

Sytuacja finansowa oświaty powiatowej w roku 2023

Przyczyny wzrostu dopłat do subwencji





Autorzy:

Mariusz Tobor, Jan Zięba

Przygotowano we wrześniu 2023 r.

Wszystkie wykresy zamieszczone w niniejszym opracowaniu zostały przygotowane przez autorów.

Spis treści

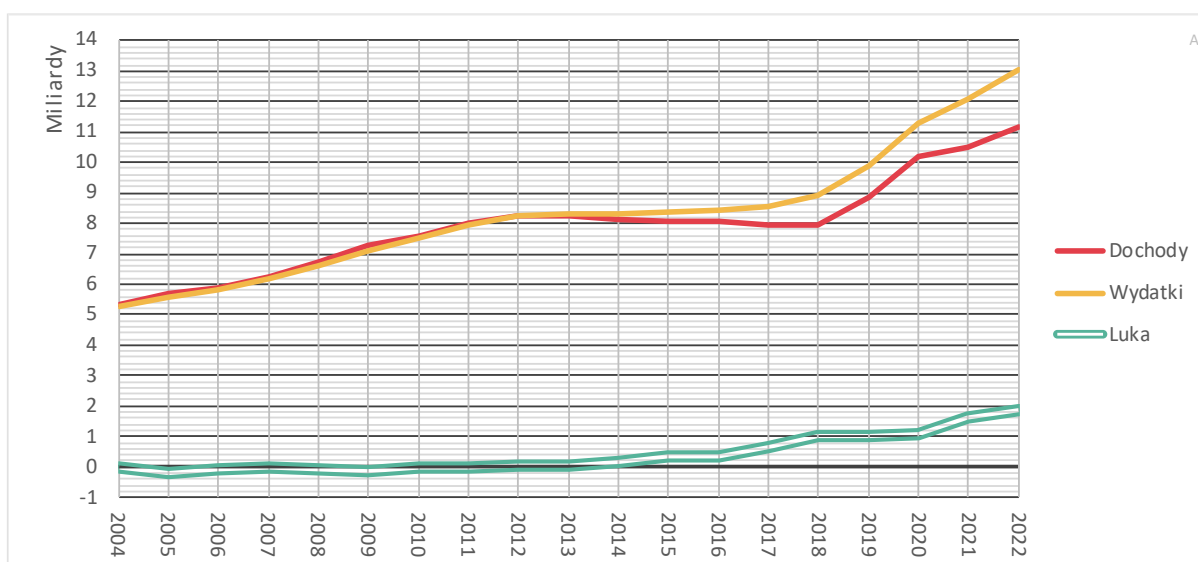
1. Zmiany sytuacji finansowej oświaty w powiatach	2
2. Przyczyny wzrostu luki między wydatkami a dochodami oświaty	11
2.1. Zmiany ramowych planów nauczania	11
2.2. Wielkości oddziałów	13
2.3. Liczba uczniów przypadających na jeden zawód w technikach	19
2.4. Wydłużenie nauki w technikach	20
2.5. Odpływ uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego do szkół ogólnodostępnych	20
2.6. Zwiększenie liczby wag algorytmu podziału subwencji oświatowej	21
2.7. Spadek realnej wartości subwencji	22
2.8. Odpływ subwencji z powiatów do gmin	24
2.9. Starzenie się nauczycieli	25
2.10. Wzrost wysokości płacy minimalnej	27
2.11. Rosnące koszty utrzymania infrastruktury	27
3. Podsumowanie	28

1. Zmiany sytuacji finansowej oświaty w powiatach

W ostatnich latach powiaty wydają coraz większe kwoty na pokrycie luki pomiędzy bieżącymi kosztami utrzymania oświaty a subwencją oświatową.

W latach 2012 i 2013 łączne wydatki bieżące ponoszone na oświatę przez wszystkie powiaty ziemskie były zbliżone do dochodów ich oświaty¹ (zob. wykres 1), a we wcześniejszych latach wydatki były od tych dochodów mniejsze. Jednak w roku 2014 wydatki oświatowe zaczęły wyraźnie przewyższać dochody i różnica ta rosła niemal z każdym rokiem. W roku 2022 luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty wszystkich powiatów ziemskich wyniosła łącznie niemal 2 mld zł, co stanowiło około 17% dochodów (zob. wykres 2).

Wykres 1. Bieżące wydatki i dochody oświaty powiatów ziemskich

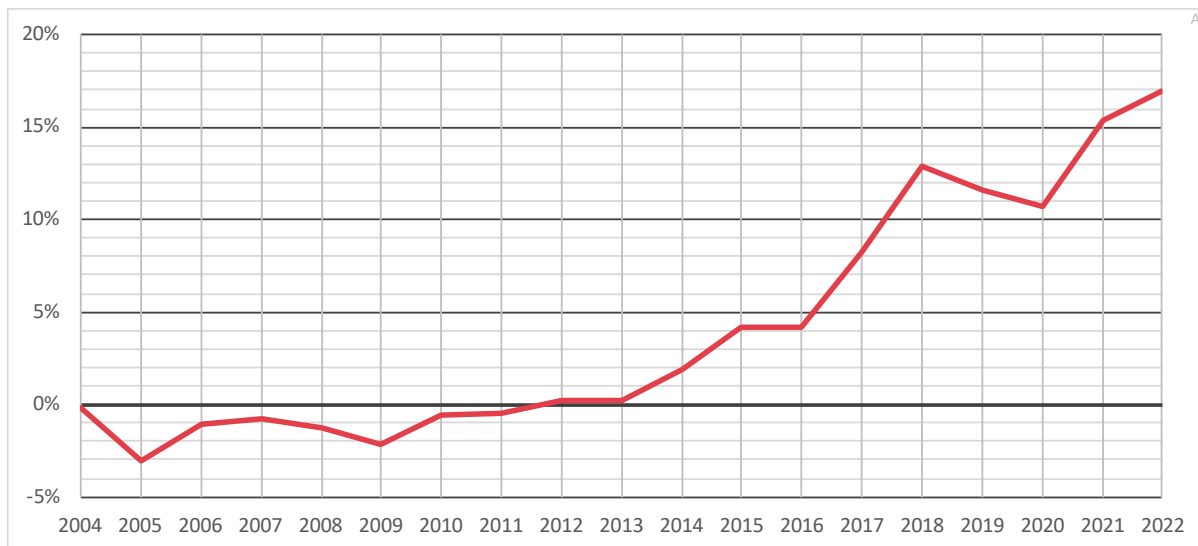


Wprawdzie, w porównaniu z samorządami gminnymi, 17-procentowa luka wydaje się nie być zbyt duża, skoro np. wydatki oświatowe (z uwzględnieniem przedszkoli) gmin miejskich powyżej 5 tys. mieszkańców i dużych gmin miejsko-wiejskich są wyższe od dochodów o ponad 80% (zob. wykres 3), to jednak sytuacja finansowa oświaty powiatowej jest szczególna. Jeszcze 10 lat temu przeciętny powiat ziemski w ogóle nie musiał przeznaczać dochodów własnych na dofinansowanie oświaty, podczas gdy dla gminy lub miasta na prawach powiatu konieczność znalezienia środków na sfinansowanie 45-procentowej luki była wtedy normą. Zatem sama konieczność znalezienia środków na dofinansowanie bieżącego funkcjonowania oświaty postawiła

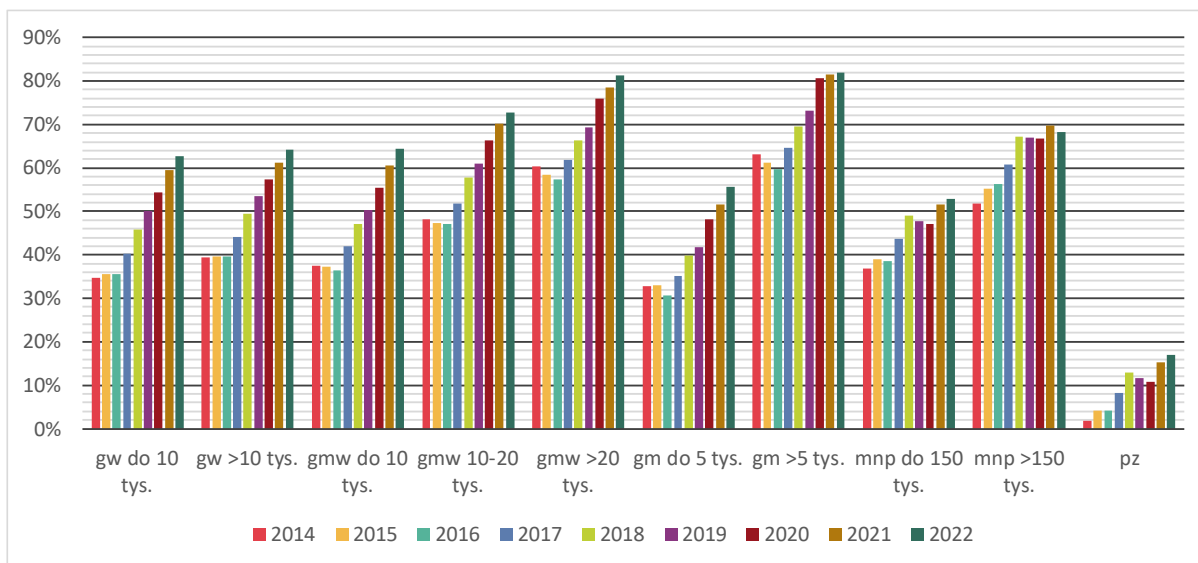
¹ Dochody oświaty to głównie subwencja oświatowa (w grupie powiatów ziemskich ok. 96-97%), ale także np. dochody szkół z wynajmu pomieszczeń czy opłaty za stołówki i internaty.

wiele powiatów w zupełnie nowej sytuacji, szczególnie trudnej w warunkach ograniczonych możliwości pozyskiwania dochodów własnych.

Wykres 2. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich wyrażona jako procent dochodów



Wykres 3. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty w różnych kategoriach² JST jako procent dochodów w kolejnych latach

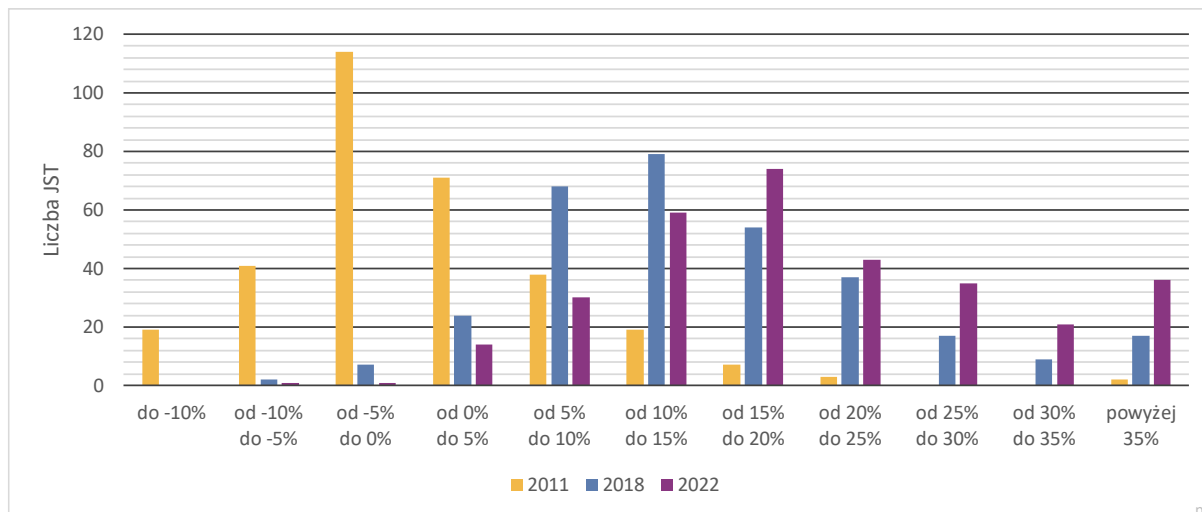


Oczywiście finansowe warunki funkcjonowania oświaty w poszczególnych powiatach ziemskich były i są zróżnicowane. W roku 2022 tylko dwóm powiatom dochody oświaty wystarczyły na jej utrzymanie, w zdecydowanej większości powiatów luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty mieściła się w przedziale 10-30%, ale były też takie, które dopłacały ponad 60% (zob. wykres 4). Tymczasem w roku

² Znaczenie skrótów: gw – gmina wiejska, gmw – gmina miejsko wiejska, gm – gmina miejska, mnp – miasto na prawach powiatu, pz – powiat ziemski. Liczby przy skrótach odzwierciedlają zakresy liczb mieszkańców.

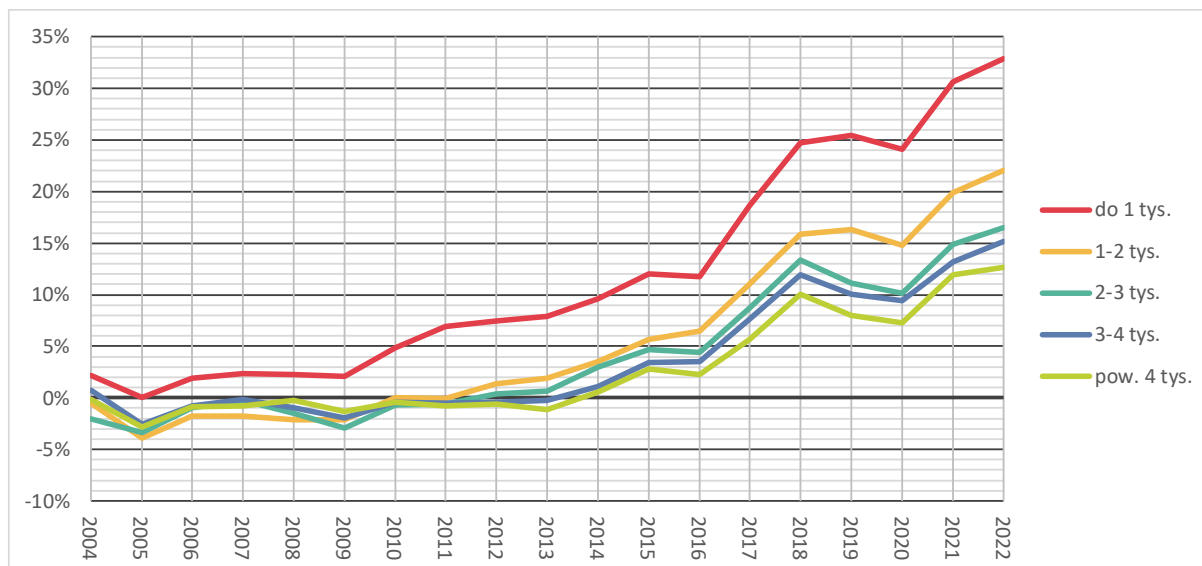
2011 ponad połowa powiatów nie musiała dofinansowywać bieżącego utrzymania oświaty, a tylko niespełna 70 powiatów dokładało ponad 5%.

Wykres 4. Rozkład luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich w roku 2011, 2018 i 2022.



Duża luka między wydatkami a dochodami szczególnie często występuje w powiatach z małą liczbą uczniów. Zjawisko to ilustruje wykres 5, który przedstawia zmiany średnich rozmiarów luki w grupach powiatów wyodrębnionych na podstawie liczby uczniów.

Wykres 5. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich w podziale na kategorie wyodrębnione na podstawie liczby uczniów ogólnodostępnych szkół dla młodzieży³

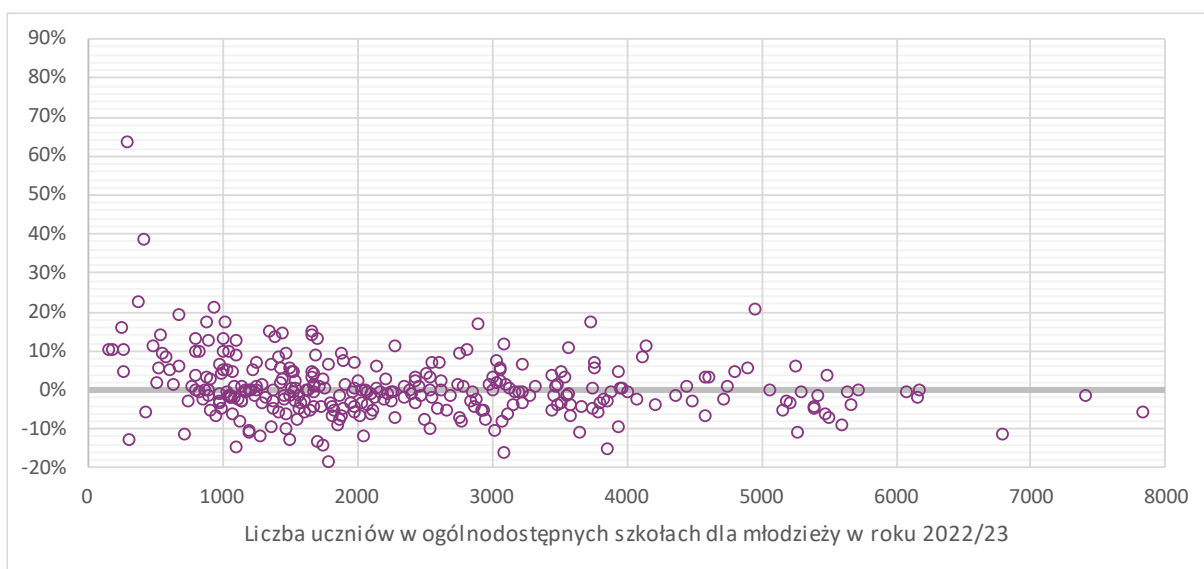


W powiatach, które obecnie mają do 1 tys. uczniów przeciętna luka między wydatkami a dochodami nie spadała poniżej 0% nawet w pierwszej dekadzie XXI w. i była

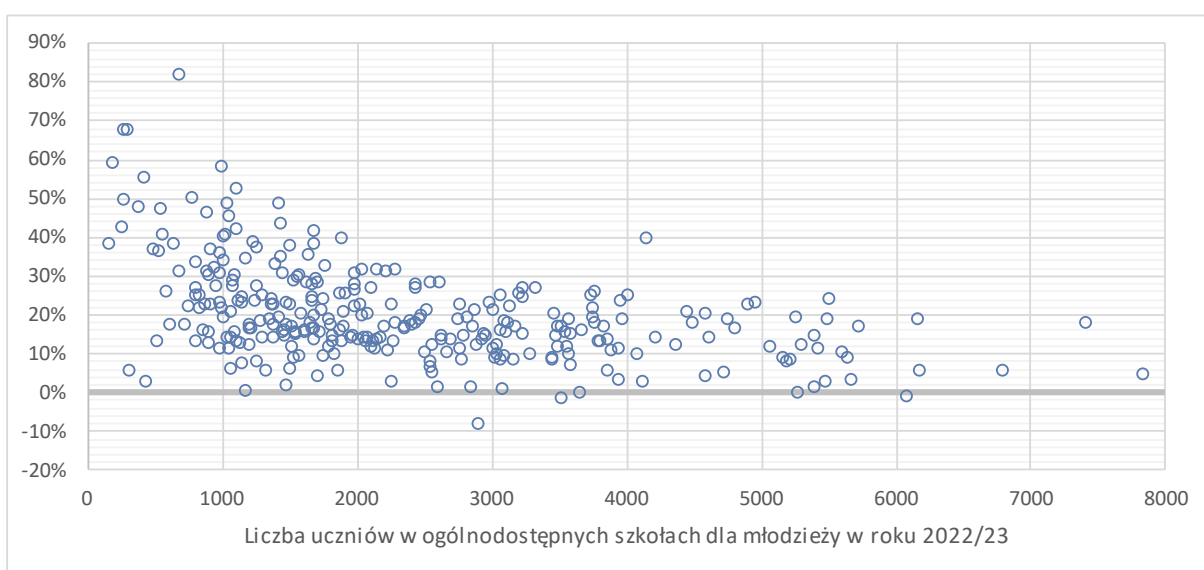
³ Łączna liczba uczniów ogólnodostępnych liceów, techników i branżowych szkół I stopnia dla młodzieży z roku szkolnego 2022/23.

wyraźnie większa niż w pozostałych grupach wielkościowych (o ok. 3-4 punkty procentowe). W roku 2010 sytuacja tych powiatów zaczęła się szybko pogarszać, a z czasem pojawiło się także wyraźne zróżnicowanie średnich wielkości luki pozostałych grup powiatów. W roku 2022 średnia wielkość luki powiatów z oświatą kształtującą do 1 tys. uczniów była o 11 punktów procentowych większa od przeciętnej luki w następnej grupie wielkościowej i aż o 20 punktów większa od luki największych powiatów. W dalszej części opracowania wyjaśnimy przyczyny takiego stanu rzeczy.

Wykres 6. Rozkład luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich w roku 2011 w zależności od liczby uczniów ogólnodostępnych szkół dla młodzieży

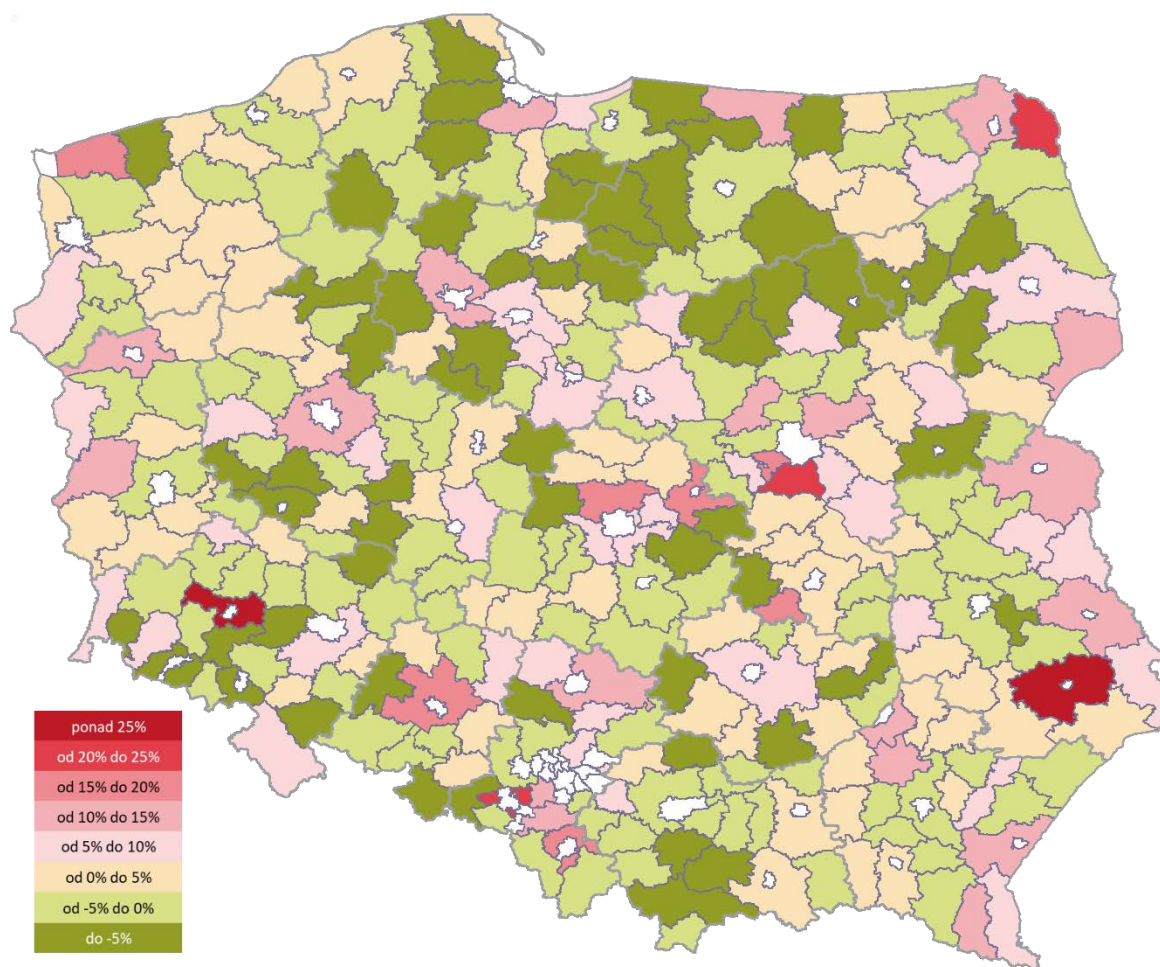


Wykres 7. Rozkład luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich w roku 2022 w zależności od liczby uczniów ogólnodostępnych szkół dla młodzieży

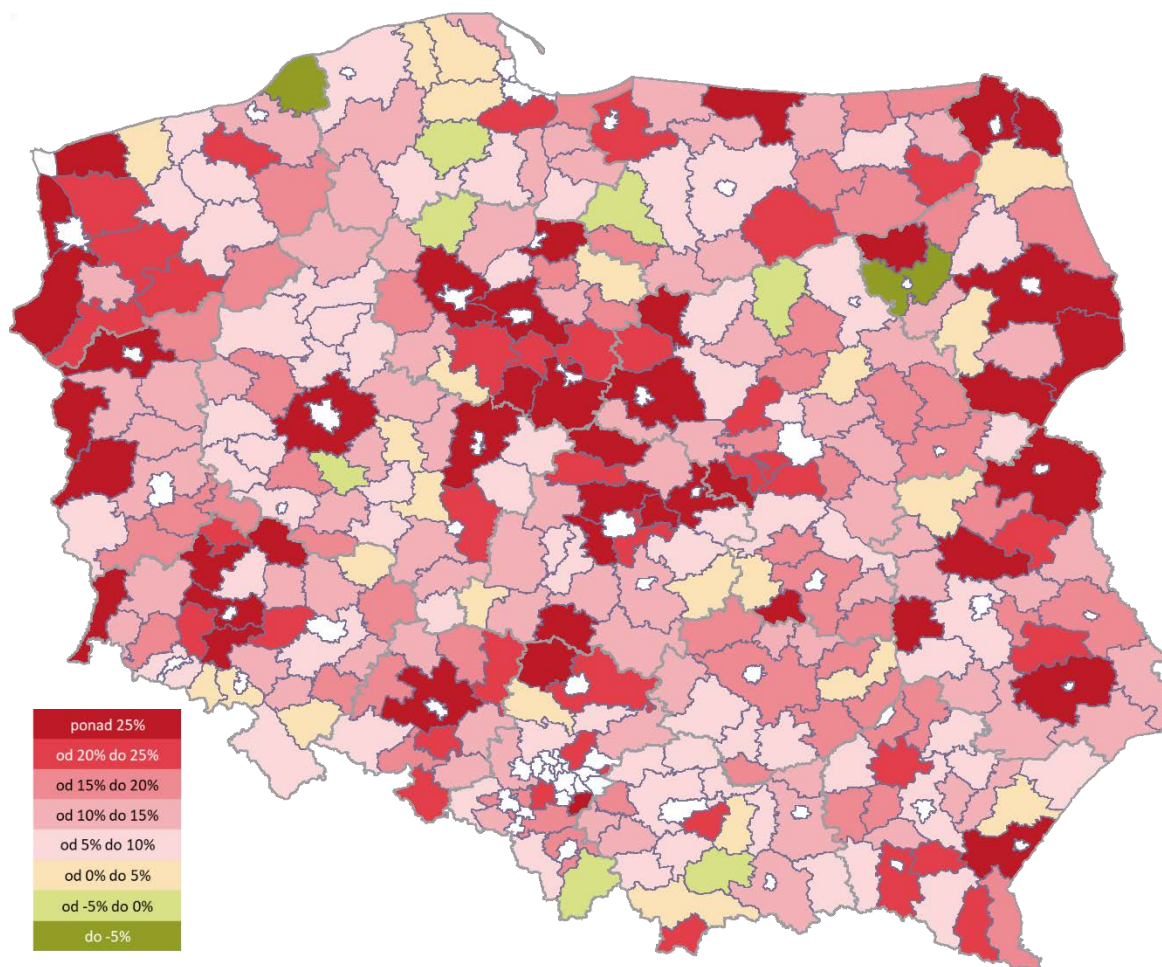


Średnie bardzo dobrze odzwierciedlają trendy zmian, ale sytuacja poszczególnych samorządów może być bardzo zróżnicowana. Wyraźnie widać to na wykresach 6 i 7, które przedstawiają rozkłady luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty poszczególnych powiatów ziemskich w zależności od ich wielkości latach 2011 i 2022. Każde kółko na tych wykresach odnosi się do jednego powiatu. Na tych zestawieniach oraz na wykresach 8-10, które przedstawiają geograficzne rozłożenie wielkości luki w latach 2011, 2018 i 2022, widać jednak wyraźnie, że choć sytuacja finansowa samorządów jest zróżnicowana, to pogorszyła się praktycznie we wszystkich powiatach ziemskich. W roku 2022 daje się też zauważyć wyraźna korelacja między małą liczbą uczniów a dużą wartością luki.

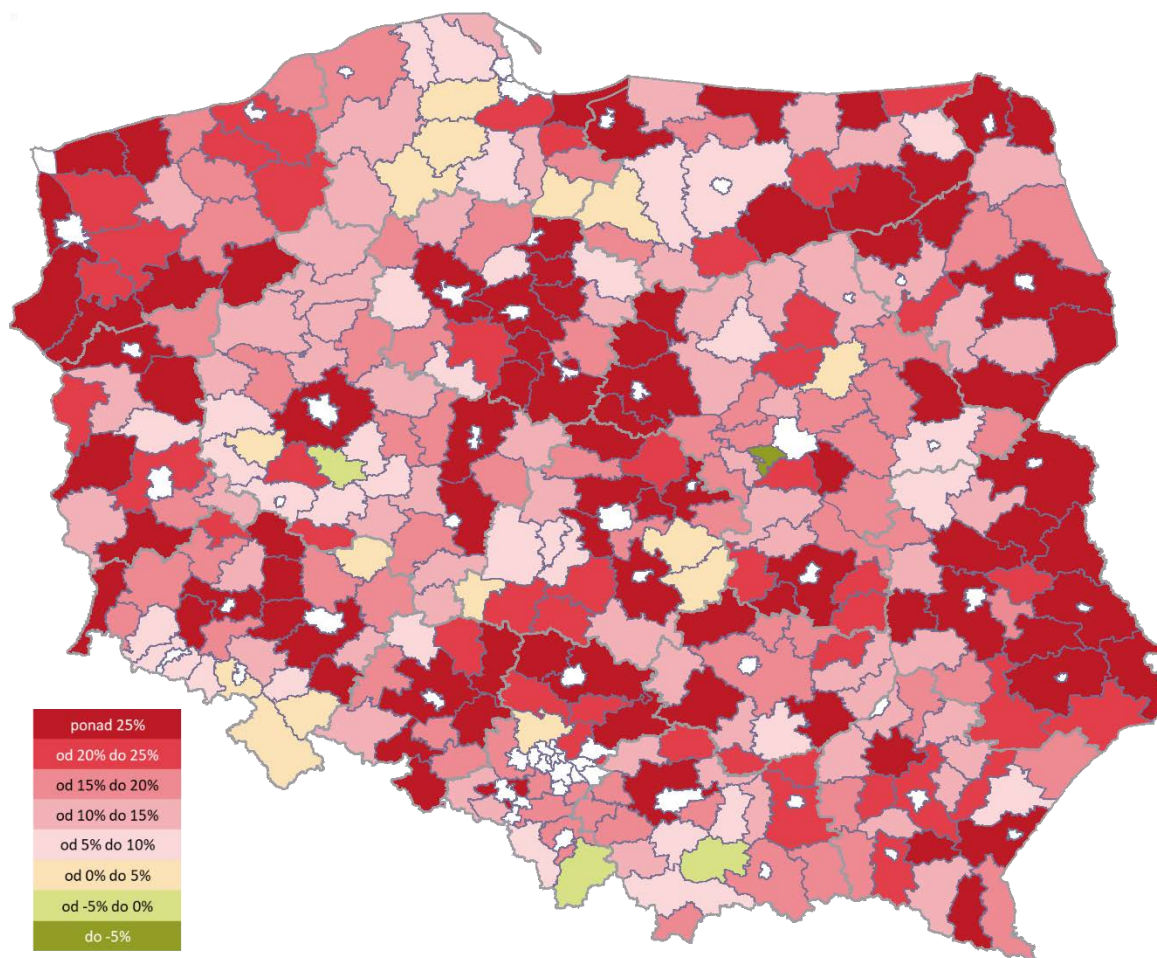
Wykres 8. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami powiatów – rok 2011



Wykres 9. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami powiatów – rok 2018

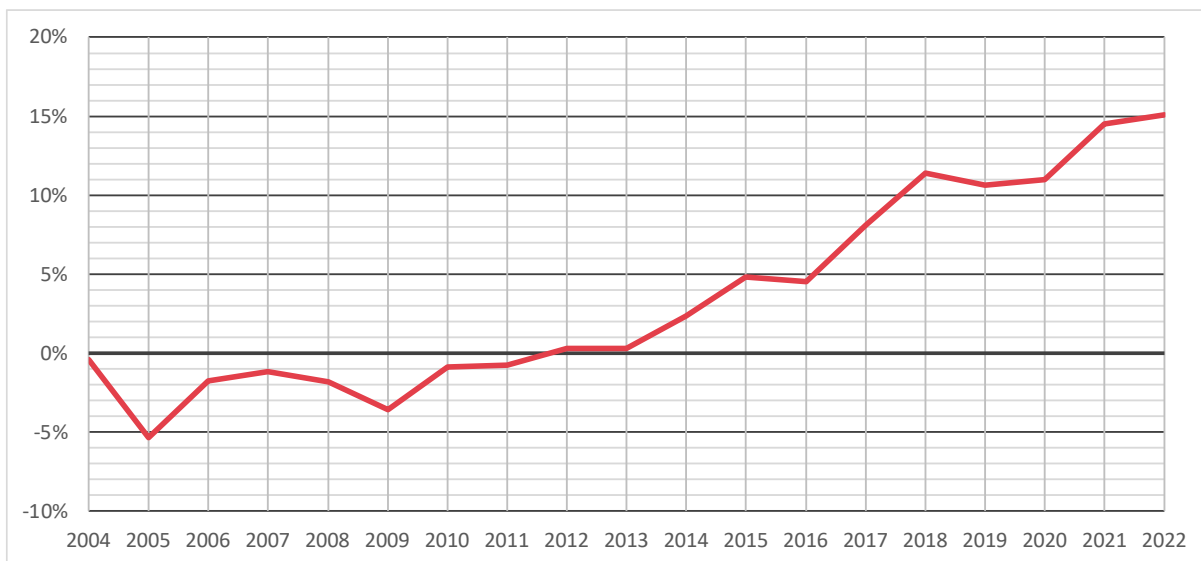


Wykres 10. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami powiatów – rok 2022

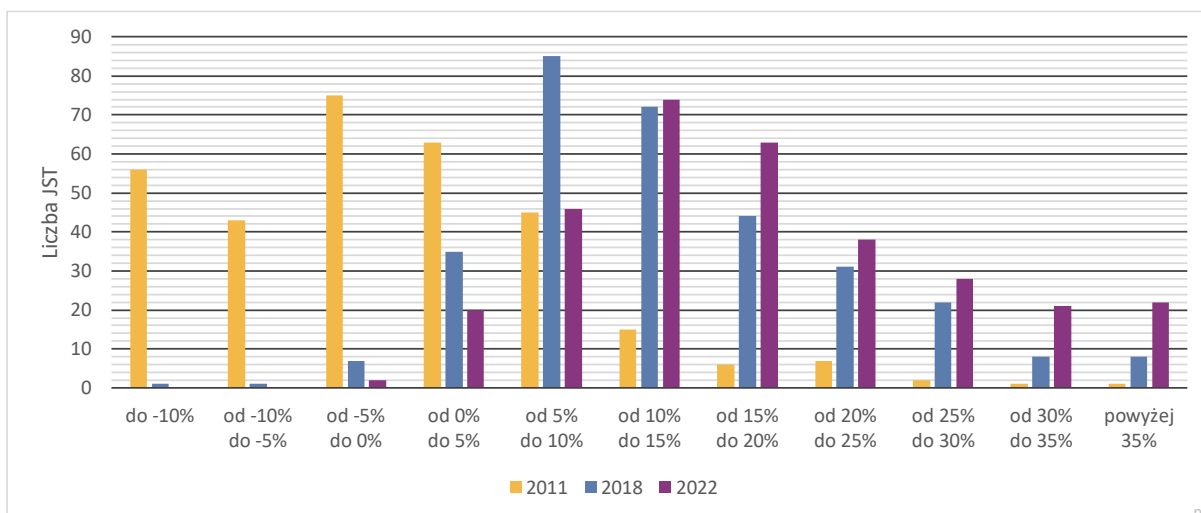


Ostatnie wykresy w tym rozdziale odzwierciedlają obciążenie, jakie dla dochodów powiatów ziemskich stanowi konieczność sfinansowania luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty, czyli stosunek tej luki do pozaoświatowych dochodów własnych.

Wykres 11. Stosunek luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich do ich pozaoświatowych dochodów własnych

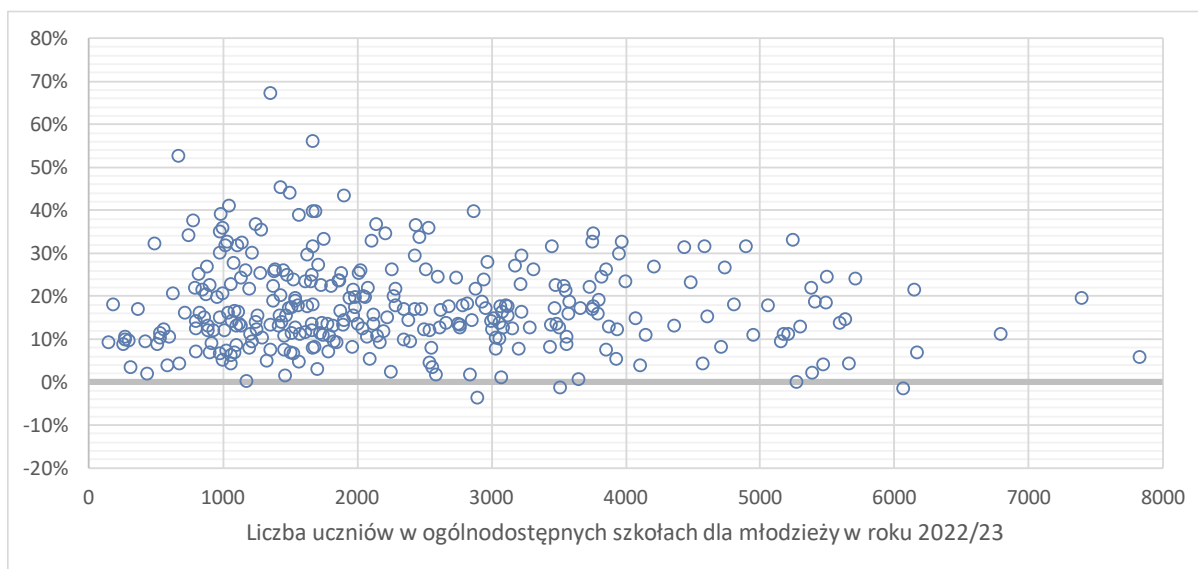


Wykres 12. Rozkład stosunku luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich do ich pozaoświatowych dochodów własnych



pz

Wykres 13. Rozkład stosunku luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich do ich pozaoświatowych dochodów własnych w roku 2022 względem liczby uczniów ogólnodostępnych szkół dla młodzieży



Do roku 2011 przeciętna wartość tego wskaźnika była ujemna, ponieważ aż 174 powiaty nie musiały współfinansować bieżących kosztów utrzymania oświaty z dochodów własnych. W roku 2018 nie współfinansowało oświaty tylko 8 powiatów, a aż 69 wydawało na jej bieżące utrzymanie ponad ¼ dochodów własnych. W roku 2022 liczba powiatów ziemskich, w których bieżące wydatki oświatowe pochłonęły ponad 25% dochodów własnych wzrosła do 109.

W wypadku tego wskaźnika nie ma prostej korelacji między jego wartością a wielkością oświaty prowadzonej przez powiat – świadczy o tym wykres 13. Choć widać na nim, że wśród powiatów z małą oświatą (do 2 tys. uczniów) są i takie, które na finansowanie luki między wydatkami a dochodami przeznaczają ponad 40% a nawet więcej niż połowę swoich dochodów własnych, to w tej samej grupie jest też sporo samorządów, którym oświata pochłania mniej niż 10% dochodów własnych. Trzeba jednak zauważyć, że wśród dwudziestu powiatów, którym bieżące wydatki oświaty obciążają ponad 35% dochodów własnych, nie ma żadnego z więcej niż 3 tys. uczniów.

2. Przyczyny wzrostu luki między wydatkami a dochodami oświaty

Na wzrost luki pomiędzy bieżącymi wydatkami i dochodami oświaty w powiatach złożyły się następujące grupy czynników:

- zmiany prawa, wymuszające zmiany w organizacji zajęć w szkołach, które spowodowały zwiększenie wydatków przypadających na jednego ucznia;
- zmiany demograficzne, w tym trwający nieprzerwanie do roku szkolnego 2018/19 spadek liczby uczniów rozpoczynających naukę w liceach, technikach i zasadniczych szkołach zawodowych oraz spadek liczby uczniów szkół specjalnych spowodowany głównie upowszechnieniem kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych;
- zmiany zasad finansowania oświaty, zarówno formalne, wynikające wprost ze zmian prawa, jak i mniej formalne, wynikające z realnie⁴ zmniejszającej się subwencji oświatowej.

Do roku 2018 główną przyczyną wzrostu luki między dochodami a wydatkami powiatowej oświaty był wzrost kosztów kształcenia jednego ucznia wymuszony w znacznej mierze czynnikami zewnętrznymi, a także pewnymi zaniechaniami władz samorządowych (niedostosowywanie sieci szkół i oferty zawodów do zmniejszającej się liczby uczniów).

W latach późniejszych główną przyczyną wzrostu luki był spadek realnych dochodów w przeliczeniu na jednego ucznia, przy jednoczesnym wzroście kosztów lub ich utrzymaniu na tym samym poziomie.

2.1. Zmiany ramowych planów nauczania

Zmianą odległą w czasie, ale do dziś mającą duży wpływ na koszty organizacji liceów, techników i branżowych szkół pierwszego stopnia (których poprzedniczkami były zasadnicze szkoły zawodowe – ZSZ) było wprowadzenie nowych ramowych planów nauczania, których wdrażanie rozpoczęło się we wrześniu roku 2012/13. Plany te zwiększyły liczbę godzin dla uczniów. Ponadto w liceach i (w mniejszym wymiarze) w technikach pojawiły się wówczas przedmioty realizowane w zakresie rozszerzonym i przedmioty uzupełniające, które uczniowie mają do wyboru.

Duża liczba przedmiotów do wyboru łączy się z potrzebą organizowania na bardzo wielu przedmiotach grup zajęciowych znacznie mniejszych od całych oddziałów.

⁴ Jak wykazujemy niżej, kwota subwencji od wielu lat rośnie, ale jej siła nabywcza np. w odniesieniu do kosztów zatrudnienia nauczycieli, maleje.

Powoduje to rzecz jasna zwiększenie liczby godzin pracy nauczycieli, a tym samym wzrost wydatków na ich wynagrodzenia.

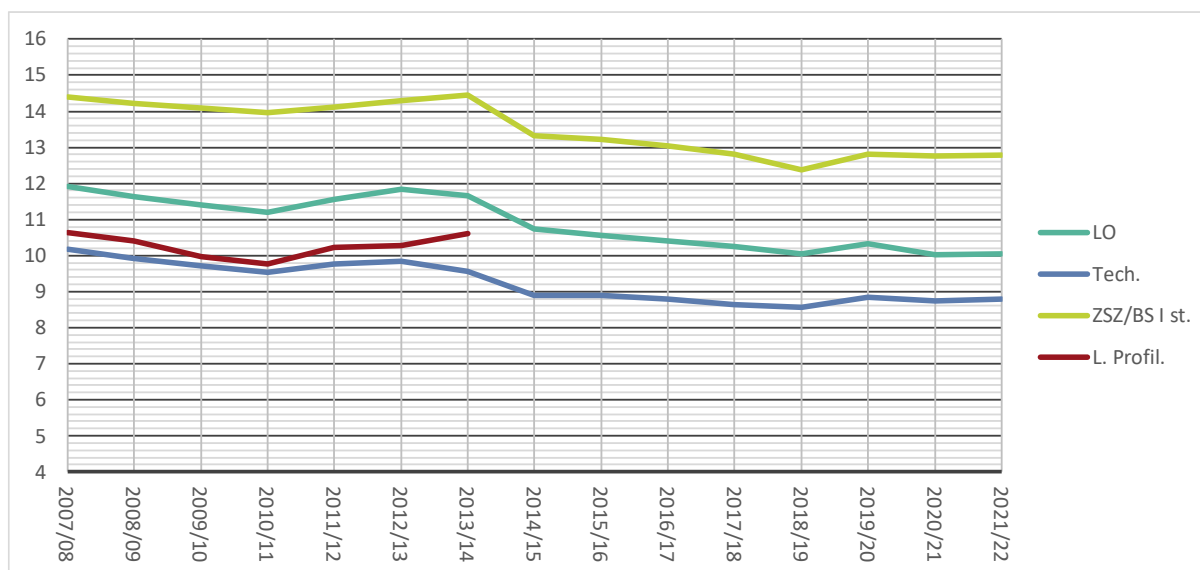
Nowe ramowe plany nauczania wpływały na wzrost kosztów przez trzy kolejne lata, szczególnie rok i dwa lata po ich pierwszym zastosowaniu. W roku szkolnym 2014/15 zmiana ta dotyczyła już wszystkich ówczesnych klas liceów, w tym klas trzecich, w których było najwięcej godzin przedmiotów realizowanych w zakresie rozszerzonym.

Wprowadzenie nowych ramowych planów nauczania wiązało się dodatkowo z likwidacją dwuletnich zasadniczych szkół zawodowych. Pozostały tylko szkoły z trzyletnim cyklem kształcenia, a jeszcze w roku 2011/12 w dwuletnim cyklu kształciło się prawie 35% łącznej liczby uczniów szkół zasadniczych. Tymczasem, wskutek przedwczesnego odchodzenia uczniów ze szkół zawodowych, oddziały klas trzecich są zwykle wyraźnie mniejsze od oddziałów klas drugich i pierwszych. Dlatego likwidacja dwuletnich zasadniczych szkół zawodowych spowodowała spadek przeciętnych wielkości oddziałów, a co za tym idzie, przyczyniła się do wzrostu wydatków przypadających na jednego ucznia szkoły tego typu.

Wykres 14 przedstawia zmiany liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w typowych szkołach ogólnodostępnych prowadzonych przez powiaty ziemskie. Wskaźnik ten w syntetyczny sposób charakteryzuje różne aspekty organizacji oświaty, m.in. odzwierciedla główną część jej kosztów, czyli wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do uczniów (im mniejsza wartość wskaźnika, tym wyższe koszty).

Na wykresie widać, wynikający przede wszystkim z opisanych powyżej zmian, bardzo szybki spadek wielkości wskaźników, który nastąpił w roku szkolnym 2014/15 (i w nieco mniejszym zakresie w roku 2013/14). Odbiło się to na wysokości luki między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich, która bardzo wyraźnie wzrosła w latach 2014 i 2015 (zob. wykres 2).

Wykres 14. Liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w ogólnodostępnych szkołach prowadzonych przez powiaty ziemskie



Nieznaczne zwiększenie liczby godzin w ramowych planach nauczania, które nastąpiło wraz z pojawieniem się ponadpodstawowych techników i branżowych szkół pierwszego stopnia, nie odbija się na przebiegu zmian liczby uczniów na etat nauczycielski ze względu na jednoczesny wzrost wielkości oddziałów.

2.2. Wielkości oddziałów

Istnieje prosta i powszechnie zrozumiała zależność, wg której im większy oddział⁵ tym niższe są wydatki przypadające na jednego ucznia⁶. Dlatego jednym z najważniejszych wskaźników wpływających na koszty kształcenia jest średnia wielkość oddziału.

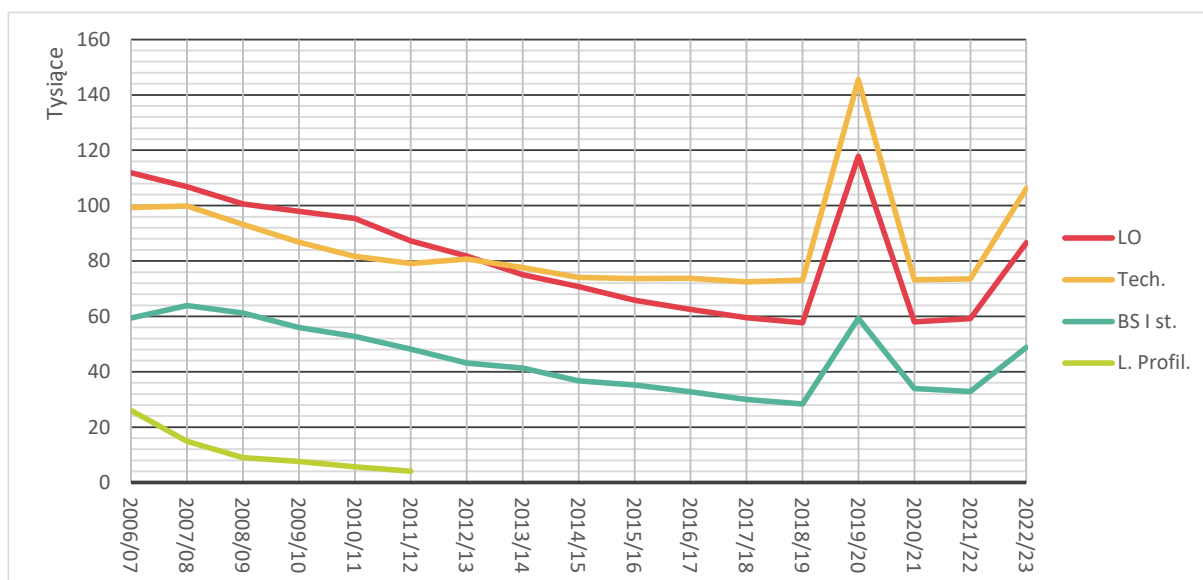
W szkołach prowadzonych przez powiaty, inaczej niż w szkołach podstawowych, nie ma prawnego ograniczenia wielkości oddziałów, zatem ich liczebności są wypadkową sytuacji demograficznej, decyzji organu prowadzącego, działań dyrektora, oczekiwań rodziców i nauczycieli oraz popularności szkoły. Tymczasem sytuacja demograficzna szkół powiatowych pogarszała się nieprzerwanie w całym okresie między strukturalnymi reformami oświaty. To znaczy od przełomu wieków, kiedy utworzono gimnazja i skrócono czas nauki w liceach i technikach, do roku szkolnego 2018/19, poprzedzającego rok, w którym do szkół prowadzonych przez powiaty przeszli jednocześnie ostatni absolwenci gimnazjów i pierwsi absolwenci nowych ośmioletnich szkół podstawowych. W tym czasie, jak widać na wykresie 15, do liceów ogólnokształcących,

⁵ W opracowaniu konsekwentnie używamy pojęcia klasa jako określenia dla poziomu (roku) nauczania. Pojęcie oddział oznacza zaś podstawową jednostkę organizacyjną szkoły, czyli grupę uczniów (część klasy), którzy razem odbywają większość lekcji.

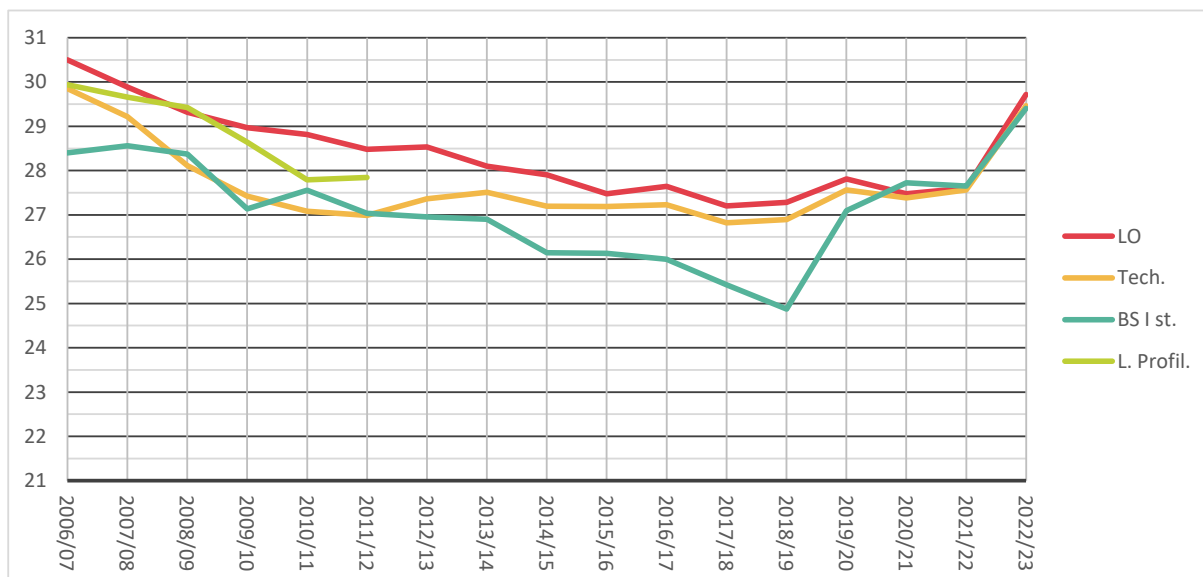
⁶ Warto pamiętać, że zależność ta nie jest absolutna i podlega niekiedy zakłóceniom, np. wydatki przypadające na jednego ucznia w oddziale 25-osobowym, w którym lekcje języków obcych muszą być dzielone na grupy, są wyższe od wydatków na ucznia w oddziale 24-osobowym, w którym takich oddziałów nie ma.

liceów profilowanych (zlikwidowanych na początku drugiej dekady XXI w.), techników i zasadniczych szkół zawodowych, zastąpionych przez branżowe szkoły pierwszego stopnia, przychodziło coraz mniej uczniów. Zmniejszaniu się liczby kandydatów do szkół ponadgimnazjalnych towarzyszył spadek wielkości oddziałów ich klas pierwszych (zob. wykres 16).

Wykres 15. Liczby uczniów klas pierwszych w ogólnodostępnych szkołach dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie



Wykres 16. Średnie wielkości oddziałów klas pierwszych w ogólnodostępnych szkołach dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie



Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy było zjawisko, które nazwaliśmy bezwładnością organizacyjną szkół. Polegało ono na tym, że w warunkach zmniejszającej się liczby uczniów szkoły niejako broniły się przed proporcjonalnym zmniejszaniem

liczby oddziałów (i jednoczesnym ograniczaniem zatrudnienia), a organy prowadzące z różnych względów się z tym godziły.

W małych powiatach spadek liczby kandydatów sprawił, że tworzenie oddziałów rozsądnej wielkości stawało się bardzo trudne ze względów organizacyjnych. W roku szkolnym 2006/07 w całej Polsce było 7 powiatów, które w klasach pierwszych liceów ogólnokształcących dla młodzieży miały mniej niż 60 uczniów. Przy tak małej liczbie uczniów powiaty te nie mogły praktycznie w żaden sposób wpływać na wielkości oddziałów, np. poprzez zmiany reguł naboru lub zmianę sieci szkół. Wszystkie te powiaty graniczyły z dużymi miastami, które przejmowały większość uczniów z terenów sąsiadujących powiatów ziemskich. W roku szkolnym 2021/22 było już 28 powiatów z tak małą liczbą pierwszoklasistów w liceach, czyli cztery razy więcej i nie były to już tylko jednostki samorządu graniczące z miastami na prawach powiatu.

Mniej niż 90 uczniów w klasie pierwszej liceum (przy takiej liczbie uczniów konieczne jest najczęściej tworzenie trzech małych oddziałów) było w 16 powiatach w roku szkolnym 2006/07 i w 61 – w roku szkolnym 2021/22. Zwiększyła się też liczba powiatów, które miały wprowadzić znacznie więcej kandydatów do liceów, ale dzielili się oni na kilka szkół prowadzonych przez ten sam samorząd. Istotnie zwiększyła się zatem liczba powiatów, w których koszty kształcenia jednego licealisty, z przyczyn kompletnie niezależnych od ich władz, wzrosły, ponieważ konieczne było otwieranie coraz mniejszych oddziałów.

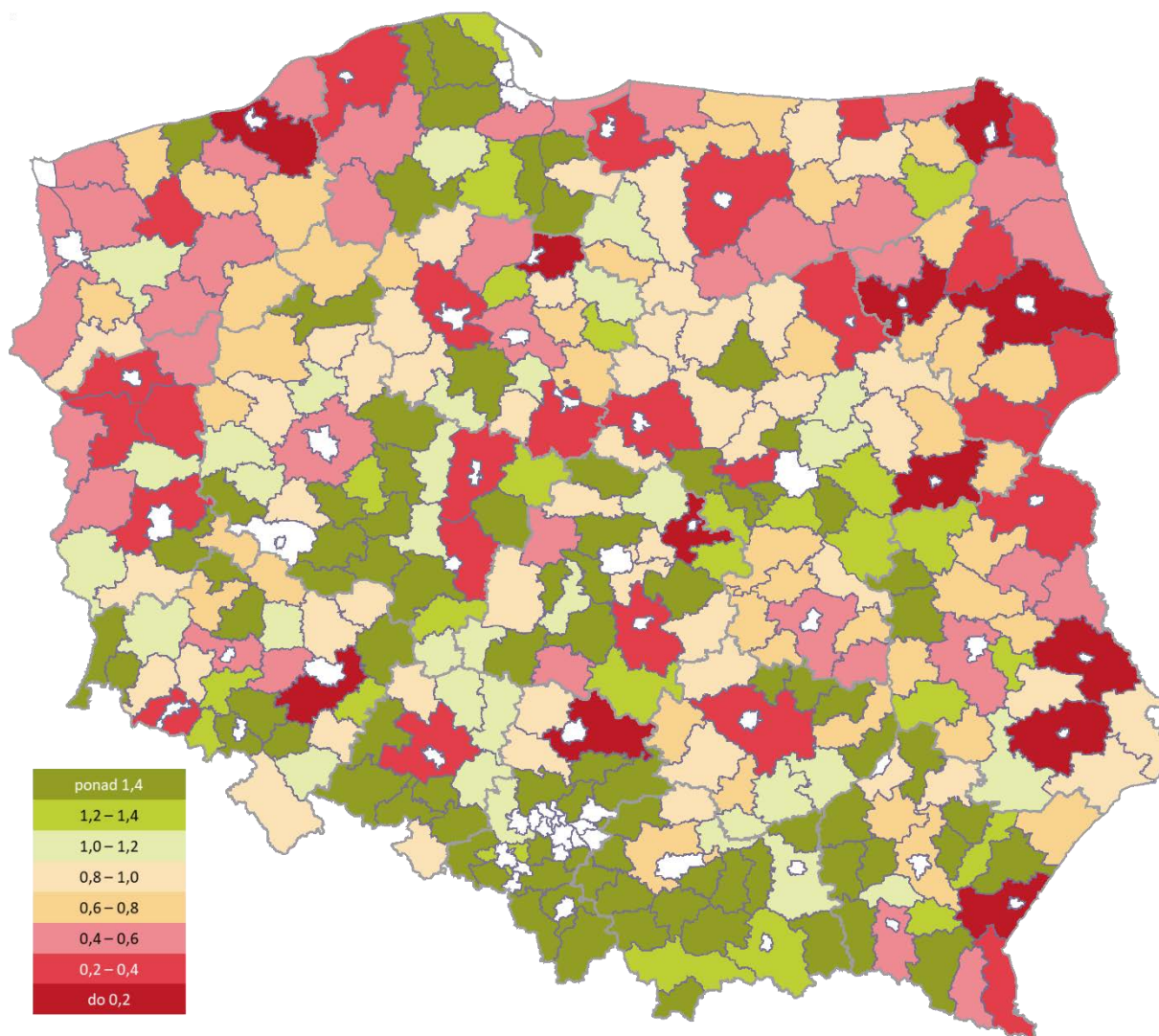
Większe powiaty mogły się bronić przed rosnącymi kosztami kształcenia, zmniejszając liczbę szkół oraz oddziałów, choć oczywiście było to trudne, gdyż, ze względów społecznych, decyzje o likwidacji szkół oraz zwalnianiu nauczycieli wskutek zmniejszenia liczby oddziałów nie były łatwe do podjęcia i zrealizowania.

Z analogicznych przyczyn rosły koszty kształcenia jednego ucznia w technikach i w szkołach branżowych.

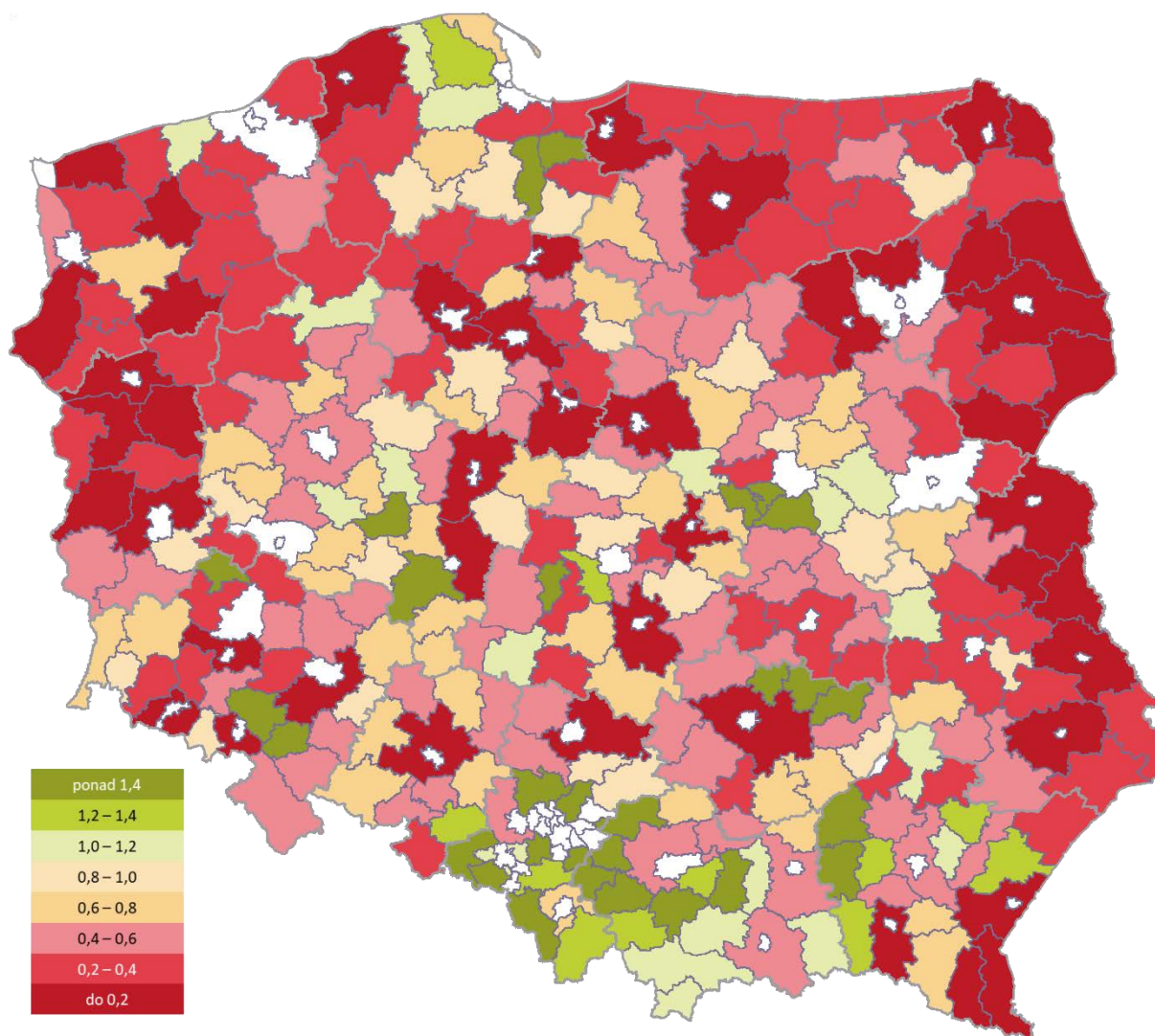
Od roku 2015 w podejmowaniu decyzji o zamykaniu szkół ze względu na zmniejszającą się liczbę uczniów przeszkadzała też świadomość, że po zapowiadanej już wtedy likwidacji gimnazjów, gwałtownie wzrośnie liczba uczniów w szkołach prowadzonych przez powiaty. Trzeba by było zatem najpierw zwalniać, a potem ponownie zatrudniać nauczycieli, a dodatkowo po zamknięciu szkoły mogłoby zabraknąć miejsca w pozostałych budynkach.

Na poniższych mapach przedstawiliśmy, jak zmniejszyła się liczba uczniów przypadających na kilometr kwadratowy powierzchni powiatu pomiędzy rokiem 2006/07 a 2018/19. Niska wartość tego wskaźnika bardzo utrudnia racjonalną organizację sieci szkół, gdyż wymusza albo utrzymywanie małych, drogich jednostek, albo wydłuża drogę uczniów do szkoły. Jak widać, dotyczy to coraz większej liczby powiatów.

Wykres 17. Liczba uczniów klas I ogólnodostępnych szkół dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie na kilometr kwadratowy powierzchni powiatu w roku szkolnym 2006/07



Wykres 18. Liczba uczniów klas I ogólnodostępnych szkół dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie na kilometr kwadratowy powierzchni powiatu w roku szkolnym 2018/19

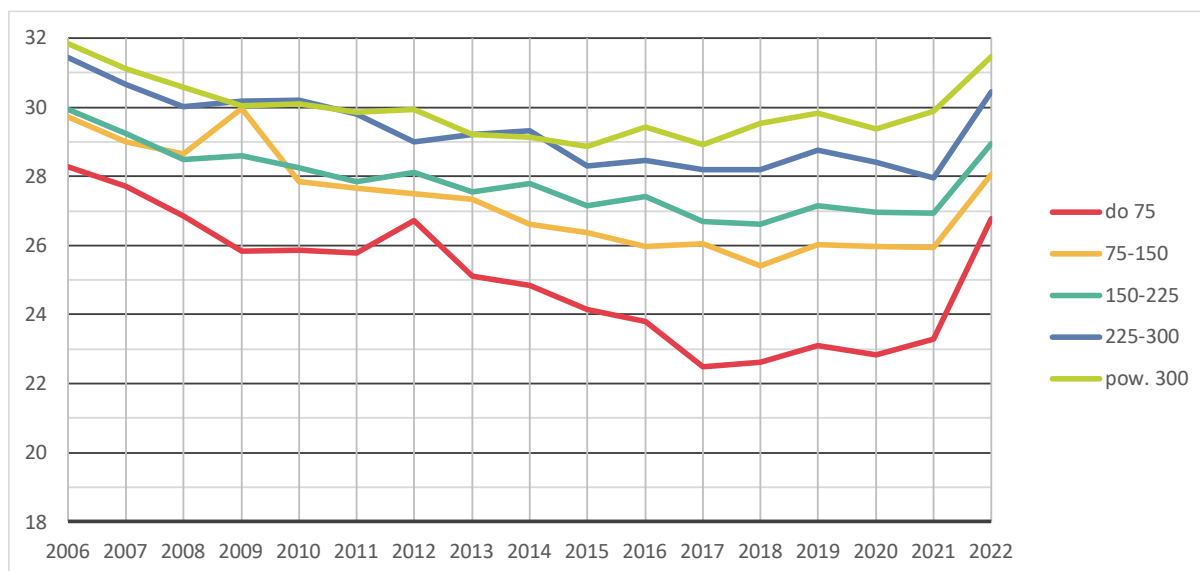


W efekcie opisanej wyżej, dość zrozumiałej, bierności powiatów w stosunku do zmian organizacji szkół, dochody oświaty związane z zmniejszającą się liczbą uczniów malały, podczas gdy wydatki (zależne głównie od liczby oddziałów) pozostawały na tym samym poziomie lub malały wolniej niż dochody. Rosta zatem luka pomiędzy dochodami i wydatkami.

Na wykresie 16 widać, jak do roku 2018/19 malały średnie wielkości oddziałów szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie. W ciągu 12 lat w liceach i technikumach zmniejszyły się one o około 10%, a w zasadniczych szkołach zawodowych (dziś BS I st.) – o niemal 20%. Jak wynika z wykresu 19, długotrwały spadek liczby uczniów najbardziej uderzył w małe powiaty, które nie miały możliwości bronienia się przed nim poprzez zmianę liczby oddziałów i sieci szkół. Dlatego wielkości oddziałów w małych

powiatach zmalały bardziej niż w dużych i szybciej w tych powiatach rosła luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty (zob. wykres 5).

Wykres 19. Liczebności oddziałów klas pierwszych w liceach ogólnokształcących dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie w podziale na kategorie wyodrębnione na podstawie łącznych liczb uczniów klas pierwszych tych szkół w roku szkolnym 2018/19



W roku 2019/20, w związku z tym, że do klas pierwszych przyszli jednocześnie absolwenci gimnazjów i szkół podstawowych, liczebność oddziałów wzrosła, przy czym w szkołach branżowych był to wzrost bardzo duży. W roku szkolnym 2022/23 do szkół powiatowych trafił tzw. półtorarocznik, w którym jednocześnie znaleźli się uczniowie, którzy 8 lat wcześniej zaczęli naukę w szkole podstawowej jako 6- i 7-latkowie. Spowodowało to spektakularny przyrost liczebności oddziałów wszystkich typów szkół. We wrześniu roku 2023 w szkołach prowadzonych przez powiaty znalazł się drugi półtorarocznik, więc wielkości oddziałów raczej się nie zmieniły. Bardzo trudno będzie natomiast zrobić rozsądny nabór w roku szkolnym 2024/25, kiedy do szkół powiatowych trafi o około trzy razy mniej uczniów niż w dwóch poprzednich latach. Będzie to bowiem zaledwie połowa normalnego rocznika, która poszła do szkół podstawowych po wycofaniu się z obniżenia wieku obowiązku szkolnego. Z całą pewnością spowoduje to wysokie koszty kształcenia tych uczniów przez trzy do pięciu lat (w zależności od typu szkoły).

Ze względu na małą liczbę uczniów, w najmniejszych powiatach, zorganizowanie oświaty tak, aby luka pomiędzy wydatkami i dochodami oświaty nie była duża i nie rosła, wydaje się obecnie obiektywnie niemożliwe i powiaty te własnymi działaniami nie są w stanie tego zmienić. Dotyczy to także trochę większych powiatów, w których ze względu na duże odległości i brak odpowiedniej komunikacji, trudno zrezygnować z małych szkół, mimo że ich istnienie nie jest uzasadnione z perspektywy ekonomicznej.

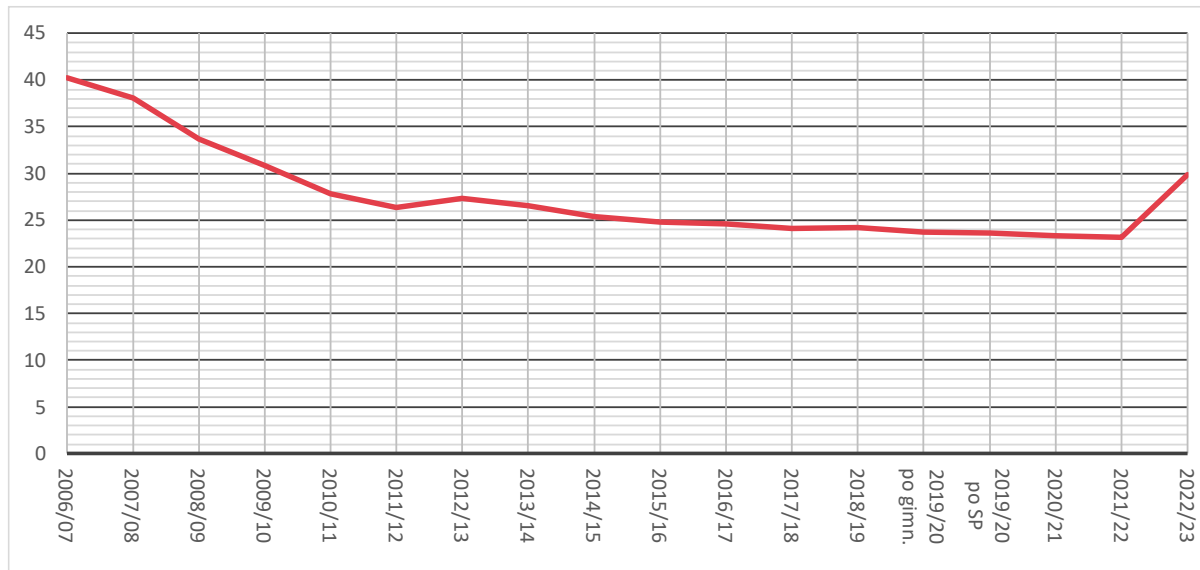
2.3. Liczba uczniów przypadających na jeden zawód w technikach

Przez wiele lat liczba uczniów przypadających na jeden zawód w klasach pierwszych techników prowadzonych przez powiaty ziemskie malała, a wzrost wartości tego wskaźnika, który nastąpił w roku 2022/23 był wynikiem wyjątkowo dużej liczby absolwentów szkół podstawowych – zob. wykres 20.

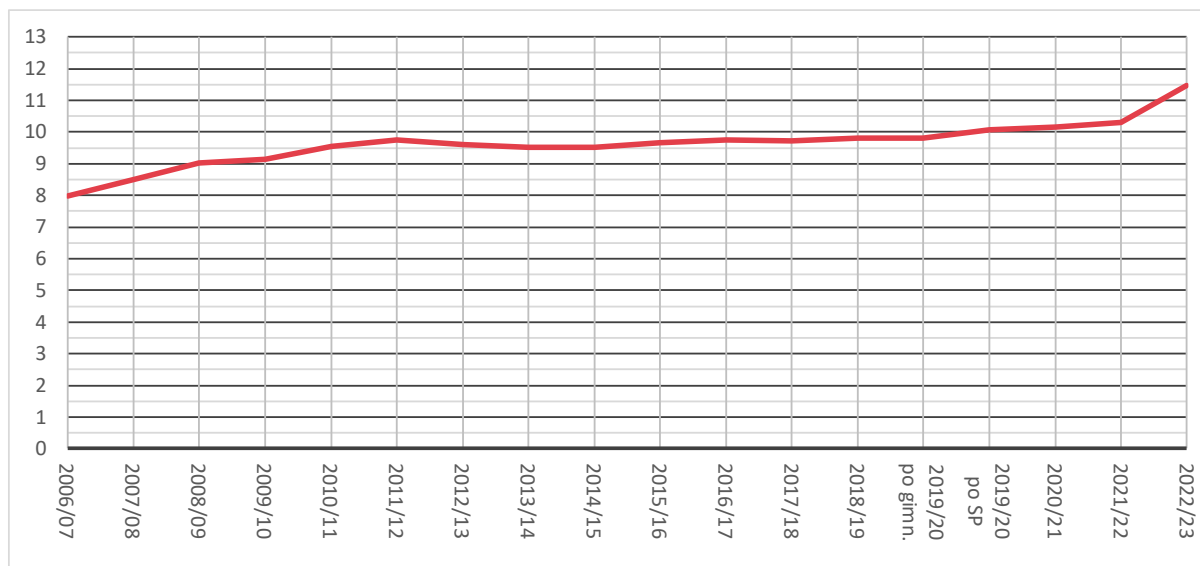
Z jednej strony było to spowodowane tym, że przy zmniejszającej się liczbie uczniów nie zmniejszono oferty zawodów, z drugiej – dyrektorzy szkół, próbując bronić się przed spadającą liczbą uczniów, otwierali nowe zawody, często nie rezygnując przy tym z dotychczas prowadzonych (zobacz wykres 21). W efekcie w technikach powstawało coraz więcej oddziałów dwuzawodowych, a w starszych klasach (po odejściu części uczniów) nawet trzyczawodowych. W takich oddziałach wszystkie zajęcia przedmiotów zawodowych muszą być prowadzone w małych grupach, co oczywiście zwiększa koszt kształcenia jednego ucznia.

W rzeczywistości jedynym sposobem zmniejszenia odsetka oddziałów wielozawodowych jest zmniejszenie liczby zawodów oferowanych kandydatom do techników, co w praktyce jest trudne do zrealizowania i nie jest korzystne dla młodzieży.

Wykres 20. Liczba uczniów przypadających na jeden zawód w klasach pierwszych techników prowadzonych przez powiaty ziemskie



Wykres 21. Liczba zawodów nauczanych w klasach pierwszych techników przypadających na jeden powiat ziemski



Tworzenie listy zawodów dla kandydatów do techników szczególnym wyzwaniem będzie w roku szkolnym 2024/2025, gdy liczba absolwentów szkół podstawowych dramatycznie spadnie (ze względu na cofnięcie obniżenia wieku obowiązku szkolnego przed kilku laty). W tym roku raczej niemożliwe będzie uniknięcie radykalnego zwiększenia liczby małych grup zawodowych w technikach i bardzo wyraźnego wzrostu kosztów kształcenia jednego ucznia z tego rocznika, który w szkole pozostanie przez pięć kolejnych lat.

2.4. Wydłużenie nauki w technikach

Specyfiką techników jest to, że wielu ich uczniów opuszcza szkoły przed ukończeniem nauki. W efekcie oddziały klas starszych są mniejsze od oddziałów klas młodszych, a zwłaszcza od klasy pierwszej. Jest to niekorzystne z finansowego punktu widzenia, gdyż koszty związane z liczbą oddziałów są w kolejnych klasach podobne, a zależna od liczby uczniów subwencja maleje.

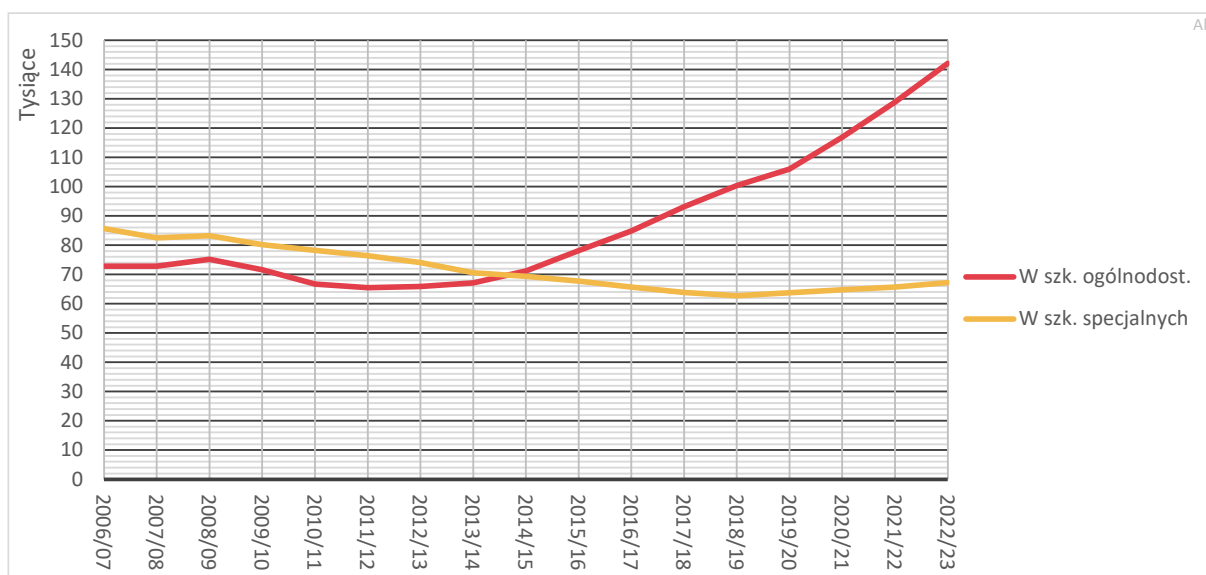
Wydłużenie nauki w technikach do pięciu lat wymusza istnienie piątej klasy, w której uczniów jest zwykle mniej niż w klasach młodszych. Wzrósł zatem średni koszt kształcenia jednego ucznia.

2.5. Odptyw uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego do szkół ogólnodostępnych

Od dłuższego czasu szybko zwiększa się liczba uczniów z orzeczeniami o niepełnosprawności. Przed laty większość z nich uczyła się w powiatowych szkołach specjalnych. Obecnie jednak coraz więcej uczniów z orzeczeniami uczęszcza do szkół ogólnodostępnych – przede wszystkim podstawowych, prowadzonych przez gminy

i w mniejszym stopniu do szkół szczebla powiatowego. W efekcie, mimo wzrostu liczby wydawanych orzeczeń, do roku 2018/19 zmniejszyła się liczba uczniów szkół specjalnych, prowadzonych głównie przez powiaty i miasta na prawach (z około 85 tys. w roku 2006/07 do około 62 tys. w roku 2018/19). Po roku 2018/19 liczba uczniów w szkołach specjalnych nieznacznie wzrosła, ale nadal jest na poziomie znacznie niższym niż np. 10 lat temu (zob. wykres 22).

Wykres 22. Uczniowie z niepełnosprawnościami w podziale na specyfiki szkół (wszystkie organy prowadzące)

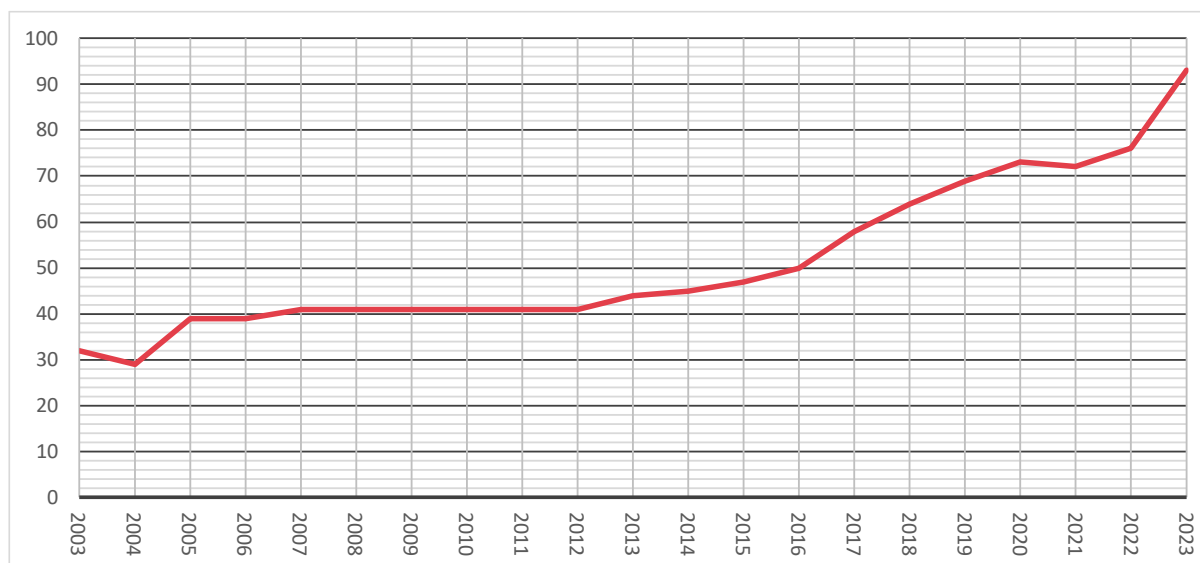


Coraz mniejsza liczba uczniów w powiatowych szkołach specjalnych sprawiła, że trudniej było je organizować w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia. W efekcie wzrosły koszty kształcenia jednego ucznia w tych szkołach.

2.6. Zwiększenie liczby wag algorytmu podziału subwencji oświatowej

Ważną przyczyną zwiększenia dopłat do subwencji związanych z prowadzeniem szkół i placówek specjalnych były zmiany w algorytmie podziału subwencji oświatowej. W roku 2010 w algorytmie tym było 41 wag, w roku 2016 – 50, w 2021 – 72, w 2022 już 76, a w 2023 już 93. W wielu wypadkach pojawianie się nowych wag w algorytmie podziału nie wiązało się z adekwatnym i trwałym wzrostem realnej wielkości całej subwencji, choć większa liczba wag sprawiała, że w systemie rosła liczba uczniów przeliczeniowych.

Wykres 23. Zmiany liczby wag w algorytmie podziału subwencji oświatowej



Tymczasem wartości wag przysługujących uczniom i wychowankom szkół i placówek specjalnych pozostały niezmienione. Zatem w warunkach, gdy kwota subwencji przypadającej na jednego ucznia przeliczeniowego (tzw. finansowy standard A) jest wyliczana jako iloraz kwoty przeznaczonej w budżecie państwa na subwencję oświatową i liczby uczniów przeliczeniowych, zwiększanie liczby wag i co za tym idzie, liczby uczniów przeliczeniowych, powodowało zmniejszanie realnej wielkości środków przypadających na jednego ucznia lub wychowanka szkoły lub placówki specjalnej.

W efekcie realna wartość subwencji dla szkół i placówek specjalnych stopniowo malała, co było jedną z przyczyn tego, że coraz częściej subwencja ta nie wystarczała na ich utrzymanie, choć w przeszłości z naddatkiem pokrywała ich potrzeby.

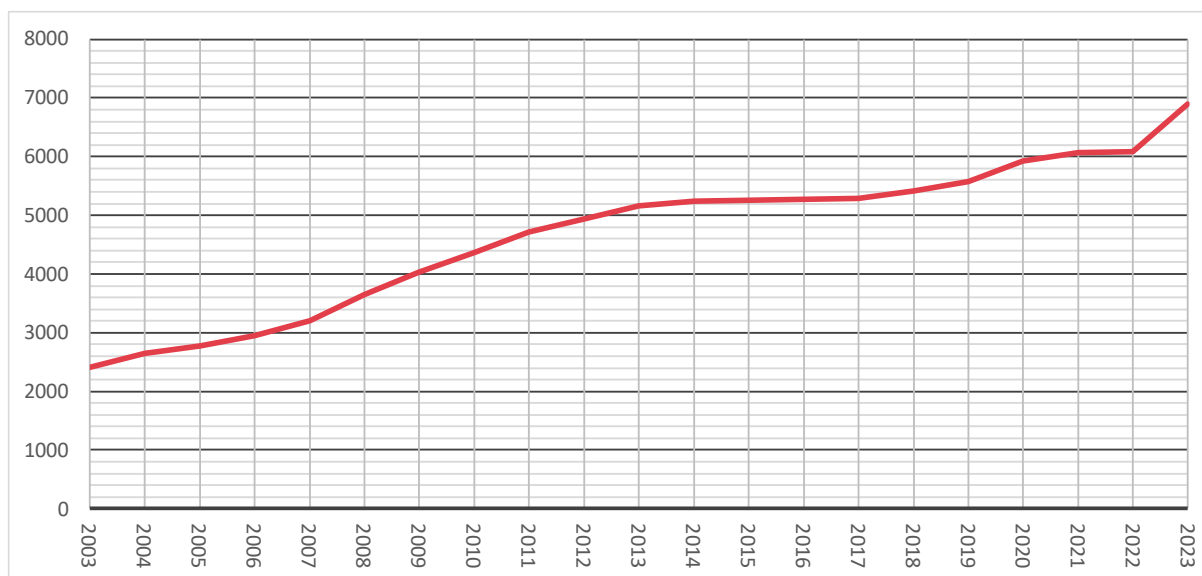
2.7. Spadek realnej wartości subwencji

Subwencja oświatowa określona w złotych z każdym rokiem rośnie. Rośnie też tzw. finansowy standard A, czyli podstawowa kwota subwencji należna na jednego ucznia przeliczeniowego⁷ (choć w latach 2013-2017, gdy nie było podwyżek wynagrodzeń nauczycieli, wzrost ten był nieznaczny) – zobacz wykres 24.

Nie jest to wprawdzie nigdzie wprost określone, ale zwykle przyjmuje się, że liczba uczniów przeliczeniowych powinna odzwierciedlać wielkość zadań oświatowych samorządu. Np. w roku 2022 minister edukacji i nauki, określając standardy zatrudnienia nauczycieli specjalistów, wprowadził nowe wagi subwencyjne, a tym samym zwiększył liczbę uczniów przeliczeniowych w systemie z czym wiązało się także zwiększenie wielkości subwencji oświatowej budżecie państwa.

⁷ Niegdyś uczeń przeliczeniowy był równy typowemu uczniowi miejskiego gimnazjum lub klas IV-VI miejskiej szkoły podstawowej. Obecnie praktycznie na każdego ucznia przysługują dodatkowe wagi.

Wykres 24. Zmiany wielkości finansowego standardu A

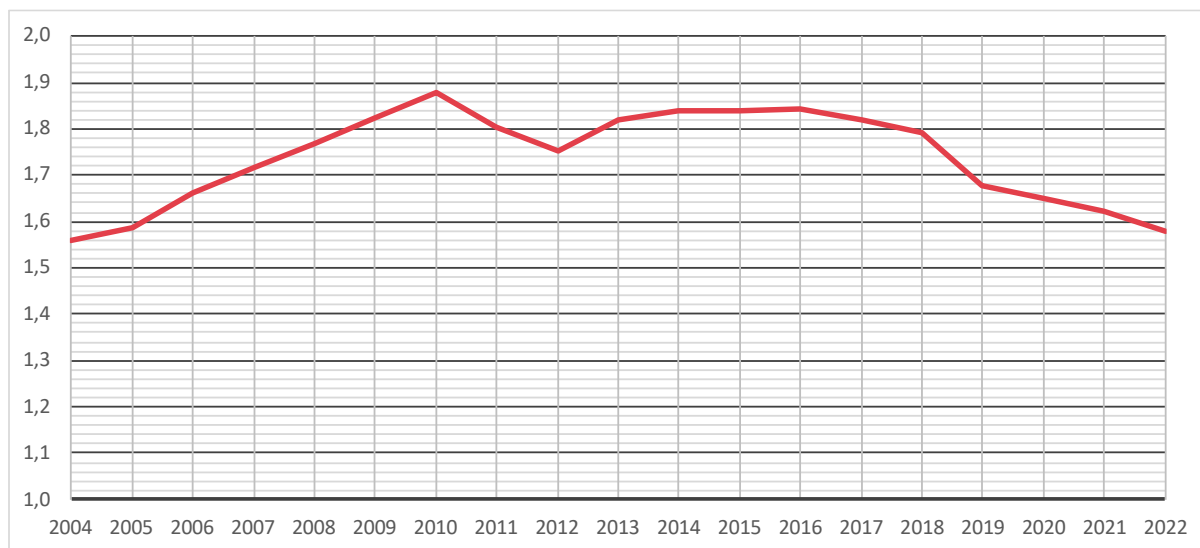


Jak wiadomo, najważniejszą częścią kosztów oświaty są wynagrodzenia nauczycieli – stanowią one ok. 70% wydatków bieżących szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez samorządy. Zmiany liczby uczniów przeliczeniowych powinny więc odpowiadać oczekiwanym przez ministra edukacji zmianom poziomu zatrudnienia, a zmiany wielkości finansowego standardu A – zmianom kosztów zatrudnienia nauczycieli. Przeciętne koszty zatrudnienia nauczycieli można zaś wyrazić wysokością przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

Dlatego, żeby odzwierciedlić rzeczywiste zmiany wielkości standardu A, obliczyliśmy, ile przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli standard A finansował w kolejnych latach. Wykres 25 przedstawia rezultaty tych wyliczeń – widać na nim, że do roku 2010 standard A rósł w stosunku do średniego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, tzn., że na sfinansowanie wynagrodzenia przeciętnego nauczyciela potrzeba było coraz mniej uczniów przeliczeniowych. Następnie wysokość tego wskaźnika trochę spadła i potem znowu wzrosła, by nie ulegać zmianie do roku 2016. Od roku 2017 stosunek subwencyjnego standardu A do przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela stale maleje.

Oznacza to, że subwencja przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego pozwala na sfinansowanie coraz mniejszego ułamka etatu nauczyciela, czyli realnie, z punktu widzenia samorządu, jej siła nabywcza z każdym rokiem spada. Zatem zwiększenie liczby lub wielkości wag nie rekompensuje samorządom terytorialnym wydatków ponoszonych na realizację nowych zadań. Przeciwnie, poszerzenie zakresu zadań oświatowych samorządów łączy się zwykle ze zwiększeniem ich wysiłku finansowego, ponieważ wpływa na wzrost luki pomiędzy wydatkami a dochodami oświaty.

Wykres 25. Liczba przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli⁸ finansowanych przez kwotę A algorytmu subwencyjnego



2.8. Odływ subwencji z powiatów do gmin

Przez długi czas liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na tzw. jednego ucznia statystycznego⁹ w szkołach prowadzonych przez powiaty była znacznie wyższa niż w miejskich szkołach szczebla gminnego, czyli szkołach podstawowych i gimnazjach. Przykładowo w roku 2010 na jednego rzeczywistego ucznia szkoły gminnej w Płocku¹⁰ przypadało 1,17 ucznia przeliczeniowego, a na ucznia szkoły szczebla powiatowego – 1,97. To znaczy, że jeden statystyczny uczeń szkoły powiatowej przynosił wtedy o 68% więcej subwencji od ucznia szkoły gminnej (zob. wykres 26 – wskaźnik *Powiat/gmina*).

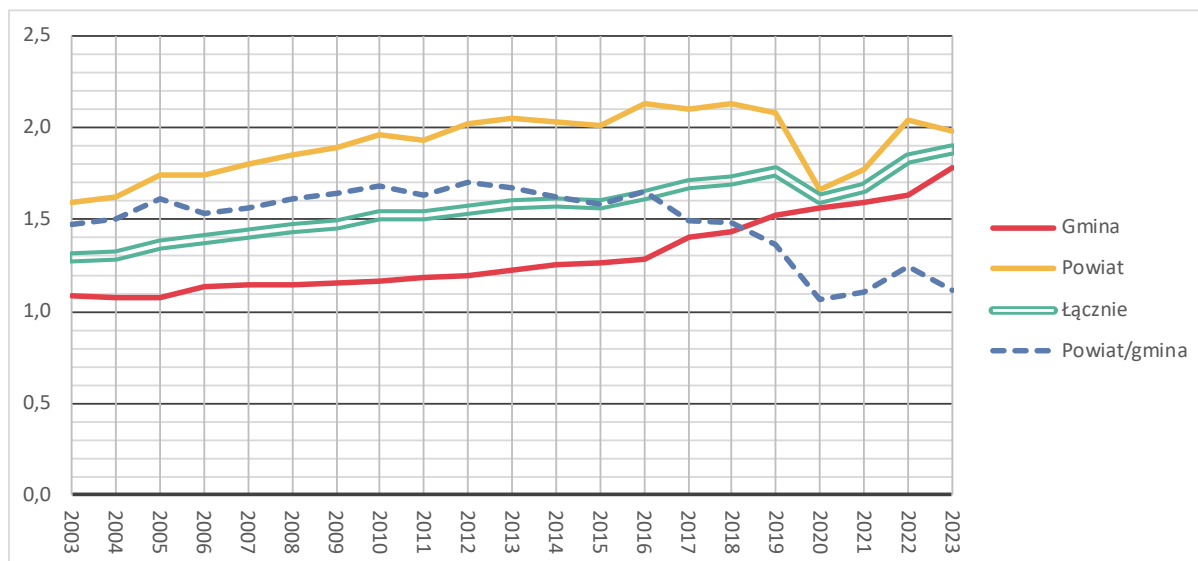
Taki stan rzeczy wynikał z konstrukcji ówczesnego algorytmu podziału subwencji oświatowej. Na przykład na przeciętnego miejskiego gimnazjalistę nie przysługiwały wtedy żadne wagi (liczba uczniów rzeczywistych była równa liczbie uczniów przeliczeniowych), stosunkowo niewiele było też w takich szkołach uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, na których subwencja była o wiele większa. Tymczasem dodatkowe wagi dostawali wszyscy uczniowie szkół ponadgimnazjalnych, a tym bardziej uczniowie funkcjonujących w powiatowej części oświaty szkół specjalnych.

⁸ Średnie wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli z wykształceniem magisterskim i przygotowaniem pedagogicznym wyliczone z uwzględnieniem ogólnokrajowych struktur stopni awansu zawodowego w poszczególnych latach.

⁹ Zgodnie z zasadami podziału subwencji oświatowej liczba uczniów szkół dla dzieci i młodzieży jest równa statystycznej liczbie uczniów, ale np. jeden słuchacz szkoły dla dorosłych odpowiada ułamkowi ucznia statystycznego.

¹⁰ Wszystkie wyliczenia przytoczone w tym podrozdziale zostały oparte na danych z metryczek subwencji oświatowej opublikowanych w biuletynie informacji publicznej Płocka, który jest miastem na prawach powiatu, czyli pełni funkcje organu prowadzącego zarówno dla szkół szczebla powiatowego, jak i gminnego. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że podobne zależności dotyczą relacji między oświatą powiatową i gminną w całym kraju.

Wykres 26. Liczba uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia statystycznego w Płocku



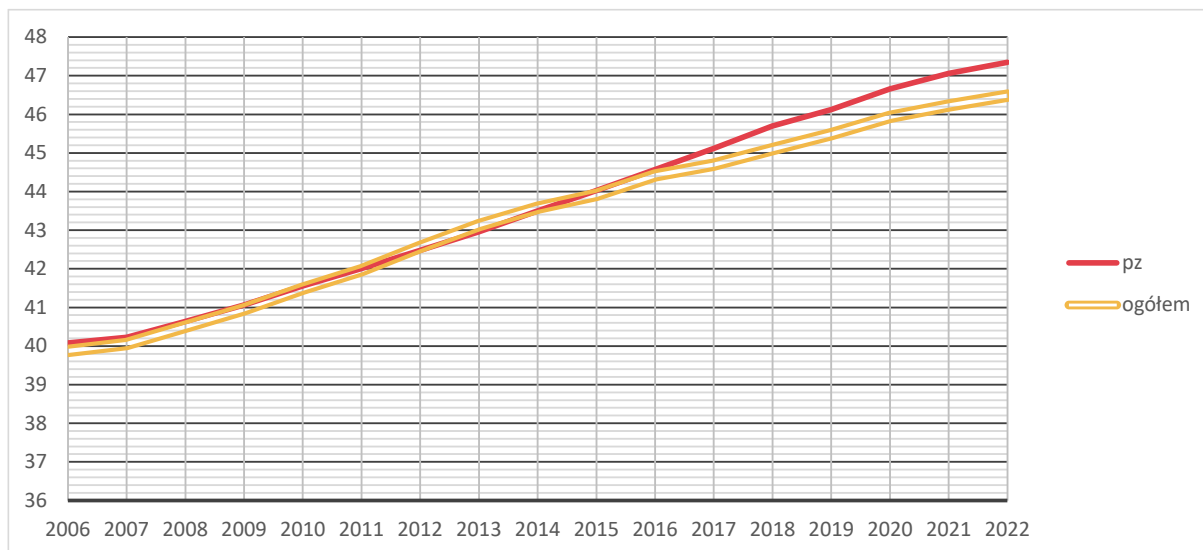
W roku 2017 rozpoczął się okres szybkiego wzrostu liczby wag w algorytmie podziału subwencji oświatowej. Wtedy też stosunek liczby uczniów przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia statystycznego w szkołach powiatowych do szkół gminnych, po raz pierwszy od wielu lat, zmalał poniżej 1,5, a w następnych latach zmniejszył się jeszcze bardziej. W rezultacie w roku 2022 na jednego statystycznego ucznia szkoły powiatowej przypadało tylko o 11% więcej uczniów przeliczeniowych niż na ucznia szkoły szczebla gminnego. Oznacza to przesunięcie środków subwencyjnych z oświaty powiatowej do gminnej. Nie chodzi to przy tym o bezwzględne kwoty subwencji (bo oświata gminna zmniejszyła się ze względu na likwidację gimnazjów, a oświata powiatowa z tego samego powodu urosła o jeden poziom w liceach i technikumach), lecz o subwencję przypadającą na jednego ucznia.

Z perspektywy miasta na prawach powiatu, którego dotyczą powyższe wyliczenia, nie ma to większego znaczenia, bo nie zmienia ogólnego poziomu niedoboru pieniędzy na prowadzenie oświaty. Jednak dla powiatów ziemskich przesunięcie większej części środków do oświaty gminnej jest dodatkowym czynnikiem zwiększającym lukę między wydatkami a dochodami oświaty.

2.9. Starzenie się nauczycieli

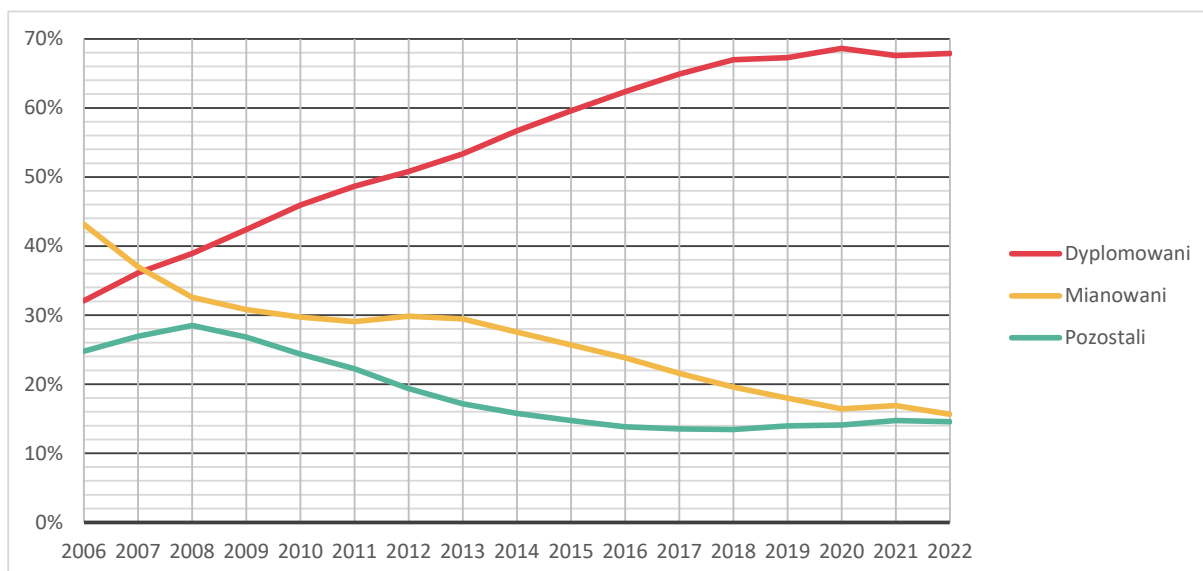
Polscy nauczyciele są coraz starsi. Średni wiek nauczyciela samorządowej jednostki oświatowej zwiększył się w latach 2006-2022 o 6,6 roku, a w jednostkach prowadzonych przez powiaty ziemskie przyrost ten był jeszcze większy – o 7,3 roku (zob. wykres 23). Przekłada się to oczywiście na wyższe dodatki za staż pracy, gdyż coraz więcej nauczycieli otrzymuje ten dodatek w najwyższej możliwej wartości 20%, a jego wysokość dla pozostałych nauczycieli także rośnie.

Wykres 27. Średni wiek nauczyciela w jednostkach oświatowych prowadzonych przez powiaty ziemskie i przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego



W roku 2018, po wielu latach szybkiego przyrostu, udział najlepiej zarabiających nauczycieli dyplomowanych w ogólnej liczbie nauczycieli jednostek oświatowych prowadzonych przez powiaty ziemskie ustabilizował się na poziomie ok. 67-68% (zob. wykres 28), czyli o 5-6% wyższym niż we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. To także zwiększa koszty utrzymania oświaty.

Wykres 28. Struktura stopni awansu zawodowego nauczycieli w jednostkach oświatowych prowadzonych przez powiaty ziemskie



Wprowadzie algorytm naliczania subwencji oświatowej uwzględnia strukturę stopni awansu zawodowego, ale jedynie w celu zniwelowania dysproporcji między samorządami (oddzielnie dla gmin i powiatów). Zasady podziału subwencji nie zawierały i nie zawierają natomiast żadnego mechanizmu, biorącego pod uwagę wydatki związane

z faktem, że liczba nauczycieli dyplomowanych przez długie lata rosła, a obecnie jest bardzo duża w skali całego kraju. Nie ma też żadnego mechanizmu, który uwzględniłby ten fakt przy ustalaniu kwoty subwencji w budżecie państwa.

2.10. Wzrost wysokości płacy minimalnej

Istotny wpływ na zwiększenia wydatków oświatowych miało podwyższanie wysokości minimalnego wynagrodzenia, gdyż wiązało się to z wymuszeniem zwiększenia funduszu wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi.

2.11. Rosnące koszty utrzymania infrastruktury

Ważnym elementem zwiększenia luki pomiędzy dochodami i wydatkami oświaty jest także wysoka inflacja, gdyż subwencja naliczana jest na początku roku i jej realna wartość spada z każdym kolejnym miesiącem. Oznacza to, że zwiększające się wskutek inflacji koszty rzeczowe, nie są rekompensowane.

3. Podsumowanie

Sytuacja finansowa oświaty powiatów ziemskich pogarsza się. Samorządy coraz więcej pieniędzy wydają na zasypywanie luki między wydatkami a dochodami oświaty. I nie ma raczej widoków na powrót do sytuacji, sprzed dziesięciu lat, gdy przeciętny powiat praktycznie nie musiał współfinansować oświaty z dochodów własnych.

Wieloletnie doświadczenie wskazuje przy tym, że nie należy oczekiwać radykalnej poprawy sytuacji dzięki działaniom władz państwowych. Wydaje się bowiem, że nawet, jeśli istotnie zwiększone zostaną wydatki budżetu państwa na oświatę, to przeznaczone one będą głównie na, skądinąd bardzo potrzebne, podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli, a nie na poprawę sytuacji finansów oświaty w samorządach. Co gorsza, dotychczasowa praktyka była taka, że kolejne rządy, podwyższając wynagrodzenia nauczycieli, przerzucały część związanych z tym wydatków na samorządy. Trudno się więc spodziewać, że przy już ustalonych i zapowiadanych na okres po wyborach parlamentarnych, rozlicznych wydatkach budżetu centralnego, akurat ta praktyka zostanie zaniechana.

Samorządy powiatowe nie mają prawie żadnego wpływu na wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej, a bardzo wiele czynników determinujących koszty utrzymania oświaty także od nich nie zależy. Nie można jednak powiedzieć, że nie mogą one nic zrobić. Ograniczenie wydatków jest na ogół (choć nie zawsze) możliwe, ale zwykle wymaga zdecydowanych zmian w organizacji i sieci szkół prowadzonych przez powiat. Niestety, często zmiany te mogą być niekorzystne dla uczniów (jak np. zwiększanie liczebności oddziałów, ograniczanie liczby zawodów w technikach, ograniczanie liczby szkół, zmniejszanie liczby godzin zajęć do wyboru). Jednak bez nich rosnące koszty dopłat do oświaty mogą zagrozić stabilności budżetów całych powiatów.

Artykuł powstał w wyniku doświadczeń autorów, którzy od lat realizują dla samorządów usługi doradcze dotyczące zarządzania oświatą.

W ciągu ostatnich 5 lat firma VULCAN zrealizowała ponad 50 usług doradczych – każda z nich dostosowana była do specyfiki i potrzeb konkretnego samorządu.

Jeśli są Państwo zainteresowani doradztwem w zakresie organizacji i finansowania oświaty prosimy o kontakt z autorami artykułu:

Jan Zięba m: Jan.Zieba@vulcan.edu.pl t: 692 899 193

Mariusz Tobor m: Mariusz.Tobor@vulcan.edu.pl t: 604 452 466



VULCAN sp. z o. o.

ul. Wołowska 6, 51-116 Wrocław
t: 71 757 29 29, m: vulcan@vulcan.edu.pl
www.vulcan.edu.pl