

MODELE DECENTRALIZACJI OŚWIATY

Jan Herczyński



Spis treści:

1.1. Wstęp	3
1.2. Dlaczego decentralizacja	4
1.3. Poziomy decentralizacji	8
1.4. Dwa modele decentralizacji oświaty	13
1.4.1. Decentralizacja oświaty do poziomu szkół	13
1.4.2. Decentralizacja oświaty do poziomu samorządów	17
1.4.3. Kontrastowe porównanie dwóch modeli	21
1.5. Decentralizacja a mechanizmy rynkowe	28
Podsumowanie	33
Literatura cytowana:	36
Załącznik. Dochody własne i zadania własne samorządów	40

Spis ramek:

Początki decentralizacji oświaty w Polsce	6
Decentralizacja oświaty w Macedonii	7
Fragmentacja zarządzania oświatą w Rumunii	12
System bonów oświatowych w Gruzji	15
Gminne szkoły w Finlandii	18
Mocny samorząd i mocne szkoły w Anglii	21
Finansowanie i zamykanie szkół wiejskich na Ukrainie	26
Gminne systemy bonowe w Polsce	30
Konkurencja pomiędzy szkołami w Szwecji	31

Spis tabel:

Tabela 1. Rozkład zadań oświatowych na różne poziomy zarządzania w wybranych krajach europejskich	9
Tabela 2. Rozkład zadań oświatowych na trzy poziomy zarządzania w Polsce	11



1.1. Wstęp

Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie. Proces decentralizacji trwał długo, a rozpoczął się od przekazania gminom przedszkoli w roku 1990. Następnie przekazano gminom prowadzenie szkół podstawowych, na zasadach dobrowolności w roku 1993 i obowiązkowo w roku 1996. Proces decentralizacji zakończył się w roku 1999 przekazaniem nowo utworzonym powiatom szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych oraz przyjęciem w roku 2000 obecnego algorytmu podziału subwencji oświatowej.

Ponieważ szkoły są zarządzane i finansowane przez samorządy od tak wielu lat, dla polskich samorządowców i oświatowców sytuacja ta jest w większości przypadków rzeczywistością zastaną, do której większość nauczycieli i samorządowców się przyzwyczaiła. Z tego powodu tylko z rzadka rozwija się w Polsce dyskusja dotycząca podstawowych uregulowań i problemów decentralizacji. Co pewien czas powraca jednak postulat ponownego przejęcia przez państwo pewnych szkół, zazwyczaj motywowany problemami finansowymi (na przykład gmin wiejskich) lub dążeniem do odsunięcia samorządów od personalnych decyzji w szkołach (na przykład przez Związek Nauczycielstwa Polskiego – ZNP). Powraca również w dyskusjach temat podziału kompetencji na różne poziomy zarządzania oświatą, na ogół w kontekście dyskusji o Karcie nauczyciela.

Chociaż tematem niniejszego rozdziału jest decentralizacja oświaty, trzeba podkreślić, że sama decentralizacja nie jest wartością samą w sobie ani autonomicznym celem reform. Jest to raczej wspólna nazwa dla różnych rozwiązań organizacyjnych i finansowych w obszarze oświaty, zróżnicowanych w zależności od konkretnych funkcji i zadań oświatowych i zawsze ściśle związanych z kulturą zarządzania sektora publicznego. Obszerne dyskusje na temat możliwych korzyści i zagrożeń wynikających z decentralizacji omówiono krótko w podrozdziale 1.2. Następnie przedstawiono różne typologie dotyczące poziomu decentralizacji. Podstawowe dwa modele decentralizacji są przedmiotem podrozdziału 1.4.

Celem niniejszego raportu jest omówienie zasadniczych kwestii decentralizacji oświaty w ogóle, aby na tym tle podkreślić specyfikę rozwiązań przyjętych w Polsce. Temu samemu celowi służą przytoczone w tekście przykłady rozwiązań ustrojowych w innych krajach europejskich. W tym drugim zakresie wykorzystywane są prowadzone przez autora badania w tych krajach, a także dostępne opracowania i analizy.



1.2. Dlaczego decentralizacja

Dyskusje na temat decentralizacji, w tym decentralizacji oświaty, wskazują zarówno na korzyści płynące z przyjęcia zdecentralizowanego modelu zarządzania¹, jak i związane z nim zagrożenia². Krótki ich przegląd będzie pożyteczny dla naszych dalszych rozważań.

Pierwszy argument za decentralizacją oświaty dotyczy oferty pedagogicznej i polega na tym, że zbliżenie decydentów i ostatecznych „konsumentów” oświaty (uczniów i ich rodziców) pozwoli na dostosowanie oferty szkół do potrzeb lokalnych. To dostosowanie może wynikać z lepszej informacji o potrzebach, dostępnej samorządom i szkołom, albo z odczuwalnego nacisku oczekiwań społecznych, wyrażanych w wyborach do władz samorządowych, albo z konkurencji pomiędzy samorządami, które poprawiając ofertę szkół, mogą przyciągnąć nowych mieszkańców lub przynajmniej utrzymać tych, którzy rozważają zmianę miejsca zamieszkania.

Drugim przytaczanym argumentem jest demokratyczny i partycypatywny charakter decentralizacji. Zwiększona rola szkoły i lokalnej społeczności prowadzi do większego zaangażowania zarówno nauczycieli, jak i rodziców w funkcjonowanie oświaty, a w efekcie do demokratycznej kontroli nad procesem nauczania. To zaangażowanie może prowadzić do wzbogacenia oferty edukacyjnej, a lokalny proces demokratyczny przyczynia się do lepszej współpracy szkoły z jej środowiskiem społecznym.

Trzecią zaletą zdecentralizowanej oświaty jest możliwość poprawienia alokacji środków budżetowych i wykorzystania zasobów szkolnych. Dokonuje się to poprzez ograniczenie kosztów biurokracji rządowej, skrócenie czasu podejmowania decyzji, ułatwienie lokalnej kontroli wydatków publicznych, bardziej adekwatny wybór dostawców usług dla szkół. Autonomia szkół pozwala również na bardziej skuteczne zdobywanie pozabudżetowych środków na oświatę.

Zaletą związaną z lepszą alokacją środków jest wyższa efektywność wydawanych środków, zgodnie z zasadą, że ostrożniej i z większą troską o efekty wydajemy własne pieniądze niż cudze. Ponieważ instytucja dokonująca wydatków oraz ich bezpośredni beneficjenci są bardzo blisko siebie, możliwa jest lepsza i bardziej troskliwa kontrola poziomu wydatków, prowadząca, w ramach ograniczeń budżetowych, do najlepszych efektów oświatowych.

Przeciwnicy decentralizacji oświaty również wysuwają wiele poważnych argumentów. Pierwszym z nich jest groźba zwiększenia nierówności, zarówno terytorialnych, jak i społecznych. Jeśli

¹ E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, seria: Directions in Development, World Bank, Washington 1996; A. Fiszbein, *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington 2001; D. Winkler, A. Gershberg, *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*, w: S. J. Burki (red.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, World Bank, Washington 2000.

² R. Proudhomme, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer 1995 nr 2(10); N. McGinn, T. Welsh, *La decentralisation dans l'éducation. Pourquoi, quand, quoi et comment?* IIEP, Paris 1999; N. Mons, *Politiques de decentralization en education: diversite internationale, legitimations theorique et justifications empiriques*, Revue Francaise de Pedagogie, 2004 vol. 146.

gminy i powiaty ponoszą pełną odpowiedzialność za finansowanie oświaty, również ze swoich dochodów własnych, można się spodziewać rosnącego zróżnicowania dostępnych zasobów szkolnych. Zróżnicowanie to może wynikać ze zróżnicowanej zamożności jednostek samorządu terytorialnego, ale także z odmiennych priorytetów samorządów, a więc odmiennych decyzji o inwestowaniu w oświatę.

Drugim ważnym argumentem jest fakt, że decentralizacja nie uwzględnia istnienia tzw. pozytywnych efektów zewnętrznych edukacji, to znaczy faktu, że korzyści z dobrej edukacji dla całego społeczeństwa mogą być większe niż korzyści dla danej społeczności albo grupy osób. Dotyczy to w szczególności oświaty obowiązkowej, a w mniejszym stopniu szkół wyższych. W efekcie nakłady na edukację ponoszone przez samorządy mogą się okazać niższe niż optymalna alokacja z punktu widzenia społeczeństwa jako całości.

Przeciwnego efektu obawiają się ci, którzy analizują wzrost wydatków na cele publiczne jako efekt decentralizacji władzy wydawania środków publicznych nieskoordynowanej z decentralizacją odpowiedzialności za ustalanie podatków (patrz załącznik). Jeżeli decentralizowane zadania są finansowane z udziału w podatkach i z transferów z budżetu centralnego, to wydatki samorządów rosną szybciej³.

Zwraca się także uwagę na to, że scentralizowana biurokracja państwowa może być sprawniejsza i mniejsza niż wiele niezależnych rozbudowanych lokalnych aparatów administracyjnych, podejmujących bardzo zbliżone zadania, zwiększona zaś lokalna kontrola może się łatwo zamienić w grę lokalnych grup interesu i nacisku, ze szkodą dla szkół.

Krytycy decentralizacji kwestionują więc trzecią z wymienionych zalet. Pojawia się też problem poziomu kadr zarządzających oświatą, zwłaszcza w małych gminach i w szkołach. I na koniec trzeba zauważyć brak przekonujących badań empirycznych, które dowodzą wyższości zdecentralizowanych systemów oświaty pod względem efektywności albo wyników uzyskiwanych przez uczniów.

Jak wynika z przytoczonych argumentów, dyskusja nie jest rozstrzygnięta i zapewne nigdy nie będzie. Z tego też powodu ruch w kierunku decentralizacji oświaty nie jest powszechny ani równomierny. Decentralizacja oświaty jest na przykład zaawansowana w krajach Ameryki Łacińskiej⁴, ale znacznie słabiej w krajach afrykańskich⁵. W krajach europejskich, jak to wynika z tabeli 1, współistnieją w pełni scentralizowane systemy we Francji i Luksemburgu z bardzo zdecentralizowanymi systemami w krajach skandynawskich. Jednakże w ostatnich dwudziestu latach

³ J. Rodden, *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*, International Organization nr 57(4), s. 695–729.

⁴ UNESCO, *Decentralization in Education: National Policies and Practices*, Paryż 2005.

⁵ C. Lugaz, A. de Grauwe (red.), *Schooling and Decentralization. Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa*, IIEP, Paryż 2010.

wiele krajów podjęło reformy decentralizujące oświatę, w tym wiele krajów z naszego regionu. Motywacja do podjęcia tych reform nie miała wiele wspólnego z teoretycznymi dyskusjami o wyższości jednego modelu nad drugim, ale wynikała z priorytetów o charakterze politycznym⁶. Aby lepiej zrozumieć znaczenie tego faktu, warto się przyrzeć konkretnym przykładom. Zaczniemy od omówienia doświadczeń Polski (patrz ramka).

Początki decentralizacji oświaty w Polsce

Pierwszy niekomunistyczny rząd Polski objął władzę w wyniku nie w pełni demokratycznych wyborów w roku 1989. Wywodzący się z „Solidarności” premier i ministrowie zarządzali odziedziczonym po PRL, wrogim wobec nowej władzy, aparatem biurokratycznym, opozycja zaś nie miała wystarczających kadr ani możliwości, aby cały ten aparat wymienić. Wybrano rozwiązanie radykalne, polegające na szybkim utworzeniu niezależnych i silnych gmin oraz przekazaniu im wielu zadań i kompetencji zarządczych. Pierwsze wybory do władz gmin odbyły się już w roku 1990 i doprowadziły do niemal 100% wymiany wszystkich lokalnych władz w Polsce. Nowe zarządy gmin były całkiem nieprzygotowane do faktycznego zarządzania, więc pierwsze budżety wszystkich gmin zostały odgórnie przygotowane przez Ministerstwo Finansów (budżety gmin na kolejny rok – 1992 były już przyjęte przez uchwały rad). Gminom przekazano wiele zadań komunalnych oraz związane z nimi nieruchomości (w tym obiekty i parcele wykorzystywane na rzecz wodociągów i kanalizacji), dzięki czemu stały się stosunkowo bogate.

Jednak Ministerstwo Edukacji Narodowej odnosiło się do projektu decentralizacji z pewną podejrzliwością, co było o tyle uzasadnione, że Polska nie miała wcześniej tradycji ani doświadczeń prowadzenia szkół przez samorządy zarówno w dwudziestoleciu międzywojennym, jak i w okresie PRL. Za swoje najważniejsze zadanie MEN uznawało zmianę programów nauczania i podręczników, faktyczne umożliwienie nauczycielom nauczania zgodnego z ich przekonaniem, a także stopniową wymianę kadry zarządzającej. Jednak wobec wyraźnego priorytetu przyznanego przez rząd decentralizacji, MEN musiało zaakceptować jej program. Pierwszym krokiem w tym kierunku było natychmiastowe przekazanie gminom przedszkoli. Przekazywanie szkół ze względów politycznych rozpoczęło się z pewnym opóźnieniem w roku 1993.

Źródło: A. Levitas, J. Herczyński (2012)⁷.

⁶ Patrz też E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus...*.

⁷ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Przykład Polski jest szczególny, gdyż decentralizacja państwa dokonała się na samym początku transformacji jako jedna z najważniejszych reform, równolegle z wprowadzaniem demokracji i rządów prawa, jak też radykalnych reform ekonomicznych wdrożonych przez rząd w ramach tak zwanego planu prof. L. Balcerowicza. Macedonia jest przykładem całkowicie odmiennej politycznej motywacji do decentralizacji oświaty (patrz ramka).

Decentralizacja oświaty w Macedonii

W roku 2001, po krótkiej wojnie domowej, pod naciskiem społeczności międzynarodowej, obie walczące strony, to znaczy państwo macedońskie oraz partyzantka albańska podpisały tzw. porozumienia ochrydzkie, mające na celu redukcję napięć etnicznych i umożliwienie pokojowego współistnienia dwóch narodów tworzących Republikę Macedońską. Najważniejszymi elementami porozumień ochrydzkich była tzw. podwójna większość, czyli wymaganie zgody obu narodów na zmianę najważniejszych ustaw, oraz decentralizacja. Celem decentralizacji było umożliwienie obu społecznościom samodzielnego regulowania swojego życia bez nadmiernej interwencji państwa, innymi słowy, zakładała ona pewne rozdzielenie społeczności macedońskiej i albańskiej, tak aby mogły one współżyć pokojowo. Porozumienia ochrydzkie zakładały decentralizację między innymi szkół podstawowych i średnich.

Proces decentralizacji w Macedonii dokonał się w dwóch etapach. W pierwszym etapie, rozpoczętym w 2005 roku, przekazano samorządom odpowiedzialność za kształtowanie sieci szkół (wszelkie decyzje wymagają zgody Ministerstwa Oświaty) oraz za wydatki nieosobowe. Drugi etap obejmował odpowiedzialność za zatrudnienie oraz za wynagrodzenia. Etap ten rozpoczął się w 2007 roku i trwał do roku 2012. Jednocześnie z rozpoczęciem pierwszego etapu Ministerstwo zdecentralizowało odpowiedzialność za wybór i mianowanie dyrektorów szkół: dyrektor jest wybierany przez radę szkoły, w której istotną reprezentację ma gmina, a mianowany przez władze gminy. Aby być w stanie finansować prowadzone przez siebie szkoły, gminy macedońskie otrzymują specjalne granty oświatowe, naliczane według formuł („algorytmów”) ustalanych przez Ministerstwo Oświaty. Najważniejszym elementem tych formuł jest liczba uczniów.

Źródło: J. Herczyński i inni (2009)⁸, J. Herczyński (2011).

⁸ J. Herczyński, J. Vidanovska and N. Lacka, *The First Careful Step. Education Decentralization and Finance in the Republic of Macedonia*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009; J. Herczyński, *Financing Decentralized Education in Macedonia*, MLGA/USAID Skopje 2011.



Jak widzimy, podobnie jak w Polsce, Macedonia wdrożyła decentralizację oświaty jako część szerszego procesu decentralizacji państwa, motywowanego sytuacją polityczną. Podobnie też jak w Polsce, proces decentralizacji trwał długo.

Warto na zakończenie dodać, że ta „poza edukacyjna” motywacja do decentralizacji oświaty nie jest charakterystyczna tylko dla krajów transformacji ustrojowej. E. Fiske argumentuje, że decentralizacja jest z założenia procesem politycznym, i podaje szereg zróżnicowanych przykładów⁹.

1.3. Poziomy decentralizacji

W literaturze¹⁰ wyróżnia się trzy poziomy decentralizacji:

- *Dekoncentracja*, która polega na przekazaniu pewnych zadań do wydzielonych terytorialnie urzędów, bezpośrednio podlegających rządowi. Przykładem takich urzędów w Polsce, autonomicznych instytucjonalnie, ale realizujących politykę oświatą państwa pod nadzorem MEN, są kuratoria oświaty.
- *Delegowanie* – polega na przekazaniu odpowiedzialności za pewne funkcje niezależnym od rządu instytucjom lub organizacjom, przy zachowaniu przez państwo nadzoru merytorycznego i finansowego. Delegowanie zakłada prawo rządu do odebrania przekazanych uprawnień. W warunkach polskich zadania delegowane są najczęściej finansowane przez dotacje celowe, gdyż ten instrument finansowy gwarantuje rządowi pewien poziom kontroli nad sposobem realizacji zadania.
- *Dewolucja* (przekazanie bądź pełna decentralizacja) – to trwałe przekazanie odpowiedzialności za wybrane zadania i jednocześnie zapewnienie dużej autonomii w realizacji tych zadań. W warunkach polskich zadania w pełni zdecentralizowane to zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

W większości krajów współistnieją trzy wymienione poziomy decentralizacji, gdyż każdy z nich jest właściwy dla innych zadań bądź funkcji. Takie współistnienie ma miejsce nawet w oświacie. Na przykład w Polsce zdekoncentrowano nadzór pedagogiczny, delegowano realizację programu *Wyprawka szkolna* oraz w pełni zdecentralizowano prowadzenie i finansowanie szkół. Te przykłady

⁹ Do tych przykładów należą: rozwiązywanie problemów regionalnych w Hiszpanii, budowa autonomii lokalnej w Brazylii, likwidacja średniego szczebla zarządzania w Nowej Zelandii, płacenie nauczycielom na czas w Meksyku, reformy socjalistyczne w Zimbabwie, wolnorynkowa ideologia w Chile, promocja demokracji w Indiach, pobudzanie rozwoju ekonomicznego w Wenezueli. Porównaj E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus...*

¹⁰ Patrz na przykład D. Rondinelli, J. Nellis, G. Cheema, *Decentralization in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper nr 581, Washington, DC, 1984; N. McGinn, T. Welsh, *La decentralisation dans l'éducation...*; St. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, Studia Regionalne i Lokalne, 2008, nr 3(33).



pokazują, że wyróżnionych poziomów decentralizacji nie należy traktować jako lepszych lub gorszych. Nie ma też uniwersalnego, optymalnego poziomu decentralizacji. Przeciwnie, ich oddzielne stosowanie do różnych zadań oświatowych powinno być elastyczne i wynikać ze specyfiki danego zadania.

Czasami w literaturze do form decentralizacji zalicza się także prywatyzację, jednak ma ona całkiem odmienny charakter, gdyż zmienia zasadniczo charakter realizowanych zadań. Uznanie prywatyzacji za kolejny i naturalny etap decentralizacji jest wyrazem pewnej opcji ideologicznej. Dyskusje na te tematy wykraczają poza zakres niniejszego rozdziału.

Jak zauważa Nathalie Mons¹¹, w oświacie można wyróżnić trzy zasadnicze szczeble (poziomy) zarządzania: państwo, samorząd oraz szkołę (placówkę oświatową). W każdym kraju ustawy odmiennie definiują rozkład kompetencji na te poziomy. Poniższa tabela ilustruje to zjawisko dla wybranych zadań oświatowych i wybranych krajów europejskich.

Tabela 1. Rozkład zadań oświatowych na różne poziomy zarządzania w wybranych krajach europejskich

Kompetencje	Francja	Luksemburg	Norwegia	Hiszpania	Szwecja	Anglia
Program nauczania	państwo	państwo	państwo	państwo	szkoła	szkoła
Akredytacja szkół	państwo	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo	państwo
Nabór nauczycieli	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	szkoła	szkoła
Warunki pracy nauczycieli	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo
Alokacja środków budżetowych	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	szkoła

Źródło: N. Mons, *Politiques de decentralisation*. Pola zaciemnione oznaczają pełną autonomię danego szczebla zarządzania, brak zaciemnienia – konieczność współpracy z innymi szczeblami.

¹¹ N. Mons, *Politiques de decentralisation...*

Na podstawie tabeli 1 można powiedzieć, że systemy oświatowe Francji i Luksemburga są w pełni scentralizowane, w Norwegii i w Hiszpanii zasadnicze kompetencje zarządcze należą do samorządów, w Anglii zaś rola samorządów w odniesieniu do opisanych w tabeli funkcji jest zredukowana. Zauważmy jednak, że w tabeli 1 ujęto jedynie parę wybranych funkcji oświatowych. Na przykład dodanie wiersza określającego odpowiedzialność za wybór dyrektora szkoły pokaże, że również w Wielkiej Brytanii samorząd i lokalna wspólnota odgrywają istotną rolę (w ramach tzw. *school boards*). Również samorządy określają, za pomocą samodzielnie konstruowanych formuł, pełne budżety szkół, pozostawiając dyrektorom zadanie alokacji tych środków na poszczególne typy wydatków (w tym osobowych i nieosobowych). Tak więc tabela 1 zdecydowanie zaniża rolę samorządów w angielskiej oświacie.

Nieujęte w tabeli 1 a ważne dla oceny stopnia decentralizacji oświaty w danym kraju zadania oświatowe obejmują: określanie wynagrodzeń nauczycieli i dyrektorów szkół, utrzymanie budynków i wyposażenie szkół, inwestycje oświatowe, a także doskonalenie zawodowe nauczycieli. Tabela ta nie podaje również jednoznacznie poziomu samorządu odpowiedzialnego za dane zadanie, na przykład w Norwegii są to gminy, w Hiszpanii zaś – autonomiczne regiony. Trzeba też dodać, że w większości krajów europejskich głównym źródłem finansowania zdecentralizowanych zadań oświatowych są udziały w podatkach i transfery z budżetu centralnego, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, gdzie szkoły są finansowane przede wszystkim z podatku od nieruchomości (faktycznego dochodu własnego, patrz załącznik).

Tabela 1 pokazuje bardzo ciekawe zjawisko: tylko model w pełni scentralizowany może być „czysty” i konsekwentny. W krajach, w których zdecydowano o decentralizacji pewnych zadań oświatowych, podejmowano wiele niezależnych decyzji o tym, do jakiego szczebla każda funkcja powinna być zdecentralizowana. Innymi słowy, mamy tu elastyczny i bardzo uzależniony od doświadczeń i kultury każdego kraju wybór szczebla decentralizacji. Jest to w pewnej mierze analogiczne do omówionego wcześniej zróżnicowanego poziomu decentralizacji poszczególnych funkcji. Systemy scentralizowane są do siebie dość podobne, ale każdy system zdecentralizowany jest odmienny i ma swoje niepowtarzalne cechy.

Trzeba jednak dodać, że tego typu tabele porównawcze zawsze upraszczają rzeczywistość i powinny być traktowane z pewnym sceptycyzmem. Można to sobie łatwo uświadomić, próbując dodać do tabeli 1 nową kolumnę z danymi dla Polski. Czynimy to w tabeli 2.



Tabela 2. Rozkład zadań oświatowych na trzy poziomy zarządzania w Polsce

Kompetencje	Polska	Komentarz
Program nauczania	Państwo i szkoła	Państwo określa podstawę programową, szkoła wybiera konkretny program
Akredytacja szkół	Państwo	Nadzór pedagogiczny (ewaluacja zewnętrzna)
Nabór nauczycieli	Szkoła	Dyrektor szkoły wybiera nauczycieli w ramach limitu etatów ustalonego przez JST
Warunki pracy nauczycieli	Samorząd albo wspólnota lokalna	
Alokacja środków budżetowych	Samorząd albo wspólnota lokalna	Samorząd decyduje o alokacji środków pomiędzy prowadzone przez siebie szkoły, nie ma wpływu na otrzymywaną na ten cel subwencję oświatową, ale ma wpływ na inne dochody własne, z których dofinansowuje otrzymaną subwencję oświatową

Źródło: opracowanie własne. Oznaczenia jak w tabeli 1.

Jak widzimy, właściwy wybór szczebla zarządzania odpowiedzialnego za wymienione pięć zadań wymaga pewnych komentarzy i może być zależny od przyjętej interpretacji. Mimo to tabela 1 jest użyteczna, gdyż w uproszczony sposób pokazuje trzy poziomy zarządzania oświatą: państwo, samorządy i szkoły. Jeżeli przez decentralizację nazwiemy przekazanie części kompetencji państwa niższemu szczeblom zarządzania, możemy powiedzieć, że dwa podstawowe modele decentralizacji oświaty to decentralizacja do poziomu samorządu i decentralizacja do poziomu szkoły. Jednocześnie widzimy, że te dwa modele mogą współistnieć w jednym systemie oświatowym, jeżeli różny poziom decentralizacji odnosi się do różnych funkcji oświatowych. Bardziej szczegółowo tymi dwoma modelami zajmujemy się w rozdziale 1.4.

Rozważając na przykładzie reform oświatowych w Nikaragui brak pozytywnego wpływu decentralizacji na poprawę wyników nauczania i sceptycznie oceniając związane z decentralizacją nadzieje, Elisabeth King oraz Berk Özler¹² uznali za niezbędne rozróżnić *decentralizację de facto* (faktyczną) i *decentralizację de iure* (ustawową, a więc tylko formalną). Dopiero uwzględnienie faktycznego wpływu szkoły na decyzje o zatrudnieniu i ocenie pracy nauczycieli wykazało, że przekazanie tych kompetencji wpływa pozytywnie na wyniki uczniów. Formalne, a nie rzeczywiste przekazanie odpowiedzialności szkołom lub samorządom nie ma wpływu na szkolną rzeczywistość. Również w krajach transformacji ustrojowej ważne jest nie tylko formalne przekazanie samorządom

¹² E. King, B. Özler, *What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*, DERSG Working Paper nr 9, World Bank, Washington DC 1998.

odpowiedzialności za pewne wydatki, ale przede wszystkim zakres faktycznej autonomii w dokonywaniu tych wydatków¹³. Przytoczymy jeden przykład takiego rozróżnienia faktycznej i formalnej autonomii wydatków na szkoły w Rumunii (patrz ramka).

Fragmentacja zarządzania oświatą w Rumunii

Zarządzanie i finansowanie szkół w Rumunii odbywa się całkiem odmiennie w zakresie wydatków osobowych i wydatków materiałowych, chociaż wszystkie środki budżetowe szkół przechodzą przez budżety samorządów. W odniesieniu do wynagrodzeń, co roku określany jest ogólnokrajowy *planul de scolarizare* (plan szkolnictwa), koordynowany przez wojewódzkich inspektorów oświaty. Plan ten obejmuje najpierw pojedyncze szkoły, jest agregowany na poziomie województw i wreszcie agregowany na poziomie kraju. W tym planie zawarte są liczby uczniów i oddziałów klasowych na każdym szczeblu nauczania, a także liczby niezbędnych nauczycieli oraz innych pracowników oświaty. Na tej podstawie obliczane są przyszłe wydatki osobowe w oświacie w całym kraju. Kwota ta jest częścią budżetu państwa. W trakcie roku budżetowego odpowiednie środki są przekazywane w dół do województw, potem do samorządów, które realizują wypłatę wynagrodzeń. Innymi słowy, chociaż to samorządy są odpowiedzialne za wynagrodzenia, faktycznie nie mają wpływu ani na liczbę zatrudnionych nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, ani na wysokość ich wynagrodzeń. Można mówić o pewnej dekoncentracji (inspektorzy wojewódzcy są odpowiedzialni za dopilnowanie norm zatrudnienia), a nawet o formie delegowania (samorządy na zlecenie rządu są płatnikami wynagrodzeń), ale nie o decentralizacji.

Odmienne ma się rzecz z wydatkami nieosobowymi, które zależą w pełni od decyzji samorządów oraz oczywiście od ich możliwości finansowych. Zróżnicowanie tych wydatków w skali kraju jest ogromne, zwłaszcza w przeliczeniu na jednego ucznia, przy czym znacznie więcej wydają samorządy bogatsze (zwłaszcza Bukareszt i inne duże miasta). W tym obszarze decentralizacja zarządzania w Rumunii jest pełna.

Fragmentacja zarządzania i finansowania szkół ma wiele groźnych konsekwencji. Z jednej strony, bardzo utrudnia podejmowanie racjonalnych decyzji inwestycyjnych, gdyż dwie części budżetu, wydatki osobowe i nieosobowe, są ze sobą bardzo blisko związane. Na przykład nowoczesne systemy grzewcze wymagają mniejszej liczby palaczy, ale zwiększają wydatki nieosobowe. Trudno oczekiwać, aby samorząd miał silną motywację do tego typu pożądanych

¹³ E. Dabla-Norris, *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, *Comparative Economic Studies* 2006 nr X (48).

inwestycji, jeżeli zwiększy to jego wydatki (na olej opałowy), a oszczędności z tytułu redukcji zatrudnienia rozpiąną się gdzieś w budżecie państwa. Jednak znacznie ważniejsza jest rozmyta odpowiedzialność za efektywne wykorzystanie całego zatrudnionego personelu.

Źródło: C. Bischoff, J. Herczyński¹⁴

Przykład Rumunii ponownie zwraca uwagę na pewną umowność i ograniczoną wiarygodność danych zawartych w tabeli 1 (i w analogicznych tabelach podających międzynarodowe porównania). Jak powinniśmy dla Rumunii określić szczebel odpowiedzialny za alokację środków budżetowych? Odpowiedzialne określenie decydenta wymaga, aby najpierw dokonać rozróżnienia typu wydatków. Sceptyczne podejście King i Ozerka jest tu bez wątpienia przydatne. Możemy bez wahania stwierdzić, że decentralizacja wydatków nieosobowych w Rumunii jest faktyczna, a decentralizacja wydatków osobowych czysto prawna.

1.4. Dwa modele decentralizacji oświaty

Jak już zauważyliśmy w rozdziale 1.3, można określić dwa odmienne sposoby rozumienia terminu *decentralizacja oświaty*: model decentralizacji do poziomu szkół i model decentralizacji do poziomu samorządów. Rzecz jasna, są to uproszczone modele teoretyczne, które w praktyce są wdrażane zawsze z uwzględnieniem specyfiki danego kraju i często z licznymi szczególnymi nietypowymi rozwiązaniami. Mimo to ich omówienie jest przydatne do analizy konkretnych rozważań przyjętych w różnych krajach.

Zacniemy od krótkiego przedstawienia każdego z tych modeli, aby potem przejść do ich porównania i skonfrontowania.

1.4.1. Decentralizacja oświaty do poziomu szkół

Pierwszy model decentralizacji oświaty zakłada, że decentralizacja to przeniesienie autonomii i odpowiedzialności na poziom szkół i placówek oświatowych. W tym modelu celem decentralizacji jest autonomiczna szkoła, kierowana przez silnego i profesjonalnego dyrektora, w pełni odpowiedzialna za kierowanie procesem dydaktycznym i zarządzanie swoim działaniem. Dzięki ścisłej współpracy ze środowiskiem społecznym, któremu służy, szkoła najlepiej rozumie specyficzne potrzeby i zainteresowania swoich uczniów i będzie potrafiła wybrać programy i metody nauczania

¹⁴ C. Bischoff, J. Herczyński, *Financing Education in Romania: The Legacy of Incomplete Reforms*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009.

najlepiej do nich dostosowane. Dla szkół wiejskich i szkół z biednych dzielnic miast może to oznaczać spędzanie więcej czasu na ćwiczeniu podstawowych umiejętności czytania i liczenia, ponieważ do szkół tych uczęszczają nierzadko dzieci z rodzin zaniedbanych edukacyjnie. W innych szkołach uczniowie skorzystają bardziej z rozszerzonej oferty edukacyjnej. Analogicznie, dobór zajęć pozalekcyjnych powinien istotnie zależeć od potrzeb uczniów i oczekiwań rodziców. Autonomiczne szkoły będą także lepiej potrafiły wykorzystać swoje specyficzne zasoby. Na przykład wybór użytecznych profili lub ścieżek edukacyjnych zależy od tego, kim są najlepsi i najbardziej aktywni nauczyciele. Bez wątplenia dyrektor szkoły jest najlepiej predestynowany do oceny umiejętności nauczycieli i do wykorzystania zasobów szkoły z korzyścią dla uczniów.

Z punktu widzenia ekonomicznego autonomia i samorządność szkoły mogą prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania jej zasobów. Dyrektor może zaplanować proces pedagogiczny w taki sposób, aby specyficzne umiejętności i zdolności nauczycieli były najlepiej wykorzystane. Może też podjąć optymalne decyzje dotyczące podziału uczniów na oddziały klasowe (w tym dotyczące wielkości konkretnych oddziałów), przydzielenia różnych zadań nauczycielom w zależności od ich możliwości, a także wykorzystania dostępnych zasobów wokół szkoły (w tym rodziców z ich zróżnicowanymi umiejętnościami zawodowymi i społecznymi).

Decentralizacja do poziomu szkół zakłada bardzo istotne zmiany w ustawodawstwie regulującym oświatę. Po pierwsze, dyrektor szkoły musi mieć uprawnienia do samodzielnego określania, w ramach ogólnych wymagań podstawy programowej, znaczącej części zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych w szkole. Innymi słowy, autonomia szkół wymaga spełnienia dwóch warunków: rozluźnienia norm programowych oraz prawo szkoły do wyboru i eksperymentowania. Bez wątplenia dyrektor musi być w pełni odpowiedzialny za pedagogicznych i niepedagogicznych pracowników szkoły, zarówno podczas ich wyboru i zatrudnienia, jak i w momencie rozwiązywania stosunku pracy, respektując niezbędne zasady gwarantujące stabilność zatrudnienia oraz poprawne funkcjonowanie szkoły. Szkoła powinna uzyskać osobowość prawną i mieć swój własny budżet (a nie tylko plan finansowy). Oznacza to konieczność poddania szkół wszystkim rygorom ustawy o finansach publicznych, w tym obowiązkowi dyscypliny budżetowej oraz wymaganej sprawozdawczości.

Po drugie, szkoły powinny mieć przyznane odpowiednie środki budżetowe. Dyrektorzy będą odpowiedzialnie zarządzać swoimi szkołami tylko wtedy, jeżeli otrzymają wystarczające środki na ich prowadzenie. Środki te, dyrektor powinien móc swobodnie wykorzystywać w zależności od lokalnych potrzeb, zgodnie z obowiązującym prawem. Może to oznaczać zatrudnienie mniejszej liczby nauczycieli, którzy będą realizować wyższe pensum, aby na przykład lepiej wykorzystać ograniczone zasoby wykwalifikowanych nauczycieli dostępne dla szkoły. Albo też odwrotnie, może to oznaczać zatrudnienie większej liczby nauczycieli na części etatu, aby umożliwić uczniom kontakt z wieloma



nauczycielami o różnym doświadczeniu i różnym podejściu. Przykład ten pokazuje, że standardy zatrudnienia dla tak zdecentralizowanej szkoły muszą być dość swobodne, aby dyrektor mógł w pełni wykorzystać dostępne możliwości.

Przyznawanie środków budżetowych indywidualnym szkołom wymaga po pierwsze określenia, kto jest odpowiedzialny za finansowanie jakich funkcji oświatowych, a następnie przyjęcia odpowiedniej procedury alokacyjnej (w polskiej terminologii – algorytmu podziału). Pierwsze pytanie dotyczy wielu zadań oświatowych realizowanych często poza szkołą, takich jak dowóz uczniów do szkoły, zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne, opieka pedagogiczno-psychologiczna, doskonalenie zawodowe nauczycieli. Niektóre z tych zadań mogą być realizowane w szkołach albo przez wyspecjalizowane placówki na zlecenie i na koszt szkoły (zajęcia pozaszkolne, wsparcie pedagogiczne, doskonalenie nauczycieli). Jednak wówczas środki na te zadania muszą się znaleźć w budżetach szkół. Ale już w przypadku dowożenia uczniów do szkół bardziej racjonalne wydaje się przekazanie tej kompetencji nie samym szkołom, ale instytucjom obejmującym obszar działania paru szkół. Są także zadania oświatowe, których nie da się przypisać poszczególnym szkołom. Należą do nich na przykład zapewnienie prawa młodzieży do nauki w obszarach trudno dostępnych, odległych od wsi i miasteczek, akredytacja szkół albo programy naprawcze szkół, które nie otrzymały akredytacji (czyli szkół, które mają bardzo złe wyniki nauczania). Te zadania muszą wziąć na siebie urzędy centralne lub samorządy.

Jeśli chodzi o alokację środków, typowym instrumentem wykorzystywanym w tym modelu decentralizacji są bony oświatowe, to znaczy alokowanie środków budżetowych proporcjonalnie do liczby uczniów. Jednym z niewielu krajów, w którym system bonowy objął całość szkolnictwa, jest Gruzja (patrz ramka).

System bonów oświatowych w Gruzji

Tzw. *rewolucja róż* w roku 2003 otworzyła drogę do daleko idących reform kraju. Ważnym ich elementem była walka z korupcją w całej administracji publicznej. W oświacie największe natężenie korupcji odnotowano na poziomie samorządów, wobec tego celem reform było uniezależnienie szkół od władz lokalnych i bezpośrednie przekazywanie im środków budżetowych, z pominięciem ogniw pośrednich, takich jak samorządy. Odebranie samorządom jakiegokolwiek roli w systemie oświaty istotnie zwiększyło autonomię szkół, a zwłaszcza rolę dyrektorów. W miejsce samorządu nadzór nad funkcjonowaniem szkół sprawiają rady rodzicielskie, które między innymi wybierają dyrektora i akceptują jego decyzje finansowe, w tym decyzje o wynagrodzeniu nauczycieli



i dyrektora; gruzińskie ustawodawstwo określa tylko minimalne wynagrodzenie nauczycieli. W niektórych przypadkach rodzice podejmują próby rzeczywistego kontrolowania dyrektora, co może prowadzić do bolesnych konfliktów personalnych. Jednak w wielu przypadkach rodzice w pełni ufają dyrektorowi, a sprawowana przez nich kontrola ma charakter dość fikcyjny. Wybór dyrektora przez radę szkoły podlega zatwierdzeniu przez ministerstwo oświaty, ale w większości przypadków jest to formalność, zwłaszcza że w wielu szkołach brakuje dyrektora i jego obowiązki pełni któryś z nauczycieli. Decyzję o zamknięciu szkoły podejmuje minister. W szczególności na rok przed wprowadzeniem reformy i autonomii szkół ministerstwo dokonało radykalnej konsolidacji sieci szkolnej, łącząc wiele małych szkół wiejskich. Od tego czasu liczba szkół zmniejsza się tylko nieznacznie.

System bonowy wprowadzono w roku 2006, przy czym zdecydowano się na bony o trzech wysokościach: bon miejski, bon wiejski (wyższy o 40%) oraz bon wysokogórski (wyższy o 70% od bonu miejskiego). Duże szkoły miejskie, zwłaszcza prestiżowe szkoły w Tbilisi, świetnie sobie dawały radę. Co ciekawe, te duże szkoły – pomimo możliwości – z reguły nie podnoszą wynagrodzeń nauczycieli powyżej ustawowego minimum, gdyż z powodu wysokiego bezrobocia mają zawsze dużo chętnych do pracy. Jednak wiele szkół mniejszych, również w miastach, natrafiło na istotne problemy wynikające z braku dostatecznych środków na opłacenie nawet wynagrodzeń nauczycieli. Dotyka to około 30% tak zwanych *szkół deficytowych*, które każdego miesiąca składają do ministerstwa wnioski o dodatkowe dofinansowanie. W praktyce wszystkie szkoły deficytowe otrzymują to dofinansowanie. Obecnie szacuje się, że szkoły dają sobie radę pod względem finansowym, jeżeli mają powyżej 200 uczniów w miastach i powyżej 60 uczniów poza miastami. Warto dodać, że radykalna konsolidacja sieci szkolnej dokonana przed wprowadzeniem bonów znakomicie ułatwiła wdrożenie reformy, gdyż istotnie zmniejszyła liczbę szkół deficytowych.

Źródło: J. Herczyński, S. Durglishvili¹⁵.

Trzecim istotnym warunkiem decentralizacji do poziomu szkół jest wzmocnienie struktury zarządzania szkołą, a w szczególności przygotowanie dyrektorów do pełnienia funkcji menedżerów. Bez wątpienia taki system nakłada na dyrektorów poważne obciążenia zarządcze. Muszą więc być wspierani przez odpowiednie organy wewnątrz szkoły, w tym komórki księgowości i planowania. Umiejętności zarządcze dyrektorów muszą obejmować wiele elementów, w tym umiejętności społeczne oraz znajomość procesu budżetowania.

¹⁵ J. Herczyński, S. Durglishvili, *School vouchers in Georgia: Implementing a Simple Idea in a Complex Environment*, w: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, Bank Światowy, Washington 2011.

I na koniec trzeba wspomnieć o zadaniach oświatowych, których realizacja wykracza z konieczności poza pojedynczą szkołę. Wspomnieliśmy już o organizacji dowożenia uczniów do szkół, ale znacznie ważniejsze jest zapewnienie wszystkim dzieciom konstytucyjnego prawa do nauki, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Organizacja dostępu do oświaty na terenach trudno dostępnych, odległych albo górzystych nie może być zadaniem nieistniejących tam szkół. To samo dotyczy akredytacji szkół, programów naprawczych dla szkół upadających, czy programów inwestycyjnych (zwłaszcza budowy nowych szkół). Jasne określenie, kto jest za te zadania odpowiedzialny, jest kolejnym warunkiem rzeczywistego wprowadzenia decentralizacji do poziomu szkół.

1.4.2. Decentralizacja oświaty do poziomu samorządów

Odmiernym modelem decentralizacji oświaty jest decentralizacja do poziomu samorządów. Wizja ta kładzie nacisk na przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym szereg szkół na poziomie lokalnym (jak to ma miejsce w przypadku holenderskich rad szkolnych). W tym modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci szkolnych, które muszą być zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidacje lub tworzenie nowych placówek. Samorząd jest najlepiej usytuowany, aby zarządzać tym długookresowym procesem. Istotnie, konsolidacja sieci jest zawsze trudna i może prowadzić do sytuacji konfliktowych, ponieważ część nauczycieli może stracić pracę, a część uczniów będzie zmuszona do dłuższego dojazdu do szkoły. Decyzje o konsolidacji nie mogą zapadać na szczeblu szkoły, gdyż trudno sobie wyobrazić dyrektora szkoły gotowego do likwidacji swojego miejsca pracy. Decyzje te nie mogą też zapadać na wysokim szczeblu (państwa lub województwa), gdyż wciągną decydentów w setki lokalnych konfliktów, w których wszystkie zainteresowane strony na poziomie lokalnym (uczniowie, rodzice, nauczyciele, samorządy) będą współpracować przy obronie szkoły. Tylko samorząd może występować w roli racjonalnego decydenta konsolidacji, broniąc interesów całej lokalnej sieci szkolnej i argumentując, że oszczędności wynikające z konsolidacji zostaną wykorzystane do podwyższenia oferty edukacyjnej szkół (na przykład przez dodatkowe inwestycje albo przez zatrudnienie pomocniczego personelu pedagogicznego, takiego jak logopedzi). Przykładem kraju, który w początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wdrożył radykalną decentralizację do poziomu samorządu, jest Finlandia (patrz ramka).



Gminne szkoły w Finlandii

Finlandia jest przykładem jednego z najbardziej zdecentralizowanych systemów oświatowych w Europie. Gminy są właścicielami niemal wszystkich szkół fińskich (w całym kraju jest tylko kilkanaście szkół prywatnych). Władza gmin fińskich nad swoimi szkołami jest bardzo silna. Gmina powołuje i odwołuje dyrektora szkoły wedle własnego uznania, bez niezbędnego stosowania trybu konkursowego, przy czym istotne jest, że obok państwowych wymagań na stanowisku dyrektora szkoły gminy mogą stosować swoje dodatkowe wymagania, i te dodatkowe wymagania są odmienne w różnych gminach. Gmina także ustala sieć szkół, to znaczy otwiera je i zamyka i określa, ilu uczniów mogą przyjąć. Gmina ma prawo wpływania na sposób realizacji programu w szkołach, przy czym niektóre gminy przygotowują wspólny program nauczania dla wszystkich swoich szkół (zgodny z krajową podstawą programową), a inne po prostu wspierają szkoły w wypracowaniu swoich specyficznych programów. Gmina może także wprowadzić swoje własne egzaminy zewnętrzne w celu lepszego monitorowania postępów uczniów. Szefowie gminnych wydziałów edukacji pełnią więc nie tylko funkcję menedżerów lokalnych systemów szkolnych, ale również funkcję lokalnych przywódców oświatowych.

Gminy fińskie otrzymują transfery celowe (warunkowe) na finansowanie prowadzonych przez siebie szkół. Transfery te są dzielone między gminy według złożonych formuł (zgodnie z polską terminologią – według algorytmu). Celem tych formuł jest ustalenie normatywnych kosztów prowadzenia szkół w każdej gminie. Wykorzystują one, podobnie jak polski algorytm, liczby uczniów, w tym liczby uczniów szkół średnich, uczniów o specjalnych potrzebach etc. Formuły te wykorzystują też, odmiennie od podejścia stosowanego w Polsce, także czynniki związane ze zróżnicowaniem kosztów prowadzenia szkół, takie jak: gęstość zaludnienia, wielkość szkół, dwujęzyczny status gminy lub jej położenie na wyspach. Gmina otrzymuje w postaci celowego transferu 42% tak oszacowanych kosztów normatywnych, przy czym zakłada się, że pozostałe koszty pokryje ze swoich dochodów własnych (do których należą lokalny podatek PIT według stopy ustalonej przez gminę, patrz też załącznik). Transfer ten zapewnia więc pewne wyrównanie ze względu na różnice w kosztach. Oddzielny, ale znacznie słabszy system wyrównawczy, związany jest z dochodami gmin.

Gminy także decydują swobodnie o zasadach alokowania środków finansowych między szkoły. Większość gmin ustala swój system finansowania szkół według formuł opartych zazwyczaj na liczbie uczniów, ale nie jest to konieczne. Niektóre gminy, w tym na przykład Helsinki, wprowadziły system bonowy i utworzyły lokalne rynki oświatowe.



Finlandia stosuje też interesujące rozwiązanie, mające na celu przeciwdziałanie nadmiernej fragmentacji (rozdrobnieniu gmin). Z jednej strony promowana jest konsolidacja gmin, i w latach 2005 do 2010 na mocy dobrowolnych decyzji liczba gmin zmniejszyła się z 416 do 326. Z drugiej jednak strony, dla konkretnych zadań realizowanych przez gminy rząd określił minimalną liczbę ludności. Jeżeli gmina jest mniejsza, jest zobowiązana do tworzenia wspólnej administracji z sąsiednimi gminami do realizacji danego zadania. W oświacie uregulowanie to dotyczy szkolnictwa zawodowego, wymaganym progiem jest 50 tys. mieszkańców.

Źródło: A. Moisio i inni; R. Levacic; A. Hargreaves i inni¹⁶.

Samorządy mogą także skutecznie podejmować kwestie poziomu i równego dostępu do edukacji. Ponieważ kadencja władz samorządowych jest nierozzerwalnie związana z wyborami, zadowolenie bądź niezadowolenie wyborców z funkcjonowania ich szkół może stać się ważnym tematem przedwyborczej kampanii. Dodatkowym ważnym czynnikiem jest liczny udział nauczyciela w organach stanowiących samorządów (radach). Radni-nauczyciele bez wątpienia wykazują więcej zrozumienia dla problemów i potrzeb szkół, w tym ich potrzeb budżetowych. Aby uniknąć oskarżeń o kumoterstwo, samorządowcy odpowiedzialni za oświatę próbują zagwarantować wszystkim uczniom dostęp do oświaty o zbliżonym poziomie. Tak troska o oświatę w połączeniu z lokalnym procesem politycznym może prowadzić do większej równości w obszarze oświaty.

Z punktu widzenia finansów oświaty samorządy są w optymalnej pozycji, by analizować wydatki poszczególnych szkół i dostosowywać ich budżety (plany finansowe) w celu osiągnięcia racjonalnej alokacji środków. Faktyczne wydatki szkół w przeliczeniu na jednego ucznia i na jeden oddział są zawsze zróżnicowane, ze względu na zróżnicowane wielkości oddziałów klasowych, różne warunki prowadzenia nauczania, odmienne wielkości budynków i ich techniczne wyposażenie. Konieczna jest ocena, które z tych zróżnicowań wysokości kosztów jednostkowych są uzasadnione i powinny być utrzymywane, a które są nadmierne i powinny z czasem być redukowane. Jednak dokonanie tej oceny nie jest proste i wymaga szczegółowego zrozumienia warunków funkcjonowania każdej szkoły. Bez wątpienia to właśnie samorządy są w najlepszej sytuacji, aby dokonać tej oceny i określić, w ramach budżetowych ograniczeń, optymalny podział środków pomiędzy placówki.

¹⁶ A. Moisio, H. Loikkanen, L. Oulasvirta, *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports, Helsinki 2010; R. Levacic, *Funding Schools by Formula*, w: N. Soguel, P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer 2008; A. Hargreaves, G. Halas, B. Pont, *The Finnish approach to system leadership*, w: B. Pont, D. Nusche, D. Hopkins (red.), *Improving School Leadership*, tom 2, OECD Paryż 2008.



Podobnie jak w modelu decentralizacji do poziomu szkoły, także i model decentralizacji do poziomu samorządu wymaga szeregu specyficznych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, by mógł poprawnie funkcjonować. Po pierwsze, samorządy muszą mieć prawo do zamykania szkół i otwierania nowych. Prawo restrukturyzacji sieci szkolnej to najważniejszy, chociaż politycznie trudny do wykorzystania, instrument dostosowania szkół do zmian demograficznych. Razem z odpowiedzialnością za kształt lokalnej sieci szkolnej samorządy powinny otrzymać własność budynków i parcel szkolnych. Na przykład może się okazać rozsądne, w danych warunkach, zamknięcie paru małych szkół i w ich miejsce powołanie jednej większej, w wygodnej dla uczniów lokalizacji. Zakup ziemi i budowa nowej szkoły będą łatwiejsze, jeżeli samorząd będzie w stanie sprzedać budynki i parcele zamykanych szkół.

Po drugie, samorząd powinien mieć decydujący wpływ na wybór dyrektorów prowadzonych przez siebie szkół. Trudno będzie bowiem rozliczać samorząd z efektów pracy jego szkół, jeśli nie uzyska on instrumentów wpływu na ich funkcjonowanie. Jednak wpływ na pozycje dyrektora nie może oznaczać prawa dowolnego jego powoływania i odwoływania. Prawne uregulowania powinny wspierać rosnącą profesjonalizację dyrektorów szkół i profesjonalny wybór kandydatów, utrudniać zaś polityzację tego procesu.

Po trzecie, niezbędne są odpowiednie uregulowania sfery finansowania szkół. Analogicznie do sytuacji dyrektora w modelu omawianym wcześniej, samorządy mogą się stać odpowiedzialnymi właścicielami szkół tylko wtedy, gdy będą miały zagwarantowane wystarczające środki finansowe na ich prowadzenie. Większość dochodów jednostek samorządu terytorialnego traktowanych w Europie jako dochody własne, a także udziały samorządów w podatkach od osób fizycznych i prawnych¹⁷ są zbyt małe na finansowanie szkół prowadzonych przez samorząd (patrz załącznik). Tak więc zazwyczaj dochody własne muszą być uzupełnione o dodatkowe transfery z budżetu centralnego, jak się to dzieje na przykład w Szwecji. W Polsce, odwrotnie, to dochody własne są uzupełnieniem transferu z budżetu państwa, mianowicie części oświatowej subwencji ogólnej.

Ponadto decentralizacja do poziomu samorządów wymaga, aby samorządy miały prawo ustalania budżetów szkół, niezależnie od źródła środków budżetowych przeznaczanych na ten cel. Powinny w szczególności mieć prawo do przyznawania niektórym szkołom większych (w przeliczeniu na jednego ucznia) środków budżetowych ze względu na ich odosobnienie, warunki społeczne lub techniczne bądź inne uzasadnione przyczyny. Podobnie jak wpływ na wybór dyrektora szkoły, uprawnienie do ustalania budżetów szkół powinno być ograniczone przez obowiązek udostępnienia edukacji na odpowiednim poziomie wszystkim uczniom.

¹⁷ W Polsce udziały samorządów w podatkach centralnych są nieprawidłowo zaliczane do dochodów własnych, patrz załącznik.



1.4.3. Kontrastowe porównanie dwóch modeli

Najpierw warto zauważyć, że pod bardzo wieloma względami przedstawione dwa modele decentralizacji oświaty nie tylko nie są ze sobą sprzeczne, ale mogą być wręcz względem siebie komplementarne. Mocna pozycja dyrektora szkoły może współistnieć z dużym wpływem samorządu na jego wybór. Można to osiągnąć, regulując ustawowo sferę wyłącznych uprawnień dyrektora szkoły, ustalając odpowiednio długą kadencję wybranego dyrektora lub wzmacniając pozycję dyrektora w stosunku do zatrudnionego personelu, zwłaszcza w stosunku do nauczycieli. Analogicznie, uprawnienia szkoły do dostosowania swojego programu do potrzeb uczniów mogą być zagwarantowane równolegle z odpowiedzialnością samorządu za kształt sieci szkolnej i za proces budżetowy. Innymi słowy, rozkład odpowiedzialności w obszarze oświaty pomiędzy różne szczeble zarządzania może być kształtowany dość swobodnie, z uwzględnieniem elementów obu przedstawionych wizji.

Mocny samorząd i mocne szkoły w Anglii

Przykładem systemu oświatowego, w którym współistnieją silne samorządowe organy prowadzące oraz bardzo silni, autonomiczni dyrektorzy szkół, jest Anglia. Lokalne administracje oświatowe (LEA), powoływane przez samorządy, mają bardzo duże uprawnienia w stosunku do prowadzonych przez siebie szkół. Decydują w szczególności o budżetach szkół poprzez określanie lokalnych formuł alokacji środków. Oznacza to, że budżet szkoły jest definiowany przez złożone formuły uwzględniające liczbę uczniów, ale formuły te mają charakter lokalny i są odmienne w różnych LEA w Anglii. Do zadań LEA należy również zamawianie i finansowanie zewnętrznej ewaluacji szkół (audytu), który ma postać bardzo szczegółowej analizy funkcjonowania szkoły, obejmującej zarówno badanie dokumentacji szkolnej, jak i obserwację uczestniczącą. Ponieważ LEA ma wpływ na to, kiedy i w której szkole przeprowadzona jest zewnętrzna ewaluacja, uzyskuje wiarygodną i aktualną informację o tych właśnie szkołach, co do których ma wątpliwości i zastrzeżenia.

Dochody samorządów to w 80% granty z budżetu centralnego, reszta pochodzi głównie z podatku od nieruchomości. Wśród grantów znajdują się także transfery z budżetu centralnego, dodatkowe dotacje na specjalne funkcje szkół finansowane są bezpośrednio z ministerstwa (w sumie dotacje te obejmują około 90% dochodów szkół).

Jednocześnie pozycja szkół jest również bardzo mocna. Po pierwsze, szkoła ma bardzo silnego dyrektora. Jest on wybierany przez radę szkoły (LEA zazwyczaj nie ma tam swojej reprezentacji), i poza wyjątkowymi sytuacjami dyrektor sprawuje swoją funkcję do przejścia na



emeryturę. Dzięki temu szybko przestaje być nauczycielem, a staje się profesjonalnym dyrektorem, który już po paru latach pracy zna lepiej problemy i zadania swojej szkoły niż LEA i rada szkoły. Jeżeli nawet dyrektor wywodzi się spośród nauczycieli danej szkoły (jest to w miarę często spotykane, gdyż taki kandydat zna szkołę szczególnie dobrze), szybko zdobywa wśród swoich kolegów zupełnie nową pozycję. Powrót do roli nauczyciela danej szkoły po paru latach pełnienia funkcji dyrektora nie wchodzi w grę. Wśród warunków, które musi spełnić kandydat, jest konieczność uprzedniego, co najmniej dwuletniego zatrudnienia na stanowisku dyrektora albo zastępcy dyrektora w innej szkole. Nowo wybrany dyrektor zaczyna swoją pracę już dobrze do niej przygotowany, z praktycznym doświadczeniem wykraczającym poza przyzwyczajenia danej placówki. Oczywiście, silne przywództwo na poziomie szkoły buduje także prestiż i pozycję placówki.

Każda szkoła ma oddzielną jednostkę budżetową, której dochodami są przede wszystkim dotacja udzielana przez LEA oraz dotacje udzielane przez Ministerstwo. Budżet jest ustalany przez dyrektora i zatwierdzany przez radę szkoły.

Źródło: R. Levacic; J. Śmiechowicz¹⁸.

Jest jednak parę punktów, w których dwa modele są wyraźnie ze sobą sprzeczne i przy rzeczywistej decentralizacji oświaty wymagają jednoznacznych decyzji. Te punkty to podejmowanie następujących decyzji:

- Kto określa budżet szkoły (plan finansowy)?
- Kto podejmuje decyzje o sieci szkół (w tym o otwieraniu i zamykaniu placówek)?

W odniesieniu do budżetu szkoły sytuacja jest bardzo jasna: za określenie jego ogólnej kwoty musi być odpowiedzialna tylko jedna instytucja. W modelu decentralizacji do poziomu samorządu to samorząd (rada samorządu albo jego wyspecjalizowane organy) podejmuje decyzje budżetowe w stosunku do całej lokalnej sieci szkolnej. Trzeba zaznaczyć, że w niektórych krajach, na przykład w Anglii, Szwecji i w Bułgarii, samorząd podejmuje tylko decyzje o pełnej kwocie budżetu szkół, przyjęcie zaś szczegółowego budżetu w podziale na rozdziały i paragrafy jest odpowiedzialnością szkoły. W innych krajach, do których należy Polska, rola samorządu jest znacznie silniejsza, gdyż to on decyduje o szczegółach planu finansowego (na wniosek dyrektora).

¹⁸ R. Levacic, *Funding Schools by Formula*, w: N. Soguel, P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer 2008; J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.



Jest wiele możliwych rozwiązań proceduralnych ustalania budżetu szkół (w obu wymienionych wariantach)¹⁹.

- Samorząd może oprzeć się na ubiegłorocznych budżetach wszystkich szkół, biorąc pod uwagę zarówno ograniczenia budżetowe danego roku, jak i zmiany w liczbie uczniów i zatrudnionych nauczycieli.
- Samorząd może używać matematycznych formuł alokacji środków budżetowych (lokalnego algorytmu podziału środków przeznaczonych na oświatę). Formuły alokacji są zazwyczaj oparte przede wszystkim na liczbie uczniów. Najprostszą postacią takiej formuły są tzw. bony oświatowe, to znaczy ustalanie budżetu (planu finansowego) szkoły proporcjonalnie do liczby uczniów. Bardziej wyrafinowane formy mają tzw. bony organizacyjne²⁰. Jednak niektóre samorządy, na przykład w Anglii, stosują bardzo złożone formuły²¹.
- Samorząd może także stosować swoiste miary zadań oświatowych realizowanych przez szkoły w ramach tzw. budżetu zadaniowego.

W modelu decentralizacji do poziomu szkół mamy do czynienia z sytuacją, kiedy jeden decydent, na ogół na szczeblu centralnym, musi podjąć jednocześnie decyzje o alokacji środków budżetowych dla bardzo dużej liczby szkół. Na ogół rola ta przypada ministerstwu edukacji albo ministerstwu finansów. Z oczywistych powodów niezbędne jest wykorzystanie w tym celu odpowiedniej formuły. Formuły te mogą być bardzo proste, jak opisany wcześniej system bonów w Gruzji. Mogą także być wyjątkowo złożone, uwzględniać wiele elementów i być zapisane na kilkudziesięciu stronach, jak to ma miejsce na przykład w formule alokacji w australijskim stanie Victoria.

Wszelkie niejasności w odniesieniu do alokacji środków publicznych są bardzo groźne dla dyscypliny budżetowej i z tego powodu w każdym systemie oświatowym konieczne jest precyzyjne ustawowe określenie instytucji odpowiedzialnej za ustalanie budżetu szkół. Te ustawowe przepisy określają, jaki model decentralizacji oświaty realizowany jest w danym kraju.

Również w odniesieniu do budżetów szkół niepublicznych niezbędne jest jednoznaczne określenie odpowiedzialności. W Polsce odpowiedzialność ta spada na niepubliczny organ prowadzący, który obok dotacji z jednostki samorządu terytorialnego pobiera także ustalone przez

¹⁹ Problemy procesu budżetowego w oświacie są szerzej omówione w artykule J. Filasa, *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.

²⁰ Patrz na przykład M. Tobor, *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, Warszawa 2012.

²¹ K. N. Ross, R. Levačić (red.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paryż 1999.



siebie czesne od uczniów. W Szwecji, odwrotnie, szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać czesnego, a ich budżet jest funkcją liczby uczniów, z uwzględnieniem miejsca zamieszkania uczniów. Za każdego ucznia szkoły niepublicznej gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania ucznia przekazuje szkole niepublicznej kwotę równą średniej wysokości wydatków na prowadzone przez siebie szkoły w przeliczeniu na jednego ucznia (ponieważ w różnych gminach te średnie wydatki się różnią, miejsce zamieszkania ucznia ma znaczenie dla szkoły niepublicznej).

Drugim ważnym problemem, w odniesieniu do którego modele decentralizacji oświaty do poziomu szkół i do poziomu samorządów są ze sobą sprzeczne, jest kwestia kształtowania sieci szkolnej, w tym przede wszystkim podejmowanie decyzji o zamykaniu szkół. Decyzje o likwidacji szkół są tu wyróżnione nieprzypadkowo: w warunkach niżu demograficznego te właśnie decyzje są najtrudniejsze społecznie i organizacyjnie. W modelu decentralizacji do poziomu samorządu to bardzo niewdzięczne zadanie spada na władze lokalne jako odpowiedzialne za kształt lokalnych sieci szkolnych (jak w Polsce). Dysponują one szeregiem możliwych rozwiązań organizacyjnych w odniesieniu do szkół, w których uczniów ubywa, a jednostkowe koszty nauczania rosną. Trzeba jednak pamiętać, że zakres dostępnych rozwiązań może być także ograniczony ustawowo.

- Małą szkołę można zamknąć, a jej uczniów oraz nauczycieli przenieść do większej szkoły w pobliżu. Zazwyczaj ustawodawstwo określa tryb podejmowania takich decyzji (na przykład często ze zrozumiałych powodów zabrania się zamykania szkół w czasie trwania roku szkolnego).
- Można także rozpocząć wygaszanie szkoły przez zaprzestanie naboru do klasy pierwszej. Wówczas szkoła przez szereg lat w sposób zaplanowany, stopniowy zmniejsza liczbę uczniów i redukuje zatrudnienie nauczycieli i pozostałego personelu.
- Można zmienić status małej szkoły na szkołę filialną, podległą większej szkole w pobliżu. Część funkcji realizowanych w szkole (dyrekcja, administracja, zaopatrzenie) zostaje przekazana do szkoły macierzystej. Pozwala to na osiągnięcie pewnych oszczędności i zmniejsza presję finansową na organ prowadzący, zwłaszcza jeżeli będzie możliwy dojazd niektórych nauczycieli do nowej filii.
- Można zredukować etapy nauczania w danej szkole, na przykład ustalić, że szkoła prowadzi nauczanie tylko w klasach od pierwszej do trzeciej. Młodszy uczniowie pozostają w szkole, starsi zaś będą dowożeni do większej szkoły w pobliżu.
- Można szkołę przekazać innemu organowi prowadzącemu, zazwyczaj niepublicznemu.

Te zróżnicowane scenariusze pokazują, że samorząd jest w stanie podejmować decyzje o kształcie sieci szkolnej ze znaczną elastycznością, dostosowując się do lokalnych warunków i możliwości, mimo że żadna z przedstawionych dróg nie gwarantuje uniknięcia konfliktów z rodzicami i nauczycielami. Wybór najlepszego wariantu powinien być oparty na prognozach liczby uczniów w każdej szkole w najbliższych latach, uwzględniających czynniki społeczne (starzenie się pewnych dzielnic, planowane budowy nowych osiedli, migracje rodzin do tereny wokół metropolii itp.).

W modelu decentralizacji do poziomu szkół brakuje lokalnego odpowiedzialnego aktora, który mógłby podejmować decyzje o kształcie sieci i adekwatnie reagować na zmiany demograficzne. Małym szkołom grożą więc postępujące zmniejszanie się liczby uczniów i rosnące trudności finansowe. Jednak ustawodawstwo każdego kraju musi chronić uczniów i rodziców przed niekontrolowanym bankructwem szkoły, czyli nagłym zaprzestaniem nauczania z powodu braku środków budżetowych na wypłatę wynagrodzeń personelu. Istotnie, w przypadku bankructwa szkoły pod znakiem zapytania staje konstytucyjne prawo ucznia do nauki. Najprostszym rozwiązaniem jest wtedy przekazanie decyzji o zamknięciu szkoły władzom centralnym, na przykład ministerstwu edukacji. To rozwiązanie przyjęła na przykład Gruzja. Jednak włączenie w ten proces odległego ministerstwa zakłada pewne ograniczenia zakresu decentralizacji oświaty, nie jest też pewne, że podejmowane decyzje będą optymalne z punktu widzenia lokalnych warunków i potrzeb. Dotyczy to szczególnie sytuacji, kiedy niezbędny jest wybór, która z dwóch dość blisko położonych szkół powinna być zamknięta. Wybór taki powinien być oparty na porównaniu procesu nauczania oraz społecznej roli obu szkół, czego z daleka nie sposób dokonać wnikliwie. Ponadto oddzielne traktowanie każdej szkoły utrudnia wybór jednego z opisanych powyżej możliwych wariantów, dostępnych samorządowi. Znane jest, również w warunkach polskich, lobbowanie we władzach politycznych przez dyrektorów zagrożonych szkół oraz rodziców uczniów. Z drugiej strony, podejmowanie decyzji przez odległe ministerstwo pozwala na uniknięcie lokalnych konfliktów, co jest szczególnie istotne w kontekście dalszego funkcjonowania skonsolidowanej sieci.

Ustawodawstwo oświatowe każdego kraju musi precyzyjnie opisywać proces zamykania szkół, uwzględniając konieczność zapewnienia dostępu do oświaty wszystkim dzieciom i młodzieży. Przepisy ustawowe powinny określić, kto jest za co odpowiedzialny i, w szczególności, kto podejmuje ostateczne decyzje oraz kto musi zagwarantować uczniom dowóz do szkoły. Przepisy te pokazują, jaka wizja decentralizacji jest w danym kraju realizowana.

Warto dodać, że w dobrze zaplanowanym systemie oświatowym niezbędna jest wewnętrzna spójność. Na przykład instytucja podejmująca określone decyzje zarządcze, na przykład o zamknięciu szkoły bądź utrzymaniu jej, powinna być również odpowiedzialna za finansowe skutki tych decyzji.



Jeżeli konsekwencje finansowe podejmowanych decyzji ponosi ktoś inny niż decydent, to trudno oczekiwać, aby decyzje były w pełni racjonalne. Tak więc przedstawione powyżej na dwa kluczowe pytania o model decentralizacji, kto ustala budżet szkół i kto decyduje o zamknięciu szkół, powinna być taka sama odpowiedź. Rozdzielenie tych kompetencji utrudnia podejmowanie koniecznych trudnych decyzji, o czym świadczy przykład Ukrainy (patrz ramka).

Finansowanie i zamykanie szkół wiejskich na Ukrainie

Ukraina do dziś posiada odziedziczony po Związku Radzieckim system zarządzania oświatą, w którym szkoły podlegają samorządom, chociaż realne możliwości zarządcze samorządów są ograniczone. Szkoły poza miastami są zarządzane i finansowane przez *obłasti* (odpowiednik polskiego województwa), również *obłast* decyduje o tym, kto zostanie dyrektorem szkoły, ilu nauczycieli pracuje w danej szkole, a także organizuje i finansuje dowóz dzieci do szkół. Jednak decyzja o zamknięciu małej wiejskiej szkoły musi uzyskać wcześniejszą aprobatę społeczności lokalnej (na poziomie polskiego sołectwa). Ponieważ lokalna społeczność nie ponosi żadnych kosztów związanych z prowadzeniem szkoły, jej decyzje co do losów szkoły wynikają wyłącznie z oceny roli szkoły w życiu wioski i z gotowości rodziców – bądź braku tej gotowości – do wysyłania swoich dzieci do większej, ale odległej szkoły skonsolidowanej. Nic więc dziwnego, że decyzje o zamknięciu szkoły wiejskiej podejmowane są tylko sporadycznie: w większości wypadków lokalna społeczność nie wyraża zgody na zamknięcie szkoły i *obłast* musi ją nadal utrzymywać, nawet jeżeli do szkoły uczęszcza sześciu uczniów.

Jedną z reakcji najbardziej sfrustrowanych władz oświatowych *obłasti* jest następujący wybieg prawny: szkoła nie jest zamykana, ale wszyscy jej uczniowie i nauczyciele są przeniesieni do większej szkoły w sąsiedniej wiosce. Szkoła pozostaje otwarta, ale faktycznie nie prowadzi już lekcji. Na decyzje w sprawie poziomu zatrudnienia i dowozu dzieci do szkoły lokalna społeczność nie ma wpływu, stąd ten wybieg prawny jest możliwy. Jednak trudno nie zauważyć, że konsekwencje tego rozwiązania też nie są pozytywne. Ponieważ decyzja zostaje podjęta bez dialogu z zainteresowanymi stronami, w miejsce zaufania powstaje podejrzliwość i niechęć. Negatywny stosunek rodziców do szkoły zmniejsza ich gotowość do współpracy. I rzecz nie bez znaczenia, bardzo trudno jest uzgodnić z wioską sposób dalszego wykorzystania budynku szkolnego w interesie lokalnej społeczności.

Źródło: V. Andrushchenko²²; wywiady z władzami lokalnymi na Ukrainie.

²² V. Andrushchenko (red.), *Reform Strategy for Education in Ukraine*, Ministerstwo Oświaty i Nauki, Kijów 2003.

Zamykanie szkół jest drastycznym i trudnym krokiem w każdych warunkach i w każdym systemie szkolnym. Jednak obok tych najtrudniejszych decyzji istnieje szeroki zakres innych problemów dotyczących sieci szkół, które całkiem odmiennie będą wyglądać w dwóch omówionych modelach decentralizacji. Należą do nich:

- Dopasowanie sieci szkół zawodowych i dobór profili nauczania w istniejących szkołach. W modelu decentralizacji do poziomu szkół decyzje będą autonomicznie podejmować dyrektorzy, konkurując ze sobą o uczniów, jak to miało miejsce parę lat temu w pewnym dużym mieście, kiedy dyrektorzy szkół zawodowych uzyskali identyczne prognozy o zapotrzebowaniu na absolwentów z powiatowego urzędu Pracy i wszyscy jednocześnie otworzyli klasy fryzjerskie. W modelu decentralizacji do poziomu samorządów organ prowadzący może planować i harmonizować otwierane profile zawodowe, chociaż wspomniany przykład pokazuje, że – z różnych powodów – nie zawsze to robi.
- Inwestycje i otwieranie nowych szkół. Tworzenie nowych szkół, jest znacznie większym wysiłkiem inwestycyjnym niż zmiana profilu zawodowego bądź doposażanie szkół. Z tego powodu podejmowanie takich decyzji wymaga odpowiedniej perspektywy czasowej i zasobów finansowych. Natomiast w modelu decentralizacji do poziomu samorządu warunki te są spełnione: organ prowadzący może być długoterminowym inwestorem. W modelu decentralizacji do poziomu szkół odpowiednim inwestorem może być jedynie ministerstwo (lub inny urząd centralny) albo podmiot niepubliczny. Oba rozwiązania mają swoje ujemne strony. Ingerencja urzędów centralnych ogranicza faktyczny zakres decentralizacji i nie zawsze jest oparta na szczegółowej, rzetelnej analizie lokalnych potrzeb. Z kolei trudno założyć, aby rozwój lokalnych systemów oświaty, tworzenie nowych szkół i nowych kierunków były uzależnione od dopływu środków finansowych z sektora prywatnego.

Jednak dla obu typu decyzji można sobie wyobrazić rozwiązania pośrednie, zachowujące wartości obu modeli decentralizacji oświaty. Można na przykład widzieć rolę samorządu jako koordynatora niezależnych i autonomicznych szkół, a jednocześnie doradcy urzędów centralnych, w sprawach dotyczących profili szkół i inwestycji szkolnych. Innymi słowy, w tych jak i w wielu innych zakresach dwa modele decentralizacji mogą ze sobą w pewnej mierze współżyć. Problem zamykania szkół ma charakter odmienny – w tym obszarze rozwiązania pośrednie prowadzą do konfliktów i nie są dobre ani dla szkół, ani dla uczniów.

1.5. Decentralizacja a mechanizmy rynkowe

Jednym z często postulowanych elementów decentralizacji oświaty jest wprowadzenie mechanizmów rynkowych²³. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na odmienny sens tych pojęć. Przez decentralizację rozumiemy przekazanie istotnych kompetencji zarządczych i budżetowych niższemu szczeblowi władzy publicznej bądź szkołom w celu zbliżenia poziomu podejmowanych decyzji do osób, których te decyzje dotyczą najbardziej, to znaczy uczniów, rodziców i nauczycieli. Celem mechanizmów rynkowych jest zmiana charakteru tych decyzji: zamiast decyzji podejmowanych przez odpowiednie organy w trybie administracyjnym, rynek dostosowuje się do swobodnie wybierających, niezależnych decydentów (konsumentów). Ma to zapewnić dostosowanie się oferty do faktycznych preferencji społecznych.

W obu przedstawionych w poprzednim podrozdziale modelach decentralizacji oświaty jest miejsce na wprowadzenie w pewnym zakresie mechanizmów rynkowych. W przypadku decentralizacji do poziomu szkół autonomia i samodzielność placówek oświatowych niejako z natury predestynuje je do wzajemnej rywalizacji. Innymi słowy, model ten jest z założenia dość zbliżony do wizji urynkowania oświaty. W tej wizji szkoły dobre, dostarczające swoim uczniom użytecznej wiedzy i umiejętności jako bardziej atrakcyjne będą stopniowo wypierać szkoły słabsze, mniej atrakcyjne dla uczniów, zwłaszcza w warunkach niżu demograficznego. Jednak funkcjonowanie mechanizmów rynkowych wymaga spełnienia pewnych warunków, przede wszystkim realnej możliwości wyboru szkoły przez uczniów. Wybór ten jest, oczywiście, ograniczony na terenach wiejskich i w małych miastach. Drugim niezbędnym warunkiem rywalizacji jest odpowiedni system finansowania. Jeżeli wdrożony w danym kraju system finansowania szkół zawiera silne preferencje dla szkół małych, umożliwiając im funkcjonowanie nawet w przypadku utraty wielu uczniów, to szkoły są chronione przed konsekwencjami niżu i presja konkurencyjna praktycznie nie występuje. Przykładem rozwiązania gwarantującego taką ochronę jest finansowanie małych szkół proporcjonalnie do liczby oddziałów klasowych (a nie uczniów) albo przekazywanie znacznie wyższych środków budżetowych w przeliczeniu na ucznia do małych szkół. Rozwiązaniem przeciwnym, pobudzającym konkurencję, jest system bonów oświatowych (ustalenie budżetu szkoły wprost proporcjonalnie do liczby uczniów). Systematyczna utrata uczniów z roku na rok przez szkołę, w warunkach bonu oświatowego, może prowadzić do utraty płynności finansowej i zdolności do wpłacania nawet wynagrodzeń nauczycieli. Przykładem tej sytuacji są opisane wcześniej tzw. szkoły deficytowe w Gruzji. Aby uniknąć niekontrolowanego zamykania wielu małych szkół, Ministerstwo Oświaty

²³ O wykorzystaniu mechanizmów rynkowych szerzej pisze A. Levitas, *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.



w Tbilisi utrzymuje system comiesięcznych dopłat dla szkół deficytowych. Jest to rozwiązanie systemowo wątpliwe, gdyż podważa fundament systemu bonowego, ale z drugiej strony jest niezbędne ze względów konstytucyjnych, gdyż zapewnia dostęp do oświaty wszystkim. Oczywiście dopłaty do szkół deficytowych ograniczają zakres konkurencji i eliminują mechanizmy rynkowe z oświaty.

W modelu decentralizacji do poziomu samorządów to właśnie samorząd może wprowadzać elementy rynkowe do funkcjonowania swojej sieci szkolnej poprzez pobudzanie rywalizacji między szkołami. Również w tym przypadku rywalizacja ta zaostriże się szczególnie w sytuacji niżu demograficznego, kiedy konkurencja o uczniów zamienia się w walkę o ochronę swojego miejsca pracy. Szkoły tracące uczniów wpadają w deficyt i powinny „zbankrutować”. Jednak polskie ustawodawstwo nie przewiduje takiej formy likwidacji szkoły i, nawet jeżeli rynek wskazał szkołę, która powinna zniknąć, decyzje w tej sprawie musi podjąć, zgodnie z obowiązującymi procedurami, organ prowadzący. Innymi słowy, w modelu decentralizacji do poziomu samorządów widoczne są wyraźne granice mechanizmów rynkowych.

Aby skutecznie promować konkurencję między szkołami, samorząd powinien zagwarantować spełnienie dwóch warunków, analogicznych do warunków powstania konkurencji w modelu decentralizacji do poziomu szkół.

- Uczniowie powinni mieć prawo swobodnego wyboru szkoły. Innymi słowy, samorząd powinien się zgadzać na wybór szkoły niezależnie od miejsca zamieszkania ucznia (od rejonu szkolnego).
- System finansowania szkół powinien się opierać na zasadzie bonu oświatowego.

W Polsce mamy wiele przykładów spełniania przez gminy tych warunków i skutecznego promowania konkurencji między prowadzonymi przez siebie szkołami. Przykłady to z zasady niezbyt duże miasta, gdyż na terenach wiejskich realna możliwość wyboru szkoły istnieje dość rzadko, a w dużych miastach wdrożenie bonu oświatowego jest utrudnione.



Gminne systemy bonowe w Polsce

Dwa najbardziej znane w Polsce innowacyjne bonowe systemy finansowania szkół przez gminy to Kwidzyn i Świdnik. Oba systemy zostały wprowadzone we wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Pierwsze efekty systemu bonowego były bardzo pozytywne. Wprowadzenie bonów doprowadziło do większej przejrzystości finansowania szkół i pozwoliło wyjaśnić i usunąć różne wcześniej ukryte drobne nieprawidłowości. Jednocześnie oba miasta potrafiły zadbać o to, by system bonów nie był zbyt radykalny, w szczególności utrzymywały nieco zróżnicowane wartości bonów dla różnych szkół, biorąc pod uwagę specyficzne warunki, w jakich te szkoły funkcjonują. Najważniejszym praktycznym efektem systemu bonowego była budżetowa autonomia dyrektora szkoły. Co prawda, szczegółowy plan finansowy szkoły musiał być zatwierdzony przez władze miasta, zgodnie z polskim ustawodawstwem, ale miasto akceptowało propozycje składane przez dyrektorów szkół, a potem w trakcie roku szkolnego bez oporów przyjmowało zgłoszone przez dyrektorów zmiany planów finansowych, jeżeli pełna kwota planu finansowego była zgodna z kwotą wynikającą z pomnożenia liczby uczniów przez wartość bonu (dla konkretnej szkoły).

System zaczął być trudny do utrzymania w chwili, kiedy w obu miastach rozpoczął się znaczący niż demograficzny (koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku). Konkurencja stała się szczególnie ostra pomiędzy gimnazjami. W obu miastach były trzy gimnazja, podczas gdy spadająca liczba uczniów gwarantowała utrzymanie tylko dwóch. W obu miastach gimnazja rozpoczęły walkę o absolwentów szkół podstawowych. I na koniec w obu miastach „niewidzialna ręka rynku” wskazała, które gimnazjum nie daje sobie rady i traci uczniów, zbliżając się do bankructwa. Jednak w polskich warunkach prawnych bankructwo szkoły jest oczywiście niemożliwe, zaś o zamknięciu szkoły decyduje rada miasta w odpowiedniej uchwale, podjętej z dużym wyprzedzeniem. Oba miasta zostały więc zmuszone do zawieszenia na pewien czas systemu bonowego, to znaczy *de facto* do przyjęcia planu finansowego tracącego uczniów gimnazjum na poziomie istotnie wyższym niż ten, który wynikałby tylko z liczby zapisanych do szkoły uczniów. Paroletnie zawieszenie systemu bonów pozwoliło na spokojne zamknięcie szkoły i przeniesienie jej uczniów do jednego z pozostałych gimnazjów.

Po tym okresie oba miasta powróciły do nieco zmienionego systemu bonowego. Obecnie stosowane bony kwidzyńskie opisuje Robert Pawlak²⁴. Miesięczna wartość bonu na jednego ucznia jest odmienna w każdej szkole podstawowej, od 381 PLN do 456 PLN (rok szkolny 2008/09). Zróżnicowanie to wynika z różnego udziału nauczycieli na kolejnych stopniach awansu

²⁴ R. Pawlak, *Kwidzyński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania-Innowacje Nr. 3 (111), Warszawa 2010.



zawodowego. Największy udział nauczycieli dyplomowanych jest w szkole największej, i tam też wartość bonu jest najwyższa. Również w gimnazjach wartości bonów są zróżnicowane.

Można następująco podsumować korzyści, jakie miasta odniosły z tytułu wprowadzenia i używania bonów:

1. Jawność lokalnego finansowania oświaty.
2. Uporządkowanie wydatków szkół.
3. Wyraźne wskazanie, które z trzech gimnazjów należy zamknąć.

Źródło: A. Kiersztyn, J. Herczyński; R. Pawlak²⁵.

Odmienne przykłady ostrej konkurencji rynkowej w modelu decentralizacji do poziomu samorządów dostarcza Szwecja. Podobnie jak w Polsce, gminy mają obowiązek dotować szkoły niepubliczne w wysokości równej swoim średnim wydatkom na prowadzone przez siebie szkoły tego samego typu. Jednak w przeciwieństwie do Polski, gminą dotującą daną szkołę nie jest gmina, w której szkoła jest położona, ale gmina, w której mieszka uczeń. Szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać czesnego, co znacznie rozszerza krąg ich potencjalnych uczniów. W efekcie powstaje bardzo silna presja rynkowa również na szkoły publiczne (patrz ramka).

Konkurencja pomiędzy szkołami w Szwecji

Szwedzkie uregulowania prawne nakazują szwedzkim gminom dotowanie szkół niepublicznych w wysokości równej średnim wydatkom na prowadzone przez siebie szkoły publiczne (w przeliczeniu na jednego ucznia). Ustawa wymaga ponadto, aby gmina zaczęła przekazywać dotację na każdego ucznia z momentem wyboru przez niego szkoły niepublicznej. Jeżeli uczeń przechodzi do szkoły niepublicznej w środku roku budżetowego, dotacja dla tej szkoły musi natychmiast wzrosnąć (od początku następnego miesiąca). Środki budżetowe na to zwiększenie mogą pochodzić z rezerwy budżetowej albo z planowanych nakładów na szkoły publiczne. To drugie rozwiązanie jest bezpieczniejsze z punktu widzenia budżetu gminy i stosowane przez znakomitą większość gmin szwedzkich. W efekcie gminy te wprowadziły zasadę naliczania budżetów alokacji dla prowadzonych przez siebie szkół proporcjonalnie do liczby uczniów, a więc *de facto* wprowadziły bony oświatowe zarówno dla szkół publicznych, jak i niepublicznych.

²⁵ A. Kiersztyn, J. Herczyński, *Kto ma zamykać szkoły. (Doświadczenia bonu oświatowego w Polsce)*, prezentacja na XII Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Poznań, wrzesień 2004; R. Pawlak, *Kwidziński bon oświatowy...*

Efektom tego rozwiązania jest bardzo silna konkurencja szkół szwedzkich. Konkurencja ta przybiera dwie formy. Po pierwsze, szkoły niepubliczne konkurują ze szkołami publicznymi. Ponieważ szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać czesnego i z punktu widzenia rodziców nie różnią się od szkół publicznych, decyzje o wyborze szkoły zależą tylko od opinii rodziców. Znaczna część szkół niepublicznych w Szwecji to sieci szkół, prowadzone przez firmy komercyjne (dążące do zysku). Prowadzenie sieci szkół pozwala na dokonywanie oszczędności, gdyż część zadań, na przykład księgowość, administracja, tworzenie programów, wsparcie metodyczne dla nauczycieli etc., może być realizowana w centrali firmy wspólnie dla wszystkich szkół sieci. Jednak firma uważa, aby nie otwierać dwóch szkół jednej sieci w tej samej gminie i nie doprowadzać do wewnętrznej konkurencji.

Drugą formą konkurencji jest konkurencja pomiędzy szkołami publicznymi. Gminy szwedzkie starają się ograniczać tę konkurencję i promować współpracę szkół. Jednak przepływy uczniów pomiędzy szkołami publicznymi w danej gminie prowadzą automatycznie do przesunięć środków pomiędzy budżetami szkół. Wśród wielu poważnych konsekwencji wymienimy przede wszystkim niepewność finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Choćby z tego prostego powodu szkoły publiczne muszą się starać o zdobywanie nowych uczniów, a przynajmniej o to, aby nie tracić obecnych uczniów, co nieuchronnie prowadzi do konkurencji między szkołami. Organ prowadzący nie ma silnych instrumentów ograniczania tej konkurencji.

Szwecja jest bardzo ciekawym przykładem tego, że nawet rozsądnie brzmiący przepis ustawowy, o konieczności przekazywania szkołom niepublicznym na każdego ucznia środków w wysokości średnich wydatków gminy na szkoły publiczne w przeliczeniu na jednego ucznia, może mieć daleko idące konsekwencje *wewnątrz sieci szkół publicznych*, przypuszczalnie wbrew intencjom ustawodawcy. Z punktu widzenia polskich doświadczeń dość zadziwiający jest także zakaz pobierania czesnego przez szkoły niepubliczne. Z jednej strony oznacza to, że szkoły publiczne otrzymują całkiem wystarczające środki, skoro szkoły komercyjne są w stanie nie tylko organizować nauczanie, ale i uzyskiwać zysk. Z drugiej strony widzimy, że co prawda szkoły niepubliczne muszą się zmieścić w bardzo ściśle ograniczonym budżecie, ale dzięki temu nie natrafiają na barierę zamożności uczniów. Zakaz pobierania czesnego stymuluje więc odpowiedzialne gospodarowanie środkami finansowymi i jednocześnie ułatwia pozyskiwanie nowych uczniów, a więc paradoksalnie wzmacnia konkurencję.

Źródło: M. Ohlin²⁶, wywiady ze szwedzkimi samorządowcami.

²⁶ M. Ohlin, *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*, ORE 2012.



Badania mechanizmów rynkowych w oświacie prowadzone w wielu krajach zostały podsumowane w bardzo pouczającym raporcie OECD²⁷. Raport ten wskazuje, że badania empiryczne nie wykazały związku pomiędzy wprowadzaniem mechanizmów rynkowych a poziomem nauczania. Raport pokazuje też, że mechanizmy rynkowe w oświacie funkcjonują w bardzo specyficzny sposób. Po pierwsze, rynki są wyłącznie lokalne, a informacja o rynkowej ofercie bardzo niepełna. Po drugie, decyzje rodziców o wyborze szkół dla ich dzieci wynikają z bardzo wielu czynników, w tym z wyborów kolegów dzieci, a nie tylko z wiedzy o poziomie kształcenia. I po trzecie, szkoły dobre nie konkurują o to, aby mieć jeszcze więcej uczniów, lecz raczej o to, by w ramach tej samej puli uczniów wybierać sobie uczniów najlepszych. Efektem tej konkurencji nie jest więc wzrost szkół najlepszych i powolne zanikanie szkół słabszych, ale dalsze utrzymywanie się większości szkół przy coraz bardziej rosnącym zróżnicowaniu poziomów.

Podsumowanie

Polski system oświaty został zdecentralizowany w bardzo dużym stopniu i jest to bez wątpienia decentralizacja do poziomu samorządów. Autonomia budżetowa szkół jest bardzo ograniczona. Dyrektor ma pełną autonomię w odniesieniu do decyzji o zatrudnieniu i oceny pracowników szkoły, zwłaszcza nauczycieli, ale może ich zatrudnić tylko w ramach zatwierdzonego przez samorząd arkusza organizacyjnego szkoły. Dyrektor może zaproponować plan finansowy szkoły na kolejny rok budżetowy, ale ostateczna decyzja należy do organu prowadzącego. Decyzje o sieci szkół, w tym o profilach szkół, o tworzeniu, łączeniu, przekształcaniu i zamykaniu szkół są wyłączną kompetencją samorządów.

W kategoriach klasyfikacji poziomów decentralizacji, omówionej w rozdziale 1.2, Polska plasuje się w grupie krajów, które dokonały dewolucji. Jest to najdalej idący poziom decentralizacji, jednak obowiązuje nadal wiele ograniczeń zakresu władzy samorządowej w oświacie. Ograniczenia te tworzą napięcia w systemie i osłabiają strategiczną rolę samorządów jako organów prowadzących. Najważniejsze z tych ograniczeń wymieniamy poniżej:

²⁷ S. Waslander, C. Pater, M. van der Weide, *Rozwiązania rynkowe w systemie edukacji: Analityczny przegląd badań empirycznych poświęconych mechanizmom rynkowym w systemie oświaty*, OECD Education Working Papers 52, Paryż 2010. Raport dostępny w języku polskim na stronie internetowej ore.edu.pl.



- Podstawa programowa i oparte na niej, zatwierdzane przez MEN, programy nauczania²⁸. Są one powszechnie uważane za przeładowane i nie pozostawiają wiele miejsca na dostosowanie oferty edukacyjnej szkół do potrzeb uczniów. W niektórych środowiskach konieczne jest położenie większego nacisku i przeznaczenie większego czasu na poprawę podstawowych umiejętności, takich jak czytanie ze zrozumieniem i pisanie tekstów, w innych zaś można oferować wybór bardziej ambitnych programów. Sztywne programy nauczania bardzo to utrudniają. Ten brak elastyczności powoduje, że jedna z ważnych zalet decentralizacji, opisana w rozdziale 1.2, nie może się w pełni zrealizować.
- Zarówno minimalne, jak i średnie wynagrodzenia nauczycieli ustalane są centralnie, w podziale na szczeble awansu zawodowego nauczycieli. Ten sztywny system nie pasuje do zróżnicowanych warunków, w jakich w Polsce odbywa się kształcenie, i do zróżnicowanych lokalnych rynków pracy. Minimalne i średnie wynagrodzenia są w stosunku do zarobków innych grup pracowniczych wysokie na terenach wiejskich, a relatywnie niskie w dużych, bogatych miastach. Gdyby samorządy dysponowały w tym zakresie większą elastycznością, mogłyby bardziej efektywnie dostosowywać strukturę zatrudnienia do lokalnych warunków. Na przykład na terenach wiejskich niższe niż w miastach wynagrodzenia nauczycieli rekompensowałyby mniejsze oddziały klasowe i mogłyby zmniejszyć presję finansową na zamykanie małych placówek.
- Ustalane centralnie warunki pracy nauczycieli, do których należy między innymi sztywne pensum dydaktyczne w wysokości 18 godzin tygodniowo. Pensum to jest zbyt niskie w stosunku do faktycznie przepracowanych godzin i do potrzeb szkół²⁹. W niektórych krajach w ramach czterdziestogodzinnego tygodnia pracy szkoła lub organ prowadzący może decydować o liczbie godzin tablicowych każdego nauczyciela. Taki zakres elastyczności pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie czasu pracy.

Powyżej wymienione ograniczenia decentralizacji oświaty w Polsce wynikają wprost z uregulowań ustawowych w obszarze edukacji (ustawa o systemie oświaty i ustawa – Karta nauczyciela). Odmienny charakter mają ograniczenia decentralizacji fiskalnej. O ile w Polsce nastąpiła faktyczna decentralizacja kompetencji w zakresie wydawania środków publicznych, o tyle w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego decentralizacja jest bardzo ograniczona. Na wysokość większości swoich dochodów samorządy nie mają wpływu. Nie jest to zgodne z zasadami federalizmu

²⁸ Od roku szkolnego 2009/10 do 2016/17 wdrażana jest nowa podstawa programowa, wyrażona w języku wymagań, jakie szkoła stawia uczniowi. Pełne jej wdrożenie powinno zatem doprowadzić do uelastycznienia tworzenia programów autorskich, zatwierdzanych na poziomie szkoły.

²⁹ Patrz M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM Warszawa 2012.



fiskalnego, według których samodzielność zarządzania i finansowania zadań powinna iść w parze z samodzielnością zdobywania środków finansowych na te zadania, przede wszystkim z dochodów własnych (patrz załącznik). Najważniejsze dochody samorządów, czyli subwencja ogólna i udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych, są w całości określane przez parlament. Bez wątpienia wszelkie zmiany dokonywane w tym zakresie są konsultowane z samorządami, przede wszystkim w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednak nie wymagają one zgody samorządów, podczas gdy w krajach OECD, w których samorządy otrzymują znaczące środki w ramach udziału w podatkach centralnych, taka zgoda jest z zasady wymagana³⁰.

Decentralizacja oświaty jest nigdy niekończącym się procesem, i w każdym kraju występują swoiste napięcia i trudności domagające się rozwiązania. Głównym celem korekt dotychczas przyjętych rozwiązań powinna być realizacja przewidywanych bądź planowanych korzyści wynikających z decentralizacji oświaty, jak również unikanie napotykaných w rzeczywistości bądź omawianych w literaturze trudności i zjawisk negatywnych (patrz rozdział 1.2). Korekty te powinny też uwzględniać przyjęty w danym kraju model decentralizacji oświaty i dążyć do jego wdrożenia w sposób możliwie spójny i pozbawiony wewnętrznych napięć, chociaż jak wiemy z wcześniejszych analiz, całkowite uniknięcie napięć nie jest możliwe (rozdział 1.4).

W warunkach polskich te ogólne uwagi mają swoje specyficzne znaczenie. Nie ulega wątpliwości, że dalszy rozwój decentralizacji oświaty jest w naszym kraju konieczny, lecz wymaga analizy dotychczasowych osiągnięć i trudności oraz szerokiej publicznej dyskusji.

Trzeba podkreślić, że z punktu widzenia centrum decentralizacja oświaty to nie tylko, jak to żartobliwie ujął były wiceminister Andrzej Karwacki, *decentralizacja problemów*. Dzięki przekazaniu samorządom terytorialnym bieżącej odpowiedzialności za prowadzenie szkół i placówek oświatowych Ministerstwo może się skupić na swojej zasadniczej roli architekta całego systemu. Przykładem takich aktywnych, przemyślanych, poprzedzonych publiczną dyskusją działań była reforma gimnazjalna. Obecnie wprowadzane są nowe rozwiązania nadzoru pedagogicznego, które także powinny stać się przedmiotem niezbędnej dyskusji włączającej wiele podmiotów działających w oświacie, od organów prowadzących zaczynając. Potrzebne są także inicjatywy wspierające rozwój edukacji przedszkolnej i szkolnictwa zawodowego. Jednocześnie Ministerstwo powinno analizować napięcia występujące w obecnym systemie, w tym trzy wymienione wcześniej ograniczenia, i troskliwie szukać możliwości ich stopniowego redukowania, z zachowaniem stabilności i przewidywalności.

Innymi słowy, decentralizacja oświaty nakłada nowe – i stale się zmieniające – zadania nie tylko na jednostki samorządu terytorialnego, ale również i na Ministerstwo Edukacji Narodowej. Jak

³⁰ H. Blochliger, D. King, *Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Economic Studies 2006 nr X (43).

stwierdzają Candy Lugaz i Anton de Grauwe³¹, „Podstawowym celem decentralizacji systemów oświaty jest poszerzenie dostępu do edukacji i podniesienie jej poziomu. Nie da się tych celów osiągnąć bez w pełni zaangażowanego i odpowiedzialnego rządu centralnego”.

Literatura cytowana:

Andrushchenko V., (red.), *Reform Strategy for Education in Ukraine*, Ministerstwo Oświaty i Nauki, Kijów 2003.

Bischoff C., Herczyński J., *Financing Education in Romania: The Legacy of Incomplete Reforms*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009.

Blochlinger H., King D., *Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Economic Studies 2006 nr X(43).

Dabla-Norris E., *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, Comparative Economic Studies 2006 nr X(48).

Filas J., *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.

Fiske E., *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, seria Directions in Development, World Bank, Washington 1996.

Fiszbein A., *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington 2001.

Flejterski St., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, Studia Regionalne i Lokalne 2008 nr 3(33) .

³¹ C. Lugaz, A. de Grauwe, *Decentralization in Education*, IIEP Newsletter 3 (XXVII), 2009.

Hargreaves A., Halas G., Pont B., *The Finnish approach to system leadership*, w: B. Pont, D. Nusche, D. Hopkins (red.), *Improving School Leadership*, tom 2, OECD Paryż 2008.

Herbst M., *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM Warszawa 2012.

Herczyński J., *Financing Decentralized Education in Macedonia*, MLGA/USAID Skopje 2011.

Herczyński J., Durglishvili S., *School vouchers in Georgia: Implementing a Simple Idea in a Complex Environment*, w: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, Bank Światowy, Washington 2011.

Herczyński J., Vidanovska J., Lacka N., *The First Careful Step. Education Decentralization and Finance in the Republic of Macedonia*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009.

Kiersztyn A., Herczyński J., *Kto ma zamykać szkoły. (Doświadczenia bonu oświatowego w Polsce)*, prezentacja na XII Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Poznań, wrzesień 2004.

King E., Özler B., *What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*, DERSG Working Paper nr 9, World Bank, Washington DC 1998.

Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990-2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.

Levacic R., *Funding Schools by Formula*, w: N. Soguel, P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer 2008.



Lugaz C., de Grauwe A., (red.), *Schooling and Decentralization. Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa*, IIEP Paryż 2010.

Lugaz C., de Grauwe A., *Decentralization in Education*, IIEP Newsletter 3 (XXVII), 2009.

McGinn N., Welsh T., *La decentralisation dans l'éducation. Pourquoi, quand, quoi et comment?* UNESCO International Institute for Educational Planning, Paris 1999.

Moisio A., Loikkanen H., Oulasvirta L., *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports, Helsinki 2010.

Mons N., *Politiques de decentralization en education: diversite internationale, legitimations theorique et justifications empiriques*, Revue Francaise de Pedagogie, 2004 vol. 146.

Ohlin M., *Szwedzkie doświadczenia decentralizacji systemów szkolnych*, ORE 2012, Prezentacja dostępna na stronie projektu www.ore.edu.pl.

Pawlak R., *Kwidziński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania-Innowacje Nr. 3 (111), Warszawa 2010.

Proudhomme R., *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer 1995 nr 2 (10).

Rodden J., *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*, International Organization XXX nr 57 (4), s. 695–729.

Rondinelli D., Nellis J., Cheema G., *Decentralization in Developing Countries*, Staff Working Paper 581, World Bank, Washington, DC, 1984.

Ross K. N., Levačić R., (red.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paryż 1999.

Swianiewicz P., *Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI Discussion Paper 26, LGI/OSI, Budapest 2003.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.

Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Tobor M., *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie Oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, Wydawnictwa ICM, Warszawa 2012.

Waslander S., Pater C., van der Weide M., *Rozwiązania rynkowe w systemie edukacji: Analityczny przegląd badań empirycznych poświęconych mechanizmom rynkowym w systemie oświaty*, OECD Education Working Papers 52, Paryż 2010, dostępne na stronie internetowej projektu ore.edu.pl.

Winkler D., Gershberg A., *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*, w: S. J. Burki (red.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, World Bank, Washington 2000.

UNESCO, *Decentralization in Education: National Policies and Practices*, Paryż 2005.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Załącznik. Dochody własne i zadania własne samorządów

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymienia w art. 167 ust. 2 następujące rodzaje dochodów samorządów: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Z tego powodu udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych, będące jednymi z najważniejszych źródeł dochodów samorządów, są z ustawowej definicji dochodami własnymi, chociaż nie spełniają wszystkich warunków dochodów własnych określanych w literaturze przedmiotu³². Istotnie, samorzady nie mają żadnego wpływu na określanie wysokości stopy tych centralnie ustalanych podatków, na określanie podstawy wymiaru podatków ani na liczne zwolnienia i ulgi.

Jednocześnie zadania oświatowe, w tym prowadzenie przedszkoli i szkół, są określane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wbrew ogólnej zasadzie, że zadania własne są finansowane z dochodów własnych, oświata jest w Polsce w przeważającej mierze finansowana z części oświatowej subwencji ogólnej. Ponieważ subwencja ogólna może być dowolnie wydawana przez samorzady, występuje tendencja, aby dochody z tego tytułu traktować jako „dochody własne”, na równi z udziałami w podatkach centralnych. Jest to jednak błędne.

Najważniejszym powodem łączenia w literaturze *federalizmu fiskalnego* zadań własnych z dochodami własnymi jest problem odpowiedzialności politycznej. Jeżeli samorząd jest odpowiedzialny zarówno za ustalanie stopy podatku, jak i za wydawanie uzyskanych na tej drodze dochodów, wówczas jest pod silną presją swoich wyborców – i jednocześnie płatników podatków – i musi ich przekonać, że obciążenia podatkowe są uzasadnione poziomem usług finansowanych z podatków.

Przykładem takiego związku jest finansowanie oświaty w Stanach Zjednoczonych. Odpowiedzialne za prowadzenie szkół *dystrykty szkolne* mają prawo ustalać – w pewnych granicach – stopę podatku od nieruchomości. Podatek ten jest głównym dochodem dystryktów szkolnych. Dystrykty szkolne, kierowane przez demokratycznie wybrane rady, czerpią przychody przede wszystkim z tytułu podatku od nieruchomości, którego stopę podatkową mają prawo w pewnych granicach ustalać. Oczywiście dystrykty szkolne położone w bogatszych rejonach, gdzie wartość nieruchomości jest większa, mają do dyspozycji znacznie większe środki, co prowadzi do napięć i niejednokrotnie do interwencji władz stanowych. W ciągu ostatnich lat decyzje stanowych Sądów Najwyższych zmusiły rządy stanowe do wprowadzenia znaczącego dodatkowego wsparcia finansowego dla samorządów o słabej bazie podatkowej, w celu zapewnienia wszystkim uczniom

³² Dochody samorządów są dochodami własnymi, jeżeli są: (a) bezwarunkowe, (b) bezterminowe, (c) związane z lokalną bazą ekonomiczną, i (d) samorząd ma wpływ na stopę podatku, na określanie jego bazy oraz na udzielane zwolnień i ulg. Patrz na przykład P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004. Warto dodać, że stosowane w Polsce udziały w podatkach PIT spełniają trzy z wymienionych warunków. Są więc bardziej zbliżone do dochodów własnych niż na przykład stosowane w niektórych krajach udziały samorządów w podatku VAT, rozdzielane pomiędzy samorzady proporcjonalnie do liczby mieszkańców albo do powierzchni jednostki.



w miarę wyrównanego poziomu wykształcenia. Te decyzje sądowe, na ogół oparte na konstytucyjnej gwarancji „adekwatnej edukacji”, doprowadziły do wprowadzania złożonych systemów wyrównawczych i osłabiły zależność dochodów dystryktów szkolnych od podatku od nieruchomości. Mimo to nadal dochody dystryktów z tytułu podatku od nieruchomości dominują nad transferami wyrównawczymi.

W Europie omawiany związek dochodów własnych samorządów i ich wydatków na oświatę jest znacznie słabszy, gdyż ze względów historycznych oświata finansowana jest przede wszystkim ze środków budżetu centralnego, to znaczy z podatków nakładanych przez rząd. Podatek od nieruchomości jest w Europie słabszym źródłem dochodów niż w USA. Istotnym wyjątkiem europejskim od zasady finansowania oświaty z budżetu centralnego są kraje skandynawskie, w których samorządy nie otrzymują udziałów w podatku PIT, ale mają prawo ustalać, w ustawowo określonych granicach, stopę otrzymywanego przez nich podatku PIT³³. W efekcie skandynawscy wyborcy, podobnie jak amerykańscy, oceniają nie tylko jakość szkół prowadzonych przez samorządy, ale również ich koszty. Ten związek powinien zmusić samorządy, przynajmniej w teorii, do wydawania środków oszczędnie i zgodnie z preferencjami podatników. Jednak również w krajach skandynawskich konieczne są złożone systemy wyrównawcze, które biorą pod uwagę nie tylko poziom zamożności danego samorządu (jak w Polsce), ale także zróżnicowane koszty dostarczania usług publicznych, w tym oświaty.

Ponieważ jednak kraje skandynawskie są w Europie wyjątkiem, europejska literatura dotycząca finansów samorządowych używa na ogół szerszej definicji zarówno funkcji własnych, jak i dochodów własnych. Przez funkcje własne rozumiane tu są często po prostu te funkcje samorządu, nad którymi samorząd ma znaczącą kontrolę zarządczą, zaś przez dochody własne (choć nieco rzadziej) te dochody, których samorządy mogą w miarę pewnie się spodziewać i które mogą swobodnie wydawać. Do tych dochodów należą między innymi udziały samorządów w podatkach centralnych (zazwyczaj udziały w podatkach PIT, CIT i VAT³⁴). Warto dodać, że w debatach publicznych na temat finansów lokalnych w Polsce zgłaszane są propozycje zbliżenia polskiego systemu do modelu skandynawskiego, to znaczy zastąpienia udziałów w podatku PIT lokalnie ustalonym podatkiem³⁵.

W Polsce sytuacja jest zbliżona do większości krajów kontynentalnej Europy. Oświata jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego, ale finansowana jest w 70% z otrzymywanej przez jednostki

³³ Jednak ustalanie bazy podatkowej i zwolnień od podatku, jak również pobieranie podatku PIT jest wyłącznym zadaniem instytucji państwowych.

³⁴ H. Blochliger, D. King, *Less Than You Thought...*

³⁵ Patrz na przykład P. Swianiewicz, *Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI Discussion Paper nr 26, LGI/OSI, Budapest 2003.



samorządu subwencji oświatowej, zaś w pozostałych 30% przede wszystkim z udziału w podatkach PIT i CIT. Można powiedzieć, że Polska w pełni przekazała samorządom kompetencje zarządcze w oświacie i odpowiedzialność za wydawanie pieniędzy, ale nie przekazała im trudnej odpowiedzialności politycznej za nakładanie obciążeń podatkowych i zbieranie środków publicznych niezbędnych do finansowania szkół. Mamy więc sytuację, w której samorządy z jednej strony bronią oświaty jako zadania własnego i oczekują zwiększenia swoich uprawnień zarządczych i budżetowych (jak w sporach o Kartę nauczyciela), a z drugiej strony żądają, aby rząd w subwencji oświatowej dostarczył im wystarczające środki na pokrycie wszystkich kosztów bieżących szkół, niezależnie od tego, jak decydują o kształcie sieci szkolnej czy o poziomie zatrudnienia w szkołach.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





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

