

Jak zmienić system finansowania oświaty?

Samorządowcy, z którymi rozmawiała PAP, podkreślają, że obecny system finansowania oświaty nie przystaje do aktualnych potrzeb.

Brakuje standardów określających liczbę uczniów w oddziale czy klasie, a wychowanie przedszkolne nie jest objęte subwencją oświatową.

Opinie te są zbieżne z wynikami przeprowadzonej przez nas przed paru dniami ankiety [Lekcje odgórne. Wyniki ankiety: czy jesteś za scentralizowaniem oświaty?](#)

Marek Olszewski: Trzeba stworzyć zupełnie nowy model finansowania

"Obecny system finansowania oświaty został wprowadzony 16 lat temu. Został stworzony wówczas zupełnie od nowa. Był ściśle związany z koncepcją całego systemu oświaty, który wtedy powstawał (wprowadzano wówczas m.in. gimnazja, a szkoły podstawowe skrócono z ośmiu do sześciu lat - PAP) oraz zasadą, że pieniądź miał iść za uczniem" - przypomniał wójt gminy Lubicz w woj. kujawsko-pomorskim Marek Olszewski, który jest przewodniczącym Związku Gmin Wiejskich RP.

Wraz z subwencją oświatową wprowadzono tzw. standard A, nazywany też bonem oświatowym.

"Wynikało to z tego, że wówczas myślano, że duże szkoły są lepsze niż małe szkoły. Uważano, że także na terenach wiejskich lepiej jest dowieźć ucznia do większej, lepiej wyposażonej szkoły, z lepiej przygotowanym nauczycielem, niż utrzymywać małe szkółki.

Chodziło też o wprowadzenie pewnej konkurencji między szkołami - szkoła lepsza, z większą liczbą uczniów miała mieć więcej pieniędzy. Związane to było m.in. z coraz większą liczbą szkół niepublicznych. Chodziło o to, by rodzice, którzy wybiorą inną szkołę niż najbliższa, publiczna też skorzystali z pieniędzy publicznych na edukację" - mówi Olszewski.

Wraz ze standardem A w algorytmie podziału subwencji oświatowej wprowadzono systemem wag (czyli mnożników, dzięki którym kwota na jednego ucznia wzrasta z zależności od specyfiki szkoły lub potrzeb ucznia, np. niepełnosprawnego - PAP). Był on prostszy niż obecnie - wag było dwadzieścia parę, dziś jest ponad 40.

"Szybko okazało się, że system nie działa tak, jak planowano - rodzice na wsi nie wybierali najlepszych szkół, ale najbliższe. Pojawił się problem finansowania małych wiejskich szkół. Środki, jakie przysługiwały na nie z subwencji, nie wystarczały na ich utrzymanie" - zauważa Olszewski.

Jak wyliczył, 6-letnia szkoła podstawowa z jednym oddziałem w każdym roczniku potrzebuje 12 i 3/4 etatu nauczycielskiego. "Gdyby tam było wystarczyło czterech, sześciu nauczycieli, to by się udało ją utrzymać z subwencji, ale to nie jest możliwe.

Liczba nauczycieli związana jest z liczbą nauczanych przedmiotów. Trzeba pamiętać, że w obecnym systemie gmina z subwencji dostaje środki na ucznia, a wydaje je na nauczyciela, na jego pensję" - zaznaczył wójt.

"W chwili obecnej na jednego ucznia w małej wiejskiej szkole, przy uwzględnieniu wszystkich wag: na małą szkołę, na wiejską szkołę itd., to maksymalnie standard A wzrasta z 5 tys.357 zł do blisko

10 tys. zł, tyle, że uczeń w takiej szkole kosztuje dużo więcej - 15, 18, czy nawet 20 tys. zł. Gminy wiejskie coraz częściej dokładają prawie 100 proc. do kwoty z subwencji" - zauważył Olszewski.

Według niego, w gminach wiejskich wydatki na oświatę często przekraczają 60 proc. całego ich budżetu, podczas gdy w dużych gminach, dużych miastach wskaźnik ten jest inny, przeznacza się tam na oświatę 25, 30, 40 proc. budżetu. "W efekcie małe wiejskie gminy na wydatki inne, niż oświatowe, mają 40, 30 proc. To często za mało, by mieć wkład własny na różne inwestycje finansowane ze środków europejskich.

Często ludzie się dziwią, że wójtowie nie budują dróg, inwestycje w wodociągi ciągną się latami. Nie zawsze jest to wina wójta, to wina systemu. Przykładowo w mojej gminie, a nie jest to biedna gmina, środków z subwencji dodajemy około 18 mln zł, a wydajemy na oświatę około 25 mln zł" - podał wójt.

Jego zdaniem, największym problemem obecnego systemu jest, że został stworzony dla określonego modelu edukacji, ale coraz bardziej od niego odbiega.

"W tej chwili w zasadzie już do niego nie przystaje. Stąd pytanie, jak go zmienić, od pewnego czasu wybrzmiewa na wszystkich spotkaniach samorządowców dotyczących oświaty. Pojawiają się różne pomysły. Wiadomo już, że kosztuje nie uczeń, tylko oddział (klasa).

Stąd może punktem wyjścia powinien być nie uczeń, a oddział. Wtedy pojawia się pytanie o standard, o to, ilu uczniów powinno być w klasie, na jaką liczbę uczniów w oddziale państwo daje pieniądze, a na jaką już nie, bo jest ich za mało" - zaznaczył.

"Po prezentacji przez minister edukacji Annę Zalewską nowej struktury szkolnictwa wydaje się, że trzeba też stworzyć zupełnie nowy model finansowania" - ocenił Olszewski.

Wojciech Długoborski: Gminy są ubezwłasnowolnione, jeśli chodzi o kształtowanie sieci szkół

Z kolei według wiceburmistrz miasta i gminy Chojna (woj. zachodniopomorskie), prezesa Unii Miasteczek Polskich Wojciecha Długoborskiego to, ile samorządy dokładają do oświaty, zależy głównie od tego, jak mają zorganizowaną sieć szkół. "Jeśli sieć szkół jest niedobrze zorganizowana, to koszty są znacznie wyższe.

W efekcie gminy, małe miasteczka - wskazują na to nasi członkowie - muszą finansować oświatę kosztem innych zadań" - powiedział.

"Taka sytuacja jest też w naszej gminie. Mamy fatalną sieć szkół, historycznie ukształtowaną i niestety nie udało się jej zreformować. Będąc w obliczu wdrożenia programu naprawczego, bo taka sytuacja powstała w naszej gminie, byliśmy zmuszeni próbować tę sieć zreformować. Gdy zaproponowaliśmy działania drastyczne, czyli likwidację określonych placówek, natychmiast natrafiliśmy na opór, protestowali i rodzice, i nauczyciele (...).

W rezultacie wycofaliśmy się z tego rozwiązania, musieliśmy szukać innych pomysłów, by złagodzić koszty funkcjonowania gminy. Trzeba było zlikwidować straż miejską, ograniczyć zatrudnienie w urzędzie, zamrozić płace, podnieść podatki" - powiedział.

Wyjaśnił, że sytuacja, w jakiej znalazła się gmina Chojna, była efektem braku nadwyżki operacyjnej w gminie. Według Długoborskiego taka sytuacja zdarza się w wielu gminach.

"Jest zbyt mało dochodów bieżących w stosunku do wydatków bieżących, a oświata jest wydatkiem bieżącym. Jeśli subwencja jest zbyt niska, to trzeba dokładać na finansowanie oświaty z innych dochodów, to powoduje, że gminy, przy pewnym poziomie zadłużenia, nie są w stanie wypracować środków, które pozwalają na spłatę tego zadłużenia" - dodał.

Jak mówił, "jeśli zdaniem obecnie rządzących regulatorem sieci szkół ma być demografia (...), to bardzo proszę odpowiedzieć, ilu uczniów ma być w szkole, w oddziale; czy jeśli mamy 6-8 uczniów w oddziale to czy taka szkoła ma rację bytu?". Zazaczył, że zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami gminy są ubezwłasnowolnione, jeśli chodzi o kształtowanie sieci szkół.

"Nie możemy zlikwidować żadnej szkoły bez pozytywnej opinii kuratora. Dlatego pytamy, jakie parametry musi spełniać szkoła, by ta opinia była pozytywna. Jeśli kurator, czyli państwo nie zgadza się na likwidację takiej szkoły, której utrzymanie z naszego punktu widzenia jest nieracjonalne, to niech da na nią więcej pieniędzy" - powiedział.

Włodzimierz Paszyński: Wadą obecnego systemu jest to, że przedszkola nie są objęte subwencją

Wiceprezydent Warszawy odpowiedzialny m.in. za edukację Włodzimierz Paszyński zaznaczył, że choć sytuacja wielkich miast jest nieco inna niż mniejszych ośrodków, to też dokładają one środki własne do finansowania zadań oświatowych. "Generalnie samorzady powiadają, że subwencja nie jest wystarczająca. Z drugiej strony, są też takie, choć pewnie nie jest ich dużo, które potrafią na oświacie zaoszczędzić i coś uszczknąć z subwencji na inne cele" - ocenił.

Jak podał, do środków z subwencji oświatowej samorząd warszawski dokłada drugie tyle. Wydatki bieżące na oświatę w mieście w ubiegłym roku wyniosły około 3 mld zł, podczas gdy z subwencji miasto dostało 1 mld 484 mln zł. "Dlaczego tak się dzieje? Jest to bardzo złożone, zależy od wielu czynników.

Najważniejszym czynnikiem jest obudowa systemu oświatowego, czyli to wszystko, co nie wiąże się bezpośrednio z nauczaniem, ale z opieką psychologiczno-pedagogiczną, logopedyczną, reedukacyjną, czyli po prostu wspomaganie rozwoju dziecka. Ta obudowa to także inne wspomaganie rozwoju poprzez biblioteki, dostęp do nowych technologii" - wyliczał Paszyński.

Przypomniał, że samorząd w stolicy wypłaca też nauczycielom wysokie dodatki motywacyjne i za wychowawstwo. Ze środków bieżących miasto wydaje też na remonty placówek oświatowych.

Zdaniem wiceprezydenta Warszawy największymi wadami obecnego systemu finansowania oświaty jest jego skomplikowanie oraz to, że przedszkola nie są objęte subwencją. "W Warszawie na przedszkola publiczne, dotacje do przedszkoli niepublicznych i wykupienie miejsc wydajemy rocznie ok. 600 mln zł. W Warszawie do przedszkoli chodzi prawie 100 proc. dzieci w wieku przedszkolnym.

To są prawie w całości nasze pieniądze, dotacja na jednego przedszkolaka jest dużo niższa niż kwota z subwencji na jednego ucznia, a koszty ponoszone przez rodziców (bez wyżywienia) to niespełna 4 proc. kosztów utrzymania przedszkoli" - powiedział. Poinformował, że samorząd stolicy w dotacji przedszkolnej z budżetu państwa otrzymuje 88,2 mln zł. Pytany o plusy obecnego systemu Paszyński odpowiedział, że "największym jest to, że w ogóle istnieje, obowiązuje wszystkie samorzady i jest transparentny".

Katarzyna Liszka-Michałka: Subwencja oświatowa pokrywa ok. 95 proc. wydatków

Katarzyna Liszka-Michałka ze Związku Powiatów Polskich pytana o finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez powiaty podała, że subwencja oświatowa pokrywa ok. 95 proc. wydatków przeznaczanych na ten cel. Pozostała część kosztów pokrywana jest z innych dochodów powiatu niż subwencja oświatowa, tj. dotacji celowych i dochodów własnych.

"Do dnia dzisiejszego nie doczekaliśmy się jasnego i jednoznacznego określenia standardów w zakresie warunków prowadzenia edukacji. W efekcie przedmiotem sporu między administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego jest to, co jest konsekwencją wymogów ogólnokrajowych (i jako takie powinno być w całości sfinansowane przez środki subwencyjne), a co – podniesienia standardów w stosunku do normy ogólnopolskiej decyzją konkretnej wspólnoty samorządowej (i jako takie powinno być finansowane z dochodów własnych).

Grzegorz Kubalski: Dodatkowym wyzwaniem jest obecnie niż demograficzny

W sposób szczególny dotyczy to np. zakresu świadczeń na rzecz uczniów wymagających specjalnych metod nauczania. Ów spór sprawia, że w dyskusji o sprawiedliwym poziomie subwencji nie sposób dojść do porozumienia" - zauważył Grzegorz Kubalski z ZPP proszony o ocenę obecnego systemu.

Podkreślił też, że wbrew powszechnemu wrażeniu algorytm przesądzający o wysokości środków z subwencji, jakie trafią do poszczególnych nie jest algorytmem naliczania subwencji, ale podziału tej subwencji. "Nie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której środki są konsekwencją ustalonych potrzeb; kwota części oświatowej subwencji ogólnej ustalana jest w budżecie państwa, a algorytm jedynie określa, jaka jej część trafi do danej gminy, czy powiatu.

Oznacza to w szczególności, że jakiegokolwiek zmiany w tym algorytmie nie powodują zwiększenia ogólnej puli środków, a jedynie sprawiają, że jedna jednostka otrzymuje więcej środków kosztem innej. Co więcej – choć algorytm jest bardzo rozbudowany, to jednak nadal bazuje w dużej mierze na zryczałtowanych kosztach kształcenia uczniów, czy opieki nad wychowankami. W wielu przypadkach prowadzi to do powstania luki między dochodami, a kosztami; luki, którą musi pokryć dana jednostka samorządu" - zaznaczył.

Według Kubalskiego, dodatkowym wyzwaniem jest obecnie niż demograficzny. Subwencja jest uzależniona od przeliczeniowej liczby uczniów; w sytuacji, gdy liczba ta spada, pojawia się problem na ile wzrost tzw. standardu A wynikający ze zmniejszenia liczby uczniów w całym kraju zniweluje mniejsza liczba uczniów w danej jednostce. "

"Jeśli tak się nie dzieje, to w dłuższej perspektywie czasu będą musiały pojawić się problemy z ponoszeniem kosztów stałych funkcjonowania szkół i placówek oświatowych" - dodał.

Dlatego - jak podał - Związek Powiatów Polskich stoi na stanowisku, że zmiany systemu finansowania oświaty są niezbędne. "Ciężko jest jednak mówić o konkretnych propozycjach rozwiązań w sytuacji, gdy oczekujemy na szczegółowe informacje ze strony MEN o przewidywanym kształcie samej struktury szkolnictwa" - zaznaczył.

Czytaj również:

[Lekcje odgórne. Wyniki ankiety: czy jesteś za scentralizowaniem oświaty?](#)

Źródło: Codzienny Serwis Informacyjny PAP
jm/Serwis Samorządowy PAP

Opublikowano: 2016-09-12 16:41

Uwaga! Artykuł pochodzi z portalu internetowego [Serwis Samorządowy PAP](#).