

DECENTRALIZACJA W POLSCE W LATACH 1990–1999 — TWORZENIE SYSTEMU

Anthony Levitas, Jan Herczyński



Spis treści:

2.1. Wstęp	3
2.2. Dziedzictwo przeszłości	4
2.3. Polityka decentralizacji: reformy roku 1990	7
2.4. Wyłanianie się prawnych podstaw reformy oświaty	9
2.5. Przekazanie szkół samorządom	14
2.6. Finansowanie oświaty w latach 1990-1999	20
2.6.2. Finansowanie szkolnictwa podstawowego	22
2.6.3. Finansowanie szkolnictwa ponadpodstawowego	24
2.6.4. Nowelizacja Karty nauczyciela i kryzys 2000 roku	31
2.7. Zarządzanie oświatą w latach 1990-1999	34
2.7.1. Zarządzanie przedszkolami	34
2.7.2. Zarządzanie szkołami podstawowymi i utworzenie gimnazjów	37
2.7.3. Zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi	43
Bibliografia	45
Ustawy omawiane w tekście	48
Załącznik 1. Podstawowe dane o szkołach	49
Załącznik 2. Podział subwencji oświatowej w 2000 r.	51

Spis tabel:

Tabela 1. Przekazanie samorządom szkół podstawowych i ponadpodstawowych w latach 1990-1999
Tabela 2. Liczba przedszkoli i wychowanków na wsi i w mieście w latach 1990-1999
Tabela 3. Udział wychowanków przedszkoli w ogólnej liczbie dzieci w wieku 3–6 lat
Tabela 4. Średnia wielkość oddziału przedszkolnego
Tabela 5. Wydatki ponad otrzymaną subwencję oświatową w 1998 r.
Tabela 6. Udział płac w gminnych budżetach oświatowych (w %)
Tabela 7. Udział inwestycji w gminnych budżetach oświatowych (w %)
Tabela 8. Szkoły podstawowe i gimnazja w różnych gminach
Tabela 9. Uczniowie w szkołach ponadpodstawowych
Tabela 10. Główne dane o szkołach podstawowych w latach 1990-1999
Tabela 11. Udziały w subwencji oświatowej w 2000 roku
Tabela 12. Podstawowe dane o liceach 1995-1998

Spis rysunków:

Rys. 1. Udział wydatków budżetu państwa na oświatę jako procent PKB
Rys. 2. Udział wydatków budżetów samorządów na oświatę (jako % PKB)
Rys. 3. Realne wydatki na wychowanka przedszkola
Rys. 4. Udział oświaty w budżetach gmin

2.1. Wstęp

W okresie od upadku komunizmu w roku 1989 do roku 2000 Polska przekazała demokratycznie wybranym samorządom terytorialnym odpowiedzialność za zarządzanie 35 tysiącami przedszkoli, szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych. Jednocześnie rząd istotnie zmienił strukturę i podstawy programowe oświaty, zreformował zasady kierowania i sposób jej finansowania. Były to głębokie zmiany, które zaszły szybko, mimo niełatwych warunków ekonomicznych.

Celem niniejszego rozdziału jest bliższe zbadanie przebiegu przekazywania samorządom lokalnym odpowiedzialności za oświatę w ciągu pierwszej dekady transformacji ustrojowej. Koncentrujemy się na tym aspekcie reform oświaty z trzech przyczyn. Po pierwsze, zarówno eksperci, jak i zwykli obserwatorzy polskich reform, poświęcają samorządom zaskakująco mało uwagi, mimo że w latach 1989–2000 przejęły one prowadzenie wszystkich szkół podstawowych, ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, a także ogromną większość placówek oświatowych. Po drugie, od wprowadzenia decentralizacji wszystkie reformy ustrojowe polskiej oświaty są dokonywane rękami samorządów i muszą uwzględniać zakres ich władzy, motywację, możliwości finansowe oraz strategiczne priorytety. Pierwszym takim egzaminem dla samorządów, zdanym celująco – jak dalej opisujemy – była reforma gimnazjalna. I po trzecie, uważamy, że przekazanie odpowiedzialności za zarządzanie i finansowanie oświaty jest nadal nie do końca przejrzyste. Niejasności widoczne podczas pierwszej dekady decentralizacji polskiej oświaty, a więc nie do końca rozstrzygnięte dylematy, kto jest odpowiedzialny za ustalanie i finansowanie płac nauczycieli, kto jest odpowiedzialny za ich zatrudnianie i zwalnianie, i wreszcie, kto jest odpowiedzialny za monitorowanie jakości szkół i za nadzorowanie programu naprawczego, kiedy szkoły mają kłopoty, nadal trapią nasz system oświatowy.

Trudności powstałe w wyniku procesu decentralizacji nadal ograniczają gotowość i zdolność samorządów do stawienia czoła strategicznym wyzwaniom, przed którymi stoją ich systemy szkolne. Szczegółowe omówienie tego procesu jest dlatego nadal ważne i interesujące. Staramy się wyjaśnić, w jaki sposób i w jakich okolicznościach te trudności powstały, a także ocenić ich znaczenie dla późniejszego rozwoju edukacji polskiej. Z tego powodu fragmenty opowieści historycznej są przemieszane z rozważaniami bardziej analitycznymi.

Na początku tego rozdziału omawiamy krótko scentralizowany system polskiej oświaty przed 1989 r., aby wyjaśnić zarówno motywy decentralizacji oświaty, jak i podstawowe problemy strukturalne, przed którymi stanęły samorządy. Po tym wstępie przyglądamy się bliżej procesowi przekazania odpowiedzialności za poszczególne poziomy oświaty samorządom oraz napięciom, które się w tym procesie ujawniły. Następnie śledzimy skomplikowany proces faktycznego przejścia szkół przez samorządy i przechodzimy do

bardziej szczegółowej analizy decentralizacji finansów oświaty. Na końcu opisujemy, co samorządy były w stanie – i czego nie były w stanie – zrobić ze swoimi systemami szkolnymi w pierwszej dekadzie decentralizacji, tj. w latach 90. XX wieku. Kończymy wnioskami dotyczącymi opisanego procesu reform¹.

2.2. Dziedzictwo przeszłości

W latach 1947–1990 polityka oświatowa Polski była podporządkowana zasadom centralnego planowania całej gospodarki narodowej przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR). W latach 50. XX w. szybko zwiększono udział dzieci uczęszczających do szkół powszechnych i skutecznie zlikwidowano analfabetyzm. PZPR podjęła też próbę zwiększenia liczby dzieci robotników i chłopów w liceach ogólnokształcących i na uniwersytetach, aby zmniejszyć wpływy dotychczasowej „burżuazji” we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Polscy komuniści nie wprowadzili jednak, jak to zrobiły rządy w innych krajach bloku wschodniego, systemu *numerus clausus*. Uczniowie z rodzin chłopskich i robotniczych otrzymywali wysokie stypendia w liceum i mieli prawo do dodatkowych punktów „za pochodzenie” przy egzaminach wstępnych na uczelnie. Przede wszystkim jednak stworzyli liczne, wąsko wyspecjalizowane szkoły zawodowe, kształcące robotników na potrzeby planów pięcioletnich. U szczytu stalinizmu szkoły zawodowe były zarządzane przez ponad 15 branżowych ministerstw oraz specjalną agencję szkolnictwa zawodowego². Ministerstwo Oświaty zarządzało uniwersytetami, a poprzez sieć wojewódzkich kuratoriów oświaty i wychowania, również szkolnictwem podstawowym i licealnym. Kuratoria ustalały budżety szkół, zatrudniały i zwalniały dyrektorów, sprawowały ścisłą kontrolę programową i ideologiczną nad nauczycielami i uczniami.

W latach 60. PZPR zaczęła ograniczać wzrost liczby studentów, gdyż jej zdaniem Polska nie potrzebowała tylu wykształconych ludzi. Jednocześnie rosnąca stagnacja gospodarcza oraz słabnący zapał rewolucyjny powodowały, że partia zwracała mniejszą uwagę na wspieranie edukacji dzieci z zaniedbanych środowisk. W rezultacie, zanim system upadł, tylko 10% dzieci wiejskich uczęszczało do liceów i mniej niż 5% z nich otrzymywało dyplom magisterski³.

¹ Autorzy niniejszego raportu wiele zawdzięczają rozmowom z Ireną Dzierżgowską oraz Anną Radziwiłł, dwiema najważniejszymi – być może – autorkami koncepcji omawianych poniżej reform. Ich odejście bardzo zubożyło polskie środowisko edukacyjne. Dziękujemy Eugeniuszowi Buśko, Stanisławowi Rogowi, Annie Urbanowicz, Mikołajowi Herbstowi, Kenowi Davey, Luisowi Crouch oraz Januszowi Twardowskiemu za pożyteczne dyskusje oraz uwagi do wcześniejszych wersji tekstu. Bardzo wiele zawdzięczamy Andrzejowi Karwackiemu, byłemu wiceministrowi Edukacji Narodowej, z którym przez niemal dwa lata mieliśmy zaszczyt blisko współpracować. Odpowiedzialność za wszystkie błędy co do faktów i interpretacji spoczywa tylko na nas.

² Był to Centralny Urząd Szkolenia Zawodowego. Po 1956 roku Ministerstwo Oświaty przejęło część szkół zawodowych i zaczęło kontrolować programy nauczania wszystkich szkół, w tym szkół prowadzonych przez ministerstwa branżowe oraz przez duże państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe.

³ S. Golinowska i E. Rumińska-Ziemny (red.), *Dostęp do wykształcenia. Raport na temat rozwoju społecznego w Polsce*, UNDP/CASE, Warszawa, 1998.



Pomimo instrumentalnego podejścia przez PZPR do oświaty, zachowały się mechanizmy wpływające pozytywnie na poziom edukacji: konkurencyjne egzaminy wstępne na uczelnie wyższe i do szkół średnich, przetrwanie przedwojennych tradycji w wielu środowiskach nauczycielskich oraz względne otwarcie Polski na Zachód, pozwoliły na zachowanie elitarnych szkół⁴. Zapewniały one wysoką jakość kształcenia, jednak stosowane w nich metody nauczania oparte były na nauce pamięciowej i na doskonaleniu wiedzy z wąsko wyspecjalizowanych przedmiotów. Partyjna propaganda deformowała nauczanie (zwłaszcza historii i literatury), zaś scentralizowane ustalanie programów i budżetów szkolnych nie pozostawiało wiele miejsca na różnorodność i innowacje na poziomie szkoły bądź klasy.

Centralne finansowanie oświaty oraz stosowanie egzaminów wstępnych do szkół średnich oznaczało, że obowiązkowe rejony szkolne na tym etapie kształcenia były niepotrzebne. Nie istniały rejony szkolne dla szkół średnich – rodzice mogli wysyłać dzieci do dowolnej szkoły, która zgodziła się je przyjąć. Ponadto większość szkół ponadpodstawowych była zlokalizowana w miastach, dlatego wielu uczniów z terenów wiejskich musiało dojeżdżać do szkół. Natomiast w szkolnictwie podstawowym obowiązywała rejonizacja – szkoła rejonowa musiała przyjąć wszystkie dzieci zameldowane na jej terenie, ale rodzice mieli także prawo wyboru innej szkoły.

Na początku swych rządów, po 1945 r., partia przeznaczała na oświatę wysoki procent PKB. Jednak wydatki na usługi społeczne (w tym na edukację) spadały, jak w całym świecie komunistycznym, wraz z malejącym wzrostem gospodarczym i kolejnymi próbami przyspieszenia gospodarczego poprzez nowy wysiłek inwestycyjny. Zakładane cele inwestycji i wydatków, ustalane w partyjnych planach pięcioletnich, zostały osiągnięte tylko raz – tym wyjątkiem był plan na lata 1966–1970⁵. Również planowanie strategiczne w obszarze oświaty z upływem lat stawało się coraz słabsze. Pod koniec lat 60. Polska skutecznie wdrożyła przedłużenie szkół podstawowych do 8 lat, jednak dalsze planowane reformy, przede wszystkim wprowadzenie szkół 10-letnich w 1973 r. nie powiodły się⁶. Reforma ta została porzucona w 1980 r. pod naciskiem „Solidarności”⁷.

Finansowanie poszczególnych typów szkół było oparte na wydatkach „historycznych” (z poprzednich lat szkolnych), a dyrektorzy, kuratoria, MEN i ministerstwa branżowe uczestniczyli w rozgrywkach o dodatkowe środki. Istotną rolę zaczęła odgrywać rywalizacja wojewódzkich ośrodków władzy walczących o większe nakłady prowadzone na swoim terytorium szkoły (np. szkoły zawodowe na Śląsku). W rezultacie doszło do silnego zróżnicowania wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia.

4 J. Connelly, *The Captive University*, Chapel Hill North Carolina, 2000.

5 S. Golinowska, *Rola Centrum w kształtowaniu struktury spożycia*, PWE, Warszawa 1990.

6 Zob. J. Szczepański, (red.), *Raport o stanie oświaty*, Warszawa 1973.

7 S. Golinowska, *Rola Centrum...*



Postulaty opozycji formułowane w tzw. drugim obiegu pozostawały, oczywiście, bez echa. Kiedy nieoczekiwanie dla władz, w 1980 r., pojawił się Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ), żądania pełnego unowocześnienia polskiego systemu oświaty nabrały nowej mocy. Po obu stronach politycznego podziału oczekiwano konsolidacji i uproszczenia administracji szkolnej, unowocześnienia programów i metod nauczania, a także zwiększenia wydatków. Ponadto obie strony argumentowały, że niskie płace nauczycielskie doprowadziły do negatywnej selekcji do zawodu.

„Solidarność” podkreślała, że zarówno negatywna selekcja, jak i inne, podstawowe problemy oświaty, były wynikiem podporządkowania partyjnej ideologii (warto zauważyć, że po wojsku i policji, nauczyciele byli grupą zawodową o najniższym procencie członków „Solidarności”). Podczas gdy grupka reformatorów wewnątrz partii mówiła o uspołecznieniu szkół poprzez stworzenie rad szkolnych złożonych z nauczycieli, rodziców i zewnętrznych ekspertów, „Solidarność” żądała prawa do tworzenia szkół samorządnych, w których dyrektorzy byliby wybierani przez rady pedagogiczne⁸. Te żądania były bardzo zbliżone do podejmowanych przez „Solidarność” prób wyjęcia zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi z rąk centralnej biurokracji i przekazania go wybranym radom pracowniczym⁹. W istocie stosunek „Solidarności” do oświaty we wczesnych latach 80. był częścią ogólniejszej strategii uzyskania kontroli w różnych sferach życia społecznego bez bezpośredniego kwestionowania zasady władzy jednej partii. Związek żądał także wycofania się państwa z wymuszonej ateizacji systemu szkolnego i prowadził zażarte, choć rzadko zakończone sukcesem walki o liberalizowanie programów szkolnych (związek osiągnął np. wprowadzenie historii jako obowiązkowego przedmiotu do programu zasadniczych szkół zawodowych).

Żywiotowy okres szesnastu miesięcy funkcjonowania „Solidarności” zakończył się 13 grudnia 1981 r. utworzeniem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON), ogłoszeniem stanu wojennego i delegalizacją Związku. Miesiąc później Sejm przyjął ustawę – Karta nauczyciela¹⁰. Jak niektóre akty legislacyjne podjęte bezpośrednio po wprowadzeniu stanu wojennego, Karta przyjęła wiele postulatów opozycji, formułowanych przez „Solidarność”¹¹. Ustawa zwiększyła uprawnienia oraz bezpieczeństwo pracy zarówno dyrektorów szkół, jaki rad pedagogicznych. Zredukowała też obowiązkowe pensum nauczycielskie z 21 do 18 godzin pracy tygodniowo.

Przez całe lata 80. XX wieku ani „Solidarność”, ani PZPR nie widziały związku między reformą oświaty a samorządem terytorialnym. Związek taki nie miał uzasadnienia

⁸ Taka była pozycja negocjacyjna NSZZ „Solidarność” podczas dyskusji z Ministerstwem Oświaty w kwietniu 1981, zob. T. Bochwic, *Narodziny i działalność Solidarności Oświaty i Wychowania 1980-1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

⁹ A. Levitas, M. Federowicz, *Polish Works Councils under Communism and Neoliberalism: 1944-1991*, w: J. Rogers, W. Streek (red.), *Contemporary Works Councils*, University of Chicago Press, 1995.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.

¹¹ Dotyczy to zwłaszcza ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym.

historycznego, gdyż nawet w okresie międzywojennym Polska nie miała tradycji udziału samorządów w zarządzaniu szkołami. Przeświadczenie, że samorządy są niezbędnym elementem przyszłego demokratycznego porządku, również nie miało wielu zwolenników. W istocie, do upadku systemu komunistycznego powiązanie reformy szkolnictwa z reformą samorządową było prawdopodobnie nie do pomyślenia.

2.3. Polityka decentralizacji: reformy roku 1990

Od lutego do kwietnia 1989 r. przedstawiciele PZPR i NSZZ „Solidarność” prowadzili obrady Okrągłego Stołu. Celem negocjacji było znalezienie pokojowego wyjścia z impasu politycznego i ekonomicznego, w jakim znalazła się Polska. Negocjacje objęły wszystkie sfery życia społecznego i politycznego.

Przy podstoliku oświatowym „Solidarność” uzyskała zgodę PZPR na zasadę ideologicznej neutralności szkoły i na osłabienie państwowej kontroli nad systemem edukacji. Nauczyciele uzyskali prawo do wyboru podręczników, przedmiot „wiedza o społeczeństwie” (z dotychczasowym ideologicznym programem) został usunięty z egzaminów maturalnych, rodzice i nauczyciele zaś uzyskali prawo do zakładania niezależnych szkół społecznych. Jako kompromis pomiędzy żądaniami „Solidarności” (wybieranie dyrektora szkoły przez nauczycieli) i dążeniem partii (pozostawienie wyboru w rękach kuratorów), uzgodniono tworzenie niezależnych komisji konkursowych wybierających dyrektorów. Rząd obiecał radykalnie zwiększyć nakłady na oświatę: z 4% do 7% PKB (warto zauważyć, że obietnica ta nigdy nie została zrealizowana¹²). Żadna ze stron nie podnosiła roli samorządów w oświacie, a prace podstolików dotyczących oświaty oraz samorządów nie były w trakcie negocjacji uzgadniane.

Głównym rezultatem obrad Okrągłego Stołu było historyczne porozumienie w sprawie przeprowadzenia w czerwcu 1989 r. częściowo wolnych wyborów do Sejmu, ponowna rejestracja „Solidarności”, jak również niejawne uzgodnienie, że niezależnie od wyników wyborów opozycja nie będzie obciążać partii kryminalną odpowiedzialnością za okres komunizmu (polityka „grubej kreski”). Kandydaci popierani przez „Solidarność” zwyciężyli w czerwcowych wyborach¹³. W sierpniu PZPR została opuszczona przez swoje partie satelickie (SD i ZSL). We wrześniu obóz „Solidarności” utworzył pierwszy polski niekomunistyczny rząd po II wojnie światowej.

Rząd ten stanął przed dramatycznym splotem wyzwań politycznych i ekonomicznych. Przede wszystkim musiał odzyskać kontrolę nad gospodarką stojącą na krawędzi hiperinflacji

¹² Zob. T. Bochwic, *Narodziny i działalność ...*; oraz J. Żurek, *Wybór źródeł do historii Solidarności Oświaty i Wychowania 1980-1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

¹³ W wyborach do Sejmu kandydaci bezpartyjni mogli ubiegać się o 35%, tj. 161, miejsc; wszystkie zdobyli kandydaci „Solidarności”. Całkowicie wolne były natomiast wybory do Senatu; kandydaci „Solidarności” zdobyli w Senacie 99 mandatów (na 100).

oraz możliwie jak najszybciej stworzyć podstawy gospodarki rynkowej. Równocześnie należało budować system demokracji wielopartyjnej. Oświata była na odległym miejscu na liście politycznych priorytetów. Podstawowym zadaniem rządu i Ministerstwa Finansów było szybkie przygotowanie radykalnego programu stabilizacji ekonomicznej i urynkowienia gospodarki.

Pomimo spadającej popularności i ogromnych trudności w codziennym zarządzaniu państwem reformatorzy postanowili w tym samym czasie utworzyć demokratycznie wybierane samorządy terytorialne (gminy). Decyzję tę podjęto pod wpływem dwóch niezależnych obaw. Przede wszystkim reformatorzy rządowi nie mogli mieć zaufania do aparatu administracyjnego odziedziczonego po poprzednim systemie. Mieli poczucie, że im dłużej partyjni biurokraci pozostają na swoich miejscach władzy, tym większe będą ich możliwości sabotowania reformatorskich wysiłków rządu. Ponadto reformatorzy mieli bolesną świadomość, że nie reprezentują politycznych partii zdolnych współzawodniczyć z „dziedzicem PZPR” – Sojuszem Lewicy Demokratycznej (SLD). Obóz „Solidarności” nie był spójną strukturą i szybko zaczął się dzielić. Niezależnie od ekonomicznych i społecznych argumentów co do znaczenia samorządów, reformatorzy widzieli w ich szybkim utworzeniu najlepszy sposób, by pozbyć się biurokracji, której nie ufali i stworzyć grunt sprzyjający powstaniu nowych partii¹⁴.

Wiosną 1990 r. rząd pospiesznie przeprowadził przez Sejm ustawy niezbędne do wybrania już w maju władz rad 1600 gmin wiejskich i 800 miast. Ustawy te określiły zasady wyboru władz samorządowych oraz ich strukturę organizacyjną. Przypisały też gminom odpowiedzialność za podstawowe usługi publiczne, takie jak dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów, organizację transportu publicznego, utrzymanie lokalnych dróg, miejskie systemy ogrzewania, planowanie przestrzenne, mieszkania komunalne, i przekazały im własność wielu nieruchomości oraz zasobów związanych z tymi usługami. Gminy miały też, co szczególnie istotne, zagwarantowane niezależne budżety oraz ustawowo określone przychody z udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT), dotacji oraz własnych opłat¹⁵. Jednym słowem, ustawodawstwo przyjęte w zawrotnym tempie w 1990 r., wprowadziło w ruch lokalną politykę wyborczą, odebrało państwu ważne funkcje społeczne, i wyposażyło gminy w prawa, aktywa i przychody niezbędne do tego, by stały się one niezależnymi graczami, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym.

Pokazuje to, że odpowiedzialność za oświatę została przekazana samorządom nie dlatego, że były traktowane jako ważny partner reformy oświatowej, ale dlatego, że „Solidarność” widziała w decentralizacji najszybszą drogę do demontażu państwa

¹⁴ Temat ten jest szerzej omówiony w: A. Levitas, *The Political Economy of Fiscal Decentralization in Poland: 1989-1999*, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180-00034, Urban Institute, July 1999, Washington.

¹⁵ Warto zauważyć, że Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich finansowania została przyjęta dopiero w grudniu 1990 roku, po wyborze władz gminnych i po ustaleniu zakresu odpowiedzialności gmin.

komunistycznego. Reforma oświaty została więc ukształtowana przez dwa przeciwstawne dążenia. Z jednej strony, reformatorzy dążyli do przekazania samorządom własności i odpowiedzialności finansowej za szkoły w celu złamania władzy starego aparatu politycznego. Z drugiej strony próbowali zachować centralną kontrolę nad oświatą, by dokonać radykalnej reformy programów i metod nauczania. Ustawa o samorządzie gminnym przekazała gminom prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych.

2.4. Wyłanianie się prawnych podstaw reformy oświaty

Na temat przekazania gminom szkolnictwa toczyła się wewnątrz obozu „Solidarności” poważna debata. Stronami byli, ujmując najogólniej, reformatorzy zainteresowani przede wszystkim stworzeniem silnych samorządów oraz specjaliści w dziedzinie oświaty, którzy z ramienia związku weszli do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Ci pierwsi żądali, aby natychmiast przekazać gminom odpowiedzialność za przedszkola i szkoły podstawowe. Najważniejszą sprawą było, według nich, odebranie kontroli nad szkołami państwowej biurokracji. Nalegali więc, aby prawo określiło przedszkola i szkoły podstawowe jako *zadania własne* gmin, a nie jako zadanie zlecone gminom przez rząd centralny. Podkreślali znaczenie szybkiego przekazania gminom własności wszystkich budynków przedszkolnych oraz szkół podstawowych. Co więcej, argumentowali, że w bliskiej przyszłości należy stworzyć powiaty i przekazać im szkolnictwo ponadpodstawowe.

Tymczasem reformatorzy skupieni w MEN, jak również specjaliści oświatowi spoza Ministerstwa, byli dalecy od entuzjazmu wobec samego pomysłu włączenia samorządów do zarządzania oświatą. Akceptowali ideę przekazania obywatelom większej kontroli nad szkołami, widząc w tym element odbudowy „społeczeństwa obywatelskiego”, zniszczonego przez rządy komunistyczne. Przestrzegali, że przekazania samorządom szkolnictwa w kraju, w którym system oświaty był zawsze zarządzany centralnie, są trudne do przewidzenia. Ponadto – argumentowali – komunizm zniszczył nie tylko społeczeństwo obywatelskie, ale także niezawisłość państwa polskiego. Politycznym i moralnym obowiązkiem państwa było w związku z tym wykorzystanie systemu oświaty w celu odtworzenia osłabionej tożsamości narodowej. Ówczesne wyzwania społeczne i ekonomiczne wydawały się również dyktować szybkie i spójne działania w celu zreformowania polskich szkół.

Nie dziwi zatem, że w tej sytuacji reformę programową uznano w MEN za najważniejsze i najpilniejsze zadanie. W myśleniu o administracji szkołami kierowano się ideą przywrócenia tradycji przedwojennych¹⁶. Kiedy zaś zastanawiano się nad finansami oświaty,

¹⁶ Informacje oparte na wywiadach z Anną Radziwiłł i Eugeniuszem Buśko. W okresie międzywojennym Ministerstwo Oświaty kierowało szkołami za pośrednictwem wojewódzkich kuratoriów. Władza tych kuratoriów była niezależna zarówno od samorządów lokalnych, jak i od wojewodów mianowanych przez rząd. Ponadto dyrektorzy szkół, mimo podporządkowania kuratoriom, cieszyli się znaczną autonomią. Wielu reformatorów oświaty we wczesnych latach 90. traktowało zatem wzmocnienie Ministerstwa, kuratoriów oraz dyrektorów szkół jako warunek, a nawet jako istotę reformy oświatowej. Tak więc ich projekt polityczny był całkowicie odmienny od tego, co proponowali obrońcy silnych samorządów.

nie brano pod uwagę finansowania szkół przez samorządy; problemem była obrona wielkości nakładów budżetu państwa na oświatę, które zmniejszały się w okresie trudnych początków stabilizacji gospodarczej.

Zarówno MEN, jak i nauczycielskie związki zawodowe, to jest Sekcja Oświaty i Wychowania „Solidarności” oraz liczniejszy od niej Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) powiązany z SLD, obawiały się, że przekazanie gminom odpowiedzialności za szkoły osłabi zobowiązanie państwa do finansowania oświaty. Dlatego też sugerowały, aby przekazanie oświaty gminom miało charakter dobrowolny, nie obligatoryjny. Żądały także gwarancji prawnych, że rząd centralny będzie w pełni finansować bieżące koszty prowadzenia szkół oraz naprawy ich budynków, i że Karta nauczyciela z 1982 roku pozostanie w mocy.

Dyskusje pomiędzy zwolennikami silnych samorządów i reformatorami oświatowymi doprowadziły ostatecznie do zawarcia niezbyt przejrzystych ustawowych kompromisów. Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych¹⁷ określiły edukację publiczną (prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych) jako zadanie *własne* gmin. Prawa własności budynków szkolnych i kontrola nad finansami szkół miały być przekazane gminom, co potwierdziła w 1991 r. ustawa o systemie oświaty. Przekazanie własności i kontroli nad przedszkolami było natychmiastowe. W odpowiedzi na żądania reformatorów oświaty obowiązkowe przejęcie przez gminy szkolnictwa podstawowego zostało przełożone na 1993 rok. Do tego czasu gminy miały prawo przejmować na zasadzie dobrowolności nie tylko wybrane lub wszystkie swoje szkoły podstawowe, ale także wybrane lub wszystkie szkoły ponadpodstawowe.

Przekazując budynki szkolne na własność gminom reformatorzy jednoznacznie przekazali samorządom odpowiedzialność za finansowanie remontów kapitalnych i inwestycji ze środków własnych. Nie było jednak zupełnie jasne, jak ma wyglądać finansowanie przez gminy bieżących kosztów oświaty. Ustawa o dochodach gmin zagwarantowała gminom dotacje (a w późniejszych latach subwencje) na koszty bieżące przejętych szkół podstawowych i ponadpodstawowych, nie udzielono jednak takiej gwarancji w stosunku do przedszkoli. Oczekiwano raczej, że utrzymanie przedszkoli, a ponadto dowóz dzieci do szkół, gminy będą finansować ze swoich dochodów własnych, bez celowego wsparcia ze strony budżetu centralnego.

Uzasadnieniem różnego traktowania przedszkoli i szkół podstawowych był fakt, że obowiązek szkolny obejmował szkoły, rodzice nie mieli zaś obowiązku wysyłać dzieci do przedszkoli. W rzeczywistości samorządy były ustawowo zobowiązane do zapewnienia opieki przedszkolnej wszystkim sześciolatkom, których rodzice zechcą wysłać do klasy „zerowej”.

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o zmianie ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz ustawy – Karta nauczyciela; ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.

Specjaliści oświatowi stanowczo przeciwstawiali się nakładaniu na gminy obowiązku finansowania przedszkoli z dochodów własnych, gdyż obawiali się, że samorządy nie docenią znaczenia edukacji najmłodszych. Ich obawy zostały jednak pominięte gdyż, jak pisaliśmy, argumentacja za przekazaniem samorządom odpowiedzialności za oświatę pochodziła nie z MEN, ale z kręgu reformatorów dążących do demontażu państwa komunistycznego. Panowało też przekonanie, że komunizm, z charakterystycznym wysokim udziałem kobiet w rynku pracy, osłabił rodzinę. Zgoda na ograniczanie publicznej opieki wczesnodziecięcej, a nawet zachęta do takiego ograniczania była więc postrzegana jako próba skorygowania domniemyanych błędów polityki społecznej w przeszłości.

Mimo *de facto* powszechnego charakteru „zerówek” rząd stworzył dwa odmienne systemy finansowania zadań oświatowych gmin. Tym niemniej reformatorzy nadal traktowali zarówno prowadzenie przedszkoli, jak i szkół podstawowych jako zadania „własne”. Dowodzili, że skoro przewidywane przez rząd transfery środków budżetowych na przedszkola i na szkoły miały być częścią tzw. subwencji ogólnej, do swobodnego dysponowania przez gminy, powinny być zatem traktowane jako „dochody własne”, wykorzystywane do wspierania „zadań własnych”.

Chociaż szermowano w argumentacji „funkcjami własnymi”, nie dano gminom pełnej swobody w zarządzaniu oświatą. Utrzymano bardzo znaczne ograniczenia władzy zarządczej gmin w stosunku do szkół. Zgodnie z przedwojenną rolą Ministerstwa, nowa Ustawa o systemie oświaty z 1991 roku wzmocniła kontrolę MEN nad kuratoriami poprzez wyjęcie ich z administracji wojewodów¹⁸. Potwierdziła też prawo kuratoriów do prowadzenia inspekcji warunków w szkołach, analizowania skuteczności nauczania i wydawania zaleceń dyrektorom szkół. W istocie kuratoria otrzymały prawo do wydawania zaleceń nie tylko dyrektorom szkół, ale także samorządom lokalnym, jeżeli ich zdaniem szkoły samorządowe nie funkcjonowały zgodnie z prawem albo nie dawały uczniom właściwego wykształcenia.

Zadania samorządu zostały ograniczone do zarządzania i finansowania szkół, z prawem do finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej. Jednakże nadzór pedagogiczny, monitorowanie pracy nauczycieli i wyników nauczania pozostały wyłączną prerogatywą kuratoriów. Samorządy nie mogły również bezpośrednio ingerować w decyzje pedagogiczne dyrektorów szkół. Ponadto nie uzyskały prawa do zatrudniania ani nawet jednostronnego zwalniania dyrektorów.

Zgodnie z ustaleniami Okrągłego Stołu, ustawa nakazała tworzenie niezależnych komisji konkursowych wybierających dyrektorów szkół na pięcioletnie kadencje. Samorządy, kuratoria, rady pedagogiczne i rodzice mieli prawo wyboru po dwóch członków tych komisji,

¹⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Pod hasłem decentralizacji parę lat później kontrola nad kuratoriami ponownie została przekazana wojewodom. Znacznie utrudniło to Ministerstwu kierowanie do właściwych JST dotacji celowych.

a dwa nauczycielskie związki zawodowe po jednym¹⁹. W rezultacie dyrektorzy szkół byli (i są do dziś) formalnie powoływani na swoje stanowisko i opłacani przez samorządy, ale nie są przez nie wybierani. Problematyka wyboru dyrektora szkoły jest szerzej omówiona w rozdziale 6.

Zmiany wprowadzone do Karty nauczyciela w 1990 roku przeniosły na samorządy zobowiązania państwa w zakresie płac i innych świadczeń dla nauczycieli. Znowelizowana Karta nauczyciela utrzymała 18-godzinne pensum nauczycielskie. Jest ono dość niskie według europejskich standardów, co – jak zobaczymy dalej – przyczyniło się do stosunkowo wysokiego udziału płac w całkowitych wydatkach na oświatę.

Jest rzeczą ciekawą, że ustawa o systemie oświaty pozwalała tworzenie społecznych rad oświatowych na poziomie szkoły, gminy i nawet Krajowej Rady Oświatowej, nie wymagała jednak ich utworzenia. Rady miało prawo do oceniania (z własnej inicjatywy) sytuacji i stanu szkoły oraz opiniowania planu finansowego szkoły lub placówki. Miały też prawo do występowania z wnioskami do dyrektora szkoły, organu prowadzącego (gminy lub powiatu) i do organu sprawującego nadzór pedagogiczny (kuratorium) w sprawach kierowania szkołą. W praktyce jednak bardzo niewiele takich rad oświatowych powołano i we wczesnych latach 90. reformatorzy skupieni w MEN i poza Ministerstwem dyskutowali, czy rady te powinny stać się obowiązkowe. Przykład ten pokazuje, że nawet kiedy reformatorzy myśleli o poddaniu szkół kontroli społecznej, nie mieli na myśli samorządów.

Tymczasem, przynajmniej do połowy dekady, zanim większość gmin przejęła szkolnictwo podstawowe, uwaga i energia Ministerstwa była skoncentrowana na reformie programowej, a nie na administracyjnych czy finansowych konsekwencjach zasad zarządzania oświatą. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, Ministerstwo nadal określało podstawy programowe dla każdego przedmiotu i ramowe plany nauczania (w tym wymiar godzin programowych zależnie od przedmiotu i klasy), oraz oficjalnie dopuszczało do użytku szkolnego programy nauczania i podręczniki. Fundamentalną zmianą w stosunku do poprzedniego systemu było dopuszczenie możliwości realizowania w szkołach różnych programów oraz używania różnych podręczników. Ustawa dała nauczycielom niezbywalne prawo wybierania programu i podręczników spośród zaakceptowanych przez MEN. Zmiana ta natychmiast otworzyła polską oświatę na wpływy wielu różnych tendencji edukacyjnych i spowodowała powstanie konkurencyjnego rynku wydawców podręczników szkolnych.

Ministerstwo podeszło ze zrozumieniem do koncepcji zakładania i rozwoju szkół niepublicznych. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, osoby fizyczne, przedsiębiorstwa oraz organizacje rodziców i nauczycieli uzyskały zgodę na tworzenie szkół społecznych

¹⁹ ZNP był ogólnie przeciwny tym komisjom (na przykład w lipcu 1992 apelował do rządu o zawieszenie tego elementu ustawy).

i prywatnych²⁰. Ustawa zagwarantowała tym szkołom ograniczone finansowanie z budżetu państwa, pod warunkiem że będą zatrudniały wykwalifikowanych nauczycieli i realizowały obowiązkowe minima programowe. Finansowanie to było jednak, zwłaszcza na początku, bardzo skromne i bardzo źle zdefiniowane²¹. W efekcie Ministerstwo znalazło się w stałym konflikcie zarówno z samorządami, jak i ze szkołami społecznymi, którym starało się pomagać. Samorządy zostały ustawowo zmuszone do przekazywania społecznym i prywatnym szkołom z uprawnieniami szkół publicznych 50% swoich średnich wydatków na szkoły publiczne tego samego typu na ich terenie. Na uczniów szkół niepublicznych dostawały jednak od rządu tylko 50% subwencji otrzymywanej na uczniów szkół publicznych. Jeżeli na ucznia szkoły publicznej wydawały więcej niż otrzymywały od rządu, musiały więcej przekazywać również szkołom niepublicznym.

Można podsumować, że reformatorska wizja podziału pracy w oświacie we wczesnych latach 90. XX wieku wyglądała następująco: rząd określa podstawy programowe i akceptuje programy szkolne, ustala standardy pedagogiczne i przekazuje samorządom środki niezbędne do bieżącego funkcjonowania szkół, ale nie przedszkoli. Kuratoria mają zapewnić przestrzeganie standardów pedagogicznych w szkołach zarządzanych przez dyrektorów. Natomiast samorządy dzielą środki subwencyjne między szkoły, finansują inwestycje i ustalają dodatki motywacyjne nauczycieli. Samorządowcy nie są włączeni w określanie polityki oświatowej, ani nie monitorują jakości edukacji finansowanej z „ich” środków.

Jednak ten podział pracy stawał się stopniowo coraz bardziej problematyczny z trzech powodów. Po pierwsze i najważniejsze, niż demograficzny radykalnie podniósł jednostkowe (w przeliczeniu na jednego ucznia) koszty małych szkół wiejskich. Podniósł je do poziomu, którego rząd nie chciał już w pełni finansować. Po drugie, rząd zwiększał płace nauczycieli bez adekwatnego zwiększania subwencji oświatowej. I po trzecie wreszcie, samorządy znalazły się pod silnym politycznym naciskiem wyborców domagających się, by poprawiać i restrukturyzować lokalne systemy szkolne. Zarówno ten nacisk, jak i malejące środki otrzymywane z budżetu centralnego, zmusił samorządy nie tylko do coraz większego dopłacania do subwencji oświatowej ze swoich pozostałych przychodów, ale i do zajęcia się jakością finansowanej przez siebie oświaty. Jednym słowem, naciski te zwiększyły ciężar finansowy ponoszony przez samorządy i motywowały je do aktywnego włączenia się w politykę oświatową, czego reformatorzy ani nie oczekiwali, ani nie pragnęli.

²⁰ W istocie ustawa z 17 września 1991 r. o systemie oświaty wzmocniła i doprecyzowała prawo uzyskane w 1989 roku. Na mocy tej ustawy najpierw powstały szkoły społeczne organizowane przez rodziców oraz organizacje typu non profit. Dopiero później powstały szkoły wyznaniowe (głównie katolickie) i prywatne szkoły komercyjne.

²¹ Początkowo (w ustawie o systemie oświaty z 1991 r.) szkoły niepubliczne uzyskały dotację „do 50%” wydatków na jednego ucznia w szkołach publicznych – przepis tak nieprecyzyjny, że już od września 1992 r. na mocy rozporządzenia MEN zapewniono dotację „w wysokości 50%” wydatków w szkołach publicznych na jednego ucznia. W 1995 r. zapis wprowadzono do ustawy o systemie oświaty, a w roku 1998 zmieniono go na „w wysokości nie niższej niż 50%”. Z roku 2000 pochodzi obecny zapis o dotacji w wysokości 100% subwencji.

2.5. Przekazanie szkół samorządom

Tabela 1 pokazuje tempo, w jakim szkoły podstawowe i ponadpodstawowe były przekazywane w latach 90. samorządom. Jak widać, przekazywanie szkół odbywało się skokowo. Tym niemniej przed końcem dekady samorzady (w tym powiaty) przejęły znakomitą większość wszystkich szkół. W rękach rządu pozostały tylko nieliczne.

Tabela 1. Przekazanie samorządom szkół podstawowych i ponadpodstawowych w latach 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Szkoły podstawowe	17 554	17 653	16 841	16 621	16 589	16 464	16 363	16 251	16 177	15 475
w tym samorządowe	995	2 302	2 253	2 745	5 283	5 735	16 042	15 890	15 796	15 093
Udział procentowy	5,7	13,0	13,4	16,5	31,8	34,8	98,0	97,8	97,6	97,5
Licea ogólnokształcące	1 091	1 331	1 511	1 561	1 625	1 688	1 734	1 824	1 980	2 132
w tym samorządowe	0	12	17	18	227	183	506	595	626	1 686
Udział procentowy	0,0	0,9	1,1	1,2	14,0	10,8	29,2	32,6	31,6	79,1
Szkoły zawodowe	7 745	7 603	7 542	7 749	7 860	8 083	8 026	8 138	8 272	8 659
w tym samorządowe	0	0	0	19	725	523	1 478	1 571	1 548	7 815
Udział procentowy	0,0	0,0	0,0	0,2	9,2	6,5	18,4	19,3	18,7	90,3

Uwaga: 20% liceów nieprowadzonych przez samorzady w 1999 roku to licea niepubliczne; uczęszczało do nich tylko 5% uczniów.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

W 1992 r. wszystkie gminy obligatoryjnie objęły na własność przedszkola i równocześnie przejęły odpowiedzialność za zarządzanie nimi. Musiały je finansować wyłącznie z dochodów własnych, bez celowego wsparcia finansowego z budżetu centralnego. Spowodowało to duże napięcia w ich budżetach. Jak zobaczymy dalej, wiele gmin, zwłaszcza gmin wiejskich, zareagowało na tę sytuację zamykając przedszkola.

Likwidowanie przedszkoli przez gminy wzmocniło tylko obawy reformatorów, sceptycznie nastawionych wobec przekazywania samorządom odpowiedzialności za szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe. Osłabiło też gotowość nowo wybranych władz gminnych do dobrowolnego przejmowania szkół podstawowych (i średnich). Wskutek tego do końca 1992 roku tylko około 240 gmin (10%) zdecydowało się przejąć swoje systemy

szkolnictwa podstawowego, obejmujące około 16% z ogólnej liczby 16 621 szkół podstawowych w całym kraju i mniej więcej podobny procent wszystkich uczniów²².

Niechęć gmin do przejmowania szkół została wykorzystana przez Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) wewnątrz rządu i przez ZNP i SLD poza rządem do protestowania przeciw obowiązkowemu przejęciu przez gminy szkół podstawowych w 1993 roku. W wyniku protestu rząd przesunął tę datę na rok 1996. Tym niemniej duże gminy miejskie, kontrolowane na ogół przez partie związane z „Solidarnością”, coraz szerzej przejmowały szkoły podstawowe. I tak na początku 1994 roku około 25% gmin (626) zdecydowało się przejąć 5 238 szkół podstawowych, do których uczęszczało 45% wszystkich uczniów²³.

Środki na finansowanie szkół były przekazywane gminom w postaci części oświatowej subwencji ogólnej. Na początku lat 90. subwencja oświatowa była naliczana przez wojewódzkie kuratoria oddzielnie dla każdej gminy, która zdecydowała się na przejęcie swoich szkół. Kuratoria obliczały łączną kwotę planów finansowych szkół zlokalizowanych w poszczególnych gminach i wykorzystywały ją, z uwzględnieniem inflacji, jako podstawę do naliczania subwencji²⁴. Jednak wysokość subwencji była przedmiotem negocjacji rządu i gminy, częściowo dlatego, że rząd starał się zachęcać gminy do przejmowania szkół, a częściowo dlatego, że gminy często kwestionowały obliczenia kuratoriów.

Szczególnie trudne było uwzględnienie długów szkół, które narosły w ciągu poprzednich lat, najczęściej u dostawców energii. Na ogół rząd zgadzał się oddłużyć szkoły przed przekazaniem ich gminom. Ale gminy nalegały, aby przynajmniej część tego długu potraktować jako koszty stałe i uwzględnić w naliczaniu subwencji. Oczekiwały także, że kuratoria przekażą im dodatkowe środki na remonty najbardziej zaniedbanych budynków oraz na dokończenie remontów kapitalnych i otwartych inwestycji rozpoczętych przez władze państwowe. Rząd nie spełnił oczekiwań wszystkich samorządów, ale na ogół gminy, które wcześniej postanowiły podjąć ryzyko prowadzenia szkół, nie odczuły dramatycznego pogorszenia swojej sytuacji finansowej.

W 1993 roku, w oczekiwaniu na obowiązkowe przejęcie szkolnictwa podstawowego przez gminy, rząd ustawą o finansowaniu gmin²⁵ wprowadził istotne zmiany. Celem tych zmian było stworzenie systemowego mechanizmu alokacji środków budżetu centralnego dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa określiła, że część oświatowa subwencji ogólnej dla gmin nie może być niższa niż 6,6% dochodów budżetu państwa i musi być rozdzielona pomiędzy gminy, inaczej niż dotychczas, na podstawie powszechnych i przejrzystych zasad

²² MEN, *Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1992 w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego*, Materiał dla Sejmowej Komisji, Warszawa 1993 (do tych źródeł dalej odwołujemy się jako do Materiałów MEN, z podaniem roku).

²³ Raport Ministra A. Dery, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Nr 598/II kad. KENiPT 1995.

²⁴ Gminy które przejmowały szkoły ponadpodstawowe otrzymywały analogicznie obliczane środki jako dotacje celowe na zadania zlecone. W 1993 roku gminy prowadziły tylko 18 liceów i 19 szkół zawodowych. W 1994 roku te liczby wzrosły do 227 i 725 (odpowiednio). Zob. tabela 1.

²⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin.

(według tzw. algorytmu). Przez ustawowe powiązanie globalnej wartości subwencji oświatowej z dochodami budżetu państwa reformatorzy zagwarantowali gminom dostatecznie stabilny poziom finansowania szkolnictwa podstawowego. Co więcej, wzrost gospodarczy Polski, jaki rozpoczął się w 1993 roku, spowodował, że niemal do końca dekady rząd był w stanie wywiązać się ze swoich gwarancji pokrywania kosztów bieżących szkół podstawowych prowadzonych przez gminy.

Po przyjęciu tej ustawy, ale jeszcze zanim wszystkie gminy przejęły szkoły podstawowe, MEN przystąpił do tworzenia algorytmu rozdziału środków subwencyjnych między gminy. Użyte w 1994 i 1995 roku formuły nadal zawierały elementy oparte na „historycznych” budżetach szkół w danej jednostce samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem inflacji, i nadal były negocjowane. W połączeniu z faktem, że połowa szkół podstawowych była nadal finansowana bezpośrednio przez kuratoria, oznaczało to, że mechanizm alokacji środków oświatowych do gmin był nadal daleki od powszechnego, i w dużym stopniu oparty na wydatkach z poprzednich lat szkolnych²⁶.

Mimo niechęci wielu gmin wiejskich do przejmowania szkół podstawowych i ciągłej niepewności MEN, jak naliczać subwencję oświatową, rzecznicy reformy samorządowej starali się kontynuować proces decentralizacji państwa. W szczególności pragnęli wykorzystać szybkie utworzenie powiatów do ostatecznego demontażu państwa komunistycznego. Już w 1992 roku powstał ambitny plan utworzenia powiatów w 1994 roku, oraz przekazania im szkolnictwa ponadpodstawowego i służby zdrowia. Opór ze strony PSL i SLD, podobnie jak przy sprawie przejęcia przez gminy szkół podstawowych, opóźnił te plany. Opóźniono również z roku 1993 na rok 1996, obligatoryjne przekazanie szkół podstawowych gminom, przedłużając okres dobrowolnego ich przejmowania. Również w 1993 roku reformatorzy przystąpili do tak zwanego pilotowego programu powiatowego, by proces decentralizacji mógł się toczyć dalej.

W ramach programu pilotowego 46 największych miast Polski mogło negocjować z rządem dobrowolne przejęcie, na zasadzie zadań zleconych, wszystkich lub wybranych usług komunalnych, które reformatorzy planowali przypisać powiatom. W programie ostatecznie uczestniczyło 36 miast, z których wszystkie przejęły odpowiedzialność przynajmniej za część szkół ponadpodstawowych. Jednak w 1995 roku w wyniku napięć i sporów, część miast postanowiła wycofać się w ogóle z programu. Rząd za pośrednictwem kuratoriów musiał ponownie przejąć część szkół i innych instytucji przekazanych rok wcześniej miastom²⁷.

Jesienią 1997 roku koalicja partii postsolidarnościowych zwyciężyła w wyborach do Sejmu i zastąpiła koalicję SLD–PSL. Nowy rząd, uważając okres rządzenia poprzedniej koalicji

²⁶ A. Dera, MEN, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Nr 598/II kad. Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (nr 28), Warszawa 1994.

²⁷ Por. J. Kowalik (red.), *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia wielkich miast 1996–1998*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999.

za czas stracony, postanowił nadrobić brak postępów i przystąpił do natychmiastowej realizacji czterech wyjątkowo ambitnych, powiązanych ze sobą reform: administracji publicznej, oświaty, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Reformy administracji publicznej były traktowane jako kontynuacja i dokończenie procesu decentralizacji rozpoczętego przez stworzenie gmin. I tak jak uprzednio, jednym z centralnych elementów reformy miało być przekazanie szkół samorządom, a konkretnie szkół ponadpodstawowych powiatom.

Jednak tym razem rząd dążył nie tylko do wprowadzenia powiatów, ale także do zreorganizowania istniejącej rządowej administracji wojewódzkiej i wprowadzenia równolegle do niej samorządów województw (kohabitacja). Podstawową funkcją tych nowych regionalnych samorządów nie miało być, jak w przypadku gmin i powiatów, dostarczanie usług publicznych. Miały one przygotowywać i realizować regionalne strategie rozwoju, które w planach rządu były niezbędne w przyszłości do przyjmowania finansowego wsparcia Unii Europejskiej po spodziewanej akcesji. Oprócz tych funkcji strategicznych na województwa samorządowe złożono odpowiedzialność za rozdział większości celowych środków budżetowych przeznaczonych na programy specjalne i inwestycyjne, w tym na inwestycje oświatowe. Oznaczało to, że przynajmniej w teorii to władze wojewódzkie, a nie Ministerstwo Edukacji Narodowej, miały być odpowiedzialne za alokację i wykorzystanie wszystkich specjalnych funduszy i rezerw celowych przeznaczonych na rozwój i restrukturyzację gminnych i powiatowych systemów szkolnych.

Wyjściowe plany reformatorów przewidywały utworzenie około 200 powiatów i skonsolidowanie istniejących 49 województw do ok. 12 nowych. Jednak opór przeciw zmianom granic administracyjnego podziału państwa uruchomił proces dyskusji i negocjacji. W ich wyniku reformatorzy zmuszeni zostali do przyjęcia liczby 16 województw oraz 384 powiatów. Ponadto 65 gmin miejskich otrzymało status miasta na prawach powiatu. To rozmnożenie powiatów, a zwłaszcza utworzenie miast na prawach powiatu miało poważne, ale słabo wówczas rozumiane konsekwencje dla systemu oświaty.

Sieć szkolna w Polsce została historycznie ukształtowana w taki sposób, że znakomita większość szkół ponadpodstawowych znajduje się w miastach i miasteczkach. Uczniowie ze wsi tradycyjnie dojeżdżają do miejskich szkół średnich. Dzięki utworzeniu powiatów i przekazaniu niektórym miastom praw powiatu, duża część szkół, do których uczęszczały dzieci ze wsi, znalazła się w innych powiatach niż miejsce zameldowania uczniów. W niektórych miastach aż połowa uczniów szkół ponadpodstawowych dojeżdżała z otaczających powiatów wiejskich. Zmiany administracyjne spowodowały zwielokrotnienie klasycznego problemu *gapowicza*, który polega na tym, że mieszkańcy jednej społeczności muszą w istocie ponosić część kosztów dostarczania usług publicznych mieszkańcom sąsiednich jednostek samorządu.

Rząd miał też nadzieję, że przy okazji utworzenia powiatów i samorządów województw będzie w stanie na nowo sformułować zasady systemu finansowania samorządów. Jednak próba wprowadzenia rzeczywistego lokalnego podatku dochodowego upadła ze względu na sejmową opozycję wobec decentralizacji władzy podatkowej i z powodu niemożności precyzyjnego określenia bazy podatkowej każdej jednostki samorządu terytorialnego przez Ministerstwo Finansów. W tej sytuacji reformatorzy poprzestali na prostszym przedłużeniu dotychczasowego systemu zawartemu w ustawie o finansach gmin i na objęciu nim powiatów i samorządów województw²⁸. To rozszerzenie oznaczało **objęcie zadań edukacyjnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego mechanizmem części oświatowej subwencji ogólnej**.

Podczas gdy gminy na początku lat 90. otrzymały spory kawałek dzielonego „tortu podatkowego”, poprzez znaczący udział w podatkach centralnych i ograniczone, ale nie pozbawione znaczenia uprawnienia podatkowe, to rozciągnięcie ustawy o finansach gmin na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego nie dało powiatom ani województwom niemal żadnych możliwości generowania dochodów i tylko bardzo ograniczone udziały w podatkach PIT i CIT. W praktyce oznaczało to, że w przeciwieństwie do gmin powiaty i województwa miały znacznie mniej dochodów ogólnych, z których mogły czerpać w sytuacji, gdy subwencja oświatowa okazywała się zbyt niska.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku praktycznie wszystkie instytucje oświatowe objęte programem tego etapu reform zostały przekazane nowo utworzonym powiatom i województwom samorządowym. Znakomita większość szkół ponadpodstawowych i niemal wszystkie specjalne szkoły podstawowe zostały przejęte przez powiaty. Powiaty przejęły także odpowiedzialność za większość pozaszkolnych zadań oświatowych, poprzednio pozostających w gestii kuratoriów, takich jak internaty i bursy (110 tys. miejsc), specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (32 tys. wychowanków), różne oświatowe instytucje kulturalne typu domy kultury, ośrodki sportowe, schroniska młodzieżowe oraz – co ważne – poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Natomiast samorządy województw przejęły odpowiedzialność za 272 szkoły medyczne (głównie szkoły dla pielęgniarek, 26 tys. uczniów), około 100 kolegiów nauczycielskich oraz wojewódzkie ośrodki metodyczne (16 tys. uczestników) i biblioteki pedagogiczne.

To całkowite przekazanie samorządom odpowiedzialności za oświatę zbiegło się w czasie z początkiem ambitnych reform oświatowych mających na celu zmianę struktury i charakteru polskiego szkolnictwa. Celem tych reform było ograniczenie liczby młodzieży

²⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Zob. też A. Levitas, R. Rafuse, C. Marks, J. Święcicki, *Issues Related to the Calculation of a Financial Standard for Secondary Education and the Introduction of School Vouchers*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

uczęszczającej do zasadniczych szkół zawodowych i zwiększenie liczby uczniów pełnych szkół średnich²⁹. Reforma oświatowa składała się z dwóch etapów.

- Pierwszy polegał na skróceniu szkoły podstawowej do 6 lat nauki i na stworzeniu nowej trzyletniej niższej szkoły średniej (gimnazjum), mającej przygotować większą liczbę uczniów do podjęcia później nauki w szkołach licealnych.
- W drugim etapie nauka we wszystkich szkołach ponadpodstawowych została skrócona o rok, a jednocześnie szkoły te (licea ogólnokształcące oraz znakomita większość średnich szkół zawodowych) miały zostać przekształcone w nowe licea profilowane.

W rezultacie ustrój szkolny z ośmioletnią szkołą podstawową i następującymi po niej czteroletnim liceum ogólnokształcącym, pięcioletnim technikum lub trzyletnią zasadniczą szkołą zawodową został zastąpiony przez nowy ustrój, w którym po sześcioletniej szkole podstawowej i trzyletnim gimnazjum uczniowie wybierają trzyletnie liceum profilowane lub dwuletnią szkołę zawodową. Utworzenie nowego poziomu niższej szkoły średniej upodobiło polski ustrój szkolny do systemów szkolnych innych krajów rozwiniętych cywilizacyjnie i gospodarczo.

Aby wdrożyć przygotowaną przez MEN reformę, gminy musiały – począwszy od roku szkolnego 1999/2000 – zreorganizować swoje systemy szkolne. Oznaczało to przekształcenie niektórych ośmioletnich szkół podstawowych w nowe gimnazja. Ministerstwo wymagało, by gimnazja były zlokalizowane w innych budynkach niż szkoły podstawowe, by były przeznaczone dla co najmniej 150 uczniów, i by każde było wyposażone w pracownię komputerową oraz salę gimnastyczną. Chodziło o spełnienie przez te szkoły przypisanej im w reformie funkcji wychowawczej i pedagogicznej. Na niezbędne inwestycje gminy nie otrzymały jednak od Ministerstwa dodatkowego wsparcia finansowego i niemal cały koszt wprowadzenia reformy został poniesiony przez samorządy. Nic więc dziwnego, że gminy protestowały i – jak zobaczymy dalej – MEN musiał odstąpić od niektórych swoich wymagań w stosunku do nowych szkół. ZNP także sprzeciwiał się reformie, argumentując, że jest bardzo kosztowna, niepotrzebna i źle przygotowana.

Powiaty natomiast musiały w prowadzonych przez siebie szkołach skrócić czas nauki o jeden rok, ze względu na brak naboru w roku szkolnym 2001/2002, kiedy to absolwenci klasy ósmej (odpowiednik drugiej klasy gimnazjum) stali się pierwszym rocznikiem trzeciej klasy gimnazjalnej. Teoretycznie to przesunięcie jednego rocznika szkolnego pomiędzy gminami i powiatami powinno być związane z odpowiednim przesunięciem nauczycieli (i być może zmianą przeznaczenia budynków szkolnych) między samorządami różnego szczebla. Jednak w praktyce tę zmianę miejsca pracy zablokował niż demograficzny. Gminy starały się bowiem zatrudnić „swoich” nauczycieli, wówczas nie w pełni wykorzystanych, zamiast

²⁹ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o reformie programowej - gimnazjum*, Biblioteczka Reformy 9, Warszawa 1999.

poszukiwać nowych, przypuszczalnie lepiej wykształconych nauczycieli, których szkoły powiatowe potrzebowały wówczas mniej. Nie było też jasne, jak powiaty będą finansować inwestycje w wyposażenie i remonty szkół ponadpodstawowych, co było konieczne przy tworzeniu nowych liceów profilowanych.

2.6. Finansowanie oświaty w latach 1990-1999

2.6.1. Przegląd zagadnień

Przechodzimy teraz do bliższego przyjrzenia się zmianom w finansowaniu systemu oświaty w Polsce w latach 90. XX wieku. Zaczynamy od ogólnego przeglądu zmian w finansach oświaty, aby potem skupić się na zasadach finansowania szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego, i na kryzysie wywołanym nowelizacją Karty nauczyciela w 2000 roku.

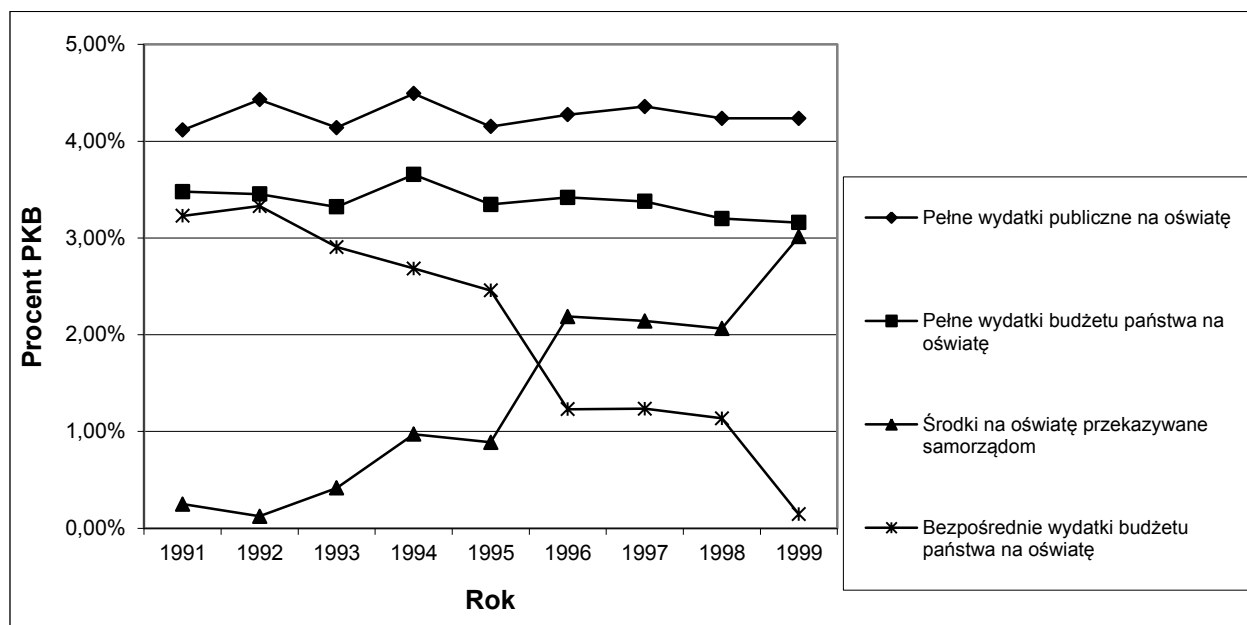
W podziale wydatków publicznych między rządem centralnym a samorządami nastąpiła w wyniku reformy głęboka zmiana. Bezpośrednie wydatki z budżetu państwa na oświatę praktycznie zniknęły³⁰, a ich miejsce zajęły rosnące wydatki samorządów. Mówiąc inaczej, rząd centralny nadal był odpowiedzialny za alokację środków budżetowych do samorządów terytorialnych, ale nie był już odpowiedzialny za alokację środków do poszczególnych szkół. Zadanie to stało się wyłączną domeną gmin, powiatów i województw samorządowych.

Nie mniej ważne jest, że samorzady w 2000 roku finansowały niemal 25% wszystkich publicznych wydatków na oświatę (1,1% PKB) ze swoich dochodów innych niż otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej oraz dotacje celowe w oświacie. To właśnie wzrost wydatków na oświatę finansowanych z pozostałych dochodów samorządów pozwolił na utrzymanie poziomu pełnych wydatków publicznych na oświatę, w sytuacji, gdy zmniejszały się wydatki z budżetu państwa (z 3,5% PKB w 1991 roku do 2,15% PKB w 1999 roku) na ten cel.

Wykresy na rysunkach 1 i 2 pokazują wydatki publiczne na oświatę (przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe) wyrażone jako udział w PKB. Rys. 1 pokazuje wydatki budżetu centralnego, zaś rys. 2 wydatki samorządów. Pokazują one, że całkowite publiczne wydatki na oświatę w latach 90. utrzymywały się stabilnie na poziomie około 4,25% PKB.

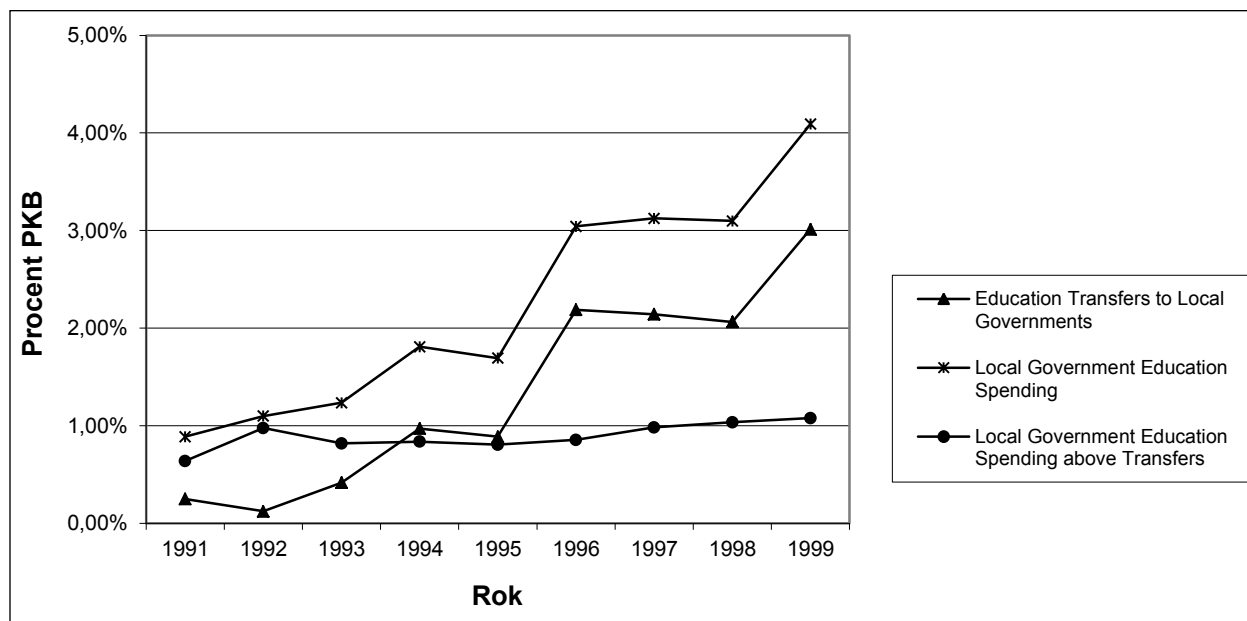
³⁰ Pozostały wydatki MEN na swoje funkcjonowanie, wydatki bieżące kuratoriów oraz wydatki administracyjne gmin i powiatów związane z prowadzeniem szkół (tj. wydatki na ich wydziały oświaty). Zob. S. Barro, *Money, Students and Teachers*, Warszawa 2000.

Rys. 1. Udział wydatków budżetu państwa na oświatę jako procent PKB



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz rocznych raportów MEN dla Sejmu.

Rys. 2. Udział wydatków budżetów samorządów na oświatę jako % PKB



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz rocznych raportów MEN dla Sejmu.

Interesująca jest także struktura 1,1% PKB, który samorzady wydawały na oświatę ponad fundusze otrzymywane z budżetu centralnego (subwencja oświatowa i dotacje celowe). Oczywiście dużą częścią tych wydatków są wydatki na przedszkola. Jednak najważniejsza zmiana zaszła w dopłatach samorządów do kosztów bieżących szkół podstawowych i ponadpodstawowych. W intencji reformatorów koszty bieżące, chociaż

nigdy nie zostało to zapisane w ustawie, miały być finansowane z budżetu centralnego za pośrednictwem subwencji oświatowej. Tę intencję widać było wyraźnie na przykład we wczesnych dyskusjach dotyczących wysokości subwencji oświatowych. To, że ogólna kwota subwencji oświatowej powinna być ustalona w oparciu o kwotę całkowitych bieżących wydatków na oświatę *sprzed* decentralizacji (wydatków historycznych), nie budziło niczych wątpliwości. Jednak związki samorządów argumentowały, że należy brać pod uwagę również zadłużenie szkół, i to na dwa sposoby. Po pierwsze stały na stanowisku, że MEN i MF powinny pokryć zobowiązania każdej szkoły przed przekazaniem jej samorządowi gminnemu. Po drugie dodawały jednak, że zadłużenie szkół jest dowodem na niedostateczny poziom wydatków historycznych (gdyby wydatki były adekwatne, szkoły nie wpadłyby w długi), i że wobec tego do pełna kwota subwencji powinna być wyższa niż wydatki historyczne.

Dopłaty do kosztów bieżących szkół wzrosły z 0,22% PKB w 1994 roku do 0,38% PKB w 1999 roku, czyli mniej więcej o tyle, o ile zmniejszyły się od 1991 roku pełne wydatki budżetu państwa na oświatę (czyli o 0,32% PKB). Można więc uznać, że chociaż „własne” wydatki samorządów nie doprowadziły do zwiększenia poziomu publicznych wydatków na oświatę, jednak obroniły istniejący poziom przed znaczącym spadkiem. Było to niemałe osiągnięcie w okresie budżetowych oszczędności.

Tym niemniej z punktu widzenia samorządów te zwiększone zobowiązania do pokrywania kosztów bieżących szkół mają charakter niesfinansowanego obciążenia dodatkowymi zadaniami, co dla ich budżetów stanowi poważny problem. Omówimy teraz zmieniające się mechanizmy podziału subwencji oświatowej i skomplikowane problemy polityczne i techniczne, które to „niesfinansowane obciążenie” przyniosło.

2.6.2. Finansowanie szkolnictwa podstawowego

Jak już zauważyliśmy, przyjęcie ustawy o finansowaniu gmin w 1993 roku wymagało od MEN stworzenia algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy samorządy. Gdy tylko Ministerstwo rozpoczęło prace nad algorytmem, musiało zmierzyć się z bolesnym dziedzictwem przeszłości. Nawet najbardziej pobieżny przegląd finansowych danych oświaty od razu pokazywał drastyczne różnice w wydatkach na ucznia pomiędzy gminami różnych typów. W szczególności koszty na ucznia w szkołach wiejskich były średnio o ponad jedną trzecią wyższe niż w szkołach miejskich. Co więcej, w wielu gminach wiejskich koszty te przekraczały trzykrotnie lub czterokrotnie koszty typowych szkół miejskich³¹.

Różnice te częściowo wynikały ze stałych kosztów małych szkół wiejskich. Jednak ich podstawową przyczyną były znacznie mniejsze klasy i znacznie mniejsza liczba uczniów przypadająca na nauczyciela. Zróżnicowanie to wywołuje poważne pytania polityczne,

³¹ Zob. P. Grzegorzewski, *Szkoły podstawowe w gminach wiejskich: analiza statystyczna*, Warszawa, 1999; R. Piwowarski, *Szkoły na wsi – edukacyjne wyzwanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 1999.

z których najważniejsze dotyczy stopnia, w jakim wyższe koszty szkół wiejskich są społecznie pożądane albo usprawiedliwione. Na to pytanie nie ma prostych odpowiedzi.

Specjaliści Ministerstwa rozumieli, że te różnice są zbyt wysokie, żeby można je było zaakceptować, i chociaż nie umiało ocenić, o ile należy je zmniejszyć, byli przekonani, że w dłuższej perspektywie poziomy finansowania w przeliczeniu na ucznia w gminach różnych typów powinny się do siebie zbliżyć. Zbliżanie poziomów finansowania wywoływało jednak kolejne problemy. Bez wątpienia finansowanie gmin na podstawie obecnych, często nieracjonalnie wysokich albo niskich kosztów ich szkół było nieuzasadnione i jednocześnie niesprawiedliwe. Jednak wprowadzenie finansowania przy pomocy formuł (algorytmu) w nieunikniony sposób musiało doprowadzić do wywierania dużego nacisku na niektóre gminy, poprzez przekazywanie im na oświatę kwot niewystarczających do utrzymania „historycznych” poziomów wydatków³².

To zaś z kolei prowadziło do pytań o to, **czym naprawdę jest ustawowa gwarancja pełnego finansowania kosztów płacowych** i utrzymania szkół przez rząd centralny. W istocie, można zadać wiele pytań, na które reformatorzy nie udzielili jasnej odpowiedzi, kiedy wprowadzali decentralizację oświaty. Przypomnijmy tu, że aby móc przeprowadzić przez Sejm ustawy przekazujące samorządom odpowiedzialność za oświatę, reformatorzy musieli zapisać ustawową gwarancję pełnego pokrycia kosztów płacowych szkół i utrzymania ich budynków, ale celowo uniknęli przy tym jawnego określenia normatywnych wielkości oddziałów szkolnych lub liczby uczniów na nauczyciela, które mogłyby sugerować związkom zawodowym nauczycieli albo samorządom, że decentralizacja pociąga za sobą konieczność zwalniania nauczycieli, albo wręcz zamykania małych szkół wiejskich.

Ministerstwo podejmowało wysiłek określenia sposobu alokacji subwencji oświatowej w taki sposób, aby z jednej strony odzwierciedlać rzeczywiste, obecne koszty prowadzenia szkół, a z drugiej wywierać presję na te gminy, w których sieć szkolna i poziom zatrudnienia były szczególnie nieracjonalne. Było to bardzo trudne. Jedną z rozważanych kompetencji było oparcie algorytmu na liczbie nauczycieli i kwocie ich wynagrodzeń. W tej koncepcji krył się jednak zasadniczy problem techniczny. Rząd polski miał w istocie bardzo ograniczone dane statystyczne na temat nauczycieli i ich płac na poziomie lokalnym. Sprawozdania budżetowe (tzw. sprawozdania RB) składane przez szkoły samorządom i dalej do GUS grupowały razem płace wszystkich pracowników szkoły. Sprawozdania szkolne natomiast (tzw. sprawozdania S) podawały liczbę nauczycieli zatrudnionych na niepełny etat i na umowę zlecenie jako liczbę osób fizycznych, a nie jako odpowiednią część etatu. Te dwa fakty razem oznaczały, że Ministerstwo nie mogło określić, ile etatów nauczycielskich jest obsadzonych w szkołach konkretnej gminy, ani jakie są tam płace nauczycielskie³³.

³² A. Dec, T. Matusz, *Finansowanie oświaty samorządowej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, 1996.

³³ Por. Barro, *Money, Students...*

Te techniczne trudności wzmocniły ogólne poczucie, że to liczba uczniów uczęszczających do szkół na terenie danej gminy³⁴, a nie liczba nauczycieli, jest lepszą miarą potrzeb finansowych gminy w zakresie edukacji. Tym niemniej wszystkie wersje algorytmu³⁵ używanego przez MEN do podziału subwencji oświatowej pomiędzy gminy od 1994 do 1999 roku zawierały czynniki związane z pensjami nauczycieli, z liczbą uczniów oraz z „historycznymi” kosztami szkół; czynniki te były ze sobą powiązane, by *status quo* nie ulegał z roku na rok zbyt dużym zmianom³⁶.

2.6.3. Finansowanie szkolnictwa ponadpodstawowego

Przekazanie szkół ponadpodstawowych oraz zadań pozaszkolnych utworzonym w 1999 roku powiatom i samorządom województw rozszerzyło zakres spraw i skomplikowało zadania, przed którymi stało Ministerstwo Edukacji Narodowej dzieląc środki budżetowe pomiędzy samorządy terytorialne. W pewnym sensie Ministerstwo stanęło wobec poważniejszych problemów politycznych i technicznych niż te, które dotyczyły szkolnictwa podstawowego.

Jednak początkowo, w czasie dynamicznych zmian na wiosnę 1998 roku, energia Ministerstwa była skoncentrowana na inwentaryzacji³⁷ i ocenie kosztów szkół i placówek pozaszkolnych, które były prowadzone uprzednio przez pozostałe ministerstwa oraz kuratoria, i które teraz miały być przekazane powiatom, miastom na prawach powiatu oraz samorządom województw. Jak już odnotowaliśmy, koszty na ucznia w tych szkołach, zwłaszcza w szkołach zawodowych i technicznych kontrolowanych przez ministerstwa branżowe, były skrajnie zróżnicowane zarówno pomiędzy szkołami różnego typu, jak i szkołami tego samego typu położonymi w różnych częściach kraju³⁸. Ponadto pozaszkolne instytucje oświatowe nie tylko były wyjątkowo nierównomiernie rozmieszczone pomiędzy samorządami nowych szczebli, ale bardzo często nie było można określić, ile osób korzystało z ich usług, a wobec tego jakie były ich koszty jednostkowe.

³⁴ Ustawowe prawo uczęszczania do szkoły w innej gminie uniemożliwiło zastosowanie wzoru opartego na liczbie dzieci w wieku szkolnym zameldowanych na terenie gminy. Stworzyło jednak problem „gapowiczów”, o którym wspomnieliśmy przy okazji omawiania miast na prawach powiatu. Jednak skala komutowania uczniów szkół podstawowych pomiędzy gminami była znacząco mniejsza niż uczniów szkół ponadpodstawowych. Ponadto niż demograficzny skłaniał dyrektorów do chętnego przyjmowania dzieci z innych rejonów szkolnych.

³⁵ Podstawową cechą tych algorytmów był układ wag (współczynników), przekazujących większe środki tym gminom, które miały niewielką liczbę uczniów w przeliczeniu na nauczyciela. Do 1998 roku współczynniki te związane były ze średnią wielkością oddziału klasowego w gminie. W 1998 wprowadzono jeden współczynnik dla uczniów szkół wiejskich w wysokości 1,33 i jeden współczynnik dla uczniów szkół w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców w wysokości 1,18. Współczynnik wiejski odzwierciedlał fakt, że średnia wielkość oddziału klasowego na wsi była o 1/3 mniejsza niż w mieście (18 do 24). Jednak współczynnik dla szkół w małych miasteczkach nie miał takiego uzasadnienia, gdyż charakter miejskiej sieci szkolnej nie zależy w Polsce od wielkości miasta.

³⁶ Aż do końca lat 90. matematyczne formułowanie algorytmu nie było przejrzyste i jednoznaczne, niektóre wagi były traktowane addytywnie, a inne multiplikatywnie, zaś źródło kwoty na ucznia przeliczeniowego nie było określone.

³⁷ Otrzymanie pełnego spisu okazało się zadaniem trudnym. Okazało się, na przykład, że niektóre szkoły, nawet znane szkoły warszawskie, przez lata nie składały wymaganych raportów do GUS, więc nie mogły być uwzględnione przy tworzeniu ani przy naliczaniu subwencji dla ich przyszłych organów prowadzących. Sytuacja w odniesieniu do zadań pozaszkolnych była jeszcze bardziej skomplikowana.

³⁸ Por. A. Jeżowski, *Raport cząstkowy na temat kosztów uczniów w szkołach resortowych w roku 1997*, Warszawa 1999.

Pierwsza reakcja MEN na te problemy była identyczna jak wcześniejsza reakcja na nierówności w kosztach na ucznia szkół podstawowych na poziomie gmin. Ministerstwo starało się znaleźć jakiś kompromis między finansowaniem powiatów i województw na podstawie liczby uczniów, a zagwarantowaniem samorządom środków wystarczających na pokrycie „historycznych” kosztów (z uwzględnieniem inflacji) przekazanych im szkół i placówek. W tym celu najpierw zsumowano „historyczne” wydatki wszystkich szkół ponadpodstawowych oraz placówek pozaszkolnych na terenie danego powiatu lub województwa, aby uzyskać bazę porównawczą do oceny konsekwencji zmian zasad rozdziału środków, zasad wynikających z oparcia algorytmu na liczbie uczniów.

Następnie Ministerstwo pogrupowało wszystkie szkoły średnie według 27 kategorii i dla każdej z nich obliczyło średnią krajową kosztów na ucznia, nazywaną nieco myląco „standardem”³⁹. Nominalna subwencja **na zadania szkolne** dla każdego powiatu była obliczana przez pomnożenie liczby uczniów uczęszczających do szkół każdej kategorii w danym powiecie przez wyliczony w ten sposób standard (średni koszt dla tej kategorii) i zsumowanie tych iloczynów. Subwencja **na zadania pozaszkolne** była naliczana na podstawie budżetów „historycznych” (z poprzedniego roku). Suma tak znormalizowanych kosztów szkolnych oraz „historycznych” kosztów pozaszkolnych była następnie zestawiana z bazą porównawczą (z zeszłorocznym budżetem, z uwzględnieniem inflacji), tak aby żadna JST nie otrzymała więcej niż 110% i mniej niż 95% bazy porównawczej. Dzięki tej procedurze podział subwencji oświatowej dla powiatów i województw samorządowych na 1999 rok stał się dość dziwnym połączeniem finansowania „na ucznia” dla zadań szkolnych i finansowania „historycznego” dla zadań pozaszkolnych, wraz z gwarancją, że łącznie przesunięcie subwencji w stosunku do roku bazowego będzie bardzo ograniczone.

Ministerstwo było jednak świadome, że jest to zupełnie doraźne rozwiązanie problemu podziału subwencji oświatowej. Dla MEN była w szczególności oczywista konieczność wprowadzenia bardziej wyrazistego mechanizmu finansowania – według liczby uczniów nie tylko dla szkolnictwa ponadpodstawowego, ale także dla szkół podstawowych. Problemy te wymagają nieco szerszego omówienia⁴⁰.

W MEN doskonale rozumiano, że podział subwencji na podstawie „historycznych” kosztów różnych typów szkół ponadpodstawowych był na dłuższą metę nie do utrzymania. Jak już wspomnieliśmy, jednym z odziedziczonych po poprzednim ustroju problemów, w pełni rozumianym przez MEN, był fakt, że nie tylko zbyt wielu uczniów uczęszczało do

³⁹ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku*, Biblioteczka Reformy nr 6, Warszawa 1999.

⁴⁰ W lipcu 1999 roku autorzy niniejszego opracowania rozpoczęli pracę przy Ministerstwie Edukacji Narodowej w ramach finansowanego przez USAID programu pomocy technicznej przy rozdziale subwencji oświatowej dla JST. Kolejne fragmenty niniejszego rozdziału są w znacznej mierze oparte na naszej pracy analitycznej wykonanej wówczas na rzecz MEN w ciągu 14 miesięcy. Reformy mechanizmów finansowania oświaty były kierowane przez wiceministra Andrzeja Karwackiego, dla którego pracowaliśmy.

średnich i zasadniczych szkół zawodowych (80% szkół i 66% uczniów⁴¹), ale że najdroższe szkoły były często najgorzej przystosowane do potrzeb rynku pracy i w najmniejszym stopniu dawały swoim absolwentom szanse sukcesu zawodowego. Drastycznie widoczne było to na przykładzie szkół związanych z przemysłem ciężkim, takich jak szkoły górnicze i hutnicze, w których koszty na ucznia parokrotnie przekraczały koszty na ucznia szkół przygotowujących kadry dla słabo rozwiniętego sektora usług (na przykład szkoły księgowych). W tej sytuacji podział subwencji na podstawie *odziedziczonych kosztów istniejących* szkół zawodowych wykluczał jakiegokolwiek zachęty do restrukturyzowania istniejącej sieci szkolnej. Przeciwnie, tworzył perwersyjną zachętę by utrzymywać drogie, przestarzałe szkolnictwo przemysłowe kosztem rozwoju liceów i bardziej pożądaných szkół zawodowych. Tak więc pierwszy problem polegał na tym, że koszty poszczególnych typów szkół, zwłaszcza zawodowych, nie odpowiadały ich wartości w systemie edukacji, a raczej były świadectwem wadliwej struktury szkolnictwa zawodowego.

Drugi problem dotyczył podziału środków na pozaszkolne placówki oświatowe, takie jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki doskonalenia nauczycieli czy centra kształcenia ustawicznego. Z jednej strony, rozmieszczenie tych instytucji w różnych regionach kraju było nierównomierne. Z drugiej zaś, lata administracyjnego bezwładu w PRL i następujące po tym dziesięć lat głębokich zmian na rynku pracy spowodowały, że wiedza Ministerstwa o usługach oświatowych świadczonych przez te instytucje była wyjątkowo ograniczona. Finansowanie tych instytucji na podstawie ich kosztów „historycznych” i jednocześnie odmawianie analogicznych środków tym jednostkom samorządu terytorialnego, gdzie placówek takich nie ma, wydawało się więc nieracjonalne i niesprawiedliwe.

Można nawet powiedzieć, że dylemat, który stanął przed MEN w 1998 roku, był bardziej wyrazistą wersją dylematu, który wcześniej dotyczył szkół podstawowych. Teraz bowiem Ministerstwo nie tylko nie wiedziało, jakie powinny być normatywne koszty szkół średnich i placówek pozaszkolnych, ale przede wszystkim nie było pewne, które z tych instytucji powinny być w ogóle utrzymane. W MEN zaczęto dostrzegać, że przekazując samorządom odpowiedzialność za oświatę, przerzucono na nie decyzje dotyczące restrukturyzacji całego sektora, decyzje, które nie mogły być podejmowane w Warszawie ze względu na brak dostatecznej wiedzy. Tym niemniej ustawodawstwo nadal określało rolę samorządów w oświacie jako skarbników, nadzór budżetowy oraz źródło dodatkowych funduszy na oświatę.

Trzeci problem, który popychał MEN w kierunku wprowadzenia finansowania oświaty „na ucznia”, związany był ze strukturalnym przesunięciem pomiędzy finansowaniem

⁴¹ Do 1999 roku, szkoły zawodowe były kontrolowane przez 10 różnych ministerstw: rolnictwa, pracy i polityki społecznej, transportu, środowiska, kultury i sztuki, zdrowia, sprawiedliwości, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji oraz edukacji narodowej.

szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego, które dokonało się w drugiej połowie dekady. Przesunięcie to było wynikiem kombinacji polityki decentralizacji oraz trendów demograficznych. Jak już widzieliśmy, reformatorzy ustalili ogólną wielkość subwencji oświatowej dla szkół podstawowych jako określony procent udziału przychodów budżetu państwa. Realna wartość tej kwoty rosła wraz ze wzrostem gospodarczym kraju. Ponadto siła polityczna gmin pozwoliła im doprowadzić dwukrotnie do podwyższenia tego udziału. Na skutek tego wartość subwencji rosła, podczas gdy liczba uczniów szkół podstawowych malała.

Jednak na poziomie szkolnictwa średniego zachodziła tendencja dokładnie odwrotna. Tutaj liczba uczniów rosła, gdyż dzieci powojennego wyżu demograficznego opuszczały szkoły podstawowe. Jednocześnie odpowiedzialność za finansowanie sektora była rozbita pomiędzy różne ministerstwa branżowe i MEN. Ministerstwo okazało się znacznie mniej skuteczne w obronie nakładów na szkolnictwo ponadpodstawowe niż gminy w stosunku do szkół podstawowych. Z tego powodu wydatki publiczne na oświatę ponadpodstawową w najlepszym razie dotrzymywały kroku inflacji. W sumie, do 1999 roku wydatki na ucznia szkoły podstawowej osiągnęły poziom ponad 10% wyższy niż wydatki na ucznia szkoły ponadpodstawowej, co było dokładnym odwróceniem proporcji w innych krajach OECD.

Ta dysproporcja niepokoiła MEN z dwóch powodów. Po pierwsze, było wiadome, że w większości krajów OECD wydatki na ucznia w szkołach średnich są wyższe o ok. 15 do 20% niż wydatki na ucznia szkoły podstawowej. Po drugie, rozumiano, że ustawa o dochodach JST z 1988 roku dała powiatom i samorządom województw znacznie mniej dochodów własnych oraz udziału w podatkach bezpośrednich niż wcześniej otrzymały gminy. Oznaczało to, że finansowanie oświaty przez te szczeble samorządu będzie znacznie bardziej uzależnione od części oświatowej subwencji ogólnej niż miało to miejsce w przypadku gmin, i że wobec tego powiaty i samorządy województw nie będą w stanie samodzielnie skorygować tak znaczącej dysproporcji.

MEN musiał więc sam zainicjować wyrównywanie tej dysproporcji, nie mając pewności, jak to zrobić. Nowa ustawa⁴² przeznaczała na subwencję oświatową dla wszystkich jednostek samorządu nie mniej niż 12,8% przychodów budżetu państwa (w praktyce było na ogół więcej niż gwarantowała ustawa). Teoretycznie było możliwe, by Ministerstwo podzieliło te środki na dwa oddzielne fundusze, przeznaczając większy z nich dla szkolnictwa ponadpodstawowego. Wymagałoby to jednak otwartego przyznania, że planuje się odebrać jakąś część środków subwencyjnych gminom w celu skierowania ich do powiatów, co politycznie było bardzo trudne. Równie istotne było jednoczesne wprowadzenie strukturalnej reformy oświatowej i **tworzenie gimnazjów**. Gimnazja jako szkoły gminne przejmowały stopniowo część uczniów ze szkół, które od roku prowadziły powiaty.

⁴² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, (Dz.U. Nr 150, poz. 983).

Oznaczało to konieczność stopniowego przesuwania pewnych środków budżetowych z powiatów do gmin, co niełatwo było wykonać w ramach dotychczasowych mechanizmów finansowych oświaty. Wszystko to wydawało się wykluczać możliwość podziału subwencji oświatowej na dwa oddzielne fundusze.

I wreszcie, w trakcie jednego z najdziwniejszych epizodów całego procesu decentralizacji oświaty, Ministerstwo znajdowało się pod naciskiem politycznych żądań wprowadzenia bonów oświatowych. Kilka partii politycznych o solidarnościowym rodowodzie używało „bonów szkolnych” jako hasła wyborczego podczas wyboru do Sejmu w 1998 roku, a ich wybrani przedstawiciele nalegali teraz, aby MEN te hasła zrealizował⁴³. Problem polegał jednak na tym, że nikt nie umiał sformułować, jakie cele polityczne mają być osiągnięte przez wprowadzenie bonu, ani jak te bony mają funkcjonować. Nawet ich zwolennicy nie wydawali się rozumieć, że swobodny wybór szkoły był już od lat oczywistym elementem polskiego systemu oświaty (w przeciwieństwie do np. systemu amerykańskiego), i że rząd przekazywał już dla uczniów szkół niepublicznych środki finansowe z budżetu państwa w postaci kwasi-bonu⁴⁴.

Dla większości zwolenników bonów ich atrakcyjność miała czysto polityczny charakter, gdyż pomysł, aby każdy otrzymał tę samą kwotę na wykształcenie swoich dzieci zgodnie ze swoimi własnymi wyborami, był niewątpliwie popularny. Niektórzy uważali, że wprowadzenie bonów zapewni zwiększone wsparcie publiczne dla szkół społecznych, religijnych i prywatnych⁴⁵. I wreszcie, urzędnicy Ministerstwa Finansów byli zaniepokojeni, że zatrudnienie w sektorze małało znacznie wolniej niż liczba uczniów. Warto zauważyć, że jednocześnie reformowali system ochrony zdrowia i system emerytalny – przez rozdzielanie funkcji finansowania usług od funkcji dostarczania usług – i nie mieli nic przeciw wprowadzeniu analogicznej prywatyzacji również w oświacie. Co więcej, przedstawiciele Ministerstwa Finansów niejednokrotnie wypowiadali się, jakby szkoły były przedsiębiorstwami, które, postawione w warunkach rynkowej dyscypliny i finansowania ściśle według liczby uczniów, a więc w warunkach ostrych ograniczeń budżetowych, albo się zreorganizują i zaczną produkować coś wartościowego, albo upadną⁴⁶.

⁴³ Por. K. Marcinkiewicz, *Nareszcie bon edukacyjny*, „Rzeczpospolita”, 11 maja 1999, oraz E. Hibner, *Ustrojowe aspekty wprowadzenia nowego systemu finansowania oświaty*, w: *Finansowanie szkół średnich przez powiaty – doświadczenia wielkich miast*, Tarnów, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, 1999.

⁴⁴ Debata ta, z porównawczym uwzględnieniem realiów amerykańskich, jest opisana w pracy: A. Chaber, *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia*, praca magisterska, UW 2000; por. też A. Levitas, J. Herczyński, M. Herbst, *Reforming the Algorithm for the Education Subvention*, Presentation to MEN, czerwiec 1999; A. Levitas, R. Rafuse, *Methodological Issues in Calculating and Financing a Second Tier of Local Self-Government in Poland*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

⁴⁵ Najwcześniejsze żądania wprowadzenia bonów szkolnych były sformułowane przez osoby tworzące oświatę społeczną (niepubliczną), por. K. Starczewska, *Bony oświatowe*, KOS 15 (165), Warszawa 1989. Finansowe wsparcie państwa dla szkół niepublicznych opisane jest w **przypisie 22**. W grudniu 2000 ustawa o systemie oświaty została ponownie znowelizowana i obecnie samorządy muszą przekazywać szkołom niepublicznym pełną kwotę standardu na ucznia, a nie jak dotychczas połowę swoich średnich wydatków na ucznia.

⁴⁶ Por. na przykład komentarze wiceministra finansów Jerzego Millera podczas konferencji na temat *Finansowanie szkół średnich przez powiat – doświadczenia wielkich miast*, Tarnów, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, 19 grudnia 1998.

Jednak złudna prostota przekazywania obywatelom „tej samej kwoty finansowej na wykształcenie swoich dzieci” natychmiast zniknęła w konfrontacji z dramatycznymi różnicami w kosztach „na ucznia” w polskich szkołach. Wprowadzenie rzeczywistego równego finansowania wszystkich szkół na podstawie jednego standardu finansowego, na przykład na podstawie średniego (w przeliczeniu na jednego ucznia) kosztu prowadzenia szkoły w całym kraju, doprowadziłoby niedopuszczalnie wiele z tych szkół na krawędź bankructwa. Jednak postępowanie odwrotne, to znaczy wprowadzenie bonów ze zróżnicowanymi wartościami opartymi, na przykład, na „historycznych” kosztach nauki w różnych typach szkół, byłoby sprzeczne z celem całego przedsięwzięcia. Po pierwsze, system uległby strasznej komplikacji, gdyż ktoś z ramienia rządu (przypuszczalnie w MEN) musiałby ustalić, ile powinno być bonów różnych typów, i kto powinien je otrzymać. Po drugie, co nie mniej ważne, wprowadzenie bonów o zróżnicowanych wartościach zakłada, że ktoś w rządzie wie z góry nie tylko, ile kosztują szkoły różnych typów, ale także, jaka jest ich rzeczywista wartość. Ponieważ tego właśnie nikt nie wie i akurat to miałyby ujawnić mechanizmy rynkowe, tworzenie wielowartościowych bonów doprowadziłoby do segmentacji rynku przed jego narodzeniem.

Dyskusja na temat bonów, podobnie jak wcześniejsze trudności MEN napotkane przy ustalaniu normatywnych kosztów szkół średnich, zmuszała Ministerstwo do ponownego przemyślenia celów i skutków decentralizacji oświaty. Z jednej strony, analizy różnych konsekwencji wprowadzenia bonów przekonało specjalistów MEN, że problemy restrukturyzacji szkolnictwa ponadpodstawowego są zbyt głębokie, aby je pozostawić prawom rynku⁴⁷. Z drugiej strony, doświadczenia z poprzedniego roku przy ustalaniu standardów finansowania szkół zawodowych i ogólnokształcących różnych typów, a także placówek pozaszkolnych, wskazywały, że nie posiadano w MEN dostatecznej wiedzy, aby kierować restrukturyzacją z Warszawy. Jednym słowem, w 1999 roku Ministerstwo uznało, że zasady alokacji subwencji oświatowej dla jednostek samorządu oparte na liczbie uczniów są najlepszą obroną przed żądaniami bonów oświatowych, najlepszą drogą do wyrównania dysproporcji finansowania pomiędzy szkolnictwem podstawowym i średnim, i jedynym sposobem ułatwienia samorządom lokalnym trudnego zadania restrukturyzacji sektora.

W rezultacie tych problemów i dyskusji od początku 2000 roku, po ponad rocznym okresie intensywnych analiz i symulacji, MEN wprowadził podział subwencji oświatowej oparty na kryterium liczby uczniów. Oznaczało to wprowadzenie istotnych zmian do algorytmu.

- Pierwszą, być może najważniejszą zmianą było wprowadzenie progów w stosunku do subwencji ubiegłorocznej, zależnych nie od pełnej subwencji oświatowej danej jednostki samorządu, ale od subwencji oświatowej **na ucznia**. W ten sposób mechanizm alokacji zaczął uwzględniać przesunięcia uczniów pomiędzy jednostkami

⁴⁷ MEN był w tej walce, dosyć wyjątkowo, wspierany przez ZNP, por. Informator Zarządu Głównego ZNP nr 14 (325).

samorządu oraz pomiędzy szczeblami edukacji. Oznaczało to też, że po raz pierwszy pełna subwencja oświatowa danej gminy czy powiatu mogła ulec zmniejszeniu w stosunku do subwencji poprzedniego roku, nawet jeżeli wysokość subwencji na ucznia pozostała taka sama lub wzrosła.

- Druga zmiana polegała na tym, że Ministerstwo ustaliło współczynniki dla miejskich szkół podstawowych i dla miejskich liceów ogólnokształcących na tej samej wysokości (waga 1), aby w ten sposób rozpocząć wyrównywanie dysproporcji pomiędzy finansowaniem szkolnictwa podstawowego i średniego. Innymi słowy, Ministerstwo podjęło świadomą, choć nie do końca jawną decyzję, aby przesunąć część subwencji oświatowej z gmin do powiatów. Decyzja ta była uzasadniona zarówno względnym zubożeniem szkolnictwa ponadpodstawowego w latach 90., jak i faktem, że powiaty nie miały z czego dokładać do subwencji oświatowej.
- Trzecia zmiana to zastąpienie 27 zróżnicowanych standardów finansowych dla różnych typów szkół ponadpodstawowych przez jeden współczynnik dla wszystkich liceów (waga 1) i jeden współczynnik dla wszystkich szkół zawodowych (waga 1,15). Symulacje wykazały, że w znakomitej większości powiatów ten współczynnik zapewniał subwencję w wysokości z poprzedniego roku. Jednak przede wszystkim przez usunięcie 27 różnych standardów, Ministerstwo wyeliminowało z algorytmu jakiegokolwiek zachęty dla powiatów, by tworzyły szkoły danego typu, oraz wszystkie sugestie dotyczące kosztów nauczania różnych kierunków zawodowych. Innymi słowy, Ministerstwo w sposób jednoznaczny przekazało powiatom odpowiedzialność za alokację środków pomiędzy ich szkoły średnie, przyjmując do wiadomości, że powiaty są lepiej niż MEN predysponowane do podejmowania decyzji o restrukturyzacji sektora.
- Czwartym z nowych posunięć MEN było wyliczenie średnich kosztów na ucznia lub na korzystającego we wszystkich pozaszkolnych placówkach oświatowych. Te z nich, w których pojęcie korzystającego miało wyraźny sens (internaty i bursy, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze itp.) były finansowane zgodnie z liczbą korzystających. Pozostałe (jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne itp.) były finansowane proporcjonalnie do liczby wszystkich uczniów na terenie danej jednostki samorządu, przez wprowadzenie odpowiednich wag. W praktyce oznaczało to, że MEN ograniczał środki dla samorządów dostarczających dane usługi w nadmiarze (w stosunku do średniej krajowej), przekazując je tym, które usług dostarczały mniej. MEN w ten sposób, przynajmniej teoretycznie, zostawiał powiatom prawo do decyzji o poziomie i jakości świadczonych usług, z nadzieją, że zadecydują one, w jakim zakresie i gdzie dopłacić do otrzymywanej subwencji.
- I wreszcie, wagi dla uczniów szkół wiejskich i w małych miastach MEN pozostawił bez zmian (poza rozszerzeniem ich na szkoły średnie). Jednak dodał do nich wagę dla

gmin wiejskich dowożących dzieci do szkoły (proporcjonalnie do liczby uczniów dowożonych). MEN przyznawał w ten sposób, że dotychczasowy algorytm stawiał w szczególnie trudnej sytuacji te gminy wiejskie, które miały małą liczbę uczniów na nauczyciela, albo szczególnie małe oddziały klasowe, i po raz pierwszy zróżnicował wysokość wag wewnątrz grupy gmin wiejskich. Zamiast jednak przyjmować małe oddziały klasowe jako dodatkowy koszt do sfinansowania przez subwencję, skłaniał gminy wiejskie do racjonalizacji i konsolidacji sieci szkolnej.

Zmiany te, razem wzięte, pozwoliły Ministerstwu na wprowadzenie matematycznie spójnego algorytmu dzielącego 12,8% przychodów budżetu państwa pomiędzy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie liczby i charakterystyk uczniów uczęszczających do prowadzonych przez nie szkół (w Załączniku 2 podano pełną listę wag użytych w algorytmie oraz ich udział w podziale całości subwencji). Dzięki tym wagom można wyliczyć dla każdego samorządu odpowiadającą mu liczbę uczniów przeliczeniowych, proporcjonalnie do której była dla niego naliczana subwencja oświatowa (przed zastosowaniem progów). Dzieląc ogólną kwotę subwencji oświatowej (określoną w ustawie budżetowej, po odliczeniu obowiązującej rezerwy subwencji oświatowej) przez pełną liczbę uczniów przeliczeniowych otrzymujemy nominalny standard finansowy na ucznia (osobę fizyczną), a w istocie standard finansowy dla ucznia szkoły podstawowej oraz liceum ogólnokształcącego w mieście powyżej 5 tys. mieszkańców. Standard ten został przez MEN nazwany „kalkulacyjnym bonem oświatowym”, co było ukłonem pod adresem zwolenników bonów oświatowych: przejrzysty standard finansowy był wykorzystywany do naliczania subwencji dla samorządów, a nie, jak miało być z bonami, bezpośrednio dla szkół lub rodziców.

Z samej swojej natury nowy algorytm ewidentnie oddalił podział środków subwencyjnych od alokacji ukształtowanej historycznie, a więc zależnej przede wszystkim od dawnego rozkładu zatrudnienia nauczycieli. Nie ma więc gwarancji, że subwencja oświatowa wystarczy, by pokryć koszty bieżące i płace we *wszystkich* szkołach danej jednostki samorządu. Innymi słowy, MEN wykorzystał algorytm, by wprowadzić *de facto* standardy finansowe, których nie był w stanie wprowadzić *de iure*.

2.6.4. Nowelizacja Karty nauczyciela i kryzys 2000 roku

Jednocześnie z wprowadzaniem nowego mechanizmu podziału subwencji oświatowej według liczby uczniów MEN starał się doprowadzić do znowelizowania Karty nauczyciela. Poważne negocjacje ze związkami zawodowymi, w tym zwłaszcza ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego blisko związanym z SLD, zaczęły się w lecie 1999 roku i trwały niemal bez przerwy aż do uchwalenia nowelizacji przez Sejm w lutym 2000 roku. W negocjacjach tych nie brały udziału związki samorządów lokalnych (takie jak ZGWRP



i ZMP), które wolały udawać, że ustalanie pensji i warunków pracy nauczycieli ich w żaden sposób nie dotyczy. W samym MEN prace nad nowym algorytmem i nad zmianą ustawy Karta nauczyciela były prowadzone niezależnie przez różne zespoły.

Podstawowym celem MEN w tych negocjacjach było zwiększenie pensum nauczycielskiego i czasu poświęcanego tygodniowo na prowadzenie lekcji. Nowy system awansu zawodowego miał także zwiększyć funkcje motywacyjną systemu płacowego nauczycieli. Określone w Karcie nauczyciela 18-godzinne pensum już od dawna było uważane przez MEN oraz przez Bank Światowy za zbyt niskie, dotychczasowy zaś system płac, oparty przede wszystkim na stażu pracy i na poziomie wykształcenia, był niewątpliwie zbyt sztywny. MEN rozpoczął więc negocjacje, pragnąc uzyskać zwiększenie pensum i zmiany w systemie płac w zamian za zwiększenie wynagrodzeń⁴⁸. Jak można było oczekiwać, ZNP sprzeciwiał się zmianom i pensum, i systemu płac, oraz żądał bezwarunkowego wzrostu wynagrodzeń.

Uzgodnione ostatecznie zmiany ustawy⁴⁹ wykazały siłę Związku Nauczycielstwa Polskiego i słabość Ministerstwa, które starało się w dodatku osiągnąć „porozumienie” przed wyborami prezydenckimi późną jesienią. Ministerstwu nie udało się uzyskać ogólnego zwiększenia pensum. Uzgodniono tylko, że w danej szkole pensum może być podniesione po uzyskaniu zgody nauczycieli oraz dyrektora szkoły (bez udziału samorządów). Nowelizacja KN stworzyła także nowy, czterostopniowy system awansu zawodowego nauczycieli: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany, nauczyciel dyplomowany. Te stopnie awansu zawodowego doprowadziły do znacznie większego zróżnicowania płac. Ich wprowadzenie miało pozwolić na określanie płac nauczycieli nie na podstawie formalnych kwalifikacji i stażu pracy, ale na ocenie efektywności pracy nauczyciela⁵⁰.

Aby móc wprowadzić w życie nowy system awansu zawodowego nauczycieli, konieczne było stworzenie złożonych i kosztownych procedur niezależnej oceny nauczycieli. Zasadniczym elementem tego systemu były indywidualne plany rozwoju zawodowego nauczycieli. W pewnym sensie próbowano wprowadzić odpowiedzialność nauczycieli za efekty ich pracy bez żadnych zewnętrznych metod pomiaru efektywności nauczania. Zgodnie z tymi procedurami, komisje do spraw awansu zawodowego nauczycieli miały oceniać, czy dany nauczyciel zasługuje na przejście z jednego szczebla awansu na następny, przy czym komisję decydującą o przejściu na stopień nauczyciela kontraktowego powołuje dyrektor szkoły, na stopień mianowanego – organ prowadzący szkołę, zaś na stopień dyplomowanego – kurator oświaty. Jednak w praktyce okazało się, że ani MEN, ani samorządy nie panowały nad procesem awansu i nie prowadziły analiz ilościowych pozwalających kontrolować i przewidywać ten proces, a co za tym idzie i wzrost wynagrodzeń. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do przejścia pomiędzy trzecim i czwartym szczeblem awansu (z nauczyciela

⁴⁸ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nowelizacji Karty Nauczyciela*, Biblioteczka Reformy 23, Warszawa 2000.

⁴⁹ Ustawa zmieniająca ustawę Kartę Nauczyciela z dnia 18 lutego 2000.

⁵⁰ MEN, *Uwagi w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów w świetle art. 30, ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*, Warszawa 2001.



mianowanego na dyplomowanego), gdyż wzrost wynagrodzenia jest tu największy. W sytuacji, gdy aż 80% wszystkich zatrudnionych nauczycieli automatycznie zaliczono do trzeciego szczebla awansu na podstawie nowelizacji, trudno było przewidywać finansowe konsekwencje nowych zapisów Karty nauczyciela.

Wkrótce po uchwaleniu nowelizacji kierownictwo MEN zaapelowało do nauczycieli i samorządów, aby poważnie i odpowiedzialnie traktowały nowo wprowadzone zasady awansu. Na apel ten samorzady nie mogły jednak zareagować, ponieważ w procesie awansu zawodowego nauczycieli ustawa nie przypisała im poważnej roli.

Znowelizowana Karta nauczyciela wprowadziła także poważne zmiany w sposobie naliczania podstawowego wynagrodzenia nauczycieli i uprościła długą listę dodatków do płacy (określonych procentowo w stosunku do płacy zasadniczej), likwidując wiele z nich. Określiła też, że stawka wynagrodzenia zasadniczego powinna stanowić nie mniej niż 75% wynagrodzenia całkowitego (por. art. 30 ust. 5 ustawy). Jednak brak było wiarygodnych danych dotyczących wielu z tych dodatków, kiedy więc samorzady zwiększyły wynagrodzenie zasadnicze zgodnie z nową tabelą płac, musiały także zwiększyć płace całkowite w sposób przez nikogo nieprzewidziany. Samorzady oczywiście nie kryły swojej opinii, że MEN radykalnie nie docenił kosztów nowego ustawodawstwa⁵¹.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden poziom niejasności nowych przepisów. Chociaż stawki wynagrodzenia zasadniczego były kwotowo wymienione w tzw. rozporządzeniu płacowym (wydanym przez MEN w maju 2000 roku) dla każdego szczebla awansu zawodowego, to znowelizowana Karta nauczyciela określała, że samorzady są zobowiązane do takiego określania swoich regulaminów płacowych, aby te kwoty zostały osiągnięte jedynie *średnio* dla wszystkich nauczycieli danego szczebla we wszystkich szkołach prowadzonych przez dany samorząd (art. 30 ust. 6 ustawy). W ten sposób żaden konkretny nauczyciel nie był w stanie sprawdzić, ile powinna wynosić jego płaca w nowym systemie⁵². Co gorsza, przy braku wiarygodnych danych zbieranych na poziomie MEN, samorzady potrafiły jednocześnie żądać od MEN więcej niż im brakowało, i płacić nauczycielom mniej niż wymagała ustawa⁵³.

I wreszcie, znowelizowana Karta nauczyciela zawierała delegację dla ministra edukacji narodowej do wydania rozporządzenia określającego standardy zatrudnienia nauczycieli dla wszystkich typów szkół (art. 30, ust. 9 ustawy). Karta stwierdzała przy tym, że zobowiązania budżetu państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego ograniczają się do płac nauczycieli zatrudnionych zgodnie z tymi standardami (art. 30, ust. 8 ustawy). Te zapisy ustawy były pierwszą próbą MEN postawienia barier nieograniczonemu zobowiązaniu do pokrywania kosztów bieżących szkół (w tym płac nauczycieli) z budżetu centralnego, a tym

⁵¹ Por. Zespół d/s Oceny Skutków Karty Nauczyciela., Protokół z 25 lipca 2000, maszynopis powielony.

⁵² E. Nowakowska, *Podwyżki przez obniżki*, „Polityka” nr 41, z 7 października 2000.

⁵³ Por. M. Tobor, *Finansowe skutki wdrożenia zmian w Karcie nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast*, Vulcan, Wrocław 2000; A. Levitas, J. Herczyński, M. Herbst, *Jak poprawić algorytm*, „Współnota” nr 39, wrzesień 2000.

samym pierwszą próbą rozwiązania problemu, który – jak widzieliśmy – ciążył nad reformą oświaty od samego początku. Co jest jednak bardzo znamienne, rozporządzenie to nie zostało wydane, i z tego powodu zobowiązania finansowe rządu nie zostały precyzyjnie ograniczone (parę lat później delegacja ta została z ustawy wycofana).

Brak rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli oraz niedoszacowanie kosztów nowego systemu awansu natychmiast doprowadziły do głębokiego kryzysu. Samorządy twierdziły, że z tytułu wprowadzenia nowego systemu wynagrodzeń należy im się dofinansowanie w wysokości 2 mld zł, czyli około 10% całej subwencji oświatowej⁵⁴. W lipcu 2000 roku minister edukacji narodowej podał się do dymisji. Intensywne negocjacje między rządem i samorządami doprowadziły wreszcie do kompromisu, i rząd wypłacił samorządom rekompensatę nieprzewidzianych skutków nowelizacji Karty w roku 2000 w wysokości 1,3 miliarda zł. Ministerstwu udało się także przeprowadzić w Sejmie kolejną nowelizację Karty, zmieniającą związek między wynagrodzeniem podstawowym i całkowitym, co ograniczyło zobowiązania budżetu państwa w 2001 roku.

2.7. Zarządzanie oświatą w latach 1990-1999

Na początku lat 90. XX wieku architekci polskich reform samorządowych i oświatowych stworzyli wizję podziału zadań w sektorze, zgodnie z którą nadzór nad procesem pedagogicznym pozostał niemal w całości w rękach kuratoriów, rola samorządów zaś została ograniczona do zarządzania budynkami szkolnymi i dofinansowania szkół w zakresie nowych inwestycji oraz dodatków do wynagrodzeń nauczycieli. Teraz przyjrzymy się bliżej, co naprawdę samorządy robiły ze swoimi szkołami w ciągu tej dekady i spróbujemy odnaleźć rzeczywiste usterki w konstrukcji, której ustawową strukturę – wraz z jej wadami – już opisaliśmy.

2.7.1. Zarządzanie przedszkolami

Odpowiedzialność za utrzymanie i finansowanie przedszkoli została przekazana gminom w 1992 roku. Ponieważ edukacja przedszkolna nie jest w Polsce obowiązkowa, gminy same decydowały o zakresie oferowanej opieki przedszkolnej (liczbie miejsc w przedszkolach). Gminy były natomiast zobowiązane zapewnić zajęcia przedszkolne w ramach klasy przygotowawczej (tak zwanej „zerówki”, albo klasy „0”) wszystkim sześciolątkom, których rodzice tego żądali, przy czym organizacja „zerówek” musiała być zgodna z Kartą nauczyciela, również w zakresie wymagań stawianych nauczycielom oraz zasad ich wynagradzania.

⁵⁴ Kwota ta jest niemal z pewnością przesadzona, ale luki prawne w ustawie uniemożliwiają wiarygodne oszacowanie prawdziwego niedoboru.

Nieobowiązkowy charakter wychowania przedszkolnego oraz ogólne przekonanie, że państwo komunistyczne w nadmiernie ingerowało w życie rodzinne, skłoniły reformatörów do nieuwzględniania przedszkoli w subwencji oświatowej i wskazania przychodów ogólnych gmin jako źródła ich finansowania. Należy podkreślić, że chociaż obowiązek szkolny zaczyna się w wieku siedmiu lat, to około 90% polskich sześciolatków uczęszczało do zerówek w latach 1990-1999 (tabela 3).

Gminy musiały więc ponosić bardzo duże koszty edukacji od samego początku procesu decentralizacji. W latach 1991–1993, kiedy większość wydatków oświatowych gmin związana była z przedszkolami i była finansowana wyłącznie z dochodów własnych, gminy wydawały na oświatę od 18 do 25% całego swojego budżetu⁵⁵, co było równe ok. 0,5% PKB (rys. 1). Tabela 2 pokazuje, że w odpowiedzi na to obciążenie gminy zamknęły niemal 30% wszystkich przedszkoli⁵⁶. W opinii publicznej utrwaliło się przekonanie, że samorządy terytorialne nie doceniają znaczenia wczesnodziecięcej edukacji. Było to jedną z przyczyn opóźnienia terminu obligatoryjnego przejścia szkół podstawowych przez gminy z planowanego na początek 1993 roku do 1996 roku.

Tabela 2. Liczba przedszkoli i wychowanków na wsi i w mieście w latach 1990-1999

	1990	1995	1999	Spadek w %
Liczba przedszkoli	12308	9350	8733	29
Miasto	7009	5625	5453	22
Wieś	5299	3725	3280	38
Liczba wychowanków	856,6	823,2	719,6	16
Miasto	665,8	661,8	574,7	14
Wieś	190,8	161,4	144,9	24

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, rok 2000, s. 248.

Jednak zarzut, że gminy źle zarządzały przedszkolami jest ogólnie rzecz biorąc nieusprawiedliwiony. Tabela 3 pokazuje, że pomimo zamykania przedszkoli, po uwzględnieniu ostrego niżu demograficznego, procent dzieci w wieku przedszkolnym objętych opieką nieco wzrósł w przeciągu dekady. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do dzieci miejskich, gdzie uczestnictwo zarówno w wychowaniu przedszkolnym, jak i w klasie zerowej znacznie wzrosło po spadkach na początku lat 90.

⁵⁵ GUS, *Budżety gmin w latach 1992-1994*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1995.

⁵⁶ Trzeba dodać, że do 1990 roku przedsiębiorstwa państwowe oraz PGR-y prowadziły 5-10% wszystkich przedszkoli. Część z nich została zamknięta przez prowadzące je przedsiębiorstwa i PGR-y, a część została skomunalizowana. Wiele przedszkoli przekazanych gminom zostało później przez nie zamkniętych.

Oznacza to, że gminy miejskie potrafiły zarówno usprawnić system opieki przedszkolnej, jak i odpowiednio zareagować na rosnące potrzeby w zakresie ze strony miejskich społeczności⁵⁷.

Tabela 3. Udział wychowanków przedszkoli wśród dzieci w wieku 3–6 lat

	1990	1993	1995	1997	1999
Procent 6-latków w klasach „0”	95,3	94,9	97,3	97,1	96,7
Miasto	98,3	98,0	102,2	103,2	103,5
Wieś	90,8	89,4	90,8	89,7	88,5
Procent 3-5-latków w przedszkolach	31,0	25,5	28,7	31,3	34,0
Miasto	40,5	34,7	40,1	44,9	49,3
Wieś	17,8	13,6	14,1	15,2	15,7
Procent 3-6-latków objętych wychowaniem przedszkolnym	48,2	43,6	45,3	49,0	50,8
Miasto	56,3	51,6	56,5	60,6	63,9
Wieś	36,6	33,1	33,4	35,0	35,2

Źródło: Materiały MEN dla Sejmu 1996, 1997, 1998, 1999 oraz 2000.

Sytuacja na obszarach wiejskich była jednak trudniejsza. Analogicznie do miast, udział dzieci objętych opieką przedszkolną spadł zaraz po przekazaniu przedszkoli samorządom, i zaczął się podnosić po 1995 roku. Wzrost ten był jednak mniej wyraźny i do roku 1999 nie osiągnął poziomu opieki przedszkolnej sprzed 1990 roku. Co gorsza, odsetek dzieci w wieku 3 do 5 lat uczęszczających do przedszkoli na wsi w 1999 roku – 15,7% – był wyjątkowo niski na tle standardów europejskich, udział zaś wiejskich sześciolatków w klasach zerowych był o 10 punktów procentowych niższy niż w miastach.

Nie należy jednak winić gmin wiejskich za złe zarządzanie przedszkolami. Przeciwnie, trzeba docenić ich osiągnięcia i brać pod uwagę ich sytuację. Powszechne na polskiej wsi tradycyjne struktury rodzinne ograniczały zapotrzebowanie na opiekę przedszkolną. Jednocześnie koszt utrzymywania oddzielnych przedszkoli dla malejącej populacji dzieci w wieku przedszkolnym był na wsi bardzo wysoki. Dlatego też gminy wiejskie zamknęły bądź skonsolidowały oddzielne przedszkola i przenieśli większość „zerówek” do szkół

⁵⁷ Otrzymane wartości powyżej 100% dla przedszkoli miejskich częściowo wynikają z dojeżdżania dzieci z okolic podmiejskich do przedszkoli w miastach. Mogą być też skutkiem uczęszczania pięciolatków oraz siedmiolatków. Z kolei wzrost liczby dzieci objętych opieką przedszkolną na wsi przynajmniej częściowo zachodził w bogatych gminach podmiejskich, administracyjnie określanych jako wiejskie.

podstawowych. Pozwoliło im to na utrzymanie scholaryzacji sześciolatków na mniej więcej tym samym poziomie. Niektóre gminy wiejskie, wobec braku przedszkoli, przyjmowały pięciolatki do klasy zerowej. Ponadto, jak widać w tabeli 4, były w stanie zbliżyć średnią wielkość oddziału przedszkolnego do poziomu przedszkoli miejskich.

Tabela 4. Średnia wielkość oddziału przedszkolnego w 1991 i 1999 roku

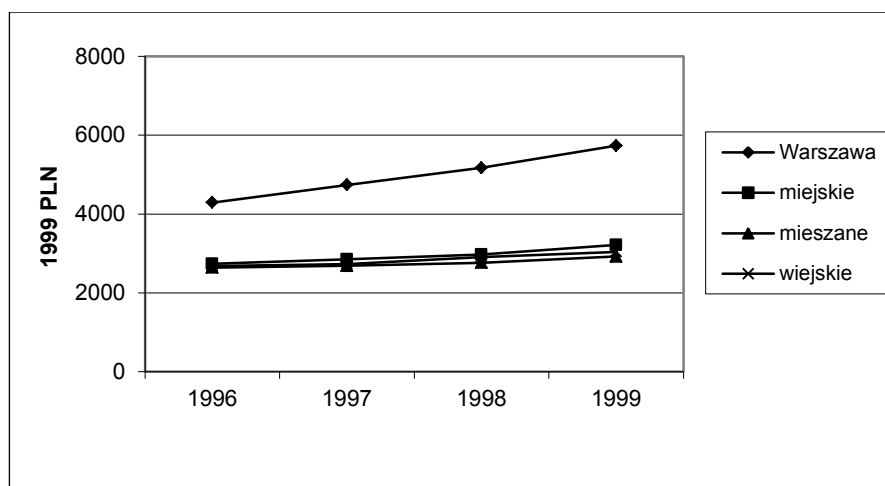
	1991	1999
Wieś	7,8	20,8
Miasto	18,6	23,6

Źródło: materiały MEN dla Sejmu 1992, 1999.

Jest to wyjątkowe osiągnięcie, gdyż – jak widzieliśmy – polska wieś charakteryzuje się dużą liczbą bardzo małych szkół podstawowych z bardzo małymi oddziałami szkolnymi (Załącznik A).

I wreszcie zauważmy, że gminy wiejskie zdołały zwiększyć wydatki na dziecko objęte opieką przedszkolną w stopniu podobnym do gmin miejskich mimo znacznie mniejszych dochodów. Pokazuje to rys. 3.

Rys. 3. Realne wydatki na wychowanka przedszkola



Źródło: rachunki własne na podstawie danych GUS.

2.7.2. Zarządzanie szkołami podstawowymi i utworzenie gimnazjów

Podobnie jak w przypadku przedszkoli, widoczna jest różnica w skutkach decentralizacji między gminami wiejskimi i miejskimi, wynikająca z ich odmiennych sytuacji i możliwości. W latach 1990–1999 miasta stawiały czoła zupełnie innym wyzwaniom strukturalnym niż

gminy wiejskie, zaś przy rozwiązywaniu powstających problemów miały do dyspozycji znacznie większe zasoby ludzkie i finansowe. Dlatego analiza zarządzania szkołami podstawowymi powinna być przeprowadzona oddzielnie dla gmin miejskich i gmin wiejskich.

Tabela 5 pokazuje, ile na wydatki bieżące i na utrzymanie szkół (bez inwestycji) w 1998 roku dopłaciły gminy różnych typów ze swoich dochodów własnych. Do otrzymanej subwencji oświatowej gminy dopłaciły średnio 150 zł na ucznia, czyli około 8% kosztów bieżących. Jednak pomiędzy różnymi typami gmin zachodziły znaczne różnice. Gminy wiejskie dopłaciły 64 zł na ucznia, czyli 3% kosztów, podczas gdy gminy miejskie około 200 zł, czyli 11% kosztów. Nietypowym miastem jest Warszawa, która dopłaciła około 40% wydatków bieżących (czyli ponad 65% otrzymanej subwencji oświatowej).

Tabela 5. Wydatki ponad otrzymaną subwencję oświatową w 1998 roku

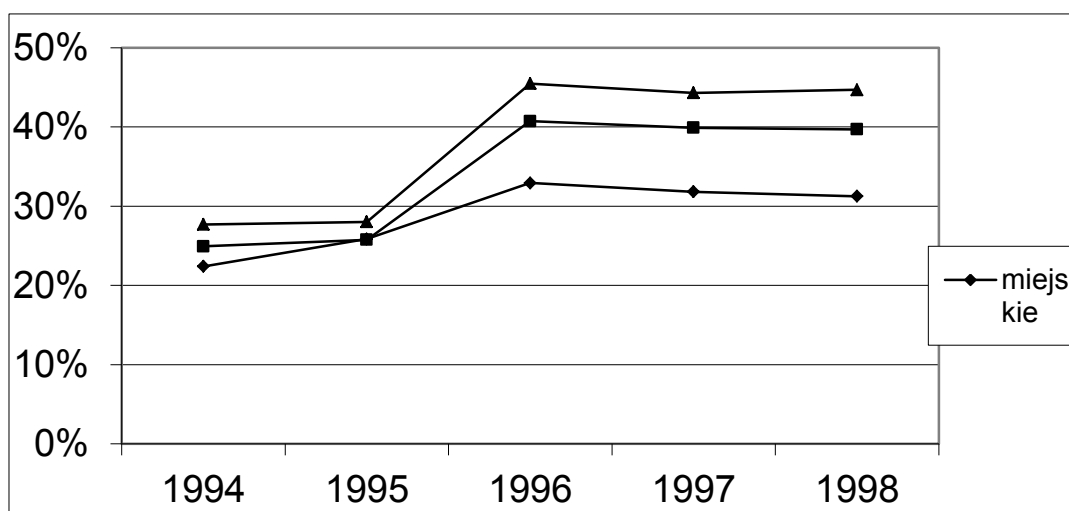
		w mln zł	udział	na ucznia (zł)
Razem	Pełne wydatki bieżące	10 220	100%	2 125
	Subwencja oświatowa	9 450	92%	1 965
	Wydatki ponad subwencję	770	8%	160
Gminy wiejskie	Pełne wydatki bieżące	3 476	100%	2 465
	Subwencja oświatowa	3 385	97%	2 400
	Wydatki ponad subwencję	91	3%	64
Gminy miejsko-wiejskie	Pełne wydatki bieżące	2 379	100%	2 092
	Subwencja oświatowa	2 273	96%	1 999
	Wydatki ponad subwencję	106	4%	93
Gminy miejskie	Pełne wydatki bieżące	3 964	100%	1 874
	Subwencja oświatowa	3 546	89%	1 676
	Wydatki ponad subwencję	418	11%	198
Warszawa	Pełne wydatki bieżące	401	100%	2 722
	Subwencja oświatowa	246	61%	1 670
	Wydatki ponad subwencję	155	39%	1 052

Źródło: M. Herbst, *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, EUROREG, Warszawa 2001.

Gdyby te dopłaty stanowiły po prostu miarę niesfinansowanego obciążenia zadaniami oświatowymi, nałożonego na gminy przez algorytm alokacyjny przyjęty przez MEN, wówczas można by uznać, że waga 0,33 dla uczniów szkół wiejskich (dzięki której średnia otrzymana subwencja na ucznia w gminach wiejskich wynosiła 2 400 zł wobec 1 676 zł w gminach miejskich⁵⁸), jest przynajmniej w części nieuzasadniona. Tak jednak nie jest, i jak już wspominaliśmy, ma miejsce bipolarny rozkład gmin, które najwięcej dopłacają do subwencji: bogate gminy miejskie oraz gminy wiejskie o bardzo niskich dochodach własnych i z bardzo niską liczbą uczniów na nauczyciela.

Jak pokazuje rys. 4, udział wydatków na oświatę w budżetach gmin w latach 1994–1998 różnił się w zależności od typu gminy, choć dla wszystkich stanowił największą kategorię wydatków. Gminy wiejskie i mieszane wydawały na szkolną i przedszkolną oświatę odpowiednio 45 i 40% swoich budżetów. Gminy miejskie przeznaczały tylko 33% swojego budżetu na oświatę, co w dodatku obejmowało znaczne wydatki na szkoły średnie w miastach na prawach powiatów. Ponieważ samorządy miejskie realizują większy zakres publicznych zadań niż wiejskie, niższy udział oświaty w ich budżetach nie jest wiarygodnym wskaźnikiem łatwiejszej sytuacji finansowej tych gmin. Tym niemniej sugeruje to, że na różne typy samorządów oświata nakłada różne obciążenia budżetowe.

Rys. 4. Udział oświaty w budżetach gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Charakter tych obciążeń staje się jaśniejszy, kiedy przyjrzymy się podziałowi wydatków na oświatę dla gmin różnego typu. Jak widać z tabeli 6, gminy wiejskie w 1999 roku wydawały na wynagrodzenia o 3,2% punktu procentowego swoich budżetów oświatowych więcej niż gminy miejskie. Płace stanowiły ok. 80% wydatków szkół średnio

⁵⁸ Warto zwrócić uwagę, że jest to różnica 43%, a nie 33%, jak zapisano w algorytmie. Wynika to ze znacznie wyższych wag dla szkół wiejskich stosowanych na początku badanego okresu oraz z systematycznego stosowania z roku na rok dolnych progów.

w kraju, i około 85% w gminach wiejskich⁵⁹. W stosunku do standardów międzynarodowych było to bardzo dużo, gdyż uważa się powszechnie, że płace nie powinny przekraczać 65 do 75% bieżących wydatków szkół. Różnice w tym zakresie między gminami miejskimi i wiejskimi odzwierciedlają niższą liczbę uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach wiejskich.

Tabela 6. Udział płac w gminnych budżetach oświatowych (w %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Warszawa	47,8	46,6	51,1	49,3	51,2	54,9
Gminy miejskie	49,3	48,6	63,6	63,8	63,6	68,7
Gminy mieszane	45,0	47,2	65,8	65,6	66,8	69,2
Gminy wiejskie	48,6	51,1	68,1	68,0	69,5	71,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Obserwacja budząca zdziwienie, to fakt, że gminy wiejskie wydawały na inwestycje większą część swojego budżetu oświatowego niż inne typy gmin (tabela 7). Częściowo wynikało to z faktu, że gminy wiejskie miały nieco wyższy udział w (ciągle malejących) dotacjach celowych na inwestycje z budżetu państwa. Dotacje te jednak stanowiły w roku 1999 mniej niż 10% wszystkich wydatków inwestycyjnych gmin na oświatę (spadek z około 28% w 1997 roku) i nie tłumaczą różnicy wysiłku inwestycyjnego między gminami wiejskimi i miejskimi⁶⁰.

Tabela 7. Udział inwestycji w gminnych budżetach oświatowych (w %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Warszawa	9,2	5,3	8,0	10,4	9,2	5,4
Gminy miejskie	5,7	6,0	5,2	6,1	6,2	5,0
Gminy mieszane	11,2	13,2	9,1	11,1	10,4	9,6
Gminy wiejskie	18,3	19,5	13,6	14,8	13,8	12,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Wyższe udziały płac i inwestycji w budżetach oświatowych gmin wiejskich oznacza, że mniej niż 15% tych budżetów wydawane było na pomoce szkolne i inne koszty oświaty, przy

⁵⁹ Zob. np. Związek Gmin Śląska Opolskiego, *Wydatki na funkcjonowanie oświaty publicznej*, Opole 1998.

⁶⁰ Obliczenia własne. Porównaj też I. Kowalska, *Procedura rozdziału środków na inwestycje oświatowe z budżetu państwa*, Warszawa 1999.

25% w gminach miejskich. Wyższe wydatki inwestycyjne mogły także oznaczać, co jest nie mniej ważne, że wiejskie systemy szkolne odczuwają większą potrzebę restrukturyzacji niż szkoły miejskie.

Z powodu szybszego spadku liczby nauczycieli niż uczniów w szkołach wiejskich liczba uczniów na nauczyciela (jak i wielkość oddziału klasowego) na wsi w istocie wzrosła trochę – z 13,34 do 13,86 (wzrost o 4%). Tymczasem odwrotna tendencja w miastach spowodowała spadek liczby uczniów na nauczyciela z 18,68 do 16,90. Innymi słowy, gminy wiejskie musiały zwalniać więcej nauczycieli, aby uchronić i tak niską liczbę uczniów na nauczyciela przed dalszym spadkiem, podczas gdy gminy miejskie nie tylko dokonały mniejszego wysiłku w zakresie redukcji zatrudnienia, ale i skorzystały przy tym z „premii demograficznej” w postaci niższego obciążenia nauczycieli i mniejszych klas.

Trzeba podkreślić, że zmiany demograficzne w zupełnie inny sposób wpłynęły na warunki pracy szkół w gminach miejskich i wiejskich. W miastach spadek liczby uczniów był odczuwany jako ułatwienie sytuacji i poprawa warunków pracy w szkołach, gdyż zarówno średnia wielkość szkoły, jak i liczba uczniów na pomieszczenie klasowe spadły o zadziwiające 18 do 20%. W gminach wiejskich analogiczne zjawisko niczego nie ułatwiało, a przeciwnie – prowadziło do zamykania szkół. W istocie, fakt, że gminy wiejskie utrzymały średnią wielkość szkoły na niezmiennym poziomie⁶¹ w ciągu całego dziesięciolecia, oraz większa skala redukcji nauczycieli, pokazują łącznie, jak wielki wysiłek musiały wykonać („o ile szybciej musiały biegać, aby utrzymać się na tym samym miejscu”).

Gminy wiejskie napotkały także na większe kłopoty przy tworzeniu gimnazjów niż gminy miejskie. Rozproszeni uczniowie i rozproszone, małe szkoły podstawowe utrudniły im tworzenie gimnazjów w oddzielnych budynkach zgodnie z wymaganiami MEN. Protesty gmin wiejskich skłoniły MEN do zawieszenia tych wymagań i dlatego wiele gimnazjów wiejskich nie miało własnego budynku, a ich rejony nie gwarantowały stworzenia szkoły o przewidywanej liczbie uczniów (150)⁶². Trudności te jaskrawo kontrastują z sytuacją gmin miejskich, gdzie możliwe było tworzenie gimnazjów po prostu poprzez wybór dotychczasowych szkół podstawowych do wygaśnięcia i przekształcenia. Tym niemniej gminy wiejskie wykorzystały tworzenie gimnazjów jako okazję do zracjonalizowania średniej wielkości oddziału klasowego i liczby uczniów na nauczyciela (tabela 8).

⁶¹ W rzeczywistości średnia wielkość szkoły rosła aż do roku 1998, kiedy działające uprzednio ośmioletnie szkoły podstawowe zostały rozbite na nowe, sześcioletnie szkoły podstawowe oraz trzyletnie gimnazja.

⁶² Powstał też problem tzw. wirtualnych gimnazjów, to znaczy gimnazjów bez jednej siedziby, których oddziały klasowe rozproszone są w różnych budynkach szkolnych. Por. K. Konarzewski, *Infrastruktura oświatowa w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.

Tabela 8. Szkoły podstawowe i gimnazja w różnych gminach w 2000 r.

	Szkoły podstawowe			Gimnazja		
	miejskie	wiejskie	razem	miejskie	wiejskie	razem
Liczba szkół	4 924	12 018	16 942	2 726	2 686	5 412
Wielkość oddziału klasowego	24,44	17,70	21,23	25,39	23,01	24,60
Uczniowie na nauczyciela	16,44	12,99	14,87	20,09	31,07	22,57
Uczniowie na pomieszczenie	25,47	15,46	20,27	24,78	21,67	23,73
Wielkość szkoły	477,99	128,55	230,11	151,83	69,40	110,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

W szkołach miejskich warunki pracy znacznie się poprawiły w latach 1990-1999, częściowo na skutek gotowości miast do inwestowania w szkoły, ale jednak przede wszystkim ze względu na wspomnianą wcześniej „premię demograficzną”. Sytuacja szkół wiejskich była inna, choć i tu mówimy o inwestycjach. Wiele gmin wiejskich reagowało na wzrost kosztów zamykając szkoły i racjonalizując sieć szkolną, w związku z czym były zmuszone inwestować w konsolidowane szkoły.

Dla wielu gmin wiejskich zamykanie szkół było niestety trudne ze względu na opór rodziców oraz finansowe i polityczne koszty redukcji zatrudnienia nauczycieli. W tych gminach wysokie koszty „na ucznia” małych szkół uniemożliwiały zapewnianie dzieciom wykształcenia porównywalnego z dostępnym w miastach, mimo że gminy otrzymywały (i wydawały) o jedną trzecią środków pieniężnych więcej (w przeliczeniu na ucznia) w ramach subwencji oświatowej.

Przedstawiony przykład ilustruje także ogólniejszą postawę gmin w stosunku do prowadzonych przez nie szkół podstawowych w latach 1990-1999. Większość gmin nie widziała swoich szkół jako elementów systemu, za którego ogólną jakość gmina ponosi odpowiedzialność. Gminy postrzegały siebie raczej jako właścicieli szkolnych działek i budynków, które mają różne koszty bieżące i które muszą być utrzymane w ramach otrzymywanej subwencji oświatowej. Za pracę pedagogiczną szkół odpowiedzialni byli – w mniemaniu gmin – poszczególni dyrektorzy. Postawa taka była wzmacniana przez rozwiązania ustawowe, w myśl których przekazano gminom ograniczoną kontrolę nad dyrektorami szkół i które odpowiedzialność za nadzór pedagogiczny i monitorowanie jakości szkół powierzyły kuratoriom. Oznaczało to w praktyce, że gminy zajmowały się przede wszystkim poprawianiem stanu technicznego budynków szkolnych, pozostawiając dyrektorom troskę o to, co dzieje się wewnątrz szkoły. Ponadto, przynajmniej na początku lat

90., większość gmin ustalała budżety szkół na podstawie kosztów „historycznych”, z uwzględnieniem inflacji.

Z czasem coraz więcej gmin uświadamiało sobie różnice w kosztach „na ucznia” pomiędzy swymi szkołami i wiele z nich przeznaczyło środki inwestycyjne na remonty kapitalne, które miały te różnice niwelować, np. nowe systemy grzewcze lub nowe, szczelne okna. Zdarzało się tym niemniej względnie rzadko, aby gmina rozpatrywała te różnice z punktu widzenia jakości procesu dydaktycznego, dodatkowej oferty programowej albo mniejszych obciążeń nauczycieli. W ciągu kilku lat dyrektorzy potrafili wprowadzić do swoich arkuszy organizacyjnych wiele dodatkowych usług edukacyjnych dla uczniów, które są w istocie źródłem ich wyższych kosztów „na ucznia”.

Niektóre gminy zaczęły aktywnie wykorzystywać politykę podziału środków bieżących oraz inwestycyjnych w celu polepszenia procesu dydaktycznego. Najciekawsze przykłady dotyczą gmin takich jak Kwidzyn i Świdnik, które przyjęły pomysł bonu oświatowego⁶³. Przykłady te są w pewnym sensie paradoksalne. Stosowane przez nie systemy finansowania szkół nie miały w latach 90-tych charakteru bonowego, gdyż nie rozdzielały środków budżetowych na oświatę proporcjonalnie do liczby uczniów (z ustaloną kwotą „bonu” na ucznia). Przeciwnie, gminy te obliczyły wydatki na ucznia w każdej szkole i wprowadziły silny mechanizm przymuszający dyrektorów do dochodzenia do średniego kosztu na ucznia w całym mieście. Innymi słowy, używając politycznego sloganu „bon oświatowy”, gminy te zaczęły odchodzić od budżetów historycznych **w kierunku budżetów zadaniowych**. Polityka oświatowa jednej z tych gmin jest bardziej szczegółowo omawiana w rozdziale 4.

2.7.3. Zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi

W omawianej dekadzie 1990–2000 powiaty zarządzały szkołami ponadpodstawowymi tylko przez 2 lata. Z tego powodu niniejszy rozdział jest bardzo skrótowy. Przed przejęciem całego szkolnictwa średniego przez samorządy (miasta na prawach powiatu, powiaty, samorządy województw), w dniu 1 stycznia 1999 roku, znaczna część szkół średnich i policealnych została już przekazana dużym miejskim samorządom w 1995 roku, w ramach programu pilotowego dla największych polskich miast. W istocie, w 1996 roku duże miasta objęte programem kontrolowały szkoły uczące 42% ogółu uczniów liceów, 23% ogółu uczniów szkół zawodowych i 9% ogółu uczniów szkół policealnych. Tabela 9 pokazuje, jak ten udział rósł po utworzeniu powiatów.

⁶³ A. Chaber, *Bon edukacyjny...*



Tabela 9. Uczniowie w szkołach ponadpodstawowych

	Licea		Zawodowe		Policealne	
	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00
Szkoły rządowe (w tys.)	422,6	0,7	1162,2	23,5	87,3	2,9
Szkoły samorządowe (w tys.)	346,9	821,1	370,3	1493,4	18,3	97,3
Szkoły niepubliczne (w tys.)	40,3	39,3	35,8	20,9	97,2	105,3
Razem (w tys.)	809,8	861,1	1568,3	1537,8	202,8	205,5
Szkoły rządowe (%)	52,19 %	0,08 %	74,11 %	1,53 %	43,05 %	1,41 %
Szkoły samorządowe (%)	42,84 %	95,35 %	23,61 %	97,11 %	9,02 %	47,35 %
Szkoły niepubliczne (%)	4,98 %	4,56 %	2,28 %	1,36 %	47,93 %	51,24 %

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rocznika statystycznego GUS, 2000.

W 1999 roku Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej przeprowadziła analizę zarządzania oświatą ponadpodstawową w pięciu dużych miastach⁶⁴. Raport odkrył uderzające podobieństwa pomiędzy miastami. Władze miejskie były na ogół zadowolone ze swoich dyrektorów i w znakomitej większości przypadków nie blokowały ich powtórnej nominacji przez komisje konkursowe. Żadne z badanych miast nie zamówiło niezależnej analizy swojego systemu szkolnego. W większości nie wykorzystywano danych o wydatkach „na ucznia” przy podejmowaniu decyzji budżetowych. Co więcej, miasta raczej rzadko starały się skłonić szkoły do ograniczenia budżetu⁶⁵.

Przeciwnie, miasta na ogół rutynowo i bez pytań przyjmowały arkusze organizacyjne przedstawiane im przez dyrektorów. Wyjaśniały swoją postawę, argumentując, że skoro arkusze te wcześniej były zatwierdzone przez kuratoria, nie było powodu ich kwestionować. Trzeba tutaj jednak podkreślić, że kuratoria sprawdzały arkusze organizacyjne wyłącznie pod kątem spełniania przez nie minimalnych wymogów programowych określonych przez MEN. W rezultacie władze miejskie bezkrytycznie przyjmowały projekty budżetów szkolnych, zawierające często dodatkową ofertę edukacyjną, mimo ich finansowych konsekwencji. Tylko w jednym przypadku zażądano, by dyrektor zredukował swój budżet, przy czym powodem było podejrzenie, że zatrudniał za dużo pracowników technicznych. Poza tym przypadkiem władze miejskie nie ingerowały w decyzje dyrektorów dotyczące zatrudnienia lub programu nauczania, a jeśli były zaniepokojone problemami zatrudnienia, była to tylko

⁶⁴ Do tych pięciu miast należały: Białystok, Kielce, Kraków, Opole i Rzeszów. Por. J. Kowalik (red.), *Samorzgdy a szkoły ponadpodstawowe...*

⁶⁵ W jednym z miast rozważano wprowadzenie standardów finansowych dla szkolnictwa średniego, ale nie mogąc określić ich wartości, zrezygnowano z tego zamierzenia.

obawa przed zwalnianiem nauczycieli z pracy. Nie dziwi w tej sytuacji, że dyrektorzy szkół entuzjastycznie popierali przekazanie odpowiedzialności za szkoły ponadpodstawowe miastom, i że ze wszystkich osób pytanych byli najbardziej pozytywnie nastawieni do reformy.

Jak pisaliśmy wcześniej, subwencja oświatowa na 1999 rok była obliczana na podstawie 27 standardów na ucznia dla różnych typów szkół średnich. Chociaż dochody uzyskane w ramach subwencji mogą być dowolnie wydawane przez powiat, większość powiatów wykorzystywała standardy używane przez MEN do podziału środków pomiędzy swoje szkoły. Co więcej, w 2000 roku, kiedy MEN wprowadził jeden standard dla wszystkich szkół zawodowych, liczne władze powiatowe narzekały, że utraciły wygodne narzędzie określania budżetów szkolnych. To narzekanie pokazuje, jak odległe były wówczas powiaty od prowadzenia aktywnej polityki oświatowej.

Raport Mikołaja Herbst⁶⁶ na temat polityki oświatowej paru powiatów wskazywał, że miały one jeszcze większe kłopoty niż miasta na prawach powiatu. W przeciwieństwie dużych miast, powiaty ziemskie nie tylko miały do dyspozycji znacznie szczuplejsze budżety, ale również zarządzały znacznie mniejszymi systemami szkolnymi, w których udział zasadniczych i średnich szkół zawodowych był znacznie większy. Innymi słowy, więcej z ich szkół wymagało poważnej restrukturyzacji, ale jednocześnie ich mniejszy budżet oświatowy z trudem znosił wydatki na restrukturyzację. Również dyrektorzy tych szkół przejawiali mniejszą inicjatywę programową, gdyż ich uczniom trudniej było wybierać szkoły alternatywne.

Bibliografia

- Barro S., *Money, Students and Teachers*, Assistance to the Polish Ministry of Education, USAID/RTI, Warszawa 2000.
- Bochwic T., *Narodziny i działalność Solidarności Oświaty i Wychowania 1980-1989*, TYSOL, Warszawa 2000.
- Chaber A., *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia*, praca magisterska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000.
- Connelly J., *The Captive University*, Chapel Hill North Carolina, 2000.
- Dec A., Matusz T., *Finansowanie oświaty samorządowej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, maj 1996.
- Dera A., MEN, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Nr. 598/II kad. Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (nr 28), Warszawa 1994.

⁶⁶ Por. M. Herbst, *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak (red.), *Monitorowanie skutków reformy terytorialnej organizacji kraju*, Warszawa EUROREG, 2001.



- Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., Żytka M., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych absolwentów edukacji podstawowej w Kwidzynie w roku szkolnym 1996/1997*, Kwidzyn 1998, maszynopis powielony.
- Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych uczniów klas drugich szkoły podstawowej w 1998-1998* Kwidzyn 1999, maszynopis powielony.
- Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych uczniów klas trzecich szkoły podstawowej* Kwidzyn 2000, maszynopis powielony.
- Golinowska S., *Rola Centrum w kształtowaniu struktury spożycia*, PWE, Warszawa 1990.
- Golinowska S., Herczyński J., *Wykształcenie i przygotowanie zawodowe Polaków*, Raport CASE – Doradcy, maszynopis powielony, Warszawa 2000.
- Golinowska S., Rumińska-Zimny E. (red.), *Access to Education. Report on Social Development in Poland*, UNDP/CASE, Warszawa 1998.
- Grzegorzewski P., *Szkoły podstawowe w gminach wiejskich: analiza statystyczna*, Warszawa 1999, maszynopis powielony.
- GUS, *Budżety gmin w latach 1992-1994*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1995.
- Herbst M., *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3 (3) 2000.
- Herbst M., *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, EUROREG, Warszawa 2001.
- Herczyński J., *Komentarz do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 1999 w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*, strona internetowa MEN, Warszawa 2000.
- Hibner E., *Ustrojowe aspekty wprowadzenia nowego systemu finansowania oświaty*, w: *Finansowanie szkół średnich przez powiaty - doświadczenia wielkich miast*, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów 1999.
- Informator Zarządu Głównego ZNP, 14 (325), Warszawa 1999.
- Jeżowski A., *Raport cząstkowy na temat kosztów uczniów w szkołach resortowych w roku 1997*, Warszawa 1999, maszynopis powielony.
- Komitet Ekspertów do Spraw Edukacji Narodowej, *Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Kraków 1989.
- Konarzewski K., *Infrastruktura oświatowa w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.
- Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Socialism*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1992.
- Kosiński K., *O nową mentalność (życie codzienne w szkołach 1945-1956)*, TRIO, Warszawa 2000.
- Kowalik J. (red.), *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia wielkich miast 1996-1998*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999.
- Kowska I., Olszewski M., Reca A., Zahorska M., *Analiza wykorzystania środków na oświatę na poziomie samorządu lokalnego i na poziomie szkoły*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.
- Kowska I., *Procedura rozdziału środków na inwestycje oświatowe z budżetu państwa*, Raport z badań prowadzonych przez Zespół ds. Koordynacji Badań nad Reformą Oświaty, MEN, Warszawa 1999.

Levitas A., *The Political Economy of Fiscal Decentralization in Poland: 1989-1999*, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180-00034, Urban Institute, July 1999, Washington.

Levitas A., Federowicz M., *Polish Works Councils under Communism and Neoliberalism: 1944-1991*, w: Rogers J., Streek W. (eds.), *Contemporary Works Councils*, University of Chicago Press, 1995.

Levitas A., Herczyński J., Herbst M., *Reforming the Algorithm for the Education Subvention*, Presentation to MEN, czerwiec 1999.

Levitas A., Herczyński J., Herbst M., *Jak poprawić algorytm*, „Wspólnota” nr 39, wrzesień 2000.

Levitas A., Rafuse R., *Methodological Issues in Calculating and Financing a Second Tier of Local Self-Government in Poland*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

Levitas A., Rafuse R., Marks C., Święcicki J., *Issues Related to the Calculation of a Financial Standard for Secondary Education and the Introduction of School Vouchers*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

Marcinkiewicz K., *Nareszcie bon edukacyjny*, „Rzeczpospolita”, 11 maja 1999.

MEN, *Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1992 w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego*, Materiał dla Sejmowej Komisji, Warszawa 1993*.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku*, Biblioteczka Reformy 6, Warszawa 1999.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o reformie programowej – gimnazjum*, Biblioteczka Reformy 9, Warszawa 1999.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nowelizacji Karty nauczyciela*, Biblioteczka Reformy 23, Warszawa 2000.

MEN, *Uwagi w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów w świetle art. 30, ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*, Warszawa 2001.

Nowakowska E., *Podwyżki przez obniżki*, „Polityka” nr 41, 7 października 2000.

Piwowski R., *Szkoły na wsi – edukacyjne wyzwanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 1999.

Starczewska K., *Bony oświatowe*, KOS nr 15 (165), Warszawa 1989.

Szczepański J. (red.), *Raport o stanie oświaty*, Warszawa 1973.

Tobor M., *Finansowe skutki wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast*, Vulcan, Wrocław 2000.

Winiecki J., *The Distorted World of Soviet Type Economies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1988.

Zespół d.s. Oceny Skutków Karty nauczyciela, protokół z 25 lipca 2000, maszynopis powielony.

Związek Gmin Śląska Opolskiego, *Wydatki na funkcjonowanie oświaty publicznej*, Opole 1998.

Żurek J., *Wybór źródeł do historii Solidarności Oświaty i Wychowania 1980-1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

* Jest to coroczny raport składany przez MEN Sejmowi. Wykorzystaliśmy wszystkie te raporty z lat 1992-1999; w tekście cytujemy je jako Materiały MEN.

Ustawy omawiane w tekście

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

Dz. U. 1981 nr 24 poz. 123

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Dz. U. 1982 nr 3 poz. 19

Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym. Dz. U. 1982 nr 14 poz. 113

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. 1990, nr. 16, poz. 95

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 1990 nr 34 poz. 198

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o zmianie ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz ustawy – Karta Nauczyciela. Dz. U. 1990 nr 34 poz. 197

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz. U. 1990 nr 89 poz. 519

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Dz. U. 1991 nr 95 poz. 425

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin. Dz. U. 1993 nr 129 poz. 600

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Dz. U. 1995 nr 141 poz. 692

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Dz. U. 1998 nr 150 poz. 983

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz. U. 2000 nr 19 poz. 239

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Dz. U. 2000 nr 48 poz. 550

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty. Dz. U. 2000 nr 122 poz. 1320



Załącznik 1. Podstawowe dane o szkołach

Tabela 10. Podstawowe dane o szkołach podstawowych w latach 1990-1999

		1990/1991	1995/1996	1999/2000	1991-1995	1991-1999
Udział uczniów szkół miejskich i wiejskich (%)	Miasta	63,64	62,75	61,52	Dynamika (%):	
	Wieś	36,36	37,25	38,48		
	Razem	100,00	100,00	100,00		
Uczniowie	Miasta	3 295,6	3 147,1	2 767,5	95,49	83,98
	Wieś	1 882,6	1 868,1	1 731,3	99,23	91,96
	Razem	5 178,2	5 015,2	4 498,8	96,85	86,88
Oddziały klasowe	Miasta	122,3	123,1	112,6	100,65	92,07
	Wieś	104,4	100,9	95,4	96,65	91,38
	Razem	226,7	224,0	208,0	98,81	91,75
Nauczyciele	Miasta	176,4	174,2	163,8	98,75	92,86
	Wieś	141,1	135,8	124,9	96,24	88,52
	Razem	317,5	310,0	288,7	97,64	90,93
Klasy (pomieszczenia)	Miasta	89,8	103,7	109,1	115,48	121,49
	Wieś	102,6	110,0	108,5	107,21	105,75
	Razem	192,4	213,7	217,6	111,07	113,10
Szkoly	Miasta	4 638	5 029	7 650	108,43	164,94
	Wieś	14 808	13 916	14 704	93,98	99,30
	Razem	19 446	18 945	22 354	97,42	114,95
Wielkość oddziału	Miasta	26,95	25,57	24,58	94,87	91,21
	Wieś	18,03	18,51	18,15	102,67	100,64
	Razem	22,84	22,39	21,63	98,02	94,69
Uczniowie na nauczyciela	Miasta	18,68	18,07	16,90	96,70	90,44
	Wieś	13,34	13,76	13,86	103,10	103,89
	Razem	16,31	16,18	15,58	99,20	95,55%
Uczniowie na pomieszczenie	Miasta	36,70	30,35	25,37	82,69	69,12
	Wieś	18,35	16,98	15,96	92,55	86,96
	Razem	26,91	23,47	20,67	87,20	76,82
Wielkość szkoły	Miasta	710,56	625,79	361,76	88,07	50,91
	Wieś	127,13	134,24	117,74	105,59	92,61
	Razem	266,29	264,72	201,25	99,41	75,58
Nauczyciele na oddział	Miasta	1,44	1,42	1,45	98,11	100,86
	Wieś	1,35	1,35	1,31	99,58	96,87
	Razem	1,40	1,38	1,39	98,81	99,10
Oddziały na szkołę	Miasta	26,37	24,48	14,72	92,83	55,82
	Wieś	7,05	7,25	6,49	102,84	92,03
	Razem	11,66	11,82	9,30	101,42	79,82
Klasy na szkołę	Miasta	19,36	20,62	14,26	106,50	73,66
	Wieś	6,93	7,90	7,38	114,08	106,50
	Razem	9,89	11,28	9,73	114,01	98,38

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



Tabela 11. Podstawowe dane o liceach 1995–1998

		1995	1996	1997	1998	Dynamika (%)
Szkoły	Razem	1 704	1 754	1 844	1 988	116,67
	Samorządy	183	506	596	625	341,53
	MEN	1 216	931	890	947	77,88
	Niepubl.	305	317	358	416	136,39
Pomieszczenia klasowe	Razem	25 486	26 163	26 938	28 640	112,38
	Samorządy	3 056	8 961	10 405	10 947	358,21
	MEN	19 585	14 255	13 278	13 901	70,98
	Niepubl.	2 845	2 947	3 255	3 792	133,29
Oddziały	Razem	23 539	24 387	25 556	26 960	114,53
	Samorządy	2 870	8 822	10 394	10 959	381,85
	MEN	18 784	13 616	12 993	13 563	72,21
	Niepubl.	1 885	1 949	2 169	2 438	129,34
Nauczyciele	Razem	33 845	35 439	38 182	40 105	118,50
	Samorządy	4 410	13 843	16 623	17 821	404,10
	MEN	27 490	19 557	19 279	19 672	71,56
	Niepubl.	1 945	2 039	2 280	2 612	134,29
Uczniowie	Razem	682 637	714 445	756 497	803 569	117,72
	Samorządy	88 660	273 363	325 297	345 985	390,24
	MEN	563 588	409 290	395 346	416 666	73,93
	Niepubl.	30 389	31 792	35 854	40 918	134,65
Udział procentowy uczniów	Samorządy	12,99	38,26	43,00	43,06	331,51
	MEN	82,56	57,29	52,26	51,85	62,80
	Niepubl.	4,45	4,45	4,74	5,09	114,38
Uczniowie na nauczyciela	Razem	20,17	20,16	19,81	20,04	99,34
	Samorządy	20,10	19,75	19,57	19,41	96,57
	MEN	20,50	20,93	20,51	21,18	103,31
	Niepubl.	15,62	15,59	15,73	15,67	100,26
Wielkość oddziału	Razem	29,00	29,30	29,60	29,81	102,78
	Samorządy	30,89	30,99	31,30	31,57	102,20
	MEN	30,00	30,06	30,43	30,72	102,39
	Niepubl.	16,12	16,31	16,53	16,78	104,11
Nauczyciele na oddział	Razem	1,44	1,45	1,49	1,49	103,46
	Samorządy	1,54	1,57	1,60	1,63	105,83
	MEN	1,46	1,44	1,48	1,45	99,11
	Niepubl.	1,03	1,05	1,05	1,07	103,83
Wielkość szkoły	Razem	400,61	407,32	410,25	404,21	100,90
	Samorządy	484,48	540,24	545,80	553,58	114,26
	MEN	463,48	439,62	444,21	439,99	94,93
	Niepubl.	99,64	100,29	100,15	98,36	98,72

Załącznik 2. Podział subwencji oświatowej w 2000 r.

Tabela 12. Udziały w subwencji oświatowej w 2000 roku

Kategoria uczniów	Liczba uczniów	Waga	Liczba uczniów przelicz.	Kwota na ucznia	Pełna kwota (w tys. zł)	Procent subwencji oświatowej
Szkoły podstawowe i gimnazja						
Uczniowie	4 453 683	1,00	4 453 683	1 932,97	8 608 827	47,50
Uczniowie szkół wiejskich	1 728 957	0,33	570 556	637,88	1 102 866	6,09
Uczniowie szkół w małych miastach	183 536	0,18	33 036	347,93	63 858	0,35
Klasy specjalne w szkołach masowych	5 269	0,50	2 635	966,48	5 092	0,03
Klasy zintegrowane w szkołach masowych	5 368	3,00	16 104	5 798,90	31 129	0,17
Uczniowie z mniejszości narodowych	34 818	0,20	6 964	386,59	13 460	0,07
Uczniowie dowożeni do szkoły	611 212	0,30	183 364	579,89	354 436	1,96
Szkoły i klasy sportowe	20 627	0,20	4 125	386,59	7 974	0,04
Szkoły mistrzostwa sportowego	556	1,00	556	1 932,97	1 075	0,01
Szkoły niepubliczne na wsi	755	0,80	602	1 542,51	1 165	0,01
Szkoły niepubliczne w małych miastach	120	0,71	85	1 368,54	164	0,00
Szkoły niepubliczne w miastach	35 505	0,60	21 303	1 159,78	41 178	0,23
Szkoły dla dorosłych na wsi	220	0,93	205	1 799,59	396	0,00
Szkoły dla dorosłych w małych miastach	71	0,83	59	1 596,63	113	0,00
Szkoły dla dorosłych w miastach	5 931	0,70	4 152	1 353,08	8 025	0,04
Niepełnosprawni w klasach masowych	13 950	0,25	3 488	483,24	6 741	0,04
Zajęcia rewalidacyjne	4 050	0,50	2 025	966,48	3 914	0,02
Szkoły ponadpodstawowe						
Uczniowie	2 483 132	1,00	2 483 132	1 932,97	4 799 815	26,49
Licea dla dorosłych	70 369	0,70	49 258	1 353,08	95 215	0,53
Szkoły zawodowe dla dorosłych	174 607	0,81	140 559	1 556,04	271 695	1,50
Szkoły specjalne ogólnokształcące	78 350	2,40	188 040	4 639,12	363 475	2,01
Szkoły specjalne zawodowe	32 727	1,00	32 727	1 932,97	63 260	0,35

Szkoły zawodowe	1 509 090	0,15	226 364	289,95	437 553	2,41
Mniejszości narodowe	2 240	0,20	448	386,59	866	0,00
Niepubliczne licea dla młodzieży	41 965	0,60	25 179	1 159,78	48 670	0,27
Niepubliczne szkoły zawodowe dla młodzieży	38 078	0,69	26 274	1 333,75	50 786	0,28
Niepubliczne licea dla dorosłych	43 065	0,35	15 073	676,54	29 135	0,16
Niepubliczne szkoły zawodowe dla dorosłych	121 548	0,40	48 923	778,02	94 567	0,52
Szkoły medyczne	26 903	1,00	26 903	1 932,97	52 003	0,29
Specjalne klasy żeglugi	1 569	1,00	1 569	1 932,97	3 033	0,02
Kolegia nauczycielskie	15 619	1,00	15 619	1 932,97	30 191	0,17
Kolegia nauczycielskie niepubliczne	1 843	1,20	2 212	2 319,56	4 275	0,02
Szkoły wiejskie	174 677	0,33	57 643	637,88	111 423	0,61
Szkoły w małych miastach	74 809	0,18	13 466	347,93	26 029	0,14
Zadania pozaszkolne						
Internaty	118 833	1,77000	210 334	3 421,35	406 570	2,24
Przedszkola specjalne	3 056	4,50000	13 752	8 698,36	26 582	0,15
SOSW	32 990	7,37000	243 136	14 245,97	469 975	2,59
Zajęcia pozaszkolne i pozalekcyjne	7 470 892	0,01000	74 709	19,33	144 410	0,80
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne	10 080 490	0,01100	110 885	21,26	214 338	1,18
Domy wczasów dziecięcych	29 558	0,22100	6 532	427,19	12 627	0,07
Pomoc metodologiczna dla nauczycieli	7 470 892	0,00800	59 767	15,46	115 528	0,64
Razem			9 375 445		18 122 435	100,00



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

