

Ryszard Pęczkowski

Małe szkoły – duże problemy finansowe

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika 12, 13-19

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAŁE SZKOŁY – DUŻE PROBLEMY FINANSOWE

Piętnaście lat po rozpoczęciu reformy systemu oświaty polska edukacja znajduje się na rozdrożu. Trudno jest wskazać w chwili obecnej taki obszar, który byłby wolny od niepożądanych i niekorzystnych dla tego systemu zjawisk. W opinii wielu znawców zagadnienia, u podstaw głębokiego kryzysu polskiej edukacji leży szereg powodów, ale jeden ma szczególny charakter. Otóż edukację uczyniono narzędziem realizacji partykularnych interesów politycznych. Czynią to wszyscy bez względu na reprezentowaną opcję ideologiczną. Każda zmiana władzy w resorcie edukacji oznaczała, z jednej strony, kwestionowanie dokonań swoich poprzedników, z drugiej, wprowadzanie własnych, jedynie słusznych rozwiązań. Wnikliwą analizę tego mechanizmu odnaleźć można w opracowaniach autorstwa B. Śliwerskiego (Śliwerski, 2009, 2015).

Jednym z obszarów, który w sposób szczególny podlegał, i nadal podlega, manipulacjom władz administracji oświatowej różnego szczebla, jest instytucja określana mianem *małej szkoły*. Jest to pojęcie, które w ostatnich latach odmieniane jest na wszystkie możliwe sposoby, używane w różnych kontekstach i sytuacjach. Jest przedmiotem dyskusji i sporów, a także coraz częściej źródłem lokalnych konfliktów społecznych. Mała szkoła nigdy nie należała do obszaru szczególnego zainteresowania władz oświatowych, a na poziomie samorządu terytorialnego postrzegana jest jako źródło problemów natury organizacyjnej i ekonomicznej.

Kategoria *mała szkoła* nie jest pojęciem, które posiada własną definicję. Najczęściej kojarzona jest z liczbą uczniów do niej uczęszczających. Nieco rzadziej z liczbą nauczycieli zatrudnionych lub liczbą oddziałów klasowych (Pęczkowski, 2013, s. 29–32). W swoich rozważaniach pod pojęciem *mała szkoła* rozumiem szkołę o pełnej lub niepełnej strukturze organizacyjnej, do której uczęszcza nie więcej niż 150. uczniów, w której oddział klasowy liczy nie mniej niż 8. i nie więcej niż 25. uczniów (Pęczkowski, 2015, s. 32–36).

Mała szkoła w rozumieniu przyjętym powyżej to nie tylko instytucja obecna w polskim systemie edukacji; stanowi ona istotny ilościowo element struktury organizacyjnej sieci szkolnej. Świadczą o tym następujące dane statystyczne. W roku szkolnym 2005/06 szkoły liczące 150. i mniej uczniów stanowiły około 62% wszystkich szkół podstawowych. W roku szkolnym 2014/15, pomimo likwidacji w omawianym

* Uniwersytet Rzeszowski.

okresie około 1 500 szkół, odsetek ten wzrósł do poziomu około 65%*. Uwzględniając środowisko funkcjonowania szkoły (miasto, wieś), okazuje się, że małe szkoły miejskie to zaledwie nieco ponad 20%, natomiast w środowisku wiejskim stanowią one ponad 85% wszystkich szkół podstawowych. Prognozy demograficzne dla Polski do 2035 roku jednoznacznie wskazują, iż liczba szkół małych będzie systematycznie rosła (Pęczkowski, 2013, s. 302–308).

Mała szkoła to nie tylko fakt ilościowy, ale przede wszystkim określone problemy natury organizacyjnej i pedagogicznej, których rozwiązanie w najbliższym czasie determinować będzie kierunek rozwoju polskiego systemu edukacji. Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania w dalszej części uwagę skoncentruję na kluczowym w moim przekonaniu problemie, a mianowicie na uwarunkowaniach ekonomicznych, a dokładniej na zasadach subwencjonowania systemu edukacji w Polsce.

SYSTEM FINANSOWANIA MAŁYCH SZKÓŁ

Podstawą prawną zasad finansowania systemu edukacji jest publikowane corocznie w grudniu Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej *w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w kolejnym roku budżetowym* (Dz.U. 2014, poz. 1977). Obliczanie kwoty ujmowanej jako część oświatowej subwencji ogólnej JST dokonywane jest przy użyciu tzw. algorytmu podziału. Nie wdając się w szczegółową analizę poszczególnych komponentów, czyni to stosowny załącznik do rozporządzenia (Dz.U. 2014, poz. 1977), jednocześnie dokonując uogólnienia, można przyjąć, iż wysokość subwencji oświatowej w danym roku to iloczyn finansowego standardu A, liczby tzw. uczniów przeliczeniowych oraz wprowadzonego nieco później wskaźnika struktury zatrudnienia.

Finansowy standard A podziału części oświatowej to kalkulacyjna kwota jednostkowa przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego. Obliczana jest corocznie na podstawie ilorazu pełnej kwoty subwencji, pomniejszonej o kwotę rezerwy MEN, oraz ogólnej liczby uczniów przeliczeniowych. Liczba uczniów przeliczeniowych to iloczyn mnożnika liczbowego, tzw. wagi, określonego dla różnych grup uczniów, oraz realnej liczby uczniów. Natomiast płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia to z kolei wypadkowa nauczycieli zatrudnionych na określonym stanowisku (nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany) oraz średniego wynagrodzenia na danym stanowisku, wydatków rzeczowych i płacowych dla pracowników administracji i obsługi, zwiększona o wydatki z tytułu pracy nauczyciela na terenach wiejskich lub w miastach do 5 tysięcy mieszkańców. To wszystko obudowane zostało wzorami obliczania wartości poszczególnych wskaźników, następnie wprowadzane do wzoru podstawowego, który na końcu „wypluwa” wartość subwencji (Dz.U. 2014, poz. 1977, załącznik).

* Wszystkie zlikwidowane szkoły to szkoły małe, natomiast odsetek małych szkół ma charakter przybliżony, gdyż dane statystyczne zawarte w Systemie Informacji Oświatowej są niepełne.

Mając na uwadze powyższe, zasadnym dla tej części rozważań jest pytanie: jak w obowiązującym systemie finansowania oświaty z budżetu państwa funkcjonują małe szkoły?

Analiza kosztów działalności małych szkół z jednej strony, z drugiej zaś wysokość subwencji oświatowej, jaką otrzymują te placówki, dowodzi, że istnieją przesłanki do sformułowania następującej tezy: **małe szkoły, których zdecydowana większość funkcjonuje w środowisku wiejskim, stały się ofiarą rozpoczętej w 1999 roku reformy strukturalnej i programowej, a w szczególności systemu subwencjonowania polskiego systemu edukacji.**

Powyższą tezę uzasadniam następująco. Jednym z naczelnych haseł reformy uczyniono konieczność wyrównania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży funkcjonującej w środowisku wiejskim. W opinii reformatorów, jedyną drogą prowadzącą do realizacji tego postulatu jest zastąpienie dotychczasowego modelu szkoły wiejskiej modelem dużej szkoły miejskiej. Przyjęto, bez jakiegokolwiek uzasadnienia teoretycznego lub empirycznego, że duża szkoła miejska to miejsce, w którym poziom osiągnięć szkolnych jest wyższy niż w małych szkołach wiejskich, że stwarza ona lepsze warunki rozwoju uczniów, a koszt kształcenia w nich jest zdecydowanie niższy. Realizację tego rozwiązania wsparto systemem dowozu uczniów z obszarów zamieszkania do nowo utworzonych szkół oraz odpowiednio skonstruowanym mechanizmem finansowym, w którym liczba uczniów stanowiła podstawowy parametr obliczania subwencji oświatowej. Oznaczało to, że głównym beneficjentem subwencji oświatowej uczyniono szkoły z dużą liczbą uczniów, natomiast szkoły małe skazane zostały na permanentne niedofinansowanie, a o dalszym ich funkcjonowaniu decydowały możliwości dotowania jej działalności przez jednostkę samorządu terytorialnego z dochodów własnych. Dla większości gmin wiejskich, których możliwości kreowania dochodów własnych były, i nadal są, bardzo ograniczone, stworzono sytuację co najmniej mało komfortową*.

Ponadto w algorytmie naliczania subwencji oświatowej uwzględniono szereg mnożników preferencyjnych, tzw. wag, których istotą jest możliwość zwiększenia liczby tzw. uczniów przeliczeniowych z tytułu funkcjonowania w specyficznych warunkach, na przykład w szkole wiejskiej, w klasie lub szkole dla mniejszości narodowych czy też z powodu niepełnosprawności ucznia. Od samego początku system mnożników preferencyjnych został, w moim przekonaniu, skonstruowany wadliwie. Szczególnie widoczne jest to w przypadku wagi P_1 , która umożliwia zwiększenie realnej liczby uczniów w szkołach funkcjonujących w środowisku wiejskim oraz miastach do 5 tysięcy mieszkańców. Wadliwość tego rozwiązania polega na tym, że jednakowo traktowane są szkoły działające na obrzeżach wielkich aglomeracji miejskich, w małych miasteczkach, jak i szkoły pracujące z dala od ośrodków miejskich, w gminach

* Z przeprowadzonej analizy danych dotyczących wysokości dotacji jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań edukacyjnych wynika, że w przeliczeniu na jednego ucznia najwięcej wydatków ze źródeł innych niż subwencja oświatowa ponoszą gminy, które jednocześnie mają najniższe dochody (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, s. 113).

biednych o bardzo niskich dochodach własnych. W opinii znawców zagadnienia, dodatkowe środki finansowane uzyskiwane w oparciu o ten mnożnik adresowane są niewłaściwie. Nie uwzględnia się mianowicie na przykład rozkładu gmin z uwagi na wysokość dochodów własnych, a gminy bogate i biedne są tak samo traktowane (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, 158–160). W efekcie takiego sposobu dystrybucji środków w formie subwencji oświatowej szkoły małe funkcjonujące w ubogich środowiskach wiejskich otrzymują finansowanie z budżetu państwa na poziomie, który nie gwarantuje im możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb, w tym przede wszystkim pokrycia kosztów osobowych z pochodnymi. Wymagają one zatem znacznego wsparcia finansowego ze strony jednostki samorządu terytorialnego w formie dotacji w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy wysokością subwencji oświatowej a faktycznymi kosztami funkcjonowania małej szkoły.

Wprowadzenie nowych rozwiązań rozpoczęło proces reorganizacji struktury sieci szkolnej w środowisku wiejskim. W efekcie w okresie 2000–2004 zlikwidowano w Polsce około trzech tysięcy małych szkół wiejskich. Działania władz samorządowych podejmowane w tym okresie na rzecz reorganizacji sieci szkolnej (czytaj: likwidacji szkół) były w sposób szczególny wynagradzane poprzez uwzględnienie w algorytmie wagi P_7 , która była dodatkiem finansowym dla gminy na pokrycie kosztów związanych z racjonalizacją sieci szkół, a dokładniej rzecz ujmując, były to dodatkowe środki finansowe dla gmin, które zlikwidowały małe szkoły z przeznaczeniem na pokrycie kosztów dowozu uczniów.

Kolejne lata to systematyczne przekształcanie algorytmu naliczania subwencji oświatowej poprzez likwidację niektórych wag i dodawanie nowych, co w konsekwencji jeszcze bardziej skomplikowało sytuację finansową organów prowadzących szkoły. Liczba wag wzrosła z 21. w roku 2000 do 47. w roku 2015. Zniknęły z algorytmu między innymi wagi dotyczące wsparcia systemu dowożenia uczniów do szkół i utrzymania świetlic szkolnych, dodano mnożnik kompensujący wielkość subwencji zależnie od stopni awansu zawodowego nauczycieli. Zwiększyło to z jednej strony wydatki jednostek samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów realizacji zadań, które przestały być subwencjonowane, na przykład dowóz uczniów do szkoły, prowadzenie świetlic szkolnych. Z drugiej zaś środki, które miały rekompensować lawinowo następujący rozwój zawodowy nauczycieli, nigdy nie pokrywały rzeczywistych kosztów z tego tytułu wynikających.

PROPOZYCJA ZMIAN

Uwzględniając powyższe, poprawa kondycji ekonomicznej małych szkół, których ponad 95% funkcjonuje w środowisku wiejskim, możliwa będzie wówczas, gdy w sposób zdecydowany ulegnie zmianie sposób dystrybucji środków finansowych znajdujących się w dyspozycji Ministerstwa Edukacji Narodowej. Realizacja tego postulatu wymaga, w moim przekonaniu, dokonania modyfikacji obowiązujących

zasad podziału środków budżetowych, w tym naliczania części oświatowej subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego i wprowadzenia nowych. Oto ich enumeracja:

1. Zwiększenie udziału części oświatowej subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego z dotychczasowego poziomu **do wysokości co najmniej 75%**. W 2005 roku udział części oświatowej subwencji ogólnej stanowił 64,44% ogólnych wydatków publicznych na oświatę i wychowanie, w 2010 – 62,50%, natomiast w 2014 roku spadł do poziomu 61,24% (Oświata i wychowanie w roku szkolnym, 2005/06, 2010/11, 2014/15).
2. Pomimo zwiększenia liczby i zakresu szczegółowych zadań szkolnych i pozaszkolnych, określanych corocznie w stosownym rozporządzeniu ministra, z pięciu w 2000 roku do jedenastu w 2015 udział części oświatowej w wydatkach publicznych na oświatę i wychowanie systematycznie maleje.
3. Zmiana definicji pojęcia *obszar wiejski*. Obecnie obowiązująca definicja, sformułowana przez Główny Urząd Statystyczny, określa obszar wiejski jako każdy teren położony poza granicami administracyjnymi miast. W takim ujęciu 93,4% powierzchni Polski uznawane jest za obszar wiejski, który zamieszkuje 38,1% populacji mieszkańców (Kapusta, 2005, s. 57). W miejsce dotychczasowego określenia proponuję przyjęcie definicji sformułowanej przez Unię Europejską, gdzie obszarem wiejskim określa się teren o gęstości zaludnienia 100 osób na km². Oznacza to, że obszarem wiejskim będzie około 83% powierzchni kraju, a zamieszkuje ten obszar 32,5% mieszkańców Polski (Kapusta, 2015, s. 58). Przyjęcie powyższej definicji sprawi, że około 15% korzystających w chwili obecnej z mnożnika preferencyjnego P_1 straci uprawnienia do tego składnika subwencji, przy czym uprawnienia te utracą szkoły funkcjonujące na obszarach dotychczas uznawanych za wiejskie o najwyższych dochodach własnych oraz szkoły funkcjonujące w miastach do 5 tys. mieszkańców.
4. Do algorytmu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego należy wprowadzić dwa, w moim przekonaniu, istotne mnożniki preferencyjne. Pierwszy z nich to **wskaźnik średnich dochodów** przypadających na jednego mieszkańca danej gminy. Wysokość tych dochodów należy uczynić podstawą różnicowania mnożnika. Dla szkół pracujących na obszarach wiejskich i niskich dochodach własnych na jednego mieszkańca powinien on być zdecydowanie wyższy niż dla szkół funkcjonujących na obszarach, gdzie dochód ten jest wyższy. Drugi to wskaźnik bezrobocia, który również należy traktować jako podstawę różnicowania wysokości stosownego mnożnika preferencyjnego. Szczególne znaczenie ma realizacja tego postulatu dla obszarów wiejskich objętych zjawiskiem bezrobocia strukturalnego.

5. Wprowadzenie do algorytmu naliczania części oświatowej tych dwóch wskaźników w praktyce oznaczałoby realną pomoc budżetu państwa dla szkół funkcjonujących na obszarach wiejskich o niskich dochodach własnych, pomoc adekwatną do potrzeb i możliwości.
6. Algorytm naliczania części oświatowej subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego należy uczynić narzędziem realizacji polityki oświatowej transparentnym, zrozumiałym, a nade wszystko stabilnym w swych zasadach realizacyjnych, dla wszystkich osób pełniących funkcje kierownicze na różnych szczeblach administracji oświatowej.

KONKLUZJA

Naprawę polskiego systemu edukacji, po latach polityki oświatowej, która niewiele miała wspólnego z tworzeniem optymalnych warunków rozwoju tego systemu i poszczególnych jego elementów, należy rozpocząć od dokonania zmian w mechanizmach subwencjonowania działalności edukacyjnej. Każde inne działanie, najbardziej racjonalne i uzasadnione merytorycznie, napotka bardzo szybko na barierę niemożności realizacji wynikających z ogromnych problemów finansowych szkół. Ponadto zmiana sposobu finansowania edukacji poprzez część oświatową subwencji ogólnej to jedyna, w moim przekonaniu, droga powstrzymania procesu likwidacji małych szkół, a tym samym procesu degradacji wielu środowisk lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Herbst, M., Herczyński, J. i Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa.
- Kapusta, F. (2005). *Podstawy zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. W: M. Kłodzińska i W. Dzun (red.). *Rolnictwo a rozwój obszarów wiejskich*. Warszawa.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006, 2010/2011, 2014/2015*.
- Pęczkowski R. (2013). *Mała szkoła – progres czy likwidacja?*. W: J. Morbizer i E. Musiał (red.). *Człowiek. Media. Edukacja*. Kraków.
- Pęczkowski, R. (2015). *Mała szkoła – charakterystyka kategorii*. W: R. Pęczkowski (red.). *Mała szkoła w przestrzeni edukacyjnej*. Rzeszów.
- Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 *w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015* (Dz.U. 2014, poz. 1977).
- Śliwerski, B. (2009). *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*. Warszawa.

Śliwerski, B. (2015). *Edukacja (w) polityce, polityka (w) edukacji*. Kraków.

Załącznik do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz.U. 2014, poz. 1977).

MAŁE SZKOŁY – DUŻE PROBLEMY FINANSOWE

Słowa kluczowe: mała szkoła, algorytm naliczania części oświatowej, mnożniki preferencyjne

Streszczenie: Artykuł podejmuje zagadnienie finansowania polskiego systemu edukacji i wynikające z obowiązujących zasad konsekwencje dla funkcjonowania małych szkół wiejskich. Na podstawie analizy stanu aktualnego autor podejmuje próbę określenia koniecznych zmian systemu finansowania, co w rezultacie powinno w sposób zdecydowany zmienić sytuację ekonomiczną tych szkół, które zdecydowanie dominują wśród szkół funkcjonujących w systemie oświaty.

SMALL SCHOOLS – BIG FINANCIAL PROBLEMS

Keywords: small school, algorithm of calculating educational part, preferential multipliers

Abstract: The article deals with ways of founding the Polish education system and consequences that the current situation has at small schools in rural areas. On the basis of the analysis of the current situation the author is trying to determine necessary changes in the founding system what, as a result, should definitely change economic situation of these schools which are apparently in majority among all schools functioning in education system.