

ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

**SPOWODOWANE REFORMĄ ZMIANY W FINANSACH
I ORGANIZACJI POWIATOWEJ OŚWIATY**

Mariusz Tobor, Jan Zięba



**SPOWODOWANE REFORMĄ ZMIANY W FINANSACH
I ORGANIZACJI POWIATOWEJ OŚWIATY**

Mariusz Tobor, Jan Zięba

Opracowanie:
Mariusz Tobor
Jan Zięba





Spis treści

Wprowadzenie	7
Wydatki i dochody oświaty	9
Przyczyny wzrostu kosztów utrzymania oświaty w powiatach	14
Jak w najbliższych latach będzie się zmieniała organizacja i koszty oświaty powiatowej	17



Wprowadzenie

Od roku szkolnego 2014/15, czyli od momentu, gdy sześciolatki po raz pierwszy masowo poszły do szkół, w polskiej oświacie trwają przekształcenia organizacyjne o skali największej od czasu utworzenia gimnazjów. Jednocześnie mamy do czynienia ze zmianami demograficznymi.

W niniejszym tekście¹ postaramy się pokazać, jak wszystko to wpłynęło i będzie w najbliższym czasie wpływać na organizację i finanse oświaty. Nie skupiamy się jednak na pojedynczej szkole czy nawet samorządzie, ale patrzymy na zagadnienie z dużo szerszej perspektywy, całej powiatowej oświaty w Polsce.

Mariusz Tobor, Jan Zięba

¹Wszystkie zestawienia oraz informacje liczbowe zamieszczone w niniejszym opracowaniu zostały przygotowane przez autorów, przy czym:
– dane do zestawień dotyczących organizacji oświaty pochodzą z bazy danych oświatowych Systemu Analiz Samorządowych (SAS) Związku Miast Polskich, dla której pierwotnym źródłem danych jest system informacji oświatowej (SIO);
– dane do zestawień finansowych pochodzą ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s udostępnianych przez Ministerstwo Finansów;
– do przygotowania prognozy liczb uczniów wykorzystano Prognozę ludności gmin na lata 2017-2030 sporządzoną przez Główny Urząd Statystyczny, dane o urodzeniach oraz liczbie ludności wg poszczególnych roczników z Banku Danych Lokalnych GUS oraz informacje o liczbach uczniów z bazy danych oświatowych SAS.

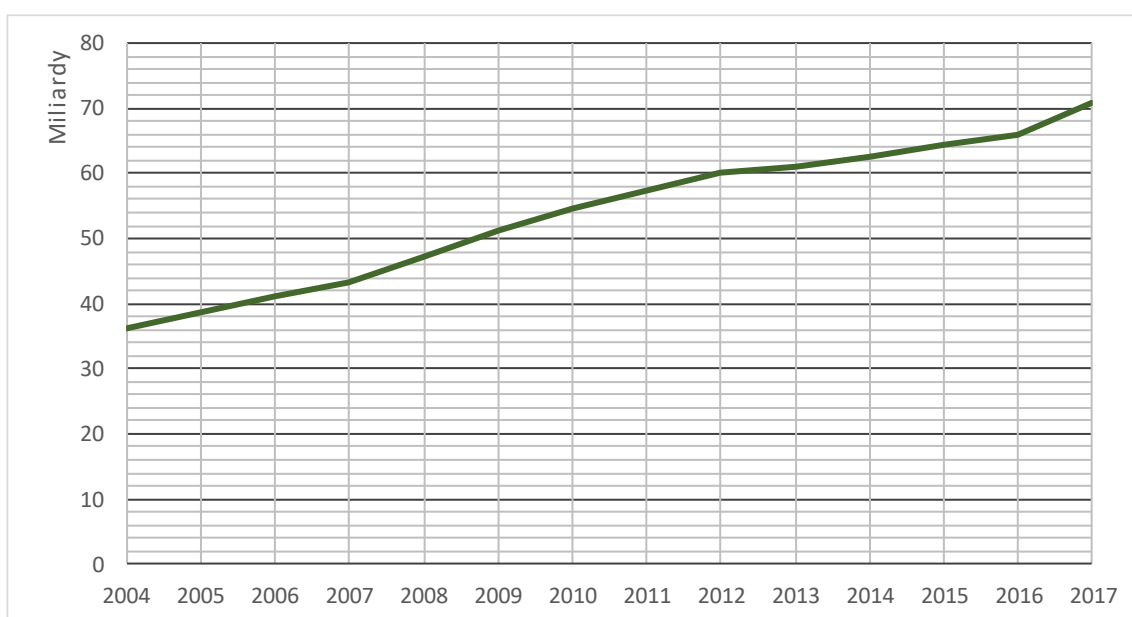




Wydatki i dochody oświaty

W 2017 r. łączne wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego wyniosły prawie 71 miliardów złotych, przy czym 68% tej kwoty stanowiły wydatki osobowe. Jeśli uwzględnimy tylko wydatki bieżące, czyli pominiemy inwestycje i działania finansowane z funduszy europejskich, to utrzymanie oświaty w 2017 r. kosztowało samorządy 66 mld zł. Z tej kwoty niecałe 42 mld pochodziły z subwencji oświatowej, a nieco ponad 4 mld z dotacji oraz wpłat rodziców i innych dochodów przynoszonych przez jednostki oświatowe. Brakujące 20 mld zł samorządy musiały znaleźć w pozaoświatowych dochodach własnych.

Wykres 1. Wydatki oświatowe samorządów



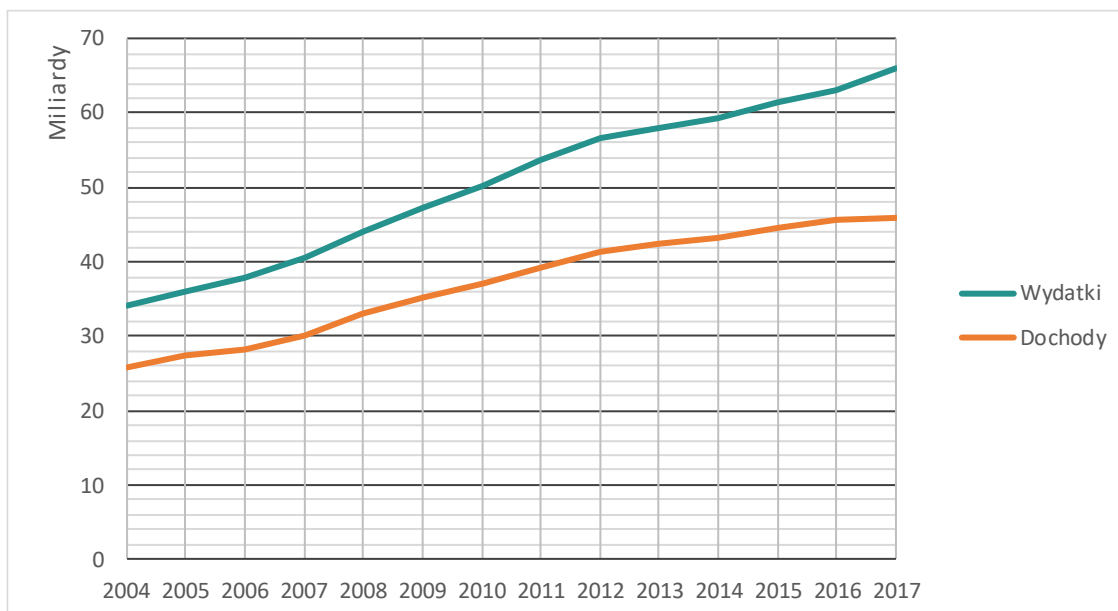
Jak wynika z wykresu 2, bieżące wydatki i dochody² oświaty rosną nieprzerwanie od wielu lat przy czym nieustannie rośnie też kwota różnicy między tymi dwiema wielkościami (zob. wykres 3). W ujęciu procentowym (zob. wykres 4) wygląda to nieco inaczej. W latach 2010-2014 wyliczony dla wszystkich samorządów wskaźnik nadwyżki wydatków nad dochodami oświaty prawie się nie zmieniał i wynosił ok. 36%. To znaczy, że, mimo wzrostu kwot, bieżące wydatki oświatowe samorządów były w tych latach stale o 36% większe od subwencji i innych dochodów oświaty. W 2015 r. wskaźnik nadwyżki wydatków nad dochodami

² Przyjeliśmy, że bieżące wydatki oświatowe to wydatki z działów 801 i 854 z wyłączeniem wydatków majątkowych (czyli wydatków z paragrafów z zakresu 601-680) oraz wydatków finansowanych ze źródeł zagranicznych (czyli tych których czwarta cyfra jest większa od 0) oraz wydatki z rozdziału 75085 (wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego). Natomiast bieżące dochody oświaty to wpływy z subwencji oświatowej (rozdział 75801, paragraf 2920) oraz z paragrafów 0610, 0660, 0670, 0690, 0750, 0830, 0840, 0920, 0940, 0950, 0960, 0970, 2010, 2020, 2030, 2040, 2110, 2120, 2130, 2210, 2220, 2230, 2310, 2320, 2330, 2370, 2390, 2400, 2440, 2460, 2700, 2710, 2900, 2910, 2920, 2990 w działach 801 i 854.

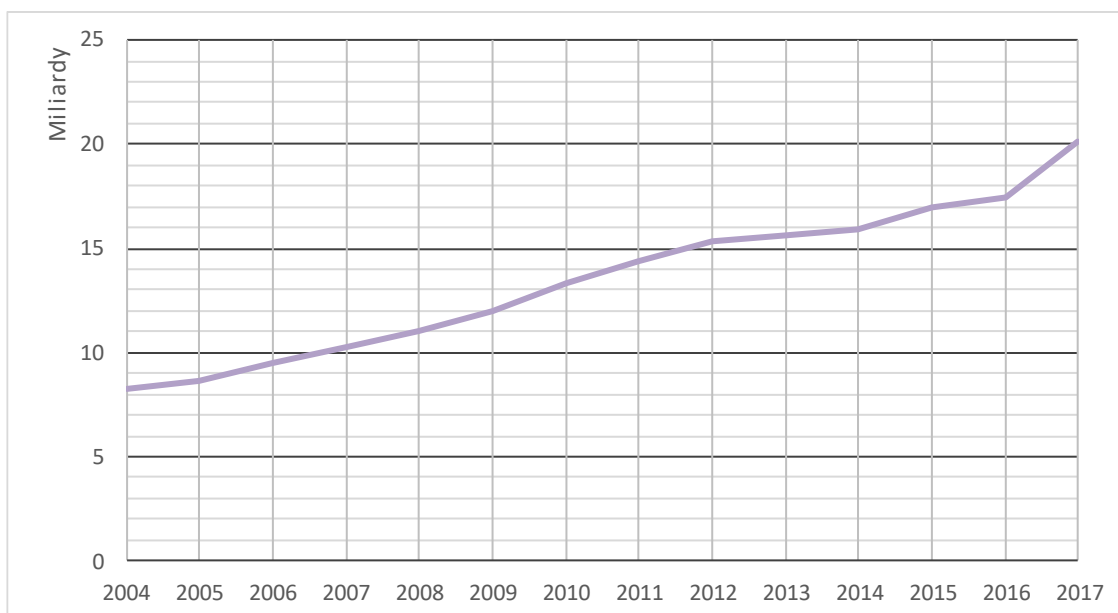


wyraźnie się zwiększył (o niespełna 1,5 punktu procentowego), a w 2017 r. gwałtownie skoczył aż o ponad 5 punktów procentowych, do rekordowego jak dotąd poziomu 43,6%.

Wykres 2. Dochody i wydatki bieżące oświaty

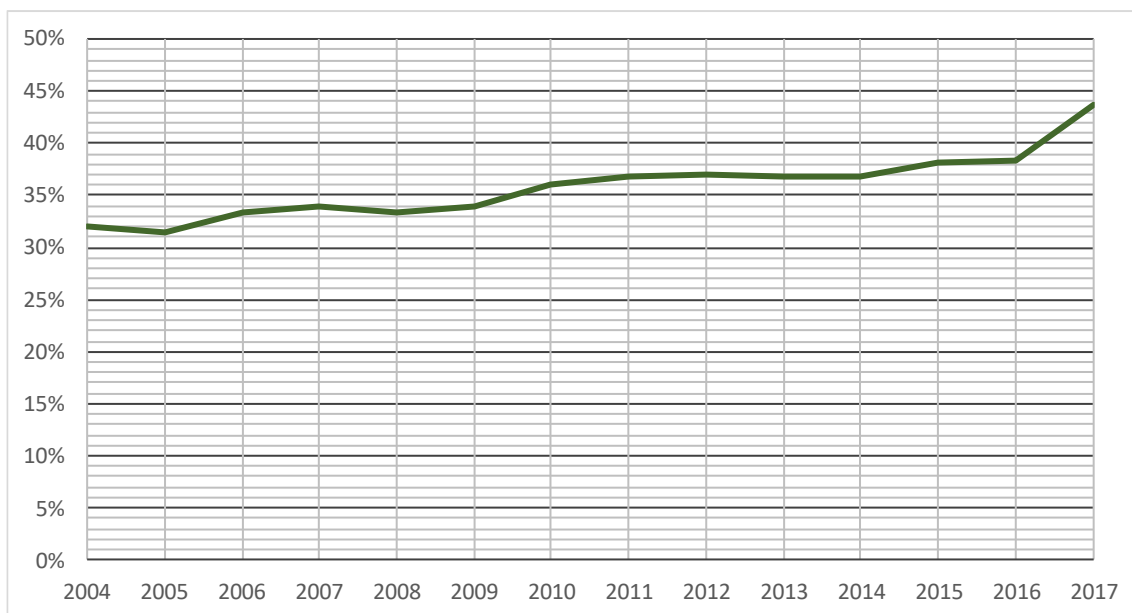


Wykres 3. Różnica między wydatkami bieżącymi a dochodami oświaty



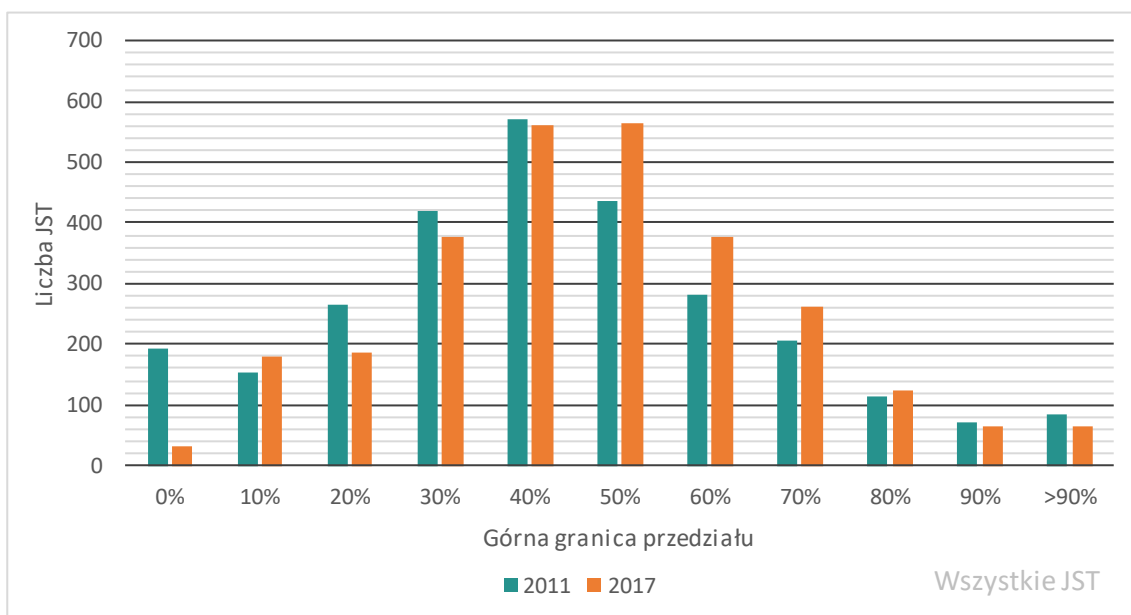


Wykres 4. Procentowy wskaźnik nadwyżki wydatków bieżących nad dochodami oświaty



Można więc powiedzieć, że przeciętny samorząd do każdej złotówki, którą dostał od państwa na utrzymanie szkół, przedszkoli i innych jednostek oświatowych lub „zarobił” dzięki posiadaniu tych jednostek, musiał w 2017 r. dołożyć prawie 44 grosze z innych źródeł. Jednak wielkość ta to średnia obliczona dla wszystkich JST w kraju. Tymczasem są wśród tych JST takie, które nie dołożyły ani grosza i takie, które do każdej złotówki z dochodów oświaty dodały drugie tyle z innych środków.

Wykres 5. Rozkład wskaźników nadwyżki wydatków nad dochodami w latach 2011 i 2017

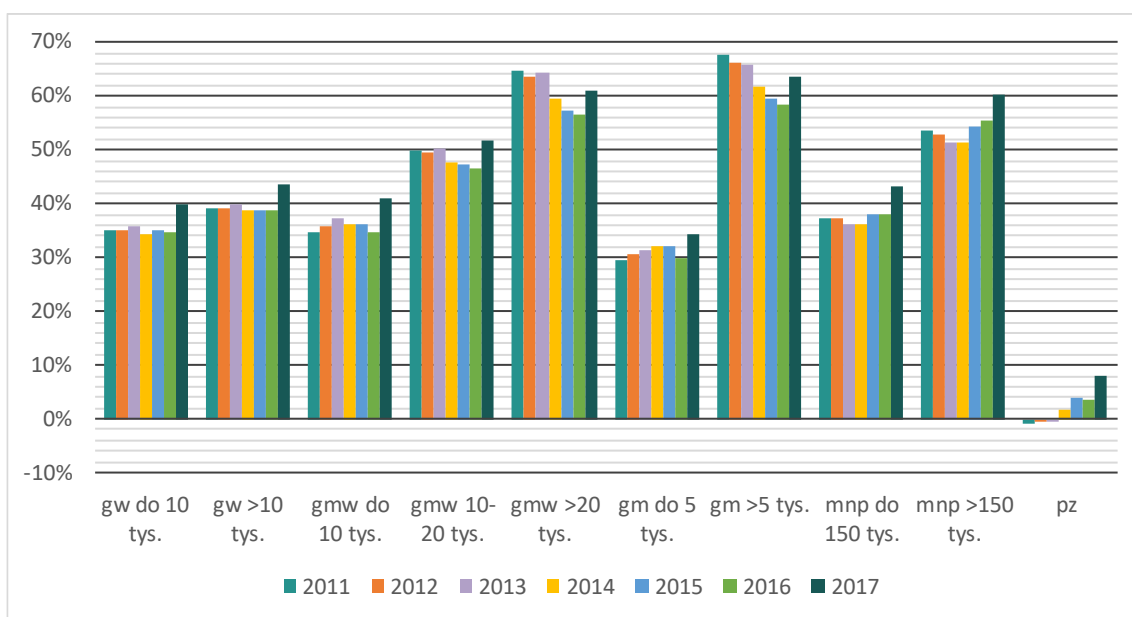




Wykres 5 przedstawia rozkład wskaźników nadwyżki wydatków nad dochodami wśród wszystkich JST w latach 2011 i 2017. Na tym wykresie kolejne pary słupków obrazują liczby JST, których nadwyżki wydatków nad dochodami mieściły się w określonych przedziałach: od wartości ujemnych do 0% włącznie, od 0% do 10%, od 10% do 20% itd. Jak widać, w roku 2011 niemal dwieście samorządów nie wydawało na bieżące utrzymanie oświaty żadnych pieniędzy z dochodów własnych. W 2017 r. liczba takich samorządów spadła do 32. W 2011 r. największa grupa samorządów mieściła się w przedziale nadwyżki wydatków nad dochodami od 30% do 40%, a w 2017 r. dominowała nadwyżka pomiędzy 40% a 50%. Istotnie wzrosły liczby samorządów dopłacających do oświaty z dochodów własnych od 50% do 70%.

Ze względu na to, że działanie algorytmu podziału subwencji oświatowej nie odzwierciedla rzeczywistych proporcji kosztów utrzymania szkół różnych typów i rodzajów, średnie nadwyżki wydatków oświaty nad dochodami bardzo się różnią w zależności od kategorii samorządu, co przedstawia wykres 6. Przeciętnie najwięcej „dopłacają do oświaty” gminy miejskie, mające ponad 5 tys. mieszkańców (w skrócie – gm >5 tys.³). Co ciekawe w grupie tej wielkość nadwyżki w ostatnich latach malała, by gwałtownie wzrosnąć w 2017 r. Wyraźny wzrost nadwyżki w 2017 r. nastąpił także w pozostałych grupach samorządów.

Wykres 6. Średnie wskaźniki nadwyżki wydatków nad dochodami oświaty w podziale na kategorie JST



Najmniejsza nadwyżka występuje w powiatach ziemskich (oznaczonych na wykresie symbolem pz). Jednak to właśnie sytuacja powiatów ziemskich wydaje się najtrudniejsza, gdyż do roku 2013 powiaty jako grupa nie

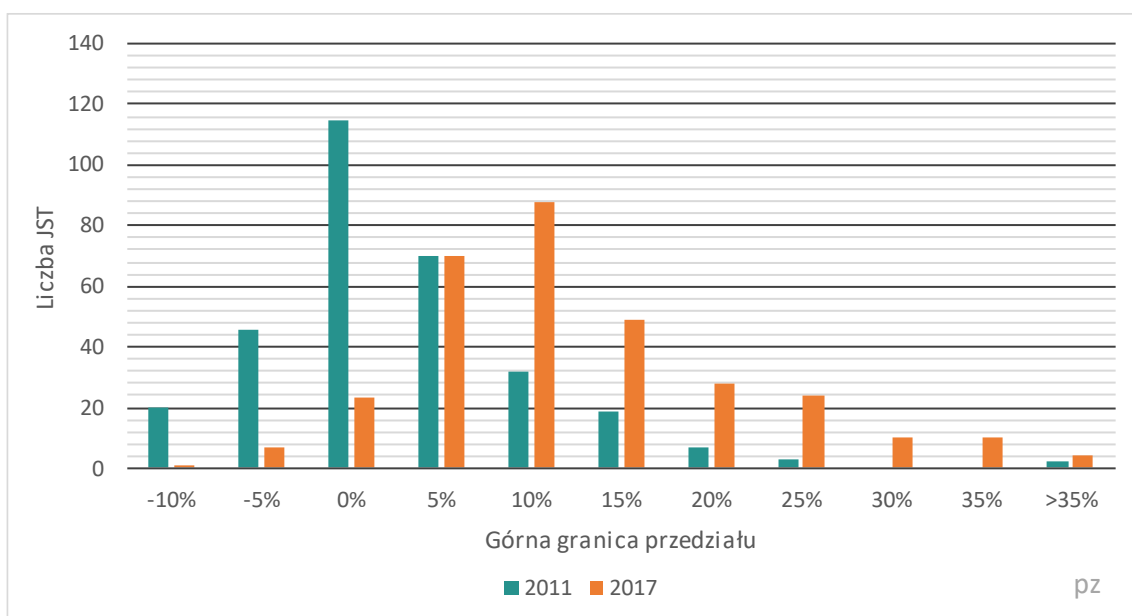
³ Liczby w opisach kolumn na wykresie 6 oznaczają wielkości samorządów należących do danej grupy, a skróty literowe wskazują na rodzaj; gw oznacza gminy wiejskie, gmw – gminy miejsko-wiejskie, gm – gminy miejskie, mnp – miasta na prawach powiatu, a pz – powiaty ziemskie. Zatem np. skrót gmw 10-20 tys. oznacza gminy miejsko-wiejskie liczące od 10 do 20 tysięcy mieszkańców.



dopłacały do oświaty, a roku 2017 średnia nadwyżka tej grupy samorządów wyniosła aż 8%. W ostatnich dwóch, trzech latach wielu powiatowych skarbników, którym oświata nie sprawiała do tej pory żadnych finansowych problemów, bo sama się utrzymywała, nagle stanęło przed dużym wyzwaniem wygospodarowania kilku milionów złotych, o które trzeba było uszczuplić inne wydatki, aby utrzymać powiatowe szkoły.

Wykres 7 pokazuje jak bardzo zmieniła się nadwyżka wydatków nad dochodami w powiatach. W 2011 r. 181 powiatów nie dopłacało do bieżącego utrzymania oświaty ani złotówki. W 2017 r. takich powiatów było tylko 31.

Wykres 7. Zmiany rozkładów nadwyżek wydatków nad dochodami dla powiatów ziemskich

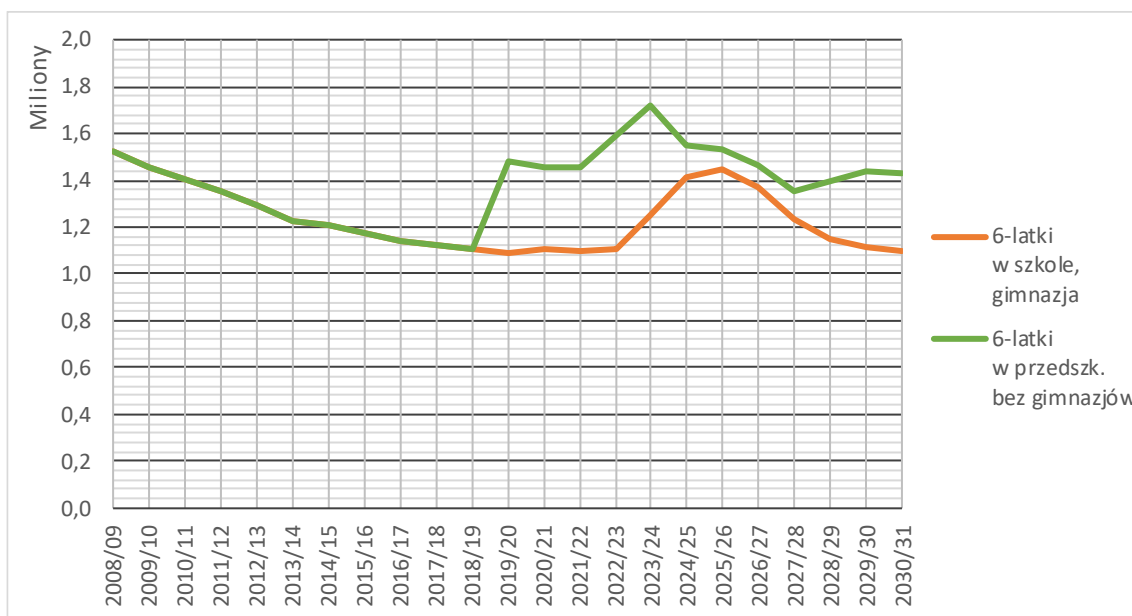




Przyczyny wzrostu kosztów utrzymania oświaty w powiatach

Teoretycznie do powiatów nie dotarły jeszcze efekty reformy oświaty i nie można nimi tłumaczyć kłopotów z utrzymaniem szkół. W ostatnich latach głównym problemem szkół powiatowych było stałe zmniejszanie się liczby uczniów (zob. wykres 8). Mniejszy nabór uczniów do szkół utrudniał organizowanie oddziałów o optymalnych – z perspektywy ekonomicznej – wielkościach. W technikach powstawało też coraz więcej oddziałów dwuzawodowych, w których wszystkie przedmioty zawodowe muszą być prowadzone w małych grupach. Jednocześnie naturalne były naciski środowisk nauczycielskich na organizowanie coraz mniejszych oddziałów, aby nie zmniejszać ich liczby pomimo spadającej liczby uczniów, bo to musiałoby się wiązać ze zwolnieniami nauczycieli.

Wykres 8. Zmiany łącznej liczby uczniów szkół szczebla powiatowego (do roku 2017/18 dane rzeczywiste)⁴



Z dużą dozą prawdopodobieństwa można podejrzewać, że od momentu podjęcia decyzji o likwidacji gimnazjów, kiedy stało się pewne, że miejsc pracy w powiatowych szkołach od roku szkolnego 2019/20 będzie znacznie więcej niż wcześniej, a powiatowa oświata będzie wymagała z tego tytułu dużych zmian, w wielu samorządach tego rodzaju zaniechano działań racjonalizujących organizacją szkół (których koszty

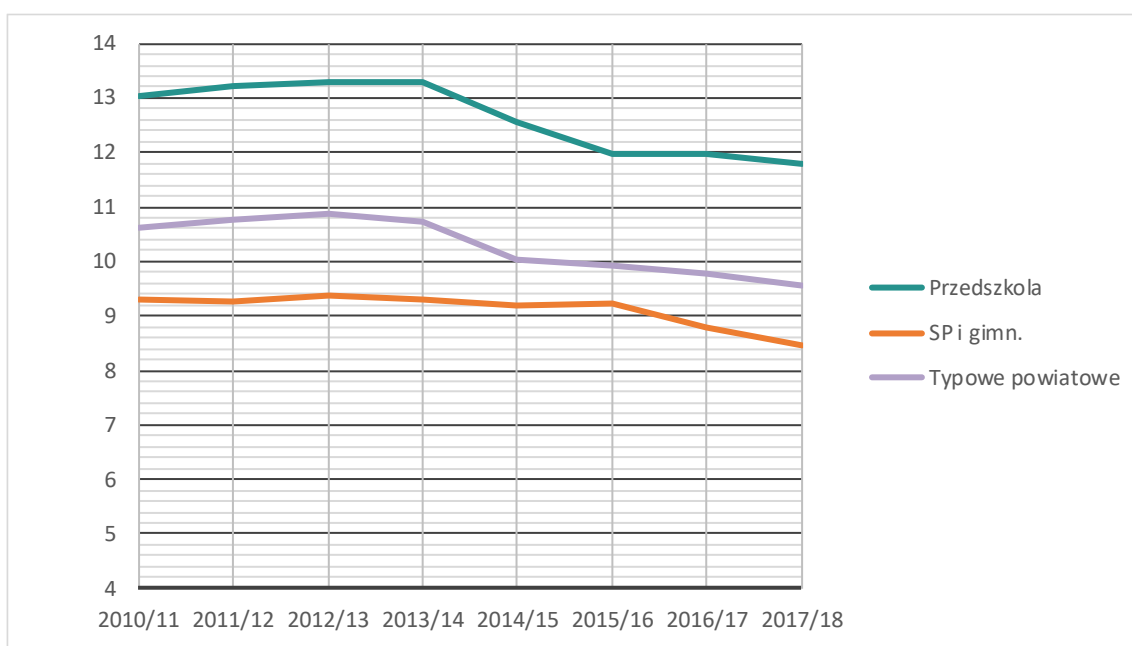
⁴ Wykres obejmuje licea ogólnokształcące, technika, zasadnicze szkoły zawodowe, szkoły branżowe i licea profilowane dla młodzieży (bez specjalnych i artystycznych) prowadzone przez JST i inne organy. Jedna linia wykresu (6-latki w przedszk., bez gimnazjów) odzwierciedla zmiany liczby uczniów z uwzględnieniem likwidacji gimnazjów i podniesienia wieku rozpoczynania obowiązkowej nauki, druga zaś (6-latki w szkole, gimnazja) przedstawia prognozę porównawczą wykonaną przy założeniu, że gimnazja nadal istnieją, a większość 6-latków idzie do szkoły.



utrzymania rosły wskutek niżu demograficznego) w oczekiwaniu na „podwójny” nabór absolwentów gimnazjów i ośmioletnich szkół podstawowych, który rozwiąże problem braku miejsc pracy dla nauczycieli. W ten sposób reforma oświaty, choć nie dotarła jeszcze do powiatów, odbiła się wyraźnie na ich kondycji finansowej.

To, że oświata powiatowa (i nie tylko powiatowa) jest coraz drożej zorganizowana najlepiej widać na wykresie 9. Przedstawia on zmiany liczb uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy⁵ w ogólnodostępnych przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach oraz typowych szkołach średniej powiatowego (liceach, technikach, zasadniczych szkołach zawodowych/szkołach branżowych) dla dzieci i młodzieży prowadzonych przez JST. Im mniej uczniów przypada na jeden etat, tym większe są jednostkowe koszty kształcenia.

Wykres 9. Liczby uczniów i wychowanków przedszkoli przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy

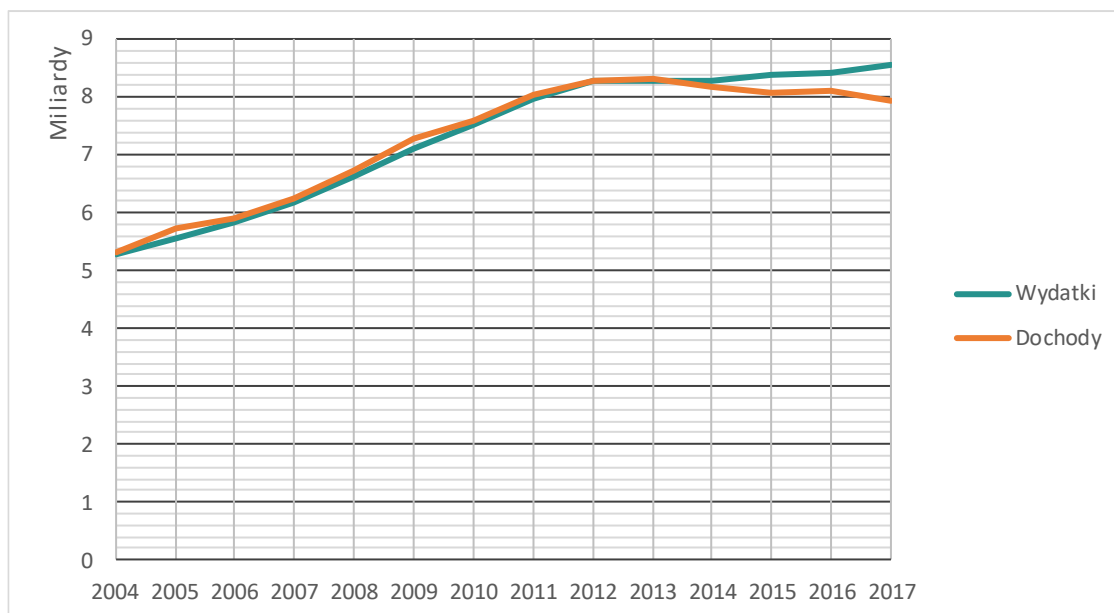


Warto przy tym zauważyć, że powiaty są jedyną grupą samorządów, dla których dochody oświaty (w których oczywiście dominującą kwotą jest subwencja oświatowa) w ostatnich latach zaczęły maleć, w związku ze zmniejszającą się liczbą uczniów (zob. wykres 10).

⁵ Liczbę etatów przeliczeniowych określamy przez odniesienie liczb godzin zajęć poszczególnych nauczycieli do ich pensów. W tym ujęciu zarówno 27 godzin lekcji języka polskiego realizowanych wg pensum 18-godzinnego, jak i 45 godzin zajęć bibliotekarza (pensum 30) daje 1,5 etatu przeliczeniowego.



Wykres 10. Zmiany dochodów i wydatków bieżących oświaty w powiatach ziemskich



Spadek liczby uczniów przypadających na etat w szkołach powiatowych z niemal 11 do około 9,5, w powiązaniu z malejącą subwencją oświatową musiał spowodować istotny wzrost różnicy między wydatkami a dochodami oświaty.

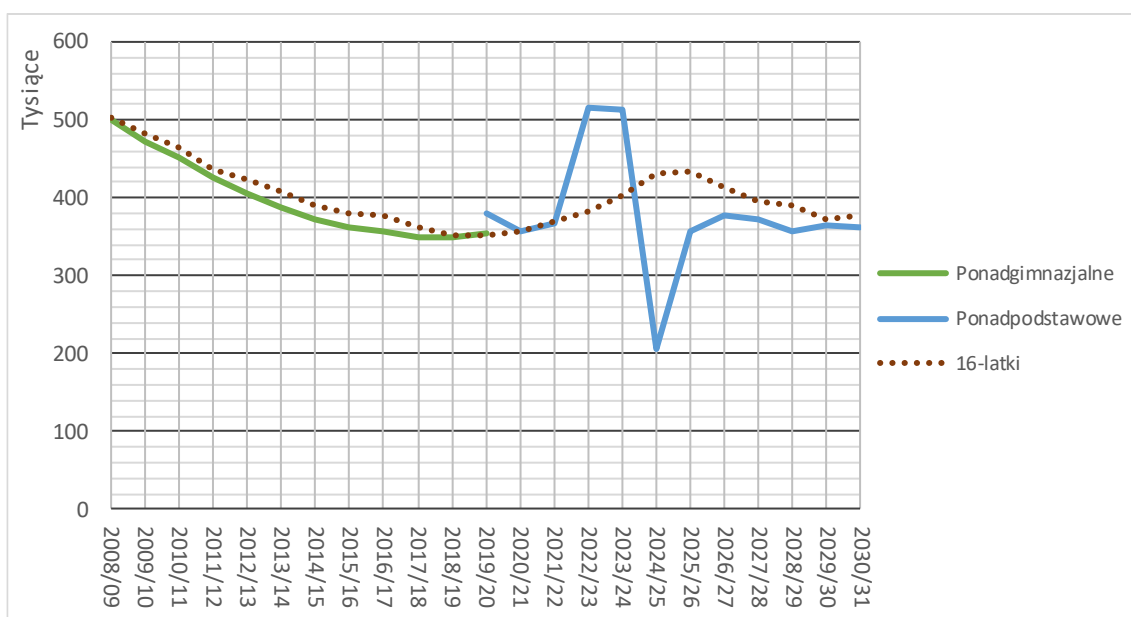


Jak w najbliższych latach będzie się zmieniała organizacja i koszty oświaty powiatowej

Powiaty czeka organizacyjna rewolucja. W roku szkolnym 2019/20 rozpocznie się okres wzrostu liczby uczniów, który (z wyjątkiem lat 2020/21-2021/22) potrwa do roku 2023/2024, po czym łączna liczba uczniów szkół prowadzonych przez powiaty ponownie zacznie spadać (zob. wykres 8).

Trzeba przy tym pamiętać, że gwałtowny wzrost liczby uczniów wynikać będzie ze zmian organizacyjnych w oświacie w ostatnich latach, a nie z radykalnego odwrócenia trendu demograficznego. We wrześniu 2019 r. do klas pierwszych szkół prowadzonych przez powiat trafi dwa razy więcej uczniów niż rok wcześniej, ale nie będzie to jedna klasa pierwsza, lecz dwie odrębne klasy szkoły ponadgimnazjalnej oraz ponadpodstawowej (zob. wykres 11). Nie znikną zatem przyczyny, które sprawiły, że trudno jest organizować oświatę tak, aby jej koszty nie rosły w kolejnych latach.

Wykres 11. Prognoza liczb uczniów klas I szkół szczebla powiatowego



Nieco później do szkół powiatowych trafią uczniowie obecnych (w roku 2018/19) klas piątych szkoły podstawowej, których jest niemal o połowę więcej niż w obecnych klasach szóstych, gdyż uczniowie ci zaczęli szkołę podstawową, gdy rozpoczął się proces obniżania wieku obowiązku szkolnego do 6 lat i do szkoły podstawowej jednocześnie przyjmowano siedmio- i sześciolatków. Podobnie będzie w następnym roku. W tych latach łatwiej będzie zatem organizować stosunkowo duże oddziały klas pierwszych.

Niestety jednak, w roku 2024/25 do klas pierwszych szkół powiatowych przyjdzie bardzo mało uczniów obecnych klas trzecich szkoły podstawowej, do których dziś chodzą tylko ci uczniowie, których rodzice nie zdecydowali się na posłanie ich do szkoły w wieku sześciu lat. Bardzo utrudni to organizację rozsądnej



wielkości oddziałów klasy pierwszej w technikach, co niewątpliwie obniży znowu średnią wielkość oddziału i w jakiś sposób wyrówna (w dół) możliwości łatwiejszej organizacji oddziałów w dwóch wcześniejszych latach. Dodatkowo w szkołach powiatowych pojawi się czwarta klasa liceum, a w następnym roku piąta klasa technikum. Wszystko to wpłynie będzie na zwiększenie liczby uczniów, ale jednocześnie nie sprawi raczej, że kształcenie jednego ucznia będzie wyraźnie tańsze niż obecnie.

Zatem najprawdopodobniej koszt kształcenia jednego ucznia spadnie na tyle nieznacznie, że nie spowoduje to obniżenia procentowego wskaźnika nadwyżki wydatków nad subwencją do zera lub poniżej zera. Można się więc spodziewać, że w powiatach, które już teraz dopłacają do kształcenia każdego ucznia, kwota nadwyżki wydatków nad dochodami oświaty będzie większa, gdyż uczniów będzie więcej.

Artykuł/materiał powstał w wyniku doświadczeń autorów, ekspertów oświatowych firmy VULCAN, którzy od lat realizują dla samorządów usługi doradcze dotyczące zarządzania oświatą. W ciągu ostatnich 5 lat firma VULCAN wykonała 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, e-mail: Jan.Zieba@vulcan.edu.pl tel.: 692 899 193

Mariusz Tobor, e-mail: Mariusz.Tobor@vulcan.edu.pl tel.: 604 452 466

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

Siedziba:

Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 34

Adres do korespondencji:

33-300 Nowy Sącz, skr. poczt. 119,
tel. 18 477 86 00, fax 22 477 86 11

e-mail: biuro@zpp.pl

www.zpp.pl

