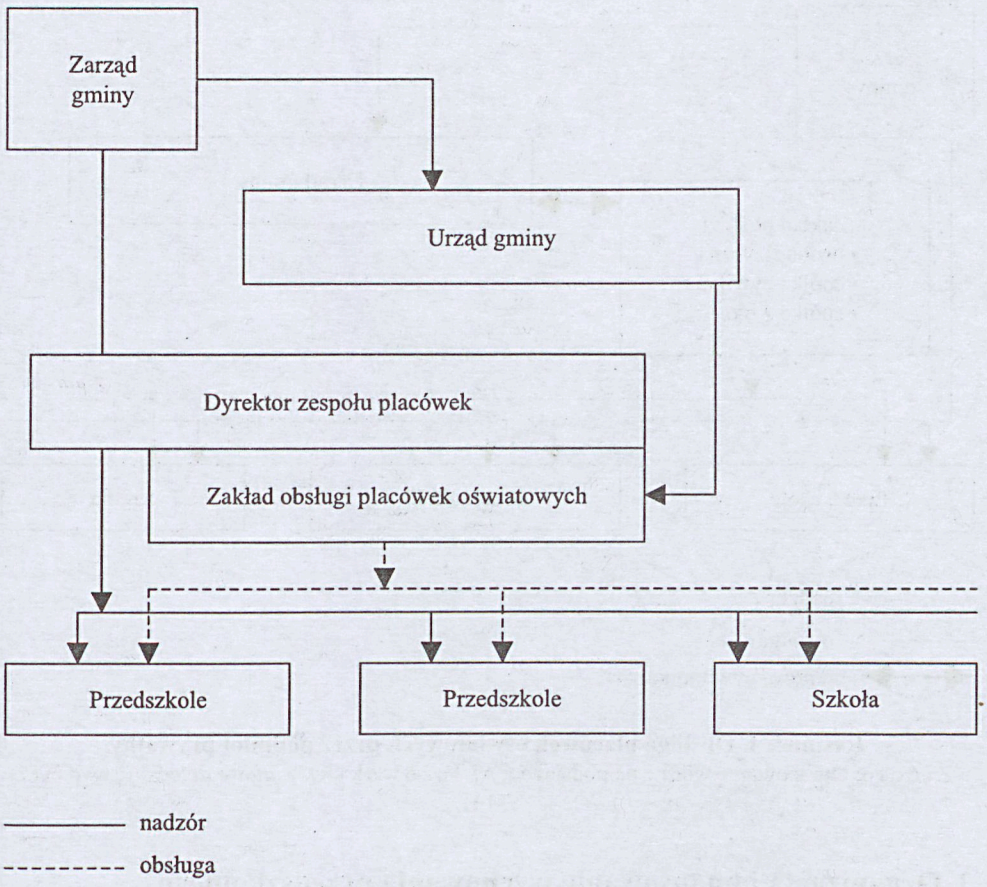
Mankamenty powyższego rozwiązania eliminuje stworzenie specjalnego zakładu obsługi placówek oświatowych. Jak wynika z rysunku 2., posunięcie takie doprowadza do pewnej centralizacji zarządzania finansami. Dyrektor przedszkola (szkoły) pozostaje kierownikiem zakładu pracy, nie zajmuje się jednak kwestiami finansowymi. Funkcję tę spełnia zakład obsługi, który m.in. prowadzi księgowość dla poszczególnych placówek. Zaletą w tym przypadku jest ograniczenie kontaktów dyrektora z urzędem gminy ze względu na to, że wiele decyzji może być podjętych w porozumieniu z kierownikiem zakładu obsługi.



Rysunek 2. Obsługa placówek oświatowych przez zakład obsługi
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Jeżowski, *Oświatowe dylematy*, wyd.cyt., s. 138.

Kolejny wariant organizacji obsługi instytucji oświatowych (rysunek 3.) ma zastosowanie w przypadku, gdy połączą się one w zespół placówek[32]. W takiej sytuacji dyrektor zespołu placówek staje się pedagogicznym i służbowym przełożonym dyrektorów poszczególnych placówek, kontroluje ich i ocenia razem z organami gminy. Tym samym jest on wyposażony w pewne kompetencje z zakresu nadzoru. Dodatkowo, mimo że w tym rozwiązaniu możliwe jest istnienie zakładu obsługi, dyrektor zespołu placówek dysponuje stosunkowo dużym stopniem samodzielności finansowej. Zastosowanie omawianego wariantu powoduje, że zmniejsza się pole współdziałania między kuratorium oświaty a władzami gmin-

[32] Zespół placówek powstaje poprzez połączenie szkół lub placówek oświatowych różnego typu (ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 62, ust. 1). Na mocy wyroku NSA z 23 lipca 1993 r. (sygn. I S.A. 1276/93) połączenie w zespół tylko przedszkoli lub tylko szkół narusza przepisy prawne (za: A. Jeżowski, *Oświatowe dylematy*, wyd.cyt., s. 137).

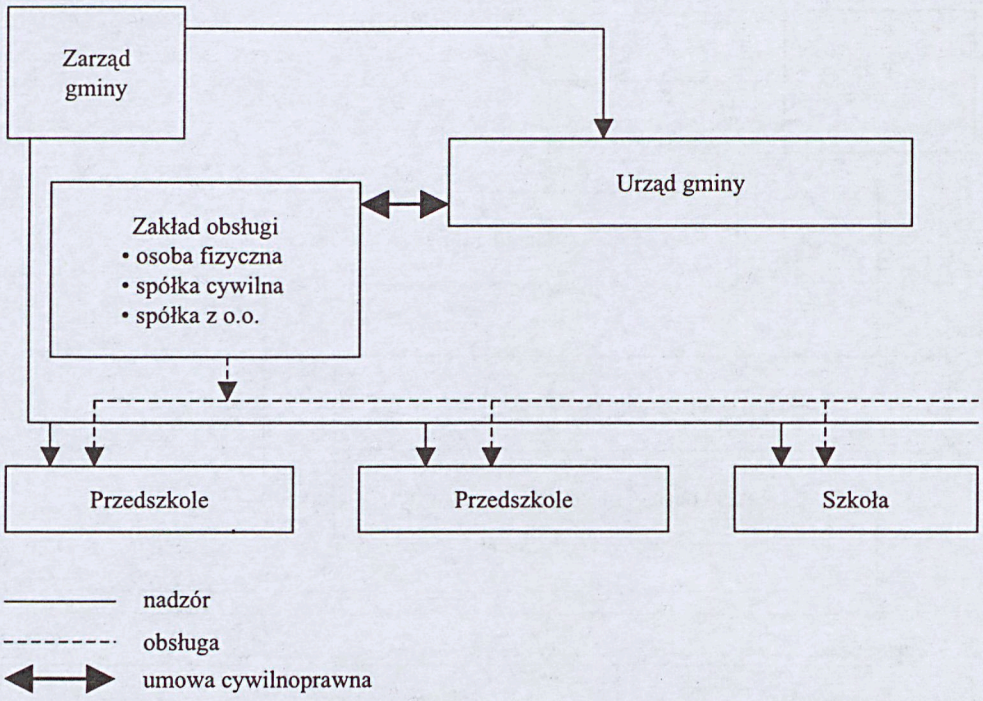


Rysunek 3. Obsługa przez zespół placówek oświatowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Jeżowski, *Oświatowe dylematy*, wyd.cyt., s. 140.

nymi. Zostaje ono ograniczone do osoby dyrektora zespołu placówek, co często bywa wygodne dla organów gminnych. Ujemną stroną omawianego rozwiązania jest „rozmywanie się" indywidualnej odpowiedzialności dyrektorów przedszkoli i szkół, gdyż przed zarządem gminy za całość działań dotyczących oświaty odpowiada dyrektor zespołu placówek.

Obsługa placówek oświatowych może być także zorganizowana z udziałem podmiotu prywatnego, co obrazuje rysunek 4. Wprowadzenie osoby fizycznej, spółki cywilnej, handlowej lub innego rodzaju podmiotu prywatnego do systemu gminnych instytucji oświatowych odbywa się poprzez zawarcie z urzędem gminy (za zgodą rady i zarządu) umowy cywilnoprawnej o prowadzenie obsługi finansowej placówek oświatowych.



Rysunek 4. Obsługa placówek oświatowych przez podmiot prywatny
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Jeżowski, *Oświatowe dylematy*, wyd.cyt., s. 141.

3. Organizacja i finansowanie wychowania przedszkolnego w gminie Wieluń

Gmina Wieluń jest gminą miejsko-wiejską, położoną w południowo-zachodniej części województwa łódzkiego. W latach 1997–2001 liczba mieszkańców gminy utrzymywała się na względnie stałym poziomie 34,5 tys. osób (w tym 25,5 tys. w mieście). Niewielki odsetek ludności ogółem stanowiły dzieci w wieku przedszkolnym. Ich liczba w badanym okresie systematycznie malała (z 2,7 tys. w 1997 do 2 tys. w 2001 roku, z czego 70% w mieście), przy czym prawidłowość ta dotyczyła zarówno terenów miejskich, jak i wiejskich. Do końca roku szkolnego 1999/2000 w omawianej gminie działało sześć przedszkoli samorządowych, w tym pięć w mieście i jedno na wsi. Łącznie znajdowało się w nich 719 miejsc. Z dniem 1 września 2000 roku przedszkole wiejskie (liczące 20 miejsc), ze względu na niekorzystne tendencje demograficzne, zostało zlikwidowane[33].

[33] Dane Urzędu Miejskiego w Wieluniu.

Działalność przedszkoli samorządowych w gminie Wieluń jest koordynowana przez Urząd Miejski w Wieluniu. Kompetencje w tym zakresie należą do zastępcy burmistrza miasta. W szczególności w jego gestii leży sprawowanie nadzoru nad działalnością placówek oświatowo-wychowawczych (nie tylko przedszkoli, lecz również szkół podstawowych, a od 1 września 1999 roku – gimnazjów)[34]. W praktyce zakres możliwości działania zastępcy burmistrza odnośnie do przedszkoli jest ograniczony. Ma on wprawdzie wpływ na wybór dyrektorów omawianych placówek, ale tylko w zakresie przewidzianym w regulaminie konkursu, który jest ustalany przez Radę Miejską. Uprawnienia zastępcy burmistrza sprowadzają się więc do możliwości brania udziału (obok przedstawicieli: Rady Miejskiej, kuratorium oświaty, rady pedagogicznej danej placówki oraz rodziców) w pracach komisji konkursowej. Ponadto zastępca burmistrza miasta decyduje o przyznawaniu nauczycielom kolejnych stopni awansu, nagród i odznaczeń, a także w zakresie wynagrodzeń – o wysokości dodatków: funkcyjnego i motywacyjnego[35].

Kompetencje zastępcy burmistrza dotyczące funkcjonowania przedszkoli można określić jako reprezentacyjne, kompetencje wykonawcze posiada komórka Urzędu Miejskiego, podlegająca zastępcy burmistrza, nazwana Samodzielnym Stanowiskiem do Spraw Oświaty. Do zadań osoby zajmującej to stanowisko należy prowadzenie spraw kadrowych dyrektorów placówek oświatowych, m.in. organizowanie konkursów na dyrektorów przedszkoli. Poza tym jest ona kompetentna do sprawowania nadzoru nad działalnością przedszkoli i szkół oraz dokonywania oceny ich funkcjonowania. Omawiany pracownik upoważniony jest także do współpracy z administracją rządową (w zakresie działalności placówek oświatowych) oraz z instytucjami, organizacjami, związkami i stowarzyszeniami, których celem jest organizacja i rozwój oświaty[36].

Kompetencje organów gminy w stosunku do wieluńskich przedszkoli samorządowych dotyczą również ustalania odpłatności za korzystanie z usług świadczonych w tych placówkach. Uprawnienia w tym zakresie posiada Rada Miejska. Kształtowanie się opłat za usługi wieluńskich przedszkoli samorządowych w badanym okresie zostanie przedstawione w dalszej części artykułu.

Obsługa administracyjno-finansowa placówek oświatowych jest dokonywana przez Zakład Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych (ZOPOW), który funkcjonuje w gminie od 1994 r. w formie jednostki budżetowej. Podstawowym zadaniem ZOPOW jest prowadzenie spraw finansowo-księgowych oraz admini-

[34] Uchwała nr VII/45/99 Rady Miejskiej w Wieluniu z 15 marca 1999 r. – Regulamin Urzędu Miejskiego, § 9.

[35] Uprawnienia organów gminy Wieluń w zakresie wychowania przedszkolnego nie uległy zmianie po wyborach samorządowych w 2002 r., w skutek przejęcia kompetencji zarządów gmin przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

[36] Uchwała nr VII/45/99 Rady Miejskiej w Wieluniu z 15 marca 1999 r. – Regulamin Urzędu Miejskiego, § 22.

stracyjno-gospodarczych osiemnastu podległych placówek, którymi są, oprócz przedszkoli: szkoły podstawowe, gimnazja, świetlice szkolne oraz stowarzyszenia sportowe. W zakładzie obsługi przygotowuje się dla nich plany finansowe, które są następnie zatwierdzane przez Radę Miejską oraz prowadzi się ewidencję i sprawozdawczość w zakresie wydatków osobowych. Zgodnie z planowanymi zadaniami oraz arkuszami organizacyjnymi placówek, ZOPOW opracowuje limity dotyczące zatrudnienia, osobowego funduszu wynagrodzeń, a także zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Ponadto zakład obsługi udziela pomocy dyrektorom przedszkoli i szkół w przygotowaniu inwestycji oraz remontów, przy jednoczesnym uwzględnieniu przepisów prawnych o zamówieniach publicznych. W gestii ZOPOW leży również sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem dyscypliny budżetowej w podległych placówkach[37]. W praktyce petentami wieluńskiego zakładu obsługi są najczęściej dyrektorzy przedszkoli i szkół, którzy raz w miesiącu przeprowadzają tu analizę budżetu oraz zapoznają się z aktualnym stanem wydatków, a także nauczyciele, dokonujący formalności dotyczących np.: urlopów macierzyńskich, zasiłków rodzinnych lub wyliczenia tzw. trzynastej pensji.

Konsekwencją działalności ZOPOW jest ograniczenie kompetencji dyrektorów wieluńskich przedszkoli w zakresie administracji i finansów. W kwestiach administracyjnych kompetencje te sprowadzają się do kompletowania i przechowywania dokumentacji dotyczącej zatrudnionych pracowników, zawierania umów dzierżawy pomieszczeń przedszkolnych (np. z ajentami stołówek), a w przypadku przeprowadzania remontów – gromadzenia ofert wykonawców. W zakresie spraw finansowych dyrektorzy przedszkoli uczestniczą w opracowywaniu przez ZOPOW planów finansowych oraz zajmują się prowadzeniem, np. zestawień rachunków, ksiąg inwentarzowych i materiałowych.

W latach 1997–2001 działalność przedszkoli samorządowych w gminie Wieluń podlegała znaczącym zmianom organizacyjnym, które pociągnęły za sobą zmiany sposobu finansowania. Do 1 marca 1999 roku placówki te funkcjonowały jako gminne zakłady budżetowe. Działały one na podstawie planu finansowego, obejmującego pozycje przychodów, wydatków[38] (w przekroju paragrafów klasyfikacji budżetowej) oraz stanu środków obrotowych. Przychodami przedszkoli były głównie wpłaty rodziców z tytułu korzystania z przedszkola (tzw. przychody własne) oraz dotacje z budżetu gminy[39]. Dodatkowo do środków pozostających

[37] Statut Zakładu Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych w Wieluniu.

[38] Zarówno w literaturze, jak i w przepisach prawnych w odniesieniu do gospodarki finansowej jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych często używa się w znaczeniu synonimów pojęć: dochody – przychody, wydatki – rozchody – koszty. Ponieważ nie wydaje się, aby utożsamianie tych terminów było właściwe, w niniejszym artykule będę posługiwać się określeniami „dochody" i „wydatki", mówiąc o jednostkach budżetowych oraz – „przychody" i „wydatki" w stosunku do zakładów budżetowych.

[39] Dane empiryczne z tego zakresu będą przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

w dyspozycji przedszkola doliczano nadwyżki osiągnięte w roku poprzedzającym. W praktyce nadwyżek tych nie odprowadzano do budżetu gminy, lecz traktowano je jako stan środków obrotowych na początek roku. W sytuacji wystąpienia niedoboru, był on odnotowywany jako ujemny stan środków obrotowych, natomiast jego kwotę pokrywano i potrącano z dotacji budżetowej na przyszły rok.

Z dniem 1 marca 1999 roku, ze względu na to, że suma dotacji udzielanych przedszkolom przekraczała dozwolony prawem poziom 50% przychodów własnych[40], placówki zostały przekształcone w jednostki budżetowe[41]. Od tego dnia podstawą ich gospodarki finansowej są dwa plany: plan dochodów i plan wydatków. Plan dochodów przybiera formę decyzji administracyjnej, w której zawarte są informacje dotyczące kwoty przyznanej danej placówce z budżetu gminy. W praktyce, władze samorządowe, określając wysokość tej kwoty, wliczają w nią wielkość nadwyżki osiągniętej w roku wcześniejszym, co – jak sądzę – jest rozwiązaniem nietypowym w przypadku jednostek budżetowych – wręcz łamiącym zasadę finansowania brutto. Natomiast plan wydatków jest zestawieniem wydatków danej placówki w przekroju paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Jednocześnie z przekształceniem przedszkoli w jednostki budżetowe, zostały w nich utworzone środki specjalne. Ich gospodarka finansowa została oparta na planie, obejmującym pozycje przychodów i wydatków w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz stan środków obrotowych na początku i na końcu roku. Początkowo źródłem przychodów środków specjalnych była odpłatność rodziców za korzystanie z przedszkola (do końca lutego 1999 r. odpłatność ta wchodziła w skład przychodów przedszkola – zakładu budżetowego), przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z wyżywieniem[42]. Od 1 grudnia 2000 r. decyzją Rady Miejskiej poszerzono katalog potencjalnych źródeł przychodów środków specjalnych oraz kierunków ich wydatkowania[43]. Obecnie oprócz odpłatności rodziców obejmującej częściowy koszt przygotowania posiłków, na rachunek środków specjalnych mogą być przekazywane opłaty rodziców za świadczenia przedszkoli, które wykraczają poza realizację podstawy programowej. Ponadto przedszkola mają możliwość gromadzenia na rachunku środków specjalnych opłat czynszowych za wynajem pomieszczeń w obiektach przedszkolnych, darowizn oraz wpływów z usług. W przeważającej mierze z tych środków finansowa-

[40] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014, z późn. zm., art. 19, p. 10. W omawianym okresie nie obowiązywała jeszcze ustawa z 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, w której limit sumy udzielanych dotacji uzależnia się od wysokości wydatków zakładu budżetowego (DzU nr 49, poz. 485, art. 1, ust. 1, p.1).

[41] Uchwała nr VI/36/99 Rady Gminy w Wieluniu z 19 lutego 1999 r. w sprawie przekształcenia zakładów budżetowych w jednostki budżetowe, § 1.

[42] Uchwała nr VI/37/99 Rady Gminy w Wieluniu z 19 lutego 1999 r. w sprawie utworzenia środków specjalnych w jednostkach budżetowych, § 2 i 3.

[43] Uchwała nr XXIX/191/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 1 grudnia 2000 r. w sprawie utworzenia środków specjalnych w jednostkach budżetowych, § 2 i 3.

ne są przygotowanie posiłków oraz realizacja zajęć dodatkowych. Oprócz tego od 1 grudnia 2000 r. ze środków specjalnych pokrywa się wydatki związane z zakupem pomocy dydaktycznych, sprzętu i środków czystości dla przedszkoli, a także przeprowadzaniem drobnych remontów.

Przekształcenia w zakresie formy organizacyjno-prawnej nie były ostatnimi zmianami, które miały miejsce w wieluńskich przedszkolach samorządowych. Władze gminne, dążąc do ograniczenia obciążeń budżetu gminy, postanowiły zredukować wydatki budżetowe na funkcjonowanie omawianych placówek. Ze względu na to, że przeważającą część tych wydatków stanowią wynagrodzenia osobowe (zagadnienie to zostanie przedstawione szczegółowo w dalszej części artykułu), zmniejszono liczbę pracowników obsługi (a ściślej – personelu kuchennego) we wszystkich przedszkolach w gminie. Odbyło się to na mocy decyzji Zarządu Miejskiego, która przewidywała likwidację stołówek przedszkolnych z dniem 1 maja 2000 r. Jednocześnie organizację wyżywienia dzieci zlecono podmiotom prywatnym (osobom fizycznym lub prawnym), przy czym w pierwszej kolejności propozycję przejęcia stołówek otrzymały dotychczas pracujące w nich osoby[44].

Dokonując analizy działalności wieluńskich przedszkoli samorządowych, nie można pominąć kwestii kształtowania się odpłatności za świadczone w nich usługi. Wspomniałam już, że kompetencje w tym zakresie posiada Rada Miejska w Wieluniu. W praktyce określa ona wysokość opłat za pierwsze dziecko z danej rodziny uczęszczające do przedszkola. W przypadku drugiego i następnego dziecka odpłatność wynosi 75% ustalonej kwoty[45]. W badanym okresie wysokość opłat zmieniano trzy razy, co było konsekwencją głównie wzrostu poziomu cen oraz kosztów działalności placówek.W latach 1997/1998–1999/2000 odpłatność była ustalana kwotowo i różnicowano ją w zależności od tego, czy przedszkole znajdowało się w mieście czy na wsi oraz ze względu na długość pobytu dziecka w placówce. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1., opłaty, które obowiązywały w przedszkolach miejskich były aż o 45% wyższe od opłat w przedszkolu wiejskim. Tak znacząca różnica była spowodowana większymi kosztami działalności placówek w Wieluniu (wyższymi cenami żywności, opłatami za energię elektryczną, cieplną).

Od 1 września 2000 r. zmienił się sposób określania wysokości opłat za korzystanie z wieluńskich przedszkoli. Obecnie opłata ta składa się de facto z dwóch części:

---

[44] Protokół nr 38/2000 z posiedzenia Zarządu Miejskiego w Wieluniu z 7 lutego 2000 r.

[45] Uchwały: nr XXII/166/97 Rady Gminy w Wieluniu z 9 maja 1997 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola, § 1, p. 1c); nr XXXI/238/98 Rady Gminy w Wieluniu z 17 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola, § 1, p. 1c); nr XXV/160/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 24 sierpnia 2000 r. w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Wieluń, § 2, p. 2.

Tabela 1.

Miesięczna odpłatność w przedszkolach samorządowych w gminie Wieluń w latach 1997/1998–2001/2002 (w zł)

Przedszkole	Pobyt w przedszkolu	Lata				
		1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
w mieście	5-godzinny	73,00	91,00		8% najniższego wynagrodzenia)*	
	9-godzinny	94,00	118,00		10% najniższego wynagrodzenia*	
na wsi	5-godzinny	50,00	63,00			
	9-godzinny	65,00	81,00			

U w a g a : * określanego przez ministra pracy i polityki socjalnej w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego.

Ź r ó d ł o : opracowanie własne na podstawie uchwał: nr XXII/166/97 Rady Gminy w Wieluniu z 9 maja 1997 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola, § 1, p. 1; nr XXXI/238/98 Rady Gminy w Wieluniu z 7 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola, § 1, p. 1; nr XXV/160/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 24 sierpnia 2000 r. w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Wieluń, § 2.

- z opłaty na pokrycie wydatków dotyczących pobytu dziecka poza godzinami koniecznymi do realizacji podstawy wychowania przedszkolnego (powyżej 5 godzin dziennie) oraz wydatków związanych z przygotowywaniem posiłków, którą uzależniono od wysokości najniższego wynagrodzenia ustalanego przez ministra pracy za rok poprzedni;
- opłaty na zakup żywności, która jest wyliczana przez ajentów przedszkolnych stołówek w postaci kwoty przypadającej na dzień pobytu dziecka w przedszkolu.

Wysokość części składowych miesięcznej odpłatności za przedszkole jest określana w umowie cywilnoprawnej zawieranej między dyrektorem placówki a poszczególnymi rodzicami. Środki finansowe zgromadzone od rodziców w formie odpłatności za korzystanie z przedszkola nie służą do pokrywania wydatków z tytułu zajęć dodatkowych (w szczególności nauki języków obcych i rytmiki). Są one finansowane na zasadzie dodatkowej opłaty przez rodziców, których dzieci uczęszczają na omawiane zajęcia.

Działalność przedszkoli samorządowych w gminie Wieluń jest w całości finansowana z budżetu gminy. W latach 1997–2001 placówki te nie korzystały z dotacji celowych z budżetu państwa na ewentualne dofinansowanie działalności. Przedszkola nie były także (i nie są) beneficjentami środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2., kwoty środków pieniężnych przeznaczanych z gminnego budżetu na funkcjonowanie wieluńskich przedszkoli samorządowych zwiększały się w latach 1997–2000. W 1998 roku suma wydatków na placówki przedszkolne przewyższała poziom z roku poprzedniego o 12,9%, co

było wielkością o 7 punktów procentowych niższą od przyrostu wydatków ogółem budżetu gminy Wieluń w omawianym roku. W następnym – 1999 roku wydatki na przedszkola zwiększyły się jedynie o 2,7% w stosunku do 1998 roku, podczas gdy tempo wzrostu wydatków budżetowych ogółem wyniosło nieco ponad 16%. Tak istotna różnica pomiędzy dynamiką wydatków budżetowych ogółem i dynamiką wydatków na przedszkola w latach 1997–1999 może sugerować, że w decyzjach organów gminy Wieluń wychowanie przedszkolne posiadało mniejsze znaczenie w porównaniu z innymi dziedzinami działalności. Natomiast znaczący przyrost nakładów na działalność przedszkoli odnotowano w 2000 roku – wielkość wydatków z budżetu gminy zwiększono wtedy o 22,7% w stosunku do roku wcześniejszego, co należy zaakcentować zwłaszcza w kontekście jedynie 2,5-procentowego przyrostu całości wydatków gminy. Można przypuszczać, że tak duży wzrost nakładów na działalność przedszkoli był związany z likwidacją stołówek oraz – w konsekwencji – koniecznością wypłaty zwalnianym pracownikom tzw. „odpraw". Inna sytuacja miała miejsce w roku następnym, kiedy wydatki gminy ogółem wzrosły tylko o 0,7% w porównaniu z 2000 roku. Kwota przeznaczona z gminnego budżetu na wieluńskie placówki przedszkolne uległa wtedy zmniejszeniu o ponad 9%, czyli ukształtowała się na poziomie zbliżonym do wydatków z 1999 roku. W pewnym stopniu stanowi to potwierdzenie wyjątkowego – wręcz „incydentalnego" – charakteru wysokich nakładów z 2000 roku.

Tabela 2.

Wydatki budżetowe na przedszkola w gminie Wieluń w latach 1997–2001

Wyszczególnienie	Lata									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
Wydatki budżetu gminy Wieluń ogółem	26 225,55	100,00	31 466,73	100,00	36 526,45	100,00	37 446,53	100,00	37 703,52	100,00
w tym: wydatki na przedszkola	2 010,00	7,66	2 270,00	7,21	2 330,15	6,38	2 857,87	7,63	2 590,93	6,87

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał: nr XXIX/218/98 Rady Gminy w Wieluniu z 27 marca 1998 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1997 rok, załącznik nr 2; nr VIII/46/99 Rady Miejskiej w Wieluniu z 26 marca 1999 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1998 rok, załącznik nr 2; nr XX/136/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 31 marca 2000 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1999 rok, załącznik nr 2; nr XXXII/221/01 Rady Miejskiej w Wieluniu z 30 marca 2001 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 2000 rok, załącznik nr 2; nr XL/289/02 Rady Miejskiej w Wieluniu z 27 marca 2002 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 2001 rok, załącznik nr 2.

Dynamika wydatków budżetowych na działalność samorządowych przedszkoli w gminie Wieluń różni się w znaczący sposób od dynamiki analogicznych wydatków poniesionych w przekroju wszystkich gmin w Polsce. Na podstawie danych zawartych w tabeli 3. można stwierdzić, że w 1998 roku kwoty przeznaczane z budżetów ogółu gmin na funkcjonowanie placówek przedszkolnych były

wyższe o niemal 15,5% od środków pieniężnych wydatkowanych na ten cel rok wcześniej. Oznacza to, że w omawianym roku nakłady na działalność przedszkoli w gminie Wieluń charakteryzowały się tempem wzrostu mniejszym o około 1,5 punktu procentowego w porównaniu z „ogólnopolskim" tempem przyrostu omawianych wydatków. Z kolei w 1999 roku kwoty gminnych pieniędzy dla placówek przedszkolnych w Polsce były aż o 27,5% niższe w stosunku do stanu z roku poprzedniego. W tym kontekście innego znaczenia nabiera niewielki wzrost – ale wzrost – wydatków na przedszkola w gminie Wieluń w tym samym okresie. Radykalną zmianę sytuacji odnotowano w 2000 r., kiedy wydatki na działalność z zakresu wychowania przedszkolnego w polskich gminach zwiększyły się o nieco ponad 16% w stosunku do stanu z roku poprzedzającego. Należy zauważyć, że poziom ten był o niemal 6,5 punktu procentowego niższy od tempa przyrostu omawianych wydatków w gminie Wieluń. Z kolei w ostatnim roku badanego okresu wysokość środków pieniężnych dla przedszkoli, pochodzących z budżetów gmin w Polsce obniżyła się o 3,8% w porównaniu z 2000 roku. Oznacza to, że wydatki na działalność przedszkoli w gminie Wieluń zmniejszyły się w większym stopniu niż nakłady ponoszone z budżetów ogółu gmin. Podsumowując, należy zaakcentować, że trudne jest sformułowanie jednoznacznego wniosku, w którym stwierdza się, że wydatki na funkcjonowanie placówek przedszkolnych w gminie Wieluń kształtują się na wyższym lub niższym poziomie od analogicznych wydatków budżetowych ogółu polskich gmin. Można jedynie przypuszczać, że występujące odchylenia wynikają ze specyfiki działalności z zakresu wychowania przedszkolnego w omawianej gminie, wynikającej choćby z przekształceń organizacyjno-prawnych, które miały tam miejsce w badanym okresie.

Tabela 3.

Wydatki budżetowe na przedszkola w gminach w Polsce w latach 1997–2001

Wyszczególnienie	Lata									
	1997		1998		1999		2000		2001	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Wydatki budżetów gmin ogółem	40 504,3	100,00	47 495,2	100,00	32 834,9	100,00	36 210,8	100,00	38 568,0	100,00
w tym: wydatki na przedszkola	1 851,2	4,57	2 136,8	4,50	1 549,3	4,72	1 799,9	4,97	1 731,0	4,49

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999*, Informacje i opracowania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000, tabl. 71, s. 94–95 oraz tabl. 75, s. 102–103; *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001*, Informacje i opracowania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002, tabl. 13, s. 20; tabl. 15, s. 22; tabl. 37, s. 52; tabl. 39, s. 54.

Dokonując analizy wydatków na działalność wieluńskich przedszkoli, należy zwrócić uwagę na kwestię ich udziału w strukturze ogółu wydatków gminy. Udział

ten oscylował w badanym okresie wokół 7%. Wyjątkiem był rok 1999, kiedy nakłady na samorządowe placówki przedszkolne stanowiły jedynie 6,38% całości wydatków budżetowych w gminie Wieluń. Relacja wydatków budżetowych na wieluńskie przedszkola do wydatków gminy ogółem jest relatywnie wysoka w porównaniu z analogiczną relacją obliczoną w przekroju wszystkich gmin w Polsce, która w latach 1997–2001 zawierała się w przedziale pomiędzy 4,5% i 5%.

4. Funkcjonowanie wybranego przedszkola w gminie Wieluń

4.1. Charakterystyka usług placówki

Publiczne Przedszkole nr 2 w Wieluniu znajduje się w starej części miasta, blisko jego centrum. Mieści się ono w dwóch budynkach. Jednym z nich jest kamienica wybudowana przed II wojną światową, której część po zakończeniu działań wojennych zaadaptowano na potrzeby placówki oświatowej. Drugi, mniejszy budynek znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie kamienicy. Został on przeznaczony na pomieszczenia administracyjne oraz sale dla jednej grupy przedszkolnej. Budynki te są własnością gminy.

Przedszkole nr 2 jest drugą co do wielkości placówką tego typu w gminie Wieluń. W badanym okresie funkcjonowało w nim 8 oddziałów. Wyjątkiem był rok szkolny 2000/2001, w którym ze względu na małą liczbę dzieci zlikwidowano jedną grupę sześciolatków.

Omawiana placówka posiada miejsca dla 168 dzieci[46]. Z danych przedstawionych w tabeli 4. wynika, że we wszystkich rozpatrywanych latach liczba dzieci przyjętych przewyższała liczbę miejsc. Jednocześnie z roku na rok – a zwłaszcza w roku szkolnym 2000/2001 – zmniejszała się liczba przedszkolaków, co było konsekwencją niżu demograficznego. Należy także zwrócić uwagę na radykalne zmniejszenie się liczby pracowników w 2000 roku, które było spowodowane prywatyzacją przedszkolnych stołówek i zwolnieniem części personelu obsługi.

Redukcja liczby przedszkolaków oraz nieznaczne fluktuacje w poziomie zatrudnienia nauczycielek spowodowały zmniejszenie się liczby dzieci przypadających na jedną wychowawczynię. W roku szkolnym 2001/2002 pod opieką każdej z nauczycielek znalazło się średnio o dwoje dzieci mniej niż na początku badanego okresu. Jest to niewątpliwie zjawisko pozytywne z punktu widzenia jakości usług świadczonych w placówce, ze względu na większe możliwości indywidualizacji pracy z dzieckiem.

[46] Liczbę miejsc w przedszkolu oblicza się, dzieląc powierzchnię sal zajęć i sypialni (bez innych pomieszczeń) wyrażoną w m^2 przez 2,4 m^2 przypadające na jedno dziecko.

Tabela 4.

Liczba dzieci i pracowników w Publicznym Przedszkolu nr 2 w Wieluniu w latach 1997/1998–2001/2002 (wg stanu na 30 września)

Lata	Dzieci przyjęte	Pracownicy ogółem	W tym:		Liczba dzieci/ pracownika pedagog.	Liczba dzieci/ pracownika adm.-obsł.
			pracownicy pedagogiczni	pracownicy administracyjno-obsługowi		
1997/98	223	30	14	16	15,9	13,9
1998/99	225	30	14	16	16,1	14,1
1999/00	203	31	15	16	13,5	12,7
2000/01	177	22	13	9	13,6	19,7
2001/02	202	25	15	10	13,5	20,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z arkuszy organizacyjnych Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu z lat 1997/1998–2001/2002.

Ważnym czynnikiem mającym wpływ na standard pracy przedszkola jest poziom wykształcenia nauczycielek. Według stanu na koniec 2001 roku sześć spośród wychowawczyń zatrudnionych w Przedszkolu nr 2 posiadało wykształcenie wyższe pedagogiczne, natomiast pozostałe ukończyły jedynie studium pedagogiczne. Należy jednak zwrócić uwagę na ciągłe działania zmierzające do podniesienia kwalifikacji personelu poprzez uczestnictwo w kursach i szkoleniach, które są organizowane przez Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Sieradzu. Przykładowo w roku szkolnym 2000/2001 dwie nauczycielki wzięły udział w kursie mierzenia jakości placówek oświatowych, a cztery – w kursie pedagogiki działań twórczych. Ponadto jedna z wychowawczyń ukończyła studia podyplomowe z zakresu terapii pedagogicznej oraz zarządzania oświatą.

Omawiana placówka jest czynna od poniedziałku do piątku w godzinach 6^{30}–16^{00} (czyli 9,5 godz. dziennie). Ponadto do końca 2000 roku raz w miesiącu organizowany był sobotni dyżur dla dzieci pracujących rodziców.

Powierzchnia użytkowa Przedszkola nr 2 wynosi 820 m^2. Nie jest to dużo zważywszy na liczbę uczęszczających tu dzieci, jednak wraz z dokonującą się w ostatnich latach redukcją liczebności przedszkolaków, zwiększyła się wielkość powierzchni przypadająca na jedno dziecko. W pierwszym roku badanego okresu każde z nich „dysponowało" powierzchnią 3,7 m^2, w roku 2001/2002 było to już 4,1 m^2 – nastąpił więc 11-procentowy wzrost omawianego wskaźnika. Zjawisko to wpływa korzystnie na swobodę ruchu dzieci i w konsekwencji przyczynia się do poprawy jakości warunków pobytu w placówce.

Przedszkole nr 2 posiada duży zadrzewiony ogród z urządzeniami do zabawy dostosowanymi do wieku dzieci. O ile pozwalają na to warunki atmosferyczne, nauczycielki organizują w nim jak najdłuższy pobyt przedszkolaków. Ogród jako miejsce, w którym chętnie przebywają dzieci, stanowi czynnik wpływający w znaczący sposób na poziom usług świadczonych w placówce.

Przedszkole będące przedmiotem analizy jest dobrze wyposażone w pomoce dydaktyczne i zabawki. Zajęcia muzyczne są uatrakcyjniane poprzez wykorzystanie instrumentów muzycznych (m.in. pianina, syntezatora). W każdej sali zajęć znajduje się magnetofon, a w każdym budynku – telewizor i magnetowid służące do „miniprojekcji" filmowych. Dużym ułatwieniem dla nauczycielek było nabycie kserokopiarki i komputera, dzięki którym stało się możliwe wzbogacenie form przeprowadzanych zajęć i – w konsekwencji – podniesienie ich standardu.

Ważną determinantą jakości usług świadczonych w przedszkolu jest poziom zajęć wykraczających poza podstawę programową, czyli zajęć dodatkowych. Uczestnictwo w tych zajęciach nie jest obligatoryjne. Są one finansowane bezpośrednio przez rodziców, z wyjątkiem bezpłatnych zajęć z religii oraz gimnastyki korekcyjnej dla dzieci sześcioletnich, której koszty są pokrywane z budżetu gminy. Ponadto we wszystkich grupach wiekowych raz w tygodniu odbywają się zajęcia rytmiczne opłacane ze składek pobieranych przez radę rodziców. Pięcio- oraz sześciolatki mają możliwość uczestnictwa w odbywających się dwa razy w tygodniu lekcjach języka angielskiego, które są organizowane przez prywatną szkołę języków. Oprócz tego dla grupy dzieci najstarszych organizowana jest nauka pływania na miejscowym basenie krytym. Począwszy od roku 2000/2001 w Przedszkolu nr 2 działa Dziecięca Grupa Aktywności Twórczej, w której zajęcia, przeprowadzane niekonwencjonalnymi metodami, uczą dzieci twórczego myślenia i samodzielnego rozwiązywania problemów. Dodatkowo, w omawianej placówce często organizowane są imprezy niecykliczne – koncerty muzyczne, zwiedzanie muzeum, wycieczki.

4.2. Finansowanie działalności Przedszkola nr 2

Przekształcenia organizacyjno-prawne dokonane w wieluńskich przedszkolach samorządowych spowodowały w badanym okresie – jak już wcześniej wspomniałam – zmiany sposobu finansowania działalności placówek. Pozycje i kwoty przychodów Przedszkola nr 2 w latach, kiedy funkcjonowało ono w formie zakładu budżetowego zostały przedstawione w tabeli 5. Jak obrazują zawarte w niej dane, najważniejszymi pozycjami przychodów były wpłaty rodziców z tytułu uczęszczania dzieci do placówki oraz dotacje z budżetu gminy. Dodatkowo do środków pozostających w dyspozycji omawianego przedszkola doliczano nadwyżki zrealizowane w roku poprzedzającym. Traktowano je jako stan środków obrotowych na początek roku. W 1998 roku zanotowano jedynie 9-procentowy przyrost przychodów w stosunku do wielkości z roku poprzedniego, co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji[47] oznacza, że realnie nastąpiło ich zmniejszenie.

[47] W 1998 r. wyniósł on 11,8% (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002, tabl. 347, s. 333).

Tabela 5.

Przychody Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu w latach 1997–1998 (jako zakładu budżetowego)

Wyszczególnienie	Lata			
	1997		1998	
	w zł	w %	w zł	w %
Przychody ogółem w tym:	568 958,00	100,0	621 824,00	100,0
odpłatność rodziców	106 338,00	18,7	110 894,00	17,8
dotacje z budżetu gminy	444 636,00	78,1	478 200,00	76,9
stan środków obrotowych na początek roku	17 984,00	3,2	32 730,00	5,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zestawień obrotów i sald Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu z lat 1997–1998.

Analizując strukturę przychodów Przedszkola nr 2, zwraca uwagę dominujący udział dotacji w finansowaniu działalności placówki, który jest jednocześnie potwierdzeniem prawidłowości panującej w wieluńskich przedszkolach samorządowych w omawianym okresie. W obu rozpatrywanych latach wyniósł on ponad ¾ wielkości przychodów przedszkola i ponad 4 razy przewyższał łączną kwotę przychodów własnych – odpłatności rodziców. W związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 1999 roku ustawy o finansach publicznych z 1998 roku, tak znaczący udział dotacji w finansowaniu działalności przedszkola stał się niezgodny z przepisami prawnymi, a władze gminne zostały zobligowane do zmiany formy organizacyjno-prawnej, w jakiej działały wieluńskie placówki przedszkolne.

Przekształceniu Przedszkola nr 2 w jednostkę budżetową towarzyszyło nieznaczne zwiększenie kwoty środków pozostających do jego dyspozycji (tabela 6.). W 1999 roku dochody placówki były o 6,3% wyższe od przychodów przedszkola funkcjonującego w formie zakładu budżetowego, jednak nie zrównoważyło to wpływu inflacji. W roku następnym również odnotowano nieznaczny wzrost dochodów Przedszkola nr 2 – wyniósł on jedynie 4,4% w stosunku do roku 1999, co nie było wystarczające, aby zrekompensować wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Nieco korzystniej z finansowego punktu widzenia zakończył się rok 2001, kiedy przyrost dochodów placówki osiągnął poziom 7,8% w porównaniu z 2000 rokiem[48].

Na uwagę zasługuje analiza struktury dochodów omawianej placówki. Zmiana formy organizacyjno-prawnej nie spowodowała radykalnych różnic w zakresie udziału gminnych pieniędzy w finansowaniu działalności placówek przedszkolnych. W latach 1999–2001 środki finansowe z budżetu gminy stanowiły nieco

[48] Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosił odpowiednio: w 1999 r. – 7,3%, w 2000 r. – 10,1% oraz w 2001 r. – 5,5% (Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, wyd.cyt., tabl. 347, s. 333).

ponad ¾ dochodów przedszkola, był to więc poziom zbliżony do analogicznego wskaźnika liczonego dla zakładów budżetowych. Jedynie w 2000 roku udział ten zwiększył się, co było konsekwencją – jak sądzę – przekształceń organizacyjnych przedszkolnych stołówek.

Tabela 6.

Dochody Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu w latach 1999–2001 (jako jednostki budżetowej)

Wyszczególnienie	Lata					
	1999		2000		2001	
	w zł	w %	w zł	w %	w zł	w %
Dochody ogółem w tym:	661 067,15	100,0	690 424,70	100,0	744 611,50	100,0
środki finansowe z budżetu gminy	506 900,00	76,7	577 353,00	83,6	569 672,00	76,5
dochody środków specjalnych	154 167,15	23,3	113 071,70	16,4	174 939,50	23,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie pism: Burmistrza miasta Wielunia z 15 kwietnia 1999 r. i 17 lutego 2000 r. oraz Dyrektora Zakładu Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych z 26 lutego 2001 r. do Dyrekcji Publicznego Przedszkola nr 2, a także zestawień obrotów i sald Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu z lat 1999–2001.

Wskaźnikiem ułatwiającym analizę przychodów i dochodów Publicznego Przedszkola nr 2 w latach 1997–2001 może być wysokość środków finansowych w przeliczeniu na jedno dziecko uczęszczające do placówki. Ze względu na temat moich rozważań, szczególnie istotne w tym zakresie są kwoty pochodzące z budżetu gminy. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 7., wydatki budżetu gminy przypadające na jednego przedszkolaka w omawianej placówce systematycznie zwiększały się w latach 1997–2000. Największy przyrost nastąpił w 2000 roku – kwota przeznaczana na dziecko była wtedy o 30,6% wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim. Z kolei w 2001 roku doszło do zmniejszenia omawianego wskaźnika o 13,5% w stosunku do poziomu z 2000 roku. Było to głównie konsekwencją sposobu ustalania wielkości środków finansowych przeznaczanych z budżetu gminy dla poszczególnych placówek. Władze gminy, szacując wysokość tej kwoty, biorą bowiem pod uwagę liczbę dzieci uczęszczających do danego przedszkola w roku poprzednim i w sytuacji, kiedy liczba przedszkolaków w placówce będącej przedmiotem analizy w roku 2000/2001 radykalnie się zmniejszyła, a w roku następnym wzrosła, doszło do znacznych różnic w poziomie środków finansowych przypadających na dziecko w tych latach.

Pozycje i wielkości wydatków[49] Przedszkola nr 2 w latach 1997–2001 zostały zestawione w tabeli 8. Z przedstawionych danych wynika, że wydatki zrealizowa-

[49] W celu zapewnienia porównywalności danych dla wszystkich lat badanego okresu, do wysokości wydatków Przedszkola nr 2 funkcjonującego w formie jednostki budżetowej, które

Tabela 7.

Środki finansowe z budżetu gminy w przeliczeniu na jedno dziecko w Publicznym Przedszkolu nr 2 w Wieluniu w latach 1997–2001 (w zł)

Wyszczególnienie	Lata				
	1997	1998	1999	2000	2001
Środki finansowe z budżetu gminy ogółem*	444 636,00	478 200,00	506 900,00	577 353,00	569 672,00
Środki finansowe z budżetu gminy/dziecko	1 993,88	2 125,33	2 497,04	3 261,88	2 820,16

Uwaga: * w latach 1997–1998 jako dotacje dla zakładu budżetowego, a w latach 1999–2001 jako dochody jednostki budżetowej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabel 2., 3. i 4.

ne w 1998 roku zwiększyły się o 9,3% w stosunku do stanu z roku poprzedzającego. Tempo tego wzrostu było niższe od poziomu inflacji, więc realna wartość wydatków w omawianym okresie zmalała. W 1999 roku przyrost wydatków placówki był jeszcze mniejszy. Wyniósł on jedynie 1,2% w porównaniu z rokiem poprzednim. Gwałtowne zwiększenie wydatków przedszkola odnotowano w 2000 roku, kiedy wskaźnik ich przyrostu wobec 1999 roku osiągnął poziom 17,4%. W porównaniu ze „zwyżkowym" 2000 rokiem, rok 2001 przyniósł zmniejszenie wydatków omawianej placówki o 8,7%.

Jak już wcześniej wspomniałam, w maju 1999 roku weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych, w której uniemożliwiono udzielanie dotacji z budżetu gminy dla zakładów budżetowych w wysokości przekraczającej 50% ich wydatków[50]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kształtowanie się relacji środków przeznaczanych z budżetu gminy Wieluń dla Przedszkola nr 2 do wydatkowanych przez nie kwot. Z analizy wynika, że począwszy od 1999 roku udział gminnych pieniędzy w wydatkach placówki kształtował się na poziomie ponad 80%. Oznacza to, że nawet gdyby władze gminne nie podjęły decyzji o przekształceniu wieluńskich przedszkoli w jednostki budżetowe od marca 1999 roku, byłyby zmuszone do tego w momencie wprowadzenia omawianych regulacji prawnych. Zmiana formy organizacyjno-prawnej samorządowych placówek przedszkolnych w gminie Wieluń była więc jedynie kwestią czasu.

Analizując strukturę wydatków Przedszkola nr 2, uwagę zwraca dominujący udział wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych (m.in.: składek na ubezpieczenie społeczne, składek na Fundusz Pracy). W pierwszych trzech latach badanego okresu udział ten oscylował wokół 70% całości wydatków. W 2000 roku doszło do znacznego wzrostu omawianego wskaźnika, co było – moim zdaniem – konse-

nie obejmują wydatków na wyżywienie oraz energię, zostały dodane wydatki środków specjalnych.

[50] Ustawa z 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, art. 1, ust.1, p.1.

Tabela 8.

Wydatki Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu w latach 1997–2001

Wyszczególnienie	Lata									
	1997		1998		1999*		2000*		2001*	
	w zł	w %	w zł	w %	w zł	w %	w zł	w %	w zł	w %
Wydatki ogółem w tym:	536 227,37	100,0	586 326,68	100,0	593 486,47	100,0	697 024,68	100,0	636 585,61	100,0
wynagrodzenia osobowe (z pochodnymi)	382 271,04	71,3	403 610,81	68,8	417 887,32	70,4	557 586,18	80,0	520 224,66	81,7
materiały i wyposażenie	25 522,47	4,8	25 621,34	4,4	35 378,03	5,9	17 088,80	2,5	11 661,21	1,8
środki żywności	55 821,10	10,4	64 638,12	11,0	65 641,30	11,1	73 973,68	10,6	75 969,13	11,9
energia	28 766,01	5,4	35 321,22	6,0	26 346,13	4,4	8 371,46	1,2	9 314,07	1,5
usługi materialne	33 189,61	6,1	45 592,31	7,8	37 877,36	6,4	30 312,92	4,3	14 244,40	2,2
usługi niematerialne	3 056,08	0,6	3 221,53	0,6	2 853,50	0,5	4 362,39	0,6	2 822,23	0,5
pomoce naukowe	7 601,06	1,4	8 321,35	1,4	7 502,83	1,3	5 329,25	0,8	2 349,91	0,4

U w a g a: * łącznie z wydatkami środków specjalnych.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie zestawień obrotów i sald Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu w latach 1997–2001.

kwencją prywatyzacji przedszkolnych stołówek i wcześniej wspomnianą koniecznością wypłacenia zwolnionemu personelowi „odpraw". Wysoki udział wynagrodzeń w wydatkach placówki został utrzymany w 2001 roku.

Oprócz wynagrodzeń istotną pozycją wydatków Przedszkola nr 2 w badanym okresie były wydatki na żywność. Ich relacja do wydatków ogółem utrzymywała się na względnie stałym poziomie i wynosiła około 11%. Poza tym kilkuprocentowy udział miały wydatki na zakup energii, przy czym należy zauważyć, że wskaźnik ten radykalnie zmniejszył się począwszy od 2000 roku. Systematycznie zmniejszał się stosunek wydatków na usługi materialne (remonty, opłaty za telefon), materiały i wyposażenie oraz – co niepokojące – na pomoce naukowe do całości wydatków. Ogólnie rzecz biorąc, w ostatnich latach badanego okresu można zaobserwować tendencję do dokonywania oszczędności w zakresie „pozaosobowych" pozycji wydatków placówki.

Dwukrotnie w ciągu badanego okresu (w 1997 i 1999 r.) Przedszkole nr 2 otrzymało dotacje z budżetu gminy na inwestycje. Ich wysokość wynosiła odpowiednio: 5700 i 6500 zł. Środki te zostały przeznaczone na wymianę okien, instalacji elektrycznej oraz wyłożenie kostką brukową terenu wokół budynków przedszkolnych.

Dokonując analizy wydatków omawianej placówki (w tym wydatków na wynagrodzenia osobowe z pochodnymi), warto zwrócić uwagę na ich kształtowanie się w przeliczeniu na jednego przedszkolaka. Dane w tym zakresie zostały przedstawione w tabeli 9. W latach 1997–2001 kwoty wydatkowane na każ-

Tabela 9.
Wydatki Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu w przeliczeniu na jedno dziecko w latach 1997–2001 (w zł)

Wyszczególnienie	Lata				
	1997	1998	1999	2000	2001
Wydatki ogółem/dziecko w tym:	2 404,61	2 605,90	2 923,58	3 937,99	3 151,41
wynagrodzenia osobowe/ dziecko	1 714,22	1 793,83	2 058,56	3 150,20	2 575,37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabel 2. i 6.

de dziecko w Przedszkolu nr 2 ulegały systematycznemu wzrostowi, w dwóch pierwszych latach jedynie nieznacznie przewyższając poziom inflacji. Największy przyrost wydatków został osiągnięty w 2000 roku – na jednego przedszkolaka wydano wtedy o 30,6% więcej pieniędzy w porównaniu z rokiem poprzednim. Stało się tak za sprawą gwałtownego wzrostu kwoty wypłaconych wynagrodzeń (o czym była już wcześniej mowa), który wyniósł aż 53% w stosunku do 1999 roku. Załamanie tendencji wzrostowej nastąpiło w 2001 roku, kiedy wielkość

środków pieniężnych wydana na jedno dziecko w Przedszkolu nr 2 zmniejszyła się o 20% wobec stanu z roku poprzedzającego. Było to konsekwencją z jednej strony – zmniejszenia liczby pracowników i wynikającego z tego obniżenia kwot przeznaczanych na wynagrodzenia, a z drugiej – wzrostu liczby przedszkolaków w omawianej placówce.

Podsumowanie

Przekształcenia, które miały miejsce w przedszkolach samorządowych w gminie Wieluń w badanym okresie były z jednej strony wyrazem dostosowań do zmieniających się regulacji prawnych, a z drugiej – przejawem dążenia do redukcji wydatków związanych z działalnością omawianych placówek. Oceniając zmianę formy organizacyjno-prawnej wieluńskich przedszkoli, należy zaznaczyć, że ich funkcjonowanie w postaci zakładów budżetowych miało akceptację dyrektorów placówek. Wynikała ona głównie z przeświadczenia o wystarczającym zakresie swobody finansowej, jaką gwarantowała im omawiana forma organizacyjno-prawna. Z kolei konsekwencją przekształcenia przedszkoli w jednostki budżetowe stało się – w opinii trzech dyrektorów, z którymi autorka przeprowadziła wywiady – skomplikowanie i „usztywnienie" zarządzania finansami, głównie ze względu na konieczność konsultowania każdej decyzji z organami gminy. Również prowadzenie gospodarki finansowej w postaci środka specjalnego wywołało głosy krytyki. Precyzyjne określenie kierunków wydatkowania środków finansowych, zgromadzonych na tym rachunku spowodowało bowiem np. niemożność przeznaczenia wygospodarowanych nadwyżek na zakupy o charakterze inwestycyjnym.

Zważywszy na wymienione niedogodności autorka uważa, że forma jednostki budżetowej nie jest odpowiednia dla prowadzenia działalności z zakresu wychowania przedszkolnego. Dodatkowo, specyfika jednostki budżetowej, polegająca na braku powiązania dochodów z wydatkami nie działa mobilizująco na podwyższanie standardu świadczonych usług. Skoro bowiem nie ma korelacji pomiędzy wysokością dochodów i wydatków jednostki budżetowej, nie istnieje bodziec do uatrakcyjniania oferty przedszkola, co mogłoby przyciągnąć większą liczbę rodziców dbających o jakość pobytu swego dziecka w placówce i tym samym spowodować zwiększenie wpływów z tytułu odpłatności za świadczone usługi. Taka motywacja istniałaby w przypadku przedszkola funkcjonującego jako zakład budżetowy, gdzie między osiągniętymi przychodami a wydatkowanymi kwotami zachodzi bezpośredni związek. Biorąc to pod uwagę oraz w kontekście zniesienia limitu dotacji dla samorządowych placówek oświatowych (w tym przedszkoli) prowadzonych w formie zakładu budżetowego począwszy od stycznia 2000

roku[51], być może warto byłoby rozważyć możliwość ponownego przekształcenia wieluńskich placówek przedszkolnych w zakłady budżetowe.

Mimo że rozważania w niniejszym artykule zostały skoncentrowane na przykładzie tylko jednej placówki przedszkolnej, co utrudnia sformułowanie ogólnych wniosków, podsumowując, można stwierdzić, że zmiana formy organizacyjno-prawnej, „wymuszona" wejściem w życie nowych uregulowań prawnych nie wpłynęła radykalnie na sytuację samorządowych przedszkoli w gminie Wieluń. Natomiast pozytywnie autorka ocenia prywatyzację przedszkolnych stołówek. Była ona wyrazem dążenia do zmniejszenia obciążeń budżetu gminy oraz „prekursorskim" wprowadzeniem elementów mechanizmu rynkowego w sferę działalności o charakterze publicznym.

Dokonując oceny działalności z zakresu wychowania przedszkolnego w gminie Wieluń, nie można pominąć kwestii obsługi administracyjno-finansowej dokonywanej przez Zakład Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych. Należy stwierdzić, że istnienie zakładu obsługi usprawnia gospodarkę finansową placówek i odciąża dyrektorów, którzy najczęściej nie posiadają merytorycznego przygotowania z zakresu finansów. Choć dyrektorzy postrzegają niekiedy zakład obsługi jako ograniczający ich samodzielność, należy zauważyć, że jego działalność pozytywnie wpływa na funkcjonowanie przedszkoli, również w kontekście jakości świadczonych usług. Dyrektorzy zwolnieni z obowiązku zajmowania się sprawami administracyjnymi i finansowymi mogą bowiem skoncentrować swoją uwagę na meritum działalności przedszkola.

Źródła

Balcerzak-Paradowska B., *Żłobki i przedszkola w okresie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1994 nr 10.

Buczkowski P., *Uzasadnienie do stanowiska Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w sprawie przejęcia szkół przez samorząd gminy z dn. 27 maja 1993 r.*, w: *Oświata samorządowa, godzina zero. 1.01.1994 r.*, red. A. Jeżowski i J. Kropiwnicki, Wydawnictwo Nauczycielskie, Jelenia Góra 1993.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996–1999, Informacje i opracowania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2000.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2001, Informacje i opracowania, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002.

Diagrammes des flux financiers au niveau de l'enseignement obligatoire en Europe, 2001, publikacja Generalnej Dyrekcji Edukacji i Kultury działającej przy Komisji Europejskiej, Bruksela 2001.

Edukacja narodowym priorytetem. Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, red. H. Stachowski, PWN, Warszawa–Kraków 1989.

[51] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136, art. 25, p. 26, lit. b.

Golinowska S., *Polityka społeczna okresu transformacji*, w: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, red. S. Golinowska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2000.
Jerzmanowski Z., *Komercjalizacja i prywatyzacja*, „Wspólnota" 1997 nr 23.
Jeżowski A., *Oświatowe dylematy*, w: *Gminy prowadzą szkoły podstawowe. Z doświadczeń polskich samorządów*, red. A. Jeżowski, Agencja Wydawniczo-Szkoleniowa AVIS, Bolków 1996.
Krassowska M., *W obliczu przedszkolnego pata*, „Wspólnota" 1991 nr 10.
L'importance de l'éducation préscolaire dans l'Union Européenne, publikacja Komisji Europejskiej, Bruksela – Luksemburg 1995.
Ministerstwo Edukacji Narodowej o przedszkolach, red. E. Brańska, Biblioteczka Reformy, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Biuro Administracyjne, Warszawa 2000, zeszyt 21.
Nowaczyk Z., *Transformacja form obsługi placówek oświatowych*, w: *Gminy prowadzą szkoły podstawowe. Z doświadczeń polskich samorządów*, red. A. Jeżowski, Agencja Wydawniczo-Szkoleniowa AVIS, Bolków 1996.
Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001.
Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002.
Ustawa z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. DzU 1997 nr 56, poz. 357, z późn. zm.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU 2001 nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. DzU 1996 nr 67, poz. 329, z późn. zm.
Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43, z późn. zm.
Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014, z późn. zm.
Ustawa z 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, DzU nr 49, poz. 485.
Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136.
Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 111, poz. 1194.
Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU nr 113, poz. 984.
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 10 października 1991 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia, DzU nr 97, poz. 433, z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dn. 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, DzU nr 61, poz. 624.
Arkusze organizacyjne Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu z lat 1997/98–2001/02.
Pismo Burmistrza miasta Wielunia z 15 kwietnia 1999 r. do Dyrekcji Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu.
Pismo Burmistrza miasta Wielunia z 17 lutego 2000 r. do Dyrekcji Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu.
Pismo Dyrektora Zakładu Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych z 26 lutego 2001 r. do Dyrekcji Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu.
Protokół nr 38/2000 z posiedzenia Zarządu Miejskiego w Wieluniu z 7 lutego 2000 r.
Statut Zakładu Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych w Wieluniu.
Uchwała nr XXII/166/97 Rady Gminy w Wieluniu z 9 maja 1997 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola.
Uchwała nr XXIX/218/98 Rady Gminy w Wieluniu z 27 marca 1998 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1997 rok.

Uchwała nr XXXI/238/98 Rady Gminy w Wieluniu z 17 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia odpłatności za korzystanie z przedszkola.
Uchwała nr VI/36/99 Rady Gminy w Wieluniu z 19 lutego 1999 r. w sprawie przekształcenia zakładów budżetowych w jednostki budżetowe.
Uchwała nr VI/37/99 Rady Gminy w Wieluniu z 19 lutego 1999 r. w sprawie utworzenia środków specjalnych w jednostkach budżetowych.
Uchwała nr VII/45/99 Rady Miejskiej w Wieluniu z 15 marca 1999 r. – Regulamin Urzędu Miejskiego.
Uchwała nr VIII/46/99 Rady Miejskiej w Wieluniu z 26 marca 1999 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1998 rok.
Uchwała nr XX/136/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 31 marca 2000 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 1999 rok.
Uchwała nr XXV/160/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 24 sierpnia 2000 r. w sprawie opłat za świadczenia przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę Wieluń.
Uchwała nr XXIX/191/00 Rady Miejskiej w Wieluniu z 1 grudnia 2000 r. w sprawie utworzenia środków specjalnych w jednostkach budżetowych.
Uchwała nr XXXII/221/01 Rady Miejskiej w Wieluniu z 30 marca 2001 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 2000 rok.
Uchwała nr XL/289/02 Rady Miejskiej w Wieluniu z 27 marca 2002 r. – Wykonanie budżetu gminy Wieluń za 2001 rok.
Zestawienia obrotów i sald Publicznego Przedszkola nr 2 w Wieluniu z lat 1997–2001.

Ewa Gońda

ORGANIZATION AND FINANCING OF ACTIVITIES OF SELF-GOVERNMENT KINDERGARTENS IN THE YEARS 1997–2001 (ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNE OF WIELUŃ)

Summary

The aim of the article is to present the system of organizing and financing the activities of self-government kindergartens as well as the functioning of this system in the commune of Wieluń in the years 1997–2001. In particular, the author makes an attempt to evaluate the existing organizational-legal regulations on the basis of transformations in Wieluń kindergartens taking into account the standard of their services.

The analysis of organizational-legal changes which took place in the kindergartens of the community of Wieluń makes it possible to state that a form of the budget unit is not suitable for carrying out kindergarten activities. This results mainly from the fact that kindergarten headmasters are highly dependent on the communal authorities as regards decision-making of administrative nature and complicated financial economy. According to the author the form of budget institution is more suitable due to greater autonomy of kindergartens and, consequently, motivation to raise the standard of the services provided.