

Finansowanie oświaty w Polsce

- diagnoza, dylematy, możliwości

Książkę dedykujemy Irenie Dzierzgowskiej (1948–2009), wybitnemu człowiekowi i niezawisłemu umysłowi. Irena zawsze była gotowa podzielić się z nami swoim doświadczeniem, wielką wiedzą, a także, co szczególnie pomocne, krytyczną oceną naszej pracy. Bez wsparcia Ireny nasza książka by nie powstała.



EUROREG

CENTRUM EUROPEJSKICH
STUDIÓW REGIONALNYCH I LOKALNYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

**Mikołaj Herbst
Jan Herczyński
Anthony Levitas**

Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy, możliwości



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR

Redakcja i korekta: *Sonia Ruszkowska*

Projekt okładki: *Katarzyna Wojnar*

Copyright © by the Authors, Warsaw 2009

ISBN 978-83-7383-355-5

Niniejsza monografia powstała w ramach umowy z dnia 2 sierpnia 2007 roku między Ministerstwem Edukacji Narodowej a Uniwersytetem Warszawskim o przeprowadzenie diagnozy systemu finansowania oświaty w Polsce. W latach 2007 i 2008 autorzy przygotowali i przedłożyli MEN szereg raportów badawczych. Ministerstwo Edukacji Narodowej udostępniło zespołowi badawczemu dane statystyczne i finansowe, a także szczegółowe informacje dotyczące podziału subwencji oświatowej w latach 2000–2008. Jesteśmy szczególnie wdzięczni Minister Sylwii Sysko-Romańczuk, która zainicjowała nasz projekt badawczy, oraz Minister Krystynie Szumilas, która nadzorowała wykonanie projektu i wielokrotnie omawiała z nami tezy kolejnych raportów. Jednak pełna odpowiedzialność za poglądy wyrażone w książce spoczywa na jej autorach.

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 828 93 91, 022 826 59 21, 022 828 95 63
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)

Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

SPIS TREŚCI

Podstawowe problemy i rekomendacje	17
Podział kompetencji oraz instrumenty finansowania oświaty	19
Standardy oświatowe	22
Bon oświatowy	23
Algorytm podziału subwencji oświatowej	24
Awans zawodowy nauczycieli, wysokość i struktura wynagradzania	26
Regulacje wynagrodzeń i czasu pracy nauczycieli zawarte w Karcie Nauczyciela	27
Nadzór pedagogiczny i inne zadania kuratoriów oświaty	29

ROZDZIAŁ 1

Jakość oświaty i standardy oświatowe	32
1.1. Wstęp	32
1.2. Instrumenty monitorowania jakości oświaty	33
1.2.1. <i>Standardy nakładów</i>	33
1.2.2. <i>Standardy procesu</i>	35
1.2.3. <i>Standardy wynikowe</i>	36
1.2.4. <i>Decentralizacja i urynkowienie</i>	38
1.3. Napięcia związane z reformą polskiego systemu oświaty	40
1.3.1. <i>Edukacja jako zadanie własne JST</i>	41
1.3.2. <i>Problem podziału ról między rządem i JST</i>	46
1.3.3. <i>Bony oświatowe w dzisiejszej Polsce</i>	51
1.4. Nowa definicja standardów oświatowych	54
1.5. Nowe spojrzenie na nadzór pedagogiczny	63

ROZDZIAŁ 2

Finansowanie oświaty w wybranych krajach Europy	67
2.1. Zróżnicowanie europejskich systemów finansowania oświaty	67
2.2. Studia przypadków – systemy finansowania edukacji	76
2.2.1. <i>Anglia – aktywne zarządzanie na wszystkich szczeblach administracji</i>	76
2.2.2. <i>Szwecja – zasada pomocniczości w działaniu</i>	80
2.2.3. <i>Holandia – prywatne szkoły, państwowe pieniądze</i>	84
2.2.4. <i>Finlandia – wspólna odpowiedzialność gmin i rządu centralnego</i>	87
2.2.5. <i>Litwa – podział zadań oświatowych między rząd i samorządy</i>	90
2.3. Podsumowanie	94

ROZDZIAŁ 3

Dochody i wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

3.1. Wstęp	96
3.2. Dochody JST	97
3.3. Zadania oświatowe JST	105
3.4. Wydatki JST na zadania oświatowe	106
3.5. Finansowanie zadań oświatowych gmin i powiatów ze źródeł innych niż subwencja oświatowa	110
3.6. Wydatki na ucznia w szkolnictwie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym	114
3.7. Wydatki na wynagrodzenia w obszarze oświaty	118
3.8. Submetropolitalne gminy wiejskie	120
3.9. Determinanty wydatków oświatowych	124
3.10. Podsumowanie	129

ROZDZIAŁ 4

Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej

4.1. Wstęp	131
4.2. Ogólne zasady podziału subwencji oświatowej	131
4.2.1. Regulacja ustawowa	131
4.2.2. Struktura algorytmu podziału subwencji oświatowej	133
4.2.3. Szkoły publiczne i niepubliczne, dla dorosłych i młodzieży	137
4.2.4. Progi ograniczające zmiany wielkości subwencji dla JST	138
4.3. Wagi algorytmu odnoszące się do zadań szkolnych	140
4.3.1. Szkoły wiejskie i położone w miastach do 5 tys. mieszkańców	140
4.3.2. Wagi związane z dochodami gminy	142
4.3.3. Wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej	143
4.3.4. Waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli	144
4.3.5. Uczniowie niepełnosprawni	146
4.3.6. Klasy i szkoły sportowe	148
4.3.7. Szkoły dla mniejszości narodowych	148
4.3.8. Szkoły ponadgimnazjalne, zawodowe	149
4.3.9. Szkoły artystyczne	149
4.3.10. Wpływ wag na podział subwencji oświatowej	150
4.4. Wagi algorytmu odnoszące się do zadań pozaszkolnych	151
4.4.1. Internaty i bursy	151
4.4.2. Ośrodki szkolne i wychowawcze różnych typów	152
4.4.3. Przedszkola specjalne, dzieci objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju	153
4.4.4. Schroniska młodzieżowe, domy wczasów dziecięcych	153
4.4.5. Pozostałe pozaszkolne zadania gmin, powiatów i województw	153
4.4.6. Stabilizacja algorytmu	155
4.5. Najważniejsze problemy algorytmu podziału subwencji oświatowej	156
4.5.1. Algorytm a cele polityki finansowania oświaty	156
4.5.2. Problem wagi dla szkół wiejskich i położonych w małych miastach	158

4.5.3. Problem wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli	160
4.5.4. Problem wag o charakterze „kosztowym”	161
4.6. Podsumowanie	162
Załącznik A: Analiza wagi zależnej od stopni awansu zawodowego	163
Załącznik B: Analiza wag efektywnych	168
<i>Określenie wag efektywnych</i>	169
<i>Wagi efektywne dla JST różnych szczebli</i>	169
<i>Wagi efektywne dla gmin różnych typów</i>	172
Załącznik C: Rozkład subwencji oświatowej 2007 według wag	174

ROZDZIAŁ 5

Wynagrodzenia nauczycieli a finansowanie edukacji w Polsce	178
5.1. Wstęp	178
5.2. Zmiany liczebności i struktury kadry nauczycielskiej w latach 2000–2007.	178
5.3. Wynagrodzenia nauczycieli w roku szkolnym 2007/2008	184
5.3.1. <i>Struktura wynagrodzeń nauczycieli</i>	184
5.3.2. <i>Przeciętne wynagrodzenie i dochód nauczyciela</i>	186
5.3.3. <i>Rozkład wynagrodzeń i dochodów nauczycieli</i>	194
5.3.4. <i>Wynagrodzenia nauczycieli a wymogi Karty Nauczyciela</i>	208
5.4. Wynagrodzenia nauczycielskie – Polska na tle innych krajów OECD w 2005 roku.	217
5.4.1. <i>Finansowanie i organizacja polskiej oświaty na tle międzynarodowym</i>	217
5.4.2. <i>Wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce i w innych krajach OECD</i>	220
5.5. Podsumowanie	224
Załącznik A: Stawki minimalne wynagrodzenia zasadniczego	227
Załącznik B: Uwagi metodologiczne do porównań międzynarodowych	228

ROZDZIAŁ 6

Przejrzystość zarządzania oświatą na poziomie lokalnym.	230
6.1. Wstęp: Potrzeba lokalnej przejrzystości	230
6.2. Mechanizmy jawności finansów publicznych w obszarze oświaty.	231
6.2.1. <i>Uwarunkowania prawne</i>	231
6.2.2. <i>Doświadczenia międzynarodowe</i>	232
6.2.3. <i>Publikowanie informacji o pracy i finansach szkół</i>	235
6.3. W stronę lokalnych algorytmów finansowania szkół	237
6.3.1. <i>Obiektywne trudności w stosowaniu algorytmów</i>	237
6.3.2. <i>Doświadczenia międzynarodowe</i>	238
6.3.3. <i>Doświadczenia polskie</i>	240
6.3.4. <i>Możliwości powszechnego stosowania lokalnych formuł w warunkach polskich</i>	242
6.4. Podsumowanie	243

ROZDZIAŁ 7

Profile polityki oświatowej wybranych samorządów	245
7.1. Wstęp	245
7.2. Warszawa–Kraków	245
7.3. Miasta o liczbie mieszkańców między 100 tysięcy a 400 tysięcy . . .	251
7.4. Gminy o liczbie mieszkańców od 30 tysięcy do 100 tysięcy	255
7.5. Gminy o liczbie mieszkańców powyżej 15 i poniżej 30 tysięcy	261
7.6. Gminy o liczbie mieszkańców między 7,5 tysięcy a 15 tysięcy	265
7.7. Gminy o liczbie mieszkańców poniżej 7,5 tysięcy	271
Literatura	279
Wykorzystane akty prawne (w porządku chronologicznym)	282
Lista książek opublikowanych w latach 2000–2009	284

SPIS RYCIN

Ryc. 2.1.	System finansowania edukacji w Anglii	78
Ryc. 2.2.	System finansowania edukacji w Szwecji	83
Ryc. 2.3.	System finansowania edukacji w Holandii	86
Ryc. 2.4.	System finansowania edukacji w Finlandii	89
Ryc. 2.5.	System finansowania edukacji na Litwie	92
Ryc. 3.1.	Najważniejsze kategorie dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) w latach 1999–2006, PLN w cenach bieżących	98
Ryc. 3.2.	Struktura dochodów gmin i MNP w 2006 roku w %	100
Ryc. 3.3.	Dochody powiatów ziemskich w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	101
Ryc. 3.4.	Struktura dochodów powiatów ziemskich w 2006 roku w %	102
Ryc. 3.5.	Dochody województw samorządowych w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	103
Ryc. 3.6.	Struktura dochodów województw samorządowych w 2006 roku w %	104
Ryc. 3.7.	Wydatki gmin i miast na prawach powiatu na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą oraz subwencja oświatowa w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	106
Ryc. 3.8.	Wydatki powiatów ziemskich w latach 2000–2006 (PLN, ceny bieżące)	108
Ryc. 3.9.	Wydatki województw samorządowych w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	109
Ryc. 3.10.	Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej (w %)	110
Ryc. 3.11.	Wydatki bieżące gmin i MNP (bez opieki przedszkolnej) w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku	111
Ryc. 3.12.	Wydatki bieżące powiatów na zadania oświatowe w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku	112
Ryc. 3.13.	Wydatki oświatowe powiatów ziemskich w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej (w %)	114
Ryc. 3.14.	Histogram przeciętnych wydatków gmin na ucznia szkoły podstawowej w 2006 roku	115
Ryc. 3.15.	Histogram przeciętnych wydatków powiatów na ucznia LO w 2006 roku (w PLN)	116
Ryc. 3.16.	Histogram przeciętnych wydatków powiatów na ucznia szkoły zawodowej w 2006 roku (w PLN)	117
Ryc. 3.17.	Przeciętna wielkość oddziału w szkołach podstawowych a wydatki w przeliczeniu na 1 ucznia w 2006 roku	118
Ryc. 3.18.	Wydatki gmin im MNP na wynagrodzenia w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku	120

Ryc. 4.1.	Wzrost subwencji oświatowej w latach 2001–2007 w stosunku do roku 2000 i do roku poprzedzającego	133
Ryc. 4.2.	Standard podziału subwencji i średnia subwencja na ucznia w latach 2000–2007 (PLN)	135
Ryc. 4.3.	Liczba wag w algorytmie podziału subwencji oświatowej w latach 2000–2007	136
Ryc. 4.4.	Ewolucja udziału części SO_A , SO_B i SO_C w kwocie subwencji oświatowej ogółem	137
Ryc. 4.5.	Histogram rozkładu strukturalnego wskaźnika płacowego	164
Ryc. 4.6.	Histogram rozkładu wskaźnika płacowego	166
Ryc. 4.7.	Histogram rozkładu wagi zależnej od stopni awansu zawodowego	167
Ryc. 4.8.	Standardowe wagi efektywne dla JST różnych szczebli	170
Ryc. 4.9.	Standardowe wagi efektywne dla JST różnych szczebli (bez województw)	170
Ryc. 4.10.	Normatywne wagi efektywne dla JST różnych szczebli	171
Ryc. 4.11.	Normatywne wagi efektywne dla JST różnych szczebli (bez województw)	172
Ryc. 4.12.	Standardowe wagi efektywne dla gmin różnego typu	173
Ryc. 4.13.	Normatywne wagi efektywne dla gmin różnego typu	173
Ryc. 5.1.	Zmiana liczby uczniów i nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) w latach 2001–2007 w % w stosunku do roku poprzedzającego.	179
Ryc. 5.2.	Liczba rozwiązanych stosunków pracy z nauczycielami wg form, 2000–2006	180
Ryc. 5.3.	Liczba etatów nauczycielskich w szkołach prowadzonych przez JST według stopni awansu zawodowego, 2000–2007	182
Ryc. 5.4.	Histogram etatów nauczycielskich według wieku nauczycieli (górze) i stażu pedagogicznego (dół), wrzesień 2007 roku	183
Ryc. 5.5.	Histogramy wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli według stopni awansu zawodowego, wrzesień 2007 roku	197
Ryc. 5.6.	Histogram całkowitych wynagrodzeń nauczycieli według stopni awansu zawodowego, wrzesień 2007 roku	200
Ryc. 5.7.	Terytorialne zróżnicowanie przeciętnych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych w placówkach gminnych, według gmin, wrzesień 2007 roku	201
Ryc. 5.8.	Terytorialne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych za godziny nadwymiarowe, według gmin, wrzesień 2007 roku	203
Ryc. 5.9.	Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela stażysty w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku	205
Ryc. 5.10.	Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela kontraktowego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku	206

Ryc. 5.11.	Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela mianowanego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku	207
Ryc. 5.12.	Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku	208
Ryc. 5.13.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela stażysty, porównanie z KN	212
Ryc. 5.14.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela kontraktowego, porównanie z KN	213
Ryc. 5.15.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela mianowanego, porównanie z KN	214
Ryc. 5.16.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela dyplomowanego, porównanie z KN	215
Ryc. 5.17.	Łączne wydatki na edukację na poziomie podstawowym i średnim jako % PKB, porównanie OECD	218
Ryc. 5.18.	Liczba godzin lekcyjnych przeprowadzonych „przy tablicy” przez nauczyciela szkoły podstawowej w roku szkolnym, porównanie OECD	219
Ryc. 5.19.	Przeciętne roczne wynagrodzenie początkującego nauczyciela szkoły podstawowej w stosunku do PKB <i>per capita</i> , porównanie OECD	220
Ryc. 5.20.	Przeciętne roczne wynagrodzenie nauczyciela szkoły podstawowej po 15 latach pracy w stosunku do PKB <i>per capita</i> , porównanie OECD	221
Ryc. 5.21.	Przeciętne roczne wynagrodzenie nauczyciela szkoły podstawowej na „szczyście kariery” w stosunku do PKB <i>per capita</i> , porównanie OECD	222
Ryc. 5.22.	Roczne wynagrodzenie początkującego nauczyciela szkoły podstawowej jako % wynagrodzenia nauczyciela po 15 latach pracy, porównanie OECD	223
Ryc. 5.23.	Roczne wynagrodzenie nauczyciela w szkole ponadgimnazjalnej w stosunku do nauczyciela szkoły podstawowej (po 15 latach pracy), porównanie OECD	224

SPIS TABEL

Tab. 2.1.	Stopień decentralizacji systemów edukacyjnych według raportu OECD <i>Education at a Glance</i> 2008	69
Tab. 2.2.	Ogólny podział kompetencji w systemach edukacyjnych wybranych krajów Europy	70
Tab. 2.3.	Szczegółowe kompetencje w ramach systemów edukacyjnych w wybranych krajach Europy	72
Tab. 2.4.	Wydatki na proces nauczania i środowisko nauczania na Litwie	90
Tab. 2.5.	Normatywne wielkości oddziałów szkolnych na Litwie	92
Tab. 2.6.	Współczynniki korygujące w algorytmie podziału koszyka szkolnego na Litwie	93
Tab. 3.1.	Wybrane kategorie dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) w latach 1999–2006 (PLN w cenach bieżących)	98
Tab. 3.2.	Struktura dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatów) w latach 1999–2006 (PLN w cenach bieżących) w %	99
Tab. 3.3.	Przeciętny udział wybranych kategorii dochodów w budżetach gmin w 2006 r. w %	100
Tab. 3.4.	Przeciętny udział wybranych kategorii dochodów w budżetach gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) według kwartyli dochodów budżetowych <i>per capita</i> w 2006 roku w %	100
Tab. 3.5.	Dochody powiatów ziemskich w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	101
Tab. 3.6.	Struktura dochodów powiatów ziemskich w latach 1999–2006 w %	102
Tab. 3.7.	Dochody województw samorządowych 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)	103
Tab. 3.8.	Zmiany udziałów samorządowych w podatkach dochodowych w latach 1996–2004* w %	105
Tab. 3.9.	Wydatki gmin (wraz z MNP) na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 (PLN, w cenach bieżących)	107
Tab. 3.10.	Struktura wydatków gmin (wraz z MNP) na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 w %	107
Tab. 3.11.	Wydatki powiatów ziemskich na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2000–2006 (PLN, w cenach bieżących) w %	108
Tab. 3.12.	Struktura wydatków powiatów ziemskich na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2000–2006 w %	108

Tab. 3.13.	Wydatki województw samorządowych na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 (PLN, w cenach bieżących)	109
Tab. 3.14.	Struktura wydatków województw samorządowych na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 w %	109
Tab. 3.15.	Wydatki oświatowe gmin bez przedszkoli w stosunku do subwencji oświatowej w 2006 roku	113
Tab. 3.16.	Dochody i wydatki oświatowe bez przedszkoli w podziale na typ gminy w 2006 roku	113
Tab. 3.17.	Przeciętny koszt jednostkowy w szkole podstawowej i gimnazjalnej w 2006 roku według rodzajów gmin	114
Tab. 3.18.	Przeciętny koszt jednostkowy w szkołach ponadgimnazjalnych w 2006 roku	116
Tab. 3.19.	Gminy o wydatkach na wynagrodzenia przekraczających otrzymaną subwencję oświatową w 2006 roku	119
Tab. 3.20.	Dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na mieszkańca według typu gminy (2006)	121
Tab. 3.21.	Wydatki bieżące gmin na szkoły podstawowe i gimnazja	122
Tab. 3.22.	Wydatki oświatowe bez przedszkoli w stosunku do subwencji oświatowej w wiejskich gminach submetropolitalnych	123
Tab. 3.23.	Wyniki estymacji wydatków w przeliczeniu na ucznia szkoły podstawowej	126
Tab. 3.24.	Wyniki estymacji wydatków w przeliczeniu na oddział szkoły podstawowej	127
Tab. 4.1.	Udział SO_C w kwocie subwencji oświatowej ogółem w zależności od typu JST w %	137
Tab. 4.2.	Wagi dla szkół publicznych i niepublicznych w 2000 roku	138
Tab. 4.3.	Wagi dla szkół publicznych i niepublicznych od 2001 roku	138
Tab. 4.4.	Progi kalkulacyjne w algorytmie oświatowym w latach 2000–2002 w %	139
Tab. 4.5.	Funkcjonowanie progów subwencji oświatowej w latach 2000–2002	140
Tab. 4.6.	Wagi dla szkół wiejskich i położonych w miastach do 5 tys. mieszkańców	141
Tab. 4.7.	Wagi dla szkół wiejskich i położonych w małych miastach, wraz z wagą P20 w roku 2004	142
Tab. 4.8.	Wagi związane z dochodami gminy	142
Tab. 4.9.	Wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej	143
Tab. 4.10.	Waga zależna od stopnia awansu nauczycieli	144
Tab. 4.11.	Wagi dla uczniów niepełnosprawnych	147
Tab. 4.12.	Wagi dla uczniów niepełnosprawnych cd.	147
Tab. 4.13.	Wagi dla szkół ponadgimnazjalnych	149
Tab. 4.14.	Wagi dla szkół artystycznych	150
Tab. 4.15.	Modele regresji subwencji na ucznia w latach 2000–2001 i w 2007 roku	150

Tab. 4.16.	Wagi dla internatów i burs	152
Tab. 4.17.	Wagi dla ośrodków szkolno-wychowawczych	152
Tab. 4.18.	Wagi dla pozostałych zadań pozaszkolnych	154
Tab. 4.19.	Etaty nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego, wrzesień 2006	163
Tab. 4.20.	Strukturalny wskaźnik płacowy dla różnych typów JST (w %)	164
Tab. 4.21.	Wskaźnik płacowy dla różnych typów JST (w %)	165
Tab. 4.22.	Waga zależna od stopnia awansu zawodowego dla różnych typów JST (w %)	166
Tab. 4.23.	Rozkład subwencji oświatowej 2007 według wag	175
Tab. 5.1.	Zatrudnienie nauczycieli według typów placówek, wrzesień 2007 roku	179
Tab. 5.2.	Liczba nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych we wrześniu 2007	180
Tab. 5.3.	Liczba etatów nauczycielskich (zaokrąglona do pełnego etatu) w placówkach prowadzonych przez JST w latach 2000–2007	182
Tab. 5.4.	Porównanie wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli pełnoetatowych i niepełnoetatowych w kolejnych edycjach SIO	186
Tab. 5.5.	Struktura wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku	186
Tab. 5.6.	Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopnia awansu zawodowego	187
Tab. 5.7.	Przeciętna liczba przepracowanych godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum, według stopnia awansu (w %)	187
Tab. 5.8.	Struktura wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopnia awansu zawodowego (w %)	188
Tab. 5.9.	Stosunek przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli według stopnia awansu zawodowego do wynagrodzeń nauczycieli stażystów (w %)	188
Tab. 5.10.	Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopnia awansu i organu prowadzącego	189
Tab. 5.11.	Przeciętna liczba godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum, według stopnia awansu i organu prowadzącego w %	190
Tab. 5.12.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite dla różnych organów pozarządowych w stosunku do wynagrodzeń w szkołach gminnych, według stopnia awansu zawodowego (w %)	191
Tab. 5.13.	Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w placówce prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku, według stopnia awansu i typu placówki	191

Tab. 5.14.	Przeciętna liczba przepracowanych godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum, według stopni awansu i typu placówki w %	193
Tab. 5.15.	Przeciętne wynagrodzenie całkowite dla różnych typów placówek w stosunku do przedszkola, według stopni awansu w %	193
Tab. 5.16.	Zróżnicowanie wynagrodzeń i dochodów nauczycielskich w ramach grup awansu zawodowego	195
Tab. 5.17.	Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnią wysokością dodatków do wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego	202
Tab. 5.18.	Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnią wysokością wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego za godziny ponadwymiarowe	204
Tab. 5.19.	Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczycieli według stopni awansu w największych metropoliach, wrzesień 2007	205
Tab. 5.20.	Przeciętne wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST (według stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 roku .	210
Tab. 5.21.	Przeciętne wynagrodzenia całkowite nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST (według stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 roku .	210
Tab. 5.22.	Liczba JST niespełniających wymogów KN w odniesieniu do wynagrodzeń całkowitych nauczycieli we wrześniu 2007 roku (w %)	211
Tab. 5.23.	Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnim wynagrodzeniem nauczyciela dyplomowanego w gminie oraz z gminnymi wydatkami bieżącymi na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na ucznia	216
Tab. 5.24.	Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w 2000 roku	227
Tab. 5.25.	Wzrost stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego od 2003 do 2007 roku w %	228
Tab. 5.26.	Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w 2007 roku	228
Tab. 6.1.	Wagi stosowane przez LEA w algorytmie podziału środków między szkoły	239
Tab. 7.1.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych Warszawy i Krakowa (2006 r.)	245
Tab. 7.2.	Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli według stopni awansu w Warszawie i Krakowie (w zł)	246
Tab. 7.3.	Struktura kadry nauczycielskiej w Warszawie i Krakowie, wrzesień 2007 roku	247
Tab. 7.4.	Wybrane cechy sieci szkolnej Krakowa i Warszawy, wrzesień 2007 roku	248

Tab. 7.5.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 100 000 a 400 000 (2006 r.) .	252
Tab. 7.6.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w miastach między 100 a 400 tys. mieszkańców	253
Tab. 7.7.	Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w miastach o liczbie mieszkańców między 100 a 400 tys.	253
Tab. 7.8.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 30 000 a 100 000 (2006 r.) .	256
Tab. 7.9.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach o liczbie mieszkańców między 30 a 100 tys. . . .	257
Tab. 7.10.	Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w gminach o liczbie mieszkańców między 30 a 100 tys.	258
Tab. 7.11.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 15 000 a 30 000 (2006 r.) . .	262
Tab. 7.12.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach o liczbie mieszkańców między 15 a 30 tys. . . .	263
Tab. 7.13.	Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w gminach o liczbie mieszkańców między 15 a 30 tys.	263
Tab. 7.14.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych gmin o liczbie mieszkańców między 7500 a 15 000 (2006 r.) . . .	266
Tab. 7.15.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach między 7,5 a 15 tys. mieszkańców	267
Tab. 7.16.	Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli, gminy 7,5–15 tys. mieszkańców	268
Tab. 7.17.	Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych gmin o liczbie mieszkańców poniżej 7500 (2006 r.)	272
Tab. 7.18.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach poniżej 7,5 tys. mieszkańców	273
Tab. 7.19.	Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli, gminy poniżej 7,5 tys. mieszkańców	275
Tab. 7.20.	Dane o średnich dochodach i wydatkach oświatowych, oraz dostępności przedszkoli według wielkości gmin (2006 r.) .	277
Tab. 7.21.	Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela według wielkości gmin	277
Tab. 7.22.	Struktura i przeciętne wynagrodzenia kadry nauczycielskiej według wielkości gmin (2007)	278

PODSTAWOWE PROBLEMY I REKOMENDACJE

Po blisko dwudziestu latach reform Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów zarządzania oświatą na świecie. Samorządy terytorialne są obecnie w pełni odpowiedzialne za utrzymanie i wyposażenie budynków szkolnych, za inwestycje oświatowe, rozwój sieci szkolnej (w tym za określanie profili szkół ponadpodstawowych), ustalanie lokalnych regulaminów płacowych, w tym za politykę nagród i dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, za wypłatę wynagrodzeń nauczycielom i pozostałym pracownikom szkół, za dowożenie dzieci do szkół, ustalanie liczby dzieci w oddziałach klasowych, decydowanie o poziomie zatrudnienia w szkołach, a także za zakres i charakter zajęć dodatkowych w szkołach, w tym zajęć organizowanych po godzinach lekcyjnych. Samorządy odpowiadają także za organizację opieki przedszkolnej oraz szereg pozaszkolnych zadań oświatowych. Aż jedna trzecia kwoty wydawanej w Polsce na oświatę pochodzi z dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) innych niż otrzymywana z budżetu centralnego część oświatowa subwencji ogólnej (nazywana dalej subwencją oświatową). Dzięki temu relacja wydatków na oświatę do produktu krajowego brutto wynosi w Polsce 3,8%, co dokładnie odpowiada wartości średniej dla krajów OECD.

Jak dotąd ten zdecentralizowany system zarządzania i finansowania oświaty funkcjonuje stosunkowo sprawnie. Samorządy (większość z nich) zainwestowały ogromne środki w infrastrukturę oświatową, budując nowe szkoły, zwłaszcza gimnazja, i odnawiając stare. W latach 1996–2006 wydały na inwestycje oświatowe ponad 16 miliardów złotych. Samorząd własnym wysiłkiem stworzył od podstaw sieć gimnazjów, o wiele bardziej efektywną niż odziedziczona sieć szkół podstawowych. JST wyposażają szkoły w komputery, dostęp do Internetu, pracownie przedmiotowe, sale gimnastyczne. Wspólnie z dyrektorami szkół ponadgimnazjalnych podjęły wysiłek dostosowania profili zawodowych do wymogów rynku pracy. W wielu przypadkach stawily czoła bardzo trudnemu wyzwaniu racjonalizacji sieci szkolnej (w ciągu dziesięciu lat zamknięto około 5 tysięcy placówek szkolnych). Co nie mniej ważne, w odpowiedzi na oczekiwania i wymagania rodziców samorządy nierzadko zwiększają liczbę godzin dydaktycznych, dostosowują wielkość oddziałów klasowych, promują innowacyjne rozwiązania, przedstawiają do publicznej dyskusji i przyjmują wieloletnie lokalne strategie rozwoju oświaty. Krótko mówiąc, wiele organów prowadzących faktycznie zarządza oświatą w interesie lokalnej społeczności, a nie tylko nią administruje. Wbrew obawom, decentralizacja w oświacie nie przyczyniła się także do obniżenia przeciętnego pozio-

mu kształcenia. Świadczy o tym znaczący wzrost wyników polskich uczniów w międzynarodowych badaniach porównawczych PISA¹.

Sformułowana powyżej pozytywna ocena systemu nie oznacza jednak, że polski mechanizm zarządzania oświatą funkcjonuje bez problemów i zagrożeń. Celem niniejszej monografii jest diagnoza słabych stron i niebezpieczeństw związanych z obecnym systemem oraz sformułowanie możliwych strategii zaradczych.

Niezależnie od szeregu problemów o charakterze operacyjnym i narzędziowym, które omówione są w dalszej części wstępu oraz, bardziej szczegółowo, w poszczególnych rozdziałach książki, finansowanie edukacji publicznej w Polsce jest obarczone poważną wadą ustrojową. Wynika ona ze specyficznej roli, jaką pełni subwencja oświatowa w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony stanowi ona część subwencji ogólnej i jako taka nie jest formalnie przypisana do żadnych konkretnych zadań wykonywanych przez jej beneficjentów (na przykład – mimo swojej nazwy – do zadań oświatowych). Z tego powodu wysokość dochodów z tytułu subwencji oświatowej nie musi wcale odpowiadać kosztom prowadzonych przez samorządy szkół. Właśnie przynależność subwencji oświatowej do subwencji ogólnej i prawo samorządów do dowolnego wykorzystywania otrzymywanych za jej pośrednictwem środków budżetowych były podstawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego², potwierdzającego zgodność z konstytucją rozporządzenia w sprawie podziału subwencji oświatowej pomiędzy samorządy.

Z drugiej strony, geneza subwencji oświatowej jako instrumentu zwiększającego dochody samorządowe oraz praktyka jej stosowania wskazuje jasno, że subwencja ta jest źródłem finansowania głównie zadań związanych z edukacją. Niezależnie od rozwiązań ustawowych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co roku zarówno wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej, jak i zasady jej podziału (tak zwany algorytm) są przedmiotem burzliwych dyskusji pomiędzy MEN a samorządami, przy czym głównymi punktami spornymi były odpowiedniość środków subwencji w stosunku do zadań oświatowych oraz adekwatność zasad podziału subwencji do zróżnicowanych kosztów prowadzenia placówek oświatowych podległych różnym samorządom. Jak jednak zmierzyć adekwatność instrumentu, który formalnie nie jest przypisany do żadnego zadania?

Powstaje więc konflikt pomiędzy ustawowym zapisem, że subwencja oświatowa jest po prostu jednym z dochodów ogólnych samorządów terytorialnych, a jej realnym funkcjonowaniem jako głównego źródła środków na finansowanie oświaty. Niniejsza monografia analizuje szczegółowo przejawy tego napię-

¹ Osobną kwestią, wymagającą szczegółowych badań, jest pytanie, czy decentralizacja wpłynęła na terytorialne zróżnicowanie jakości szkół. O potrzebie przeprowadzenia takich analiz piszemy szczegółowo w dalszej części niniejszego wstępu.

² Uzasadnienie wyroku z dnia 18 września 2006 roku, sygn. akt K 27/05. Miasto Łódź, wspierane przez wiele innych miast i związków JST, twierdziło, że sytuacja, w której dochody niektórych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu subwencji oświatowej nie wystarczają na finansowanie podległych im placówek oświatowych, jest sprzeczna z zapisem art. 167 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadającym im zadań”.

cia. Jednym z jego źródeł jest fakt, że kolejne rządy nie określiły standardów finansowania oświaty w Polsce. W przeszłości wprowadzenie takich standardów uważano, niesłusznie, za sprzeczne z ideą subsydiarności i z decentralizacją zadań publicznych. Tymczasem ich brak uniemożliwia racjonalną dyskusję o wielkości i sposobach podziału subwencji oświatowej oraz o dopuszczalnych granicach zróżnicowania wydatków oświatowych między organami prowadzącymi. Bez standardów trudno jest monitorować zmiany w zarządzaniu oświatą, a także oceniać efektywność szczegółowych rozwiązań w ramach algorytmu podziału subwencji.

Dalsza część wstępu będzie służyć bardziej szczegółowemu przedstawieniu najważniejszych wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz, a także zarysowaniu rekomendowanych działań.

PODZIAŁ KOMPETENCJI ORAZ INSTRUMENTY FINANSOWANIA OŚWIATY

Oświata na poziomie przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych stanowi (poza wydzielonymi obszarami) zadanie własne samorządów terytorialnych. Wynika stąd, że samorządy są także odpowiedzialne za bezpośrednie finansowanie tej sfery polityki publicznej. Jednak potencjał finansowy (baza podatkowa) samorządów jest bardzo zróżnicowany i większość z nich nie byłaby w stanie pokryć kosztów wyłącznie ze środków własnych – ani na początku reform, ani dziś, gdy samorządy dysponują także znacznym udziałem w podatkach od dochodów osób fizycznych i prawnych. Dlatego równocześnie z decentralizacją zarządzania szkołami podstawowymi w 1996 roku wzmocniono budżety samorządowe nowym transferem z budżetu państwa – częścią oświatową subwencji ogólnej. Żeby decentralizacja faktycznie się dokonała, wybrano taki model transferu środków, który nie nakłada na samorząd żadnych ograniczeń. Subwencja ogólna to „nieznaczone” pieniądze, samorząd może zgodnie z prawem wydać je na cele zupełnie z oświatą niezwiązane, nie wspominając już o dowolności wykorzystania ich w ramach polityki oświatowej.

Intencja reformatorów była jasna: chodziło o uczynienie z samorządu prawdziwego gospodarza szkół na swoim terenie, dysponującego pełną swobodą decydowania o finansach oświaty. Jednocześnie zamierzano przekazać samorządom, w ramach subwencji, te same środki publiczne, które przed decentralizacją w 1996 roku były przez państwo wydawane na cele oświatowe. Innymi słowy, zakładano, że subwencja pokryje „całość” niezbędnych wydatków oświatowych JST, dając jednocześnie samorządom elastyczność w sposobie formowania budżetów oświatowych oraz prawo do dodatkowego finansowania oświaty z dochodów własnych. Jednak ta intencja nie została nigdy zapisana ustawowo. Nigdy także nie określono, co się zawiera w owej „całości”, a co poza nią wykracza.

Taki, oparty na niepisanym konsensusie, model finansowania oświaty funkcjonował dość skutecznie przez wiele lat, jednak z biegiem czasu stawał się coraz bardziej problematyczny z kilku powodów. Po pierwsze, ponieważ naj-

bardziej znaczący element wydatków oświatowych, czyli wynagrodzenia nauczycieli, jest regulowany na poziomie państwa przez ustawę Karta Nauczyciela (patrz rozdział 5 niniejszej książki), powstaje pytanie, czy coroczny wzrost ogólnej puli subwencji oświatowej jest wystarczający, aby pokryć wzrost wynagrodzeń. Kwestia ta jest podnoszona przez przedstawicieli samorządów terytorialnych między innymi na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Trudno ją jednak konstruktywnie rozstrzygnąć wobec braku podstawy prawnej wiążącej wynagrodzenia z wysokością subwencji.

Po drugie, system awansu zawodowego nauczycieli, a zwłaszcza nieoczekiwany szybki wzrost liczby nauczycieli dyplomowanych i spadek liczby nauczycieli mianowanych (ponownie patrz rozdział 5) spowodował bardzo nierównomierny wzrost wydatków JST na wynagrodzenia nauczycieli, w zależności od kwalifikacji zawodowych nauczycieli w danych JST. Ustawowa definicja subwencji oświatowej nie daje podstaw do decyzji, czy to zróżnicowanie powinno być odzwierciedlone (i w jakiej postaci) w algorytmie podziału subwencji. W odpowiedzi na ten problem do ustawy o dochodach JST wprowadzono obowiązek uwzględnienia kwalifikacji nauczycieli przy podziale subwencji oświatowej. Jednak zarówno ten zapis, jak i sposób jego realizacji przez wprowadzenie odpowiedniej wagi w algorytmie, nadal budzą kontrowersje (patrz rozdział 4 niniejszej książki).

Po trzecie, samorzady terytorialne prowadzą zróżnicowane polityki finansowania oświaty, częściowo w odpowiedzi na lokalne wyzwania, a częściowo ze względu na odmienne strategie i preferencje władz lokalnych (patrz rozdział 7). Polityka lokalna w takich kwestiach, jak kształt sieci szkolnej, liczba dzieci w oddziale szkolnym, liczba godzin nauczania czy system nagród dla nauczycieli ma znaczący wpływ na koszty zadań oświatowych. Jest to naturalny i oczekiwany efekt decentralizacji. Utrudnia on jednak określenie, jakiego rodzaju system oświaty, w jakich warunkach organizacyjnych i na jakim poziomie powinna finansować subwencja oświatowa.

Artykuł 5a ustawy o systemie oświaty stanowi, że państwo powinno zagwarantować samorządom w ich dochodach odpowiednie środki na realizację zadań oświatowych. Jednak żaden akt prawny nie mówi nic o instrumentach, za pomocą których państwo miałoby ten obowiązek realizować. W istocie, sam fakt, że ustawa o dochodach JST określa wysokość subwencji oświatowej w danym roku (w skali kraju) jako „nie mniejszą niż w roku poprzedzającym”, bez żadnego odniesienia do zakresu zadań oświatowych ani stawianych systemowi oświaty celów, wskazuje, że mamy do czynienia z niedopracowanym, przejściowym rozwiązaniem.

Powtórzmy, że chociaż samorzady otrzymują subwencję oświatową, edukacja jest ich zadaniem własnym. W tej sytuacji trudno jednoznacznie określić, jakie są zobowiązania finansowe państwa i organów prowadzących szkoły. Subwencja oświatowa została wprowadzana z myślą o finansowaniu zadań oświatowych. Mimo to, jako część subwencji ogólnej, formalnie nie jest bardziej związana z oświatą niż pozostałe rodzaje dochodów samorządowych, takie jak dochody z podatków lokalnych, udziały w podatkach dochodowych czy część wyrównawcza subwencji ogólnej. Zatem żeby odpowiedzieć na py-

tanie, czy państwo gwarantuje samorządom wystarczające środki na edukację, nie wystarczy odnieść się do wysokości dochodów JST z jednego źródła (np. części oświatowej subwencji ogólnej). Należałoby natomiast wziąć pod uwagę wszystkie dochody wynikające z ustawy o dochodach JST, a także całość ich zadań niezwiązanych z oświatą. Naturalnie taka analiza jest niezmiernie trudna do przeprowadzenia. Nie można więc rozstrzygnąć na gruncie rozwiązań ustawowych, czy środki zapewnione samorządom są wystarczające.

Również często stawiane publicznie pytanie, czy sama subwencja oświatowa zapewnia samorządom środki odpowiednie do zadań oświatowych, jest z formalnego punktu widzenia zupełnie bezpodstawne, skoro prawo w ogóle nie wiąże tej kategorii dochodów JST z zadaniami oświatowymi. O ten swoisty „paragraf 22” polskiego systemu finansowania oświaty potknęły się te jednostki samorządu, które zdecydowały się podać państwo polskie do sądu, oskarżając je o zbyt niskie finansowanie zadań oświatowych na ich terenie. Trybunał Konstytucyjny odrzucił te oskarżenia i potwierdził zgodność postępowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z konstytucją. Tę decyzję można jednak określić jako pyrrusowe zwycięstwo MEN: chociaż nie można nic zarzucić algorytmowi podziału subwencji, nie można go także w żaden sposób uzasadnić.

Wobec pogłębiających się napięć między rządem, samorządami i nauczycielskimi związkami zawodowymi konieczność jasnego zdefiniowania zobowiązań finansowych rządu centralnego i samorządów terytorialnych coraz częściej staje się tematem dyskusji publicznych. Spektrum możliwych rozwiązań wyznaczają dwa przeciwstawne warianty radykalne:

- ponowne przejęcie przez państwo obowiązku bezpośredniego pokrywania całości kosztów oświaty (lub wypłacania wynagrodzeń nauczycielskich stanowiących około 70% wszystkich kosztów związanych z oświatą),
- oparcie systemu w całości na dochodach własnych samorządów, przede wszystkim na zwiększonych udziałach w podatkach dochodowych.

Oba te skrajne rozwiązania są niekorzystne dla polskiej oświaty. Wydaje się, że najlepszym wyjściem jest utrzymanie subwencji oświatowej jako głównego instrumentu finansowania oświaty przez państwo. Należy przy tym bardziej precyzyjnie określić funkcje, jakie ten instrument ma pełnić. Niezależnie od formy prawnej transferu (subwencja ogólna, dotacja celowa) państwo musi jasno sformułować cele, dla których transfer jest dokonywany – czy ma przede wszystkim doprowadzić do wyrównania potencjału finansowego samorządów, odzwierciedlać różnice w ponoszonych kosztach wynikające z odmiennych obiektywnych warunków w jakich działają samorzady, czy też ma być instrumentem polityki oświatowej państwa, stymulującym te działania, które rząd uznaje za najważniejsze w dziedzinie oświaty. Jeśli strategia państwa zakłada różnorodne cele, a tak jest w przypadku polityki oświatowej, transfer może przyjąć złożoną formę i składać się częściowo z subwencji, częściowo zaś z odpowiednich dotacji celowych.

STANDARDY OŚWIATOWE

Niemożność oszacowania potrzeb wydatkowych samorządów w dziedzinie oświaty wynika także z faktu, że państwo w niedostateczny sposób formułuje swoje oczekiwania wobec organów prowadzących szkoły. Koszty w oświacie zależą od wielu czynników, z których najważniejsze są normy ustalane przez państwo, w tym programy nauczania, pensum nauczycielskie i regulacje dotyczące wynagrodzeń. Z czynników lokalnych jedne mają charakter obiektywnych uwarunkowań (na przykład gęstość sieci osadniczej, wynagrodzenia na lokalnym rynku pracy), inne wynikają ze świadomej polityki lokalnej, na przykład odnośnie sieci szkolnej, wielkości oddziałów szkolnych, zajęć dodatkowych lub dodatków do wynagrodzeń nauczycieli. Wyższe koszty mogą być wynikiem świadomej polityki prowadzącej do podniesienia jakości kształcenia, jednak mogą też stanowić efekt rozwiązań kompromisowych (unikanie konfliktów lokalnych), nieefektywności lub zaniedbań organizacyjnych.

Mimo, że zarządzanie szkołami jest zadaniem własnym samorządów, państwo jest odpowiedzialne za stworzenie spójnego systemu oświatowego oferującego wszystkim uczniom możliwość kształcenia się na odpowiednim poziomie. Tymczasem polityce oświatowej samorządów brakuje punktu odniesienia – zestawu standardów, za pomocą których państwo określałoby minimalne akceptowane przez siebie (lub zalecane) parametry systemu. Nie musi to oznaczać narzucania organom prowadzącym konkretnych rozwiązań, ponieważ wprowadzenie standardów jest zgodne zarówno z ideą subsydiarności, jak i ze zdecentralizowanym systemem świadczenia usług. Wprowadzenie indykatywnych państwowych standardów oświatowych nie odbierze samorządom możliwości zarządzania szkołami. Takie standardy wskazywałyby jedynie, jakie założenia przyjmuje rząd, myśląc o racjonalnej polityce zarządzania oświatą i kalkulując wysokość subwencji oświatowej (zob. rozdział 1).

Najważniejsze standardy oświatowe z tego punktu widzenia to wielkość oddziału klasowego oraz liczba godzin nauczania, ponieważ te parametry w zasadniczym stopniu determinują koszty nauczania. Innymi słowy, konieczne jest oparcie podziału subwencji oświatowej na prostych i weryfikowalnych założeniach dotyczących kosztów kształcenia: jak zapewnić liczbę godzin nauczania X w oddziale klasowym o liczbie uczniów Y , w szkole typu Z , gdzie obowiązuje dany program nauczania, jeśli wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli wynoszą W .

Pozwoli to określić granicę między kosztami, które wynikają z obiektywnych przesłanek i powinny być uwzględnione przy podziale subwencji oświatowej, a takimi, które są wyrazem własnej polityki samorządu i jako takie mogą i powinny być finansowane ze środków własnych JST. Aby móc to zrobić, niezbędne jest opracowanie standardów oświatowych dotyczących zarówno nakładów, procesu kształcenia, jak i jego efektów.

BON OŚWIATOWY

Bon oświatowy jest szerokim pojęciem, które można stosować do opisu wielu różnych rozwiązań w dziedzinie finansowania oświaty. W swojej najprostszej postaci bon oznacza przypisanie każdemu uczniowi określonej kwoty, która zostaje automatycznie skierowana do szkoły wybranej przez ucznia (rodziców) jako miejsce swojego kształcenia. W systemie bonowym budżet szkoły jest proporcjonalny do liczby jej uczniów i nie zależy od preferencji lokalnych władz samorządowych. Zasada „pieniądz idzie za uczniem” sprzyja konkurencji między szkołami, co może przyczynić się do poprawy jakości kształcenia.

Należy podkreślić, że w silnie zdecentralizowanym systemie zarządzania oświatą (takim jak polski) dosłownie rozumiany bon oświatowy nie ma zastosowania jako instrument podziału środków na szczeblu centralnym. Jego wprowadzenie oznaczałoby konieczność kompletnej rewizji obecnego systemu prawnego i znaczne ograniczenie roli jednostek samorządu terytorialnego jako „gospodarzy” odpowiedzialnych za lokalne sieci szkolne. Jeśli kwota środków rozdzielanych za pośrednictwem bonów byłaby równa obecnej puli subwencji oświatowej, szkoły utracą 33% finansowania zapewnianego przez JST z innych źródeł; jeżeli natomiast miałyby być wyższa, państwo byłoby zmuszone do odpowiedniej przebudowy systemu finansów samorządowych. Centralny bon oświatowy musiałby ponadto uwzględnić szereg obiektywnych czynników różnicujących koszty utrzymania szkół w przeliczeniu na jednego ucznia. Innymi słowy, konieczne byłoby wprowadzenie bonów o zróżnicowanej wysokości dla szkół różnych typów i działających w różnych warunkach (np. na wsi). W efekcie jedna z głównych zalet bonu oświatowego, mianowicie przejrzystość mechanizmu finansowania szkół, jest nie do utrzymania na poziomie całego kraju. Warto też zwrócić uwagę, że dobroczynny wpływ konkurencji między szkołami ujawnia się w praktyce głównie na poziomie oświaty ponadgimnazjalnej. Na niższych poziomach konkurencja występuje w bardzo ograniczonym zakresie i dotyczy tylko największych miast (zwłaszcza konkurencja ze strony szkół niepublicznych).

Trzeba też zauważyć, że aby konkurencja szkół mogła rzeczywiście zaistnieć, musi być dopuszczalny upadek szkoły i jej likwidacja z powodu braku uczniów. Obecnie decyzja o zamknięciu szkoły należy do samorządu, który jest prawnie zobowiązany do zapewnienia dowozu dzieci do nowej szkoły. Trudniej sobie jednak wyobrazić, że samorząd będzie ponosił finansową odpowiedzialność za efekty działania mechanizmów rynkowych (jak upadek szkoły w systemie opartym na bonach).

Z przyczyn wymienionych powyżej bon oświatowy może być rozważany przede wszystkim jako narzędzie lokalnego zarządzania i finansowania szkół, nie zaś jako mechanizm działający na szczeblu centralnym. Wiele polskich samorządów (w tym na przykład miasta Świdnik, Kwidzyn i Kraków) eksperymentuje z takimi rozwiązaniami. Doświadczenia polskie pokazują, że lokalny system bonowy może zwiększać przejrzystość zarządzania i finansowania oświaty. Jednak porównania międzynarodowe dowodzą, że również w ramach

obecnego systemu finansowania oświaty można znacznie poprawić przejrzystość finansów szkolnych (zob. rozdział 6). W szczególności pożądaną jest:

- wprowadzenie obowiązku publicznego udostępniania informacji o pracy szkół. Jawność finansowania szkół, bardzo ważna w systemie bonowym, może być też z korzyścią realizowana w polskim systemie zdecentralizowanego finansowania oświaty. Konieczne jest jednak ustalenie, jakie informacje budżetowe oraz w jakiej formie powinny być powszechnie dostępne, aby ułatwić ich rozumienie i analizę. Informacje te muszą też być połączone z organizacyjnymi danymi o szkołach (liczba uczniów, wielkość oddziałów klasowych, liczba uczniów na nauczyciela), a także o wynikach kształcenia;
- wprowadzenie obowiązku publicznego ogłaszania przez organy prowadzące procedury budżetowej, stosowanej przy ustalaniu planów finansowych szkół. Taki obowiązek przyczyni się do upowszechniania dobrych praktyk wśród samorządów, a także do zastępowania nieprzejrzystych, historycznych metod podziału funduszy przez bardziej przemyślane, sformalizowane procedury.

ALGORYTM PODZIAŁU SUBWENCJI OŚWIATOWEJ

Obecny algorytm podziału subwencji oświatowej jest efektem złożonego, wieloletniego procesu negocjacji Ministerstwa Edukacji Narodowej z samorządami oraz doraźnych regulacji wprowadzanych w systemie finansowania oświaty. W efekcie rola algorytmu jako instrumentu polityki oświatowej państwa jest znacznie osłabiona. Wspomniany już brak precyzyjnego określenia funkcji subwencji oświatowej w całym systemie sprawił, że algorytm był w ostatnich latach podatny na modyfikacje powodowane presją publiczną. Zmiany były na ogół wprowadzane bez głębszej analizy skutków nowych regulacji, a także komplementarności i substytucyjności stosowanych rozwiązań. W latach 2000–2007 liczba parametrów (wag) w algorytmie wzrosła z 21 do 41, co znacznie obniżyło efektywność poszczególnych instrumentów oraz zmniejszyło przejrzystość algorytmu (zob. rozdział 4). Istnieje potrzeba znacznego uproszczenia algorytmu oświatowego oraz redukcji liczby parametrów.

Silna presja samorządów, w których odczuciu koszty oświaty w coraz większym stopniu były pokrywane z ich środków własnych, spowodowała także, że w latach 2000–2007 nastąpił zanik tych elementów algorytmu, które miały charakter strategiczny (zachęcały organy prowadzące do określonych działań) i redystrybucyjny (wspomagały samorzady o niższych dochodach), na rzecz elementów refundacyjnych, ściśle związanych z ponoszonymi przez organy prowadzące kosztami.

Jeśli chodzi o poszczególne instrumenty w ramach algorytmu podziału subwencji oświatowej, to szczególnie problematyczne wydają się następujące kwestie:

- Sposób podziału środków silnie wspierający wszystkie obszary wiejskie jest nieefektywny zarówno z punktu widzenia funkcji refundacyjnej, jak redystrybucyjnej algorytmu. Waga dla uczniów szkół wiejskich ma dominują-

cy wpływ na wielkość subwencji (w przeliczeniu na ucznia), jaką otrzymują organy prowadzące. Administracyjnie definiowana kategoria „wsi” nie uwzględnia przy tym ogromnego zróżnicowania potencjału finansowego i kosztów ponoszonych przez wiejskie samorządy w Polsce. W szczególności dotyczy to wielu wiejskich gmin, które w rzeczywistości stanowią przedmieścia metropolii (zob. rozdział 3). Gminy te szybko się urbanizują, stając się miejscem zamieszkania nowej klasy średniej. Są więc zamożne i jednocześnie – jako że prowadzą szkoły z dużymi oddziałami klasowymi – ponoszą stosunkowo niskie koszty jednostkowe. Jako gminy wiejskie otrzymują jednak dodatkowe wsparcie finansowe w ramach podziału subwencji oświatowej³. Tymczasem na wielu obszarach peryferyjnych, gdzie z obiektywnych powodów jednostkowy koszt kształcenia jest bardzo wysoki, obecny współczynnik wiejski jest daleko niewystarczający. Oznacza to, że podniesienie efektywności algorytmu jest możliwe dzięki zmniejszeniu liczby organów prowadzących – beneficjentów wagi dla obszarów wiejskich – i zwiększeniu skali dofinansowania dla organów prowadzących, które rzeczywiście potrzebują pomocy.

- Jeszcze mniej klarowne są powody dofinansowywania za pomocą specjalnej wagi wszystkich miast o liczbie mieszkańców poniżej 5 tysięcy. W większości tych miast sieć szkolna jest efektywna pod względem ekonomicznym, a średnia wielkość oddziału klasowego nie odbiega od obserwowanej w większych miastach. Waga, której beneficjentami są małe miasta, nie miała nigdy przekonującego uzasadnienia merytorycznego, ale od 2005 roku, kiedy jej wartość została zrównana z wagą dla uczniów szkół wiejskich, efektywność algorytmu podziału subwencji istotnie się obniżyła.
- Wprowadzenie do algorytmu kryterium struktury awansu zawodowego nauczycieli nie spowodowało zakładanego dostosowania wysokości subwencji do zróżnicowanych kosztów wynagrodzeń. Spowodowało natomiast utratę przejrzystości algorytmu i odejście od zasady, że wielkość subwencji wynika bezpośrednio z liczby uczniów w szkołach. Analiza empiryczna pokazuje, że głównym efektem tej wagi „nauczycielskiej” jest skierowanie dodatkowych środków do gmin wiejskich (zob. rozdział 4). Przywrócenie zasady „pieniądz idzie za uczniem, a nie za nauczycielem” wydaje się korzystne dla jakości systemu finansowania oświaty.
- Analizy empiryczne wskazują, że waga dla szkół zawodowych w wysokości 0,15 ma zbyt niską wartość⁴. Realne, przeciętne koszty kształcenia zawodowego były w roku 2006 wyższe o około 32% od kosztów kształcenia ogólnego. Jest prawdopodobne, że niska wartość wagi dla szkół zawodowych przy-

³ Proces finansowania podmiejskich szkół dla klasy średniej przy pomocy współczynnika wiejskiego może wzmagać proces opuszczania szkół miejskich przez dużą część dzieci z klasy średniej, tak jak stało się z innych przyczyn w wielu miastach w USA. Groźby tej nie wolno lekceważyć. Doświadczenie amerykańskich gett miejskich pokazuje, że jeśli klasa średnia zabiera swoje dzieci ze szkół miejskich, szkoły te bardzo trudno jest uratować.

⁴ Zgodnie z projektem rozporządzenia dotyczącego podziału subwencji oświatowej w 2009 roku waga ta ma zostać zwiększona do wartości 0,17. Wydaje się jednak, że nie jest to wzrost wystarczający.

czyniła się w przeszłości do decyzji samorządów o likwidacji wielu takich placówek, co jest obecnie źródłem problemów na lokalnych rynkach pracy.

Zgodnie z powyższymi ustaleniami należy rozważyć następujące zmiany w algorytmie podziału subwencji oświatowej:

- zmianę charakteru wagi dla uczniów szkół wiejskich przez odejście od kryterium administracyjnego na korzyść definicji obszarów wiejskich stosowanej przez OECD, a więc opartej na gęstości zaludnienia. Można tu stosować dodatkowe kryteria, na przykład przez wyłączenie ze stosowania tej wagi gmin bezpośrednio przylegających do metropolii albo należących do obszarów metropolitalnych;
- rezygnację z odrębnej wagi dla uczniów szkół położonych w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 5 tysięcy mieszkańców;
- rezygnację z mechanizmu uzależniającego wielkość subwencji od struktury awansu zawodowego nauczycieli (usunięcie odpowiedniego wymogu z ustawy o dochodach JST);
- zwiększenie wagi dla uczniów szkół zawodowych.

AWANS ZAWODOWY NAUCZYCIELI, WYSOKOŚĆ I STRUKTURA WYNAGRADZANIA

System awansu zawodowego nauczycieli w Polsce nie ma charakteru selekcyjnego i nie sprzyja tworzeniu elity pedagogicznej. W roku szkolnym 2007/2008, a więc osiem lat po wprowadzeniu nowego systemu, nauczyciele dyplomowani stanowili już najliczniejszą grupę awansu, zaś w niedalekiej przyszłości będą stanowić większość kadry. Przejście na wyższy stopień awansu zawodowego zachowało selekcyjny charakter tylko dla nauczycieli stażystów. Efektem jest brak motywacji do rozwoju dla nauczycieli z dziesięcioletnim–piętnastoletnim stażem pedagogicznym. Nie istnieje żaden mechanizm potwierdzania kwalifikacji zawodowych. Należy rozważyć reformę awansu zawodowego, tak aby nadać mu bardziej selekcyjny i motywujący charakter.

Wynagrodzenia nauczycieli na różnych etapach kariery (stopniach awansu zawodowego) są w Polsce bardzo zróżnicowane. Wynika to wprost z art. 30 ust. 4 Karty Nauczyciela, który reguluje przeciętne wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych w relacji do wynagrodzenia stażysty. Trzeba podkreślić, że zróżnicowanie wynagrodzeń z uwagi na etap kariery zawodowej jest w Polsce silniejsze niż w którymkolwiek kraju OECD (zob. rozdział 5).

Szczególnie istotnym problemem jest bardzo niskie wynagradzanie nauczycieli wchodzących do zawodu (stażystów). O ile płace pedagogów z długim stażem pracy w relacji do PKB na mieszkańca, nie odbiegają w Polsce od przeciętnego wskaźnika dla krajów OECD (a w przypadku najlepiej zarabiających nauczycieli znacznie go przewyższają), o tyle wynagrodzenia początkujących nauczycieli są najniższe spośród wszystkich krajów zrzeszonych w tej organizacji. Wynagrodzenia stażystów w Polsce powinny zostać podniesione.

W przeciwnym razie mogą stanowić przeszkodę dla podnoszenia jakości kadry i przyczyniać się do negatywnej selekcji do zawodu.

Wynagrodzenia nauczycielskie są w Polsce zróżnicowane także w ramach stopni awansu. Przeciętne odchylenie wynosi około 30% średniej pensji. W znacznej mierze różnice te wynikają z pełnienia przez niektórych nauczycieli dodatkowych funkcji (dodatki funkcyjne) lub ze zróżnicowanych lokalnych strategii kształtowania dodatków motywacyjnych. Zróżnicowanie wynagrodzeń ma jednak także wyraźny rozkład terytorialny – wyższe wynagrodzenia są wypłacane w Polsce zachodniej i północno-zachodniej, niższe w centralnej i południowo-wschodniej części kraju. Ma to związek z regionalnym zróżnicowaniem bazy podatkowej samorządów oraz racjonalności sieci szkolnej.

REGULACJE WYNAGRODZEŃ I CZASU PRACY NAUCZYCIELI ZAWARTE W KARCIE NAUCZYCIELA

Obowiązujące większość nauczycieli osiemnastogodzinne pensum nauczania tygodniowego nie odpowiada potrzebom systemu oświaty w Polsce, ani standardom międzynarodowym. Przeciętny nauczyciel prowadzi około 21 lekcji tygodniowo, a więc około 3 godziny ponadwymiarowe. Przeciętna liczba godzin nauczania przypadająca na nauczyciela w ciągu roku szkolnego w Polsce, z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych, jest bliska średniej dla krajów OECD. Jednak liczona bez godzin ponadwymiarowych staje się jedną z najniższych w OECD. Pensum nauczycielskie wymaga zatem podniesienia do 20–21 godzin tygodniowo.

Ustawa Karta Nauczyciela reguluje wysokość wynagrodzeń nauczycielskich w sposób nadmiernie skomplikowany i nieskuteczny. Artykuł 30 (za pośrednictwem rozporządzenia MEN) określa precyzyjnie minimalną wielkość wynagrodzenia zasadniczego zależnie od stopnia awansu zawodowego i poziomu wykształcenia nauczyciela. Jednocześnie inne zapisy ustawy silnie zniechęcają organy prowadzące do różnicowania tych wynagrodzeń. W rezultacie minimalne wynagrodzenie zasadnicze staje się powszechnie obowiązującym – żadna jednostka samorządu terytorialnego nie stosuje stawek zauważalnie wyższych niż minimalne (zob. rozdział 5).

Karta Nauczyciela wyznacza także minimalne przeciętne całkowite wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, które powinny być osiągnięte na obszarze każdego organu prowadzącego (art. 30 ust. 6). Wymóg ten ogranicza swobodę realizowania świadomej polityki płacowej przez organy prowadzące. Jednocześnie monitorowanie jego realizacji jest w praktyce niemożliwe dla kuratoriów, związków zawodowych, samych nauczycieli oraz dla rodziców, gdyż wymaga znajomości wynagrodzeń wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez JST⁵. Wymóg ten okazuje się więc niemożliwy do wyegzekwowania i ustawa nie przewiduje sankcji za jego złamanie. Dane z września 2007 roku wskazują, że zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego stosuje przeciętne wy-

⁵ Ustawa nie określa też, jak przy obliczaniu średnich wynagrodzeń należy traktować nauczycieli niepełnozatrudnionych, co jeszcze bardziej utrudnia monitorowanie.

nagrodzenia całkowite nauczycieli pełnozatrudnionych poniżej dolnej granicy wynikającej z zapisów ustawy⁶.

Dodatki do wynagrodzenia nauczycieli wynikające z zatrudnienia w placówce wiejskiej lub zlokalizowanej w mieście o liczbie mieszkańców poniżej 5 tysięcy są w ustawie Karta Nauczyciela zaklasyfikowane jako świadczenia socjalne i formalnie nie wchodzi w skład wynagrodzenia nauczycielskiego. W rzeczywistości dodatki te nie mają socjalnego charakteru, gdyż nie zależą od sytuacji materialnej nauczyciela, lecz stanowią ukrytą formę wynagrodzenia. Historycznie dodatki te, wraz z innymi świadczeniami dla nauczycieli podejmujących pracę na wsi, miały zachęcać młodych, wykształconych nauczycieli do zatrudniania się w szkołach wiejskich. Nie jest oczywiste, czy ten cel jest nadal aktualny. Obecnie dodatki przyznawane są według tego samego, administracyjnego kryterium (obszary wiejskie, małe miasta), jakie jest stosowane w algorytmie podziału subwencji oświatowej. Podobnie jak algorytm, system dodatków socjalnych nie uwzględnia silnego zróżnicowania poziomu rozwoju i potencjału finansowego obszarów wiejskich w Polsce.

Przy całej swojej złożoności zapisy ustawy Karta Nauczyciela tylko pozornie skutecznie regulują wysokość wynagrodzeń nauczycieli. Przyczynia się do tego między innymi włączanie do całkowitego wynagrodzenia nauczycielskiego zapłaty za godziny ponadwymiarowe. Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia, przy jednakowych wynagrodzeniach zasadniczych, nauczyciel, który otrzymuje wysoki dodatek motywacyjny prowadząc tyle godzin lekcyjnych, ile wymaga pensum, zarabia tyle samo, ile jego kolega o niskich dodatkach, ale za to przepracowujący 4 lub 5 godzin ponadwymiarowych w tygodniu. Jeśli jednak porównamy godzinową stawkę tych nauczycieli za pracę „przy tablicy”, wynagrodzenie pierwszego nauczyciela jest znacznie wyższe niż drugiego⁷. Tego typu paradoksy wynikają z chęci pogodzenia, w ramach systemu wynagradzania nauczycieli, bezpieczeństwa socjalnego pracowników oraz swobody zarządzania kadrami przez organy prowadzące placówki oświatowe.

Omówione powyżej złożone i nieskuteczne regulacje należy zastąpić prostszymi i bardziej klarownymi rozwiązaniami:

- Wobec faktycznego braku zróżnicowania wynagrodzeń zasadniczych w ramach stopni awansu, coroczne rozporządzenie MEN mogłoby ustalać oficjalnie obowiązujące stawki tego składnika wynagrodzenia dla poszczególnych stopni (zamiast stawek minimalnych). Sankcjonowałoby to rzeczywistą sytuację.

⁶ Trudno przypuścić, aby „osiągnięcie” średnich ustawowych poprzez wysokie wynagrodzenia nauczycieli niepełnozatrudnionych, jeśli w ogóle ma miejsce, było zgodne z intencją ustawodawcy.

⁷ Oczywiście można argumentować, że praca nauczyciela nie składa się tylko z godzin lekcyjnych, toteż nie powinno się porównywać zarobków tylko w odniesieniu do czasu pracy w szkole. W praktyce jednak nauczyciel jest rozliczany przede wszystkim z pracy „przy tablicy” i takie porównania są powszechnie stosowane (na przykład w raportach OECD *Education at a Glance*). Trudno byłoby zresztą uzasadnić, że nauczyciel z dużą liczbą godzin ponadwymiarowych poświęca mniej czasu na przygotowanie lekcji, sprawdzanie prac uczniów itd. Należy raczej zakładać, że większa liczba godzin lekcyjnych generuje większą ilość pracy pozalekcyjnej dla nauczyciela.

- Ponadto, jeśli głównym celem określania przez Kartę Nauczyciela minimalnych przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli na terenie organu prowadzącego jest zapobieżenie degradacji finansowej nauczycieli zatrudnianych przez mniej zamożne jednostki, ustawa Karta Nauczyciela może określać, obowiązujące w całym kraju, minimalne stawki całkowitego wynagrodzenia (według stopni awansu). Byłby to wymóg bardziej adekwatny to postawionego celu i znacznie łatwiejszy do monitorowania w przypadku każdego konkretnego nauczyciela.
- Przejrzystość systemu wynagradzania wymaga, by świadczenia socjalne zostały formalnie włączone do wynagrodzeń nauczycieli. Ponadto należy zbadać, czy ich stosowanie jest potrzebne, a jeśli tak, to z jakiego powodu. Wtedy można będzie dostosować kryteria ich przyznawania do konkretnych potrzeb empirycznych (na przykład traktując je jako zachętę do podejmowania pracy na obszarach o niskiej jakości kształcenia).

NADZÓR PEDAGOGICZNY I INNE ZADANIA KURATORIÓW OŚWIATY

Nadzór pedagogiczny, sprawowany w Polsce przez kuratoria oświaty, jest definiowany bardzo szeroko. Jego zadania obejmują ocenę pracy szkół i nauczycieli pod kątem zarządzania i efektywności edukacyjnej, hospitacje i wizytacje, a także doradzanie nauczycielom i dyrektorom szkół, inspirowanie ich, szerzenie dobrych praktyk. Kuratoria zajmują się egzekwowaniem norm i standardów, a także uczestniczą w opracowywaniu programów kształcenia nauczycieli (zob. rozdział 1).

Zadania powierzone kuratoriom są więc niejednorodne. Z jednej strony obejmują ocenę jakości oraz doradztwo, czyli usługi o charakterze profesjonalnym. Z drugiej – kuratoria są odpowiedzialne za monitorowanie oraz egzekwowanie standardów, a nawet uchylanie decyzji operacyjnych podejmowanych przez szkoły (na przykład arkuszy organizacyjnych). Pierwszy typ zadań wymaga zaufania, wzajemnego szacunku i współpracy, podczas gdy drugi ma charakter antagonistyczny. Przypisanie tak szerokich kompetencji jednej instytucji zmniejsza szanse na efektywną ocenę jakości i skuteczne doradztwo, zwiększa natomiast prawdopodobieństwo konfliktów. Jednym z najważniejszych negatywnych przejawów tego zjawiska było w ostatnich latach prawo do blokowania przez kuratoria decyzji samorządów o likwidacji placówki oświatowej w ramach racjonalizacji sieci szkolnej oraz opiniowanie przez kuratoria arkuszy organizacyjnych szkół⁸.

W pierwszej kolejności należałoby oddzielić funkcje kuratoriów związane z oceną jakości i doradztwem metodologicznym od odpowiedzialności za prawne egzekwowanie standardów i za rutynowe kontrole podstawowych decyzji organizacyjnych samorządów. Wydaje się, że zadania te powinny być realizowane przez zupełnie niezależne od siebie instytucje. Pierwsza z nich mia-

⁸ Zgodnie z projektem zmian w ustawie o systemie oświaty opracowanym w 2008 roku przez MEN, niektóre uprawnienia kuratoriów, w tym opiniowanie zmian w lokalnej sieci szkolnej oraz arkuszy organizacyjnych, mają zostać zniesione. Projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

łaby prawo kontroli i egzekwowania od szkół i samorządów przestrzegania prawa, wypełniania obowiązujących norm oświatowych. Druga powinna być nastawiona na profesjonalną współpracę ze szkołami w atmosferze zaufania i wzajemnego szacunku. Kuratoria jako instytucje państwowe wydają się lepiej dostosowane do wypełnienia pierwszej z tych ról.

Odpowiedzialność kuratoriów związana z nadzorem pedagogicznym powinna być więc jak najszybciej ograniczona do kontrolowania, czy szkoły i samorządy przestrzegają obowiązujących norm (standardów) prawnych⁹. Standardy prawne powinny być jednoznacznie zdefiniowane ustawowo i weryfikowane podczas okresowych wizytacji. Zakres tych standardów może być szeroki, od maksymalnej wielkości oddziału klasowego i maksymalnych dopuszczalnych wskaźników absencji uczniów i nauczycieli, do procedur tworzenia i przechowywania w szkole niezbędnych dokumentów. Jednak muszą one respektować prawo samorządów do prowadzenia własnej polityki oświatowej.

Jednocześnie konieczne jest wprowadzenie niezależnego systemu profesjonalnego wsparcia szkół w ich pracy pedagogicznej i wychowawczej (na przykład w postaci „inspekcji szkolnej”). Określenie formy organizacyjnej oraz zasad funkcjonowania takiej instytucji wykracza daleko poza ramy niniejszego opracowania, jednak na podstawie doświadczeń europejskich, a zwłaszcza brytyjskich, należy odnotować, że ważnym aspektem działania takich służb zawodowych jest prowadzenie okresowych pogłębionych ocen działalności szkół.

* * *

Niniejsza monografia koncentruje się na systemie finansowania oświaty i zarządzaniu nią na szczeblu centralnym i lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem złożonych relacji między rządem a samorządami terytorialnymi. Niektóre kwestie o strategicznym znaczeniu dla jakości polskiej oświaty nie zostały tu szczegółowo omówione. Prawdopodobnie najważniejszą z nich jest kwestia edukacji przedszkolnej. W ciągu ostatnich dziesięciu lat państwo nie doceniało jej znaczenia dla rozwoju dzieci, zwłaszcza w kontekście wyrównywania szans rozwojowych. Wychowanie przedszkolne było pierwszym zadaniem oświatowym przekazanych gminom na początku lat dziewięćdziesiątych, i od samego początku było finansowane wyłącznie z dochodów własnych gmin. Uzasadnieniem tego rozwiązania był nieobowiązkowy charakter opieki przedszkolnej, ale zostało ono utrzymane także po 2004 roku, kiedy gminy zostały zobowiązane do zapewnienia rocznego przygotowania przedszkolnego (tzw. „zerówki”) dla wszystkich dzieci sześcioletnich. Nie ulega wątpliwości, że państwo powinno dążyć do upowszechnienia opieki przedszkolnej, szczególnie na wsi, gdzie obecnie do przedszkoli uczęszcza co piąte dziecko w wieku od 3 do 5 lat. Dlatego opieka przedszkolna powinna być włączona do zakresu zadań uwzględnianych w algorytmie podziału subwencji oświatowej.

⁹ Obowiązujące normy prawne, a więc standardy normatywne, takie jak wymagania wykształcenia nauczycieli, trzeba odróżniać od standardów indykatywnych, takich jak przyjmowana za racjonalną wielkość oddziału szkolnego w różnych typach szkół. Do standardów normatywnych należy, na przykład, nieprzekraczalna maksymalna wielkość oddziału albo minimalna liczba godzin lekcyjnych konieczna do zaliczenia roku nauczania.

Szczegółowe rozwiązania prawne oraz możliwe instrumenty finansowe w tej dziedzinie wymagają jednak odrębnych analiz.

Drugą dziedziną nieomawianą w niniejszej publikacji, która zasługuje na dogłębne zbadanie, jest wpływ decentralizacji oświaty w Polsce na terytorialne zróżnicowanie jakości szkół i osiągnięć uczniów. Ocena różnicującego wpływu decentralizacji oświaty jest zadaniem trudnym, choćby ze względu na problemy z samym pomiarem jakości w edukacji. Ogólnopolski system egzaminów szkolnych funkcjonuje dopiero od 2002 roku, a więc zaczął działać sześć lat po przejęciu przez samorządy szkół podstawowych i trzy lata po utworzeniu gimnazjów. Uniemożliwia to bezpośrednie porównania osiągnięć przed i po reformie decentralizacyjnej. Wstępne analizy wskazywały na istotne regionalne zróżnicowanie wyników uczniów. Jakość kształcenia i umiejętności uzyskiwane przez absolwentów powinny być ważnym tematem dyskusji nad modelami zarządzania oświatą.

JAKOŚĆ OŚWIATY I STANDARDY OŚWIATOWE

1.1. WSTĘP

Ocena systemu szkolnictwa danego kraju jest niezmiernie trudnym zadaniem z trzech istotnych powodów. Po pierwsze, choć praktycznie wszyscy zgodzą się z twierdzeniem, iż szkoła powinna wyposażyć dzieci w wiedzę i umiejętności potrzebne do tego, by stały się światłymi obywatelami, to jednak istnieją nieuniknione, poważne i uzasadnione różnice zdań co do tego, jaki rodzaj wiedzy i umiejętności jest obecnie najważniejszy, a także jaki model „obywatelskości” powinien rozwijać system oświaty. Ocena jakości systemu oświaty jest trudna w sytuacji, kiedy jesteśmy niepewni celów procesu nauczania i wychowania.

Po drugie, powszechny system nauczania obejmuje dzieci z bardzo różnych środowisk społecznych i ekonomicznych. Rodziny uczniów różnią się poziomem wykształcenia rodziców, zasobami domu rodzinnego, udziałem w życiu kulturalnym i intelektualnym kraju, motywacją do uczestnictwa w procesie dydaktycznym, szacunkiem dla wiedzy, gotowością pomocy dziecku napotykającemu w szkole na problemy. Wskutek tych różnic niektórym dzieciom jest trudniej osiągnąć dobre wyniki w nauce niż innym. Oznacza to z jednej strony, że wiele czynników wpływających na umiejętności absolwentów szkół jest niezależne od samego systemu szkolnego, a z drugiej prowadzi do pytania, do jakiego stopnia celem systemu kształcenia powinno być niwelowanie różnic w statusie społeczno-ekonomicznym (por. King Rice 2004).

Wreszcie, ostatnim i dość prozaicznym powodem trudności w ocenie jakości systemu oświaty jest to, że dyskusje na ten temat toczą się w świecie rzeczywistych niedoborów środków, wskutek czego szybko przeradzają się w dyskusje o pieniądzach, a więc o tym, ile społeczeństwo może lub powinno wydawać na poprawę jakości kształcenia swojej młodzieży.

Mając na uwadze powyższe trudności, trudno się dziwić, że reforma oświaty, a w szczególności ocena jakości oświaty, jest przedmiotem niekończących się dyskusji. Ważnym tematem tej dyskusji są potencjalne narzędzia, środki zaradcze i rozwiązania instytucjonalne, którymi dysponują decydenci systemu oświatowego, w tym przede wszystkim MEN. W oczywisty sposób pełna merytoryczna dyskusja na temat tych wszystkich instrumentów i rozwiązań wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Jednakże choćby pobieżna analiza najważniejszych z nich jest niezbędna, by zastanowić się nad tym, co w dzisiejszej Polsce mogą oznaczać „standardy oświatowe”, a także w jaki sposób standardy te mogłyby być wkomponowane w reformę finansowania oświaty.

1.2. INSTRUMENTY MONITOROWANIA JAKOŚCI OŚWIATY

Historycznie rzecz ujmując, podstawowym narzędziem pozwalającym monitorować oraz podwyższać jakość oświaty – stosowanym we wszystkich systemach oświatowych – było określanie i egzekwowanie standardów nakładów (norm określających warunki materialne nauczania oraz dotyczących kwalifikacji nauczycieli, tzw. *input norms*), standardów procesu (liczba godzin nauczania, podręczniki), a także standardów wynikowych (oczekiwanych umiejętności oraz wiedzy uczniów). Ministerstwa edukacji organizują także różnego rodzaju nadzór pedagogiczny albo inspekcję szkół. Jednocześnie wypróbują różnorodne rozwiązania instytucjonalne celem zwiększenia efektywności i odpowiedzialności szkół, przede wszystkim poprzez takie mechanizmy jak decentralizacja i urynkowienie. Poniżej omówimy każde z tych pięciu podstawowych narzędzi działania.

1.2.1. Standardy nakładów

Pierwszym i do dziś najbardziej powszechnym sposobem kontrolowania jakości oświaty, stosowanym przez ministerstwa edukacji niemal wszystkich krajów, jest określenie standardów nakładów dotyczących procesu nauczania. Przez standardy nakładów (*input standards*) rozumiemy formalne wymogi opisujące minimalny poziom profesjonalnego i materialnego zabezpieczenia pracy szkoły. Stosowanie standardów nakładów oparte jest na założeniu, iż jeżeli wszystkie szkoły zapewnią swoim uczniom te same podstawowe warunki nauczania, wówczas większość uczniów otrzyma wykształcenie na stosunkowo dobrym poziomie. Trzy podstawowe rodzaje standardów nakładów to wymogi dotyczące poziomu wykształcenia nauczycieli, dotyczące budynków szkolnych oraz odnoszące się do ich wyposażenia. Te pierwsze określają, jakie kwalifikacje muszą posiadać nauczyciele uprawnieni do prowadzenia zajęć szkolnych. Dotyczy to zarówno poziomu wykształcenia (na przykład obecnie w Polsce nauczyciel musi mieć wykształcenie wyższe), jak i typu wykształcenia (w Polsce nauczyciel musi posiadać przygotowanie pedagogiczne). Drugi typ standardów określa warunki materialne, w których odbywać się musi proces nauczania, obejmuje więc wymagania dotyczące powierzchni pomieszczeń klasowych (na jednego ucznia oraz na jedną klasę), wymagania dotyczące ogrzewania i oświetlenia, normy sanitarne (w tym dotyczące kuchni i stołówek szkolnych), a także specyficzne normy architektoniczne dotyczące budynków szkolnych¹. Standardy nakładów w odniesieniu do wyposażenia szkół określają dopuszczalne bądź wymagane podręczniki i materiały pomocnicze, a także wyposażenie naukowe, sprzęt komputerowy, meble szkolne, pracownie i laboratoria przedmiotowe, wyposażenie sportowe, biblioteki, itp., które powinny być zapewnione w szkołach na każdym etapie kształcenia.

Stosowane w praktyce standardy nakładów mogą być bardziej lub mniej szczegółowe, ale wszystkie państwa wprowadzają pewne wymogi dotyczą-

¹ Na przykład wymóg, by w polskich szkołach łączna powierzchnia korytarzy nie była mniejsza niż łączna powierzchnia pomieszczeń klasowych.

ce warunków materialnych obowiązujących w szkołach. Wszystkie państwa regulują także za pomocą ustaw albo rozporządzeń minimalny poziom wykształcenia potrzebny do wykonywania zawodu nauczyciela, często odmienne dla różnych szczebli nauczania. Co więcej, wymogi te systematycznie rosną. W Polsce na przykład dawniej wystarczało ukończenie pomaturalnego Studium Nauczycielskiego, zaś w latach 90. wprowadzono wymóg, by każdy nauczyciel przedmiotu posiadał pełne wykształcenie wyższe z przygotowaniem pedagogicznym. Było to oczywiście znaczące podwyższenie standardów nakładów wprowadzone w celu zapewnienia wyższej jakości nauczania. Jego spełnienie przez ogół nauczycieli wiązało się z poważnym wysiłkiem, zwłaszcza dla nauczycieli szkół podstawowych. Kolejnym etapem podnoszenia standardów było wprowadzenie czterech stopni awansu zawodowego nauczycieli, z określonymi warunkami przejścia na kolejny szczebel. Jednak są kraje (na przykład Niemcy), w których aby zostać nauczycielem, trzeba mieć uprawnienia do nauczania co najmniej dwóch przedmiotów². Tak więc możemy się spodziewać, że standardy dotyczące wykształcenia nauczycieli w Polsce będą się nadal zmieniać.

Standardy wykształcenia nauczycieli są w wielu przypadkach powiązane z regulaminami wynagradzania, które czasem są regulowane ustawowo, na poziomie ogólnokrajowych umów zbiorowych, a czasem także przez bardziej zdecentralizowane mechanizmy płacowe. W Polsce zróżnicowanie wynagrodzenia nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego jest szczególnie silne (zob. rozdział 5).

W wysoko scentralizowanych systemach oświatowych, przynajmniej teoretycznie, nie powinno być różnic między szkołami w zakresie stosowania standardów nakładów, gdyż są one kontrolowane i finansowane przez jedną instytucję realizującą ustalony kanon zasad i preferencji. W praktyce pełna równość rzadko ma miejsce. Dla naszych rozważań istotne jest to, że w miarę postępu decentralizacji oświaty nieuchronnie pojawia się i rośnie zróżnicowanie warunków nauczania i wysokości nakładów w poszczególnych regionach, samorządach terytorialnych oraz szkołach.

Stwierdzenie to w szczególności odnosi się do systemów oświatowych, w których samorzady i/lub szkoły otrzymały szerokie uprawnienia w zakresie określania i realizacji budżetu szkół. Innymi słowy, im więcej kompetencji finansowych przekazano samorządom i szkołom, tym większe są różnice wysokości nakładów, takich jak wynagrodzenia nauczycieli, parametry budynków, wyposażenie szkoły oraz materiały pedagogiczne. Wobec trudności bezpośredniego mierzenia jakości oświaty, różnice w poziomie nakładów stają się zastępczymi – i oczywiście przybliżonymi – miernikami jakości poszczególnych szkół i lokalnych systemów oświaty, a także sprawiedliwości systemu naucza-

² Wymóg ten jest oparty na założeniu, że nauczyciel z uprawnieniami do nauczania dwóch przedmiotów, na przykład fizyki i matematyki albo historii i języka polskiego, posiada bardziej uniwersalne przygotowanie i potrafi lepiej uczyć każdego z tych przedmiotów. Jednocześnie wymaganie to znacznie zwiększa mobilność zawodową nauczycieli i ułatwia dostosowanie poziomu zatrudnienia do spadającej liczby uczniów.

nia jako takiego. Tak więc im większe zróżnicowanie występuje w tym zakresie, tym istotniejsze staje się jego mierzenie i monitorowanie.

Rodzi się też pytanie, czy i w jaki sposób przeciwdziałać temu zróżnicowaniu. Narzucanie szkołom albo samorządom finansowych standardów określających minimalne wydatki ponoszone na jednego ucznia jest bardzo rzadkie, nawet w krajach o zdecentralizowanym systemie oświaty³. Mimo to rząd centralny lub urzędy regionalne często podejmują wysiłki, by pośrednio wyrównać poziom wydatków na nauczanie w różnych regionach i w różnych szkołach, mając na uwadze zarówno sprawiedliwość społeczną, jak i jakość oświaty.

Próby pośredniego wpływania na poziom wydatków na ucznia przez urzędy centralne, na przykład przez ministerstwa oświaty, przybierają różną postać. Może się to odbywać poprzez algorytmy podziału środków na oświatę, które pewnym typom szkół lub samorządów (szkoły wiejskie, szkoły położone w górach, samorzady terytorialne ubogie lub o niskiej gęstości zaludnienia, etc.) przyznają zwiększone środki na ucznia. Czasami centrum zapewnia dodatkowe źródła finansowania (programy celowe, systemy wyrównawcze) dla biedniejszych regionów lub dla szkół z dużą liczbą uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji. Czasem wywierany jest nacisk na szczebel bezpośrednio odpowiedzialny za finansowanie szkół, by zapewnił dodatkowe środki finansowe. Nierzadko stosowane są kombinacje tych instrumentów. Efektywność tych narzędzi musi zawsze podlegać analizie.

1.2.2. Standardy procesu

Oprócz standardów nakładów centralne władze oświatowe wprowadzają także standardy dotyczące procesu pedagogicznego, by zagwarantować spójność procesu nauczania i funkcjonowania szkół. Przykłady takich standardów to wymogi określające wielkość oddziałów, liczbę godzin nauczania, wymagania dotyczące doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz możliwy zakres uczestnictwa uczniów/rodziców w zarządzaniu szkołą. Cel wprowadzenia standardów procesu jest identyczny jak standardów nakładów: jeżeli pewne standardy realizacji procesu pedagogicznego zostaną wprowadzone we wszystkich szkołach, wówczas można mieć nadzieję, że odpowiednia jakość nauczania zostanie zapewniona wszystkim.

Oczywiste jest, że istnieje duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami w zakresie rodzaju i szczegółowości standardów procesu regulujących proces nauczania. Jednakże tak jak w przypadku standardów określających poziom wykształcenia nauczycieli, wszystkie kraje określają minimalną tygodniową (albo roczną) liczbę godzin nauki na każdym poziomie nauczania, gdyż jest to (wraz ze standardami dotyczącymi wielkości oddziałów) istotny wyznacznik jakości nauczania. Nierzadko wymagana liczba godzin jest określana dla każdego przedmiotu i dla każdej klasy. Jednak czasami wymagania dają szkołom większą swobodę, na przykład określając liczbę godzin łącznie

³ Z drugiej strony niektóre rządy, np. w stanie Kalifornia, narzucają górne ograniczenia wydatków na ucznia (tzw. *capping*).

dla cyklu kształcenia, albo oddając niewielką część wymaganych godzin lekcyjnych do decyzji szkoły, która może wtedy wybrać przedmiot nauczania.

Poszczególne państwa stosują także zasady określające minimalną i maksymalną wielkość oddziałów. Zazwyczaj maksymalna wielkość klasy ma charakter obowiązujący prawnie i nie może być przekraczana bez indywidualnej zgody organów nadzoru. Oczywistą motywacją do wprowadzenia maksymalnej wielkości oddziału klasowego są oczekiwania dotyczące jakości nauczania, gdyż w dużych klasach warunki nauczania oraz pracy nauczyciela są znacznie trudniejsze. Standardy dotyczące minimalnej wielkości oddziałów mają jednak często charakter indykatywny, co oznacza, że dyrektorzy szkół i/lub samorządy lokalne mogą zezwolić na prowadzenie mniejszych klas niż wielkość określona danym standardem. Normy minimalnej wielkości oddziału klasowego wynikają z przyczyn ekonomicznych (małe klasy są drogie w przeliczeniu na jednego ucznia).

Ważnym standardem procesu są także normy dotyczące dzielenia oddziałów klasowych na grupy dla poszczególnych przedmiotów (języki obce, język macierzysty, zajęcia sportowe etc.). Dzielenie oddziałów klasowych na grupy poprawia warunki nauczania, ale odbywa się kosztem dodatkowych nakładów finansowych. Również w tym zakresie standardy mogą mieć charakter obligatoryjny lub indykatywny.

Podobnie jak w przypadku standardów nakładów, zróżnicowanie stosowania standardów procesu w poszczególnych szkołach i samorządach terytorialnych nieuchronnie rośnie wraz z postępującą decentralizacją całego systemu oświaty. Równocześnie rośnie znaczenie i potrzeba monitorowania i analizy różnic dotyczących wielkości oddziałów, liczb godzin lekcyjnych, a także rodzaju i poziomu doskonalenia zawodowego nauczycieli. Są to istotne zmienne, na podstawie których można formułować porównawcze – choć z pewnością niedoskonałe – oceny funkcjonowania szkół, lokalnych systemów szkolnych i systemu oświaty jako całości.

1.2.3. Standardy wynikowe

W ciągu ostatnich dwudziestu lat można było zaobserwować gwałtowny wzrost wykorzystania standaryzowanych testów zewnętrznych do oceny wyników pracy szkół oraz nauczycieli, zaś większość krajów OECD zaczęła wykorzystywać takie testy jako pośrednie bądź bezpośrednie standardy wyników nauczania. Standardy wynikowe mają charakter zasadniczo odmienny od standardów nakładów i procesu. Zamiast mierzyć zmienne, które mogą wpływać na jakość oświaty, próbuje się zmierzyć rzeczywiste efekty samego nauczania. Rozwój testów standaryzowanych jest pożyteczny, gdyż pozwala decydom na bardziej precyzyjne określenie celów całego systemu oświaty, a także tego, jaką wiedzę, umiejętności i kompetencje powinni nabywać uczniowie na różnych etapach nauczania.

Wyniki testów standaryzowanych mają silny wpływ na system szkolny, ponieważ stanowią obiektywny punkt odniesienia pozwalający nauczycielom, rodzicom i uczniom ocenić wyniki pracy szkół i lokalnych systemów szkol-

nych. Niemal nieunikniony jest też wzrost konkurencji między szkołami, które dążą do uzyskania lepszych wyników. Konkurencja ta może przyczynić się do pozytywnych zmian w pracy szkół i funkcjonowaniu całego systemu, prowadzi też często do większego zaangażowania rodziców i społeczności lokalnych w kwestie oświatowe.

Jednakże ten postęp nie odbywa się bez poważnych problemów. Przygotowanie i organizacja testów jest czasochłonna i bardzo kosztowna, pojawiają się także praktyczne trudności w dostosowaniu zadań testu do materiału faktycznie „przerabianego” w szkole. Równie ważne jest to, że „surowe” wyniki testu nie odzwierciedlają rzeczywistej jakości pracy szkoły, gdyż w poszczególnych szkołach dzieci z bardzo różnych środowisk społeczno-ekonomicznych są reprezentowane w różnym stopniu. Oznacza to, iż interpretacja wyników testów musi być bardzo ostrożna i niezbędne staje się użycie skomplikowanych narzędzi ekonometrycznych do wyeliminowania wpływu klasy społecznej i grupy etnicznej na wyniki testów. W Stanach Zjednoczonych, gdzie testy są stosowane na najszerzą skalę, przygotowanie, organizacja i interpretacja testów standaryzowanych pochłania w skali kraju 11 miliardów dolarów rocznie.

Również w Polsce analizy wprowadzonych w roku 2002 testów zewnętrznych pokazują, że znaczący wpływ na wyniki osiągnięte przez uczniów ma wykształcenie rodziców i zasoby rodziny ucznia. Tak więc wyniki testów pozwalają obiektywnie mierzyć wybrane umiejętności uczniów, ale same w sobie nie dają podstawy do oceny jakości nauczania w poszczególnych szkołach.

Inne wątpliwości dotyczące testów standaryzowanych najlepiej wyraża maksyma „uważaj, co mierzysz, bo to właśnie będziesz robić”⁴. W Stanach Zjednoczonych szkoły i samorządy terytorialne nie tylko poświęcają coraz więcej czasu na przygotowywanie dzieci do rozwiązywania testów, ale też w drastyczny sposób zmniejszają nakłady na wychowanie artystyczne, muzykę, sport i inne zajęcia, które nie są objęte przez testy. Amerykańscy nauczyciele i wychowawcy niepokoją się, iż ten nacisk na osiągnięte „wyniki” nie tylko zajmuje czas i jest kosztowny, ale także pociąga za sobą poważne koszty społeczne: umiejętności i kompetencje potrzebne do tego, by dobrze wypaść na testach, mają niewiele wspólnego z przygotowaniem uczniów do przyszłej kariery zawodowej, bycia świadomym obywatelem, nie mówiąc już o zdolności do osiągania sukcesu w życiu.

Wyraźna tendencja do szerszego wykorzystywania testów zewnętrznych pojawiła się także w Europie, chociaż niektóre kraje Unii Europejskiej świadomie wstrzymują ich wprowadzenie⁵. Jednocześnie w wielu krajach powstały wyspecjalizowane, niezależne instytucje prowadzące szczegółowe inspekcje szkół. Instytucje te są zobowiązane przez prawo do prowadzenia okresowych kontroli i oceny jakości wszystkich szkół w danym kraju. Ocena taka ma po-

⁴ Ten temat był jednym z istotnych wątków kampanii prezydenckiej w USA z roku 2008. Hillary Clinton domagała się ograniczenia standaryzowanych testów jako sposobu mierzenia jakości w edukacji. Barack Obama natomiast proponował, by testy były przeprowadzane na początku roku szkolnego, zamiast pod koniec, by zmniejszyć pokusę „uczenia pod testy”.

⁵ Interesująca dyskusja nad standaryzowanymi testami szkolnymi w Europie jest przeprowadzona w: Gerard Bonnet 2004.

zwolić na uzyskanie całościowego obrazu pracy szkoły obejmującego słabe i mocne punkty zarządzania szkołą, proces pedagogiczny, opiekę nad uczniami słabymi i pochodzącymi z trudnych wychowawczo środowisk, wsparcie uczniów utalentowanych, angażowanie uczniów i rodziców w pracę szkoły, a także poziom satysfakcji różnych członków wspólnoty szkolnej ze szkoły. O wynikach takich kontroli zazwyczaj informowana jest opinia publiczna; ponadto zawierają one także system oceniający lub rankingowy, który pozwala rodzicom i nauczycielom nie tylko na porównywanie poszczególnych szkół oraz porównywanie oceny danej szkoły w różnych latach, ale także na porównanie oceny inspekcji z wynikami testów zewnętrznych.

1.2.4. Decentralizacja i urynkowanie

Tendencji do uzupełniania, a czasem wręcz zastępowania standardów nakładów i standardów procesu przez standardy wynikowe i inspekcję jakości towarzyszyły wysiłki na rzecz przekazania większych uprawnień w zakresie zarządzania i finansowania szkół w ręce samorządów i/lub samych szkół w drodze decentralizacji i urynkowania. Elementy tych dwóch całkiem odmiennych procesów często występują razem i mogą się wzajemnie uzupełniać. Jednak warto przyrzeć się założeniom, na których oparty jest każdy z nich, z punktu widzenia poprawy wyników nauczania.

Podstawowe założenie dotyczące decentralizacji głosi, że ponieważ podmioty lokalne, takie jak rodzice, podatnicy, nauczyciele i wychowawcy są bezpośrednio zainteresowani oświatowymi problemami dzieci w lokalnych społecznościach i szkołach, mają większą motywację, by starać się o lepsze funkcjonowanie szkół. Tak więc decentralizacja jest przede wszystkim wspierana argumentami związanymi z odpowiedzialnością polityczną: szkoły będą organizowane zgodnie z lokalnymi preferencjami i potrzebami, zaś pieniądze będą wydawane bardziej efektywnie, jeżeli oświatowi decydenci będą odpowiedzialni bezpośrednio wobec społeczności, której służą. Dlatego też, choć decentralizacji może towarzyszyć zwiększenie autonomii samych szkół, to głównym podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie i poprawę wyników nauczania powinny stać się samorzady terytorialne. Ponadto bodźce polityczne zmierzające do poprawy funkcjonowania szkół będą silniejsze, jeśli dany podmiot będzie nie tylko odpowiedzialny za wydatkowanie środków publicznych na oświatę, ale także będzie zmuszony wyasygnować część tych środków z własnych dochodów.

W ekstremalnym ujęciu, nie do zrealizowania w praktyce, system prawdziwie zdecentralizowany oznacza, że cały koszt oświaty zostaje przeniesiony na barki lokalnego podatnika. Wówczas wspólnota lokalna ma swobodę określania nie tylko tego, ile chce płacić za edukację i jak organizować szkoły, lecz także decyduje o treści i celach samego nauczania. Jednakże w praktyce to ujęcie nigdy nie zostało zrealizowane (może z wyjątkiem USA w XIX wieku) z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, powszechne jest przekonanie podzielane przez rząd centralny, że w interesie całego społeczeństwa leży zapewnienie wszystkim dzieciom

wykształcenia, które miałyby choćby podstawową wspólną bazę programową. Przekonanie to legło u podstaw wprowadzenia powszechnego obowiązku szkolnego. Z tego powodu ministerstwa oświaty zobowiązują szkoły do przestrzegania określonych standardów nakładów i procesu (por. Green 1990). Po drugie, z chwilą, kiedy zaczęto wymagać przestrzegania standardów, władze wyższego szczebla zostały zmuszone do zaangażowania się w finansowanie lokalnych systemów oświaty, gdyż baza podatkowa niektórych samorządów – a czasem wręcz większości – była zbyt słaba, by umożliwić realizację wymaganych standardów bez zewnętrznej pomocy. Na przykład w krajach anglosaskich, których systemy oświatowe są najbardziej zdecentralizowane, samorzady wyższego szczebla finansują coraz większą część budżetów szkolnych, nie odbierając społeczności lokalnej prawa wydatkowania swoich dochodów własnych na szkoły, co ma zapewnić zarówno lokalną odpowiedzialność polityczną za szkoły, jak i możliwość wyrażania preferencji lokalnych (Brimley, Garfield 2002).

W efekcie nawet w najbardziej zdecentralizowanych systemach oświatowych odpowiedzialność finansowa, programowa i zarządcza za szkoły jest dzielona pomiędzy różne szczeble władzy. Ponadto prawie zawsze powstają napięcia pomiędzy tymi szczeblami władzy nie tylko w odniesieniu do podziału zobowiązań finansowych w sektorze oświaty, lecz także w związku z tym, że konieczność realizowania powszechnych standardów nakładów, procesu i wynikowych ogranicza zdolność podmiotów lokalnych do efektywnego zarządzania szkołami zgodnie z preferencjami lokalnymi (Roelke, Green, Zielewski 2004).

Podstawowe założenie dotyczące urynkwienia oświaty i jego związku z jakością jest zasadniczo innego rodzaju. Przytaczane argumenty nie dotyczą dobroczynnych efektów odpowiedzialności politycznej, lecz zalet dyscypliny wynikającej z konkurencji (Turner 2004). Szkoły powinny zostać w jak największym stopniu uniezależnione od polityki, a ich budżety nie powinny być ustalane arbitralnie przez polityków, lecz w oparciu o liczbę dzieci, które rodzice pragną posłać do danej szkoły. By było to możliwe, szkoły trzeba finansować przy pomocy bonów oświatowych⁶, które będą trafiać do szkół w zależności od ilości uczniów.

Jeśli bony miałyby gwarantować sprawiedliwą konkurencję między szkołami, należałoby maksymalnie ograniczyć lub wręcz całkowicie wyeliminować inne środki płynące do szkół. Jednakże wartość bonów oświatowych można zróżnicować w taki sposób, by szkoły otrzymywały więcej środków za określone kategorie uczniów, na przykład uczniów z trudnościami w nauce czy pochodzących ze środowisk upośledzonych. Jednocześnie należy zlikwidować rejonry szkolne albo radykalnie zwiększyć ich obszar tak, by dzieci mogły chodzić do szkoły, którą wybiorą oni lub ich rodzice. Wreszcie dyrektorzy szkół powinni mieć całkowitą kontrolę nad swoim budżetem i swobodę w organizowaniu procesu nauczania w sposób, jaki uznają za właściwy. Oznacza to, że należałoby ograniczyć standardy nakładów i standardy procesu, a zwiększyć nacisk kła-

⁶ Omówienie polskich debat na temat bonów oświatowych – patrz część 1.3 poniżej.

dziony na miernik obiektywny, jakim są rezultaty nauczania. Z czasem szkoły cieszące się dobrą renomą i osiągające wysokie wyniki w testach będą przyciągać uczniów i prosperować, podczas gdy szkoły nieosiągające takich rezultatów w końcu zbankrutują, zostaną przejęte przez dobre szkoły, albo będą musiały ulec restrukturyzacji prowadzonej przez podmiot wyższego szczebla.

Programy bonów oświatowych są bardzo nośne politycznie, gdyż poprzez bardzo prosty mechanizm finansowy zdają się obiecywać zarówno sprawiedliwe traktowanie wszystkich uczniów, jak i lepszą jakość nauczania. W rzeczywistości jednak – z różnych przyczyn – były do tej pory stosowane w niewielu krajach i w niezwykle wybiórczy sposób. Po pierwsze, w wielu środowiskach (na przykład wiejskich) konkurencja między szkołami w rzeczywistości nie istnieje, gdyż po prostu jest za mała liczba szkół, by jakkolwiek realny wybór był możliwy. Po drugie, w systemach oświatowych, w których za finansowanie szkół odpowiadają dwa szczeble władzy, wprowadzenie bonów oświatowych wymaga albo radykalnego zmniejszenia roli samorządów, albo całkowitego ich wyeliminowania z zarządzania szkołami. Po trzecie, państwa muszą zapewniać wszystkim dzieciom konstytucyjne prawo do nauki i warunki realizacji obowiązku szkolnego, co jest trudne w warunkach rynkowej konkurencji i możliwych bankructw szkół. Po czwarte i zapewne najważniejsze, brak jest silnych dowodów na to, że bony oświatowe naprawdę znacząco poprawiają jakość pracy szkół. Istnieją za to dowody, że bony w rzeczywistości mają negatywne skutki dla jakości nauczania, gdyż skłaniają „dobre” szkoły do przyjmowania tylko najlepszych uczniów w danej grupie wiekowej („zbieranie śmietanki”), utrudniając edukację pozostałych uczniów skupionych w „niedobrych” szkołach (por. McEwan 2003, 2004; Ladd, Fiske 2001; Plank Sykes 2003).

Tak więc stosowanie mechanizmów rynkowych w systemach oświaty ma zazwyczaj bardzo ograniczony charakter. Może na przykład obejmować, jak to się dzieje w Polsce, doskonalenie zawodowe nauczycieli, produkcję i zapewnienie podręczników szkolnych, albo szczególne funkcje pomocnicze (stołówki szkolne).

1.3. NAPIĘCIA ZWIĄZANE Z REFORMĄ POLSKIEGO SYSTEMU OŚWIATY

Od 1989 roku polski system szkolnictwa, podobnie jak całe polskie społeczeństwo, przechodzi okres gwałtownych i ciągłych przemian. Zmiany te w dużym stopniu wynikają z zaplanowanych reform, choć pewna ich część jest wynikiem żywiołowych, a często wzajemnie sprzecznych sił politycznych i społecznych. W tym rozdziale pokażemy, iż reforma oświatowa w Polsce właściwie od początku toczyła się dwukierunkowo, i że obydwa kierunki rozwoju nigdy nie zostały ze sobą harmonijnie połączone.

Pierwszy kierunek reformy wynikał z chęci stworzenia silnych i niezależnych samorządów terytorialnych. W efekcie doprowadził do przekazania im odpowiedzialności za prowadzenie i finansowanie przedszkoli i szkół publicznych, jak również niektórych pozaszkolnych funkcji edukacyjnych, takich jak kształcenie nauczycieli. Jednakże głównym orędownikiem decentralizacji w oświacie nie było Ministerstwo Edukacji Narodowej, lecz grupa reformatorów, która

widziała w decentralizacji najlepszy sposób na rozbięcie odziedziczonego aparatu państwa komunistycznego i stworzenie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.

Drugi kierunek reformy wynikał z konieczności przezwyciężenia komunistycznego dziedzictwa w oświacie oraz modernizacji programów nauczania. Celem było zapewnienie dzieciom umiejętności i kompetencji koniecznych do tego, by stały się świadomymi obywatelami nowej Polski i nowej Europy, a także aktywnymi uczestnikami coraz bardziej konkurencyjnej gospodarki globalnej. Najważniejszymi zwolennikami reformy pedagogicznej były środowiska oświatowe i nauczyciele, których energia skupiała się na reformowaniu nie tyle zarządzania i finansowania szkół, co treści nauczania. Główny nacisk był położony na opracowanie nowych podręczników, programów nauczania, standardów programowych oraz niezależnych (standaryzowanych) testów. Ponadto reformatorzy byli zdania, że wobec poważnych wyzwań reformy oświaty to właśnie Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno nadal określać i kontrolować treści programowe i metodykę nauczania (Levitas, Herczyński 2002).

Poniżej pokazemy, w jaki sposób napięcia dotyczące dwóch głównych kierunków reform i relacji między nimi doprowadziły do sporów i niejasności w zakresie odpowiedzialności poszczególnych szczebli władz w systemie oświaty. Omówimy również ich związek z najważniejszymi standardami oświatowymi, o których pisaliśmy wcześniej.

1.3.1. Edukacja jako zadanie własne JST

Przez całe lata dziewięćdziesiąte głównym kierunkiem reformy administracji publicznej w Polsce było stworzenie silnych i niezależnych samorządów lokalnych. Reforma ta miała trzy cele. Po pierwsze zerwanie z komunistycznym dziedzictwem „Polski resortowej” i zbudowanie racjonalnego i demokratycznego systemu administracyjnego. Po drugie, stworzenie na szczeblu lokalnym przestrzeni politycznej, która mogła się stać areną procesu demokratycznego i formowania się nowych elit społecznych. W ten sposób najszybciej mogły powstać i rozwinąć się nowe partie polityczne, których w chwili przełomu demokratycznego w Polsce nie było. I wreszcie po trzecie, zwiększenie wydajności i skuteczności służb publicznych przez przekazanie wspólnotom lokalnym odpowiedzialności za określanie ich celów, za ich finansowanie i zarządzanie (Levitas 1999).

Istotną częścią tego projektu politycznego było oddanie odpowiedzialności za zarządzanie i finansowanie szkół w ręce samorządów terytorialnych. Z jednej strony reformatorzy byli przekonani, że ponieważ rodzice są zaangażowani w edukację swoich dzieci, decentralizacja oświaty stworzy potężną więź między nimi jako obywatelami a nowoutworzonymi gminami. Z drugiej strony, uważali, że przekazanie odpowiedzialności za edukację – która stanowi jedną z najbardziej kosztownych usług publicznych – na szczebel samorządów doprowadzi do wyposażenia ich w rzeczywistą władzę i pieniądze.

Autorzy reformy administracji publicznej przez całą dekadę lat 90. nalegali, by odpowiedzialność za oświatę przekazać samorządom lokalnym nie jako

zadanie zlecone, ale jako zadanie własne. Chcieli, by samorządy lokalne same odpowiadały za prowadzenie i finansowanie szkół, a nie w imieniu rządu centralnego w oparciu o otrzymane środki.

Jednak osiągnięcie tego celu napotkało wiele praktycznych przeszkód. Pierwszą i najważniejszą kwestią było określenie, skąd i na jakiej podstawie samorządy miały uzyskać fundusze na utrzymanie szkół. Pojawiły się tutaj dwa powiązane problemy. Po pierwsze, bazy podatkowe poszczególnych gmin znacząco się różniły. Wykluczało to rozwiązanie problemu finansowania oświaty przez przekazanie gminom większego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych lub wyposażenie je w nowe uprawnienia podatkowe. Zwiększony udział w podatku mógł zapewnić środki na utrzymanie szkół w zamożnych miastach, ale nie w rejonach uboższych, zwłaszcza na wsi. Jest także dużo gmin, w których nawet stuprocentowy udział w podatku od dochodów osobistych nie wystarczyłby na sfinansowanie zadań oświatowych na obecnym poziomie.

Po drugie, jednostkowe koszty oświaty (wydatki na ucznia) były wyższe właśnie w biedniejszych środowiskach wiejskich, ponieważ szkoły wiejskie mają znacznie mniejsze oddziały klasowe z powodu rozproszonej sieci osadniczej oraz złego stanu dróg. Najważniejszym składnikiem budżetu szkół są wynagrodzenia nauczycieli, które w przeliczeniu na jednego ucznia są tym wyższe, im mniejsze są oddziały klasowe.

Jednym słowem, jeżeli to samorządy lokalne miały stać się odpowiedzialne za oświatę, wówczas podstawowym źródłem jej finansowania musiałyby być transfery z budżetu państwa. Jednocześnie jednak to wsparcie budżetowe nie mogło być w sposób jednoznaczny przeznaczone na oświatę, gdyż wówczas zadania oświatowe byłyby tylko zlecone gminom, zaś rząd centralny nadal ponosiłby zasadniczą odpowiedzialność za finansowanie i zarządzanie szkolnictwem, czego właśnie pragnięto uniknąć.

Obecny system finansowania oświaty jest rozwiązaniem tej sprzeczności, przyjętym w ustawodawstwie polskim w roku 1996. Środki budżetowe na szkoły, przyznane każdej gminie, trafiają do niej jako część oświatowa subwencji ogólnej (nazywana dalej dla uproszczenia subwencją oświatową). Stanowią więc dochód ogólny, którym gmina może swobodnie dysponować i przeznaczyć go na wybrany przez siebie cel, niekoniecznie na zadania oświatowe. Jednak naliczanie subwencji oświatowej dla każdej gminy (a od roku 1999 również dla powiatów i województw samorządowych) oparte było od początku o wielkość realizowanych zadań oświatowych, w tym zwłaszcza o liczbę uczniów uczęszczających do prowadzonych przez nią szkół. Subwencja oświatowa jest jedynym mechanizmem w polskim systemie finansów publicznych, który zapewnia samorządom środki budżetowe na zadania własne w oparciu o kalkulację potrzeb poszczególnych samorządów w tym zakresie.

Trzeba tu dodać, że wysokość ogólnej puli środków budżetowych przekazywanych samorządom w ramach subwencji oświatowej skalkulowano na podstawie wydatków z roku poprzedniego, przeznaczonych na szkoły podstawowe, a pochodzących z budżetu państwa oraz z budżetów tych gmin, które na zasadzie dobrowolności przejęły finansowanie oświaty w latach 1993–1996. Innymi słowy, milczącym założeniem reformatorów (niesformułowanym usta-

wowo) było zapewnienie przez subwencję oświatową pokrycia pełnych kosztów zadań szkolnych przekazanych samorządom. W następnych latach, wskutek stałego rozszerzania zakresu zadań oświatowych realizowanych przez JST oraz związanych z tym zmian w sposobie ich finansowania, założenie to stało się fikcją w tym sensie, że zanikł związek ogólnej kwoty subwencji oświatowej z ogólnymi wydatkami na oświatę.

Opracowanie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, tak zwany algorytm, powierzono Ministerstwu Edukacji Narodowej. W ustawie budżetowej rząd określa globalną kwotę finansowania przyznawaną na szkolnictwo szczebla podstawowego, gimnazjalnego i średniego w danym roku, a następnie rozdziela te środki pomiędzy samorządy lokalne w oparciu o matematyczną formułę algorytmu, rokrocznie przyjmowaną w odpowiednim rozporządzeniu MEN. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują swoją część środków na podstawie liczby uczniów, jednak dla różnych grup uczniów algorytm stosuje tzw. wagi, aby uwzględnić zróżnicowane koszty nauczania w poszczególnych typach szkół (patrz rozdział 4).

Od roku 1996 struktura algorytmu, liczba i wartość używanych wag zmieniała się. Jednak od początku kluczowe znaczenie miała waga dla uczniów w szkołach na obszarach wiejskich oraz w małych miastach, gdyż pozwalała zrekompensować ich wyższe koszty jednostkowe wynikające z mniejszych oddziałów klasowych. Inne ważne wagi to współczynniki przyjęte dla dzieci uczących się w innym języku ojczystym niż język polski, dla dzieci niepełnosprawnych oraz utalentowanych, które są objęte specjalnym programem nauczania w szkołach artystycznych, muzycznych i sportowych.

Od początku też kalkulacja subwencji oświatowej napotykała przeszkody, przede wszystkim w zakresie ustalenia całkowitej kwoty przeznaczonej na ten cel w ustawie budżetowej. Nie jest trudno znaleźć mocne argumenty przemawiające za przeznaczaniem większych środków na oświatę, podobnie jak nie jest trudno znaleźć uzasadnienie dla zmniejszenia wydatków publicznych w ogóle, a szczególne na szkolnictwo, zwłaszcza w sytuacji niżu demograficznego. W Polsce do 2003 roku włącznie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustalała minimum ogólnej kwoty subwencji oświatowej w postaci odsetka całkowitych dochodów budżetu państwa. Jednak Ministerstwo Finansów w pewnych okresach starało się zmniejszyć subwencję, argumentując, iż ogólna liczba uczniów spada i dlatego sektor oświaty bez uszczerbku może znieść tego rodzaju cięcia.

W przeszłości rząd był również kilka razy zmuszony do znacznego zwiększenia wartości subwencji oświatowej. Tu z kolei występował drugi, bardziej prozaiczny problem z obliczaniem wielkości subwencji, a w rzeczywistości z postrzeganiem oświaty jako własnego zadania samorządów. Mimo przeniesienia na samorządy finansowej i zarządczej odpowiedzialności za szkoły, płace i warunki pracy nauczycieli nadal były ściśle regulowane na poziomie centralnym za pośrednictwem Karty Nauczyciela.

Z jednej strony oznacza to, że zmieniając zasady zawarte w Karcie Nauczyciela, rząd (parlament) może zwiększyć koszty prowadzenia szkół, które

ponoszą samorządy, nie rekompensując tej zmiany przez zwiększenie subwencji oświatowej. Taka sytuacja miała miejsce w 2001 roku, kiedy nowelizacja Karty Nauczyciela wprowadziła system awansu zawodowego nauczycieli i istotnie zwiększyła ich wynagrodzenia, czemu nie towarzyszyło adekwatne zwiększenie kwoty subwencji. W efekcie tego niedoszacowania minister edukacji musiał podać się do dymisji, a w kolejnym roku subwencja została zwiększona. Jednak sam problem pozostaje aktualny do dziś, gdyż system awansu zawodowego pozwala coraz większej liczbie nauczycieli zdobywać wyższe szczeble awansu i osiągać związane z nimi znacznie wyższe zarobki. Jednocześnie rozkład geograficzny gmin, gdzie nauczyciele będą najszybciej osiągać kolejne szczeble awansu zawodowego, jest niemożliwy do przewidzenia. Tak więc zarówno szybkość zdobywania awansów przez nauczycieli, jak ich terytorialne rozmieszczenie utrudniają kalkulację wysokości subwencji.

Z drugiej strony, utrzymywanie ścisłych centralnych regulacji wynagrodzenia i warunków zatrudnienia nauczycieli sprawia, że samorządy mają ograniczony wpływ nie tylko na wynagrodzenie nauczycieli, ale także na sposób ich zatrudniania i zwalniania. Z czasem niektóre z zasad zapisanych w Karcie Nauczyciela uległy pewnemu złagodzeniu, dzięki czemu samorządy bardziej skutecznie zarządzają szkołami. Jednak wciąż występuje sprzeczność pomiędzy ustawową regulacją płac i warunków pracy nauczycieli, a zasadą, że samorządy mogą swobodnie zarządzać oświatą.

Trzeci problem związany z subwencją oświatową łączy się z dwoma poprzednimi, ale ma bardziej zasadniczy charakter. Dotyczy tego, które koszty szkół ma pokrywać subwencja oświatowa. Zgodnie z zapisami ustawy „środki budżetowe na zadania szkolne zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”, czyli w całej sumie ich dochodów – włączając obok subwencji ogólnej między innymi udziały w podatkach dochodowych oraz inne tak zwane dochody własne. Jednocześnie żaden akt prawny nie precyzuje, jaką część tych środków budżetowych, i z jakim przeznaczeniem, ma stanowić subwencja oświatowa. Co nie mniej ważne, rząd nigdy nie określił kluczowych standardów nakładów i procesu (w tym takich jak wielkość oddziałów), które pozwoliłyby oszacować niezbędne koszty prowadzenia szkół. W efekcie nie ma żadnych normatywnych podstaw do oceny, czy kwota ogólna subwencji oświatowej jest wystarczająca. Nie jest też jasne, czy wybrano właściwe wagi algorytmu i ich konkretne wartości numeryczne. Inaczej mówiąc, nie ma żadnych podstaw ustawowych do określenia, ile pieniędzy potrzeba na subwencję oświatową, ani jak ją należy dzielić pomiędzy JST.

Analiza empiryczna oraz zrozumienie tego, co „pokrywa” subwencja, są w chwili obecnej niezmiernie trudne nie tylko ze względu na to, iż olbrzymia większość samorządów wydaje więcej środków na oświatę niż uzyskuje z subwencji, ale także dlatego, że dodawane kwoty są bardzo duże. Prawie 40% wszystkich wydatków na oświatę w gminach i miastach na prawach powiatów pochodzi z innych źródeł niż subwencja oświatowa (zob. rozdział 3). Skala tych dodatkowych wydatków oraz brak normatywnych standardów nakładów i procesu niezmiernie utrudniają zrozumienie rzeczywistego stanu wydatków oświatowych wykraczających ponad otrzymaną subwencję. Czy wynikają one

ze swobodnych strategicznych decyzji samorządów, czy odzwierciedlają specyficzne, obiektywne uwarunkowania w konkretnych JST, czy też wskazują, że państwo nie zapewniło samorządom adekwatnych środków na przekazane im zadania oświatowe?

Problem ten najłatwiej zrozumieć na przykładzie wielkości oddziałów klasowych. Samorządy terytorialne, jako organy prowadzące szkół, mogą swobodnie decydować, czy tworzyć mniejsze klasy i w ten sposób podnosić jakość nauczania, ponosząc przy tym większe koszty. Tak właśnie być powinno w systemie oświaty zdecentralizowanej. Jednakże bez normatywnych standardów określających minimalną wielkość oddziału w mieście i na wsi trudno jest ocenić, z jakiego powodu gminy decydują się na utrzymywanie mniejszych klas. Czy z obiektywnych powodów nie są w stanie organizować większych oddziałów klasowych, czy unikają bolesnego procesu konsolidowania sieci szkolnej, a może też świadomie decydują się ponosić wyższe koszty małych klas, aby zapewnić wyższą jakość nauczania (zob. rozdział 7)?

Bardziej szczegółowa analiza danych pokazuje, iż istnieją zarówno biedne gminy wiejskie z bardzo małymi oddziałami, jak i małe gminy wiejskie, w których wielkość klasy jest porównywalna ze średnią w miastach (zob. rozdział 7). Znajdziemy także miasta, gdzie oddziały klasowe są znacznie mniejsze niż średnia krajowa. Ponadto w wielu gminach różnice między wielkością oddziałów klasowych w poszczególnych szkołach mogą być bardzo znaczące, co prowokuje pytanie, czy zróżnicowanie to wynika ze świadomej polityki oświatowej gminy, czy raczej z jej braku.

Inny aspekt tego samego problemu dotyczy liczby godzin lekcyjnych. Samorządy mogą zwiększać liczbę godzin nauczania ponad standardy programowe określone przez MEN dla każdego poziomu nauczania. I ponownie, tak właśnie być powinno. Jednakże ze względu na to, że obecnie obowiązujące ustawodawstwo nie wiąże tych standardów programowych z obliczaniem samej subwencji oświatowej, trudno jest przekonująco uzasadnić, czy subwencja jest wystarczająca czy też nie – nawet jeśli samorządy będą pokrywać koszt dodatkowych godzin nauczania ze swoich dochodów własnych (zob. rozdział 3). Ponadto wewnątrz poszczególnych samorządów, i między nimi występuje duże zróżnicowanie w zakresie liczby dodatkowych godzin dla uczniów w poszczególnych klasach i na różnych szczeblach edukacji.

Wiele samorządów wydaje obecnie znaczne środki na tak zwane dodatki motywacyjne i funkcyjne. W niektórych przypadkach premie te mają się przyczynić do podniesienia jakości nauczania i lepszego zarządzania szkołą. Z kolei w innych, zwłaszcza w dużych miastach, gdzie rynek pracy jest bardziej konkurencyjny, takie premie i dodatki mogą być narzędziem, dzięki któremu samorządy starają się zatrudnić i utrzymać wykwalifikowany personel. Trzeba jednak pamiętać o tym, że nawet w dużych miastach można zaobserwować znaczne różnice w poziomie tego rodzaju wydatków.

Na zakończenie rozważmy problem edukacji przedszkolnej. Na samym początku reformy rząd zdecydował, że samorządy lokalne będą pokrywać jej koszty ze swoich dochodów innych niż subwencja oświatowa. Innymi słowy, przedszkola miały nie być uwzględniane w naliczaniu subwencji. Wówczas

decyzja ta miała pewne uzasadnienie, gdyż zgodnie z wymogami prawa rodzice nie mieli obowiązku zapisywać dziecka do przedszkola⁷. W 2004 roku rząd rozszerzył obowiązek szkolny na sześciolatków, czyli na ostatni rok przedszkola, jednak nie pociągnęło to za sobą decyzji, by subwencja oświatowa objęła dodatkowe koszty kształcenia sześciolatków.

1.3.2. Problem podziału ról między rządem i JST

Jak stwierdziliśmy wyżej, zdefiniowanie oświaty jako zadania własnego samorządów terytorialnych, a w ślad za tym konieczność stworzenia części oświatowej w ramach subwencji ogólnej, było wynikiem reformy administracji publicznej wykraczającej poza system oświaty. Reforma ta doprowadziła do stworzenia silnych i niezależnych samorządów oraz przekazania im dużego zakresu odpowiedzialności za zarządzanie oświatą i finansowanie jej na wszystkich szczeblach oprócz szkolnictwa wyższego. Naszym zdaniem ta decentralizacja, pomimo wymienionych wyżej problemów, miała zasadniczo pozytywny wpływ na polskie szkolnictwo. Pełna analiza efektów reform wykracza poza ramy niniejszej monografii, warto jednak pokrótce je opisać zanim podejmiemy bardziej szczegółową dyskusję dotyczącą innego problemu, a mianowicie braku jasności co do roli rządu w zapewnianiu i podnoszeniu jakości oświaty.

Wydatki samorządów na oświatę pochodzące z ich dochodów własnych w wyraźny sposób zwiększyły ogólne wydatki na edukację przeduniwersytecką z 3,4% PKB do prawie 4%. W dużej mierze środki te zostały użyte na utrzymanie bazy szkolnej, wyposażenie szkół i materiały do nauczania, a także przyczyniły się do widocznej poprawy warunków procesu kształcenia. W efekcie udział wynagrodzeń w wydatkach na oświatę ogółem spadł z ponad 80% w połowie lat dziewięćdziesiątych do 70% obecnie, co można uznać za bardzo korzystną proporcję, biorąc pod uwagę standardy OECD. Jednocześnie wiele samorządów wypłaca nauczycielom i dyrektorom szkół wynagrodzenia, które znacznie wykraczają poza ustawowe minimum, płaci za dodatkowe godziny nauczania oraz z różnych powodów utrzymuje małe klasy. To zaangażowanie finansowe dowodzi, iż samorzady traktują kwestię jakości swoich szkół jako ważną sprawę lokalną. Dlatego też można powiedzieć, że spełniły się przynajmniej niektóre z oczekiwań, jakie mieli w stosunku do samorządów twórcy reformy administracji publicznej.

Samorzady odegrały także aktywną rolę w usprawnianiu zarządzania szkół i systemów oświaty na szczeblu lokalnym. Na szczeblu szkolnictwa podstawowego wiele samorządów podjęło bolesne i politycznie trudne decyzje o zamknięciu słabo wykorzystywanych placówek. W ciągu ostatnich dziesięciu lat ich liczba zmniejszyła się o 30%. Stworzona przez samorzady gminne nowa sieć gimnazjów jest znacznie bardziej racjonalna i lepiej dostosowana do

⁷ Być może warto jednak dodać, że od samego początku reformy samorzady lokalne musiały – zgodnie z prawem – płacić za wychowanie przedszkolne dzieci, które rodzice posłali do przedszkola. I chociaż zapisanie dziecka do przedszkola nie było obowiązkowe, to zapewnienie finansowania dla dzieci uczęszczających do niego zawsze było prawnym obowiązkiem samorządu lokalnego.

lokalnych potrzeb niż odziedziczona sieć szkół podstawowych (por. Levitas, Herczyński 2002). Na szczeblu szkolnictwa średniego samorzady bardzo zaangażowały się w dostosowanie profili szkół zawodowych do warunków istniejących na lokalnym rynku pracy. Ponadto wiele samorządów wdrożyło nowe formy organizacyjne w oświacie (takie jak scentralizowana księgowość, wyodrębnione ze szkół pracownie komputerowe i obiekty sportowe, zespoły szkół różnych typów), by zmniejszyć koszty i podnieść wydajność.

Większe gminy oraz miasta inwestują też w systemy informatyczne umożliwiające zbieranie i opracowywanie danych o szkołach, analizę arkuszy organizacyjnych, monitorowanie wykonania planów finansowych przez szkoły, a także obliczanie różnych wskaźników efektywności szkół. Większość samorządów terytorialnych zwraca obecnie dużą uwagę na wyniki zewnętrznych testów. Niektóre z nich analizują przyczyny osiąganych wyników przez porównywanie ich z danymi o procesie nauczania, finansach, liczbie uczniów i stanie zatrudnienia w poszczególnych szkołach. Samorzady przywiązują także coraz większą wagę do kwalifikacji nauczycieli i finansują różne formy doskonalenia zawodowego, zaś wiele z nich wspiera wysiłki szkół w zakresie samooceny swojej pracy i poprawiania jakości nauczania.

W ostatnich latach samorzady zaczęły koncentrować się na zwiększeniu dostępu do przedszkoli i poprawie ich jakości. Coraz lepiej zdają sobie sprawę, że powszechne wychowanie przedszkolne na wysokim poziomie ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia szans edukacyjnych uczniów – zwłaszcza tych pochodzących ze środowisk edukacyjnie zaniedbanych. Wiele dużych miast w Polsce zaczęło też aktywnie reagować na nowe wyzwania oświatowe, takie jak rosnące rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne, które jest również widoczne w szkole oraz zauważalny wzrost liczby uczniów, dla których język polski nie jest językiem ojczystym.

Samorzady terytorialne nie zajmują się zatem tylko finansowaniem i zarządzaniem szkołami na swoim terenie, lecz coraz bardziej troszczą się o jakość nauczania. Można przypuszczać, że w miarę zwiększania się świadomości i oczekiwań rodziców co do wyników kształcenia ich dzieci, będzie też rósł społeczny i polityczny nacisk na samorzady w kierunku podnoszenia jakości oświaty. Presja ta z kolei zwiększy już widoczne napięcia związane z zasadniczym podziałem zadań w ramach oświaty, które legło u podstaw reform inicjowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Do tej kwestii, a także jej związku ze standardami oświatowymi, przechodzimy obecnie.

Ustawa o systemie oświaty nakłada na Ministerstwo Edukacji Narodowej wyłączną odpowiedzialność za opracowanie i rozwijanie programów nauczania, formułowanie standardów edukacyjnych (minimum programowe, standardy leżące u podstaw testów zewnętrznych) oraz przygotowanie, realizację i ocenę egzaminów zewnętrznych⁸. Jest to z pewnością słuszne rozwiązanie. Jednocześnie odpowiedzialność za realizację tych standardów rozkłada się na różnych aktorów w ramach systemu oświaty. Stąd rola nadzoru pedagogicznego,

⁸ Do realizowania ostatniego z tych zadań powołano wyspecjalizowaną instytucję, Centralną Komisję Egzaminacyjną.

którego praca obejmuje ocenę efektywności szkół i nauczycieli pod kątem zarządzania, przebiegu procesów nauczania i wychowania, wizytowanie szkół, zapewnianie doradztwa metodologicznego, opracowywanie programów kształcenia nauczycieli, monitorowanie zgodności pracy szkół i placówek oświatowych z prawem, a także egzekwowanie wszystkich norm i standardów obowiązujących w polskiej oświacie.

Odpowiedzialność za nadzór pedagogiczny jest podzielona pomiędzy dyrektorów szkół oraz Kuratoria Oświaty i Wychowania, będące wojewódzkimi przedstawicielstwami Ministerstwa Edukacji Narodowej. Jednak to decyzje kuratoriów są ostateczne i wiążące, przy czym kuratoria mają także uprawnienia do zmiany decyzji dyrektorów szkół, o ile stwierdzą, iż naruszone zostały standardy lub że podjęte decyzje mogą mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie szkół. Jednocześnie samorządy uczestniczą w bardzo niewielkim stopniu w sprawowaniu nadzoru pedagogicznego. Mogą wpływać na to, co dzieje się w ich szkołach na dwa sposoby: albo odwołując się do kuratorium – jeśli nie zgadzają się z decyzjami dyrektora szkoły, albo wykorzystując swoje uprawnienia budżetowe i motywując dyrektorów do oczekiwanego przez nie postępowania. Taka definicja nadzoru pedagogicznego, a zwłaszcza roli i zadań przyznanych kuratoriom (a nie samorządom) jest z wielu powodów kontrowersyjna.

Zadania nadzoru pedagogicznego zlecone kuratoriom są bardzo szerokie i niejednorodne. Z jednej strony kuratoria odpowiadają za ocenę jakości nauczania oraz doradztwo, a więc za profesjonalne usługi wobec szkół, które powinny być świadczone w atmosferze współpracy, a nie antagonizmów. Z drugiej strony kuratoria powinny monitorować oraz egzekwować stosowanie standardów. Zostało im nawet przyznane prawo do zmiany decyzji operacyjnych podejmowanych przez dyrektorów szkół, takich jak np. plany organizacyjne szkoły. Monitorowanie oraz egzekwowanie standardów, a zwłaszcza kontrolowanie decyzji operacyjnych dyrektorów szkół, to zadania wymagające wiele pracy i czasu. Tym samym zmniejszają one wysiłek przeznaczony na ocenę jakości pracy szkół i doradztwo.

Ponadto istnieje sprzeczność między powierzeniem tej samej instytucji zadań kontrolnych i egzekwowania prawa oraz zadań doradczych i wsparcia pedagogicznego. Pierwszy typ zadań opiera się na kontroli wymagań prawnych i łączy się z nakładaniem kary za ich nieprzestrzeganie. Drugi typ zadań ma charakter profesjonalny, wymaga zaufania, wzajemnego szacunku i współpracy. Ulokowanie tych dwóch rodzajów zadań w jednej instytucji zmniejsza prawdopodobieństwo tego, że ocena jakości i doradztwo będą faktycznie oparte na wzajemnym zaufaniu. Taka struktura powoduje bowiem powstawanie sytuacji, w których poufne informacje uzyskane w ramach profesjonalnego współdziałania (na przykład informacje o sposobach rozwiązywania konfliktów) zostaną użyte do ingerencji prawnych bądź wręcz do nakładania kar.

Nie jest więc zaskoczeniem fakt, że w rozmowach z dyrektorami szkół i przedstawicielami samorządów na temat kuratoriów rzadko słyszy się pochwały dotyczące profesjonalnej pomocy w zakresie oceny jakości nauczania czy wsparcia metodycznego. Kuratoria są natomiast krytykowane z dwóch za-

sadniczych powodów. Po pierwsze, z racji biurokratycznych opóźnień i drobnych interwencji w sprawy bieżące, które wynikają z uprawnień kuratoriów w zakresie kontroli realizacji wymagań prawnych oraz zatwierdzania decyzji operacyjnych. Dyrektorzy i samorządy traktują dużą część tej kontroli jako działania zbyt czasochłonne albo wręcz niepotrzebne – szczególnie jeżeli są podejmowane w sposób rutynowy, a nie w reakcji na sytuacje wyjątkowe. Jednym z najczęściej cytowanych przykładów niepotrzebnego (i rutynowego) interweniowania w bieżącą działalność operacyjną zarówno szkół, jak i samorządów jest wymóg, by kuratoria przedstawiały swoją opinię na temat arkuszy organizacyjnych szkół.

Drugim, występującym rzadziej, ale wzbudzającym więcej emocji powodem krytyki kuratoriów jest to, że blokują one lub uchylają decyzje podjęte przez samorządy albo dyrektorów szkół z przyczyn niezwiązanych z egzekwowaniem standardów ani z dążeniem do promowania wysokiej jakości nauczania. W przypadku samorządów często cytowanym przykładem są decyzje kuratoriów o blokowaniu zamknięcia szkoły. W efekcie samorządy muszą ponosić poważne, często nadmierne koszty, przy czym decyzje te ewidentnie naruszają zasadę, że samorządy zarządzają i finansują swoje szkoły w ramach realizacji zadania „własnego”. Ponadto samorządy lokalne utrzymują, że takie postępowanie jest błędne również z pedagogicznego punktu widzenia. W zbyt małych szkołach nie da się zapewnić dzieciom atrakcyjnego wykształcenia ani integracji w ramach szerszej społeczności. Wiele gmin twierdzi, że zamykanie bardzo małych szkół wcale nie wynika z chęci zaoszczędzenia środków budżetowych. Wszystkie oszczędności uzyskane z zamknięcia szkoły będą reinwestowane w lokalny system oświaty. Innym punktem spornym są decyzje kuratoriów o blokowaniu zwolnień dyrektorów, którzy – zdaniem samorządów terytorialnych – są nieefektywni, niekompetentni lub finansowo nieodpowiedzialni.

Jednocześnie, o ile obowiązki nadzoru pedagogicznego nałożone na kuratoria stanowią źródło problemów, gdyż są zbyt szerokie i wewnętrznie sprzeczne, o tyle obowiązki nadzoru pedagogicznego przypisane samorządowi lokalnemu są zdecydowanie zbyt wąskie. To, co wynika z obecnego ustawodawstwa można sprowadzić do stwierdzenia: „Jesteście w pełni odpowiedzialni za zarządzanie i finansowanie szkół. Jesteśmy bardzo zadowoleni, że ponosicie blisko 40% (w przypadku gmin i miast na prawach powiatu) wszelkich kosztów oświaty z dochodów innych niż przekazana wam subwencja oświatowa. Jednak jedynymi rzeczami, których naprawdę od was oczekujemy, to: utrzymywanie funkcjonalności i czystości budynków szkolnych, inwestowanie w nie i pokrywanie związanych z tym wydatków materialnych, a także dbanie o zadowolenie nauczycieli i dyrektorów dzięki premiom i finansowaniu godzin nadprogramowych. Nie zajmujcie się jednak tym, czy środki, które wydajecie, rzeczywiście tworzą wysoką jakość oświaty i nie próbujcie angażować się w to, co dzieje się wewnątrz szkół. To jest zadanie kuratoriów i Centralnej Komisji Egzaminacyjnej”.

Innymi słowy, jedynie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz konstrukcja części oświatowej subwencji ogólnej zmierzały do decentralizacji systemu oświaty, przekazując samorządom odpowiedzialność za zarządzanie

i finansowanie szkół w ich własnym imieniu. Natomiast ustawa o systemie oświaty koncentruje w rękach państwa znaczące funkcje, pozostawiając samorządom znacznie bardziej ograniczoną i nawet w pewnym sensie protekcyjną rolę. Bez wątplenia niespójność tych ustaw prowadzi do ważnych pytań, z których jedno chcemy tutaj sformułować: czy należy ograniczać wpływ samorządów na wewnętrzne funkcjonowanie szkół, na procesy kształcenia i wychowywania, a zatem utrzymać ich obecne ograniczone prerogatywy w zakresie finansowania szkół i zarządzania siecią szkolną?

W wielu krajach istnieją ważne przyczyny, dla których zaangażowanie samorządów w szkołach zostało ściśle uregulowane i ograniczone. Szkoły są ważnymi pracodawcami, pełnią ważne funkcje społeczne, więc łatwo mogą stać się obiektami lokalnego politykierstwa, protekcyjizmu, przerostów zatrudnienia, co w żaden sposób nie poprawia jakości oświaty. Upolitycznienie szkół okazało się problemem w wielu krajach w okresie transformacji ustrojowej i w krajach rozwijających się, toteż nietrudno zrozumieć ostrożność, z jaką na początku procesu decentralizacji reformatorzy polskiej oświaty odnosili się do roli samorządów. Niemniej jednak trzeba dodać, że najgorsze nadużycia samorządów lokalnych w stosunku do szkół zwykle mają miejsce w systemach, w których zarówno przychody, jak i wydatki publiczne są wysoce niestabilne, i gdzie samorzady są częścią dysfunkcyjnego systemu administracji publicznej. Na szczęście żadna z tych okoliczności nie dotyczy dzisiejszej Polski.

Jednocześnie prawdą jest, iż w większości krajów OECD podstawowa odpowiedzialność za jakość oświaty spoczywa nie na samorządach lokalnych, a na dyrektorach szkół i na różnych agencjach rządowych. Dotyczy to nawet wysoko zdecentralizowanych systemów: agencje rządowe lub *quasi*-publiczne, działające w otoczeniu rządu, są odpowiedzialne za opracowywanie programów, standaryzację egzaminów i ocenę jakości szkół. Ponadto we wszystkich krajach funkcjonują instytucje zajmujące się monitorowaniem, czy szkoły działają zgodnie z wymaganiami sanitarnymi, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, pracy, a także oświatowymi standardami nakładów i procesu. I wreszcie kwestia prawdopodobnie najistotniejsza – we wszystkich krajach OECD przyznaje się dyrektorom szkół coraz więcej autonomii operacyjnej i finansowej. Wiele z tych krajów stara się też zredukować liczbę standardów nakładów i procesu, w ramach których szkoły muszą działać. Chcą je zastąpić rygorami testów zewnętrznych i publiczną debatą na temat profesjonalnej oceny jakości nauczania i nadzoru pedagogicznego.

A zatem pytanie zdecydowanie nie dotyczy tego, czy samorzady lokalne powinny ponosić główną bądź całkowitą odpowiedzialność za jakość nauczania, lecz tego, czy w dzisiejszej Polsce ograniczona rola samorządów lokalnych powinna być rozszerzona? Oznaczałoby to mniejszą kontrolę kuratorów nad szkołami i przekazanie niektórych z ich uprawnień samorządom – zwłaszcza w zakresie monitorowania i kontroli. Rola samorządów wzrosłaby również dzięki ich aktywnemu udziałowi w ciągłym procesie dialogu, eksperymentowania i innowacji, gdyż na tym współcześnie polegają wysiłki na rzecz poprawy jakości oświaty.

To prowadzi nas ponownie do kwestii odpowiedzialności politycznej, która legła u podłoża wysiłków na rzecz decentralizacji polskiej administracji publicznej w latach dziewięćdziesiątych. Fundamentalne pytanie brzmi, czy można uznać, że demokracja lokalna w Polsce jest wystarczająco dojrzała, zaś troska rodziców i społeczności lokalnych o jakość szkół wystarczająco silna, by odpowiedzialność za tę sferę można było złożyć w ręce pochodzących z wyboru władz lokalnych. A jeśli tak, to czy urzędnicy ci posiadają umiejętności, wiedzę oraz wolę, by działać odpowiedzialnie?

Niewątpliwie oba te pytania budzą głębokie wątpliwości. Istnieją w Polsce społeczności lokalne, które nie wykazują szczególnego zainteresowania szkołami na swoim terenie, jak również urzędnicy samorządowi, którzy zachowywali się nieodpowiedzialnie w stosunku do lokalnego systemu oświaty. Mimo tego jesteśmy przekonani, że ogólny bilans dotyczący zarówno postawy rodziców, jak i urzędników samorządowych, jest zdecydowanie pozytywny.

Z przyczyn, które opisaliśmy na początku tego rozdziału jasno wynika, że większość samorządów lokalnych nie tylko traktuje swoje obecne zobowiązania w zakresie szkolnictwa poważnie, odpowiedzialnie i wręcz szczerze, ale wiele z nich chciałoby móc robić jeszcze więcej. Z drugiej strony, mimo słabego bezpośredniego zaangażowania rodziców w sprawy szkoły w większości regionów w Polsce, obserwujemy takie zjawiska, jak trwający boom w szkolnictwie niepublicznym, wyraźną troskę rodziców o wybór właściwej szkoły, częste zgłaszanie do samorządów problemów związanych z edukacją, a także rosnącą świadomość uczniów i rodziców, że rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej jest bardzo konkurencyjny. W tej sytuacji można uznać, że prawdziwy problem nie polega na niedostatecznej trosce obywateli o jakość szkół, lecz na zbyt małej ilości takich mechanizmów przekazywania informacji zwrotnych, które pozwoliłyby rodzicom, szkołom, samorządom lokalnym i agencjom rządowym skupić uwagę i wysiłki na wspólnym celu.

1.3.3. Bony oświatowe w dzisiejszej Polsce

Od początku lat dziewięćdziesiątych koncepcja bonów oświatowych była stale obecna w dyskusjach o reformie edukacji, czasami zajmując w niej miejsce poczesne, aby potem zejść na drugi plan⁹. Bony zwykle rozumie się jako sposób finansowania edukacji, w którym „pieniądze idą za uczniami do szkół”, co z różnych powodów było atrakcyjną ideą dla wielu reformatorów polskiej oświaty. Często używano definicji R. Levacic, iż „bon oświatowy jest to uprawnienie do korzystania z określonej kwoty środków budżetowych na kształcenie dzieci w dowolnie wybranych szkołach przyznawane przez rząd poszczególnym rodzicom” (zob. MEN 1999).

Inicjatywa wprowadzenia bonów oświatowych w Polsce pojawiła się ponownie pod koniec lat dziewięćdziesiątych w ramach drugiej fali reform zaini-

⁹ Jeden z pierwszych głosów w tej dyskusji pochodził od inicjatorów oświaty społecznej (zob. Starczewska 1989). Wiele publikacji się ukazało w latach 1996–1997, w okresie wprowadzenia algorytmu subwencji oświatowej. Polskie dyskusje na temat bonów oraz obszerna bibliografia omówione są przez P. Bieleckiego (2005).

cjowanych przez rząd premiera Buzka i pochodziła z dwóch różnych źródeł. Pierwszym z nich było Ministerstwo Finansów, które niepokoiło się faktem, że spadkowi liczby uczniów w szkołach nie towarzyszy spadek liczby nauczycieli, ani kosztów oświaty. Ministerstwo chciało przekształcić wszystkie szkoły w niezależne podmioty i finansować je w oparciu o faktyczną liczbę uczniów. Te placówki, które były nieekonomiczne lub nie przyciągały nowych uczniów, musiały zwolnić personel lub ulec likwidacji. Bony traktowano więc jako sposób narzucenia szkołom dyscypliny rynkowej i rozwiązania problemów wynikających z Karty Nauczyciela.

W tym samym czasie idee bonów oświatowych zaczęło wspierać wielu reformatorów oświaty skupionych wokół Ministerstwa Edukacji Narodowej. Podobnie jak pracownicy Ministerstwa Finansów, podkreślali oni zalety wpływu urynkowienia i konkurencji na jakość szkolnictwa. Nie koncentrowali się jednak na potencjalnych korzyściach wynikających z wprowadzenia bonów dla budżetu państwa, ani nie podnosili kwestii oczekiwanych korzyści płynących ze zwalniania nauczycieli. Podkreślali natomiast, że stosowanie bonów zapewnia sprawiedliwy podział środków, gdyż każda szkoła otrzymałaby taką samą kwotę na jednego ucznia.

Jednak mimo oczywistej atrakcyjności politycznej tej koncepcji, Ministerstwo Edukacji Narodowej w reformach z 1999 roku, które domykały drugą fazę decentralizacji, odrzuciło bony oświatowe jako sposób finansowania oświaty na szczeblu podstawowym i średnim z trzech podstawowych powodów.

Po pierwsze, Ministerstwo było świadome nie tylko tego, że koszty jednostkowe (na ucznia) szkół podstawowych w miastach były znacznie niższe niż na wsi, ale też, że wewnątrz obu tych kategorii szkół panowało drastyczne zróżnicowanie kosztów. Oznaczało to, że wprowadzenie bonów oświatowych – rozumianych jako jednakowa kwota przypadająca na jednego ucznia – nawet gdyby istniało rozróżnienie na bony dla uczniów miejskich i uczniów wiejskich, natchmiałoby przyniosłoby zagrożenie dla wszystkich szkół, gdzie koszt na jednego ucznia był wyższy niż przeciętny. Wiele takich szkół w dniu wprowadzenia tego programu w życie od razu można by uznać za bankrutów.

Po drugie, ten sam problem dotyczył także szkolnictwa średniego. O ile koszty ponoszone na ucznia w większości liceów były zbliżone, to koszty szkół zawodowych znacząco różniły się w zależności od profilu i lokalizacji szkoły¹⁰. Ponadto profile szkół zawodowych, a wraz z nimi ich koszty, ulegały szybkim zmianom, gdyż dyrektorzy szkół i samorządy lokalne starali się dostosować je do nowych potrzeb gospodarki rynkowej. Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki, Ministerstwo musiałoby przyjąć wiele różnych kwot odpowiadających jednemu bonowi oświatowemu dla szkół średnich, a mimo tego duża ilość placówek byłaby skazana na bankructwo. Problem staje się jeszcze bardziej skomplikowany w przypadku finansowania specyficznych typów szkół (np. szkół sportowych, muzycznych i artystycznych), uczniów o specjalnych

¹⁰ Podział subwencji oświatowej w roku 1999 stosował kwoty na ucznia szkoły zawodowej zależne od profilu zawodowego (zob. MEN 1999). Użyto łącznie 22 różnych kwot na ucznia, od 1300 złotych (szkoły wielozawodowe, szkoły BPH) do 6600 złotych (szkoły żegluga morskiej).

potrzebach (np. mniejszości narodowe, dzieci niepełnosprawne) i pozaszkolnych placówek oświatowych (Levitas, Herczyński 2002).

Po trzecie, Ministerstwo rozumiało, że samorzady lokalne wносиły już znaczący wkład w finansowanie szkół podstawowych i średnich (tych drugich poprzez tzw. pilotażowy program powiatowy). Po wprowadzeniu bonów, środki obecnie trafiające do samorządów z subwencji oświatowej płynęłyby bezpośrednio z budżetu centralnego do szkół, lecz rząd nie mógłby „odzyskać” tych „dotatkowych” środków, które samorzady już inwestowały w system oświaty, a które w miastach sięgały nawet 30% – 50% wszystkich wydatków na oświatę.

Można przypuszczać, że gdyby szkoły miały się stać niezależnymi podmiotami, a nie organami samorządowymi, samorzady straciłyby motywację do tego, by w nie dodatkowo inwestować. Jednak gdyby samorzady mogły dalej przeznaczać swoje środki budżetowe na szkoły – a jednocześnie zachowały prawo do swobodnego wydawania tych środków według własnych decyzji – to powstałaby możliwość, by na niektóre szkoły przeznaczyć więcej środków. Podważyłoby to zasadę sprawiedliwości i dyscypliny rynkowej, stającą u podłoża koncepcji bonów oświatowych.

Chociaż Ministerstwo Edukacji Narodowej odrzuciło koncepcję bonów oświatowych, to jednak przyjęło ideę finansowania oświaty na ucznia, a także niektóre aspekty konkurencji rynkowej. W roku 2000 MEN wprowadził nowy algorytm podziału subwencji oświatowej pomiędzy JST, który po licznych zmianach jest stosowany do dziś¹¹. Subwencja oświatowa trafia do samorządów w oparciu o liczbę uczniów przeliczeniowych wyliczaną zgodnie z systemem wag. Różne wagi algorytmu w sensie koncepcyjnym odpowiadają różnym kwotom bonu oświatowego. Jednakże samorzady mogą swobodnie dysponować środkami otrzymanymi z budżetu centralnego, przyznając je poszczególnym szkołom i placówkom oświatowym. Stanowi to gwarancję, że zniknie problem „bankructwa” kojarzony z bonami oświatowymi, chociaż samorzady nadal znajdują się pod presją finansową, by zmniejszać koszty szczególnie drogich szkół publicznych lub je zamykać. Jednocześnie samorzady mogą przyjmować i realizować własne lokalne strategie oświatowe i decydować, które szkoły w ich przekonaniu potrzebują więcej środków do realizowania zadań oświatowych.

Jedyny wyjątek dotyczy szkół niepublicznych. Przeznaczone dla nich środki budżetowe są najpierw przekazywane do samorządów jako część subwencji oświatowej¹². Następnie samorząd ma obowiązek oddać organom prowadzącym wszystkich szkół niepublicznych na swoim terenie kwoty 100% otrzymanej subwencji oświatowej na ucznia przemnożonej przez liczbę uczniów szkół niepublicznych. Samorzady nie mogą swobodnie określać, ile środków budżetowych przekażą szkołom niepublicznym. Przeznaczając środki publiczne na szkoły prywatne w wysokości 100% kwoty na ucznia, system finansowania

¹¹ Autorzy niniejszej książki w latach 1999–2000 pracowali dla MEN jako zewnętrzni eksperci i brali udział w przygotowaniu nowego algorytmu, prowadzeniu niezbędnych symulacji, oraz jego wdrożeniu w praktyce.

¹² Innymi słowy, przy naliczaniu subwencji oświatowej uwzględnia się wszystkie szkoły na terenie danej JST, niezależnie od ich statusu prawnego.

oświaty w Polsce poszedł znacznie dalej w kierunku promowania konkurencji rynkowej niż większość krajów OECD, i *de facto* stworzył dla nich rodzaj bonu oświatowego.

Warto też dodać, że dzieci w Polsce mogą uczęszczać do szkół poza swoim rejonem, a nawet poza swoją gminą (czyli samorządem), co wprowadza dodatkowy element konkurencji rynkowej między szkołami publicznymi, rzadko spotykany w większości krajów OECD. W związku z tym można stwierdzić, iż Polska ma zdecentralizowany system finansowania i zarządzania oświatą, który posiada silny element urynkowienia, a także *quasi*-bonu dla oświaty niepublicznej (por. Bielecki 2005). Jednak w stosunku do oświaty publicznej system bonów nie został wprowadzony¹³.

1.4. NOWA DEFINICJA STANDARDÓW OŚWIATOWYCH

Najpoważniejszym problemem finansowania oświaty jest obecnie brak ustawowych uregulowań na temat tego, co ma pokrywać subwencja oświatowa. Z tego powodu mają miejsce częste konflikty między rządem centralnym i samorządami o to, czy środki otrzymywane w formie subwencji są wystarczające do realizacji zadań oświatowych przekazanych tym ostatnim. Co roku toczy się dyskusja na temat wielkości subwencji oświatowej i sposobu jej podziału (algorytmu). Jest to kwestia na tyle kontrowersyjna, że może wywołać konflikt przy okazji każdej znaczącej podwyżki płac nauczycieli czy zmiany ustawodawczej mającej istotny wpływ na koszty kształcenia.

Warto sobie uświadomić, że dyskusje te są potrzebne. Oświata stanowi niezmiernie ważne dobro publiczne i jest przy tym bardzo kosztowna. Dlatego więc nieustanne dyskusje na temat tego, jakie powinny być polskie szkoły i ile powinny kosztować, są konieczne. Doskonałe systemy oświaty nie istnieją, a w długiej perspektywie tym, co odróżnia lepsze systemy szkolnictwa od gorszych jest prawdopodobnie zdolność danego społeczeństwa do podejmowania ciągłej, wspólnej refleksji nad tym, jakie aspekty systemu działają dobrze, a jakie nie i które jego elementy w najlepszym stopniu zdają się odpowiadać wymaganiom zmieniającego się świata.

Trzeba przyznać, że pod tym względem ewolucja finansowania polskiego systemu oświaty miała w istocie paradoksalny charakter. Z jednej strony jego najważniejszy element – subwencja oświatowa – nie ma odpowiedniego ustawowego zakotwiczenia, wskutek czego nie jest jasne, jakie wydatki pokrywa i dlaczego. Jednakże z drugiej strony jako całość system funkcjonuje zaskakująco dobrze. Przykładem najlepiej ilustrującym ten paradoks są różne funkcje, jakie subwencja oświatowa spełnia w poszczególnych rodzajach samorządów lokalnych. W gminach oraz w miastach na prawach powiatów subwencja zwykle wystarcza jedynie na pokrycie kosztów placowych szkół i placówek oświatowych, podczas gdy w powiatach ziemskich pokrywa, średnio rzecz biorąc, wszystkie koszty bieżące podległych im instytucji oświatowych (zob. rozdział 3).

¹³ Do problemu tzw. lokalnych bonów oświatowych wracamy w rozdziale 6.

Na pierwszy rzut oka wydaje się to nielogiczne i niesprawiedliwe, lecz w praktyce okazało się skuteczne, gdyż zarówno gminy, jak i miasta na prawach powiatów mają znaczące inne dochody, które mogą przekazywać na oświatę, a których nie mają powiaty ziemskie. „Skuteczne” w tym kontekście oznacza, iż do 2006 roku struktura wydatków oświatowych w obu rodzajach samorządów lokalnych była bardzo podobna: obu grupom udało się zmniejszyć udział wynagrodzeń w wydatkach na oświatę z ponad 80% w chwili, kiedy przejmowały odpowiedzialność za oświatę do mniej niż 70% obecnie (65% w gminach i miastach na prawach powiatu; 69% w powiatach ziemskich) i obie przeznaczały około 6% budżetu na inwestycje (6,4% w gminach i miastach na prawach powiatu, 5,7% w powiatach ziemskich) (zob. rozdział 3). Jak już powiedzieliśmy wyżej, oba te wskaźniki mieszczą się w dobrych standardach OECD.

Innymi słowy, chociaż subwencja oświatowa odgrywa w obu grupach samorządów zupełnie inną rolę, ogólne funkcjonowanie polskiego systemu wydatków publicznych pozwoliło im na analogiczne zmniejszenie odsetka wydatków oświatowych przeznaczanych na wynagrodzenia i uzyskanie podobnego poziomu wydatków inwestycyjnych. Zmniejszenie udziału wynagrodzeń w wydatkach na oświatę – a raczej znaczne zwiększenie udziału wydatków inwestycyjnych i materiałowych – należy uznać za jedno z największych osiągnięć sektora oświaty od czasu rozpoczęcia transformacji ustrojowej. W efekcie praktycznie wszystkie dzieci w Polsce chodzą teraz do szkół, które są czyste, dobrze ogrzewane, bezpieczne, właściwie utrzymane i coraz lepiej wyposażone.

Trudno wyobrazić sobie takie osiągnięcia bez przeprowadzenia decentralizacji. Wskazują na to przynajmniej dwa powody. Po pierwsze, decentralizacja stworzyła bezpośredni związek między obywatelami i lokalnymi władzami. Wójtowie, burmistrzowie i starostowie, których stanowiska zależą teraz między innymi od opinii rodziców, muszą rzeczywiście liczyć się z ich oczekiwaniami dotyczącymi szkół. Taka zależność nie mogłaby powstać, gdyby to kuratoria nadal odpowiadały za podejmowanie decyzji inwestycyjnych. Po drugie, polskie samorzady stały się potężnymi graczami politycznymi, którym udało się nie tylko znacząco zwiększyć swój udział w dochodach z podatków, ale okazały się także najlepszym sojusznikiem Ministerstwa Edukacji Narodowej w walce o obronę wysokości nakładów na oświatę w budżecie centralnym. Relatywne niedofinansowanie szkół średnich w latach 1996–1999, kiedy szkoły podstawowe i gimnazja należały już do gmin (zob. Levitas, Herczyński 1999), zaś szkoły średnie nadal były zarządzane i finansowane przez kuratoria, pokazuje, jak silnym obrońcą oświaty stały się samorzady.

Podobną „skuteczność” polskiego systemu finansowania oświaty zauważamy porównując strukturę wydatków oświatowych w gminach wiejskich i miejskich. Jak podkreślaliśmy wyżej, jednym z największych wyzwań, z jakimi musieli zmierzyć się polscy reformatorzy okresu transformacji było pytanie, jak zapewnić gminom wiejskim środki budżetowe konieczne do sprostania potrójnemu wyzwaniu: niższych dochodów tych gmin, wyższych kosztów bieżących szkół na ucznia oraz większej liczby uczniów z rodzin słabo wykształconych niż w miastach.

Polska stosuje podwójne rozwiązanie tego niezwykle złożonego problemu. Z jednej strony część wyrównawcza subwencji ogólnej gwarantuje gminom, których baza podatkowa na jednego mieszkańca stanowi mniej niż 92% krajowej średniej, pomoc w wysokości co najmniej 75% różnicy między lokalną bazą i średnią krajową. Jest to jedno z najsilniejszych narzędzi wyrównawczych stosowanych w finansach publicznych w krajach postkomunistycznych (a prawdopodobnie także i OECD). Dzięki jego stosowaniu przynajmniej niektóre społeczno-ekonomiczne korzyści wypracowane w ostatnich piętnastu latach trafiły także do tzw. Polski B. Jednocześnie współczynniki przyjęte w algorytmie ustalającym rozdział subwencji oświatowej zapewniały gminom wiejskim i miasteczkom znacznie większe środki na jednego ucznia niż miastom.

Subwencja wyrównawcza rekompensowała więc gminom wiejskim ich względne ubóstwo, podczas gdy subwencja oświatowa, za pośrednictwem współczynników dla uczniów szkół wiejskich, rekompensowała wyższe jednostkowe koszty operacyjne szkół. Jak się okazało, ten dwutorowy wysiłek okazał się skuteczny, jeżeli uznać za miarę skuteczności strukturę wydatków oświatowych samorządów na obszarach wiejskich i miejskich. Choć gminy wiejskie wydają średnio na oświatę, w przeliczeniu na jednego ucznia, o 27% więcej niż miasta to udało im się zmniejszyć udział wydatków płacowych w budżetach oświatowych i utrzymać wielkość inwestycji na podobnym, a nawet nieco wyższym poziomie w stosunku do ogólnego budżetu oświatowego.

Nie oznacza to wcale, że obecny system jest bliski ideału, ani że rozwiązano poważne problemy z finansowaniem oświaty na obszarach wiejskich i w biednych gminach. Wręcz przeciwnie, naszym zdaniem sama subwencja oświatowa jest zagrożona ze względu na swój niejasny i ustawowo słabo określony charakter.

Wskazujemy na to paradoksalne połączenie koncepcyjnej słabości i systemowej „skuteczności” z prostego powodu. Polski system finansowania oświaty okazał się dostatecznie stabilny i jednocześnie elastyczny, aby dostosować się do zmieniających się warunków i potrzeb. Szukając lepszych rozwiązań nie warto zatem sięgać do propozycji radykalnych, ani do całościowych zmian mechanizmów lub wielkości transferów budżetowych między budżetami różnych szczebli. Dwie tego typu radykalne zmiany, o których dyskutuje się w Polsce, to bony oświatowe i pomysł odejścia od subwencji oświatowej – wówczas finansowanie szkół opierałoby się na zwiększonych dochodach własnych samorządów (zwłaszcza zaś na zwiększonych udziałach w podatkach PIT oraz CIT). Naszym zdaniem należy utrzymać finansowanie oświaty za pośrednictwem części oświatowej subwencji ogólnej, trzeba jednak precyzyjnie określić w ustawie o systemie oświaty, na co subwencja jest przeznaczona i na podstawie jakich standardów oświatowych powinna być naliczana.

Można tego dokonać na różne sposoby. Dwie podstawowe kwestie, które muszą być naszym zdaniem rozstrzygnięte to:

- zakres przedmiotowy subwencji oświatowej,
- określenie „oświatowego standardu finansowego”, który będzie używany przy naliczaniu subwencji.

Dodajmy, że „oświatowy standard finansowy” może być stosowany do naliczania kwot subwencji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe (rozumiane jako zadania własne). Nie powinien jednak stać się prawnie wymaganym instrumentem, którym samorzady będą musiały się posługiwać przy swoich decyzjach alokacyjnych do szkół. Nie będzie to więc bon oświatowy, tylko określona kwota, wystarczająca, by zapewnić wystarczający poziom kształcenia przy spełnieniu pewnych założeń dotyczących organizacji procesu nauczania. Założenia te, konieczne do obliczenia standardu, omówimy poniżej, należą do nich liczba godzin nauki zapewniająca wystarczający poziom oświaty, średnie koszty płacowe godziny lekcyjnej oraz normatywna wielkość oddziały klasowego. Nie staną się jednak obligatoryjne dla samorządów, które nadal będą mogły swobodnie organizować system oświaty i proces nauczania na swoim terenie.

Przed omówieniem tych założeń konieczna jest dyskusja na temat zakresu subwencji oświatowej: jakie funkcje i typy wydatków powinna ona pokrywać? Odpowiedź na to pytanie jest niezbędna, aby móc ocenić, czy ogólna kwota subwencji w budżecie państwa jest wystarczająca.

Jak już podkreślaliśmy, zawsze i w każdym kraju można znaleźć argumenty przemawiające za zwiększeniem wydatków oświatowych, podniesieniem jakości i poziomu edukacji. Jednak zależność między zwiększonymi wydatkami i jakością nauczania rzadko ma prosty charakter. Obecnie publiczne wydatki na szkolnictwo (z wyłączeniem szkół wyższych) w Polsce stanowią około 3,8% PKB, co mniej więcej odpowiada średniej w krajach OECD. Jest to więcej niż w Irlandii i mniej niż w Szwecji, a mniej więcej tyle samo, co w Finlandii – wszystkie te kraje w międzynarodowych rankingach jakości oświaty plasują się znacznie wyżej niż Polska. Trudno jest zatem dowodzić, iż wydatki na oświatę w Polsce powinny zostać radykalnie zwiększone, zwłaszcza w sytuacji niżu demograficznego.

Ma to ważne konsekwencje dla odpowiedzi na pytanie, czy subwencja oświatowa powinna być przeznaczona na pokrycie wszystkich kosztów związanych z zapewnieniem wystarczającego poziomu edukacji, czy też tylko części z nich. Obecne wydatki samorządów na oświatę bez szkolnictwa wyższego można podzielić na „pokrywane” przez subwencję oświatową, mniej więcej 2,3% PKB oraz wydatki z pozostałych dochodów samorządów, niemal 1,5% PKB. Jeśli więc subwencja miałaby pokrywać całość kosztów edukacji, to musiałaby zostać zwiększona o mniej więcej dwie trzecie (aby uzyskać wysokość 3,8% PKB). Tak radykalne zwiększenie wydatków budżetu państwa na oświatę byłoby możliwe tylko pod warunkiem, że ogromne środki wydawane obecnie przez samorzady lokalne ze swoich dochodów pozasubwencyjnych zostałyby im odebrane, aby utrzymać globalne wydatki publiczne na poziomie zbliżonym do obecnego. Nie wydaje się to ani celowe, ani politycznie możliwe.

Takie radykalne zmiany finansów publicznych byłyby nie do przyjęcia również dlatego, że samorzady inwestują mniejsze lub większe środki w swoje systemy oświaty na zasadzie dobrowolności, zgodnie z własnymi preferencjami. Włączenie tych środków do subwencji oświatowej i ich podział pomiędzy samorzady przy pomocy algorytmu byłoby odczytane jako znak tego, że decen-

tralizacja zakończyła się niepowodzeniem, że samorzady źle zarządzały szkołami, a oświata wcale nie jest ich funkcją własną, a co najwyżej im zleconą.

Wynika z tego, że subwencja oświatowa po prostu nie może pokrywać wszystkich kosztów oświaty. Które z nich ma zatem pokrywać? Jest to zasadnicze pytanie o zakres subwencji oświatowej, które wymaga pogłębionej dyskusji, gdyż każde rozwiązanie ma swoje słabe strony. Sformułujemy poniżej dwa z nich:

1. Subwencja może pokrywać wydatki płacowe. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że subwencja powinna być przeznaczona na płace w szkołach, podczas gdy zapewnienie pieniędzy na inwestycje oraz wydatki materialne (ogrzewanie etc.) byłoby obowiązkiem samorządów. Taka fragmentacja finansów oświaty ma miejsce w wielu krajach postkomunistycznych i niektórych europejskich (zob. rozdział 2). Objęcie przez subwencję tylko wydatków płacowych wydaje się o tyle łatwe, że już obecnie w większości samorządów ich wielkość jest zbliżona do wysokości otrzymywanej subwencji oświatowej (zob. rozdział 3). Jednak przekształcenie sposobu naliczania subwencji – uwzględniające „oświatowy standard finansowy” może to zmienić. Ponadto taka fragmentacja utrudnia efektywne wykorzystanie środków budżetowych. Na przykład samorzady będą niechętnie wprowadzać zmiany, które doprowadzają do zwiększenia wydatków materiałowych przy obniżeniu wydatków płacowych, nawet jeśli globalnie przyniosłyby one oszczędności (np. nowoczesne systemy grzewcze).
2. Subwencja może pokrywać odpowiednio zdefiniowany proces nauczania. Takie rozwiązanie wymagałoby określenia, jakiego typu wydatki budżetowe obejmują sam proces nauczania. Jednym z pionierów tego podejścia jest Litwa, gdzie do procesu nauczania zalicza się wynagrodzenia nauczycieli, personelu administracyjnego i pedagogicznego, a także wydatki materiałowe bezpośrednio związane z nauczaniem: pomoce szkolne, książki, materiały dydaktyczne (zob. rozdział 2). Do procesu nauczania nie są włączane płace personelu technicznego, wydatki na ogrzewanie i utrzymanie budynków oraz dowóz uczniów do szkoły. Rozwiązanie to jest znacznie bardziej elastyczne i funkcjonalne niż objęcie subwencją samych płac, jednak wymaga dużej precyzji w określeniu charakteru różnych wydatków szkolnych.

Obydwa opisane powyżej rozwiązania pozwoliłyby utrzymać pełną kwotę subwencji oświatowej mniej więcej na jej obecnym poziomie, precyzyjnie określając przy tym zakres objętych nią wydatków. Ich zasadniczym celem jest możliwość jednoznacznego powiązania wysokości subwencji z podstawowymi standardami oświatowymi, takimi jak liczba wymaganych godzin lekcyjnych czy średnie wynagrodzenia nauczycieli. Innymi słowy, po przyjęciu tych lub analogicznych rozwiązań stałoby się jasne, że za każdym razem, kiedy rząd lub parlament zmieni zasady dotyczące wynagrodzeń zawarte w Kartce Nauczyciela, kwota subwencji zostanie dostosowana automatycznie. Natomiast koszty szkół, które są niezależne od decyzji MEN czy Sejmu – jak na przykład koszty ogrzewania budynków szkolnych – nie powinny wchodzić do subwencji oświatowej.

Drugim ważnym problemem, który musi zostać rozstrzygnięty jest określenie „oświatowego standardu finansowego” jako kwoty na ucznia służącej do naliczania subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie wykorzystywane „standard podziału subwencji” stanowi wyłącznie kwotę kalkulacyjną, która wynika z podzielenia ogólnej kwoty subwencji przez ogólną liczbę uczniów przeliczeniowych. W żaden sposób nie jest ona związana z realnymi kosztami prowadzenia szkół w Polsce (zob. rozdział 4). Ten właśnie związek próbuje przywrócić proponowane tu podejście.

Aby móc obliczyć rzeczywiste koszty prowadzenia szkół, należy najpierw ustalić, które z wydatków szkolnych bierzemy pod uwagę, a następnie przyjąć założenia umożliwiające oszacowanie kosztów na ucznia. Założenia te odnoszą się do nakładu pracy i kosztu pracowników, gdyż to one we wszystkich krajach stanowią lwią część wydatków na oświatę. Krótko mówiąc, aby zapewnić trwałe podstawy jakiegokolwiek koncepcji subwencji oświatowej – nawet takiej, która pokrywałaby wszystkie koszty szkolnictwa – należy przede wszystkim przyjąć jawne założenia dotyczące nakładu pracy nauczycieli i oszacować koszty ich wynagrodzeń. By było to możliwe, trzeba ustalić, ile godzin lekcji jest niezbędnych na każdym poziomie nauczania, jaki jest ich średni koszt, a także jak duże mają być oddziały klasowe.

Można naszkicować, jak wyglądałyby takie założenia w najprostszej wersji. W pierwszym kroku należałoby podjąć decyzję co do minimalnej wielkości oddziałów klasowych na wszystkich poziomach nauczania, a następnie podzielić ogólną liczbę uczniów na każdym z nich przez minimalną wielkość oddziału. W praktyce ta normatywna wielkość oddziału będzie pewnie zależęć od określonych czynników, takich jak lokalizacja szkoły (miasto, wieś) albo gęstość zaludnienia (na poziomie gminy). W ten sposób uzyskamy całkowitą normatywną liczbę oddziałów, które mają być finansowane ze środków subwencji oświatowej. Później należałoby pomnożyć ogólną liczbę oddziałów na każdym poziomie nauczania przez obowiązującą w nim całkowitą liczbę godzin zajęć dydaktycznych. W wyniku otrzymamy całkowitą wymaganą prawem liczbę godzin lekcyjnych w całym systemie oświaty. Można tu stosować zasady liczenia godzin lekcyjnych ujęciu tygodniowym lub w skali roku.

Trzeci krok polegałby na tym, by podzielić liczbę godzin nauczania przez liczbę godzin lekcyjnych przypadającą na nauczyciela na każdym poziomie nauczania (pensum tygodniowe albo roczne), aby określić niezbędną liczbę nauczycieli. Następnie liczbę tę należałoby pomnożyć przez szacunkową wartość wynagrodzenia „przeciętnego nauczyciela” i w ten sposób uzyskać sumę wynagrodzeń nauczycielskich na każdym poziomie nauczania. Tu też konieczny jest pewien namysł metodologiczny, aby przyjąć właściwe elementy wynagrodzenia nauczycieli i obliczyć je w odpowiedniej skali. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę odsetek nauczycieli na poszczególnych szczeblach awansu zawodowego i ich wysługi lat, gdyż oba te czynniki mają wpływ na wielkość ich zarobków. Istotne znaczenie ma tu wzrost liczby nauczycieli dyplomowanych. Na koniec ogólną kwotę wynagrodzeń nauczycieli na każdym poziomie nauczania należałoby podzielić przez ogólną liczbę uczniów na tym poziomie; w ten

sposób otrzymamy podstawowy koszt nauczania jednego ucznia na każdym poziomie nauczania.

Koszty pracy związane z prowadzeniem szkół oczywiście nie ograniczają się tylko do zajęć dydaktycznych, gdyż także administracja (dyrektor i zastępcy), personel pedagogiczny (np. bibliotekarze i psychologzy szkolni) oraz pracownicy innego typu (np. księgowi, personel pomocniczy) są niezbędni do funkcjonowania szkoły. Aby zestandaryzować koszty tych pracowników, należy przyjąć nieco inne założenia. Przykładowo, należy przyjąć, że określona liczba pracowników jest konieczna do prowadzenia szkoły standardowej wielkości bądź danej ilości klas. Można też przyjąć upraszczające założenia, na przykład określając niezbędne koszty pracy administracji i pracowników pedagogicznych niebędących nauczycielami jako ustalony procent wynagrodzeń nauczycieli¹⁴. Samorządy lokalne są także opowiedzialne za różne instytucje związane z oświatą, między innymi za poradnie psychologiczno-zawodowe, w stosunku do których należałoby zastosować inne założenia normatywne, jak na przykład liczba pracowników wymagana dla określonej liczby uczniów.

Powyższe obliczenia, chociaż bardzo użyteczne, mogą się okazać dość skomplikowane, szczególnie jeśli będą przeprowadzane oddzielnie dla różnych typów szkół (np. szkół ogólnokształcących i zawodowych) i różnych typów gmin (miasto, wieś). Jednak bardziej podstawowym problemem jest skala faktycznych różnic między lokalnymi systemami szkolnymi w poszczególnych gminach i powiatach. Dotyczą one sieci szkół, wielkości klas i liczby godzin nauczania. Przyczyną tych różnic są obiektywne uwarunkowania, ale również niezależne strategie oświaty stosowane przez JST od piętnastu lat. Nie jest łatwo oddzielić od siebie te dwa typy przyczyn. Najlepszą drogą do zrozumienia tego problemu jest zastanowienie się nad kwestią zajęć dydaktycznych w dzisiejszej Polsce.

Obecnie liczbę zajęć dydaktycznych w szkołach kształtują trzy czynniki. Pierwszy z nich to liczba godzin programowych określona w obowiązujących programach nauczania, drugi to wielkość klas i ich liczba w poszczególnych szkołach, a trzeci – liczba godzin nieobowiązkowych (ponadprogramowych) zajęć dydaktycznych.

Liczbą godzin programowych na dany okres ustala MEN i z tego względu nie jest to kwestia problematyczna, choć oczywiście ulega zmianie w czasie. Druga zmienna – wielkość oddziałów – zależy przynajmniej od dwóch czynników: od położenia szkoły oraz podziału uczniów na klasy. Wiejskie szkoły podstawowe mają przeciętnie znacznie mniej uczniów w klasie niż szkoły miejskie. Jednak sytuacje gmin wiejskich są bardzo zróżnicowane, zależnie od tego, jak zareagowały one na niż demograficzny – czy udało im się zrationalizować swoją sieć szkół. Różnice pojawiają się także między miastami. Również trzecia zmienna – liczba godzin ponadprogramowych w poszczególnych szkołach – podlega lokalnym decyzjom strategicznym.

Te znaczące zróżnicowanie liczby godzin lekcyjnych, nawet dla gmin o podobnej liczbie uczniów, oznacza, że „oświatowy standard finansowy” obliczony

¹⁴ Podejście to jest stosowane między innymi na Litwie.

na podstawie pewnych uśrednionych wielkości nie zawsze odpowiada realnym kosztom prowadzenia szkół. W sposób nieuchronny pojawią się więc wygrani i przegrani, gdyż nowe zasady naliczania subwencji podzielią ją inaczej niż dotychczas pomiędzy poszczególne samorzady (nawet jeśli ogólna kwota subwencji pozostanie niezmieniona). Jednak oparcie standardu finansowego na łatwo weryfikowalnych założeniach pozwoli ministerstwu oraz samym samorządom na konkretną dyskusję o tym, czym są spowodowane rozbieżności pomiędzy standardem a rzeczywistymi kosztami. Czy przyczyną są błędne lub nierealistyczne założenia przyjęte przez MEN, nieefektywna organizacja lokalnego systemu szkolnego, czy też decyzje samorządu realizującego swoją strategię poprawy jakości oświaty?

Wdrożenie w praktyce opisanego powyżej podejścia, które opiera się na jasnym określeniu zakresu subwencji oświatowej i „oświatowego standardu finansowego”, może napotkać wiele problemów.

Pierwszy problem dotyczy specyficznej sytuacji powiatów ziemskich, w których – w odróżnieniu od gmin i miast na prawach powiatu – subwencja oświatowa wystarcza na pokrycie wszystkich kosztów operacyjnych szkół. Zmniejszenie subwencji tak, by pokrywała jedynie koszty płacowe albo procesu nauczania – jak zasugerowano powyżej – oznacza, że powiaty ziemskie utracą część środków, z których finansują oświatę, gdyż ich dochody własne prawo definiuje bardziej wąsko niż dochody własne gmin oraz miast na prawach powiatów.

Istnieje dość proste rozwiązanie tego problemu, chociaż wykracza ono poza kwestię subwencji oświatowej. Po ustaleniu zakresu subwencji oświatowej oraz obliczeniu „oświatowego standardu finansowego” należy obliczyć należną powiatom ziemskim subwencję w nowym ujęciu, a następnie odjąć ją od aktualnie otrzymywanej kwoty subwencji oświatowej (dla wszystkich powiatów ziemskich łącznie). Różnica między tymi dwiema liczbami byłaby kwotą środków, jakie powiaty ziemskie straciłyby wskutek zmiany obecnej subwencji oświatowej na subwencję opartą na standardzie finansowym. Kwoty te trzeba oczywiście zrekompensować powiatom ziemskim w postaci dodatkowych dochodów. Można na przykład przekształcić wartość tej straty w dodatkowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, odpowiednio nowelizując ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Drugi problem dotyczy pytania, czy subwencja oświatowa powinna pokrywać koszty płacowe edukacji przedszkolnej, a przynajmniej obecnie wprowadzonego obowiązku szkolnego dla sześciolatków. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca, zarówno z racji pedagogicznych (rosnąca waga wychowania przedszkolnego), jak i fiskalnych (jeżeli jakieś funkcje społeczne są przekazywane gminom jako zadanie obligatoryjne, konieczne jest ich odpowiednie finansowanie przez budżet państwa). Włączenie przedszkoli do naliczania subwencji oświatowej zwiększy motywację gmin wiejskich do zakładania i prowadzenia przedszkoli, gdyż obecnie finansują je one ze swoich ogólnych dochodów. Możliwe są różne techniczne i finansowe rozwiązania tego problemu, na przykład przeniesienie niewielkiej części obecnego

udziału gmin w podatku PIT do subwencji oświatowej (por. Golinowska, Herczyński, Levitas 2002).

Trzeci i ostatni poruszany tu problem dotyczy pewnych grup uczniów, którzy zdaniem MEN powinni być specjalnie finansowani, na przykład uczniowie niepełnosprawni, uczniowie szkół artystycznych czy należący do mniejszości narodowych. W chwili obecnej subwencja oświatowa zawiera współczynniki, które mają przekazać samorządom zwiększone środki budżetowe dla tych uczniów. Te same współczynniki mogą się też pojawić w algorytmie podziału subwencji opartym na standardzie finansowym (wymaga to odpowiedniego przeliczenia z uwagi na zmieniony zakres subwencji). Jednak subwencja oświatowa stanowi część subwencji ogólnej, może się więc zdarzyć, że takie dodatkowe środki nigdy do tych uczniów nie trafią. O ile istnieją uzasadnione powody, dla których rząd centralny powinien w szczególny sposób troszczyć się o prawa niektórych uczniów – zwłaszcza mniejszości narodowych i dzieci niepełnosprawnych – być może warto część środków z subwencji oświatowej przekazać samorządom lokalnym w formie dotacji celowej.

Należy jednak poczynić w tym miejscu pewne zastrzeżenie. Z jednej strony proponowana zmiana nie miałaby sensu, gdyby MEN nie podjął równocześnie wysiłku monitorowania tych dotacji celowych. Z drugiej strony można wyobrazić sobie rozszerzenie pojęcia „dzieci zagrożonych” na inne grupy, dla których rząd chciałby przeznaczyć specjalne środki. Taka jest tendencja w wielu krajach OECD, gdzie przeznacza się specjalne środki dla szkół i/lub samorządów na programy mające na celu pokrycie dodatkowych kosztów edukacji dzieci imigrantów i biedy miejskiej. Jednakże w każdym przypadku decyzji o stworzeniu specjalnych, ogólnokrajowych programów finansowania dla wszystkich lub niektórych kategorii uczniów powinny towarzyszyć decyzje o pobraniu odpowiednich środków z dotychczasowej puli przeznaczonej na subwencję oświatową. W ten sposób mogą powstać wieloletnie programy dotacji celowych o ściśle określonym zakresie¹⁵. Podobne decyzje dotyczyłyby odpowiednich kategorii uczniów wybitnych (szkoły sportowe, szkoły artystyczne), których finansowanie w ramach subwencji ogólnej nie gwarantuje osiągnięcia założonych celów oświatowych.

Podsumowując, wprowadzenie subwencji opartej na standardach oświatowych, z jasno określonym zakresem, jest poważnym wyzwaniem. Opracowanie nowych założeń podstawowych do algorytmu stanowi trudne zadanie (zob. Imazeki 2005). Każdy algorytm jest tylko pewnym kompromisem dotyczącym tego, jakie wydatki subwencja powinna pokrywać i jak powinna być dzielona między jednostki samorządu terytorialnego. Nie zapewnia on rozwiązań

¹⁵ Bardzo istotne jest, by tego rodzaju programy dotacji celowych ustawowo miały charakter wieloletni, gdyż po pierwsze ochrona dzieci zagrożonych jest bardzo poważną sprawą, a stworzenie takich programów nie może być postrzegane jako pewnego rodzaju „zawór”, który rząd centralny może zamknąć, kiedy chce – np. gdy stwierdzi, że globalne wydatki na oświatę są zbyt duże. Po drugie, nawet jeżeli usługi i programy o specjalnym charakterze zostaną przekazane jako zadania delegowane do samorządów, to JST będą nadal odpowiedzialne za zarządzanie nimi. Zarządzanie nie może być zaś racjonalne, skuteczne ani innowacyjne bez odpowiednio długiej perspektywy czasowej.

uniwersalnych. To z kolei prowokuje pytanie, czy cała rzecz jest w ogóle warta wysiłku.

Nasza odpowiedź na to pytanie jest twierdząca z kilku powodów. Po pierwsze, naszym zdaniem obecny system jest niestabilny właśnie dlatego, że nie ma powszechnego konsensu, na co powinna być wydawana subwencja oświatowa. Po drugie, próba taka z konieczności wymusiłaby precyzyjne zdefiniowanie relacji Karty Nauczyciela do subwencji oświatowej. Stworzyłaby mechanizm pozwalający oszacować skutki zmian w Karcie Nauczyciela oraz skutki innych centralnych uregulowań standardów oświatowych i wynagrodzeń nauczycieli dla wartości kwoty całkowitej oraz zasad podziału subwencji. Po trzecie, ze względu na to, iż określenie klarownych standardów dotyczących subwencji oświatowej będzie oparte na normatywnej wielkości oddziałów, normatywnej liczbie godzin nauczania i normatywnym wynagrodzeniu, samorządy otrzymają zbiór jasno określonych (choć nie narzuconych) standardów procesu. W oparciu o nie będą mogły kształtować swoje postępowanie w zakresie zarządzania i finansów.

Standardy te zdefiniują finansowe konsekwencje określonej polityki w zakresie dodatkowej liczby godzin nauczania, wielkości oddziałów i dodatkowego wynagrodzenia nauczycieli. A to z kolei powinno umożliwić bardziej dojrzałe dyskusje na szczeblu lokalnym i krajowym na temat związków między różnymi strategiami oświatowymi, ich realnym kosztem oraz ich wpływem na jakość edukacji. Zwłaszcza obywatele otrzymają użyteczną pomoc w swoich dyskusjach z władzami gminnymi i powiatowymi na temat szkół. Jednak żeby urzeczywistnić obietnicę takiej silniejszej więzi, musimy wrócić do problemów, jakie stwarza obecna definicja nadzoru pedagogicznego oraz rola kuratoriów.

1.5. NOWE SPOJRZENIE NA NADZÓR PEDAGOGICZNY

Opisując polskie rozwiązania ustawowe dotyczące nadzoru pedagogicznego stwierdziliśmy, że samorząd terytorialny ma bardzo ograniczony wpływ na to, co dzieje się w szkołach, zaś kuratoria spełniają zbyt wiele sprzecznych ze sobą funkcji. Połączenie oceny jakości edukacyjnej oraz egzekwowania wymogów prawa (standardów) oznacza, że każde z kuratoriów musi zająć stanowisko co do wagi poszczególnych kryteriów oceny. Każde z nich może dojść do innych wniosków, lub co roku zmieniać swoje podejście. W efekcie nie ma spójności postępowania kuratoriów w skali całego kraju, zaś ich interwencje w konkretnych przypadkach często są oceniane jako arbitralne i niesłuszne.

Przedstawimy teraz w skrócie możliwe kierunki zmian, które nie tylko powinny usunąć niektóre napięcia obecne w dzisiejszym systemie i zwiększyć możliwości monitorowania, analizy i realnego wpływania na jakość oświaty, ale także będą zgodne z zarysowaną w poprzednim rozdziale koncepcją subwencji oświatowej opartej na standardach oświatowych.

W pierwszej kolejności należałoby oddzielić funkcje kuratoriów związane z oceną jakości i doradztwem metodologicznym od odpowiedzialności za prawne egzekwowanie standardów i za rutynowe kontrole podstawowych

decyzji organizacyjnych samorządów. Zadania te powinny być realizowane przez zupełnie niezależne od siebie instytucje. Pierwsza z nich miałaby prawo kontroli i egzekwowania od szkół i samorządów przestrzegania prawa i obowiązujących norm oświatowych. Druga powinna być nastawiona na profesjonalną współpracę ze szkołami w atmosferze zaufania i wzajemnego szacunku. Możliwe usytuowanie instytucjonalne tych dwóch funkcji jest tematem niniejszego rozdziału.

Wydaje się jasne, że uprawnienia decyzyjne kuratoriów powinny być znacznie ograniczone. Naszym zdaniem, pierwszym i oczywistym krokiem w tym kierunku jest przekazanie całej odpowiedzialności za kontrolowanie przestrzegania standardów budowlanych, higienicznych, bezpieczeństwa i tym podobnych wyspecjalizowanym instytucjom, takim jak Sanepid, straż pożarna oraz lokalne inspekcje budowlane. Kolejnym krokiem byłoby uwolnienie kuratoriów od obowiązku dokonywania oceny arkuszy organizacyjnych pracy szkół, gdyż jest to niezmiernie czasochłonna procedura, pochłaniająca energię, którą można by wykorzystać na realizację innych zadań.

W chwili obecnej nie ma też sensu, by kuratoria zachowały prawo weta w odniesieniu do decyzji o zamykaniu szkół czy zmianach w sieci szkół. Uprawnienie to ma burzliwą historię, ponieważ początkowo reformy zmierzały w kierunku rosnącej autonomii samorządów terytorialnych: kuratoria musiały najpierw wyrażać zgodę, a potem tylko opiniować gminne plany zmian w sieci szkół i placówek. Przywrócenie kuratoriom prawa do blokowania likwidacji szkół odwróciło tę tendencję, niezgodnie z powszechnym rozumieniem „zadania własnego”, i w efekcie doprowadziło do licznych konfliktów z samorządami, które nie mogły realizować swoich strategii rozwoju oświaty. Ta funkcja zarządcza kuratoriów stanowczo powinna być im odebrana.

Kolejne ważne pytanie brzmi: kto powinien mieć uprawnienia do zwalniania dyrektorów szkół za rażące naruszenia zasad postępowania bądź niekompetencję. W chwili obecnej kuratoria mogą podejmować takie decyzje, natomiast samorzady mogą tylko zgłaszać do kuratorium propozycje działania. Niewątpliwie nadanie takich uprawnień samorządom stworzy przestrzeń do nadużyć. Z drugiej strony jednak obecne procedury skazują dyrektorów na podwójną podległość i bardzo utrudniają samorządom reagowanie na skargi rodziców dotyczące kierowania szkołą. Naszym zdaniem należy opracować procedury, które z jednej strony umożliwią samorządom podejmowanie jednostronnych decyzji o zwolnieniu dyrektorów, a z drugiej ograniczą możliwości nadużyć i wprowadzą przejrzysty tryb podejmowania decyzji oraz odwoływania się od nich. Jeżeli kuratoria zachowałyby prawo do jednostronnego decydowania o zwolnieniu dyrektora szkoły, uprawnienie to powinno być ograniczone tylko do sytuacji rażącego pogwałcenia prawa, bez możliwości innych ingerencji kuratoriów w wewnętrzną pracę szkół.

Innymi słowy, odpowiedzialność kuratoriów związana z nadzorem pedagogicznym powinna być jak najszybciej ograniczona do kontrolowania, czy szkoły i samorzady przestrzegają określonej liczby standardów prawnych. Standardy te powinny być jednoznacznie zdefiniowane ustawowo i weryfikowane podczas okresowych wizytacji. Zakres tych standardów prawnych będzie

szeroki: od maksymalnej wielkości oddziały klasowego i maksymalnych dopuszczalnych wskaźników absencji uczniów i nauczycieli do procedur dotyczących związanych ze szkołą dokumentów.

Powstaje pytanie, czy dla realizacji tych funkcji kontrolnych konieczne jest utrzymanie kuratoriów oświaty i wychowania jako oddzielnych instytucji, czy też nie można ich powierzyć innym jednostkom aparatu wojewody. Z jednej strony kuratoria są tradycyjną instytucją polskiej oświaty i reprezentują Ministra Edukacji Narodowej w terenie. Ponadto kuratoria spełniają szereg ważnych ról w systemie oświaty, w tym organizację roku szkolnego, organizację regionalnych konkursów uczniowskich, programów wymiany uczniów i tym podobne. Ich likwidacja będzie wymagała ponownego przemyślenia, kto te funkcje będzie spełniał. Z drugiej strony utrzymywanie przez kuratoria nadmiernych uprawnień zarządczych wobec szkół obniżyło ich autorytet w systemie oświaty. Ponadto istnienie kuratoriów grozi tym, że w przyszłości ponownie będą im przekazane odebrane obecnie, zgodnie z naszymi propozycjami, uprawnienia, jak to już miało parokrotnie miejsce.

Przechodzimy teraz do drugiej grupy funkcji spełnianych obecnie przez kuratoria. Należą do nich: metodyczne wsparcie nauczycieli i dyrektorów, współpraca ze szkołami w identyfikowaniu ich słabych stron, tworzenie i realizacja programów naprawczych, pogłębiona inspekcja szkół. W Europie funkcjonuje wiele modeli organizacyjnych inspekcji szkolnej: scentralizowane i podporządkowane rządowi (np. Francja) lub zdecentralizowane i rozproszone (np. Anglia). Dla Polski interesujące są zwłaszcza modele zdecentralizowane, jako bardziej zgodne z naszym systemem oświaty. Jednak niezależnie od tego typu wyborów można wyróżnić szereg funkcji, które muszą być realizowane w każdym modelu, a więc powinny być odpowiednio ułożone organizacyjnie. Krótko omówimy trzy grupy takich funkcji, pozostawiając otwartym pytanie co do ich możliwego ułożenia: określanie wymogów informacyjnych, funkcje diagnostyczno-badawcze, kształcenie kadry profesjonalnych doradców (inspektorów).

Pierwsza grupa funkcji odnosi się do jednego z aspektów lokalnego systemu bonów, które w rozdziale szóstym rekomendujemy jako przydatny i wartościowy niezależnie od samych bonów, mianowicie publicznego udostępniania obszernych informacji o szkołach. Potrzebne jest określenie standardów dotyczących publikowania informacji ze szkół i samorządów lokalnych o nakładach, jakie szkoły otrzymują, o sposobach realizacji procesu dydaktycznego oraz o rezultatach, jakie osiągają. Bardzo istotne informacje dotyczą lokalnych regulaminów płacowych, w tym dodatków motywacyjnych i funkcyjnych. Obejmuje to także opracowanie dla samorządów i szkół metodologii stosowanych przy obliczaniu różnych wskaźników wykorzystania zasobów oraz porównania wyników pracy szkół (w tym zwłaszcza odpowiedzialnego porównywania wyników testów zewnętrznych), a także określenie form prezentacji tego rodzaju informacji. Można wziąć pod uwagę takie wskaźniki jak: wydatki na jednego ucznia w różnych szkołach, wielkość oddziałów, skala wypadania z systemu szkolnego, liczba dzieci spoza rejonu uczęszczających do szkoły, wskaźniki doskonalenia zawodowego nauczycieli. Celem tych wysiłków jest

zwiększanie zdolności rodziców, nauczycieli, wychowawców, władz samorządowych oraz ogółu obywateli do krytycznej refleksji na temat tego, co dzieje się w lokalnych systemach oświaty.

Druga grupa funkcji ma charakter badawczy i obejmuje analizy i programy badawcze poświęcone różnym aspektom funkcjonowania polskiego systemu oświaty. Ich celem jest diagnoza problemów i formułowanie strategii naprawczych. Zakres badań, które należałoby przeprowadzić, jest ogromny. Obejmuje problemy takie jak nauczanie dzieci zagrożonych, skuteczność nauczania języków obcych i technologii informacyjnych, regionalne zróżnicowania w wynikach szkół, społeczne, ekonomiczne, organizacyjne i inne czynniki odpowiedzialne za wyniki sprawdzianów i testów w różnych szkołach i regionach kraju. Celem tych badań byłoby zapewnienie wspólnocie oświatowej pogłębionych analiz porównawczych, umożliwiające wzajemne uczenie się od siebie i dzięki temu osiągnięcie coraz lepszych wyników.

Trzecią grupą funkcji jest opracowanie standardów, procedur akredytacji oraz programów szkoleniowych niezbędnych do zbudowania kadry profesjonalnych, akredytowanych ewaluatorów i doradców oświatowych. Niewielka liczba tych specjalistów mogłaby być zatrudniona w jakiejś agencji centralnej, ale większość z nich funkcjonowałaby na rynku jako niezależni konsultanci (tak jest w modelu brytyjskim). Jednocześnie szkoły, a być może także samorządy lokalne, byłyby ustawowo zobowiązane do tego, by okresowo poddawać się pogłębionej ocenie zewnętrznej prowadzonej przez tych akredytowanych konsultantów. Na początku procesu finansowanie tego systemu niezależnych inspektorów wymagałoby zapewne wsparcia finansowego państwa. Z czasem odpowiedzialność za zamawianie i finansowanie pogłębionych ocen szkół obciążałaby samorządy i szkoły. Byłoby więc wskazane, aby środki na oceny okresowe oraz wsparcie metodologiczne zostały wbudowane w budżety szkolne. Jest też oczywiste, że raporty z ocen okresowych, a przynajmniej ich znaczące części (z zachowaniem ochrony informacji osobowych), powinny być powszechnie dostępne. Zwiększyłyby społeczną świadomość problemów jakości oświaty, które bynajmniej nie sprowadzają się do wyników testów i sprawdzianów, a jednocześnie ułatwiłyby formułowanie realistycznych wymagań w tym zakresie wobec szkół i samorządów.

Można oczekiwać, iż zarówno oparcie podziału subwencji oświatowej między jednostki samorządu terytorialnego na jasno określonych standardach oświatowych, jak i sprecyzowanie ról nadzoru pedagogicznego stworzy rozwiązania instytucjonalne sprzyjające stałemu dialogowi społecznemu, eksperymentowaniu z nowymi rozwiązaniami oraz uczeniu się od innych – czyli temu wszystkiemu, co odróżnia lepsze systemy oświaty od gorszych.

FINANSOWANIE OŚWIATY W WYBRANYCH KRAJACH EUROPY

W pierwszej części rozdziału przedstawione jest zróżnicowanie podziału kompetencji w zakresie finansowania i zarządzania oświatą pomiędzy różne szczeble administracji publicznej krajów europejskich. Druga część zawiera bardziej szczegółowe studia przypadków pięciu krajów: Anglii, Szwecji, Holandii, Finlandii i Litwy.

2.1. ZRÓŻNICOWANIE EUROPEJSKICH SYSTEMÓW FINANSOWANIA OŚWIATY

Metody zarządzania i finansowania oświaty w krajach europejskich znacznie się między sobą różnią. Traktaty europejskie pozostawiają krajom członkowskim swobodę kształtowania i finansowania swoich systemów edukacji. Mimo uniformizacji postępującej w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego – również w regulacjach usług publicznych – różnice w szczegółowych rozwiązaniach dotyczących finansowania edukacji są bardzo trwałe. Wynika to z faktu, że klucz do organizacji systemów edukacyjnych tkwi zawsze w specyficznych rozwiązaniach ustrojowych poszczególnych krajów, w ich historii – zwłaszcza w historii samorządu terytorialnego, a także w strukturze sieci osiedleńczej warunkującej optymalne sposoby świadczenia usług dla ludności. Ponadto kraje w odmienny sposób określają, jakie instytucje oświatowe są zaliczane do systemu szkolnego (Barro 1998).

Nie oznacza to jednak, że kraje nie korzystają wzajemnie ze swoich doświadczeń, ani że instrumenty polityki oświatowej wywodzące się z różnych systemów nie funkcjonują razem.

Ważną kwestią w porównaniach systemów edukacji jest stopień ich decentralizacji. Werner i Shah (2006) wyróżniają trzy rodzaje decentralizacji zarządzania oświatą¹:

- *dekoncentracja*, w ramach której centralne ministerstwo przekazuje część uprawnień jednostkom na szczeblu regionalnym lub lokalnym, jednak jednostki te pozostają bezpośrednio podporządkowane administracji centralnej (lub są jej częścią);
- *decentralizacja*, czyli system, w którym prowadzenie szkół i odpowiedzialność za podejmowanie większości decyzji jest przeniesiona ze szczebla rządu centralnego na szczebel samorządu lokalnego;

¹ Trzeba tu dodać, że w literaturze naukowej spotykamy również odmienne klasyfikacje zakresu decentralizacji oświaty. Na przykład Barro (1998) wyróżnia cztery modele finansowania oświaty (północno-amerykański, brytyjski, scentralizowany kontynentalny i federacyjny kontynentalny).

- *delegacja* uprawnień na rzecz szkół, czyli przekazanie przez organ prowadzący części uprawnień decyzyjnych samej szkole, w sytuacji gdy prawna odpowiedzialność pozostaje na wyższym szczeblu (organu prowadzącego) i uprawnienia szkół mogą zostać cofnięte. Delegowanie uprawnień na poziom szkolny występuje często jako zaawansowana forma decentralizacji w krajach, których znaczna część kompetencji należy już do samorządów terytorialnych. Delegacja jest także naturalnym rozwiązaniem w „skomercjalizowanych” systemach szkolnych finansowanych za pomocą bonów oświatowych.

Odpowiedzialność za zarządzanie oświatą w poszczególnych krajach jest w zróżnicowany sposób podzielona między instytucje i szczeble administracji publicznej. Do tego podziału odpowiedzialności dopasowane są z kolei różne modele finansowania szkół. W systemach opartych na dekoncentracji środki finansowe na oświatę są najczęściej przekazywane samorządom w postaci dotacji celowych (które można wydatkować tylko na ściśle określony cel). Przy delegacji uprawnień do poziomu szkoły przepływy finansowe są na ogół kierowane z budżetu państwowego bezpośrednio do szkół, a jeżeli przechodzą one przez budżety lokalne, prawa samorządów do ich realokacji są bardzo ograniczone.

I wreszcie, w systemach opartych na decentralizacji zarządzania oświatą do poziomu samorządów lokalnych, znacząca część budżetowych środków przeznaczanych na szkoły pochodzi albo z dotacji, z transferów z budżetu centralnego i z udziałów samorządów w podatkach budżetu państwa (takich jak PIT), albo z dochodów własnych, zwłaszcza z podatków, których stawka jest ustalana przez samorzady lokalne. W Stanach Zjednoczonych źródłem wydatków oświatowych są dochody samorządów z podatku od nieruchomości, natomiast w krajach skandynawskich z podatku od dochodów obywateli. W obu przypadkach samorzady w pewnym zakresie same decydują o poziomie opodatkowania.

Krajami o relatywnie dużym stopniu scentralizowania systemu edukacji są Francja, Włochy, Austria i Hiszpania, gdzie na szczeblu lokalnym zapadają tylko decyzje dotyczące wyposażenia i wydatków inwestycyjnych w szkołach. Inne kwestie, w tym wynagradzanie nauczycieli oraz programy nauczania, pozostają w wyłącznej kompetencji administracji centralnej lub regionalnej².

Jeśli za miarę stopnia decentralizacji przyjąć udział samorządów terytorialnych w finansowaniu szkół, to za skrajnie scentralizowany należałoby uznać także system holenderski. 100% kosztów funkcjonowania szkół jest w nim bowiem pokrywane bezpośrednio przez państwowe dotacje, przy bardzo ograniczonych kompetencjach gmin. Efekt ten wynika jednak w znacznej mierze z historycznego dążenia do zapewnienia równego traktowania przez władze szkół prywatnych (stanowiących około 70% ogółu szkół) i publicznych, prowadzonych przez samorzady (system holenderski zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części rozdziału). Należy też dodać, że wiele kompetencji przynależy w Holandii do samych szkół. Według raportu OECD *Education at a Glance*

² W Hiszpanii mamy do czynienia z ustrojem *quasi* federalnym, ze znacznymi uprawnieniami regionów autonomicznych i niskim stopniem decentralizacji w ramach samych regionów.

(2008), Holandia jest jedynym krajem OECD, w którym niemal wszystkie decyzje odnośnie zarządzania personelem, organizacji nauczania, struktury sieci szkolnej i struktury wykorzystania zasobów zapadają na szczeblu szkoły. Przykład Holandii pokazuje, że nie ma jednego prostego kryterium, które pozwalałaby ocenić realny zakres decentralizacji oświaty. Jedną z metod jest zastosowana w raporcie OECD *Education at a Glance* (2008) analiza podziału kompetencji między szczeble zarządzania. Również ona nie opisuje jednak w pełni rozwiązań stosowanych w różnych krajach. Poniższa tabela 2.1 podaje wyniki tej analizy dla szkół ponadpodstawowych niższego szczebla (ISCED 2).

Tab. 2.1. Stopień decentralizacji systemów edukacyjnych według raportu OECD *Education at a Glance* 2008

Kraj	Procent decyzji dotyczących publicznych szkół ponadpodstawowych niższego szczebla (ISCED 2) podejmowanych na poziomie:					
	centralnym	makro-regionalnym	regionalnym	sub-regionalnym	lokalnym	szkolnym
Australia	0	56	0	0	0	44
Austria	27	22	0	0	22	30
Belgia (fl.)	0	29	0	0	0	71
Czechy	6	0	0	0	33	61
Dania	19	0	0	0	40	41
Anglia	4	0	0	0	5	91
Finlandia	2	0	0	0	76	22
Francja	27	0	6	28	0	39
Niemcy	4	31	17	0	18	30
Węgry	4	0	0	0	27	69
Islandia	23	0	0	0	37	40
Włochy	31	0	16	0	6	47
Japonia	13	0	21	0	45	21
Korea	7	0	36	0	8	49
Luksemburg	68	0	0	0	0	32
Meksyk	30	48	2	0	0	20
Holandia	6	0	0	0	0	94
Nowa Zelandia	24	0	0	0	0	76
Norwegia	25	0	0	0	40	35
Portugalia	57	0	0	0	0	43
Szkocja	17	0	0	0	53	30
Hiszpania	9	42	10	0	3	36
Szwecja	18	0	0	0	35	47
Estonia	4	0	0	0	30	66
Słowenia	38	0	0	0	4	58

Źródło: *Education at a Glance* 2008.

Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X		
Regionalne						X				
Lokalne (wyższy szczebel)							X			X
Lokalne (niższy szczebel)								X		
Hiszpania										
Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Regionalne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Lokalne (wyższy szczebel)										X
Lokalne (niższy szczebel)										
Szwecja										
Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Lokalne (wyższy szczebel)										X
Lokalne (niższy szczebel)							X	X	X	
Szwajcaria										
Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regionalne							X	X	X	
Lokalne								X		X
Wielka Brytania										
Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Lokalne (wyższy szczebel)										
Lokalne (niższy szczebel)							X	X	X	X
Polska										
Centralne	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Regionalne										
Lokalne (wyższy szczebel)							X	X	X	X
Lokalne (niższy szczebel)							X	X	X	X

Źródło: Werner, Shah 2006 oraz opracowanie własne.

Tab. 2.3. Szczegółowe kompetencje w ramach systemów edukacyjnych w wybranych krajach Europy

Władze	Regulacje wynagrodzeń	Wypłata wynagrodzeń	Awans nauczycielski	Ocena pracy szkoły i nauczyciela	Dodatkowe klasy
Austria					
Centralne ME*	X				
Regionalne ME		X	X	X	X
Władze lokalne			(X)	(X)	X
Szkola (rada szkoły)					(X)
Belgia					
Centralne ME					
Regionalne ME	X	X	X	X	X
Władze lokalne					
Szkola (rada szkoły)					
Dania					
Centralne ME	(X)			EVA	
Regionalne ME					
Władze lokalne	X				X
Szkola (rada szkoły)	X	X	X		X
Francja					
Centralne ME	X	X	X	Academie	
Regionalne ME					
Władze lokalne					X
Szkola (rada szkoły)					
Niemcy					
Centralne ME	X				
Regionalne ME		X	X	X	(X)
Władze lokalne				X	X
Szkola (rada szkoły)					(X)
Włochy					
Centralne ME	X	X	(X)	INVALSI	

Regionalne ME				X				
Władze lokalne					X			
Szkoła (rada szkół)								X
Hiszpania								
Centralne ME	X					X		
Regionalne ME			X			X		X
Władze lokalne								
Szkoła (rada szkół)								X
Szwecja								
Centralne ME						NAE		
Regionalne ME						(X)		X
Władze lokalne						X		X
Szkoła (rada szkół)			X					(X)
Szwajcaria								
Centralne ME								(X)
Regionalne ME			X					X
Władze lokalne						X		(X)
Szkoła (rada szkół)								(X)
Wielka Brytania								
Centralne ME	X					Ofsted		
Regionalne ME						(X)		X
Władze lokalne					X			
Szkoła (rada szkół)								X
Polska								
Centralne ME	X					CKE		
Regionalne ME			X			Kuratoria		X
Władze lokalne					X	(X)		(X)
Szkoła (rada szkół)					X			

Źródło: Werner Shah 2006 oraz opracowanie własne.

* ME = Ministerstwo Edukacji.

Na szczególną uwagę zasługuje mechanizm finansowania oświaty w Anglii. Tamtejszy zdecentralizowany system kształtował się ewolucyjnie przez ponad sto lat, co uczyniło go – w efekcie wielu nakładających się reform – bardzo złożonym. Odsetek decyzji podejmowanych na różnych szczeblach administracji, przedstawiony w tabeli 2.1, nie w pełni odzwierciedla istotne cechy tego systemu, takie jak:

- daleko idąca autonomia szkół będących realnym partnerem samorządu terytorialnego, zdolnym do wpływania na jego politykę;
- kluczowa pozycja samego samorządu;
- duży wpływ rządu i jego kontrola nad kierunkami i strukturą wydatków oświatowych; większość środków na funkcjonowanie szkół pochodzi nie z dochodów własnych samorządów, ale z grantów i transferów z budżetu centralnego.

Można także porównać zarządzanie oświatą w różnych krajach, analizując rozkład wybranych ogólnych kompetencji zarządczych między szczeble zarządzania. Tabela 2.2 powyżej stanowi przykład takiej analizy dla wybranych krajów europejskich.

Stopień decentralizacji zależy od poziomu szkolnictwa. Szkolnictwo wyższe (poziom 5–6 według klasyfikacji ISCED) pozostaje w gestii władz centralnych w zdecydowanej większości krajów europejskich i samorządy terytorialne nie odgrywają w zarządzaniu szkołami wyższymi żadnej roli. Wyjątek stanowią niektóre kraje o ustroju federalnym lub *quasi*-federalnym, ze znaczną autonomią przyznaną regionom. W Belgii, Niemczech i Hiszpanii rządy regionalne dysponują częściowymi lub całkowitymi kompetencjami w dziedzinie szkolnictwa wyższego.

Znacznie większe zróżnicowanie dotyczy kompetencji samorządów w odniesieniu do szkół średnich (ISCED 2–3). W krajach, gdzie oprócz centrum występują trzy szczeble administracji terytorialnej, zarządzanie oświatą na poziomie ponadpodstawowym należy niekiedy do szczebla pośredniego. W Polsce dotyczy to tylko szkół ponadgimnazjalnych (poziom ISCED 3), których organem prowadzącym są powiaty lub miasta na prawach powiatu. Organami prowadzącymi szkoły średnie niższego szczebla (ISCED 2) są w naszym kraju gminy. Częściowe kompetencje w zarządzaniu szkołami średnimi, choć węższe niż w przypadku Polski, ma samorząd średniego szczebla we Francji, Włoszech i Belgii. W krajach skandynawskich – Szwecji, Danii i Finlandii – organami prowadzącymi szkoły średnie są gminy (podstawowe jednostki samorządu terytorialnego), które mają w tej dziedzinie bardzo szerokie kompetencje – od zarządzania budynkami i wyposażeniem szkół, po regulowanie płac nauczycielskich i dostosowywanie programu nauczania do lokalnych potrzeb. Zaś w krajach takich jak Austria, Szwajcaria, Niemcy i Hiszpania kluczowe kompetencje w kwestii zarządzania oświatą na szczeblu ponadpodstawowym należą do administracji regionalnej.

Szkolnictwo podstawowe (poziom ISCED 1) jest w zdecentralizowanych systemach edukacyjnych domeną przede wszystkim podstawowego szczebla samorządu terytorialnego (odpowiedników polskiej gminy). Jednak do krajów, w których samorząd gminny ma pełne kompetencje dotyczące zarządzania

szkołami podstawowymi (obejmujące utrzymanie budynków, wydatki bieżące oraz, w części lub całości, zatrudnianie i wynagradzanie nauczycieli) można zaliczyć tylko państwa nordyckie, Wielką Brytanię i Polskę. W pozostałych krajach szczebel regionalny bądź centralny zachowuje kompetencje przynajmniej w sferze płac nauczycielskich, czasem (na przykład w Niemczech) również co do budynków szkolnych i ich wyposażenia.

Zróżnicowanie kompetencji poszczególnych szczebli administracji w różnych krajach ujawnia się jeszcze wyraźniej, jeśli przyjrzeć się konkretnym decyzjom podejmowanym przez różne szczeble administracji. W odniesieniu do szkolnictwa podstawowego i średniego rozkład wybranych szczegółowych kompetencji związanych z zarządzaniem podaje tabela 2.3.

Zauważmy na przykład, że o ile we wszystkich systemach opracowanie ogólnych ram programu nauczania należy do obowiązków instytucji szczebla centralnego, o tyle kraje różnią się znacznie pod względem zakresu autonomii samorządów i szkół w kwestii modyfikowania programów szkolnych w ramach rządowych ram. Według OECD (2008) z krajów europejskich Czechy, Anglia, Węgry i Holandia przekazały szkołom znaczne kompetencje w tym zakresie. Natomiast w Finlandii dużą rolę w opracowaniu lokalnych programów nauczania spełniają samorządy gminne.

Szczególnie ważne dla zarządzania oświatą są kompetencje w dziedzinie regulacji i wypłacania wynagrodzeń nauczycielskich. Koszty płacowe stanowią przeciętnie około 70% całkowitych wydatków oświatowych w poszczególnych krajach, są zatem kategorią dominującą w budżetach szkół. Ponadto wynagrodzenia mogą być istotnym instrumentem polityki publicznej – w tym polityki podnoszenia jakości edukacji.

W większości krajów Europy regulacja wynagrodzeń odbywa się na szczeblu centralnym, tylko w niektórych na szczeblu regionalnym (Szwajcaria i Belgia). Najbardziej zdecentralizowane są kraje skandynawskie, szczególnie Szwecja, gdzie decyzje podejmuje dyrektor szkoły, po negocjacjach finansowych z samorządem. W Polsce o wysokości wynagrodzeń decydują formalnie organy prowadzące (w większości wypadków samorządy terytorialne), jednak kwestie te są silnie uregulowane na poziomie centralnym za pomocą ustawy Karta Nauczyciela (co omawiamy w rozdziale piątym).

Jeśli chodzi o wypłaty wynagrodzeń, w największym stopniu funkcję tę zdecentralizowano w krajach skandynawskich, w Anglii i w Polsce. W większości tych krajów wynagrodzenia nauczycielskie są wypłacane przez szkoły, w porozumieniu z samorządem. W krajach takich jak Francja, Belgia, Niemcy, Włochy, Hiszpania czy Szwajcaria za wypłacanie wynagrodzeń odpowiedzialne są władze szczebla centralnego lub regionalnego. Na przykład we Flandrii Ministerstwo przelewa bezpośrednio wynagrodzenia wszystkich pracowników szkół na ich konta bankowe.

2.2. STUDIA PRZYPADKÓW – SYSTEMY FINANSOWANIA EDUKACJI

2.2.1. *Anglia – aktywne zarządzanie na wszystkich szczeblach administracji*

Anglia jest krajem o najdłuższej w Europie historii decentralizacji oświaty, przy czym zachodzące w tamtejszym systemie zmiany niemal zawsze miały charakter ewolucyjny, i z tego powodu wiele elementów poprzednich rozwiązań organizacyjnych i finansowych funkcjonowało nadal. W efekcie powstał system sprawnie zarządzany, jednak bardzo złożony i trudny do skopiowania w innych warunkach społecznych. W niniejszym krótkim opisie ograniczamy się z konieczności do jego stanu obecnego.

System finansów samorządowych w Anglii, a wraz z nim system finansowania oświaty, ulegał w ostatnich latach daleko idącym przeobrażeniom. Za bezpośrednie utrzymanie szkół odpowiedzialne są samorzady lokalne, a konkretnie wyodrębnione w ramach samorządowej administracji tzw. lokalne władze oświatowe (Local Education Authorities). Do 2006 roku finansowanie szkolnictwa opierało się na złożonym mechanizmie, w ramach którego:

- samorzady uzyskiwały dochody z podatków lokalnych, w tym z najważniejszego – *council tax*;
- rząd centralny szacował potrzeby finansowe samorządu za pomocą algorytmu o nazwie Formula Spending Shares (FSS)³. Algorytm ten obejmował siedem dziedzin gospodarki samorządowej, w tym edukację. Brał pod uwagę dużą liczbę wskaźników opisujących strukturę społeczną i gospodarczą danej jednostki;
- jednocześnie rząd szacował dla każdego samorządu jego potencjalne przychody z tytułu podatków;
- pomoc państwa dla poszczególnych samorządów była obliczana jako różnica między wynikiem kalkulacji FSS a oszacowanymi przychodami samorządu;
- różnicę tę samorząd otrzymywał w postaci subwencji ogólnej o nazwie Revenue Support Grant.

Począwszy od roku finansowego 2006/2007 w systemie zaszły poważne zmiany. Polegały one na wyróżnieniu edukacji jako osobnego zadania samorządów, finansowanego za pomocą odrębnego instrumentu – dotacji celowej, a także na wprowadzeniu obowiązkowego trzyletniego planowania wydatków edukacyjnych zarówno na szczeblu centralnym, jak lokalnym⁴.

Podstawowym instrumentem nowego systemu stał się Dedicated Schools Grant (DSG), przekazywany przez rząd centralny lokalnym władzom edukacyjnym (LEA) w formie celowej dotacji, która następnie musi być w 100% przeznaczona na cele edukacyjne. Kalkulacja wysokości DSG dla poszczególnych jednostek lokalnych (LEA) opiera się wyłącznie na liczbie uczniów uczęszczających do szkół podlegających danej jednostce. Liczba uczniów jest

³ Począwszy od 2006 roku mechanizm ten został zmodyfikowany i nosi nazwę Relative Needs Formula.

⁴ Reforma polegająca na wprowadzeniu trzyletniego planowania dotyczy całego sektora finansów publicznych, nie tylko finansowania edukacji.

mnożona przez minimalny gwarantowany poziom wydatków jednostkowych, który w okresie przejściowym reformy jest determinowany przez historyczny poziom wydatków poszczególnych LEA⁵.

Lokalne władze oświatowe wydają środki z DSG na dwa sposoby:

- za pomocą formuły dzielącej fundusze między szkoły na swoim terytorium (środki do dyspozycji szkół);
- przez tzw. „wydatki centralne” (środki w dyspozycji LEA).

Podstawową formą dystrybucji środków edukacyjnych na szczeblu lokalnym jest formuła alokacyjna do szkół. Prawo (The School Finance Regulations) ściśle reguluje termin, w jakim LEA musi opublikować (podać do wiadomości szkół) kształt formuły na trzy lata z góry (okresy 1, 2 i 3), przy czym wzór dla okresów (lat) 2 i 3 może być modyfikowany w czasie trwania pierwszego okresu (roku). Ponadto określone są pewne wymagania co do formuły – przede wszystkim powinna się opierać na liczbie uczniów w poszczególnych szkołach.

Ustawa precyzyjnie określa, jakie rodzaje kosztów mogą zostać wyłączone z puli dzielonej między szkoły za pomocą formuły i przeniesione do wydatków centralnych. Są to między innymi wydatki związane ze szkolnictwem specjalnym, programami naprawczymi w szkołach, zarządzaniem strategicznym, nagrodami za wysoką jakość nauczania, ułatwianiem uczniom dostępu do edukacji.

Oprócz DSG, który stanowi ponad 80% ogólnych wydatków na edukację, lokalne władze edukacyjne otrzymują od rządu dodatkowe środki w ramach tzw. School Standards Grant (SSG). Są to środki kierowane przez ministerstwo (Department for Children, Schools and Families) bezpośrednio do szkół. Lokalne władze edukacyjne pełnią tu tylko rolę pomocniczą, przekazując środki na konto szkoły. Choć SSG ma naturę subwencji ogólnej, szkoły są zachęcane do wydawania tych środków na podnoszenie standardów kształcenia, szczególnie w zakresie personalizacji nauczania i uwzględniania specyficznych potrzeb uczniów. W roku finansowym 2008/2009 łączna wartość SSG wynosi około 1,5 mld GBP, czyli 4,5% ogólnych wydatków na edukację.

Angielskie szkoły, za pośrednictwem LEA, otrzymują ponadto fundusze w ramach kilkunastu mniejszych programów celowych, skupionych pod nazwą Standard Funds. Są to celowe fundusze przeznaczone na finansowanie konkretnych programów i zadań oświatowych. Zgodnie z prawem, jako dotacje celowe, muszą one zostać w całości wydane zgodnie z przeznaczeniem, ale tylko niektóre z nich (School Lunch Grant, Ethnic Minority Achievement Grant) muszą zostać w 100% przekazane przez LEA na konta poszczególnych szkół. Daje to administracji lokalnej pewną swobodę w realizacji celów finansowanych przez państwo za pomocą Standard Funds.

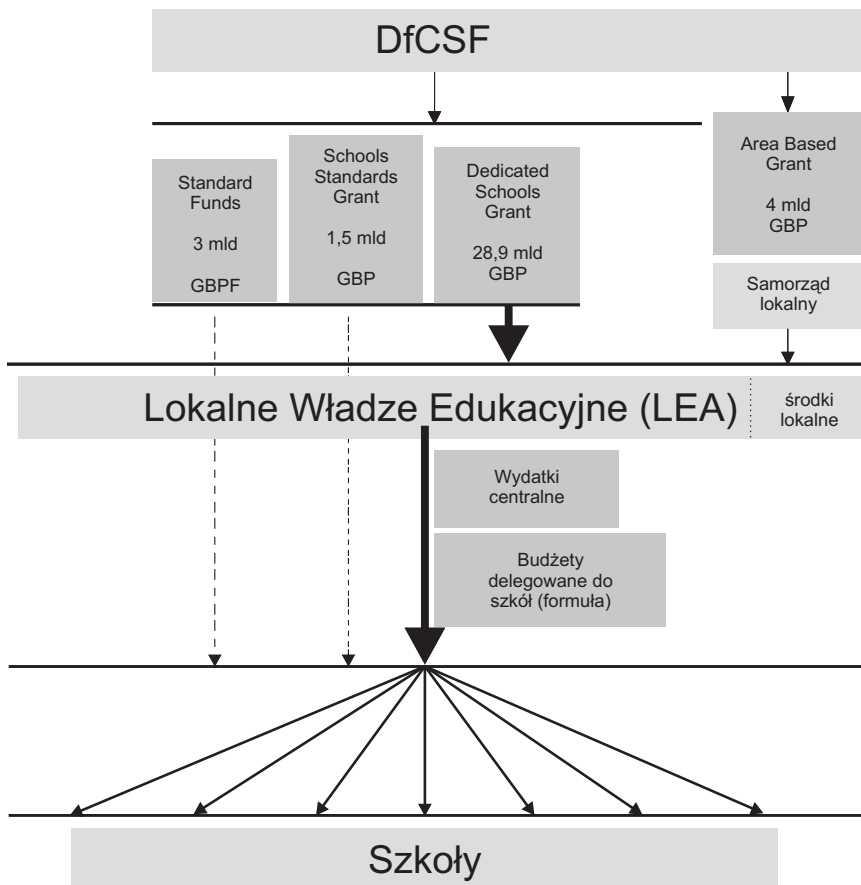
W roku finansowym 2008/2009 rząd przekazuje lokalnym władzom edukacyjnym następujące dotacje celowe:

- School Development Grant (dotacja na rozwój szkół),

⁵ To rozwiązanie gwarantowało każdej LEA ochronę przed nagłym obniżeniem ich budżetu oświatowego. Jest ono jednak obecnie bardzo krytykowane, gdyż z jego powodu podział DSG pomiędzy gminy jest nadal określony przez ich wydatki sprzed paru lat.

- School Lunch Grant (dotacja na obiady szkolne),
- Ethnic Minority Achievement Grant (dotacja na wsparcie osiągnięć szkolnych mniejszości narodowych),
- Targeted Improvement Grant (dotacja celowa na poprawę pracy szkół),
- Progression Grant (dotacja dla uczniów opóźnionych w nauce),
- Extended School – Sustainability Grant (dotacja na zajęcia pozalekcyjne),
- Targeted Support for Primary Strategy (dotacja celowa na szkolnictwo podstawowe),
- Targeted Support for Secondary Strategy (dotacja celowa na szkolnictwo średnie),
- City Challenge (dotacja na zwalczanie zagrożeń w miastach),
- Early Years (dotacja na nauczanie początkowe),
- Music Services (dotacja na zajęcia muzyczne),
- Playing for Success (dotacja na zajęcia sportowe).

Łączna wartość tych programów w roku finansowym 2008/2009 wynosi około 3 mld GBP (około 9% całkowitych wydatków na oświatę).



Ryc. 2.1. System finansowania edukacji w Anglii

Ważnym nowym źródłem lokalnych wydatków na edukację jest tzw. Area Based Grant (ABG). Ta nowa subwencja ogólna dla samorządów terytorialnych funkcjonuje dopiero od 2008 roku, zastąpiła ona ponad 20 małych programów celowych mających uprzednio formę dotacji celowych. Łączna wielkość tej subwencji w skali kraju wynosi około 4 mld GBP, przy czym około 1,2 mld przypada na dawne celowe programy związane z edukacją, administrowane przez Departament Dzieci, Szkolnictwa i Rodziny (DfCSF). Zmiana charakteru prawnego tych źródeł finansowania powoduje, że obecnie środki te mogą być wykorzystane przez samorzady w różnych celach, nie tylko edukacyjnych. Trzeba też dodać, że wydatkowanie środków z ABG odbywa się na podstawie lokalnych porozumień strategicznych, tzw. Local Area Agreements.

Local Area Agreements

Specyficzną formą współpracy samorządów lokalnych z rządem centralnym są tzw. Local Area Agreements (porozumienia lokalne) zawierane przez samorzady i rząd na okres trzyletni. Dotyczą one wielu aspektów życia lokalnego, także edukacji. LAA określają priorytety polityki lokalnej na danym obszarze i sposoby ich realizacji. Stanowią także źródło inspiracji dla celów ogólnokrajowych definiowanych przez rząd. Celem LAA jest skoordynowanie planów wielu instytucji działających lokalnie dla poprawy jakości życia oraz bardziej elastyczne i efektywne wykorzystanie środków finansowych.

Wprowadzenie LAA (stopniowo w ciągu ostatnich 3 lat) wiąże się z decentralizacją finansowania zadań lokalnych. Przed 2008 rokiem wiele z tych zadań było finansowanych za pomocą celowych dotacji, co ograniczało elastyczność rozwiązań na poziomie lokalnym. Obecnie obszary objęte LAA są finansowane za pomocą jednej subwencji o charakterze ogólnym – Area Based Grant.

Przygotowanie projektu LAA jest zadaniem samorządu terytorialnego. Jednak treść porozumienia jest formalnie negocjowana między regionalnym przedstawicielstwem rządu, a tzw. Lokalnym Partnerstwem Strategicznym (Local Strategic Partnership), do którego należą różni aktorzy świadczący usługi dla ludności – także z sektora prywatnego i pozarządowego. Wprawdzie to samorząd terytorialny reprezentuje partnerstwo w negocjacjach z rządem, jednak kluczową zaletą LAA jest potraktowanie lokalnych wyzwań i zadań wykonywanych przez różnych partnerów łącznie, co pozwala na lepszą koordynację działań i unikanie nakładania się instrumentów i projektów.

Problematycznym elementem każdego systemu finansowania edukacji jest mechanizm wynagradzania nauczycieli. Angielskie rozwiązania tej kwestii są, podobnie jak cały system szkolny, dość skomplikowane. Ogólne reguły wynagradzania nauczycieli są określane przez rząd centralny (DfCSF) na podstawie rekomendacji niezależnego ciała o nazwie School Teachers' Review Body. Obecny mechanizm jest oparty na ocenie jakości pracy nauczyciela przez jego bezpośredniego pracodawcę – szkołę. Instytucja bezpośrednio zarządzająca szkołą – tzw. Governing body (zwykle rada szkoły) jest odpowiedzialna za opracowanie swojej polityki płacowej, która jednak musi być zgodna z ogólnokrajowymi regulacjami. W praktyce szkolna polityka płacowa musi określać kryteria awansu nauczycieli w ramach dwóch ogólnokrajowych skal wynagradzania: skali głównej (*main scale*) i skali wyższej (*upper scale*). Pierwsza skala obejmuje stopnie awansu oznaczone od M1 (początkujący nauczyciel) do M6.

Wynagrodzenie nauczyciela posiadającego stopień M6 jest o około 50% wyższe niż na początku kariery. Awans w ramach skali głównej jest w zasadzie rutynowy, o ile nie ma zastrzeżeń do pracy nauczyciela.

Po osiągnięciu stopnia M6 nauczyciel może wystąpić do instytucji zarządzającej o awans do wyższej skali wynagradzania. W tym celu jego praca musi być pozytywnie oceniona na podstawie ośmiu ogólnokrajowych kryteriów. Wyższa skala składa się z trzech stopni (U1-U3), przy czym wynagrodzenie na szczeblu U3 jest o około 70% wyższe niż na początku kariery (M1).

W ramach obu skal przewidziane wynagrodzenia dla nauczycieli pracujących w Londynie są, z uwagi na wyższe koszty utrzymania w stolicy, wyższe niż dla pozostałych nauczycieli.

Kolejnym etapem kariery nauczyciela może być awans do grupy o „wysokich umiejętnościach” (*advanced skill teachers*). Skala wynagrodzeń dla tej grupy obejmuje aż 27 szczebli. Nauczyciel na szczycie tej hierarchii zarabia około 300% pensji początkującego w zawodzie (M1).

Wreszcie osobna skala obowiązuje dla dyrektorów i kierownictwa szkoły. Odrębnie regulowana jest także wysokość rozmaitych dodatków funkcyjnych.

Podsumowując, angielski system zarządzania i finansowania oświaty zapewnia jednocześnie aktywną postawę lokalnych władz oświatowych i ogólną zgodność ich działań z krajową strategią oświatową. System ten kładzie nacisk na silną pozycję samej szkoły i chroni jej autonomię. Rady szkolne w Anglii mają wieloletnią tradycję i są ważnym partnerem dla dyrektora i dla LEA⁶. Bardzo znacząca jest rola dyrektora szkoły, między innymi z powodu braku ograniczenia jego mandatu (wybrany dyrektor może być odwołany tylko wtedy, gdy jego działalność jest bardzo krytycznie oceniana). Jest to więc system licznych wzajemnych *checks and balances* (wzajemnej kontroli i współpracy), pobudzających aktywną i świadomą lokalną politykę oświatową.

2.2.2. Szwecja – zasada pomocniczości w działaniu

Obecnie funkcjonujący w Szwecji model finansowania oświaty ukształtował się w połowie lat 90. ubiegłego wieku, przy czym pewne modyfikacje są wprowadzane także w ostatnich latach.

Przed 1991 rokiem szwedzki system oświaty należał do najbardziej scentralizowanych w Europie. Państwo bezpośrednio zatrudniało nauczycieli i dyrektorów szkół. Szkoły były finansowane za pomocą celowych dotacji – z oddzielną linią dla każdej kategorii wydatków. Ponadto w celu zapewnienia jednolitego standardu edukacyjnego niezależnie od miejsca zamieszkania i statusu społeczno-ekonomicznego ucznia, rząd przyznawał specjalne subwencje wyrównawcze gminom o szczególnie wysokich kosztach jednostkowych (na przykład o niskiej gęstości zaludnienia) oraz o niższej niż przeciętna bazie podatkowej.

⁶ Często członkowie rad szkolnych nie są wybierani, ale kooptowani przed dotychczasowych członków, co w stabilnym systemie lokalnej demokracji nie prowadzi do nadużyć, ale przeciwnie – buduje silne i niezależne instytucje lokalne.

Większość dotacji była przekazywana przez rząd centralny bezpośrednio do szkół. Jednak już przez reformą z 1991 roku samorząd lokalny finansował (przede wszystkim z lokalnego podatku dochodowego) niektóre zadania oświatowe, w tym:

- pomoce naukowe,
- podręczniki,
- obiady szkolne,
- dowożenie uczniów do szkół,
- zatrudnienie pracowników niepedagogicznych.

Chociaż pod względem organizacyjnym system był scentralizowany, jego finansowanie już na początku lat 90. było w pewnym stopniu lokalne.

Dotacje na wynagrodzenie nauczycieli wraz pochodnymi pochłaniały około 65% wszystkich środków rządowych na finansowanie edukacji. Kalkulacja dotacji na wynagrodzenia nauczycielskie opierała się na liczbie uczniów w poszczególnych szkołach, a także na standardach dotyczących liczby godzin nauki przypadających na ucznia oraz wysokości wynagrodzeń nauczycielskich. Wynagrodzenia były negocjowane z reprezentacją nauczycieli na poziomie centralnym, przy czym dla każdego zatrudnionego ich wysokość była funkcją długości stażu zawodowego. Maksymalna stawka była osiągana po 18–23 latach pracy.

W roku poprzedzającym reformę decentralizacyjną stopień zależności gmin od dotacji rządowych w dziedzinie edukacji był dość zróżnicowany i wahał się między 50% i 80%. Od 1 stycznia 1991 roku samorządy lokalne stały się formalnie odpowiedzialne za prowadzenie szkół na szczeblu podstawowym oraz średnim, a także za szkolnictwo dla dorosłych. Jednocześnie nauczyciele i dyrektorzy szkół przestali być pracownikami państwowymi, a ich pracodawcą stały się gminy. Rola rządu centralnego została ograniczona do kontroli programowej, wyznaczania celów edukacyjnych, które szkoły i samorządy powinny starać się osiągnąć oraz do przeprowadzania ogólnokrajowych testów i ewaluacji.

Całkowitej zmianie uległ system finansowania oświaty. Rząd centralny w dalszym ciągu przyznawał na ten cel dotacje, jednak ich odbiorcą stały się teraz gminy, a nie poszczególne szkoły, zgodnie z logiką decentralizacji. W miejsce odrębnego finansowania różnych kategorii wydatków (wynagrodzenia nauczycielskie, podatki od wynagrodzeń, szkolnictwo specjalne) występującego w poprzednim systemie, po reformie samorządy otrzymywały jedną kwotę, w ramach której mogły swobodnie podejmować decyzje o podziale środków między szkoły i kategorie wydatków. Nadal jednak transfer z budżetu państwa miał charakter dotacji celowej, przeznaczonej tylko na zadania oświatowe.

Samorządy uzyskały wpływ na zatrudnienie nauczycieli. Mogły realokować kadry między szkołami, a także zwiększać wynagrodzenia korzystając z własnych dochodów. Nadal jednak obowiązywały krajowe normy określające minimalną liczbę godzin nauczania dla każdego przedmiotu.

Kolejny etap reformy nastąpił w 1993 roku, kiedy rząd Szwecji zrezygnował z finansowania usług publicznych świadczonych przez samorząd (edukacja, opieka nad dzieckiem, opieka nad ludźmi starszymi, opieka społeczna,

infrastruktura) za pomocą odrębnych dotacji celowych na rzecz jednej subwencji ogólnej dla samorządu lokalnego⁷. Znacznie zwiększyło to elastyczność gmin w finansowaniu tych zadań. Wprowadzono także system wyrównawczy polegający na przyznawaniu dodatkowej subwencji samorządom, w których z obiektywnych przyczyn koszt świadczenia usług jest wyższy niż przewiduje standard (subwencja ta zastąpiła poprzednie celowe oświatowe dotacje wyrównawcze dla gmin).

Zmiana systemu finansowania samorządów nie miała początkowo znaczącego wpływu na wynagrodzenia nauczycielskie – ich wysokość nadal była ustalana w drodze negocjacji na szczeblu centralnym. Jednak począwszy od 1996 roku także system ustalania płac został zdecentralizowany, co umożliwiło różnicowanie płac między gminami, szkołami a nawet między nauczycielami. O wysokości i kryteriach wynagradzania decydują obecnie lokalne regulaminy płacowe. W praktyce wielkość wynagrodzeń ustala dyrektor szkoły, który negocjuje budżet placowy z władzami lokalnymi.

W 2005 roku system subwencji przyznawanych samorządom przez rząd centralny uległ dalszym znaczącym przeobrażeniom. Obecnie subwencje te pełnią przede wszystkim rolę wyrównawczą, zaś zadania gmin są finansowane w znacznej mierze dzięki lokalnym dochodom. Przychody samorządów z tytułu podatków stanowiły w 2006 roku 68% dochodów szwedzkich gmin, podczas gdy subwencje i dotacje – łącznie tylko 16%. Trzeba jednak podkreślić, że struktura dochodów gmin jest w Szwecji bardzo zróżnicowana i wartości średnie nie oddają w pełni roli subwencji i dotacji w dochodach poszczególnych gmin.

Na ogólną subwencję wyrównawczą (stanowiącą przeciętnie 11% budżetu samorządowego) składa się obecnie pięć różnych mechanizmów wyrównawczych:

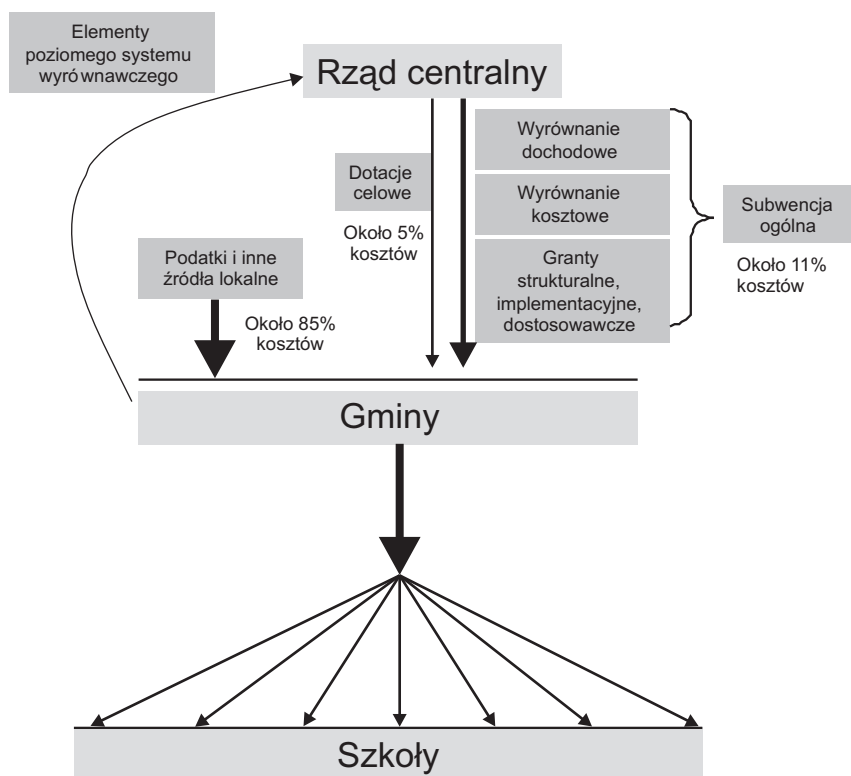
- część dochodowa subwencji wyrównawczej,
- część kosztowa subwencji wyrównawczej,
- granty strukturalne,
- granty implementacyjne,
- granty dostosowawcze.

Pod względem finansowym wyrównywanie dochodowe zdecydowanie dominuje nad pozostałymi częściami systemu, stanowiąc (w skali kraju) ponad 80% subwencji wyrównawczej.

Część dochodową subwencji wyrównawczej otrzymują te gminy, których baza podatkowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca stanowi mniej niż 115% średniej krajowej. System wyrównawczy zawiera element też wyrównania poziomego: gminy o bazie podatkowej przewyższającej 115% średniej wpłacają do budżetu państwa podatek, z którego wpływy zasilają subwencję wyrównawczą dochodową (nie finansują jej jednak w pełni). Z punktu widzenia oświaty, część dochodowa subwencji wyrównawczej pomaga gminom o mniejszych dochodach finansować edukację na odpowiednim poziomie.

⁷ Można więc powiedzieć, że była to reforma idąca dokładnie w odwrotną stronę niż wprowadzenie DSG w Anglii w 2006 roku.

Całkowicie poziomy charakter ma mechanizm wyrównania kosztowego. Pula środków na ten cel jest dzielona między gminy o wysokich obiektywnych kosztach świadczenia usług i w całości pochodzi z wpłat gmin o niskich kosztach świadczenia usług. Kryteriami są między innymi: poziom urbanizacji, odsetek dzieci w lokalnej populacji, odsetek osób starszych w populacji oraz odsetek dzieci i młodzieży należących do mniejszości narodowych. Z punktu widzenia oświaty, część kosztowa subwencji wyrównawczej ma na celu pomóc gminom, w których z pewnych względów koszty prowadzenia szkół są wyższe (na przykład uczniowie muszą nauczyć się języka szwedzkiego).



Ryc. 2.2. System finansowania edukacji w Szwecji

Obok głównego systemu wyrównawczego samorządowa oświata jest wspomagana finansowo także przez dotacje celowe związane z rządowymi programami oświatowymi. Do obecnie realizowanych należą:

- program szkoleń dla nauczycieli,
- finansowanie dodatkowych pracowników obsługi w szkołach i placówkach pozaszkolnych.

Rządowe programy oświatowe to jednak niewielka część ogólnych wydatków na oświatę w Szwecji.

W odniesieniu do szkół niepublicznych (prowadzonych przez organy inne niż samorząd terytorialny, ale akredytowanych przez Krajową Agencję Oświa-

tową) gminy mają podobne zobowiązania finansowe, jak w stosunku do własnych placówek. Szkołom niepublicznym należą się dotacje z budżetu samorządowego i środki te muszą być kalkulowane według identycznych kryteriów, jak w przypadku szkół publicznych.

Rola Krajowej Agencji Oświatowej

Skolverket – Krajowa Agencja Oświatowa – jest instytucją szczebla centralnego odpowiedzialną za wspieranie działań samorządów dla poprawy jakości kształcenia, a także za realizację celów krajowej polityki oświatowej.

Do zadań agencji należy:

- stanowienie ogólnych zasad kształcenia w szkołach publicznych przez opracowywanie celów edukacyjnych, programów kształcenia oraz ogólnych kryteriów oceny uczniów;
- przeprowadzanie krajowych egzaminów sprawdzających wiedzę uczniów;
- przyznawanie szkołom nagród za osiągnięcie wyznaczonych celów edukacyjnych;
- udzielanie szkołom porad w dziedzinie nauczania i organizacji pracy w szkole;
- organizowanie szkoleń dla dyrektorów szkół oraz nauczycieli;
- propagowanie efektywnych metod nauczania, powiadamianie o wynikach najnowszych badań naukowych;
- udział w międzynarodowych projektach ewaluacyjnych dotyczących systemów edukacji;
- gromadzenie i udostępnianie danych statystycznych dotyczących edukacji.

Szwedzki system zarządzania i finansowania oświaty realizuje zasadę subsydiarności (pomocniczości), zgodnie z którą należy przekazać realizację zadań społecznych w dół, jak najbliższej osobom, które bezpośrednio z nich korzystają.

System ten jest w bardzo wysokim stopniu zdecentralizowany. Oświata jest w Szwecji zadaniem własnym samorządów, które finansują ją z lokalnych podatków i mają prawo ustalać wynagrodzenia nauczycieli. Jednak rząd centralny, świadomy odpowiedzialności za jakość oświaty dla wszystkich uczniów, wprowadził złożony i elastyczny system wyrównawczy, obejmujący zarówno różnice w zamożności gmin (strona dochodowa), jak i w skali zadań oświatowych stojących przed gminami (strona kosztowa).

2.2.3. Holandia – prywatne szkoły, państwowe pieniądze⁸

Podstawową cechą wyróżniającą holenderski system edukacji jest fakt, że około 65% tamtejszych szkół pozostaje w prywatnych rękach i ma charakter religijny. Wynika to z historii kształtowania się systemu szkolnego Holandii. W XIX wieku szkoły prywatne zakładane były przede wszystkim z pobudek religijnych przez lokalne społeczności katolickie i protestanckie, w opozycji do scentralizowanego, państwowego systemu szkolnego. Prywatne placówki nie otrzymywały początkowo finansowego wsparcia od państwa, jednak wraz z ekspansją szkolnictwa i wobec wprowadzenia obowiązku szkolnego rosła

⁸ Na podstawie (Ritzen, van Dommelen, de Vijlder 1997), (Reezigt, Creemers, de Jong 2003). Warto dodać, że mimo pewnych różnic system holenderski jest zbliżony do system organizacji i finansowania szkół we Flandrii.

presja na władze w kierunku finansowania szkół niezależnie od ich formy własności.

Przełom nastąpił w 1917 roku, kiedy równe traktowanie i finansowanie szkół państwowych i prywatnych zostało wpisane do holenderskiej Konstytucji. W rezultacie Holandia ma dziś unikalną strukturę systemu oświaty: około 30% to szkoły katolickie, około 30% to szkoły protestanckie, zaś 35% szkół jest prowadzonych przez samorządy lokalne⁹.

Istotną cechą holenderskiego systemu finansowania edukacji jest dosłowne rozumienie zapisanej w konstytucji równości szkół prywatnych i publicznych. Zarówno szkoły prywatne, jak te prowadzone przez samorządy są praktycznie w 100% finansowane z budżetu państwa. Samorządy mają bardzo ograniczone możliwości prowadzenia aktywnej polityki oświatowej wobec „swoich” szkół, bowiem – zgodnie z prawem – każdy dodatkowy (ponad subwencję otrzymaną z budżetu centralnego) wydatek na szkołę publiczną obliuguje samorząd do dokonania takiego samego transferu na rzecz szkoły prywatnej działającej na jego terenie. Jednocześnie organizacyjne kompetencje samych szkół są bardzo szerokie i obejmują przyjęcie budżetu szkoły, opracowanie szczegółowego programu nauczania (uwzględniającego państwowe wymogi), wybór podręczników oraz organizację pracy placówki.

Finansowanie edukacji przez rząd centralny odbywa się za pomocą subwencji przekazywanych bezpośrednio szkołom. Algorytm podziału subwencji opiera się przede wszystkim na liczbie uczniów, przy czym występują dwie wagi (dwa parametry) zwiększające subwencję dla dwóch grup uczniów: 0,9 dla każdego ucznia należącego do mniejszości narodowej (przysługuje im 190% standardowej stawki) oraz 0,25 dla każdego ucznia o holenderskich korzeniach, ale pochodzącego z rodziny o niskim statusie społeczno-ekonomicznym (125% standardowej stawki).

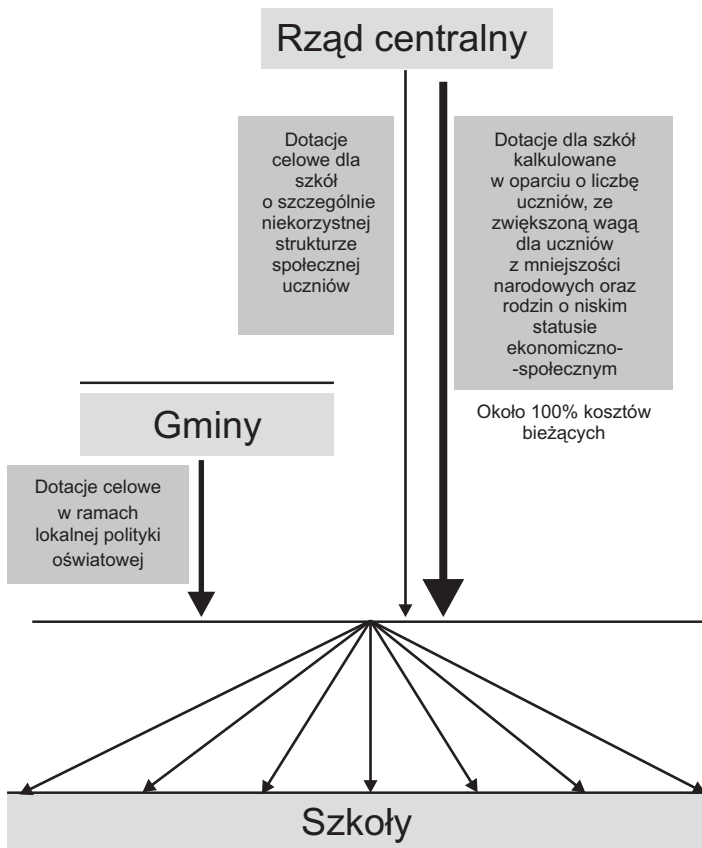
Zrównaniu w prawach szkół publicznych i prywatnych towarzyszyło w Holandii wprowadzenie powszechnych norm odnośnie programu realizowanego w szkołach oraz minimalnych kwalifikacji nauczycieli. Dzięki temu rozwój sektora prywatnego w edukacji nie doprowadził do znaczącego zróżnicowania poziomu szkół. System holenderski jest więc bardzo scentralizowany i mocno uregulowany w zakresie finansów. Jednocześnie zapewnia szkołom dużą autonomię pedagogiczną. Rola samorządów lokalnych jest znikoma.

Podsumowując, główne cechy organizacji i finansowania holenderskiego systemu edukacji można ująć następująco:

- Finansowanie wszystkich szkół z budżetu państwa według zasady „pieniądz idzie za uczniem do szkoły”.
- W algorytmie finansowania szkół przyznaje się dodatkowe środki na kształcenie uczniów należących do mniejszości narodowych oraz pochodzących z rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym.
- Otwarty system, w którym szkoła może być prowadzona przez osoby prywatne lub grupy rodziców i jest traktowana tak samo jak szkoły publiczne.

⁹ Pozostałe placówki to szkoły założone przez wyznawców religii niechrześcijańskich lub szkoły prywatne bez afiliacji religijnej.

- Wiele kompetencji, w tym istotne decyzje dotyczące procesu nauczania, należy do samych szkół.
- Rząd centralny kontroluje jakość edukacji przez określenie przedmiotów nauczania, zdefiniowanie zakresu wiedzy, jaką uczniowie powinni opanować w wieku 12 lat, opracowywanie egzaminu maturalnego, podanie liczby godzin nauczania w wymiarze tygodniowym i rocznym, a także kształcenie nauczycieli i określanie dla nich wymogów kwalifikacyjnych.
- Rządowy inspektorat jest jedyną organizacją formalnie uprawnioną do oceny jakości szkół, choć taka ocena (w odniesieniu do poszczególnych nauczycieli) odbywa się także w ramach samych szkół.
- System zapewnia całkowitą swobodę wyboru szkoły, między innymi zgodnie z wyznaniem rodziców. Jednocześnie finansowanie szkół w zależności od liczby dzieci motywuje szkoły do zabiegania o uczniów. System uwzględnia w algorytmie wyższy koszt kształcenia grup o większych potrzebach edukacyjnych, starając się w ten sposób przeciwdziałać segregacji.



Ryc. 2.3. System finansowania edukacji w Holandii

Warto przy tym dodać, że holenderscy nauczyciele, chociaż są zatrudniani bezpośrednio przez szkoły, formalnie pozostają urzędnikami służby cywilnej i są wynagradzani zgodnie z regulacjami płacowymi obowiązującymi dla urzędników. Miejsce zatrudnienia, ani wyniki ewaluacji jakości pracy (dokonywana przez dyrektora szkoły albo przez samorząd) nie mają wpływu na wynagrodzenie, którego główną determinantą pozostaje długość stażu pracy. System ten jest krytykowany, jednak – między innymi wskutek oporu związków zawodowych – pozostaje niezmieniony.

System zarządzania i finansowania oświaty w Holandii¹⁰ pozwala na praktyczną realizację prawa uczniów do wyboru szkoły. Zapewnia jednocześnie równe traktowanie szkół w różnych podsystemach szkolnych (szkoły katolickie, protestanckie, samorządowe). Z tego powodu poziom i sposób finansowania oświaty, tak samo jak programowe i metodyczne wymagania co do szkół i nauczycieli, nie zależą od wybranej przez ucznia szkoły. W efekcie państwo bezpośrednio i w pełni finansuje wszystkie holenderskie szkoły, zarówno prywatne (65%), jak i samorządowe (35%).

2.2.4. Finlandia – wspólna odpowiedzialność gmin i rządu centralnego¹¹

System zarządzania i finansowania oświaty w Finlandii został w ciągu ostatnich dwudziestu lat przekształcony z silnie scentralizowanego na zdecentralizowany. Obecnie samorząd terytorialny posiada bardzo szerokie kompetencje. Władze lokalne na szczeblu gminnym odpowiadają za zapewnienie edukacji wszystkim dzieciom w wieku szkolnym (dotyczy to także dzieci upośledzonych umysłowo bądź fizycznie), a więc za organizację sieci szkolnej i za finansowanie szkół publicznych. Ponadto gminy są odpowiedzialne za zorganizowanie dowozu uczniów do szkół, bezpłatnych posiłków, opiekę zdrowotną oraz psychologiczną nad uczniami.

Do szkół podstawowych prowadzonych przez samorządy uczęszcza 95% dzieci (pozostałe do szkół prywatnych). W przypadku szkół średnich ogólnokształcących wskaźnik ten wynosi 97%, zaś dla szkół średnich zawodowych – 87%.

Finansowanie edukacji jest wspólnym obowiązkiem rządu i samorządów gminnych. Rząd przyznaje samorządom (a także innym organom prowadzącym szkoły, w tym związkom gmin oraz prywatnym podmiotom) subwencję na cele oświatowe. W skali kraju pokrywa ona przeciętnie 45% kosztów utrzymania szkół. Pozostałe koszty są pokrywane z dochodów własnych gmin, a także z ogólnych transferów z budżetu centralnego, jednak ta ostatnia pozycja stanowi zaledwie 4,5% budżetu przeciętnej gminy.

Celem państwowej subwencji oświatowej jest częściowe pokrycie bieżących kosztów prowadzenia szkół (z wyłączeniem tzw. własnego wkładu gmin). Trzeba jednak zaznaczyć, że subwencja ma charakter ogólny, toteż gminy mogą

¹⁰ Taka sama sytuacja wstępuje we Flandrii, holenderskojęzycznym regionie Belgii.

¹¹ Opracowano na podstawie: Górowska-Fells, Grabowska, Kołasińska, Kuźmicka, Smoczyńska 2007, 2000; Loikkanen, Ilkka 2006 oraz www.edu.fi i www.minedu.fi.

swobodnie decydować o kierunkach i strukturze jej wydawania. Ponadto państwo finansuje również potrzeby inwestycyjne szkół.

Ewaluacja edukacji w Finlandii

Ewaluacja edukacji na poziomie krajowym jest prowadzona przez tzw. Radę ds. Ewaluacji Edukacji, która funkcjonuje jako sieć niezależnych ekspertów. Zajmuje się ona oceną pracy systemu szkolnego jako całości, a także promowaniem badań w tym zakresie.

Na początku lat 90. w Finlandii zrezygnowano z prowadzenia zewnętrznych inspekcji w szkołach. Natomiast instytucje edukacyjne są zobowiązane do organizowania procedur samooceny. Polegają one przede wszystkim na podsumowaniu realizacji celów zawartych w podstawie programowej, na ocenie wdrażania reform pedagogicznych oraz wykorzystania zasobów.

Na poziomie lokalnym (samorządu gminnego) ewaluacja koncentruje się na kwestiach dostępności edukacji, efektywności finansowej oraz realizacji lokalnej polityki oświatowej.

Na poziomie krajowym oceniana jest realizacja celów zawartych w krajowej polityce oświatowej oraz podstawach programowych. Ewaluacji podlega także równość dostępu do edukacji oraz bezpieczeństwo w szkołach.

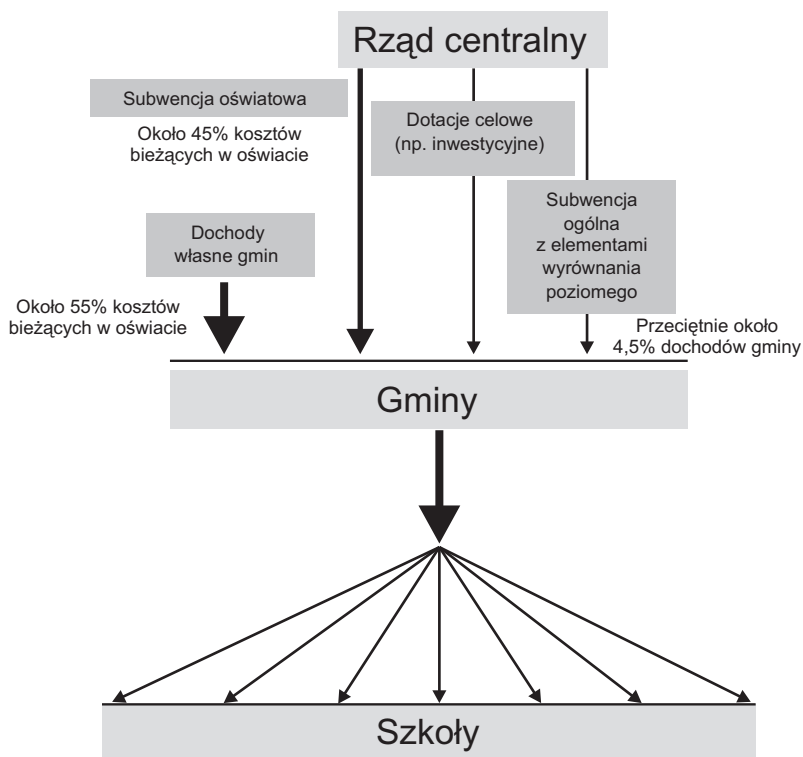
Finlandia nie przeprowadza ogólnokrajowych egzaminów zewnętrznych w szkołach na poziomie niższym niż maturalny, jednak uczestniczy w międzynarodowych programach oceny umiejętności uczniów (np. PISA), zajmując w nich od początku czołowe miejsca – zarówno pod względem przeciętnych osiągnięć uczniów, jak pod względem niskiego zróżnicowania poziomu wyników między uczniami i szkołami.

Ponadto uczeń w fińskiej szkole otrzymuje przynajmniej raz w roku raport o swoich postępach w nauce. Ewaluacji na poziomie szkoły służą często przeprowadzane wśród uczniów testy, które nie mają charakteru selekcyjnego, a pomagają ocenić mocne i słabe strony ucznia.

Kalkulacja subwencji oświatowej dla poszczególnych samorządów odbywa się na podstawie liczby uczniów oraz tzw. kosztu jednostkowego, który jest obliczany raz na dwa lata na podstawie przeciętnych kosztów na jednego ucznia w kraju. W 2005 roku koszt jednostkowy dla szkół podstawowych wyniósł 5600 euro, zaś dla szkół średnich – 5080 euro. Rzeczywisty koszt jednostkowy jest jednak odmienny dla różnych samorządów, gdyż w swoim algorytmie rząd uwzględnia specyficzne cechy lokalnych układów osadniczych i sieci szkolnych. Podwyższony koszt jednostkowy mają gminy o niskiej gęstości zaludnienia, utrzymujące małe szkoły podstawowe lub kształcące dzieci ze specjalnymi potrzebami.

Otrzymywane przez samorzady subwencje nie są jednak prostym wynikiem mnożenia liczby uczniów i lokalnego kosztu jednostkowego, bowiem od tak otrzymanego iloczynu odejmuje się tzw. wkład własny gminy. Jest on ustalany na podstawie uzgadnianego raz na cztery lata podziału odpowiedzialności za finansowanie szkół między rząd centralny i samorzady. Wkład własny wszystkich gmin w ujęciu na ucznia jest taki sam (niezależny od zamożności gmin). To podejście do finansowania oświaty, wyjątkowe na tle innych modeli europejskich, zakłada wspólną odpowiedzialność i wspólne finansowanie oświaty przez rząd centralny i samorzady. Ustalony wspólnie dla wszystkich gmin wkład własny ma charakter kalkulacyjny i służy tylko do obliczenia wysoko-

ści subwencji oświatowej. Oznacza to, że gminy mają prawo do samodzielnego ustalania swojego rzeczywistego wkładu własnego w budżety szkół; może być on zarówno większy, jak i mniejszy od wkładu kalkulacyjnego.



Ryc. 2.4. System finansowania edukacji w Finlandii

Zgodnie z prawem fińskie samorządy mają możliwość delegowania uprawnień związanych z zarządzaniem finansami na poziom szkół.

Głęboka decentralizacja systemu edukacji Finlandii nie obejmuje mechanizmu wynagradzania i awansu zawodowego nauczycieli. Wysokość wynagrodzeń jest ustalana na poziomie kraju w drodze negocjacji między rządem a związkiem zawodowym, do którego należy 97% wszystkich nauczycieli. System ogólnokrajowych porozumień płacowych jest ważnym elementem podziału kompetencji pomiędzy rząd a samorządy terytorialne, podkreślającym ich wspólną odpowiedzialność za jakość oświaty. Na wysokość płacy wpływ ma staż zawodowy nauczyciela, jego kwalifikacje oraz pełnione przez niego funkcje. W porównaniu do innych krajów Europy wzrost wynagrodzenia fińskiego nauczyciela wraz z wydłużaniem się stażu pracy jest jednak niewielki. Początkujący nauczyciel zarabia przeciętnie około 85% pensji, jaką może otrzymać po piętnastu latach pracy. Dla porównania – we Francji jest to około 75%, w Anglii – poniżej 70%, a w Polsce, według stanu z września 2007 roku – około 48% (zob. ryc. 5.22).

Nauczyciele w Finlandii są ponadto podzieleni na dwie grupy różniące się wysokością wynagrodzenia w zależności od kosztów życia w miejscu pracy. Mieszkańcy głównych miast i ich przedmieść otrzymują wynagrodzenia średnio o 3% wyższe niż pozostali nauczyciele.

System zarządzania i finansowania szkół w Finlandii opiera się na wyraźnej zasadzie wspólnej odpowiedzialności gmin i rządu centralnego. Gminy mają przy tym pełną swobodę w organizacji sieci szkolnej i ustalaniu budżetów szkół. Zgodnie z tą zasadą, gminy mają pokrywać (średnio) ustalony procent bieżących wydatków oświatowych, obecnie 55%, co jest uwzględniane przy naliczaniu subwencji oświatowej. Jednak każda fińska gmina podejmuje autonomiczne decyzje o rzeczywistym poziomie finansowania swoich szkół, w ramach możliwości finansowych, jakimi dysponuje, i zgodnie z własnymi preferencjami.

2.2.5. Litwa – podział zadań oświatowych między rząd i samorządy¹²

Litwa, tak jak wszystkie były republiki radzieckie, odziedziczyła nieklawrowny, radziecki system zarządzania i finansowania oświaty, w którym formalna decentralizacja do poziomu samorządów skrywała ściśle scentralizowany system podporządkowany partii komunistycznej. Po uzyskaniu niepodległości priorytetami litewskich reform, bardziej niż kwestie finansowe, były demokratyzacja szkół, usunięcie ideologicznych ograniczeń, zmiana programów szkolnych oraz systemów nauczania. Dlatego gminy litewskie (jest ich 60), do których należą budynki szkolne oraz prawo otwierania i zamykania szkół, do końca roku 2001 finansowały swoje szkoły z kwot otrzymywanych z budżetu centralnego na podstawie corocznych, indywidualnych negocjacji. Dopiero w roku 2002 Litwa podjęła głębszą reformę finansowania szkół.

Obecnie gminy litewskie otrzymują dotacje obliczane przy pomocy algorytmu opartego na liczbie uczniów, który podobnie jak cały obecny system nosi nazwę *koszyka szkolnego*. Jego idea polega na tym, że wszystkie wydatki szkół są podzielone na dwie grupy: związane z *procesem nauczania* oraz ze *środowiskiem nauczania*, zgodnie z poniższą tabelą.

Tab. 2.4. Wydatki na proces nauczania i środowisko nauczania na Litwie

Proces nauczania	Środowisko nauczania
Wynagrodzenia nauczycieli, dyrektorów, sekretarek, bibliotekarzy, pedagogów, doskonalenie zawodowe nauczycieli, podręczniki dla uczniów, zakup książek do biblioteki, pomoce szkolne (od kredy do map ściennych), zajęcia sportowe, wycieczki dydaktyczne (muzea, teatry, etc.), doradztwo psychologiczne i pedagogiczne dla uczniów.	Wynagrodzenia personelu technicznego (sprzątaczkę, ogrodnicy, straż szkolna, kierowcy, kucharze), wydatki na obsługę budynku (ogrzewanie, elektryczność, gaz, woda), komputery, sprzęt sportowy, materiały niezbędne do pracy szkoły (papier, środki higieniczne), drobne remonty, dowóz uczniów do szkoły (w tym wynagrodzenia kierowców, benzyna, opieka nad dziećmi w czasie dowożenia).

¹² Opracowano na podstawie J. Herczyński (2008).

Zgodnie z litewskim ustawodawstwem proces nauczania jest zadaniem powierzonym gminom i ma być finansowany przy pomocy tzw. grantów specjalnych, czyli celowych transferów z budżetu państwa (nazywanych ponownie koszykiem szkolnym). Z drugiej strony, środowisko nauczania jest zadaniem własnym gminy i jako takie jest finansowane z ogólnych dochodów gmin¹³. Do zadań własnych należy też utrzymanie przedszkoli, zapewnianie zajęć ponadprogramowych i posiłków dla uczniów.

Podział finansów szkoły na proces nauczania i środowisko nauczania prowadzi do nieuchronnej fragmentacji finansowania oświaty, a co za tym idzie do nieefektywnych decyzji budżetowych (na przykład środki zaoszczędzone na procesie nauczania nie mogą zostać wydane na zakup mebli, nawet jeżeli w konkretnej sytuacji szkoły zakup taki jest najbardziej palący i racjonalny). Jednak warto zauważyć, że obie grupy zadań oświatowych obejmują zarówno wydatki na wynagrodzenia, jak i wydatki rzeczowe, jest to więc rozwiązanie elastyczne¹⁴.

Zasady naliczania i dysponowania środkami koszyka szkolnego są następujące:

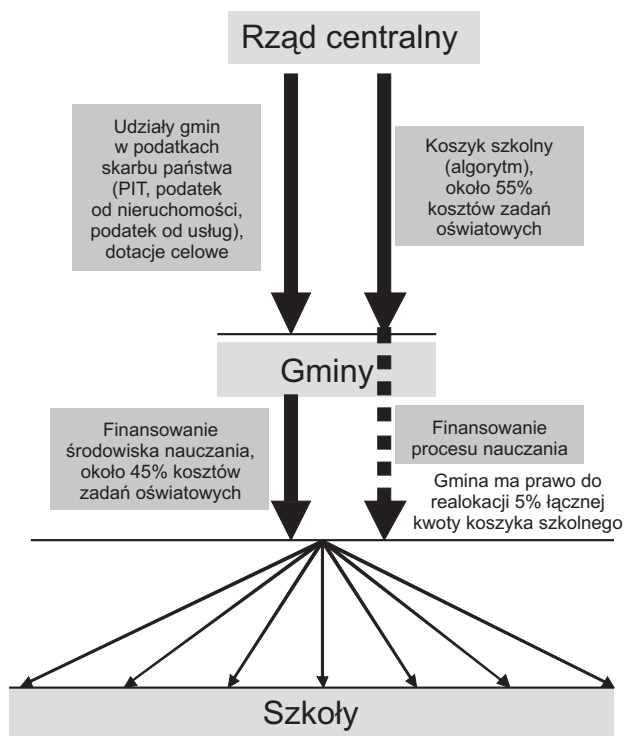
1. Kwoty są naliczane oddzielnie dla każdej szkoły prowadzonej przez daną gminę proporcjonalnie do liczby uczniów, przy czym kwota na ucznia zależy od położenia szkoły i jej wielkości.
2. Kwoty dla wszystkich szkół prowadzonych przez gminę są sumowane i przekazywane gminie łącznie (w comiesięcznych ratach). Jednocześnie Ministerstwo przekazuje gminom informację o tym, jakie kwoty koszyka szkolnego zostały naliczone dla każdej szkoły.
3. Gmina powinna zasadniczo alokować środki zgodnie z kwotami naliczonymi przez ministerstwo, ale ma prawo do realokacji 5% otrzymanej kwoty¹⁵.

Przy naliczaniu koszyka szkolnego, oddzielnie dla każdej szkoły litewskiej, najważniejsza jest ustalona dla tej szkoły *normatywna wielkość oddziału klasowego*. Szkoły należą do jednego z trzech typów, zależnie od tego, jakie klasy wchodzi w jej skład: są szkołami wstępnymi (klasy 1 do 4), podstawowymi (klasy 1 do 10) albo średnimi (klasy 1 do 12). Normatywna wielkość oddziału klasowego, w zależności od typu i wielkości szkoły, podana jest w tabeli 2.5.

¹³ Do ogólnych dochodów gmin należą przede wszystkim udziały w podatkach budżetu państwa, to jest podatku od dochodów osób fizycznych, podatku od nieruchomości i podatku od usług. Udziały w tych podatkach to około 40% dochodów gmin. Ponad połowę dochodów stanowią różnego rodzaju granty, w tym koszyk szkolny.

¹⁴ Bardziej typowa dla krajów postkomunistycznych jest sztywna fragmentacja finansów szkolnych, polegająca na rozdzieleniu wynagrodzeń i wydatków pozostałych (np. w Rumunii).

¹⁵ Granica 5% realokacji nie jest tak mała, jak się wydaje. Dla przykładu, jeżeli lokalny system szkolny składa się ze szkoły miejskiej z 500 uczniami oraz z małej szkoły wiejskiej z 50 uczniami, przeniesienie kwoty 5% na rzecz małej szkoły oznaczać będzie zwiększenie jej budżetu o 55%. Innymi słowy, prawo do realokacji oznacza znaczącą, chociaż ograniczoną swobodę gmin w kształtowaniu budżetów konkretnych szkół.



Ryc. 2.5. System finansowania edukacji na Litwie

Tab. 2.5. Normatywne wielkości oddziałów szkolnych na Litwie w 2007 r.

Szkoła wstępna	Szkoła podstawowa	Szkoła średnia	Normatywna wielkość oddziału
do 50 uczniów	do 130 uczniów		10
od 51 do 80 uczniów	od 131 do 300 uczniów	do 400 uczniów	15
od 81 do 200 uczniów	od 310 do 600 uczniów	od 401 do 700 uczniów	20
ponad 200 uczniów	ponad 600 uczniów	ponad 700 uczniów	25

Źródło: Herczyński 2008.

Normatywna wielkość oddziału klasowego w szkołach miejskich, niezależnie od ich typu i wielkości, wynosi 25. Trzeba tu podkreślić, że faktyczna wielkość oddziału klasowego w każdej szkole zależy od decyzji gminy i nie wpływa na rozdział koszyka szkolnego. Jednak samorządy mogą wpływać na wysokość otrzymywanej dotacji przez utrzymywanie małych szkół.

Za ucznia „standardowego” przyjmuje się ucznia szkoły miejskiej (normatywna wielkość oddziału 25) uczęszczającego do klas V–VIII. Podstawowe współczynniki korygujące dla uczniów, zależne od normatywnej wielkości oddziału klasowego oraz od poziomu nauczania, podaje tabela 2.6.

Tabela ta wskazuje, że im większa jest normatywna wielkość oddziału klasowego, tym niższy współczynnik korygujący. W ten sposób system uwzględnia wyższe koszty w przeliczeniu na jednego ucznia w małych szkołach. Jednocześnie współczynniki korygujące rosną wraz z poziomem klasy. To z kolei odzwierciedla wyższe koszty nauczania w wyższych klasach (więcej godzin tygodniowo, lepiej wykształceni nauczyciele, droższe pomoce naukowe).

Tab. 2.6. Współczynniki korygujące w algorytmie podziału koszyka szkolnego na Litwie w 2007 r.

Normatywna wielkość oddziału	Klasy			
	I–IV	V–VIII	IX, X	XI, XII
10	1,7765	2,1201	2,4636	
15	1,1924	1,4216	1,6504	1,1851
20	0,9005	1,0772	1,2440	1,3684
25	0,8208	1,000	1,1913	1,3104

Źródło: Herczyński 2008.

Współczynniki korygujące ulegają dalszemu zróżnicowaniu w zależności od szeregu kryteriów, z których najważniejsze dotyczą mniejszości narodowych (współczynniki wyższe o 10%), szkół w Wilnie (wyższe o 27%) i szkół specjalnych (wyższe o około 100%).

W efekcie tabela ostatecznych współczynników korygujących, publikowana co roku we wspólnym rozporządzeniu Ministra Finansów i Ministra Oświaty, jest bardzo złożona i zawiera około 180 oddzielnych współczynników korygujących.

Jednym z ubocznych celów wprowadzenia systemu było uporządkowanie zasad finansowania szkół prywatnych. Szkoły te do roku 2001 nie otrzymywały wsparcia z budżetu państwa. Obecnie otrzymują koszyk szkolny naliczany zgodnie z liczbą uczniów, zaś środowisko nauczania muszą nadal finansować z własnego. Tak więc wprowadzenie koszyka szkolnego było związane z przyznaniem szkołom prywatnym znaczącego wsparcia. Mimo to jest ich na Litwie nadal niewiele.

Podział wydatków na proces nauczania i środowisko nauczania nie jest jednoznaczny i prowadził do pewnych konfliktów. Przykładem jest sposób traktowania komputerów. Początkowo gminy przeznaczały środki otrzymane w ramach koszyka szkolnego i niewydane w ciągu roku na zakup komputerów. Jednak Ministerstwo Oświaty w Wilnie uznało to za niezgodne z prawem, gdyż według niego komputery nie należą do procesu nauczania. Podobny problem dotyczy zakupu oprogramowania albo drukarek. Przypisanie niektórych wydatków zmieniało się od roku 2002 (na przykład doradztwo psychologiczne było początkowo zadaniem własnym gmin). Niektóre materiały, na przykład kreda, należą do procesu nauczania, inne, na przykład papier, do środowiska nauczania, co otwiera pole do dyskusji (długopisy, toner do drukarki itp.). Co roku powstaje szereg nowych pytań, które są *ad hoc* rozwiązywane decyzją mini-

sterstwa. Jednak wydaje się, że obecnie, po paru latach, ten podział funkcjonuje sprawnie.

Podsumujmy najważniejsze elementy systemu finansowania szkół na Litwie:

1. System koszyka szkolnego wykorzystuje podział odpowiedzialności za zadania oświatowe. Państwo jest odpowiedzialne za proces nauczania, zaś gminy za utrzymywanie odpowiedniego środowiska nauczania.
2. System koszyka szkolnego nalicza wysokość transferu dla każdej szkoły, ale gmina ma prawo realokacji 5% otrzymanych środków (sumy naliczonych kwot dla wszystkich szkół prowadzonych przez daną gminę) pomiędzy poszczególne szkoły. W ten sposób gmina może uwzględnić specyfikę konkretnych szkół.

Obie powyższe zasady są przemyślane i wdrożone z sukcesem. Ich formalna prostota zaciera się jednak, gdyż algorytm naliczania koszyka szkolnego dla oddzielnych szkół jest bardzo skomplikowany. Złożony i trudny do zrozumienia zestaw współczynników korygujących ma za zadanie uwzględniać zróżnicowane koszty szkół różnych typów, przez co wspiera utrzymywanie małych i nieefektywnych szkół. Nie jest też pewne, czy taki ścisły podział odpowiedzialności pomiędzy gminy i ministerstwo będzie na dłuższą metę dobry dla oświaty, ani czy w systemie funkcjonują mechanizmy zapewniające równe traktowanie wszystkich uczniów.

2.3. PODSUMOWANIE

Przedstawione pięć studiów przypadków wskazały na ogromne zróżnicowanie systemów zarządzania i finansowania szkół w Europie. Różnice te wynikają przede wszystkim z odmiennych historii rozwoju oświaty i z odmiennych zasad leżących u ich podstaw. W ogromnym skrócie i uproszczeniu można powiedzieć, że:

- W Anglii środki budżetowe na szkoły zawsze w dużej części pochodziły z budżetu państwowego. Jednak w ciągu ostatnich dwudziestu lat rola samorządów w alokacji tych środków została zredukowana, ponieważ coraz większa część budżetów szkół jest uchwalana przy pomocy formuł narzuconych samorządom przez rząd. Również rola zarządcza samorządów zmniejszyła się, a część ich uprawnień przejęli decydenci na poziomie szkoły. Rządowa strategia wyrównywania szans jest realizowana dwiema drogami: szkoły, w których uczy się więcej uczniów biednych albo pochodzących z rodzin imigrantów, muszą mieć wyższe nakłady w przeliczeniu na ucznia, zaś samorządy w których tych uczniów jest bardzo dużo, otrzymują dodatkowe środki finansowe, które wykorzystują zgodnie z lokalnymi potrzebami. Dodajmy, że Anglia w swoim procesie rozwoju stworzyła silne lokalne instytucje, które muszą ze sobą aktywnie współpracować. Kompetencje LEA i pozycja dyrektora szkoły są bardzo duże.
- Szwecja w ciągu ostatnich dwudziestu lat przekształciła swój system szkolny z jednego z najbardziej scentralizowanych na świecie w dalece zdecentralizowany. Samorządy szwedzkie są odpowiedzialne za organizację i za-

rządzenie wszystkimi aspektami lokalnych sieci szkolnych, włączając w to decydowanie o wynagrodzeniach nauczycieli. Co jest szczególnie ważne, samorządy finansują oświatę z samodzielnie nakładanych podatków (ustalają stopę opodatkowania). Co prawda wiele samorządów szwedzkich otrzymuje subwencję wyrównawczą, ale tylko pośrednio jest ona związana ze zróżnicowanymi kosztami prowadzenia szkół. Subwencja wyrównawcza uwzględnia poziom ubóstwa, a także ogólne wskaźniki kosztów usług społecznych (na przykład gęstość zaludnienia). Przekazanie gminom ogromnego zakresu odpowiedzialności za szkoły – w tym za ustalanie wynagrodzeń – jest realizacją europejskiej zasady pomocniczości (subsydiarności) w warunkach szwedzkich.

- Z bardzo szczególnych powodów holenderski system finansowania oświaty od wielu lat oparty jest nie na zasadzie przekazania odpowiedzialności samorządom, ale na tworzeniu silnych, autonomicznych szkół i zapewnieniu wszystkim uczniom rzeczywistego prawa wyboru szkoły. Cechami szczególnymi tego systemu są: bezpośrednie finansowanie wszystkich szkół przez rząd z wykorzystaniem norm finansowych na ucznia oraz ogólnokrajowe regulacje wysokości wynagrodzeń nauczycieli. W ten sposób Holandia zapewnia wszystkim uczniom prawo swobodnego wyboru szkoły, gwarantując jednocześnie ten sam poziom finansowania niezależnie od wybranej szkoły.
- Finlandia, podobnie jak Szwecja, przekazała swoim samorządom wielki zakres odpowiedzialności za szkoły. Jednak w przeciwieństwie do Szwecji wynagrodzenia nauczycieli są ustalane na poziomie państwa. Ponadto 55% wydatków oświatowych jest finansowana z lokalnych podatków. Jednak subwencja wyrównawcza, która jest źródłem większej części pozostałych 45% wydatków, naliczana jest na podstawie normatywnych szacunków kosztów szkół, a nie – jak w Szwecji – na podstawie ogólnych wskaźników ubóstwa oraz kosztów *wszystkich* usług. W pewnej mierze jest to efekt zachowania na poziomie państwa kontroli nad wynagrodzeniami. Jednak strategia ta wyraża także troskę o utrzymanie wysokich standardów oświatowych i równe traktowanie wszystkich uczniów. Można więc powiedzieć, że Finlandia stara się realizować w praktyce zasadę wspólnej odpowiedzialności rządu centralnego i samorządów za oświatę.
- System litewski jest oparty na jasnym i przemyślanym kompromisie pomiędzy decentralizacją oświaty i przekazaniem odpowiedzialności samorządom a zachowaniem na poziomie Ministerstwa instrumentów zapewniających równe traktowanie uczniów. Kompromis uzyskano poprzez jednoznaczny podział odpowiedzialności za zadania oświatowe pomiędzy rząd i gminy, i poprzez odpowiedni podział strumieni środków budżetowych.

Obecnego kształtu systemu finansowania oświaty w krajach europejskich nie należy taktować jako ostatecznego. Przeciwnie, we wszystkich krajach dyskusja nad modelem zarządzania oświatą jest i pozostanie otwarta, a wraz z modelem zarządzania kwestionuje się także i modyfikuje model finansowania szkół.

DOCHODY I WYDATKI OŚWIATOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

3.1. WSTĘP

Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 roku określa zakładanie i prowadzenie większości typów placówek oświatowych jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego (JST). Odpowiedzialność za zarządzanie i finansowanie przedszkoli, szkół i pozaszkolnych zadań oświatowych została stopniowo przekazana samorządom w latach od 1990 do 1999 roku. Samorządy są w szczególności odpowiedzialne za ustalanie planów finansowych (budżetów) przedszkoli i szkół, za zmiany w sieci szkolnej, organizację dowozu uczniów do szkół, utrzymanie i poprawę warunków materialnych pracy placówek oświatowych, jak również organizowanie i finansowanie ich ponadprogramowej działalności. Do zadań własnych JST różnych szczebli należy też prowadzenie pozaszkolnych placówek, takich jak poradnie pedagogiczno-psychologiczne, centra kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne.

Na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywa zatem odpowiedzialność planowania i finansowania wszystkich zadań oświatowych. Celem niniejszego raportu jest analiza realizacji tego zadania. Wymaga ona rozważenia różnych kategorii dochodów samorządowych i wydatków oświatowych.

Polskie ustawodawstwo nie wyróżnia kategorii dochodów JST, z których powinny być finansowane zadania oświatowe. Art. 167 Konstytucji stwierdza, że „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Jednocześnie zgodnie z ustawą o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku, art. 5a, „środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

Jednak, podobnie jak w przypadku innych zadań własnych JST, żaden akt prawny nie określa szczegółowo źródeł finansowania tych zadań. Nie ma więc także wyróżnionego źródła dochodów, które powinno wystarczać na sfinansowanie zadań oświatowych. Taką wyszczególnioną kategorią nie jest część oświatowa subwencji ogólnej (zwana powszechnie subwencją oświatową), która nie ma charakteru celowego i o jej przeznaczeniu, zgodnie z art. 7 ustawy o dochodach JST, decydują organy stanowiące samorządów. Gminy, powiaty i województwa samorządowe ustalają swoje wydatki na zadania oświatowe, kierując się skalą i rodzajem realizowanych zadań, w ramach całego swojego budżetu, to znaczy wszystkich przychodów oraz wszystkich wydatków. Z punktu widzenia ustawy o dochodach JST, subwencja oświatowa nie jest bar-

dziej związana z oświatą niż część wyrównawcza subwencji ogólnej czy udział JST w podatku od dochodów osób fizycznych (PIT).

Jednak w praktyce, choć nie wynika to z obowiązującego stanu prawnego, subwencja oświatowa ma szczególny charakter w systemie finansów publicznych i jest bezpośrednio związana z realizowaniem zadań oświatowych. Związek ten omówiony został w podsumowaniu oraz w rozdziale pierwszym.

Ustawodawca również zdawał sobie sprawę z tej szczególnej roli subwencji oświatowej w systemie finansowania oświaty, skoro obowiązek corocznego ustalania zasad jej podziału, w porozumieniu z innymi ministerstwami oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, delegował właśnie do Ministerstwa Edukacji Narodowej. I choć formalnie część oświatowa subwencji ogólnej nie jest w systemie dochodów JST powiązana z zadaniami oświatowymi, to funkcjonalny i historyczny związek jest oczywisty.

Niniejszy rozdział jest poświęcony opisowi faktycznego mechanizmu finansowania oświaty w chwili obecnej i ma charakter empiryczny. Przyjmujemy w nim założenie (niewynikające z porządku prawnego, a odpowiadające stanowi faktycznemu), że głównym źródłem finansowania zadań oświatowych we wszystkich JST jest część oświatowa subwencji ogólnej. Takie założenie pozwala na porównanie wielkości faktycznych wydatków i kwoty subwencji oświatowej w skali kraju i w poszczególnych JST.

Podstawowe, wyróżnione przez nas kategorie samorządów obejmują gminy (łącznie z miastami na prawach powiatu), powiaty ziemskie oraz województwa samorządowe. W przypadku niektórych analiz, tam gdzie jest to merytorycznie uzasadnione, wyodrębniamy jako osobną kategorię miasta na prawach powiatu, a także dzielimy gminy na miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie.

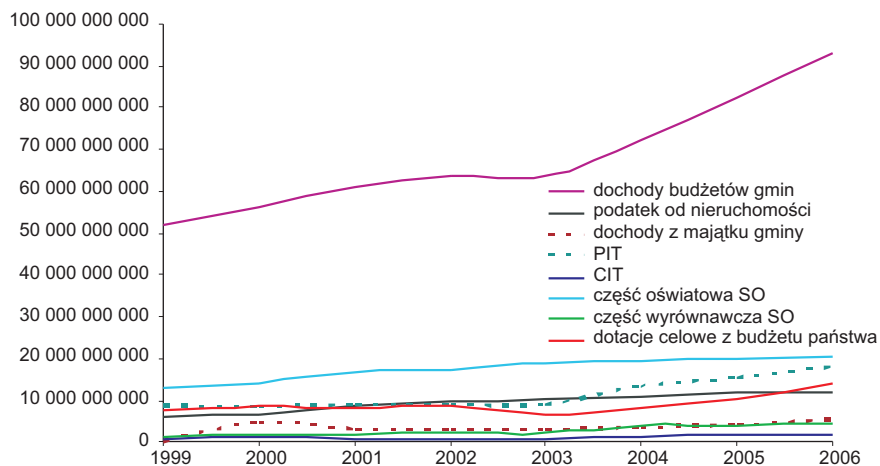
Badanie objęło okres 1999–2006¹. Ilekroć używamy określenia „obecnie”, odnosi się ono do roku 2006. W większości tabel dla większej ich przejrzystości przedstawiamy jednak tylko dane z lat 1999, 2003 i 2006.

3.2. DOCHODY JST

Pierwszym krokiem do zrozumienia finansów polskiej oświaty jest analiza dochodów JST, ze szczególnym uwzględnieniem subwencji oświatowej. Prezentowana analiza dotyczy okresu od roku 1999, kiedy utworzono gimnazja, a nowopowstałe samorządy powiatowe przejęły szkoły ponadpodstawowe (od 2002 roku ponadgimnazjalne), do roku 2006.

W latach 1999–2006 wielkość dochodów JST oraz ich struktura zmieniały się dynamicznie. Wiązało się to z przekazywaniem samorządom nowych zadań przez administrację centralną, jak również ze zmianami sposobu finansowania tych zadań, które JST wykonywały już wcześniej. Pełna analiza tych przekształceń wykracza poza temat niniejszej monografii, jednak należy pamiętać, że interpretacja danych przedstawionych poniżej powinna uwzględniać także i ten kontekst finansowego potencjału samorządów.

¹ Wyjątek stanowi analiza wydatków powiatów ziemskich, która objęła lata 2000–2006. Dane dotyczące wynagrodzeń nauczycieli, pobrane z SIO z września 2007, są jedynymi danymi z roku 2007, które wykorzystujemy.



Ryc. 3.1. Najważniejsze kategorie dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) w latach 1999–2006, PLN w cenach bieżących

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tab. 3.1. Wybrane kategorie dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) w latach 1999–2006 (PLN w cenach bieżących)

	1999	2003	2006
Dochody gmin ogółem	51 741 684 532	63 463 078 720	92 710 136 542
Podatek rolny	764 618 302	878 174 500	809 110 591
Podatek od nieruchomości	5 943 914 123	10 123 263 269	12 156 870 680
Dochody z majątku gminy		3 125 360 481	5 327 365 376
Udziały w PIT	8 628 465 429	8 899 412 177	17 775 769 452
Udziały w CIT	786 375 420	713 856 115	1 907 928 888
Część oświatowa SO	13 060 109 605	19 047 062 678	20 545 644 833
Część wyrównawcza SO	1 449 281 769	2 179 579 710	4 301 507 535
Część równoważąca SO			465 104 218
Część rekompensująca SO	1 422 232 124	1 870 718 186	12 504 144
Dotacje celowe	7 507 510 226	6 458 721 940	13 965 842 164
Inne	12 179 177 534	10 166 929 664	15 442 488 661

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Między rokiem 1999 a 2006 całkowite dochody samorządów gminnych zwiększyły się, w ujęciu nominalnym, o 79%, a tzw. dochody własne – o 86%. Subwencja oświatowa dla gmin zwiększyła się w mniejszym stopniu, bo o 57,3%, chociaż w latach 1999–2003 bardzo szybko wzrosła (wynikało to przede wszystkim z przekazywania samorządom nowych zadań oświatowych).

Spośród pozostałych istotnych kategorii dochodów największy nominalny przyrost dotyczy części wyrównawczej subwencji ogólnej, która zwiększyła się w ciągu siedmiu lat trzykrotnie. Dwuipółkrotnie wzrosły udziały gmin w podatku dochodowym od osób prawnych, a podwoiły się wpływy z PIT. Niemal trzykrotnie wzrosła również część wyrównawcza subwencji ogólnej, co można uzasadnić nierównomiernym wzrostem przychodów z PIT i CIT w różnych typach gmin.

Ten zróżnicowany wzrost różnych kategorii dochodów gmin jest także widoczny w zmianach struktury budżetów.

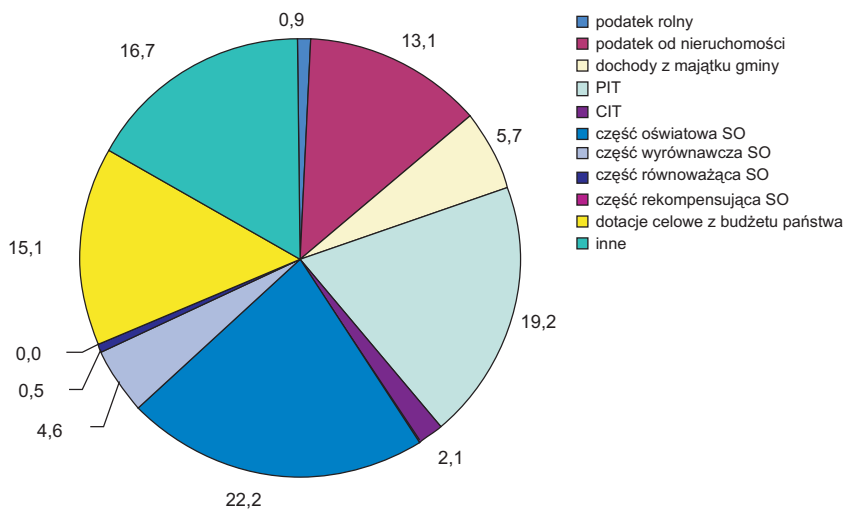
Tab. 3.2. Struktura dochodów gmin (wraz z miastami na prawach powiatów) w latach 1999–2006 (PLN w cenach bieżących) w %

	1999	2003	2006
Podatek rolny	1,5	1,4	0,9
Podatek od nieruchomości	11,5	16,0	13,1
Dochody z majątku gminy		4,9	5,7
Udziały w PIT	16,7	14,0	19,2
Udziały w CIT	1,5	1,1	2,1
Część oświatowa SO	25,2	30,0	22,2
Część wyrównawcza SO	2,8	3,4	4,6
Część równoważąca SO			0,5
Część rekompensująca SO	2,7	2,9	0,0
Dotacje celowe	14,5	10,2	15,1
Inne	23,5	16,0	16,7

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Subwencja oświatowa jest największym kwotowo dochodem gmin. Jej znaczenie rosło do roku 2003, kiedy stanowiła aż 30% wszystkich dochodów, a potem szybko malało, do 22% w roku 2006. W 2006 roku bardzo znaczące były także wpływy z udziału w PIT (19%), dotacje celowe z budżetu państwa (15%) oraz podatek od nieruchomości (13%).

Trzeba podkreślić, że podatek dochodowy odgrywa bardzo istotną rolę w budżetach gmin miejskich, szczególnie w dużych miastach, lecz znacznie mniejszą na wsi. Dotacje celowe i podatek rolny zasilają w większej mierze budżety gmin wiejskich niż miejskich i miejsko-wiejskich. Z kolei część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowi dochód tylko tych samorządów, których baza podatkowa przeliczona na mieszkańca jest niższa niż 92% średniej krajowej. Mówiąc ogólniej, transfery z budżetu państwa są ważniejszym źródłem dochodu dla gmin wiejskich i niezamożnych miejskich. Z tego powodu udział poszczególnych kategorii dochodów w budżetach gminnych jest bardzo zróżnicowany ze względu na rodzaj gminy oraz jej ogólny potencjał finansowy.



Ryc. 3.2. Struktura dochodów gmin i MNP w 2006 roku w %

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tab. 3.3. Przeciętny udział wybranych kategorii dochodów w budżetach gmin w 2006 r. w %

Kategoria	PIT	Podatek od nieruchomości	Subwencja oświatowa*	Podatek rolny	Subwencja wyrównawcza
Miasta na prawach powiatu	22,5	12,8	24,5	0,0	0,4
Miasto	20,0	16,9	19,8	0,2	2,3
Gmina miejsko-wiejska	12,6	13,7	25,5	1,9	8,4
Gmina wiejska	8,9	9,8	28,3	2,8	13,4

* Duży udział subwencji oświatowej w budżetach miast na prawach powiatu (i w budżetach gmin zamożnych, z których część stanowią miasta na prawach powiatu) wynika z faktu, że realizują one zadania oświatowe przypisane zarówno administracji gminnej, jak powiatowej.

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Warto także przyrzeć się strukturze dochodów gmin w zależności od ich zamożności. W tym celu podzieliśmy gminy na kwartyły według dochodów budżetowych ogółem na mieszkańca.

Tab. 3.4. Przeciętny udział wybranych kategorii dochodów w budżetach gmin (wraz z miastami na prawach powiatu) według kwartyli dochodów budżetowych *per capita* w 2006 roku w %

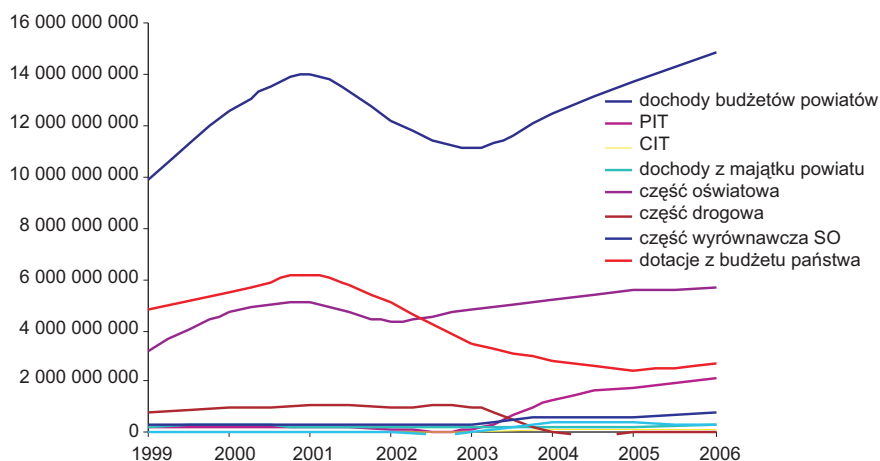
Kategoria	PIT	Podatek od nieruchomości	Subwencja oświatowa*	Podatek rolny	Subwencja wyrównawcza
1 kwartył dochodów <i>per cap.</i>	13,4	11,2	27,7	2,7	12,0
2 kwartył dochodów <i>per cap.</i>	10,8	10,2	28,0	2,4	12,6
3 kwartył dochodów <i>per cap.</i>	9,5	10,3	27,7	2,3	11,7
4 kwartył dochodów <i>per cap.</i>	11,2	14,3	23,4	1,5	7,0

* Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST, tj. jako gminy oraz powiaty.

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak pokazuje powyższa tabela, struktura budżetów gminnych jest dość zbliżona w gminach zamożnych (czwarty kwartył) i niezamożnych. Dowodzi to, że rozróżnienie między nimi nie jest w Polsce równoznaczne z podziałem na obszary miejskie i wiejskie.

W latach 1999–2006 dochody tzw. powiatów ziemskich zwiększyły się (w ujęciu nominalnym) o 50%. Podlegały jednak w tym czasie znacznym fluktuacjom. W latach 1999–2001 szybko rosły, w latach 2001–2003 zmniejszyły się o 21%, by w kolejnych latach znowu wzrosnąć.



Ryc. 3.3. Dochody powiatów ziemskich w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 3.5 pokazuje wartości dochodów w głównych kategoriach dla wybranych lat.

Tab. 3.5. Dochody powiatów ziemskich w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

	1999	2003	2006
Dochody powiatów ziemskich ogółem	9 847 402 004	11 111 621 418	14 844 238 436
Udziały w PIT	183 692 027	145 304 658	2 101 100 894
Udziały w CIT			108 188 574
Dochody z majątku powiatu	220 680 026	182 191 429	279 897 270
Część oświatowa SO	3 241 689 241	4 833 882 254	5 657 969 379
Część drogowa SO	817 218 719	1 051 820 272	
Część wyrównawcza SO	312 715 547	350 750 479	750 564 280
Część równoważąca SO			322 283 067
Dotacje celowe	4 774 604 737	3 474 259 925	2 737 960 296
Pozostałe dochody	296 801 707	1 073 412 401	2 886 274 675

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

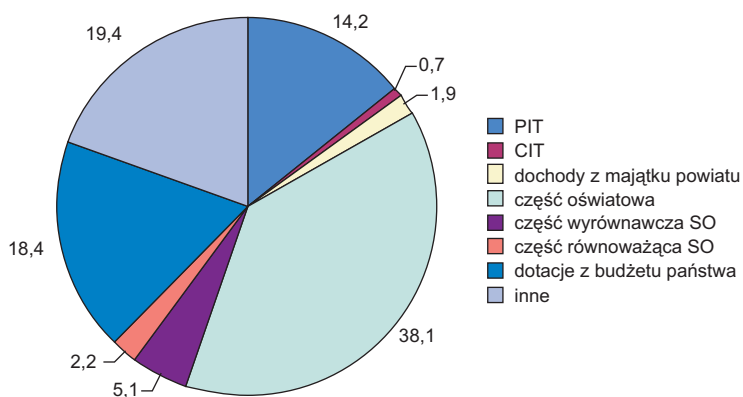
Jak widzimy, ogólny wzrost dochodów powiatów ziemskich między rokiem 1999 a 2006 o 50,7% związany był ze stałymi zmianami struktury tych dochodów. W tym okresie subwencja oświatowa wzrosła o 74,5%, zwiększając tym samym swój udział w dochodach powiatów ziemskich ogółem. Dotacje celowe zmalały niemal o połowę, podczas gdy dochody z PIT wzrosły ponad jedenastokrotnie². Wśród dochodów „innych” znajdują się europejskie fundusze strukturalne, co przypuszczalnie tłumaczy ich szczególnie szybki wzrost po 2004 roku. Strukturę dochodów powiatów ziemskich pokazuje poniższa tabela.

Tab. 3.6. Struktura dochodów powiatów ziemskich w latach 1999–2006 w %

	1999	2003	2006
Udziały w PIT	1,9	1,3	14,2
Udziały w CIT			0,7
Dochody z majątku powiatu	2,2	1,6	1,9
Część oświatowa SO	32,9	43,5	38,1
Część drogowa SO	8,3	9,5	
Część wyrównawcza SO	3,2	3,2	5,1
Część równoważąca SO			2,2
Dotacje celowe	48,5	31,3	18,4
Inne	3,0	9,7	19,4

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zwróćmy uwagę, że spadek udziału subwencji oświatowej w dochodach powiatów ziemskich między rokiem 2003 i 2006 wynikał nie ze spadku samej subwencji (ta wzrosła o 17,0%), ale był związany z tym, że w roku 2003 łączne dochody powiatów były najniższe, a potem szybko rosły.



Ryc. 3.4. Struktura dochodów powiatów ziemskich w 2006 roku w %

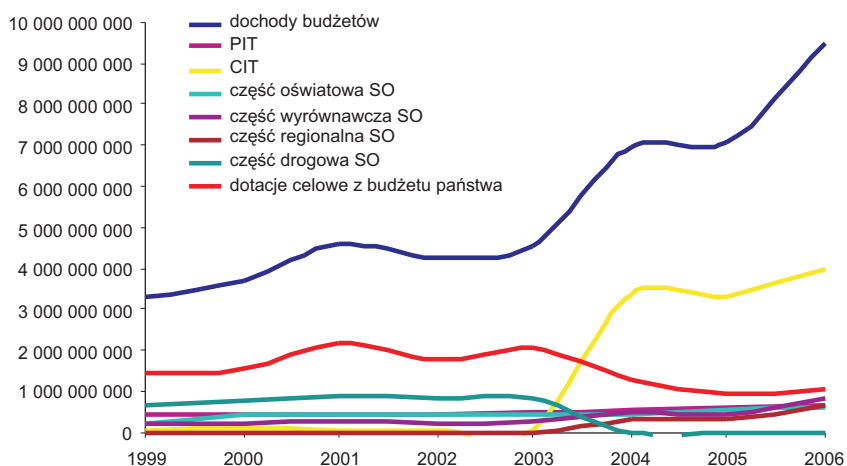
Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

² Dochody samorządów z PIT rosły w znacznej mierze na skutek zmieniających się w badanym okresie stawek udziału gmin, powiatów i województw we wpływach z tego podatku (por. tab. 3.8).

Powiaty ziemskie są w dużo większym stopniu niż gminy uzależnione finansowo od transferów z budżetu państwa. W 2006 roku subwencja ogólna oraz dotacje celowe stanowiły blisko 65% łącznych dochodów powiatów ziemskich. Blisko 40% stanowi sama część oświatowa subwencji ogólnej. Mimo to w ostatnich latach w dochodach powiatów maleje udział dotacji celowych z budżetu państwa, a rośnie rola podatku dochodowego od osób fizycznych.

Powiaty ziemskie właściwie nie posiadają dochodów własnych. Jeśli nawet za takie uznać udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (formalnie są one traktowane jako dochód własny, co jednak budzi wątpliwości wielu specjalistów), to stanowiły one w 2006 roku zaledwie 15% dochodów powiatowych. Dla porównania, budżety gmin i miast na prawach powiatów składają się przeciętnie w 53% z dochodów własnych (łącznie z udziałami w podatkach dochodowych), zaś w 32% z dochodów pochodzących z lokalnych podatków i opłat oraz majątku gminnego.

Zasadnicze zmiany zaszły w ostatnich latach w wielkości dochodów województw samorządowych. Wiąże się to z wprowadzeniem w życie od 2004 roku nowej ustawy o dochodach JST. W pierwszych latach funkcjonowania województwa dysponowały stosunkowo niewielkimi środkami finansowymi, jednak między 1999 a 2006 rokiem ich łączne budżety wzrosły niemal trzykrotnie.



Ryc. 3.5. Dochody województw samorządowych w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

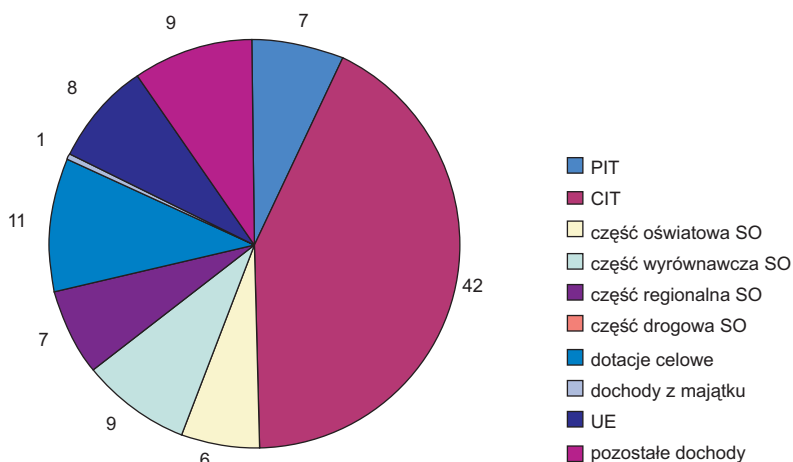
Tab. 3.7. Dochody województw samorządowych 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

	1999	2003	2006
Dochody województw samorządowych ogółem	3 288 426 613	4 565 749 721	9 485 847 201
Udziały w PIT	460 727 933	474 374 771	688 376 860
Udziały w CIT	77 816 039	71 458 935	3 990 872 344
Część oświatowa SO	235 369 144	439 964 564	577 506 526

	1999	2003	2006
Część wyrównawcza SO	232 370 000	252 477 406	839 015 703
Część regionalna SO	–	–	637 746 239
Część drogowa SO	672 895 000	817 992 971	–
Dotacje celowe	1 444 253 754	2 052 407 579	1 050 890 525
Dochody z majątku	15 300 884	51 977 287	52 435 739
Dofinansowanie z innych źródeł, w tym UE	9 409 333	20 145 488	749 274 743
Pozostałe dochody	140 284 526	384 950 720	899 728 522

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Gwałtownie zmienia się także struktura dochodów województw samorządowych. Maleje znaczenie dotacji celowych z budżetu państwa, w przeszłości stanowiących około 50% wpływów, dziś około 10%, natomiast dominujące znaczenie zyskują udziały województw w podatku dochodowym od osób prawnych. Stanowią one obecnie ponad 40% łącznego budżetu.



Ryc. 3.6. Struktura dochodów województw samorządowych w 2006 roku w %

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Coraz istotniejszą rolę w realizacji zadań województw odgrywają także fundusze strukturalne Unii Europejskiej i inne środki bezzwrotne związane z członkostwem Polski w UE. W 2006 roku ich udział w budżetach wojewódzkich osiągnął prawie 10%, co czyni je czwartym największym dochodem województw po udziale w podatku CIT, dotacjach celowych z budżetu państwa oraz części wyrównawczej subwencji ogólnej (por. ryc. 2.6).

W latach 1999–2006 wzrosło znaczenie udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych w budżetach samorządów wszystkich szczebli. Jest to związane ze stopniowym zwiększaniem procentowego udziału tych podatków przypadającego samorządom, co wpływa na zmniejszenie

dochodów budżetu państwa z tytułu tych podatków. Poniższa tabela ilustruje te zmiany.

Tab. 3.8. Zmiany udziałów samorządowych w podatkach dochodowych w latach 1996–2004* w %

	PIT			CIT			
	1996	1997	1998	1999–2003	2004–	do 2003	2004–
Gminy	15	16	17	27,60	39,34	5	6,71
Powiaty				1	10,25	0	1,40
Województwa				1,50	1,60	0,50	15,90

* Obowiązujący od 2004 roku udział w podatku dochodowym od osób fizycznych ma charakter docelowy. W latach 2004–2005 gminy otrzymywały nieco niższe (i nierówne) udziały, gdyż część zadań związanych z opieką społeczną była nadal finansowana za pomocą dotacji. W przypadku powiatów od 2005 roku realny udział jest równy docelowemu.

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

3.3. ZADANIA OŚWIATOWE JST

Zadania oświatowe finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego obejmują dwa działy klasyfikacji budżetowej:

1. oświata i wychowanie (OSW), w tym m.in. przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne,
2. edukacyjna opieka wychowawcza (EOW) obejmująca większość zadań pozaszkolnych, takich jak świetlice, domy wczasów dziecięcych, internaty, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, etc.

Zadania oświatowe są realizowane przez wszystkie JST w Polsce. Z uwagi na zakres działalności należy jednak wyróżnić kilka kategorii samorządów, takich jak: miasta na prawach powiatów, pozostałe gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie, powiaty ziemskie oraz województwa samorządowe. Miasta na prawach powiatów są organami prowadzącymi przedszkola oraz szkoły wszystkich szczebli, od szkół podstawowych do ponadgimnazjalnych. Pozostałe gminy prowadzą przedszkola oraz szkoły podstawowe i gimnazja (z wyjątkiem przedszkoli i szkół specjalnych), zaś powiaty ziemskie prowadzą szkoły ponadgimnazjalne oraz podstawowe specjalne i gimnazja specjalne³. Powiaty (i miasta na prawach powiatu) są również odpowiedzialne za większość tzw. zadań pozaszkolnych w systemie oświaty. Głównym zadaniem województw samorządowych jest natomiast prowadzenie placówek kształcenia i doskonalenia nauczycieli, a także wybranych szkół o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym.

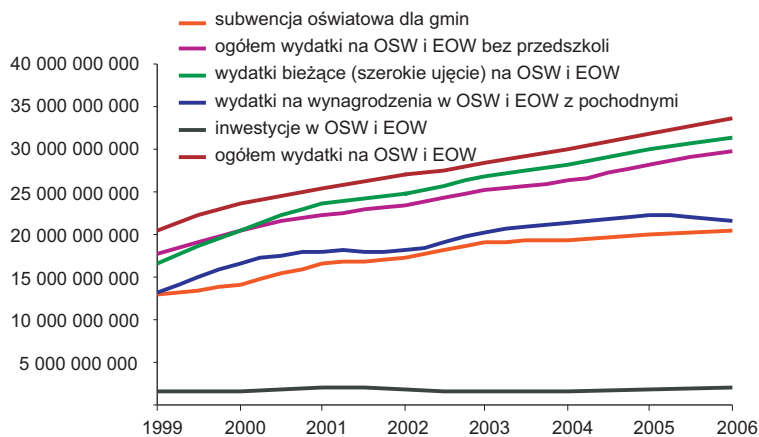
Warto podkreślić szczególnie charakter opieki przedszkolnej. W latach 1991–2000 była ona klasyfikowana w dziale OSW. W okresie od roku 2001 do roku 2004 została przeniesiona do nowo utworzonego działu EOW (z wyjątkiem oddziału „0”, do którego uczęszczają dzieci sześćioletnie). Od 2005 roku

³ Taki podział wynika z ustawy o systemie oświaty (at.5), jednak na podstawie umów między jednostkami samorządu jest możliwe także prowadzenie przez gminy szkół ponadgimnazjalnych.

przedszkole ponownie stanowi zadanie z zakresu oświaty i wychowania. Korzystanie z opieki przedszkolnej nie jest obowiązkowe, z wyjątkiem klasy zerowej (szósty rok życia), która stała się obowiązkowa od początku roku szkolnego 2004/2005. Subwencja oświatowa (w części obejmującej zadania szkolne) jest, zgodnie z ustawą o dochodach JST, naliczana na podstawie liczby uczniów tylko od klasy pierwszej wzwyż. Wskazuje to na intencję ustawodawcy, by wyłączyć opiekę przedszkolną z zakresu finansowania przez subwencję. Oczywiście, można mówić tylko o intencjach, bowiem formuła prawna subwencji ogólnej z natury nie narzuca ani nie wyklucza żadnego szczegółowego celu wydatkowania środków. Ustawodawca zakłada jednak, że środki na przedszkola są zagwarantowane w pozostałych dochodach gmin⁴. Przykład przedszkoli pokazuje, że finansowanie zadań oświatowych przez samorządy z dochodów własnych ma charakter ustrojowy i zaczęło się już w 1990 roku wraz z przekazaniem opieki przedszkolnej gminom. Należy przy tym pamiętać, że rozwiązanie ustawowe, polegające na nieobjęciu przez kryteria podziału subwencji oświatowej zadań przedszkolnych, wynikało z tego, że opieka przedszkolna ma charakter nieobowiązkowy. Stosunek państwa do edukacji przedszkolnej ulega jednak w ostatnich latach zmianie, czego przejawem jest wprowadzenie obowiązkowego kształcenia w klasie „0”.

3.4. WYDATKI JST NA ZADANIA OŚWIATOWE

Rycina 3.7 oraz tabela 3.9 poniżej podają ogólne rozbięcie wydatków oświatowych gmin (łącznie z miastami na prawach powiatów) w latach 2000–2006.



Ryc. 3.7. Wydatki gmin i miast na prawach powiatu na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą oraz subwencja oświatowa w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

⁴ W 1990 roku wydatki na przedszkola, razem z wydatkami na inne zadania przekazane gminom, były podstawą wyliczenia procentowego udziału gmin w podatku dochodowym. Oczywiście od tego czasu zarówno skala zadań przekazanych gmin, jak i ich udział w podatku dochodowym wielokrotnie się zmienił. Obecnie wydatki na przedszkola stanowią ok. 11,5% całkowitych kosztów zadań oświatowych w Polsce.

Tab. 3.9. Wydatki gmin (wraz z MNP) na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 (PLN, w cenach bieżących)

	1999	2003	2006
Wynagrodzenia z pochodnymi	13 341 122 457	20 294 767 530	21 696 503 378
Pozostałe wydatki niemajątkowe	7 878 952 856	6 575 886 516	9 741 975 085
Inwestycje	1 629 042 961	1 536 910 875	2 151 536 886
Wydatki OSW EOW razem	20 534 125 652	28 407 564 921	33 590 015 349

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki oświatowe ogółem zwiększyły się dynamicznie, z 20,5 mld złotych w roku 1999 do 33,6 mld złotych w roku 2006⁵, a więc o 63%. Wydatki na szkoły (bez przedszkoli) w tym samym okresie zwiększyły się z 17,8 do 29,7 mld złotych, czyli o 67%. Największy, blisko dwukrotny wzrost w badanym okresie dotyczył wydatków na wynagrodzenia. Pozostałe wydatki niemajątkowe (na utrzymanie budynków, materiały i pomoce szkolne, transport uczniów do szkół etc.) wzrosły o 24%. W omawianym okresie zwiększyła się także wielkość rocznych wydatków na inwestycje w oświacie (o 32%). Ponadto udział przedszkoli w wydatkach oświatowych gmin zmniejszył się nieznacznie z 13,2% w roku 1999 do 11,5% obecnie (w 2006 roku).

Tabela 3.10 pokazuje zmieniającą się strukturę wydatków oświatowych w gminach i miastach na prawach powiatu.

Tab. 3.10. Struktura wydatków gmin (wraz z MNP) na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 w %

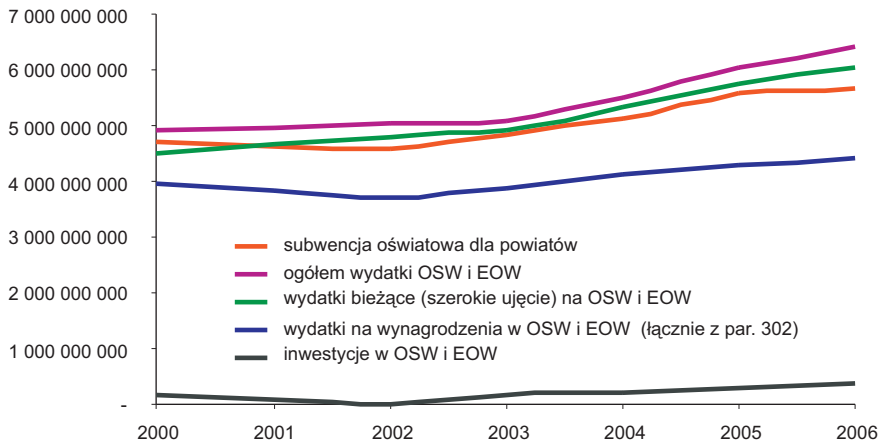
	1999	2003	2006
Wynagrodzenia	65,0	71,4	64,6
Pozostałe wydatki niemajątkowe	27,1	23,1	29,0
Inwestycje	7,9	5,4	6,4

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na szczególne podkreślenie zasługuje wysoki udział pozapłacowych wydatków niemajątkowych. Stanowią one obecnie (w roku 2006) 29% całkowitych wydatków oświatowych.

Tabela 3.11 i na ryc. 3.8 na następnej stronie (por. tab. 3.9 i ryc. 3.7 dla gmin) pokazują, że również wydatki oświatowe powiatów ziemskich rosły, choć wolniej niż w przypadku gmin. Między rokiem 2000 a 2006 zwiększyły się o 30,8%, z 4,9 mld do 6,4 mld zł. W porównaniu do wydatków gmin w powiatach wyraźnie niższa jest dynamika przyrostu wynagrodzeń – 11,8% (w ujęciu nominalnym) w ciągu siedmiu lat. Oznacza to, że w ujęciu realnym wydatki płacowe powiatów w oświacie zmniejszyły się. Z drugiej strony pozapłacowe wydatki bieżące oraz inwestycje zwiększyły się ponad dwukrotnie.

⁵ Wszystkie przyrosty w ujęciu nominalnym (w cenach bieżących).



Ryc. 3.8. Wydatki powiatów ziemskich w latach 2000–2006 (PLN, ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tab. 3.11. Wydatki powiatów ziemskich na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2000–2006 (PLN, w cenach bieżących) w %

	2000	2003	2006
Wynagrodzenia	3 947 731 713	3 881 324 849	4 413 895 329
Wydatki bieżące pozostałe	787 844 683	1 059 664 013	1 644 860 189
Inwestycje	175 659 359	159 047 731	364 727 520
Ogółem wydatki OSW i EOW	4 911 235 755	5 100 036 593	6 423 483 038

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

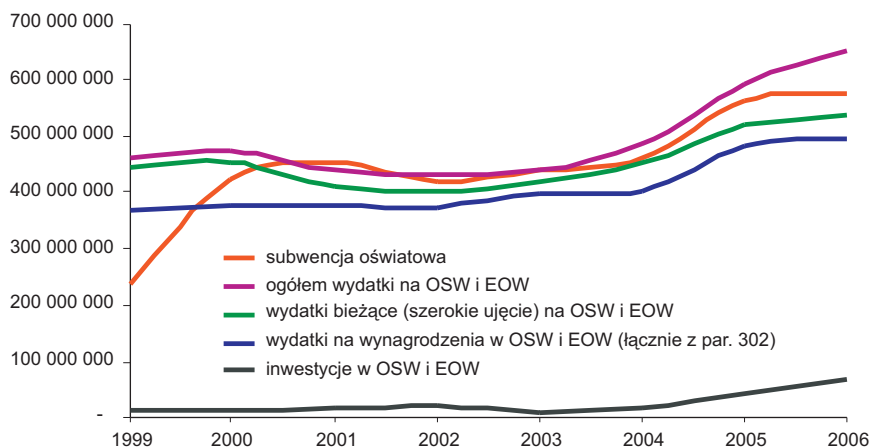
Tab. 3.12. Struktura wydatków powiatów ziemskich na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 2000–2006 w %

	2000	2003	2006
Wynagrodzenia	80,4	76,1	68,7
Pozostałe wydatki niemajątkowe	16,0	20,8	25,6
Inwestycje	3,6	3,1	5,7

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z powyższych danych wynika, że również w szkołach prowadzonych przez powiaty ziemskie nastąpiło znaczące zwiększenie udziału wydatków pozapłaconych w wydatkach bieżących ogółem (bez inwestycji), z 16,6% w roku 2000 do 25,6% w roku 2006. Jednocześnie wysiłek inwestycyjny powiatów ziemskich bardzo zbliżył się do poziomu wysiłku inwestycyjnego gmin.

Wydatki oświatowe województw są niewielkie w porównaniu do innych szczebli samorządów, choć zwiększyły się z około 460 mln w 1999 roku do 650 mln w roku 2006.



Ryc. 3.9. Wydatki województw samorządowych w latach 1999–2006 (PLN, ceny bieżące)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tab. 3.13. Wydatki województw samorządowych na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 (PLN, w cenach bieżących)

	1999	2003	2006
Wynagrodzenia	366 281 801	397 134 358	497 433 730
Pozostałe wydatki niemajątkowe	137 592 518	20 044 833	40 971 626
Inwestycje	11 869 557	8 692 244	67 557 147
Ogółem wydatki na OSW i EOW	460 323 680	439 560 175	653 146 126

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największy udział w wydatkach oświatowych województw mają wynagrodzenia z pochodnymi, stanowiące w 2006 roku około 76% ogólnych kosztów. Struktura wydatków w perspektywie ośmioletniej jest jednak bardzo niestabilna, szczególnie w porównaniu ze strukturą kosztów zadań oświatowych prowadzonych przez gminy i powiaty. W 1999 roku wynagrodzenia stanowiły zaledwie 2/3 budżetu oświatowego województw, podczas gdy w 2003 roku – aż 90%.

Tab. 3.14. Struktura wydatków województw samorządowych na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w latach 1999–2006 w %

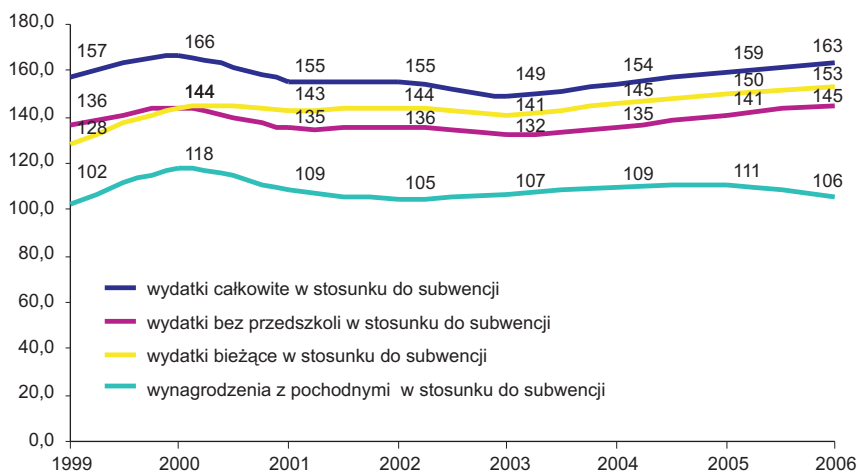
	1999	2003	2006
Wynagrodzenia	79,6	90,3	76,2
Pozostałe wydatki niemajątkowe	17,8	7,7	13,5
Inwestycje	2,6	2,0	10,3

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wyraźnie zwiększają się wydatki na inwestycje województw w ramach zadań oświatowych. Na początku badanego okresu stanowiły one tylko około 2% wydatków, w 2005 roku – 7,5%, a w roku 2006 przekroczyły 10%. Ten boom inwestycyjny, zawdzięczany w dużej mierze funduszom pochodzącym z budżetu UE, jest (w proporcji do skali realizowanych zadań oświatowych) większy niż w gminach i powiatach.

3.5. FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH GMIN I POWIATÓW ZE ŹRÓDEŁ INNYCH NIŻ SUBWENCJA OŚWIATOWA⁶

Relacja wielkości subwencji oświatowej do całkowitych wydatków oświatowych gmin i miast na prawach powiatu wyniosła w 2006 roku 62%. Zgodnie z przyjętymi założeniami analizy uznajemy, że źródłem brakujących 38% wydatków oświatowych są pozostałe dochody gmin. Inaczej mówiąc, faktyczne wydatki w skali kraju przewyższają wielkość subwencji o około 63% (por. ryc. 3.7). Jeśli z analizy wyłączymy wydatki na opiekę przedszkolną, wydatki gmin i miast na prawach powiatu przewyższą subwencję o 45%. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę tylko wydatki bieżące, ich wielkość przekracza środki otrzymane w ramach subwencji o 52,9%. Rycina 3.10 pokazuje ewolucję tych zależności w ciągu ostatnich lat.



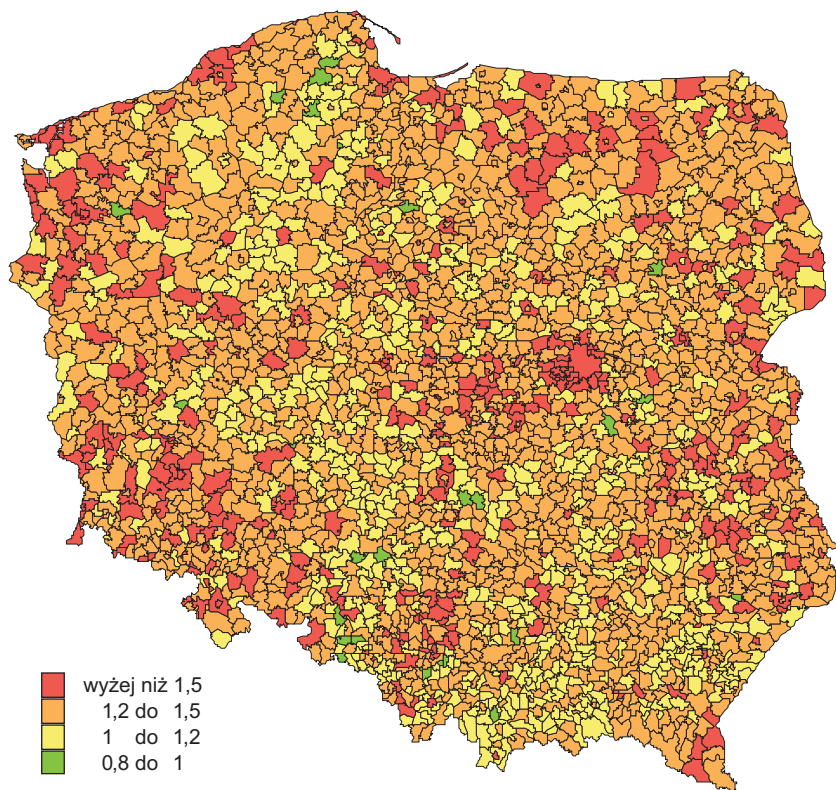
Ryc. 3.10. Wydatki gmin i miast na prawach powiatu w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej (w %)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poziom finansowania zadań oświatowych przez gminy ze środków innych niż subwencja oświatowa ulegał w ostatnich latach wahaniom, jednak od roku 2003 systematycznie rośnie. Wysiętek poszczególnych gmin w finansowaniu za-

⁶ Problem finansowania oświaty ze środków innych niż subwencja oświatowa w minimalnym stopniu dotyczy województw samorządowych, dlatego nie omawiamy ich w niniejszym rozdziale.

dań oświatowych jest jednak bardzo zróżnicowany. Rycina 3.11 pokazuje mapę gmin z zaznaczonym poziomem finansowania oświaty w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej⁷.



Ryc. 3.11. Wydatki bieżące gmin i MNP (bez opieki przedszkolnej) w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Gminy (w tym miasta na prawach powiatu), w których wydatki bieżące przekroczyły w 2006 roku 150% otrzymanej subwencji oświatowej oznaczone są kolorem czerwonym. Przedział 120–150% jest zaznaczony kolorem pomarańczowym. Te gminy, w których subwencja pokryła całe wydatki bieżące w działach OSW i EOW (bez wychowania przedszkolnego), są zaznaczone kolorem zielonym.

Rycina 3.11 świadczy o tym, że zróżnicowanie wysiłku finansowego gmin nie może być wyjaśnione za pomocą jednego czynnika, takiego jak na przykład wysokość własnych dochodów JST. Wśród gmin, których wydatki bieżące w oświacie (bez uwzględniania wydatków na przedszkola) przekraczają 150% otrzymanej subwencji oświatowej, znajduje się zarówno Warszawa i gminy ją otaczające, jak też małe gminy w Polsce wschodniej (np. Drelów, Cyców, So-

⁷ Rycina 3.11 nie uwzględnia wydatków na przedszkola.

snówka), w rzadko zaludnionych Bieszczadach (Cisna, Solina), w województwach warmińsko-mazurskim, lubuskim, zachodniopomorskim. W 2006 roku w Polsce było tylko 27 gmin, w które nie finansowały oświaty ze środków własnych. Są to rozrzucone po całej Polsce małe gminy wiejskie (np. Ciasna, Zębówice, Linia, Borowie).

Aby lepiej zrozumieć wydatki oświatowe ponoszone przez gminy, warto uzupełnić rycinę 3.10 i rycinę 3.11 analizą rozkładu wydatków oświatowych w stosunku do subwencji w podziale na typy gmin. Dane te w odniesieniu do wydatków oświatowych bez przedszkoli podaje tabela 3.15.

Tab. 3.15. Wydatki oświatowe gmin bez przedszkoli w stosunku do subwencji oświatowej w 2006 roku

Typ gmin	Wydatki oświatowe gmin bez przedszkoli w stosunku do otrzymywanej subwencji oświatowej w %		
	wydatki razem	wydatki bieżące	wydatki na wynagrodzenia
Miasta na prawach powiatu	157,70	151,37	105,26
Pozostałe miasta	184,93	173,40	126,34
Gminy miejsko-wiejskie	163,03	151,00	112,54
Gminy wiejskie	148,86	136,28	103,13
Razem	155,94	143,76	107,66

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Miasta na prawach powiatu są tu nieco odmienną kategorią. Po pierwsze, ich zadania oświatowe oraz otrzymywana przez nie subwencja oświatowa obejmuje także szkoły ponadgimnazjalne. Po drugie, gminy te otrzymują także subwencję na zadania pozaszkolne (tzw. część SOC subwencji oświatowej, zob. rozdział 4). Z tego powodu ich wydatki w stosunku do otrzymywanej subwencji oświatowej są nieco zaniżone.

Największe wydatki ze źródeł innych niż subwencja oświatowa, liczone w stosunku do otrzymywanej subwencji, ponoszą miasta, zaś najmniejsze – gminy wiejskie. Jednak jeżeli rozważyć kwoty w przeliczeniu na ucznia (w PLN), to sytuacja okazuje się bardziej złożona, zwłaszcza w porównaniu do otrzymywanych dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Ilustruje to tabela 3.16⁸.

⁸ W przeciwieństwie do danych z tabeli 3.17 poniżej, tabela 3.16 przedstawia pełne wydatki oświatowe gmin w przeliczeniu na ucznia, a nie tylko wydatki na poszczególne typy szkół.

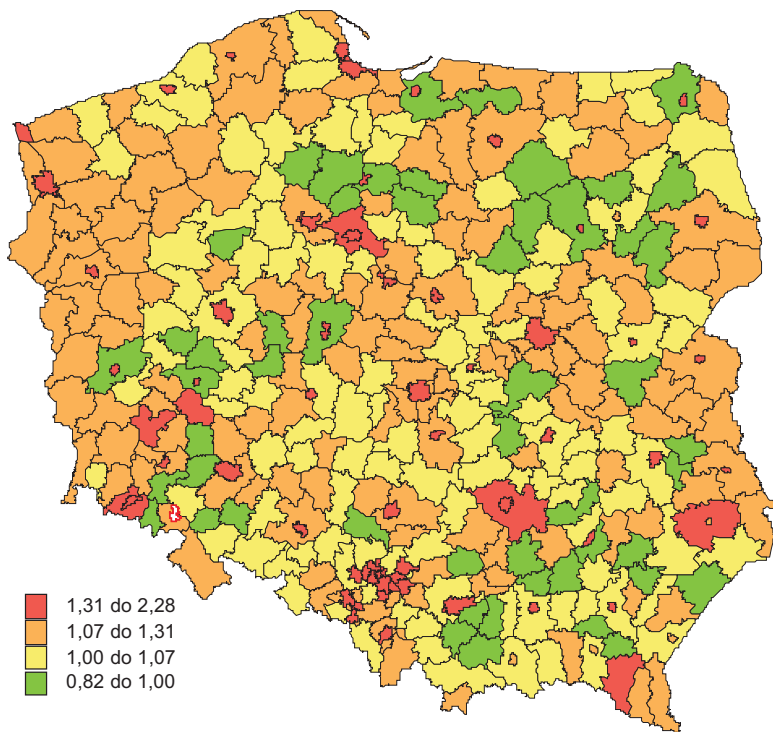
Tab. 3.16. Dochody i wydatki oświatowe bez przedszkoli w podziale na typ gminy w 2006 roku

Typ gminy	Subwencja oświatowa na ucznia	Wydatki oświatowe na ucznia ogółem	Wydatki oświatowe na ucznia z innych źródeł niż subwencja oświatowa	Dochody własne gminy w przeliczeniu na mieszkańca oświatowa
Miasta na prawach powiatu	3654	4983	1329	1630
Pozostałe miasta	3376	5110	1734	1184
Gminy miejsko-wiejskie	4161	6003	1842	837
Gminy wiejskie	4728	6860	2132	701
Razem	4434	6439	2004	804

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

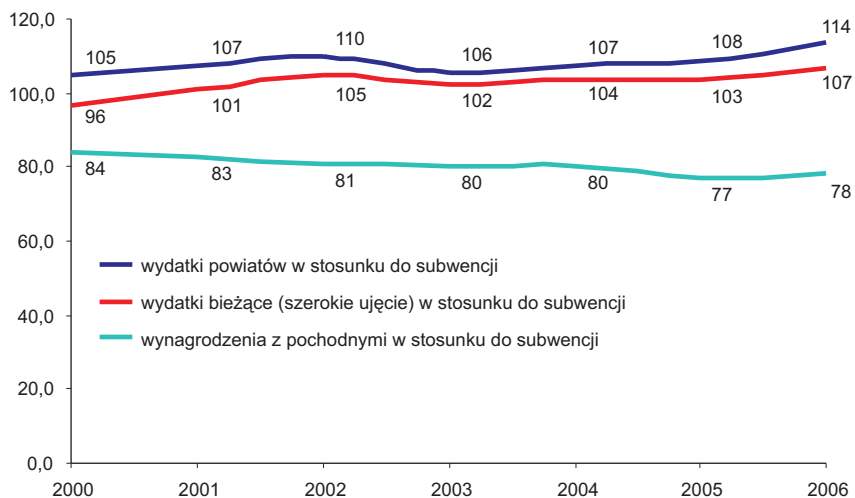
Ponownie z analizy należy wykluczyć miasta na prawach powiatu ze względu na inny zakres realizowanych przez nie zadań oświatowych. Tab. 3.16 wyraźnie wskazuje, że w ujęciu kwotowym w przeliczeniu na jednego ucznia najczęściej wydatków oświatowych ze źródeł innych niż subwencja oświatowa ponoszą gminy wiejskie. Jednocześnie mają one najniższe dochody własne. Z drugiej strony, właśnie gminy wiejskie są w największym stopniu beneficjentami subwencji wyrównawczej. Jak zobaczymy w następnych podrozdziałach, właśnie silne mechanizmy wyrównawcze pomagają gminom wiejskim ponosić zwiększone przez mniej racjonalną sieć szkolną wydatki w przeliczeniu na ucznia.

Porównanie tabel 3.1, 3.5, 3.9 i 3.11, a także rycin 3.11, 3.12 i 3.13 pokazuje, że powiaty ziemskie finansują zadania oświatowe ze źródeł innych niż subwencja oświatowa w znacznie niższym stopniu niż gminy i miasta na prawach powiatu. W 2006 roku całkowite wydatki powiatów na zadania oświatowe wyniosły około 114% kwoty otrzymanej w ramach subwencji oświatowej. Natomiast wydatki bieżące stanowiły około 107% subwencji, przy znacznym różnicowaniu tego wskaźnika między powiatami (por. ryc. 3.13.)



Ryc. 3.12. Wydatki bieżące powiatów na zadania oświatowe w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Ryc. 3.13. Wydatki oświatowe powiatów ziemskich w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej (w %)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

3.6. WYDATKI NA UCZNIĄ W SZKOLNICTWIE PODSTAWOWYM, GIMNAZJALNYM I PONADGIMNAZJALNYM

Wydatki jednostkowe kształcenia w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym są zróżnicowane terytorialnie. Przeciętnie w Polsce w roku 2006 kształcenie jednego ucznia (biorąc pod uwagę wydatki bieżące) na poziomie podstawowym kosztowało 5082 zł, natomiast jednego ucznia gimnazjum przeciętnie 4422 zł. Tabela 3.17. podaje te wydatki według typu gminy.

Tab. 3.17. Przeciętny koszt jednostkowy w szkole podstawowej i gimnazjalnej w 2006 roku według rodzajów gmin

Kategoria	Szkoła podstawowa	Gimnazjum
Miasta na prawach powiatu	4561	4629
Miasto	4489	4342
Gmina miejsko-wiejska	5192	4304
Gmina wiejska	5785	4348

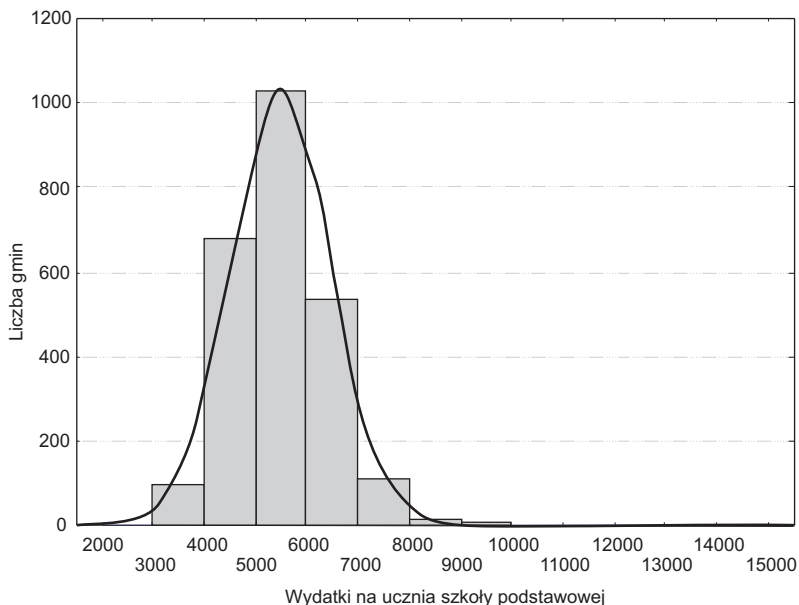
Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki jednostkowe w szkolnictwie podstawowym są silnie zróżnicowane z uwagi na typ gminy. W miastach (poza miastami na prawach powiatu) wynoszą średnio 4489 zł, natomiast w gminach wiejskich 5785 zł, a więc o 28,9% więcej. W gminach miejsko-wiejskich wydatki na ucznia były większe o 15,6% niż w miastach.

Mało zróżnicowane z uwagi na typ gminy są natomiast jednostkowe wydatki gimnazjów. Wyróżniają się tu tylko duże miasta, w których wydatki na ucznia są średnio o 300 zł wyższe niż w pozostałych JST.

Tabela 3.17 pokazuje również, że wydatki na ucznia szkoły podstawowej są we wszystkich typach gmin, poza miastami na prawach powiatu, wyższe niż wydatki na ucznia gimnazjum. O ile w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich może to wynikać z bardziej rozproszonej sieci szkół podstawowych, o tyle w miastach różnica ta jest zaskakująca i wymaga dalszej analizy.

Jak wynika z ryc. 3.14, około 40% gmin w Polsce wydaje pomiędzy 5 a 6 tys. złotych na ucznia szkoły podstawowej.



Ryc. 3.14. Histogram przeciętnych wydatków gmin na ucznia szkoły podstawowej w 2006 roku (w PLN)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tabeli 3.17 zostały przedstawione różnice przeciętnych wydatków na poziomie szerokich kategorii gmin. Zróżnicowanie mierzone między indywidualnymi gminami jest dużo większe, co jest widoczne na rycinie 3.14.

Na poziomie ponadgimnazjalnym przeciętny koszt jednostkowy w liceach ogólnokształcących wynosił w 2006 roku 4124 zł. Koszt jednostkowy prowadzenia techników i zasadniczych szkół zawodowych był około 32% większy. Najmniej, w przeliczeniu na jednego ucznia, kosztowało utrzymanie liceów profilowanych (por. tab. 3.18).

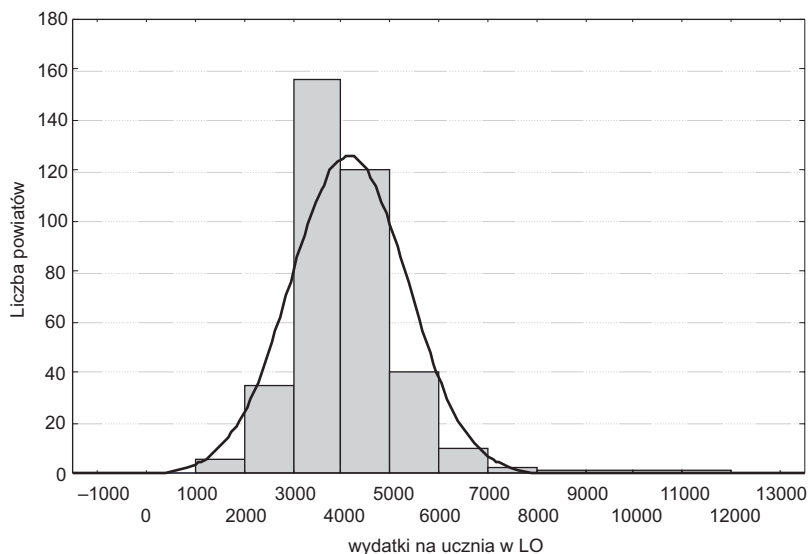
Tab. 3.18. Przeciętny koszt jednostkowy w szkołach ponadgimnazjalnych w 2006 roku

Kategoria	Liceum ogólnokształcące	Liceum profilowane	Szkoła zawodowa
Wydatki na 1 ucznia	4124	3931	5424

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

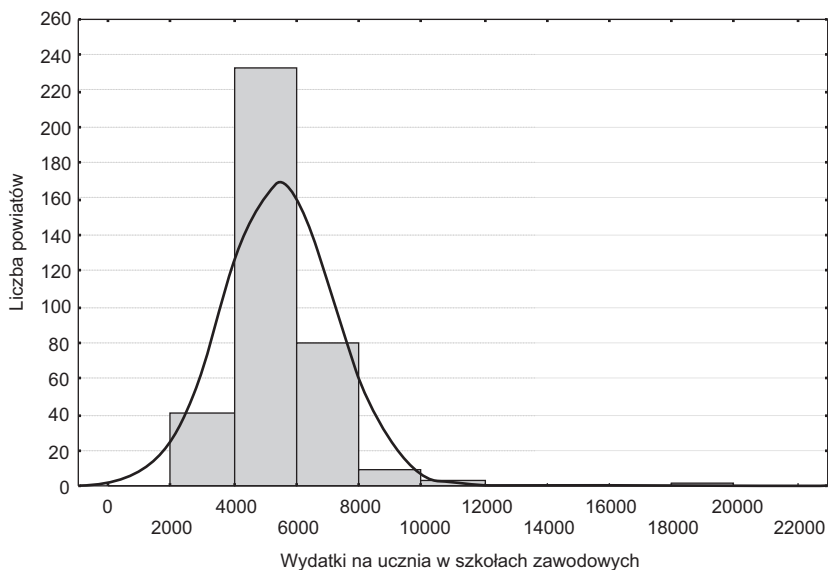
Wahania przeciętnych wydatków powiatów w przeliczeniu na ucznia, według typów szkół, jest przedstawione na rycinach 3.15 i 3.16.

W 80% powiatów (wliczając w to miasta na prawach powiatów) koszt jednostkowy szkolnictwa zawodowego waha się między 4000 a 8000 zł, jest więc dość zróżnicowany. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt występowania różnych profili szkół zawodowych. Bardziej stabilne są wydatki na licea ogólnokształcące – w 75% powiatów wahają się one między 3000 a 5000 zł na ucznia.



Ryc. 3.15. Histogram przeciętnych wydatków powiatów na ucznia LO w 2006 roku (w PLN)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Ryc. 3.16. Histogram przeciętnych wydatków powiatów na ucznia szkoły zawodowej w 2006 roku (w PLN)

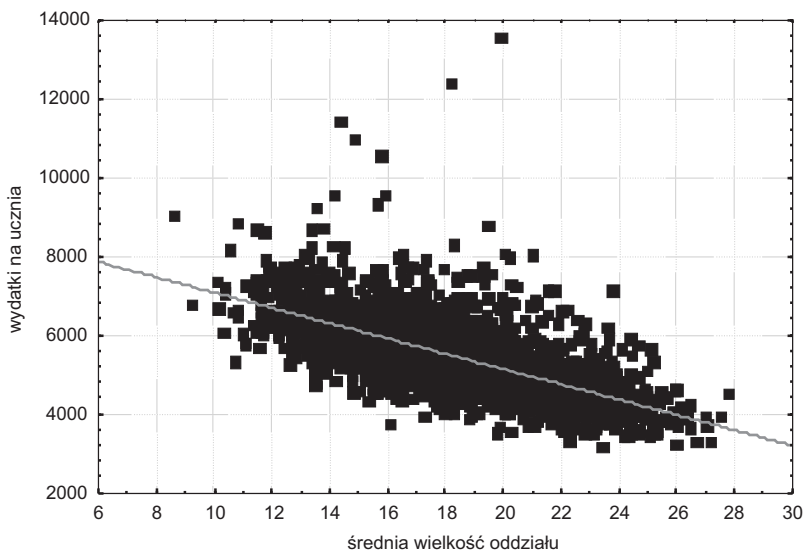
Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jednym z głównych powodów zróżnicowania kosztów jednostkowych w szkołach jest różna wielkość oddziałów szkolnych, co przekłada się na wahańa relacji liczby uczniów w stosunku do liczby nauczycieli w szkole. Czyn-

nik ten jest szczególnie ważny na poziomie szkół podstawowych, gdyż nierównomierność sieci szkół, wynika z cech lokalnej sieci osadniczej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Rycina 3.17 pokazuje zależność między średnią wielkością oddziału szkoły podstawowej w gminie a średnimi wydatkami na ucznia szkoły podstawowej.

Jednak, mimo że wielkość oddziałów szkolnych ma kluczowe znaczenie dla finansowania szkół podstawowych, nawet gminy o średniej wielkości oddziału mogą mieć bardzo zróżnicowane wydatki na ucznia. Na przykład wśród gmin, gdzie w każdej klasie uczy się około dwadzieścia osób, wydatki na ucznia wahają się od 4000 złotych do 6000 złotych (pomijając pojedyncze przypadki znacznie niższych lub wyższych wydatków). Oznacza to, że wydatki na ucznia zależą w dużym stopniu również od innych czynników niż sieć osadnicza.



Ryc. 3.17. Przeciętna wielkość oddziału w szkołach podstawowych a wydatki w przeliczeniu na 1 ucznia w 2006 roku (w PLN)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

3.7. WYDATKI NA WYNAGRODZENIA W OBSZARZE OŚWIATY⁹

Relacja ogólnej wielkości wydatków gmin na wynagrodzenia w oświacie (nie tylko nauczycielskie) do wielkości subwencji oświatowej jest dość stabilna i wahała się w latach 2001–2006 między 106 a 111% (por. ryc. 3.10). W ostatnim okresie obserwuje się tendencję wzrostową. Można powiedzieć, że w skali kraju subwencja oświatowa dla gmin pokrywa w przybliżeniu koszty wynagro-

⁹ Ta część rozdziału jest tematycznie bliska zagadnieniom z rozdziału 5 o wynagradzaniu nauczycieli. O ile jednak ten odrębny rozdział jest poświęcony głównie systemowi wynagradzania i rozwiązaniom prawnym w tym zakresie (także na tle międzynarodowym), o tyle obecnie zajmujemy się wyłącznie problemem wynagrodzeń jako części składowej wydatków samorządowych na oświatę.

dzeń związane z realizacją zadań oświatowych (szczególnie jeśli rozważamy wydatki bez opieki przedszkolnej), choć w ostatnich latach jest od nich nieco niższa. Jednak analiza budżetów poszczególnych gmin wskazuje, że – nawet bez uwzględnienia wydatków na przedszkola – w 2006 roku w 1150 jednostkach (46% ogółu gmin) otrzymana subwencja oświatowa była niższa niż wydatki na wynagrodzenia i pochodne w oświacie. Podobnie było w roku 2001, kiedy to subwencja nie pokrywała wydatków na wynagrodzenia w 1200 gminach. Między rokiem 2001 a 2006 liczba gmin finansujących część wynagrodzeń ze środków innych niż subwencja oświatowa wynagrodzenia była niższa i wahała się między 600 a 700.

Relacja między wydatkami na wynagrodzenia a otrzymaną subwencją oświatową jest złożona (por. ryc. 3.18). Wśród 1150 JST o najwyższej relacji płać do subwencji (powyżej 2) znajdują się Warszawa, Wrocław i Gdańsk, ale w Krakowie, Poznaniu i Łodzi subwencja pokrywa wydatki płacowe. Wynagrodzenia przewyższają natomiast subwencję w wielu gminach położonych na „ścianie wschodniej”, a także w województwie lubuskim i dolnośląskim.

W przeciwieństwie do sytuacji obserwowanej w gminach, subwencja oświatowa dla powiatów znacznie przewyższa wydatki na wynagrodzenia i pochodne w oświacie. Relacja tej kategorii wydatków do wielkości subwencji oświatowej w skali kraju kształtuje się poniżej 80% i wykazuje raczej tendencję spadkową. W 2006 tylko w jednym powiecie wydatki na wynagrodzenia przekroczyły wielkość subwencji oświatowej.

Udział wydatków gmin na wynagrodzenia w całkowitych wydatkach oświatowych oraz w wydatkach bieżących wynosi obecnie odpowiednio 65% i 69% i był w ostatnich latach względnie stabilny (zob. tab. 3.10), choć począwszy od 2003 roku stopniowo się obniża.

Wyraźnie spada natomiast udział wynagrodzeń w całkowitych wydatkach oświatowych powiatów (por. tab. 3.12). W 2006 roku wyniósł on 69%.

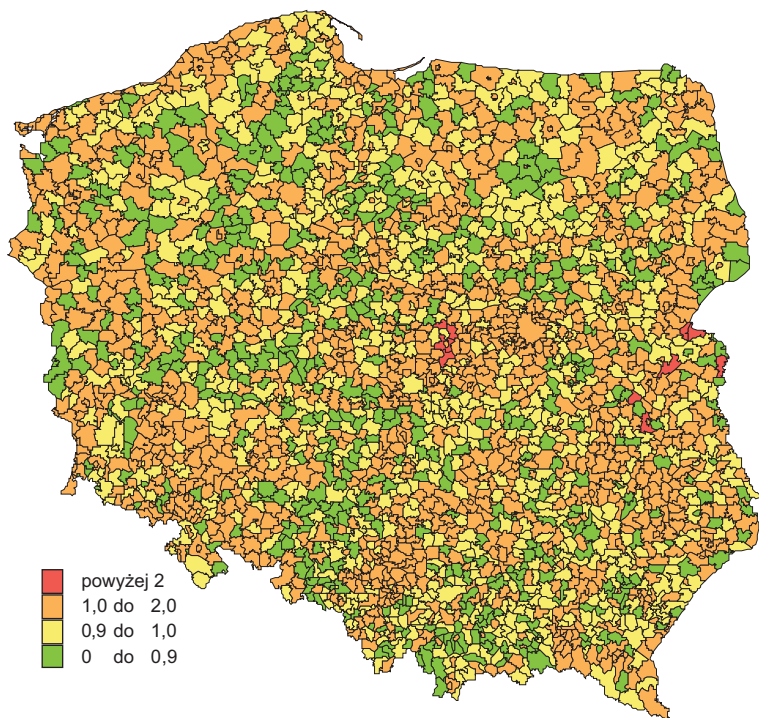
Grupa 1150 gmin, którym otrzymana subwencja oświatowa nie wystarczyła w 2006 roku na wypłatę wynagrodzeń w OSW i EOW (bez wydatków na opiekę przedszkolną) jest bardzo niejednorodna. Tabela 3.19 pokazuje, że w tej grupie znajdują się gminy różnego rodzaju.

Tab. 3.19. Gminy o wydatkach na wynagrodzenia przekraczających otrzymaną subwencję oświatową w 2006 roku

Kategoria gmin	Liczba gmin	% finansujących wynagrodzenia na poziomie przewyższającym subwencję oświatową
Zamożne (dochody własne <i>per capita</i> >3 kwartył)	406	35
Niezamożne (dochody własne <i>per capita</i> < mediana)	450	39
Biedne (dochody własne <i>per capita</i> <1 kwartył)	227	20
O niskiej gęstości zaludnienia (<1 kwartył)	258	22
Niezamożne o niskiej gęstości zaludnienia	147	13

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

Są to na przykład gminy o wysokich dochodach własnych, które stanowią około 1/3 tej grupy. Jednak blisko 40% stanowią jednostki niezamożne (poniżej mediany dochodów własnych *per capita*). Znaczącą kategorię tworzą gminy o niskiej gęstości zaludnienia, co wskazuje na duży wpływ obiektywnych uwarunkowań tworzenia sieci szkolnej na kształtowanie się wydatków płacowych.



Ryc. 3.18. Wydatki gmin im MNP na wynagrodzenia w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej w 2006 roku

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

3.8. SUBMETROPOLITALNE GMINY WIEJSKIE

Statystycznie ujmując, najważniejszym czynnikiem decydującym o podziale subwencji oświatowej między jednostki samorządu terytorialnego jest wiejskie położenie szkoły (zob. rozdział 4). Przekazywanie wyższych kwot subwencji na ucznia gminom wiejskim jest usprawiedliwione mniejszym średnim rozmiarem oddziałów klasowych w szkołach wiejskich i związanymi z tym wyższymi kosztami nauczania w przeliczeniu na jednego ucznia. Ponadto waga wiejska w algorytmie podziału subwencji pełni też funkcję rekompensującą wyższy koszt nauczania dzieci, które pochodzą z mniej wykształconych ro-

dzin¹⁰. Jednak gminy wiejskie są bardzo zróżnicowane; niektóre z nich są bogate i mają też sieć szkolną o wyraźnie miejskim charakterze. Do takich gmin należą submetropolitalne gminy wiejskie, a więc bogate gminy położone wokół metropolii. Analizie ich dochodów i wydatków oświatowych poświęcona jest niniejsza sekcja.

Ponieważ kategoria submetropolitalnych gmin wiejskich nie jest określona w polskim ustawodawstwie, na użytek obecnej analizy przyjmujemy, że są to wszystkie gminy wiejskie położone w powiatach bezpośrednio przylegających do pięciu największych miast polskich¹¹. W poniższej tabeli z podstawowymi danymi o dochodach gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca nie uwzględniono miast na prawach powiatów (MNP), gdyż subwencja oświatowa, którą one otrzymują, obejmuje także szkoły ponadgimnazjalne, toteż jest nieporównana w ujęciu na mieszkańca¹².

Tab. 3.20. Dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na mieszkańca według typu gminy (2006)

Typ gminy	Liczba gmin	Dochody gmin <i>per capita</i>				dochody razem
		dochody własne	subwencja oświatowa	subwencja ogólna bez części oświatowej	pozostałe dochody	
Miasta bez MNP	242	1184	366	44	495	2089
Gminy mieszane	582	837	473	142	576	2028
Gminy wiejskie submetropolitalne	116	1118	563	142	514	2337
Pozostałe gminy wiejskie	1473	668	580	281	575	2103
Razem bez MNP	2413	782	492	171	650	2095

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przeciętne dochody własne submetropolitalnych gmin wiejskich są znacznie wyższe (o 67%) od dochodów osiąganych przez pozostałe gminy wiejskie, i są zbliżone do średnich dochodów własnych w miastach (choć pozostają istotnie niższe niż w miastach na prawach powiatów). Jednocześnie dochody ogółem submetropolitalnych gmin wiejskich są tylko o 11% wyższe od dochodów ogółem pozostałych gmin wiejskich. Pokazuje to, że polski system wyrównywania potencjału finansowego gmin jest bardzo skuteczny (por. piąta kolumna tabeli 3.19). Warto też zauważyć, że średnie dochody ogółem submetropolitalnych gmin wiejskich są wyższe niż w miastach, jeśli nie uwzględnimy miast na pra-

¹⁰ Tę dodatkową funkcję rekompensującą potwierdza fakt, że chociaż średni oddział klasowy na wsi jest mniejszy od miejskiego o 27%, waga wiejska w algorytmie wynosi 0,38, zaś efektywna waga jest większa niż 0,5.

¹¹ Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań.

¹² Na przykład przeciętna subwencja oświatowa *per capita* w MNP wynosi 632 PLN, o 73% więcej niż w pozostałych miastach, które nie prowadzą liceów i szkół zawodowych. Tak wielka różnica wynika między innymi z faktu, że szkoły ponadgimnazjalne są skoncentrowane w dużych miastach.

wach powiatów¹³. Głównym źródłem tej różnicy jest znacznie wyższa subwencja oświatowa w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a więc stosowana w algorytmie podziału subwencji waga dla uczniów szkół wiejskich (patrz rozdział 4). Tak więc gminy submetropolitalne mają strukturę dochodów bardzo zbliżoną do dochodów miast, z wyjątkiem wyższej o 53% subwencji oświatowej.

Nie znaczy to jednak, że wszystkie gminy submetropolitalne są bogate. Spośród 116 takich gmin 51 należy do 1 kwartyła rozkładu (najbogatsze jednostki), a 21 do 4 kwartyła (gminy najuboższe). Gminy submetropolitalne są więc zróżnicowane. Polityka oświatowa przykładowej bogatej gminy submetropolitalnej omówiona jest szczegółowo w rozdziale 7.

Sytuacja finansowa gmin submetropolitalnych jest charakterystyczna raczej dla obszarów zurbanizowanych niż dla wsi. Jednak pod wieloma względami gminy te mają jednak typowo wiejski charakter. Są dość małe – liczba ich mieszkańców wynosi średnio 8,8 tys., a zatem niewiele więcej od pozostałych gmin wiejskich (średnio 6,6 tys. mieszkańców) i znacznie mniej od gmin miejsko-wiejskich (średnio 14,5 tys.) i od miast. Przeciętnie około 29% dzieci w wieku od 3 do 5 lat mieszkających w gminach submetropolitalnych jest objęte opieką przedszkolną. To wielkość zbliżona do obserwowanej w innych gminach wiejskich (27%) i mniejsza niż w miastach¹⁴ (ponad 50%). Jednak wielkość ta może być zaniżona przez fakt, że rodzice dowożą dzieci do przedszkoli miejskich, jadąc do pracy. Średnia wielkość oddziału szkolnego w szkołach podstawowych w gminach submetropolitalnych wynosi 18,3 ucznia i jest o 9% wyższa niż w pozostałych gminach wiejskich (16,8), ale zdecydowanie niższa niż w miastach (22,9). Wielkość oddziału szkolnego w gimnazjach nie zależy od typu gminy i waha się w granicach od 23,3 do 23,7 uczniów. Struktura awansu zawodowego nauczycieli w gminach submetropolitalnych jest mniej więcej taka sama jak w pozostałych gminach wiejskich (około 42% nauczycieli mianowanych, 35% nauczycieli dyplomowanych) i nieco odmienna niż w miastach (37% nauczycieli mianowanych, 42% nauczycieli dyplomowanych). Pod względem charakteru sieci osadniczej gminy submetropolitalne nie są jednorodne. Ich gęstość zaludnienia waha się od 30 do ponad 500 osób na kilometr kwadratowy (przeciętnie 108 osób).

Poniższa tabela podaje przeciętne wydatki bieżące gmin na szkoły podstawowe i gimnazja, w przeliczeniu na jednego ucznia i na jedną klasę, w podziale na typ gminy¹⁵.

¹³ Są jednak niższe o 20% od dochodów razem *per capita* w miastach na prawach powiatów.

¹⁴ Przepuszczalnie jednak ta wielkość jest naprawdę większa, gdyż część rodziców pracujących w mieście dowozi dzieci do przedszkoli w miastach. Ponadto średni poziom wykształcenia rodziców w gminach submetropolitalnych jest na pewno wyższy niż w większości gmin wiejskich.

¹⁵ Wartości średnie na poziomie gminy.

Tab. 3.21. Wydatki bieżące gmin na szkoły podstawowe i gimnazja w 2006 roku

Typ gminy	Szkoły podstawowe		Gimnazja	
	na ucznia	na oddział	na ucznia	na oddział
MNP	4561	98 421	4629	109 247
Miasta bez MNP	4489	96 996	4342	100 112
Gminy mieszane	5192	92 348	4304	98 777
Gminy wiejskie submetropolitalne	5666	99 285	4642	104 876
Pozostałe gminy wiejskie	5794	90 996	4325	97 061
Razem	5487	92 483	4344	98 455

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

Warto zauważyć, że przeciętne wydatki w przeliczeniu na ucznia oraz na oddział klasowy w gminach różnych typów są do siebie bardzo zbliżone, mimo istotnych różnic w poziomie dochodów gmin. Różnice w wydatkach na oddział wahają się w granicach 10%, co oznacza, że znacznie większe różnice wydatków w przeliczeniu na ucznia są związane przede wszystkim ze zróżnicowaną siecią szkolną (różne średnie wielkości oddziału klasowego). Mimo to jednak daje się zauważyć, że wydatki gmin submetropolitalnych są zbliżone do wydatków miast i wyższe od wydatków pozostałych gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich. Przyczyną tej różnicy jest po pierwsze fakt, że w gminach submetropolitalnych wynagrodzenia nauczycieli są nieco wyższe niż w innych gminach wiejskich. Nauczyciel dyplomowany zarabia tu średnio około 3600 PLN, podczas gdy średnia dla wszystkich gmin wiejskich wynosi 3500 PLN (około 3% różnicy). Po drugie, udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących wynosi przeciętnie 70% i jest niższy niż w pozostałych gminach (73%). Szkoły w gminach submetropolitalnych oferują prawdopodobnie więcej zajęć dodatkowych i lepsze warunki kształcenia, niż to ma miejsce w bardziej peryferyjnych gminach wiejskich.

Ponadto gminy te więcej inwestują w szkoły (przeznaczają na inwestycje 9,5% całkowitych wydatków oświatowych, wobec 7,6% przeciętnie w gminach wiejskich). Można więc uznać, że część oszczędności wynikających z większych oddziałów klasowych gminy submetropolitalne lokują w inwestycjach oświatowych.

Wydatki oświatowe wiejskich gmin submetropolitalnych w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej przedstawia tabela 3.22.

Tab. 3.22. Wydatki oświatowe bez przedszkoli w stosunku do subwencji oświatowej w wiejskich gminach submetropolitalnych w 2006 roku

Wydatki wiejskich gmin submetropolitalnych	Stosunek do subwencji
Wydatki oświatowe bez przedszkoli ogółem	160,5%
Bieżące wydatki oświatowe bez przedszkoli	143,0%
Wydatki na wynagrodzenia w oświacie bez przedszkoli	107,4%

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Jak widać z porównania tabeli 3.15 oraz tabeli 3.22, wysiłek finansowy, jaki ponoszą wiejskie gminy submetropolitalne, by sfinansować wyższe wydatki w przeliczeniu na oddział klasowy jest istotnie mniejszy niż wysiłek miast (wyłączając miasta na prawach powiatu¹⁶). Uprzywilejowana pozycja submetropolitalnych gmin wiejskich wynika zatem wprost ze stosowania w stosunku do nich wagi „wiejskiej” w algorytmie podziału subwencji.

Świadczy to o nieefektywności stosowanej w algorytmie definicji gmin wiejskich – definicji, która jest oparta na administracyjnych kryteriach. Wydaje się, że bardziej celowe byłoby zastosowanie kryterium opartego na faktycznym charakterze sieci osadniczej, opisanym na przykład przez gęstość zaludnienia na danym terenie. Można także rozważyć powiązanie tego kryterium z miarą zamożności gminy. Pozwoli to przesunąć część środków – obecnie niesłusznie kierowanych do bogatych gmin podmiejskich – do ubogich gmin wiejskich, w których są one bardziej potrzebne.

3.9. DETERMINANTY WYDATKÓW OŚWIATOWYCH

Koniecznym elementem analizy finansów oświaty jest identyfikacja czynników mających istotny wpływ na wysokość oświatowych wydatków gmin. Najważniejsze pytanie dotyczy związku między bazą podatkową gminy i poziomem wydatków w przeliczeniu na ucznia i na oddział klasowy. Jest to więc pytanie o to, czy system finansowania oświaty w danym kraju jest „sprawiedliwy”, w takim znaczeniu, że zapewnia równe warunki startu dzieciom z różnych miejscowości, niezależnie od tego, czy organ prowadzący ich szkoły jest biedny, czy bogaty. Mówimy tu tylko o sprawiedliwości w zakresie nakładów na oświatę, a nie w zakresie wyników¹⁷.

Badania sprawiedliwości nakładów na oświatę prowadzone są w dwóch kierunkach (zob. Swanson, King 1991). Przez „sprawiedliwość poziomą” (*horizontal equity*) rozumie się zapewnienie uczniom podobnych warunków w szkołach tego samego typu, położonych w różnych obszarach kraju. Problem „sprawiedliwości pionowej” dotyczy względnych nakładów na uczniów wymagających innego traktowania, a więc tych o specjalnych potrzebach edukacyjnych (w stosunku do uczniów pełnosprawnych), albo uczniów przedszkoli, gimnazjów, liceów i szkół zawodowych (w stosunku do uczniów szkół podstawowych). Dalsze rozważania dotyczą sprawiedliwości poziomej.

Ocena sprawiedliwości systemu finansowania oświaty jest trudna, gdyż musi uwzględniać zarówno obiektywne warunki, w jakich funkcjonują samorządy, jak i zróżnicowane lokalne strategie oświatowe (por. rozdział 7). W sys-

¹⁶ Miasta na prawach powiatu realizują także, jak wszystkie powiaty, pozaszkolne zadania oświatowe, więc nie są w pełni porównywalne do innych gmin.

¹⁷ Tematyka sprawiedliwości w odniesieniu do wyników nauczania jest ostatnio bardzo aktualna, ale wykracza poza ramy niniejszej książki. Zob. na przykład OECD (2007), Field, Kuczera, Pont (2007), gdzie dwa podstawowe wymiary sprawiedliwości w oświacie to niezależność osiągnięć ucznia od osobistych i społecznych warunków (płeć, status ekonomiczno-społeczny, pochodzenie etniczne) oraz zapewnienie minimalnych standardów oświatowych dla wszystkich uczniów.

temie oświaty tak daleko zdecentralizowanym jak polski nie można oczekiwać, że wydatki przeliczone na ucznia lub na oddział klasowy będą zbliżone we wszystkich gminach, gdyż właśnie swoboda realizacji przekazanych gminom zadań jest istotą decentralizacji. Dlatego kluczowe pytanie dotyczy tego, czy wpływ bazy podatkowej gminy na wydatki oświatowe ma charakter systematyczny i na tyle znaczący, że świadczy o niesprawiedliwym finansowaniu oświaty. Naszą analizę w tym względzie ograniczamy przy tym do finansowania szkół podstawowych.

W odniesieniu do polskiej oświaty pierwsze takie badania przeprowadzili Jakubowski i Topińska (2006) oraz Levačić (2007). Z badań Jakubowskiego i Topińskiej wynika, że wydatki na jednego przedszkolaka istotnie zależą od tego, jak bogata jest gmina prowadząca przedszkole. Ponadto autorzy zauważają, że procent dzieci w wieku od 3 do 6 lat objętych opieką przedszkolną bardzo silnie (negatywnie) zależy od poziomu ubóstwa w gminie¹⁸. Na tej podstawie autorzy proponują, analogicznie do rekomendacji przedstawionych w niniejszej książce, objęcie opieki przedszkolnej subwencją oświatową. Jednak Jakubowski i Topińska nie znajdują statystycznego związku między wydatkami na ucznia szkoły podstawowej i bazą podatkową gminy. W równaniach regresji wyjaśniającej wydatki na ucznia szkoły podstawowej współczynnik przy dochodach gminy na mieszkańca jest dodatni, ale niski¹⁹. Na tej podstawie uważają oni, że w przeciwieństwie do wydatków na przedszkola wydatki na szkoły w Polsce charakteryzuje tylko nieznaczająca niesprawiedliwość poziomu. Ponadto związek pomiędzy wydatkami oświatowymi a dochodami gmin nie uległ zmianie pomiędzy rokiem 1998 i 2003.

Levacic (2007) również badała zależność wydatków oświatowych na ucznia od poziomu dochodów gmin, oddzielnie dla gmin miejskich i wiejskich. W miastach wydatki na ucznia szkoły podstawowej okazały się silnie związane z dochodami własnymi miasta w przeliczeniu na mieszkańca, ale dosyć słabo z otrzymywaną subwencją na ucznia. Model regresji wyjaśnia 45% zmienności wydatków na ucznia. W gminach wiejskich jest odwrotnie: otrzymywana subwencja na ucznia ma silny wpływ na wydatki, a dochody własne nie są tak znaczące jak w miastach, przy czym model regresji wyjaśnia tylko 16% zmienności wydatków oświatowych. Na tej podstawie Levacic dochodzi do wniosku, że polski system finansowania oświaty nie zapewnia jednak poziomej równości, przynajmniej między miastami.

Aby ponownie rozważyć problem równości wydatków na ucznia i na oddział klasowy w szkole podstawowej, warto zbadać logarytmiczne równanie regresji (podobnie jak to robią Jakubowski i Topińska), gdyż niezależne zmienne, takie jak dochody własne gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca, subwencja na ucznia lub wielkość oddziału klasowego mają efekt bardziej multiplikatywny niż addytywny. Niech Y , Y_{MNP} i $Y_{wiejskie}$ oznaczają wydatki na ucznia

¹⁸ Poziom ubóstwa jest mierzony udziałem gospodarstw domowych, w których wydatki na członka rodziny są poniżej 60% mediany. Dane dotyczące ubóstwa oparte są na Badaniach Budżetów Gospodarstw Domowych GUS (Budget Household Surveys).

¹⁹ Regresja była liczona nie dla indywidualnych gmin, ale dla 72 jednostek terytorialnych, gdyż na poziomie gmin niektóre dane nie były dostępne.

szkoły podstawowej odpowiednio we wszystkich gminach, w miastach na prawach powiatu oraz w gminach wiejskich,

DW_i – dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca w gminie i ,

SO_i – subwencję oświatową w przeliczeniu na ucznia w gminie i ,

WO_i – średnią wielkość oddziału klasowego w gminie i ,

$Dypl_i$ – odsetek nauczycieli dyplomowanych wśród nauczycieli w gminie i .

Wyniki estymacji dla trzech specyfikacji modelu są przedstawione w tabeli 3.23.

Pierwszy model tłumaczy około 60% procent zmienności wydatków na ucznia, drugi model – 65%, zaś model trzeci – 42% (zatem logarytmiczne równania regresji lepiej tłumaczą zmienność wydatków, niż liniowe równania estymowane przez Levacic).

W miastach na prawach powiatu najsilniejszy wpływ na wydatki na ucznia ma wielkość oddziału: wzrost wielkości oddziału klasowego o 10% jest związany ze spadkiem wydatków na ucznia o 9,8%. Jednocześnie wzrostowi dochodów własnych na mieszkańca o 10% towarzyszy wzrost wydatków na ucznia o 1,5%. Jest to relacja niezbyt silna, chociaż znacząca (można ją interpretować w ten sposób, że dwukrotnie bogatsze miasto wydaje na szkoły podstawowe o 15% więcej w przeliczeniu na ucznia). Również wzrost odsetka nauczycieli dyplomowanych prowadzi do zwiększenia wydatków na ucznia. Natomiast otrzymywana subwencja w przeliczeniu na ucznia nie jest statystycznie istotnym determinantem wydatków oświatowych, przypuszczalnie dlatego, że subwencja ta jest stosunkowo mało zróżnicowana w miastach i stąd większe znaczenie mają ich dochody własne.

Tab. 3.23. Wyniki estymacji wydatków w przeliczeniu na ucznia szkoły podstawowej w 2006 roku

Zmienna	Ogółem		MNP		Wiejskie	
Wyraz wolny	6,71	(37,2)	11,3	(6,29)	6,37	(17,1)
$\ln DW_i$	0,09	(16,9)	0,15	(4,50)	0,08	(12,2)
$\ln SO_i$	0,36	(20,4)	-0,10	(-0,53)	0,39	(9,22)
$\ln Dypl_i$	0,01	(4,25)	0,12	(2,77)	0,01	(2,22)
$\ln WO_i$	-0,58	(-39,6)	-0,98	(-6,19)	-0,54	(-31,2)
N	2471		65		1582	
R ^{2A}	0,58		0,65		0,42	

Zmienna zależna: \ln (wydatki bieżące na szkoły podstawowe w przeliczeniu na ucznia w 2006 roku).
W nawiasach wartości statystyki t. Wyłuszczone zmienne istotne na poziomie 5%.

W gminach wiejskich występuje inny rozkład czynników znaczących. Wzrost wielkości oddziału klasowego o 10% jest statystycznie związany ze spadkiem wydatków na ucznia o 5,4%. Słabsza niż w dużych miastach jest także relacja dochodów własnych do wydatków oświatowych (wzrost bazy podatkowej o 10% prowadzi do wzrostu wydatków tylko o 0,8%). Odsetek nauczycieli dyplomowanych jest statystycznie istotny, ale ma bardzo mały faktyczny wpływ na wydatki. Natomiast bardzo silne jest oddziaływanie otrzymywanej

subwencji oświatowej w przeliczeniu na ucznia (wzrost subwencji o 10% prowadzi do wzrostu wydatków o 3,9%).

Interesujące są też wyniki analizy determinantów wydatków oświatowych w przeliczeniu na oddział klasowy (a nie na jednego ucznia). Tabela 3.24 przedstawia wyniki estymacji tej nowej zmiennej zależnej, z uwzględnieniem tych samych zmiennych niezależnych, co w tabeli 3.23. Analiza wydatków na oddział klasowy pozwala bardziej realistycznie oszacować wysiłek pedagogiczny szkoły i wyeliminować bezpośredni wpływ korzyści skali na lokalne wydatki oświatowe²⁰.

Tab. 3.24. Wyniki estymacji wydatków w przeliczeniu na oddział szkoły podstawowej

Zmienna	Ogółem		MNP		Wiejskie	
Wyraz wolny	6,70	(37,2)	11,3	(6,29)	6,37	(17,1)
$\ln DW_i$	0,09	(16,9)	0,15	(4,50)	0,08	(12,2)
$\ln SO_i$	0,36	(20,4)	-0,10	(-0,53)	0,39	(9,22)
$\ln Dyp_i$	0,01	(2,86)	0,12	(2,77)	0,01	(2,22)
$\ln WO_i$	0,42	(28,3)	0,01	(0,08)	0,46	(26,6)
N	2471		65		1582	
R ^{2A}	0,38		0,29		0,42	

Zmienna zależna: \ln (wydatki bieżące na szkoły podstawowe w przeliczeniu na oddział szkolny w 2006 roku).

W nawiasach wartości statystyki t. Wyfłuszczone zmienne istotne na poziomie 5%.

Zauważmy najpierw, że współczynniki regresji dla dochodów własnych, subwencji oświatowej oraz odsetka nauczycieli dyplomowanych są niemal identyczne jak w modelu szacującym wydatki na ucznia (zob. tab. 3.23). Natomiast nieoczekiwanym wynikiem jest wpływ wielkości oddziału. Można by oczekiwać, że wpływ wielkości oddziałów na wydatki oświatowe okaże się znikomy, gdyż koszt utrzymania oddziału klasowego nie zależy od jego wielkości (liczba godzin lekcyjnych oraz większość wydatków pozapłacowych jest taka sama). Jednak ten spodziewany efekt obserwujemy tylko w odniesieniu do miast, gdzie istotnie wielkość oddziału nie ma praktycznie żadnego wpływu na wydatki w przeliczeniu na oddział. Wśród gmin wiejskich relacja ta jest bardzo silna i co więcej – dodatnia, co oznacza że gminy o stosunkowo dużych oddziałach szkolnych wydają, w przeliczeniu na oddział, więcej niż jednostki utrzymujące małe klasy. Zwiększenie wielkości oddziałów o 10% przekłada się statystycznie na wzrost wydatków o 4,6%. Może to oznaczać, że różnice w poziomie usług oświatowych między gminami są większe, niż wynikałoby to z prostego porównania ich wydatków w przeliczeniu na ucznia. Te samorządy, które utrzymują racjonalną sieć szkolną, są bowiem w stanie wydać więcej na podniesienie poziomu nauczania – podnoszą płace nauczycieli, poszerzają ofertę dydaktyczną, zapewniają lepsze warunki kształcenia. Tymczasem

²⁰ Wpływ ten polega na tym, że racjonalna sieć szkolna oraz duże oddziały klasowe pozwalają ograniczyć zatrudnienie nauczycieli i innych pracowników oświaty oraz zredukować koszty stałe związane z utrzymaniem budynków szkolnych.

w gminach o bardziej rozdrobnionej sieci szkolnej większe kwoty muszą być przeznaczone na realizację podstawowego programu. Można to ująć w ten sposób, że z dwóch podobnych gmin wiejskich o zbliżonych wydatkach na ucznia, gmina o bardziej skonsolidowanej sieci szkolnej jest w stanie więcej wydawać na proces pedagogiczny w przeliczeniu na oddział klasowy.

Przedstawione powyżej wyniki w ogólnym zarysie potwierdzają wnioski sformułowane przez Levacic: w miastach dochody własne mają istotny wpływ na wydatki oświatowe, podczas gdy na wsi bardzo znacząca staje się otrzymana subwencja oświatowa. Można jednak te wnioski nieco uściślić:

- Chociaż analiza modeli ekonometrycznych potwierdza brak pełnej równości poziomej w polskim systemie finansowania oświaty, wpływ dochodów własnych jest jednak ograniczony. Wynika to z dwóch faktów. Po pierwsze, wszystkie gminy otrzymują subwencję oświatową w przeliczeniu na ucznia, przy czym preferencje dla szkół wiejskich i położonych w miastach zawarte w algorytmie podziału subwencji oświatowej (patrz rozdział czwarty) mają silny efekt wyrównawczy. Po drugie, poza subwencją oświatową gminy o niskiej bazie podatkowej otrzymują również część wyrównawczą subwencji ogólnej. To właśnie współdziałanie tych dwóch instrumentów finansowych ogranicza wpływ zamożności gminy na wydatki oświatowe, mimo wielkiej swobody gmin w kształtowaniu swoich wydatków oświatowych.
- W miastach, gdzie waga wiejska algorytmu podziału subwencji nie ma zastosowania, zaś subwencja wyrównawcza ma znacznie mniejsze znaczenie, wpływ bazy podatkowej na wydatki oświatowe istotnie rośnie.
- Oddzielne badania ekonometryczne (których tutaj nie przytaczamy) nie wykazały znaczącego wpływu przeciętnych wynagrodzeń na danym terenie na wysokość wynagrodzeń nauczycieli oraz na wielkość wydatków oświatowych. Oznacza to, że tylko w dużych aglomeracjach (na przykład w Warszawie) miasta płacą więcej nauczycielom pod wpływem presji lokalnego rynku pracy²¹. Wyższe wydatki na ucznia w bogatszych miastach są więc głównie wynikiem podnoszenia dodatków do wynagrodzenia zasadniczego (por. rozdział 5), finansowania zajęć dodatkowych oraz mniejszych oddziałów klasowych, a więc efektem polityki oświatowej miasta.
- Wpływ średniej wielkości oddziału klasowego na wydatki oświatowe w miastach jest niemal dwukrotnie silniejszy niż w gminach wiejskich. Związane jest to z faktem, że w miastach wielkość oddziału klasowego zależy przede wszystkim od sprawności zarządzania lokalnym systemem oświatowym, podczas gdy w gminach wiejskich wielkość oddziałów jest wypadkową zarządzania, obiektywnych cech sieci osadniczej oraz trudnych politycznych wyborów (dotyczących na przykład zamykania szkół).
- Warto zwrócić uwagę, że subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia jest równie wysoka w gminach wiejskich o relatywnie gęstej oraz rozrzedzonej sieci osadniczej, gdyż o zwiększonej subwencji decyduje kryterium administracyjne (status obszaru wiejskiego). Gminy o stosunkowo dużych oddzia-

²¹ Jednak tabele 5.17 i 5.18 pokazują, że wynagrodzenia nauczycieli – zwłaszcza dodatki do wynagrodzenia zasadniczego – są dodatnio, chociaż niezbyt silnie, skorelowane z dochodami własnymi miasta w przeliczeniu na mieszkańca.

łach szkolnych otrzymują więc „premię”, którą mogą wydać na zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli lub poszerzenie oferty dydaktycznej dla uczniów. Pieniądze pozostają w każdym razie w oświacie i w efekcie relacja między wydatkami w przeliczeniu na ucznia a wielkością oddziałów szkolnych na wsi jest słabsza niż w miastach. Oznacza to jednak, że faktyczny poziom oświaty na wsi może być bardziej zróżnicowany, niż wynika to ze zmienności kosztów jednostkowych (przeliczonych na ucznia). Podczas gdy w wielu gminach subwencja oświatowa w połączeniu z własnymi środkami wystarcza na wykonywanie zadań oświatowych na podstawowym (minimalnym) poziomie, samorządy o bardziej racjonalnej sieci szkolnej podnoszą standard dzięki zwiększonym wydatkom w przeliczeniu na oddział (czyli na przykład wyższym wynagrodzeniom nauczycieli, lepszym pomocom naukowym itd.).

- Odsetek nauczycieli dyplomowanych w miastach ma znacznie większe znaczenie dla wydatków oświatowych, gdyż ich wynagrodzenia w miastach są wyższe i bardziej zróżnicowane.

Warto zwrócić uwagę na dwa zagrożenia dla równego finansowania:

- Analiza wydatków gmin na przedszkola wykonana przez Jakubowskiego i Kopińską pokazała, że w tym obszarze oświaty nie działa zasada sprawiedliwości. Również dostęp do opieki przedszkolnej jest bardzo nierówny. Jest to szczególnie niepokojące, gdyż niemal wszystkie badania wskazują na duże znaczenie wykształcenia przedszkolnego w wyrównywaniu szans dzieci. Wprowadzenie nowego instrumentu finansowego – w postaci subwencji przedszkolnej lub rozszerzenia subwencji oświatowej na przedszkola – wydaje się konieczne, jeżeli Polska chce wzmocnić prorozwojowe i wyrównawcze funkcje swojego systemu oświaty.
- Polski system finansowania oświaty nie ma żadnych systematycznych mechanizmów większego pedagogicznego wsparcia dla szkół, w których są skoncentrowane dzieci pochodzące z rodzin o niskim statusie ekonomiczno-społecznym. Bez wątplenia w pewnym zakresie rolę tę spełnia waga dla uczniów szkół wiejskich w algorytmie podziału subwencji, jednak jest to instrument bardzo nieprecyzyjny i nieefektywny. Wykluczenie społeczne nie jest wyłącznie problemem wsi. Również w miastach zaczynają się pojawiać obszary trwałego ubóstwa (dotyczy to zarówno niektórych małych miast, jak i „gorszych” dzielnic w aglomeracjach). Jeśli państwo ma wspomagać samorządy terytorialne w rozwiązywaniu tego problemu, konieczne są specjalne instrumenty finansowe wykraczające poza kwestię podziału subwencji oświatowej (na przykład programy celowe).

3.10. PODSUMOWANIE

Na podstawie przedstawionych ogólnych danych można sformułować trzy wnioski dotyczące finansowania oświaty w Polsce.

Pierwszy wniosek jest pozytywny: mimo braku jasnych definicji obecny system finansowania oświaty funkcjonuje dość dobrze. Samorządy terytorialne w Polsce mają wystarczające środki, aby uczniowie prowadzonych przez nie

szkół mieli zapewnioną edukację na coraz lepszym poziomie. W ciągu ostatnich lat finansowanie polskiego szkolnictwa na ogół poprawia się, w dużej mierze dzięki temu, że w wielu gminach i powiatach podjęto świadomy wysiłek podniesienia jakości oświaty. Najlepszym wskaźnikiem tej poprawy jest spadek udziału wynagrodzeń w całkowitych wydatkach oświatowych powiatów z ponad 80% do mniej niż 70% w ciągu 7 lat. Analiza „sprawiedliwości poziomej” wykazała, że system wyrównujący dochody gmin bardzo wspiera gminy o słabej bazie podatkowej. Tylko w miastach zamożność gminy ma znaczący wpływ na wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia.

Jednocześnie trzeba podkreślić niepokojący wzrost liczby małych gmin (głównie wiejskich), w których otrzymywana subwencja oświatowa jest niższa niż ponoszone koszty na wynagrodzenia w oświacie. Sugeruje to, że kiedy gminy mają duże trudności z racjonalizacją sieci szkół, utrzymanie minimalnych standardów jakości wymaga dodatkowych środków finansowych.

Drugi wniosek wskazuje na to, że coraz trudniej jest stwierdzić, jakim celem służy subwencja oświatowa i jakie wydatki lub standardy ma ona zagwarantować. Z analiz jasno wynika, że subwencja oświatowa odgrywa zasadniczo odmienną rolę w powiatach ziemskich oraz w gminach i miastach na prawach powiatu. Podczas gdy w wielu powiatach ziemskich subwencja oświatowa pokrywa 100% ich wydatków oświatowych, w samorządach gminnych często nie wystarcza ona nawet na wydatki płacowe i ich pochodne. Ta różnica w funkcjonowaniu subwencji w gminach i powiatach ziemskich musi być przemyślana i uwzględniona w przyszłych zmianach finansowania oświaty w Polsce.

Trzeci wniosek z naszych analiz dotyczy przedszkoli. Od kiedy klasy zerowe stały się obowiązkowe, odmienne traktowanie uczniów „zerówek” oraz uczniów klas wyższych przy naliczaniu subwencji oświatowej wydaje się coraz bardziej nieuzasadnione (choć prawnie usankcjonowane). Z drugiej strony, włączenie klas zerowych, albo wręcz wszystkich uczniów przedszkoli do mechanizmu naliczania subwencji oświatowej, i związane z tym przypuszczalne zwiększenie jej ogólnej kwoty, będzie wymagało ponownego zastanowienia się, jakie jest zadanie tego instrumentu w systemie finansowania zadań oświatowych w Polsce.

ALGORYTM PODZIAŁU CZĘŚCI OŚWIATOWEJ SUBWENCJI OGÓLNEJ

4.1. WSTĘP

Najważniejszym instrumentem finansowania polskiej oświaty jest algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego (JST). W wyniku złożonej ewolucji od roku 2000¹ algorytm stał się dosyć skomplikowanym systemem 41 wag, stosowanych w różny sposób do różnych grup uczniów i wzajemnie na siebie wpływających. Nieczytelność algorytmu i złożony wpływ poszczególnych wag na podział subwencji oświatowej utrudnia merytoryczne dyskusje nad jego obecnym kształtem i możliwymi drogami jego poprawiania i upraszczania.

Celem niniejszego rozdziału jest opisanie, jak algorytm się zmieniał i w jaki sposób funkcjonuje dzisiaj. Pierwszy podrozdział dotyczy podstaw ustawowych oraz ogólnej struktury algorytmu, w tym podziału subwencji oświatowej na części związane z zadaniami szkolnymi i pozaszkolnymi. W podrozdziale drugim i trzecim omówione są wszystkie grupy wag stosowanych w algorytmie, odpowiednio dla zadań szkolnych i pozaszkolnych. W ostatnim podrozdziale sformułowane są najistotniejsze kwestie sporne związane z algorytmem.

W załącznikach zamieszczone są dwie bardziej szczegółowe analizy empiryczne, mianowicie analiza wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli i analiza wag efektywnych.

4.2. OGÓLNE ZASADY PODZIAŁU SUBWENCJI OŚWIATOWEJ

4.2.1. Regulacja ustawowa

Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest ustalany corocznie w postaci określonego wzoru matematycznego i publikowany w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (Ministra Edukacji Narodowej).

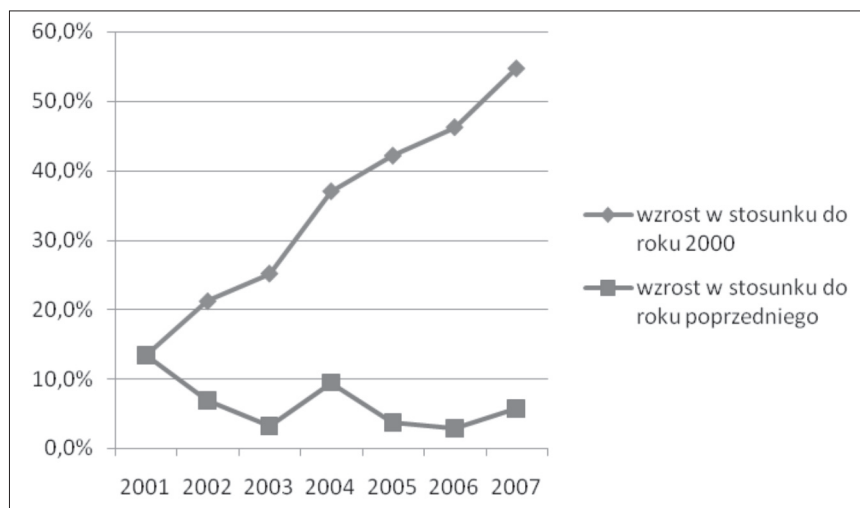
Do roku 2003 włącznie podział części oświatowej subwencji ogólnej dla JST był uregulowany ustawą z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (art. 34 i 35). W roku 2004 weszła w życie ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 27 i 28). Ustawy te zawierały następujące zapisy:

¹ W latach 1999–2000 funkcjonował odmienny algorytm podziału subwencji oświatowej, którego w niniejszym rozdziale nie analizujemy. Jest on opisany w MEN (1999).

1. Łączna kwota subwencji oświatowej jest ustalana w ustawie budżetowej, przy czym nie może być ona niższa niż:
 - a. do roku 2003 włącznie: 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa;
 - b. od roku 2004: kwota przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (poprzednim), z uwzględnieniem kwot innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.
2. Od powyższej kwoty odejmuje się rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości:
 - a. do roku 2003: 1%;
 - b. od roku 2004 do roku 2007: 0,6%;
 - c. od roku 2008: 0,25%.
3. Rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej dysponuje Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.
4. Minister Edukacji Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału subwencji oświatowej pomniejszonej o kwotę rezerwy.
5. Sposób podziału subwencji oświatowej uwzględnia:
 - a. do roku 2003 włącznie: typy i rodzaj szkół prowadzonych przez JST oraz liczbę uczniów w tych szkołach;
 - b. od roku 2004: typy i rodzaj szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez JST, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi.

Tak więc ustawa o dochodach JST z roku 2003 wprowadziła szereg istotnych zmian. Po pierwsze, usunęła bezpośredni procentowy związek łącznej kwoty subwencji oświatowej z kwotą planowanych dochodów budżetu państwa, i zastąpiła go słabszym wymogiem, aby łączna kwota subwencji oświatowej z roku na rok nie mogła zmaleć. W istocie jednak, jak już widzieliśmy w poprzednim rozdziale, poświęconym analizie dochodów i wydatków samorządowych związanych z oświatą, kwota subwencji co roku rosła.

Drugą zmianą wprowadzoną przez ustawę z roku 2003 było zmniejszenie wymaganej rezerwy budżetowej z 1 na 0,6% łącznej kwoty subwencji (uchwalona w roku 2007 nowelizacja ustawy o dochodach JST zmniejszyła rezerwę do 0,25%). Po trzecie, dowożenie uczniów do szkół oraz prowadzenie oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach zostało wprost wyłączone z naliczania subwencji. Miało to bezpośredni wpływ na algorytm podziału subwencji oświatowej, który w latach 2000–2003 zawierał wagi zależne od liczby uczniów dowożonych do szkoły – wagi te od roku 2004 musiały zniknąć. I po czwarte, nowe sformułowanie ustawy zawiera wymóg, by uwzględniać stopnie awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach, które są prowadzone przez JST przy podziale subwencji oświatowej. Ten ostatni wymóg był szczególnie trudny do spełnienia przez MEN i odpowiednie elementy algorytmu są w niniejszym rozdziale szczegółowo analizowane.



Ryc. 4.1. Wzrost subwencji oświatowej w latach 2001–2007 w stosunku do roku 2000 i do roku poprzedzającego

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

4.2.2. Struktura algorytmu podziału subwencji oświatowej

Obecna struktura algorytmu podziału subwencji oświatowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego (JST) została wprowadzona w roku 2000². Choć od tego czasu algorytm był niemal co roku modyfikowany przez zmiany wartości wag (współczynników liczbowych), przez wprowadzanie nowych wag albo usuwanie starych, podstawowa struktura nie uległa zmianie. Poniższy opis dotyczy więc algorytmu stosowanego od roku 2000 do obecnego, ale nie obejmuje tego, którego używano poprzednio, w latach 1996–1999.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla JST jest dzielona na następujące cztery części³:

- rezerwa subwencji, pozostająca w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów,
- kwota bazowa subwencji SO_A , proporcjonalna do liczby uczniów rzeczywistych,
- kwota uzupełniająca subwencji SO_B , według wag na realizację zadań szkolnych,
- kwota uzupełniająca subwencji SO_C , na realizację zadań pozaszkolnych.

² Autorzy niniejszej książki w latach 1999 i 2000 uczestniczyli w pracach Ministerstwa Edukacji Narodowej nad opracowaniem i wprowadzeniem nowego algorytmu, jako grupa doradzająca Ministrowi Andrzejowi Karwackiemu.

³ Jedynym wyjątkiem były zasady podziału subwencji w roku 2003, które uwzględniały jeszcze kwotę SO_D , przeznaczoną na finansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli, w wysokości około 6% pełnej kwoty subwencji oświatowej. SO_D była rozdzielana nie przy pomocy algorytmu, ale proporcjonalnie do wyliczonych oddzielnie dla każdej JST kwot koniecznych na pokrycie wzrostu wynagrodzeń.

Rezerwa subwencji oświatowej jest dzielona przez Ministra Finansów pomiędzy JST zgodnie z ich potrzebami (katastrofy i inne wypadki losowe, błędy statystyki oświatowej, etc.), w uzgodnieniu z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jak wspomniano wyżej, wysokość rezerwy zmniejszyła się od 1% kwoty subwencji w roku 2000 do 0,25% obecnie.

Podział subwencji następuje proporcjonalnie do liczby uczniów przeliczeniowych, przy czym ich liczbę (dla każdej JST) określa się odmiennie dla trzech kwot składowych SO_A , SO_B i SO_C subwencji. Mianowicie:

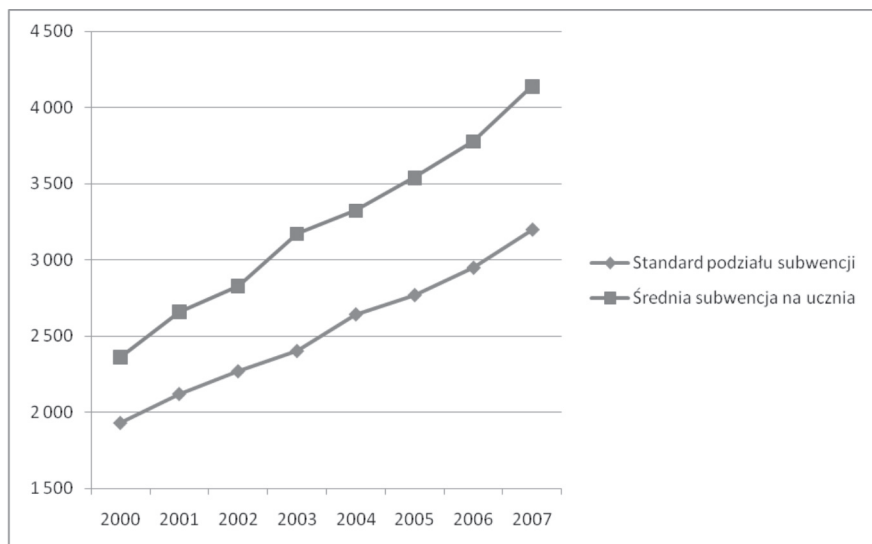
- Część bazowa SO_A : liczba uczniów przeliczeniowych jest to rzeczywista liczba uczniów uczęszczających do szkół prowadzonych bądź dotowanych przez dany samorząd. Jedynym wyjątkiem są uczniowie dorośli, którzy wchodzi do liczby uczniów przeliczeniowych z pewnymi wagami mniejszymi od 1. Wagi te są omówione poniżej (podrozdział 4.2.3).
- Część uzupełniająca SO_B : dla każdej JST liczba uczniów przeliczeniowych jest obliczana po uwzględnieniu liczebności różnych grup uczniów uczęszczających do szkół prowadzonych przez daną JST, na przykład uczniów szkół wiejskich (zob. podrozdział 4.3). Dla każdej z tych grup algorytm określa odpowiednią wagę (współczynnik liczbowy), który po przemnożeniu przez liczebność danej grupy uczniów daje odpowiednią liczbę uczniów przeliczeniowych. Dla każdej JST sumuje się liczby uczniów przeliczeniowych odpowiadające różnym wagom.
- Część SO_C : liczba uczniów przeliczeniowych jest naliczana dla dwóch typów zadań pozaszkolnych (zob. podrozdział 4.4). Pierwszy rodzaj zadań, dla których jest jasno określona liczba korzystających, to na przykład prowadzenie internatów, schronisk młodzieżowych, przedszkoli specjalnych czy specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Dla każdego takiego zadania algorytm określa odpowiednią wagę (współczynnik numeryczny). Aby uzyskać liczbę uczniów przeliczeniowych odpowiadających danemu zadaniu oświatowemu, wagę tę trzeba pomnożyć przez liczbę korzystających. Do drugiej grupy zadań pozaszkolnych (nazywanych poniżej pozostałymi zadaniami pozaszkolnymi) należą takie zadania, dla których nie da się określić liczby korzystających uczniów, np. prowadzenie bibliotek pedagogicznych (zadanie województwa) albo przychodni psychologiczno-pedagogicznych (zadanie powiatu). Wówczas waga jest stosowana do łącznej liczby uczniów uczęszczających do szkół położonych na terenie danej JST, niezależnie od organu prowadzącego. Podobnie jak i dla części SO_B , dla każdej JST sumuje się liczby uczniów przeliczeniowych związane ze wszystkimi zadaniami pozaszkolnymi wyszczególnionymi w algorytmie.

Powyższa procedura pozwala podsumować liczbę uczniów przeliczeniowych dla każdego samorządu. Pełna liczba uczniów przeliczeniowych w całym kraju powstaje po dodaniu tych wielkości dla wszystkich jednostek samorządu trzech szczebli (patrz załącznik C).

Po uzyskaniu pełnej liczby uczniów przeliczeniowych można obliczyć tak zwany *standard podziału subwencji*. Pełną kwotę subwencji oświatowej (z wyłączeniem rezerwy) należy w tym celu podzielić przez liczbę uczniów przeliczeniowych w całym kraju. Można powiedzieć, że standard podziału sub-

wencji to kwota subwencji naliczana na jednego ucznia szkoły podstawowej w mieście. Kwota subwencji oświatowej dla każdej gminy, powiatu i województwa samorządowego jest uzyskana po pomnożeniu liczby uczniów przeliczeniowych danej jednostki samorządu terytorialnego przez standard podziału subwencji.

Rycina 4.2 pokazuje w przybliżeniu liniowy wzrost standardu podziału subwencji w latach 2000–2007. Jednocześnie rosła średnia wartość subwencji na ucznia, również mniej więcej liniowo, i nieco szybciej.



Ryc. 4.2. Standard podziału subwencji i średnia subwencja na ucznia w latach 2000–2007 (PLN)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

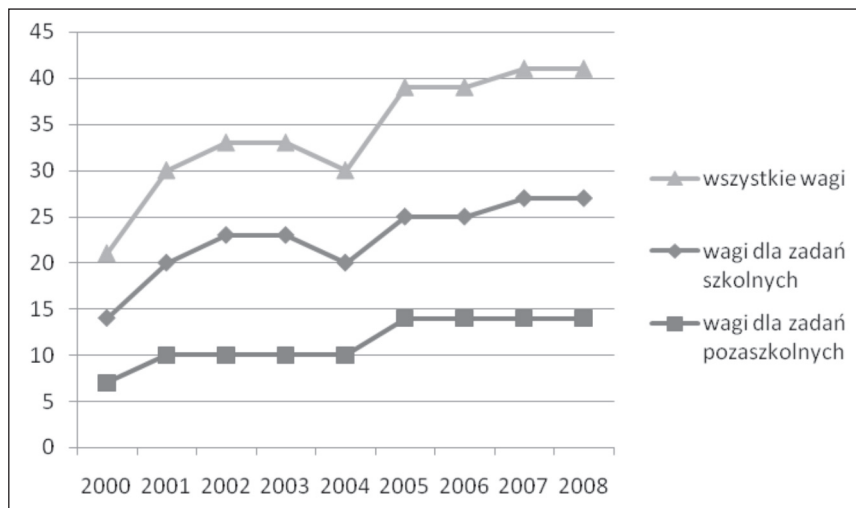
Przez szereg lat, od roku 1996 aż do roku 2002 włącznie, algorytm stosował ponadto klauzulę, tzw. progi, chroniącą gminy i pozostałe JST przed nagłym spadkiem naliczanej subwencji oświatowej z roku na rok. Dzięki progom JST unikały szoku dostosowawczego. Poniżej omówimy ewolucję systemu progów stosowanych w algorytmie.

Jak opisano wyżej, algorytm stosuje szereg wag (współczynników numerycznych) stosowanych do różnych grup uczniów w celu obliczenia dla każdej JST odpowiedniej liczby uczniów przeliczeniowych. Liczba wag użytych w algorytmie rosła od 21 w roku 2000 do 41 w roku 2008 (tylko w roku 2004 odnotowano spadek liczby wag). W roku 2000 algorytm miał 14 wag dla zadań szkolnych i 7 wag dla zadań pozaszkolnych, podczas gdy obecnie ma ich odpowiednio 27 i 14. Można więc powiedzieć, że liczba wag dla zadań szkolnych i pozaszkolnych w przybliżeniu się podwoiła. Wzrost liczby wag pokazuje rycina 4.3.

Wraz ze wzrostem liczby wag rósł udział (kwotowy) części SO_B w całkowitej subwencji: od 14,8% w roku 2000 do 21,6% w roku 2007 (patrz ryc. 4.4).

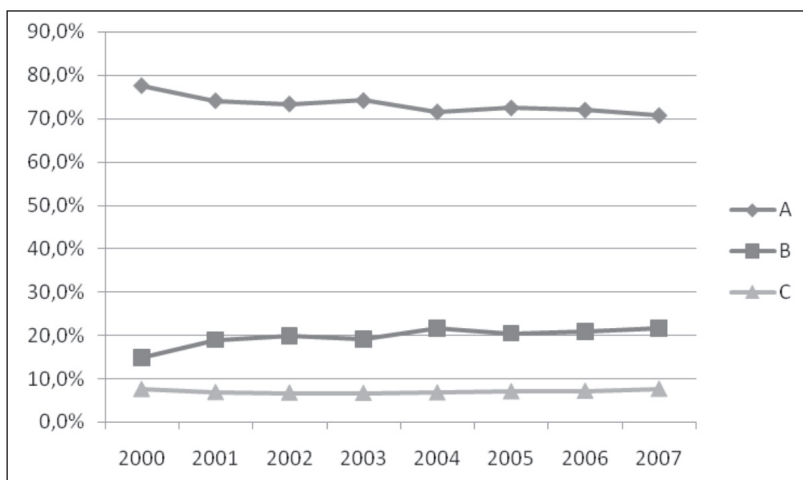
Udział SO_C w subwencji wahał się w niewielkim zakresie i zarówno w roku 2000, jak i w roku 2007 wynosił 7,7%. Równoległe malał udział części SO_A , z 77,6% w roku 2000 do 70,7% w roku 2007.

Załącznik C podaje podział subwencji oświatowej według wszystkich wag w roku 2007.



Ryc. 4.3. Liczba wag w algorytmie podziału subwencji oświatowej w latach 2000–2007
Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Oczywiście podział subwencji oświatowej na części SO_A , SO_B i SO_C nie ma charakteru obligatoryjnego dla JST, gdyż zgodnie z prawem budżetowym subwencja ogólna jest jej dochodem ogólnym. Jednak przy analizie algorytmu podziału subwencji, który jest tematem niniejszego rozdziału, podział ten ma duże znaczenie. W szczególności przy szacowaniu wysokości subwencji na ucznia nie uwzględniamy części SO_C , gdyż jej rozkład pomiędzy JST jest związany z czynnikami pozaszkolnymi (geograficzny rozkład specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, przedszkoli specjalnych, sanatoriów czy schronisk młodzieżowych). Ponadto udział SO_C w subwencji ogółem istotnie zależy od typu JST. W roku 2007 udział ten w całym kraju wynosił 7,5%, ale był różny dla poszczególnych grup JST.



Ryc. 4.4. Ewolucja udziału części SO_A , SO_B i SO_C w kwocie subwencji oświatowej ogółem

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Tab. 4.1. Udział SO_C w kwocie subwencji oświatowej ogółem w zależności od typu JST w %

Typ JST	Udział SO_C w subwencji
Miasta na prawach powiatu (MNPP)	2,4
Miasta bez MNPP	1,8
Gminy miejsko-wiejskie	0,9
Gminy wiejskie	0,4
Powiaty grodzkie	12,6
Powiaty ziemskie	18,3
Województwa samorządowe	38,9

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Rozkład udziałów SO_C w subwencji oświatowej ogółem dla samorządów różnego szczebla jest podyktowany zakresem realizowanych przez nie pozaszkolnych zadań oświatowych.

4.2.3. Szkoły publiczne i niepubliczne, dla dorosłych i młodzieży

Przy naliczaniu subwencji oświatowej algorytm bierze pod uwagę również uczniów placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, funkcjonujących na terenie danej JST. Samorząd terytorialny jest zobowiązany przekazywać szkołom niepublicznym dotację zależną od liczby uczniów, w wysokości średnich wydatków na ucznia w prowadzonych przez siebie szkołach tego samego typu i szczebla.

Wagi dla uczniów placówek dla dorosłych uwzględniają fakt, że szkoły te uczą w trybie wieczorowym i ich program nauczania przewiduje mniejszą liczbę godzin nauki w roku.

W roku 2000 wagi dla uczniów szkół publicznych i niepublicznych dla dorosłych i młodzieży były następujące:

Tab. 4.2. Wagi dla szkół publicznych i niepublicznych w 2000 roku

	Szkoła publiczna	Szkoła niepubliczna
Szkoła dla młodzieży	1	0,6
Szkoła dla dorosłych	0,7	0,35

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Od roku 2001 uczniowie publicznych i niepublicznych szkół dla młodzieży (czyli realizujących nauczanie obowiązkowe) zostali zrównani. Teraz stosowane wagi mają następujące wartości:

Tab. 4.3. Wagi dla szkół publicznych i niepublicznych od 2001 roku

	Szkoła publiczna	Szkoła niepubliczna
Szkoła dla młodzieży	1	1
Szkoła dla dorosłych	0,7	0,35

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

4.2.4. Progi ograniczające zmiany wielkości subwencji dla JST

Do roku 1999 włączanie algorytm podziału części światowej subwencji ogólnej dla gmin na zadania szkół podstawowych (a w roku 1999 również pierwszej klasy gimnazjum) zawierał co roku pewien mechanizm, nazywany progiem, zgodnie z którym kwota subwencji oświatowej dla danej gminy w roku bieżącym nie mogła być niższa niż kwota otrzymana w roku poprzedzającym pomnożona przez zależny od poziomu inflacji wskaźnik. Na przykład w roku 1999 kwota subwencji przekazanej gminie nie mogła być niższa niż 108,1% kwoty subwencji przekazanej jej w roku poprzednim (1998). Dotyczyło to całkowitej wielkości subwencji, nie zaś subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia. Nawet znaczące zmniejszenie liczby uczniów nie powodowało zatem spadku otrzymywanej przez gminę kwoty. Nie stosowano górnego progu ograniczającego przyrost wielkości subwencji z roku na rok.

Wprowadzony po raz pierwszy w roku 1999 algorytm dla szkół ponadgimnazjalnych⁴ i specjalnych, który określał kwotę subwencji oświatowej dla gmin, powiatów i województw samorządowych, również stosował mechanizm progowy. Dotyczył on zarówno dolnego, jak i górnego progu zmiany subwencji. Żadna JST nie mogła otrzymać mniej niż 95% i więcej niż 110% kalkulacji budżetowej, sporządzonej na rok 1999 przez organ prowadzący te szko-

⁴ Obowiązujący także dla szkół ponadpodstawowych, z wyłączeniem gimnazjów.

ły w roku 1998. Progi te odnosiły się do pełnej kwoty subwencji, analogicznie jak dla gmin w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów. Dla powiatów grodzkich i innych gmin prowadzących szkoły ponadpodstawowe i specjalne progi subwencji dotyczące dwóch grup zadań szkolnych były stosowane oddzielnie.

Algorytm podziału subwencji, wprowadzony przez MEN w roku 2000, ujednolicił traktowanie wszystkich zadań szkolnych i zmienił zasadę stosowania progów przez określenie, że kwota subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia nie może być niższa niż 100% ani wyższa niż 120% kwoty subwencji na ucznia w roku 1999 (z wyłączeniem kwot przekazanych samorządom w związku z przejmowaniem przez nie nowych zadań oświatowych). W stosunku do gmin prowadzących zarówno szkoły podstawowe i gimnazja, jak i szkoły ponadpodstawowe i specjalne, w tym w szczególności do powiatów grodzkich, progi odnosiły się do kwoty subwencji na ucznia obejmującej wszystkie zadania szkolne. Ponadto w roku 2000 algorytm objął też zadania pozaszkolne, takie jak internaty i bursy, schroniska młodzieżowe, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, placówki pozaszkolne, poradnie specjalistyczne i biblioteki pedagogiczne. W odniesieniu do zadań pozaszkolnych zastosowano dolny próg 95% i górny próg 115% kwoty środków subwencji i dotacji przekazanych na analogiczny zakres zadań oświatowych w roku 1999. Tak więc progi subwencji oświatowej na zadania szkolne odnosiły się do kwoty subwencji na ucznia, a progi subwencji na zadania pozaszkolne odnosiły się do pełnej kwoty subwencji. Ta zasada została utrzymana do roku 2002, ze zmieniającymi się wysokościami progów.

Tab. 4.4. Progi kalkulacyjne w algorytmie oświatowym w latach 2000–2002 w %

Zakres zadań	Typ progów	2000	2001	2002
Zadania szkolne, progi w stosunku do subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia	dolny próg	100	104	95
	górnny próg	120	112	112
Zadania pozaszkolne, progi w stosunku do pełnej kwoty subwencji	dolny próg	95	101	95
	górnny próg	115	112	112

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Gminy otrzymywały subwencję zgodnie z dolnym progiem, jeżeli kwota subwencji (w przeliczeniu na ucznia) wyliczona dla nich przy pomocy algorytmu była istotnie niższa niż kwota otrzymywana w roku poprzednim. Dzięki dolnym progom gminy te otrzymywały więc kwoty subwencji wyższe niż wyliczone algorytmicznie. Analogicznie, jeśli gmina otrzymywała subwencję zgodnie z progiem górnym, oznaczało to, że otrzymywała mniej niż wynikało ze wzoru („traciła” część obliczonej dla niej subwencji). Aby ocenić faktyczny wpływ progów na podział subwencji oświatowej, trzeba zbadać, ile gmin otrzymywało subwencję zgodnie z dolnym progiem oraz ile łącznie środków dostało ponad kwoty wyliczone algorytmicznie (jako część pełnej kwoty subwencji oświatowej). Analogicznie, trzeba zbadać, ile było gmin otrzymujących subwencję zgodnie z górnym progiem i jak wpłynęło to na zmniejszenie łącz-

nej kwoty subwencji, którą dostały (również jako procent pełnej kwoty subwencji). Dane te podaje tabela 4.5.

Tab. 4.5. Funkcjonowanie progów subwencji oświatowej w latach 2000–2002

		2000	2001	2002
Gminy otrzymujące subwencję zgodnie z dolnym progiem	Liczba gmin	976	1586	149
	% kwoty subwencji	1,14	2,24	0,40
Gminy otrzymujące subwencję zgodnie z górnym progiem	Liczba gmin	78	131	518
	% kwoty subwencji	0,20	0,08	0,24

Jak pokazuje tabela 4.4, w roku 2001 progi zostały zawężone (dolny próg podniesiono, wyższy próg obniżono). W efekcie zwiększyła się liczba gmin otrzymujących subwencję zgodnie z dolnym oraz górnym progiem, a kwota dodatkowych środków otrzymywanych przez gminy zgodnie z dolnym progiem wzrosła dwukrotnie. W roku 2002 obniżono próg dolny, ale utrzymano próg górny. Tak więc bardzo spadła liczba gmin otrzymujących subwencję zgodnie z dolnym progiem, ale wzrosła liczba gmin dostających subwencję zgodnie z górnym progiem. Jednak przesunięcia środków pomiędzy gminami z tytułu progów stały się bardzo niskie, poniżej pół procenta. Można więc uznać, że zaniechanie stosowania progów w roku 2003 nie miało już dużego znaczenia dla ogólnego rozkładu subwencji.

Od roku 2003 algorytm nie stosował żadnych progów i kwota subwencji przekazywanej JST była wyliczana zgodnie z formułą, niezależnie od kwoty subwencji w roku poprzednim.

4.3. WAGI ALGORYTMU ODNOSZĄCE SIĘ DO ZADAŃ SZKOLNYCH

Występujące w algorytmie podziału subwencji oświatowej wagi (współczynniki liczbowe) dotyczące zadań szkolnych można podzielić na następujące grupy:

- wagi dla szkół wiejskich i małomiasteczkowych (do 5 tys. mieszkańców),
- wagi zależne od dochodów gminy,
- wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej,
- wagi zależne od awansu zawodowego nauczycieli,
- wagi dla uczniów niepełnosprawnych,
- wagi dla klasy i szkół sportowych,
- wagi dla szkół mniejszości narodowych,
- wagi dla szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych, zawodowych,
- wagi dla szkół artystycznych.

4.3.1. Szkoły wiejskie i położone w miastach do 5 tys. mieszkańców

Najważniejszą, z punktu widzenia finansowych konsekwencji dla gmin, wagą algorytmu podziału subwencji oświatowej jest waga dla uczniów szkół położonych na terenach wiejskich, która odnosi się do bardzo dużej liczby

uczniów, i której wartość numeryczna jest wysoka. Waga ta „rozdziela” wysoki procent całej subwencji oświatowej wahający się w różnych okresach od 6% do 8%. Wielkość i forma tej wagi ulegała w ostatnich latach licznym zmianom. Omawiamy ją razem z wagą dla uczniów szkół położonych w miastach poniżej 5 tysięcy ze względu na podobny mechanizm zastosowanego kryterium. Nie jest jednak jasne, jakie są cele wprowadzenia obu wag do algorytmu, ani czy są one podobne. Problem ten zostanie szerzej omówiony w dalszej części rozdziału (patrz podrozdział 4.5.2).

W latach 2000–2001 omawiane wagi odnosiły się do wszystkich szkół położonych na wsi i w małych miastach, i wynosiły odpowiednio 0,33 i 0,18. Wagi te zostały wprost przejęte z poprzedniego algorytmu podziału subwencji obowiązującego do roku 1999 włącznie. Od roku 2002 wagi te stosowano tylko do szkół podstawowych i gimnazjów (to znaczy wyłączono z nich szkoły ponadgimnazjalne), jednocześnie zwiększając ich wartości odpowiednio do 0,33 i 0,2 i wprowadzając oddzielną, wspólną wagę o wysokości 0,2 dla szkół ponadgimnazjalnych położonych na terenach wiejskich i w małych miastach. Oznaczało to, że dla szkół wyższych szczebli położonych na terenach wiejskich waga spadła z 0,33 do 0,2. Ich liczba jest jednak bardzo niewielka. W roku 2003 wagi te pozostały bez zmian, natomiast w roku 2004 ponownie zwiększono ich wartość dla szkół podstawowych i gimnazjów do 0,48 na wsi i 0,25 w małych miastach (waga dla szkół wyższych szczebli nie zmieniła się). Był to bardzo wysoki wzrost, odpowiednio o 37% i 25%. W roku 2005 te dwie wagi zrównano do 0,38. Waga dla szkół na wsi została więc obniżona (choć nadal do poziomu powyżej roku 2003), podczas gdy waga dla szkół w małych miastach ponownie wzrosła. Jednocześnie w ogóle zlikwidowano wagi dla położonych na terenach wiejskich i w małych miastach szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych. Od roku 2005 wagi te nie ulegały dalszym zmianom.

Poniższa tabela podsumowuje te zmiany.

Tab. 4.6. Wagi dla szkół wiejskich i położonych w miastach do 5 tys. mieszkańców

Typ szkoły	2000–2001	2002–2003	2004	2005–2008
Szkoły podstawowe i gimnazja na wsi	0,33	0,35	0,48	0,38
Szkoły podstawowe i gimnazja w małych miastach	0,18	0,20	0,25	0,38
Szkoły ponadgimnazjalne na wsi	0,33	0,20	0,20	
Szkoły ponadgimnazjalne w małych miastach	0,18	0,20	0,20	

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Jako ciekawostkę można tu przytoczyć, że w roku 2004 wprowadzono specjalną wagę o wysokości 0,03 dla prowadzonych przez gminy szkół podstawowych i gimnazjów na terenach wiejskich i w miastach do 5 tysięcy mieszkańców. Jej przeznaczeniem były zajęcia pozalekcyjne (waga P_{20}). Oczywiście użyte w algorytmie podziału wagi tylko ogólnie szacują wysiłek JST w realizacji zadań oświatowych, i nie można mówić o specjalnym przeznacze-

niu subwencji oświatowej jako takiej, ani tym bardziej jednej konkretnej wagi. Już w następnym roku (2005) waga ta zniknęła. Uwzględniając tę wyjątkową wagę P_{20} z roku 2004, tabela wag dla szkół wiejskich i w małych miastach przybiera następującą postać:

Tab. 4.7. Wagi dla szkół wiejskich i położonych w małych miastach, wraz z wagą P_{20} w roku 2004

Typ szkoły	2000–2001	2002–2003	2004	2005–2008
Szkoły podstawowe i gimnazja na wsi	0,33	0,35	0,51	0,38
Szkoły podstawowe i gimnazja w małych miastach	0,18	0,20	0,28	0,38
Szkoły ponadgimnazjalne na wsi	0,33	0,20	0,20	
Szkoły ponadgimnazjalne w małych miastach	0,18	0,20	0,20	

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Na szczególną uwagę zasługuje tu waga dla szkół podstawowych i gimnazjów położonych w małych miastach, która systematycznie rosła i wreszcie zrównała się z wagą dla szkół wiejskich.

4.3.2. Wagi związane z dochodami gminy

Wagi związane z dochodami gminy, przeznaczające dodatkowe środki dla gmin ubogich, funkcjonowały w algorytmie przez cztery lata, od 2001 roku do 2004. Zgodnie z rozporządzeniami MEN, pod uwagę były brane średnie dochody gmin liczone dla potrzeb subwencji wyrównawczej (ustawa o dochodach JST z dnia 26 listopada 1998 roku, art. 21). Wagi te były stosowane do wszystkich uczniów w szkołach prowadzonych przez daną gminę. Ich zmiany ilustruje poniższa tabela.

Tab. 4.8. Wagi związane z dochodami gminy

Zakres średniego dochodu gminy liczonego dla potrzeb subwencji wyrównawczej	2001	2002	2003	2004
Poniżej 60% średniego dochodu na mieszkańca w kraju	0,10			
Od 60% do 85% średniego dochodu na mieszkańca w kraju	0,05			
Poniżej 85% średniego dochodu na mieszkańca w kraju		0,05	0,05	
Poniżej 92% średniego dochodu na mieszkańca w kraju				0,04

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Waga ta najsilniej różnicowała gminy wiejskie w roku 2001. Potem gminy ubogie zostały ze sobą zrównane. Zwiększaniu liczby gmin objętych tą wagą towarzyszył spadek wagi. Od roku 2005 algorytm nie wykorzystywał wag zależnych od poziomu dochodów gminy.

4.3.3. Wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej

Wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej funkcjonowały w algorytmie podziału cztery lata, od 2000 do 2003 roku. Po raz pierwszy waga związana z racjonalizacją sieci szkolnej pojawiła się w roku 2000. Byli nią objęci wszyscy uczniowie dowożeni do szkoły na terenach wiejskich oraz dowożeni do szkoły uczniowie niepełnosprawni niezależnie od miejsca położenia szkoły. Waga miała wartość 0,3 (waga P_7). Najważniejszym efektem jej wprowadzenia było zróżnicowanie subwencji gmin wiejskich w zależności od warunków realizacji zadań oświatowych.

Dopiero od roku 2001, kiedy w sprawozdawczości szkolnej dostępne już były bardziej szczegółowe dane o liczbie uczniów uprawnionych do dowożenia do szkoły, wprowadzono wagi zależne od odległości zamieszkania ucznia od szkoły: od 3 do 5 km, od 5 do 10 km, powyżej 5 km od szkoły. Ponadto wprowadzono specjalną wagę odnoszącą się do uczniów w szkołach o dostatecznie dużych klasach, jako rodzaj nagrody za dokonaną konsolidację szkół. W roku 2001 waga ta odnosiła się do uczniów szkół podstawowych i gimnazjów położonych na wsi, które miały średni oddział klasowy większy niż 18 uczniów oraz położonych w małych miastach (do 5 tysięcy mieszkańców), w których średni oddział klasowy miał więcej niż 24 uczniów. W roku 2002 utrzymano granicę 18 uczniów w oddziale klasowym w szkołach podstawowych na wsi, zaś w gimnazjach wiejskich podniesiono granicę do 24 uczniów, tak jak w szkołach położonych w małych miastach. Zmniejszeniu liczby uczniów objętych tą wagą towarzyszyło zwiększenie jej wartości (z 0,09 do 0,19). Ewolucję tych wag do roku 2003 ilustruje poniższa tabela.

Tab. 4.9. Wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej

Typ szkoły	2001	2002	2003
3–5 km	0,04	0,02	0,02
5–10 km	0,07	0,07	0,07
Powyżej 10 km	0,15	0,15	0,15
SP, G z dużymi klasami	0,09	0,19	0,19

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Od roku 2004 wagi te usunięto z algorytmu, ponieważ w ustawie o dochodach JST znalazł się zapis, który wykluczał uwzględnianie dowożenia uczniów jako kryterium podziału subwencji oświatowej.

Podsumowując, w latach 2000–2004 stosowane w algorytmie podziału subwencji oświatowej wagi zależne od dochodów gminy oraz wagi związane z racjonalizacją sieci szkolnej różnicowały wysokość subwencji dla obszarów wiejskich w ten sposób, że wyższa kwota przekazywana była gminom o mniej korzystnej strukturze sieci osadniczej (waga związana z racjonalizacją sieci) oraz gminom uboższym (waga zależna od dochodów gminy). Od roku 2005 włącznie, jak zobaczymy poniżej, algorytm różnicował subwencję na ucznia

dla obszarów wiejskich przede wszystkim w zależności od stopnia awansu zawodowego nauczycieli.

4.3.4. Waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli

Waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli pojawiła się w algorytmie w roku 2001. Obliczano ją oddzielnie dla każdej JST zależnie od tego, jaki udział wśród ogółu nauczycieli mieli nauczyciele posiadający różne stopnie awansu. Początkowo miała charakter addytywny, tak jak wszystkie pozostałe wagi. Oznacza to, że była stosowana do odpowiedniej grupy uczniów (w tym przypadku do wszystkich uczniów zapisanych do szkół prowadzonych przez daną JST), i wynik tego mnożenia był składnikiem sumy wszystkich uczniów przeliczeniowych w danej JST. Od roku 2005 waga ta ma charakter multiplikatywny. Oznacza to, że liczba uczniów przeliczeniowych danej JST jest uzyskiwana w dwóch krokach: najpierw – korzystając w sposób addytywny ze wszystkich pozostałych wag – oblicza się liczbę uczniów ważonych, a następnie mnożąc tę liczbę przez wagę zależną od stopni awansu zawodowego uzyskuje się liczbę uczniów przeliczeniowych w danej JST. Jest to znacząca różnica. Można ją określić następująco: od roku 2005 waga zależna od stopni awansu zawodowego modyfikuje, oddzielnie dla każdej JST, wszystkie wagi używane w algorytmie. Omówimy oddzielnie tę wagę dla lat 2001–2004 i 2005–2008.

W okresie od 2001 do 2004 roku dla każdej gminy był obliczany współczynnik D określający udział etatów nauczycieli mianowanych i dyplomowanych w liczbie wszystkich etatów nauczycielskich w danej JST, wzorem:

$$D = \frac{LN_M + LN_D}{LN_O},$$

gdzie LN_M , LN_D , LN_O oznacza odpowiednio liczbę etatów nauczycieli mianowanych, dyplomowanych i ogółem. Wartość wagi zależała od wartości współczynnika D . W roku 2001 zostały określone dwa progi, dolny próg 0,65 i górny próg 0,95. Jeśli $D < 0,65$ albo $D > 0,95$, wówczas waga była równa 0,02. Jeśli $0,65 < D < 0,95$, to waga była równa 0,05. Zarówno progi, jak i liczbowe wartości wagi się zmieniały w kolejnych latach.

Tab. 4.10. Waga zależna od stopnia awansu nauczycieli

Parametr	2001	2002	2003	2004
Dolny próg	0,65	0,75	0,75	0,75
Górny próg	0,95	0,85	0,85	0,85
Wartość wagi, jeśli współczynnik D jest mniejszy od dolnego progu	0,02	0,01	0,008	0,011
Wartość wagi, jeśli współczynnik D mieści się między progami	0,05	0,06	0,040	0,019
Wartość wagi, jeśli współczynnik D jest większy od górnego progu	0,02	0,01	0,008	0,011

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Jak pokazuje tabela, waga była bardzo niestabilna i stale ulegała zmianom. W roku 2002 progi zostały zawężone. Jednocześnie wzrosła waga dla sytuacji, w której współczynnik D miał wartość pomiędzy progami, natomiast zmalała waga dla współczynnika D poniżej dolnego, albo powyżej górnego progu. W roku 2003 waga zmalała w obu sytuacjach, podczas gdy w roku 2004 waga dla współczynnika D pomiędzy progami spadła ponad dwukrotnie, zaś dla współczynnika D poniżej albo powyżej odpowiednio wzrosła. Można więc uznać zmiany tej wagi za dość chaotyczne.

Warto zastanowić się nad efektem stosowania wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli. Wymaga to głębszej analizy niż w przypadku pozostałych wag, których efekt jest zrozumiały. Waga była najwyższa, kiedy udział nauczycieli mianowanych i dyplomowanych wśród nauczycieli ogółem, opisywany przez współczynnik D , przyjmował wartość między górnym i dolnym progiem. Kiedy współczynnik D był niższy (tzn. udział nauczycieli mianowanych i dyplomowanych w kadrze pedagogicznej był relatywnie niższy), wówczas także waga była niższa, co odpowiadało sytuacji, w której średnie wynagrodzenia nauczycieli w danej JST były relatywnie niskie. Jednak także gdy wartość współczynnika D przekraczała górny próg (to znaczy kiedy dana JST zatrudniała relatywnie dużo nauczycieli mianowanych i dyplomowanych, a średnie wynagrodzenia były relatywnie wyższe) waga zależna od stopni awansu zawodowego obniżała się. Innymi słowy, JST była finansowo „karana”, kiedy miała zbyt dużo nauczycieli mianowanych i dyplomowanych.

Od roku 2005 waga nabrała, jak to wyjaśniono wyżej, charakteru multiplikatywnego. W kolejnych trzech latach struktura tej wagi nie ulegała zmianie. Waga D_i obliczana jest przy pomocy „płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli” W_i dla każdej JST (indeksowanej numerem i) przy pomocy wzoru $D_i = 0,2 + 0,8 \cdot W_i$ (tutaj 0,2 ma interpretację średniego dla kraju wskaźnika wydatków rzeczowych oraz wydatków płacowych dla pracowników administracji i obsługi). Wskaźnik ten ma postać:

$$W_i = \frac{P_{ks} W_{s,i} + P_{kk} W_{k,i} + P_{km} W_{m,i} + P_{kd} W_{d,i}}{P_{ks} W_s + P_{kk} W_k + P_{km} W_m + P_{kd} W_d} \left(1 + R \frac{L_{w,i}}{L_i} \right),$$

gdzie:

- P_{ks} , P_{kk} , P_{km} , P_{kd} oznaczają średnie wynagrodzenia odpowiednio nauczyciela stażysty, kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego w danym roku, ustalane w art. 30 ustawy Karta nauczyciela,
- $W_{k,i}$, $W_{s,i}$, $W_{m,i}$, $W_{d,i}$ wskaźnik określający odpowiednio udział nauczycieli stażystów, kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych wśród wszystkich nauczycieli w danej JST (oczywiście dla każdej JST mamy $W_{s,i} + W_{k,i} + W_{m,i} + W_{d,i} = 1$),
- W_k , W_s , W_m , W_d wskaźnik określający udział odpowiednio nauczycieli stażystów, kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych wśród wszystkich nauczycieli w Polsce (analogicznie $W_s + W_k + W_m + W_d = 1$),
- L_i , $L_{w,i}$ liczba uczniów szkół prowadzonych przez daną JST ogółem oraz liczba uczniów szkół położonych na terenach wiejskich i w miastach do 5 tys. mieszkańców (dla dużych miast $L_{w,i} = 0$, dla gmin wiejskich $L_{w,i} = L_i$),

- $R = 0,12$ współczynnik uwzględniający zwiększone wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach położonych na wsi i w małych miastach z tytułu odpowiednich dodatków.

Jeżeli udziały nauczycieli różnych stopni awansu zawodowego wśród wszystkich nauczycieli w danej JST są takie same jak odpowiednie udziały na poziomie całego kraju, to wskaźnik W waha się od 1 – jeśli w danej gminie nie ma szkół położonych na terenach wiejskich i w małych miastach – do 1,12, jeśli dana JST jest gminą wiejską. Odpowiednio waga D dla danej JST waha się od 1 do 1,096. Tak więc waga ta istotnie zwiększa alokację dla gmin wiejskich, dodatkowo do wagi dla uczniów szkół wiejskich (patrz 4.3.1).

Jeśli udział nauczycieli o wyższym stopniu awansu zawodowego wśród nauczycieli szkół prowadzonych przez daną JST rośnie, wówczas wartość wagi D_i także rośnie. Nie występuje więc charakterystyczny dla wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli w latach 2001–2004 efekt obniżenia wagi, kiedy zatrudnionych jest relatywnie dużo nauczycieli mianowanych i dyplomowanych. Natomiast kiedy w szkołach prowadzonych przez daną JST uczy relatywnie więcej nauczycieli stażystów i kontraktowych, waga D_i jest mniejsza. Tak więc waga D_i wprowadza odmienne niż w latach 2000–2004 zróżnicowanie wysokości subwencji na ucznia dla różnych gmin wiejskich.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że jeżeli JST postanowi w swoim regulaminie płacowym nauczycieli, że średnie wynagrodzenia nauczycieli będą wyższe niż odpowiednio średnie krajowe P_{ks} , P_{kk} , P_{km} , P_{kd} , to waga dla danej JST nie ulegnie zmianie. W tym sensie polityka płacowa gminy czy powiatu nie ma wpływu na wagę zależną od stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Ze względu na znaczenie wagi zależnej od stopni awansu zawodowego dla algorytmu podziału subwencji oświatowej przeprowadzimy jej dokładniejszą analizę empiryczną w dalszej części (patrz Załącznik A).

4.3.5. Uczniowie niepełnosprawni

W algorytmie stosowanym do roku 1999 włącznie używano dwóch wag dla uczniów niepełnosprawnych w szkołach podstawowych i gimnazjach, mianowicie wagi 0,5 dla uczniów zakwalifikowanych decyzją poradni psychologiczno-pedagogicznych do klas (szkół) specjalnych, i wagi 3 dla uczniów w klasach integracyjnych. W tym okresie MEN nie dysponowało wystarczająco precyzyjnymi danymi dotyczącymi typu i stopnia niepełnosprawności uczniów. Wobec tego w pierwszym roku funkcjonowania nowego algorytmu, w roku 2000, wagi te zostały przejęte bez zmian, jedynie z dodaniem nowej wagi 0,25 dla uczniów niepełnosprawnych zapisanych do klas ogólnodostępnych. Ponadto wagą 0,5 objęto uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i wagą 2,4 uczniów szkół specjalnych ogólnokształcących. Tak więc wagi nie zależały od charakteru niepełnosprawności ucznia, ale od typu szkoły, do której uczęszczał.

Jednak już od roku 2001 wprowadzono wagi zależne od charakteru i stopnia niepełnosprawności, zgodnie z tabelą 4.11.

Tab. 4.11. Wagi dla uczniów niepełnosprawnych

Typ niepełnosprawności	2001–2003	2004	2005–2008
Słabowidzący	1	1	2,9
Niewidomi	2	2,5	2,9
Słabosłyszący	2	2,5	3,6
Niesłyszący	2	2,5	3,6
Upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim	1	1	1,4
Upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym	3	3,15	3,6
Upośledzenie umysłowe w stopniu znacznym	3	3,15	3,6
Upośledzenie umysłowe w stopniu głębokim	3	3,15	9,5
Niepełnosprawny ruchowo	1	1	2,9
Niepełnosprawności sprzężone	3	3,15	9,5
Niedostosowany społecznie	1	1	1,4
Zaburzenia zachowania	1	1	1,4
Zagrożenie uzależnieniem	1	1	1,4
Autyzm	3	3,15	9,5

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

W tabeli zwraca uwagę zarówno wzrost wag w kolejnych latach, jak i ich rosnące zróżnicowanie. Średnia waga w roku 2001 wynosiła 1,93, zaś obecnie jest dwukrotnie wyższa i wynosi 4,09. W roku 2001 stosunek wagi najwyższej do najniższej wynosił 3, w roku 2008 wynosi ponad 6,7.

Jednocześnie od roku 2001 wprowadzono dodatkową wagę w wysokości 0,8 dla uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do klas integracyjnych w szkołach podstawowych i w gimnazjach, ze względu na konieczność zatrudniania dodatkowych nauczycieli dla tych klas. Od roku 2003 wagą tą objęto uczniów klas integracyjnych szkół wszystkich szczebli. Nie uległa ona zmianie do roku 2008.

Również w roku 2001 wprowadzono nową wagę dla uczniów szkół przy zakładach opieki zdrowotnej, w tym w uzdrowiskach, oraz dla uczestników zespołów zajęć wyrównawczych. Wynosiła ona 0,45. Od roku 2002 podzielono ją na wagę oddzielną dla szkół przy zakładach opieki zdrowotnej i dla pozalekcyjnych zajęć wyrównawczych w tych szkołach. Od roku 2005 wprowadzono też wagę dla uczniów klas terapeutycznych lub wyrównawczych w szkołach podstawowych i gimnazjach. Wartości tych wag w kolejnych latach podaje poniższa tabela:

Tab. 4.12. Wagi dla uczniów niepełnosprawnych cd.

Typ szkoły/zajęć	2001	2002	2003–2004	2005	2006–2008
Szkoły przy zakładach opieki zdrowotnej	0,45	0,20	0,40	0,40	1,00
Zajęcia wyrównawcze w szkołach przy zakładach opieki zdrowotnej	0,45	0,25	0,50	1,84	1,84
Klasy terapeutyczne i wyrównawcze				0,60	0,60

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Podobnie jak dla wag w przypadku uczniów niepełnosprawnych zależnie od typu niepełnosprawności, powyższa tabela dokumentuje znaczący wzrost współczynników.

4.3.6. Klasy i szkoły sportowe

Współczynniki dla uczniów szkół i klas sportowych oraz dla uczniów szkół mistrzostwa sportowego nie uległy żadnym zmianom od roku 2000 i wynoszą odpowiednio 0,2 oraz 1. Wagi te zostały wprost przejęte z poprzedniego algorytmu podziału subwencji, obowiązującego do roku 1999 włącznie.

4.3.7. Szkoły dla mniejszości narodowych

Wartość podstawowej wagi dla uczniów mniejszości narodowych nie uległa zmianie od roku 2000 i wynosi 0,2. Jest ona taka sama jak w algorytmie podziału subwencji obowiązującym do roku 1999 włącznie. W pewnym zakresie uległa zmianie jedynie definicja uczniów objętych tą wagą – doprecyzowano, że chodzi o uczniów podejmujących naukę w języku ojczystym innym niż język polski. Od roku 2002 waga ta została uzupełniona przez większą wagę w wysokości 0,5 dla uczniów należących do mniejszości narodowych, w sytuacji, gdy takich osób jest w danej szkole nie więcej niż 42. Wagi te wykluczają się wzajemnie. Celem nowej wagi jest zrekompensowanie wyższych kosztów kształcenia uczniów w języku ojczystym w sytuacjach, kiedy uczniów tych jest bardzo mało. W latach 2002–2004 waga ta wynosiła 0,5, w roku 2005 została zwiększona do 1. W roku 2006 została jednak zmieniona i zaczęła się odnosić do uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, jeśli w danej szkole było ich mniej niż 84, zaś poprzednia granica 42 uczniów została zachowana dla szkół ponadgimnazjalnych. Poza zwiększeniem liczby uprawnionych do korzystania z tej wagi MEN ponownie podwyższył jej wartość do 1,5. W roku 2007 i 2008 te dwie wagi nie uległy zmianom.

Warto zauważyć, że wyższa, dodatkowa waga jest jedyną wagą stosowaną w algorytmie, która wprost używa jako kryterium liczby uczniów określonej kategorii w danej szkole. Oznacza to, że odpowiednio przesuwając uczniów ze szkoły do szkoły, JST jest w stanie zwiększyć wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej. Wprowadzenie nowej wagi dla uczniów należących do mniejszości narodowych i uczęszczających do małych szkół podstawowych i gimnazjów znacząco podniosło wartość tego instrumentu finansowego. Na przykład w roku 2007 waga w wysokości 0,2 była naliczana dla 31 tysięcy uczniów w całej Polsce, zaś waga w wysokości 1,5 dla 18,2 tysiąca uczniów. Średnia waga naliczana dla uczniów z mniejszości narodowych wyniosła więc aż 0,68, czyli ponad trzykrotnie więcej niż w roku 2000 i 2001.

Poza wagami dla mniejszości narodowych od roku 2005 w algorytmie jest stosowana waga dla klas dwujęzycznych. Wyklucza się ona z wagą dla mniejszości narodowych i dotyczy sytuacji, kiedy nauka jest prowadzona w dwóch językach, polskim i obcym, przy czym język obcy nie jest językiem ojczystym

uczniów (najczęściej jest to język angielski, niemiecki lub francuski). Waga ta wynosi 0,17 i nie ulegała zmianom.

4.3.8. Szkoły ponadgimnazjalne, zawodowe

Algorytm wprowadzony w roku 2000 po raz pierwszy objął jedną formułą szkoły podstawowe i gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne⁵, zrównując szkoły ogólnokształcące różnych szczebli. Jednak już w następnym roku została wprowadzona waga dla szkół ponadgimnazjalnych. Poniższa tabela pokazuje jej wartość w kolejnych latach.

Tab. 4.13. Wagi dla szkół ponadgimnazjalnych

	2001–2002	2003	2004	2005–2008
Szkoły ponadgimnazjalne	0,05	0,044	0,05	0,08

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

W roku 2007 wprowadzono niewielką dodatkową wagę dla gimnazjów w wysokości 0,04. Waga ta nie ulegała zmianom. Przypomnijmy, że rzeczywiste przeciętne wydatki na ucznia szkoły podstawowej są wyższe od wydatków na ucznia gimnazjum o około 15%, por. tab. 3.17.

Jednocześnie w roku 2000 wprowadzono jedną wagę dla wszystkich szkół zawodowych, włączając w to CKU oraz CKP, poza wybranymi trzema kierunkami kształcenia zawodowego: szkoły medyczne, szkoły żeglugi (w zakresie zawodów podstawowych) oraz placówki kształcące nauczycieli. Od roku 2006 wagą dla uczniów szkół zawodowych objęto także kolegia pracowników służb społecznych. Wagi dla tych typów szkół nie ulegały zmianom w okresie od 2000 do 2008 roku, poza jednym wyjątkiem. Waga wspólna dla wszystkich typów szkół zawodowych wynosi 0,15, dla szkół medycznych, zawodów podstawowych, dla żeglugi oraz zakładów kształcenia nauczycieli wynosi 1. Jedyna zmiana nastąpiła dopiero w roku 2007 i tylko w odniesieniu do zawodów podstawowych dla żeglugi: waga ta została podniesiona do 3.

4.3.9. Szkoły artystyczne

Do roku 2004 szkoły artystyczne podlegały Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego i wobec tego nie były uwzględniane w algorytmie podziału subwencji. W roku 2004 wprowadzono jedną wagę dla wszystkich szkół artystycznych w wysokości 1. Waga ta była oczywiście stosowana jako waga dodatkowa, to znaczy, że uczeń szkoły artystycznej był traktowany jako dwóch uczniów przeliczeniowych. Ale już od roku 2005 wprowadzono zróżnicowanie wag w zależności od profilu szkoły artystycznej. Wagi te nie zmieniły się aż do roku 2008 i są następujące:

⁵ Przez szkoły ponadgimnazjalne rozumie się tu także szkoły ponadpodstawowe, w których uczniowie kontynuowali naukę na bazie ośmioletniej szkoły podstawowej.

Tab. 4.14. Wagi dla szkół artystycznych

Typ szkoły	Waga
Szkoły muzyczne I stopnia	1,01
Szkoły muzyczne II stopnia	1,70
Szkoły ogólnokształcące muzyczne I stopnia	2,01
Szkoły ogólnokształcące muzyczne II stopnia	3,36
Licea plastyczne	0,92
Ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych	1,35
Szkoły baletowe	3,42

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

4.3.10. Wpływ wag na podział subwencji oświatowej

Algorytm podziału subwencji oświatowej zawiera tyle wag i zmieniał się tak wiele razy, że należy zadać pytanie, które z tych wag są naprawdę ważne dla rozkładu subwencji, a które mają znaczenie tylko dla wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Pytanie to ma także znaczenie dla refleksji nad dalszymi zmianami algorytmu, gdyż zwraca uwagę na jego najważniejsze instrumenty.

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, należy się posłużyć liniowymi modelami ekonometrycznymi, które pozwalają oszacować procent zmienności subwencji na ucznia wyjaśniany przez poszczególne zmienne i ich grupy. Analizę taką dla lat 1999 i 2000 przeprowadził Herbst (2000). Zmienna zależna to wysokość naliczonej subwencji na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum (w zakresie zadań szkolnych), mierzona w PLN. W roku 1999 najważniejszymi wagami algorytmu były: waga dla uczniów szkół wiejskich i waga dla uczniów szkół w małych miastach. Liniowy model regresji wyjaśniał 94% zmienności subwencji na ucznia (zob. tab. 4.15). Oznacza to, że te dwie zmienne niemal w pełni determinowały wysokość otrzymywanej subwencji dla wszystkich gmin. W roku 2000 do algorytmu została dołączona bardzo istotna waga dla uczniów dowożonych. Model liniowy regresji opisany w tabeli 4.15 wyjaśniał aż 98% zmienności subwencji na ucznia.

Tab. 4.15. Modele regresji subwencji na ucznia w latach 2000–2001 i w 2007 roku

	Rok 1999	Rok 2000	Rok 2007
Stała	1889	1940	3281
Odsetek uczniów w szkołach na wsi	792	642	
Odsetek uczniów w szkołach w małych miastach	444	353	
Odsetek uczniów w szkołach na wsi i w małych miastach			1617
Odsetek uczniów dowożonych		581	
Odsetek uczniów należących do mniejszości narodowych			1983
Odsetek uczniów niepełnosprawnych			8653
R^2	0,94	0,98	0,89

Źródło: dane subwencyjne MEN. Wszystkie podane współczynniki statystyczne znaczące.

Daleko idące zmiany algorytmu wprowadzane od roku 2000 do 2007 składają do powtórzenia tej analizy. W 2007 roku liniowy model uwzględniający wagi dla uczniów ze wsi i z miast poniżej 5 tysięcy mieszkańców wyjaśniał już tylko 72% zmienności średniej subwencji na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum. Tak więc względne znaczenie wagi dla uczniów szkół położonych na wsi i w małych miastach istotnie się zmniejszyło. Dwie możliwe przyczyny tej zmiany to wprowadzenie multiplikatywnej wagi zależnej od szczebla awansu zawodowego nauczycieli oraz istotny wzrost wartości pozostałych wag algorytmu, w tym zwłaszcza wag dla uczniów niepełnosprawnych oraz pochodzących z mniejszości narodowych. Aby sprawdzić, która z tych przyczyn odegrała istotną rolę, należy zbadać liniowy model z większą liczbą zmiennych niezależnych. Trzeci model liniowy w tabeli 4.15 wyjaśnia 89% zmienności subwencji na ucznia. Można więc uznać, że to właśnie wysokie wagi dla uczniów niepełnosprawnych oraz dla uczniów z mniejszości narodowych uczęszczających do małych szkół spowodowały, że rola wagi wiejskiej i małomiasteczkowej spadła.

4.4. WAGI ALGORYTMU ODNOSZĄCE SIĘ DO ZADAŃ POZASZKOLNYCH

W odniesieniu do zadań pozaszkolnych możemy wyróżnić następujące grupy wag stosowanych w algorytmie podziału subwencji oświatowej:

- internaty i bursy,
- ośrodki szkolne i wychowawcze różnych typów,
- przedszkola specjalne, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju,
- schroniska młodzieżowe, domy wczasów dziecięcych,
- pozostałe pozaszkolne zadania gmin, powiatów i województw.

4.4.1. *Internaty i bursy*

Internaty i bursy jako zadania oświatowe zostały przekazane samorządom w roku 2000 i wtedy też odpowiednie kwoty budżetowe weszły do subwencji oświatowej. W latach 2000–2001 waga ta wynosiła 1,77, od roku 2002 została zmniejszona do 1,5. W tym samym roku (2002) wprowadzono dodatkową wagę 0,5 dla niepełnosprawnych wychowanków burs uczęszczających do szkół specjalnych albo do klas specjalnych lub integracyjnych, w wysokości 0,5. Od roku 2005, gdy przekazano JST szkoły artystyczne łącznie z internatami przy tych szkołach, wprowadzono wagę dla wychowanków tych internatów w wysokości 3,64. Tak wysoka waga dla internatów przy szkołach artystycznych wynika prawdopodobnie z ich małej wielkości i wysokich kosztów jednostkowych.

Tab. 4.16. Wagi dla internatów i burs

	2000–2001	2002–2004	2005–2008
Internaty i bursy	1,77	1,5	1,5
Niepełnosprawni uczniowie klas specjalnych i integracyjnych		0,5	0,5
Internaty przy szkołach artystycznych			3,64

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

4.4.2. Ośrodki szkolne i wychowawcze różnych typów

Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze SOSW zostały objęte subwencją oświatową w roku 2000, wraz z wagą 7,37 (uzyskaną poprzez wyliczenie średniego kosztu utrzymania wychowanka SOSW w roku 1999 i porównanie jej ze standardem podziału subwencji). Od roku 2001 waga dla SOSW została zmniejszona do 6. W roku 2002 nową wagą, też w wysokości 6, zostali objęci wychowankowie ośrodków rehabilitacyjno-wychowawczych. Te dwie wagi funkcjonowały w latach 2003–2004, i dopiero w roku 2005 zostały zastąpione przez zespół czterech oddzielnych wag, a mianowicie:

- dla wychowanków internatów w SOSW, w specjalnych ośrodkach wychowawczych SOW i w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii MOS, w wysokości 6,
- dla wychowanków internatów w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych MOW, w wysokości 9,
- dla wychowanków MOS niekorzystających z internatu, w wysokości 1,5,
- dla wychowanków ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych ORW, w wysokości 6.

Ta ostatnia waga objęła w roku 2007 również niektórych niepełnosprawnych wychowanków przedszkoli. Wagi dla wychowanków wszystkich ośrodków wykluczają się z wagami dla wychowanków internatów i burs omówionymi powyżej.

Zmiany wag dla wychowanków ośrodków różnych typów przedstawia poniższa tabela:

Tab. 4.17. Wagi dla ośrodków szkolno-wychowawczych

	2000	2001	2002–2004	2005	2006	2007–2008
SOSW	7,37	6	6	6	6	6,5
ORW			6	6	6	9,5
SOW, MOS				6	6	6,5
MOW				9	11	11
MOS bez internatu				1,5	1,5	1,5

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Należy przypuszczać, że tak daleko idące zróżnicowanie wag dla wychowanków internatów w ośrodkach różnych typów (od 6,5 do 11) wynika z róż-

nic programowych oraz z odmiennych normatywnych wielkości oddziałów w tych ośrodkach.

4.4.3. Przedszkola specjalne, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju

Waga dla wychowanków przedszkoli specjalnych (w tym dla oddziałów specjalnych w przedszkolach ogólnodostępnych) w wysokości 4,5 została wprowadzona do algorytmu w roku 2000. Od roku 2001 stosowała się ona do wszystkich niepełnosprawnych wychowanków przedszkoli – niezależnie od typu przedszkola i oddziału przedszkolnego – i została obniżona do 4. W roku 2002 wagą objęto także wychowanków grup przedszkolnych przy szkołach podstawowych. W roku 2007 wagę tę zróżnicowano w zależności od charakteru niepełnosprawności, mianowicie dla dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem waga ma wartość 9,5, dla pozostałych typów niepełnosprawności 4.

Dodatkowo w roku 2005 została wprowadzona waga wysokości 0,84 dla dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolach, dla dzieci w oddziałach przedszkolnych szkół podstawowych, w szkołach podstawowych, w SOSW, SOW oraz w ORW. Waga ta nie uległa zmianie do roku 2008.

4.4.4. Schroniska młodzieżowe, domy czasów dziecięcych

W roku 2000 schroniska młodzieżowe były objęte specjalną wagą zależną nie od rzeczywistej liczby użytkowników – która nie była wówczas znana – ale od liczby uczniów w szkołach na terenie całego powiatu (organem prowadzącym schronisko młodzieżowe najczęściej jest powiat). Waga ta, w wysokości 0,01 obejmowała także powiatowe placówki wychowania pozaszkolnego. W roku 2001 wprowadzono wagę schronisk młodzieżowych w wysokości 0,015, zależną od rzeczywistej liczby miejsc i miesięcy użytkowania. Od roku 2002 do chwili obecnej ma ona wartość 0,02.

Waga dla wychowanków domów czasów dziecięcych w wysokości 0,221 została wprowadzona w 2000 roku. W roku 2001 została nieznacznie zmniejszona do 0,2 i od tego czasu nie ulegała zmianie.

4.4.5. Pozostałe pozaszkolne zadania gmin, powiatów i województw

Przez pozostałe zadania pozaszkolne rozumiemy takie zadania oświatowe, które wspomagają pracę dydaktyczną i wychowawczą szkół, chociaż nie są realizowane przez same szkoły. Do zadań tych należy prowadzenie specjalistycznych przychodni różnego typu (zadanie powiatu), bibliotek pedagogicznych (zadanie województw samorządowych) i zadania doradztwa metodycznego dla nauczycieli (zadania JST wszystkich szczebli).

Struktura wag związanych z zadaniami pozaszkolnymi JST różnych szczebli zmieniała się w latach 2000 i 2001, aby ukształtować się ostatecznie w 2002 roku. W roku 2000 algorytm zawierał trzy wagi:

- na zadania pozaszkolne powiatów oraz schroniska młodzieżowe, w wysokości 0,01, obliczane w zależności od rzeczywistej liczby uczniów wszystkich szkół położonych na terenie powiatu (niezależnie od organu prowadzącego),
- dla poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych poradni specjalistycznych, w wysokości 0,011, obliczane dla powiatów tak jak waga poprzednia,
- dla placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych, w wysokości 0,008, naliczane dla województw w zależności od rzeczywistej liczby uczniów wszystkich szkół położonych na terenie województwa (niezależnie od organu prowadzącego).

W roku 2001 wydzielono wagę dla schronisk młodzieżowych i wprowadzono nową wagę na zadania związane z doradztwem metodycznym dla nauczycieli szkół prowadzonych przez daną JST. Tak więc algorytm w roku 2001 zawierał cztery wagi:

- na zadania pozaszkolne powiatów, w wysokości 0,009, obliczane w zależności od rzeczywistej liczby uczniów wszystkich szkół położonych na terenie powiatu (niezależnie od organu prowadzącego),
- dla poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz innych poradni specjalistycznych, w wysokości 0,012, obliczane dla powiatów tak jak waga poprzednia,
- dla placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych, w wysokości 0,007, naliczane dla województw w zależności od rzeczywistej liczby uczniów wszystkich szkół położonych na terenie województwa (niezależnie od organu prowadzącego),
- na doradztwo metodyczne, w wysokości 0,001, naliczane dla każdej JST w zależności od rzeczywistej liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez daną JST.

W roku 2002 system tych czterech wag został uproszczony przez połączenie dwóch pierwszych wag dla powiatów oraz przez włączenie, dla każdego szczebla JST, doradztwa metodycznego do wag dla tych JST. Dzięki temu powstały trzy oddzielne wagi na pozostałe zadania pozaszkolne, odpowiednio dla gmin, powiatów oraz województw samorządowych. Wagi te nalicza się według rzeczywistej liczby uczniów na terenie danej JST, niezależnie od organu prowadzącego. Wartości wag uległy zmianie tylko raz, w roku 2003.

Tab. 4.18. Wagi dla pozostałych zadań pozaszkolnych

	2002	2003–2008
Zadania pozaszkolne gminy	0,001	0,001
Zadania pozaszkolne powiatu	0,030	0,030
Zadania pozaszkolne województwa	0,007	0,008

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Warto zauważyć, że zsumowanie trzech wag dla powiatów w roku 2001, mianowicie 0,009, 0,012 (stosowanych do uczniów wszystkich szkół na tere-

nie powiatu) oraz 0,001 (stosowanej do uczniów szkół prowadzonych przez dany powiat) daje wagę 0,022. Waga 0,03 w roku 2002 oznaczała więc istotne podwyższenie alokacji środków budżetowych dla powiatów. Dla województw samorządowych początkowo MEN nie zdecydował się na analogiczne podwyższenie wagi z 0,007 (stosowanej do wszystkich uczniów na terenie województwa), przypuszczalnie z tego powodu, że liczba uczniów w szkołach prowadzonych przez województwa jest bardzo mała (mniej niż 0,9% ogółu uczniów). Odpowiednie podwyższenie wagi nastąpiło w roku 2003.

4.4.6. *Stabilizacja algorytmu*

W latach 2000–2005 struktura algorytmu, a wraz z nią i liczba stosowanych wag, ulegała ciągłym zmianom. Ostatnie znaczące modyfikacje wprowadzono w roku 2005, kiedy to:

- wprowadzono jednolitą wagę dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów położonych na terenach wiejskich i w miastach do 5 tys. mieszkańców,
- w miejsce podziału niepełnosprawności na trzy grupy wprowadzono obecnie stosowany podział na cztery grupy,
- w miejsce jednej wagi dla szkół artystycznych wprowadzono obecny system siedmiu wag dla różnych profili szkół artystycznych,
- wprowadzono obecny system czterech wag dla różnych typów ośrodków szkolnych i wychowawczych,
- usunięto wagę zależną od dochodów gminy,
- zmieniono charakter wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli z addytywnej na multiplikatywną.

Swój obecny kształt algorytm podziału subwencji oświatowej przybrał w roku 2005, i od tego czasu nastąpiły w nim tylko niewielkie zmiany. W roku 2006:

- zmieniono granicę liczby uczniów w małych szkołach dla mniejszości narodowych, którym przysługuje większa waga, i podwyższono tę wagę z 1 do 1,5,
- objęto wagą dla szkół zawodowych również kolegia pracowników służb społecznych,
- zwiększono wagę dla szkół przy zakładach opieki zdrowotnej z 0,4 do 1.

W roku 2007:

- wagę dla szkół medycznych i dla zawodów podstawowych dla żegluga rozdzielono na dwie oddzielne wagi, i dla zawodów podstawowych dla żegluga podniesiono ją z 1 do 3,
- wprowadzono nową wagę dla uczniów gimnazjów, w wysokości 0,04,
- wagą dla ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych objęto dzieci z autyzmem i z niepełnosprawnościami sprzężonymi, i podniesiono ją z 6 do 9,5.

W roku 2008 nie wprowadzono żadnych zmian w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

4.5. NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY ALGORYTMU PODZIAŁU SUBWENCJI OŚWIATOWEJ

4.5.1. Algorytm a cele polityki finansowania oświaty

W zdecentralizowanym systemie finansowania oświaty, jaki występuje w Polsce, transfery z budżetu państwa do budżetów samorządów terytorialnych stanowią finansowe wsparcie realizowanych przez samorzady własnych zadań oświatowych. Bezpośrednim powodem utworzenia w 1996 roku części oświatowej subwencji ogólnej – nowego instrumentu finansowania oświaty – była niemożność pełnego sfinansowania tych zadań z dochodów własnych samorządów. Jej powodem był nierównomierny rozkład terytorialny bazy podatkowej. Jak pokazuje rozdział trzeci, nawet obecnie, kiedy potencjał finansowy samorządów w Polsce jest znacznie wyższy niż dziesięć lat temu, 60% polskich gmin nie byłoby w stanie sfinansować swoich zadań oświatowych w oparciu o same dochody własne, nawet gdyby przeznaczyły je w całości na oświatę.

Obecnie obowiązująca ustawa o dochodach JST (art. 28) stanowi, że o podziale części oświatowej subwencji ogólnej decyduje w drodze rozporządzenia Minister Edukacji Narodowej. Powinien on przy tym uwzględnić zakres wykonywanych przez JST zadań oświatowych, z wyłączeniem dowozu uczniów do szkół oraz prowadzenia przedszkoli.

Ustawa nie określa roli subwencji oświatowej w całym systemie. Czy rola subwencji polega przede wszystkim na wspomaganiu finansowym niezamożnych samorządów, tak aby mogły realizować zadania oświatowe na wysokim poziomie? Czy też subwencja ma służyć raczej pokrywaniu określonych kosztów funkcjonowania oświaty i – co za tym idzie – przyjmować większe wartości dla tych JST, gdzie obiektywne koszty realizacji zadań oświatowych są wysokie? W pierwszym wypadku subwencja miałaby charakter redystrybucyjnego wyrównania, uwzględniającego zróżnicowany potencjał finansowy samorządów i spełniałaby funkcję redystrybucyjną – funkcję systemu wyrównawczego. W drugim – byłaby instrumentem odzwierciedlającym zróżnicowane warunki wykonywania zadań oświatowych i ich zróżnicowane koszty jednostkowe, spełniałaby zatem funkcję refundacyjną⁶ (wyceny kosztów). Istnieje jeszcze trzeci możliwy wymiar subwencji czyniący z niej narzędzie polityki oświatowej państwa. Według takiego podejścia algorytm byłby instrumentem za pomocą którego można świadomie promować i nagradzać finansowo takie działania w dziedzinie oświaty, które państwo uznaje za pożądane, na przykład racjonalizację sieci szkolnej. Można to nazwać funkcją strategiczną subwencji.

Wydaje się, że obowiązujący od 2000 roku (z licznymi zmianami) algorytm miał ambicje – w zależności od okresu – pełnić wszystkie trzy wymienione funkcje. Wagi zależne od dochodu gminy (stosowane w latach 2001–2004) świadczą o redystrybucyjnym charakterze algorytmu. Multiplikatywna waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli (stosowana od roku 2005)

⁶ Nie oznacza to, że subwencja oświatowa faktycznie refunduje samorządom koszty realizacji zadań oświatowych. Funkcja refundacyjna wskazuje natomiast na konieczność wyceny tych kosztów i dopasowania do nich wysokości subwencji.

kieruje zwiększone środki budżetowe do tych JST, w których ze względu na wyższe kwalifikacje nauczycieli koszty realizacji zadań oświatowych są wyższe. Podobnie rzecz się ma z wagami dla uczniów niepełnosprawnych i dla uczniów szkół artystycznych. Wagi związane z racjonalizacją sieci, zwłaszcza wagi dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów na wsi o dostatecznie dużych oddziałach klasowych (stosowane w latach 2001–2003) wyraźnie promowały i nagradzały określone działania gmin, a więc realizowały funkcję strategiczną. Podobny charakter miała addytywna waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli (stosowana w latach 2002–2004), która obniżała wysokość subwencji, kiedy udział nauczycieli mianowanych i kontraktowych był zbyt wysoki.

Jednak wymienione powyżej trzy funkcje algorytmu pozostają wobec siebie w sprzeczności. Funkcja redystrybucyjna zakłada, że dla uzyskania porównywalnych efektów oświatowych szkoły w środowiskach ubogich i o niskim poziomie wykształcenia muszą zapewniać uczniom większe wsparcie pedagogiczne i wychowawcze, co wymaga wyższych nakładów finansowych. Skala tego zwiększonego wsparcia nie wynika z obiektywnych różnic w kosztach prowadzenia szkół, ale z priorytetów, jakie do wyrównywania szans przykładowa MEN. Podobnie promowanie określonych działań samorządu może się wiązać z kierowaniem większej kwoty subwencji do tych JST, w których obiektywne koszty jednostkowe są niższe. Taki był efekt, na przykład, dodatkowej wagi dla szkół podstawowych i gimnazjów na wsi o dostatecznie dużych oddziałach klasowych: w tych szkołach obiektywne koszty nauczania na ucznia są właśnie niższe. Jednocześnie próba odzwierciedlenia w formule algorytmu obecnych zróżnicowanych kosztów realizacji zadań oświatowych – na przykład rozdrobnienia sieci szkolnej albo niższych wynagrodzeń nauczycieli – osłabia reformatorskie zamierzenia samorządów i może prowadzić do petryfikacji obecnego stanu rzeczy.

Ewolucja wag algorytmu, opisana w poprzednich rozdziałach, polegała głównie na ograniczaniu funkcji redystrybucyjnej i funkcji strategicznej na korzyść funkcji refundacyjnej. Z algorytmu zniknęły wagi zależne od dochodu gminy (w roku 2005) i wysiłku racjonalizacji sieci szkolnej (w roku 2004), zaś od roku 2005 waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli utraciła swój strategiczny charakter i zaczęła spełniać funkcję refundacyjną. Ewolucja wag dla uczniów szkół artystycznych, dla uczniów niepełnosprawnych, dla różnych ośrodków szkolno-wychowawczych idzie w kierunku coraz bardziej precyzyjnego odzwierciedlenia rzeczywistych kosztów realizacji zadań oświatowych. Przede wszystkim jednak *kosztowy* charakter posiada wprowadzony w 2001 roku i znacząco zmodyfikowany w roku 2005 mechanizm uwzględniania stopni awansu zawodowego nauczycieli. Obecna (multiplikatywna) forma tego mechanizmu obowiązująca od 2005 roku powoduje, że wszystkie pozostałe wagi w algorytmie nabierają większego znaczenia jako mnożniki wskaźnika płacowego. Powstaje pytanie, czy wagi te mają jeszcze realne oparcie w jakimkolwiek rachunku kosztów. Nie jest też jasne, czy ten *kosztowy* charakter algorytmu wynika ze świadomej intencji MEN, czy też jest wynikiem wieloletnich nacisków i żądań ze strony samorządów.

W kontekście tych dylematów polityki finansowania oświaty można zidentyfikować pewne kluczowe problemy obecnie stosowanego algorytmu podziału subwencji:

1. Liczba stosowanych wag i ich wzajemne interakcje utrudniają odczytanie rzeczywistego wpływu każdej wagi oddzielnie i czynią mechanizm podziału subwencji nieprzejrzywym.
2. Stosowanie wagi wiejskiej jako głównego czynnika kierującego podziałem subwencji oświatowej jest nieefektywne zarówno z punktu widzenia funkcji refundacyjnej, jak i redystrybucyjnej.
3. Waga zależna od stopni awansu zawodowego nie spełnia założonej roli instrumentu dostosowania wysokości subwencji do obecnej struktury kosztów w oświacie.
4. Stosowanie wag precyzyjnie odzwierciedlających historyczne koszty prowadzenia placówek oświatowych różnego typu (szkoły artystyczne, ośrodki szkolno-wychowawcze etc.) jest wątpliwe jako nadrzędna funkcja algorytmu.
5. Analizy empiryczne (patrz rozdział trzeci) wskazują, że waga dla szkół zawodowych w wysokości 0,15, jest zbyt niska. Realna, przeciętna różnica w kosztach kształcenia zawodowego w stosunku do ogólnokształcącego wynosiła w 2006 roku około 32% (por. tab. 3.16). Jest prawdopodobne, że niska wartość wagi dla szkół zawodowych przyczyniła się w przeszłości do decyzji samorządów o likwidacji wielu placówek, co jest obecnie źródłem problemów na lokalnych rynkach pracy.

4.5.2. Problem wagi dla szkół wiejskich i położonych w małych miastach

Kluczowa w obecnym algorytmie waga dla szkół wiejskich i położonych w miastach do 5 tys. mieszkańców w wysokości 0,38 budzi poważne wątpliwości. Ponieważ waga ta dotyczy uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, omawiamy ją tylko w odniesieniu do gmin. Waga ta ma oczywiście charakter administracyjny. Traktuje ona jednakowo bardzo bogate gminy wokół metropolii – które tylko formalnie są gminami wiejskimi, a w rzeczywistości mają charakter miejski – jak i bardzo ubogie gminy na obszarach byłych PGR i na tzw. „ścianie wschodniej”, z wysokim bezrobociem i niskim poziomem kapitału ludzkiego.

W ramach algorytmu waga wiejska i małomiasteczkowa pełni dwie role:

- Podwyższa środki budżetowe przekazywane gminom wiejskim, gdyż średni oddział klasowy jest w nich około 30% mniejszy niż w szkołach miejskich (funkcja refundacyjna algorytmu).
- Wyrównuje możliwości finansowania oświaty z dochodów własnych oraz stymuluje większy wysiłek pedagogiczny szkół na rzecz uczniów (funkcja redystrybucyjna algorytmu).

Jednak waga wiejska nie jest w stanie dobrze realizować żadnej z tych dwóch ról:

- Nie jest dobrze dostosowana do struktury kosztowej szkół prowadzonych przez gminy. W Polsce istnieją gminy wiejskie o skoncentrowanej sieci

osadniczej, a nawet o niemal miejskiej strukturze sieci szkolnej, dla których wyższa alokacja środków z tego tytułu nie jest uzasadniona. Występują również rzadko zasiedlone, rozległe gminy wiejskie, w których średnia wielkość oddziału szkolnego jest mniejsza niż 50% średniej w miastach. Waga wiejska jest dla nich niewystarczająca. Znaczące środki kierowane przez tę wagę do gmin wiejskich nie są więc poprawnie adresowane.

- Waga wiejska nie jest dobrze dostosowana do rozkładu gmin względem dochodów własnych i względem poziomu wykształcenia mieszkańców (te dwa czynniki są ze sobą dość dobrze skorelowane). Bogate i biedne gminy wiejskie są traktowane w identyczny sposób.

W szczególności warto zauważyć, że efektywna waga dla gmin wiejskich waha się około 0,6 (por. ryc. 3.11), jest więc istotnie wyższa od samej wagi wiejskiej, która wynosi 0,38. Jednocześnie analiza wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli (patrz tab. 3.20 oraz ryc. 6) wskazuje, że zróżnicowanie efektywnych wag w gminach wiejskich jest bardzo duże. Ponieważ w gminach uboższych i bardziej zaniedbanych edukacyjnie nauczyciele mają średnio niższe stopnie awansu zawodowego, funkcja redystrybucyjna wagi wiejskiej jest słaba.

Dodajmy tu, że waga dla małych miast może być uzasadniana przede wszystkim funkcją redystrybucyjną, gdyż średnia wielkość oddziału klasowego w szkołach położonych w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców nie jest istotnie mniejsza od wielkości oddziału klasowego w większych miastach.

Wydaje się więc, że odejście od administracyjnej wagi wiejskiej i małomiasteczkowej mogłoby doprowadzić do większej jasności i skuteczności algorytmu jako narzędzia sterowania strumieniem pieniędzy publicznych. Jednak ze względu na obiektywnie wyższe jednostkowe koszty realizacji zadań oświatowych na wsi konieczne jest zrekompensowanie gminom wiejskim (bądź niektórym z nich) utraty obecnych przychodów z tytułu tej wagi. Możliwe instrumenty algorytmiczne będą istotnie zależały od funkcji, którą zmodyfikowany algorytm będzie starał się realizować przede wszystkim:

- Jeżeli MEN położy nacisk na funkcję refundacyjną (kosztową) algorytmu, wówczas konieczne będzie znalezienie takich obiektywnych czynników, które łączą się z małymi oddziałami klasowymi i małymi szkołami na terenie gminy. Do takich czynników należą między innymi:
 - gęstość zaludnienia na terenie danej gminy,
 - struktura sieci osadniczej,
 - odległość od dużych ośrodków miejskich.
- Jeżeli jednak nacisk położony będzie na funkcję redystrybucyjną algorytmu, wówczas trzeba brać pod uwagę czynniki pozwalające identyfikować gminy ubogie i o słabo wykształconych mieszkańcach. Można rozważać wówczas między innymi:
 - poziom dochodów własnych gminy na mieszkańca,
 - różnorodne miary wykluczenia społecznego,
 - miary wykształcenia mieszkańców gminy.

Żaden z wymienionych powyżej czynników nie jest bezpośrednio związany z zadaniami szkolnymi.

Wybór wagi, która zastąpi wagę dla uczniów szkół wiejskich oraz placówek położonych w małych miastach, jest istotną decyzją strategiczną, wymagającą publicznych dyskusji i szczegółowych symulacji. Wynika to między innymi z faktu, że waga ta ma ogromne znaczenie dla rozkładu subwencji oświatowej (zob. podrozdział 3.3.10). Jednak ministerstwo może stosunkowo łatwo przyjąć prostsze rozwiązanie, polegające na zastąpieniu administracyjnej definicji wiejskości przez definicję terenów wiejskich wykorzystywaną w Unii Europejskiej. Definicja ta odwołuje się tylko do gęstości zaludnienia i określa tereny wiejskie jako te, na których przypada mniej niż 150 osób na kilometr kwadratowy. Europejskie kryterium gęstości pozwoli jednocześnie odejść od kryterium wielkości miasta.

4.5.3. Problem wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli

Zasady stosowania wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli zostały omówione w podrozdziale 3.3.4, zaś załącznik A zawiera nieco bardziej szczegółową analizę empiryczną tej wagi. Jej użycie w algorytmie jest problematyczne z wielu powodów.

Po pierwsze, należy się zastanowić nad celowością zapisu art. 35 ustawy o dochodach JST, który wymaga, aby algorytm podziału subwencji uwzględniał stopnie awansu zawodowego nauczycieli (niezależnie od sposobu, w jaki algorytm może to wykorzystać przy podziale subwencji oświatowej). Zapis ten sugeruje, że MEN będzie się kierował kosztami płacowymi przy podziale subwencji. Jednak koszty płacowe nie są obiektywnymi, niezależnymi od działań JST warunkami prowadzenia szkół, ale zależą od długoterminowej polityki dyrektorów szkół i samorządów. Może się zdarzyć, że jakieś miasto będzie dążyło do ograniczenia liczby nauczycieli przez zwiększanie klas i liczby godzin dodatkowych, a uzyskiwane oszczędności będzie wykorzystywać zatrudniając mniej nauczycieli, ale o wyższych kwalifikacjach. Taka lokalna polityka oświatowa jest możliwa, choć oczywiście ograniczenia Karty nauczyciela powodują, że jej wdrażanie musi przebiegać stopniowo. Nie ma jednak powodu, aby MEN wynagradzał takie miasto, podwyższając naliczaną subwencję oświatową (co jest skutkiem wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli).

Po drugie, waga ta wzmacnia refundacyjną funkcję algorytmu kosztem jego funkcji redystrybucyjnej i strategicznej. Aby ją wykorzystać, MEN musi zebrać dane statystyczne, które nie jest łatwo zweryfikować. Wydaje się jednak wątpliwe, by waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli rzeczywiście odzwierciedlała koszty realizacji zadań oświatowych w danej JST. Przypomnijmy na przykład, że dla powiatów prowadzących licea plastyczne przy obliczaniu liczby uczniów przeliczeniowych trzeba między innymi przemnożyć liczbę uczniów tych liceów przez 0,94 i następnie przez wagę zależną od stopni awansu zawodowego dla całego powiatu. Następnie tak uzyskaną liczbę uczniów przeliczeniowych mnoży się przez standard podziału subwencji, którego wartość nie jest już w żaden sposób uzasadniona wysokością wynagrodzeń nauczycieli, ale wynika z łącznej kwoty subwencji oświatowej wyne-gocjowanej w trakcie przyjmowania ustawy budżetowej. Tak uzyskana wyso-

kość subwencji oświatowej dla danej JST tylko w ogólnym i niemożliwym do zweryfikowania sensie odpowiada rzeczywistym kosztom prowadzenia szkół i placówek. Mówiąc wprost, waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli bardziej nadaje się do stosowania jako mnożnik liczby zatrudnionych nauczycieli niż liczby uczniów.

Po trzecie, stosowanie tej wagi w algorytmie zakłada, że między różnymi JST występuje bardzo duże zróżnicowanie strukturalnych wskaźników placowych (patrz załącznik A). Mimo że w niektórych gminach średnia stopni awansu zawodowego jest względnie wysoka lub niska, to w 75% wszystkich gmin struktura stopni awansu zawodowego nauczycieli różni się od średniej krajowej o mniej niż o 6 procent (por. ryc. 4.5). Średnia wartość tej wagi w kraju wynosi 1,073 (zob. tab. 3.20). Jednak dla ponad 83% gmin w Polsce ich waga zawiera się w przedziale od 1 do 1,15 (ryc. 4.7). Oczywiście 7% odchylenia wysokości subwencji oświatowej dla danej JST to bardzo duża różnica. Zważywszy jednak na wątpliwy związek tej wagi z realnymi kosztami prowadzenia szkół i placówek, trudno jest uzasadnić konieczność jej stosowania.

Po czwarte wreszcie, analiza przedstawiona w załączniku A wskazuje, że głównym efektem zastosowania wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli jest wzmocnienie gmin wiejskich i małych miast przez wykorzystanie współczynnika $R = 0,12$. Jednak dokonuje się to w sposób nierównomierny, trudny do efektywnego zmierzenia i monitorowania. Strategia zwiększonego wsparcia finansowego dla oświaty wiejskiej jest oczywiście ważnym aspektem polityki finansowania oświaty w naszym kraju. Zasadniczo efektywna waga gmin wiejskich na poziomie 0,6 (patrz ryc. 4.12) jest zgodna z tym priorytetem, chociaż wydaje się bardzo wysoka. Jednak strategia ta może być lepiej realizowana dzięki odpowiednim zmianom wagi wiejskiej, w sposób łatwy do przewidzenia, planowania i kontrolowania.

4.5.4. Problem wag o charakterze „kosztowym”

Wiele wag algorytmu ma charakter „kosztowy”. Oznacza to, że naliczanie odpowiedniej części subwencji oświatowej ma na celu określenie kwoty niezbędnej do realizacji danych zadań oświatowych. Aby to osiągnąć, algorytm identyfikuje szereg określonych zadań oświatowych i dla każdego z nich stosuje oddzielne wagi. Są one obliczane w oparciu o koszty historyczne. Czasami zostają podane z dokładnością do jednej setnej, nawet gdy liczba uczniów, do której się stosują, jest niewielka. Należą do nich między innymi:

- wagi dla uczniów niepełnosprawnych podzielonych na cztery grupy,
- wagi dla uczniów uczęszczających do szkół artystycznych podzielonych na siedem profili,
- wagi dla ośrodków szkolnych i wychowawczych podzielonych na pięć kategorii.

Subwencja oświatowa stanowi jednak ogólny dochód JST, które nie są zobowiązane stosować się do wag algorytmu i przeznaczać tak naliczone kwoty na konkretne zadania oświatowe, szkolne lub pozaszkolne. Innymi słowy, występuje pewna sprzeczność pomiędzy sposobem naliczania subwencji oświa-

towej przy pomocy algorytmu a sposobem korzystania z tych środków przez samorządy. Algorytm zawierający precyzyjne wagi „kosztowe” sprawia wrażenie, jakby MEN „informował” JST o wysokości kwot przeznaczanych na dane zadanie oświatowe.

Sytuacja ta jest analogiczna do tej, która miała miejsce w roku 1999. Wtedy subwencja oświatowa naliczana dla powiatów na szkoły ponadgimnazjalne opierała się na systemie 26 kwot dla 26 grup profili szkół zawodowych i ogólnokształcących, w tym specjalnych (por. MEN 1999). Te kwoty były oparte na historycznych kosztach kształcenia w szkołach o określonym profilu i uwzględniały ich różnice programowe. Reforma algorytmu dokonana w roku 2000 przez MEN polegała między innymi na tym, że zrównano poziom finansowania miejskich liceów ogólnokształcących i szkół podstawowych, a dla wszystkich niemal⁷ szkół zawodowych wprowadzono jedną wspólną wagę w wysokości 0,15. Jej wartość do dziś nie uległa zmianie. Łatwo docenić związane z tym uproszczenie algorytmu i osłabienie jego „kosztowego” charakteru. Co ciekawe, niektóre powiaty były przeciwne tej zmianie, domagając się, aby MEN określił, „ile powinny wydawać na szkoły zawodowe poszczególnych profili”. Algorytm podziału subwencji oświatowej nie jest oczywiście właściwym instrumentem do przekazywania takich informacji.

Przerzucenie na JST obowiązku samodzielnego decydowania o wysokości nakładów na szkoły zawodowe różnych profili, przy jednoczesnym zachowaniu zróżnicowanych programów nauczania w tych szkołach, było kolejnym krokiem decentralizacji oświaty polskiej. W efekcie MEN ustalał zasady prowadzenia szkół, ale kwota subwencji oświatowej dla JST naliczana była w sposób ogólny, bez konkretnych sugestii co do oczekiwanych nakładów na poszczególne szkoły. Być może warto uczynić analogiczny krok również dla wymienionych powyżej grup uczniów niepełnosprawnych, uczniów szkół artystycznych, wychowanków różnego typu ośrodków szkolnych i wychowawczych. Pozwoliłoby to na istotne uproszczenie algorytmu, osłabienie jego funkcji refundacyjnej i kosztowego charakteru.

4.6. PODSUMOWANIE

Historię zmian algorytmu, opisaną w niniejszym rozdziale, można podsumować w następujący sposób. Zaczynając od systemu 21 wag w roku 2000, MEN i samorządy co roku dochodziły do porozumienia, w jakim kierunku zmieniać algorytm i jego wagi na następny rok budżetowy. Na ogół punktem wyjścia tych zmian były oczekiwania JST, które chciały otrzymywać wyższą kwotę subwencji ze względu na realizowane przez nie specyficzne zadania oświatowe, nieuwzględnione dotychczas w algorytmie. Dzięki wprowadzaniu nowych wag do algorytmu MEN był w stanie tworzyć konsensus wokół algorytmu, kosztem jego rosnącej komplikacji. Jednak zwiększanie liczby wag i związany z tym wzrost części SO_B subwencji, (zob. ryc. 3), powodował, że

⁷ Do wyjątków należały szkoły medyczne, szkoły kształcące w zawodach podstawowych dla żegluga oraz zakłady kształcenia nauczycieli. Wszystkie te wyjątki występowały w algorytmie do roku 2008.

wpływ już istniejących wag na rozkład subwencji malał (standard podziału subwencji relatywnie się zmniejszył, a efektywna waga dla całego kraju wzrosła, zob. ryc. 4.9). W ochronie swoich interesów samorzady domagały się więc wzrostu wartości liczbowej już istniejących wag. Wprowadzenie multiplikatywnej wagi zależnej od stopni awansu zawodowego było dalszym krokiem w tym kierunku.

Jednak w efekcie MEN używa dziś bardzo złożonego algorytmu, w którym trudno jest ocenić wpływ nowych potencjalnych wag albo zmiany wag już istniejących. Stabilizacja algorytmu na poziomie około 40 wag, o której piszemy w rozdziale trzecim, nie wydaje się więc przypadkowa. Obecna postać algorytmu nie spełnia oczekiwań wszystkich zainteresowanych stron, ale jest tak skomplikowana, że racjonalna dyskusja na temat jej wad i zalet jest bardzo trudna.

ZAŁĄCZNIK A:

ANALIZA WAGI ZALEŻNEJ OD STOPNI AWANSU ZAWODOWEGO

Mechanizm naliczania subwencji oświatowej w zależności od struktury kadry pedagogicznej zostanie omówiony w odniesieniu do roku 2007. Będziemy się opierać na danych statystycznych z roku 2006, które zostały wykorzystane przy tworzeniu algorytmu podziału subwencji na rok 2007. Poniższa tabela podaje liczbę etatów nauczycielskich w całym kraju (etaty są podzielone na stopnie awansu zawodowego), ich rozkład procentowy oraz średnie wynagrodzenia, ustalone zgodnie z art. 30 ustawy Karta Nauczyciela.

Tab. 4.19. Etaty nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego, wrzesień 2006

Stopień awansu	Liczba etatów	Udział	Średnie wynagrodzenie
Stażysta	30 293	5,7%	1546 PLN
Kontraktowy	77 568	14,6%	1933 PLN
Mianowany	237 198	44,6%	2706 PLN
Dyplomowany	187 079	35,1%	3479 PLN
Razem	532 138	100,0%	

Źródło: SIO.

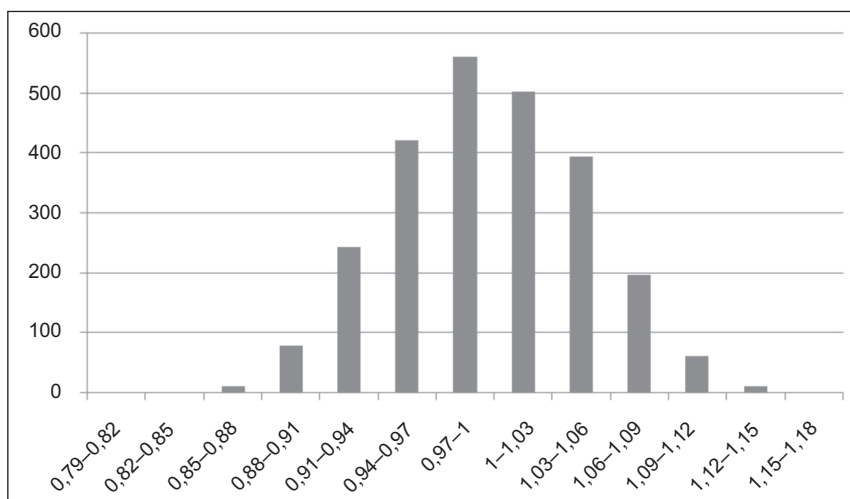
Niemal połowa polskich nauczycieli to nauczyciele mianowani (dane z września 2006), zaś stażyści i kontraktowi stanowią razem zaledwie jedną piątą ogółu. Średnia ważona średniego wynagrodzenia nauczycieli wynosi w skali kraju 2 799 PLN. Analogiczna średnia jest następnie obliczana dla każdej JST i dzielona przez średnią krajową. W ten sposób tworzy się strukturalny wskaźnik płacowy. W gminach waha się on od 81,5% do 118,3% średniej krajowej. Poniższa tabela pokazuje minima, maksima i średnie strukturalnego wskaźnika płacowego dla różnych typów gmin.

Tab. 4.20. Strukturalny wskaźnik płacowy dla różnych typów JST (w %) w 2007 roku

	Minimum	Średnia	Maksimum
Warszawa	97,44	97,44	97,44
MNPP	95,48	102,09	110,90
Miasto bez PP	89,63	101,52	114,47
Gmina miejsko-wiejska	87,13	99,82	111,77
Gmina wiejska	81,51	99,29	118,30
Razem	81,51	99,71	118,30

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Tabela pokazuje, że najniżej wykwalifikowani nauczyciele uczą w gminach wiejskich, gdzie jednocześnie panuje największe zróżnicowanie stopni awansu zawodowego. Nie uwzględniając Warszawy, strukturalny wskaźnik płacowy jest najniższy w gminach wiejskich, nieco większy w gminach miejsko-wiejskich, większy w miastach niebędących na prawach powiatów, i najwyższy w miastach na prawach powiatów. Na tle tej jednoznacznej tendencji niezbyt zrozumiały wyjątek stanowi Warszawa z bardzo niskim strukturalnym wskaźnikiem płacowym w wysokości 97,44%.



Ryc. 4.5. Histogram rozkładu strukturalnego wskaźnika płacowego

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Pomimo szeregu gmin z bardzo wysokimi lub niskimi wartościami strukturalnego wskaźnika płacowego, jego wartości są skupione wokół średniej, co ilustruje poniższy histogram. Odchylenie standardowe wynosi 5,0%. Dla ponad 75% gmin wartość strukturalnego wskaźnika płacowego zawarta jest pomiędzy 94% i 106%.

Wskaźnik płacowy W danej JST, zgodnie ze wzorem omówionym w podrozdziale 3.3.4, stanowi iloczyn strukturalnego wskaźnika płacowego, opisanego wyżej, i wskaźnika opisującego podwyższenie płac dla nauczycieli pracujących na wsi i w miastach do 5 tysięcy mieszkańców o 12%⁸. Ten wskaźnik dotyczący wsi i małych miast ma postać $1 + R \frac{L_w}{L}$, gdzie $R = 0,12$, zaś L , L_w to odpowiednio liczba uczniów ogółem oraz liczba uczniów szkół na terenach wiejskich i w małych miastach w danej JST. Wskaźnik płacowy dla gmin waha się od 89,6% aż do 132,5%.

Tab. 4.21. Wskaźnik płacowy dla różnych typów JST (w %) w 2007 roku

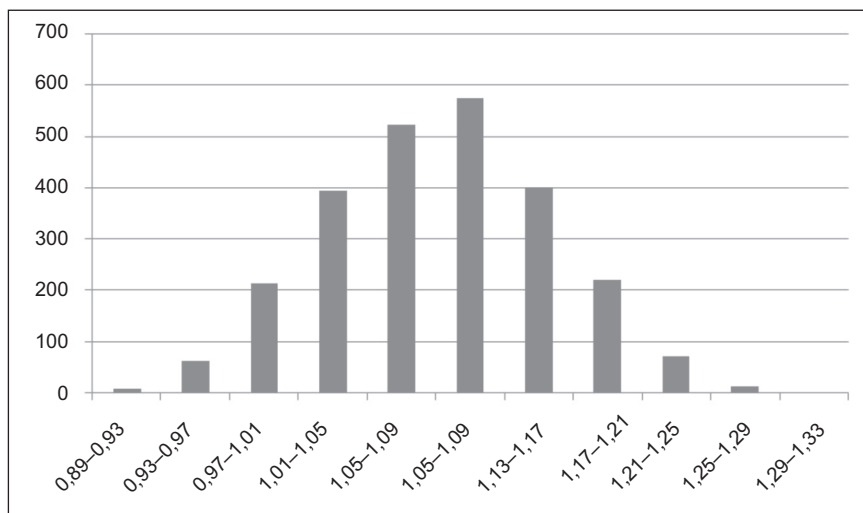
	Minimum	Średnia	Maksimum
Warszawa	97,44	97,44	97,44
MNPP	95,48	102,09	110,90
Miasto bez PP	89,63	102,60	128,21
Gmina miejsko-wiejska	91,44	107,21	125,18
Gmina wiejska	91,29	111,18	132,50
Razem	89,63	109,17	132,50

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Jak widać z powyższej tabeli, wykorzystanie współczynnika dotyczącego wsi i małych miast doprowadziło do całkowitego odwrócenia relatywnych wielkości współczynnika płacowego W : jest on najwyższy dla gmin wiejskich, natomiast systematycznie maleje dla gmin miejsko-wiejskich, miast bez praw powiatowych i miast na prawach powiatów. Warszawa ma ponownie najniższy współczynnik płacowy (jest on taki sam jak współczynnik strukturalny, gdyż dla Warszawy $L_w = 0$).

Rozkład wskaźnika płacowego jest mniej skupiony wokół średniej niż rozkład wskaźnika strukturalnego. Odchylenie standardowe jest większe niż dla wskaźnika strukturalnego i wynosi 6,6%. Wynika to z faktu, że rozkład współczynnika dotyczącego wsi i małych miast jest skośny – waha się od 1 do 1,12 – ale na 2478 gmin w ponad 1600 przyjmuje on największą wartość.

⁸ Warto zwrócić uwagę na to, że zgodnie z Kartą Nauczyciela, art. 54 ust. 5, nauczycielom zatrudnionym na terenie wsi albo w mieście liczącym do 5000 mieszkańców przysługuje odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego. Nie jest więc zrozumiałe, dlaczego $R = 12\%$, wydaje się, że $R = 10\%$ byłoby bardziej uzasadnione.



Ryc. 4.6. Histogram rozkładu wskaźnika płacowego (2007)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

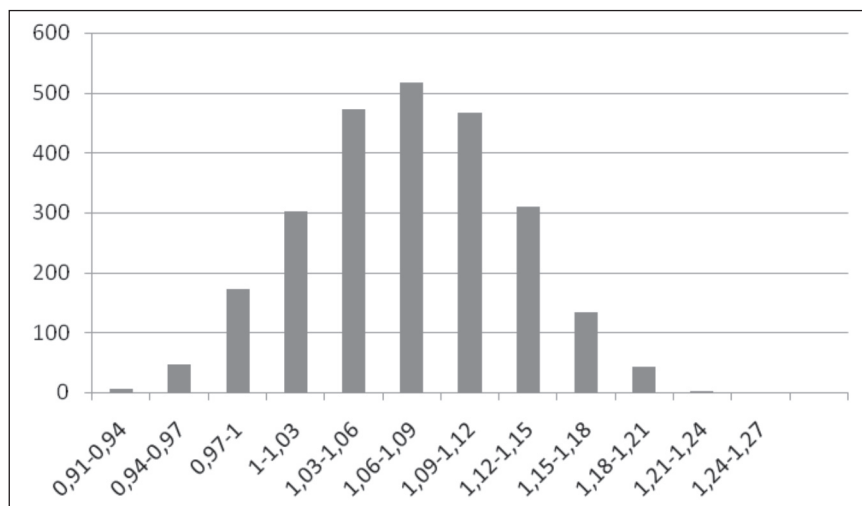
Zależną od stopni awansu zawodowego wagę D dla poszczególnych JST uzyskujemy zgodnie ze wzorem $D = 0,2 + 0,8 W$. Tutaj 0,8 odpowiada normatywnemu założeniu, że pieniądze na wynagrodzenia nauczycieli (regulowane przez Kartę Nauczyciela) stanowią 80% wydatków szkolnych, zaś pozostałe 20% dotyczy wydatków rzeczowych i wynagrodzenia pracowników technicznych i administracji. Zgodnie z tą formułą waga jest mniej zróżnicowana niż współczynnik płacowy, co pokazuje poniższa tabela.

Tab. 4.22. Waga zależna od stopni awansu zawodowego dla różnych typów JST (w %) w 2007 roku

	Minimum	Średnia	Maksimum
Warszawa	97,95	97,95	97,95
MNPP	96,38	101,67	108,72
Miasto bez PP	91,70	102,08	122,57
Gmina miejsko-wiejska	93,15	105,77	120,14
Gmina wiejska	93,03	108,94	126,00
Razem	91,70	107,33	126,00

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Waga D , wahająca się od 91,7% do 126%, jest zmienna w zależności od typu gminy – podobnie jak współczynnik płacowy. Rozkład wagi jest jednak ponownie bardziej skupiony wokół średniej, na co wskazuje odchylenie standardowe wynoszące 5,3%. Dla ponad 83% gmin waga zawiera się w przedziale od 1 do 1,15.



Ryc. 4.7. Histogram rozkładu wagi zależnej od stopnia awansu zawodowego (2007)
 Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

Powyższe dane pokazują, że najważniejszym efektem stosowania wagi zależnej od stopnia awansu zawodowego nauczycieli *D* jest zwiększanie kwoty subwencji przekazywanej gminom wiejskim i miejsko-wiejskim kosztem miast, niezależnie od addytywnej wagi 0,38 dla uczniów szkół wiejskich.

Biorąc pod uwagę, że zależną od stopnia awansu zawodowego wagę stosuje się multiplikatywnie, ignorując pozostałe wagi algorytmu (poza wagą dla uczniów szkół wiejskich i w małych miastach w wysokości 0,38), możemy obliczyć, że w przeciętnej gminie wiejskiej każdy uczeń jest finansowany na poziomie $1,089 \cdot 1,38 = 1,50$ standardu. Jest to znacznie więcej niż 1,38, co wynikałoby z samego tylko zastosowania wagi wiejskiej. Tak więc waga *D* istotnie zwiększa preferencje algorytmu podziału dla gmin wiejskich.

Jednocześnie waga *D* ponownie wprowadza zróżnicowanie pomiędzy gminami wiejskimi i waha się od 93% do 126%. Jest to bardzo duże zróżnicowanie. Waga *D* jest najmniejsza tam, gdzie uczy stosunkowo mało nauczycieli o wysokich stopniach awansu zawodowego, a więc w gminach uboższych i bardziej oddalonych od dużych miast.

Warto też ponownie zwrócić uwagę na fakt, że waga ta jest względnie niska również dla miasta stołecznego Warszawy, gdzie przyjmuje wartość 98%. W tym jednak przypadku można przyjąć, że relatywne obniżenie alokacji subwencji oświatowej jest kompensowane wyższymi nakładami na zadania oświatowe z własnych dochodów Warszawy (por. MEN 2007).

ZALĄCZNIK B: ANALIZA WAG EFEKTYWNYCH

Wyjaśnienie i analiza wpływu poszczególnych wag wykorzystanych w algorytmie na ostateczny rozkład subwencji oświatowej pomiędzy JST jest dość utrudniona z kilku powodów:

- Algorytm korzysta z wielu wag (obecnie z 41), jednak niektóre z nich dotyczą bardzo niewielkich grup uczniów. Ze względu na addytywny charakter większości wag (z wyjątkiem wagi zależnej od stopni awansu zawodowego nauczycieli), dla niektórych uczniów różne wagi się sumują. Na przykład zgodnie z zasadami obowiązującymi w roku 2007 słabowidzący uczeń gimnazjum położonego na wsi korzystał z dwóch wag, 0,38 (ze względu na położenie szkoły) i 1,4 (ze względu na niepełnosprawność), był więc w sumie liczony jako 2,78 ucznia przeliczeniowego. Jednocześnie jednak każda nowa waga wprowadzona do algorytmu wpływa (przy stałej ogólnej kwocie subwencji) na zmniejszenie standardu finansowego (wynikającego z podzielenia całkowitej kwoty subwencji przez liczbę uczniów przeliczeniowych), zatem osłabia efektywność wszystkich pozostałych wag w systemie.
- Do roku 2002 włącznie w algorytmie stosowano progi, które dla wielu gmin w większym stopniu określały naliczoną subwencję niż formuła algorytmu z jej wagami.
- Od roku 2005 w algorytmie stosowane są multiplikatywne wagi zależne od stopni awansu zawodowego nauczycieli, które w odmienny dla każdej JST sposób wpływają na wszystkie wagi stosowane w algorytmie. W związku z tym efekt pojedynczych wag stosowanych w algorytmie jest trudny do oszacowania.

Analiza algorytmu byłaby niepełna, gdyby nie można było stwierdzić, jaki jest rzeczywisty efekt finansowy stosowania różnych wag: które gminy naprawdę otrzymują mniejszą, a które większą subwencję. Rozważmy zatem kluczową w algorytmie wagę dla uczniów szkół wiejskich. Ulegała ona pewnym zmianom, oscylując od roku 2000 między 0.33 a 0.48. Oznacza to, że teoretycznie na ucznia szkoły położonej na wsi gminy dostają od 33% do 48% więcej niż na ucznia szkoły miejskiej. Powstaje jednak pytanie, jak na działanie tej wagi wpływały w latach 2000–2002 dolne i górne progi podziału subwencji, a obecnie jak na nią wpływa mechanizm zależny od stopni awansu. Czy w efekcie gminy wiejskie dostają więcej czy mniej pieniędzy niż stanowi opisywana waga? Jaki jest rozkład uczniów klas wyrównawczych (waga 0,6 w roku 2007) wśród szkół miejskich i wiejskich? Czy odpowiednie kwoty subwencji trafiają raczej do miast czy do gmin wiejskich?

Właściwym narzędziem do takiej analizy są tzw. wagi efektywne, obliczane nie na podstawie matematycznej formy algorytmu stosowanego przez MEN, ale *ex-post*, na podstawie już dokonanego podziału subwencji oświatowej dla JST. Można określić i badać wiele typów wag efektywnych. W niniejszym załączniku krótko omówimy ich najprostszą wersję i zbadamy dzięki niej, w jakim stopniu algorytm podziału subwencji preferuje szkoły położone na terenach wiejskich.

Określenie wag efektywnych

Najprostszym typem wag efektywnych są wagi obliczane dla wybranych grup jednostek samorządu terytorialnego. Możemy więc mówić na przykład o wadze efektywnej dla gmin wiejskich, dla powiatów grodzkich, dla gmin określonego województwa albo dla gmin ubogich. Aby obliczyć wagę efektywną dla danej grupy JST, na przykład dla gmin wiejskich, musimy:

- obliczyć dla interesujących nas lat budżetowych liczbę uczniów w szkołach prowadzonych przez wszystkie JST z danej grupy,
- obliczyć łączną kwotę subwencji na zadania szkolne $SO_A + SO_B$ naliczoną dla JST z danej grupy,
- obliczyć średnią subwencję na zadania szkolne na ucznia w każdej grupie JST,
- podzielić kwoty otrzymane w poprzednim punkcie przez standard subwencji dla danego roku i odjąć jeden.

Uzyskana wartość liczbowa jest wagą efektywną dla konkretnej grupy JST w danym roku. W dalszej analizie nazywamy ją standardową wagą efektywną. Możemy na przykład sprawdzić, jak jest stosunek wagi efektywnej dla gmin wiejskich do wagi dla uczniów szkół wiejskich stosowanych w algorytmie.

Powyżej opisana procedura ma jedną wadę metodologiczną – działa na podstawie standardu podziału subwencji, a więc parametru zależnego od stosowanego algorytmu podziału subwencji⁹. Można tego uniknąć, wykorzystując średnią kwotę subwencji $SO_A + SO_B$ na ucznia w skali kraju w miejsce standardu podziału subwencji. Tak określone wagi efektywne staną się w pełni niezależne od stosowanego algorytmu, natomiast mogą być ujemne. Dla rozróżnienia będziemy je nazywać normatywnymi wagami efektywnymi.

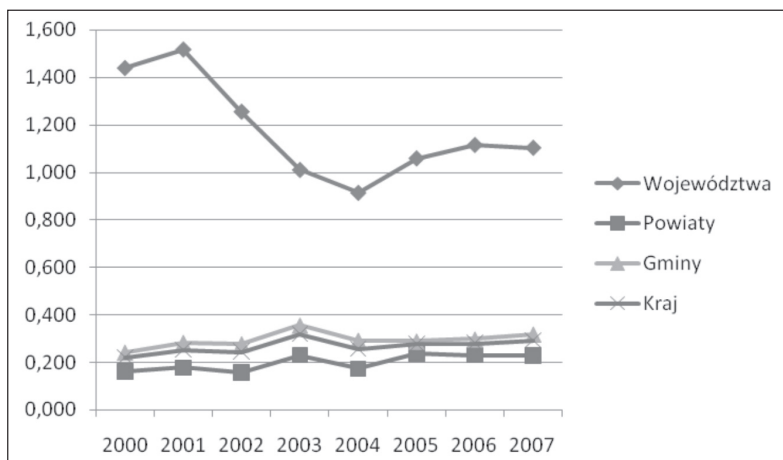
Warto dodać, że analiza dobrze dobranych wag efektywnych może pozwolić na badanie, do jakiego stopnia algorytm podziału subwencji sprzyja osiągnięciu pewnych celów strategicznych. Na przykład wagi efektywne dla gmin wybranych w zależności od ich stopnia zamożności albo od poziomu wykształcenia rodziców uczniów wskazują, w jakim zakresie algorytm sprzyja wyrównywaniu szans dzieci z różnych środowisk. Jednak takie analizy wykraczają poza ramy niniejszego załącznika.

Wagi efektywne dla JST różnych szczebli

Na rycinie 4.8 przedstawiono ewolucję standardowych wag efektywnych dla gmin, powiatów¹⁰, województw samorządowych oraz dla wszystkich JST razem.

⁹ Na przykład w roku 2003, jak wspomniano wyżej, około 6% kwoty subwencji oświatowej było rozdzielane niealgorytmicznie, co oznacza, że standard podziału subwencji był o około 6% niższy w stosunku do pełnej kwoty subwencji. W efekcie możemy oczekiwać wirtualnego wzrostu wag efektywnych w tym roku.

¹⁰ Dla powiatów grodzkich oddzielnie potraktowano gminne i powiatowe zadania szkolne i pozaszkolne, jak również oddzielnie użyto gminnych i powiatowych kwot subwencji. Część gminna została użyta do liczenia wag efektywnych gmin, zaś część powiatowa do wag efektywnych powiatów.



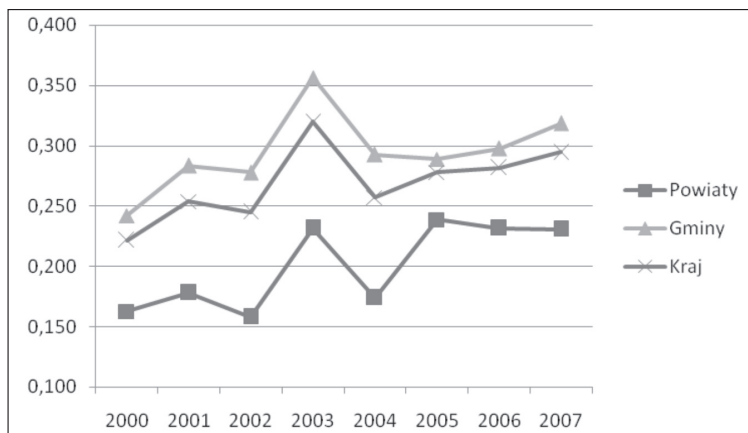
Ryc. 4.8. Standardowe wagi efektywne dla JST różnych szczebli

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Pierwszą interesującą kwestią są – widoczne na wykresie – wysokie wartości wag efektywnych dla województw. Jest to związane z dwoma czynnikami:

1. Szkoły wojewódzkie to często szkoły artystyczne, do których są stosowane wysokie wagi.
2. Przed rokiem 2000 szkoły te miały duże dofinansowanie, więc stosowane w algorytmie dolne progi w pierwszych latach utrzymywały wysoką subwencję na zadania szkolne. Jednak stopniowo wagi efektywne malały. Ustabilizowały się w roku 2003, kiedy progi przestały obowiązywać.

Aby dokładniej przyjrzeć się ewolucji wag efektywnych dla gmin i powiatów, na poniższym wykresie zostały usunięte te, które dotyczyły województw.



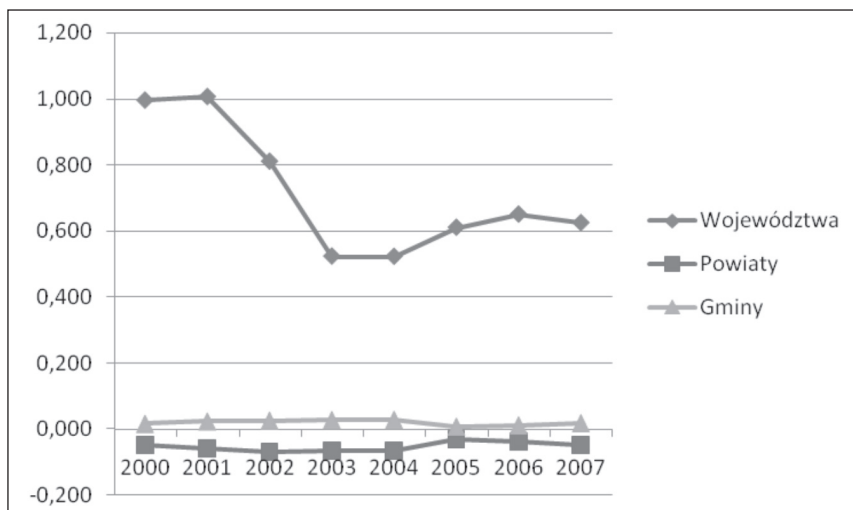
Ryc. 4.9. Standardowe wagi efektywne dla JST różnych szczebli (bez województw)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Na powyższym wykresie widzimy, że wagi efektywne dla całego kraju znajdują się pomiędzy wagami dla gmin i powiatów, bliżej wag gmin. Jest to zrozumiałe, gdyż szkoły prowadzone przez gminy mają znacznie więcej uczniów (obejmują 9 lat nauki). Fakt, że wagi efektywne gmin są istotnie wyższe niż wagi efektywne powiatów wynika z tego, że waga dla uczniów szkół wiejskich – najważniejsza dla algorytmu – dotyczy przede wszystkim gmin.

Widoczny na ryc. 4.9 nagły jednorazowy skok standardowych wag efektywnych w roku 2003 jest związany ze wspomnianym już faktem użycia w tym roku części subwencji oświatowej SO_D (patrz podrozdział 4.2). Ponieważ około 6% subwencji oświatowej było podzielone pomiędzy gminy i powiaty pozaalgorytmicznie, wagi efektywne w roku 2003 były przejściowo znacząco wyższe. Jest to praktyczna ilustracja opisanego powyżej mankamentu metodologicznego tych wag, a mianowicie ich zależności od szczegółów algorytmu podziału subwencji. Jak zobaczymy dalej, por. ryc. 4.10 i ryc. 4.13, wysokość normatywnych wag efektywnych w roku 2003 nie odbiega od wielkości obserwowanych wcześniej i później.

Od roku 2005 wagi efektywne ponownie zaczęły rosnąć. Mogło na to wpłynąć istotne zwiększenie wag dla uczniów niepełnosprawnych oraz przejęcie przez powiaty szkół artystycznych z ich wysokimi wagami. Wydaje się jednak, że najważniejszym nowym czynnikiem było wprowadzenie multiplikatywnej wagi zależnej od stopnia awansu zawodowego. Dla powiatów waga ta była relatywnie wysoka ze względu na wyższe kwalifikacje nauczycieli. Dla gmin głównym efektem tej wagi było wzmocnienie wagi wiejskiej.



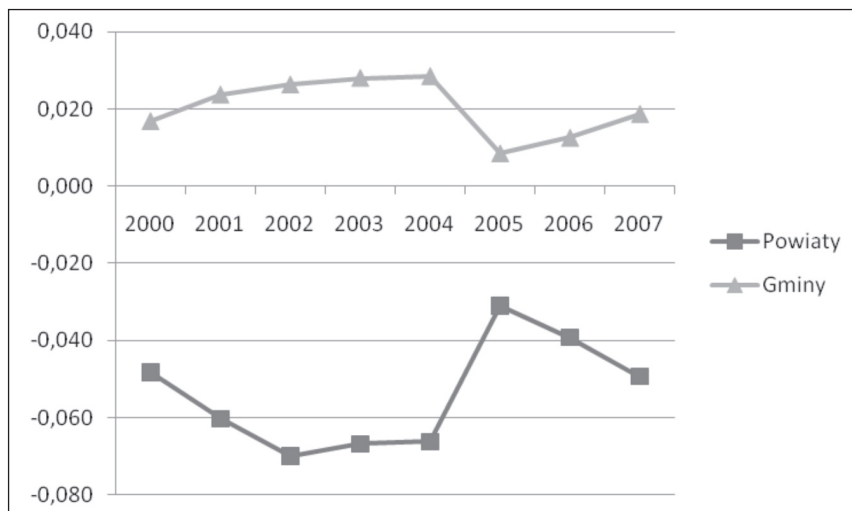
Ryc. 4.10. Normatywne wagi efektywne dla JST różnych szczebli

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Dla porównania przytoczymy jeszcze wykres normatywnych wag efektywnych dla JST różnych szczebli. Nie pokazujemy na wykresie wag dla całego

kraju, gdyż zgodnie z definicją wag normatywnych są one równe zero. Normatywne wagi efektywne powiatów są ujemne (otrzymywana przez nie subwencja na ucznia jest niższa od średniej krajowej).

Ewolucja normatywnej wagi efektywnej dla województw jest analogiczna do ewolucji wagi standardowej (por. ryc. 4.8). Inaczej jest jednak w przypadku normatywnych wag efektywnych powiatów i gmin, które nie wzrosły w roku 2003:



Ryc. 4.11. Normatywne wagi efektywne dla JST różnych szczebli (bez województw)

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Powyższy wykres pokazuje, że w roku 2003 i 2004 nie nastąpiły radykalne zmiany, wbrew danym z ryciny 4.9. Ponadto multiplikatywna waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli nie przekształciła znacząco względnego poziomu finansowania powiatów i gmin w roku 2005, gdyż zmiany normatywnych wag efektywnych są rzędu 0,02. Wydaje się, że rycina 4.10 najlepiej ilustruje wpływ tej nowej wagi.

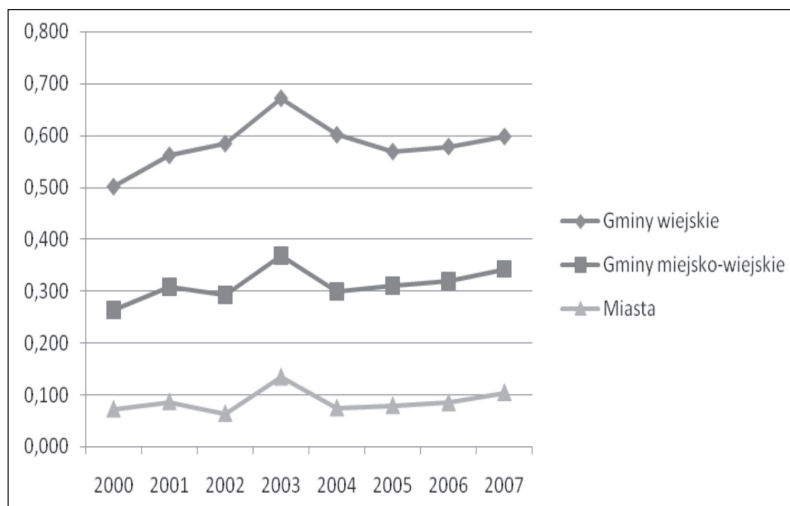
Wagi efektywne dla gmin różnych typów

Rycina 4.12 pokazuje ewolucję standardowych wag efektywnych dla gmin różnego typu. Analizując go, warto zwrócić uwagę na następujące zjawiska:

- W roku 2003 nastąpił jednorazowy, odwracalny wzrost standardowych wag efektywnych, w podobnym stopniu dla trzech typów gmin.
- Gminy wiejskie mają bardzo wysokie wagi efektywne, wahające się od 0,5 w roku 2000 do 0,6 w roku 2007 (pomijamy tu rok 2003). Są one znacząco wyższe od wagi 0,38 dla uczniów szkół wiejskich i w małych miastach, którą obecnie stosuje się w algorytmie. Oznacza to, że jego pozostałe elementy (progi do roku 2002, multiplikatywna waga zależna od stopni awansu

zawodowego nauczycieli od roku 2005) wzmacniają preferencje dla uczniów szkół wiejskich.

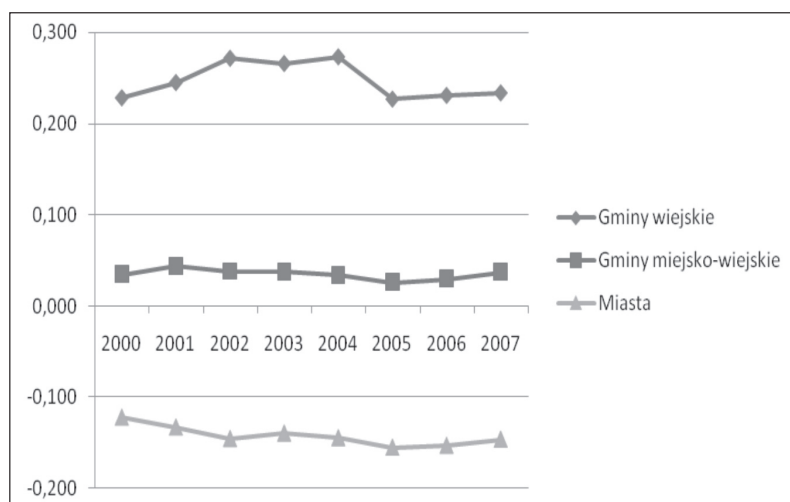
- Spadek wagi efektywnej gmin wiejskich w roku 2005 wynika ze spadku wagi dla gmin wiejskich w tym roku (z 0,51 do 0,38).



Ryc. 4.12. Standardowe wagi efektywne dla gmin różnego typu

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Wykres normatywnych wag efektywnych dla gmin różnego typu (ryc. 4.13) kończy naszą krótką analizę wag efektywnych.



Ryc. 4.13. Normatywne wagi efektywne dla gmin różnego typu

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej oraz obliczeń własnych.

Powyższy wykres, analogicznie do wykresu normatywnych wag efektywnych dla JST różnych szczebli, sugeruje, że w roku 2003 nie nastąpiły żadne nagłe zmiany w podziale subwencji oświatowej. Analogicznie do wykresu przedstawiającego wagi standardowe (ryc. 4.12) waga normatywna gmin wiejskich spadła w roku 2005 wraz z obniżeniem się wagi dla szkół wiejskich.

ZAŁĄCZNIK C:

ROZKŁAD SUBWENCJI OŚWIATOWEJ 2007 WEDŁUG WAG

Tabela 4.23 podaje rozkład subwencji oświatowej w roku 2007 według wag¹¹. Standard podziału subwencji wynosił 3198,53 PLN. Dla każdej wagi tabela podaje:

- Nazwę wagi (określenie grupy uczniów, do których się waga odnosi),
- Numer wagi (użyty w Rozporządzeniu MEN z dnia 21 grudnia 2006 roku),
- Łączną liczbę uczniów fizycznych w całym kraju, do których waga ta się stosuje (w przypadku wagi P37 podana jest liczba miejsc w schroniskach młodzieżowych pomnożona przez liczbę miesięcy działalności danego schroniska),
- Wartość numeryczną wagi,
- Liczbę uczniów przeliczeniowych (wynik pomnożenia liczby uczniów fizycznych przez wartość numeryczną wagi),
- Kwotę subwencji na ucznia (waga pomnożona przez standard podziału subwencji),
- Łączną kwotę subwencji naliczaną zgodnie z daną wagą dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce,
- Procentowy udział danej wagi w pełnej kwocie subwencji rozdzielanej algorytmicznie (z wyłączeniem rezerwy).

Tabela 4.23 ma charakter orientacyjny, gdyż jak opisano w podrozdziale 4.3.4 (patrz też załącznik A), waga zależna od stopni awansu zawodowego nauczycieli stosuje się multiplikatywnie oddzielnie dla każdej gminy i powiatu, więc rzeczywiste kwoty na ucznia zależą od rozkładu nauczycieli według grup awansu zawodowego dla każdego samorządu. Mimo to rozkład procentowy subwencji według wykorzystanych w algorytmie wag jest pouczający, gdyż wskazuje znaczenie każdej z wag dla ogólnego podziału subwencji oświatowej.

¹¹ Analogiczne dane dla rozkładu subwencji oświatowej w roku 2000 podane są w MEN (2000).

Tab. 4.23. Rozkład subwencji oświatowej 2007 według wag

Kategoria uczniów	Nr wagi	Uczniowie fizyczni	Wartość wagi	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota na ucznia w zł	Kwota razem w tys. zł	Procent subwencji
Część bazowa subwencji:							
Uczniowie szkół dla młodzieży		5 760 998	1,000	5 760 998	3 198,53	18 426 704	67,75
Uczniowie szkół publicznych dla dorosłych		214 290	0,700	150 003	2 238,97	479 789	1,76
Uczniowie szkół niepublicznych dla dorosłych		288 540	0,350	100 989	1 119,48	323 016	1,19
Razem część bazowa SO_A:		6 263 828		6 011 990		19 229 508	70,70
Zadania szkolne:							
Uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów na wsi	P1	1 566 872	0,380	595 411	1 215,44	1 904 439	7,00
Uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów w miastach poniżej 5 tysięcy mieszkańców	P1	184 384	0,380	70 066	1 215,44	224 108	0,82
Niepełnosprawni grupa A	P2	94 243	1,400	131 940	4 477,94	422 014	1,55
Niepełnosprawni grupa B	P3	17 516	2,900	50 796	9 275,73	162 474	0,60
Niepełnosprawni grupa C	P4	40 433	3,600	145 559	11 514,69	465 574	1,71
Niepełnosprawni grupa D	P5	24 362	9,500	231 439	30 386,00	740 264	2,72
Niepełnosprawni w zespołach integracyjnych	P6	22 193	0,800	17 754	2 558,82	56 788	0,21
Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych	P7	2 235 344	0,080	178 828	255,88	571 985	2,10
Uczniowie szkół zawodowych	P8	1 269 453	0,150	190 418	479,78	609 057	2,24
Uczniowie mniejszości narodowych i grup etnicznych	P9	31 053	0,200	6 121	639,71	19 865	0,07
Uczniowie mniejszości narodowych i grup etnicznych, szkoły o liczbie uczniów <42 i <84	P10	18 202	1,500	27 303	4 797,79	87 329	0,32
Uczniowie klas sportowych	P11	76 103	0,200	15 221	639,71	48 683	0,18
Uczniowie klas mistrzostwa sportowego	P12	6128	1,000	6128	3 198,53	19 601	0,07

Tab. 4.23 – cd.

Kategoria uczniów	Nr wagi	Uczniowie fizyczni	Wartość wagi	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota na ucznia w zł	Kwota razem w tys. zł	Procent subwencji
Uczniowie klas medycznych	P13	28 825	1,000	28 825	3 198,53	92 198	0,34
Szkoły muzyczne I st.	P14	7207	1,010	7 279	3 230,51	23 282	0,09
Szkoły muzyczne II st.	P15	1524	1,700	2591	5 437,49	8 287	0,03
Ogólnokształcące szkoły muzyczne I st.	P16	3172	2,010	6376	6 429,04	20 393	0,07
Ogólnokształcące szkoły muzyczne II st.	P17	1093	3,360	3672	10 747,05	11 747	0,04
Licea plastyczne	P18	1552	0,920	1428	2 942,64	4567	0,02
OSSP	P19	870	1,350	1175	4 318,01	3757	0,01
Szkoły baletowe	P20	164	3,420	561	10 938,96	1794	0,01
Słuchacze kolegiów nauczycielskich	P21	16 947	1,000	16 947	3 198,53	54 205	0,20
Uczniowie szkół przyszpitalnych i przysanatoryjnych	P22	11 308	1,000	11 308	3 198,53	36 169	0,13
Zespoły pozalekcyjne i zajęcia wychowawcze w szkołach przyszpitalnych	P23	9860	1,840	18 142	5 885,29	58 029	0,21
Uczniowie klas terapeutycznych lub wyrównawczych	P24	4646	0,600	2788	1 919,12	8916	0,03
Uczniowie klas dwujęzycznych	P25	16 655	0,170	2831	543,75	9 056	0,03
Uczniowie gimnazjów dla dzieci i młodzieży	P26	1 531 718	0,040	61 269	127,94	195 970	0,72
Uczniowie klas żeglugi	P27	1165	3,000	3 495	9 595,58	11 179	0,04
Razem część uzupełniająca subwencji na zadania szkolne SO_B:				1 835 760		5 871 727	21,59
Zadania pozaszkolne:							
Wychowankowie niepełnosprawni w przedszkolach	P28	7558	4,000	30 232	12 794,11	96 698	0,36
Wychowankowie w internatach i bursach	P29	60 916	1,500	91 374	4 797,79	292 262	1,07

Tab. 4.23 – cd.

Kategoria uczniów	Nr wagi	Uczniowie fizyczni	Wartość wagi	Uczniowie przeliczeniowi	Kwota na ucznia w zł	Kwota razem w tys. zł	Procent subwencji
Wychowankowie niepełnosprawni w internatach szkół specjalnych	P30	588	0,500	294	1 599,26	940	0,00
Wychowankowie w internatach szkół artystycznych	P31	214	3,640	779	11 642,64	2492	0,01
Wychowankowie w domach czasów dziecięcych	P32	37 050	0,200	7410	639,71	23 701	0,09
Wychowankowie SOSW/SOW/MOS opieka całkowiata	P33	24 905	6,500	161 883	20 790,42	517 785	1,90
Wychowankowie MOW	P34	3394	11,000	37 334	35 183,79	119 414	0,44
Wychowankowie MOS dzienny	P35	2050	1,500	3075	4 797,79	9835	0,04
Wychowankowie Ośrodków Rewalidacyjno – Wychowawczych	P36	4461	9,500	42 380	30 386,00	135 552	0,50
Wychowankowie przedszkoli – autyzm i niepełnosprawność sprzężona	P36	2988	9,500	28 386	30 386,00	90 793	0,33
Schroniska młodzieżowe (m-ca * m-ce)	P37	183 275	0,020	3666	63,97	11 724	0,04
Wczesne wspomaganie rozwoju	P38	10 032	0,840	8427	2 686,76	26 954	0,10
Zadania pozaszkolne gminne	P39	4 010 077	0,001	4010	3,20	12 826	0,05
Zadania pozaszkolne powiatowe	P40	6 209 895	0,030	186 297	95,96	595 875	2,19
Zadania pozaszkolne wojewódzkie	P41	6 263 828	0,008	50 111	25,59	160 280	0,59
Razem część uzupełniająca subwencji na zadania pozaszkolne SO_c:				655 656		2 097 133	7,71
Razem subwencja oświatowa SO_{Abc}:				8 503 406		27 198 368	100,00

Źródło: opracowano na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej o subwencji oświatowej.

WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI A FINANSOWANIE EDUKACJI W POLSCE

5.1. WSTĘP

Niniejszy rozdział dotyczy kwestii wynagrodzeń nauczycieli. Jest to problematyka kluczowa dla każdego systemu oświaty. Celem jest precyzyjne przedstawienie obecnego mechanizmu wynagradzania nauczycieli w Polsce z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego. Analiza dotyczy również praktycznych skutków działania tego systemu dla całej oświaty¹. Rozdział ukazuje mechanizm wynagradzania nauczycieli w kontekście międzynarodowym, wykorzystując porównawczą metodologię OECD.

W podrozdziale 5.2 omówiono zmiany liczebności oraz zmiany struktury kadry nauczycielskiej w latach 2000–2007. Liczebny wzrost grupy nauczycieli dyplomowanych od roku 2000, kiedy ich w praktyce nie było, do chwili obecnej, kiedy są najliczniejszym stopniem awansu zawodowego nauczycieli, ma dalekosiężne skutki dla kosztów edukacji w Polsce.

Podrozdział 5.3 zawiera szczegółową analizę rozkładu wynagrodzeń nauczycieli w podziale na cztery stopnie awansu zawodowego. Skontrastowany został rozkład wynagrodzeń zasadniczych (wynikający wprost z rozporządzenia MEN w sprawie stawek minimalnych) z rozkładem wynagrodzeń całkowitych (uwzględniających między innymi dodatki regulowane gminnymi i powiatowymi regulaminami płacowymi). W ostatnim podrozdziale faktyczne wynagrodzenia nauczycieli zostały skonfrontowane z wymogami ustawy Karata Nauczyciela.

Celem podrozdziału 5.4 jest przedstawienie systemu wynagrodzeń nauczycieli polskich na tle innych krajów OECD.

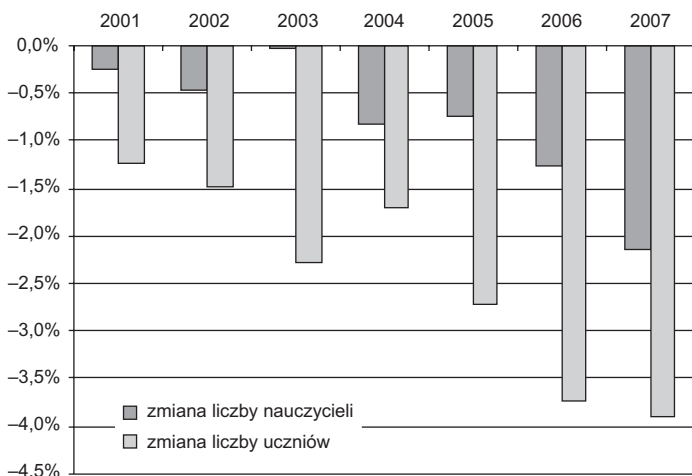
Podsumowanie zawiera najważniejsze wnioski z przeprowadzonej analizy.

5.2. ZMIANY LICZEBNOŚCI I STRUKTURY KADRY NAUCZYCIELSKIEJ W LATACH 2000–2007

W wyniku głębokiego niżu demograficznego w grupach wiekowych objętych obowiązkiem szkolnym w latach 2000–2007 liczba uczniów w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych w Polsce zmniejszyła się o 15,9%. W tym samym okresie liczba nauczycieli w szkołach i innych placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zmniejszyła się o 5,6% i wynosi w roku szkolnym 2007/2008 około 580 tys. Redukcja zatrudnienia nauczycieli ma zatem wyraźnie mniejszy wymiar niż zmiany demograficzne, które ją powodują. Spadek liczby za-

¹ Podstawą analiz są bazy danych EN-3 z lat 2000–2006, SIO z września 2007 roku.

trudnionych nauczycieli był stosunkowo wolny w latach 2000–2005. Jednak wraz z pogłębiającym się niżem demograficznym w latach 2006–2007 dynamika zmian zwiększyła się.



Ryc. 5.1. Zmiana liczby uczniów i nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) w latach 2001–2007 w % w stosunku do roku poprzedzającego.

Źródło: SIO z września 2007 roku oraz zbiory EN-3.

Rozkład zatrudnionych w roku szkolnym 2007/2008 nauczycieli według typu placówki oświatowej pokazuje tabela 5.1.

Tab. 5.1. Zatrudnienie nauczycieli według typów placówek, wrzesień 2007 roku

Typ placówki	Liczba nauczycieli w przeliczeniu na pełne etaty	% ogółu nauczycieli
Szkoła podstawowa	206 141	34,7
Zespół szkół i placówek oświatowych	146 563	24,6
Gimnazjum	101 916	17,1
Przedszkole	48 629	8,2
Liceum ogólnokształcące	31 247	5,3
Specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy	11 228	1,9
Technikum	7 792	1,3
Poradnia psychologiczno-pedagogiczna	7 398	1,2
Zasadnicza szkoła zawodowa	3 388	0,6
Sześcioletnia szkoła muzyczna I stopnia	3 074	0,5
Szkoła policealna (ponadgimnazjalna)	2 445	0,4
Publiczna placówka opiekuńczo-wychowawcza	2 388	0,4
Liceum profilowane	2 058	0,3
Pozostałe placówki	20 627	3,5

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Dowodzi ona, że obecnie aż 25% nauczycieli pracuje w tzw. zespołach szkół. W jego skład mogą wchodzić szkoły różnych szczebli i typów. Możliwy jest więc zespół złożony z placówek ogólnokształcących (np. gimnazjum i liceum), zawodowych (np. technikum i zasadnicza szkoła zawodowa) lub obejmujący szkołę ogólnokształcącą i zawodową (np. liceum ogólnokształcące, technikum i zasadnicza szkoła zawodowa).

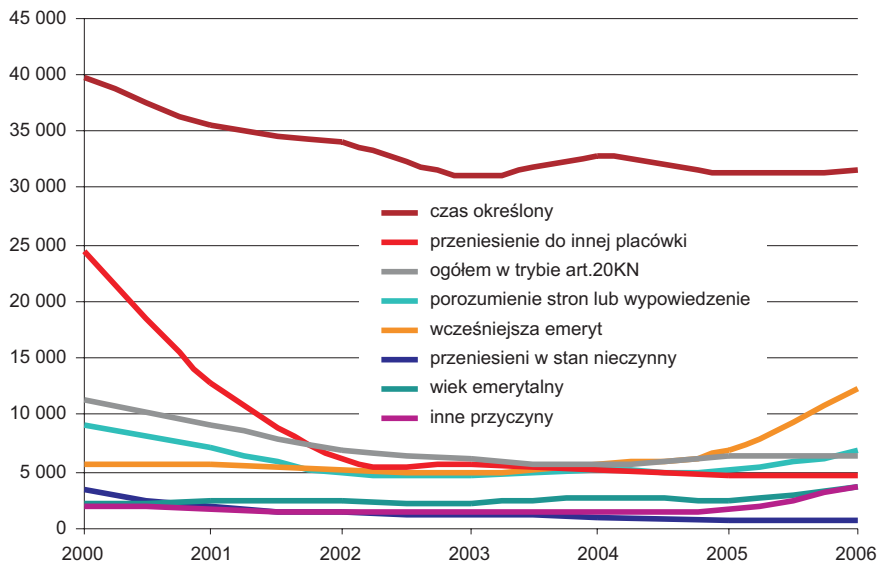
Śpośród nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez JST zdecydowana większość pracuje na pełnym etacie:

Tab. 5.2. Liczba nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych we wrześniu 2007

	Liczba nauczycieli	Liczba nauczycieli w przeliczeniu na pełne etaty
Nauczyciele pełnozatrudnieni	502 269	502 269
Nauczyciele niepełnozatrudnieni	172 154	80 236
Nauczyciele razem	674 423	582 505

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Spadek liczby nauczycieli jest zawsze związany z rozwiązywaniem stosunku pracy. Dynamikę tego procesu w latach 2000–2006 pokazuje ryc. 5.2.



Ryc. 5.2. Liczba rozwiązanych stosunków pracy z nauczycielami wg form, 2000–2006
Źródło: sprawozdanie EN-3.

Rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem może nastąpić z szeregu powodów. W praktyce najczęstszą przyczyną (por. ryc. 5.2.) jest wygaśnięcie umowy zawartej na czas określony. Zjawisko to dotyczy w zasadzie wyłącz-

nie nauczycieli stażystów, którzy kończą roczny staż wymagany do uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego. Nic więc dziwnego, że liczba wygasających umów w poszczególnych latach jest zbliżona do liczby stażystów. Trzeba podkreślić, że teoretycznie ta forma rozwiązania stosunku pracy oznacza, że nauczyciel może uzyskać stopień pracownika kontraktowego i zostać zatrudniony na podstawie umowy na czas nieokreślony. Jednak nasze analizy (por. ryc. 5.4) pokazują, że w praktyce około połowa stażystów (w skali kraju) nie kontynuuje pracy w szkole po odbyciu stażu. Niestety dane Systemu Informacji Oświatowej nie pozwalają odpowiedzieć na pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy. Czy nauczyciele ci nie spełniali wymogów awansu zawodowego, uświadomili sobie „brak powołania” do pracy w szkole, czy też na ich decyzje wpływały inne czynniki, takie jak niskie wynagrodzenie?

Drugim najistotniejszym powodem rozwiązywania stosunku pracy jest odchodzenie nauczycieli na wcześniejszą emeryturę. Liczba takich decyzji gwałtownie wzrosła w ciągu ostatnich dwóch lat w związku z planowaną likwidacją przywilejów emerytalnych nauczycieli. W 2007 roku na wcześniejszą emeryturę odeszło 15 tys. nauczycieli.

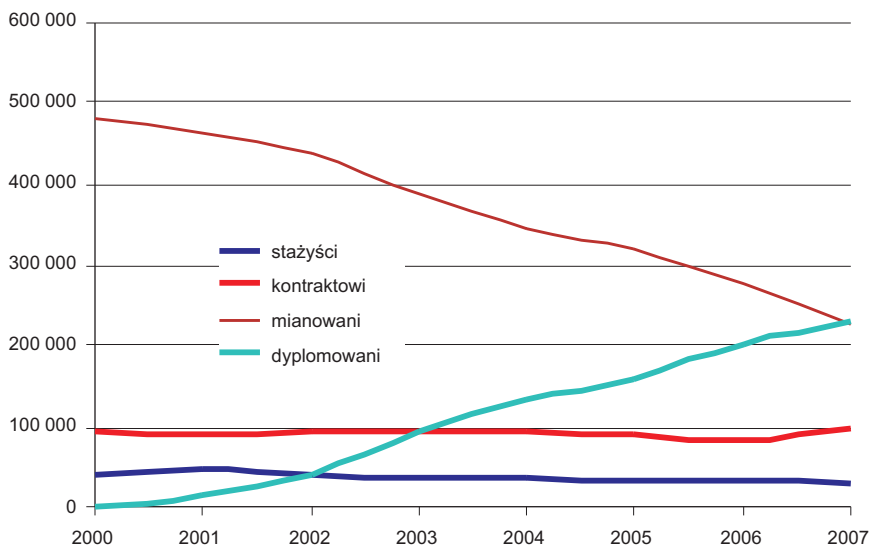
Około 6,5 tys. nauczycieli odeszło z pracy w 2006 roku na zasadzie porozumienia stron lub wypowiedzenia. Niemal tyle samo – w trybie art. 20 Karty Nauczyciela obejmującego likwidację szkoły i zmiany organizacyjne powodujące zmniejszenie liczby oddziałów lub zmianę planu nauczania. W ostatnich latach około 5 tys. nauczycieli rocznie jest przenoszona do innych placówek. Zmiany miejsca pracy występowały znacznie częściej na początku dekady, gdy formowały się kolejne klasy gimnazjalne, a ponadto samorządy dokonywały zmian organizacyjnych w przejętych przez siebie szkołach ponadgimnazjalnych. Wreszcie około 4 tys. nauczycieli rocznie odchodzi z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego.

Obok spadku liczby nauczycieli w latach 2000–2007 dokonała się znacząca zmiana struktury kadry nauczycielskiej. W 2000 roku wprowadzono nowy system awansu zawodowego nauczycieli wyznaczający ich ścieżkę rozwoju zawodowego w powiązaniu z systemem wynagrodzeń. Ta droga awansu obejmuje cztery szczeble: nauczyciela stażystę, kontraktowego, mianowanego oraz dyplomowanego. Struktura kadry nauczycielskiej pod względem przynależności do poszczególnych grup awansu w latach 2000–2007 dynamicznie się zmieniała. Ilustruje to poniższa tabela i rycina 5.3. Zmiany wynikały z realizacji zapisanych w ustawie Karta Nauczyciela (rozdział 3a) procedur awansu zawodowego przypisanych do poszczególnych grup. Wyraźnie zmniejszyła się liczebność nauczycieli stażystów (o 28,7%). Niemal niezmienną pozostała liczba etatów nauczycieli kontraktowych. Liczba nauczycieli mianowanych spadła o 52%, co wynikało jednak w dużej mierze z ich masowego awansu do grupy nauczycieli dyplomowanych. Stało się to możliwe od 2001 roku. W 2000 roku większość nauczycieli automatycznie uzyskała stopień zawodowy nauczyciela mianowanego, zaś nauczycieli dyplomowanych nie było w ogóle.

Tab. 5.3. Liczba etatów nauczycielskich (zaokrąglona do pełnego etatu) w placówkach prowadzonych przez JST w latach 2000–2007

Rok	Etaty łącznie	Nauczyciele stażyści	Nauczyciele kontraktowi	Nauczyciele mianowani	Nauczyciele dyplomowani
2000	617 240	41 817	95 714	479 709	0
2001	615 746	47 493	88 363	465 148	14 741
2002	612 982	41 142	92 749	437 169	41 923
2003	612 766	39 259	92 629	386 663	94 214
2004	607 714	36 147	94 102	343 671	133 794
2005	603 223	32 281	89 782	320 806	160 352
2006	595 597	33 832	83 747	274 809	203 208
2007	582 505	29 807	96 810	227 658	228 611

Źródło: sprawozdania EN-3 za lata 2000–2006 oraz SIO z września 2007 roku.



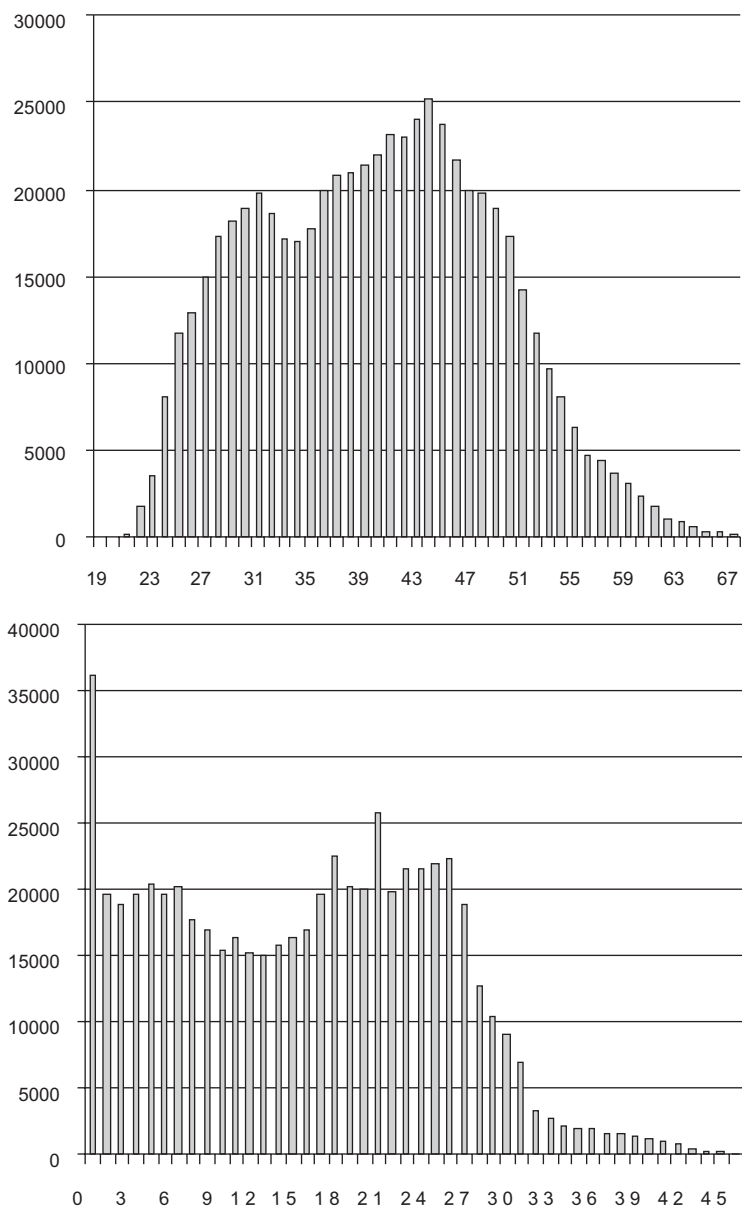
Ryc. 5.3. Liczba etatów nauczycielskich w szkołach prowadzonych przez JST według stopni awansu zawodowego, 2000–2007

Źródło: sprawozdania EN-3 za lata 2000–2006 oraz SIO z września 2007 roku.

Jak pokazuje rycina 5.3, w efekcie masowego awansu zawodowego nauczycieli w roku szkolnym 2007/2008 najwyższa grupa awansu (nauczyciele dyplomowani) stała się najliczniejsza i stanowi dziś 39,2% całej kadry. Zbliżony udział w populacji mają nauczyciele mianowani (39,1%). Łącznie dwie najwyższe grupy awansu stanowią liczebnie około 80% kadry nauczycielskiej. Wydaje się więc, że osiągnięcie najwyższego stopnia awansu zawodowego stało się w Polsce zjawiskiem powszechnym, co nie jest zgodne z intencjami reformatorów.

W najbliższym czasie można się spodziewać dalszego powiększania się grupy nauczycieli dyplomowanych. Zgodnie z danymi Systemu Informacji Oświatowej (SIO) z września 2007 roku, do 31.10.2008 roku rozpoczęcie pro-

cedury postępowania kwalifikacyjnego lub zdanie egzaminu planuje ponad 15 tysięcy nauczycieli mianowanych (uwzględniając wyłącznie osoby pełnozatrudnione) i tylko 2,5 tysiąca nauczycieli kontraktowych. W związku z tym w ciągu roku będzie o około 30 tysięcy więcej nauczycieli dyplomowanych niż mianowanych.



Ryc. 5.4. Histogram etatów nauczycielskich według wieku nauczycieli (góra) i stażu pedagogicznego (dół), wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Rycina 5.4 przedstawia histogramy etatów nauczycieli według ich wieku i stażu pracy w szkole. Zwraca uwagę nagłe obniżenie się, w stosunku do liczby młodszych nauczycieli, liczby nauczycieli w grupie wiekowej 50 lat i więcej, jak również osób z doświadczeniem zawodowym przekraczającym 27 lat. Dość wczesne odchodzenie nauczycieli z zawodu jest niewątpliwie związane prawem do wcześniejszej emerytury zagwarantowanym w art. 88 ustawy Karta Nauczyciela.

Istotnym zjawiskiem jest także gwałtowny spadek liczebności nauczycieli z rocznym doświadczeniem zawodowym w stosunku do tych, którzy pracują mniej niż rok. W roku szkolnym 2007/2008 placówki oświatowe prowadzone przez JST zatrudniały (w przeliczeniu na pełne etaty) około 36 tysięcy nauczycieli z doświadczeniem pedagogicznym krótszym niż 1 rok (w ogromnej większości byli to nauczyciele stażyści), podczas gdy liczba nauczycieli z doświadczeniem dłuższym niż roczne a krótszym niż dwuletnie nie przekraczała 20 tysięcy. Oznacza to, że znaczny odsetek początkujących nauczycieli (40–45%) nie kontynuuje pracy po odbyciu stażu, który z tego względu pełni rolę silnego mechanizmu selekcyjnego. Na podstawie danych z SIO trudno jest jednak stwierdzić, w jakim stopniu rezygnacja z zawodu wynika z postawy samych nauczycieli, a jaka z decyzji pracodawcy.

5.3. WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI W ROKU SZKOLNYM 2007/2008

5.3.1. *Struktura wynagrodzeń nauczycieli*

Zgodnie z art. 30 ustawy Karta Nauczyciela (zob. też MENIS 2005) wynagrodzenie nauczycielskie składa się z następujących składników:

- wynagrodzenia zasadniczego,
- dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy,
- wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa doraźne,
- nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń i dodatków socjalnych.

Do nagród i świadczeń wynikających ze stosunku pracy należą:

- dodatek za uciążliwość pracy (kiedy organ prowadzący w trybie art. 19 KN przenosi nauczyciela bez jego zgody do pracy w innej szkole),
- dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej (art. 42b KN),
- nagrody jubileuszowe (z okazji ukończenia 20, 25, 30, 35, 40 lat pracy w szkole, art. 47 KN),
- wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym (art. 42c KN),
- dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastka),
- zasiłek na zagospodarowanie (przy podjęciu pierwszej pracy w szkole, art. 61 KN),
- odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn dotyczących pracodawcy (art. 20 KN)²,

² Ta kategoria wynagrodzenia została wyłączona z przedstawionych analiz, gdyż System Informacji Oświatowej nie pozwala przypisać odprawy do poszczególnych nauczycieli, a jedynie do placówki, w której byli zatrudnieni. Pominięcie tego składnika wynagrodzeń nie powinno

- odprawa z tytułu przejścia na emeryturę, rentę (art. 87 KN) lub z tytułu rozwiązania stosunku pracy (art. 28 KN),
- nagroda ze specjalnego funduszu nagród (za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze, art. 49 KN),
- jednorazowa gratyfikacja pieniężna z okazji uzyskania tytułu honorowego profesora oświaty (art. 31 KN).

Zgodnie z definicją art. 30 ustawy Karta Nauczyciela do wynagrodzenia nauczyciela nie zalicza się dodatków o charakterze socjalnym, określonych w art. 54 ustawy, a mianowicie odrębnego dodatku w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego (art. 54, ust. 5) oraz nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego (art. 54, ust. 3). Te dwa dodatki są zwyczajowo nazywane dodatkiem „wiejskim” i „mieszkaniowym”³. Ich zaklasyfikowanie jako dodatki socjalne nie jest w pełni zrozumiałe, gdyż w systemie wynagradzania pełnią one raczej rolę motywacyjną. Zachęcają nauczycieli do pracy w szkołach wiejskich i w małych miastach (poniżej 5 tys. mieszkańców). Wszyscy zatrudnieni w nich nauczyciele takie dodatki otrzymują. Dodatek mieszkaniowy ma charakter częściowo socjalny, gdyż jego wysokość jest uzależniona od stanu rodzinnego nauczyciela, w przeciwieństwie do dodatku wiejskiego, który nie jest w żaden sposób związany sytuacją materialną lub rodzinną beneficjenta. Dodatek wiejski ze względu na swoją wysokość ma znaczący udział w dochodach nauczycieli. Jak zobaczymy poniżej, w szkołach prowadzonych przez gminy dodatki socjalne stanowią od 3,4% (dla nauczycieli dyplomowanych) do 4,3% (dla nauczycieli stażystów) wynagrodzenia całkowitego.

Aby w pełni opisać wydatki płacowe szkół, w niniejszym raporcie dodatki socjalne będą uwzględnione jako odrębny składnik dochodów nauczyciela (poza wynagrodzeniem). Ilekroć zatem będzie mowa o wynagrodzeniu nauczycielskim, będzie to oznaczało wynagrodzenie w rozumieniu art. 30. Karty Nauczyciela. Natomiast przez dochód nauczyciela rozumiemy wynagrodzenie całkowite powiększone o dodatki socjalne. Zarówno wynagrodzenie, jak i dochód nauczyciela zawsze ujmujemy brutto, bez uwzględniania tej części składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, które są opłacane przez pracodawcę.

Wszystkie dane, które podajemy – zarówno w postaci tabel, jak i rycin – odnoszą się do nauczycieli zatrudnionych na pełnym etacie. Wynika to z pewnych systematycznych błędów w danych dotyczących nauczycieli niepełnozatrudnionych, takich jak zawyżanie ich wynagrodzeń (prawdopodobnie zamiast podawać ich faktyczne dochody, podawano wielkość ich wynagrodzeń przewidzianych na pełny etat). Błędy te były bardzo znaczące w danych SIO z marca 2007 roku. Dane z września 2007 roku obarczone są mniejszymi błędami, niemniej nadal są niemożliwe do wykorzystania dla celów badawczych, co pokazuje tabela 5.4.

mieć znaczących konsekwencji dla wyników badania, jako że w skali kraju stanowi on zaledwie 0,3% całkowitych wynagrodzeń.

³ Ustawa Karta Nauczyciela wymienia ponadto niefinansowe świadczenia dla nauczycieli, w tym prawo do mieszkania służbowego (art. 54) oraz prawo do działki szkolnej (art. 56). Nie uwzględniamy tych świadczeń w naszych analizach, ponieważ nie są zbierane dane statystyczne dotyczące ich wartości.

Tab. 5.4. Porównanie wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli pełnoetatowych i niepełnoetatowych w kolejnych edycjach SIO

Stopień awansu	SIO, marzec 2007 r.		SIO, wrzesień 2007 r.	
	nauczyciele pełnoetatowi	nauczyciele niepełnoetatowi	nauczyciele pełnoetatowi	nauczyciele niepełnoetatowi
Stażysta	1101	1269	1162	1219
Kontraktowy	1329	2198	1415	1468
Mianowany	1689	4284	1787	1906
Dyplomowany	2083	5154	2195	2505

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli nie zależą od typu placówki ani od organu prowadzącego, lecz wyłącznie od poziomu wykształcenia i stopnia awansu zawodowego. Nie jest zatem możliwe, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli niepełnoetatowych były znacząco wyższe od wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli na pełnych etatach. Dlatego z dalszych analiz wykluczamy nauczycieli niepełnozatrudnionych. Jak wskazuje tabela 5.2, stanowią oni (w przeliczeniu na pełne etaty) około 14% kadry.

5.3.2. Przeciętne wynagrodzenie i dochód nauczyciela

We wrześniu 2007 roku przeciętny nauczyciel zatrudniony w placówce prowadzonej przez JST na pełnym etacie otrzymywał wynagrodzenie całkowite brutto w wysokości 2,856 złotych. Ponadto średnie dodatki socjalne wyniosły 78 złotych rocznie, a zatem przeciętny dochód nauczyciela liczony razem z dodatkami socjalnymi, wyniósł 2,934 złote⁴. Strukturę przeciętnych dochodów nauczyciela pokazuje poniższa tabela.

Tab. 5.5. Struktura wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku

	Kwota	Procent wynagrodzenia	Procent dochodu
Wynagrodzenie zasadnicze	1878	65,7	64,0
Dodatki miesięczne do wynagrodzenia	493	17,3	16,8
Dodatki i nagrody roczne/12	196	6,9	6,7
Wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	289	10,1	9,8
Wynagrodzenie całkowite	2856	100,0	97,3
Dodatki socjalne	78		2,7
Dochód razem z dodatkami socjalnymi	2934		100,0

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

⁴ Do dodatków socjalnych zaliczamy tu tzw. „dodatek wiejski” (10% wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli zatrudnionych w szkołach na wsi i w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców) oraz dodatek mieszkaniowy. Nie uwzględnia się świadczeń urlopowych, gdyż brak danych na ten temat w SIO.

W skład przeciętnego wynagrodzenia całkowitego wchodzi wynagrodzenie zasadnicze o średniej wysokości 1,878 złotych. Miesięcznie kalkulowane dodatki do wynagrodzenia⁵ wynoszą średnio 493 złote, zaś dodatki i nagrody kalkulowane rocznie⁶ przeliczone na miesiąc – średnio 196 złotych. Nauczyciel zatrudniony w placówce prowadzonej przez JST przepracowywał przeciętnie około trzy godziny ponadwymiarowe (razem z zastępstwami doraźnymi) w stosunku do obowiązującego go pensum, co przyniosło mu 289 zł dodatkowego wynagrodzenia, a więc ponad 10% wynagrodzenia całkowitego.

Średnia wielkość wynagrodzenia i dochodu nauczycieli według stopni awansu zawodowego jest przedstawiona w tabeli 5.6.

Tab. 5.6. Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopni awansu zawodowego

	Nauczyciel			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Wynagrodzenie zasadnicze	1162	1415	1787	2195
Dodatki miesięczne do wynagrodzenia	96	192	445	682
Dodatki i nagrody roczne/12	13	103	184	257
Wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	130	215	260	358
Wynagrodzenie całkowite	1401	1925	2676	3492
Dodatki socjalne	45	56	80	88
Dochód razem z dodatkami socjalnymi	1446	1982	2756	3580

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Średnia liczba godzin ponadwymiarowych waha się od poniżej dwóch dla nauczyciela stażysty do trzech dla nauczycieli dyplomowanych.

Tab. 5.7. Przeciętna liczba przepracowanych godzin ponadwymiarowych we wrześniu 2007 roku w stosunku do pensum, według stopni awansu (w %)

Nauczyciel			
stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
10,9	14,9	14,2	16,1

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Struktura dochodów nauczycieli jest różna dla poszczególnych stopni awansu zawodowego.

⁵ Do miesięcznie kalkulowanych dodatków zaliczono: dodatek za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, za warunki pracy, za uciążliwość pracy oraz za pracę w porze nocej.

⁶ Do tej kategorii zaliczono pozostałe świadczenia wynikające ze stosunku pracy nauczyciela, wymienione w poprzednim podrozdziale i niekalkulowane miesięcznie.

Tab. 5.8. Struktura wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopni awansu zawodowego (w %)

	Nauczyciel			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Wynagrodzenie zasadnicze	80,4	71,4	64,8	61,3
Dodatki miesięczne do wynagrodzenia	6,6	9,7	16,2	19,0
Dodatki i nagrody roczne/12	0,9	5,2	6,7	7,2
Wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	9,0	10,8	9,4	10,0
Wynagrodzenie całkowite	96,9	97,13	97,1	97,6
Dodatki socjalne	3,1	2,9	2,9	2,5
Dochód razem z dodatkami socjalnymi	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Im wyższy jest stopień awansu zawodowego nauczyciela, tym niższy udział wynagrodzenia zasadniczego, a większy udział dodatków i nagród rocznych i miesięcznych. Stanowią one średnio 10% dochodów nauczyciela stażysty i aż 29% dochodów nauczyciela dyplomowanego (nie licząc wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe). Odpowiada to odpowiednio 13% i 46% przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego. Niskie dodatki miesięczne i roczne dla nauczycieli stażystów są zrozumiałe: należą do nich bowiem dodatki za wysługę lat, dodatki funkcyjne i nagrody jubileuszowe.

Udział wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jest mniej więcej taki sam dla wszystkich stopni awansu zawodowego i waha się w okolicach 10%, choć ich największą liczbę wypracowują nauczyciele dyplomowani. Dzieje się tak dlatego, że zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela (art. 35) wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe jest naliczane w proporcji do wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za warunki pracy. Tabela 5.6 pokazuje, że wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe to 11% wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli stażystów, około 15% dla nauczycieli kontraktowych i mianowanych oraz ponad 16% dla nauczycieli dyplomowanych. Zgadza się to z danymi przedstawionymi w tabeli 5.7, gdzie przepracowane godziny ponadwymiarowe są ukazane jako procent pensum nauczycielskiego.

Tabela 5.9 pokazuje stosunek przeciętnych wynagrodzeń zasadniczych, całkowitych i dochodów razem z dodatkami socjalnymi do przeciętnych wynagrodzeń stażystów.

Tab. 5.9. Stosunek przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli według stopni awansu zawodowego do wynagrodzeń nauczycieli stażystów we wrześniu 2007 roku (w %)

	Nauczyciel			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Wynagrodzenie zasadnicze	100,0	121,8	153,8	188,9
Wynagrodzenie całkowite	100,0	137,4	191,0	248,8
Dochód razem z dodatkami socjalnymi	100,0	137,1	190,6	249,2
Wymogi art. 30 KN, co najmniej:	100,0	125,0	175,0	225,0

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Ostatni wiersz przedstawia minimalne wymagania ustawy Karta Nauczyciela (art. 30) dotyczące stosunku średnich wynagrodzeń całkowitych nauczycieli na kolejnych szczeblach awansu zawodowego do średniego wynagrodzenia całkowitego nauczyciela stażysty. W rzeczywistości zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli według stopni awansu zawodowego jest większe niż minimalne przewidziane w ustawie Karta Nauczyciela (o 12% dla nauczyciela kontraktowego, o 15% dla nauczyciela mianowanego i o 24% dla nauczyciela dyplomowanego). Jak pokażą dalsze analizy, dzieje się tak w dużej mierze z powodu zbyt niskich – w stosunku do wymagań ustawy – wynagrodzeń nauczycieli stażystów.

Poniższa tabela zawiera dane o średnich wielkościach składników wynagrodzenia nauczycieli według stopnia ich awansu zawodowego i organu prowadzącego. Analiza objęła następujące typy organu prowadzącego: gminy (bez miast na prawach powiatu), miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie i województwa samorządowe.

Tab. 5.10. Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w szkole prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku według stopni awansu i organu prowadzącego

Typ JST	Składniki wynagrodzenia	Nauczyciel			
		stażysta	kontrak- towy	miano- wany	dyplomo- wany
Gmina	wynagrodzenie zasadnicze	1160	1410	1781	2194
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	66	161	423	654
	dodatki i nagrody roczne/12	11	99	181	253
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	113	191	237	336
	wynagrodzenie całkowite	1351	1861	2622	3437
	dodatki socjalne	58	79	104	117
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1409	1940	2726	3554
Miasto na prawach powiatu	wynagrodzenie zasadnicze	1179	1424	1803	2198
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	170	278	512	760
	dodatki i nagrody roczne/12	14	106	184	262
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	140	222	265	351
	wynagrodzenie całkowite	1502	2030	2764	3571
	dodatki socjalne	0	0	0	0
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1502	2030	2765	3571
Powiat ziemski	wynagrodzenie zasadnicze	1157	1421	1798	2197
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	138	201	466	703
	dodatki i nagrody roczne/12	18	112	195	268
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	186	280	364	475
	wynagrodzenie całkowite	1499	2014	2823	3643
	dodatki socjalne	30	37	43	42
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1529	2051	2866	3684

Tab. 5.10 – cd.

	wynagrodzenie zasadnicze	1172	1426	1813	2196
	dotatki miesięczne do wynagrodzenia	250	358	679	1042
	dotatki i nagrody roczne/12	25	115	209	288
Woje- wództwo	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	103	208	247	299
	wynagrodzenie całkowite	1551	2107	2949	3824
	dotatki socjalne	23	18	22	16
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1574	2125	2971	3841

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Zgodnie z przedstawionymi w tabeli danymi, przeciętne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela niemal w ogóle nie zależy od organu prowadzącego. Istniejące regulacje skłaniają (choć formalnie nie zmuszają) organy prowadzące do stosowania jednolitych stawek – równych minimalnym dopuszczanym przez ustawę. Natomiast dodatki miesięczne do wynagrodzenia są najwyższe w szkołach prowadzonych przez województwa: o 60% wyższe niż w szkołach gminnych dla nauczycieli mianowanych i dyplomowanych, ponad dwukrotnie wyższe niż w szkołach gminnych dla nauczycieli kontraktowych i niemal czterokrotnie wyższe dla nauczycieli stażystów. Dzięki temu różnice wynagrodzeń z tytułu dodatków miesięcznych między stopniami awansu zawodowego są najmniejsze w szkołach wojewódzkich. Podobnie dzieje się ze średnimi dodatkami i nagrodami rocznymi (należy jednak pamiętać, że są one bardzo niskie dla nauczycieli stażystów).

Przeciętne wynagrodzenia z tytułu godzin ponadwymiarowych są najwyższe dla powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu, zaś niższe dla szkół prowadzonych przez gminy i województwa. Jest to zgodne z danymi o liczbie godzin ponadwymiarowych przedstawionymi w poniższej tabeli.

Tab. 5.11. Przeciętna liczba godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum, według stopni awansu i organu prowadzącego, we wrześniu 2007 roku (w %)

	Nauczyciele stażyści	Nauczyciele kontraktowi	Nauczyciele mianowani	Nauczyciele dyplomowani
Gminy	9,7	13,5	13,1	15,2
Miasta na prawach powiatu	11,5	15,0	14,3	15,6
Powiaty ziemskie	15,3	19,1	19,5	21,1
Województwa	7,9	13,1	12,1	12,2

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Ponieważ dodatki miesięczne i roczne w sumie mają większą wagę niż wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, przeciętne wynagrodzenie całkowite jest najwyższe w szkołach wojewódzkich.

Wydaje się, że województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu oraz powiaty ziemskie uprawiają zbliżoną politykę, stosując wyższe (w stosunku do gmin) wynagrodzenia nauczycieli stażystów, chociaż obserwowane różnice są bardzo niewielkie.

Tab. 5.12. Przeciętne wynagrodzenie całkowite dla różnych organów prowadzących w stosunku do wynagrodzeń w szkołach gminnych we wrześniu 2007 roku, według stopni awansu zawodowego (w %)

	Nauczyciele stażyści	Nauczyciele kontraktowi	Nauczyciele mianowani	Nauczyciele dyplomowani
Gminy	100,0	100,0	100,0	100,0
Miasta na prawach powiatu	111,2	109,2	105,4	103,8
Powiaty ziemskie	111,0	108,3	107,6	106,0
Województwa	114,8	113,4	112,4	111,2

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

W poniższej tabeli przedstawiono przeciętne składniki wynagrodzenia nauczycieli w podziale na stopnie awansu zawodowego oraz typ placówki: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, zespoły szkół, licea ogólnokształcące i profilowane, technika i zasadnicze szkoły zawodowe.

Tab. 5.13. Przeciętna wielkość składników wynagrodzenia nauczyciela pełnozatrudnionego w placówce prowadzonej przez JST we wrześniu 2007 roku, według stopni awansu i typu placówki

	Nauczyciel			
	stażysta	kontrak- towi	miano- wani	dyplo- mowany
wynagrodzenie zasadnicze	1160	1392	1675	2178
dodatki miesięczne do wynagrodzenia	99	209	489	773
dodatki i nagrody roczne/12	10	89	172	239
Przedszkola				
wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	35	62	83	95
wynagrodzenie całkowite	1305	1752	2418	3285
dodatki socjalne	29	39	48	52
dochód razem z dodatkami socjalnymi	1333	1792	2466	3336
Szkoły pod- stawowe				
wynagrodzenie zasadnicze	1166	1413	1793	2195
dodatki miesięczne do wynagrodzenia	76	175	441	651
dodatki i nagrody roczne/12	11	99	185	251
wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	118	185	237	327
wynagrodzenie całkowite	1371	1872	2656	3425
dodatki socjalne	60	78	115	122
dochód razem z dodatkami socjalnymi	1432	1950	2771	3547
Gimnazja Gimnazja				
wynagrodzenie zasadnicze	1157	1418	1819	2198
dodatki miesięczne do wynagrodzenia	65	155	381	647
dodatki i nagrody roczne/12	13	105	181	260
wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	159	248	322	421
wynagrodzenie całkowite	1395	1927	2703	3525
dodatki socjalne	54	74	89	99
dochód razem z dodatkami socjalnymi	1449	2001	2792	3624

Tab. 5.13 – cd.

		Nauczyciel			
		stażysta	kontrak- towy	miano- wany	dyplo- mowany
Zespoły szkół i placówek oświatowych	wynagrodzenie zasadnicze	1157	1417	1799	2198
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	73	175	419	673
	dodatki i nagrody roczne/12	13	107	186	263
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	171	262	329	438
	wynagrodzenie całkowite	1413	1961	2733	3572
	dodatki socjalne	44	49	67	77
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1458	2010	2801	3648
Licea ogólno- kształcące	wynagrodzenie zasadnicze	1196	1438	1824	2195
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	61	172	401	636
	dodatki i nagrody roczne/12	10	99	176	257
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	164	224	290	402
	wynagrodzenie całkowite	1431	1933	2691	3490
	dodatki socjalne	7	7	7	7
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1438	1940	2698	3497
Licea profilo- wane	wynagrodzenie zasadnicze	1182	1425	1823	2193
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	114	199	449	689
	dodatki i nagrody roczne/12	25	108	170	247
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	213	291	315	490
	wynagrodzenie całkowite	1534	2023	2757	3620
	dodatki socjalne	4	16	15	18
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1537	2040	2772	3637
Technika	wynagrodzenie zasadnicze	1141	1418	1811	2195
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	53	158	395	657
	dodatki i nagrody roczne/12	10	102	174	255
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	172	269	332	427
	wynagrodzenie całkowite	1376	1947	2712	3534
	dodatki socjalne	20	23	31	27
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1396	1970	2743	3561
Zasadnicze szkoły zawo- dowe	wynagrodzenie zasadnicze	1115	1368	1715	2227
	dodatki miesięczne do wynagrodzenia	231	384	562	871
	dodatki i nagrody roczne/12	31	112	192	281
	wynagrodzenie za g. ponadwymiarowe	206	289	384	605
	wynagrodzenie całkowite	1582	2152	2854	3985
Zasadnicze szkoły zawo- dowe	dodatki socjalne	15	21	20	23
	dochód razem z dodatkami socjalnymi	1597	2173	2874	4008

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela nie zależy od typu placówki oświatowej, poza paroma wyjątkami (mianowicie nauczyciele mianowani zatrudnieni w przedszkolach oraz w zasadniczych szkołach zawodowych mają niższe wynagrodzenia zasadnicze o około 100 złotych). Dodatki miesięczne są najniższe w gimnazjach i technikach, natomiast zdecydowanie najwyższe w ZSZ oraz w przedszkolach. Z kolei dodatki roczne (dużo niższe niż miesięczne) są najniższe w przedszkolach, zaś najwyższe w ZSZ, w gimnazjach oraz w zespołach szkół. Wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe są minimalne w przedszkolach (ze względu na charakter pracy i wysokie pensum), natomiast zdecydowanie największe w ZSZ oraz w liceach profilowanych, zgodnie z poniższą tabelą godzin ponadwymiarowych.

Tab. 5.14. Przeciętna liczba przepracowanych godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum we wrześniu 2007 roku, według stopni awansu i typu placówki (w %)

	Nauczyciele stażyści	Nauczyciele kontraktowi	Nauczyciele mianowani	Nauczyciele dyplomowani
Przedszkola	2,9	4,4	4,9	4,3
Szkoły podstawowe	10,1	12,9	13,0	14,8
Gimnazja	13,5	17,3	17,5	19,0
Zespoły szkół i placówek	14,7	18,3	18,0	19,7
Licea ogólnokształcące	13,7	15,6	15,9	18,3
Licea profilowane	17,6	20,2	17,1	22,1
Technika	15,1	18,9	18,4	19,4
Zasadnicze szkoły zawodowe	17,0	19,4	21,1	24,7

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

W efekcie wynagrodzenia całkowite są najniższe w przedszkolach i najwyższe w zasadniczych szkołach zawodowych, co ilustruje poniższa tabela.

Tab. 5.15. Przeciętne wynagrodzenie całkowite dla różnych typów placówek w stosunku do przedszkola we wrześniu 2007 roku, według stopni awansu (w %)

	Nauczyciele stażyści	Nauczyciele kontraktowi	Nauczyciele mianowani	Nauczyciele dyplomowani
Przedszkola	100,0	100,0	100,0	100,0
Szkoły podstawowe	105,1	106,8	109,8	104,3
Gimnazja	106,9	110,0	111,8	107,3
Zespoły szkół i placówek	108,3	111,9	113,0	109,6
Licea ogólnokształcące	109,7	110,3	111,3	106,3
Licea profilowane	117,6	115,5	114,0	110,2
Technika	105,5	111,1	112,1	107,6
Zasadnicze szkoły zawodowe	121,3	122,8	118,0	121,3

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Tabela 5.15 pokazuje, że w polskiej oświacie nie ma istotnego zróżnicowania płac nauczycielskich w zależności od poziomu szkoły (szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne), natomiast istnieje zróżnicowanie między szkołami ogólnokształcącymi i zawodowymi (z wyłączeniem techników). Jednak nauczycieli liceów profilowanych, techników i szkół zawodowych, które nie należą do zespołów szkół, jest łącznie tylko 13,238, czyli 2.2% ogółu nauczycieli (por. tab. 5.1).

Porównanie z tabelą 5.9 wskazuje, że zróżnicowanie średnich wynagrodzeń całkowitych między typami szkół jest większe niż między rodzajami organu prowadzącego.

5.3.3. Rozkład wynagrodzeń i dochodów nauczycieli

Z danych przedstawionych w poprzednim podrozdziale wynika, że wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce są bardzo zróżnicowane z uwagi na stopnie awansu zawodowego. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego stanowi aż dwuipółkrotność wynagrodzenia stażysty. Niemal dwukrotnie więcej od stażysty zarabia przeciętny nauczyciel mianowany. Warto podkreślić, że tak duże zróżnicowanie płac z uwagi na etap kariery zawodowej jest niespotykane w innych krajach. Awans na wyższy stopień zawodowy wiąże się dla polskiego nauczyciela ze zwiększeniem wynagrodzenia o 30–40%, zależnie od uprzednio posiadanego stopnia awansu.

Także wewnątrz grup awansu zawodowego wynagrodzenia nauczycieli są dość zróżnicowane, co ilustruje tabela 5.16. Odchylenie standardowe wynagrodzenia całkowitego nauczyciela stażysty wynosi 438 złotych, co stanowi blisko 1/3 przeciętnego wynagrodzenia na tym szczeblu awansu zawodowego. Odchylenia standardowe w kolejnych grupach awansu rosną w związku z wyższymi wynagrodzeniami, ale w relacji do wynagrodzeń przeciętnych w tych grupach są nieco niższe niż w przypadku nauczycieli stażystów⁷.

W ramach każdego ze stopni awansu przeciętne wynagrodzenia całkowite górnego decyla nauczycieli są około dwukrotnie większe od średnich wynagrodzeń w dolnym decylu.

Trzy ostatnie wiersze w poniższej tabeli pokazują, że zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli nie ulega zmniejszeniu dzięki przyznawanym dodatkom socjalnym. Relacja łącznego dochodu (po uwzględnieniu dodatku wiejskiego i mieszkaniowego) nauczycieli najlepiej zarabiających w stosunku do dochodów nauczycieli z dolnego decyla jest nawet nieznacznie większa niż w przypadku samych wynagrodzeń nauczycieli (w trzech z czterech grup awansu zawodowego wskaźnik rośnie). Współczynnik zmienności dochodów jest dla nauczycieli stażystów oraz dyplomowanych taki sam jak w przypadku samych wynagrodzeń, zaś dla nauczycieli kontraktowych i mianowanych – nieznacznie niższy.

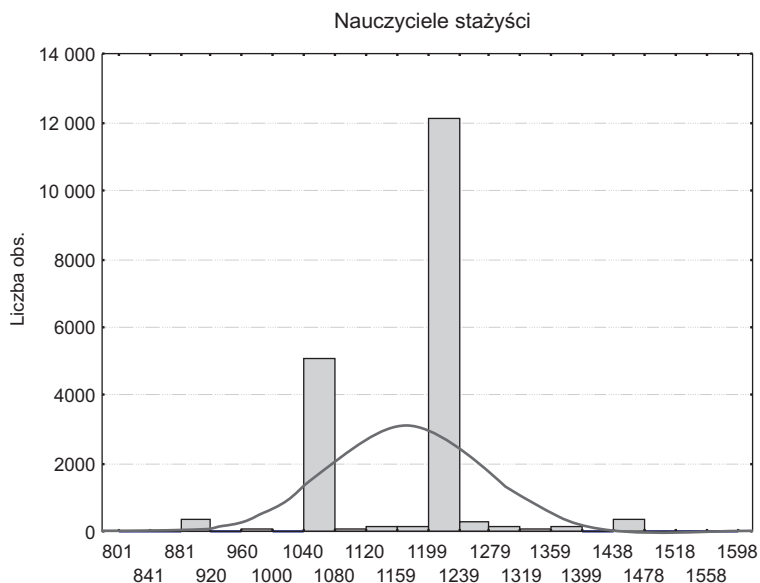
⁷ Współczynnik zmienności jest to stosunek odchylenia standardowego do wartości średniej.

Tab. 5.16. Zróżnicowanie wynagrodzeń i dochodów nauczycielskich w ramach grup awansu zawodowego we wrześniu 2007 roku

	Nauczyciel			
	stażysta	kontrak- towi	miano- wany	dyplo- mowany
Odchylenie standardowe wynagrodzenia	438	551	711	982
Współczynnik zmienności wynagrodzenia	0,31	0,29	0,27	0,28
Średnie wynagrodzenie w 10/1 decylu	2,13	1,96	2,00	1,84
Odchylenie standardowe dochodu	445	555	723	991
Współczynnik zmienności dochodu	0,31	0,28	0,26	0,28
Średni dochód w 10/1 decylu	2,14	1,96	2,01	1,85

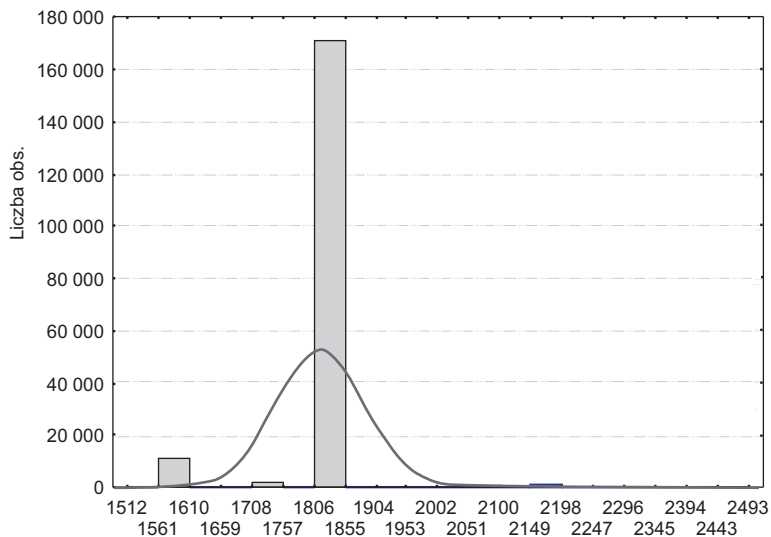
Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Wyraźnie widoczne zróżnicowanie wynagrodzeń całkowitych nauczycieli nie oznacza, że wszystkie składniki wynagrodzeń są zmienne w takim samym stopniu. Wynagrodzenia zasadnicze, stanowiące od 63% do 83% wynagrodzenia całkowitego zależnie od stopnia awansu (por. tab. 5.6), są w praktyce wyznaczone przez stawki minimalne dla poszczególnych stopni awansu, opublikowane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej (zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela). Histogramy wynagrodzenia zasadniczego dla czterech stopni awansu zawodowego nauczycieli pokazuje poniższa rycina.



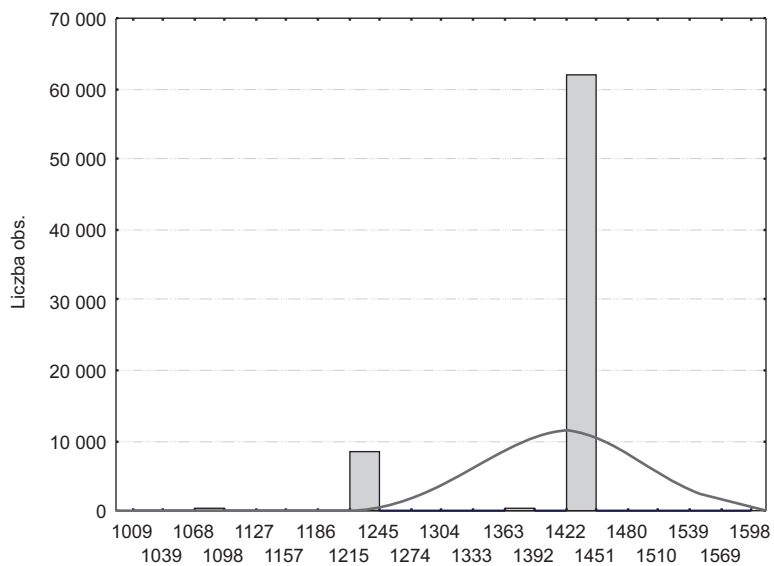
Źródło: SIO 2007.

Nauczyciele kontraktowi

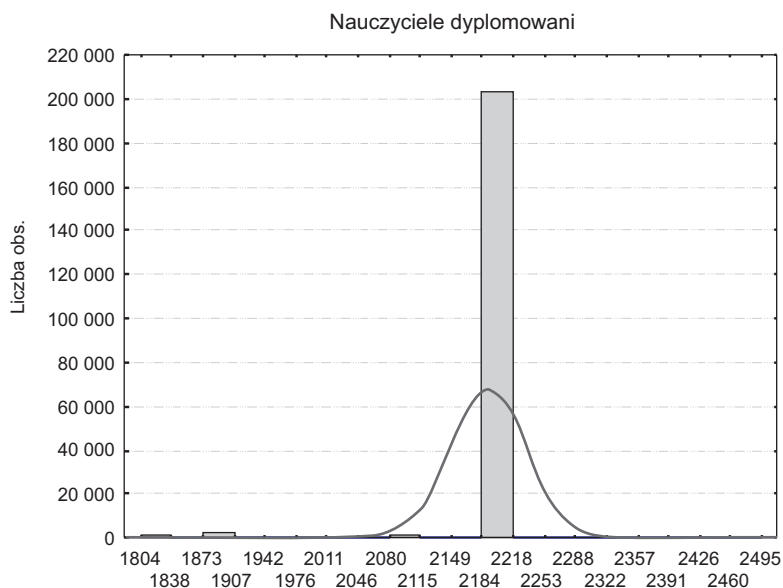


Źródło: SIO 2007.

Nauczyciele mianowani



Źródło: SIO 2007.



Ryc. 5.5. Histogramy wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli według stopni awansu zawodowego, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

Jak widać, stawki wynagrodzenia minimalnego (por. tab. 5.23) są przez jednostki samorządu terytorialnego traktowane jako oficjalnie obowiązujące (a nie tylko minimalne) i stosowane powszechnie, z odchyleniami sięgającymi nie więcej niż kilkanaście złotych. Na przykład dla nauczycieli stażystów histogram wskazuje dwie znaczące grupy nauczycieli, otrzymujących odpowiednio około 1218 złotych (12 tysięcy nauczycieli) i około 1048 złotych (5 tysięcy nauczycieli). Odpowiada to stawkom minimalnym dla magistra z przygotowaniem pedagogicznym oraz dla magistra bez przygotowania pedagogicznego lub licencjata z przygotowaniem pedagogicznym (por. tab. 5.26). Histogram wskazuje też na pewną niewielką liczbę nauczycieli, których wynagrodzenie zasadnicze wynosi około 901 złotych, co odpowiada stawce minimalnej dla absolwentów kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych bądź licencjatów bez przygotowania pedagogicznego (por. tab. 5.26). Innymi słowy histogram ten pokazuje, że w większości przypadków nauczyciel stażysta otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze dokładnie w wysokości minimalnej stawki określonej w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej. Około 7% nauczycieli stażystów otrzymuje wynagrodzenie wyższe o ponad 20 złotych od najwyższej stawki minimalnej (wynoszącej 1218 złotych).

Histogramy dla wyższych stopni awansu zawodowego są jeszcze bardziej skoncentrowane na dwóch wartościach, a dla nauczycieli dyplomowanych tylko na jednej. Wartości te dokładnie odpowiadają stawkom minimalnym podanym w tabeli 5.26 dla magistrów z przygotowaniem pedagogicznym oraz dla nauczycieli o nieco niższych kwalifikacjach. Liczba nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych otrzymujących wynagrodzenie zasadni-

cze wyższe niż najwyższa stawka minimalna jest znikoma. Rycina 5.5 pokazuje też, że ponad 90% polskich nauczycieli posiada stopień magistra z przygotowaniem pedagogicznym, przy czym nauczyciele z niższymi kwalifikacjami zawodowymi to w przeważającej większości nauczyciele stażysty.

Wynagrodzenia zasadnicze nie są zatem narzędziem polityki płacowej samorządów, z wyjątkiem niewielkiej liczby stażystów, którym niektóre JST podnoszą wynagrodzenie zasadnicze powyżej stawki minimalnej (jak widzieliśmy, dotyczy to około 7% nauczycieli stażystów). Taką rolę pełnią natomiast dodatki do wynagrodzeń oraz zarobki związane z godzinami ponadwymiarowymi. Jak wynika z ryciny 5.6, całkowite wynagrodzenia nauczycieli składające się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, nagród oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe są dość zróżnicowane we wszystkich grupach awansu zawodowego.

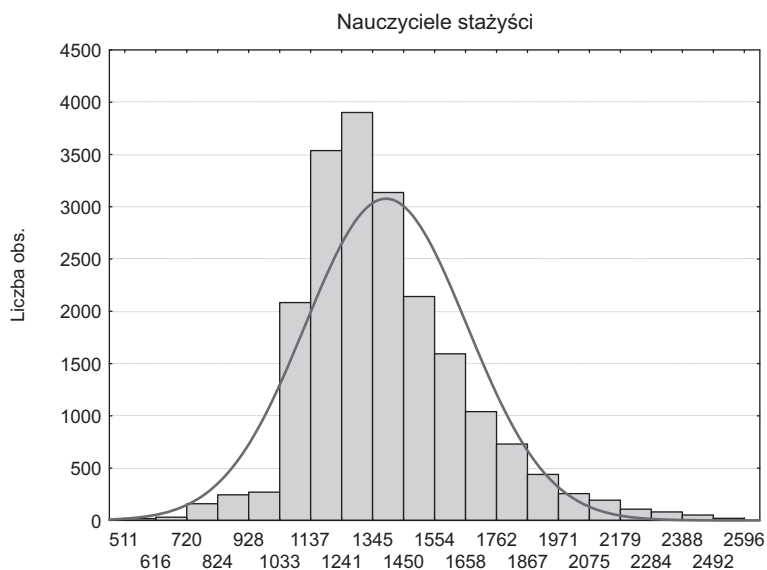
Przykładowo, wśród nauczycieli stażystów liczna jest grupa otrzymująca całkowite wynagrodzenie w przedziale 1241–1345 zł (około 4 tys. osób). Na histogramie przedział ten stanowi dominantę rozkładu. Jednocześnie jednak około 3 tys. nauczycieli stażystów zarabia mniej niż 1137 złotych, a ponad 4 tys. nauczycieli – więcej niż 1554 złote.

Wśród nauczycieli kontraktowych najczęściej spotykanym przedziałem płacowym jest 1540–1779 złotych. Wynagrodzenia z tego przedziału otrzymuje około 14 tys. nauczycieli, czyli 19% tej grupy awansu. Jednak wynagrodzenie około 8 tys. nauczycieli kontraktowych (11% ogółu) przekracza 2338 zł. Z kolei ponad 6 tys. nauczycieli w tej grupie zarabia poniżej 1500 zł.

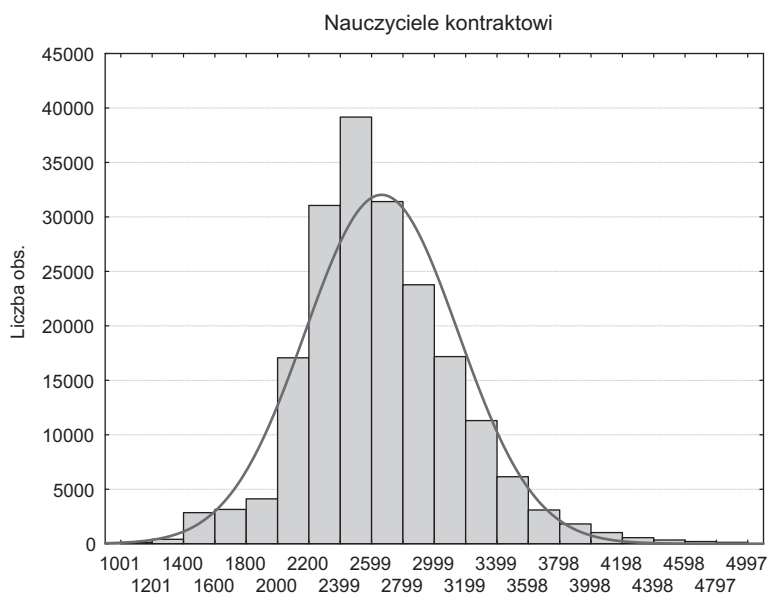
Podobne zróżnicowania występują wśród nauczycieli dwóch najwyższych stopni awansu zawodowego.

W grupie nauczycieli dyplomowanych występuje zdecydowanie najmniej udział nauczycieli niespełniających minimalnych kryteriów wykształcenia zawartych w ustawie Karta Nauczyciela. 20% nauczycieli otrzymuje wynagrodzenie z przedziału 3002–3254 zł. Ponad połowa mieści się w szerokim przedziale 2755–3504 zł. Poniżej dolnej granicy tego przedziału znajduje się tylko stosunkowo niewielka grupa nauczycieli dyplomowanych, nieprzekraczająca 5% liczebności tej grupy awansu. Natomiast wielu nauczycieli zarabia więcej niż 3500 zł. Grupa ta liczy ponad 80 tys. osób, a więc około 40% całej populacji nauczycieli dyplomowanych. Górne 5% rozkładu zarobków na najwyższym szczeblu awansu zawodowego stanowią nauczyciele o wynagrodzeniach przekraczających 4550 zł.

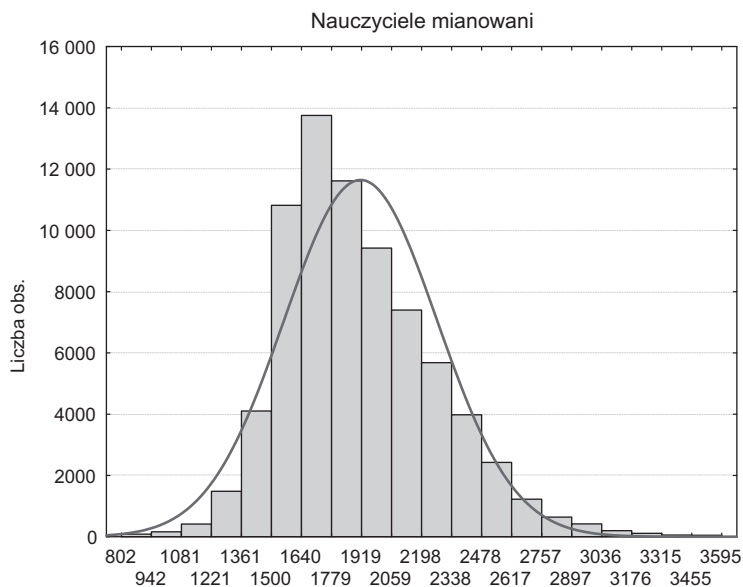
Warto zwrócić uwagę na fakt, że wszystkie cztery histogramy wynagrodzeń całkowitych są prawostronnie asymetryczne (najwyraźniej histogram dla nauczycieli dyplomowanych). Wynika to z faktu, że zróżnicowanie wynagrodzeń całkowitych w stosunku do zasadniczych (ryc. 5.4) osiągnięte jest przez dodatki oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, które są zawsze dodatnie. Stąd więcej jest nauczycieli otrzymujących wynagrodzenia powyżej dominanty. Widzimy także, że histogramy potwierdzają dosyć zaskakujący fakt przedstawiony w tabeli 5.16, że górny decyl nauczycieli każdego stopnia awansu zawodowego ma przeciętne zarobki dwukrotnie wyższe niż dolny decyl.



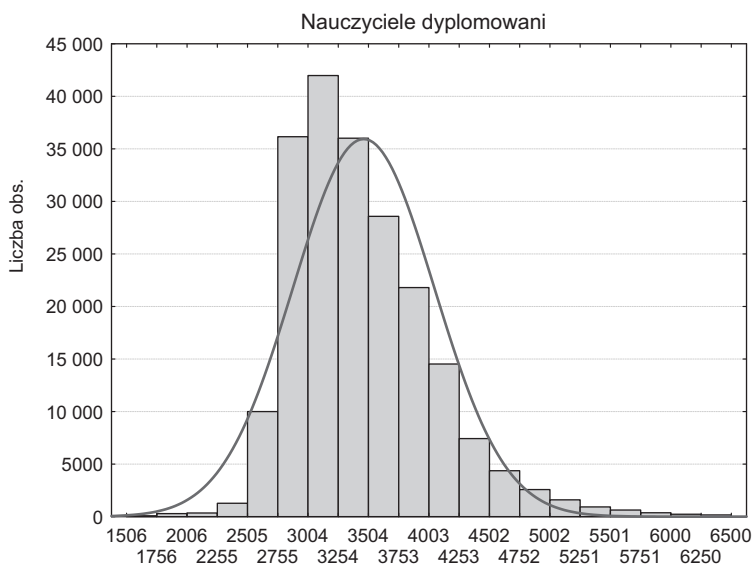
Źródło: SIO 2007.



Źródło: SIO 2007.



Źródło: SIO 2007.

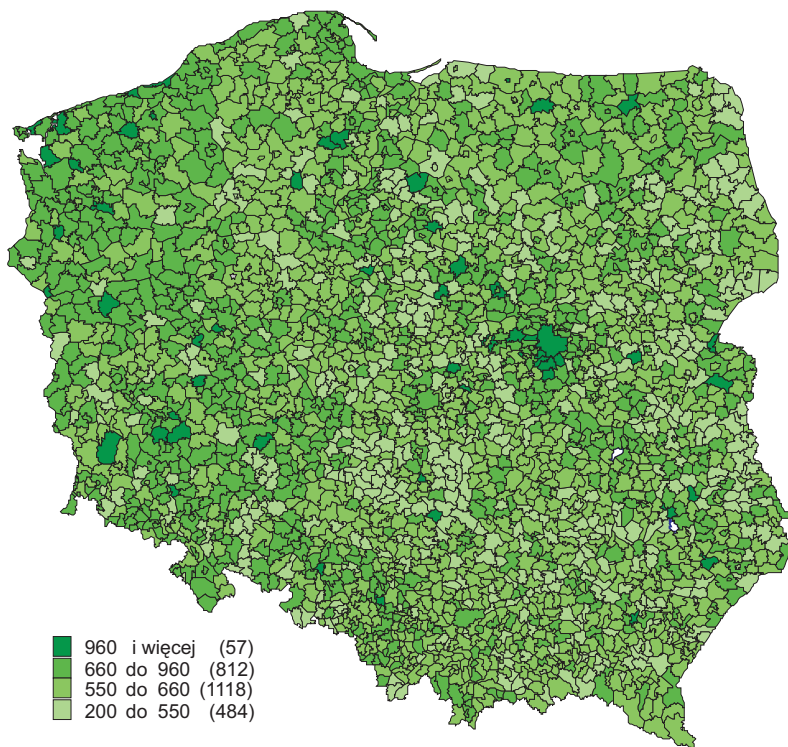


Ryc. 5.6. Histogram całkowitych wynagrodzeń nauczycieli według stopni awansu zawodowego, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

Różnicowanie wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące jest w praktyce osiąganym na dwa sposoby: przez określenie wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz przez gospodarowanie godzinami ponadwy-

miarowymi, za które nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie, zgodnie z art. 35 Karty Nauczyciela. Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczycieli w ramach poszczególnych stopni awansu na terenie każdego organu prowadzącego podlega regulacjom Karty Nauczyciela (które omówimy szerzej w podrozdziale 5.3.4). Dążąc do osiągnięcia minimalnych wymogów ustawowych samorządy dokonują wyboru między przyznaniem nauczycielom stosunkowo wysokich dodatków do wynagrodzenia zasadniczego a obciążeniem ich większą liczbą godzin ponadwymiarowych. Oba rozwiązania skutkują zwiększeniem wynagrodzenia nauczycielskiego, chociaż przy stałej liczbie godzin lekcyjnych pierwsze z nich jest znacznie korzystniejsze dla nauczyciela, drugie natomiast w mniejszym stopniu obciąża budżet organu prowadzącego (wymagana jest mniejsza liczba nauczycieli). Pierwsze rozwiązanie jest częściej stosowane przez samorządy zamożniejsze, a także przez te, w których subwencja oświatowa pokrywa stosunkowo dużą część wydatków oświatowych.



Ryc. 5.7. Terytorialne zróżnicowanie przeciętnych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych w placówkach gminnych, według gmin, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

Przypuszczenie to potwierdza rozkład terytorialny dodatków do wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych w szkołach i placówkach gminnych

(ryc. 5.7). Najwyższe dodatki wypłacane są w aglomeracji warszawskiej oraz w gminach Polski zachodniej i (w mniejszym stopniu) północnej. W dużej mierze jest to skutek stosowania jednolitego współczynnika (wagi) dla wszystkich gmin wiejskich w algorytmie podziału subwencji oświatowej (por. rozdział 4). W ramach tego mechanizmu podobną kwotę na ucznia otrzymują gminy rolnicze, rzadko zaludnione, o rozproszonej sieci szkolnej oraz gminy o stosunkowo zagęszczonej sieci, dużych dochodach własnych, a także te położone na przedmieściach metropolii.

Najniższe dodatki otrzymują nauczyciele w województwie łódzkim (z wyjątkiem samej Łodzi oraz gmin powiatu bełchatowskiego) oraz pracujący w Polsce środkowej i wschodniej (szczególnie w województwie mazowieckim poza aglomeracją warszawską oraz w województwach świętokrzyskim i podlaskim).

Tab. 5.17. Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnią wysokością dodatków do wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego

	Dodatki w gminach:		
	wiejskich	miejsko- wiejskich	miejskich
Dochody własne gminy na mieszkańca	0,25	0,36	0,30
Średnia wielkość oddziału – szkoła podst.	0,16	0,20	-0,13
Subwencja oświatowa jako % dochodów własnych	-0,20	-0,24	-0,10
Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	0,08	0,23	0,09
Racjonalizacja sieci 1996–2006	-0,01	0,01	0,09
Wydatki bieżące na ucznia	0,05	0,09	0,13

Źródło: sprawozdania budżetowe gmin z 2006 roku, SIO z września 2007 roku (wytłuszczone korelacje istotne na poziomie 5%).

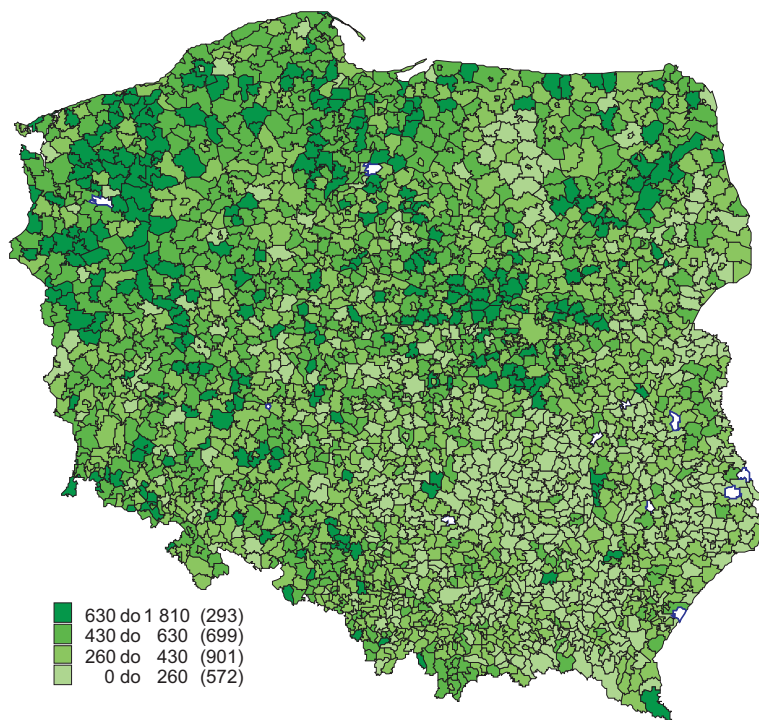
Jak wynika z analizy korelacji przedstawionej w tabeli 5.17, czynnikami, które w największym stopniu determinują wysokość dodatków nauczycielskich, są dochody własne gmin na mieszkańca oraz dochody własne w relacji do otrzymywanej subwencji oświatowej⁸. Wyższy potencjał finansowy i mniejsze uzależnienie od subwencji sprzyjają podnoszeniu dodatków do wynagrodzeń. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich możliwość wypłacania wyższych dodatków zależy także od kształtu sieci szkolnej – im większe oddziały w szkołach podstawowych, tym większe oszczędności i w konsekwencji wyższe dodatkowe wynagrodzenie. Zależność ta nie potwierdza się jednak w gminach miejskich, gdzie relacja między wielkością oddziałów a dodatkami nauczycielskimi jest słabsza i w dodatku ujemna. Nie widać także, by gminy, które w największym stopniu zrationalizowały sieć szkolną w latach 1996–2006⁹, stosowały wyższe dodatki do pensji nauczycieli. Jednak biorąc

⁸ Współczynniki korelacji, choć statystycznie istotne, są jednak dość niskie, co świadczy o tym, że o wysokości dodatków decydują także inne czynniki niż wymienione w tabeli.

⁹ Zmienna ta powstała przez podzielenie liczby szkół podstawowych zlikwidowanych w gminie w latach 1996–2006 przez liczbę szkół istniejących na początku tego okresu.

pod uwagę, że racjonalizacja następowała często pod presją trudnej sytuacji finansowej, za sukces racjonalizatorów można uznać fakt, że dodatki przez nich wypłacane nie są wyraźnie niższe niż w innych gminach (innymi słowy, że współczynniki korelacji są dodatnie).

Również wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe są zróżnicowane regionalnie. Na przykładzie nauczycieli dyplomowanych widać (por. ryc. 5.8), że niektóre cechy tego zróżnicowania przypominają rozkład dodatków do wynagrodzenia zasadniczego. Najwięcej godzin ponadwymiarowych przepracowują (i osiągają z tego tytułu największe wynagrodzenia) nauczyciele w gminach Polski północno-zachodniej¹⁰. Najmniej zaś – wykonujący zawód na terenie województwa świętokrzyskiego, lubelskiego, podkarpackiego i łódzkiego. Prawdopodobnie jest to związane z większymi możliwościami efektywnego wykorzystania nauczycieli w gminach o bardziej racjonalnej (mniej rozdrobnionej) sieci szkolnej.



Ryc. 5.8. Terytorialne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych za godziny ponadwymiarowe, według gmin, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

¹⁰ Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe jest obliczane w proporcji do wynagrodzenia zasadniczego z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy. Ponieważ wynagrodzenia zasadnicze w ramach stopnia awansu praktycznie nie zależą ani od organu prowadzącego ani od typu placówki, a wyłącznie od poziomu wykształcenia nauczycieli, istniejące różnice w kwotach otrzymywanych za godziny ponadwymiarowe muszą odzwierciedlać wahania w liczbie godzin.

Trzeba jednak podkreślić, że w największych miastach Polski (w Warszawie, Łodzi, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu) przeciętne wynagrodzenie z tytułu godzin ponadwymiarowych jest stosunkowo niskie. W wielkich metropoliach nauczyciele przepracowują niewiele godzin ponad wymagane pensum. Natomiast bardzo wysokie wynagrodzenia za dodatkowe godziny otrzymują nauczyciele w wielu gminach szeroko pojętego obszaru metropolitalnego aglomeracji Warszawy – w tym leżące nawet 50–60 km od centrum miasta.

Tab. 5.18. Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnią wysokością wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego za godziny ponadwymiarowe

	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe w gminach		
	wiejskich	miejsko-wiejskich	miejskich
Dochody własne gminy na mieszkańca	0,10	0,15	0,07
Średnia wielkość oddziału – szkoła podst.	0,10	0,11	-0,13
Subwencja oświatowa jako % dochodów własnych	-0,11	-0,08	-0,02
Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	-0,03	-0,03	0,14
Racjonalizacja sieci 1996–2006	0,04	0,04	-0,01
Wydatki bieżące na ucznia	0,02	0,07	-0,08

Źródło: sprawozdania budżetowe gmin z 2006 roku, SIO z września 2007 roku, (wytłuszczone korelacje istotne na poziomie 5%).

Z tabeli 5.18 wynika, że czynniki wpływające na obciążanie nauczycieli godzinami ponadwymiarowymi są bardziej złożone niż w przypadku dodatków do wynagrodzeń, zaś obserwowane zależności słabsze niż prezentowane w tabeli 5.17. Ich kierunki są jednak podobne – dodatni, choć niewielki wpływ na liczbę godzin ponadwymiarowych ma zarówno wielkość dochodów własnych gminy, jak i wielkość oddziałów szkolnych (z wyjątkiem gmin miejskich, gdzie nie obserwuje się takiej relacji).

Rozkłady wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzeń za godziny ponadwymiarowe nie wskazują na to, by organy prowadzące dokonywały wyboru „coś za coś”, czyli podnosiły wynagrodzenia za pomocą dodatków w zamożniejszych gminach i zwiększania liczby godzin ponadwymiarowych w gminach uboższych. Rozkład wysokości obu tych składników wynagrodzenia jest dość zbliżony – w obszarach, gdzie dodatki są wyższe, często większa jest także liczba godzin ponadwymiarowych. Wyjątek stanowi Warszawa, gdzie niskiemu wynagrodzeniu za godziny ponadwymiarowe towarzyszą wysokie dodatki.

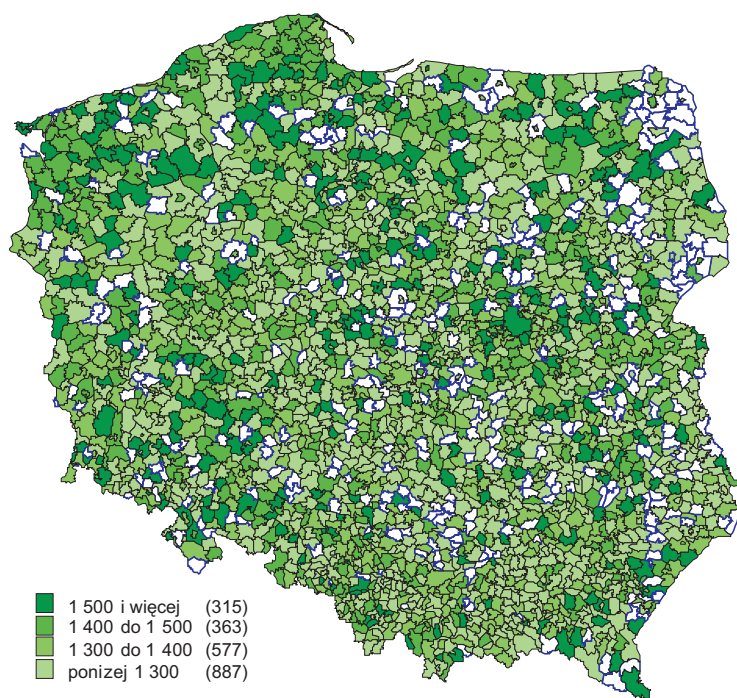
Prawidłowości opisane powyżej mają konsekwencje dla rozkładu terytorialnego całkowitych wynagrodzeń nauczycieli. Największe zarobki osiągają nauczyciele w obszarze metropolitalnym Warszawy oraz w zachodniej i północno-zachodniej Polsce. Co ciekawe, wynagrodzenia w innych, poza Warszawą, miastach metropolitalnych są zbliżone do przeciętnych w kraju, a w Łodzi i Krakowie kształtują się wręcz poniżej średnich ogólnopolskich we wszystkich grupach awansu zawodowego (ostatni wiersz tabeli 5.19 odpowiada danym z tabeli 5.6).

Tab. 5.19. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczycieli według stopni awansu w największych metropoliach, wrzesień 2007

	Nauczyciele			
	stażyci	kontraktowi	mianowani	dplomowani
Wrocław	1475	1964	2720	3566
Łódź	1377	1880	2580	3349
Kraków	1389	1869	2513	3298
Warszawa	1614	2203	3041	4003
Poznań	1433	1944	2647	3494
Średnia krajowa	1401	1925	2676	3492

Źródło: SIO 2007.

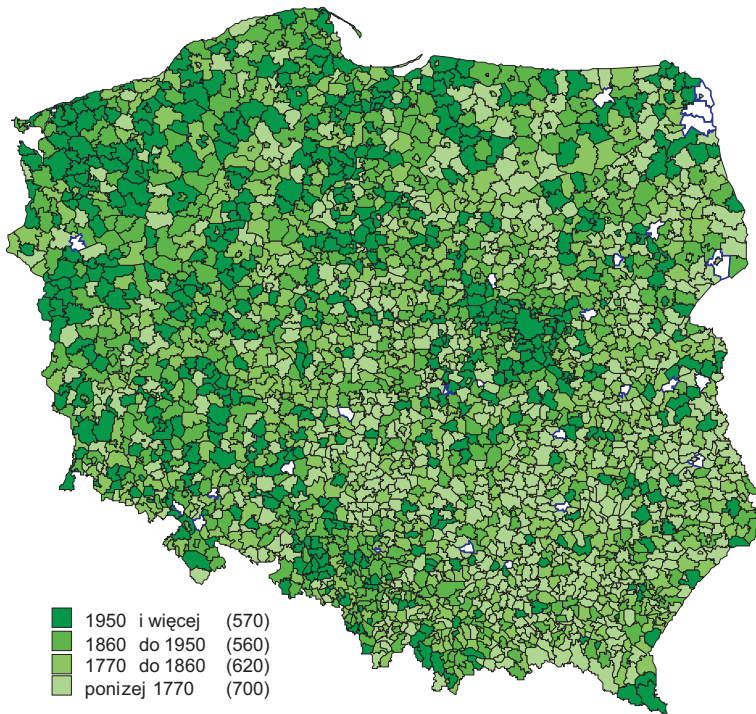
Rozkład średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów (por. ryc. 5.9) jest zgodny z opisywanymi powyżej prawidłowościami, przy czym wydaje się, że w porównaniu z wyższymi stopniami awansu wynagrodzenia nauczycieli stażystów są stosunkowo najmniej zróżnicowane regionalnie. Natomiast zwraca uwagę fakt, że w 335 gminach (14% ogółu) w roku szkolnym 2007/2008 nie zatrudniano żadnego nauczyciela stażysty. Taka sytuacja szczególnie często ma miejsce w gminach Polski środkowej i wschodniej.



Ryc. 5.9. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela stażysty w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

Nauczyciele kontraktowi występują niemal we wszystkich gminach (z wyjątkiem 27). Na rycinie 5.10 zostało pokazane zróżnicowanie ich przeciętnych wynagrodzeń. Wyraźnie zaznaczają się wyższe zarobki nauczycieli w obszarze metropolitalnym Warszawy oraz w województwach zachodnich i północnych, a także w województwie śląskim. Zwracają uwagę także relatywnie wysokie wynagrodzenia w bieszczadzkich gminach na południowym krańcu województwa podkarpackiego (Lutowiska, Cisna, Czarna). Na poziomie nauczycieli kontraktowych wyraźniej niż w przypadku stażystów zaznaczają się niskie wynagrodzenia w województwach łódzkim, świętokrzyskim, małopolskim i lubelskim.

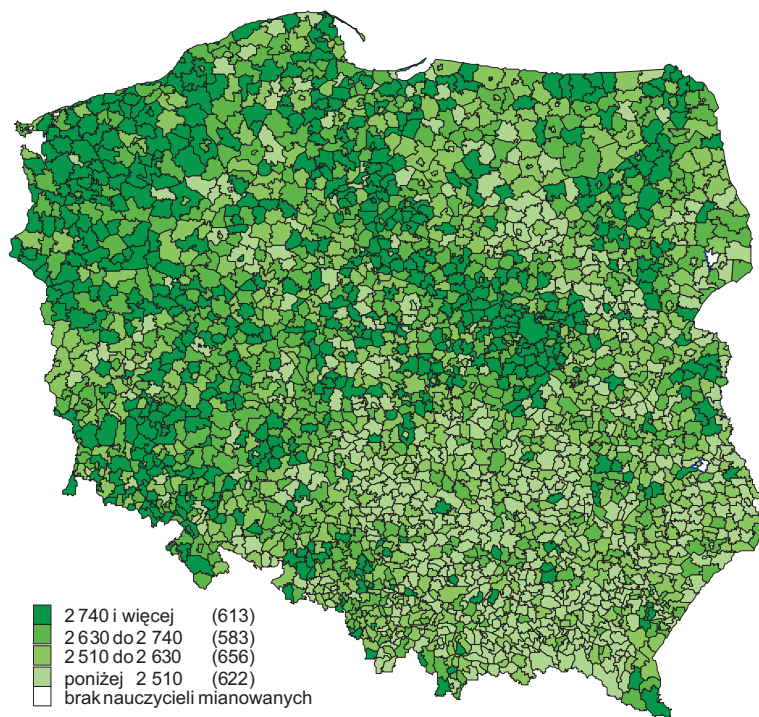


Ryc. 5.10. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela kontraktowego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

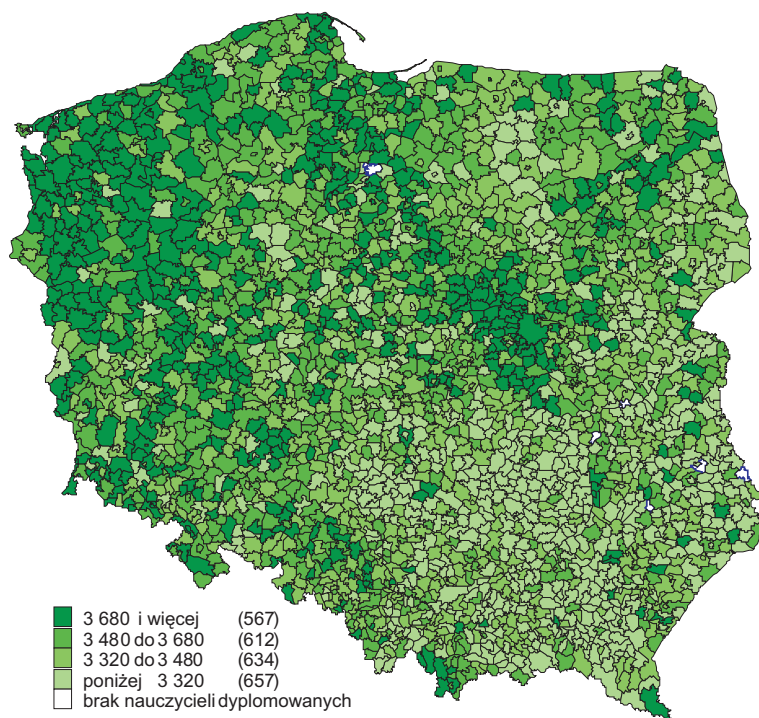
Prawidłowości te ulegają dalszemu pogłębieniu, gdy analizujemy rozkład wynagrodzeń nauczycieli mianowanych (ryc. 5.11). Zdecydowana większość gmin w Polsce centralnej (z wyjątkiem obszaru metropolitalnego Warszawy) i południowo-wschodniej wynagradza nauczycieli mianowanych kwotą nieprzekraczającą 2500 zł miesięcznie. Tymczasem w 398 gminach położonych przede wszystkim w województwach zachodniopomorskim i dolnośląskim, a także w aglomeracji warszawskiej i w województwie kujawsko-pomorskim, średnia pensja na tym szczeblu awansu przekracza 2800 zł. Spośród gmin Pol-

ski wschodniej stosunkowo wysokie wynagrodzenia otrzymują nauczyciele na Podlasiu oraz we wspomnianych już gminach bieszczadzkich.



Ryc. 5.11. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela mianowanego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku
Źródło: SIO 2007.

Zróżnicowanie terytorialne wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych (ryc. 5.12) jest bardzo zbliżone do rozkładu zarobków nauczycieli mianowanych. Także w tym przypadku widoczny jest podział na Polskę zachodnią, gdzie nauczyciele osiągają wyższe przeciętne wynagrodzenia i wschodnią – gdzie zarobki są niższe. Różnice są dość znaczące. Większość gmin we wschodniej części kraju płaci nauczycielom dyplomowanym nie więcej niż 3250 zł miesięcznie (takich gmin jest blisko 450), podczas gdy w 280 najlepiej wynagradzających gminach zarabiają oni średnio co najmniej 3830 zł. Wyjątek we wschodniej części kraju stanowią oczywiście gminy obszaru metropolitalnego Warszawy, w których wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych należą do najwyższych.



Ryc. 5.12. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego w placówce prowadzonej przez gminę, według gmin, wrzesień 2007 roku

Źródło: SIO 2007.

Zróźnicowanie terytorialne wynagrodzeń w placówkach prowadzonych przez powiaty jest bardzo podobne do rozkładu wynagrodzeń w gminach i z tego powodu nie jest tu szczegółowo omawiane.

5.3.4. Wynagrodzenia nauczycieli a wymogi Karty Nauczyciela

Dane przedstawione w tej części rozdziału dotyczą przestrzegania przez samorządy zapisów ustawy Karta Nauczyciela odnośnie wysokości płac nauczycielskich. Jest to ważny i kontrowersyjny problem. Choć przedstawiamy przestrzenny rozkład omawianych zjawisk, należy liczyć się z tym, że wielkości przypisane poszczególnym JST mogą być obciążone niewielkimi błędami. Wspominaliśmy już o tym, że z powodu niskiej jakości danych z SIO z analizy wykluczaliśmy nauczycieli niepełnozatrudnionych. Nie uwzględniliśmy także odpraw z tytułu rozwiązania stosunku pracy na podstawie art. 20 Karty Nauczyciela (dane te są niedostępne dla indywidualnych nauczycieli). W naszej ocenie te wykluczenia nie powinny mieć znaczącego wpływu na ogólny obraz wielkości wynagrodzeń oraz ich przestrzennego zróźnicowania. Dla niektórych JST jednak ta niewielka różnica może decydować o tym, czy osiąga ją one ustawowe minima.

Ustawa Karta Nauczyciela stawia organom prowadzącym placówki oświatowe dwa istotne wymogi dotyczące wysokości wynagrodzeń nauczycieli. Po pierwsze, minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli na każdym szczeblu awansu zawodowego są, zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy, ustalane corocznie przez Ministra Edukacji Narodowej w drodze rozporządzenia (załącznik A opisuje ewolucję stawek minimalnych i przytacza ich historyczne oraz obecne wartości). W praktyce rozporządzenie ustala odrębne minimalne stawki dla nauczycieli spełniających podstawowe wymagania kwalifikacyjne określone w art. 9 ustawy Karta Nauczyciela oraz nauczycieli o niższym wykształceniu (por. tab. 5.21 i tab. 5.23). Stawki minimalne są zależne od wykształcenia nauczyciela oraz od tego, czy posiada on przygotowanie pedagogiczne.

Drugi wymóg stawiany organom prowadzącym przez Kartę Nauczyciela, zawarty w art. 30 ustawy, dotyczy przeciętnego całkowitego wynagrodzenia nauczyciela o określonym stopniu awansu zawodowego na terenie danego organu prowadzącego. Zgodnie z zapisem ustawy, przeciętne wynagrodzenie nauczyciela stażysty na terenie organu prowadzącego ma wynosić nie mniej niż 82% tzw. kwoty bazowej, określanej corocznie dla nauczycieli w ustawie budżetowej.

Z kolei średnie wynagrodzenia nauczyciela kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego powinny zgodnie z ustawą wynosić odpowiednio co najmniej 125%, 175% i 225% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty. Oznacza to, że w 2007 roku dla każdego organu prowadzącego minimalne przeciętne wynagrodzenie nauczyciela zgodne z ustawą Karta Nauczyciela wynosiło dla kolejnych stopni awansu zawodowego: 1543, 1933, 2706 i 3479 złotych. Co ciekawe, w odróżnieniu od regulacji dotyczących wynagrodzenia zasadniczego, zawartych w rozporządzeniu MEN, wymóg odnoszący się do przeciętnych całkowitych wynagrodzeń nauczycieli dotyczy poszczególnych szczebli awansu zawodowego bez uwzględniania różnic w poziomie wykształcenia nauczycieli (w tym niższych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli niepełniających wymagań kwalifikacyjnych).

Poniższa tabela pokazuje zakres, w jakim w skali kraju wypełniane są wymagania ustawowe co do wynagrodzenia zasadniczego (dla nauczycieli pełnozatrudnionych). Wynagrodzenia faktyczne oparte są na danych SIO z września 2007 roku.

Tab. 5.20. Przeciętne wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST (według stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 roku

	S	K	M	D
Minimalne wynagrodzenie zasadnicze dla nauczycieli magistrów z przygotowaniem pedagogicznym	1218	1444	1829	2195
Przeciętne faktyczne wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli magistrów z przygotowaniem pedagogicznym	1229	1427	1815	2194
Liczba nauczycieli z wynagrodzeniem zasadniczym poniżej minimum	491	1803	2977	3123

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

Faktyczne przeciętne wynagrodzenie zasadnicze pełnozatrudnionych nauczycieli przekraczało wynagrodzenie minimalne ustalone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w przypadku nauczycieli stażystów, natomiast pozostawało poniżej odpowiedniego minimum w przypadku nauczycieli kontraktowych i mianowanych. Średnie wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli dyplomowanych wynosiło niemal dokładnie tyle, ile stawka minimalna (wielkości różniły się o złotówkę). Dane te, w połączeniu z analizowanymi w poprzednich podrozdziałach histogramami wynagrodzeń (patrz ryc. 5.4) pokazują, że stawki minimalne są przez organy prowadzące traktowane jako faktycznie obowiązujące, przy czym sporadycznie zdarza się, że nauczyciele są wynagradzani poniżej obowiązującego minimum płacy zasadniczej. Biorąc pod uwagę tylko nauczycieli pełnozatrudnionych, spełniających ustawowe wymagania kwalifikacyjne (magister z przygotowaniem pedagogicznym), wynagrodzenie zasadnicze poniżej minimum otrzymało we wrześniu 2007 roku 491 stażystów, 1803 nauczycieli kontraktowych, 2977 nauczycieli mianowanych oraz 3123 nauczycieli dyplomowanych. Oznacza to, że odsetek nauczycieli o wynagrodzeniach zasadniczych poniżej minimum wynikającego z rozporządzenia MEN wynosi ok. 1,8%, przy czym najczęściej (około 3,6%) dotyczy to nauczycieli stażystów, a najrzadziej (1,5%) nauczycieli dyplomowanych.

Poniższa tabela pokazuje zakres, w jakim w skali kraju wypełnione zostały wymogi ustawowe w stosunku do wynagrodzeń całkowitych nauczycieli (dla nauczycieli pełnozatrudnionych).

Tab. 5.21. Przeciętne wynagrodzenia całkowite nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST (według stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 roku

	S	K	M	D
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN	1546	1933	2706	3479
Przeciętne wynagrodzenie całkowite faktyczne	1401	1925	2676	3492
Liczba gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	1713	1791	1708	1290
Liczba powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia*	217	151	150	128

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

* Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST, tj. jako gminy oraz powiaty.

Jeśli chodzi o całkowite wynagrodzenia nauczycielskie, to tylko w przypadku nauczycieli dyplomowanych przeciętne wynagrodzenie nauczycieli pełnozatrudnionych we wrześniu 2007 roku osiągało w skali całego kraju minimum określone w art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela. W przypadku pozostałych grup awansu średnia ogólnopolska była mniejsza niż jej poziom określony przez Kartę Nauczyciela. Największa różnica między faktycznym średnim wynagrodzeniem a tym określonym w Karcie Nauczyciela dotyczyła nauczycieli stażystów (przeciętny niedobór 145 złotych, czyli około 10% kwoty określonej w ustawie).

Warto przypomnieć, że Karta Nauczyciela określa minimalne średnie wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych na

obszarze organu prowadzącego w relacji do wynagrodzenia stażysty (odpowiednio 125%, 175% i 225%). Natomiast minimalne średnie wynagrodzenie stażystów jest określone w relacji do tzw. kwoty bazowej. Oznacza to, że nawet jeśli relacje średnich płac na poszczególnych stopniach awansu są zgodne z powyższymi progami, to zaniżenie przez organ prowadzący wynagrodzeń stażystów może automatycznie skutkować zbyt niskim wynagrodzeniem w pozostałych grupach awansu.

Wymóg minimalnych przeciętnych wynagrodzeń dla poszczególnych stopni awansu na terenie danego organu prowadzącego (art. 30 ust. 6 ustawy) nie był we wrześniu 2007 roku spełniany przez większość organów prowadzących – jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza przez gminy. Poniższa tabela pokazuje, jaki procent JST (gmin i powiatów) nie spełniał wymogów odnośnie średniego poziomu wynagrodzenia całkowitego dla nauczycieli wszystkich stopni awansu zawodowego.

Tab. 5.22. Liczba JST niespełniających wymogów KN w odniesieniu do wynagrodzeń całkowitych nauczycieli we wrześniu 2007 roku (w %)

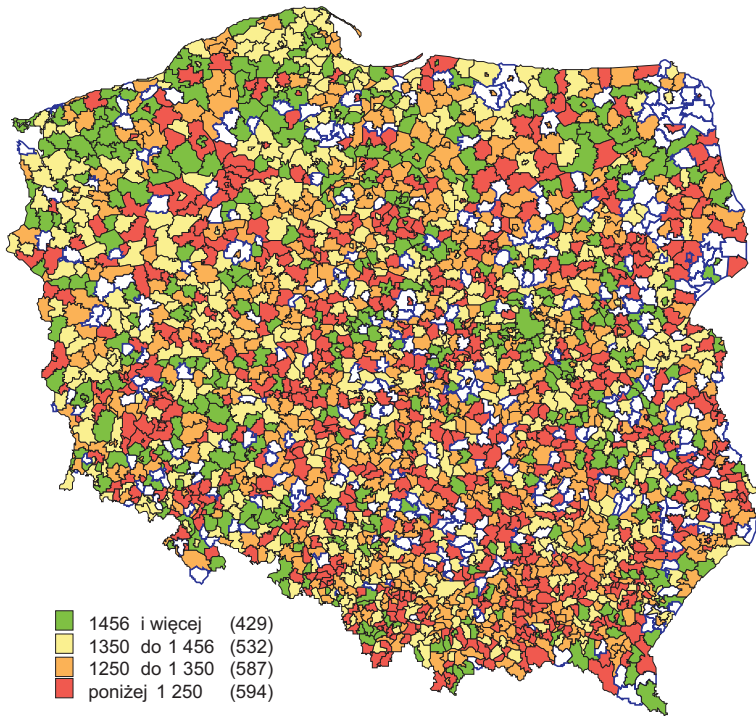
	S	K	M	D
Procent gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	69	72	69	52
Procent powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia*	57	40	40	34

Źródło: SIO, wrzesień 2007 roku.

* Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST, tj. jako gminy oraz powiaty.

Powyższe dane wskazują na to, że o ile szkoły dość rygorystycznie podchodzą do wymogu minimalnego wynagrodzenia zasadniczego na wszystkich szczeblach awansu (traktując przy tym stawkę minimalną jako faktycznie obowiązującą), o tyle wymóg określający ich minimalne całkowite wynagrodzenie na ogół nie jest realizowany. Ponadto wymogi ustawowe częściej są niespełniane w stosunku do nauczycieli o niższych stopniach awansu (stażystów, kontraktowych) niż wobec bardziej doświadczonych. Znacznie częściej zdarza się to w samorządach gminnych niż w powiatowych. Wiąże się to prawdopodobnie z większym udziałem środków pochodzących spoza subwencji oświatowej w wydatkach oświatowych gmin w porównaniu do wydatków ponoszonych przez powiaty.

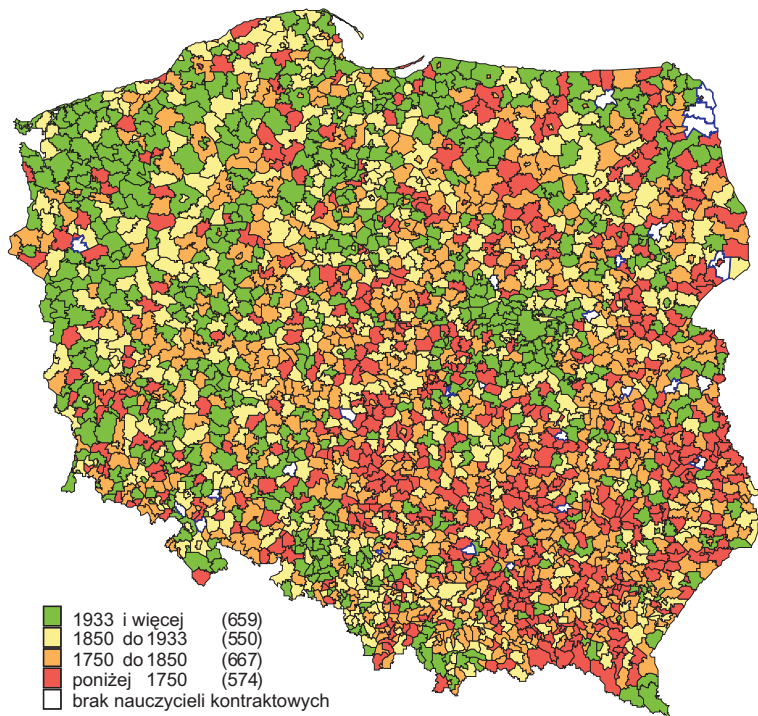
Rycina 5.13 przedstawia rozkład terytorialny średnich całkowitych wynagrodzeń nauczycieli stażystów w gminach. Kolorem zielonym zaznaczono gminy spełniające zapis art. 30 ust. 6 pkt. 3 ustawy Karta Nauczyciela.



Ryc. 5.13. Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela stażysty, porównanie z KN
Źródło: SIO 2007.

Znaczna część z ponad 400 gmin spełniających ustawy warunek jest położona na zachodzie i północy kraju, a także w aglomeracji warszawskiej. Poniżej minimum ustawowego wynagradzano jednak (we wrześniu 2007 roku) nauczycieli stażystów nie tylko w gminach biednych, ale także w niektórych dużych miastach, na przykład w Krakowie, Poznaniu, Gdańsku i Łodzi.

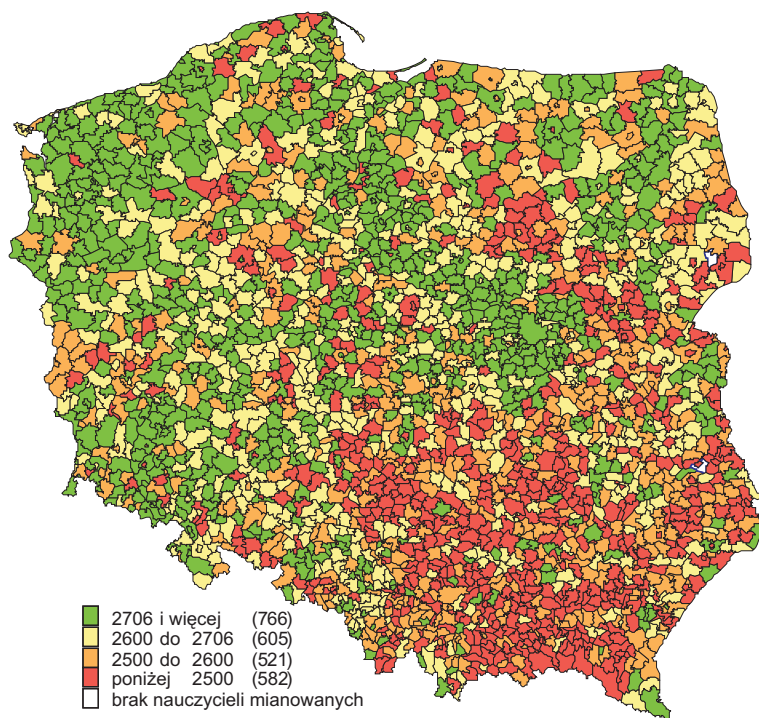
Podobne prawidłowości obserwujemy w rozkładzie średnich wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych (por. ryc. 5.14). We wrześniu 2007 roku z 617 gmin wynagradzających tę grupę nauczycieli (średnio) przynajmniej na poziomie ustawowego minimum (1933 zł) zdecydowana większość znajdowała się w północnej i zachodniej Polsce oraz w obszarze metropolitalnym Warszawy. Gminy te zaznaczono kolorem zielonym, jak na rycinie powyżej. W części centralnej i południowo-wschodniej kraju (z wyjątkiem Warszawy i okolic) tylko nieliczne gminy osiągają średnie wynagrodzenie zgodnie z ustawą.



Ryc. 5.14. Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela kontraktowego, porównanie z KN

Źródło: SIO 2007.

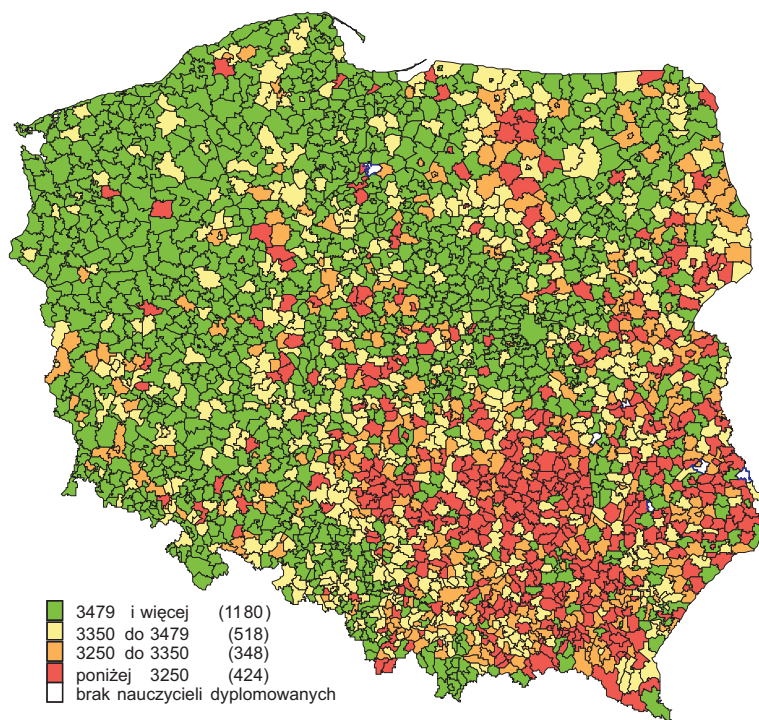
W rozkładzie geograficznym średnich wynagrodzeń nauczycieli mianowanych (por. ryc. 5.15) obserwujemy jeszcze silniejszą polaryzację regionalną w odniesieniu do gwarantowanej ustawowo wysokości zarobków. W województwach łódzkim, świętokrzyskim, małopolskim, podkarpackim i lubelskim tylko pojedyncze samorządy wynagradzają nauczycieli mianowanych (przeciętnie) na poziomie co najmniej 2706 zł. Z kolei w województwach zachodnich (zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie) większość gmin osiąga ustawowe minimum. Jednym z wyjątków stanowi kilka gmin w powiecie krosnieńskim, w województwie lubuskim. Średnie wynagrodzenie poniżej minimalnego występuje także w Warszawie i jej obszarze metropolitalnym, a także w gminach położonych na północny zachód od Warszawy (województwo pomorskie).



Ryc. 5.15. Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela mianowanego, porównanie z KN

Źródło: SIO 2007.

Wymogi Karty Nauczyciela dotyczące średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego (por. ryc. 5.16) spełnia niemal połowa gmin w Polsce – znacznie więcej niż w stosunku do niższych stopni awansu zawodowego. Rozkład terytorialny wynagrodzeń z uwagi na osiągnięcie kryterium wynagrodzenia ustawowego przypomina zróżnicowanie dla nauczycieli mianowanych. Jednak oprócz województw zachodnich i obszaru metropolitalnego Warszawy średnie zarobki na poziomie co najmniej 3479 zł osiąga także większość gmin w Wielkopolsce, na Śląsku Opolskim oraz w województwie pomorskim. Tradycyjnie najniższy przeciętny poziom wynagrodzeń obserwujemy w województwach łódzkim, świętokrzyskim, małopolskim, podkarpackim i lubelskim.



Ryc. 5.16. Przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela dyplomowanego, porównanie z KN

Źródło: SIO 2007.

Zróznicowanie terytorialne wynagrodzeń w placówkach prowadzonych przez powiaty – biorąc pod uwagę to, w jakim stopniu spełniają one kryteria zawarte w Karcie Nauczyciela – nie różni się znacząco od tego, które jest widoczne na poziomie gmin. Nie będzie ono zatem odrębnie omawiane.

Fakt, że większość JST nie spełnia ustawowego wymogu dotyczącego minimalnego średniego wynagrodzenia dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu (i szerzej – samo występowanie zróżnicowania wynagrodzeń między poszczególnymi organami prowadzącymi) ma z pewnością kilka przyczyn. Pełne wyjaśnienie tego zjawiska wymagałoby szczegółowej analizy sytuacji poszczególnych organów prowadzących, co wykracza poza zakres monografii. Chcemy jednak przedstawić kilka prawdopodobnych przyczyn obserwowanego stanu rzeczy. Po pierwsze, na podstawie rozkładu terytorialnego wypłacanych wynagrodzeń wydaje się, że niższe płace oferują JST o stosunkowo niskich dochodach własnych *per capita*, co sugeruje, że zróżnicowanie płac wynika z nierówności w potencjale finansowym samorządów. Te jednostki, w których wynagrodzenia kształtują się na poziomie niższym niż minimalny przewidziany w ustawie Karta Nauczyciela, prawdopodobnie otrzymują zbyt małe wsparcie finansowe w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Po drugie, czynnikiem podnoszącym koszty utrzymania szkół i powstrzymującym wzrost płac nauczycieli może być rozproszona sieć szkolna na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

Oba wymienione czynniki są – z powodów historycznych oraz na skutek obowiązującego systemu podatkowego – silnie zróżnicowane regionalnie. Centralna i wschodnia część Polski charakteryzuje się wyższym udziałem rolnictwa w gospodarce, co przekłada się na stosunkowo niewielkie dochody własne gmin. Jest także znacznie słabiej zurbanizowana niż obszary na zachodzie i północy kraju, co skutkuje mniej racjonalną (z ekonomicznego punktu widzenia) siecią szkolną w wielu gminach. Prawidłowości te były już sygnalizowane w rozdziale trzecim.

Tab. 5.23. Współczynniki korelacji Pearsona wybranych zmiennych ze średnim wynagrodzeniem nauczyciela dyplomowanego w gminie oraz z gminnymi wydatkami bieżącymi na oświatę i wychowanie w przeliczeniu na ucznia

	Wynagrodzenie			Koszt bieżący na ucznia		
	w*	mw*	m*	w*	mw*	m*
Dochody własne gminy na mieszkańca	0,21	0,29	0,22	0,26	0,22	0,50
Średnia wielkość oddziału – szkoła podst.	0,17	0,19	-0,19	-0,28	-0,40	-0,21
Subwencja oświatowa jako % dochodów własnych	-0,18	-0,19	-0,09	-0,25	0,11	0,05
Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	0,00	0,08	0,17	0,73	0,35	0,14
Racjonalizacja sieci 1996–2006	0,03	0,04	0,03	-0,01	-0,11	-0,02
Wydatki bieżące na ucznia	0,03	0,09	0,01			

Źródło: sprawozdania budżetowe gmin z 2006 roku, SIO z września 2007 roku.

* w-gminy wiejskie; mw – gminy miejsko-wiejskie; m-gminy miejskie
wytłuszczono korelacje istotne na poziomie 5%

Wyniki analizy korelacji zawarte w tabeli 5.23 pomagają zweryfikować przypuszczenia dotyczące źródeł terytorialnego zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli. Najsilniejszy (spośród uwzględnionych zmiennych, choć niezbyt silny, biorąc pod uwagę wielkość współczynników korelacji) wpływ na średnie wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego na poziomie gminy ma potencjał finansowy samorządu, mierzony dochodami własnymi *per capita*. Związek dochodów własnych z wysokością wynagrodzeń nauczycielskich ma zbliżoną siłę w miastach i na obszarach wiejskich, a najsilniejszy jest w gminach miejsko-wiejskich.

Stopień, w jakim organ prowadzący jest uzależniony finansowo od otrzymywanej subwencji oświatowej, jest mierzony stosunkiem tej subwencji do dochodów własnych gminy. Ma on słaby, negatywny wpływ na wynagrodzenia nauczycieli w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Natomiast w miastach czynnik ten nie odgrywa większego znaczenia.

Wyraźna relacja zachodzi także między wielkością oddziałów szkolnych w szkołach podstawowych (między kształtem sieci szkolnej) a kosztami oświatowymi. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich utrzymywanie większych klas wpływa na zmniejszenie ogólnych kosztów jednostkowych, co pozwala

uwolnić środki na podnoszenie wynagrodzeń nauczycieli. Zależność ta przebiega jednak inaczej w gminach miejskich, gdzie większe klasy oznaczają oszczędności w całkowitych kosztach, ale także niższe wynagrodzenia.

Nie stwierdzono praktycznie żadnej statystycznej relacji między wynagrodzeniami a procesem racjonalizacji sieci szkolnej w latach 1996–2006 (użyto zmiennej określającej odsetek szkół podstawowych, które zostały w tym okresie zamknięte w danej gminie). Tylko w grupie gmin miejsko-wiejskich jest widoczne, że jednostki, które przeprowadziły głęboką racjonalizację szkół, ponoszą obecnie nieco niższe koszty jednostkowe. Nie przekłada się to jednak w żaden sposób na średnie wynagrodzenia nauczycieli.

Trzeba podkreślić, że komentowane współczynniki korelacji, choć często istotne statystycznie, są jednak dość niskie. Modele regresji liniowej wykorzystujące omawiane zmienne wyjaśniają w najlepszym wypadku około 20% całkowitego zróżnicowania płac nauczycieli dyplomowanych. Wskazuje to na obecność ważnych lokalnych czynników determinujących wynagrodzenia, takich jak gminne polityki oświatowe, stopień zorganizowania środowiska nauczycielskiego, presja związków zawodowych, czynniki kulturowe, itd.

Analiza modelu regresji wykazała także, że liniowy model w sposób niewystarczający uwzględnia silne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, w szczególności sytuacji gmin o ekstremalnie niskich dochodach własnych i małej gęstości zaludnienia. Fakt ten powinien zostać uwzględniony w fazie opracowywania konkretnych instrumentów finansowania oświaty w Polsce.

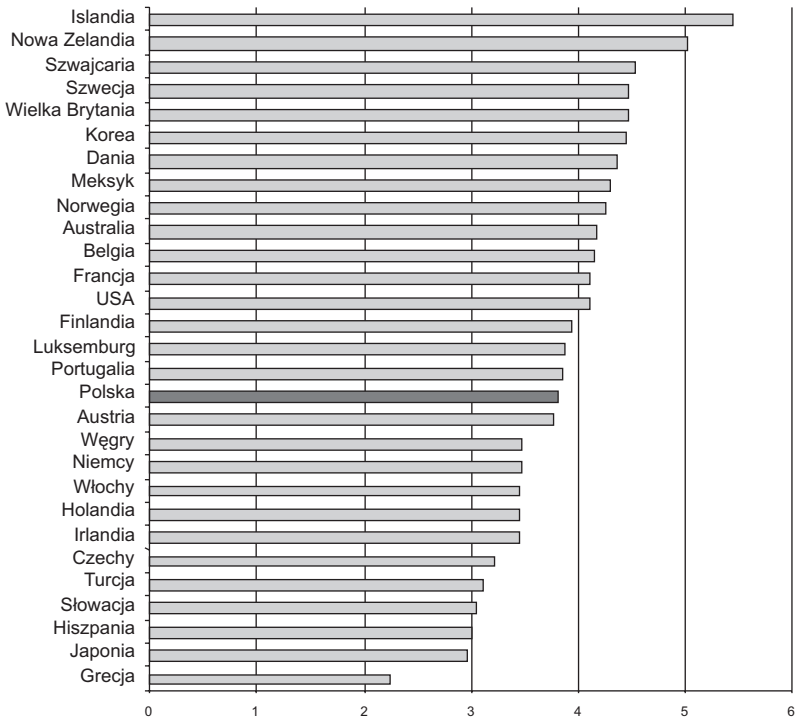
5.4. WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELSKIE – POLSKA NA TLE INNYCH KRAJÓW OECD W 2005 ROKU

Niniejsza część rozdziału ukazuje finanse polskiej oświaty, zwłaszcza wynagrodzenia nauczycieli, na tle międzynarodowym, opierając się na porównawczej publikacji OECD „Education at a Glance 2007”. Ponieważ w interesującym nas zakresie wydawnictwo OECD nie przedstawia wielu danych dotyczących Polski, zostały one specjalnie przygotowane na użytek obecnego opracowania. W załączniku 5.B omówiono związane z tym metodologiczne założenia.

5.4.1. Finansowanie i organizacja polskiej oświaty na tle międzynarodowym

Według międzynarodowych porównań wydatki Polski (ze źródeł publicznych) na edukację na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym wynoszą w przeliczeniu na ucznia około 2915 USD (przeliczone według parytetu siły nabywczej¹¹). To znacznie mniej niż wynosi średnia dla krajów OECD (5745 USD). Jednak odnosząc tę liczbę do PKB, otrzymujemy wielkość 3,8% odpowiadającą dokładnie średniej dla krajów OECD.

¹¹ Kwestie metodologiczne analizy porównawczej są omówione w załączniku B.



Ryc. 5.17. Łączne wydatki na edukację na poziomie podstawowym i średnim jako % PKB, porównanie OECD

Źródło: OECD (2008).

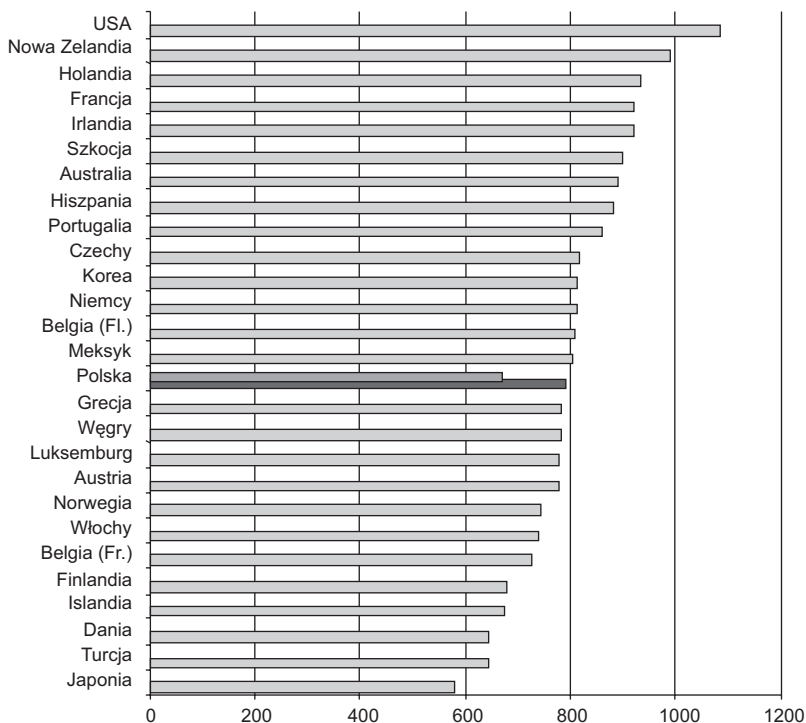
Udział wydatków na wynagrodzenia w oświacie w całkowitych wydatkach oświatowych wynosi w Polsce około 70% (w 2006 roku spadł do 69%), co na tle innych krajów jest udziałem niskim, charakterystycznym raczej dla krajów wysoko rozwiniętych pod względem gospodarczym i edukacyjnym: Szwecji, Wielkiej Brytanii, Austrii i Finlandii. Przeciętnie w krajach OECD wynagrodzenia pochłaniają 80,1% bieżących wydatków na edukację.

Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela w szkole podstawowej jest w Polsce stosunkowo niska. 11,7 ucznia to znacznie mniej niż wynosi średnia dla krajów OECD (16,7). Podobny do Polski poziom wykazują Szwecja i Grecja. W szkolnictwie gimnazjalnym w Polsce na jednego nauczyciela przypada 12,7 ucznia, co jest wynikiem bliższym średniej OECD (13,7). W szkolnictwie średnim współczynnik uczeń-nauczyciel w Polsce (12,9) kształtuje się niemal dokładnie na poziomie średniej OECD (13). Można więc powiedzieć, że tylko polskie szkoły podstawowe znacząco „odstają” od średniej OECD.

Przeciętna wielkość oddziału szkolnego w szkołach podstawowych w Polsce wynosiła w 2005 roku 20,4 ucznia, czyli nieco mniej niż średnia OECD (21,5). Zbliżoną wielkość miały klasy na Węgrzech, w Hiszpanii i w Czechach. W polskich szkołach gimnazjalnych klasa liczyła średnio 24,9 ucznia

przy średniej OECD wynoszącej 24,1. Podobną do Polski wartość wskaźnika miały USA, Niemcy, Grecja i Hiszpania.

Czas pracy nauczycieli w krajach OECD podlega różnorodnym regulacjom. W niektórych krajach (np. Danii, Grecji, Australii, Irlandii, Luksemburgu, USA) wymagany czas pracy wykonywanej w szkole przekracza czas poświęcony na prowadzenie lekcji – nauczyciel obowiązkowo przepracowuje w szkole określoną ilość czasu pozalekcyjnego. Biorąc pod uwagę wyłącznie czas lekcyjny, natężenie pracy polskiego nauczyciela w szkole podstawowej (788 godzin w roku szkolnym) jest nieco niższe niż wielkość przeciętna dla OECD (803 godziny). Taka wielkość wynika z faktycznego obciążenia pełnoetatowego nauczyciela w Polsce, przekraczającego 21 godzin lekcyjnych tygodniowo. Gdyby zamiast tego uwzględnić tylko obowiązkowe pensum wynoszące w przypadku większości nauczycieli szkolnych 18 godzin tygodniowo, liczba godzin w roku szkolnym obniżyłaby się do 666.



Ryc. 5.18. Liczba godzin lekcyjnych przepracowanych „przy tablicy” przez nauczyciela szkoły podstawowej w roku szkolnym, porównanie OECD
Źródło: OECD (2008).

Obciążenie nauczycieli godzinami lekcyjnymi jest w Polsce bardzo mało zróżnicowane między szczeblami edukacji. Liczba godzin pracy nauczycieli w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych jest zbliżona do obciążeń lekcyjnych w szkołach podstawowych. Sytuacja ta różni się znacząco od obser-

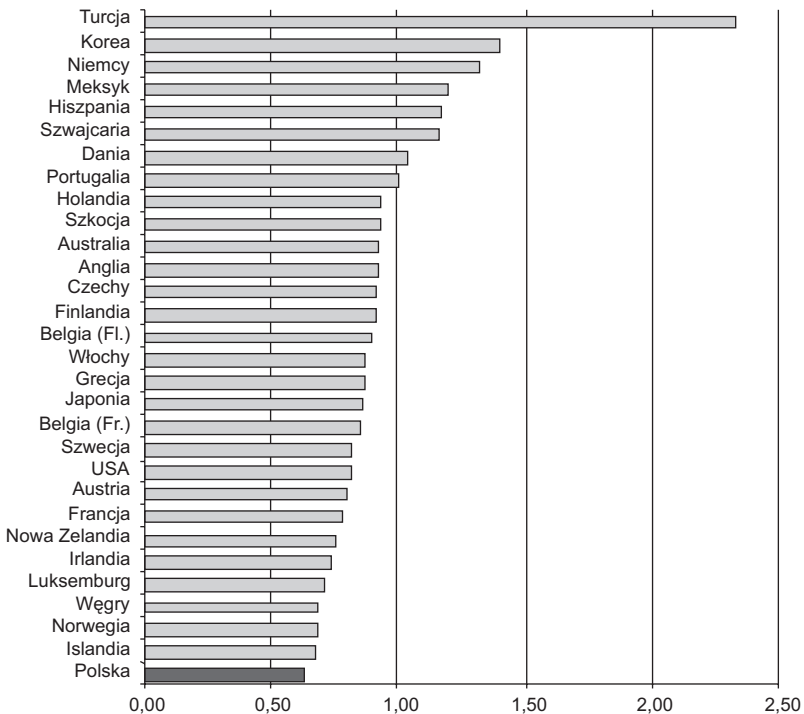
wowanej w większości krajów OECD, gdzie liczba godzin lekcyjnych przypadających na nauczyciela maleje wraz z wiekiem uczniów kształconych w plaówkach i jest najniższa w szkołach średnich.

5.4.2. Wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce i w innych krajach OECD

W publikacji OECD „Education at a Glance 2007” zostały zestawione trzy kategorie wynagrodzeń nauczycielskich:

- nauczycieli początkujących w zawodzie,
- nauczycieli z piętnastoletnim stażem pracy,
- nauczycieli na „szczycie kariery” („*top of scale*”).

Obliczenie odpowiednich wielkości dla Polski i uzyskanie porównywalnych danych wymaga poczynienia pewnych założeń co do sposobu wykorzystania danych (metodologia OECD nie jest szczegółowo omówiona). Założenia te sformułowano w załączniku 5.B.



Ryc. 5.19. Przeciętne roczne wynagrodzenie początkującego nauczyciela szkoły podstawowej w stosunku do PKB *per capita*, porównanie OECD

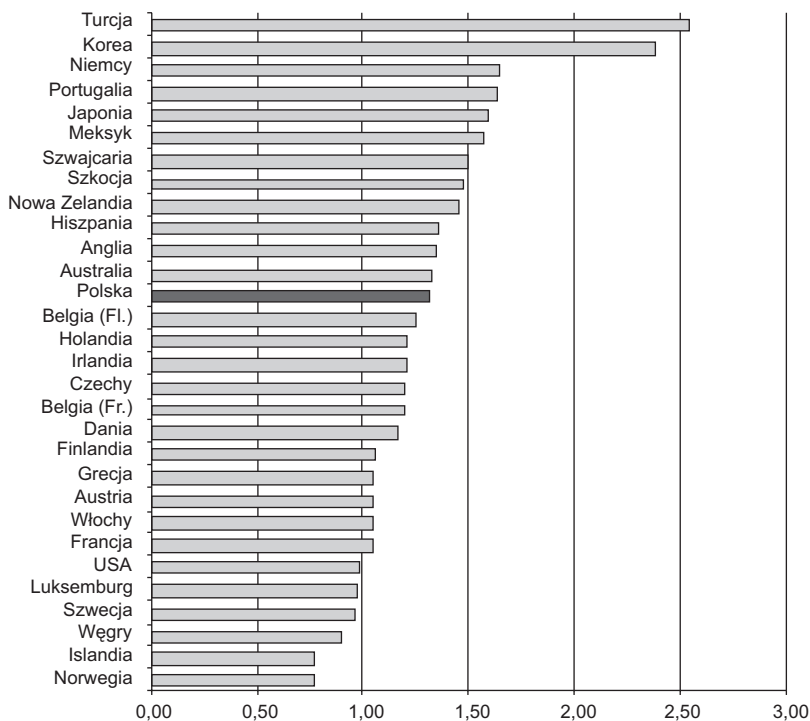
Źródło: OECD (2008).

Cechą charakterystyczną polskiego systemu wynagradzania nauczycieli na tle systemów innych krajów OECD jest bardzo niskie wynagrodzenie nauczyciela początkującego (stażysty). Przychodząc do pracy w szkole polski nauczyciel otrzymuje najniższe wynagrodzenie spośród krajów OECD omawianych

w raporcie EG 2007 i to zarówno jeśli weźmiemy pod uwagę jego siłę nabywczą, jak i relację wynagrodzenia do PKB na mieszkańca (patrz ryc. 5.19). Ten ostatni wskaźnik jest szczególnie miarodajny, gdyż uwzględnia sytuację ekonomiczną kraju.

Także wynagrodzenie polskiego nauczyciela po 15 latach pracy w szkole podstawowej (przeliczone na USD według PPP) jest niskie w porównaniu z wynagrodzeniami w innych krajach OECD. Niższe wynagrodzenia otrzymują tylko nauczyciele na Węgrzech i w Meksyku.

Jeżeli jednak wziąć pod uwagę wynagrodzenia nauczycieli z piętnastoletnim stażem w relacji do PKB na mieszkańca – a zatem skorygowane w taki sposób, by uwzględniały potencjał ekonomiczny kraju – okazuje się, że polski nauczyciel zarabia relatywnie więcej niż wynosi przeciętna dla krajów OECD. Polska zajmuje pod tym względem trzynaste miejsce na trzydzieści krajów, dla których podano odpowiednie dane. Wyprzedza pod tym względem większość krajów UE, z wyjątkiem Niemiec, Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii.



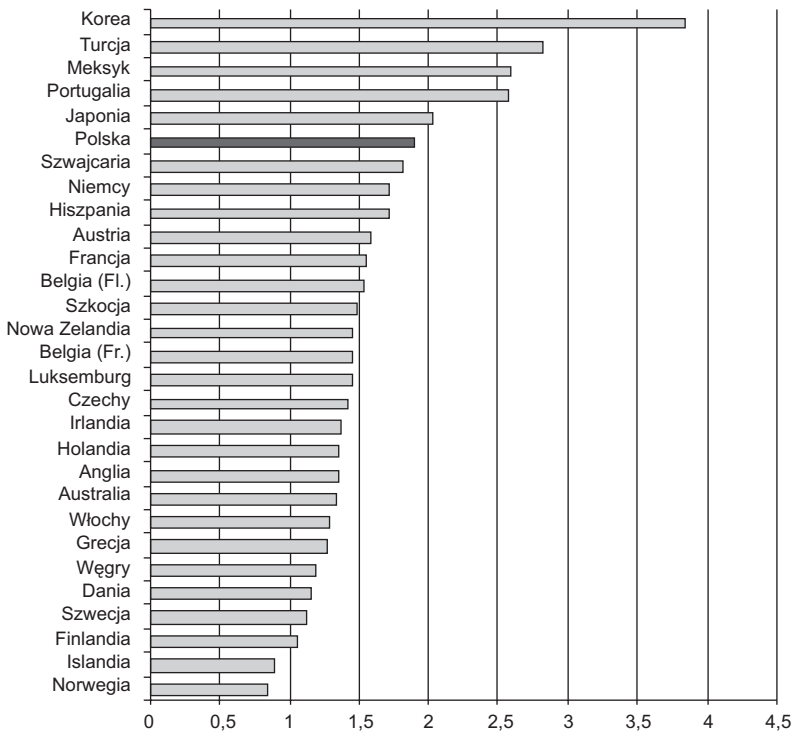
Ryc. 5.20. Przeciętne roczne wynagrodzenie nauczyciela szkoły podstawowej po 15 latach pracy w stosunku do PKB *per capita*, porównanie OECD

Źródło: OECD (2008).

Wynagrodzenie nauczyciela na „szczyście kariery” (z górnego decyla płacowego, patrz załącznik 5.B) w Polsce wynosi około 28 000 USD rocznie (przeliczone według PPP), co stanowi około 62% średniego wynagrodzenia w grupie

najlepiej opłacanych nauczycieli w OECD. Niższe są wynagrodzenia tej grupy na Węgrzech, w Meksyku i Turcji. Tylko nieco wyższe, co warto podkreślić, w Czechach, Finlandii i Islandii.

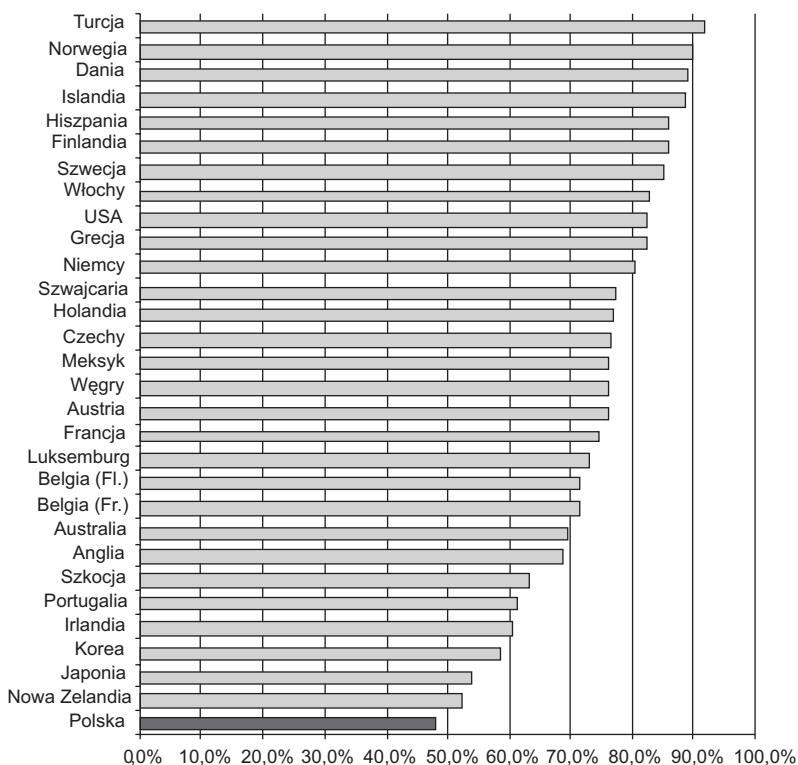
Natomiast wynagrodzenie najlepiej opłacanych nauczycieli w Polsce analizowane z perspektywy polskiego PKB należy uznać za bardzo wysokie. Tylko pięć z dwudziestu sześciu badanych krajów OECD wykazało wyższy stosunek wynagrodzeń w tej grupie do PKB *per capita*. Rycina 5.21 pokazuje, że jedynym krajem UE, który wyprzedza pod tym względem Polskę, jest Portugalia.



Ryc. 5.21. Przeciętne roczne wynagrodzenie nauczyciela szkoły podstawowej na „szczyście kariery” w stosunku do PKB *per capita*, porównanie OECD

Źródło: OECD (2008).

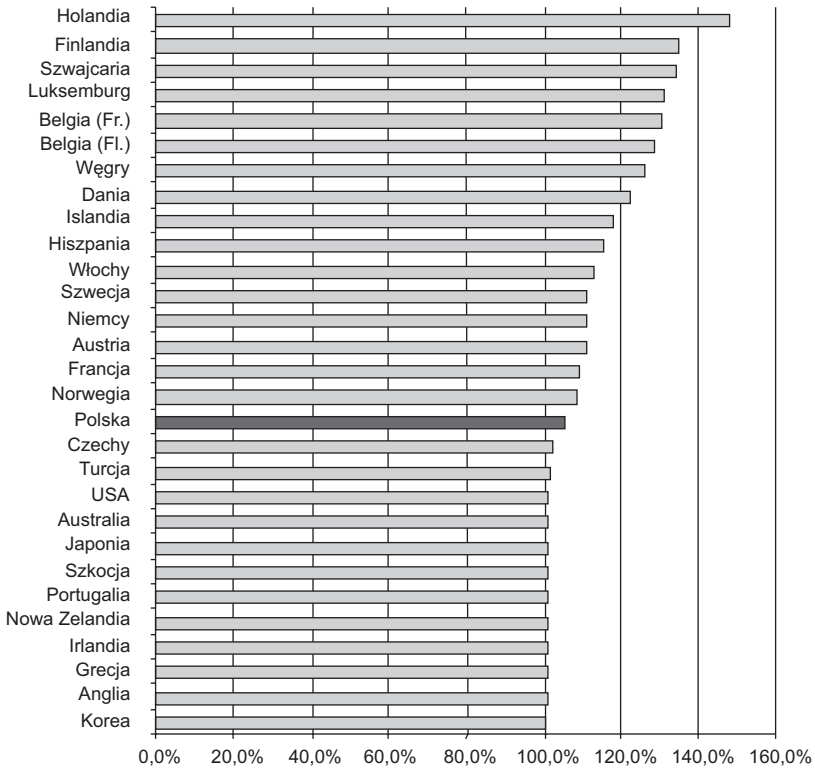
Prezentowane wyżej wskaźniki sugerują, że w Polsce występuje bardzo duża, jak na standardy OECD, różnica między wynagrodzeniem początkowym nauczyciela a jego pensją po dłużej pracy w szkole. Okazuje się, że rozpiętość ta jest w Polsce największa spośród wszystkich badanych krajów. Jako jedyny kraj Polska wynagradza nauczycieli początkujących przeciętnie poniżej 50% wynagrodzenia otrzymywanego przez nauczycieli z piętnastoletnim stażem (por. ryc. 5.22).



Ryc. 5.22. Roczne wynagrodzenie początkującego nauczyciela szkoły podstawowej jako % wynagrodzenia nauczyciela po 15 latach pracy, porównanie OECD

Źródło: OECD (2008).

Inną cechą wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce jest brak ich zróżnicowania w zależności od szczebla edukacyjnego. Wynagrodzenia nauczycieli w szkolnictwie ponadgimnazjalnym są bardzo zbliżone do pensji w szkołach podstawowych i gimnazjach (widzieliśmy to w odniesieniu do wynagrodzeń nauczycieli wszystkich stopni awansu zawodowego przy okazji omawiania tabeli 5.13). Istniejące zróżnicowanie wynika raczej z możliwości finansowych samorządów zatrudniających nauczycieli, niż z faktu ich zatrudniania w placówce na określonym szczeblu edukacyjnym. Brak progresji wynagrodzeń w zależności od grupy wiekowej, z jaką pracuje nauczyciel, nie jest rozwiązaniem występującym wyłącznie w Polsce. Podobnie jest w Grecji, Portugalii, Wielkiej Brytanii, USA, Australii i w Czechach. Jednak w niektórych krajach OECD nauczyciele szkół ponadgimnazjalnych zarabiają więcej. Największa różnica między wynagrodzeniem nauczyciela w szkole średniej i podstawowej występuje w Holandii (prawie 50% więcej), Finlandii i Szwajcarii.



Ryc. 5.23. Roczne wynagrodzenie nauczyciela w szkole ponadgimnazjalnej w stosunku do nauczyciela szkoły podstawowej (po 15 latach pracy), porównanie OECD
Źródło: OECD (2008).

Jak pokazano wcześniej, liczba godzin lekcyjnych przypadających na polskiego nauczyciela jest bliska wartości przeciętnej dla OECD (liczba godzin rzeczywiście przepracowanych, a nie pensum). Pod względem wynagrodzeń nauczycieli przeliczonych na jedną godzinę lekcyjną pozycja Polski na tle innych krajów jest więc podobna jak na powyższych rycinach dotyczących wynagrodzeń. Warto jednak zwrócić uwagę, że w niektórych krajach godziny lekcyjne stanowią tylko część czasu obowiązkowo spędzanego przez nauczycieli w szkole. Gdyby zatem porównać wynagrodzenia nauczycielskie w różnych krajach w przeliczeniu na godzinę spędzoną przez nauczyciela w szkole, albo brać pod uwagę tylko pensum, pensje polskich pracowników okazałyby się relatywnie wyższe niż porównywane bezpośrednio.

5.5. PODSUMOWANIE

Analiza danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń nauczycieli zawartych w SIO z września 2007 roku pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. System awansu zawodowego nauczycieli zmienił swoją rolę. O ile w intencji nauczycielami dyplomowanymi mieli być tylko wyjątkowi nauczyciele, „najlepsi z najlepszych”, to obecnie awans do grupy najwyższej po przejściu odpowiedniej procedury stał się raczej normą niż wyjątkiem. Już obecnie nauczyciele dyplomowani stanowią największą grupę (por. tab. 5.3), zaś w przewidywalnej przyszłości mogą stać się nawet większością (ponad 50%). Przejście na wyższy stopień awansu zawodowego zachowało swój selekcyjny charakter tylko dla nauczycieli stażystów (por. ryc. 5.4).
2. Stawki minimalne wynagrodzenia zasadniczego, ustalane w rozporządzeniu MEN (por. tab. 5.23), są w rzeczywistości powszechnymi stawkami wynagrodzenia, gdyż właściwie nie ma nauczycieli, który zarabialiby więcej (por. ryc. 5.5).
3. Oznacza to, że podstawowym narzędziem regulowania wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące są dodatki do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe. Wynagrodzenie zasadnicze to tylko 63% wynagrodzenia całkowitego dla nauczycieli dyplomowanych (por. tab. 5.8).
4. Pensum 18 godzin nauczania tygodniowego stało się w praktyce fikcją (por. tab. 5.7). Średnio nauczyciel polski prowadzi od 20 godzin lekcyjnych tygodniowo (stażysta) do 21 godzin (dyplomowany). Przeciętna liczba godzin nadwymiarowych zależy jednak zarówno od organu prowadzącego (por. tab. 5.11), jak i od typu szkoły (por. tab. 5.14).
5. Traktowanie wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe jako składnika oficjalnego wynagrodzenia nauczycielskiego (art. 30 KN) powoduje zniekształcenie obrazu zróżnicowania wynagrodzeń całkowitych. Nauczyciele mogą uzyskiwać identyczne (w rozumieniu KN) wynagrodzenie, prowadząc znacząco różną liczbę godzin lekcyjnych. Poza tym – aby wypełnić wymogi ustawowe dotyczące przeciętnych wynagrodzeń na obszarze JST – zwiększa się liczbę godzin nadwymiarowych. Niektórzy dowodzą, że jest to rekompensowane zmniejszeniem pozalekcyjnych obowiązków nauczyciela. Wydaje się to jednak mało przekonujące, gdyż dodatkowe lekcje powodują na ogół zwiększenie obciążeń związanych z ich przygotowaniem, ze sprawdzaniem prac uczniów i tym podobne. Nie sprzyja to ani przejrzystości systemu, ani ochronie praw nauczycieli.
6. Wynagrodzenia całkowite nauczycieli na różnych etapach kariery (stopniach awansu zawodowego) są bardzo zróżnicowane (por. tab. 5.9). Wynika to wprost z art. 30 ust. 4 Karty Nauczyciela, jednak faktycznie zróżnicowanie jest nawet większe niż przewiduje ustawa. Na przykład KN ustala, że przeciętne wynagrodzenie całkowite nauczyciela dyplomowanego stanowi 225% wynagrodzenia stażysty, a faktycznie stanowi ono 249% tego wynagrodzenia.
7. Również wewnątrz stopni awansu zawodowego występuje bardzo silne zróżnicowanie wynagrodzeń całkowitych (por. tab. 5.16, ryc. 5.6). Zróżnicowanie to ma wyraźny rozkład geograficzny i jest związane ze strukturą sieci szkolnej w gminach, z własnymi dochodami budżetowymi samorządów, a także ze stosowaniem w systemie finansowania oświaty administra-

cyjnych kryteriów podziału środków (współczynnik dotyczący wsi i małych miast w algorytmie podziału subwencji). Brak natomiast refleksji nad zróżnicowaniem rozwoju i sytuacji finansowej obszarów wiejskich i małych miast (por. ryc. 5.9 i 4.12).

8. Wydaje się, że wymogi Karty Nauczyciela odnoszące się do średnich wynagrodzeń całkowitych nauczycieli nie są kontrolowane, ani dotrzymywane (por. tab. 5.19, ryc. 5.13 – ryc. 5.16). Organy prowadzące, które chcą je osiągnąć, nie mogą prowadzić elastycznej polityki płacowej.
9. Aby sprawdzić, czy konkretna JST realizuje wymagania Karty Nauczyciela, trzeba mieć dostęp do pełnych danych o indywidualnych wynagrodzeniach wszystkich nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez nią szkołach. Ponieważ dane te są prawnie chronione, rodzice ani związki zawodowe nie mogą w pełni kontrolować postępowania samorządów, mimo że kontrola taka jest formalnie przewidziana w art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela.
10. Tzw. dodatki socjalne do wynagrodzeń nauczycieli (za pracę na obszarach wiejskich i w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców) nie mają w istocie socjalnego charakteru i stanowią ukrytą formę wynagrodzenia. Nie przyczyniają się też do wyrównania różnic w poziomie dochodów nauczycieli. Takie dodatki mają raczej motywować nauczycieli do pracy w mniej atrakcyjnym środowisku i są wyrazem polityki oświatowej państwa. O ich otrzymywaniu nie decyduje status materialny nauczyciela, ale jego miejsce pracy. Nie ma powodów, by nie traktować ich jako części wynagrodzenia nauczycielskiego.
Porównanie polskiej oświaty z krajami członkowskimi OECD pozwala na wzmocnienie niektórych z powyższych wniosków.
11. Średnia liczba godzin nauczania w ciągu roku szkolnego w Polsce, z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych, jest bliska średniej OECD (por. ryc. 5.18). Jednak liczona bez godzin ponadwymiarowych (samo pensum) staje się jedną z najniższych w OECD. Osiemnastogodzinne pensum nie odpowiada ani potrzebom polskiej oświaty, ani standardom międzynarodowym.
12. Jednak w przeciwieństwie do sytuacji polskiej, nauczyciele niektórych krajów OECD prowadzą mniej lekcji w szkołach gimnazjalnych (*lower secondary*) i ponadgimnazjalnych (*upper secondary*). Również ich przeciętne wynagrodzenia są wyższe w szkołach ponadpodstawowych (por. ryc. 5.21).
13. Okazuje się, że po uwzględnieniu poziomu rozwoju gospodarczego kraju (to znaczy w stosunku do produktu krajowego brutto na mieszkańca) średnie zarobki nauczyciela polskiego po 15 latach pracy są bliskie średniej OECD (ryc. 5.20).
14. Średnie zarobki polskiego nauczyciela u „szczytu kariery” w stosunku do PKB na mieszkańca Polski należą wręcz do najwyższych w OECD (por. ryc. 5.21). W Europie tylko Portugalia płaci swoim najbardziej doświadczonym nauczycielom więcej w stosunku do PKB na mieszkańca niż Polska. Plan finansowego dowartościowania nauczycieli dyplomowanych,

sformułowany w momencie wprowadzenia systemu awansu zawodowego, został więc w pełni zrealizowany.

15. Jednocześnie średnie zarobki nauczyciela początkującego (stażysty), w relacji do PKB na mieszkańca, są najniższe w OECD (por. ryc. 5.19).
16. W efekcie polski stażysta zarabia średnio mniej niż połowę pieniędzy, które otrzymuje jego kolega po 15 latach pracy (por. ryc. 5.22). Jest to najniższy wskaźnik w krajach OECD.

ZALĄCZNIK A:

STAWKI MINIMALNE WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO

Stawki wynagrodzenia minimalnego nauczycieli podawane są w uaktualnianym co roku rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej (na ogół jest ono wydawane w marcu). Stawki są zależne od dwóch parametrów: wykształcenia nauczyciela oraz stopnia awansu zawodowego. Są podawane w postaci tabeli. W roku 2000 miała ona następującą postać (por. rozporządzenia MEN z dnia 11 maja 2000 r. oraz z dnia 31 stycznia 2005 r., z późniejszymi zmianami):

Tab. 5.24. Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w 2000 roku

	Nauczyciel			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dplomowany
Magister z przygotowaniem pedagogicznym	1009	1177	1401	1513
Magister bez przygotowania pedagogicznego, licencjat z przygotowaniem pedagogicznym	866	1010	1204	1300
Licencjat bez przygotowania pedagogicznego, kolegium nauczycielskie, nauczycielskie kolegium języków obcych	745	872	1039	1122
Inne wykształcenie	618	724	862	

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

Struktura tej tabeli jest następująca: stawki nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych to odpowiednio 117%, 139% i 150% odpowiednich stawek nauczycieli stażystów (zależnie od wykształcenia). Analogicznie stawki nauczyciela z licencjatem bez przygotowania nauczycielskiego i absolwenta kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych, nauczyciela z licencjatem z przygotowaniem pedagogicznym, magistra bez przygotowania pedagogicznego, i nauczyciela magistra z wykształceniem pedagogicznym to odpowiednio 120%, 140% i 162% odpowiedniej stawki nauczyciela z innym wykształceniem (zależnie od stopnia awansu zawodowego).

W roku 2001 wszystkie stawki uległy zwiększeniu o 3,7%, tak więc struktura tabeli się nie zmieniła. W roku 2002 stawki nauczycieli stażystów pozostały takie same, nauczycieli kontraktowych wzrosły o 1,7%, nauczycieli dyplomowanych o 7,9%, zaś nauczycieli dyplomowanych o 20%. Z tego powodu struktura tabeli uległa zmianie: stawki minimalne nauczycieli kontraktowych,

mianowanych i dyplomowanych to odpowiednio 119%, 151% i 180% stawek nauczycieli stażystów zależnie od ich wykształcenia. Relatywna wielkość stawek minimalnych zależnych od wykształcenia nie zmieniła się. Od roku 2002 struktura tabeli stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego już się nie zmieniała. Co roku wszystkie stawki tabeli rosły w tym samym tempie, zgodnie z poniższą tabelą wzrostów procentowych.

Tab. 5.25. Wzrost stawek minimalnych wynagrodzenia zasadniczego od 2003 do 2007 roku w %

Rok	2003	2004	2005	2006	2007
wzrost stawek minimalnych	3,1	3,0	3,0	1,5	5,0

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz obliczenia własne.

W roku 2007 stawki minimalne są wyższe od stawek w roku 2000 o 21% dla nauczyciela stażysty, o 23% dla nauczyciela kontraktowego, o 130,5% dla nauczyciela mianowanego i o 145% dla dyplomowanego. Obowiązująca od marca 2007 roku tabela stawek minimalnych ma następującą postać.

Tab. 5.26. Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w 2007 roku

	Nauczyciel			
	stażysta	kontraktowy	mianowany	dyplomowany
Magister z przygotowaniem pedagogicznym	1218	1444	1829	2195
Magister bez przygotowania pedagogicznego, licencjat z przygotowaniem pedagogicznym	1048	1240	1570	1887
Licencjat bez przygotowania pedagogicznego, kolegium nauczycielskie, nauczycielskie kolegium języków obcych	901	1070	1355	1626
Inne wykształcenie	748	891	1126	1351

Źródło: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej.

ZAŁĄCZNIK B:

UWAGI METODOLOGICZNE DO PORÓWNAŃ MIĘDZYNARODOWYCH

W raporcie „Education at a Glance 2007”, gdzie porównano wynagrodzenia nauczycielskie w krajach OECD, brak jest danych dla Polski. Dla potrzeb niniejszej książki brakujące wskaźniki zostały oszacowane na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej za rok szkolny 2007/2008. Przy wykonywaniu szacunków dochowano starań, by porównania międzynarodowe zachowały wiarygodność, jednak konieczne były pewne uproszczenia w stosunku do metodologii raportu OECD. Do porównań międzynarodowych zastosowano następujące reguły wykorzystania danych:

- Wykorzystane dane o wynagrodzeniach polskich nauczycieli pochodzą z roku szkolnego 2007/2008, są więc o dwa lata „nowsze” niż dane z innych krajów omawiane w raporcie OECD.

- We wskaźnikach odnoszących wynagrodzenia do PKB wykorzystano wielkość PKB Polski z 2006 roku.
- Dla zachowania porównywalności wynagrodzeń przedstawionych w USD, wobec wyraźnego spadku kursu dolara w ostatnich latach, dla danych o wynagrodzeniach nauczycieli w Polsce zastosowano przelicznik PPP z 2005 roku, a więc z okresu, kiedy dokonywano przeliczania wynagrodzeń w innych krajach. Jest to przelicznik podany dla Polski w raporcie „Education at a Glance 2007” w tabeli X2.6b o wielkości 1,85.
- Definiując pojęcie „wynagrodzenie nauczyciela” w warunkach polskich posłużono się zapisami ustawy Karta Nauczyciela. Do wynagrodzenia zaliczono więc wynagrodzenie zasadnicze, dodatki wymienione w rozdziale 5 ustawy oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe. Metodologia OECD sugerowała wprawdzie ograniczenie analizy do wynagrodzenia zasadniczego (*base salary*), jednak wzięto pod uwagę specyfikę polskich rozwiązań prawnych (Karta Nauczyciela), które gwarantują nauczycielowi wynagrodzenie znacznie przekraczające pensję zasadniczą.
- W analizie uwzględniono tylko nauczycieli posiadających tytuł magistra z przygotowaniem pedagogicznym lub stopień naukowy doktora. Nauczyciele ci stanowią w roku szkolnym 2007/2008 około 90% całej populacji nauczycielskiej w Polsce. Analizę ograniczono także do nauczycieli pracujących w placówkach podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Zgodnie z zakresem większości wskaźników w raporcie OECD brano pod uwagę tylko nauczycieli pełnoetatowych, pracujących w szkołach podstawowych, gimnazjach bądź szkołach ponadgimnazjalnych.
- Jako oficjalne (*statutory*) wynagrodzenie nauczyciela początkującego przyjęto średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty.
- Jako wynagrodzenie nauczyciela z piętnastoletnim doświadczeniem przyjęto średnie wynagrodzenie całkowite wszystkich nauczycieli z piętnastoletnim stażem pedagogicznym.
- Jako oficjalne wynagrodzenie nauczyciela „na szczycie kariery” (*top of scale*) przyjęto przeciętne wynagrodzenie 10% najlepiej zarabiających nauczycieli spośród zatrudnionych na pełnym etacie w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych prowadzonych przez samorządy terytorialne.
- Liczbę godzin lekcyjnych przepracowanych przez nauczyciela oszacowano na podstawie kalendarza szkolnego na rok 2007/2008. Wielkość tę obliczono dwukrotnie, najpierw przy założeniu osiemnastogodzinnego pensum wynikającego z Karty Nauczyciela dla nauczycieli szkolnych, następnie przy wykorzystaniu faktycznej średniej liczby godzin lekcyjnych przypadających na nauczyciela, z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych.

PRZEJRZYŚĆ ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

6.1. WSTĘP: POTRZEBA LOKALNEJ PRZEJRZYŚCI

Oświata jest jednym z najważniejszych zadań samorządu terytorialnego w Polsce, tak z punktu widzenia jej udziału w lokalnych budżetach, jak i jej znaczenia dla rozwoju społeczności. Utrzymanie szkół i innych placówek oświatowych pochłania około 35% budżetu przeciętnej gminy (38%, jeśli nie bierze się pod uwagę największych miast) i 41% budżetu przeciętnego powiatu. Z drugiej strony usługi oświatowe, od przedszkoli aż po szkoły ponadgimnazjalne, są postrzegane przez obywateli jako bardzo istotne. Prawie każda rodzina ma w swoim gronie przedszkolaków albo uczniów. Problemy szkolne, uzyskiwane oceny – zwłaszcza te na zewnętrznych egzaminach – stosunki z rówieśnikami, nauczycielami i dyrekcją, oczekiwania w stosunku do szkoły, dalsze plany związane z nauką stanowią ważną część życia rodzinnego, towarzyskiego oraz społecznego. W coraz większym stopniu jakość oświaty, zwłaszcza wiedza i umiejętności absolwentów liceów i szkół zawodowych, zaczyna być przedmiotem troski przedsiębiorstw napotykających trudności w rekrutacji dobrze przygotowanych pracowników. Zarówno rodzice, jak i pracodawcy mają określone oczekiwania w stosunku do systemu szkolnego i jeśli te oczekiwania nie zostają spełnione, zwracają się do samorządów ze słowami krytyki oraz z propozycjami zmian.

To powszechne zainteresowanie problematyką oświatową jest nie tylko naturalne i nieuniknione, ale też pożyteczne dla systemu oświaty. Szkoły nie działają w próżni i są wrażliwe na oczekiwania uczniów, rodziców i społeczności. Decentralizacja szkolnictwa w Polsce sprawiła, że znaczne prerogatywy w zarządzaniu i finansowaniu oświaty przyznano jednostkom samorządu terytorialnego. Jednocześnie nałożono na nie obowiązek takiego planowania i zarządzania szkołami, aby odpowiadały one na społeczne oczekiwania i potrzeby. Innymi słowy, oświata powinna się stać, i w wielu miejscach już się stała, istotnym tematem publicznych debat na poziomie lokalnym. Najbardziej intensywne spory toczą się w czasie kampanii przedwyborczej oraz w okresie przygotowywania i przyjmowania budżetów samorządowych na kolejny rok. By publiczna debata nad oświatą mogła być pożyteczna, i aby dyskusje nie miały jedynie charakteru nierealistycznych żądań z jednej strony, i obrony *status quo* z drugiej, muszą być spełnione określone warunki. Jednym z nich jest jawność zarządzania i finansów szkół.

Przejrzystość i jawność jest ważną cechą systemów demokratycznych, dlatego też w tym zakresie Polska powinna korzystać z doświadczeń krajów, które już od dawna starają się uregulować te kwestie w praktyce. Stąd specyficzna

struktura niniejszego rozdziału. Każda z dwóch głównych sekcji zaczyna się od opisu doświadczeń wybranych krajów zachodnich, a dopiero potem następuje omówienie polskich uwarunkowań. Pierwsza część rozdziału dotyczy wymogu publikacji szczegółowych danych na temat szkół: między innymi wyników osiągniętych przez uczniów oraz informacji o nakładach na funkcjonowanie placówek edukacyjnych. Druga część jest poświęcona stosowaniu lokalnych formuł alokacyjnych w procesie podziału środków budżetowych między szkoły. Są w niej opisane doświadczenia międzynarodowe, jak również doświadczenia polskich JST w dziedzinie stosowania tzw. bonów oświatowych.

6.2. MECHANIZMY JAWNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH W OBSZARZE OŚWIATY

6.2.1. Uwarunkowania prawne

Jawność jako podstawa przejrzystości, publicznej kontroli i demokratycznej dyskusji jest zasadą wszystkich współczesnych systemów finansów publicznych. Polska ustawa o finansach publicznych z 2005 roku poświęca jej cały rozdział II, „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”. Art. 12 ust. 1 stwierdza, że „gospodarka środkami publicznymi jest jawna”. Rozdział II ustawy precyzyjnie określa, w jaki sposób ta zasada ma być realizowana. W szczególności wszystkie jednostki finansów publicznych zobowiązane są, na mocy art. 12, ust 3, poz. 4, podawać do publicznej wiadomości informacje dotyczące:

- a) zakresu zadań lub usług wykonywanych lub świadczonych przez jednostkę oraz wysokości środków publicznych przekazanych na ich realizację,
- b) zasad i warunków świadczenia usług dla podmiotów uprawnionych,
- c) zasad odpłatności za świadczone usługi.

Jednocześnie art. 4 ustawy, wymieniający jednostki sektora finansów publicznych, zalicza do nich także jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych. Szkoły, które są w znakomitej większości jednostkami budżetowymi nieposiadającymi osobowości prawnej¹, są również jednostkami finansów publicznych.

Zgodnie z dyspozycją art. 18, ust. 2 ustawy, Minister Finansów określił w rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej pełną listę sprawozdań budżetowych, które muszą składać jednostki budżetowe (jak również wszystkie pozostałe jednostki finansów publicznych). Jednak sprawozdawczość budżetowa nie obejmuje merytorycznych informacji o rzeczywistym zakresie wykonywanych zadań oraz o instytucjonalnych i organizacyjnych warunkach pracy szkół. Publiczne udostępnianie odpowiednich informacji nie jest objęte wymaganiami prawnymi. Większość gmin i powiatów w Polsce nie przedstawia swoim lokalnym społecznościom

¹ Niektóre szkoły zawodowe, a także zespoły szkół obejmujące przedszkola, są zakładami budżetowymi.

zadań, które podejmują poszczególne szkoły, warunków ich pracy, ani wysokości przekazywanych im środków publicznych.

W niniejszym rozdziale zostaną omówione doświadczenia Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w przedstawianiu odpowiednich informacji lokalnym społecznościom. Następnie zaproponujemy rozwiązania, które można zastosować w warunkach polskich.

6.2.2. Doświadczenia międzynarodowe

W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpił rozwój metodologii monitorowania i oceny pracy szkół i lokalnych systemów szkolnych. Głównymi źródłami tego rozwoju były: troska o zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych (zwłaszcza poczucie, że wykładniczemu wzrostowi wydatków na szkoły w USA nie towarzyszyła oczekiwana poprawa wyników uczniów²), doskonalenie technologii międzynarodowych porównań umiejętności uczniów (programy TIMMS, PISA, etc.), rosnące oczekiwania wobec krajowych systemów szkolnych, a także wysiłki Unii Europejskiej zmierzające w kierunku stworzenia systemów standardów oświatowych, które wzmocniłyby konkurencyjność gospodarki UE przez poprawę jakości i mobilności pracowników.

Pierwsze próby zwiększenia efektywności szkół poprzez mechanizmy publicznej przejrzystości podjęto w latach 80. w Wielkiej Brytanii przez ogłaszanie przeciętnych wyników osiągniętych przez uczniów poszczególnych szkół (tzw. listy rankingowe). Przekazując te informacje rodzicom i uczniom, reformatorzy chcieli wyrzucić na szkoły presję i skłonić je do poprawy jakości pracy. Presję tę potęgował fakt, że uczniowie mieli prawo swobodnego wyboru szkoły. Realna stała się groźba utraty uczniów przez słabe placówki edukacyjne. Była to próba wprowadzenia elementów mechanizmu rynkowego do oświaty³.

Obecnie praktyka upubliczniania wyników uczniów jest powszechna w krajach OECD, także w Polsce. Jednak z dwóch powodów środowiska oświatowe odnoszą się do niej bardzo krytycznie. Po pierwsze, jak wiadomo z licznych badań, wyniki testów są zdeterminowane przede wszystkim przez środowisko rodzinne i status ekonomiczno-społeczny uczniów i tylko w pewnym stopniu świadczą o pracy szkoły. Po drugie, środki finansowe przeznaczane na kształcenie uczniów w różnych szkołach (a wraz z nimi warunki nauczania) są często bardzo zróżnicowane. Bez znajomości profilu społecznego uczniów danej szkoły i bez wiedzy o poziomie jej finansowania trudno wyciągać jednoznaczne wnioski tylko na podstawie średnich wyników uzyskiwanych przez uczniów.

Argumenty te przyczyniły się do powstania nowych ujęć zasady przejrzystości pracy szkół i rozliczania ich z wyników. Wydaje się, że najbardziej zaawansowane metody powstały w USA, gdzie – podobnie jak w Wielkiej Brytanii – od końca lat osiemdziesiątych publikowano listy rankingowe szkół. Jednak złożone relacje etniczne i rasowe spowodowały, że ich publikowanie

² Zaowocowało to powstaniem ruchu *school accountability*, rozliczania efektów nakładów na szkoły (por. Ladd 1996).

³ Próba ta była promowana przez bardzo liberalny rząd Margaret Thatcher.

bez analizy statusu ekonomiczno-społecznego uczniów było bardzo kontrowersyjne. W dodatku system finansowania szkół z podatku od nieruchomości powodował drastyczne różnice w poziomie wydatków na ucznia w biednych i bogatych dystryktach szkolnych, znacznie większe niż ma to miejsce w krajach europejskich.

W efekcie w ciągu ostatnich dwudziestu lat stanowe Sądy Najwyższe coraz częściej uznawały, że te różnice poziomu wydatków oświatowych są niezgodne ze stanowymi konstytucjami⁴. Wyroki sądów zmuszały więc władze stanowe do wprowadzania nowych metod finansowania szkół. Jednocześnie rosły oczekiwania, że informacje o metodach i poziomie finansowania szkół będą publicznie dostępne. Spowodowało to powstanie nowych wskaźników i mierników efektywności pracy amerykańskich szkół. Ustawa Kongresu *No Child Left Behind* („Nie pozostawić żadnego dziecka z tyłu”) z roku 2001⁵ wprowadziła wymóg publikowania tych wskaźników i informacji na poziomie federalnym (w całych Stanach Zjednoczonych).

Podstawowa idea tej ustawy polegała na tym, aby zobowiązać rządy stanowe do określenia dla samych siebie „adekwatnych” standardów oświatowych i jednocześnie do zdefiniowania wskaźników i procedur ich pomiaru. Standardy miały być następnie podstawą oceny („rozliczenia”) szkół, dystryktów szkolnych oraz administracji stanowych. Każdy stan sam ustala, jakie standardy pracy szkół i osiągniętych wyników uczniów uważa za „adekwatne”. Jednak ustawa określa, że aby mieć prawo do uzyskiwania odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony rządu federalnego, rządy stanowe i samorządy muszą nie tylko określić wskaźniki i oczekiwane standardy, monitorować publicznie swoje postępy w ich osiągnięciu, ale także podejmować programy naprawcze, jeśli nie osiągną założonych celów.

Ze względu na genezę ustawy *No Child Left Behind* nie dziwi, że główny nacisk w zakresie standardów i wskaźników położono na wyniki uczniów. Obecnie właściwie we wszystkich stanach prowadzone są na bieżąco analizy wyników uzyskiwanych w testach, przez porównanie zarówno z innymi szkołami o analogicznym składzie etnicznym, jak i z wynikami danej szkoły w poprzednich latach. Coraz więcej badań świadczy jednak o tym, że nadmierne koncentrowanie się na wynikach testów jest niedobre dla pracy szkoły. Z tego powodu omawiana ustawa jest obecnie krytykowana⁶.

Mimo to warto omówić bliżej amerykańskie doświadczenia w dostarczaniu publicznej informacji o pracy szkół przy pomocy stosowania tzw. *karty szkoły* („*school report card*”)⁷. Karty te zawsze zawierają wiele informacji o wynikach (dla różnych klas i przedmiotów) osiągniętych przez uczniów szkoły. Są one po-

⁴ Na ogół stanowe Sądy Najwyższe uznawały, że zbyt duże różnice są niezgodne z konstytucyjnym prawem do adekwatnego (odpowiedniego) wykształcenia, tzw. *adequacy clauses*.

⁵ No Child Left Behind Act of 2001. Public Law 107–110, 107th Congress.

⁶ Podejście zwane jako *kluczowe umiejętności* („*key competencies*”) kładzie nacisk na takie wartości jak umiejętność uczenia się i współpracy z innymi, które nie są mierzone przez klasyczne testy wiedzy uczniów.

⁷ Karty szkoły o różnym stopniu zakresu danych oraz przejrzystości wprowadzono w większości stanów.

równywane z przeciętnymi wynikami dla dystryktu szkolnego, dla szkół danego typu, dla całego stanu. Zwykle można je przeczytać w postaci elektronicznej (na stronie internetowej), ale czasem skrót tych informacji w postaci dwustronicowego wydruku jest dostarczany pocztą rodzicom wszystkim uczniów danej szkoły. Każdy stan ustala także, jakiego rodzaju dodatkowe informacje dotyczące szkoły powinny być przedstawiane do wiadomości publicznej. Omówimy to poniżej na przykładzie stanu Kentucky⁸.

Karta szkoły w Kentucky⁹, poza danymi o wynikach testów, zawiera informacje o celach (standardach edukacyjnych), które szkoła zamierza osiągnąć, wraz z komentarzem, czym te cele różnią się od tych, które stawia szkołom administracja stanowa. Dodatkowo rada szkoły podaje, obok średniej dla dystryktu i dla całego stanu Kentucky, następujące informacje o szkole:

- zasoby szkolne (wydatki na ucznia, liczba uczniów na nauczyciela, liczba uczniów na komputer podłączony do Internetu, procent komputerów mniej niż pięcioletnich),
- sukces procesu szkolnego (procent uczniów, którzy nie kontynuują nauki, frekwencja, procent powtarzających klasę, procent uczniów, którzy uzyskują maturę),
- kwalifikacje nauczycieli (średni staż pracy, procent nauczycieli z niepełnymi kwalifikacjami, udział nauczycieli w doksztalcaniu zawodowym),
- procedury szkolne dotyczące aktów przemocy, zarekwirowanej broni, narkotyków,
- losy absolwentów (procent absolwentów, którzy poszli na uczelnię wyższą, podjęli służbę wojskową, są zatrudnieni, uczestniczą w kursach zawodowych, pracują na część etatu i dodatkowo się uczą),
- udział rodziców w życiu szkoły (uczestnictwo w zebraniach szkolnych, w wyborach do rad rodziców, liczba godzin pracy społecznej dla szkoły).

Wszystkie te dane są dostępne w przejrzystej formie na dwóch stronach raportu wysyłanego wszystkim rodzicom. Na stronach internetowych dostępne są także bardziej szczegółowe dane o szkole i jej pracy.

Samorządy angielskie do 2006 roku podlegały systemowi monitoringu jakości pracy o nazwie „*Best value*” („Najlepsza jakość”)¹⁰. System został wdrożony na podstawie ustawy Local Government Act 1999 i jego celem było propagowanie poprawy jakości i efektywności usług organizowanych przez samorządy angielskie. Badano zarówno jednostkowe koszty usług, jak też efektywność ich świadczenia. System BVPI (*Best Value Performance Indicators*) obejmował 94 wskaźniki, które podlegały pewnym zmianom z roku na rok, przy czym część była usuwana lub zastępowana nowymi, a część tylko modyfikowana. Na

⁸ Standardy i wymogi przejrzystości stosowane w stanie Kentucky są wyjątkowo przemyślane i interesujące, ale różne ich elementy są stosowane również w innych stanach, por. karty szkolne Nowego Yorku www.emsc.nysed.gov/irts/reportcard, Illinois iirc.niu.edu, Kalifornii www.cde.ca.gov/ta/ac/sa, Wisconsin dpi.wi.gov/spr/dist/dist.html.

⁹ Zob. applications.kde.state.ky.us/schoolReportCardArchive.

¹⁰ Zob. Office of the Deputy Prime Minister (2005), por. też www.dcsf.gov.uk/valueformoney/, www.teachernet.gov.uk/management/atoz/b/bestvalue/, <https://sfb.teachernet.gov.uk/MetricStage.aspx>.

przykład w roku 2004/2005 wycofano się ze wskaźników opisujących wydatki w przeliczeniu na ucznia, ponieważ są to wskaźniki nakładów, a nie wyników edukacyjnych¹¹. *Best Value* obejmował nie tylko oświatę, ale także wszystkie obszary działalności angielskich JST. Jego podstawowym celem było, aby samorzady określiły ilościowo cele swojej działalności i aby same mierzyły, w jakim stopniu je realizują. Od roku 2007 system *Best Value* został zastąpiony systemem Krajowych Wskaźników NIS¹² (*National Indicator Set*), który jeszcze większą uwagę skupia na osiągniętych wynikach, w tym oczywiście także na wynikach testów uczniów, a mniejszą na sposobach ich osiągania. Zestaw 198 wskaźników NIS obejmuje różne dziedziny funkcjonowania samorządów (silne lokalne społeczności, bezpieczna gmina, dzieci i młodzież, zdrowie dorosłych, walka z wykluczeniem i popieranie równości, ekonomia lokalna, zdrowe środowisko), jednak oświata ma w nim największy udział.

Wydaje się, że system angielski, w porównaniu do amerykańskiego, jest bardziej zbliżony do warunków funkcjonowania polskich samorządów, gdyż uwzględnia szereg wymiarów działalności władz lokalnych, nie tylko oświatę. Z drugiej strony zarówno *Best Value*, jak i NIS są skupione na uzyskiwanych przez gminy efektach, i wobec tego – ze względów metodologicznych i technicznych – trudne do wprowadzenia w życie.

6.2.3. Publikowanie informacji o pracy i finansach szkół

Nie ma wątpliwości, że systemy monitorowania pracy szkół i samorządów, analogiczne do kart szkolnych w USA i do systemu *Best Value* w Anglii, wymagają zarówno inwestycji w celu wprowadzenia ich w życie, jak i stałych nakładów na ich utrzymywanie i poprawianie. Jest to duży wydatek, którego użyteczność musi być najpierw zbadana i oceniona. Im bardziej taki system jest złożony, tym większa jest jego użyteczność, lecz jednocześnie jego koszt wzrasta. Nie jest też łatwo ocenić, w jakim stopniu dostępność przejrzystych danych o pracy szkół wpływa na poprawę ich jakości. Warto dodać, że OECD – organizacja, która bardzo wiele zrobiła dla rozwoju wskaźnikowego podejścia do badania oświaty, zwłaszcza w porównywalnym ujęciu międzynarodowym – opublikowała niedawno raport, który zaleca ostrożność w projektowaniu i wdrażaniu takich systemów¹³. Rekomendacje dla Polski muszą więc być bardzo wyważone.

Wydaje się jednak, że Polska powinna podjąć wysiłek, aby zwiększyć przejrzystość zarządzania i finansowania oświatą. Każdy obywatel powinien mieć możliwość uzyskania informacji o lokalnych systemach szkolnych. Zasadne jest wprowadzenie polskiej karty szkoły w formie zbliżonej do amerykańskiego wzoru. Ustawa o systemie oświaty powinna przy tym określać tylko ogólne zasady udostępniania informacji i minimalny zakres wymaganych danych, tak aby każda gmina i powiat mogły opracować kartę szkoły odpowiadającą jej specyficznym problemom i potrzebom.

¹¹ Zob. www.dcsf.gov.uk/valueformoney/index.cfm?action=BestValue.Default&ContentID=50.

¹² Zob. <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/nationalindicator>.

¹³ Zob. OECD 2008.

Zasady udostępniania informacji zawartych w karcie szkoły mogą przyjąć różne formy i być:

- dostępne na stronie internetowej gminy lub powiatu,
- dostępne w każdej szkole w postaci wydrukowanej, pełnej wersji dokumentu,
- dostępne w postaci skróconego, kilkustronicowego wydruku przekazywanego rodzicom i uczniom.

Wydaje się, że przynajmniej na początku można się ograniczyć do rozwiązania najprostszego i najskromniejszego, to znaczy pierwszego z powyższych.

Dane w raporcie szkolnym powinny być publikowane w prostej, łatwej do zrozumienia formie. Mogą się one opierać na informacjach, które już teraz są dostępne w szkolnej i samorządowej dokumentacji¹⁴. Głównymi źródłami tych informacji mogą być dane budżetowe JST (plany finansowe szkół) oraz arkusze organizacyjne szkół. Poniższa, wstępna propozycja zestawu danych do polskich raportów szkolnych spełnia te warunki:

- Wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia dla poszczególnych szkół. Ewentualnie podział tych wydatków na podstawowe kategorie budżetowe: wynagrodzenia wraz z pochodnymi, wydatki bieżące, inwestycje. Możliwe są też bardziej szczegółowe podziały danych o wydatkach, na przykład oddzielnie wydatki płacowe nauczycieli, administracji i personelu technicznego.
- Średnia wielkość oddziału klasowego dla wszystkich klas, liczba uczniów na nauczyciela pełnozatrudnionego i na pracownika niepedagogicznego.
- Kwalifikacje nauczycieli (stopnie awansu zawodowego, staż pracy).
- Średnie wynagrodzenia nauczycieli.
- Procent dzieci zamieszkujących obwód szkolny i uczących się w szkołach poza obwodem, a także procent uczniów szkoły zamieszkujących poza jej obwodem.
- Dane o procesie pedagogicznym (średnia liczba godzin lekcyjnych przypadających na oddział klasowy, informacje o zajęciach dodatkowych i wyrównawczych, zajęciach sportowych).
- Dane o budynku szkoły (powierzchnia, liczba pomieszczeń, powierzchnia sali gimnastycznej, etc.).
- Dane o wyposażeniu szkoły (komputery, pracownie przedmiotowe, biblioteka).
- Przeciętne wyniki uczniów szkoły według rodzaju egzaminów oraz obszarów umiejętności¹⁵.

Dane powinny być dostępne w odniesieniu dla każdej konkretnej szkoły, średnio dla typów szkół w danej JST oraz dla wszystkich szkół prowadzonych przez JST.

Dane te pozwolą rodzicom w większym stopniu kontrolować pracę lokalnego systemu szkolnego. Ich publiczna dostępność skłoni samorządy do bar-

¹⁴ Tworzenie nowych, bardziej złożonych wskaźników opartych na nowych danych jest kosztowne i powinno być odłożone na później.

¹⁵ Obecnie niektóre informacje o wynikach egzaminów na poziomie szkoły zawiera opracowana przez Centralną Komisję Egzaminacyjną strona internetowa www.wynikiegzaminow.pl.

dziej wnikliwego analizowania sposobu, w jaki wykorzystywane są środki publiczne na oświatę.

Wymóg określania przez samorządy ilościowych celów swojej polityki oświatowej, na wzór amerykański i angielski, jest obecnie dla większości JST w Polsce zbyt trudny do spełnienia. Można jednak sformułować skromniejsze wymagania wobec gmin, a mianowicie obowiązek przyjmowania i publikowania lokalnych strategii polityki oświatowej. Można też określić obszary, których takie strategie miałyby dotyczyć, na przykład przewidywania odnośnie liczby uczniów w szkołach, prognozę zapotrzebowania na nauczycieli, analizę potrzeb lokalnego rynku pracy.

6.3. W STRONĘ LOKALNYCH ALGORYTMÓW FINANSOWANIA SZKÓŁ

6.3.1. *Obiektywne trudności w stosowaniu algorytmów*

Stosowanie przez samorządy lokalnych algorytmów podziału środków budżetowych pomiędzy szkoły jest niewątpliwie jednym ze sposobów zapewnienia jawności finansowania oświaty. Przez algorytm należy rozumieć sformułowany wzór albo precyzyjnie opisaną procedurę określającą alokację środków budżetowych dla każdej szkoły na terenie gminy. Dzięki stosowaniu algorytmu gmina:

- Obiektywizuje podział środków i unika podejrzeń o preferencyjne traktowanie jednych szkół kosztem pozostałych.
- Zapewnia szkołom jasny i przewidywalny mechanizm finansowy, co pozwala dyrektorom na planowanie wieloletniego rozwoju szkoły.
- Przenosi ciężar dyskusji o finansowaniu szkół z problemów pojedynczej placówki na problemy zasad i kryteriów przyznawania środków wszystkim placówkom.

Jednak stosowanie algorytmów w warunkach polskich samorządów napotyka też na istotne trudności. Do najważniejszych z nich należą:

- Zróżnicowanie jednostkowych kosztów (wydatków na ucznia) różnych szkół. Dotyczy to zwłaszcza szkół wiejskich i miejskich (problem w gminach miejsko-wiejskich), szkół ogólnodostępnych i szkół specjalnych lub artystycznych (problem miast), pełnych i niepełnych szkół podstawowych (problem gmin wiejskich). Dotyczy to także różnych warunków technicznych szkół.
- Zróżnicowanie oferty edukacyjnej w różnych szkołach. Dotyczy to przede wszystkim szkół podstawowych zlokalizowanych w różnych miejscowościach (słabe wyposażenie małych szkół wiejskich), a także bardzo nierównego poziomu szkół ponadgimnazjalnych (zwłaszcza w dużych miastach).
- Zróżnicowanie potrzeb edukacyjnych uczniów. Dotyczy to zwłaszcza wyższych kosztów kształcenia uczniów z trudnych środowisk, często skoncentrowanych w określonych szkołach.

Z tych powodów większość gmin i powiatów w Polsce stosuje historyczne podejście do określania budżetów szkół, na podstawie wykonania planu finansowego w poprzednim roku z uwzględnieniem inkrementalnych zmian.

Poniżej zostaną przedstawione doświadczenia międzynarodowe w stosowaniu lokalnych algorytmów podziału środków budżetowych między szkoły (na przykładzie Anglii, Bułgarii i Litwy) oraz doświadczenia polskie w tej dziedzinie, na przykładzie Świdnika i Kwidzyna. Następnie omówimy sposoby, w jakie można zachęcić samorządy do wprowadzenia bardziej obiektywnych i przejrzystych metod określania budżetów szkół.

6.3.2. Doświadczenia międzynarodowe

Wymóg stosowania przez *Local Education Authorities* (LEA, Lokalne Władze Oświatowe) w Anglii lokalnych formuł alokacji środków finansowych został wprowadzony w roku 1988 ustawą *Education Reform Act* (ERA)¹⁶. Ustawa ta wprowadziła tzw. delegowane budżety szkolne. Wcześniej LEA ustalały szczegółowy budżet każdej szkoły w podziale na paragrafy klasyfikacji budżetowej. Natomiast ERA ograniczyła kompetencje lokalnej administracji do określania ogólnej wielkości budżetu szkoły, podczas gdy jego szczegółowy podział na poszczególne kategorie wydatków był przyjmowany przez każdą placówkę oddzielnie. Lokalne formuły alokacji mają przeciwdziałać arbitralnemu ustalaniu przez LEA budżetu szkoły, a jednocześnie zwiększają zakres odpowiedzialności dyrektora szkoły.

Teoretycznie ERA dopuszcza nie tylko formuły w postaci matematycznych wzorów, ale także precyzyjnie określone procedury podziału pieniędzy, jednak praktycznie stosowane są wyłącznie różnego rodzaju wzory matematyczne (Ross, Levacic 1999). Formuły te obejmują tylko wydatki bieżące. Wydatki te muszą być jawne – informacje o tym, jaka jest ich postać i jak są stosowane, muszą być dostępne publicznie. ERA nałożyła szereg warunków, które powinny być spełnione przez lokalne formuły:

- 80% wszystkich środków musi być przekazane szkołom proporcjonalnie do liczby uczniów, przy czym można brać pod uwagę wyłącznie wagi związane ze strukturą wieku uczniów. Dzięki temu formuła odzwierciedla różne koszty nauczania na różnych etapach drogi szkolnej. Każda LEA ma prawo przyjąć swoje wagi dla różnych etapów nauczania.
- 5% z powyższych 80% może być ponadto dzielone pomiędzy szkoły na podstawie udziału uczniów o specjalnych potrzebach. Przeciwdziała to tendencji szkół do unikania uczniów niepełnosprawnych.
- Pozostałe 20% jest rozdzielane pomiędzy szkoły na podstawie kryteriów ustalanych przez LEA. Część tych kryteriów może uwzględniać liczbę uczniów określonej kategorii. Mogą to być uczniowie wymagający dodatkowego wsparcia, na przykład pochodzący z rodzin ubogich (z wykorzystaniem liczby ulgowych obiadów przyznawanych w danej szkole) albo z rodzin imigrantów (z wykorzystaniem liczby uczniów, dla których angielski nie jest językiem ojczystym). Mogą to być także uczniowie wyróżniający się, na przykład osiągnięciami sportowymi albo zdolnościami akademickimi lub artystycznymi. Część kryteriów może dotyczyć obiektów szkolnych (po-

¹⁶ Zob. Levacic 2005.

wierzchnia budynków ze względu na koszty ogrzewania, powierzchnia podwórka szkolnego ze względu na potrzeby oczyszczania i ochrony, specjalne wyposażenie szkoły, takie jak basen). LEA może też dodatkowo zwiększyć budżet szkoły na podstawie określonych kryteriów, na przykład ze względu na jej niewielki rozmiar, albo z powodu kosztów związanych z połączeniem dwóch szkół.

Poniższa tabela podaje przykładowy rozkład wag dla uczniów różnego wieku dla jednej wybranej LEA; uczeń klasy pierwszej jest tu traktowany jako uczeń standardowy (Levacic 2005). Podana jest waga podstawowa i dodatkowa waga dla uczniów niepełnosprawnych.

Tab. 6.1. Wagi stosowane przez LEA w algorytmie podziału środków między szkoły

Poziom	Waga podstawowa	Waga dla uczniów niepełnosprawnych
Przedszkole	112,3%	13,7%
Klasy 1–2	100,0%	11,2%
Klasa 3	100,8%	11,2%
Klasy 4–6	100,8%	10,7%
Klasy 7 i wyżej	113,5%	15,3%

Źródło: Levacic (2005).

Jak widać z powyższej tabeli, celem wag zależnych od etapu nauczania jest uwzględnienie wyższych kosztów jednostkowych opieki przedszkolnej (małe grupy uczniów) oraz klas najstarszych (wyższe koszty osobowe wynikające z konieczności nauczania licznych przedmiotów szkolnych).

W 2007 roku również Bułgaria wprowadziła wymóg lokalnych formuł alokacji środków do szkół wraz z delegowanymi budżetami szkolnymi (zob. Iwanow, Danczew 2007)¹⁷. Jednocześnie został wprowadzony system Jednolitych Standardów Kosztowych, czyli określonych kwot przypadających na ucznia w zależności od typu szkoły oraz od jej położenia. Oznacza to, że w gminach o niekorzystnej sieci szkolnej, a więc i mniejszej średniej wielkości oddziału klasowego, kwota na ucznia jest odpowiednio większa. Warunki, które musi spełniać lokalna formuła przyjęta przez bułgarską gminę, są znacznie silniej uregulowane niż w Anglii, co odzwierciedla mniejszy stopień zaufania rządu do samorządów terytorialnych:

- Każda gmina otrzymuje z budżetu centralnego oddzielne transfery na każdy typ prowadzonych przez siebie szkół (przedszkola, szkoły ogólnokształcące, zawodowe, artystyczne).
- 80% ogólnej kwoty dla szkół danego typu musi być przekazywane szkołom proporcjonalnie do liczby uczniów.
- 20% ogólnej kwoty może być rozdzielane pomiędzy szkoły na podstawie wybranych przez gminę kryteriów. Wszystkie te kryteria muszą uwzględniać liczbę uczniów. Na przykład można przeznaczyć ustaloną wcześniej, dodat-

¹⁷ W latach poprzednich budżety delegowane oraz związane z nimi lokalne formuły alokacji były stosowane na zasadzie pilotażowej w 46 spośród 264 gmin bułgarskich.

kową kwotę na ucznia wszystkim szkołom, które mają mniej niż 50 uczniów lub które są ogrzewane przy pomocy oleju opałowego. Jednak dodatki te muszą być naliczane proporcjonalnie do liczby uczniów. Jednocześnie ustawa zabrania stosowania kryteriów związanych z liczbą pracowników szkoły, a także z liczbą i wielkością oddziałów (zob. Ministerstwo Oświaty Bułgarii 2008). Na przykład niedozwolone jest przyznawanie wyższych kwot na ucznia, jeśli szkoła zatrudnia wielu nauczycieli o najwyższych kwalifikacjach lub jeżeli przeciętna wielkość oddziału jest niska.

Zarówno stosowanie delegowanych budżetów szkolnych, jak i szczegółowe rozwiązania dotyczące lokalnych formuł podziału w Anglii i w Bułgarii są podobne. Bułgarscy reformatorzy niewątpliwie korzystali z angielskich doświadczeń. Również delegowanie znacznych uprawnień na poziom szkolny i duża rola dyrektorów szkół to cechy łączące oba systemy. Tymczasem rozwiązanie zastosowane na Litwie jest zupełnie odmienne (zob. rozdział drugi). W roku 2000 wprowadzono tam złożony system *szkolnego koszyka*, którego celem jest zobjektywizowane finansowanie zadań szkolnych w ramach decentralizacji oświaty. Wszystkie zadania szkolne, a więc i wszystkie wydatki, są podzielone na odnoszące się do *procesu szkolnego* oraz na związane ze *środowiskiem szkolnym*. Ministerstwo Oświaty oblicza koszyk szkolny oddzielnie dla każdej szkoły, proporcjonalnie do liczby uczniów. Samorząd otrzymuje jednak nie tylko ogólną kwotę „koszyka szkolnego” dla wszystkich swoich szkół, ale także informację o tym, ile środków naliczono dla każdej z nich. Władze lokalne muszą przekazać szkołom otrzymane w ramach koszyka szkolnego kwoty według następującej formuły:

- 95% kwoty koszyka szkolnego musi być przekazane dokładnie według formuły użytej przez Ministerstwo Oświaty,
- 5% może być dowolnie realokowane przez gminę pomiędzy szkołami.

W przeciwieństwie do Anglii i Bułgarii, lokalna formuła alokacji stosowana na Litwie jest ogólnokrajowym algorytmem podziału środków przeniesionym na poziom lokalny. Jednak gminy litewskie mają pewną swobodę realokacji otrzymanych środków pomiędzy szkołami.

We wszystkich trzech przypadkach (Anglii, Bułgarii i Litwy) stosowanie lokalnej formuły alokacji niewątpliwie zwiększa przejrzystość finansowania szkolnictwa.

6.3.3. Doświadczenia polskie

Szereg samorządów w Polsce od wielu lat stosuje swoje własne algorytmy (formuły, wzory, sformalizowane metody) podziału środków budżetowych na zadania oświatowe. W większości wypadków przybierają one formę tak zwanych *bonów oświatowych* albo *bonów szkolnych* (zob. Bielecki 2005)¹⁸, co oznacza, że istnieje określona kwota przypadająca na jednego ucznia, zaś wielkość budżetu placówki zależy wprost od liczby uczniów. Dwa najbardziej zna-

¹⁸ W rozdziale *Profile polityki oświatowej wybranych samorządów* omówiliśmy między innymi przypadek *krakowskiego bonu oświatowego*, który określa liczbę etatów pedagogicznych szkoły w zależności od liczby uczniów.

ne przykłady stosowania bonów oświatowych w Polsce pochodzą z Kwidzyna oraz Świdnika, gdzie wprowadzono je z chwilą przejścia szkół podstawowych w 1996 roku (zob. Herczyński, Chaber 2004). Początkowo bony te miały postać materialną (drukowaną) i były przekazywane przez władze miejskie rodzicom dzieci w wieku szkolnym. Rodzice wybierali szkołę dla swoich dzieci i oddawali jej bony, zaś szkoła z kolei rozliczała się za ich pomocą z miastem, otrzymując z budżetu finansowanie odpowiedniej wysokości, proporcjonalne do liczby uzyskanych bonów. System bonów w postaci drukowanej nie utrzymał się, ale główne jego cechy pozostały:

- Bony wzmacniają konkurencję między szkołami, gdyż jednocześnie z ich wprowadzeniem miasta zdecydowały o swobodnym wyborze szkoły przez uczniów.
- Bony są mechanizmem podziału środków budżetowych miasta pomiędzy poszczególne szkoły.
- Bony zapewniają przejrzysty system finansowania szkół.

Oczywiście wszystkie lokalne systemy bonów funkcjonują w ramach polskiego ustawodawstwa oświatowego, które nakłada na gminy obowiązek decydowania o sieci szkolnej i finansowania szkół podstawowych i gimnazjów. A zatem nawet jeżeli w wyniku konkurencji szkół o uczniów „niewidzialna ręka rynku” wskaże, które szkoły nie cieszą się zaufaniem rodziców i powinny zniknąć, decyzja o zamknięciu placówki musi być formalnie podjęta przez władze gminy. To one są odpowiedzialne za wszystkie konsekwencje takiej decyzji, muszą między innymi zapewnić uczniom możliwość uczęszczania do szkoły, wypłacić nauczycielom odprawy, rozporządzić majątkiem szkoły. Zarówno Kwidzyn, jak i Świdnik miały trudności z dostosowaniem swojej sieci szkolnej do malejącej liczby uczniów w latach 2002–2004. Praktyczne wdrożenie w życie „wskazanej przez rynek” decyzji okazało się problematyczne.

Warto zwrócić uwagę na to, że ustalanie budżetów szkół na podstawie formuł wymaga uwzględnienia szeregu czynników wpływających na zróżnicowane koszty kształcenia w poszczególnych szkołach. Należą do nich warunki techniczne szkoły (powierzchnia, system grzewczy, stan okien i dachu), struktura populacji uczniowskiej (liczba uczniów z „trudnych” środowisk), poziom kwalifikacji nauczycieli. Z tego powodu formuły bezpośredniej alokacji środków do szkół w krajach zaawansowanych są z reguły bardzo złożone¹⁹. Nie sprzyja to oczywiście przejrzystości systemu finansowania szkół, gdyż stosowane algorytmy są mało zrozumiałe nawet dla dyrektorów szkół, nie mówiąc już o rodzicach uczniów. Bony oświatowe są z kolei bardzo uproszczoną metodą alokacji środków, która uwzględnia tylko jeden czynnik, mianowicie liczbę uczniów. Tymczasem zbyt proste formuły, które nie uwzględniają istotnych różnic kosztów prowadzenia szkół w różnych środowiskach i w różnych warunkach technicznych, mogą okazać się po prostu niesprawiedliwe i nieefektywne.

¹⁹ Patrz przykłady formuł używanych w Australii i w Anglii (Ross, Levacic 1999) Również formuła stosowana na Litwie jest bardzo trudna do zrozumienia, por. rozdział drugi.

W Polsce MEN stosuje corocznie modyfikowany algorytm podziału subwencji oświatowej między JST (szczegółowo opisany w rozdziale czwartym). Teoretycznie organy prowadzące szkoły, czyli samorzady terytorialne, mogą więc dokładać starań, by zastosować ten sam algorytm do finansowania poszczególnych szkół. Mimo braku pełnych danych na ten temat wiadomo, że w przeszłości podejście to było stosowane przez niektóre polskie gminy i powiaty. Na przykład gmina Opoczno stosowała zasadę, że przy pomocy algorytmu MEN wyznaczało budżet dużych szkół podstawowych i gimnazjów w mieście, zaś budżety małych szkół wiejskich były określane zgodnie z ich potrzebami budżetowymi. Jednak od szeregu lat większość samorządów, w tym zwłaszcza gmin, wydaje na zadania oświatowe znacznie więcej pieniędzy, niż otrzymuje w ramach subwencji oświatowej. Z tego powodu bezpośrednie stosowanie algorytmu MEN staje się bardzo trudne.

6.3.4. Możliwości powszechnego stosowania lokalnych formuł w warunkach polskich

Powtórzmy sformułowany w poprzednim rozdziale dylemat dotyczący stosowania lokalnych formuł alokacji środków do szkół:

- Zbyt proste formuły nie zapewniają efektywnego podziału środków między szkoły, przyznając za dużo pieniędzy jednym szkołom, a zbyt mało innym.
- Zbyt złożone formuły nie sprzyjają przejrzystości i demokratycznej kontroli nad wydawaniem środków publicznych, gdyż mało osób jest w stanie je zrozumieć.

Aby zilustrować pierwszy w powyższych punktów, rozważmy sytuację dwóch hipotetycznych szkół podstawowych. Pierwsza ma około stu uczniów, druga – około dwustu. W pewnych okolicznościach koszty bieżące funkcjonowania obu szkół mogą być bardzo zbliżone. Załóżmy, że obie szkoły prowadzą sześć oddziałów, po jednym w każdej klasie (szkoła z dwustoma uczniami stworzyła znacznie większe oddziały). Należy oczekiwać, że liczba nauczycieli w obu szkołach będzie zbliżona, podobnie jak łączna kwota ich wynagrodzeń. Obie placówki muszą zapewnić tę samą ilość pomieszczeń szkolnych. Jednak system bonów przyznałby drugiej szkole dwa razy wyższy budżet niż pierwszej. Byłaby to alokacja nieefektywna. Jeżeli budżet pierwszej szkoły będzie wystarczający, druga dostanie za dużo środków. Jeżeli budżet drugiej szkoły będzie odpowiadał jej rzeczywistym potrzebom, budżet pierwszej okaże się daleko niewystarczający.

Drugi z powyższych punktów wystarczy zilustrować stwierdzeniem, że niektóre lokalne formuły wykorzystywane przez angielskie LEA stosują kilkadziesiąt wskaźników i zajmują kilkanaście stron papieru. Liczba osób, które z zainteresowaniem i ze zrozumieniem przeczytają takie dokumenty, jest bardzo ograniczona. Sytuacja na Litwie nie jest łatwiejsza. Tak więc formuły te stają się z konieczności narzędziem wyspecjalizowanego biurokratycznego zarządzania i finansowania szkół, z trudem nadającego się na temat dyskusji na radzie gminy, nie mówiąc już o spotkaniach z rodzicami uczniów.

Wydaje się, że w warunkach polskich wprowadzenie ustawowego wymogu stosowania lokalnych formuł alokacji środków budżetowych do szkół nie jest celowe. Samorządy mogą oczywiście stosować formuły alokacji w ramach własnej inicjatywy. Jednak wydaje się, że w obecnych warunkach jest to możliwe i użyteczne tylko przy zaistnieniu pewnych warunków:

- Szkoły zarządzane przez daną gminę muszą mieć zbliżoną wielkość, nie powinny to być zbyt małe szkoły. W praktyce oznacza to ograniczenie użyteczności formuł do terenów miejskich. Nie jest zaskoczeniem, że pierwsze systemy bonów zostały przyjęte właśnie w miastach (Kwidzyn, Świdnik, Kraków).
- Warunki techniczne i stan budynków poszczególnych szkół powinny być podobne. W praktyce oznacza to, że przed wdrożeniem formuły podziału środków gmina powinna doinwestować swoje szkoły.

Polska nie powinna iść w ślady Anglii i Bułgarii, narzucając samorządom bezwzględny, ustawowy obowiązek stosowania lokalnych formuł alokacyjnych. Rząd (MEN) może jednak śledzić i analizować doświadczenia poszczególnych samorządów w tej dziedzinie, i wspierać proces upowszechniania formuł i wymiany informacji. Godnym polecenia działaniem jest organizowanie konferencji samorządów poświęconych problemom lokalnego zarządzania i finansowania oświaty.

Należy także rozważyć wprowadzenie wymogu publikacji przez JST stosowanych przez nie procedur budżetowych, służących do uzgadniania planów finansowych szkół. Taki opis stosowanych procedur powinien jasno określić uczestników procesu i etapy pracy, ale jego formę i poziom szczegółowości należałoby pozostawić gminom i powiatom do samodzielnej decyzji.

6.4. PODSUMOWANIE

Dwa podstawowe mechanizmy zapewnienia przejrzystości finansów oświaty na lokalnym szczeblu omówione w niniejszym rozdziale to karty szkoły, wzorowane na przykładzie amerykańskim oraz lokalne formuły alokacji środków do poszczególnych szkół. Konkluzje są następujące:

- Nie ma w Polsce odpowiednich warunków pozwalających na wprowadzenie ustawowego wymogu stosowania lokalnych formuł alokacji w celu wyznaczania budżetów szkół. Dotyczy to zarówno prostych formuł (bonów oświatowych), jak i potencjalnie złożonych formuł (analogicznych do stosowanych w Anglii). Tym niemniej samorządy powinny mieć prawo do eksperymentowania w tym zakresie, zaś rząd może wspierać proces wymiany doświadczeń.
- Można jednak wprowadzić wymóg, aby samorządy podawały do publicznej wiadomości opis procedury budżetowej stosowanej przy ustalaniu planów finansowych szkół. W przypadkach, kiedy samorząd stosuje swoją formułę alokacji, będzie musiał ją publicznie przedstawić w postaci spisanego algorytmu.
- Wprowadzenie kart szkoły, analogicznych do stosowanych w niektórych stanach USA, jest możliwe i wzmocniłoby społeczną kontrolę nad proce-

sem zarządzania i finansowania szkół. Jednak zakres wymaganych danych musi być ograniczony, powinny być one łatwe do zrozumienia; ich zbieranie i udostępnianie nie powinno wymagać od gmin dużego wysiłku organizacyjnego.

- Wymaganie od gmin, aby określały swoją politykę oświatową w postaci ilościowych celów, by same mierzyły i podawały do wiadomości publicznej osiągnięte na tej drodze rezultaty, jest przedwczesne. Dla zbyt wielu gmin w Polsce taki wymóg byłby trudny do spełnienia. Jednak MEN powinien wspierać wszelkie inicjatywy własne samorządów w tym zakresie i promować wymianę doświadczeń.

Na zakończenie warto zauważyć, że uważnymi czytelnikami opublikowanych przez samorządy kart szkolnych będą bez wątpienia inne samorządy, które będą chciały porównać swoje szkoły, jak też nakłady na nie, z tym, co można zaobserwować w innych gminach zbliżonej wielkości, ale o innych uwarunkowaniach. Innymi słowy, wymóg publikowania kart szkolnych będzie sprzyjał propagowaniu dobrych wzorów i wzajemnemu uczeniu się samorządów od siebie.

PROFILE POLITYKI OŚWIATOWEJ WYBRANYCH SAMORZĄDÓW

7.1. WSTĘP

Niniejszy rozdział jest poświęcony praktyce finansowania oświaty przez samorządy terytorialne. Zamiarem autorów jest zwrócenie uwagi na zróżnicowane mechanizmy finansowania i zarządzania oświatą stosowane w polskich gminach.

Dla potrzeb analizy gminy podzielono na sześć grup, ze względu na ich wielkość (liczbę mieszkańców):

1. powyżej 400 tysięcy mieszkańców (w tym Warszawa i Kraków),
2. od 100 do 400 tysięcy mieszkańców,
3. od 30 do 100 tysięcy mieszkańców,
4. od 15 do 30 tysięcy mieszkańców,
5. od 7,5 do 15 tysięcy mieszkańców,
6. poniżej 7,5 tysięcy mieszkańców.

W ramach każdej z powyższych sześciu grup omawiane są ogólne cechy systemów oświatowych na przykładzie wybranych gmin (od dwóch do czterestu zależnie od wielkości grupy). Ponadto polityka finansowania oświaty w jednej wybranej gminie w każdej z sześciu grup jest przedstawiona bardziej szczegółowo.

7.2. WARSZAWA–KRAKÓW

W Polsce jest siedem miast o liczbie mieszkańców powyżej 400 tysięcy. Spośród nich szerzej omówione będą polityki oświatowe Warszawy i Krakowa.

Tab. 7.1. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych Warszawy i Krakowa (2006 r.)

	Warszawa	Kraków	Średnia dla 7 miast
Dochody własne <i>per capita</i> 2006	4302	2117	2457
Subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia	3598	4056	3654
Wydatki oświatowe (bez przedszkoli) w przeliczeniu na ucznia	7181	5590	5604
Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	166	99	122
Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	227	156	172
Wydatki oświatowe jako % subwencji	248	160	179
% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach	87,6	74,2	71

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

System szkolny Warszawy (prawie dwa razy większy od krakowskiego) jest największym lokalnym systemem oświatowym Polsce, co samo w sobie czyni go unikalnym. Jednak nawet biorąc ten fakt pod uwagę, niektóre różnice między polityką oświatową Warszawy i Krakowa są uderzające.

Po pierwsze, w 2007 roku wydatki oświatowe Warszawy przeliczone na jednego ucznia (nie licząc przedszkoli) były o ponad 1500 złotych wyższe niż Krakowa. Co więcej, podczas gdy w Krakowie otrzymana przez miasto subwencja oświatowa wystarczyła na pokrycie wszystkich wydatków płacowych w oświacie, łącznie z przedszkolami, o tyle w Warszawie subwencja pokryła zaledwie 60% tych kosztów.

Częściowo różnica ta może być wyjaśniona przez wyższe wynagrodzenia nauczycielskie w Warszawie. Tabela 7.2 przedstawia przeciętne wynagrodzenia nauczycieli pełnozatrudnionych w obu miastach. Jak widać, wynagrodzenia warszawskich nauczycieli są o około 20% wyższe niż krakowskich. Prawdopodobnie główną przyczyną tych różnic jest inna presja, jaką na płace nauczycieli wywierają porównywane lokalne rynki pracy. Według GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Warszawie (ogólne, nie tylko nauczycielskie) było w 2006 roku aż o 37,6% wyższe niż w Krakowie. Krakowska średnia była zresztą zaledwie o 4,4% wyższa od średniej ogólnokrajowej.

Tab. 7.2. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli we wrześniu 2007 roku według stopni awansu w Warszawie i Krakowie (w zł)

Średnie wynagrodzenia	Warszawa	Kraków	Warszawa/Kraków (%)
Nauczycieli stażystów	1614	1389	116
Nauczycieli kontraktowych	2203	1869	118
Nauczycieli mianowanych	3041	2513	121
Nauczycieli dyplomowanych	4003	3298	121

Źródło: SIO¹.

Zatem różnice w wynagrodzeniach nauczycielskich Warszawy i Krakowa, choć znaczące, są mniejsze niż te, które wystąpiłyby prawdopodobnie w sytuacji „wolnorynkowego” ustalania tych płac, czyli gdyby odzwierciedlały realną sytuację na obu rynkach pracy.

Relatywnie wysokie wynagrodzenia nauczycieli w Warszawie mogą mieć także inne, pozarynkowe źródło. Przed przeprowadzoną w 2002 roku reformą łączącą jedenaście warszawskich gmin w jedną jednostkę administracyjną zaможna gmina Śródmieście płaciła wysokie pensje nauczycielskie. Po zjednoczeniu (jako że trudno było te pensje obniżyć) miasto było zmuszone do wyrównywania wynagrodzeń nauczycieli w innych dzielnicach w stosunku do wynagrodzeń śródmiejskich. Obecnie, jak wskazują dane SIO, między dzielnicami Warszawy nie występują znaczące różnice w wysokości wynagrodzeń nauczycieli.

¹ System Informacji Oświatowej.

Zaskakujące jest, że przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w Krakowie są (według danych SIO z września 2007 roku) niższe niż średnie ogólnopolskie dla każdego stopnia awansu zawodowego.

Między Krakowem i Warszawą występuje znaczna różnica w strukturze kadry nauczycielskiej z uwagi na stopnie awansu zawodowego. Jak wynika z tabeli 7.3, w Krakowie znacznie wyższy jest udział nauczycieli dyplomowanych w kadrze (co powinno podwyższać koszty płacowe). Niższy niż w Warszawie jest natomiast odsetek nauczycieli mianowanych.

Tab. 7.3. Struktura kadry nauczycielskiej w Warszawie i Krakowie, wrzesień 2007 roku

Kadra nauczycielska (2007/2008)	Warszawa	Kraków
% nauczycieli stażystów	5,3	5,3
% nauczycieli kontraktowych	20,2	16,2
% nauczycieli mianowanych	44,3	31,2
% nauczycieli dyplomowanych	30,3	47,3

Źródło: SIO.

Przyczyna tak dużych różnic (17 punktów procentowych w przypadku nauczycieli dyplomowanych) nie jest oczywista. Wydaje się nieprawdopodobne, by w stolicy proces awansu zawodowego był hamowany przez niskie kwalifikacje nauczycieli. Nie jest także możliwe, by sam organ prowadzący wpływał na proces awansu, chcąc go spowolnić.

Jedno z możliwych wyjaśnień polega na tym, że warszawscy nauczyciele, których zarobki są znacznie wyższe niż średnia pensja nauczycielska w kraju, mają mniejszą motywację, by szybko awansować. W Krakowie, odwrotnie, szybki awans zawodowy zdaje się hamować wzrost wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu, lub też awans zawodowy jest uznawany za alternatywny w stosunku do podwyżek płac – sposób podnoszenia statusu materialnego. Jednak wobec faktu, że w zawodach niezwiązanych z oświatą średnie wynagrodzenie w Warszawie przewyższa płace w Krakowie znacznie wyraźniej niż w przypadku samych wynagrodzeń nauczycielskich, motywacja warszawskich pedagogów do osiągania wysokich zarobków powinna być silna.

Jest prawdopodobne, że odmienna struktura nauczycieli z uwagi na stopnie awansu wynika w znacznej mierze z odmiennej polityki kuratoriów oświaty. Ściślej rzecz biorąc, wolniejszy awans w Warszawie jest efektem stosowania ostrzejszych kryteriów (czy też raczej ostrzejszej interpretacji kryteriów, które formalnie pozostają takie same)². Przedstawiciele urzędu miasta Krakowa zwracają uwagę na to, że następuje dewaluacja awansu zawodowego – kuratorium, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania nowego systemu, zbyt łatwo nadawało stopień nauczyciela dyplomowanego.

Tabela 7.4 przedstawia (dla przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i liceów ogólnokształcących) średnie wielkości oddziałów szkolnych, liczbę uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski oraz liczbę uczniów

² Wskazuje na to fakt, że różnice w strukturze kadry według stopni awansu zawodowego dotyczą nie tylko Warszawy i Krakowa, ale całych województw: mazowieckiego i małopolskiego.

przypadającą na jeden etat niepedagogiczny w Warszawie i w Krakowie. Jak widzimy, różnice w średniej wielkości oddziałów są niewielkie, z wyjątkiem liceów, gdzie Kraków ma nieco wyższą liczbę uczniów w przeciętnym oddziale.

Tab. 7.4. Wybrane cechy sieci szkolnej Krakowa i Warszawy, wrzesień 2007 roku

	Średnia wielkość oddziału		Liczba uczniów na jeden etat pedagogiczny		Liczba uczniów na jeden etat niepedagogiczny	
	Warszawa	Kraków	Warszawa	Kraków	Warszawa	Kraków
Przedszkola	25,1	24,8	10,9	16,0	8,6	10,8
Szkoły podstawowe	23,0	23,4	11,8	10,9	28,9	31,7
Gimnazja	26,0	26,3	14,5	10,3	39,3	44,9
Licea ogólnokształcące	29,7	32,2				

Źródło: Raporty urzędów miejskich Warszawy i Krakowa³.

Znacznie większe jest zróżnicowanie liczby uczniów przypadających na jednego pracownika oświaty. Jeśli chodzi o pracowników pedagogicznych, wyniki porównania dwóch miast są mieszane: Warszawa zatrudnia więcej nauczycieli w stosunku do liczby uczniów (wychowanków) w przedszkolach, podczas gdy Kraków – w szkołach podstawowych i gimnazjach. Być może bardziej interesujący jest jednak fakt, że na wszystkich poziomach kształcenia, dla których dostępne są dane, Kraków ma o około 10% więcej uczniów (wychowanków) przypadających na jeden etat niepedagogiczny. Wskazuje to na fakt, że Kraków przykładą większą wagę niż Warszawa do racjonalizacji zatrudnienia pracowników niepedagogicznych.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Krakowie

Kraków, poza Strategią Rozwoju Krakowa, posiada odrębny dokument dotyczący polityki oświatowej. Jest to jednak strategia nieformalna (robocza), gdyż na skutek konfliktów Rada Miasta przyjęła ją jako uchwałę NR XL/365/04 z dnia 3 marca 2004 roku „w sprawie przyjęcia do wiadomości przez Radę Miasta wstępnej informacji o sytuacji w oświacie na terenie Miasta Krakowa”. Edukacji publicznej na terenie miasta jest także poświęcony osobny portal internetowy (www.portaledukacyjny.krakow.pl) prowadzony przez Wydział Edukacyjny UM.

Podobnie jak inne gminy w Polsce, w ostatnich latach w Krakowie miał miejsce silny niż demograficzny w rocznikach odpowiadających wiekowi szkolnemu. Miasto prowadzi na bieżąco prognozy demograficzne o siedmioletnim horyzoncie czasowym. Mimo spadku liczby uczniów w ciągu ostatnich dwóch kadencji zlikwidowano tylko jedną szkołę (gimnazjum). Kilka szkół podstawowych zostało przekazanych niepublicznym organom prowadzącym. Również pięć placówek przedszkolnych przekształcono w przedszkola niepubliczne.

Polityka oświatowa Krakowa zakłada, że liczba uczniów w szkole podstawowej na terenie miasta nie może być mniejsza niż 120, zaś w przypadku gimnazjum – 150. Wymaga się także, by średnia wielkość oddziału szkolnego wynosiła 25 uczniów.

³ Wobec dostępności innych źródeł odstąpiono tu od wykorzystania SIO jako źródła danych. SIO zawiera błędy i nieścisłości, które nie mają istotnego wpływu na statystyczny obraz systemu oświaty w skali kraju, jednak w skali jednego miasta mogą zniekształcać rzeczywistość.

Miasto określa też dodatkowe kryteria wskazujące na szkoły „problemowe”, które powinny być zamknięte lub połączone z innymi placówkami. Za takie uznaje szkoły, w których liczba uczniów zmniejszyła się w ciągu ostatnich trzech lat o ponad 30% oraz w których wydatki przypadające na jednego ucznia przekraczają o więcej niż 25% średnią wielkość dla Krakowa.

Obecnie minimalnej dopuszczalnej wielkości nie osiąga siedem szkół podstawowych. Miasto prowadzi z nimi rozmowy o możliwości ich przejścia przez stowarzyszenia rodziców.

Jako duże miasto Kraków posiada gęstą sieć placówek oświatowych i obwody szkolne mają charakter raczej umowny. Z danych urzędu miasta wynika, że ponad 40% uczniów szkół podstawowych i ponad połowa gimnazjalistów uczęszcza do szkoły poza macierzystym obwodem. Z oczywistych względów problem obowiązkowego dowożenia uczniów do szkół obwodowych dotyczy Krakowa w bardzo niewielkim stopniu. Refundowany jest dojazd dzieci (komunikacją miejską) do pojedynczych szkół na peryferiach miasta. Ponadto Kraków zleca dowożenie prywatnemu przewoźnikowi.

Kraków ma dobre doświadczenie ze współpracą z małopolskim kuratorium oświaty. Nie odnotowano ingerencji kuratora w decyzje organu prowadzącego dotyczące kształtu sieci szkolnej. Sporadycznie kwestionowane były arkusze organizacyjne szkół i przedszkoli (problemy dotyczyły liczebności oddziałów przedszkolnych i kwalifikacji nauczycieli), jednak wszystkie problemy udaje się rozwiązywać bezkonfliktowo.

Miasto daje szkołom autonomię w dziedzinie organizacji dodatkowych zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych. Dyrektorzy szkół mogą przeznaczать na ten cel nadwyżki finansowe wynikające z niewykorzystania alokacji w ramach tzw. krakowskiego bonu edukacyjnego (działanie bonu wyjaśnione jest poniżej). Ponadto w krakowskich szkołach są prowadzone zajęcia w ramach ogólnomiejskich programów – na przykład zajęcia przygotowujące uczniów gimnazjów do egzaminu DSD2 z języka niemieckiego.

Wielkość otrzymywanej przez samorząd części oświatowej subwencji ogólnej nie jest traktowana jako kryterium przy ustalaniu budżetu oświatowego, natomiast pomaga porównać ponoszone koszty i ich racjonalność (wskaźnik subwencji na jednego ucznia, wydatki ponad subwencję na jednego ucznia, stosunek faktycznych wydatków do subwencji) do sytuacji w innych miastach. Wobec braku ogólnopolskich standardów finansowania edukacji (ich brak jest przez przedstawicieli miasta Krakowa krytykowany) subwencja pełni rolę *quasi*-standardu wykorzystywanego do monitorowania wydatków. Budżet oświatowy Krakowa jest konstruowany oddzielnie w zakresie wydatków na płace nauczycielskie i pozostałych wydatków. Jeśli chodzi o wynagrodzenia nauczycieli, stosowany jest wspomniany powyżej tzw. krakowski bon oświatowy. W ramach tego mechanizmu liczba etatów nauczycielskich „przystępujących” szkole jest bezpośrednio funkcją liczby uczniów uczęszczających do niej. Liczbę etatów mnoży się następnie przez wskaźnik określający strukturę stopni awansu zawodowego nauczycieli w danej szkole, co ostatecznie określa budżet plac nauczycielskich. System zawiera także element nagradzający szkoły za efektywność kosztową: placówki, w których nie wszystkie środki z bonu oświatowego zostaną wykorzystane na wynagrodzenia, mogą przeznaczyć nadwyżkę na pokrycie kosztów dodatkowych zajęć dydaktycznych lub pozalekcyjnych, etaty administracyjne lub inne wydatki bieżące. Decyzje w tej sprawie podejmuje dyrektor placówki.

Jeśli chodzi o pozostałe wydatki (poza wynagrodzeniami nauczycieli), budżet jest tworzony w oparciu o zapotrzebowanie finansowe zgłaszane przez szkoły. Łączna kwota zapotrzebowania jest weryfikowana przez skarbnika miasta, który ustala pułap całkowitych wydatków oświatowych miasta w tym zakresie. Następnie budżety poszczególnych szkół są proporcjonalnie zmniejszane, by pułap nie został przekroczony.

Od 2010 roku planowane jest włączenie do krakowskiego bonu oświatowego także wydatków na administrację i obsługę. Kwota (a nie liczba etatów, jak w przypadku nauczycieli) przypadająca szkole na te cele będzie uzależniona od liczby uczniów. Obecnie dla każdej szkoły liczba etatów administracyjnych i obsługi wyznaczana jest oddzielnie między innymi na podstawie liczby uczniów, powierzchni i stanu budynków, liczby nauczycieli.

Na 2010 rok planowane jest uruchomienie zintegrowanego systemu zarządzania oświatą.

Sposób kalkulowania poszczególnych składników wynagrodzenia nauczyciela (w tym dodatku motywacyjnego, dodatków funkcyjnych i nagród dla nauczycieli) jest co roku zapisywany w regulaminie wynagradzania, którego treść podlega negocjacji z związkami zawodowymi. W Krakowie takie negocjacje trwają do dwóch miesięcy. Według obecnych regulacji dodatek motywacyjny dla nauczycieli jest ustalany przez dyrektora szkoły, który ma do dyspozycji kwotę równą 6% sumy wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli w tej szkole. Indywidualny dodatek motywacyjny nie może przekroczyć 30% wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela. Dodatki motywacyjne dla dyrektorów są ustalane przez prezydenta Krakowa, przy czym indywidualny dodatek nie może przekroczyć 40% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora.

Kraków ma ponadto dość rozbudowany system nagród dla nauczycieli. 70% funduszu nagród pozostaje w dyspozycji dyrektorów szkół, którzy przyznają nagrody nauczycielom (indywidualnie od 400 zł do 70% nagrody Prezydenta Miasta Krakowa). 30% funduszu jest natomiast dzielone przez prezydenta miasta za przeznaczeniem na nagrody dla dyrektorów i nauczycieli. Nagroda Prezydenta Miasta Krakowa wynosi około 3500 zł i obejmuje co roku około trzystu nauczycieli i dyrektorów. Ponadto ze środków spoza funduszu nagród miasto funduje corocznie dziesięć nagród dla najlepszych nauczycieli (nagrody edukacyjne miasta Krakowa) w wysokości około 7000 złotych. Osobne nagrody (400–500 zł) otrzymują także opiekunowie laureatów olimpiad przedmiotowych.

Krakowskie szkoły mają prawo pozyskiwać dochody własne (zasady określa uchwała rady miejskiej). Głównym źródłem tych dochodów jest wynajem pomieszczeń. Wpływy są gromadzone na odrębnym rachunku i mogą być przez szkołę wykorzystane na remonty, bieżące utrzymanie i wyposażenie. Szkoła jest zobowiązana do odprowadzenia do budżetu miasta 5% uzyskanych dochodów własnych.

Dyrektorzy szkół posiadają także pewien zakres autonomii w zakresie zmian struktury budżetu szkoły, mają mianowicie prawo dokonywania przesunięć w ramach tzw. paragrafów płacowych oraz w ramach paragrafów rzeczowych. Dyrektorzy nie mogą natomiast przesuwać środków między tymi dwiema kategoriami wydatków.

Finansowanie poszczególnych szkół nie jest w żaden sposób powiązane z wynikami egzaminów zewnętrznych, chociaż same wyniki są uważnie analizowane. Osiągnięcia uczniów w gimnazjach są badane w powiązaniu z wynikami szkół podstawowych w najbliższej okolicy. Jest to zatem podejście skoncentrowane na szacowaniu edukacyjnej wartości dodanej. W Krakowie nie wypracowano jednak narzędzia analitycznego służącego takim badaniom.

Kraków podejmuje działania naprawcze w szkołach o znacznym udziale uczniów ze środowisk zagrożonych i w szkołach doświadczających trudności wychowawczych. Problem występuje najsilniej w gimnazjach. Mają one zwiększoną liczbę etatów psychologów i pedagogów. Większe szkoły mogą ponadto zagospodarowywać nadwyżkę z krakowskiego bonu oświatowego na cele związane z rozwiązywaniem problemów wychowawczych. Miasto korzysta też z programów finansowanych z EFS – np. organizuje warsztaty przeciwdziałania agresji (specjalne zajęcia dla wybranych uczniów, nauczycieli i rodziców).

7.3. MIASTA O LICZBIE MIESZKAŃCÓW MIĘDZY 100 TYSIĘCY A 400 TYSIĘCY

W trzydziestu dwóch polskich miastach liczba mieszkańców wynosi od 100 do 400 tysięcy. Tabela 7.5 zawiera dane o dochodach własnych *per capita* dla wybranych miast, o wydatkach na edukację w relacji do otrzymanej subwencji oświatowej oraz o odsetku dzieci uczęszczających do przedszkoli. W omawianej grupie miast jednostki o wyższych dochodach własnych mają tendencję do przeznaczania większych środków na zadania oświatowe (w relacji do subwencji), jednak zależność ta nie jest silna i występuje wiele wyjątków od tej reguły. Miasta o relatywnie niskich dochodach wydają niekiedy stosunkowo dużo na oświatę, a wiele tych o wysokich dochodach ma relatywnie niski stosunek wydatków oświatowych do subwencji oświatowej.

Jak wynika z tabeli 7.5, subwencja oświatowa w bardzo różnym stopniu pokrywa wydatki placowe w systemach oświatowych miast (łącznie z wynagrodzeniami w przedszkolach). Średnio w grupie trzydziestu dwóch miast wydatki placowe razem z pochodnymi stanowią 107% otrzymanej subwencji. Jednak Białystok i Rzeszów wydają na ten cel około 100% subwencji, podczas gdy Gdynia i Dąbrowa Górnicza – odpowiednio 118% i 145%. Jednocześnie we wszystkich miastach łączne wydatki na edukację znacznie przekraczają kwoty otrzymanych subwencji oświatowych.

Co ciekawe, trzy miasta o najwyższym udziale dzieci uczęszczających do przedszkoli, Białystok, Kielce i Rzeszów, należą do tych, które w stosunkowo niewielkim stopniu finansują oświatę ze środków innych niż otrzymana subwencja.

Tabela 7.6 pokazuje, że Rzeszów i Kielce prowadzą politykę dużych oddziałów szkolnych. Oba miasta mają także wyższy niż przeciętny wskaźnik liczby uczniów przypadających na jeden etat pedagogiczny. Tymczasem Dąbrowa Górnicza utrzymuje małe oddziały praktycznie we wszystkich typach szkół i w efekcie przypada tu bardzo niewielu uczniów na jednego nauczyciela. Bardziej złożona jest polityka Gdyni, Białegostoku i Radomia. Pierwsze dwa miasta utrzymują stosunkowo małe oddziały w liceach ogólnokształcących, ale w innych typach szkół znajdują się w okolicach średniej dla całej grupy. Radom natomiast ma duże oddziały szkolne oraz liczbę uczniów przypadających na nauczyciela zbliżoną do średniej grupowej.

Tab. 7.5. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 100 000 a 400 000 (2006 r.)

	Dochody własne <i>per capita</i>	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia	Wydatki oświatowe w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach
Radom	1197	3866	5056	108	136	141	38
Białystok	1411	3699	5007	100	142	152	74
Kielce	1421	3637	4766	105	138	148	67
Rzeszów	1572	3846	4675	104	135	139	71
Dąbrowa Górnicza	2012	3921	6559	145	189	192	56
Gdynia	2079	3479	5196	118	164	166	56
Średnia dla 32 miast	1593	3664	5086	107	153	161	62

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Tab. 7.6. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w miastach między 100 a 400 tys. mieszkańców w 2007 roku

	Średnia wielkość oddziału							Uczniowie na nauczyciela
	przedszkola	szkoły podstawowe	gimnazja	LO	licea profilowane	technika	ZSZ	
Radom	25,6	22,6	25,5	31,0	28,1	27,2	22,2	10,2
Białystok	24,4	21,5	23,1	26,9	20,8	25,2	20,0	9,2
Kielce	25,4	22,6	25,2	31,3	26,2	25,6	21,7	11,4
Rzeszów	24,6	22,6	25,0	34,0	27,0	29,1	25,0	10,7
Dąbrowa Górnicza	24,4	18,6	22,5	28,0	22,2	21,6	15,0	8,4
Gdynia	25,7	21,4	24,2	27,2	24,1	25,9	20,3	9,6
Średnia	24,9	22,7	25,6	28,2	24,1	26,4	25,5	9,2

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

W tabeli 7.7 przedstawiono strukturę etatów nauczycielskich według stopni awansu zawodowego oraz przeciętne wynagrodzenia w ramach stopni awansu dla sześciu miast. Interesujący jest relatywnie niski odsetek nauczycieli dyplomowanych w Gdyni. Sugeruje to, że albo miasto ma stosunkowo młodą kadrę nauczycielską, albo właściwe kuratorium oświaty organizuje egzaminy na wyższym poziomie niż w innych częściach kraju. Natomiast Radom i Dąbrowa mają dość wysoki udział nauczycieli dyplomowanych w kadrze. Jednocześnie o ile w Radomiu, Kielcach, Rzeszowie i Białymstoku średnie wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu kształtują się znacznie poniżej średnich dla wszystkich trzydziestu dwóch miast, to w Dąbrowie Górniczej i Gdyni są one zbliżone do średniej lub ją przekraczają.

Tab. 7.7. Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w miastach o liczbie mieszkańców między 100 a 400 tys. w 2007 roku

	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie w zł			
	stażyści	kontraktowi	mianowani	dyplomowani	stażyści	kontraktowi	mianowani	dyplomowani
Radom	5	16	28	52	1388	1776	2449	3208
Białystok	4	16	33	47	1336	1855	2475	3277
Kielce	5	14	31	49	1382	1858	2518	3209
Rzeszów	5	15	31	49	1297	1830	2459	3222
Dąbrowa Górnicza	4	16	29	51	1359	1903	2522	3435
Gdynia	5	17	41	37	1271	1896	2570	3450
Średnia	5	16	36	43	1371	1909	2603	3434

Źródło: SIO.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Dąbrowie Górniczej

Gmina Dąbrowa Górnicza nie posiada spisanej strategii oświatowej. Zadania oświatowe są natomiast uwzględnione w *Strategii rozwoju miasta Dąbrowa Górnicza 2020* przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej w 2007 roku.

W ostatnich latach miasto nie przeprowadziło żadnych zmian w sieci szkolnej, jedynie w dwóch małych szkołach podstawowych na tzw. „terenach zielonych” (na obrzeżach miasta) wprowadzono nauczanie w oddziałach łączonych.

Zarządzenie Prezydenta Miasta „w sprawie określenia zasad obowiązujących przy opracowywaniu arkusza organizacyjnych przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez miasto Dąbrowa Górnicza” wprowadziło miejskie standardy wielkości oddziału klasowego. Na jego mocy „oddziały tej samej klasy liczące mniej niż 18 uczniów należy połączyć w jeden oddział pod warunkiem, że liczba uczniów w tym oddziale nie przekroczy 25 uczniów w I etapie edukacyjnym w szkole podstawowej, 28 uczniów w II etapie edukacyjnym w szkole podstawowej, 30 uczniów w gimnazjum, 32 uczniów w szkole ponadgimnazjalnej. W szkołach podstawowych dopuszcza się organizację nauczania w klasach łączonych pod warunkiem, że liczba uczniów w klasie nie przekroczy 18”. Oznacza to, że miasto ustaliło maksymalną wielkość oddziału klasowego zależną od etapu nauczania, a także – pod warunkiem nieprzekraczania wielkości maksymalnej – wielkość minimalną (18 uczniów dla wszystkich etapów).

Ponadto zarządzenia prezydenta określają corocznie liczbę oddziałów w klasach pierwszych szkół ponadgimnazjalnych. Dyrektorzy szkół są w zakresie wielkości oddziałów kontrolowani przez pracowników Wydziału Oświaty podczas zatwierdzania arkuszy organizacyjnych na dany rok szkolny.

Miasto ma dobre doświadczenia ze współpracy z kuratorium oświaty. Kuratorium nigdy nie ingerowało istotnie w opracowywane przez szkoły arkusze organizacyjne.

Gmina Dąbrowa Górnicza od lat przyznaje dodatkowe środki finansowe na realizację innowacji pedagogicznych, programów własnych oraz na nauczanie drugiego języka obcego w klasach IV–VI szkół podstawowych i w gimnazjach. Dyrektorzy składają sprawozdania z efektów wprowadzonych innowacji i programów własnych. Nie istnieje natomiast odrębny program oceny jakości miejskich szkół.

Dąbrowa Górnicza monitoruje przepływ dzieci między rejonami szkolnymi. Dyrektorzy szkół rejonowych mogą przyjmując uczniów spoza obwodu tylko w przypadku, jeżeli posiadają wolne miejsca (w ramach ilości oddziałów zatwierdzonej w arkuszu organizacyjnym).

Przedstawiciele miasta deklarują, że otrzymywana subwencja oświatowa (część oświatowa subwencji ogólnej) wystarcza na pokrycie wynagrodzeń nauczycieli wraz z pochodnymi, natomiast inne wydatki bieżące pokrywane są ze środków własnych gminy. Jednak dane statystyczne z 2006 roku wskazują, że same wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi przekraczają o 25% kwotę otrzymanej subwencji oświatowej. Oznacza to przypuszczalnie, że przy ustalaniu budżetu oświatowego miasto nie bierze pod uwagę wysokości otrzymywanej subwencji oświatowej (która prawdopodobnie pokrywała wydatki na wynagrodzenia parę lat temu).

Procedura sporządzania budżetu oświatowego Dąbrowy Górniczej jest określona w zarządzeniu prezydenta w sprawie procedury opracowania i sporządzania projektu uchwały budżetowej. W zarządzeniu dotyczącym budżetu na 2009 rok czytamy, że wydział oświaty był zobowiązany złożyć do 17 września 2008 roku zbiorczy plan finansowy dla placówek oświatowych. Na wcześniejszym etapie dyrektorzy szkół zgłaszają swoje zapotrzebowanie wydziałowi oświaty. Miasto nie stosuje jednolitego modelu lub algorytmu dla określenia budżetów poszczególnych placówek. Dyrektor przedstawia propozycje do budżetu, a gmina je weryfikuje. Ze względu na zróżnicowaną infrastrukturę techniczną budynków (ilość budynków, w których mieści się szkoła, baseny, źródło ciepła) budżet każdej szkoły jest analizowany i weryfikowany oddzielnie.

Wysokość budżetu szkoły jest w pewnym stopniu uzależniona od osiąganych wyników. Szkoły, których uczniowie osiągają wysokie wyniki na sprawdzianach i egzaminach zewnętrznych, otrzymują dodatkowe środki na realizację innowacji przedmiotowych i programów własnych, a placówki, w których uczniowie mają problemy z opanowaniem programu nauczania, otrzymują środki na organizację zajęć korekcyjno-kompensacyjnych oraz dydaktyczno-wyrównawczych realizowanych z mniejszą liczbą uczestników. Szkoły, do których uczęszcza duża liczba uczniów pochodzących z zagrożonych środowisk, otrzymują też dodatkowe środki finansowe na zwiększenie zatrudnienia pedagogów szkolnych i psychologów.

Placówki oświatowe mogą osiągać dochody własne, lecz uchwała rady miejskiej określa źródła takich dochodów oraz ich dopuszczalne przeznaczenie. Szkoły nie mają zatem pełnej autonomii w wykorzystaniu środków własnych.

Wydatki szkół w ramach poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej monitorowane są poprzez składane przez szkoły okresowe sprawozdania opisowe z wykonania budżetu (półroczne i roczne). Ponadto miasto przeprowadza kontrole, których celem jest sprawdzenie prawidłowości i celowości wydatkowanych przez placówki środków. Dyrektor może wydatkować środki tylko zgodnie z zatwierdzonym planem finansowym i nie ma prawa samodzielnie decydować o przeniesieniu środków pomiędzy paragrafami. Jeśli wystąpi konieczność takiego przeniesienia środków, dyrektor zobligowany jest złożyć do organu prowadzącego wniosek ze szczegółowym uzasadnieniem proponowanych przeniesień. Wniosek podlega szczegółowej weryfikacji. Przeniesienia środków dokonywane są za zgodą Prezydenta Miasta (zarządzenie Prezydenta) bądź Rady Miejskiej (uchwała).

Miejski regulamin wynagradzania nauczycieli, corocznie uzgadniany na poziomie gminy ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli (zgodnie z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela), obejmuje również wysokość dodatków motywacyjnych oraz funkcyjnych. Zgodnie z obecnie obowiązującym regulaminem dodatek motywacyjny dla nauczyciela (przyznawany przez dyrektora szkoły) nie może przekroczyć 20% jego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek motywacyjny dla dyrektora (przyznawany przez prezydenta miasta) nie może przekroczyć 40% jego wynagrodzenia zasadniczego (20% w pierwszym roku pracy na stanowisku dyrektora). Dodatki są przyznawane na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Wysokość dodatków funkcyjnych dla dyrektorów placówek oraz wychowawców klas jest uzależniona odpowiednio od liczby oddziałów w szkole (przedszkolu) oraz od liczby uczniów w oddziale.

Gmina Dąbrowa Górnicza organizuje dowóz tylko dla uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół w innych miastach. Natomiast na terenie gminy dowóz uprawnionych uczniów organizują dyrektorzy szkół, którzy zawierają umowy z przewoźnikami wyłonionymi zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych.

Gmina deklaruje, że śledzi proces integracji dowożonych dzieci w społeczności szkolnej, jednak nie monitoruje oddzielnie postępów w nauce uczniów dowożonych.

7.4. GMINY O LICZBIE MIESZKAŃCÓW OD 30 TYSIĘCY DO 100 TYSIĘCY

140 polskich gmin ma liczbę mieszkańców między 30 i 100 tysięcy. Tabela 7.8 podaje dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca, relację między otrzymaną subwencją oświatową i wydatkami na oświatę oraz procent dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym dla wybranych siedmiu gmin z danej grupy. Średnio gminy te wydają na wynagrodzenia 121% otrzymanej subwencji oświatowej, a więc znacznie więcej niż trzydzieści dwa duże miasta omawiane powyżej (107%). Z drugiej strony, gminy te zapewniają opiekę przedszkolną dla 54% dzieci, w porównaniu do 62% w dużych miastach.

Tab. 7.8. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 30 000 a 100 000 (2006 r.)

	Dochody własne <i>per capita</i>	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na uczni	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na uczni	Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach
Gniezno	931	3204	4287	102	162	167	58
Wolomin	980	3541	5125	101	146	162	37
Biała Podlaska	1072	3565	4073	104	131	138	53
Grudziądz	1151	3776	4229	96	140	140	39
Otwock	1253	3095	5529	181	243	252	59
Gryfino	1476	3312	6900	139	218	241	43
Oświęcim	1704	3450	5853	154	215	223	68
Średnia dla 140 gmin	1207	3461	5148	121	171	182	54

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Podobnie jak w dużych miastach, także w tej kategorii wielkości gminy z dochodami własnymi powyżej przeciętnej wydają na oświatę więcej (w stosunku do otrzymywanej subwencji oświatowej), ale ta reguła, chociaż występuje silniej niż dla wielkich miast, nie jest powszechna i dopuszcza wiele wyjątków.

Tabela 7.8 pokazuje, że Biała Podlaska oraz Grudziądz wydają na wynagrodzenia około 100% otrzymywanej subwencji oświatowej. Także ich całkowite wydatki na oświatę w relacji do subwencji są istotnie niższe niż średnia grupy. Jednak w Białej Podlaskiej do przedszkoli uczęszcza 53% dzieci (średnia grupy), podczas gdy w Grudziądzu tylko 39%. Z drugiej strony, Wołomin i Gniezno wydają na oświatę (w tym na wynagrodzenia) więcej niż Biała Podlaska czy Grudziądz, mimo że ich dochody własne są niższe. Te dwie gminy różnią się przy tym bardzo pod względem dostępności opieki przedszkolnej: w Gnieźnie do przedszkoli uczęszcza 58% dzieci, w Wołominie tylko 37%.

Tabela 7.9 zawiera dane dotyczące wielkości oddziałów klasowych w danej grupie gmin. Można uznać, że Biała Podlaska ogranicza koszty w oświacie dzięki utrzymywaniu dużych oddziałów, powyżej przeciętnej dla grupy. Podobnie, choć tu oddziały są nieco mniejsze, postępują Grudziądz i Wołomin. Gniezno ma oddziały klasowe na poziomie średniej grupowej, podczas gdy Oświęcim, Gryfino oraz Otwock niewątpliwie utrzymują mniejsze oddziały klasowe.

Trzeba odnotować znaczne różnice liczby uczniów na nauczyciela, i to zarówno wewnątrz grupy gmin, jak i w porównaniu z trzydziestoma dwoma dużymi miastami omawianymi wcześniej. Średnia dla grupy wynosi 11,2 uczniów na nauczyciela, podczas gdy dla dużych miast jest to tylko 9,7 uczniów na nauczyciela, i to pomimo zbliżonych wielkości oddziałów klasowych. Jedną z przyczyn może być zwiększona liczba etatów w dużych miastach w ramach pozalekcyjnego wsparcia pedagogicznego (psycholog, pedagog szkolny, bibliotekarz). W dużych miastach są także skoncentrowane pozaszkolne placówki oświatowe, takie jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne.

Tab. 7.9. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach o liczbie mieszkańców między 30 a 100 tys. w 2007 roku

	Średnia wielkość oddziału							Uczniowie na nauczyciela
	przedszkola	szkoły podstawowe	gimnazja	LO	licea profilowane	technika	ZSZ	
Gniezno	25,3	21,1	22,1	0	0	0	0	12,9
Wołomin	25,0	22,7	25,2	30,3	0	0	0	14,1
Biała Podlaska	26,2	25,0	25,1	31,9	27,3	27,2	28,8	11,6
Grudziądz	24,5	22,1	23,3	31,7	25,0	24,3	19,4	10,9
Otwock	23,4	21,0	20,9	0	0	0	0	12,0
Gryfino	22,5	18,9	21,3	0	0	0	0	9,89
Oświęcim	23,7	19,8	19,6	0	0	0	0	11,9
Średnia	24,4	22,5	25,4	29,4	25,9	25,9	25,6	11,2

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

Jednak liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela wewnątrz omawianej grupy gmin też waha się znacząco. Biała Podlaska i Grudziądz mają jednocześnie duże oddziały klasowe i stosunkowo niewielu uczniów na nauczyciela. Oznacza to, że równolegle do polityki utrzymywania dużych klas te dwa miasta mają dużo etatów nauczycielskich. Wyjątkowo wysokie wydatki na oświatę w Gryfinie zdają się wynikać z utrzymywania małych klas i relatywnie dużej liczby etatów. Oświęcim, Gniezno i Otwock utrzymują kosztowne małe klasy, ale jednocześnie mają relatywnie wysoki wskaźnik liczby uczniów na nauczyciela. Najbardziej klarowna jest polityka Wołomina, gdzie dużym oddziałom szkolnym towarzyszy bardzo wysoki współczynnik liczby uczniów na jednego nauczyciela. Pozwala to pokryć całość wydatków na wynagrodzenia w oświacie (łącznie z przedszkolami) z subwencji oświatowej.

W Tabeli 7.10 podajemy strukturę nauczycieli ze względu na stopień awansu zawodowego oraz ich średnie wynagrodzenia. Zarówno udział nauczycieli różnych szczebli awansu, jak i średnie wynagrodzenia w danej grupie gmin nie odróżniają się od grupy trzydziestu dwóch dużych miast. Jednak zróżnicowanie wewnątrz grupy jest znaczące.

Tab. 7.10. Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w gminach o liczbie mieszkańców między 30 a 100 tys. w 2007 roku

	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie			
	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplo- mowani	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplo- mowani
Gniezno	5	16	32	47	1289	1768	2380	3382
Wołomin	7	18	44	31	1314	1971	2821	3628
Biała Podlaska	5	15	39	42	1246	1786	2494	3244
Grudziądz	4	14	58	24	1421	2039	2841	3663
Otwock	4	18	42	36	1378	1830	2644	3458
Gryfino	10	20	49	21	1425	1943	2712	3749
Oświęcim	4	14	22	60	1274	1768	2488	3353
Średnia	5	14	37	44	1344	1862	2601	3449

Źródło: SIO.

Gryfino, Grudziądz i Wołomin mają uderzająco niski udział nauczycieli dyplomowanych. Jednocześnie gminy te wypłacają przeciętnie najwyższe (spośród analizowanych przypadków) wynagrodzenia nauczycielskie dla wszystkich stopni awansu zawodowego. Może to oznaczać, że wysokie wynagrodzenia hamują motywację miejscowych nauczycieli do szybkiego awansowania.

Miasto Oświęcim ma tymczasem bardzo wysoki udział nauczycieli dyplomowanych (60%) oraz względnie niskie wynagrodzenia dla wszystkich kategorii nauczycieli (i to pomimo najwyższych w tej grupie gmin dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca). Widać zatem, że wysokość wynagrodzeń i struktura awansu zawodowego nauczycieli pozostają w pewnej relacji. Nie jest jednak jasne, czy relacja ta jest wyłącznie efektem działania rynkowej motywacji po obu stronach (wynagradzanych i ponoszących koszty wynagro-

dzeń), czy też w niektórych gminach dochodzi do mniej lub bardziej formalnych porozumień między organem prowadzącym a związkami zawodowymi. W prowadzonych wywiadach przedstawiciele organów prowadzących wspominają raczej o innego rodzaju porozumieniach z nauczycielami, przewidujących stosunkowo niskie wynagrodzenia (nawet poniżej minimalnych wartości przeciętnych określonych w ustawie Karta Nauczyciela) w zamian za utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Gnieźnie

Gniezno posiada od 2001 roku strategię rozwoju miasta. Obecnie opracowywana jest nowa strategia, która ma zostać uchwalona w 2009 roku. W obu dokumentach znajdują się fragmenty poświęcone oświacie. Nie istnieje natomiast odrębny dokument poświęcony polityce oświatowej miasta.

Miasto odczuło wyraźny spadek liczby uczniów w związku z niżem demograficznym – o 15–20% w ciągu kilku lat. Dodatkowym problemem dla zarządzania oświatą jest wysoka mobilność mieszkańców, z których wielu w ostatnich latach zdecydowało się na wyjazd do Poznania lub za granicę. Mimo to Gnieznu udaje się utrzymać sieć szkolną w niezmiennym kształcie. Dzieje się tak dlatego, że w przeszłości sieć ta była niewystarczająca w stosunku do potrzeb i w wielu szkołach nauka odbywała się w systemie zmianowym. Obecny niż demograficzny spowodował przejście większości placówek na system z jednonomowy, ale nie doprowadził do konieczności zamknięcia żadnej z nich.

W bieżącym roku uaktualniono podział na obwody szkolne. Miasto nie stawia rodzicom barier odnośnie wyboru szkoły. Rodzice decydują, do jakiej szkoły chodzi dziecko. Jedynym ograniczeniem może być brak wolnych miejsc w szkole poza obwodem (do szkoły rejonowej dziecko musi być przyjęte).

Gniezno ma jasno sprecyzowaną politykę dotyczącą wielkości oddziałów szkolnych. Wytyczne dla szkół opracowujących arkusze organizacyjne stanowią, że oddział w szkole podstawowej nie może być mniejszy niż 24 uczniów, zaś w gimnazjum – 26 uczniów. Przedstawiciele miasta zwracają uwagę, że aby lokalna oświata mogła utrzymywać się całkowicie z otrzymywanej przez miasto subwencji oświatowej, oddziały szkolne musiałyby liczyć 30–31 uczniów, do czego jednak – w trosce o jakość kształcenia – miasto nie chce doprowadzić.

Opiniowanie arkuszy organizacyjnych placówek oświatowych przez kuratorium nie było nigdy źródłem konfliktów. Dzięki wypracowanej procedurze, w ramach której kuratorium konsultuje arkusze na wczesnym etapie prac, a organ prowadzący zatwierdza je dopiero po pozytywnej decyzji opinii kuratora, wszelkie problemy są sprawnie rozwiązywane.

Finansowanie dodatkowych zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych w Gnieźnie miało w ostatnich latach nieregularny charakter. Związane jest to z priorytetami miasta. Gniezno przeznacza znaczące środki na inwestycje oświatowe, co jednak ogranicza możliwości finansowania zajęć dodatkowych. W 2008 roku miasto realizowało projekty inwestycyjne na kwotę 16 milionów złotych (ponad 60% wartości otrzymywanej subwencji oświatowej). Szkoły realizują dodatkowe zadania zarówno w ramach tzw. godzin dyrektorskich, jak i w ramach programów ogólnomiejskich. Miasto finansuje na przykład naukę pływania dla uczniów oraz organizację wycieczek letniego i zimowego.

Budżet oświatowy Gniezna jest konstruowany metodą kosztową. Dyrektorzy placówek sporządzają plan finansowy według wspólnego formularza opracowanego przez miejski wydział oświaty. Na podstawie tych formularzy wydział oświaty sporządza szacunkowy łączny budżet oświatowy, który jest przedstawiany skarbnikowi i prezydentowi miasta. Kwota wydatków jest następnie weryfikowana zgodnie z możliwo-

ściami finansowymi miasta, a budżety poszczególnych szkół (przedszkoli) zmniejszane, przy czym z reguły zmiany dotyczą wyłącznie kwot na utrzymanie i wyposażenie placówek, a także na remonty (wydatki na wynagrodzenia nie podlegają redukcji). Gniezno nie wprowadziło algorytmu podziału środków na oświatę opartego na bonie oświatowym, gdyż, z przyczyn obiektywnych, koszt jednostkowy (na jednego ucznia) jest bardzo zróżnicowany między szkołami.

Szkoły mogą posiadać własne dochody. Dyrektorzy corocznie przedstawiają prezydentowi miasta do zatwierdzenia cennik wynajmu pomieszczeń. Środki z tego tytułu wpływają do urzędu miasta, jednak w 100% wracają do szkoły (przedszkola), która je uzyskuje. Dyrektorzy mają wolną rękę w wydatkowaniu otrzymanych tą drogą środków.

Wykonanie budżetów jest monitorowane raz w miesiącu. W tym celu dyrektorzy placówek składają sprawozdania. Nie mają oni prawa przesuwania wydatków między paragrafami. Każda postulowana zmiana struktury wydatków musi zostać zatwierdzona przez prezydenta.

Zasady wynagradzania nauczycieli podlegają corocznym negocjacjom ze związkami zawodowymi. Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu jest stosunkowo niskie (poniżej wymogów stawianych przez ustawę Karta Nauczyciela). Jednak w relacjach ze związkami zawodowymi miasto wypracowało kompromis polegający na tym, że rekompensatą za stosunkowo niskie płace jest utrzymywanie obecnego poziomu zatrudnienia. Podwyżka wynagrodzeń oznaczałaby konieczność racjonalizacji zatrudnienia i zwolnień nauczycieli. Kluczowym elementem tego konsensusu jest kwestia godzin ponadwymiarowych. Miasto nie dopuszcza, by nauczyciel przepracowywał więcej niż 3 godziny ponadwymiarowe w tygodniu. Wpływa to negatywnie na wysokość wynagrodzeń, ale pozwala utrzymać zatrudnienie na obecnym poziomie.

System przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli ma silnie „konkurencyjny” charakter. Zgodnie z regulaminem dyrektor placówki ma do dyspozycji na ten cel miesięczną kwotę równą liczbie nauczycieli przemnożonej przez 70 zł. Jednak dodatki przyznane indywidualnym nauczycielom muszą się zawierać w przedziale między 100 zł i 500 zł. W efekcie niemożliwe jest przyznanie niewielkich dodatków wszystkim nauczycielom i dyrektor musi dokonać wyboru, którzy nauczyciele je otrzymają. Dodatki za wychowawstwo klas i grup przedszkolnych wynoszą odpowiednio 100 zł i 80 zł miesięcznie.

Kompetencje w dziedzinie przyznawania nagród z funduszu są podzielone między dyrektorów placówek (60% funduszu) oraz prezydenta miasta (40%). Prezydent przeznaczając swoją pulę w połowie na nagrody dla dyrektorów, w połowie dla nauczycieli. Przy nagradzaniu dyrektorów dużą rolę odgrywają wyniki osiągnięte przez szkoły na egzaminach zewnętrznych. Nie jest to jednak formalna zależność, wyniki są po prostu „brane pod uwagę”. Tym niemniej osiągnięcia uczniów są bardzo wnikliwie analizowane – poświęca się im corocznie specjalną sesję Komisji Kultury, Oświaty i Sportu Rady Miasta z udziałem przedstawiciela kuratorium. Sesja taka może trwać nawet dwa dni. Dyrektorzy placówek o szczególnie niskich wynikach są zobowiązani do przedstawienia programu naprawczego. Zdarzyło się też, że dyrektor szkoły otrzymał warunkowe przedłużenie nominacji na dwa lata (zamiast na pięć) w związku z niskimi osiągnięciami uczniów na egzaminach zewnętrznych. Co jednak istotne, wyniki egzaminów nie mają żadnego przełożenia na finansowanie podstawowej działalności szkoły.

Zdaniem przedstawiciela wydziału oświaty, obecny system awansu zawodowego nauczycieli sprawdził się o tyle, że skłonił nauczycieli do masowego podnoszenia kwalifikacji. W przypadku Wielkopolski egzaminy na nauczyciela dyplomowanego (organizowane przez kuratorium) nie są czysto rutynową procedurą. Według szacunków wydziału około 5% nauczycieli nie zdaje tych egzaminów. Egzaminy na nauczyciela mianowanego (organizowane przez organ prowadzący) są najczęściej zdawane, jednak przygotowanie się do nich wymaga od zdających dużego wysiłku. Niejedno-

krotnie nauczyciele zaliczają egzamin z wielkim trudem. Największą wadą systemu awansu nauczycielskiego w oczach organu prowadzącego jest brak konieczności regularnego potwierdzania kwalifikacji przez nauczycieli dyplomowanych.

Miasto prowadzi dość aktywną politykę wobec szkół o dużym udziale dzieci ze środowisk zagrożonych. W szkołach tych zatrudnia się dodatkowych psychologów. Utworzono także świetlice terapeutyczne, gdzie dzieci odrabiają lekcje. W świetlicach tych wydawane są też posiłki i prowadzone zajęcia z rodzicami. Około 300 uczniów jest żywionych także w soboty i niedziele. Miasto organizuje ponadto wypoczynek dla tych uczniów.

7.5. GMINY O LICZBIE MIESZKAŃCÓW POWYŻEJ 15 I PONIŻEJ 30 TYSIĘCY

Gmin o liczbie mieszkańców pomiędzy 15 i 30 tysięcy jest w Polsce 316. Gminy te wydają na wynagrodzenia (w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej) najwięcej ze wszystkich sześciu grup gmin. Również w tym wypadku na ogół bogatsze gminy (te o wyższych dochodach własnych na jednego mieszkańca) wydają na oświatę więcej pieniędzy niż otrzymują w ramach subwencji. Do przedszkoli uczęszcza średnio 40% dzieci, a więc mniej niż w większych gminach i w dużych miastach.

Jak pokazuje tabela 7.11, Zielonki i Wągrowiec wydają na wynagrodzenia około 90% otrzymanej subwencji. W obu gminach udział dzieci uczęszczających do przedszkola jest na poziomie przeciętnej dla grupy. Warto zauważyć, że wiejska gmina Zielonki ma dochody własne na jednego mieszkańca niemal dwa razy większe niż Wągrowiec i znacznie powyżej średniej grupowej.

Kłobuck pomimo niskich dochodów własnych wydaje na wynagrodzenia w oświacie (łącznie z przedszkolami) 136% otrzymanej subwencji oświatowej, dokonując większego finansowego wysiłku niż bogatsze Łędziny oraz Zielonki. Ponadto Kłobuck, chociaż jest gminą biedniejszą i miejsko-wiejską, ma znacznie wyższy udział dzieci objętych opieką przedszkolną, w istocie najwyższy w danej grupie gmin. Wydatki na wynagrodzenia i pozostałe wydatki oświatowe w Orzeszach i Bogatyni są wyjątkowo wysokie. Miasto Orzesze jest jednak uboższe i ma znacznie mniej dzieci w przedszkolach niż miejsko-wiejska Bogatynia.

Jak pokazuje tabela 7.12, Wągrowiec kontroluje poziom wydatków na wynagrodzenia przez utrzymywanie dużych oddziałów klasowych oraz wyjątkowo dużej liczby uczniów na etat pedagogiczny (16,5), podczas gdy w Zielonkach średnia liczebność oddziałów oraz niewielka liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela wskazują, że gmina ta ma stosunkowo wysoki poziom zatrudnienia nauczycieli. Racjonalna sieć szkolna (jak na gminę wiejską dość duże oddziały szkolne) sprawia jednak, że subwencja oświatowa (gmina otrzymuje dodatkowe środki w związku z wiejskim charakterem) pokrywa niemal w całości bieżące wydatki oświatowe. Zielonki, graniczące z Krakowem, wydają się dość typowym przykładem gminy podmiejskiej czerpiącej korzyści z obecnego kształtu algorytmu podziału subwencji oświatowej, traktującego wszystkie obszary wiejskie w jednakowy sposób, niezależnie od ich faktycznej sytuacji (por. rozdział 3.8).

Tab. 7.11. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych miast o liczbie mieszkańców między 15 000 a 30 000 (2006 r.)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	Dochody własne <i>per capita</i>	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia	Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach
Wągrowiec	miejska	888	3433	3748	86	131	132	37
Kłobuck	miejsko-wiejska	991	3711	5411	136	173	192	55
Orzesze	miejska	1134	3062	5531	161	208	208	35
Lędziny	miejska	1207	3232	4305	128	156	159	36
Zielonki	wiejska	1552	4656	5269	93	124	129	34
Bogatynia	miejsko-wiejska	3364	3585	7042	176	226	238	48
Średnia dla 316 gmin		1005	3752	5675	121	163	177	41

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Tab. 7.12. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach o liczbie mieszkańców między 15 a 30 tys. w 2007 roku

Nazwa gminy	Średnia wielkość oddziału				Uczniowie na etat pedagog.
	przedszkola	szkoły podstawowe	gimnazja	LO	
Wągrowiec	24,9	24,2	23,9		16,5
Kłobuck	21,8	18,4	21,3		10,7
Orzesze	23,7	19,2	22,9	19,0	10,4
Lędziny	21,9	22,0	22,8		11,0
Zielonki	21,4	20,4	23,4		10,0
Bogatynia	24,3	20,4	22,3		9,08
Średnia	23,7	20,3	24,1		

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

System oświatowy Lędzin charakteryzuje się dużymi oddziałami szkolnymi, a przy tym dość szeroką kadram i dużą liczbą godzin nauczania. W Orzeszach i Bogatyni oddziały klasowe są natomiast przeciętnej wielkości (zbliżone do średniej dla gmin o podobnej populacji), lecz w obu gminach liczba uczniów na nauczyciela jest znacznie niższa od średniej grupowej.

Warto też dodać, że średnia wielkość oddziału w szkołach tej grupy gmin jest mniejsza niż w gminach większych, podczas gdy liczba uczniów na nauczyciela jest nieco wyższa niż w dużych miastach (11,2 w stosunku do 9,7) i taka sama jak dla gmin o populacji między 30 i 100 tysięcy mieszkańców (11,9).

Tabela 7.13 podaje dane na temat udziału nauczycieli na różnych szczeblach awansu zawodowego oraz ich średnich wynagrodzeń. Najbardziej w tej tabeli zaskakuje wyjątkowo wysoki udział nauczycieli dyplomowanych w Wągrowcu (66%). Warto zauważyć, że w Wągrowcu oraz Kłobucku – gdzie udział nauczycieli dyplomowanych jest również wysoki – wynagrodzenia nauczycieli są relatywnie niskie. Natomiast pensje w Orzeszach oraz Bogatyni są znacznie powyżej średniej dla omawianej grupy gmin, podczas gdy udział nauczycieli dyplomowanych jest tam relatywnie niski (podobnie jest również w Lędzinach).

Tab. 7.13. Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w gminach o liczbie mieszkańców między 15 a 30 tys.

	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie			
	stażyści	kontrak-towi	miano-wani	dyplomo-wani	stażyści	kontrak-towi	miano-wani	dyplomo-wani
Wągrowiec	2	6	27	66	1320	1789	2749	3333
Kłobuck	6	14	27	52	1326	1803	2445	3189
Orzesze	7	20	38	35	1352	1911	2787	3715
Lędziny	4	19	44	32	1370	1809	2616	3504
Zielonki	6	17	37	40	1399	1952	2693	3384
Bogatynia	6	15	44	35	1401	2073	2908	3885
Średnia	5	15	40	40	1396	1928	2695	3517

Źródło: SIO.

Warto też zauważyć, że na skutek regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela nie widać znaczących różnic w wysokości wynagrodzenia nauczycieli w zależności od wielkości gmin. Przeciętne płace w omawianej grupie nie są niższe (a w przypadku niektórych gmin są nawet wyższe) niż te w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Zielonkach

Gmina Zielonki nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego poświęconego oświacie. Problemy oświaty są ujęte w strategii rozwoju gminy oraz w strategii polityki społecznej.

Niż demograficzny nie pociągnął za sobą zmian w sieci szkolnej w Zielonkach. Jedyną zmianą, jaką zaszła od 1996 roku, to utworzenie gimnazjów w 1999 roku. Żadna szkoła nie została przez samorząd zlikwidowana. Szkoły podstawowe i gimnazja połączono natomiast w cztery zespoły szkół.

W porównaniu do innych gmin wiejskich Zielonki mają stosunkowo liczne oddziały szkolne (przeciętnie 21 uczniów w przedszkolu, 20 w szkole podstawowej i 23 w gimnazjum). Co roku placówki oświatowe otrzymują od organu prowadzącego wytyczne do opracowania arkuszy organizacyjnych szkół. Obecnie wytyczne przewidują, że wielkość oddziału szkolnego nie powinna być mniejsza niż 21 uczniów. Jednak przedstawiciele gminy przyznają, że wytyczne są rygorystycznie przestrzegane tylko w odniesieniu do większych szkół.

Przynależność do obwodów szkolnych jest raczej przestrzegana przy wyborze szkoły przez rodziców. Część rodziców dowozi swoje dzieci do szkoły do pobliskiego Krakowa.

Zielonki organizują dowóz dzieci uprawnionych dzięki umowom z prywatnymi przewoźnikami. Zdarza się, że o dowóz występują rodzice dzieci nieuprawnionych do tego z tytułu odległości od szkoły rejonowej. W takim wypadku gmina odmawia.

Gmina nie prowadzi jednolitej polityki odnośnie zajęć dodatkowych (lekcyjnych i pozalekcyjnych) i pozostawia to w gestii dyrektorów.

Przedstawiciele gminy dobrze oceniają dotychczasową współpracę z kuratorium oświaty. Opiniowanie przez kuratorium arkuszy organizacyjnych placówek nie wiązało się z żadnymi konfliktami. W początkowym okresie po 2000 roku kuratorium zwracało uwagę na niewystarczające kwalifikacje niektórych nauczycieli (warunkowe zatwierdzenia), jednak z czasem kwalifikacje zostały uzupełnione.

Gmina nie prowadzi formalnej oceny jakości szkół. Wyniki egzaminów zewnętrznych są podstawą wewnętrznego, roboczego rankingu szkół, jednak nie jest on wykorzystywany w zarządzaniu czy finansowaniu lokalnej oświaty.

Budżet oświatowy jest konstruowany metodą kosztową, na podstawie planów finansowych zgłaszanych przez szkoły. Wielkość subwencji nie jest bezpośrednim kryterium przy ustalaniu poziomu wydatków, jednak dzięki stosunkowo racjonalnej organizacji sieci szkolnej subwencja pokrywa niemal w 93% bieżące wydatki (w 2006 roku).

W sierpniu każdego roku gmina wysyła do dyrektorów wytyczne do opracowania budżetu. Zawierają one informację, o ile można zwiększyć wydatki bieżące i wynagrodzenia w stosunku do ubiegłego roku. Dyrektorzy uwzględniają te wytyczne w planach finansowych, zgłaszając także swoje dodatkowe postulaty.

Koszty jednostkowe działania szkół są porównywane w celach analitycznych, jednak uzyskane informacje nie są wykorzystywane w polityce finansowej.

Dyrektorzy placówek w Zielonkach mają dużą autonomię w kwestii przesuwania wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Nie mają jedynie uprawnienia do zmniejszania wydatków placowych. O wszystkich zmianach muszą informować gminę, jednak nie są zobowiązani występować każdorazowo o zgodę. Wydatki

są monitorowane na bieżąco przez Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół obsługujący wszystkie placówki oświatowe.

Dochody własne uzyskiwane przez szkoły przechodzą przez budżet gminny i są w całości zwracane szkołom, które je wypracowały.

Regulamin płacowy, określający sposób wynagradzania nauczycieli, jest negocjowany ze związkami zawodowymi. Negocjacje płacowe odbywają się dwa lub trzy razy w roku i mają bardzo nerwowy przebieg. Związki zawodowe ściśle kontrolują przestrzeganie przez gminę zapisów Karty Nauczyciela odnośnie wynagrodzeń. Często jednak zmieniają preferencje z roku na rok lub nawet w trakcie roku. Przedstawiciele gminy z dużą nadzieją czekają na projektowane zmiany prawne znoszące obowiązek negocjowania regulaminu płacowego ze związkami zawodowymi i przenoszące uprawnienia kontrolne na Regionalne Izby Obrachunkowe.

W ramach regulaminu płacowego na dodatki motywacyjne dla nauczycieli przeznaczona się 2% funduszu wynagrodzeń w każdej szkole. Dyrektor dzieli te środki samodzielnie, przy czym dodatki motywacyjne przyznawane są na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Fundusz nagród jest natomiast podzielony między dyrektorów placówek (80%), którzy nagradzają nauczycieli oraz wójta (20%), który ustanawia nagrody dla dyrektorów. Nagroda wójta ma wartość nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie nauczyciela mianowanego w gminie.

W opinii przedstawicieli gminy organ prowadzący niepotrzebnie bierze udział w procesie awansu zawodowego nauczycieli. Pracownikom gminy brakuje kompetencji i czasu, by dobrze wykonywać te funkcje. Doświadczenie Zielonek wskazuje, że awans ma charakter rutynowy. Nie zdarzyło się, by miejscowy nauczyciel nie zdał egzaminu na nauczyciela mianowanego bądź dyplomowanego.

Gmina ma nietypowy system wspomaganie szkół z trudnościami wychowawczymi. Funkcjonuje gminny zespół złożony z pedagoga, psychologa, logopedy i policjanta, który wizytuje szkoły i pomaga rozwiązywać problemy.

7.6. GMINY O LICZBIE MIESZKAŃCÓW MIĘDZY 7,5 TYSIĘCY A 15 TYSIĘCY

Do badanego przedziału należy w Polsce 729 gmin, z których 84 nie prowadzi żadnych przedszkoli. Średnie dochody własne *per capita* w tej grupie są znacznie niższe niż dla gmin omawianych wcześniej. Jak wynika z tabeli 7.13, także odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli jest znacznie niższy niż w większych gminach.

Jednak pod wieloma względami gminy o liczbie mieszkańców pomiędzy 7,5 i 15 tysięcy tworzą grupę bardziej zróżnicowaną niż te opisywane wcześniej. W porównaniu do większych jednostek znaczna liczba tych gmin wydaje na zadania oświatowe mniej pieniędzy (w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej). Wskaźniki dostępności przedszkoli, wielkości oddziału szkolnego i liczby uczniów przypadających na nauczyciela są bardzo zróżnicowane.

Jednym ze źródeł tego zróżnicowania jest fakt, że ta grupa gmin jest liczniejsza od poprzednio omawianych. Jednak wpływają na nie również inne czynniki, związane z systemem finansowania oświaty w Polsce. Na przykład gmina miejsko-wiejska o racjonalnie zaplanowanej sieci szkolnej i dużych oddziałach szkolnych może pokrywać swoje koszty w całości z subwencji oświatowej, korzystając z faktu, że jest ona naliczana z użyciem wagi „wiejskiej” oraz „małomiejskiej”. Waga ta może być jednak niewystarczająca dla gminy wiejskiej o bardzo rozdrobnionej sieci osadniczej i wówczas koszty bieżące oświaty mogą znacznie przekraczać otrzymywaną subwencję oświatową.

Tab. 7.14. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych gmin o liczbie mieszkańców między 7500 a 15 000 (2006 r.)

Rodzaj	Dochody własne <i>per</i> <i>capita</i>	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia	Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach
Choceń	350	4653	5335	70%	121%	127%	8%
Branice	570	5329	7075	115%	160%	160%	82%
Koniecpol	596	3406	5894	155%	187%	194%	37%
Tuszów Narodowy	647	4874	6570	103%	134%	138%	14%
Sieraków	933	3273	4195	62%	147%	148%	41%
Muszyna	1023	3990	6039	100%	139%	168%	45%
Skoki	1041	5583	5971	69%	122%	123%	75%
Czosnow	1529	4467	9518	136%	168%	217%	15%
Wisła	1532	3078	6224	159%	223%	226%	31%
Średnia dla 729 gmin	756	4501	6363	108%	142%	155%	30%

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Jednocześnie silne zróżnicowanie wskaźnika uczęszczania dzieci do przedszkoli może być spowodowane faktem, że niektórzy rodzice wybierają przedszkole w gminie, w której pracują, a nie w tej, gdzie mieszkają. Wreszcie na zróżnicowanie sytuacji finansowej oświaty w omawianych gminach wpływa fakt, że niektóre z nich w ogóle nie prowadzą szkół ponadgimnazjalnych, inne posiadają jedno liceum ogólnokształcące, zaś niektóre – zespoły szkół, co pozwala im ograniczyć koszty administracyjne. To ostatnie rozwiązanie utrudnia zresztą analizę danych o wielkości oddziałów i liczbie uczniów na jednego nauczyciela w gminie.

Tabela 7.14 podaje podstawowe dane finansowe oraz udział dzieci objętych opieką przedszkolną w wybranych dziewięciu gminach danej grupy.

Jak widać w tabeli 7.14, dwie z trzech gmin, które wydają na wynagrodzenia w oświacie znacznie mniej niż otrzymują w ramach subwencji oświatowej (Sieraków i Skoki), są jednocześnie wyraźnie zamożniejsze (osiągają wyższe dochody własne) niż wynosi średnia grupy. Trzecia z tych gmin (Chocień) ma niskie dochody własne. Skoki wykazują przy tym wyjątkowo duży odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola (75%). Także dla Sierakowa wskaźnik ten znajduje się powyżej średniej. Natomiast w Choceni tylko 8% dzieci korzysta z opieki przedszkolnej na terenie gminy. Można przypuszczać, że relatywnie niskie wydatki na oświatę w Choceni wynikają właśnie z bardzo ograniczonej dostępności przedszkoli.

Najlepsza dostępność opieki przedszkolnej w całej grupie (82%) występuje w Branicach, stosunkowo niezamożnej gminie, gdzie subwencja oświatowa pokrywa niemal w całości koszty płacowe w oświacie. Z kolei jeden z najniższych wskaźników uczęszczania do przedszkoli notuje bogata gmina Czosnów, w której same koszty płacowe oświaty wynoszą 136% subwencji oświatowej.

Tab. 7.15. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w gminach między 7,5 a 15 tys. mieszkańców w 2007 roku

	Średnia wielkość oddziału			Uczniowie na nauczyciela
	przedszkola	szkoły podstawowe	gimnazja	
Chocień	18,5	15,3	22,4	13,2
Branice	18,4	16,7	21,9	12,4
Konieczpol	21,1	15,4	24,9	9,3
Tuszów Narodowy	24,5	13,0	26,9	8,9
Sieraków	23,8	23,7	24,3	20,4
Muszyna	23,2	18,3	27,9	12,0
Skoki	22,7	15,6	20,0	18,2
Czosnów	24,0	11,8	17,2	8,3
Wisła	22,7	21,6	25,1	10,6
Średnia	22,5	17,6	23,2	10,4

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

Częściowe wyjaśnienie tych paradoksów znajdujemy w danych o wielkości oddziałów szkolnych i o liczbie uczniów przypadających na etat nauczycielski. W Sierakowie połączenie dużych oddziałów i dużej liczby uczniów przypadających na nauczyciela z pewnością przyczynia się do relatywnie niskich kosztów płacowych. Duże oddziały w przedszkolach i gimnazjach (ale już nie w szkołach podstawowych) oraz ponadprzeciętna liczba uczniów na nauczyciela obniżają też koszty wynagrodzeń w Skokach i, w mniejszym stopniu, w Choceni.

Relatywnie duże oddziały szkolne i duża liczba uczniów na etat pedagogiczny tłumaczy, dlaczego wydatki Muszyny na wynagrodzenia mogą być w całości pokryte z otrzymanej subwencji oświatowej. Jednak, co zaskakujące, podobna jest relacja wydatków płacowych i subwencji oświatowej w Tuszowie Narodowym, gdzie oddziały są mniejsze i znacznie mniejszy jest także współczynnik liczby uczniów na nauczyciela. Należy jednak pamiętać, że Tuszów Narodowy jest gminą wiejską, toteż wszystkie jego szkoły są objęte odpowiednią wagą w algorytmie podziału subwencji, co znacznie zwiększa wartość otrzymanego transferu. Idąc dalej tym tropem, bardzo wysoki udział kosztów płacowych w wydatkach oświatowych stosunkowo bogatej gminy Wisła, mającej duże oddziały szkolne i wysoki współczynnik liczby uczniów na etat pedagogiczny, wynika z faktu, że jako miasto o liczbie mieszkańców powyżej 5 tysięcy Wisła nie korzysta z dobrodziejstw odpowiednich wag w algorytmie podziału subwencji.

Tabela 7.16 przedstawia dane o strukturze i wynagrodzeniach kadry nauczycielskiej w dziewięciu wybranych gminach należących do omawianej grupy. Struktura stopni awansu nauczycieli i wynagrodzenia na poszczególnych stopniach są porównywalne do obserwowanych w innych grupach gmin (patrz tabele zbiorcze na końcu rozdziału).

Tab. 7.16. Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w 2007 roku, gminy 7,5–15 tys. mieszkańców

	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie			
	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplomo- wani	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplomo- wani
Chocień	4	15	60	21	1439	1959	2910	5358
Branice	5	7	42	45	1508	2269	3163	3882
Konieczpol	6	12	31	50	1250	1798	2317	3225
Tuszów Narodowy	9	11	30	50	1524	1832	2711	3091
Sieraków	7	18	56	19	1278	2298	2677	3794
Muszyna	9	14	25	52	1419	1982	2741	3493
Skoki	5	4	32	59	1722	2333	2931	3960
Czosnów	0	22	43	35	na	2374	3212	3730
Wisła	10	17	37	36	1469	1885	2586	3586
Średnia	5	15	40	39	1404	2010	2819	3491

Źródło: SIO.

Co ciekawe, trzy gminy przeznaczające na wynagrodzenia najmniejszą część otrzymanej subwencji oświatowej – Sieraków, Skoki i Chocień – jednocześnie wysoko opłacają swoich nauczycieli (w Choceni wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych są nawet bardzo wysokie). W Choceni i Sierakowie jest to możliwe dzięki wyjątkowo niskiemu udziałowi nauczycieli dyplomowanych w kadrze. Koniecpol, Muszyna, a zwłaszcza Tuszów Narodowy przyjęły natomiast strategię niskich wynagrodzeń. W tych trzech gminach udział nauczycieli dyplomowanych w kadrze jest wysoki. Dlatego, mimo niskich wynagrodzeń, relacja między kosztami płacowymi a subwencją oświatową jest bliska przeciętnej dla grupy.

Z kolei wysokie wynagrodzenia nauczycieli, brak nauczycieli stażystów oraz małe oddziały szkolne i mała liczba uczniów przypadająca na etat pedagogiczny sprawiają, że gmina Czosnów wydaje na wynagrodzenia i pochodne aż 136% otrzymanej subwencji. Fenomen Wisły, gdzie mimo dużych oddziałów szkolnych, dużej liczby uczniów na jednego nauczyciela, struktury stopni awansu nieodbiegającej od normy i przeciętnej wysokości wynagrodzenia nauczycielskiego koszty płacowe w stosunku do subwencji są bardzo wysokie, wynika w dużej mierze z faktu, że jest to jedyna w tym zestawieniu gmina miejska, co obniża (w stosunku do innych gmin w grupie) otrzymywaną przez nią subwencję oświatową.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Koniecpolu

Miejsko-wiejska gmina Koniecpol nie posiada spisanej strategii rozwoju gminy, ani strategii oświatowej. Istnieje ogólny dokument pod nazwą „Plan rozwoju lokalnego”, w którym oświacie poświęcone jest tylko kilka zdań. Ostatnie zmiany w sieci szkolnej Koniecpola nastąpiły przy okazji reformy „gimnazjalnej” w 1999 roku. Zlikwidowano wtedy trzy szkoły wiejskie, utworzono dwa gimnazja – oba w mieście, przy dużych szkołach podstawowych. Jedno gimnazjum od razu połączono w zespół szkolny z sąsiadującą szkołą podstawową, drugie funkcjonowało samodzielnie do 2007 roku, kiedy również weszło w skład zespołu szkół.

Zmiany w sieci szkolnej nie wywołały większych konfliktów. Przekonującym argumentem dla mieszkańców wsi tracących „własne” szkoły była znaczna poprawa warunków nauki dzieci. Racjonalizacja sieci przyniosła gminie oczekiwane oszczędności finansowe, ale jednocześnie gmina bardzo straciła z powodu niekorzystnych zmian w algorytmie podziału subwencji oświatowej. Kiedy zlikwidowana została „waga” dla uczniów uprawnionych do dowożenia, zniknęła zarazem premia finansowa za konsolidację sieci. Miasto Koniecpol, do którego dowożona jest duża liczba dzieci, posiada populację przekraczającą 5 tysięcy mieszkańców (nieco ponad 6 tysięcy), więc gmina nie otrzymuje dodatkowych środków z tytułu „wagi” dla małych miast. Koniecpol ponosił zatem konsekwencje niestabilnej polityki finansowania oświaty w Polsce.

W ramach organizacji dowozu dzieci do szkół Koniecpol organizuje co roku przetarg na usługi transportowe. Zwycięzcy przetargu gmina użycza własnego gimbusa (przewoźnik musi jednak dysponować także własnymi autobusami). Nie monitoruje się wyników ani stopnia integracji uczniów dowożonych do szkół, jednak gmina przyjęła zasadę, że w celu osiągnięcia lepszej integracji nie tworzy się oddziałów składających się tylko z uczniów „zamiejscowych”.

Jeśli chodzi o politykę kontroli wielkości oddziałów szkolnych, to gmina rezerwuje sobie prawo do decydowania o liczbie oddziałów w klasach pierwszych. Decyzje te

dotyczą tylko szkół miejskich, gdyż w szkołach wiejskich z trudem wystarcza uczniów do utworzenia jednego oddziału w klasie pierwszej.

Obwody szkolne w zasadzie są obowiązujące i zdecydowana większość dzieci uczęszcza do szkół obwodowych. Zdarzają się jednak odstępstwa. Gmina przyjęła zasadę, że o wyborze szkoły decydują rodzice. Nie ma zapisów w statutach szkół ograniczających możliwość wyboru. W razie potrzeby dzieci są na koszt gminy dowożone do szkół nawet poza swoim obwodem.

Współpraca z kuratorium w dziedzinie opracowania arkuszy organizacyjnych odbywa się bez zakłóceń. Zgodnie z przyjętą procedurą dyrektorzy zwracają się o opinie kuratora przed zatwierdzeniem arkuszy przez organ prowadzący i dopiero pozytywnie zaopiniowane arkusze trafiają do gminy.

Gmina nie posiada formalnego programu oceny jakości szkół. Analizuje się wyniki egzaminów zewnętrznych, które są przedmiotem rozmów z dyrektorami szkół, w ramach spotkań odbywających się kilka razy w roku. Finansowanie szkół nie zależy w żadnym stopniu od ich wyników na egzaminach zewnętrznych.

Budżet oświatowy jest co roku konstruowany na bazie historycznych wydatków szkół. Wielkość otrzymywanej subwencji nie odgrywa żadnej roli w planowaniu wydatków, gdyż obowiązki gminy w zakresie finansowania oświaty wynikają z regulacji ustawowych. Pierwszą wersję budżetu przygotowuje ZEAS (Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół) w porozumieniu z dyrektorami. Na tym etapie dyrektorzy placówek zgłaszają postulaty i potrzeby. Następnie dyrektor ZEAS uzgadnia budżet z władzami gminy.

Niektóre szkoły uzyskują własne dochody (z wynajmu pomieszczeń), jednak te środki zasilają budżet gminy i niekoniecznie muszą wrócić do szkoły, z której pochodzą. Dyrektorzy szkół nie mają możliwości samodzielnego przesuwania środków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Przy każdej potrzebie zmiany muszą wystąpić o zgodę burmistrza gminy.

Wydatki szkół są kontrolowane na bieżąco przez ZEAS, a raz na kilka lat (co najmniej raz na pięć lat) gmina zleca audyt finansów oświaty firmie zewnętrznej.

Wynagrodzenia nauczycielskie podlegają negocjacjom ze związkami zawodowymi. Negocjacje są trudne, ale jak dotąd udawało się znaleźć kompromis. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego są w gminie niższe, niż przewiduje to Karta Nauczyciela. Jest to jednak cena, jaką związki zawodowe godzą się płacić za utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia.

Dodatki motywacyjne dla nauczycieli są przyznawane przez dyrektorów placówek oświatowych. Nauczyciel nie może otrzymać dodatku wyższego niż 30% jego wynagrodzenia zasadniczego. Z kolei dodatki motywacyjne dla dyrektorów są przyznawane przez burmistrza gminy. Taki dodatek nie może przekroczyć 50% wynagrodzenia zasadniczego dyrektora. Dodatki motywacyjne są przyznawane na okres od 3 do 6 miesięcy.

Podział funduszu nagród pozostaje w kompetencji dyrektorów szkół (80%) oraz burmistrza (20%), przy czym burmistrz może przydzielać nagrody zarówno nauczycielom, jak i dyrektorom. Dyrektor placówki może otrzymać nagrodę do wysokości 150% średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty w gminie, natomiast nauczyciel – do 75% wynagrodzenia zasadniczego stażysty. Regulamin płacowy określa także kryteria, jakie powinny być brane pod uwagę przy przyznawaniu nagród.

System awansu zawodowego nauczycieli jest przez przedstawicieli gminy oceniany jako „nieszczelny”. Awans ma charakter automatyczny. Nie było ani jednego przypadku niezdania egzaminu na nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego przez kandydatów z terenu gminy. Gmina spełnia w tej dziedzinie obowiązki określone przez Kartę Nauczyciela, nie prowadząc przy tym żadnej własnej polityki, polegającej na przykład na hamowaniu bądź przyspieszaniu awansu nauczycieli.

Gmina nie prowadzi szczególnej polityki wobec szkół ze znaczną liczbą dzieci z „trudnych” środowisk. Zdaniem przedstawicieli gminy nie ma szkół, które wyróżniałyby się pod tym względem, nie ma zatem potrzeby szczególnych działań.

7.7. GMINY O LICZBIE MIESZKAŃCÓW PONIŻEJ 7,5 TYSIĘCY

W Polsce istnieje 1254 gmin poniżej 7,5 tysiąca mieszkańców. Spośród nich więcej niż co trzecia (457) nie prowadzi żadnego przedszkola. Średnie dochody własne na jednego mieszkańca wynoszą w tych małych gminach 708 PLN i są nieznacznie niższe niż w poprzednio omawianej grupie gmin (756 PLN) i znacząco mniejsze niż w dużych gminach. Podobnie jak w grupie gmin od 7,5 do 15 tysięcy mieszkańców bardzo zróżnicowane są wydatki na oświatę w stosunku do otrzymanej subwencji, wielkość oddziału klasowego w szkołach różnego typu, liczba uczniów na etat pedagogiczny oraz struktura i wynagrodzenia nauczycieli.

Średnia wielkość oddziału klasowego w małych gminach (16,1) jest istotnie mniejsza niż we wszystkich pozostałych grupach (jednak średnia wielkość oddziału przedszkolnego oraz oddziału klasowego w gimnazjum nie wyróżnia się na tle gmin większych). Analogicznie liczba uczniów na etat pedagogiczny jest niska, zbliżona to wartości wskaźnika dla gmin o liczbie mieszkańców między 7,5 i 15 tysięcy. Średnie wynagrodzenia nauczycieli nie różnią się znacząco od wynagrodzeń w większych gminach, z wyjątkiem nauczycieli stażyстів, otrzymujących od 15 do 20% mniej. Ponadto udział nauczycieli dyplomowanych jest niższy niż we wszystkich pozostałych grupach, z wyjątkiem siedmiu największych miast (36% w porównaniu do 33%).

Jak pokazuje tabela 7.17, podobne zróżnicowanie występuje pomiędzy gminami grupy w zakresie dochodów własnych na mieszkańca, stosunku wydatków bieżących oraz wydatków na wynagrodzenia do otrzymanej subwencji oświatowej oraz opieki przedszkolnej. Dla każdego z tych wskaźników można podać przykłady biednych i bogatych małych gmin o istotnie odmiennych wartościach.

Warto podkreślić, że dwie gminy, w których wydatki na oświatę w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej są najniższe spośród analizowanych w tabeli 7.17, mianowicie Czarna Woda oraz Zębówice, otrzymują najwyższą subwencję na ucznia. Obie te gminy zyskują z powodu wagi 0,38 dla szkół wiejskich i położonych w małych miastach, podobnie jak i pozostałe dwanaście analizowanych gmin. Czarna Woda otrzymuje ponadto dość duże środki subwencyjne z powodu szeregu uczniów o specjalnych potrzebach (wagi od 1,4 do 9,5) oraz ze względu na bardzo wysoki współczynnik zależny od stopnia awansu zawodowego nauczycieli (1,19). Wysokość tego czynnika wynika z wyjątkowej struktury stopni awansu zawodowego w Czarnej Wodzie, gdyż jest tam 63% nauczycieli dyplomowanych (por. tab. 7.19). Z zupełnie innych powodów subwencja oświatowa na ucznia jest bardzo wysoka w Zębowicach: jest tam aż 72% uczniów z mniejszości narodowej (waga 0,2), przy czym ponad jedna trzecia z nich uczęszcza do szkół mających poniżej 42 uczniów (waga 1,2). Z kolei Stężyca, której wydatki oświatowe w największym stopniu przekraczają otrzymaną subwencję oświatową, otrzymuje relatywnie niską subwencję na ucznia (w zasadzie korzystają wyłącznie z wagi wiejskiej 0,38).

Tab. 7.17. Wybrane dane o dochodach i wydatkach oświatowych gmin o liczbie mieszkańców poniżej 7500 (2006 r.)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	Docho- dy własne per capita	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na uczni- a	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na uczni- a	Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3-5 lat w przedszkolach
Wojcieszków	wiejska	226	4587	6341	103	142	142	12
Zębówice	wiejska	425	6213	6006	81	110	113	66
Płońnica	wiejska	487	4431	6135	102	135	138	
Mieliszyn	wiejska	541	4747	7055	129	161	161	25
Łanięta	wiejska	573	4080	7525	85	124	197	12
Lubasz	wiejska	597	4859	4989	84	118	118	62
Kowal	miejska	596	5028	5239	78	108	110	74
Stężyca*	wiejska	687	4433	9255	129	156	190	33
Ceranów	wiejska	701	4484	7163	133	162	178	48
Skape	wiejska	727	4750	7871	111	154	161	30
Babimost	miejsko-wiejska	890	4837	7244	103	130	136	68
Ślubice	wiejska	988	4306	6677	107	150	160	20
Czama Woda	miejska	1205	6455	5830	75	101	105	27
Michałowo	wiejska	1806	4442	7237	120	176	180	28
Średnia dla 1254 gmin		708	4700	6858	103	137	148	29

* Wiejska gmina Stężyca w powiecie ryckim, województwo lubelskie.

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Tabela 7.18 prezentuje wielkość oddziału klasowego w szkołach różnych typów. Tabela ta pokazuje, że większość gmin, które wydają na oświatę względnie niską część otrzymanej subwencji oświatowej utrzymuje duże oddziały klasowe oraz ma dużą liczbę uczniów przypadających na etat pedagogiczny. Jednak niektóre gminy, na przykład Zębowice, są w stanie kontrolować wydatki płacowe, mimo wysokiego udziału dzieci objętych opieką przedszkolną oraz niewielkiej liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela. Pokazuje to, że istotną rolę odgrywają też inne czynniki, takie jak specyficzna polityka gminy, system wynagrodzeń lub poziom zatrudnienia kadry niepedagogicznej. W przypadku Zębowic wynagrodzenia nauczycieli są relatywnie wysokie, z wyjątkiem wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych, bardzo niskich, wręcz niższych niż wynagrodzenia nauczycieli mianowanych. Ponadto, jak wspomnieliśmy powyżej, gmina ta otrzymuje bardzo wysoką subwencję na ucznia.

Tab. 7.18. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w 2007 roku w gminach poniżej 7,5 tys. mieszkańców

Nazwa gminy	Średnia wielkość oddziałów			Uczniów na nauczyciela
	przedszkola	szkoła podstawowa	gimnazjum	
Wojcieszków	31,0	13,6	23,0	9,4
Zębowice	22,5	15,6	26,7	11,8
Płońnica	0,0	12,1	22,6	13,8
Mieleszyn	17,7	16,0	19,9	9,9
Łanięta	19,0	26,2	19,5	13,2
Lubasz	22,8	19,0	28,3	15,2
Kowal	24,8	24,2	23,0	13,8
Stężycza	15,4	13,8	18,9	8,3
Ceranów	19,7	13,4	22,0	10,2
Skape	16,8	14,2	20,7	9,2
Babimost	24,4	17,0	19,5	9,5
Słubice	29,0	15,3	23,6	9,2
Czarna Woda	23,3	21,6	22,0	16,7
Michałow	21,3	13,8	22,3	9,0
Średnia	21,7	16,7	22,7	10,1

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

Pośród gmin analizowanych w tabeli 7.18 Stężycza ma najbardziej rozdrobnioną sieć szkolną, najmniejsze oddziały w przedszkolu i w gimnazjum, i jedno z najmniejszych w szkołach podstawowych. W efekcie liczba uczniów na nauczyciela jest w Stężycy najmniejsza. Wspomnieliśmy też wcześniej, że subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia jest tam niska. Z tych dwóch powodów, chociaż wynagrodzenia nauczycieli w Stężycy są relatywnie niskie (zwłaszcza nauczycieli stażystów i mianowanych, co pokazuje poniższa tabe-

la), koszty wynagrodzeń stanowią 130% otrzymanej subwencji, zaś wszystkie wydatki oświatowe są od subwencji niemal dwukrotnie wyższe. Oznacza to, że algorytm podziału subwencji, mimo bardzo wysokiej wagi 0,38 dla uczniów szkół wiejskich, nie w pełni uwzględnia potrzeby małych gmin wiejskich o rozdrobnionej sieci osadniczej.

Tabela 7.19 pokazuje udział nauczycieli na każdym stopniu awansu zawodowego wśród nauczycieli ogółem oraz średnie wynagrodzenia w poszczególnych stopniach. Podobnie jak w pozostałych grupach gmin, także i w tej niektóre gminy mają niski albo bardzo niski udział nauczycieli dyplomowanych. Jednak w przeciwieństwie do poprzednich grup, niektóre wśród najmniejszych gmin mają bardzo wysoki udział nauczycieli stażystów w kadrze. Co ciekawe, w tych gminach nauczyciele stażyści otrzymują wynagrodzenia istotnie powyżej średniej dla grupy gmin.

Zróznicowana polityka płacowa gmin tylko w części wyjaśnia zaobserwowane wcześniej różnice wydatków na oświatę. Przykład Zębówic oraz Czarnej Wody opisaliśmy wyżej. Również Łanięta mają relatywnie bardzo niskie wydatki na wynagrodzenia w stosunku do subwencji (por. tab. 7.17) mimo dosyć wysokich wynagrodzeń nauczycieli, dzięki wyjątkowo niskiemu udziałowi nauczycieli dyplomowanych (por. tab. 7.19). Z tego powodu średnie wynagrodzenie nauczyciela w Łaniętach jest najniższe z gmin omawianych w tabelach, aż o 26% niższe niż w Czarnej Wodzie. Z drugiej strony, Czarna Woda bardzo dobrze płaci swoim nauczycielom i ma wyjątkowo wysoki udział nauczycieli dyplomowanych (63% przy średniej grupowej 36%, por. tab. 7.19). Tak więc można przypuszczać, że relatywnie niski poziom wydatków na wynagrodzenia w stosunku do otrzymanej subwencji (75% przy średniej grupowej 103%, tabela 7.17) wynika nie tylko z wysokiej subwencji na ucznia, ale także z utrzymywania dużych klas i bardzo wysokiej liczby nauczycieli na etat pedagogiczny.

Decyzje organów prowadzących w zakresie wynagrodzeń nauczycieli oraz udział nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego w kadrze ogółem wyjaśniają często wysoki poziom wydatków na wynagrodzenia w relacji do otrzymanej subwencji oświatowej: Ceranów ma co prawda względnie niskie wynagrodzenia nauczycieli, ale bardzo wysoki udział nauczycieli dyplomowanych (56%); Mieszyn ma wynagrodzenia na poziomie średniej grupowej, ale jednocześnie wysoki udział nauczycieli dyplomowanych i mianowanych; Skąpe zaś, z bardzo wysokimi wynagrodzeniami nauczycieli (z wyjątkiem stażystów), ma jednocześnie wyjątkowo małe klasy i mało uczniów na jeden etat pedagogiczny. Na zakończenie zauważmy, że nie jest jasne, dlatego tak wysoki jest stosunek wynagrodzeń do otrzymanej subwencji w Michałowie (120%) mimo niskiego udziału dzieci objętych opieką przedszkolną, typowej dla grupy struktury nauczycieli i względnie niskich wynagrodzeń. Względnie małe oddziały klasowe w szkole podstawowej nie wydają się tego w pełni tłumaczyć. Może być to natomiast efekt zatrudnienia w szkołach relatywnie wielu pracowników niebędących nauczycielami. Michałowo może sobie na pozwolić, gdyż jest zdecydowanie najbogatsze spośród gmin uwzględnionych w zestawieniu.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na miasto Czarna Woda, które ma nie tylko wyjątkowo wysoki odsetek nauczycieli dyplomowanych, ale i bardzo wysoko

ich wynagradza. Mimo to jednak udział wynagrodzeń w otrzymywanej subwencji oświatowej jest bardzo niski (por. tab. 7.17). Może to świadczyć o tym, że zależny od stopnia awansu zawodowego współczynnik w algorytmie podziału subwencji przynajmniej w niektórych przypadkach przeszacowuje niezbędne koszty wynagrodzeń.

Tab. 7.19. Struktura awansu zawodowego i przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w 2007 roku, gminy poniżej 7,5 tys. mieszkańców

Nazwa gminy	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie			
	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplo- mowani	stażyści	kontrak- towi	miano- wani	dyplo- mowani
Wojcieszków	8	16	42	34	1365	1928	2552	3229
Zębowice	7	20	39	33	1818	2456	2954	2931
Płońnica	4	13	44	39	1530	2091	2969	3400
Mieleszyn	6	7	35	51	1409	1863	2831	3543
Łanięta	17	19	60	4	1512	1876	2870	3571
Lubasz	8	18	51	23	1698	1993	2809	3644
Kowal	4	24	42	30	1356	1835	2971	3304
Stężycza	5	20	46	29	913	1837	2580	3482
Ceranów	8	13	23	56	1197	1978	2823	3334
Skąpe	4	20	57	20	1126	2106	3116	3733
Babimost	3	14	30	53	1509	1996	2538	3512
Stubice	12	28	23	37	1585	2085	3075	3545
Czarna Woda	4	9	23	63	2605	2172	3290	3634
Michałowó	4	16	45	35	1266	1954	2899	3380
Średnia	5	15	44	36	1149	1994	2886	3504

Źródło: SIO.

Polityka finansowania i zarządzania edukacją w Stężycy

Gmina Stężycza nie posiada formalnie uchwalonej strategii (polityki) oświatowej, jednak ogólne cele związane z oświatą są uwzględnione w strategii rozwoju gminy.

W ostatnich latach gmina podjęła wysiłek konsolidacji sieci szkolnej. W 2005 roku zlikwidowano szkołę w Brzeźcach (kształcąca w tym czasie 30 uczniów). Zmiana ta nie wywołała protestów rodziców, jako że w nowej, większej szkole dzieci miały znacznie lepsze warunki do nauki. Zupełnie inny przebieg miała próba likwidacji szkoły w Paprotni (38 uczniów). Protesty rodziców, ich skarga do kuratora oświaty i w konsekwencji brak zgody kuratora na likwidację placówki udaremniły plany konsolidacyjne organu prowadzącego. W 2007 roku kuratorium interweniowało także w sprawie nieprawidłowości w arkuszu organizacyjnym. Chodziło o niewystarczające kwalifikacje formalne dwóch nauczycieli. Obecnie gmina prowadzi 4 szkoły podstawowe i jedno gimnazjum.

Gmina nie stawia przeszkód rodzicom w kwestii wyboru szkoły podstawowej („Szkoły i tak stoją puste”). Przyjmuje jednak zasadę, że nie dowozi uczniów do szkoły innej niż obwodowa. Dowożenie odbywa się za pomocą dwóch gminnych autobusów i jednego autobusu należącego do prywatnego przewoźnika.

Wobec różnej wielkości prowadzonych szkół i rozdrobnienia sieci szkolnej gmina nie zdecydowała się na wprowadzenie jednolitego standardu wielkości oddziałów szkolnych. Jednak na etapie wypełnienia arkuszy organizacyjnych prowadzone są rozmowy z dyrektorami, mające na celu uniknięcie tworzenia zbyt małych klas. W mniejszych placówkach niektóre zajęcia odbywają się dla klas łączonych.

W ramach zajęć dodatkowych gmina finansuje lekcje języka rosyjskiego. Nauka języka angielskiego w klasach 1 i 2 szkoły podstawowej była do końca roku szkolnego 2007/2008 finansowana z dotacji celowej MEN, natomiast od września 2008 roku weszła do oficjalnego programu szkolnego i jest finansowana w ramach gminnego budżetu oświatowego. Pozostałe zajęcia dodatkowe zależą od aktywności dyrektorów placówek w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Stężyca nie ma ustalonej procedury oceny jakości szkół. Władze gminy zapoznają się z wynikami egzaminów zewnętrznych. Omawia się je na posiedzeniu komisji oświaty rady gminy oraz na sesji rady.

Konstruowanie budżetu oświatowego zaczyna się od wynagrodzeń. Następnie szacowane są pozostałe wydatki bieżące, koszty koniecznych remontów itd. Subwencja oświatowa jest traktowana tylko jako jedna z kategorii dochodów, wysokość budżetu oświatowego nie jest od niej uzależniana. Dyrektor placówki przygotowuje budżet wspólnie z główną księgową. Nigdy nie zanegowano potrzeb zgłaszanych przez dyrektora. „Dzięki dyskusjom i negocjacjom zawsze się uda sfinansować to, co jest naprawdę potrzebne”. Jednak niektóre wydatki, na przykład na materiały biurowe, szkoły starają się „organizować” we własnym zakresie.

Jednak szkoły nie uzyskują dochodów własnych. Taki charakter mają tylko opłaty za posiłki, które jednak „przechodzą” przez budżet gminy i wracając do szkół mogą być przeznaczone tylko na wyżywienie. Nadwyżki są zwracane rodzicom bądź zaliczane na poczet przyszłych wpłat.

Dyrektorzy nie mają też prawa do zmieniania struktury budżetu placówki. Wszystkie postulowane przesunięcia muszą zostać zgłoszone z wyprzedzeniem i zatwierdzone przez wójta.

Kwestie związane z wynagrodzeniami nauczycielskimi podlegają, zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela, negocjacjom ze związkami zawodowymi, które opiniują regulamin wynagradzania. W Stężycy negocjacje przebiegają spokojnie, strony potrafią się porozumieć, choć wynagrodzenia nauczycieli gminnych kształtują się poniżej krajowych przeciętnych dla poszczególnych stopni awansu.

Zgodnie z regulaminem dyrektorzy placówek mogą otrzymać dodatek motywacyjny w wysokości od 5 do 25% wynagrodzenia zasadniczego, przy czym dodatek przyznaje wójt gminy. Dodatki motywacyjne dla nauczycieli są przyznawane przez dyrektorów i wynoszą od 17 do 40% wynagrodzenia zasadniczego.

Fundusz nagród jest rozdzielany w 70% przez dyrektorów placówek oświatowych, a w 30% przez wójta. Nagroda wójta wynosi nie mniej niż 120%, zaś narody dyrektorskie – nie więcej niż 100% wynagrodzenia zasadniczego danego nauczyciela.

Przedstawiciele gminy oceniają udział organu prowadzącego w procedurze awansu zawodowego nauczycieli jako czysto formalny i zbędny. Gmina nie stara się w żaden sposób wpływać na przyspieszenie lub spowolnienie awansu. W ocenie gminy, system awansu mobilizuje nauczycieli, choć z drugiej strony, wśród nauczycieli gminnych nie było ani jednego przypadku niezdanego egzaminu na stopień nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Świadczy to o małej selektywności systemu.

Stężyca stara się działać na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci z różnych środowisk. W ostatnim czasie gmina złożyła wniosek i otrzymała 90 tys. złotych w ramach rządowego programu wyrównywania szans. Także w latach 2007–2008 gmina uczestniczyła w takim programie, finansowanym ze środków EFS. Szkoły organizują zajęcia wyrównawcze z języka polskiego i matematyki, a także kluby zainteresowań – fotograficzny, filmowy, zajęcia na basenie, wycieczki. Jedna trzecia dzieci w wieku od 3 do 5 lat uczęszcza do przedszkola, co jak na gminę wiejską w Polsce jest wysokim wskaźnikiem (przeciętnie 19%).

Tab. 7.20. Dane o średnich dochodach i wydatkach oświatowych, oraz dostępności przedszkoli według wielkości gmin (2006 r.).

Liczba mieszkańców (przedział)	Liczba gmin	Dochody własne per capita	Subwencja oświatowa w przeliczeniu na ucznia	Wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia	Wynagrodzenia w oświacie jako % subwencji	Wydatki oświatowe bieżące jako % subwencji	Wydatki oświatowe jako % subwencji	% dzieci w wieku 3–5 lat w przedszkolach
< 7500	1254	708	4700	6858	103	137	148	29
7500 do 15 000	729	756	4501	6363	108	142	155	30
15 000 do 29 999	316	1005	3752	5675	121	163	177	41
30 000 do 100 000	140	1207	3461	5148	121	171	182	54
100 000 do 400 000	32	1593	3664	5086	107	153	161	62
>400 000	7	2457	3654	5604	122	172	179	71

Źródło: opr. na podst. danych GUS.

Tab. 7.21. Wielkość oddziałów oraz liczba uczniów na nauczyciela w 2007 roku, według wielkości gmin

	Średnia wielkość oddziału					Uczniowie na nauczyciela	
	przedszkola	szkoły podstawowe	gimnazja	LO	licea profilowane technika		ZSZ
< 7,5 tys.	21,7	16,7	22,7	21,9	21,1	19,0	10,1
7,5 tys. do 15 tys.	22,5	17,6	23,2	22,5	18,7	20,7	10,4
15 tys. do 29,999	23,7	20,3	24,1	25,5	22,1	23,7	11,2
30 tys. do 100 tys.	24,4	22,5	25,4	29,4	25,9	25,6	11,2
100 tys. do 400 tys.	23,9	22,4	25,6	29,6	25,2	25,8	9,7
>400 tys.	24,9	22,7	25,6	28,2	24,1	25,5	9,2

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS i SIO.

Tab. 7.22. Struktura i przeciętne wynagrodzenia kadry nauczycielskiej według wielkości gmin (2007)

Liczba mieszkańców (przedział)	Odsetek etatów (%)				Przeciętne wynagrodzenie			
	STA	KON	MIA	DYP	STA	KON	MIA	DYP
< 7,5 tys.	5	15	44	36	1149	1994	2886	3504
7,5 tys. do 15 tys.	5	15	40	39	1404	2010	2819	3491
15 tys. do 29,999	5	15	40	40	1396	1928	2695	3517
30 tys. do 100 tys.	5	14	37	44	1344	1862	2601	3449
100 tys. do 400 tys.	5	16	36	43	1371	1909	2603	3434
> 400 tys.	6	18	43	33	1449	1975	2692	3570

Źródło: SIO.

LITERATURA

- Ahlin A., Mork E., 2007, *Effects of Decentralisation on School Resources: Sweden 1989–2002*, Uppsala: Uppsala Universitet, Department of Economics.
- Barro S.M., 1998, „The Organization of national education financing systems. How countries pay for their schools?”, working paper, UNESCO, Chile.
- Bielecki P., 2005, *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie.
- Bonnet G., 2004, „Evaluation of education in the European Union: Policy and methodology”, *Assessment in Education*, t. 11, nr 2.
- Brimley V., Garfield R., 2002, *Financing Education in a Climate of Change*, Boston: Pearson Education Company.
- Davies K. (red.), 2002, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapest: LGI OSI.
- Field S., Kuczera M., Pont B., 2007, *No More Failures. Ten Steps to Equity in Education*, Paris: OECD.
- Golinowska S., Herczyński J., Levitas T., 2002, *Improving Rural Education in Poland*, Warszawa: raport przygotowany dla warszawskiej delegacji Komisji Europejskiej.
- Górowska-Fells M., Grabowska A., Kołasińska E., Kuźmicka J., Smoczyńska A., 2007, *Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa: Polskie Biuro Eurydice, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- Green A., 1990, *Education and State Formation*, Macmillan Press.
- Herbst M., 2000, „Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas T., 2002, *Analiza rozkładu dochodów i wydatków oświatowych. Raport roboczy*.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas T., 2008, *Wynagrodzenie nauczycieli a finansowanie edukacji w Polsce. Raport roboczy*.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas T., 2008, *Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej: Ewolucja w latach 2000–2008. Raport roboczy*.
- Herczyński J., 2008, *Regional Review of Per Student Financing in Education. Case Study Lithuania*, Washington: World Bank.
- Herczyński J., Chaber A., 2004, „Kto ma zamykać szkoły? Doświadczenia bonu oświatowego w dwóch miastach w Polsce”, prezentacja na XII Zjeździe PTS, Poznań.
- Imazeki J., Reshovsky A., 2005, „Assessing the use of econometric analysis in estimating the costs of meeting state education accountability standards: Lessons from Texas”, *Peabody Journal of Education*, t. 80, nr 3, s. 96–125.

- Iwanow S., Danczew P., 2008, *Financing Public Education in Bulgaria*, Sofia: Local Government Initiative.
- Jakubowski M., Topińska I., 2006, *Impact of Decentralization on Public Service Delivery and Equity. Education and Health Sectors in Poland 1998–2003*, Warszawa: CASE.
- King Rice J., 2004, *Equity and Efficiency in School Finance Reform: Competing or Complementary Goods*, *Peabody Journal of Education*, nr 79 (2), s. 104–133.
- Ladd H. (red.), *Holding Schools Accountable*, The Brookings Institution, Washington 1996.
- Ladd H.F., Fiske E.B., 2001, „The uneven playing field of school choice, Evidence from New Zealand”, *Journal of Policy Analysis and Management*, t. 20, s. 43–63.
- Levačić R., 2005, *Education Finance and Decentralization. Background Paper Regarding English System of Decentralized School Finance*, Washington: World Bank.
- Levačić R., 2007, *World Bank Study: A stocktaking of per capita Financing in Education in Poland*, Washington.
- Levitas T., 1999, *The Political Economy of Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform in Poland, 1989–1999*, Washington: East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180–00034, Urban Institute, s. 1–58.
- Levitas T., Herczyński J., 1999, *Selected Policy Issues of the Financing of Education in Poland*, Warszawa: Democratic Governance and Public Administration Project/DAI/USAID.
- Levitas T., Herczyński J., 2002, „Decentralization, local governments and education reform and finance in Poland: 1990–1999”, w: K. Davey, *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapest: Open Society Institute, Local Government Initiative, s. 113–191.
- Loikkanen H.A., Ilkka S., 2006, *Cost Efficiency of Finnish Municipalities in Basic Service Provision 1994–2002*, Helsinki: University of Helsinki, City of Helsinki Urban Facts.
- McEwan P.J., 2004, „The potential impact of vouchers”, *Peabody Journal of Education*, t. 79, nr 2, s. 104–133.
- McEwan P.J., 2003, „The potential impact of large scale voucher programs”, *Review of Education Research*, t. 70, s. 103–149.
- MENIS (Departament Pragmatyki Zawodowej Nauczycieli, Wydział Systemów Wynagradzania), 2005, *System wynagradzania nauczycieli oraz inne świadczenia przysługujące nauczycielom*, Warszawa, marzec 2005.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, 1999, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w roku 1999*, Biblioteczka Reformy, nr 6, marzec.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2000, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o systemie finansowania oświaty*, Biblioteczka Reformy, nr 22, marzec.
- Ministerstwo Oświaty Republiki Bułgarii, 2008, *Funds Allocation Formulae in the Education System*, Sofia.
- Ministry of Education and Research, 2008, *Funding of the Swedish School System*, Stockholm.

- OECD, 2007, *Fair and Inclusive Education. The OECD Manual. Draft 2007*, Paris: OECD.
- OECD, 2008, *Education At a Glance: 2007*, Paris: OECD.
- Office of the Deputy Prime Minister, 2005, *Best Value Performance Indicators 2005/06*, London.
- Plank D.N., Sykes G. (red.), 2003, *Choosing Choice: School Choice in International Experience*, New York: Teachers College Press.
- PricewaterhouseCoopers, 2000, *Local Government Grant Distribution. An International Comparative Study*.
- Reezigt G.J., Creemers B.P.M., de Jong R., 2003, „Teacher evaluation in the Netherlands and its relationship to educational effectiveness research”, *Journal of Personnel Evaluation in Education*, t. 17, nr 1, 67–81.
- Ritzen J.M.M., van Dommelen J., de Vijlder F.J., 1997, „School finance and school choice in the Netherlands”, *Economics of Education Review*, t. 16, nr 3, s. 329–335.
- Roelke Ch., Green P., Zielewski E., 2004, „School finance litigation, the promises of the third wave”, *Peabody Journal of Education*, t. 79, nr 2, s. 104–133.
- Ross R., Levačić, R. (red.), 1999, *Needs-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, Paris: IIEP UNESCO.
- Swanson A., King R., 1991, *School Finance, Its Economics and Politics*, New York: Longman.
- Starczewska K., 1989, „Bony oświatowe”, *KOS*, nr 15 (165).
- Turner D., 2004, „Privatization, decentralization and education in the United Kingdom: The role of the state”, *International Review of Education*, t. 50, s. 347–357.
- Werner J., Shah A. (2006), *Financing of Education: Some Experiences from ten European Countries*, working paper, Langen: Institute of Local Public Finance.

WYKORZYSTANE AKTY PRAWNE (w porządku chronologicznym)

Ustawa Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982 r., Dz.U. Nr 3, poz. 19, z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. Nr 95, poz. 425.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz.U. Nr 155, poz. 983.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 164, poz. 1188.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 stycznia 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 9, poz. 79.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 111, poz. 1294.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 stycznia 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 6, poz. 74.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat, Dz.U. Nr 39, poz. 455, z późniejszymi zmianami.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 119, poz. 1255.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 122, poz. 1330.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 marca 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 26, poz. 284.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 kwietnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 31, poz. 357.

- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 sierpnia 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 90, poz. 1003.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2002, Dz.U. Nr 156, poz. 1822.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2003, Dz.U. Nr 234, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203, poz. 1966, z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004, Dz.U. Nr 225, poz. 2231.
- Ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. Nr 49, poz. 463, z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005, Dz.U. Nr 286, poz. 2878.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, Dz.U. Nr 22, poz. 181, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 7 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005, Dz.U. Nr 242, poz. 2039.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2006, Dz.U. Nr 266, poz. 2231.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. Nr 115, poz. 781, z późniejszymi zmianami.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2007, Dz.U. Nr 246, poz. 1799.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2008, Dz.U. Nr 247, poz. 1825.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009, Dz.U. Nr 235, poz. 1588.

**LISTA KSIĄŻEK OPUBLIKOWANYCH
W LATACH 2000–2009**
w serii Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych
Uniwersytetu Warszawskiego (EUROREG)

- Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierżonia* (2000)
- Elżbieta Kryńska (red.), *Polskie specjalne strefy ekonomiczne* (2000)
- Bohdan Jałowiecki, *Spoleczna przestrzeń metropolii* (2000; dodruk 2004)
- Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Mirosław Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń* (2001)
- Maria Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998* (2001)
- Tomasz Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych* (2002)
- Mikołaj Herbst, *Koniunktura gospodarcza metropolii* (2003)
- Wojciech Dziemianowicz, Bohdan Jałowiecki, Magdalena Krajewska, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach* (2004)
- Agnieszka Olechnicka, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej* (2004)
- Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska, Adam Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem* (2004)
- Roman Szul, Anna Tucholska, *Rynek pracy w skali lokalnej* (2004)
- Grzegorz Gorzelak, Maciej Smętkowski, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej* (2005)
- Grzegorz Gorzelak, John Bachtler, Mariusz Kasprzyk, *Współpraca transgraniczna Unii Europejskiej. Doświadczenia polsko-niemieckie* (2005)
- Grzegorz Gorzelak, Katarzyna Krok (red.), *Nowe granice Unii Europejskiej – współpraca czy wykluczenie?* (2006)
- Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u* (2007)
- Mikołaj Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny* (2007)
- Anna Tucholska, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą* (2007)
- Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska lokalna 2007* (2008)
- Grzegorz Gorzelak, Anna Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju. Polska i Ukraina* (2008)
- Karol Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III* (2008)
- Bohdan Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku* (2008)
- Bohdan Jałowiecki, Elżbieta Anna Sekuła, Maciej Smętkowski, Anna Tucholska, *Warszawa: Czyje jest miasto?* (2008)

Grzegorz Gorzelak, Marek S. Szczepański, Wanda Ślęzak-Tazbir, *Człowiek – Miasto – region: związki i interakcje. Księga jubileuszowa Profesora Bohdana Jajłowieckiego* (2009)

Marek Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem* (2009)

Publikacje w języku angielskim

Grzegorz Gorzelak, Eva Ehrlich, Lubomir Faltan, Michal Illner (red.), *Central Europe in Transition: Towards EU Membership* (2001)

Katarzyna Krok, Maciej Smętkowski (red.), *Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement. Focus on Eastern Border* (2006)

Zamówienia na książki prosimy kierować na następujący adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.

ul. Krakowskie Przedmieście 62; 00-322 Warszawa

tel. 022 826 59 21; 022 828 93 91; 022 828 95 63

info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl