

RAPORT Z BADANIA PILOTAŻOWEGO

**Finansowanie
i zarządzanie oświatą
przez jednostki
samorządu
terytorialnego**

Warszawa 2012

*Redaktor: dr Agnieszka Kopańska (IBE)
Na podstawie materiałów opracowanych przez zespół PSDB*

Wydawca:
*Instytut Badań Edukacyjnych
ul. Górczewska 8
01-180 Warszawa
tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl*

© Copyright by: *Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012*

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

Egzemplarz bezpłatny

Najważniejsze wnioski z badania

Badanie pilotażowe „Finansowanie i zarządzanie oświatą przez jednostki samorządu terytorialnego” (Badanie) przeprowadzone przez Zespół Ekonomii Edukacji Instytutu Badań Edukacyjnych w okresie wrzesień 2011-marzec 2012 r. Badanie składało się z dwu komponentów

- jakościowego, którym objęto 15 jednostek samorządu terytorialnego (JST) gdzie przeanalizowano również szereg dokumentów dotyczących oświaty i szerzej zarządzania strategicznego i planowania budżetowego
- ilościowego przeprowadzonego w 49 JST.

Badania te były prowadzone w różnych jednostkach, brały w nich udział samorzady różnego typu z obszaru całego kraju. Ogółem w analizowanej próbie było 6 gmin miejskich, 11 gmin miejsko-wiejskich, 13 gmin wiejskich, 15 powiatów ziemskich oraz 17 miast na prawach powiatu.

Badanie realizowało dwie grupy celów:

1. Cele techniczne: testowanie narzędzi badawczych, przygotowywanych do badania głównego (badania BECKER), które rozpoczęło się w 2013 r.
2. Cele merytoryczne: badanie eksploracyjne w obszarze finansowania i zarządzania oświatą przez JST, a także wstępna weryfikacja hipotez badawczych dotyczących determinant samorządowych wydatków na edukację.

Niniejszy raport w sposób syntetyczny zbiera najważniejsze wnioski z związane merytorycznym celem badania. Należy pamiętać, że wnioski te opierają się na badaniu wykonanym w bardzo niewielkiej grupie samorządów. Zgodnie z założeniem, badanie miało tylko doprecyzować zakres problemów analizowanych w badaniu właściwym.

Analizowane problemy merytoryczne pogrupowano w następujących obszarach:

- A. Planowanie strategiczne w oświacie i jego ograniczenia
- B. Współpraca i współdziałanie samorządów z innymi podmiotami w ramach polityki edukacyjnej
- C. Proces tworzenia budżetu oświaty i determinanty jego wysokości
- D. Źródła finansowania wydatków na oświatę oraz konkurencja między oświatą i innymi zadaniami samorządów

Poniżej zebrane są najważniejsze wnioski w odniesieniu do tych obszarów badania.

ad A. Planowanie strategiczne samorządów w obszarze oświaty jest bardzo ograniczone. Do głównych przyczyn tego stanu w opinii przedstawicieli analizowanych samorządów zaliczyć należy 1) brak takiej potrzeby w mniejszych samorządach, ze względu na niewielką liczbę prowadzonych placówek, 2) trudność w ujęciu w dokumencie strategicznym zmieniających się realiów i ciągłą zmienność potrzeb, w tym szczególnie związaną z zmianą przepisów prawnych 3) w przypadku

powiatów prowadzących placówki specjalne specyfikę tego kształcenia, uniemożliwiająca określenie liczby uczniów z dużym wyprzedzeniem.

Jednocześnie zdecydowana większość JST definiuje dla oświaty i wychowania czytelne cele, zarówno w odniesieniu do treści i wartości jakie powinna nieść edukacja w podległych im placówkach, jak i warunków w jakich nabywanie wiedzy się realizuje. Cele te można znaleźć zarówno w dokumentach strategicznych (niekoniecznie związanych z oświatą) jak również deklarują je przedstawiciele samorządów. Najczęściej cele te sformułowane są jednak na dużym poziomie ogólności, a ich realizacja sprowadza się do przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie znaczy to, że planowanie długofalowe w polityce samorządów wobec oświaty nie występuje. Jednak związane jest ono przede wszystkim z ekonomicznym aspektem funkcjonowania szkół. Analizowana jest np. sytuacja demograficzna i brane pod uwagę jej konsekwencje. Jednak wynikające z tych analiz wnioski dotyczące racjonalizowania sieci szkół nie zawsze prowadzą do rzeczywistych działań. W praktyce decyzje dotyczące kształtowania sieci szkół podejmowane są zarówno w oparciu o przesłanki ekonomiczne jak i społeczno/polityczne.

ad B. Większość badanych JST, zgodnie z deklaracjami ich przedstawicieli współpracuje z innymi samorządami w zakresie kształtowania usług edukacyjnych na terenie działania samorządu. Współpraca ma polegać na wspólnym ustalaniu kształtu oferty edukacyjnej a także realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w zakresie oświaty. Współpraca z innymi podmiotami publicznymi nie jest częsta, chyba że ma charakter obligatoryjny (kuratoria). Przedstawiciele niektórych samorządów wskazywali również na istnienie współpracy w zakresie oświaty z PUP, OHP czy OPS.

Współpraca w zakresie zadań oświatowych z pracodawcami i ich organizacjami jest bardzo ograniczona. Sprowadza się najczęściej do dofinansowania staży uczniów szkół zawodowych oraz w pojedynczych przypadkach do tworzenia klas patronackich, gdzie pracodawcy wspomagają szkołę poprzez finansowanie wyposażenia i zapewnianie praktycznej nauki zawodu. Najczęściej fakt współpracy z pracodawcami potwierdzają respondenci z miast na prawach powiatu, najrzadziej z gmin.

Badanie wskazuje, że wpływ rodziców na lokalną politykę edukacyjną jest bardzo ograniczony. Aktywność rodziców na polu oświaty jest oceniana jako niewielka, czemu w dużej mierze sprzyjać może postawa dyrektorów i nauczycieli. W świetle informacji uzyskanych w ramach badania jakościowego, JST nie prowadzą analizy wydatków własnych rodziców na edukację ich dzieci. O próbach rozpoznania skali prywatnych wydatków na edukację w placówkach edukacyjnych JST i poza nimi nie wspominają także przeanalizowane dokumenty.

Badanie ilościowe pokazuje, iż w większości przypadków szkoły niepubliczne otrzymują od samorządów dofinansowanie jedynie w postaci obowiązkowej dotacji. Inne wsparcie niż obligatoryjne częściej od pozostałych deklarowali badani reprezentujący gminy. Było to przede wszystkim udostępnianie nieruchomości samorządowych dla niepublicznych placówek. Obecność sektora niepublicznego w oświacie jest postrzegana niejednoznacznie. Zależy to zarówno od specyfiki konkretnego samorządu jak i od etapu edukacji gdzie te niepubliczne placówki powstają. W przedszkolach sektor ten postrzegany jest przez JST zarówno substytucyjnie jak i komplementarnie wobec publicznego. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku szkół – przez część JST traktowane są one przede wszystkim jako konkurencja, jakkolwiek pojawiają się także opinie mówiące o uzupełnianiu oferty szkół publicznych przez szkoły prywatne.

ad C. W procesie kształtowania budżetu oświaty wyróżnić można zasadniczo 4 aktorów: dyrektorów placówek oświatowych, urzędników samorządowych, zarząd JST i radę. Proces decyzyjny rozpoczynają dyrektorzy, którzy przygotowują arkusze organizacyjne i dokumenty dotyczące zapotrzebowania finansowego (etap ten czasem jest poprzedzony stworzeniem wytycznych do tych dokumentów przez samorzady). Dokumenty przygotowywane przez dyrektorów szkół są przekazywane do odpowiedniej komórki organu prowadzącego szkołę, która przygotowuje w oparciu o nie projekt budżetu oświaty. Przygotowany przez urzędników projekt budżetu oświaty trafia do skarbnika, który przygotowuje cały budżet i przekazuje go do decydenta lub zarządu w celu podjęcia decyzji o kształcie dokumentu przekazywanego następnie radzie. Budżet oświaty jest przyjmowany w ramach budżetu całej jednostki w głosowaniu rady, której decyzje są wiążące z formalnego punktu widzenia i generują skutki finansowe. Jak pokazują wyniki badania, pomimo tego, iż formalnie to JST określają wielkość i strukturę budżetu poszczególnych placówek, wpływ dyrektorów placówek oświatowych należy uznać za znaczący. Co charakterystyczne, wpływ ten jest znacznie większy w świetle informacji uzyskanych w ramach badań jakościowych, niż tych otrzymanych w toku badania ilościowego (respondenci lokują tutaj dyrektorów na ostatnim miejscu wśród aktorów, którzy biorą udział w procesie kształtowania budżetu oświaty). Może to wynikać z faktu, iż wpływ dyrektorów w tym zakresie jest jedynie pośredni i jego percepcja jest inna w przypadku określania wielkości nakładów globalnych (badanie ilościowe) i nakładów na poszczególne szkoły (badanie jakościowe). Badanie nie wskazuje na znaczące różnice w przebiegu procesu decyzyjnego pomiędzy poszczególnymi typami JST, jakkolwiek pokazuje na występowanie różnych modeli instytucjonalnych dotyczących podziału kompetencji dotyczących zarządzania i finansowania oświaty.

Informacje uzyskane w ramach badania wskazują jednoznacznie, że głównym czynnikiem wpływającym na wzrost kosztów związanych z oświatą i wychowaniem w JST są wynagrodzenia nauczycieli, determinowane przez istniejące przepisy prawa. Dotyczy to wszystkich typów JST. Wśród innych istotnych czynników wpływających na wzrost kosztów wymienić można także koszty związane z utrzymaniem budynków.

Badanie wyraźnie pokazuje, iż JST dokonują hierarchizacji wydatków edukacyjnych. W szczególności, jeśli konkurują ze sobą wydatki bieżące (nie inwestycyjne), to przewagę mają wydatki obligatoryjne (wynagrodzenia nauczycieli, dowóz dzieci do szkół) przed nieobligatoryjnymi (np. zakupem pomocy dydaktycznych). Natomiast w przypadku konkurowania wydatku bieżącego z wydatkiem inwestycyjnym, rezygnuje się z wydatków inwestycyjnych. W powyższych kwestiach odpowiedzi były takie same we wszystkich typach JST.

Przedstawiciele JST biorących udział w badaniu jakościowym twierdzą iż przypadki zwalniania nauczycieli są bardzo rzadkie. Samorzady starają się raczej przenosić nauczycieli do innych placówek oraz ograniczać zatrudnianie nowych. Wysokie koszty zwolnień, będące pochodną zapisów Karty Nauczyciela, nie są tutaj bynajmniej jedynym powodem wymienianym przez respondentów. Powołują się oni tutaj także na względy etyczne.

Respondenci zasadniczo nie widzą możliwości dokonywania oszczędności w budżecie oświaty ze względu na duży udział wydatków sztywnych; przede wszystkim nie widzą tych możliwości w odniesieniu do największej części budżetu oświaty, czyli wynagrodzeń nauczycieli. W odniesieniu do kosztów związanych z utrzymaniem budynków jako główny sposób ich obniżania badani wskazują inwestycje w infrastrukturę.

ad D. Najważniejsze kwestie, jakie badane JST biorą pod uwagę tworząc budżet oświaty, to wynagrodzenia w oświacie w poprzednim roku, przewidywana wartość subwencji oświatowej oraz arkusze organizacyjne placówek.

Subwencja stanowi dla JST bazę/odniesienie dla ich wydatków budżetowych. Z kolei zgodnie z opiniami przedstawicieli samorządów, zmiany w wydatkach oświatowych nie mają żadnego związku z zmianami ich dochodów własnych

Wśród dodatkowych źródeł finansowania oświaty większość respondentów wymieniało wynajem pomieszczeń placówek edukacyjnych lub sprzętu, jak również innych elementów majątku, przykładowo autokaru lub terenu pod reklamę, a także świadczenie usług szkoleniowych. Źródłem finansowania oświaty spotykanym powszechnie są środki uzyskiwane od rodziców.

Większość respondentów badania ilościowego stwierdziła, iż dotacje unijne pozwoliły zrealizować przedsięwzięcia, których samorząd nie mógł sfinansować z własnych środków, dofinansowały przedsięwzięcia lokalne, uzupełniając wcześniejsze działania samorządu i były elementem lub początkiem dłuższego cyklu przedsięwzięć. Wybór konkretnych przedsięwzięć wydaje się jednak być motywowany przede wszystkim możliwością realizacji przedsięwzięć, których samorząd nie mógł sfinansować z własnych środków. Zgodnie z danymi z badania, środki UE przeznaczone są najczęściej na zakup pomocy dydaktycznych, programy wyrównawcze i realizację zajęć dodatkowych, programy stypendialne oraz renowację infrastruktury szkół. W toku badania nie uzyskano informacji potwierdzających podejmowanie przez samorządy działań mających na celu zapewnienie finansowania projektów po zakończeniu wsparcia ze środków unijnych.

Informacje uzyskane w toku badania sugerują, iż wydatki edukacyjne nie mają w budżetach samorządu „konkurencji”. W szczególności badanie pokazuje, że praktycznie brak jest konkurencji w odniesieniu do wydatków obligatoryjnych. Występuje natomiast konkurencja pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi na oświatę i na inne dziedziny aktywności JST. Za główną kategorię wydatków konkurujących z oświatowymi należy uznać wydatki związane z infrastrukturą drogową. Dotyczy to wszystkich typów JST. Z kolei wśród zadań komplementarnych z oświatowymi najczęściej wskazywali respondenci zadania z zakresu sportu, kultury i opieki społecznej.

1. Struktura i metodyka badania

Badanie składało się z komponentu jakościowego i ilościowego. Realizacja komponentu jakościowego obejmowała wizyty w 15 jednostkach samorządu, 53 indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z 55 respondentami i analizę danych (z wykorzystaniem programu Atlas.ti) uzyskanych od 3 kategorii rozmówców- decydentów (burmistrzowie, wójtowie, prezydenci miast, starostowie i ich zastępcy), urzędników wydziałów edukacji lub odpowiadających im jednostek w urzędach JST, skarbników lub osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w wydziałach odpowiedzialnych za finanse i budżet JST.

Niezależnie od przeprowadzenia wywiadów dla JST objętych komponentem jakościowym badania zgromadzono zbiór istotnych dokumentów JST, który poddano analizie. W zbiorze znalazły się m.in. dokumenty strategiczne zarówno ogólne jak i dotyczące oświaty jak i innych zadań komplementarnych do oświaty, dokumenty finansowe samorządów i szkół, informacje z realizacji zadań oświatowych.

Realizacja komponentu ilościowego polegała na przeprowadzeniu badania techniką wspomaganego komputerowo wywiadu kwestionariuszowego (CAPI) i wykonanie analiz wyników. Badanie przeprowadzono wśród przedstawicieli JST (decydentów oraz urzędników ds. oświaty).

Czwartym źródłem informacji, z których korzystano w badaniu były dane pochodzące z utworzonej specjalnie na potrzeby badania bazy danych odnoszących się do wszystkich badanych JST (biorących udział w badaniu jakościowym oraz ilościowym). Dane, które posłużyły do stworzenia bazy danych o badanych JST, pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS, Systemu Informacji Oświatowej, sprawozdań budżetowych publikowanych przez Ministerstwo Finansów

1.1. Charakterystyka sytuacji społeczno-ekonomicznej badanych podmiotów

Biorące udział w Badaniu gminy i miasta na prawach powiatu są relatywnie bogatsze niż przeciętna w kraju, z kolei powiaty ziemskie nieco uboższe (por. Tabela nr 1). Szczególnie duże różnice są w przypadku gmin miejsko-wiejskich, które w naszej próbie miały 53% więcej dochodów własnych (per capita) niż przeciętna w kraju a ich wydatki (zarówno ogółem jak i bieżące) przewyższały średnią krajową o około 40%. Gminy miejskie i miasta na prawach powiatu miały dochody i wydatki wyższe od przeciętnej krajowej o 10- 25%. Z kolei gminy wiejskie miały znacznie wyższe dochody (o 40%) i wydatki od przeciętnej (o 60%) przy czym było to związane przede wszystkim z dotacjami celowymi na zadania bieżące jakie wpłynęły do jednej z gmin w 2010 r.

Tabela 1. Dane o dochodach i wydatkach JST per capita według typów JST. Dane za 2010 r.

Typy JST	DOCHODY OGÓŁEM		DOCHODY WŁASNE		WYDATKI OGÓŁEM		WYDATKI BIEŻĄCE	
	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj
gminy miejskie	2798	2553	1860	1501	3549	2781	2722	2127
gminy miejsko-wiejskie	3381	2769	1969	1287	4158	3060	3295	2316
gminy wiejskie	4423	2954	1089	1060	4589	3273	3913	2408
miasta na prawach powiatu	4941	4380	3455	2787	5489	4792	4237	3726
powiaty ziemskie	793	869	243	245	816	920	654	719

Wydatki na oświatę (wydatki z działu 801) w przeliczeniu na jednego ucznia uczącego się w placówkach¹ prowadzonych przez JST prezentuje kolejne zestawienie. Tu mamy nieco mniejsze odstępstwa od przeciętnych krajowych. Gminy miejskie, które były w naszej próbie wydawały na oświatę 10% więcej niż przeciętna, a ich bieżące wydatki na oświatę w przeliczeniu na ucznia były 14% wyższe od przeciętnej krajowej. Samorządy te dopłacały też znacznie ponad to co otrzymywały z subwencji oświatowej i było to więcej niż przeciętnie w kraju. Z kolei miasta na prawach powiatu z naszej próby relatywnie mniej (o 12%) wydawały w przeliczeniu na ucznia na sprawy bieżące w oświacie. W pozostałych przypadkach różnice w stosunku do przeciętnej krajowej były bardzo niewielkie (nie przekraczały 3%)

¹ Uwzględniając dzieci w przedszkolach samorządowych

Tabela 2. Informacje o wydatkach samorządów na oświatę oraz subwencji oświatowej. Dane za 2010 r.

	wydatki na oświatę (dział 801) na ucznia		wydatki bieżące na oświatę (dział 801) na ucznia		Udział subwencji oświatowej w dochodach jst		Wydatki na oświatę (dział 801)/subwencja oświatowa	
	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj	badane lokalizacje	kraj
gmina miejska	9217,27	8312,27	8848,97	7714,94	0,17	0,18	2,15	1,91
gmina miejsko-wiejska	9156,96	9112,86	8358,16	8422,21	0,18	0,22	1,85	1,69
gmina wiejska	9758,56	10060,53	9446,05	9235,56	0,19	0,25	1,33	1,50
miasto na prawach powiatu	9228,41	9333,92	7696,82	8811,32	0,15	0,20	1,67	1,53
powiat ziemski	8377,66	8463,50	7819,58	7871,07	0,34	0,33	0,91	0,92

2. Planowanie w oświacie i jego ograniczenia

Pierwszym blokiem tematycznym są kwestie związane z planowaniem w obszarze oświaty i jego ograniczeniami. Problemy badawcze odnoszące się do tych kwestii połączone zostały w mniejsze grupy odnoszące się do działań strategicznych samorządów, problemów, priorytetów i celów polityki edukacyjnej JST oraz innych działań samorządów związanych z polityką oświatową.

2.1. Planowanie strategiczne w obszarze oświaty

Spośród analizowanych w jakościowym badaniu samorządów, tylko dwa posiadały odrębne strategie oświatowe. Sformalizowane elementy strategii wobec oświaty były częściowo obecne w innych dokumentach strategicznych pozostałych samorządów. W badaniu ilościowym większość (ponad 61%) urzędników i decydentów wskazała, że ich JST posiada taką sformalizowaną politykę edukacyjną. JST w większości przypadków nie dostrzegają potrzeby ujmowania swojej polityki oświatowej w odrębny dokument.

Nie pamiętam dokładnie, czy to było rok czy dwa lata temu już - miasto [nazwa miasta] opracowało strategię rozwoju swojego miasta. No i oczywiście jest tam obszar również oświatowy. I takie cele są wytyczone. [MnPP4_U2]

W strategii rozwoju powiatu, no i tutaj w tych uchwałach. [...] No właśnie myślę, że to wszystko jest ujęte w planie inwestycyjnym, bo taki wieloletni plan inwestycyjny jest w dyspozycji, tutaj przyjęty przez Radę Powiatu i wcześniej są właśnie opracowane potrzeby szkół naszych i naszych placówek [PZ1_U1]

Ja powiem tak, mamy takie dokumenty jak wcześniej... strategia gminy jest zrobiona, która obejmuje (...) wszystkie dziedziny życia. Są też porobione tak zwane... kilka mamy planów lokalnych rozwoju na obszarach wiejskich, ponieważ w związku z środkami unijnymi. Natomiast

w tej chwili jesteśmy na etapie (...) właśnie opracowania takiej strategii... strategii oświatowej. [G4_D1]

Z badania jakościowego wynika, że jedynie 3 z 15 objętych badaniem JST dostrzegają taką potrzebę i planują przygotowanie odrębnego dokumentu. Rozmówcy z niewielkich gmin uznają tego typu dokumenty są zbędne, a wystarczające są dokumenty planistyczne opracowywane przez szkoły.

Takich dokumentów nie tworzymy, natomiast na pewno i dyrekcja szkolna i kierownictwo w zakresie obsługi oświaty, jak i moja osoba jako organu, jako wójta i organu prowadzącego szkoły na pewno taką wizję oświaty ma i musi mieć na względzie przyszłe lata i potrzeby oświaty i na pewno w tym zakresie tego typu spotkania, rozmowy i problemy przyszłości są omawiane. [G3_D1]

Wie pan co, ja znam wiele gmin, którzy stracili mnóstwo pieniędzy na strategię, które leżą gdzieś w półkach, które niczemu nigdy nie służyły i nie służą. [G2_D1]

Wśród innych powodów braku takich strategii w wywiadach (IDI) wskazywano:

- brak takiej potrzeby ze względu na niewielką liczbę placówek (w małych gminach),
- trudność w ujęciu w dokumencie strategicznym zmieniających się realiów i ciągłą zmienność potrzeb, w tym w związku ze zmianą przepisów prawnych,
- specyfikę kształcenia specjalistycznego, uniemożliwiającą określenie liczby uczniów z dużym wyprzedzeniem (wskazanie ze strony respondenta z powiatu ziemskiego prowadzącego wyłącznie szkolnictwo specjalne).

Zapisane w różnych typach dokumentów strategicznych samorządów (strategiach rozwoju, strategiach rozwiązywania problemów społecznych) cele oświatowe mają najczęściej charakter celów inwestycyjnych (takie cele występują w dokumentach 12 spośród 15 badanych JST; wyjątek stanowią dwa miasta na prawach powiatu i jeden powiat ziemski). Inne cele oświatowe zidentyfikowane w analizowanych dokumentach wybranych JST są związane z dostosowaniem szkolnictwa do potrzeb rynku pracy (taki cel wystąpił w dokumentach jednostek szczebla powiatowego, w szczególności wszystkich miast na prawach powiatu, ale również w jednej z badanych gmin), z rozwijaniem oferty edukacyjnej (w większości samorządów szczebla powiatowego – sześć przypadków na dziesięć i w jednej z badanych gmin), ze stypendiami dla uczniów (w dwóch gminach i trzech powiatach ziemskich) i z doskonaleniem zawodowym nauczycieli (w trzech miastach na prawach powiatu i trzech powiatach ziemskich). Podobne deklaracje celów i priorytetów oświatowych deklarowali przedstawiciele samorządów z którymi prowadzono rozmowy.

Można jednocześnie dostrzec zróżnicowanie celów samorządów w odniesieniu do różnych etapów edukacji. W zakresie wychowania przedszkolnego głównym celem wskazywanym przez większą część gmin badanych w ramach badania jakościowego, jest rozbudowa i modernizacja bazy dydaktycznej placówek związana ze wzrostem potrzeb w tym zakresie (większa liczba dzieci).

Mamy w tej chwili (...) dwa takie przedszkola w centrum miasta, a zapotrzebowanie jest bardzo duże na publiczne przedszkola (...) bodajże ponad... ponad setka dzieci (...) została nieprzyjęta do tych przedszkoli ze względu na brak miejsc. [G4_D1]

Z tych twardych no to przede wszystkim (...) budowa nowych przedszkoli. To (...) był priorytet w

ostatnich latach, w związku też z wyżym demograficznym, poprawą bazy kształcenia [MnPP2_U1]

Kwestie związane z rozwojem edukacji przedszkolnej poruszane są także w dokumentach strategicznych badanych JST. W większości przypadków dokumenty mówią o potrzebie rozwoju edukacji przedszkolnej poprzez jej upowszechnienie oraz modernizację i rozwój istniejącej infrastruktury.

Jeśli chodzi o sieć szkół podstawowych i gimnazjalnych, potrzeby JST wydają się być w pełni zaspokojone. Głównym specyficznym dla tej kategorii placówek wyzwaniem jest reforma przewidująca objęcie obowiązkiem szkolnym dzieci 6-letnich.

O: No wracamy ponownie do braku konsultacji odnośnie tych 5 lat, nikt się nie zainteresował, czy mamy odpowiednią bazę materialną.

B: Sześciolatek, tak, że wejdą do szkoły?

O: Nikogo to nie interesowało. Rozumiem, że w dużych szkołach w Warszawie, Olsztynie, w ogóle w ośrodkach miejskich, jest to inny problem, bo zawsze w tym gmaszysku można gdzieś tam

B: Te dzieci upchnąć

O: U nas, no niestety, praktycznie takiej możliwości nie ma. [G1_D2]

No i też wymagało przeróbki, bo teraz te sześciolatki miały wejść do szkoły, nie? To też pewne zadania związane były też z tym. [G2_U1]

W przypadku jednej z badanych JST (gmina) jako priorytet został wskazany dowóz dzieci do szkół.

Wie Pani koszt jest też potężny. My wydajemy około 600 tys. złotych na dowożenie rocznie. W tej chwili zmieniliśmy troszkę system, bo do tej pory przewoźnik był typowany w drodze przetargu. No i tam odpowiednio skonfigurowane trasy dowożenia. W tej chwili udało nam się coś takiego zorganizować, że przewoźnik regularny zorganizował trasy sieciowe na terenie naszej gminy, które w pełni zaspokajają potrzeby dowożenia tych dzieci. [G1_D2]

Celem wszystkich powiatów ziemskich i grodzkich w świetle wyników IDI oraz w myśl zapisów dokumentów strategicznych jest rozwój szkolnictwa zawodowego i dostosowanie go do potrzeb rynku pracy. Oprócz dopasowania kierunków kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych do realiów rynku pracy, innymi wymienianymi przez badanych priorytetami były modernizacja bazy dydaktycznej placówek oraz zmiany w sieci szkolnej w odpowiedzi na zapotrzebowanie absolwentów gimnazjów.

Staramy się też uruchamiać, w porozumieniu oczywiście z dyrektorami szkół, nowe kierunki kształcenia, które będą odpowiadały na potrzeby naszego rynku, tak. (..) Także... No, staramy się praktycznie do tego podchodzić, tak. I reagować, reagować w miarę oczywiście możliwości, na potrzeby rynku. Chociaż czasami wydaje się, że są takie zawody, które są w ofercie, potrzebne wydawałoby się, analizując i rynek pracy i oczekiwania pracodawców, natomiast, no, problem jest z kolei z wyborem przez młodzież, tak. [MnPP2_U2]

(...) podejmujemy działania, bym powiedziała, z takim odczarowaniem zawodów robotniczych, żeby zachęcić młodzież do podjęcia kształcenia właśnie w tych zawodach. Bo te zawody czasami się kojarzą jeszcze, no, z takimi pracami, które były wykonywane naście czy dziesięć lat temu, a one też się zmieniają, tak. Wkracza tutaj też nowoczesność, wobec tego staramy się to młodzieży pokazywać. [MnPP4_U1]

Kształcić pod potrzeby rynku pracy, szczególnie lokalnych przedsiębiorstw. Starostwo nawiązało współpracę z miejscową firmą. Rozpoczęła ona rozmowy z Zespołem Szkół Technicznych, aby stworzyć klasę kształcącą przyszłych pracowników tej firmy. [PZ2_D1_D2]

W szkołach zawodowych zostaną przeanalizowane zawodowe kierunki kształcenia. Powiatowy Urząd Pracy przeprowadzi badanie rynku pracy. Zostaną zrobione analizy, czy obecna liczba szkół o tym samym profilu (np. dwa licea ogólnokształcące) jest potrzebna. [PZ2_D1_D2]

Oddzielną kategorią placówek edukacyjnych są te należące do szkolnictwa specjalnego, które prowadzone były w analizowanym okresie przez wszystkie jednostki funkcjonujące na szczeblu powiatowym (łącznie 10 JST). Wydatki na specjalne szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne cechuje się dużą stabilnością. Charakterystyczną jego cechą – w świetle analizowanych dokumentów budżetowych – jest niski poziom wydatków majątkowych ponoszonych na ten rodzaj szkolnictwa przez JST.

Jeśli chodzi ogółem o priorytety w ramach działań związanych z poprawą materialnej bazy placówek edukacyjnych to, w oparciu o wyniki badania ilościowego, należy uznać, iż dla JST zdecydowanie najważniejsza jest poprawa jakości istniejących budynków placówek edukacyjnych (97 wskazań) oraz poprawa wyposażenia placówek (76 wskazań). Pozostałe możliwe odpowiedzi uzyskały łącznie zaledwie 25 wskazań (respondenci mogli wskazywać kilka najważniejszych z punktu widzenia rozwoju oświaty kierunków inwestycji). Przeprowadzona analiza danych zastanych również pokazuje, że JST regularnie modernizują swoją bazę oświatową. Z danych zamieszczonych w Informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych wynika, że 12 na 15 objętych analizą JST prowadziło w 2010 r. prace modernizacyjne mające na celu poprawę jakości budynków oświatowych.

Pytani o cele i priorytety swoich JST, jak również o podejmowane przez nie w ostatnich trzech latach inwestycje, badani najczęściej wskazywali na problemy związane z materialną bazą placówek edukacyjnych. Częstsze były wypowiedzi na ten temat wśród przedstawicieli gmin i miast na prawach powiatu (tylko dwa wskazania w powiatach ziemskich).

W przyszłym roku planujemy rozbudowę jednego z przedszkoli, tutaj w [nazwa miejscowości]. Także też to będzie inwestycja. Także tu mieliśmy w gimnazjum - nie ma takiego roku, żebyśmy coś nie robili ważnego w jakiejś placówce oświatowej. Także to jest tak: mamy pięć tych placówek, no to wychodzi tak - co piąty rok wchodzimy do tej placówki [G2_U1].

...tu szkoły na wsiach są bardzo ładnie już wyposażone i zabezpieczają potrzeby mieszkańców, uczniów i tak dalej, [...] A tu w mieście się tak rozbudowało i nie mamy żadnej dodatkowej placówki od wielu, wielu lat... zbudowali, właśnie Szkoła nr 2 teraz ruszyła rozbudowa. [G4_U2]

placówki oświatowe wymagają doinwestowania, jeśli chodzi o remonty, o wyposażenie i głównie z tego rezygnujemy, bo musimy w pierwszej kolejności zabezpieczyć płace nauczycieli i działalność bieżącą my. [MnPP1_D2]

My mamy w naszym wieloletnim planie inwestycyjnym, który teraz jest elementem wieloletniej prognozy finansowej, ujęte programy, programy np. przebudowy szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych, program budowy boisk szkolnych, program budowy basenów w obiektach też oświatowych. [MnPP2_U2]

Podnoszenie jakości kształcenia jest kolejnym często wskazywanym w wywiadach priorytetem badanych jednostek. Wypowiedzi dotyczące tej kwestii pojawiły się w wywiadach z przedstawicielami dwóch gmin i dwóch powiatów:

Podnieść poziom nauczania to pierwsza rzecz, ale do tego mówię, to są takie sprawy, że nieraz się rozbijają tam o te sprawy finansowe, ale one czasami nie mają jakby odbicia w finansach i można coś zrobić bez finansów. [G3_U1]

Przede wszystkim jak zwykle najważniejszym celem w edukacji jest wychowanie młodego człowieka, no i efekty dydaktyczno- wychowawcze, co takim miernikiem są egzaminy zewnętrzne. To jest największym miernikiem. [G2_D1]

Znaczący poziom szkół, żeby on był utrzymywany, bo na to też zwracają uwagę, zwłaszcza tam, gdzie się maturę zdaje. [PZ2_U1]

To jest przede wszystkim jakość kształcenia. [...] To dobry absolwent, który po pierwsze, zdobywa jeżeli chodzi o kształcenie ogólne, startuje i skutecznie kontynuuje naukę na wyższych uczelniach, czytaj: ma dobre wyniki na egzaminach [PZ5_D1]

Podnoszenie jakości kształcenia – mierzonej przede wszystkim wynikami egzaminów zewnętrznych – przedstawiane było jako cel polityki oświatowej również w trzech objętych badaniem miast na prawach powiatu:

Oczywiście, oczywiście, żebyśmy byli najlepsi. (...) matura, żeby nasza młodzież zdawała na wysokim poziomie, procencie zdawalności, generalnie biorąc, żeby to było powyżej 90% we wszystkich szkołach, bo to różnie bywa. To jest po pierwsze to jest na egzaminach, żeby wzrosła ilość olimpijczyków na szczeblu, mimo, że w miarę jest nieźle, ale na szczeblu centralnym. Na olimpiadach, konkursach przedmiotowych kuratorskich, mając taki potencjał bardzo wypadamy słabo. Więc to jest kolejny jak gdyby cel i etap. Czyli mówiąc tak jednym zdaniem, chodzi o podniesienie wyników nauczania. Ale na to składa się matura, centralne konkursy, olimpiady przedmiotowe itd. [MnPP3_D1_U2]

Chcemy zaatakować Warszawę, jeżeli chodzi o wyniki nauczania. [nazwa miasta] ma, jeśli nie największą zdawalność matury w Polsce, ma drugie miejsce w testach ze szkół podstawowych, trzecie miejsce - w gimnazjalnych. Więc albo chcemy umocnić tą pozycję, jeszcze w gimnazjach być też na drugim miejscu, bo to są jakieś elementy porównawcze z innymi miastami, tak? [MnPP2_U1]

Myślę, że wysoka jakość kształcenia [MnPP7_U1]

Jednak generalnie w większości przypadków cele stawiane przed oświatą i wychowaniem są definiowane na dużym poziomie ogólności. W związku z tym, z formalnego punktu widzenia, JST rzadko dysponują priorytetami bardziej szczegółowymi niż „wysoka jakość oświaty” w gminie/powiecie, co doskonale pokazują wyniki badania jakościowego.

„Nie stawiamy sobie celów – mówi decydent z jednej z niewielkich gmin – *Celem samorządu gminy jest stworzenie możliwie najlepszych warunków pracy dla nauczycieli i nauki dla dzieci. I taki cel sobie stawiamy*”. [G3_D1]. Najważniejszym celem władz samorządowych, jaki wyłania się z treści wywiadów, jest zapewnienie realizacji podstawowych obowiązków oświatowych i sfinansowanie wydatków bieżących, a w pierwszej kolejności wynagrodzeń nauczycieli.

2.2. Planowanie sieci szkolnej

Jak pokazano już powyżej, podstawowym punktem odniesienia do procesów planistycznych odbywających się w badanych JST nie są w większości przypadków ani strategię ogólne (ze względu na ogólność sformułowań), ani też szczegółowe oświatowe polityki sektorowe (ze względu na ich brak w formie sformalizowanego dokumentu). Brak w większości JST jasno sformułowanej polityki oświatowej przejawia się w słabo rozwiniętym planowaniu długoterminowym. Z badania wynika, że planowanie oświatowe, prowadzone w oparciu o cały szereg mniej lub bardziej szczegółowych, krótko- lub długoterminowych dokumentów, jest obecne, choć rozproszone i nieskoordynowane. Co więcej, z opinii eksperckich wynika, że idea wieloletniego planowania finansowego w JST została wypaczona przez obowiązujące ustawodawstwo, co sprawia, że planowanie strategiczne stało się kwestią czysto formalną.²

Nie dziwi to zresztą, skoro plany te mogą – a nawet muszą – być co roku weryfikowane w oparciu o aktualny budżet. Można więc postawić tezę, że to bieżące zadania (a dokładniej – stojące za nimi dochody i wydatki) silnie warunkują treść dokumentów wieloletnich, niż dokumenty strategiczne wpływają na budżety roczne. Dzieje się tak, ponieważ (1) wieloletnie prognozy finansowe muszą być zgodne z aktualnymi budżetami, a jednocześnie (2) nie ma mechanizmów utrudniających JST zmianę Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF) i innych tego typu dokumentów – zmienia się je zwykłą uchwałą rady. Jednocześnie, zarządy i rady JST podlegają presji bieżących warunków, co wynika z wypowiedzi wielu respondentów w badaniu jakościowym.

Co charakterystyczne, przeprowadzone badanie jakościowe pokazuje, iż brak sformalizowanych strategii oświatowych w badanych JST oraz słabo rozwinięte planowanie długoterminowe w oświacie nie oznaczają jednak, że władze lokalne nie podejmują działań realizowanych w dłuższej perspektywie. Jeden z badanych podał przykład takiego działania.

„Mamy oczywiście takie pewne plany długofalowe gdzie wiemy, że realizujemy, np. mieliśmy taki długofalowy program wyposażania zespołów szkół w boiska wielofunkcyjne” [G1_D2]

Władze samorządowe mają też świadomość co do potrzeby prowadzenia odpowiednich analiz, przynajmniej w zakresie dotyczącym trendów demograficznych. Opinie takie pojawiają się bowiem w wywiadach przeprowadzonych w ramach badania jakościowego z przedstawicielami miast na prawach powiatu.

„Decyzje muszą być podejmowane na podstawie badań demograficznych. (...) wiemy ilu mamy uczniów, młodzieży z danego rocznika i zgodnie z przepisami prawa dla każdego musimy zabezpieczyć miejsce od oddziału zerowego w przedszkolu, które dla tych 5-latków, aż do zakończenia edukacji. W formie takiej, że ta edukacja jest obowiązkowa na poziomie gimnazjum do roku, do wieku 17 lat, ale również potem jest obowiązek nauki, uczeń musi się uczyć do wieku 18 lat. Także za to jest odpowiedzialny samorząd i my musimy takie miejsca zabezpieczyć. Nie może być tak, że uczeń chce chodzić do gimnazjum albo ma chodzić do gimnazjum, a on przyjdzie a my mu powiemy: nie mamy miejsca. On musi to miejsce mieć w gimnazjum naszym, bo jeżeli jest jakaś specyfika, to wtedy szukamy w innym mieście, ale to wynika z ustawy o systemie oświaty, a także

² por. http://www.regioportal.pl/pl28/teksty1914/wieloletnia_prognoza_finansowa_w_jednostkach_samorz: „...idea bazowania przez JST w dłuższej perspektywie czasowej na stabilnym, priorytetowym, zapewniającym ciągłość realizacji zadań dokumencie została zachwiana poprzez konstrukcje przepisów nowej ustawy o finansach publicznych, które sprowadziły rolę WPF do czysto formalnej, wtórnej w stosunku do zapisów zawartych w uchwałach budżetowych”.

z innych przepisów i w tym celu analizujemy roczniki każdego roku. One się minimalnie zmieniają w związku z tym, że tak: my wiemy ile mamy tych 5-latków i potem ta liczba przechodzi przez kolejne lata.” [MnPP1_U1]

„To znaczy (...) robimy symulacje. Korzystamy z bazy danych demograficznych, wzywamy wszystkich dyrektorów i z nimi ustalamy przedstawiając im prognozy demograficzne z całego regionu, z którego potencjalnie mogą przyjść do nas uczniowie. I wtedy ustalamy nabór.” [MnPP3_D1_U2]

Analiza informacji dotyczących planowania strategicznego w oświacie wydaje się wskazywać, iż sieć szkolna i oferta edukacyjna na poziomie JST kształtowana jest przede wszystkim w oparciu o przesłanki demograficzne, które są silnie powiązane z przesłankami finansowymi. Jednak w praktyce samorzady uwzględniają inne czynniki w swoich działaniach.

Starosta planuje również analizę ilości oddziałów w poszczególnych placówkach oświatowych, w których jest mała liczba uczniów (bardziej liczne oddziały są tańsze dla powiatu). Ma on jednak świadomość, że łączenie ich jest trudne i na podjęcie decyzji wpływ ma wiele czynników, które będą analizowane. Zespół będzie również zastanawiał się, jak stworzyć jedną komórkę obsługującą administracyjnie wszystkie szkoły. Planuje również podjąć działania, dzięki którym zwiększy się liczba uczniów w szkołach, np. zorganizowanie dojazdu dla uczniów z gmin powiatu, w których młodzież wybiera szkoły. [PZ2_D1_D2]

Generalnie, likwidacja a nawet łączenie szkół i łączenie oddziałów to decyzje trudne dla samorządów, niechętnie podejmowane ze względu na istotną rolę społeczną, którą pełnią placówki edukacyjnej. Jeśli takie decyzje mają być podejmowane, to muszą zostać dobrze przygotowane. Dostosowanie sieci placówek do sytuacji demograficznej w nielicznych przypadkach polega na budowie (lub planach budowy) nowych placówek, ze względu na wzrost liczby uczniów.

2.3. Programy wsparcia dla uczniów i rodziców

Cele i priorytety samorządów mogą odnosić się nie tylko do typów prowadzonych placówek oświatowych, ale również do poszczególnych zadań, w tym zadań związanych ze wsparciem udzielanym uczniom i ich rodzicom. Najwięcej wniosków na ten temat dostarcza analiza dokumentów.

Wśród programów pomocy bezzwrotnej jakie oferują JST uczniom i rodzicom wymienić należy przede wszystkim dofinansowanie wypoczynku dzieci i młodzieży, pomoc finansową w formie programów stypendialnych i zasiłków, dofinansowanie transportu osób niepełnosprawnych, dożywianie oraz dofinansowanie zakupu podręczników. Wyniki badania pokazują, że generalnie programy pomocy istnieją we wszystkich podmiotach, jakkolwiek ich skala może być zróżnicowana. Dane finansowe nie pozwalają przy tym wskazać na istnienie jakiegokolwiek prawidłowości w podziale na typy JST. W przypadku gmin programy pomocy powszechnie realizowane są we współpracy z OPS. W znacznie mniejszym stopniu ma to natomiast miejsce w przypadku powiatów. Co charakterystyczne, wyniki badania sugerują brak działań ze strony JST mających na celu ocenę skuteczności programów pomocy.

Analiza wydatków na pomoc materialną dla uczniów w latach 2007 – 2010 pokazuje, że lata 2008 -09 były generalnie okresem zmniejszenia wydatków na ten cel. Rok 2010 przynosi ponowny wzrost, jednak bez osiągnięcia poziomu z 2007 r. Dane finansowe nie pozwalają wskazać na istnienie jakiegokolwiek prawidłowości w podziale na typy JST.

Respondenci badania jakościowego wskazują, iż udzielanie pomocy finansowej dla dzieci z rodzin w trudnej sytuacji materialnej często odbywa się we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej (szerzej na ten temat w dalszej części raportu). Zdecydowanie częściej ma to miejsce w przypadku gmin niż w powiatów. Współpraca ta polega zaś przede wszystkim na dożywianiu dzieci, udzielaniu pomocy finansowej w formie zasiłków dla dzieci i rodziców oraz dofinansowaniu zakup podręczników. Dokładnie odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku współpracy z organizacjami pozarządowymi. Badanie pokazuje, iż większość miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich współpracuje z organizacjami pozarządowymi właśnie m.in. w zakresie udzielania uczniom wsparcia finansowego. W przypadku gmin taką współpracę zadeklarowała natomiast zdecydowana mniejszość badanych.

Wyniki badania jakościowego mogą sugerować, że wspieranie uczniów szczególnie uzdolnionych nie jest zaliczane do priorytetów polityki edukacyjnej JST. O wsparciu dla najzdolniejszych uczniów mówili przedstawiciele dwóch gmin i jednego miasta na prawach powiatu biorących udział w badaniu jakościowym, czyli jedynie 3 z 15 badanych podmiotów.

To znaczy w tej chwili mamy... dyrektorzy złożyli regulaminy, przygotowali i od tego roku będziemy planowali właśnie wspomagać stypendiami dzieci uzdolnione i dzieci usportowione. [...] Tak, ale mamy na przykład taki Super Gimnazjalista - taką nagrodę dla najlepszych trzech gimnazjalistów, którzy wychodzą z tego... to też jest taki właśnie, że przez trzy lata on musi się starać o to, żeby jak najlepsze oceny otrzymać, że na koniec odchodząc z gimnazjum otrzymać tą nagrodę. [G2_U1]

B: A jeśli chodzi o wsparcie dla uczniów najbardziej uzdolnionych, czy jest jakaś polityka?

O: Tak jest polityka, [miasto] bardzo dużo robi, organizujemy szereg różnych programów czy współpracę z uczelniami, czy program drogą inicjatyw edukacyjnych, gdzie tam mogą dostać dodatkowe środki czy programy edukacyjne, współpraca z organizacjami pozarządowymi i dotacje udzielane tym organizacjom na różne zajęcia. Więc to ja myślę, że tu jest akurat, czy jakieś obozy naukowe organizowane dla tych uczniów zdolnych, akurat bardzo dużo pieniędzy [miasto] na tym polu wydaje i to jest taki jeden z priorytetów i nawet pomimo tej trudnej sytuacji finansowej tej obszar nigdy nie był przedmiotem jakby ograniczania wydatków. [MnPP7_U1]

Zarazem jednak analiza dokumentów potwierdza istnienie tego typu wsparcia w 4 z 5 miast na prawach powiatu oraz 2 z 5 powiatach ziemskich. A zatem po połączeniu informacji z badań częściowych należy przyjąć, iż w przynajmniej 50% analizowanych JST programy tego typu istnieją. Badanie wskazuje jednocześnie, iż zdecydowanie częściej wsparcie dla uczniów uzdolnionych udzielane jest przez miasta na prawach powiatu niż gminy czy powiaty ziemskie.

W przypadku dzieci z innymi specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, podstawową formą wsparcia jest dowóz dzieci niepełnosprawnych do szkół. Dotyczy to wszystkich typów badanych JST. Dodatkowo w przypadku miast na prawach powiatu analiza dokumentów wskazuje na występowanie niestandardowych form wspierania uczniów i ich rodziców. Co charakterystyczne, przedstawiciele JST biorący udział w badaniu jakościowym podkreślają konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na tego typu wsparcie oraz jego obligatoryjność. Część respondentów zauważa w tym kontekście niepokojące zjawisko jakim jest systematyczny wzrost liczby osób niepełnosprawnych, który znacząco zwiększa koszty związane z prowadzeniem szkół i tym samym uniemożliwia przesunięcie części środków na inne zadania np. zakup pomocy dydaktycznych.

Przedstawiciele JST biorący udział w badaniu jakościowym podkreślają konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów na wsparcie osób niepełnosprawnych oraz jego obligatoryjność. Jeśli konkurują

ze sobą wydatki bieżące (nie inwestycyjne), to przewagę mają wydatki obligatoryjne przed nieobligatoryjnymi (dowożenie dzieci niepełnosprawnych przed zakupem pomocy dydaktycznych).

„Tutaj (...) zmieniliśmy (...) sposób dowożenia, gdzie zyskujemy miesięcznie 20 tys. zł, no ale co z tego jak nam już pożera to dowożenie tych dzieci niepełnosprawnych. Mieliśmy nadzieję, że to będzie można przeznaczyć na pomoce dydaktyczne itd.” [G1_D2]

3. Współpraca i współfinansowanie oświaty samorządowej przez inne podmioty

Drugim blokiem tematycznym są zagadnienia dotyczące współpracy samorządów z innymi podmiotami w ramach prowadzonej przez nie polityki edukacyjnej. Analizowaliśmy tu zarówno kwestie typu współpracy jak również jej ewentualnego wymiaru finansowego. Przy czym współpracę rozumiemy tu bardzo szeroko, jako wspólne (zarówno obligatoryjne jak i dobrowolne) współdziałanie samorządu lub jego szkół z innymi podmiotami. Podzielono te zagadnienie na 2 grupy: odnoszące się do współpracy podejmowanej z podmiotami z sektora publicznego oraz poruszające kwestie współpracy z podmiotami z sektora prywatnego.

3.1. Podmioty z sektora publicznego

Badanie ilościowe wydaje się wyraźnie dostarczać dowodów świadczących o powszechności współpracy różnych JST. Nieco ponad połowa badanych (52%) deklarowała bowiem, że JST, którą reprezentują, współpracuje z innymi samorządami w zakresie kształtowania usług edukacyjnych. Na podstawie odpowiedzi należy uznać, że tego rodzaju współpraca jest częstsza w miastach na prawach powiatu niż w powiatach ziemskich, najrzadziej zaś występuje w gminach. Należy jednak podkreślić, iż różnice w odpowiedziach między poszczególnymi typami JST były niewielkie i mogły być zniekształcone przez niewielką liczbę jednostek obserwacji.

Wątek współpracy z innymi JST w obszarze oświaty pojawia się w wypowiedziach uczestników badania jakościowego jedynie w kontekście działalności placówek specjalnych. Mowa jest tutaj np. o współpracy władz powiatowych z władzami miejskimi.

„Jedynę czego nam może brakować na tę chwilę to na przykład przedszkola specjalnego. Bardzo możliwe, że powiat podejmie jakieś działania w tym zakresie jeżeli będzie taka możliwość przy współpracy z samorządem miejskim na terenie którego funkcjonuje nasz szkoła specjalna. Ale generalnie one są realizowane przez naszą szkołę.” [PZ5_U1]

W badaniu jakościowym, stosunkowo wielu przedstawicieli JST wspominało o współpracy z kuratoriami oświaty. Ta współpraca jest różnie oceniana, jednak najczęściej podkreśla się jej obligatoryjny charakter.

B: Współpraca z otoczeniem. Proszę opowiedzieć o Państwa współpracy z Kuratorium Oświaty?

O: Przyznam, że nie rozumiem pytania. Oczywiście taka współpraca z Kuratorium istnieje i musi istnieć chociażby dlatego, że pewne zadania musimy realizować przy ścisłej współpracy z Kuratorium ponieważ delegują pracowników powiedzmy do postępowań (...) dla nauczycieli albo do postępowań konkursowych na dyrektorów szkół czy placówek. Ponadto współpraca w

zakresie składania wniosków o jakieś medale czy inne odznaczenia. Współpraca w kwestiach systemu informacji oświatowej. Także jak najbardziej istnieje i jest ścisła. [PZ5_U1]

To znaczy Kuratorium (...) więc tutaj ta współpraca to jest taka zgodna z tym, jakie są wymogi tutaj ustawowe, więc jeśli chodzi o to, to w tej chwili to jest to zakres coraz mniejszy. Także w tej chwili mamy kontrolę tutaj ewaluacyjną w gimnazjum [G2_U1]

Na większą uwagę zasługuje poniższa wypowiedź, pokazująca działania wspierające ze strony kuratorium polegające na informowaniu samorządu o możliwościach pozyskania dodatkowych środków lub wczesnym sygnalizowaniu kwestii mogących powodować potencjalne problemy (np. konieczność prowadzenia analiz odnośnie liczby dzieci w kontekście obniżenia wieku obowiązku szkolnego)

Tak, to jest organ nasz nadzoru pedagogicznego i bardzo, bardzo chwałę sobie współpracę z Kuratorium Oświaty, ponieważ tutaj Kuratorium bardzo dużo przysyła nam informacji, o jakie dotacje się starać. [...] Takie pierwsze, monitoringi, czy Kuratorium bardzo dopinguje samorząd w pilotowaniu pewnych rzeczy, na które może urzędnicy gminni by nie zwrócili uwagi. Na przykład Kuratorium pilotuje tak jak w tym roku pięcio i sześciolatków wcześniej, żeby już robić analizy ilu ich jest i tak dalej. [...] I bardzo dużo nam Kuratorium przesyła konkretnych informacji. [...] na przykład, że są pieniądze dla dzieci niewidomych, czy pieniądze na jakiś cel powodziowy [G4_U2]

Przedstawiciel jednego z powiatów grodzkich wspomina o współpracy z kuratorium pokazując podział kompetencji między samorząd, a kuratorium w zakresie nadzorowania pracy szkół. Wskazuje także na współpracę w zakresie analizy wyników jakości kształcenia i wspólnego poszukiwania możliwości poprawy sytuacji.

To jest (...) nie tylko, że współpracujemy, bo musimy. [...] Musimy, bo to jest wspólny nasz cel. Znaczący oświaty w mieście w zakresie jej organizacji, finansowania bezpieczeństwa, zabezpieczenia tych materiałów, materialnego jest odpowiedzialny, jest odpowiedzialna gmina, jako organ prowadzący, a drugim organem odpowiedzialnym za poziom kształcenia, za prawidłowo zatrudnienie nauczycieli, kwalifikacje nauczycielskie, doksztalanie nauczycieli to jest odpowiedzialna Kuratorium Oświaty. I to jest tak, że bez tej współpracy, (...) no nie byłoby możliwości prawidłowego prowadzenia oświaty, bo organ prowadzący nie ma możliwości kontrolowania efektów kształcenia, jakie są, no, wynikające z prowadzonych zajęć. Ani pan Prezydent ani ja, jako naczelnik, mimo tego, że też jestem doświadczonym pedagogiem nie mamy prawa wejść na ewaluację lekcji, zrobić, no badanie wyników w szkole. No tych rzeczy, takich instrumentów my nie mamy, to ma kuratorium i kuratorium właśnie w tej kwestii działa z nami wspólnie no i potem, jeżeli są badania, jest ewaluacja robiona w szkole i dostajemy wyniki tej ewaluacji, no to wtedy wspólnie szukamy dróg, żeby poprawić ewentualnie wyniki. (...) wspólnie właśnie z kuratorium prowadzimy teraz taką akcję, a żeby podwyższyć zdawalność i poziom tych egzaminów po klasie szóstej i po gimnazjum. Też takie badania będą prowadzone, prowadzi teraz kuratorium w szkołach i potem przekaże nam wyniki tych badań i będziemy szukali wspólnie takich instrumentów, które mogłyby nas wspomóc w tym, żeby te wyniki były lepsze i wyższe, ale mówię, no my nie jesteśmy w stanie, no, zbadać to. [MnPP1_U1]

Wiceprezydent jednego z miast skarży się na kuratoria, jako przeszkodę w reformowaniu sieci szkolnej:

Od kilku lat te samorządy, które próbują racjonalizować sieć szkół napotykać na opór

społeczny, który jest wspomagany przez kuratoria. Bo kuratorium też staje po stronie rodziców, a nie staje po stronie samorządów. [MnPP3_D1_U2]

Przeprowadzone analizy pokazują, iż placówki oświatowe współpracują z innymi podmiotami publicznymi, chociaż występują tutaj duże różnice pomiędzy poszczególnymi JST. O ile współpraca z kuratorium jest obligatoryjna o tyle nie wszystkie samorzady współpracują z PUP, OHP czy OPS.

Jeśli chodzi o instytucje rynku pracy (PUP, OHP), to przedstawiciele gmin podawali przykłady współpracy dotyczące możliwości wykorzystania instrumentu prac interwencyjnych do finansowania etatów pracowników obsługowych w szkołach. Jeden z urzędników gminnych wskazał na współpracę z OHP w celach edukacyjnych.

Oczywiście hufce pracy w tym sensie, że my czasami kierujemy uczniów do hufców pracy z naszych szkół, wiedząc, że tam sobie dadzą radę, kiedy mają jakieś problemy czy materialne czy wychowawcze i wtedy się kieruje. [G3_U1]

Przedstawiciele dwóch powiatów grodzkich, zapytani o współpracę z PUP lub OHP stwierdzili, że takiej nie ma.

Powiatowy urząd pracy też jest jednostką budżetową miasta, tak że w sumie współpraca szkół z powiatowym urzędem pracy, ja tutaj nie bardzo widzę tą płaszczyznę. [MnPP2_U2]

Szerzej na temat tej współpracy wypowiedzieli się reprezentanci jednego tylko powiatu grodzkiego. Przede wszystkim wskazano na rolę powiatowej rady zatrudnienia w zakresie decydowania o kierunkach kształcenia w szkolnictwie zawodowym.

I na ostatniej radzie zatrudnienia, kiedy w czerwcu opiniowaliśmy kierunki kształcenia w szkołach zawodowych to przez godzinę czasu musiałem uzasadniać dlaczego takie, a nie inne, zanim mi zatwierdzili. [MnPP3_D1_U2]

Wskazano także, iż PUP oraz rada zatrudnienia przekazują urzędowi miasta informacje dotyczące poziomu bezrobocia.

Zawsze dostajemy materiały na bieżąco z powiatowej rady zatrudnienia i z powiatowego urzędu pracy, co pół roku o sytuacji demograficznej, zatrudnienia w strukturze bezrobocia. [MnPP3_D1_U2]

Ci sami respondenci zauważyli duże znaczenie działalności OHP dla miasta wyręczającego je w zajmowaniu się tzw. trudną młodzieżą.

Ale dobrze, że są, bo oni z taką tą młodzieżą trudną się zajmują, robią fajne rzeczy. Odciążają miasto, powiem uczciwie. [MnPP3_D1_U2]

O współpracy z PUP wypowiedzieli się też przedstawiciele trzech powiatów ziemskich. Jeden z nich również wspomniał o roli PUP w akceptacji kierunków kształcenia.

Oczywiście jest taka współpraca czy z urzędem pracy (...) w zakresie chociażby ustalenia czy kierunków, czy zawodów w szkołach no to oczywiście jest potrzebna opinia z urzędu pracy. [PZ5_U1]

Dwaj pozostali rozmówcy zwrócili uwagę na jeszcze inne pola współpracy z PUP. Jeden z nich wskazał na współpracę na polu doradztwa zawodowego.

Współpracujemy z powiatowym urzędem pracy. Mamy doradców zawodowych zatrudnionych w naszych szkołach, w poradniach. [PZ4_U1]

Natomiast drugi poruszył ciekawy wątek współpracy polegającej na świadczeniu przez jednostkę oświatową usług szkoleniowych, zapewne odpłatnych, chociaż w wywiadzie się o tym nie mówi, w obszarze aktywizacji bezrobotnych.

To znaczy, ja jako ja to może mniej, ale współpracuje nasza placówka, która właśnie zajmuje się kształceniem praktycznym, Powiatowe Centrum Kształcenia Praktycznego, zresztą oni bardzo często organizują kursy szczególnie dla bezrobotnych, tutaj włącza się nasze centrum, ono używa swoich laboratoriów, pracowni, jak również nauczyciele w nim pracują też jako fachowcy się tam zatrudniają prowadząc te kursy. [PZ1_U1]

O współpracy z OPS wspominali przedstawiciele większości gmin. Dotyczyła ona przede wszystkim dożywiania dzieci:

Ośrodki Pomocy Społecznej to po prostu współpracujemy z nimi w zakresie dożywiania dzieci w szkołach. [...]. Ale tu wydatkach we wspieraniu uczniów Pomoc Społeczna odgrywa bardzo dużą rolę i tu współpracujemy. [G4_U2]

Opinie na temat roli różnych podmiotów publicznych są zróżnicowane, generalnie jednak można odnieść wrażenie, iż rola ta nie jest zbyt duża. Badanie pokazuje, że w wielu przypadkach (OPS, poradnie pedagogiczno-psychologiczne) współpraca ogranicza się do realizacji zadań ustawowych przez każdą placówkę i finansowania tych zadań bezpośrednio z budżetu JST.

3.2. Podmioty sektora prywatnego

Wśród podmiotów niepublicznych, o współpracę z którymi pytaliśmy respondentów wyróżniliśmy przedsiębiorców, rodziców, niepubliczne placówki oświatowe, organizacje pozarządowe

Przedsiębiorstwa

Kwestie współpracy JST z organizacjami zrzeszającymi pracodawców w zakresie realizacji zadań oświatowych pojawiają się w wynikach badań częściowych jedynie sporadycznie. Praktycznie żadnych informacji w tym zakresie nie dostarczają wyniki analizy dokumentów JST, gdzie tylko w „Informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych” dwóch miast na prawach powiatu wspomina się o współpracy pracodawców ze szkołami zawodowymi.

W badaniu ilościowym organizacje pracodawców pojawiły się w kafeterii odpowiedzi, pytania o to z jakimi podmiotami JST współpracują w zakresie kształtowania usług edukacyjnych. Tylko 21 respondentów (na 98, którzy mieli taką możliwość) wskazało organizacje pracodawców.

Brak informacji o organizacjach pracodawców, nie oznacza takowego w odniesieniu do samych pracodawców, chociaż należy zauważyć, że jest ich bardzo niewiele. Pochodzą one jednak wyłącznie z badania jakościowego. Identyfikuje ono jedno miasto na prawach powiatu, który w swoich szkołach zawodowych utworzył klasy patronackie – klasy zawodowe dedykowane pod potrzeby konkretnych

pracodawców, którzy wspomagają szkołę poprzez finansowanie wyposażenia i zapewnianie praktycznej nauki zawodu.

Bo w określonym zakresie z pracodawcami, mamy też takie ciekawe projekty klas patronackich, (...) gdzie pracodawcy finansują nam... znaczy, może finansują, nawet może w mniejszym stopniu, ale finansują wyposażając szkoły, ale też kształcą (...)uczniów na potrzeby konkretnego właśnie pracodawcy. [MnPP2_U1]

Badanie jakościowe potwierdza też istnienie współpracy w zakresie wsparcia finansowego pracodawców, którzy przyjmują do siebie na praktyki uczniów szkół zawodowych.

Rodzice

Analiza zgromadzonych dokumentów prowadzi do konkluzji, że w programach rozwojowych szkół występują dwie perspektywy współpracy z rodzicami: perspektywa, w której rola rodziców jest ograniczona i perspektywa, w której rodzice są postrzegani jako partnerzy szkoły.

W tym pierwszym przypadku programy rozwoju szkoły tworzone są przez środowisko nauczycielskie i z perspektywy tego środowiska – zwykle z polecenia dyrekcji (powołanie zespołu zadaniowego). Natomiast perspektywa, w której rodzice są postrzegani jako partnerzy szkoły najbardziej widoczna jest w podzbiórce dokumentów kreowanych w związku z realizacją projektów unijnych. W dokumentach tych katalog form współpracy, jakie szkoła oferuje rodzicom jest znacznie szerszy niż w przypadku dokumentów pisanych z perspektywy ograniczonej roli rodziców. Trzeba jednak podkreślić, że dokumenty przedstawiający rodziców jako partnerów są zdecydowaną mniejszością i stanowią zaledwie 3 z piętnastu analizowanych programów rozwoju szkoły (2 z miasta na prawach powiatu i jeden z powiatu ziemskiego).

Współpraca rodziców ze szkołą przyjmuje różne formy. Najczęściej współpraca ta sprowadza się do opłacania składek na komitet rodzicielski, chociaż niektórzy respondenci wspomnieli także o wsparciu rzeczowym dla szkoły ze strony rodziców. Co ciekawe, respondenci badania pytani o wielkość składek na komitet rodzicielski stwierdzali albo brak wiedzy w ogóle albo brak szczegółowych informacji w tym zakresie.

Środki pochodzące od rodziców przeznaczane są na różne cele. Respondenci wymienili następujące:

- Wyjazdy, wycieczki szkolne
- Zakup pomocy dydaktycznych dla szkoły, sprzętu, finansowanie zajęć dodatkowych
- Organizacja imprez, festynów, itp.
- Dożywianie uczniów
- Nagrody dla uczniów
- Na potrzeby szkoły, w tym jej promocję

W świetle informacji uzyskanych w ramach badania jakościowego, JST nie prowadzą analizy wydatków własnych rodziców na edukację ich dzieci.

B: Czy państwo w jakiś sposób staracie się rozpoznać, czy znacie państwo skalę wydatków rodziców

na prywatną edukację, czyli taki jakby to, co oni [...].

O: Nie prowadziliśmy takich, nie prowadzimy takich analiz. No, wiadomo, że mówi się, tak, o problemie korepetycji dodatkowych i dodatkowych działań, natomiast też nasza oferta w zakresie tych zajęć jest dosyć bogata, tak, jako miasta. Ale, no, przyznam, że nie mamy takich danych. [MnPP2_U1]

Wyniki badania nie pozwalają stwierdzić, że JST, przy projektowaniu polityki edukacyjnej, biorą pod uwagę skutki działań samorządowych dla uczniów i gospodarstw domowych. Co więcej, brak analiz wydatków własnych rodziców na edukację ich dzieci prowadzonych przez JST pozwala postawić tezę, iż kwestia ta jest przez samorządy kompletnie ignorowana.

Szkoły niepubliczne

W świetle badania ilościowego nie wszystkie niepubliczne placówki cieszą się jednakowym uznaniem respondentów. Na pytanie o potrzebę istnienia danego typu placówki na terenie działania samorządu, jedynie w stosunku do przedszkoli możemy mówić o powszechnej akceptacji. Pozytywnie odpowiadano dwukrotnie częściej, niż negatywnie (55 na „tak, potrzebne” do 22 wskazań na „nie, nie potrzebne”). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przypadku innych form niepublicznej opieki przedszkolnej, zdecydowana większość badanych z gmin deklarowała, że nie są one potrzebne.

Wnioski płynące z badania ilościowego zbieżne są z tymi, które wyciągnąć można w oparciu o badania jakościowe. Respondenci reprezentujący wszystkie typy JST wypowiadali się przychylnie względem przedszkoli niepublicznych uznając ich potrzebę i skuteczne uzupełnianie oferty publicznej.

No, jak by wpłynęły? Wpłynęłyby w ten sposób, jeżeli chodzi o istnienie prywatnych przedszkoli, że zmniejszyłyby się, zmniejszyłyby się wydatki gminy na potrzeby zabezpieczenia tej edukacji przedszkolnej dla dzieci, bowiem część korzystałaby z tej edukacji płatnej w prywatnych przedszkolach. Więc, na pewno finansowo gmina by na tym nie straciła. [G3_D1]

Zawsze brakowało miejsc w przedszkolach. I dobra była ta oferta przedszkoli niepublicznych, uzupełniała, że nie było problemów wtedy. [G4_U2]

W odniesieniu do szkół podstawowych opinie są bardziej negatywne. Pojawiają się opinie o tym, że szkoły publiczne obciążają budżet JST i nie oferują dobrej jakości kształcenia. Zanotowano jednak również opinie przeciwne mówiące o dobrej jakości kształcenia w szkołach niepublicznych oraz o tym, że przekazywana im dotacja w rzeczywistości służy kształceniu dzieci z danej gminy lub miasta, czyli i tak wydatki te musiałyby zostać poniesione.

Analiza statystyk publicznych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów dla wszystkich objętych badaniem JST, pokazuje, że udział dotacji podmiotowych dla placówek niepublicznych w całkowitej wartości wydatków na oświatę i wychowanie cechuje się dużą stabilnością, a w planach gmin na 2011 r. daje się zauważyć nawet wzrost tego udziału. Badanie jakościowe potwierdza, że głównym sposobem wsparcia podmiotów niepublicznych jest przekazywanie dotacji.

My generalnie od strony budżetowej, to tylko dofinansowujemy właśnie działalność tych placówek poprzez dotacje podmiotowe. Wysokość tych dotacji rośnie z roku na rok, ale dlatego, że to jest takie troszeczkę, napędzające się samo, koło, bo dotacje są uzależnione od kosztu utrzymania placówki publicznej, który rośnie poprzez to, że nam budżet państwa każe finansować podwyżki nauczycieli. I

tutaj nam rosną koszty placówek publicznych, to też muszą zwiększać się niestety te kwoty dotacji podmiotowych dla niepublicznych placówek. [MnPP2_U2]

W badaniu jakościowym wielokrotnie pojawia się przy tym wątek dotyczący braku możliwości pełnej kontroli nad placówkami niepublicznymi ze strony JST, w szczególności w odniesieniu do faktycznej liczby uczniów.

Dane uzyskane w toku badania ilościowego potwierdzają, że podmiotom niepublicznym udostępniane są nieruchomości na cele oświatowe (informacje takie pojawiają się też w badaniu jakościowym). Praktyka taka najczęściej stosowana jest przez gminy, chociaż również w przypadku powiatów grodzkich mowa jest o udostępnianiu obiektów sportowych po preferencyjnych cenach.

Organizacje pozarządowe

Jak pokazuje analiza dokumentów, źródłem pewnego zakresu wiedzy w tym względzie są „Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych”. Dokumenty tego typu sporządzone w powiatach ziemskich nie wspominają o współdziałaniu z NGO. Do takiej współpracy dochodzi na szczeblu szkół – jak wskazują „Informacje...” innych typów JST (jednej gminy i dwóch miast na prawach powiatu) – gdzie uczniowie uczestniczą na przykład w działaniach o charakterze charytatywnym. Tylko w dokumentach miast na prawach powiatu wspomniano o transferach finansowych w kierunku NGO, w postaci udzielania im dotacji na projekty o charakterze edukacyjnym i wychowawczym. W dwóch miastach na prawach powiatu (największych spośród biorących udział w badaniu) współpraca z NGO przyjmuje postać programów dotacji w określonych obszarach, w ramach których organizacje mogą realizować projekty. Dane finansowe potwierdzają, że trzy miasta na prawach powiatu udzielały dotacji stowarzyszeniom i fundacjom na cele oświatowe, przy czym nie w każdym roku objętym badaniem i z dużą zmiennością wielkości środków. Dotacje na ten cel były jednak finansowane również przez dwie gminy biorące udział w badaniu. Generalnie wysokości dotacji są niewielkie.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w ramach badania jakościowego, współpracę z organizacjami pozarządowymi prowadzi większość miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy to natomiast gmin. Współpraca polega na udzielaniu dotacji lub finansowaniu nagród lub pucharów i dotyczyć może takich dziedzin, jak organizacja wypoczynku dla dzieci, wyjazdów, działalności sportowej, harcerskiej, organizacji imprez kulturalnych, dodatkowych zajęć dla uczniów, udzielania uczniom wsparcia finansowego (stypendiów).

Również badanie ilościowe wymienia, obok stowarzyszeń rodziców, właśnie organizacje pozarządowe jako podmioty, z którymi najczęściej prowadzona jest współpraca w zakresie oświaty. Znaczący jest jednak fakt, iż o fakcie takiej współpracy przekonanych jest zaledwie 35% wszystkich respondentów. Zarazem zdecydowanie częściej o fakcie współpracy informowali respondenci z gmin i miast na prawach powiatu (w obu przypadkach 37%) niż powiatów ziemskich (25%). Jednocześnie najwięcej respondentów wskazało organizacje pozarządowe (poza organizacjami pracodawców) jako otrzymujące wsparcie w ramach współpracy z samorządem.

4. Proces tworzenia budżetu oświaty

Kolejny blok tematyczny dotyczy kwestii związanych z procesem tworzenia budżetu oświaty. Podobnie jak w przypadku poprzedniego rozdziału pytania badawcze podzielone zostały na 2 grupy. Pierwsza z nich porusza zagadnienia związane z mechanizmem alokacji środków budżetowych, druga zaś

poświęcona jest problematyce wyborów dokonywanych wewnątrz oświaty a również między oświatą a innymi zadaniami samorządów

4.1. Mechanizm alokacji środków i jego aktorzy

Informacje dotyczące roli poszczególnych aktorów w procesie tworzenia budżetu pochodzą w większości z badania jakościowego. W proces tworzenia (jak również wykonywania) budżetu oświaty zaangażowane są następujące grupy aktorów:

- Dyrektorzy szkół
- Urzędnicy samorządowi
- Zarząd/wójt/burmistrz/prezydent
- Rada

Pierwszym ważnym aktorem w zakresie tworzenia budżetu jest dyrektor szkoły. Dokumenty, które przygotowuje dyrektor szkoły są wyjściowe dla procesu tworzenia budżetu.

Dyrektorzy szkół przygotowują dwa rodzaje dokumentów³:

- Dokument merytoryczny tzw. arkusz organizacji szkoły⁴ (arkusz organizacyjny) określający m. in. liczbę oddziałów, uczniów i kadry nauczycielskiej i administracyjnej, liczbę godzin zajęć edukacyjnych, a także informacje dotyczące biblioteki, świetlicy, internatu, organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej
- Dokument finansowy – zapotrzebowanie do projektu budżetu i plan finansowy szkoły.

Arkusz organizacyjny jest dokumentem podstawowym, określającym zapotrzebowanie rzeczowe szkoły. Na jego podstawie przygotowany jest plan finansowy, przekładający zapotrzebowanie rzeczowe na zapotrzebowanie finansowe. To, że arkusz jest dokumentem wyjściowym wynika także z chronologii przygotowania obydwu rodzajów dokumentów, bowiem arkusz jest przygotowywany wcześniej, a zapotrzebowanie finansowe w następnej kolejności.

Tylko w przypadku jednego JST biorącego udział w badaniu była mowa o odgórnych wytycznych dotyczących sposobu przygotowania arkusza organizacyjnego.

Wobec tego cofamy się do arkusza organizacji pracy szkół, tak. Mamy(...) określone wskaźniki, można powiedzieć taki [nazwa miasta] bon oświatowy, gdzie są wskaźniki, które mówią jakie, jaki dyrektor dysponuje jakim limitem etatów na określony oddział czy na ucznia, tak. I na tej podstawie dyrektor, dyrektor przedstawia arkusze organizacji pracy. [MnPP2_U1]

³ Zgodnie z przepisami obydwie dokumenty są opiniowane przez radę pedagogiczną oraz komitet rodzicielski, jednak w badaniu nie zgromadzono wiedzy na ten temat, gdyż nie prowadzono wywiadów z dyrektorami szkół.

⁴ Arkusz organizacji szkoły jest podstawowym dokumentem organizacyjnym szkoły, w którym dyrektor określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym z uwzględnieniem szkolnego planu nauczania. Zakres informacji wykazywanych w arkuszu oraz terminy jego przyjmowania są określone w rozporządzeniu MEN z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola i publicznych szkół.

W żadnym wywiadzie nie wskazano, aby w opracowanie arkuszy organizacyjnych byli włączeni rodzice.

Opracowanie zapotrzebowania finansowego przez dyrektorów szkół również może się odbywać na podstawie odgórnych wskazówek. Istnienie takich wytycznych stwierdziło kilku respondentów

I narzucamy, że (...) wydatki nie mogą wzrosnąć więcej globalnie niż np. o 2,8%. [PZ3_U1]

Zarząd Powiatu, zgodnie z uchwałą Rady, określającą procedurę budżetową, ustala podstawowe wskaźniki, (...) które przyjęte powinny być, i muszą, i będą, przez kierowników jednostek do planowania na rok następny. [PZ5_U2]

My oczywiście wtedy dajemy zarządzenie, że plany finansowe mają być przykładowo, jest stopień inflacji 2,3, jaki był w ubiegłym roku, mają być przygotowane pod... tak jak wydatki na dzień trzydziesty czerwca przykładowo, stopień inflacji 2,3, i pod takim rygiorem przygotować wydatki. [MnPP4_D1]

To znaczy tak dyrektorzy otrzymują pewne założenia prawda a więc pewne takie kryteria na wejściu, możliwości finansowe określające tak? [G5_D1]

Przedstawiciele wielu samorządów, a szczególnie gmin stwierdzili, że wysokość zapotrzebowania zgłaszanego przez dyrektorów jest za wysoka i wymaga ograniczenia w związku z brakiem wystarczających dochodów.

Mają marzenia, mają koncerty życzeń, tak dalej. [PZ1_U2]

I oczywiście dyrektor przygotowuje projekt takiego budżetu, przedstawia nam. My to zderzamy ze środkami, którymi dysponujemy. No i czasami, no, ten budżet jest, musi być jeszcze korygowany.[MnPP2_U1]

Jednocześnie w wypowiedziach kilku przedstawicieli gmin pojawiła się informacja o zrozumieniu dyrektorów dla ogólnej sytuacji finansowej JST.

bo przez lat tej wspólnej działalności wypracowaliśmy już sobie taki model, że oni już te jak gdyby roszczenia nie mają zbyt wygórowane, one są zawsze większe niż szacujemy [G1_D2]

(...) a poza tym dyrektorzy nasi są przyzwyczajeni od lat, że szastać pieniędzmi, nie mogą, więc też starają się ze swojej strony nie za dużo żądać i jakoś ten budżet w ryzach trzymać. [G3_U1]

Ale też jeden z przedstawicieli gmin zasygnalizował problem z brakiem takiego zrozumienia.

A jest niewielka część dyrektorów, która oddziela swoje stanowisko dyrektorskie od gminy, od całości. Tylko jestem dyrektorem i mnie nic nie obchodzi. Nie starczy na wynagrodzenia nauczycieli, to niech się martwią. To się zawali - niech się martwią, bo ja jestem dyrektorem. [G4_U2]

Dokumenty przygotowywane przez dyrektorów szkół są przekazywane do odpowiedniej komórki organu prowadzącego szkołę. W poszczególnych JST organizacja w tym zakresie jest różna. W objętych badaniem jakościowym 15 jednostkach samorządu terytorialnego występują głównie dwa modele podziału kompetencji dotyczących zarządzania i finansowania oświaty.

Model pierwszy polega na łączeniu w jednej komórce zadań związanych z prowadzeniem spraw merytorycznych ze sprawami finansowymi oświaty. W modelu drugim zadania merytoryczne dotyczące prowadzenia placówek oświatowych leżą w gestii innej komórki niż kwestie finansowe oświaty.

W badanych JST dominuje model 1, występujący w ośmiu na piętnaście przypadków. W dwóch JST (jedna gmina wiejska i jedna gmina miejsko-wiejska) łączone zadania realizuje wydzielony poza struktury urzędu gminny zespół. Model 2 występuje w sześciu spośród badanych 15 jednostek samorządu terytorialnego: w trzech gminach, w jednym mieście na prawach powiatu i w dwóch powiatach ziemskich.

W jednym przypadku (gminy miejsko-wiejskiej) brak komórki ds. merytorycznych oświaty. Sprawami oświaty zajmuje się bezpośrednio burmistrz, poprzednio dyrektor jednego z zespołu szkół podlegających gminie. Sprawy finansowe znajdują się w kompetencji komórki ds. finansowych, podlegającej skarbnikowi.

Im większy zakres kompetencji oświatowych (w rozumieniu większej liczby prowadzonych placówek oraz pełnego spektrum poziomów edukacji – od przedszkoli do szkół ponadgimnazjalnych), tym bardziej są rozbudowane struktury administracyjne.

Najmniej rozbudowana struktura występuje we wspomnianej gminie miejsko-wiejskiej, która nie posiada nawet jednoosobowego stanowiska pracy ds. oświaty (chyba że uznamy, że taką rolę pełni sam burmistrz). W trzech gminach wiejskich, które zostały objęte niniejszym badaniem, występują różne rodzaje rozwiązań: jednoosobowe stanowisko obejmujące również inne zadania poza oświatą (inspektor ds. kadr i oświaty), komórka obejmująca dodatkowe zadania oprócz oświaty (referat organizacyjno-oświatowy) oraz zewnętrzny w stosunku do urzędu gminy gminny zespół ds. oświaty.

Funkcjonowanie komórki ds. merytorycznych oświaty według modelu 2 nie oznacza, że nie ma on żadnych zadań w zakresie finansowania oświaty. Dwóch rozmówców wspomniało o tym w swoich wypowiedziach:

My [Wydział Edukacji – dopisek] mamy tylko takie zadania jak dowóz dzieci, jak zlecone zadanie dotyczące wynagradzania pracodawców za kształcenie młodocianych pracowników, stypendia socjalne, zielone szkoły, wyprawka szkolna, inne programy, które są realizowane. Te finansowanie przechodzi przez wydział, to jest w zakresie planowania i potem realizacji, a pozostałe, jeżeli chodzi o szkoły, szkoły są samodzielne, mają własne budżety, mają własnych księgowych, ale potem, jeżeli chodzi o sprawozdawczość i plan, wcześniej planowanie, sprawozdawczość i całą tą obróbkę budżetową, to prowadzi wydział finansowy. [MnPP1_U1]

Zatem w zakresie zadań wydziałów oświaty nie zajmujących się planowaniem budżetu mogą znajdować się zadania finansowe leżące w gestii urzędu (dowożenie dzieci, zielone szkoły, ogólne programy), a nie szkoły.

We wszystkich miastach na prawach powiatu objętych badaniem oświatą zajmują się komórki ds. oświaty/edukacji, które odpowiadają wyłącznie za tę dziedzinę, natomiast w przypadku powiatów ziemskich zadania edukacyjne łączone są z innymi obszarami kompetencji JST tego szczebla, najczęściej z kulturą, sportem i sprawami społecznymi.

Rozwiązania organizacyjne przekładają się na zakres wiedzy urzędników. Urzędnicy zajmujący się zarządzaniem merytorycznym w zakresie oświaty w przypadku szczegółowych pytań finansowych odsyłali badacza do skarbnika.

Podział kompetencji między komórkami ds. merytorycznych i finansowych w urzędach stosujących model 2 powoduje, że dokumenty planistyczne przygotowywane przez dyrektorów trafiają do różnych miejsc – arkusze do wydziałów merytorycznych, a plany finansowe – do wydziałów ds. budżetu.

O: Tak jak mówię, do nas nawet do wydziału nie spływają te plany, projekty planów finansowych szkół, więc my dokładnie jakby nie wiemy jakie kwoty na jakie, na jakich tam... rozdziałach tych, tych budżetowych się znajdują.

B: Czyli państwo dostają [arkusz - dopisek] organizacyjny, ale nie ten plan budżetu szkoły, tak?

O: Plan finansowy nie. [PZ4_U1] – wypowiedź naczelnika wydziału ds. merytorycznych

Projekt budżetu dla oświaty jest przygotowywany w komórce ds. oświaty, jeśli łączy ona funkcje merytoryczne i finansowe, lub w komórce ds. budżetu dla całej jednostki. W pierwszym przypadku podlega decydentowi merytorycznemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi lub staroście), w drugim skarbnikowi, który z kolei podlega decydentowi merytorycznemu.

Projekt budżetu stanowi część budżetu całej JST. Przygotowany przez urzędników projekt budżetu oświaty trafia do skarbnika, który przygotowuje cały budżet i przekazuje go do decydenta lub zarządu w celu podjęcia decyzji o kształcie dokumentu przekazywanego następnie radzie.

Zarząd w powiatach a wójt/burmistrz/prezydent w pozostałych samorządach to kolejny ważny aktor w ramach procedury budżetowej JST.

Rolą tego organu jest kierowanie procesem przygotowania projektu budżetu przez urzędników, przyjęcie ostatecznego kształtu tego dokumentu i przekazanie go do rady w celu zatwierdzenia. To na tym etapie prac nad budżetem zapadają decyzje, w przypadku przewagi wydatków nad dochodami, co w projekcie zostawić, a z czego zrezygnować i jaką ostatecznie propozycję przedstawić radzie.

W procesie tworzenia budżetu na tym etapie we wszystkich typach JST uczestniczą skarbnicy, wójtowie, burmistrzowie prezydenci i ich zastępcy, a w przypadku powiatów ziemskich, starostowie i ich zastępcy.

Dokument w wersji zaakceptowanej przez zarząd lub wójta, burmistrza, prezydenta jest przedkładany radzie.

Rada przyjmuje budżet w drodze uchwały. W ramach rady funkcjonują tematyczne komisje. W prawie każdej radzie badanych JST działa komisja ds. oświaty (brak odrębnej komisji ds. oświaty stwierdzono w czterech JST). Ta komisja opiniuje projekt budżetu – omawia go z członkami zarządu. Budżet oświaty jest przyjmowany w ramach budżetu całej jednostki w głosowaniu rady.

Z formalnego punktu widzenia wiążące są dopiero decyzje rady i to one generują skutki finansowe.

Wiadomo, że organem prowadzącym podejmującym takie decyzje jest Rada Miejska i tutaj Prezydent miasta przygotowuje takie informacje dla Rady, takie propozycje. [MnPP1_U1]

Pojawiło się kilka wypowiedzi wskazujących, że w praktyce budżet oświaty nie jest przedmiotem dyskusji na posiedzeniu rady. Jeden z badanych wskazał, że szczegółowe omawianie budżetu

odbywa się w trakcie posiedzeń komisji, a na posiedzeniu plenarnym nie dochodzi już do dyskusji. W kilku wypowiedziach stwierdzono, że radni rozumieli wymogi prawne, które musi spełnić budżet w zakresie oświaty i dlatego nie podejmowali dyskusji.

Jak znam naszych radnych, to wiem, że oni wiedzą po prostu, że tak musi być po prostu. I nie analizuje się to w kategoriach, czy powinniśmy tak, czy nie powinniśmy, oni wiedzą, że tak musi być, że to minimum musimy zapewnić choćbyśmy nie wiem skąd te pieniądze wzięli czy się zadłużyli to musimy te pieniądze dać, żeby to funkcjonowało na dotychczasowym poziomie (...) jest naprawdę duże zrozumienie. [G2_D2]

Jeśli dochodzi w Radzie do dyskusji nad budżetem dotyczy to inwestycji

O: Odpowiadając na to pytanie, jeśli radny reprezentuje dany okręg..., bo z reguły każdy swój okręg, a jest cztery w tej chwili...(...) I w jego okręgu założymy placówka jest w bardzo dobrym stanie, jako obiekt techniczny, (...) zabezpiecza ta placówka niezbędne lokale i sale gimnastyczne, to on wtedy bardziej lobbuje za potrzebami w swoim okręgu innymi...(...) typu wodociąg, kanalizacja, chodnik, oświetlenie i tym podobne. [G4_D1]

Nie jest jednak tak, że radni nie mają wpływu na wydatki bieżące oświaty. To bowiem rada podejmuje decyzję o ewentualnej likwidacji, połączeniu lub utrzymaniu placówek, co bezpośrednio przekłada się na ponoszone przez JST wydatki bieżące w obszarze oświaty.

Tylko w przypadku respondentów reprezentujących dwa największe miasta na prawach powiatu biorące udział w badaniu pojawiły się stwierdzenia o napięciach natury politycznej wśród radnych.

Jeden z respondentów stwierdził, że nastawienie członków rady ulega zmianie w trakcie kadencji. Nie znając uwarunkowań prawnych, na początku starają się wprowadzić pewne zmiany, a później rozumieją ograniczenia i dostosowują swoje decyzje do sytuacji.

(...) ja myślę, że nowa Rada nieorientowana w pewnych sprawach, ona musi też dojrzeć, i ona po dość krótkim czasie zaczyna rozumieć, że pomysły nierealne nie mogą być realizowane [G3_U1]

Zdaniem dwóch respondentów, urzędnicy i decydenci zajmujący się profesjonalnie obszarem oświaty i jej finansowania, posiadają większą wiedzę niż radni. Jeden z respondentów wyraził nawet pogląd, iż „broni budżetu” przed nieprawidłowymi zmianami, które radni proponują z braku wiedzy na temat uwarunkowań, w których działa oświata.

Czyli na komisje problematyczne, które po prostu zapoznają [się – dopisek] z budżetem (...). Wnoszą jak gdyby uwagi, co do budżetu i... i ostateczną decyzją po całej weryfikacji jest (...) zatwierdzenie. No, są czasami takie nie ukrywam niejasno... jakieś tam pomysły, próby, może... może nie... czasami z niewiedzy (...), jakichś tam ruchów wykonywanych (...) no to staramy się po prostu bronić tego (...) I wytłumaczyć, że podjęcie takiej decyzji po prostu odbije się skutkiem negatywnym [G4_D1]

Jak pokazano dyrektorzy szkół są podstawowym źródłem wiedzy na temat potrzeb szkoły. To oni przygotowują plan finansowy placówki. Oni również odpowiadają za jego wykonanie jako kierownicy jednostki budżetowej zgodnie z uchwalonym przez radę budżetem. Co istotne, pomimo tego, iż to zarządy gmin, powiatów i miast faktycznie podejmują szczegółowe decyzje dotyczące wielkości wydatków na oświatę i narzucają poszczególnym szkołom limity i cele wydatków, dyrektorzy pośrednio

mogą wpływać na ich poziom poprzez wskazywanie odpowiednio wysokich potrzeb finansowych (wątek ten silnie akcentowany był w przeprowadzonych wywiadach).

Dyskusje na temat finansowania oświaty mogą pojawiać się nie tylko przy okazji uchwalania budżetu na dany rok budżetowy, ale również przy okazji zmian w już uchwalonym budżecie. Budżety badanych JST były wielokrotnie zmieniane w ciągu roku budżetowego. Analiza dokumentów nie obejmowała zakresu i częstotliwości tych zmian, ale były one dostrzegalne na etapie kompletowania zbioru dokumentów do analizy. W badaniu ilościowym zaledwie 24 ze 106 respondentów twierdziło, że w 2011 r. budżet w części dotyczącej wydatków oświatowych nie był istotnie zmieniany. W kilku wypowiedziach respondentów pojawiły się opinie zwracające uwagę na trudności związane z właściwym zaplanowaniem budżetu. Planowanie każdego budżetu jest obarczone ryzykiem, gdyż polega na projekcji przyszłych wydarzeń. Niemniej jednak badani wskazali na następujące konkretne kwestie pokazujące specyficzne problemy wynikające z funkcjonującego systemu oświaty.

- Brak pełnej informacji o wysokości dochodów, zarówno w odniesieniu do subwencji jak i dochodów z podatków
- Brak pełnej informacji odnośnie realizowanego budżetu, gdyż planowanie kolejnego roku rozpoczyna się w połowie danego roku (jedno wskazanie)
- Rozbieżność między rokiem szkolnym a rokiem budżetowym

z tym, że jest utrudnione w stosunku do roku budżetowego, bo rok budżetowy jest od stycznia do grudnia, a rok szkolny od września do czerwca, prawda? Czy tam do sierpnia są ponoszone koszty tego roku, dlatego tu jest zawsze problem. Musi to być elastycznie regulowane, bo zmiany przeważnie w oświacie następują z dniem pierwszego września, a te zmiany oddziałują na budżet danego roku na te cztery miesiące, a nie na całe 12 miesięcy następnego roku. [MnPP1_U1]

- Nieprzewidziane potrzeby stanowiące wydatki obligatoryjne

Oczywiście w trakcie roku budżetowego są zmiany, bo często jest tak że przybywa tych decyzji dotyczących tych niepełnosprawności i część nauczycieli ucieka na różnego rodzaju urlopy czy to dla poratowania zdrowia czy zwykłe nieobecności wynikające z choroby itd., [G1_D2]

- Nieprzewidziane podwyżki

Oczywiście później wychodzi tak, że my przygotowujemy taki plan budżetu, on jest przygotowany do końca roku budżetowego, czyli do piętnastego listopada, a w lutym, w marcu mamy podwyżki energii, które Pan dyrektor nie ujął. [MnPP4_D1]

- Trudności w określeniu wysokości dotacji dla szkół niepublicznych

Zaskakują nas tylko placówki niepubliczne ilością uczniów. To nas zaskakuje, bo nie możemy tego przewidzieć. Ustawa o systemie daje im termin do 30 września. Więc tutaj czekamy na ostatnie informacje o planowanej liczbie uczniów. To nas tylko trzyma przy konstrukcji budżetu. [MnPP3_D1_U2]

Jeden z badanych stwierdził, że prace nad budżetem trwają cały rok ze względu na konieczność jego ciągłej modyfikacji.

budżet jest bardzo dokumentem elastycznym, my praktycznie musimy dopasowywać na bieżąco. Jeżeli zmienia się sytuacja, przeważanie, raz w miesiącu jest sesja, w związku z tym, jeżeli już dochodzą jakieś tam sprawy, że musimy zmodyfikować budżet to (...) robimy. Nie ma sesji gdzie nie byłoby zmian w budżecie. Tak to wygląda. Czyli u nas nad tym dokumentem się permanentnie pracuje. [G1_D2]

4.2. Kluczowe wybory wewnątrz oświaty i determinanty kosztów

Druga część rozdziału poświęconego procesowi tworzenia budżetu oświaty koncentruje się na czynnikach determinujących wydatki oświatę związanych bezpośrednio z oświatą.

Budżet na oświatę (wydatki na oświatę) w prawie każdej badanej JST wzrastał w ostatnich latach. Zgodne co do tego są miasta na prawach powiatu oraz gminy. Wzrost ten w przypadku powiatów ziemskich jest sygnalizowany z mniejszą intensywnością. Albo stwierdzają, że wydatki na oświatę nie wzrastały, albo odnotowują wzrost, ale nieznaczny. Przede wszystkim większość badanych powiatów ziemskich finansuje wydatki bieżące na oświatę jedynie z subwencji więc wzrost subwencji jest tożsamy ze wzrostem budżetu na oświatę.

B: A jak się zmieniała wysokość budżetu na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą w ciągu ostatnich 3 lat, wzrost, spadek i co na to wpłynęło?

O: Nie, jest to kwota co roku równa, jak już wstępnie Panu mówiłem, bo tyle otrzymujemy na subwencję oświatową, ile nam ministerstwo wylicza i to jest w zależności ile mamy uczniów. Ale to mniej więcej na podobnym poziomie nam się kształtuje, plus koszty inflacji. [PZ3_U2]

Zawsze jest, subwencji zawsze jest ciut więcej [PZ2_U1]

Wzrost wielkości budżetu na oświatę może się wydawać paradoksem w związku z malejącą liczbą uczniów (niż demograficzny), chociaż zjawisko to nie dotyczy wszystkich badanych JST. W przypadku jednej z gmin mamy do czynienia ze wzrostem liczby dzieci ze względu na rozwój tej gminy związany z bliskim położeniem w stosunku do stolicy i przyjmowaniem przez nią funkcji przedmieścia względem tej dużej metropolii.

Pytani o czynniki wpływające na wielkość budżetu oświatowego badani nie wskazywali na liczbę uczniów. Odpowiadając na to pytanie respondenci zawsze odwoływali się do wynagrodzeń, jako podstawowego składnika budżetu oświaty, oraz do obowiązkowego ich podnoszenia, jako głównego czynnika wpływającego na wzrost budżetu oświaty.

Głównym czynnikiem wpływającym na wielkość, strukturę oraz wzrost wydatków na oświatę są, w opinii wszystkich badanych JST, obowiązkowe podwyżki dla nauczycieli.

Znaczą subwencja z roku na rok automatycznie, tak, wzrasta, (...) wysokość subwencji, związana jest przede wszystkim z wynagrodzeniami (...) nauczycielskimi i z wzrostem ich wynagrodzenia, jak również ze zmianą struktury awansu zawodowego nauczycieli, więc stąd idzie wzrost subwencji. [MnPP4_U1]

Wynagrodzenia nauczycieli i pochodne od wynagrodzeń to główna przyczyna tego, że się zwiększa subwencja. [PZ1_U2]

Z kwestią wynagrodzeń nauczycieli wiążą się również inne czynniki mające wpływ na wielkość budżetu oświaty, a dotyczące różnych uprawnień finansowych tej grupy zawodowej, wynikających z ustawy Karta Nauczyciela. Należą do nich:

- Uzależnienie wysokości wynagrodzenia nauczycieli od stopni awansu zawodowego, które jest wymogiem ustawowym dla wszystkich JST
- Dodatki wiejskie i mieszkaniowe, na co wskazywali respondenci z gmin liczących poniżej 5 tysięcy mieszkańców⁵

I też dla nas jest też bolączką, dlaczego dodatek mieszkaniowy, dodatek wiejski, których nie ma w miastach powyżej pięciu tysięcy, nie jest wliczony do wynagrodzenia nauczycielskiego? Przecież on go bierze. I to bierze stały, to jest stały, to nie jest to, że sporadyczny, tylko stały. No i to nas gminę małą jeszcze dodatkowo obciąża, to jest dziesięć procent i to jest to, co myśmy ustalili. To też nie są małe pieniądze. [G2_U1]

- Dodatek wyrównawczy⁶, co jest wymogiem ustawowym dla wszystkich JST. Jeden z respondentów wskazał na szczególny wpływ tych przepisów na budżet w przypadku zatrudniania nauczycieli stażystów, którzy ze względu na brak doświadczenia nie wypracowują odpowiedniej liczby godzin i w związku z tym powodują, że poziom wypłaconych nauczycielom wynagrodzeń jest poniżej wymaganej średniej.

Tak, ponieważ ma gwarantowane, właśnie ze składników, które gwarantuje mu rozporządzenie ministra edukacji, czyli to zasadnicze plus wysługi nie ma, motywacyjnego zwykle jeszcze nie ma, bo jest młodym nauczycielem, może mieć kilka godzin, ze względu na to, że jest młodym, to raczej godzin w pierwszym roku nie otrzymuje, to tak naprawdę nie ma z czego zapewnić. No wchodzi w grę tam jeszcze trzynastka, to jest naprawdę trudno zapewnić, wszyscy dopłacają dodatki uzupełniające i to jest takie trochę dziwne [PZ1_U1]

- Dodatek za trudne i uciążliwe warunki pracy⁷ – również jest wymogiem ustawowym dla wszystkich JST zatrudniających nauczycieli pracujących z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych

To wynika w przypadku powiatów, to jest taka reguła, która jest powodowana głównie wynagrodzeniami nauczycieli szkół specjalnych, gdzie są wysokie dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy. Zgodnie z przepisami otrzymują (...) takie dodatki. Tu jakby jest... Te wynagrodzenia nauczycieli szkół specjalnych tak naprawdę powodują, że... No, że przekraczamy w górę. I to większość powiatów jest, jeśli mają szkoły specjalne, a my ich mamy aż trzy zespoły tych szkół specjalnych, no to, to... Na ogół powiaty nie muszą dopłacać nauczycielom, bo ta średnia powiatowa jest zawsze powyżej tych wymagań. [PZ4_U1]

- Prawo nauczycieli do urlopu dla poratowania zdrowia⁸ co jest wymogiem dla wszystkich JST, i na co wskazywali w wywiadach respondenci z niektórych miast na prawach powiatu i gmin

⁵ Artykuł 54 ustawy Karta Nauczyciela.

⁶ Artykuł 30a ustawy Karta Nauczyciela.

⁷ Artykuł 34 ustawy Karta Nauczyciela.

Za ubiegły rok kosztowało nas to 3,5 miliona. Mamy wyliczone, 59 urlopów dla podratowania zdrowia [MnPP3_D1_U2]

- Obowiązkowe odpisy dla nauczycieli na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych⁹ – również wymóg dla wszystkich JST

I na co chcę jeszcze zwrócić uwagę. Na fundusz świadczeń socjalnych. To jest ogromny odpis, który dla nas jako dla samorządu jest trudny w ogóle do wdrożenia. [MnPP3_D1_U2]

Odpis na fundusz świadczeń socjalnych. Na każdego normalnego pracownika tysiąc złotych, na nauczyciela 2.900, tak. Jest różnica? Jest różnica. [PZ3_U1]

- Zagwarantowane w przepisach prawa nauczycieli dotyczące doksztalcania¹⁰ również zostały wskazane w kilku wywiadach jako mające wpływ na budżet oświaty.

Na doskonalenie, doksztalcanie nauczycieli nie mamy wpływu. Ustawowo jest to zawarte 1%. Nawet są sytuacje takie, że nie potrzeba różnych form kursów czy szkolenia, bo ileś już nauczycieli odbyło w danej placówce, no ale są pieniądze. Jesteśmy kontrolowani przez NIK. Czyli środki które są, powinny być przekazane do placówek, czy są przekazane, jak są wykorzystane. Na to wpływu nie mamy. [MnPP3_D1_U2]

Pytani o strukturę budżetów badani na drugim miejscu, za płacami, wymieniają najczęściej wydatki związane z utrzymaniem budynków, tzw. media lub wydatki rzeczowe, w skład których wchodzi energia, woda, wywóz nieczystości, utrzymanie czystości, drobne naprawy i remonty, itp. Ten czynnik również zdaniem wszystkich badanych ma tendencję wzrostową w związku z podwyżkami cen za te usługi, a także wzrostem VAT.

Więc wzrost kosztów powodowany jest głównie tym... wzrostem wynagrodzeń nauczycieli. Ale to już jakby jest sprawa od nas niezależna. No i kosztami ogólnie utrzymania budynków szkół, prawda. Czyli, czyli... (...). Media tutaj, tak dalej. [PZ4_U1]

Jednocześnie ścisły związek z tą grupą kosztów ma jakość budynków, w których mieszczą się placówki edukacyjne. Korzystanie z przestarzałej bazy lokalowej powoduje zwiększone koszty, w szczególności na ogrzewanie (ubytki energii). Z tym faktem również wiążą się inwestycje na termomodernizację służące uzyskaniu oszczędności, o czym jest mowa w dalszej części raportu, przy omawianiu sposobów poszukiwania oszczędności.

Respondenci reprezentujący trzy miasta na prawach powiatu oraz dwa powiaty ziemskie wskazali ponadto na problem dotacji dla placówek niepublicznych. Szczególnym przypadkiem jest powstanie takiej placówki na terenie danej JST, nawet jeśli nie zostały zapewnione środki w subwencji¹¹. Wówczas JST występuje o zwiększenie subwencji, jednak w oczekiwaniu na jej uzyskanie, musi dokonać wypłaty dotacji, co niekorzystnie wpływa na jej płynność finansową.

⁸ Artykuł 73 ustawy Karta Nauczyciela.

⁹ Artykuł 53 ustawy Karta Nauczyciela.

¹⁰ Artykuł 70a ustawy Karta Nauczyciela.

¹¹ Artykuł 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004, Nr 173, poz. 1808).

Przedstawiciele dwóch miast na prawach powiatu oraz dwóch gmin wskazali na wzrost liczby uczniów wymagających specjalnego kształcenia jako na istotny czynnik wpływający na wielkość budżetu oświaty, w tym wzrost subwencji i wzrost budżetu¹².

Wpływ na wielkość budżetu oświaty ma sposób liczenia subwencji przewidujący różnej wielkości stawki w zależności od rodzaju ucznia i szkoły. Na ten fakt zwrócił uwagę respondent reprezentujący powiat ziemski, będący organem prowadzącym dla szkół specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych.

O: No, na pewno ma to wpływ też jacy to uczniowie są, każdy uczeń, że tak powiem, inaczej kosztuje, w innych kategoriach, w innych wagach się mieści w subwencji, w związku z tym inne pieniądze są dla danego ucznia i to też wszystko zależy, jaki typ uczniów będziemy mieć, czy więcej w szkołach zawodowych, co niestety wszyscy chcą mieć wykształcenie średnie i idą do liceów. Dobrze..

B: To jest mniejsza subwencja.

*O: To jest mniejsza subwencja, droższe jest szkolnictwo zawodowe niż ogólnokształcące.
[PZ2_U1]*

Wprawdzie na uczniów szkół zawodowych czy specjalnych przysługuje samorządom wyższa subwencja, ale prowadzenie tego typu szkolnictwa powoduje też wyższe koszty, związane z wynagrodzeniem nauczycieli, ze względu na przysługujące im dodatki oraz na fakt, że w tym przypadku potrzebni są doświadczeni nauczyciele o odpowiedniej specjalizacji.

Ale w przypadku szkół zawodowych takich, jakich są u nas, to nie jest też taka prosta sprawa, bo łatwiejszą [sytuację - dopisek] w tym względzie mają szkoły gminne, u nas już trzeba fachowców, bo jeżeli mamy przedmioty zawodowe w większości szkół średnich, no to trudno jest czasem znaleźć nauczyciela stażystę i nie jest to takie proste, żeby pozbyć się, emerytów też nie mamy za wielu. Więc tutaj specyfika szkół ponadgimnazjalnych ogranicza nas. [PZ2_U2]

Wśród czynników wpływających na budżet oświaty wymieniano także, w szczególności w przypadku respondentów reprezentujących gminy, dowóz dzieci do szkół.

Odnosząc się do kwestii konkurowania między sobą wydatków, które składają się na budżet w zakresie oświaty, to zasadniczym kryterium jest obligatoryjność wydatku. Jeśli konkurują ze sobą wydatki bieżące (nie inwestycyjne), to przewagę mają wydatki obligatoryjne przed nieobligatoryjnymi (dowożenie dzieci niepełnosprawnych przed zakupem pomocy dydaktycznych).

Tutaj (...) zmieniliśmy (...) sposób dowożenia, gdzie zyskujemy miesięcznie 20 tys. zł, no ale co z tego jak nam już pożera to dowożenie tych dzieci niepełnosprawnych. Mieliśmy nadzieję, że to będzie można przeznaczyć na pomoce dydaktyczne itd. [G1_D2]

Natomiast w przypadku konkurowania wydatku bieżącego z wydatkiem inwestycyjnym, rezygnuje się z wydatków inwestycyjnych.

No, przede wszystkim na inwestycje, placówki oświatowe wymagają doinwestowania, jeśli chodzi o remonty, o wyposażenie i głównie z tego rezygnujemy, bo musimy w pierwszej kolejności zabezpieczyć płace nauczycieli i działalność bieżącą [MnPP1_D2].

¹² Przy omawianiu kwestii szkolnictwa specjalnego badani nie wskazywali tego problemu – zob. sekcja dotycząca szkolnictwa specjalnego.

W tym podejściu zgodni są przedstawiciele wszystkich samorządów biorących udział w badaniu. Żaden z nich nie wskazał na pierwszeństwo wydatku nieobligatoryjnego nad obligatoryjnym, czy inwestycyjnego nad bieżącym.

Takie podejście potwierdzają też deklaracje respondentów odnośnie tego, z czego by zrezygnowali, gdyby spała subwencja oraz dochody własne lub tego gdzie szukają i znajdują oszczędności.

Jeżeli subwencja została by zmniejszona, jeżeli lub te dochody nasze by tutaj się jakoś diametralnie zmniejszyły - trzeba powiedzieć wprost leci wszystko to, co nie jest obowiązkowe, wszystko to co nie jest jakby obowiązkiem do zapewnienia. [G5_D1]

po prostu oszczędności są głównie szukane w wydatkach rzeczowych, bo tam coś możemy oszczędzić, mniej pomocy dydaktycznych zakupić, mniej remontów zrobić, natomiast proces dydaktyczny i tak się musi odbywać, nauczycieli musimy zatrudniać. [MnPP7_D2]

Jedno z miast na prawach powiatu, dążąc do ściślejszej kontroli i ograniczenia wydatków inwestycyjnych, wprowadziło dodatkową procedurę decydowania o ich zasadności.

Stąd ten pomysł tu na rezerwę remontową, na rezerwę inwestycyjną, które są uruchamiane na podstawie specjalnych procedur, kontrola podwójna właśnie wydatkowania tych środków, żeby tylko tam je kierować, gdzie one są naprawdę niezbędne, gdzie już po prostu trzeba wykonać dany remont czy przeprowadzić inwestycję, ale no to tak nie wiem, gdzieś w ten sposób zarządzamy. [MnPP2_U1]

Badanie ilościowe pokazuje również pewną hierarchizację wydatków wewnątrz oświaty. W kategorii wydatków bieżących, najbardziej wrażliwe na zmiany wielkości wydatków oświatowych byłyby, w opinii większości respondentów, takie zadania, jak: zakup materiałów i pomocy dydaktycznych oraz utrzymanie infrastruktury placówek i liczby nadgodzin dla nauczycieli. Respondenci wspominają także często o zmianach w poziomie wsparcia uczniów szczególnie uzdolnionych i ubogich. Zmiana wydatków inwestycyjnych dotyczyłaby natomiast w porównywalnym stopniu utrzymania obecnie istniejących budynków i utrzymania wyposażenia placówek.

4.3. Granice oszczędności w wydatkach oświatowych

Kolejny problem jaki poruszany w badaniu to możliwości oszczędności w wydatkach na oświatę. Na wstępie należy przytoczyć wypowiedzi respondentów podważające możliwość zastosowania oszczędności w wydatkach oświatowych – pochodzą one od przedstawicieli różnych typów JST i potwierdzają ogólne nastawienie respondentów do tego tematu.

B: Czyli nie widzi Pani jakiejś możliwości w ogóle oszczędzania w zakresie oświaty?

O: Jeżeli nie nastąpi zmiana w ustawie Karty Nauczyciela i ustawa o systemie oświaty to nie widzę takich możliwości. [MnPP1_U2]

O: Wie pan, oszczędności są już na maksa, już większych się nie da, nie da się wcisnąć w oświatę, bo większość oszczędności skutkowałoby jakością nauczania, na co się nie zgodzę. (...) Nie można. Wydatki na maksa są ściśnięte, powiedzmy, tylko środki czystości, jakieś papier toaletowy i tyle, nie. Nie ma nic więcej. Co do płac nauczycieli, (...) mnie nikt nie pyta, ile ja mam nauczycielom zapłacić, tylko pani minister wydaje tabelę, a ja mam im zapłacić. [G1_D2]

Więc nie mam innego wyjścia, muszę gdzieś szukać oszczędności. Ale też z drugiej strony uważam, że wielkiego pola do manewru nie mam. [PZ2_U2]

Jednak w dalszych rozmowach respondenci wskazywali na różne metody obniżania wydatków.

Ze względu na znaczący udział wynagrodzeń w budżecie oświaty należałoby rozpocząć od analizy oszczędności w tym zakresie. Obniżenie wynagrodzenia nie jest możliwe, zatem inną drogą mogłoby być likwidowanie etatów poprzez zwalnianie nauczycieli i/lub łączenie oraz likwidację szkół.

Do zwalniania nauczycieli jednak przyznało się niewielu przedstawicieli JST biorących udział w badaniu - zidentyfikowano tylko jeden taki przypadek.

Wydatki związane chociażby z odprawami nauczycielskimi, z tej tak zwanej dwudziestki miały zastosowanie w bieżącym roku szkolnym, ponieważ, no, nauczyciele zostali pozbawieni pracy i to jest efekt demografii i obniżenia stopnia organizacyjnego szkół. [PZ5_D1]

W pozostałych przypadkach respondenci wskazywali, że różne metody ograniczania wydatków nie kończyły się zwalnianiem nauczycieli.

W tych szkołach, gdzie ta liczba tych uczniów drastycznie spada, no, tu ci nauczyciele są po prostu przenoszeni. Mówię, mają proponowane pół etatu na przykład, czy dopełnienie etatu w którejś z tych szkół specjalny... (...) No ale tam już np. ktoś odchodzi na emeryturę, no to się nie przyjmuje nowego, tylko się patrzy, przesunąć gdzieś tam tego. [PZ3_U1]

Poniżej cytowany respondent uznaje, że nie tylko zwalnianie nauczycieli, ale również ich odsyłanie na emeryturę jest nieetyczne i nie odważają się tego robić.

Bo z punktu widzenia takiego ludzkiego czy nawet już mówiąc społecznego no to zaczynamy już „szczytać” tych ludzi pracujących w oświacie. My uważamy to za ostateczność. Moglibyśmy też dyrektorowi powiedzieć, no wyrzucić emerytów, bo mamy na 170 nauczycieli, chyba 30 z uprawnieniami emerytalnymi. Ale też nie chcemy po ludzku to zrobić, że podziękować im. I tutaj jest taki dylemat. [G2_D2]

Zwalnianie nauczycieli nie jest popularnym rozwiązaniem również dlatego, że jest kosztowne.

Właściwie wystarczy, że się zamyka szkołę no, to się trzeba nauczycielom wypłacić odszkodowanie wysokości pół rocznego wynagrodzenia i on na drugi dzień może pracować w innej szkole, ale za to, że został zwolniony z karty 20-stej nauczyciela dostaje 6-cio miesięczną odprawę, jeżeli nie ma pracy to przenoszony jest w stan nieczynny i nie pracuje, a dostaje wynagrodzenie podstawowe przez okres pół roku. Także w tym pierwszym półroczu po likwidacji szkoły koszty są większe, bo właściwie za niewykonywanie pracy się płaci [MnPP1_U1]

Częściej respondenci wspominali o nie zatrudnianiu nowych nauczycieli i przenoszeniu nauczycieli między szkołami/placówkami w związku z łączeniem szkół.

Jedyny wpływ to możemy mieć to, co Pani mówiłam, wprowadzić zasadę, że nie zatrudniamy nowych nauczycieli i przy tym niżu demograficznym, jeżeli pojawia się konieczność, no to rozdzielamy nadgodziny dla pozostałych. Nie powodujemy wzrostu zatrudnienia, natomiast jest to jedyny czynnik, na który mamy wpływ. Oczywiście mamy wpływ na to, że możemy

polikwidować placówki i połączyć je, ale to jest bardzo trudne ze względów społecznych.
[MnPP1_D2]

Do łączenia szkół dochodziło, według deklaracji respondentów, w miastach na prawach powiatu, ale również w gminach

Automatycznie koszt wynagrodzenia choćby to były klasy łączone, wynagrodzenie nauczyciela, no subwencja tego nie pokryje, bo od razu wzrastają koszty bardzo wysoko, bo nauczycielowi zgodnie z ustawą trzeba to średnie wynagrodzenie wypłacić. I teraz tak dwie z tych szkół, najmniejsze w tym roku zlikwidowano, znaczy w ubiegłym roku szkolnym, a w tym kalendarzowym i z nowym rokiem mamy o dwie szkoły mniej z tego właśnie powodu. [G3_U1]

Do łączenia lub likwidacji szkoły nie doszło w żadnym z badanych powiatów ziemskich.

Respondenci wskazali również kilkakrotnie na łączenie oddziałów, jako na sposób uzyskania oszczędności w zatrudnianiu nauczycieli. Jednak w badaniu pojawił się również głos przeciwny takiemu rozwiązaniu.

O: U nas wydatki się zwiększają z racji tego, że zmniejsza się ilość dzieci, bo się nam w rocznikach dzieci zmniejszają, więc ilość dzieci w oddziałach się zmniejsza, i w związku z tym...

A nauczyciel musi być, wszystkie rzeczy muszą być, a subwencja jest mniejsza.

B: Aha, rozumiem, czyli Państwo nie zmniejszali liczby nauczycieli, bo...

O: Bo nie dało się, nie mamy klas łączonych - bo jeszcze można było to rozwiązanie, ale jak uczyć w takiej klasie łączonej? [G2_U1]

Zdaniem niektórych badanych można również wpływać na wielkość wynagrodzeń dla nauczycieli poprzez zatrudnianie nauczycieli o niższych stopniach awansu:

To dyrektor placówki decyduje jakiego stopniem awansu zatrudnia ... nauczyciela. Czy to jest stażysta, czy to jest kontraktowy, czy to jest dyplomowany, czy najwyższy stopień awansu. Ale też nie zawsze ma na to wpływ. Dlatego, że jeżeli chodzi o nauczycieli specjalizacji, jest bardzo okrojona ta możliwość po prostu ... pozyskania takiego nauczyciela tańszego nazwijmy to w utrzymaniu. I no niestety bardzo często ... zatrudniani są emerytowani nauczyciele, dyplomowani. Czyli z najwyższym stopniem awansu, którzy są najdrożsi tak naprawdę w utrzymaniu. I u nas wygląda na to, że mamy szkoły zawodowe, ten nauczyciel jest droższym.
[MnPP7_U3]

Wśród wskazywanych w badaniu możliwości oszczędności, mających wpływ na merytoryczną działalność szkół, można jeszcze wymienić odpowiednie układanie siatki zajęć. Takie rozwiązanie dokładnie opisał jeden z badanych.

Daje duże oszczędności, bo jeżeli dzieliliśmy klasy pół na pół, to mieliśmy 10 godzin języka w tej klasie, bo w ogóle w planie nauczania jest 5 godzin języka obcego, z podziałem na grupy wychodzi 10 godzin, a jeżeli teraz z dwóch klas robimy trzy grupy, a nie cztery, no to oszczędzamy 5 godzin na języku. A jeżeli tych grup mamy dosyć dużo, sporą liczbę, czyli tutaj oszczędzamy w ten sposób, no i zgodnie z przepisami, bo tym się kierujemy. [PZ1_U1]

W szkołach zatrudniony jest również personel administracyjny, jednak o szukaniu oszczędności w tym obszarze wspomniał tylko jeden respondent a i to jedynie jako możliwość, a nie rzeczywiście zastosowane rozwiązanie.

Z tym tematem wiąże się również kwestia zlecenia wykonywania niektórych usług, w powszechnym przekonaniu realizowanych obecnie przez personel własny szkoły, na zewnątrz. Takie rozwiązanie pojawiło się w wywiadach rzadko. W dwóch przypadkach zostało uznane za nieopłacalne, a tylko w jednym przypadku respondent przyznał, że zostało zastosowane i dało oszczędności.

Nie zlecamy tych prac, tylko w ramach tutaj zatrudnienia. Tak, nie, nie. Nie, nie praktykowane jest ponieważ to większy koszt. [G3_U2]

Już w szkołach przeprowadziliśmy taki układ, że w specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w [nazwa miejscowości] zrobiliśmy taki układ, że zatrudniliśmy, że mamy firmę zewnętrzną, która sprzęta. Zostało to przekalkulowane, jest to wygodniej, nie ma już pań które są zatrudnione na umowę o pracę, jak były, ale jest firma zewnętrzna, z którą dyrekcja szkoły podpisuje stosowną umowę, warunki wynikają z umowy, wystawiają jedną fakturę na miesiąc, jest płatna i to jest też taka jedna z rzeczy oszczędność. [PZ3_U2]

Kilku respondentów widziało możliwość oszczędności w rezygnacji z niektórych świadczeń merytorycznych, jednak nie obligatoryjnych, takich jak zajęcia pozalekcyjne czy zajęcia z psychologiem lub logopedą.

Zważywszy, że drugim po wynagrodzeniach, składnikiem budżetu oświatowego, jest utrzymanie budynków, w tym ich ogrzewanie, wielu rozmówców wspomniało o inwestycjach w zakresie termomodernizacji obiektów, w celu uzyskania oszczędności w rachunkach za ogrzewanie. Jeden z rozmówców z gmin wskazał na oszczędność związaną z wyborem innego usługodawcy zajmującego się wywozem nieczystości.

W dwóch przypadkach rozmówcy z gmin wskazali na sposób organizacji dowozu dzieci do szkół, jako na źródło oszczędności.

Oczywiście źródłem oszczędności są decyzje o rezygnacji z wydatków nieobowiązkowych, w tym inwestycji, remontów, zakupu pomocy dydaktycznych itp., wskazywane dosyć często przez respondentów jako pomysł na oszczędność oraz jako wydatek przegrywający w konkurencji z wydatkami obligatoryjnymi.

5. Uwarunkowania i źródła finansowania wydatków na oświatę

Niniejszy rozdział poświęcony jest analizie uwarunkowań wydatków przeznaczanych na finansowanie polityki oświatowej przez JST. Przeanalizowano tu kwestie źródeł finansowania wydatków oświatowych, determinant kosztów związanych z polityką oświatową oraz kwestie związane z wykorzystaniem przez JST funduszy europejskich.

5.1. Źródła finansowania wydatków oświatowych

Tworząc budżet na kolejny rok JST kierują się zarówno potrzebami ustalonymi na kolejny rok w arkuszu organizacyjnym, wydatkami z roku poprzedniego w odniesieniu do wydatków rzeczowych oraz przewidywanymi dochodami, w tym przede wszystkim wysokością subwencji i dochodów

własnych. Wysokość subwencji stanowi w wielu analizowanych samorządach „bazę” dla kształtowania a również oceny wydatków oświatowych

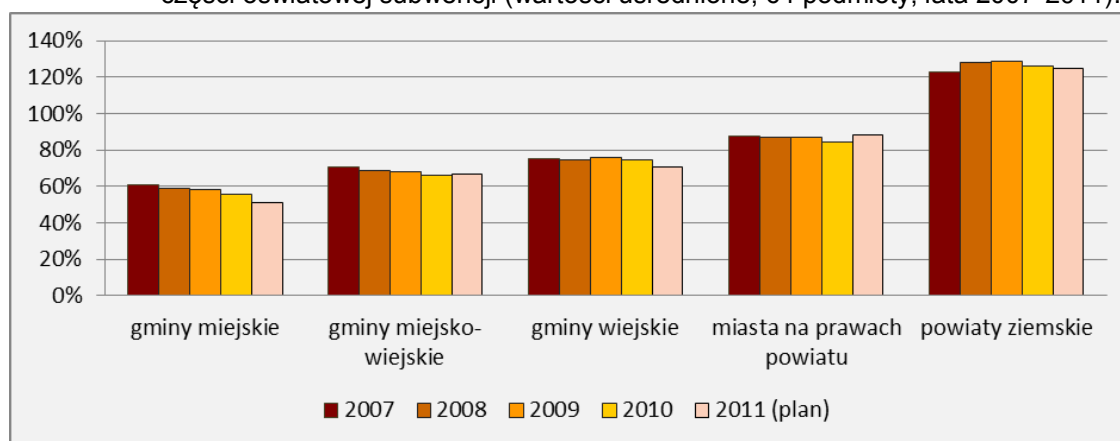
(...) na początkowym etapie planowania budżetu staramy się spiąć wydatki oświatowe w ramach subwencji, więc jakby tutaj chociaż subwencja nie jest znaczącym pieniądzem, ale raczej nie wyobrażamy sobie, żeby mogła być przeznaczona na coś innego. [PZ2_U2]

[Wydatki] corocznie się zwiększają i corocznie się zwiększa kwota, jaką samorząd dokłada do tych wydatków, ponieważ subwencja, która, którą otrzymujemy, niestety nie wystarcza. [G1_U2]

No to ta subwencja nie pokrywa nam ani dotacji podmiotowych, a w piśmie od ministra było powiedziane, że „tak”. Nie pokrywa w ogóle żadnych wydatków bieżących, czyli to jest finansowane wszystko z miasta [MnPP2_U2]

Warto zwrócić uwagę, na zaznaczone już wcześniej zróżnicowanie w podejściu powiatów ziemskich w stosunku do gmin i miast na prawach powiatu. Jak powiedziano większość badanych powiatów finansuje wydatki bieżące na oświatę jedynie z subwencji więc wzrost subwencji jest tożsamy ze wzrostem budżetu na oświatę.

Wykres 1. Odsetek bieżących wydatków na oświatę w badanych JST pokrywanych przez wpływy z części oświatowej subwencji (wartości uśrednione, 64 podmioty, lata 2007-2011).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Biorąc pod uwagę, iż środki przeznaczane na oświatę pochodzą przede wszystkim z subwencji oświatowej, zmiana innych dochodów JST niekoniecznie bezpośrednio musi się przekładać na poziom wydatków na oświatę. Co więcej, wysoki udział wydatków sztywnych automatycznie stabilizuje poziom bieżących nakładów na politykę edukacyjną, wpływając też w istotny sposób na całkowitą wielkość wydatków. Doskonale widać to w sprawozdaniach budżetowych badanych JST, gdzie udział wynagrodzeń z narzutami od nich liczonymi w wydatkach ogółem działu 801 oświata i wychowanie może sięgać w skrajnych przypadkach nawet ponad 90%. Utrata dochodów własnych związana z kryzysem jeśli przekładała się na zamiany w wydatkach na oświatę, to tylko w części inwestycyjnej

Natomiast generalnie rzecz biorąc, ponieważ ostatnie trzy lata są latami takimi dosyć trudnymi z wiadomych względów, w ogóle kryzysu gospodarczego, to wydatki na remonty, na modernizację w obiektach oświatowych były tutaj troszeczkę może mniejsze niż w poprzednich jeszcze latach. [MnPP2_U1]

Zgodnie z opiniami przedstawicieli samorządów, zmiany w wydatkach oświatowych nie mają żadnego związku z zmianami ich dochodów własnych

O: Biorąc ten okres pod uwagę, no to bym powiedziała, że [dochody miasta] nieznacznie rosły, tak dochody, w ostatnim roku 2010 spadły w porównaniu do poprzedniego, ale to mówię, generalnie można przyjąć tendencję, że nieznacznie rosły.

B: (...) czy w związku z tym ten wzrost jakoś się przełożył na wydatki w oświacie?

O: Nie, no wydatki rosły jeszcze szybciej niż nasze dochody. [MnPP3_U1]

Z tym, że to jest tak wydatki na oświatę wzrastają niewspółmiernie do stopnia wzrostu wpływów do gminy. I to, ta różnica, to jest dysproporcja z każdym rokiem coraz większa. [G5_D1]

Tak naprawdę gmina [nazwa], z racji swojego położenia i charakteru tej gminy, ma dochody na niemalże stałym poziomie. (...) W związku z tym, nie sposób mówić o jakimś znaczącym wzroście dochodów w poszczególnych, w ostatnich latach. Tak więc, wzrost dochodów jest znikomy i też taki znikomy wpływ jest na wydatki na oświatę. Tym niemniej, pomimo tego znikomego wpływu, znikomego wzrostu dochodów na terenie gminy, niestety jest wprost proporcjonalnie odwrotny wzrost wydatków w oświacie [G3_D1]

Jak pokazuje przeprowadzona analiza dokumentów, niemal wszystkie badane JST osiągają dochody własne z tytułu wynajmu pomieszczeń, odsetek na rachunkach bankowych, opłat za korzystanie z sal, basenów itp., jednak skala tych dochodów jest wręcz symboliczna – ich udział w wydatkach stanowi w większości przypadków kilka dziesiątych procenta. Co ciekawe, o innych źródłach dochodu w obszarze oświaty wspomniało bowiem niewielu respondentów badania jakościowego, przy czym reprezentowali oni wszystkie typy JST. Wśród podejmowanych działań wymieniano przede wszystkim wynajem pomieszczeń placówek edukacyjnych lub sprzętu (np. centrum kształcenia praktycznego), jak również innych elementów majątku, przykładowo autokaru lub terenu pod reklamę, a także świadczenie usług szkoleniowych. Przy czym potencjalne wpływy z takiej działalności są uzależnione od położenia szkoły. Jeśli jest ona w niewielkiej gminie położonej peryferyjnie nie będą to dochody znaczne

B: To był jeden taki przykład, ale można też zmienić dostawcę energii na tańszego albo wynajmując powierzchnię szkoły

O: No można różne sztuczki robić

B: To są dodatkowe chyba wpływa, prawda?

O: No jaka skala jest tych wpływów? No nie, to nie są tak znaczące środki, że warto by się tym zająć [G1_D2]

W miastach na prawach powiatu mogą być to natomiast dochody istotne:

Także nawet to są takie dochody, że jedna szkoła wtedy, kiedy była możliwość gromadzenia przez kilka lat, bo w tej chwili już nie ma, trzeba w ciągu roku te pieniądze wydać, to zgromadziła na całą termomodernizację budynku, także to są nawet pokaźne pieniądze, tutaj gdzie wynajmują jakimś uczelniom wyższym na weekendy sale. Także tutaj są nawet niezłe pieniądze. Także szkoły tutaj nasze chętnie te, które mają jeszcze w miarę takie warunki, to te wynajmy prowadzą. [MnPP7_U5]

Jedynym dodatkowym źródłem finansowania oświaty spotykanym powszechnie są środki uzyskiwane od rodziców, o czym była już mowa w poprzedniej części raportu oraz fundusze europejskie.

Większość respondentów badania ilościowego stwierdziła, iż dotacje unijne pozwoliły zrealizować przedsięwzięcia, których samorząd nie mógł sfinansować z własnych środków, dofinansowały przedsięwzięcia lokalne, uzupełniając wcześniejsze działania samorządu i były elementem lub początkiem dłuższego cyklu przedsięwzięć. Również badanie jakościowe sugeruje brak możliwości realizacji danych przedsięwzięć bez wkładu UE lub na zrealizowanie podobnych przedsięwzięć w mniejszym zakresie lub dłuższym okresie czasu. Wybór konkretnych przedsięwzięć wydaje się być motywowany przede wszystkim możliwością realizacji przedsięwzięć, których samorząd nie mógł sfinansować z własnych środków.

Wyniki analizy dokumentów pokazują, iż fundusze europejskie przeznaczone są na modernizację obiektów szkolnych (termomodernizacje, remonty infrastruktury sportowej szkół, budowę lub rozbudowę placówek, zakup pomocy dydaktycznych) – w ramach RPO, na stypendia dla uczniów i studentów – w ramach ZPORR, na realizację projektów typu programy rozwojowe szkół ogólnych i zawodowych – w ramach PO KL. Zakres projektów miękkich obejmuje takie obszary jak zajęcia pozalekcyjne, wyrównawcze, przygotowujące do egzaminów, językowe, komputerowe, wsparcie psychologiczne, wsparcie dla dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, doradztwo zawodowe. W kilku dokumentach pojawiły się informacje o szkoleniach dla nauczycieli w ramach projektów współfinansowanych z UE..

Zgodnie z deklaracjami respondentów badania ilościowego dotacje z UE przeznaczone były głównie na realizację dodatkowych zajęć dydaktycznych, zakup pomocy dydaktycznych i realizację programów wyrównawczych. Więcej niż połowa badanych zadeklarowała też, że szkoły z ich JST aplikowały o wsparcie z funduszy europejskich bez pośrednictwa samorządu.

Podobne wnioski płyną też z badania jakościowego. Zgodnie z jego wynikami badane samorzady sięgają zarówno po środki na projekty miękkie (przy czym niektóre z nich są realizowane na zasadzie projektów systemowych, czyli bez procedury konkursowej) jak i projekty inwestycyjne.

Badane dokumenty, w tym uchwały budżetowe i uzasadnienie do nich, nie przynoszą informacji w zakresie podejmowania działań mających na celu zapewnienie finansowania projektów po zakończeniu finansowania unijnego. Informacji takich nie przynoszą także wyniki badania ilościowego i jakościowego.

5.2. Edukacja a inne na wydatki samorządu

Z punktu widzenia polityki wydatkowej JST wobec oświaty ważna jest ocena jak jest ona postrzegana na tle innych samorządowych zadań. Z jakimi zadaniami konkuruje a jakie są wobec niej komplementarne.

Uczestnicy badania ilościowego zostali poproszeni o wskazanie trzech zadań, które ich zdaniem najsilniej są powiązane z realizacją zadań z zakresu edukacji publicznej. Otrzymano katalog kilkunastu różnych zadań. Najważniejsze z nich to (wybrano te gdzie było powyżej 5% wskazań)

- kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe; 19.0%
- pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze; 16.3%
- kultura (biblioteki i inne instytucje kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami); 14.1%
- ochrona zdrowia; 6.8%

- współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych; 6.5%
- polityka prorodzinna; 6.1%
- drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego; 5.3%

Analiza danych uzyskanych w ramach badania ilościowego dostarcza również informacji na temat konkurencji wydatków na edukację z innymi wydatkami ponoszonymi przez JST dostarcza również. Zapytano przedstawicieli samorządów o to jak na ich decyzje wydatkowe wpłynąłby wzrost lub spadek subwencji oświatowej oraz dochodów własnych samorządów. W obu przypadkach, zmiany dotknęłyby przede wszystkim dwu grup wydatków (po około 25% wskazań) oświaty oraz wydatków na utrzymanie i przede wszystkim inwestycje w sieć drogową. Inne dziedziny, choć również wymieniane przez respondentów, wskazywane były znacznie rzadziej. Można zatem stwierdzić, że główną kategorią wydatków konkurujących z oświatowymi są wydatki związane z transportem drogowym. Nie widać przy tym znaczących różnic w tym względzie pomiędzy różnymi typami JST.

Powyższe wnioski w dużej mierze potwierdzają wywiady przeprowadzone w ramach badania jakościowego. Przede wszystkim wszyscy respondenci zauważają, że oświata to największa część bieżących wydatków samorządów. Jednocześnie wydatki na oświatę w zasadniczej większości są związane z obligatoryjnymi zadaniami, wobec których jak pokazano we wcześniejszej części raportu według opinii respondentów trudno szukać oszczędności.

B: Czyli te wydatki [na oświatę] są po prostu traktowane, jako priorytetowo...

O: Priorytetowo i zabezpieczane każdego roku do końca. No muszą być, bo przecież jakby nie były to by spotkały się z interwencją...[MnPP1_U1]

Po pierwsze, jeśli chodzi o oświatę nigdy nie możemy sobie pozwolić na to, żeby zabrać coś kosztem takich zadań, które są niezbędne, wynagrodzenia muszą być i te wszystkie wynikające z przepisów prawa kwoty dla nauczycieli, to jest jakby priorytet. [PZ3_D2]

W sytuacji konieczności dokonania wyboru między różnymi wydatkami w budżecie, respondenci wszystkich typów JST jednogłośnie wskazywali na brak konkurencji w odniesieniu do wydatków obligatoryjnych, i na istnienie konkurencji między wydatkami inwestycyjnymi.

Natomiast jest według mnie konkurencja między inwestycjami w oświacie i inwestycjami innymi. I tutaj ta konkurencja się pojawia. Ona jest dla nas o tyle trudna, dla nas, jako oświaty, że w konkurencji startujemy z pomysłami dotowanymi z Unii Europejskiej, czyli relatywnie tańszymi. I na pewno ten boom pieniędzy europejskich trochę zmniejszył to, co by się mogło wydarzyć w infrastrukturze sal gimnastycznych, basenów, boisk oświatowych, prawda? Tu konkurencję widzę. [MnPP2_D2]

W powyższej wypowiedzi respondent wyraźnie różnicuje podejście do wydatków oświatowych w zależności od tego czy są one obligatoryjne czy nie. Wskazuje także na istotny obszar – jakim są fundusze unijne na projekty twarde - na którym inwestycje w oświatę, mające mniej szans na dofinansowanie ze środków UE niż inny typ inwestycji, są zapewne realizowane w mniejszym zakresie niż byłyby, gdyby wszystkie rodzaje inwestycji miały takie same szanse w tym względzie (tyle samo możliwości dofinansowania). Zatem w przypadku tego dużego miasta na prawach powiatu, zdaniem respondenta, inwestycje w edukacji są w mniej korzystnym położeniu niż inne rodzaje inwestycji, które mogą w większym zakresie uzyskać dofinansowanie UE.

To, iż konkurencja między wydatkami oświatowymi, a innymi wydatkami budżetowymi odbywa się jedynie na polu inwestycji i nie dotyczy wydatków bieżących, potwierdzają również wypowiedzi innych respondentów.

(...) ale jest, bo jeżeli trzeba dołożyć na coś, na przykład, na inwestycje w szkolnictwo, te niezwiązane z procesem edukacyjnym, no to wtedy są, każdy radny chciałby u siebie mieć inwestycje, czemu dokładać do szkoły i wtedy już są dyskusje i wtedy to koliduje. [G3_U1]

Obligatoryjne wydatki na oświatę stanowią natomiast skuteczną konkurencję dla wydatków inwestycyjnych, również z innych obszarów niż edukacja. W tym względzie również istnieje zgodność przedstawicieli wszystkich typów JST.

Wydatki na oświatę mają pierwszeństwo przed wydatkami inwestycyjnymi na inne cele. Zaczynamy mówić, musimy dać tutaj mniej, żeby tę oświatę tutaj na stałym poziomie utrzymywać. Nie zrobimy trzech kilometrów drogi tylko powiedzmy dwa kilometry [G1_D2]

to też jest tak jak z oświatą, że są pewne wydatki, które musimy ponieść i które nas obligują jakieś tam ustawy i niestety musimy ponieść. Bardziej wtedy nie realizujemy jakichś inwestycji. [MnPP3_U1]

To, że wydatki oświatowe mają charakter wydatków „bezkonkurencyjnych” wynika również ze wskazań respondentów odnośnie wydatków, z których by zrezygnowano w przypadku braku środków (spadku dochodów).

B: A gdyby subwencja została zmniejszona, albo dochody gminy uległy zmniejszeniu to, z czego by pan zrezygnował?

O: (...) Jak będzie zmniejszona, to będę wtedy szukał oszczędności zaś kosztem podatników, inwestycji na terenie gminy.

B: Rozumiem...

O: Zaś nie zrobię gdzieś chodnika, nie zrobię czegoś, nie zrobię czegoś, tylko dam na oświatę. [G2_D1]