

Powiatowa oświata w nowej kadencji samorządu

– Jan Zięba
– Mariusz Tobor

Z perspektywy zarządzania oświatą w powiatach ziemskich, rozpoczęta niedawno kadencja władz samorządowych będzie szczególnie ważna. Aż do roku 2024 bardzo znacząco zwiększać się będzie liczba uczniów. Wzrost liczby uczniów będzie się wiązał z wyzwaniem organizacyjnym, a także finansowym. Wiele wskazuje na to, że wydatki na bieżące utrzymanie powiatowych szkół nadal będą rosły szybciej niż subwencja oświatowa (jak to ma miejsce od kilku lat).

W niniejszym raporcie podejmujemy próbę wyjaśnienia przyczyn wzrostu kosztów utrzymania

oświaty w powiatach oraz przedstawimy dotyczące tego zagadnienia prognozy na przyszłość, w kontekście reformy oświaty wchodzącej do powiatów od września 2019 roku. Spróbujemy także wskazać działania, które mogą ograniczyć wzrost dopłat powiatów do subwencji oświatowej.

Choć opracowanie skoncentrowane jest na sytuacji oświaty w powiatach ziemskich, to wiele jego elementów odnosi się także do miast na prawach powiatu, w zakresie organizacji i kosztów utrzymania szkół ponadgimnazjalnych, nowych szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych.



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



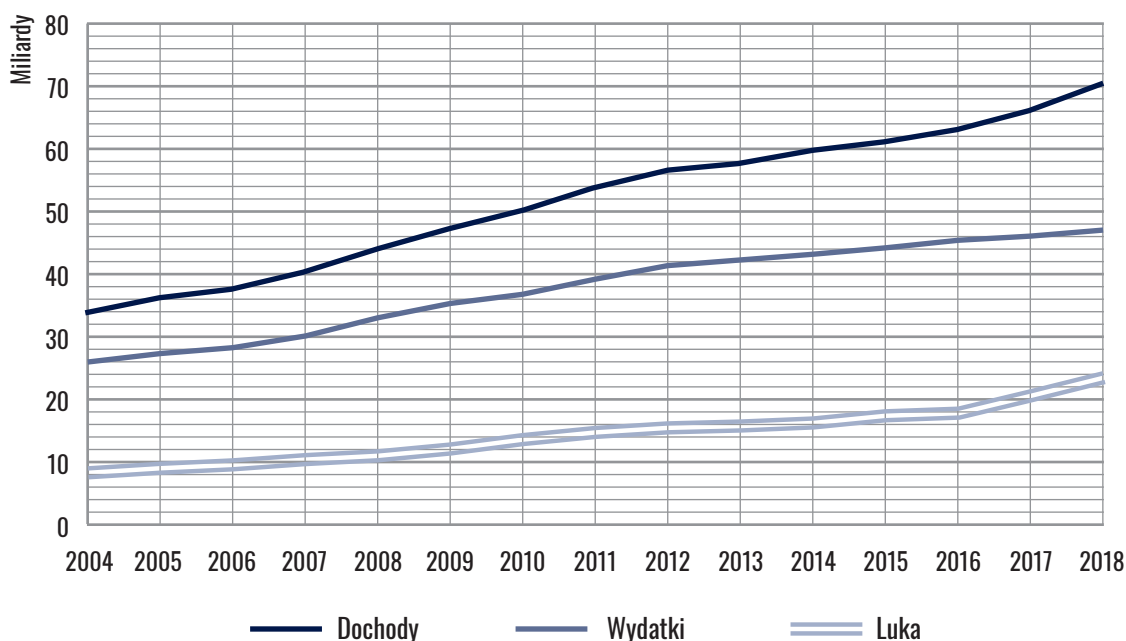
ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Luka między wydatkami a dochodami oświaty w gminach i powiatach

W ostatnich dwóch latach luka pomiędzy bieżącymi wydatkami a bieżącymi dochodami oświatowymi¹ w samorządach rosta w niespotykanym wcześniej tempie. W roku 2016 wynosiła ona około 17,8 mld zł (39% dochodów), a w roku 2018 – prawie 23,5 mld zł (50% dochodów). Jeśli przyjmiemy, że wysokość tej luki jest miarą wysiłku samorządów na rzecz utrzymania oświaty, gdyż musi być ona pokryta z dochodów własnych, oznacza to, że wysiłek samorządów ponoszony na rzecz utrzymania oświaty zwiększył się w ciągu dwóch ostatnich lat o 32%.

Wykres 1. Łączne wydatki i dochody bieżące oświaty samorządowej w całym kraju (bez środków europejskich) oraz wysokość luki pomiędzy nimi



W szczególnej sytuacji znajdują się powiaty. Łącznie we wszystkich powiatach ziemskich luka pomiędzy dochodami a wydatkami w roku 2016 wynosiła 4,2% (ok. 337 mln zł), w roku 2017 – 8,2% (651 mln zł) a w roku 2018 niemal 13% (1 mld 23 mln zł), co oznacza trzykrotny wzrost w ciągu dwóch lat. Szczególna sytuacja powiatów polega na tym, że choć w tej grupie samorządów luka pomiędzy dochodami a wydatkami jest wielokrotnie mniejsza, niż w gminach (w których w różnych grupach wynosi ona średnio od 40% do 70%), to powiaty mają znacznie mniejsze od gmin możliwości pozyskiwania dochodów własnych, które mogą przeznaczyć na pokrycie tej luki. Co więcej, jeszcze w roku 2013 powiaty jako grupa utrzymywały oświatę niemal wyłącznie z subwencji i innych dochodów związanych z oświatą – luka wynosiła tylko 0,2% dochodów. Konieczność

¹ Na potrzeby niniejszego opracowania do wydatków oświatowych zaliczamy łączne wydatki z działów 801 (oświata i wychowanie) i 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) oraz rozdziału 75085 (wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego), przy czym do wydatków bieżących, uwzględnianych przy określaniu wielkości luki między wydatkami a dochodami, **nie zaliczamy**: wydatków majątkowych (z paragrafów z zakresu od 600 do 699) oraz wydatków finansowanych ze środków europejskich (czwarta cyfra paragrafu różna od zera). Do związanych z oświatą dochodów budżetu JST zaliczamy zaś dochody z części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (rozdział 75801, paragraf 292), a także dochody z działów 801 i 854 oraz rozdziału 75085, przy czym do dochodów bieżących **nie zaliczamy**: dochodów majątkowych (z paragrafów 076, 077, 078, 080, 087, 618, 620, 625, 626, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 641, 642, 643, 644, 645, 661, 662, 663, 634, 635, 666, 668, 669), dochodów z paragrafu 097 oraz wszystkich dochodów ze środków europejskich (czwarta cyfra paragrafu różna od zera).

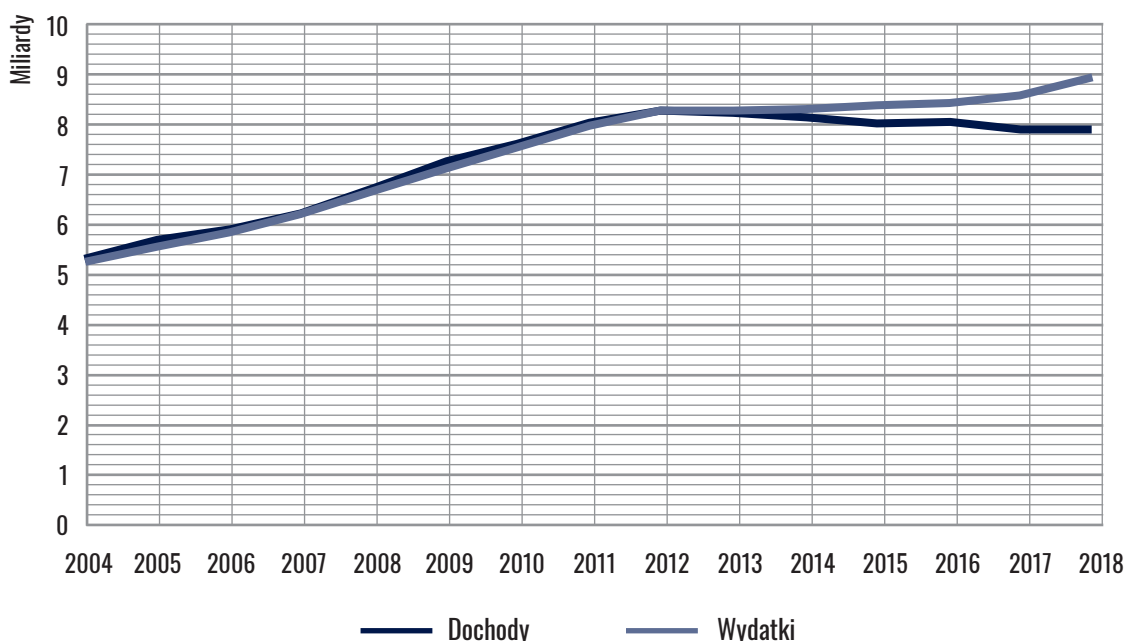


wygospodarowania w budżecie dodatkowych środków na oświatę dla wielu powiatowych skarbników jest sytuacją nową i trudną.

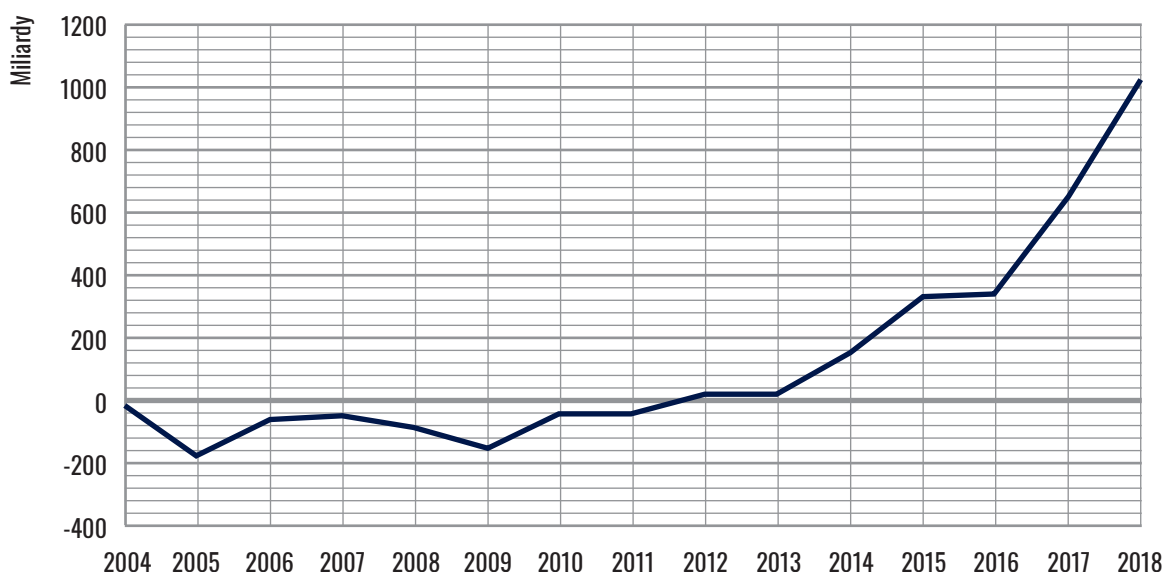
Na wykresie 2 widać, że przez wiele lat łączne bieżące wydatki oświatowe powiatów ziemskich były niższe od bieżących dochodów, przy czym dochody (głównie subwencja oświatowa) i wydatki rosły w zbliżonym tempie. Rok 2014 był pierwszym, w którym subwencja oświatowa dla powiatów ziemskich okazała się mniejsza niż rok wcześniej, a następane lata przyniosły dalsze spadki spowodowane zmniejszaniem się liczby uczniów. Wydatki jednak rosły. Początkowo nieznacznie, ale w latach 2017-2018 już zdecydowanie szybciej.

W efekcie, choć jeszcze w roku 2013 luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty powiatów ziemskich nie przekraczała 20 mln zł, to w następnych latach gwałtownie się powiększyła i w roku 2018. przekroczyła 1 mld zł (zob. wykres 3).

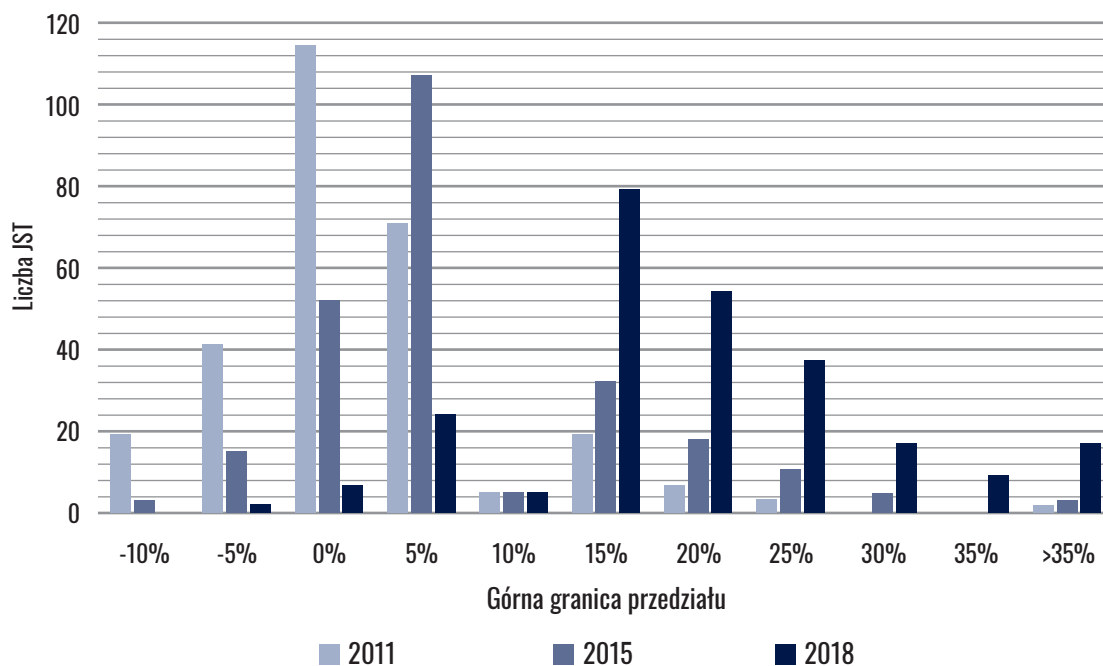
Wykres 2. Łączne bieżące wydatki i dochody oświaty powiatów ziemskich



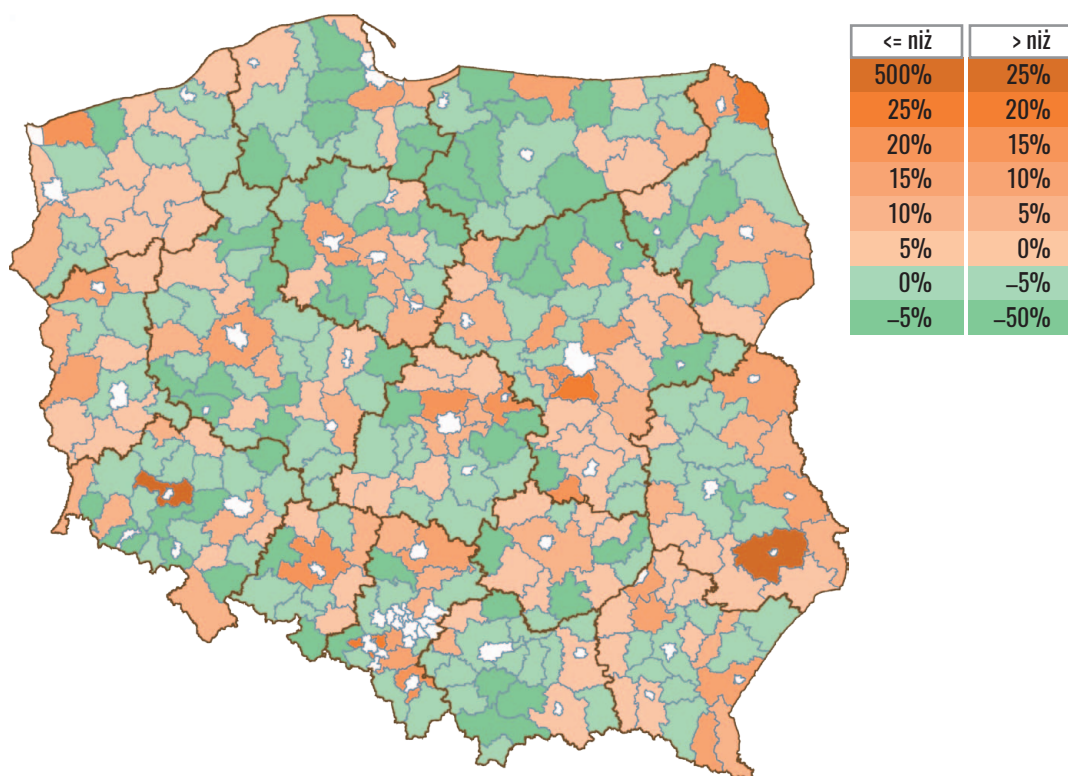
Wykres 3. Luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty we wszystkich powiatach ziemskich



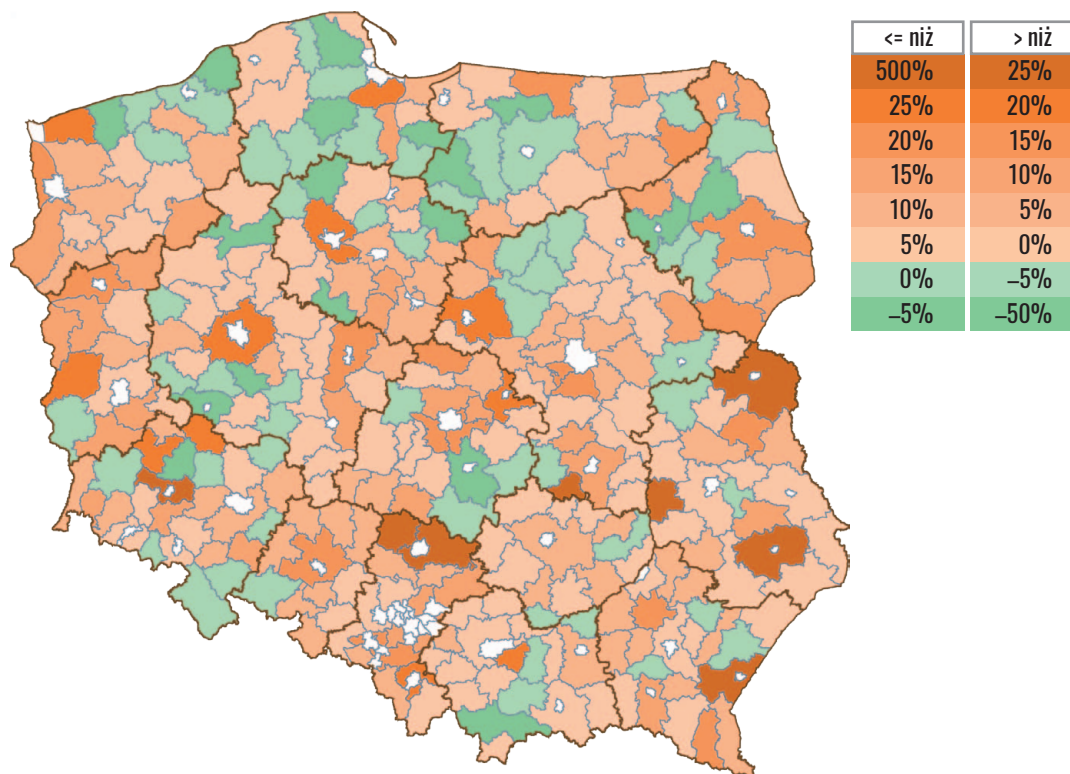
Wykres 4. Rozkłady wyrażonych w procentach różnic między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty w powiatach ziemskich



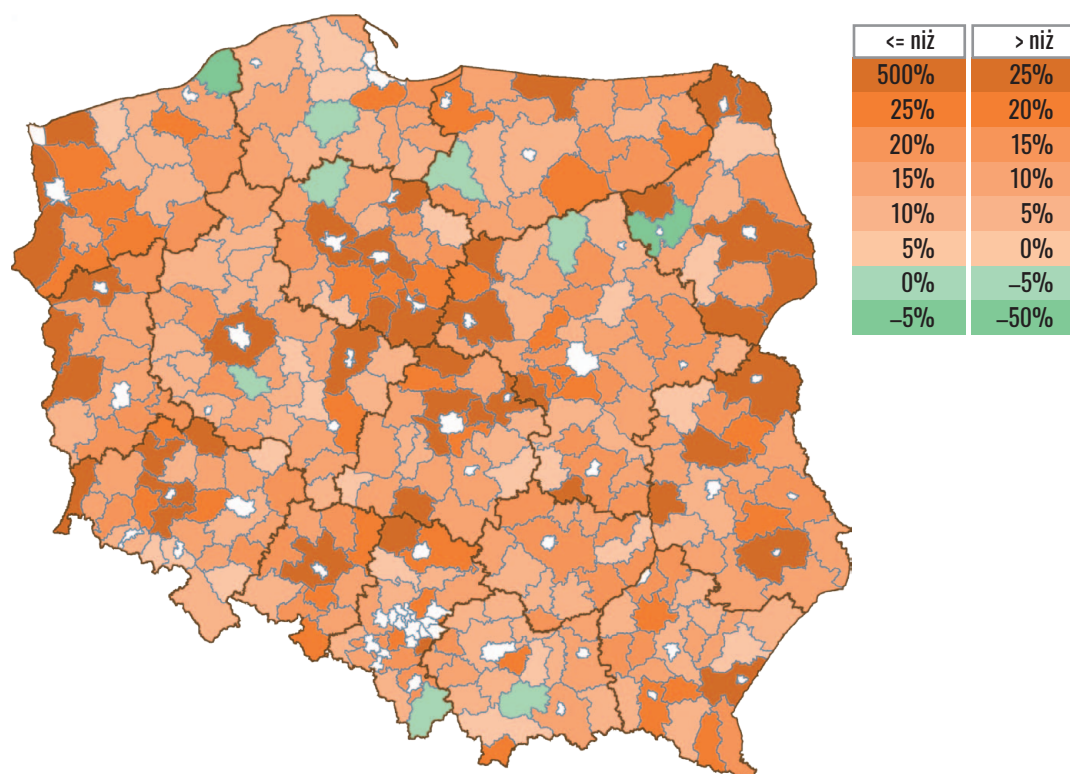
Rysunek 1. Wyrażona w procentach luka między bieżącymi wydatkami a dochodami oświaty w powiatach ziemskich w 2011 r.



Rysunek 2. Wyrażona w procentach luka między wydatkami a dochodami oświaty w powiatach ziemskich w 2015 r.



Rysunek 3. Wyrażona w procentach luka między wydatkami a dochodami oświaty w powiatach ziemskich w 2018 r.



Na wykresie 4 widać, jak zmniejszała się liczba powiatów, które nie dopłacały do bieżącego utrzymania oświaty z dochodów własnych, przy jednoczesnym bardzo wyraźnym wzroście liczby powiatów, współfinansujących oświatę w coraz większym stopniu². W roku 2011 większość powiatów nie dopłacała do oświaty. Najczęściej występująca różnica pomiędzy bieżącymi wydatkami a dochodami mieściła się w przedziale od -5% do 0% (było tak w 114 powiatach – zob. wykres). W roku 2015, gdy średnia luka między wydatkami a dochodami wynosiła 4,1%, jeszcze w 70 powiatach bieżące wydatki oświatowe nie przekraczały dochodów. W 2018 r. takich powiatów było już tylko 9, podczas gdy aż w 80 samorządach tej grupy luka przekroczyła 20%.

Mapa na rysunku 1 pokazuje, jak w roku 2011 rozkładały się wyrażone w procentach wartości luki między wydatkami a dochodami oświaty w poszczególnych powiatach ziemskich. Dominują na niej odcienie koloru zielonego, oznaczające ujemne wartości, czyli brak konieczności dofinansowywania bieżących wydatków oświaty z pozaoświatowych dochodów własnych samorządu. Analogiczny rozkład dla roku 2015 przedstawia rysunek 2 – tu kolor zielony pojawia się o wiele rzadziej, a przeważają jasne odcienie koloru brązowego, pokrywające tereny powiatów, w których luka między wydatkami a dochodami wynosi do 10%. Na trzecim rysunku, ilustrującym stan z roku 2018, zieleń występuje już tylko wyjątkowo, a w przewadze są ciemniejsze brązy oznaczające powiaty z luką przekraczającą 10%.

² Poszczególne słupki tego wykresu pokazują liczby powiatów, w których różnica pomiędzy wydatkami a dochodami mieści się w określonych przedziałach. Słupki umieszczone są przy wartościach odpowiadających górnej granicy badanego przedziału, którego dolna granica jest o 5 punktów procentowych mniejsza. Lewy skrajny słupek pokazuje liczbę powiatów, w których bieżące dochody oświatowe były o więcej niż 10% większe od wydatków.



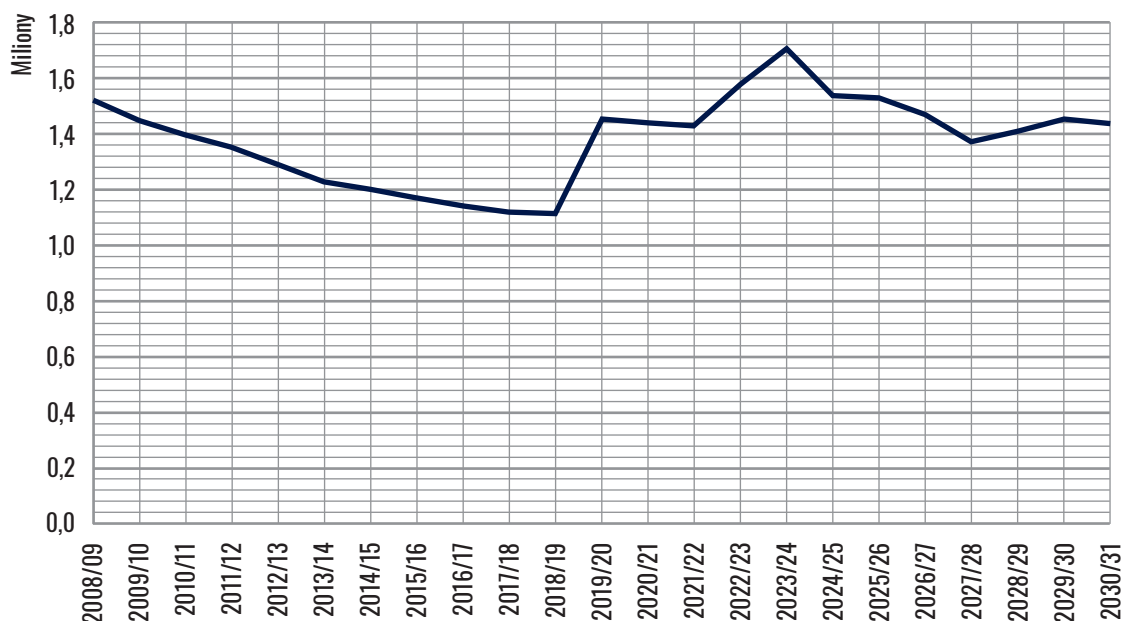
Przyczyny wzrostu luki między wydatkami a dochodami oświaty powiatowej

2.1. Niż demograficzny

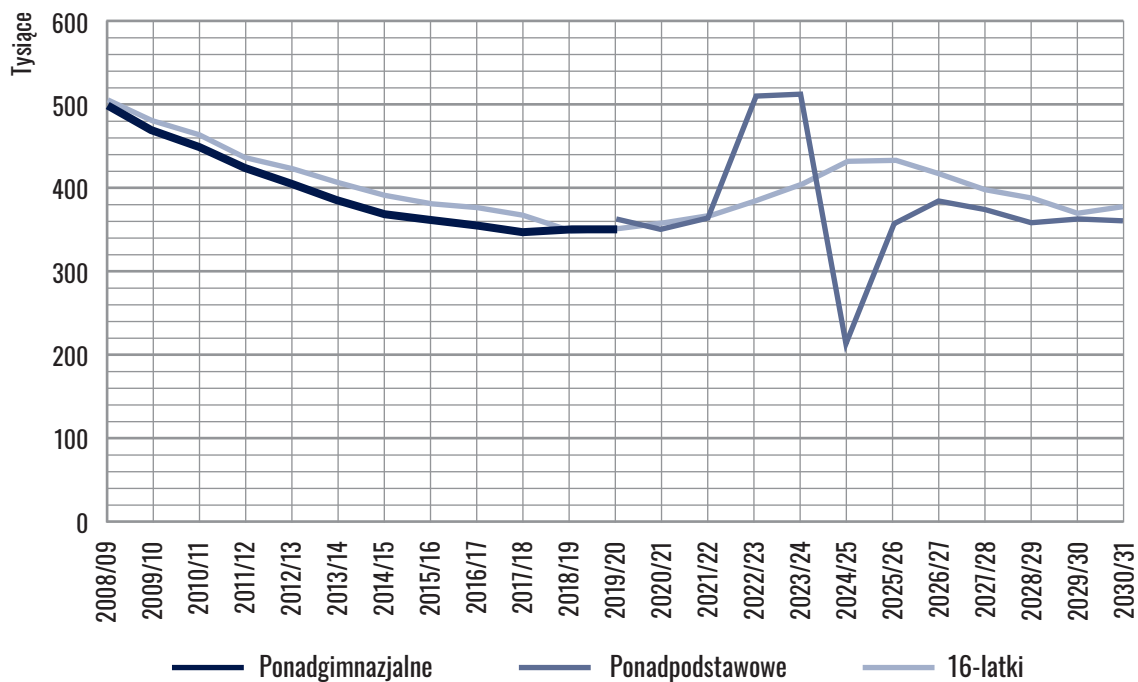
Liczba uczniów szkół prowadzonych przez powiaty zmniejsza się od wielu lat (zob. wykres 5). Coraz mniejsza liczba uczniów przyjmowanych do klas pierwszych (zob. wykres 6) utrudniała organizację oddziałów o rozsądnych (z ekonomicznego punktu widzenia) wielkościach (zob. wykres 7). Wyraźnie spadła średnia liczebność oddziałów w liceach i zasadniczych szkołach zawodowych.

W technikach od dłuższego czasu wielkości oddziałów są względnie stabilne, ale coraz częściej organizuje się oddziały dwuzawodowe, w których koszty kształcenia są znacznie wyższe niż w oddziałach kształcących uczniów w jednym zawodzie. Pokazuje to wykres 8 przedstawiającym liczby uczniów przypadających na jeden zawód oferowany uczniom klas pierwszych techników. Rok 2009/10 był ostatnim, w którym na jeden zawód w przeciętnym technikum prowadzonym przez powiat ziemski przypadło więcej niż 25 uczniów (dokładnie 26,3). We wrześniu roku 2017 na jeden zawód przypadło już tylko nieco ponad 21 uczniów. Ponieważ dla najpopularniejszych zawodów ciągle udaje się organizować około 30-osobowe oddziały kształcące w jednym zawodzie, oznacza to, że w mniej popularnych zawodach naukę rozpoczyna zaledwie kilkunastu uczniów. Konieczne jest więc tworzenie oddziałów dwuzawodowych. W efekcie, w klasach starszych, w wyniku odejść uczniów przed ukończeniem nauki, w jednym zawodzie kształci się często zaledwie po kilku uczniów, co mocno podnosi jednostkowe koszty kształcenia.

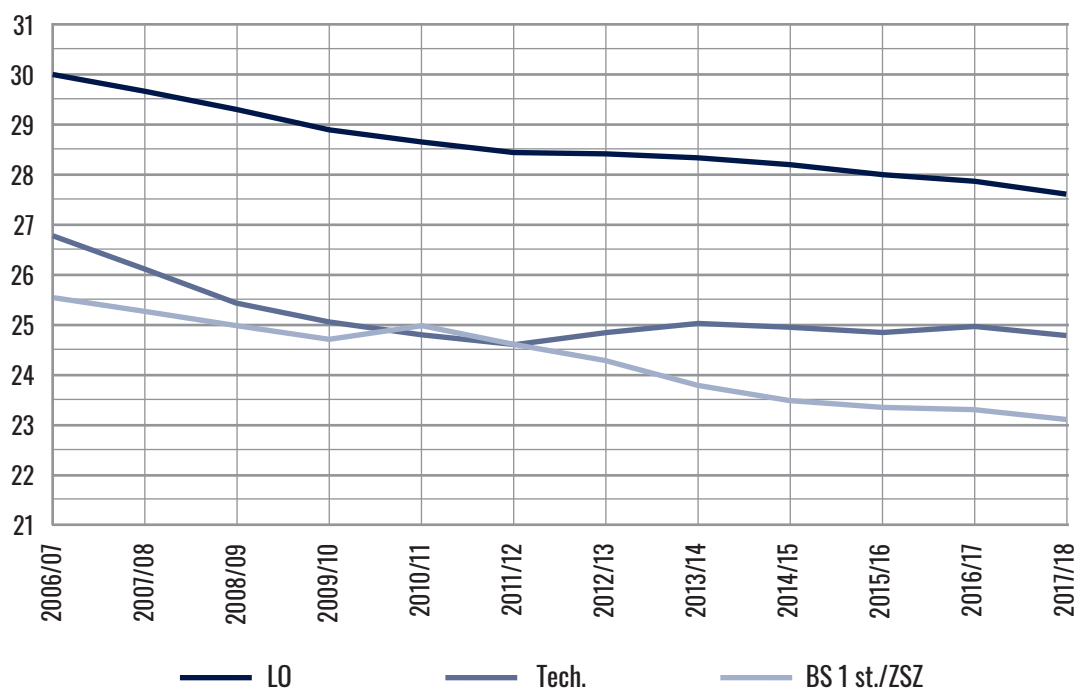
Wykres 5. Zmiany łącznej liczby uczniów szkół dla młodzieży szczebla powiatowego (od roku 2019/20 dane prognozowane)



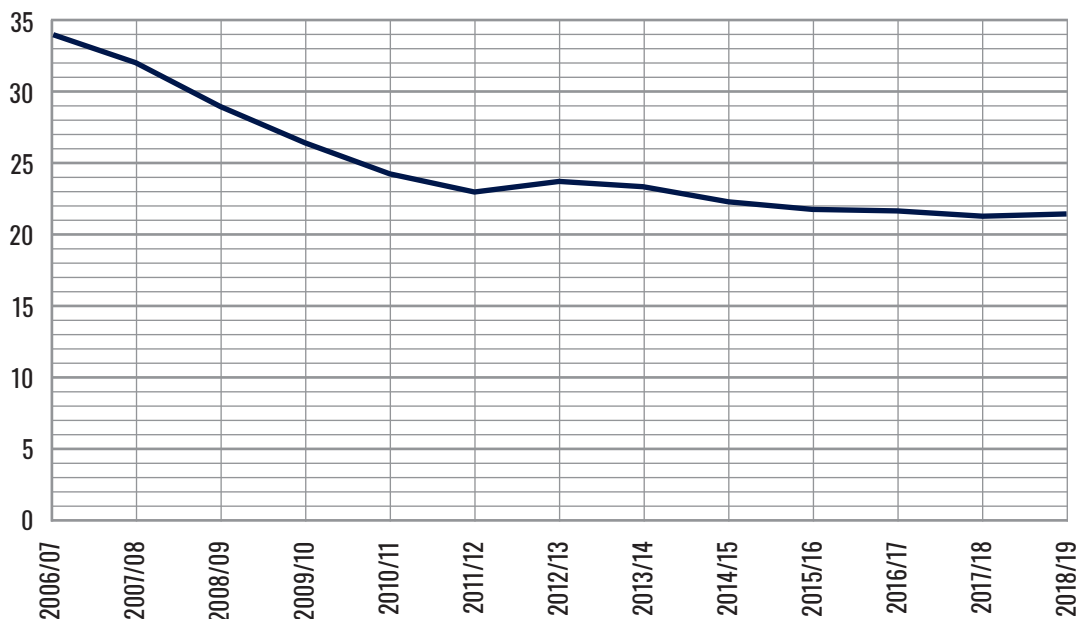
Wykres 6. Zmiany liczb uczniów klas pierwszych szkół dla młodzieży szczebla powiatowego (od roku 2019/20 dane prognozowane)



Wykres 7. Zmiany średnich wielkości oddziałów w ogólnodostępnych szkołach dla młodzieży prowadzonych przez JST

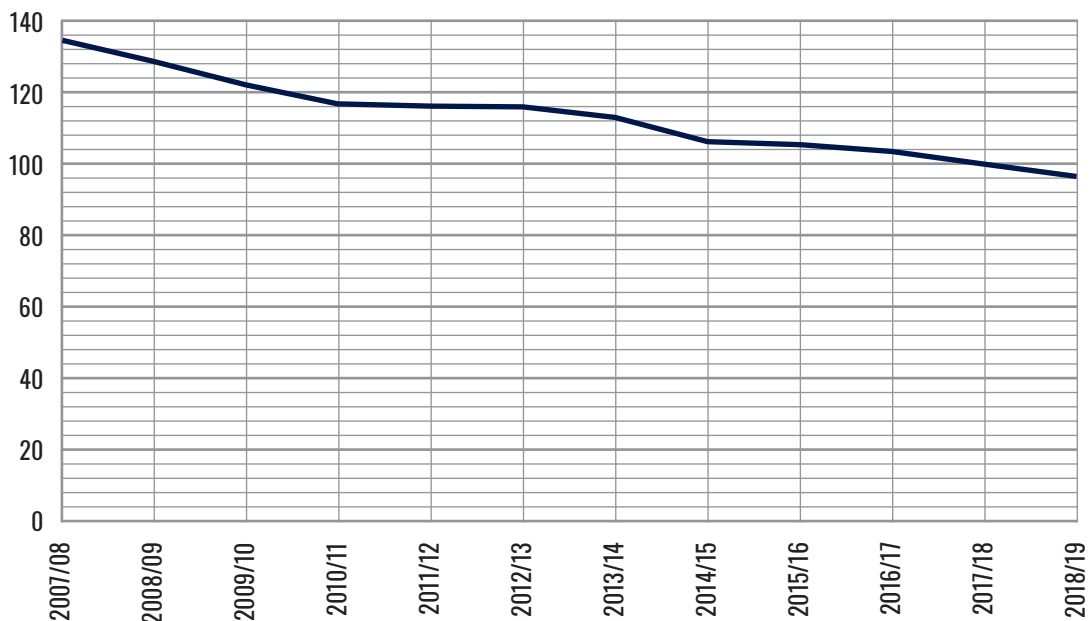


Wykres 8. Liczba uczniów przypadających na jeden zawód w klasie pierwszej technikum dla młodzieży – szkoły prowadzone przez powiaty ziemskie



Na dodatek w wielu szkołach, pomimo coraz mniejszej liczby uczniów, nie ubywało proporcjonalnie nauczycieli tzw. wsparcia pedagogicznego (bibliotekarze, pedagodzy, psycholodzy, dyrektorzy szkół i ich zastępcy, kierownicy warsztatów itp.), przez co liczba uczniów przypadających na jeden tego rodzaju nauczycielski etat przeliczeniowy, stale się zmniejszała (zob. wykres 9).

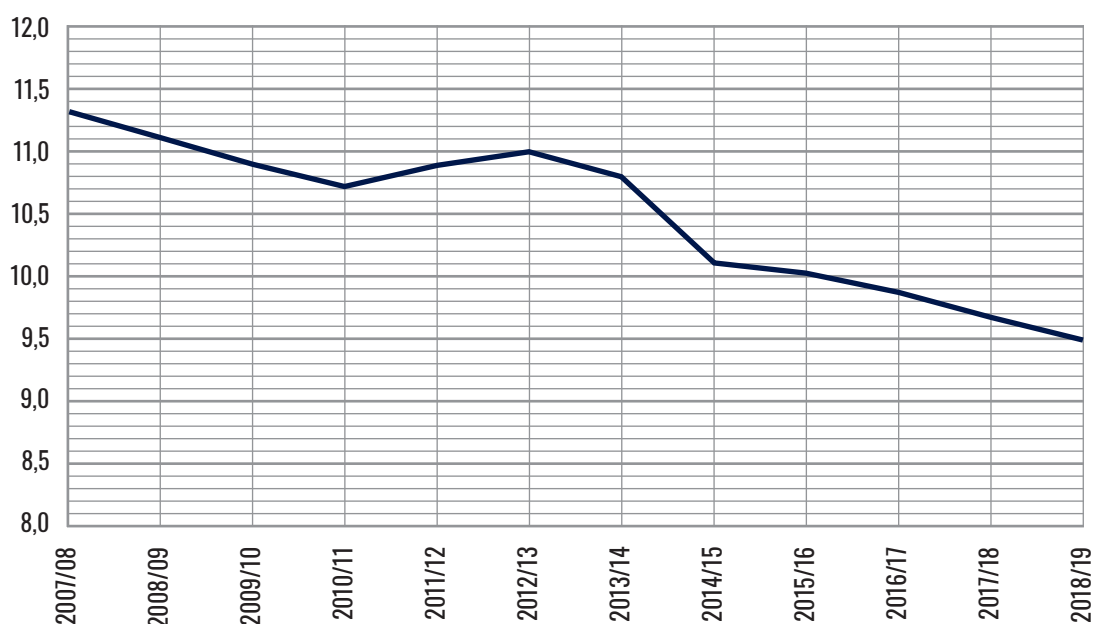
Wykres 9. Liczba uczniów przypadających na jeden etat wsparcia pedagogicznego³ w ogólnodostępnych szkołach szczebla powiatowego dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie



³ Do etatów wsparcia pedagogicznego zaliczamy niższe godziny dyrektorów, wicedyrektorów, kierowników itp. oraz etaty pedagogów, psychologów, bibliotekarzy itp.

Wszystko to sprawiło, że zmniejszała się liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela (zob. wykres 10), a tym samym rosty jednostkowe koszty kształcenia. Trend spadkowy był tak silny i długotrwały, że w normalnych warunkach, przy zmniejszającej się liczbie uczniów wiele powiatów podjęłoby działania w kierunku racjonalizacji sieci szkół (trudno bowiem utrzymywać niezmienną liczbę liceów w powiecie, w którym liczba licealistów zmniejszyła się w ostatnich dziesięciu latach o kilkadziesiąt procent). Jednakże od momentu ogłoszenia decyzji o likwidacji gimnazjów i wydużenia nauki w liceach i technikach, takie działania byłoby nieracjonalne. W przededniu istotnego wzrostu liczby uczniów działania optymalizujące organizację powiatowych szkół zostały zatem zatrzymane. W ten sposób reforma oświaty, która przed wrześniem 2019 teoretycznie nie dotarła jeszcze do powiatów, w powiązaniu z niżem demograficznym, istotnie wpłynęła na koszty utrzymania powiatowych szkół.

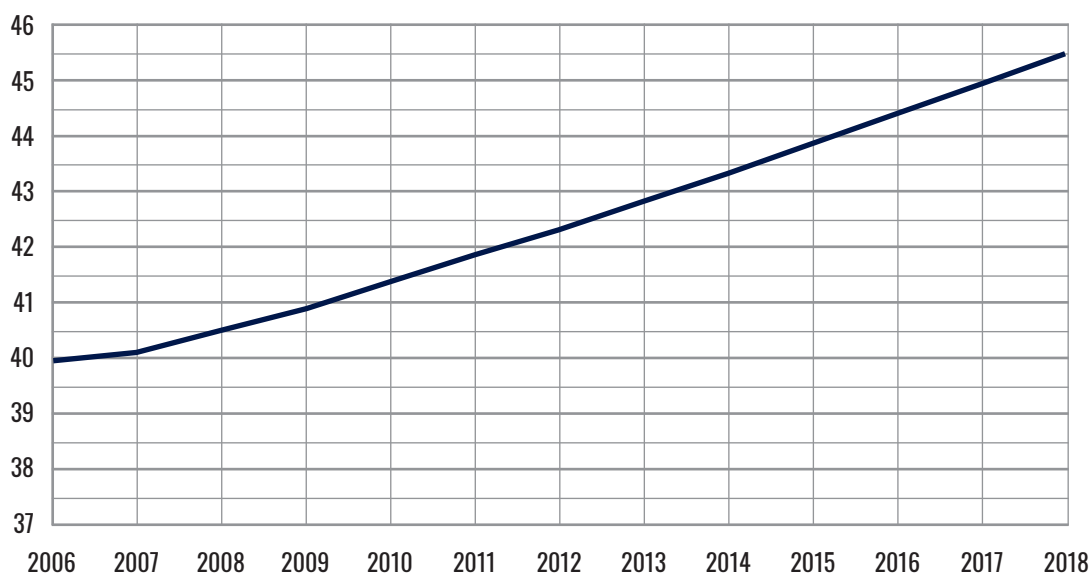
Wykres 10. Liczba uczniów przypadających na jeden etat przeliczeniowy nauczyciela w ogólnodostępnych szkołach szczebla powiatowego dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie



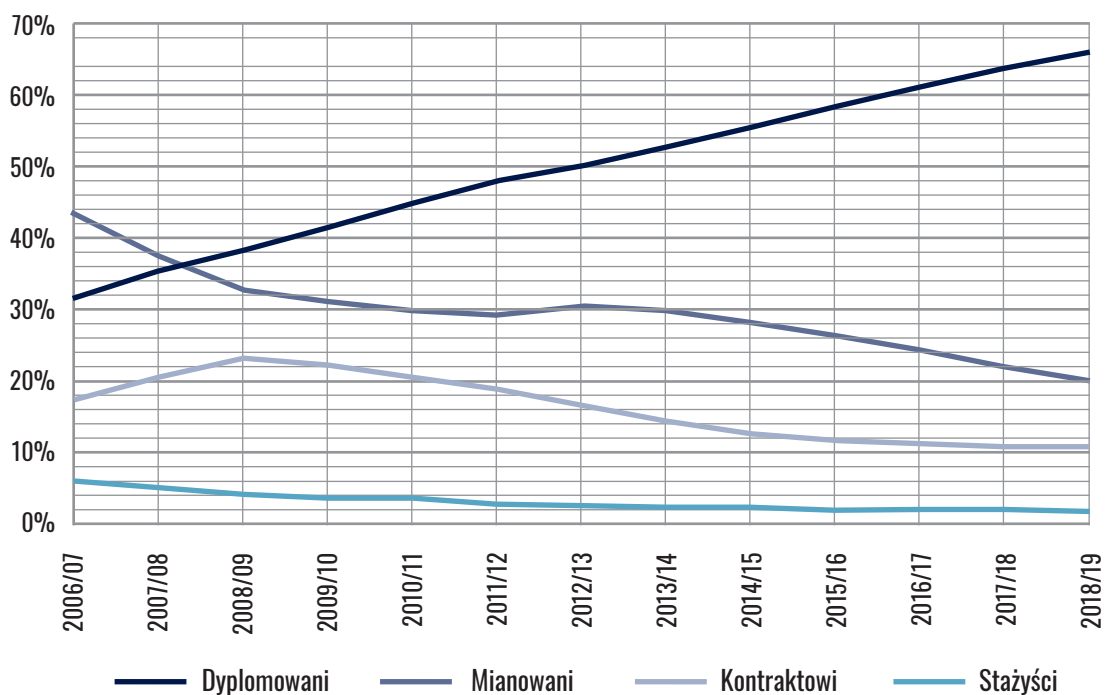
2.2. Zmiana struktury wieku i stopni awansów nauczycieli

Dodatkowym powodem wzrostu kosztów utrzymania szkół jest zwiększenie się średniego wieku nauczycieli (zob. wykres 11), co podnosi dodatki za staż pracy i zwiększa kwoty wypłacanych nagród jubileuszowych. Coraz więcej jest też najlepiej wynagradzanych nauczycieli dyplomowanych (zob. wykres 12).

Wykres 11. Średni wiek nauczycieli szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie



Wykres 12. Zmiany struktury stopni nauczycieli szkół prowadzonych przez powiaty ziemskie

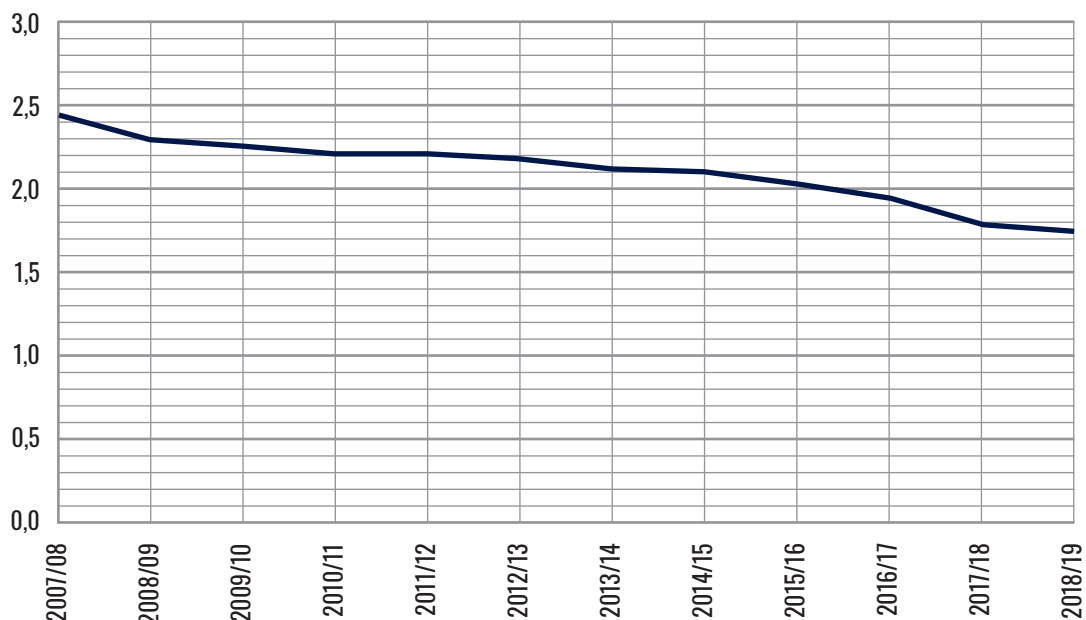


2.3. Wzrost jednostkowych kosztów kształcenia w szkolnictwie specjalnym

Jeszcze nie tak dawno subwencja oświatowa otrzymywana na uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych z nadkładem pokrywała koszty ich utrzymania w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiaty ziemskie. Nadwyżka ta często przeznaczana była na utrzymanie innych szkół, a nawet na finansowanie celów pozaoświatowych. Dlatego, wprowadzony w połowie dekady, obowiązek wydawania na potrzeby uczniów niepełnosprawnych wszystkich środków, które w subwencji na nich właśnie naliczono, przyczynił się do pogorszenia relacji między wydatkami a dochodami oświaty w powiatach.

Jednak obecnie środki naliczane na uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych, na ich utrzymanie już raczej nie wystarczają. Wiąże się to z ciągłym spadkiem liczby takich uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy (zob. wykres 13). Na przestrzeni 12 lat liczba ta spadła o prawie 30% – w podobnym stopniu wzrosły więc jednostkowe osobowe koszty kształcenia.

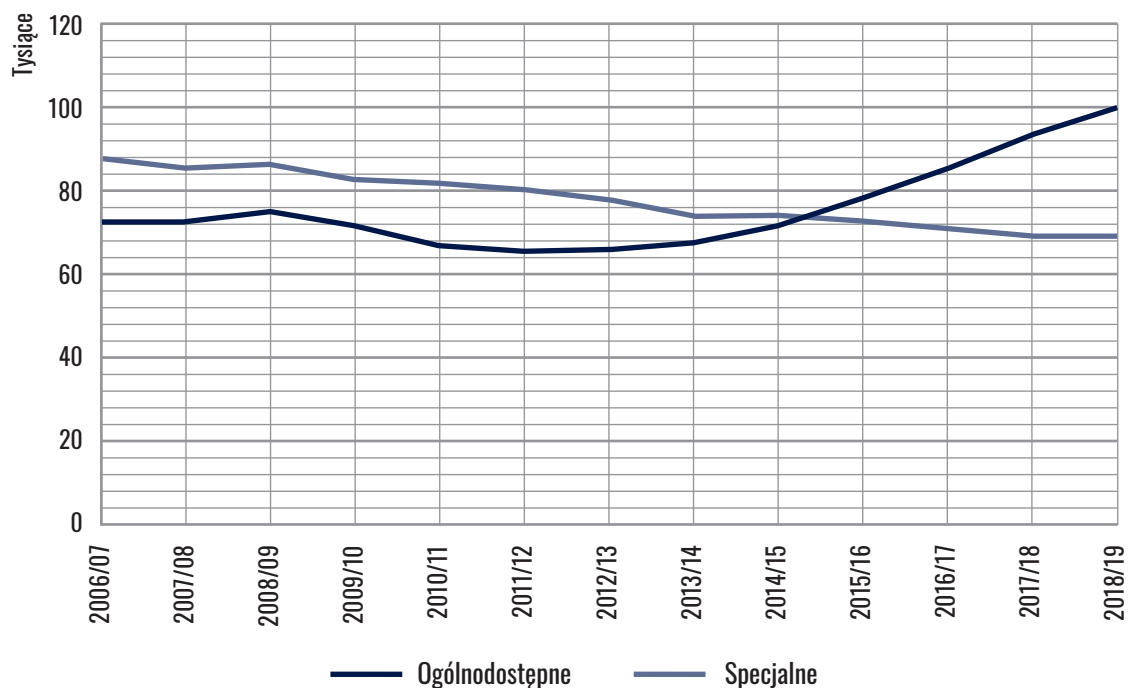
Wykres 13. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w szkołach i placówkach specjalnych prowadzonych przez powiaty ziemskie



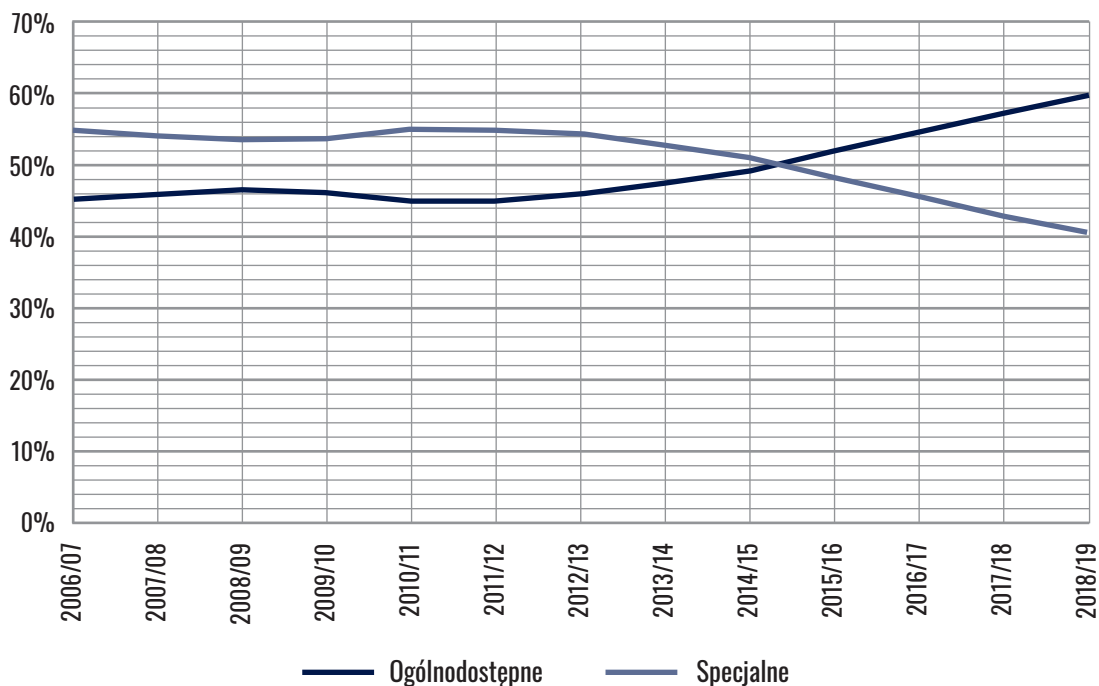
Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone, wydaje się jednak, że jednym z głównych powodów jest spadająca liczba dzieci objętych opieką powiatowych szkół i placówek specjalnych, która utrudnia ich racjonalną, z ekonomicznej perspektywy, organizację. Przy czym, inaczej niż w wypadku ogólnodostępnych szkół ponadgimnazjalnych, spadek ten nie jest tylko skutkiem niżu demograficznego. Od wielu lat wynika on przede wszystkim ze zmiany proporcji podziału uczniów o specjalnych potrzebach pomiędzy szkoły specjalne i ogólnodostępne.

Zjawisko to ilustrują wykresy 14 i 15. Na wykresie 14 widzimy ciągły spadek liczby uczniów szkół specjalnych i postępujący od roku 2013/14 przyrost liczby uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach ogólnodostępnych. Z wykresu 15 wynika, że w roku 2015/16 po raz pierwszy w szkołach ogólnodostępnych uczyło się więcej uczniów ze specjalnymi potrzebami niż w szkołach specjalnych, a obecnie szkoły te zajmują się tylko 40% takich uczniów.

Wykres 14. Zmiany liczb uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych w szkołach specjalnych i ogólnodostępnych (wszystkie JST i wszystkie rodzaje organów prowadzących)



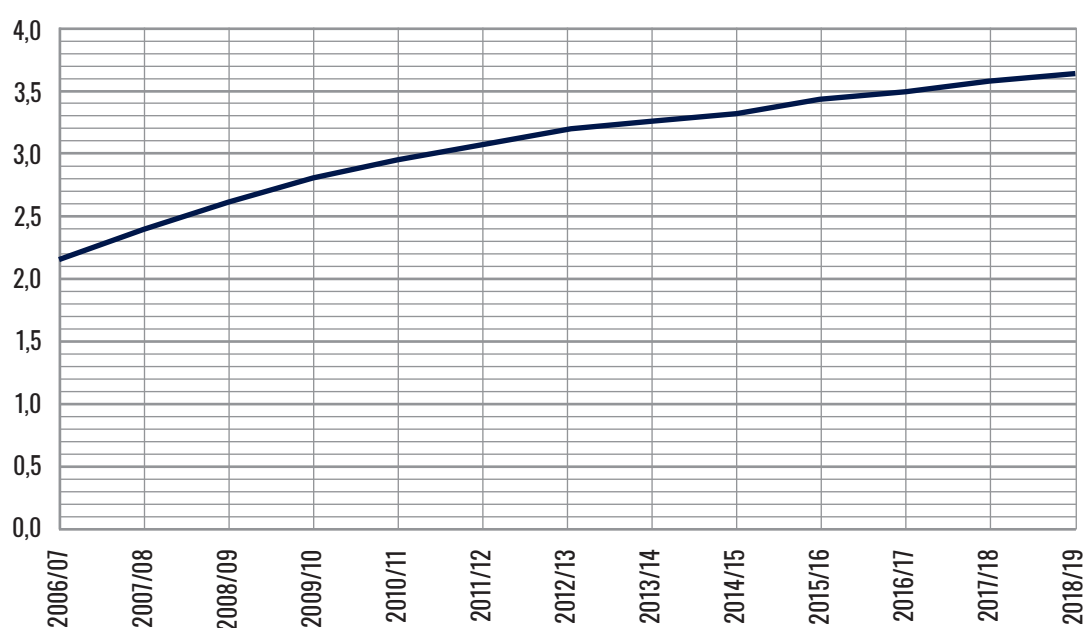
Wykres 15. Zmiany podziału uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych pomiędzy szkoły specjalne i ogólnodostępne (wszystkie JST i wszystkie rodzaje organów prowadzących)



2.4. Nieproporcjonalny do liczby uczniów wzrost liczby zawodów w technikach

W części powiatów technika próbowały bronić się przed spadkiem liczby uczniów (a co za tym idzie spadkiem liczby miejsc pracy dla nauczycieli) oferując kształcenie w nowych zawodach. Jednocześnie jednak nie zdecydowano się na rezygnację z innych, tracących zainteresowanie zawodów. W jednym z badanych przez nas powiatów w roku 2006 uczniowie klas pierwszych techników kształcili się w 10 zawodach, a w roku 2015 w 22 zawodach. Wpływało to dodatkowo na zwiększenie liczby oddziałów dwuzawodowych, a co za tym idzie na zwiększenie kosztów kształcenia uczniów.

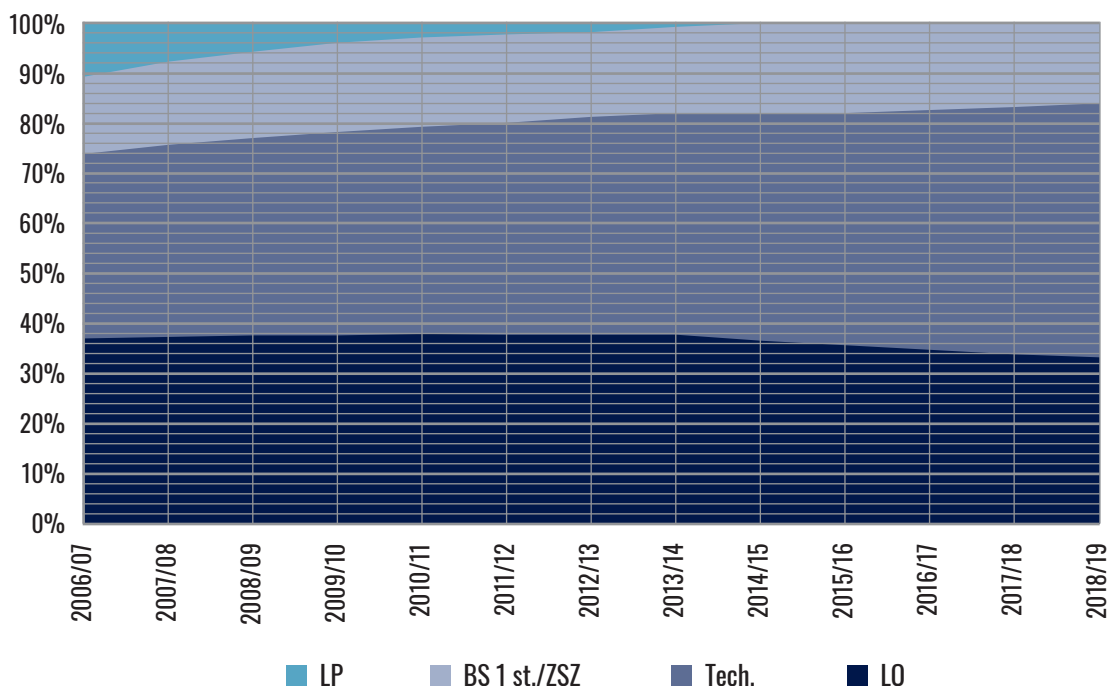
Wykres 16. Średnia liczba zawodów w przeciętnym ogólnodostępnym technikum dla młodzieży prowadzonym przez powiat ziemski



2.5. Zmiana struktury powiatowych szkół

W ostatnich latach zmieniła się struktura szkolnictwa ponadgimnazjalnego. W stosunku do ogółu uczniów zwiększył się nabór do techników, kosztem rekrutacji do liceów i zasadniczych szkół zawodowych/szkół branżowych I stopnia. Z ekonomicznego punktu widzenia najistotniejszy jest spadek udziału uczniów zasadniczych szkół zawodowych/szkół branżowych I stopnia wśród wszystkich uczniów. Kształcenie tych uczniów, szczególnie w tzw. oddziałach wielozawodowych dla młodocianych pracowników jest bowiem tańsze w stosunku do należnej na tych uczniów subwencji, niż w wypadku liceów i techników. Jest to jeszcze jeden z powodów wzrostu nadwyżki wydatków nad dochodami oświaty w powiatach.

Wykres 17. Struktura liczb uczniów ogólnodostępnych szkół dla młodzieży prowadzonych przez powiaty ziemskie (skrót LP oznacza nieistniejące już dziś licea profilowane)



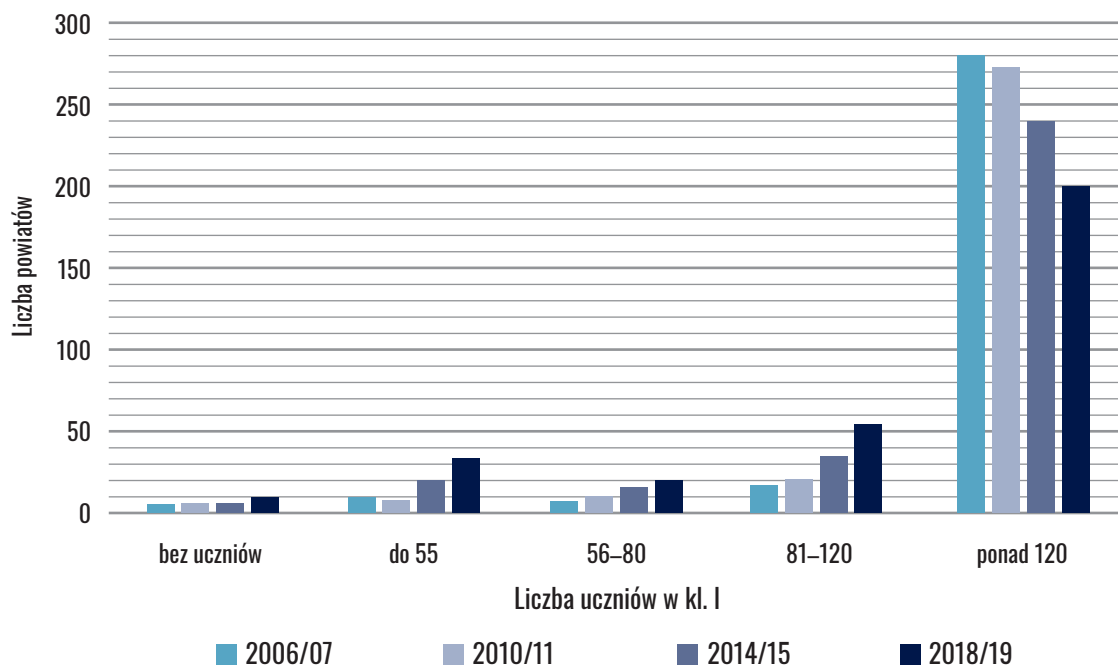
2.6. Pojawienie się dużej liczby przedmiotów realizowanych w zakresie rozszerzonym

Od września roku 2012 w planach nauczania liceów ogólnokształcących i w mniejszym stopniu techników zwiększono liczbę godzin przedmiotów wybieranych przez uczniów (tzw. przedmioty realizowane w zakresie rozszerzonym). Zajęcia z takich przedmiotów realizowane są najczęściej w grupach mniejszych niż cały oddział, czego skutkiem jest wzrost kosztów. Skutek tych zmian przełożył się na droższą organizację szkół powiatowych w roku 2013/14, gdy nowe plany nauczania zostały wdrożone w klasach drugich. W roku 2014/15 przedmioty rozszerzone w liceach były już w klasach drugich i trzecich co spowodowało istotny spadek liczby uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela w liceach, w których przedmiotów rozszerzonych jest najwięcej (zob. wykres 10).

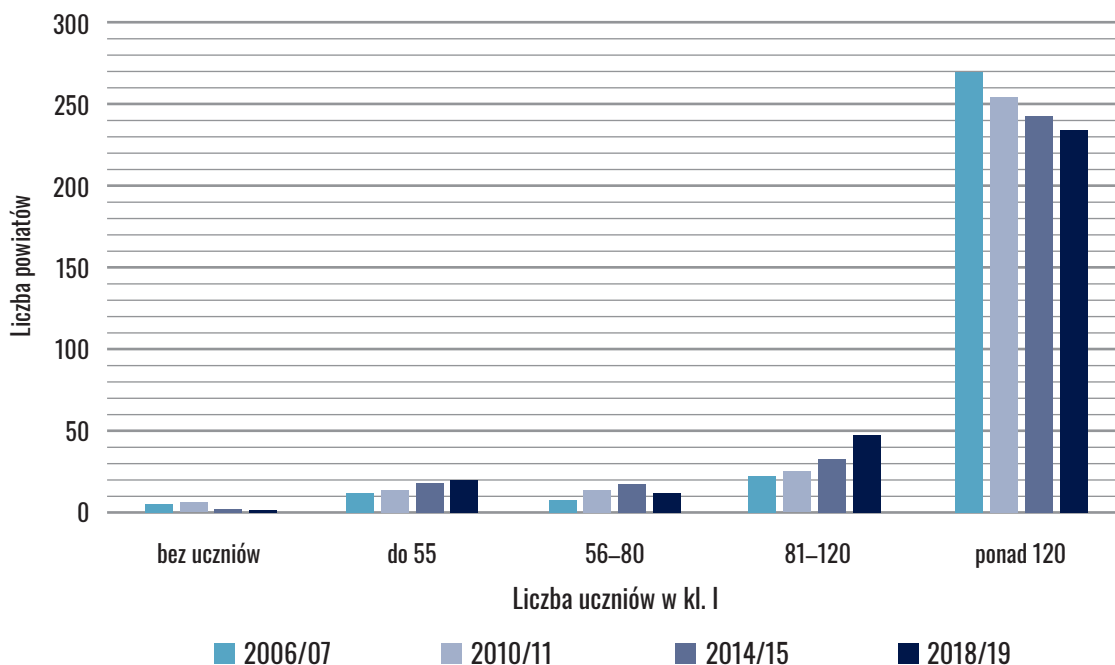
2.7. Zwiększa się liczba powiatów, w których jest bardzo mało uczniów

Wskutek niżu demograficznego, pomiędzy rokiem 2006 a 2018 z 8 do 33 wzrosła liczba powiatów, w których do klas pierwszych liceów przyjęto mniej niż 55 uczniów (zob. wykres 18), co w praktyce uniemożliwia racjonalną z ekonomicznego punktu widzenia organizację liceum. Coraz więcej jest także powiatów, w których liczba kandydatów do klas pierwszych techników uniemożliwia stworzenie sensownej oferty i racjonalną organizację oddziałów w tych szkołach (zob. wykres 19).

Wykres 18. Liczby powiatów, w których do klas pierwszych LO przyjęto do 55, do 80, do 120 i więcej uczniów



Wykres 19. Liczby powiatów, w których do klas pierwszych techników przyjęto do 55, do 80, do 120 i więcej uczniów



2.8. Przesunięcie część subwencji oświatowej z powiatów do gmin w związku z nowymi wagami subwencyjnymi dotyczącymi pomocy psychologiczno-pedagogicznej

W algorytmie podziału subwencji na rok 2019 pojawiły się dwie nowe wagi związane z pomocą psychologiczno-pedagogiczną w szkołach podstawowych ($P46=0,025$) oraz ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych ($P47=0,012$) przypisywane do wszystkich uczniów. Wraz z pojawieniem się tych wag nie pojawiły się w kwocie subwencji nowe, związane z nimi środki. Ponieważ wagi te dla uczniów szkół podstawowych są znacznie większe niż dla uczniów szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, nastąpi przesunięcie środków z subwencji dla powiatów do subwencji dla gmin. Wysokość tego przesunięcia to około 70 mln zł, o które zwiększy się w 2019 roku luka pomiędzy dochodami i wydatkami powiatowej oświaty.

We wrześniu 2019 r. do szkół prowadzonych przez powiaty trafią dwa roczniki uczniów – ostatni absolwenci gimnazjów oraz pierwsi absolwenci ośmioletniej szkoły podstawowej. Dwa i trzy lata później do powiatowych szkół znowu trafi więcej uczniów niż zwykle, gdyż szkoły podstawowe ukończą wówczas ci uczniowie, którzy rozpoczęli naukę w okresie, gdy do klas pierwszych przyjmowano jednocześnie siedmio – i sześciolatków (obecnie są to uczniowie klas czwartych i piątych, których jest o połowę więcej, niż ich się rodzi w jednym roczniku). Ponadto nauka w liceach zostanie wydłużona do 4, a w technikumach do 5 lat.

W efekcie, w roku szkolnym 2023/24 w szkołach szczebla powiatowego będzie się uczyło o ponad 50% więcej uczniów niż w roku szkolnym 2018/19.

Tak duża zmiana liczby uczniów to ogromne wyzwanie organizacyjne i finansowe dla władz samorządowych. W powiatach, w których subwencja oświatowa już dziś nie starcza na bieżące wydatki oświatowe, zwiększenie liczby uczniów spowoduje istotny wzrost dopłat do subwencji. Stanie się tak, ponieważ wzrost subwencji, wynikający ze zwiększonej liczby uczniów, nie zrekompensuje wzrostu kosztów, w sytuacji gdy koszt kształcenia jednego ucznia jest wyższy niż otrzymywana na niego subwencja. Dodatkowo w części szkół konieczne może być organizowanie zajęć na dwie zmiany, co z kolei stawiać będzie przed powiatami nowe wyzwania np. w zakresie organizacji transportu zbiorowego i zapotrzebowania na miejsca w bursach.

Paradoksalnie zatem, w wielu powiatach likwidacja gimnazjów wiązać się będzie z większym zamieszaniem organizacyjnym i finansowym, niż w znacznej części gmin.

Na wykresie 5 widać, jak zmieniała się w przeszłości i jak gwałtownie zmieniać się będzie w przyszłości liczba uczniów szkół szczebla powiatowego. W skali całego kraju liczba uczniów szkół szczebla powiatowego zwiększy się z niecałych 1,1 miliona w roku szkolnym 2018/19 do około 1,7 miliona w roku szkolnym 2023/24.

3.1. Więcej miejsc pracy dla nauczycieli i skokowe zmiany poziomu ich zatrudnienia

Oczywiście zwiększona liczba uczniów sprawi, że przez całą najbliższą kadencję władz samorządowych – odwrotnie niż w minionej kadencji – w powiatowych szkołach będzie przybywało miejsc pracy dla nauczycieli.

Trzeba jednak pamiętać, że w następnej kadencji, po roku 2024/25, liczba uczniów w szkołach powiatowych szybko zmaleje, gdyż trafią do nich uczniowie z obecnych klas trzecich szkoły podstawowej, których jest – wskutek cofnięcia obniżenia wieku obowiązku szkolnego – ponad dwa razy mniej, niż w typowym, pełnym roczniku. Zaczną też odchodzić roczniki uczniów sztucznie powiększone w wyniku zmian organizacyjnych. Spowoduje to bardzo duże, skokowe zmiany poziomu zatrudnienia nauczycieli, które ustabilizuje się dopiero po roku szkolnym 2029/30. Niezwykle ważne jest zatem, aby w najbliższych latach polityka zatrudniania nauczycieli w powiatowych szkołach prowadzona była bardzo rozważnie, by zminimalizować konieczność zwolnień i wypłacania odpraw nauczycielom przyjmowanym do pracy w okresie bardzo dużego, ale przejściowego wzrostu zatrudnienia.

3.2. Wzrost liczby uczniów nie zmieni znacząco kosztów kształcenia jednego ucznia

Dwukrotnie większa niż zwykle liczba uczniów, którzy we wrześniu 2019 r. zostaną przyjęci do klas pierwszych szkół szczebla powiatowego, nie sprawi, że szkoły te będzie można taniej zorganizować. Konieczne będzie bowiem jednoczesne organizowanie rekrutacji do szkół ponadgimnazjalnych oraz nowych szkół ponadpodstawowych. Może się więc zdarzyć, że dla 30 kandydatów do klasy kształcącej w zawodzie technika mechanika samochodowego, trzeba będzie zorganizować w jednej szkole dwa 15-osobowe oddziały lub dwie

odrębne połówki drogich w utrzymaniu oddziałów dwuspecjalnościowych – osobno dla absolwentów gimnazjum i szkoły podstawowej.

Trochę łatwiej i taniej będzie można organizować powiatowe szkoły w latach, gdy dotrą do nich absolwenci obecnych klas czwartych i piątych szkół podstawowych, w których są jednocześnie uczniowie zaczynający naukę jako sześćio – i siedmiolatkami (w związku tym jest ich o około połowę więcej niż w normalnym roczniku). Jednak w kolejnym roku, gdy na szczebel powiatowy przejdą uczniowie obecnych, bardzo mało licznych, klas trzecich szkoły podstawowej, organizowanie klas pierwszych o wielkościach racjonalnych z perspektywy ekonomicznej będzie bardzo trudne. Podczas rekrutacji do techników i szkół branżowych władze powiatów będą wtedy musiały rozstrzygnąć trudny dylemat: utworzyć bardzo małe i drogie oddziały lub także drogie w utrzymaniu części oddziałów wielospecjalnościowych albo ograniczyć ofertę kształcenia zawodowego.

Wszystko to sprawi, że mimo wzrostu liczby uczniów, raczej nie zmaleją koszty kształcenia jednego ucznia w części związanej z wynagrodzeniami nauczycieli. Mogą się one zmniejszyć jedynie nieznacznie ze względu na mniejsze stałe koszty utrzymania budynków przypadające na jednego ucznia.

3.3. Wzrost dopłat do subwencji wynikający ze zwiększonej liczby uczniów

Utrzymanie kosztu kształcenia jednego ucznia po reformie na poziomie podobnym do dotychczasowego oznacza, że w powiatach, które wydają na oświatę więcej, niż otrzymują subwencji oświatowej, nieuniknionym skutkiem wzrostu liczby uczniów będzie wzrost dopłat do tej subwencji – chyba, że podejmą one działania oszczędnościowe. Oczywiście nie stanie się tak, jeśli zauważalnie wzrośnie wysokość subwencji przypadającej na jednego ucznia (ponad potrzeby wynikające z planowanych podwyżek płac dla nauczycieli), co jednak nie wydaje się bardzo prawdopodobne.

Przy założeniu niezmienności zasad naliczania subwencji oświatowej, w jednym z powiatów, którego dane szczegółowo analizowaliśmy w ostatnim czasie, wydającym na bieżące utrzymanie szkół około 5% więcej niż otrzymana subwencja oświatowa (co odpowiada kwocie około 2 mln zł), roczny wzrost dopłaty do subwencji, spowodowany wzrostem liczby uczniów, wyniesie w roku szkolnym 2023/24 około 600 tys. zł. Zatem **z przyczyn zupełnie od powiatu niezależnych, jego faktyczny wysiłek finansowy poniesiony na utrzymanie oświaty⁴ wzrośnie z 2 mln, do 2,6 mln czyli o 30%**. We wcześniejszych latach wynikający ze zwiększonej liczby uczniów wzrost dopłaty do subwencji będzie odpowiednio mniejszy.

3.4. Większe koszty kształcenia ucznia wynikające z nowych planów nauczania

Organizacyjna część reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego to nie tylko wydłużenie nauki w liceach i technikach o jeden rok, ale także nowe plany nauczania, ze zmienionymi liczbami godzin. Jak wynika z nowych planów nauczania, średnie tygodniowe liczby godzin w kolejnych latach nauki po reformie będą trochę większe i wyniosą:

- w liceum ogólnokształcącym – o 0,66 godziny tygodniowo więcej;
- w technikum – o 0,95 godziny tygodniowo więcej;
- w szkole branżowej I stopnia – o 1 godzinę tygodniowo więcej.

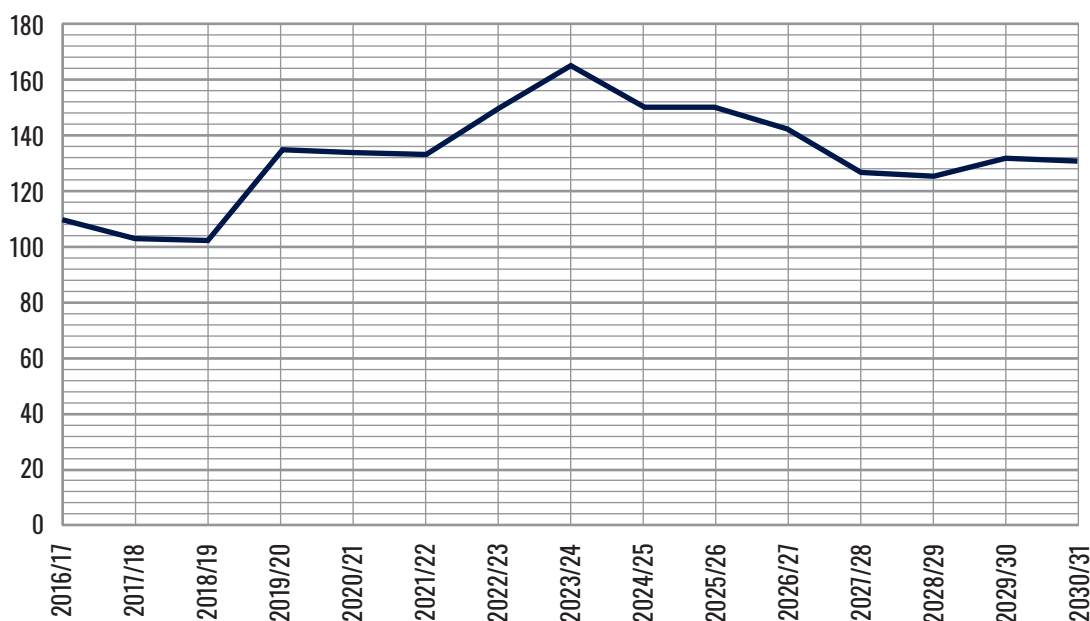
Oznacza to, że przy obecnym poziomie wynagrodzeń nauczycieli, utrzymanie każdego oddziału będzie droższe średnio o około 3 tys. zł rocznie.

⁴ Przez faktyczny wysiłek finansowy powiatu na utrzymanie oświaty rozumiemy wydatki na ten cel ponoszone z dochodów własnych. Przy takiej definicji powiat, w którym oświata kosztuje tyle ile otrzymana z budżetu państwa subwencja oświatowa nie ponosi faktycznego wysiłku finansowego.

3.5. Organizacja zajęć na dwie zmiany

Większa liczba uczniów przekładać się będzie oczywiście na większą liczbę oddziałów, a co za tym idzie na większe zapotrzebowanie na sale lekcyjne. Prognozę zmian liczby oddziałów wszystkich szkół w jednym z realnie istniejących, dość typowym powiecie prezentuje wykres 20. Jak widać, liczba oddziałów zmienia się pomiędzy rokiem 2018/19 a 2023/24 z niewiele ponad 100 do ponad 160.

Wykres 20. Prognoza zmian łącznej liczby oddziałów w jednym z powiatów



Przy tak istotnym wzroście liczby oddziałów, który będzie miał miejsce we wszystkich powiatach, w szkołach, które już dziś w znacznym stopniu wykorzystują posiadane budynki, pojawi się problem konieczności organizacji zajęć na dwie zmiany.

3.6. Konieczność zmian w transporcie publicznym i zwiększenie zapotrzebowania na miejsca w internatach i bursach

Organizacja zajęć na dwie zmiany w powiatowych szkołach oznacza nowe potrzeby uczniów w zakresie dostępu do transportu zbiorowego, ponieważ wielu z nich będzie musiało dojechać ze swojego miejsca zamieszkania do miejscowości, w której znajduje się szkoła na godzinę czternastą i wrócić do domu o godzinie dwudziestej.

Pojawienie się dwuzmianowości może też skokowo zwiększyć zapotrzebowanie na miejsca w bursach i internatach, gdyż część rodziców nie będzie chciała, aby ich dzieci wracały zimą do domu o godzinie dwudziestej. Niezależnie od tego liczba miejsc w bursach powinna się zwiększyć po prostu dlatego, że będzie więcej uczniów powiatowych szkół.

Jak powiaty mogą wpływać na ograniczenie luki pomiędzy wydatkami a dochodami

Wpływ samorządu na wielkość otrzymywanej subwencji jest niewielki⁵. W dużo większym stopniu możliwe jest kształtowanie wydatków. Wprawdzie ramowe plany nauczania i główne elementy wydatków związanych z zatrudnieniem nauczycieli są niezależne od powiatów, to jednak JST mają wpływ na inne czynniki wpływające na koszty kształcenia, przede wszystkim na wielkości oddziałów, podziały na grupy (które w ramach obowiązujących przepisów mogą być bardzo różnie organizowane), zajęcia pozalekcyjne oraz etaty bibliotekarzy, pedagogów, psychologów i inne tzw. etaty wsparcia.

Rzecz jasna samorządy nie mają całkowitej swobody określania wielkości oddziałów. Wprawdzie przepisy nie zabraniają powiatom tworzenia dużych oddziałów, ale muszą one w swoich decyzjach uwzględniać uwarunkowania demograficzne, społeczne i organizacyjne. Najczęściej przyczyną organizacji małych, drogich oddziałów jest rozdrobniona sieć szkół lub zgoda organu prowadzącego na otwieranie oddziałów dla zawodów, do których zgłasza się zbyt mało kandydatów.

Obszarem, w którym możliwe są rozwiązania istotnie różniące się z ekonomicznego punktu widzenia, jest organizacja zajęć realizowanych w zakresie rozszerzonym w liceach (od pełnej swobody wyboru dla uczniów, do pewnego ich ograniczenia wynikającego ze względów ekonomicznych). Warto tu podkreślić, że obowiązujące prawo mówi, że przedmioty te należy ustalać „uwzględniając zainteresowania uczniów oraz możliwości organizacyjne, kadrowe i finansowe liceum”. Zapewnienie uczniom niemal dowolnego wyboru w tym zakresie możliwe jest bez podnoszenia okazałych kosztów tylko w dużych liceach, w których o wiele łatwiej jest organizować zajęcia w dużych grupach międzyoddziałowych, czego nie da się zrobić w szkołach jedno-, czy dwuciągowych. Ważne jest zatem, aby sieć powiatowych liceów nie była rozdrobniona.

Aby nie zwiększać kosztów, bardzo rozważnie należy otwierać nowe zawody w technikach. Otwarcie nowego zawodu, w warunkach niżu demograficznego, powinno być związane z rezygnacją z naboru do innego zawodu, który nie cieszy się zainteresowaniem wielu uczniów. Zwiększanie liczby zawodów oferowanych uczniom bez zwiększonej liczby uczniów przyjmowanych do klasy pierwszej na pewno spowoduje wzrost kosztów utrzymania techników.

W gestii samorządów pozostaje również zatrudnianie i wynagradzanie pracowników administracji i obsługi oraz bieżące wydatki rzeczowe, ale w większości powiatów nie ma dużych możliwości oszczędzania w tym obszarze.

Powiaty określają także ofertę kształcenia zawodowego oraz strukturę szkolnictwa na swoim terenie. Struktura ta ma duży wpływ na wydatki i dopłaty do subwencji, gdyż np. koszty kształcenia w szkołach branżowych organizujących praktyczną naukę zawodu u pracodawców są znacznie niższe niż koszty kształcenia w technikach, podczas gdy subwencja na uczniów tych szkół jest podobna.

Niekorzystny dla finansów oświaty w powiecie jest zbyt duży udział uczniów liceów w ogólnej liczbie uczniów, gdyż w odniesieniu do subwencji, kształcenie w liceach jest drogie.

Powiat może również próbować organizować większy nabór do tych zawodów w technikach, na które należy się wyższa subwencja. Jest to jednak niezwykle trudne, gdyż preferencje uczniów i ich rodziców nie zależą od tego, ile pieniędzy daje państwo na kształcenie w poszczególnych zawodach.

Podsumowując należy podkreślić, że mimo istotnych obiektywnych ograniczeń, koszty funkcjonowania oświaty w dużym stopniu zależą od organów prowadzących, choć podejmowanie decyzji dotyczących zmian w jej organizacji na terenie powiatu nie jest łatwe z wielu różnych przyczyn społecznych. Niemal zawsze jest to trudny wybór tzw. mniejszego zła i dlatego często łatwiej jest zachować status quo niż podejmować decyzje

⁵ Powiaty mogą np. do pewnego stopnia kształtować strukturę liczb uczniów szkół poszczególnych typów i kształcenie w różnych zawodach, co ma swoje odzwierciedlenie w wielkości otrzymywanej subwencji

o optymalizacji organizacji oświaty. Brak takich decyzji w warunkach niżu demograficznego (którego wpływu na koszty nie zmienia wprowadzana reforma) nieuchronnie musi jednak wpływać na wzrost dopłat do subwencji oświatowej.

Warto mieć świadomość, że w związku z wynikającą z reformy zwiększającą się liczbą uczniów, w najbliższych latach powiaty będą miały niepowtarzalną szansę optymalizacji organizacji szkół i obniżania kosztów ich utrzymania bez konieczności zwalniania nauczycieli (co nie było możliwe przez wiele ostatnich lat). Szansa ta nie powtórzy się w przyszłości.



Od września 2019 roku powiatowa oświata zacznie odczuwać skutki zmian, które do tej pory dotyczyły tylko szkół gminnych. Zmiany te będą znacznie bardziej brzemiennie w skutki, niż wydaje się to tym, którzy uważają, że problemy powiatowej oświaty – borykającej się z niżem demograficznym i związanym z nim brakiem miejsc pracy dla nauczycieli – skończą się we wrześniu 2019 r. wraz z przybyciem do szkół powiatowych podwójnego rocznika uczniów szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych.

Niezwykle ważne jest więc szybkie przeprowadzenie dokładnej analizy obecnego stanu organizacji i finansów oświaty w każdym powiecie i sporządzenie prognoz skutków zmian związanych z reformami. Dzięki temu możliwe będzie rozpoczęcie działań ograniczających negatywne skutki reform dla budżetu powiatu i funkcjonowania jego oświaty.

Wszystkie wykresy zamieszczone w niniejszym opracowaniu zostały przygotowane przez autorów, przy czym:

1. dane do zestawień dotyczących organizacji oświaty we wszystkich powiatach pochodzą z bazy danych oświatowych Systemu Analiz Samorządowych (SAS), dla której pierwotnym źródłem danych jest system informacji oświatowej (SIO);
2. dane do zestawień finansowych pochodzą ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s udostępnianych przez Ministerstwo Finansów;
3. do przygotowania prognozy liczb uczniów wykorzystano *Prognozę ludności gmin na lata 2017-2030* sporządzoną przez Główny Urząd Statystyczny oraz dane o liczbach ludności wg poszczególnych roczników z Banku Danych Lokalnych GUS.

Artykuł powstał w wyniku doświadczeń autorów, którzy od lat realizują dla samorządów usługi doradcze związane z zarządzaniem oświatą.

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

Spis treści

1. Luka między wydatkami a dochodami oświaty w gminach i w powiatach	3
2. Przyczyny wzrostu luki między wydatkami a dochodami oświaty powiatowej	7
2.1. Niż demograficzny	7
2.2. Zmiana struktury wieku i stopni awansów nauczycieli.	10
2.3. Wzrost jednostkowych kosztów kształcenia w szkolnictwie specjalnym	11
2.4. Nieproporcjonalny do liczby uczniów wzrost liczby zawodów w technikach	14
2.5. Zmiana struktury powiatowych szkół.	14
2.6. Pojawienie się dużej liczby przedmiotów realizowanych w zakresie rozszerzonym.	15
2.7. Zwiększa się liczba powiatów, w których jest bardzo mało uczniów.	15
2.8. Przesunięcie część subwencji oświatowej z powiatów do gmin w związku z nowymi wagami subwencyjnymi dotyczącymi pomocy psychologiczno-pedagogicznej	17
3. Skutki likwidacji gimnazjów.	18
3.1. Więcej miejsc pracy dla nauczycieli i skokowe zmiany poziomu ich zatrudnienia	18
3.2. Wzrost liczby uczniów nie zmienia znacząco kosztów kształcenia jednego ucznia	18
3.3. Wzrost dopłat do subwencji wynikający ze zwiększonej liczby uczniów	19
3.4. Większe koszty kształcenia ucznia wynikające z nowych planów nauczania	19
3.5. Organizacja zajęć na dwie zmiany	20
3.6. Konieczność zmian w transporcie publicznym i zwiększenie zapotrzebowania na miejsca w internatach i bursach	20
4. Jak powiaty mogą wpływać na ograniczenie luki pomiędzy wydatkami a dochodami	21
5. Podsumowanie	23
6. Źródła.	24

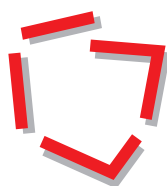
Analiza sporządzona
we współpracy z firmą Vulcan

VULCAN
RAZEM DLA LEPSZEJ OŚWIATY

Copyright by
Związek Powiatów Polskich



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl
tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33