

Paweł Swianiewicz¹
Mikołaj Herbst²
Wojciech Marchlewski³

Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na obszarach wiejskich

Warszawa
Czerwiec 2005

Raport wykonany na zlecenie Związku Gmin Wiejskich RP

¹ Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, pracuje na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych.

² Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego

³ Ekspert Związku Gmin Wiejskich RP

Wstęp

Celem niniejszego raportu jest zdiagnozowanie sytuacji kształcenia dzieci i młodzieży na obszarach wiejskich. Autorzy raportu skupili się na kwestiach: finansowaniem zadań oświatowych na obszarach wiejskich, systemie zarządzania placówkami realizującymi zadania oświatowe oraz efektywnością kształcenia mierzoną osiągnięciami edukacyjnymi sześcioklasistów i gimnazjalistów. Efektem przeprowadzanych badań było zdiagnozowanie nierówności w dostępie do kształcenia dzieci na obszarach wiejskich, stwierdzeniu na ile obecny system finansowania oświaty sprzyja efektywnemu kształceniu dzieci i młodzieży oraz czy prowadzi do wyrównywania dysproporcji i w dostępie do edukacji. Autorzy raportu stawiają sobie również za cel zarekomendowanie zmian w obecnym systemie finansowania i zarządzania oświatą które sprzyjałyby podniesieniu jakości kształcenia i wyrównaniu nierówności pomiędzy zaproponowanie zmian w systemie finansowania oraz zmian organizacyjnych które w efekcie doprowadzą do zniesienia tych nierówności.

W raporcie zostały przedstawione inicjatywy zarówno środowisk samorządowych i organizacji pozarządowych zmierzające do lepszego zarządzania oświatą na obszarach wiejskich i w efekcie do podniesienia poziomu edukacji dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich.

Dla potrzeb raportu autorzy zaproponowali podział gmin wiejskich na podkategorie jednorodnych pod względem funkcjonalnym oraz podobnych pod względem realizowania przez nie zadań oświatowych. Klasyfikacja ta ułatwi generalizację obserwacji i formułowanie praktycznych wniosków dla zmian w obecnym systemie zarządzania i finansowania oświatą.

Wykorzystana w niniejszym opracowaniu klasyfikacja opiera się na jednoczesnym zastosowaniu czterech kryteriów wiejskie – miejsko wiejskie, położone w obszarach metropolitalnych – położone na prowincji, po-PGR – z dominującą własnością indywidualną gospodarstw rolnych. Kolejnym kryterium klasyfikacyjnym które różnicuje gminy wiejskie jest gęstość sieci osadniczej. Zastosowanie takiego podziału ma praktyczne znaczenie dla proponowanych przez ekspertów rozwiązań, gdyż często podnoszony jest w dyskusji dotyczącej „sprawiedliwego” podziału subwencji oświatowej.

Rozróżnienie gmin na wiejskie położone obrębie aglomeracji jest istotne ze względu na fakt, że wiele z nich to – de facto – przedmieścia nie mające charakteru klasycznie wiejskiego (o rozproszonej zabudowie, znacznej części ludności utrzymującej się z rolnictwa itp.). Co więcej, wiele z tych gmin zamieszkuje ludność stosunkowo zamożna i o wysokim przeciętnym poziomie wykształcenia, co ma wpływ na warunki, w których pracują lokalne szkoły. Najbardziej klasyczne przykłady takich gmin – formalnie wiejskich – to spora grupa jednostek wokół Warszawy (np. Izabelin, Stare Babice, Jabłonna, Raszyn, Lesznowola), ale także niektóre jednostki wokół Poznania i – w nieco mniejszym stopniu – niektórych innych głównych miast Polski.

Celowość zastosowania wyróżnika w postaci gmin po-PGR wynika z rezultatów wcześniejszych badań. Po pierwsze tereny po-PGR owskie cechują się specyficznymi problemami ekonomiczno-społecznymi (często wysoki poziom długotrwałego bezrobocia). Po drugie, wiemy, że wyniki testów kompetencyjnych są tam na ogół niskie. Warto więc

wyodrębnić tę grupę i przyjrzeć się bliżej możliwym przyczynom tego stanu rzeczy jak również charakterystyce funkcjonowania oświaty na tych terenach.

Wyznaczenie wskaźnika rozproszenia sieci osadniczej podyktowane jest koniecznością uwzględnienia dodatkowych wydatków ponoszonych przez gminę a wynikających z zorganizowania dowozu dzieci do szkół, albo z utrzymywaniem wielu bardzo małych placówek szkolnych.

Gminy wiejskie versus miejsko-wiejskie

Warunki organizacyjne szkolnictwa w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich są trudno porównywalne. W gminach miejsko-wiejskich znajduje się jedna, duża miejscowość (miasto) będąca administracyjnym, a zazwyczaj i geograficznym centrum jednostki samorządowej. Natomiast większość gmin wiejskich odznacza się osadnictwem bardziej rozproszonym, przy braku dominacji jednej (główniej) miejscowości. Wpływa to na potrzeby związane z finansowaniem oświaty, a także na szanse edukacyjne dzieci. Istotne jest również, że obowiązujący w Polsce system finansowania inaczej traktuje szkoły wiejskie, a inaczej te zlokalizowane w miastach i miasteczkach będących siedzibami gmin miejsko-wiejskich.

Położenie w obrębie głównych aglomeracji versus położenie w innych („prowincjonalnych”) częściach kraju

Delimitacja gmin położonych na terenach aglomeracji przebiegała według następującej procedury. Po pierwsze, zidentyfikowanych zostało 27 obszarów, dla których liczba mieszkańców miasta centralnego wraz z przylegającym powiatem (powiatami) przekraczała (według danych na koniec roku 2002) 200 tysięcy. Obszary te zamieszkane były łącznie przez ponad 20 milionów osób, a więc prawie 53% ludności Polski. Jednak ze względu na szerokie granice administracyjne wielu miast i znaczny obszar wielu okalających powiatów taki sposób prowadzi nas do objęcia tak zakreślonymi granicami licznych terenów nie wykazujących żadnych cech podmiejskich i nie mających żadnych istotnych powiązań funkcjonalnych z miastem centralnym. Dlatego dla każdej z gmin wchodzących w skład „powiatów wokół-miejskich” sprawdziliśmy także wartość następujących zmiennych, które są często brane pod uwagę przy ustalaniu zasięgu obszarów metropolitalnych:

- Saldo migracji w latach 1998-2002;
- Gęstość zaludnienia (w 2002 roku);
- Natężenie dojazdów do pracy w innych miejscowościach.

Niestety bezpośredni pomiar tej ostatniej zmiennej był niemożliwy z powodu braku danych. Ostatnie wiarygodne informacje na temat dojazdów do pracy pochodzą ze spisu kadrowego przeprowadzonego w 1984 roku, a więc są praktycznie nieprzydatne do oceny współczesnych procesów. W związku z tym posługujemy się przybliżonym szacunkiem opartym na następującym wzorze:

$$\text{(liczba zatrudnionych w gminie + liczba dorosłych mieszkańców, dla których podstawowym źródłem utrzymania jest gospodarstwo rolne) / liczba zamieszkałych w gminie osób w wieku produkcyjnym.}$$

Można zakładać, że niska wartość tego wskaźnika jest rezultatem dojazdów do pracy w sąsiednich miejscowościach (w szczególności w centralnym ośrodku aglomeracji). Przy konstrukcji tego wskaźnika posłużyliśmy się danymi ze spisu rolnego przeprowadzonego w 1996 roku. Dodatkowa komplikacja wiąże się z faktem, że wartości drugiego i trzeciego z zastosowanych wskaźników zależą także od czynników o charakterze regionalnym, a nie tylko od „aglomeracyjnego” czy też „peryferyjnego” charakteru gminy. Przykładowo, jeśli poziom bezrobocia w regionie jest wysoki (na przykład w województwie warmińsko-mazurskim), stosunek liczby zatrudnionych w gminie do mieszkańców w wieku produkcyjnym będzie niższy niż w regionie gdzie poziom bezrobocia jest znacznie niższy (np. w województwie podkarpackim). Z kolei gęstość zaludnienia w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zależy również od regionalnych różnic w charakterze sieci osadniczej. Inaczej trzeba więc patrzeć na przykład na tę samą gęstość zaludnienia gminy wiejskiej Małopolski i Podlasia. W związku z tym te dwie zmienne porównywane były z rozkładem dla gmin danego województwa, a nie dla całego kraju.

Ostatecznie do strefy podmiejskiej obszarów aglomeracji zaliczyliśmy gminy spełniające równocześnie co najmniej dwa z wymienionych poniżej trzech kryteriów:

- Saldo migracji w latach 1998-2002 było nieujemne;
- Gęstość zaludnienia w 2002 roku była wyższa od trzeciego kwartyła dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w tym samym województwie;
- Stosunek zatrudnionych (łącznie z rolnikami) do liczby ludności w wieku produkcyjnym zamieszkałej w gminie był nie wyższy od trzeciego kwartyła dla danego województwa.

Dodatkowo wymagaliśmy by obszar aglomeracji był zwartą całością, a zatem nie można było zaliczyć doń gminy spełniającej powyższe kryteria, jeśli była „odcięta” od miasta centralnego przez inne gminy nie spełniające tych kryteriów. W praktyce zanotowaliśmy tylko kilka takich przypadków „odcięcia” co pośrednio pokazuje, że zastosowane kryteria faktycznie działały w pożądanym sposób, a więc eliminując najbardziej peryferyjnie położone gminy.

W rezultacie tej procedury liczba analizowanych „aglomeracji” zmalała do 21 (pozostałe 6 z wyróżnionych na początku przestało spełniać kryterium minimalnego progu 200 tysięcy mieszkańców). Liczba gmin zaliczonych do stref podmiejskich zmalała z 734 do 395 (w tym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich do 325), a liczba ludności stref podmiejskich zmniejszyła się z ponad 10 do 7 milionów. W tak zdefiniowanych obszarach znalazło się nieco ponad 16 milionów mieszkańców Polski (prawie 43%).

Gminy „po-PGR-owskie” versus gminy z dominacją własności prywatnej w strukturze rolnictwa.

Dla wyznaczenia tego typu gmin po PGR owskich właściwe jest posłużenie się danymi z końca lat osiemdziesiątych. Jednak bardzo duża liczba zmian granic gmin jakie miały miejsce od tego czasu czyni takie porównanie bardzo trudnym. Dlatego biorę dane o strukturze własnościowej rolnictwa w roku 1992 – przy takim podejściu problem zmian granic, wprawdzie wciąż występuje, jest jednak znacznie mniejszy. Trzeba jednak pamiętać, że mogło się zdarzyć, że jakieś istotne zmiany własnościowe zaszły w latach 1990-1991. Były to jednak pojedyncze przypadki nie zmieniające ogólnego obrazu. Na wszelki wypadek stwierdziłem, że korelacja między odsetkiem gruntów prywatnych w 1985 i w 1992 wynosi

0,97, a więc przyjęcie danych za 1992 nie może zasadniczo zniekształcać obrazu. Jako wartość graniczną przyjąłem 66% gruntów rolnych we władaniu gospodarstw indywidualnych. W całej populacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich gmin o niższym odsetku gospodarstw indywidualnych jest 28,5%, ale np. w byłym województwie zielonogórskim stanowią one ponad 97%, podczas gdy np. w byłym województwie rzeszowskim nie ma ich wcale.

Wpływ sieci osadniczej na warunki tworzenia sieci szkolnej.

Uwzględnienie w analizie cech sieci osadniczej jest wyjątkowo trudne w oparciu o dostępne dane ogólnopolskie. Interesuje nas bowiem wielkość poszczególnych wsi, oraz odległości między nimi, a takimi informacjami nie dysponujemy. Musimy się zatem posłużyć wskaźnikami pośrednimi. Nie możemy skorzystać z danych o aktualnej sieci szkolnej, bo nie wiemy na ile wynika ona z obiektywnych warunków, a na ile z polityki prowadzonej przez władze gminy. Skorzystamy zatem z dwóch następujących wskaźników:

- Gęstości zaludnienia (ilość osób na kilometr kwadratowy);
- Średniej wielkości wsi na terenie gminy (liczba ludności wiejskiej podzielona przez liczbę jednostek osadniczych).

Podstawą klasyfikacji jest wskaźnik syntetyczny oparty na wymienionych wyżej dwóch wskaźnikach cząstkowych. Oczywiście trzeba sobie zdawać sprawę, że w dalszym ciągu posługujemy się pewnym przybliżeniem. Niska gęstość zaludnienia nie musi świadczyć o rozproszeniu sieci osadniczej – cała ludność rzadko zaludnionej gminy może być skupiona w jednej wsi, podczas gdy resztę terytorium zajmują lasy bądź jeziora. Niska średnia wielkość wsi też nie jest wskaźnikiem idealnym – nie mówi nam bowiem czy owe małe wsie położone są tuż koło siebie, czy też w znacznych odległościach. Zdarza się z kolei (zwłaszcza na terenach górskich), że jedna wieś rozciągnięta jest na znacznej przestrzeni i zorganizowanie jednej szkoły dla całej wsi nie jest wcale łatwe. Niemniej jednak omówione tu przypadki pojawiają się jedynie bardzo sporadycznie i uwzględnione wskaźniki powinny dobrze charakteryzować ogólny kształt zróżnicowań warunków tworzenia sieci szkolnej.

Skorzystanie z takich niedoskonałych wskaźników jest i tak znacznym postępem w stosunku do całkowitego ignorowania tego ważnego zagadnienia, jak to czyni dotychczas formuła subwencji oświatowej. Dla gmin miejsko-wiejskich bierzemy pod uwagę wartości wskaźników cząstkowych dla części wiejskiej gminy. Uwzględnienie wartości łącznych dla części wiejskiej i miejsko-wiejskiej byłoby mylące, ponieważ problem, o którym tu mówimy dotyczy niemal wyłącznie terenów wiejskich. Wartości wskaźnika sieci osadniczej dzielimy na 3 grupy kierując się rozkładem wartości zmiennej, przy czym w grupie środkowej (przeciętnej) znalazło się nieco ponad połowa wszystkich gmin, a w grupach skrajnych (o wartości niskiej i wysokiej) po około 25% gmin.

Rezultaty klasyfikacji

Mechaniczne zastosowanie sformułowanych powyżej kryteriów klasyfikacji prowadzi do wyróżnienia 24 typów. Ich skrótowa charakterystyka oraz liczebność jednostek wchodzących w skład poszczególnych typów przedstawiona jest w tabeli 1.

Tabela 1. Wstępne wyniki klasyfikacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

		Struktura własnościowa w rolnictwie			
		Dominacja własności prywatnej (pow. 66% w 1992)		Znaczny udział własności uspołecznionej	
		Obszar aglomeracji	Pozostałe części kraj	Obszar aglomeracji	Pozostałe części kraj
Gęstość sieci osadniczej na obszarach wiejskich	Niska	Gm.wiej 1 Gm.m-wiej. 6	Gm.wiej 139 Gm.m-wiej. 52	Gm.wiej 6 Gm.m-wiej. 5	Gm.wiej 110 Gm.m-wiej. 116
	Przeciętna	Gm.wiej 66 Gm.m-wiej. 17	Gm.wiej 717 Gm.m-wiej. 174	Gm.wiej 22 Gm.m-wiej. 20	Gm.wiej 188 Gm.m-wiej. 96
	Wysoka	Gm.wiej 122 Gm.m-wiej. 37	Gm.wiej 187 Gm.m-wiej. 47	Gm.wiej 19 Gm.m-wiej. 4	Gm.wiej 12 Gm.m-wiej. 3

Zasadne wydaje się jednak połączenie typów o bardzo małej liczebności. W ten sposób dochodzimy do bardziej operacyjnej liczby 12 typów opisanych w tabeli 2.

Tabela 2. Końcowe wyniki klasyfikacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

1. Aglomeracja, niska lub przeciętna gęstość - 143
2. Aglomeracja, wysoka gęstość - 182
101. Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, niska gęstość - 139
102. Gminy wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość - 110
103. Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość - 717
104. Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, wysoka gęstość - 187
105. Gminy wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość - 200
201. Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, niska gęstość - 52
202. Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość - 116
203. Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość - 174
204. Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, wysoka gęstość - 47
205. Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość - 99
Uwaga: zastosowana numeracja będzie dalej używana do prezentacji wyników analiz.

Z kolei tabela 3 przedstawia przeciętne wartości wybranych wskaźników dla gmin poszczególnych typów.

Tabela 3. Przeciętne wartości wybranych wskaźników dla wyróżnionych typów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Kod typu	Liczba mieszkańców (2003)	% gruntów rolnych w gosp. prywatnych (1992)	Gęstość zaludnienia (os/km. kw, 2003)	Liczba mieszkańców gminy / liczba wsi
1	10429	74,5	74,2	400
2	14118	85,1	198,1	1304
101	4172	90,1	25,5	132
102	4962	45,1	22,1	161
103	6038	91,4	52,6	256
104	9487	93,4	124,4	919
105	6176	50,6	49,2	325
201	9082	86,8	47,8	313
202	11182	42,9	46,5	362
203	13584	87,9	92,3	506
204	18829	90,8	204,2	1753
205	15604	53,2	101,5	671

Jak pokazuje tabela 4, występowanie tak określonych typów jest wyraźnie skoncentrowane regionalnie. I tak:

Typy 101 i 201 (prowincja, rolnictwo indywidualne, niska gęstość) – to głównie Polska północno-wschodnia (gminy podlaskie i trochę mazowieckie - ale jego północno-wschodnia część)

Typ 102 i 202 (prowincja, PGR, niska gęstość) – koncentrują się w pasie Polski północnej

Typy 103 i 203 (prowincja, indywidualne rolnictwo przeciętna gęstość) są najbardziej rozpowszechnione, ale koncentrują się głównie w Polsce centralnej i wschodniej (lubelskie, łódzkie, mazowieckie, świętokrzyskie, ale także kujawsko-pomorskie i wschodnia część wielkopolskiego).

Typy 104 i 204 (prowincja, rolnictwo indywidualne, wysoka gęstość) to typy głównie małopolskie (małopolskie i podkarpackie)

Typy 105 i 205 (prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość) to głównie Polska południowo-zachodnia (dolnośląskie, lubuskie, opolskie, także wielkopolskie).

Tabela 4. Rozmieszczenie typów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według województw

	1	2	101	102	103	104	105	201	202	203	204	205
Dolnośląskie	22	4	-	1	8	-	54	6	6	7	-	24
Kujawsko-pomorskie	14	3	4	-	59	2	11	3	3	20	-	8
Lubelskie	9	8	14	4	142	3	2	1	21	17	1	-
Lubuskie	-	-	1	12	3	4	25	2	-	2	-	8
Łódzkie	15	3	9	-	108	-	-	1	-	19	-	-
Małopolskie	1	45	2	-	22	75	-	-	-	-	19	1
Mazowieckie	17	32	27	-	162	6	-	10	-	24	1	-
Opolskie	2	5	-	1	11	4	15	-	-	9	2	19
Podkarpackie	-	12	2	7	35	55	5	-	2	7	17	1
Podlaskie	12	-	55	5	18	-	-	15	-	-	-	-
Pomorskie	14	8	9	13	17	1	24	3	5	-	-	4
Śląskie	11	46	-	-	14	26	6	-	-	6	5	2
Świętokrzyskie	1	11	4	-	50	7	-	-	-	23	1	-
Warmińsko-Mazurskie	7	-	9	38	8	-	7	4	25	-	-	1
Wielkopolskie	8	7	2	3	69	4	31	6	11	25	1	29
Zachodniopomorskie	9	1	-	25	1	-	20	1	43	-	-	2

Finansowanie oświaty publicznej

Streszczenie i główne wnioski rozdziału

Niniejszy rozdział koncentruje się na najważniejszej, z punktu widzenia budżetów gmin wiejskich, części zadań oświatowych – związanych z finansowaniem szkół podstawowych i gimnazjalnych. W niektórych przypadkach biorę pod uwagę wszystkie wydatki bieżące na oświatę (działy 801 i 854), ale zawsze z wyłączeniem rozdziałów odnoszących się do przedszkoli.

Najważniejszy wniosek można sformułować w następujący sposób:

Mówiąc o finansowaniu oświaty na terenach wiejskich nie można wrzucać wszystkich gmin wiejskich do jednego worka. Gminy różnią się bardzo znacznie potrzebami wydatkowymi w tym zakresie, a czynnikiem najsilniej wpływającym na to zróżnicowanie jest gęstość sieci osadniczej (mierzona gęstością zaludnienia i przeciętną wielkością wsi). Czynniki te powinny znajdować odzwierciedlenie w wagach stosowanych dla rozdziału subwencji oświatowej, czy też innych środków na finansowanie oświaty.

Nie jest natomiast dobrym miernikiem zaspokojenia potrzeb wydatkowych wskaźnik rzeczywistej wielkości wydatków na oświatę w zestawieniu z otrzymywanymi środkami (subwencją oświatową, dotacjami na zadania oświatowe). Na wskaźnik ten poza czynnikami oddziałującymi na potrzeby, bardzo silnie wpływa bowiem także zamożność gminy – mówiąc najprościej: bardzo często więcej dopłacają do subwencji nie te gminy, które najbardziej tego potrzebują, ale te, które na to stać.

Szczegółowe wnioski:

- Analiza finansowania oświaty na terenach wiejskich wymaga uwzględnienia znacznych różnic między gminami, które w zasadniczy sposób wpływają na koszty i warunki społeczne w jakich wykonywane są zadania oświatowych. Dlatego opracowanie posługuje się klasyfikacją (przedstawioną w rozdziale 1) uwzględniającą następujące kryteria: (i) gęstość sieci osadniczej, (ii) struktura rolnictwa (chodzi o uchwycenie bezrobocia w tzw. Gminach po-pgr-owskich), (iii) położenie w pobliżu największych aglomeracji lub w pozostałych częściach kraju. Wyróżniono 12 typów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich i dalsze analizy uwzględniają tę klasyfikację (rozdział 1 raportu).
- W latach 2001-2004 algorytm subwencji oświatowej podlegał corocznym, istotnym zmianom. Miały one charakter korzystny dla większości gmin wiejskich, ale ich częstotliwość bardzo utrudniała długofalowe planowanie finansowe. Pożądana byłaby stabilizacja tych kryteriów. Warte rozważenie byłoby także – zgodne z rekomendacjami Rady Europy - włączenie ich do ustawy o dochodach jst, zamiast pozostawiania tak znacznej swobody właściwemu ministrowi przygotowującemu odpowiednie rozporządzenie. niesłuszne wydaje się także jednakowe traktowanie wszystkich gmin wiejskich, bez względu na występujące między nimi różnice (rozdział 2 raportu).
- Gminy wiejskie mają na ogół niższe dochody własne (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) od miast. Z kolei wśród gmin wiejskich stosunkowo dużą zamożnością wyróżniają się gminy wokół największych aglomeracji oraz gminy w Polsce

północnej i zachodniej. Na przeciwnym biegunie znajdują się gminy wiejskie z Polski wschodniej i południowo-wschodniej (rozdział 3.1. raportu).

- Najważniejszą kategorią wydatków oświatowych są wynagrodzenia, których udział sięga 80%. Udział ten jest wyższy w gminach o większej gęstości zaludnienia, w których nie odgrywają większej roli wydatki na dowożenie uczniów (rozdział 3.2 raportu).
- Czynniki silnie wpływającymi na koszty wykonywania zadań oświatowych są: przeciętna wielkość oddziałów szkolnych, liczba uczniów przypadająca na nauczyciela oraz wydatki na dowożenie uczniów do szkół. W obecnym algorytmie podziału subwencji oświatowej czynniki te nie są (ani pośrednio ani bezpośrednio) uwzględniane. Wymienione czynniki odróżniają gminy wiejskie od miejskich (koszty w gminach wiejskich są wyższe), ale także różnicują zbiór gmin wiejskich. Wskaźniki wpływające na wyższe koszty przyjmują zdecydowanie wyższe wartości w gminach o niskiej gęstości zaludnienia. Są także wyższe w gminach położonych poza obszarem największych aglomeracji. (rozdział 3.3 raportu).
- Wydatki (w przeliczeniu na 1 ucznia) na dowożenie uczniów do szkół w okresie 2001-2004 systematycznie rosły. Można się domyślać, że jest to jeden ze skutków niżu demograficznego – koszt jednostkowy przewożenia mniejszych grup dzieci jest wyższy. Drugi czynnik wpływający na tę zmianę to przeprowadzona w wielu gminach „racjonalizacja sieci szkolnej” – likwidacja małych szkół w najmniejszych wsiach wpływała na konieczność przeznaczania większych środków na dowożenie. Na tempo wzrostu wartości wskaźnika nie miała wpływu likwidacja odpowiedniej wagi rekompensującej koszty dowożenia w algorytmie subwencji oświatowej. Sugeruje to, że gminy kierują się w swoich decyzjach obiektywnymi potrzebami, a nie próbą dostosowania do zachęt finansowych wynikających z algorytmu.
- Niewielkie są natomiast zróżnicowania faktycznych wydatków oświatowych (wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 ucznia, wydatki na wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 ucznia). Są one wyższe w gminach wiejskich, niższe w miejsko-wiejskich, a najniższe w miastach, ale zróżnicowanie wewnątrz tych dużych grup (np. pomiędzy typami gmin wiejskich) jest nieznaczne. To niewielkie zróżnicowanie wynika z faktu, że na rzeczywiste wydatki - poza czynnikami kosztotwórczymi – wpływa także silnie zamożność gmin (z reguły mniejsza w tych gminach, w których występują czynniki najsilniej wpływające na podnoszenie kosztów). Ujmując w skrócie: więcej wydają często nie te gminy, które tego najbardziej potrzebują, a te które na to stać. Co więcej, siła tego związku z zamożnością zdaje się systematycznie rosnąć. Jest to logiczne, jeśli weźmiemy pod uwagę wycofanie z algorytmu czynników, które w założeniu miały uwzględniać różnice kosztowe (rozdział 3.3. raportu).
- Większość wskaźników wydatków w przeliczeniu na 1 ucznia rosła w okresie 2001-2004 szybciej od inflacji. Na wzrost ten decydującego wpływu nie miała ani poprawa komfortu wykonywania zadań oświatowych (świadczą o tym nie malejące dopłaty do subwencji z dochodów własnych gmin) ani niż demograficzny (zmniejszanie się wielkości oddziałów szkolnych miało bardzo powolny charakter). Nasuwającym się wyjaśnieniem jest zatem wzrost wydatków na płace nauczycieli wynikający z osiągania wyższych stopni awansu zawodowego i obowiązkowych podwyżek płac. Nie do pogodzenia jest na dłuższą metę łączenie odpowiedzialności gmin za wykonywanie zadań oświatowych z rzeczywistym brakiem wpływu na zatrudnienie i

płace nauczycieli. Rekomendowanym rozwiązaniem jest rozluźnienie rygorów w tym zakresie wynikających z Karty Nauczyciela i innych przepisów prawnych. Interesujące są przykłady brytyjskie czy skandynawskie gdzie płace nauczycieli są przedmiotem negocjacji między związkami samorządów lokalnych i związkami zawodowymi nauczycieli. (rozdziały 3.3. i 3.4 raportu).

- Wielkość subwencji oświatowej na 1 ucznia jest zdecydowanie wyższa w gminach wiejskich niż miejskich, ale jej zróżnicowanie między gminami wiejskimi jest minimalne. Co więcej, różnice między poszczególnymi typami zmniejszają się. Trend ten nie wydaje się ani racjonalny ani sprawiedliwy (rozdział 3.4. raportu).
- Wzrost subwencji w latach 2001-2004 był szybszy w gminach wiejskich niż w miastach, gdzie w niektórych latach nie nadążał za inflacją. Był także szybszy w gminach podmiejskich i w gminach z dużą gęstością zaludnienia niż w gminach rzadko zaludnionych (rozdział 3.4).
- W latach 2001-2004 stopień dopłacania do otrzymywanych na oświatę środków systematycznie wzrastał. W gminach wiejskich sytuacja w tym zakresie poprawiła się w 2002 roku, ale potem znów uległa niekorzystnej zmianie w 2004. Przez cały badany okres we wszystkich typach gmin wydatki na oświatę były jednak wyższe niż otrzymywane na ten cel środki (co nie znaczy, że nie ma przykładów gmin, w których sytuacja jest odwrotna) (rozdział 3.4.).
- Wśród gmin wiejskich największe dopłaty pojawiają się w jednostkach z najwyższymi potrzebami wydatkowymi (mała gęstość zaludnienia, małe klasy, duże wydatki na dowozy do szkół). Równocześnie więcej dokładają samorzady zamożniejsze, które stać na angażowanie środków własnych. Wskazuje to, że obecny algorytm jest daleki od doskonałości i nie sprzyja wyrównywaniu szans oświatowych (rozdział 3.4).
- Sposobem uwzględnienia przez algorytm subwencji obiektywnych czynników zróżnicowania kosztów jednostkowych wykonywania zadań oświatowych może być odwołanie się do gęstości zaludnienia i gęstości sieci osadniczej. Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że zmienne te są silnie skorelowane z wielkością klas i wydatkami na dojazdy do szkół.

Kryteria alokacji subwencji oświatowej

Ustawowe zasady rozdziału środków z części oświatowej subwencji ogólnej mają tylko ramowy charakter, podczas gdy bardziej szczegółowe zasady regulują rozporządzenia właściwego ministra. Od czasu przeprowadzonej w 2002 roku nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kryteria te wskazują na konieczność uwzględniania:

- Typów i rodzajów szkół
- Stopni awansu zawodowego nauczycieli
- Liczby uczniów.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązująca od 2004 roku dodała do tej listy jeszcze liczbę uczestników zajęć pozaszkolnych w danej jednostce. Bardziej szczegółowe zasady ustala przygotowywane corocznie rozporządzenie ministra właściwego do spraw oświaty. Jak to pokazuje tabela 5, w praktyce zmiany kryteriów alokacji są bardzo częste i zarazem znaczące. Co roku pojawiają się jakieś nowe kryteria szczegółowe, a te wskaźniki które są stosowane corocznie, zmieniają swoją wartość. I tak np. wartość przeliczeniowe uczniów w szkołach wiejskich zmieniała się corocznie – w okresie 2001-2004 rosła od 1,33 do 1,48, by spaść w 2005 do 1,38. Do roku 2004 obowiązywały preferencje dla gmin najuboższych (choć i tu szczegółowe rozwiązania zmieniały się z roku na rok), by zniknąć w roku 2005. Do 2003 elementem stabilizującym były „widełki” ograniczające wielkość zmian otrzymywanej subwencji oświatowej w porównaniu z rokiem ubiegłym, ale od 2004 to ograniczenie nie pojawia się w rozporządzeniach. Podobnie, do 2003 obowiązywały współczynniki mające zachęcać do racjonalizacji sieci szkół (poprzez dofinansowywanie dowożenia uczniów do szkół oraz preferencje dla tworzenia szkół wiejskich z dużymi klasami), ale w 2004 te preferencje zniknęły.

Tabela 5. Zmiany kryteriów alokacji subwencji oświatowej w zależności od typu gminy

	2001	2002	2004	2005
Szkoły wiejskie	0,33	0,35	0,48	0,38
Miasta < 5,000	0,18	0,20	0,25	0,38
Szkoły ponadgminaszkalne – wiejskie i miasta <5.000 mieszk.	j.w.	0,20	0,20	
Uczniowie mieszkający				
3-5 km od szkoły	0,04	0,02		
5-10 km od szkoły	0,07	0,07		
Pow. 10 km. Od szkoły	0,15	0,15		
Uczniowie w oddziałach szkolnych:				
Ponad 18 dzieci (szk. Wiejskie)	0,09	0,19		
Ponad 24 dzieci (gimnazja)		0,19		
Ponad 24 dzieci (miasta <5,000)	0,09	0,19		
Uczniowie – mniejszości narodowe	0,20	0,20	0,20	0,20
Uczniowie – mniejszości narodowe szk. <42 uczniów		0,50	0,50	1,00
Gminy o dochodach mniejszych niż:				
92% średniej			0,04	
85% średniej	0,05	0,05		
60% średniej	0,10			
Zajęcia pozaszkolne - wiejskie i miasta <5.000			0,03	
Awans zawodowy nauczycieli	X	X	X	
Zatrudnienie wg stopni awansu zawodowego				X
Dodatki funkcyjne przysługujące min. nauczycielom w szkołach wiejskich				X
Widełki ograniczające skalę zmian w porównaniu z rokiem poprzednim	101-115%	95-112%		

Uwaga: rok 2003 jest pominięty ponieważ wartości wszystkich wag były identyczne jak w 2002.

Wobec takich reguł alokacji można sformułować następujące wątpliwości⁴:

- Tak częste zmiany nie sprzyjają stabilności sytuacji finansowej i planowaniu wydatków budżetowych przez samorządy w skali wieloletniej. Warto przy tym podkreślić, że jest to niezgodne z rekomendacją nr 2005/1 Komitetu Ministrów Rady Europy o środkach finansowych władz lokalnych i regionalnych. Rekomendacja ta mówi bowiem m.in. o stabilności zasad rozdziału środków pochodzących z transferów dla samorządów.
- Artykuł 62 tego samego dokumentu sugeruje z kolei by kryteria alokacji subwencji były zdefiniowane ustawowo. Sądzymy, że w warunkach polskich byłoby to właściwe rozwiązanie.
- Preferencje dla uczniów szkół wiejskich występujące w subwencji są oczywiście słuszne. Mogą być uzasadnione tak wyższymi kosztami wykonywania zadań oświatowych w warunkach rozproszonego osadnictwa wiejskiego jak i względami społecznymi (konieczność wyrównywania szans edukacyjnych). Można mieć jednak wątpliwości co do jednakowego traktowania wszystkich gmin wiejskich, bez względu na ich charakterystyki. W rzeczywistości bowiem potrzeby wydatkowe związane z oświatą są silnie zróżnicowane pomiędzy gminami wiejskimi. Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w kolejnym rozdziale niniejszego opracowania;
- Wątpliwości budzi podwyższona wielkość subwencji na uczniów będących członkami mniejszości narodowych, w sytuacji gdy liczba takich uczniów w szkole jest mniejsza niż 42. Może to stanowić zachętę do sztucznego dzielenia szkół w gminach, w których występują takie mniejszości, a przynajmniej stanowić barierę dla łączenia małych szkół tam gdzie byłoby to racjonalne.

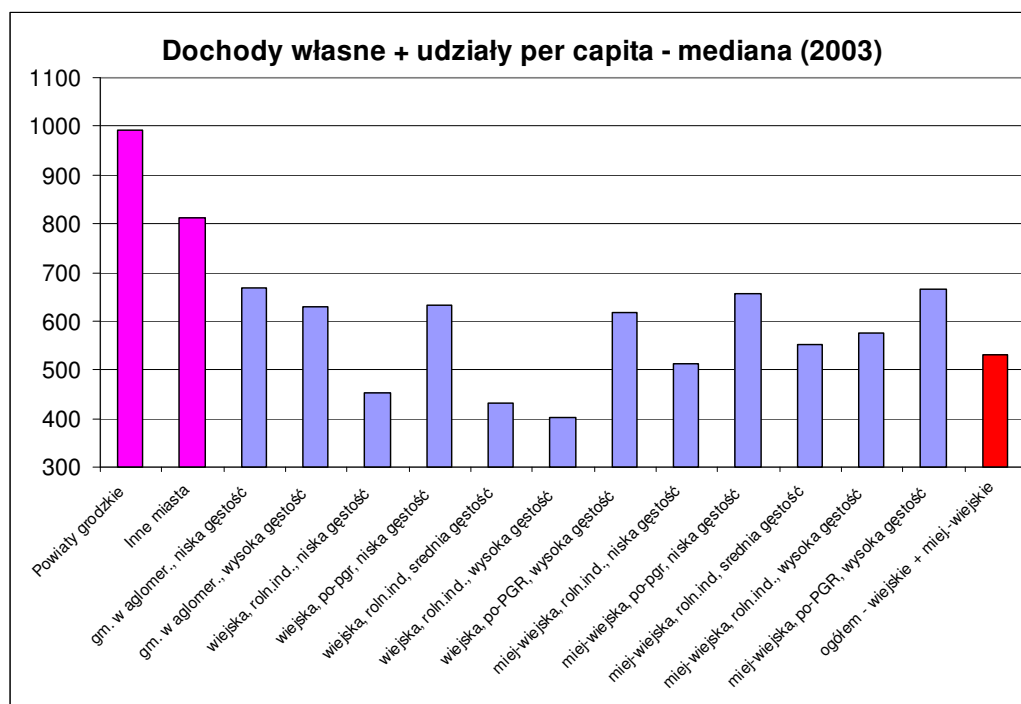
⁴ W opracowaniu tym koncentruję się na algorytmie dzielenia środków wyodrębnionych jako część oświatowa subwencji ogólnej. Jedynie w rozdziale 3.4 odnoszę się do problematyki różnicy między wielkością łącznej puli środków na subwencję oświatową, a faktyczną wielkością wydatków ponoszonych na ten cel przez samorządy.

Analizy finansowe⁵

Zamożność budżetów według wyróżnionych typów gmin

Zanim przedstawimy analizę wydatków związanych z oświatą, warto przyjrzeć się jak przeprowadzona wcześniej typologia gmin różnicuje zamożność jednostek samorządowych na terenach wiejskich. Posłużymy się w tym celu wskaźnikiem dochodów własnych (powiększonych o skutki obniżek, ulg i zwolnień w podatkach lokalnych wynikających z decyzji poszczególnych gmin) i wpływów z tytułu udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wartości tego wskaźnika przedstawione są na rysunku 1. Oczywiście trzeba pamiętać, że wyższa wartość wskaźnika nie oznacza automatycznie większego komfortu w planowaniu budżetu. Trzeba pamiętać o różnicach w zakresie wykonywanych zadań (przede wszystkim między miastami na prawach powiatu i pozostałymi gminami), a także o występujących między jednostkami terytorialnymi różnicach w potrzebach wydatkowych i kosztach jednostkowych wykonywania wielu zadań.

Rys. 1.



Ogólne prawidłowości widoczne na rysunku 1 można podsumować w następujących punktach:

- Budżety gmin wiejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca są zazwyczaj niższe od budżetów miejskich;
- Wskaźnik dochodów na 1 mieszkańca w gminach wiejskich jest zazwyczaj nieco niższy niż w gminach miejsko-wiejskich;

⁵ Przy przeprowadzaniu części obliczeń statystycznych korzystałem z pomocy Julity Łukomskiej.

- Gminy położone w obrębie największych aglomeracji są zazwyczaj zamożniejsze od gmin położonych bardziej peryferyjnie;
- Gminy wiejskie „po-PGR-owskie” (Polska północna i zachodnia) mają zazwyczaj znacznie wyższe budżety w przeliczeniu na 1 mieszkańca niż gminy wiejskie z dominacją rolnictwa indywidualnego (Polska centralna i wschodnia). Szczególnie źle wypadają wskaźniki dla gęsto zaludnionych gmin wiejskich, dominujących na terenie historycznej Galicji (województwa małopolskie i podkarpackie – typ 104 przeprowadzonej typologii). Podobne – choć nie tak silne – zróżnicowanie zaznacza się wśród gmin miejsko-wiejskich.

Komentarza wymaga – zaskakująca w kontekście wysokiego poziomu bezrobocia i innych wskaźników marginalizacji społecznej – wysoka wartość wskaźnika dla gmin w Polsce post PGR-owskiej (głównie Polska północna i zachodnia). Wniosek o większej zamożności tych obszarów byłby nadmiernym uproszczeniem.

Z bardziej szczegółowych analiz wynika, że średnie dochody własne gmin wraz z podatkiem dochodowym są, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, znacznie (o 30%) wyższe w gminach należących do umownej kategorii „popegeerowskie” niż w pozostałych. Jest to jednak raczej efekt działania polskiego systemu finansowania samorządów niż faktycznych różnic w zamożności mieszkańców gmin. Położone przede wszystkim na wschodzie i południu Polski tereny o ugruntowanej własności prywatnej w rolnictwie charakteryzują się faktycznie wysokim odsetkiem ludności utrzymującej się z roli. Gminy te mają więc bardzo niskie wpływy z podatku od nieruchomości, PIT i CIT, których to podatków gospodarstwa rolne nie płacą, a które stanowią o potencjale finansowym samorządów. Tymczasem na obszarach zdominowanych w przeszłości przez PGR-y, dziś rolnictwo odgrywa często rolę drugoplanową, działają natomiast firmy produkcyjne bądź usługowe, które, aczkolwiek nie równoważą sytuacji lokalnych rynków pracy, płacą podatki trafiające do lokalnego budżetu. Paradoksalnie więc, bogatsze gminy wiejskie mogą zamieszkiwać biedniejsze, średnio rzecz biorąc, społeczności.

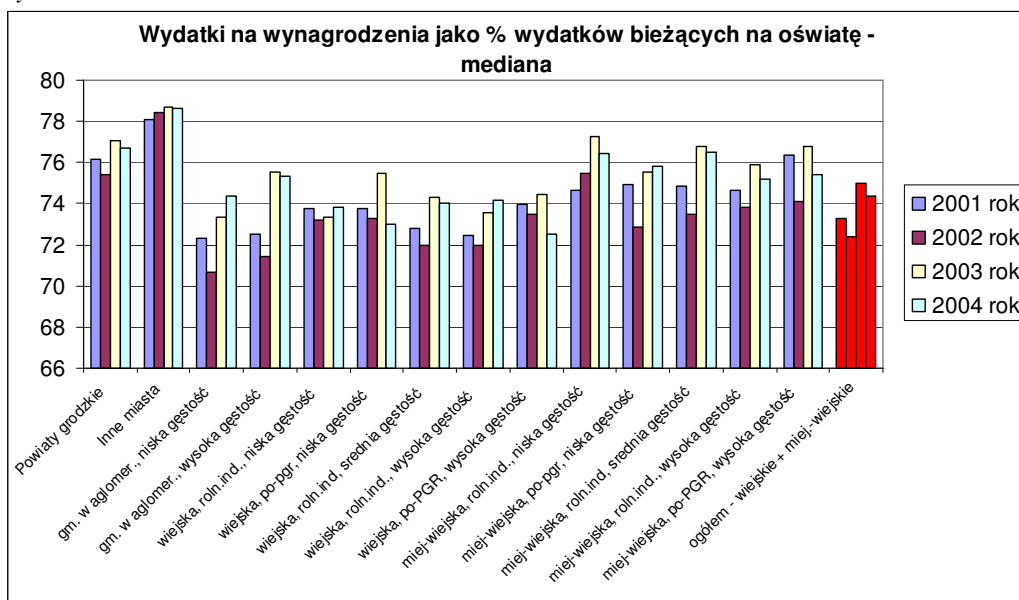
Wydaje się że bliższy rzeczywistości obraz odzwierciedlają dane dotyczące wydatków gminy na zasiłki, pomoc w naturze i składki na ubezpieczenie społeczne opłacane w ramach opieki społecznej. Okazuje się, że w przeciętnej gminie popegeerowskiej wydatki te, są, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, o 42% wyższe niż w pozostałych gminach wiejskich. Daje to wyobrażenie o problemach społeczności popegeerowskich, które nie pozostają bez wpływu na warunki funkcjonowania oświaty i wyniki szkolne dzieci. Trzeba jednak dodać, że także wskaźnik wydatków na zasiłki nie jest miernikiem doskonałym. Wielkość wypłacanych zasiłków nie jest bowiem precyzyjnie regulowana przepisami, w pewnym stopniu zależą od tego na co gminę stać. W tych przypadkach gdzie przepisy są bardzo precyzyjne (np. zasiłki mieszkaniowe), wielkość wydatków jest w sposób „naturalny” wyższa w gminach po PGR-owskich. Wydaje się jednak, że zróżnicowanie wydatków na zasiłki jest lepszą ilustracją zróżnicowania zamożności mieszkańców niż wielkość budżetów gminnych. Ma to znaczenie dla naszych dalszych rozważań na temat czynników wpływających na wyniki edukacyjne.

Struktura wydatków na oświatę

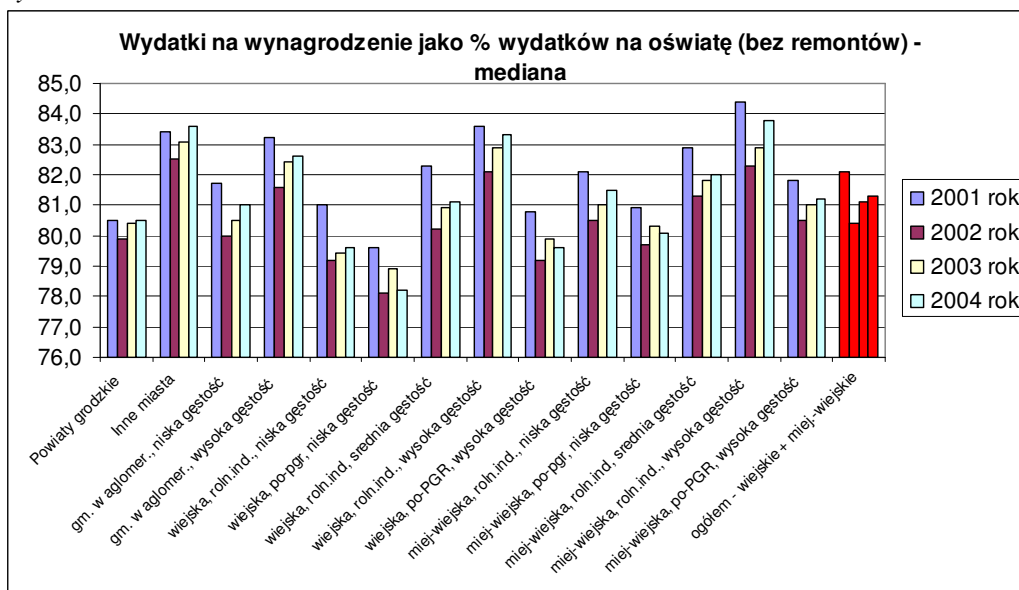
Najważniejszą pozycję w budżetach oświaty stanowią wydatki na wynagrodzenia, które pochłaniają około 80% wydatków bieżących (por. rys. 2). Zmiany znaczenia tej kategorii wydatków nie wykazują wyraźnej tendencji. W 2002 udział wynagrodzeń obniżył się nieco, by ponownie wzrosnąć w latach 2003-2004. Zaskakujący spadek udziału wynagrodzeń w

2004 roku wynikał z pozyskania w tym roku przez samorzady znacznych dotacji na wydatki remontowe. W związku z tym udział procentowy wynagrodzeń automatycznie obniżył się. Okazuje się jednak, że jeśli pominiemy wydatki remontowe, udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących na oświatę pozostaje w 2004 roku na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego (rys. 3). Wspomniany wyżej wzrost wydatków remontowych w 2004 roku ilustruje rysunek 4. Wzrost ten był stosunkowo niewielki w miastach, a szczególnie dynamiczny w gminach wiejskich, w których w poprzednich latach prowadzone remonty miały bardzo niewielki zakres.

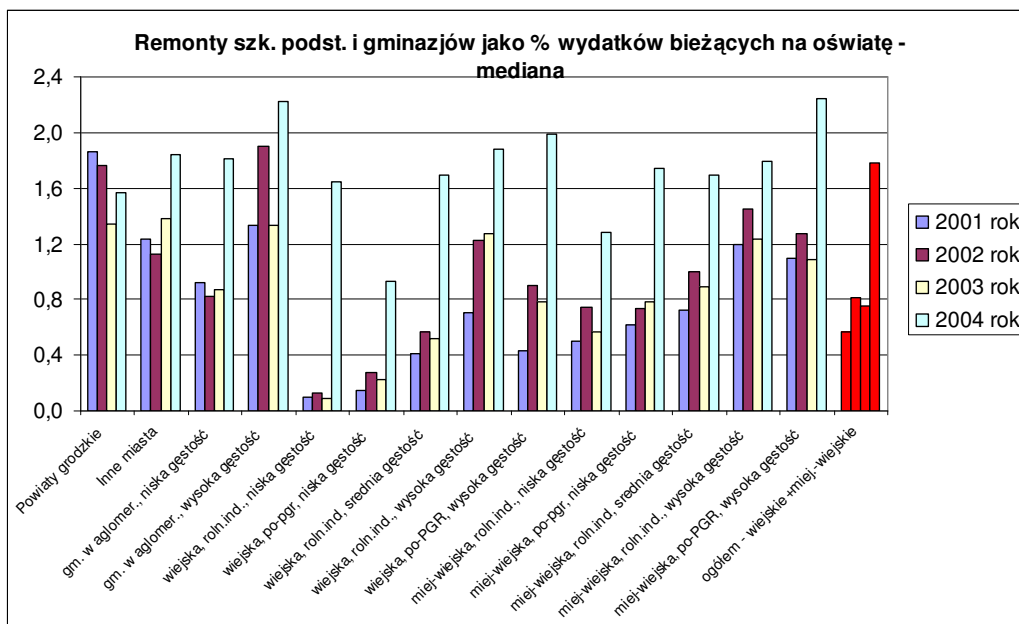
Rys.2.



Rys. 3.



Rys.4.



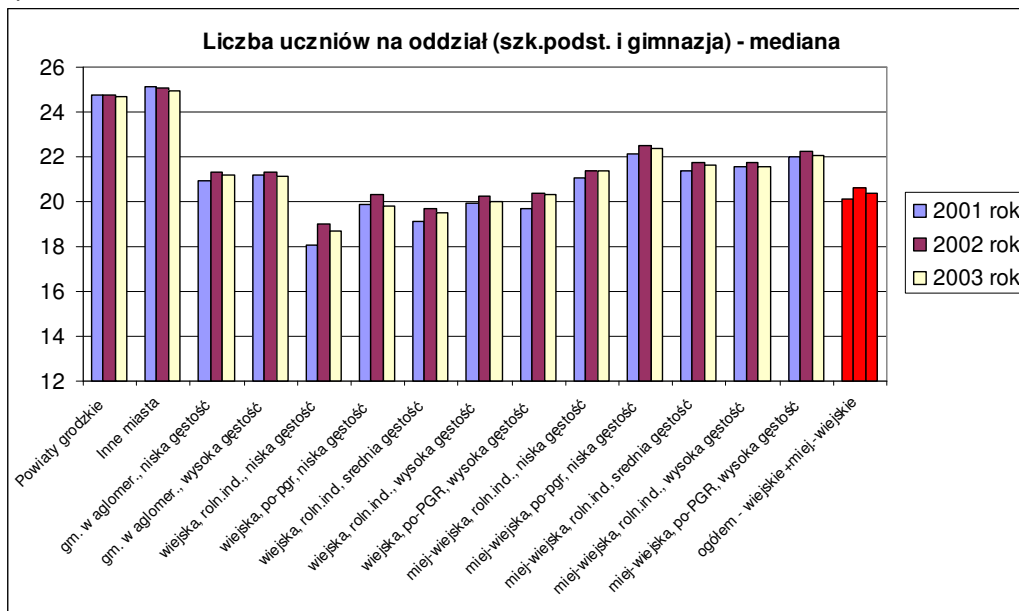
Zróżnicowanie czynników wpływających na potrzeby wydatkowe a wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 ucznia (szkoły podstawowe i gimnazja)

Jednym z czynników niewątpliwie wpływających na koszty wykonywania zadań jest wielkość oddziałów szkolnych. Zróżnicowanie wartości tej zmiennej pokazuje rysunek 5.

Nie jest zaskakujące, że przeciętna wielkość oddziału szkolnego jest zdecydowanie wyższa w miastach niż na terenach wiejskich. Różnica między wartością tego wskaźnika dla rzadko zaludnionych gmin wiejskich Polski północno-wschodniej i miastami sięga 30%. Co ciekawe, o ile wyraźne jest zróżnicowanie wielkości oddziałów szkolnych między rzadko i gęsto zasiedlonymi gminami wiejskimi w Polsce centralnej i wschodniej, to różnice w tym zakresie między gminami po-pgr-owskimi są minimalne.

Zależność między typem osadnictwa a wielkością oddziałów szkolnych nie jest oczywiście deterministyczna. Wartość analizowanego na rysunku 5 wskaźnika zależy też w pewnym stopniu od wyborów organizacyjnych podejmowanych przez władze poszczególnych gmin. W największym skrócie dostępne opcje można streścić w postaci dylematu: utrzymywać małe, drogie szkoły w niewielkich miejscowościach czy płacić za dowożenie do szkół w większych miejscowościach? W tym drugim przypadku średnia wielkość oddziałów będzie oczywiście większa. Jednak kiedy posługujemy się nie przykładami z pojedynczych samorządów, a wartościami przeciętnymi dla większych grup jednostek, możemy założyć, że wartości wskaźnika na rysunku 5 są silnie skorelowane z potrzebami wydatkowymi. Ponadto, w dalszej części naszych rozważań uwzględnimy wskaźniki odpowiadające obu możliwym opcjom (małe klasy oraz dowożenie uczniów do większych szkół).

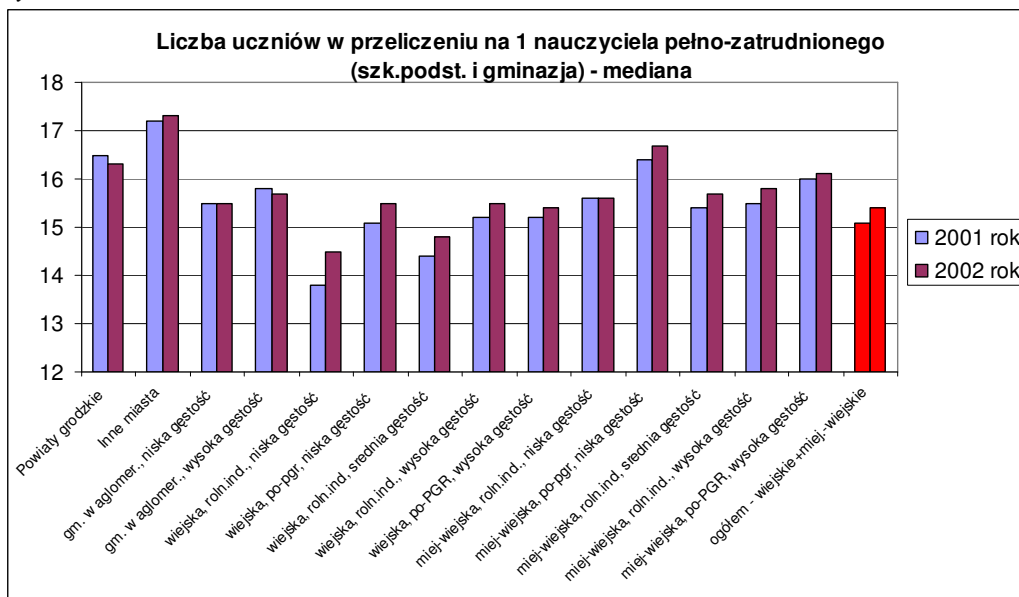
Rys. 5.



Uwaga: na rysunku 5 uwzględniono tylko szkoły podlegające samorządom gminnym i miast na prawach powiatu

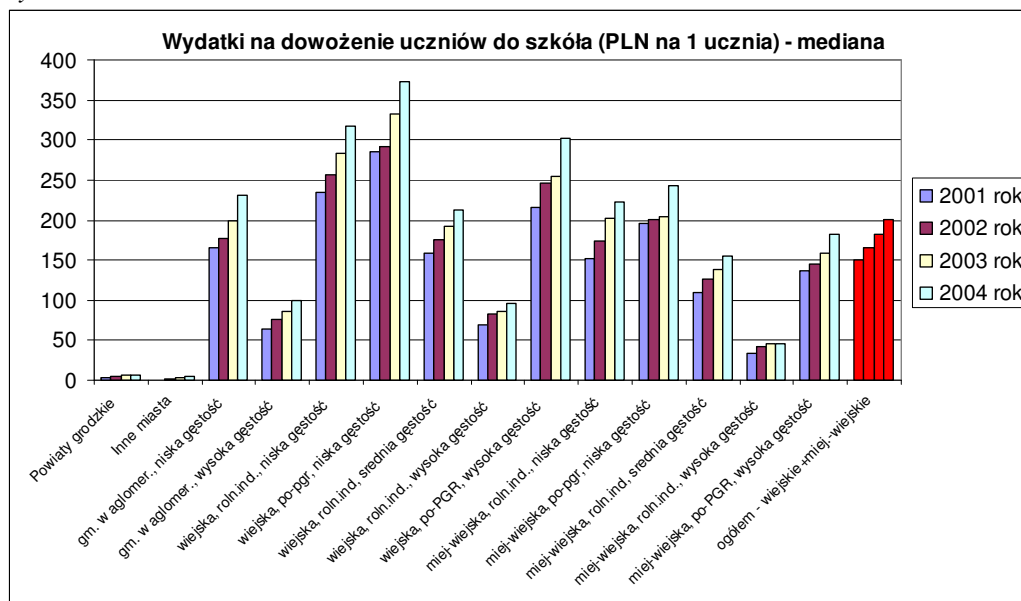
Rysunek 6 pokazuje mechanizm tego przełożenia wielkości oddziału szkolnego na koszty zadań oświatowych – tam gdzie wielkość oddziałów jest niższa, tam na 1 nauczyciela przypada mniej uczniów. Oznacza to wyższy koszt pracy pedagogów w przeliczeniu na 1 ucznia. Jak widzimy koszt ten jest wyższy we wszystkich gminach wiejskich niż w miastach, ale różnica jest szczególnie duża w przypadku rzadko zaludnionych gmin (typ 101 – gminy położone przede wszystkim w Polsce północno-wschodniej).

Rys. 6.



Uwaga: na rysunku 6 uwzględniono tylko szkoły podlegające samorządom gminnym i miast na prawach powiatu

Rys. 7.



Uwaga: na rysunku 7 uwzględniono tylko uczniów szkół podlegających samorządom gminnym i miast na prawach powiatu

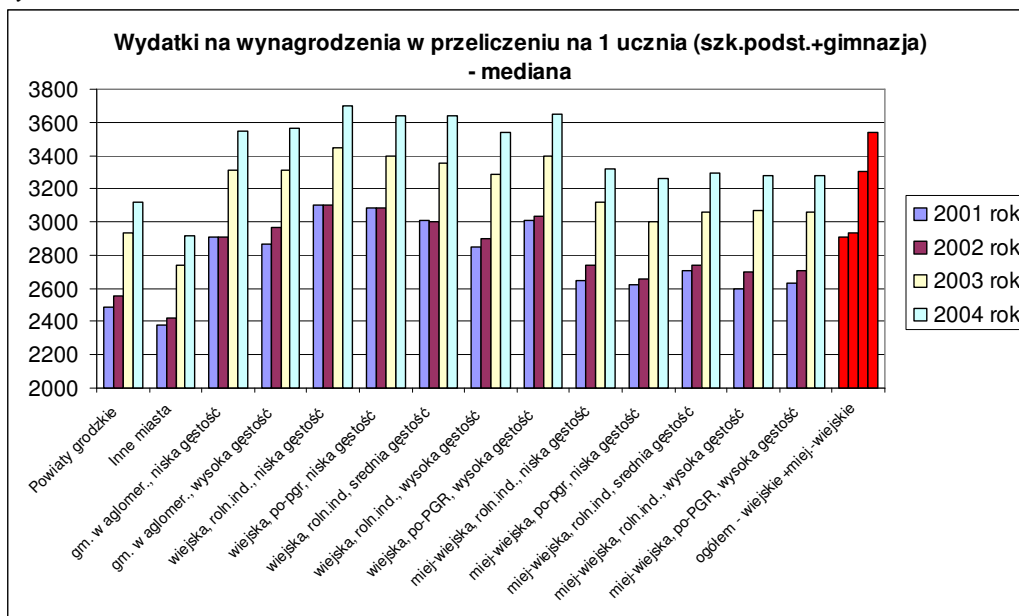
Komplementarną – wobec wielkości oddziałów szkolnych – informacją o zróżnicowaniu kosztów wykonywania zadań oświatowych przez gminy są wydatki na dowożenie uczniów do szkół⁶ (rys. 7). Wartość tego wskaźnika jest jeszcze silniej zróżnicowana (w zależności od typu gminy) niż przeciętna wielkość oddziałów szkolnych. Wydatki na dowożenie odgrywają zupełnie śladową rolę w gminach miejskich. Natomiast wśród gmin wiejskich są bardzo silnie związane z gęstością sieci osadniczej. I tak na przykład, wśród jednostek z dominacją rolnictwa indywidualnego w gminach o wysokiej gęstości sieci osadniczej są ponad trzy razy niższe niż w gminach o niskiej gęstości zaludnienia. Jak można się było spodziewać ten typ wydatków jest niższy w gminach położonych w obrębie aglomeracji niż w jednostkach w pozostałych częściach kraju, choć różnica jest mniejsza od spodziewanej.

Interesujące, że wydatki te w okresie 2001-2004 systematycznie rosły (w przeliczeniu na 1 ucznia). Można się domyślać, że jest to jeden ze skutków niżu demograficznego – koszt jednostkowy przewożenia mniejszych grup dzieci jest wyższy. Drugim czynnikiem wpływającym na wartość omawianego tu wskaźnika była zapewne przeprowadzona kilka lat temu w wielu gminach tzw. „racjonalizacja sieci szkolnej”. Likwidacja najmniejszych szkół przyniosła zapewne oszczędności per saldo, głównie dzięki mniejszym wydatkom na wynagrodzenia i utrzymanie budynków, ale efektem ubocznym były zwiększone potrzeby w zakresie dowożenia dzieci. Warto podkreślić, że wzrost wartości wskaźnika nie uległ zmianie po likwidacji odpowiedniej wagi rekompensującej koszty dowożenia w algorytmie subwencji

⁶ Sposób obliczania wydatków w przeliczeniu na oddział szkolny, nauczyciela czy ucznia w poszczególnych latach wymaga komentarza metodologicznego. Ponieważ rok szkolny nie pokrywa się z rokiem finansowym (kalendarzowym) nie byłoby właściwe dzielenie wydatków w roku n przez liczbę uczniów (lub nauczycieli) w tym samym roku. Dane o liczbie uczniów, nauczycieli i oddziałów szkolnych pochodzą bowiem z jesieni i nie odnoszą się do pierwszej połowy roku, kiedy to trwał jeszcze poprzedni rok szkolny. W związku z tym wskaźnik liczby uczniów dla roku n liczony był jako średnia ważona liczby uczniów w latach n-1 (waga 0,6 odpowiadająca miesiącom styczeń-czerwiec) i n (waga 0,4 odpowiadająca miesiącom wrzesień-grudzień). Analogiczną metodę zastosowałem do obliczania wskaźników „na nauczyciela”.

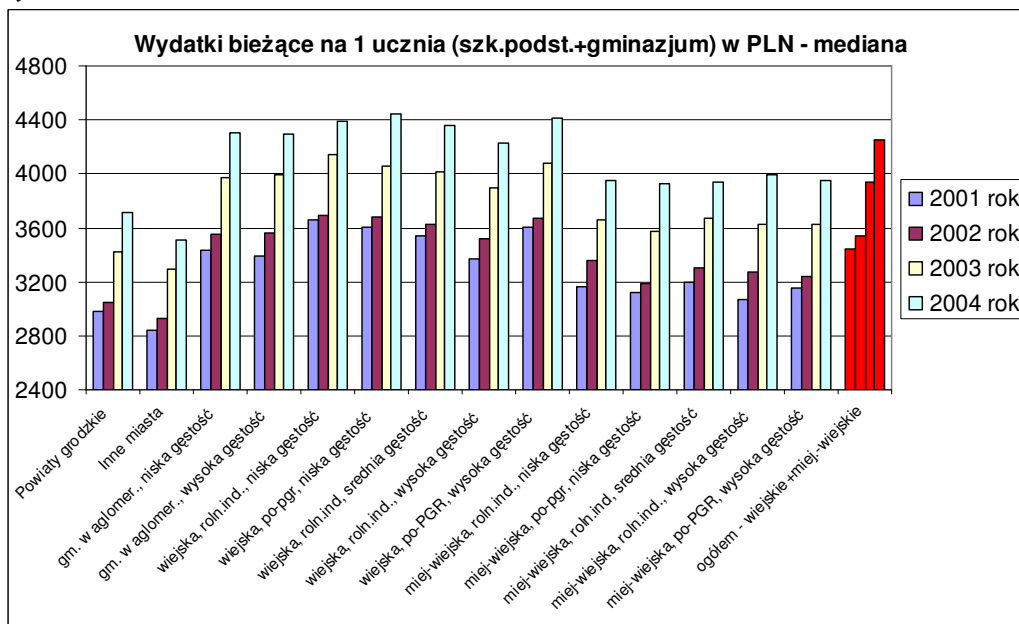
oświatowej. Sugeruje to, że ten rodzaj wydatków jest rzeczywiście powiązany z obiektywnymi potrzebami i ich elastyczność w stosunku do obecności zachęt finansowych jest bardzo niewielka.

Rysunek 8.



Uwaga: na rysunku 8 uwzględniono tylko uczniów szkół podlegających samorządom gminnym i miast na prawach powiatu

Rysunek 9.



Uwaga: dane na rysunku 9 odnoszą się do uczniów szkół podlegających samorządom gmin i miast na prawach powiatu, organizacjom społecznym i stowarzyszeniom, organizacjom wyznaniowym i pozostałym organizacjom

W świetle opisanych powyżej zróżnicowań czynników wpływających na koszty wykonywania zadań oświatowych, zróżnicowania rzeczywiście ponoszonych wydatków są

zaskakująco małe. Rysunek 8 ilustruje wielkość wydatków na wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum. Wprawdzie – tak jak się można było spodziewać - wydatki te są najwyższe w gminach wiejskich o niskiej gęstości sieci osadniczej, ale różnice między nimi a gminami o dużej gęstości zaludnienia i zwartości sieci osadniczej są bardzo niewielkie. Wyraźne są natomiast różnice między gminami wiejskimi (wydatki najwyższe), miejsko-wiejskimi i miejskimi (wydatki najniższe).

Jeszcze bardziej wyrównane są łączne wydatki bieżące w działach szkoły podstawowe oraz gimnazja w przeliczeniu na 1 ucznia (rys. 9). Różnice między gminami wiejskimi o różnych typach sieci osadniczej są niemal niezauważalne, to samo zjawisko obserwujemy wśród gmin miejsko-wiejskich. Natomiast utrzymuje się różnica między gminami wiejskimi (gdzie wydatki te są najwyższe), miejsko-wiejskimi i miejskimi (gdzie z kolei są najniższe).

Warto zauważyć, że niemal we wszystkich przedstawionych na rysunkach przypadkach wskaźniki w przeliczeniu na 1 ucznia wzrastały w latach 2001-2004 znacznie szybciej od wskaźnika inflacji. Jak można interpretować te zmiany? Możliwe są trzy wyjaśnienia:

- wzrost komfortu wykonywania zadań oświatowych przez gminy, którego rezultatem są wyższe wydatki na 1 ucznia. Czy hipoteza ta jest prawdopodobna zastanowimy się w następnym rozdziale.
- Wzrost wydatków na płace nauczycieli wynikający z osiągnięcia wyższych stopni awansu zawodowego i obowiązkowych podwyżek płac przekłada się na wzrost wszystkich wskaźników finansowania oświaty
- Niż demograficzny powoduje, że klasy są coraz mniejsze co z kolei przekłada się na wyższe koszty jednostkowe wykonywania zadań oświatowych.

W świetle danych przedstawionych na rysunku 5, prawdopodobieństwo prawdziwości trzeciej z wymienionych powyżej hipotez jest niewielkie. Przynajmniej do 2003 roku zmniejszanie się oddziałów szkolnych nie miało powszechnego ani gwałtownego charakteru i nie mogło mieć tak znaczącego wpływu na wielkość wydatków. Prawdopodobieństwo pierwszej z wymienionych hipotez przeanalizujemy w następnym rozdziale. Gdyby także i ona nie okazała się prawdziwa, pozostaje nam przyjąć hipotezę drugą. W jaki sposób można wyjaśniać istniejące zróżnicowania wielkości wydatków oświatowych pomiędzy gminami? Czynniki, które mogą mieć wpływ na wielkość tych wydatków możemy podzielić na trzy grupy:

- Czynniki wpływające na koszty wykonywania zadań (wydatki na dowożenie uczniów do szkół, przeciętna wielkość klasy, liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela);
- Wielkość otrzymywanej subwencji oświatowej (w przeliczeniu na 1 ucznia) – teoretycznie wielkość ta powinna być silnie skorelowana z czynnikami wpływającymi na koszty, w praktyce związek ten nie zawsze musi się pojawiać. W idealnie funkcjonującym systemie można się jednak spodziewać, że związek tej zmiennej z poziomem wydatków na oświatę powinien być bardzo silny;
- Zamożność jednostki samorządowej – jednostki bogatsze mogą sobie pozwolić na dokładanie znacznie większych środków własnych do wykonywania zadań oświatowych próbując w ten sposób podnosić jakość edukacji i/lub podnosić komfort pracy nauczycieli.

Spróbujmy prześledzić, który z tych czynników ma wpływ decydujący. Analizę przeprowadzimy oddzielnie dla zbioru wszystkich jednostek gminnych oraz dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Na początek jednak przyjrzyjmy się związkom między potencjalnymi zmiennymi wyjaśniającymi (tabele 6 i 7). Okazuje się, że wprawdzie znaczna część tych korelacji jest istotna statystycznie, ale nie są one na tyle wysokie by wykluczać ich równoczesne zastosowanie w modelach wyjaśniających wielkość wydatków. Co zrozumiałe, układ korelacji wyraźnie różni się w zależności od tego czy uwzględnimy wszystkie gminy (tabela 6) czy też ograniczymy się do zbioru gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (tabela 7). Najwyższe korelacje notujemy pomiędzy liczbą uczniów przypadających na oddział szkolny i liczbą uczniów przypadających na 1 nauczyciela. Jednak te dwie zmienne nie mogą być traktowane wymiennie – korelacja między obu wskaźnikami utrzymuje się na ogół na poziomie 0,5-0,6 – jest więc znacząca, ale nie na tyle by uznać, że obie zmienne informują nas o tym samym zjawisku. Inna bardzo silna korelacja (w tym przypadku ujemna) występuje między wydatkami na dowożenie uczniów i wielkością oddziałów szkolnych. Jednak – co zrozumiałe – korelacja ta jest bardzo silna jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkie gminy (gminy wiejskie wydają więcej na dowożenie i równocześnie mają zazwyczaj mniejsze oddziały szkolne niż w miastach), natomiast jest znacznie słabsza jeśli ograniczymy badanie do grupy gmin wiejskich.

Jeśli weźmiemy pod uwagę tylko gminy wiejskie, to uwagę zwraca – wprawdzie niezbyt silna, ale istotna statystycznie – korelacja między zamożnością gminy i wydatkami na dowożenie uczniów do szkół. Ponieważ z wcześniejszych zestawień wiemy, że gminy najbardziej potrzebujące dowożenia (o niskiej gęstości sieci osadniczej) nie są bogatsze od ogółu gmin wiejskich, istnienie tej korelacji sugeruje, że na wydatki na dowożenie wpływają nie tylko potrzeby, ale także możliwości ich sfinansowania ze środków własnych. Uderzający jest także spadek siły korelacji między wydatkami na dowożenie i wielkością otrzymywanej subwencji⁷. Nie jest on jednak zaskakujący jeśli weźmiemy pod uwagę zmiany w formule alokacji subwencji, w której specjalne wagi związane z transportem dzieci do szkół zostały zlikwidowane. Ciekawe natomiast, że mimo iż preferencje dla gmin o najniższych dochodach były najsilniejsze w algorytmie podziału subwencji oświatowej w 2001 (potem były stopniowo ograniczane – por. rozdział 2 niniejszego raportu), to korelacja między wielkością subwencji na 1 ucznia i poziomem zamożności nie była wtedy najwyższa. Świadczy to o małej skuteczności (czy też: o niewielkim wpływie na końcowy kształt alokacji środków) stosowanych wtedy rozwiązań.

⁷ Spadek ten nie jest zauważalny przy analizie korelacji dla wszystkich jednostek gminnych, ponieważ obraz zakłócają preferencje dla gmin wiejskich stosowane przy rozdziale subwencji. Ów spadek jest natomiast wyraźnie widoczny przy analizie ograniczonej dla zbioru gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Tabela 6. Współczynniki korelacji Pearsona między zmiennymi wyjaśniającymi modelu – wszystkie gminy

	Uczniów na klasę	Uczniów na nauczyciela	Subwencja oświatowa na ucznia	Zamożność (dochody własne + udziały per capita)
Wydatki na dowożenie na ucznia	01 -0,36	01 -0,23	01 +0,18	01 +0,01
	02 -0,36	02 -0,17	02 +0,26	02 +0,01
	03 -0,34	03 -0,17	03 +0,23	03 +0,01
	04 -0,35	04 -0,17	04 +0,21	04 +0,07
Uczniów na klasę		01 +0,60	01 -0,22	01 +0,12
		02 +0,51	02 -0,29	02 +0,10
		03 +0,50	03 -0,26	03 +0,10
			04 -0,32	04 +0,10
Uczniów na nauczyciela			01 -0,22	01 +0,03
			02 -0,17	02 +0,00
			03 -0,15	03 +0,00
			04 -0,18	
Subwencja oświatowa na ucznia				01 +0,01
				02 -0,08
				03 -0,07
				04 -0,07

Uwaga: w kolejnych wierszach komórek podane są korelacje dla danych z lat 2001, 2002, 2003 i 2004.

Tabela 7. Współczynniki korelacji Pearsona między zmiennymi wyjaśniającymi modelu – gminy wiejskiej i miejsko-wiejskie

	Uczniów na klasę	Uczniów na nauczyciela	Subwencja oświatowa na ucznia	Zamożność (dochody własne + udziały per capita)
Wydatki na dowożenie na ucznia	01 -0,16	01 -0,12	01 +0,33	01 +0,08
	02 -0,15	02 -0,09	02 +0,27	02 +0,07
	03 -0,11	03 -0,09	03 +0,24	03 +0,07
	04 -0,12	04 -0,08	04 +0,20	04 +0,07
Uczniów na klasę		01 +0,59	01 -0,42	01 +0,06
		02 +0,48	02 -0,30	02 +0,05
		03 +0,47	03 -0,26	03 +0,06
			04 -0,37	04 +0,06
Uczniów na nauczyciela			01 -0,30	01 +0,01
			02 -0,13	02 -0,01
			03 -0,10	03 -0,01
			04 -0,13	
Subwencja oświatowa na ucznia				01 -0,02
				02 -0,09
				03 -0,10
				04 -0,10

Uwaga: w kolejnych wierszach komórek podane są korelacje dla danych z lat 2001, 2002, 2003 i 2004.

Przyjrzymy się teraz związkowi między wyróżnionymi potencjalnymi czynnikami wyjaśniającymi a wielkością wydatków bieżących na oświatę (tabela 8) oraz wielkością najważniejszej kategorii wydatków oświatowych – wydatkami na wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 ucznia (tabela 9). Posłużymy się dwoma metodami badania tego związku. Po pierwsze, sprawdzimy związki (współczynniki korelacji) pomiędzy zmiennymi wyjaśnianymi i poszczególnymi zmiennymi wyjaśniającymi. Po drugie, zbadamy siłę wyjaśniającą zmiennych niezależnych w modelach regresji uwzględniających wszystkie analizowane zmienne łącznie.

Pierwsza obserwacja, która rzuca się w oczy w tabelach 8 i 9 to fakt, że właściwie wszystkie zmienne wyjaśniające są istotnie statystycznie związane ze zmiennymi zależnymi. Skonstruowane modele regresji wyjaśniają bardzo znaczną część wariancji wydatków

bieżących na oświatę oraz wydatków na wynagrodzenia (współczynnik R dla poszczególnych lat waha się od 0,66 do 0,77).

Tabela 8. Czynniki wyjaśniające wielkość wydatków bieżących w przeliczeniu na 1 ucznia

	Wszystkie gminy				Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Współczynniki korelacji Pearsona								
Wydatki na dowożenie	+0,43	+0,43	+0,38	+0,39	+0,33	+0,30	+0,26	+0,26
Wielkość oddziałów szk.	-0,64	-0,66	-0,62	-0,61	-0,64	-0,58	-0,54	-0,52
Uczniów na nauczyciela	-0,52	-0,44	-0,44	-0,43	-0,47	-0,39	-0,39	-0,38
Subwencja na 1 ucznia	+0,30	+0,37	+0,35	+0,33	+0,51	+0,42	+0,40	+0,39
Zamożność	+0,17	+0,15	+0,19	+0,18	+0,24	+0,20	+0,24	+0,23
Model regresji z wieloma zmiennymi wyjaśniającymi								
R	0,74	0,74	0,73	0,71	0,73	0,71	0,69	0,66
Wydatki na dowożenie	+0,19	+0,17	+0,15	+0,17	+0,15	+0,14	+0,11	+0,13
Wielkość oddziałów szk.	-0,46	-0,50	-0,47	-0,46	-0,42	-0,43	-0,39	-0,35
Uczniów na nauczyciela	-0,18	-0,13	-0,16	-0,15	-0,13	-0,14	-0,17	-0,17
Subwencja na 1 ucznia	+0,12	+0,18	+0,18	+0,14	+0,25	+0,26	+0,28	+0,23
Zamożność	+0,23	+0,21	+0,25	+0,24	+0,23	+0,23	+0,28	+0,26

Uwaga: puste miejsca oznaczają brak związku istotnego na poziomie 0.01.

Tabela 9. Czynniki wyjaśniające wielkość wydatków na wynagrodzenia w oświacie w przeliczeniu na 1 ucznia

	Wszystkie gminy				Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Współczynniki korelacji Pearsona								
Wydatki na dowożenie	+0,40	+0,39	+0,35	+0,36	+0,28	+0,27	+0,22	+0,22
Wielkość oddziałów szk.	-0,71	-0,70	-0,69	-0,66	-0,69	-0,65	-0,63	-0,59
Uczniów na nauczyciela	-0,58	-0,48	-0,50	-0,47	-0,53	-0,45	-0,46	-0,43
Subwencja na 1 ucznia	+0,31	+0,36	+0,33	+0,35	+0,51	+0,40	+0,35	+0,38
Zamożność	+0,08	+0,09	+0,12	+0,13	+0,12	+0,13	+0,17	+0,18
Model regresji z wieloma zmiennymi wyjaśniającymi								
R	0,77	0,76	0,76	0,73	0,77	0,73	0,73	0,69
Wydatki na dowożenie	+0,13	+0,13	+0,10	+0,12	+0,10	+0,12	+0,09	+0,10
Wielkość oddziałów szk.	-0,52	-0,55	-0,54	-0,51	-0,50	-0,50	-0,48	-0,43
Uczniów na nauczyciela	-0,21	-0,16	-0,20	-0,18	-0,16	-0,16	-0,21	-0,19
Subwencja na 1 ucznia	+0,12	+0,15	+0,15	+0,14	+0,23	+0,21	+0,21	+0,20
Zamożność	+0,15	+0,15	+0,19	+0,29	+0,15	+0,17	+0,21	+0,21

Uwaga: puste miejsca oznaczają brak związku istotnego na poziomie 0.01.

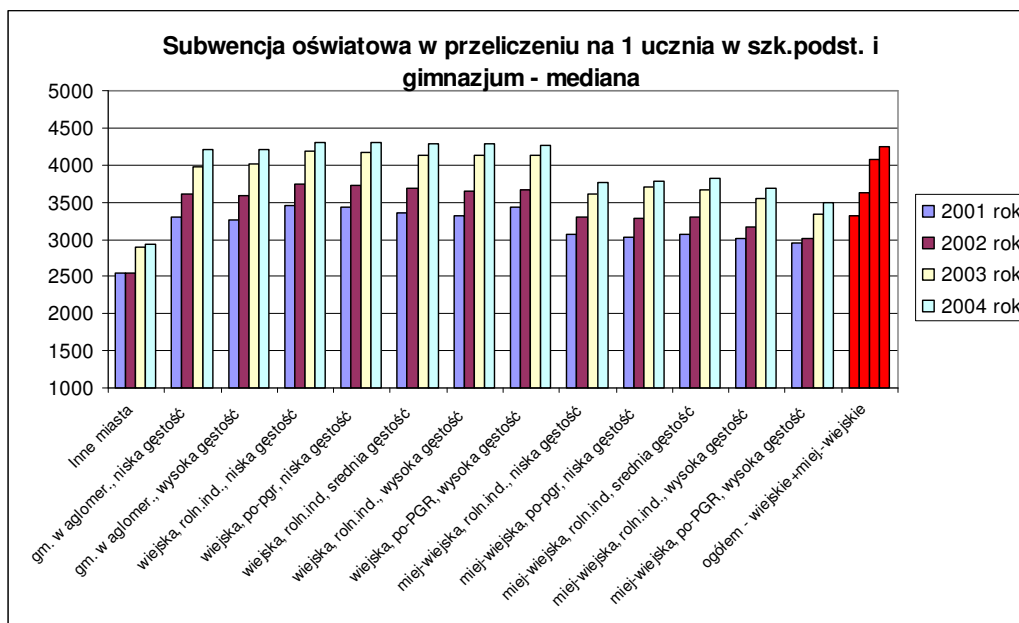
Najważniejszym czynnikiem wyjaśniającym wielkość wydatków bieżących na oświatę jest przeciętna wielkość oddziałów szkolnych – im mniejsze klasy tym wyższe wydatki. Zwraca jednak uwagę, że w analizach obejmujących gminy wiejskie moc wyjaśniająca tej zmiennej systematycznie się zmniejsza (choć nadal pozostaje wyższa niż w przypadku innych zmiennych wyjaśniających), natomiast wzrasta rola stosunku liczby uczniów do liczby nauczycieli oraz zamożności budżetów gminnych. Pierwsza ze zmiennych, których moc wyjaśniająca rośnie nie ma tak istotnego znaczenia – wartość współczynnika korelacji cząstkowej jest dużo niższa, a ponadto jest to zmienna silnie skorelowana z wielkością oddziałów szkolnych, więc opisywana tu zmiana odzwierciedla substytucję mocy wyjaśniającej pomiędzy dwoma zmiennymi, które ze względu na dość wysoką korelację mogą być do pewnego stopnia traktowane zamiennie. Ciekawszy jest natomiast rosnący wpływ zamożności (dostrzegalny przede wszystkim w latach 2001-2003). Może on świadczyć o malejącym dopasowaniu alokacji środków subwencji oświatowej do zróżnicowania rzeczywistych potrzeb. W rezultacie wyższe wydatki ponoszone są przez te gminy, które stać jest na łatanie dziur (niezaspokojonych potrzeb) za pomocą środków własnych.

Podobne zjawiska obserwujemy przyglądając się wydatkom na wynagrodzenia. Wpływ wielkości oddziałów szkolnych na wyjaśnianie tej wielkości jest jeszcze bardziej dominujący, ale z drugiej strony obserwowany jest stopniowy spadek jego znaczenia. Z kolei jeszcze wyraźniejszy jest wzrost wagi zamożności jednostek samorządowych.

Wydatki bieżące na oświatę a otrzymywana subwencja oświatowa

Rysunek 10 pokazuje, że subwencja oświatowa na 1 ucznia otrzymywana przez gminy wiejskie jest o ponad 40% wyższa niż przeciętnie w gminach miejskich. Wielkość subwencji otrzymywanej przez gminy miejsko-wiejskie znajduje się pomiędzy tymi wartościami. Są to wyraźnie zauważalne skutki zapisywanych w kolejnych algorytmach preferencji dla gmin wiejskich.

Rysunek 10.



Uwaga: miasta na prawach powiatu zostały pominięte ze względu na ich odpowiedzialność także za szkoły ponadgimnazjalne. Dane na rysunku 10 odnoszą się do uczniów szkół podlegających samorządom gmin, organizacjom społecznym i stowarzyszeniom, organizacjom wyznaniowym i pozostałym organizacjom

Jeszcze bardziej znaczące są wskaźniki dynamiczne. O ile w gminach wiejskich wielkość subwencji systematycznie rosła z roku na rok, to w miastach w 2002 roku nie zmieniła się w porównaniu z rokiem poprzednim, a w 2004 wzrosła w porównaniu z 2003 o niewiele ponad 1% (czyli znacznie poniżej wskaźnika inflacji, który w 2004 roku wyniósł 3,5%). Tymczasem w gminach wiejskich wzrost subwencji w 2004 wyniósł (w zależności od typu gminy) od 2,5 do ponad 6%. W całym badanym okresie subwencja oświatowa dla miast wzrosła o 15%, podczas gdy we wszystkich typach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wzrost ten wyniósł ponad 20% (wskaźnik inflacji w całym tym okresie wyniósł około 6,3%). Dane te potwierdzają, że wzrost wartości wag dla gmin wiejskich i małych miasteczek miał istotne znaczenie dla zmiany strumienia środków z subwencji⁸.

⁸ Interesujące byłoby także rozróżnienie między gminami miejskimi liczącymi mniej niż 5 tysięcy mieszkańców i miastami większymi. Ewolucja rozporządzeń dotyczących rozdziału środków subwencji oświatowej sugerują,

Najbardziej interesujące jest jednak przyjrzenie się zróżnicowaniom wewnątrz grupy gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Po pierwsze, rzuca się w oczy, że różnice w wysokości subwencji otrzymywanej przez gminy wiejskie jest bardzo nieznaczne (analogiczna sytuacja występuje jeśli skoncentrujemy naszą uwagę tylko na gminach miejsko-wiejskich). W zestawieniu z poczynionymi w poprzednim rozdziale obserwacjami o silnym zróżnicowaniu czynników wpływających na potrzeby wydatkowe, opisana tu sytuacja nie wydaje się racjonalna. Co więcej, różnice między typami systematycznie zmniejszają się. O ile w 2001 roku różnica między wielkością subwencji na 1 ucznia między gminami typu 101 (gminy wiejskie, rzadka sieć osadnicza) i gminami typu 104 (gminy wiejskie, gęsta sieć osadnicza) wynosiła 4,4%, to w 2004 zmniejszyła się do 0,4%. Zmiana ta nie wydaje się sprawiedliwa, ale nie powinna zaskakiwać jeśli weźmiemy pod uwagę ewolucję algorytmu rozdziału środków subwencji oświatowej. Wzrostowi wagi dla uczniów w szkołach wiejskich towarzyszyła likwidacja współczynników biorących pod uwagę zróżnicowanie sieci osadniczej i zamożność jednostek samorządowych.

Które gminy najwięcej zyskały, a które straciły na tych zmianach? Wzrost otrzymywanej subwencji był wyraźnie szybszy w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich. Rozpatrując poszczególne typy gmin zauważamy, że na zmianie algorytmu najwięcej zyskały gminy podmiejskie (leżące w obrębie największych aglomeracji). Przyglądając się zmianom w gminach wiejskich zauważamy też, że wzrost subwencji na 1 ucznia był zdecydowanie szybszy w gminach o dużej gęstości zaludnienia niż w gminach o rozproszonym osadnictwie i małej gęstości zaludnienia. A zatem trend faktycznie obserwowanych zmian był odwrotny w stosunku do wynikających z obiektywnych potrzeb wydatkowych.

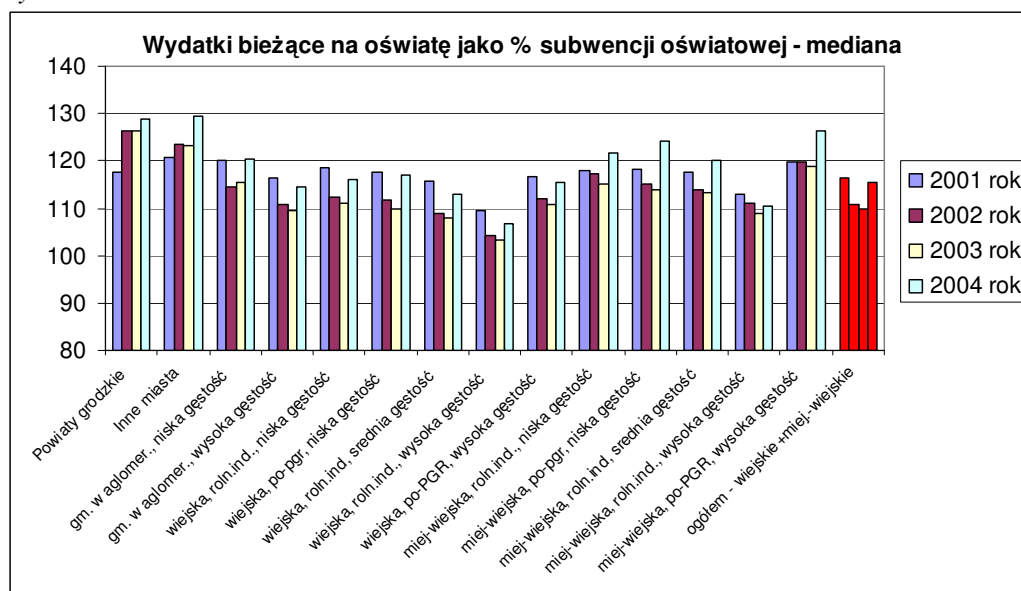
Rysunek 11 przedstawia wydatki bieżące na oświatę w odniesieniu do wielkości otrzymywanej subwencji oświatowej. Jak widać wskaźnik ten w każdym z badanych lat (2001-2004) i dla każdego typu gmin wynosił ponad 100, co oznacza, że gminy wydawały więcej niż otrzymywały z budżetu państwa. Warto natomiast zwrócić uwagę, że w gminach miejskich stopień dofinansowywania zadań oświatowych ze środków własnych zwiększał się z roku na rok. Odmienny był trend zmian w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Najogólniej rzecz ujmując, w latach 2001-2003 wykładane środki własne były coraz mniejsze, co jest jeszcze jednym dowodem potwierdzającym, że wprowadzane w tym okresie zmiany w algorytmie podziału subwencji były korzystne dla gmin wiejskich. W rezultacie – o ile w roku 2001 gminy dokładały do subwencji oświatowej (w ujęciu procentowym) na ogół więcej niż miasta, to w 2003 roku sytuacja była zdecydowanie odwrotna. Ale ten trend załamał się w roku 2004, kiedy to wskaźnik wydatków w porównaniu z wielkością subwencji gwałtownie wzrósł we wszystkich typach gmin. Skądinąd wiemy jednak, że w tym roku gwałtownie wzrosły wydatki na remonty szkół i że znacząca ich część została sfinansowana z dotacji uzyskanych przez samorządy. Być może więc wzrost ten ma charakter w pewnym sensie pozorny, to znaczy nie świadczy o zwiększonym wysiłku samorządów w alokowaniu własnych zasobów finansowych na oświatę? Ta hipoteza ma również ogólniejsze znaczenie. Zwraca bowiem uwagę, że stosowany dość często wskaźnik wydatki bieżące na oświatę jako procent otrzymanej subwencji oświatowej nie jest idealnym miernikiem własnego wysiłku finansowego gmin w tej dziedzinie. Znacznie lepiej byłoby wziąć także pod uwagę dotacje otrzymane na wydatki bieżące w tym dziale. Taki wskaźnik wydatków na oświatę w porównaniu do wszelkich środków zewnętrznych pozyskanych na ten cel (subwencje + dotacje celowe) został przedstawiony na rysunku 12. Okazuje się jednak, że wzięcie pod uwagę tego – bardziej precyzyjnego – wskaźnika w stosunkowo niewielkim stopniu zmieniło

że zmiany w miastach większych mogły być jeszcze mniej korzystne. Ponieważ jednak niniejsze opracowanie koncentruje się na sytuacji w jednostkach wiejskich ten wątek analizy nie jest tutaj rozwijany.

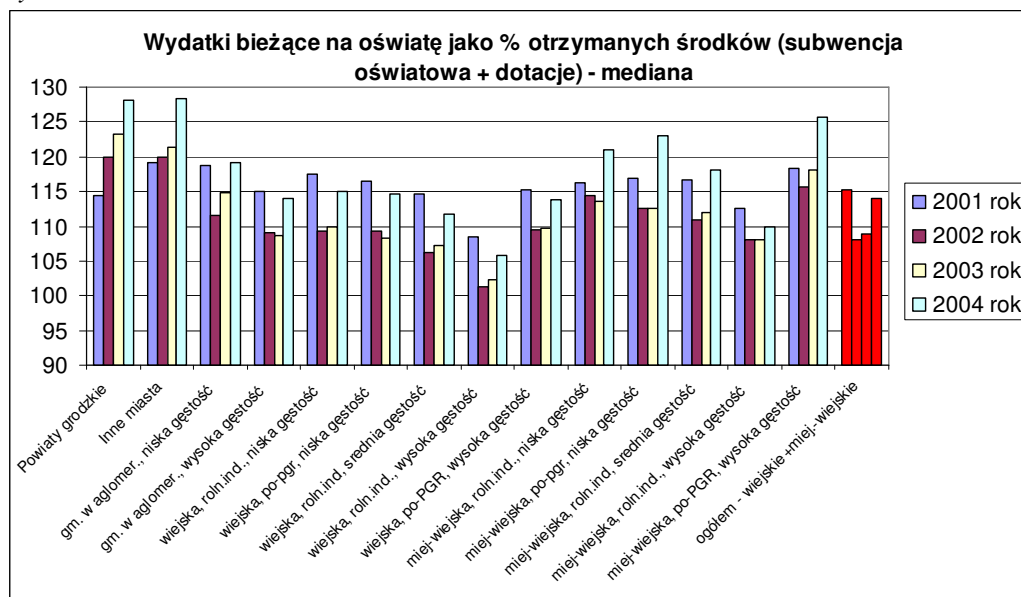
obraz trendu zmian (co odbija ogólną prawidłowość, iż różnego rodzaju dotacje stanowią bardzo niewielką część źródeł finansowania wydatków bieżących na oświatę). W 2002 skala „dokładania” do zadań oświatowych wzrosła w miastach (zwłaszcza w miastach na prawach powiatu wzrost ten był bardzo znaczący), a spadła – i to bardzo znacznie – w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. 2003 to dalszy wzrost obciążeń budżetów gmin miejskich, natomiast w jednostkach wiejskich i miejsko-wiejskich sytuacja była bardziej skomplikowana. Mniej więcej w połowie spośród wyróżnionych typów gmin „dopłaty” pozostały na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, a w połowie wzrosły. W końcu rok 2004 to większe zaangażowanie środków własnych w finansowanie oświaty we wszystkich typach gmin.

Znaczące są różnice w skali „dopłat ze środków własnych” pomiędzy typami gmin. Ogólnie rzecz biorąc wysiłek ten przybiera większą skalę w gminach rzadko zaludnionych, o rzadkiej sieci osadniczej niż w gminach z dużą gęstością zaludnienia. Nie jest to zaskakujące, skoro w chwili obecnej algorytm alokacji subwencji oświatowej nie zawiera w zasadzie żadnych preferencji dla tych gmin, w których koszty wykonywania zadań oświatowych muszą być z natury najwyższe. Nie wszystkie zróżnicowania są jednak tak łatwe do wytłumaczenia. Dlaczego na przykład stosunkowo znaczne środki własne dokładają akurat gminy leżące w strefie podmiejskiej głównych aglomeracji? Przyjrzyjmy się więc czynnikom wyjaśniającym wielkość dopłat do środków z subwencji, przyjmując ten sam zestaw zmiennych wyjaśniających co w prezentowanych wyżej modelach wyjaśniających łączną wielkość wydatków bieżących na oświatę. Wyniki takiej analizy przedstawione są w tabeli 10.

Rysunek 11.



Rysunek 12.



Czynniki wyjaśniające stopień dofinansowywania zadań oświatowych ze środków własnych są podobne do tych wyjaśniających wielkość wydatków na 1 ucznia. Podsumować je można następująco:

- mniej dokładają te gminy, które dostają więcej środków w przeliczeniu na 1 ucznia,
- więcej dokładają te, które mają większe potrzeby, przy czym najistotniejszą zmienną wyjaśniającą są tu wydatki na dowożenie uczniów do szkół
- więcej dokładają te, które na to stać, to znaczy te, których dochody własne na 1 mieszkańca są najwyższe.

Tabela 10. Czynniki wyjaśniające wielkość wydatków bieżących na oświatę w stosunku do otrzymywanej subwencji ogólnej

	Wszystkie gminy				Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Współczynniki korelacji Pearsona								
Wydatki na dowożenie	+0,17	+0,06	+0,05	+0,07	+0,26	+0,24	+0,22	+0,26
Wielkość oddziałów szk.	-0,11				-0,23	-0,22	-0,20	-0,13
Uczniów na nauczyciela	-0,20	-0,18	-0,20	-0,18	-0,23	-0,24	-0,26	-0,23
Subwencja na 1 ucznia	-0,15	-0,32	-0,30	-0,29	-0,17	-0,39	-0,40	-0,37
Zamożność	+0,36	+0,37	+0,45	+0,44	+0,35	+0,35	+0,43	+0,42
Model regresji z wieloma zmiennymi wyjaśniającymi								
R	0,49	0,54	0,58	0,58	0,61	0,70	0,72	0,69
Wydatki na dowożenie	+0,15	+0,10	+0,07	+0,12	+0,31	+0,31	+0,27	+0,28
Wielkość oddziałów szk.					-0,29	-0,29	-0,25	-0,22
Uczniów na nauczyciela	-0,22	-0,20	-0,22	-0,22	-0,15	-0,14	-0,16	-0,17
Subwencja na 1 ucznia	-0,23	-0,37	-0,37	-0,33	-0,43	-0,55	-0,50	-0,49
Zamożność	+0,37	+0,35	+0,43	+0,42	+0,34	+0,29	+0,38	+0,37

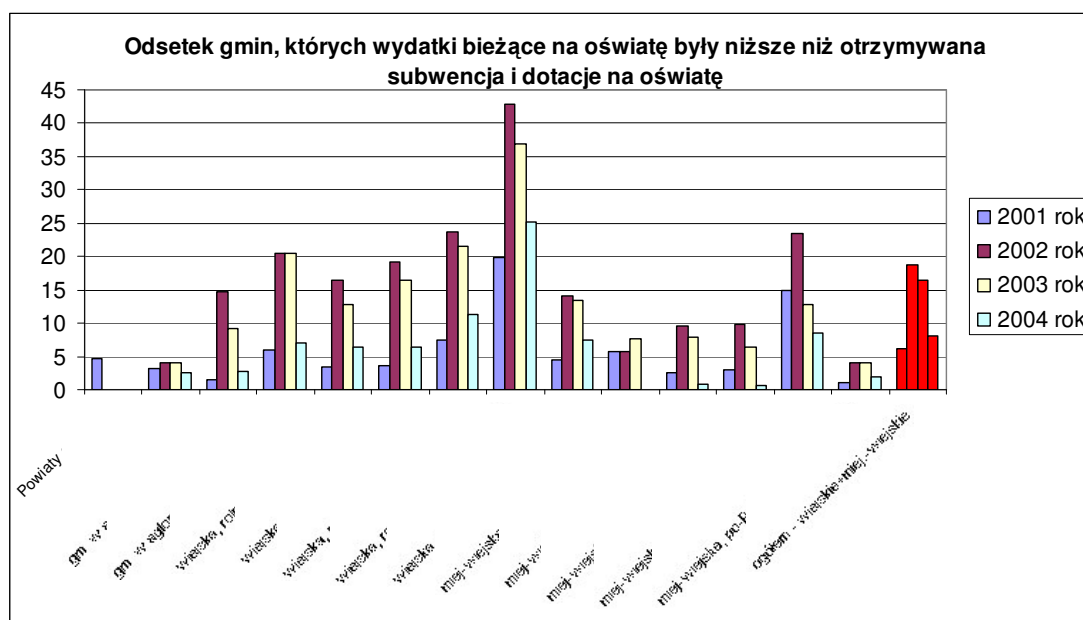
Uwaga: puste miejsca oznaczają brak związku istotnego na poziomie 0.01.

Wszystko to sugeruje, że sposób alokacji subwencji jest daleki od doskonałości. W szczególności wiąże się to z obserwacją, że gminy, w których obiektywne warunki najbardziej wpływają na podniesienie kosztów wykonywania zadań, nie otrzymują w związku z tym wystarczającej rekompensaty i zmuszone są do większego dofinansowania szkół ze

środków własnych. Przy czym jak wiemy z poprzednio prezentowanych analiz, dość często są to gminy stosunkowo ubogie.

Nieco wyżej zauważyliśmy, że we wszystkich typach gmin dominują takie, które dokładają środki własne do środków pochodzących z subwencji oświatowej. Rzecz jasna nie oznacza to, że nie ma w ogóle jednostek, w których sytuacja jest odwrotna, tzn. w których wydatki na oświatę są niższe od otrzymywanych subwencji i dotacji.

Rysunek 13.



Jak widzimy na rysunku 13, sytuacja taka najczęściej miała miejsce w 2002 roku, ale zdarzała się też w pozostałych latach. Taka „nadwyżka” środków pochodzących z subwencji oświatowej i dotacji na finansowanie zadań bieżących w oświacie za wyjątkiem roku 2001 pojawiała się znacznie częściej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich niż w miastach. Była także zdecydowanie częstsza w gminach o stosunkowo dużej gęstości zaludnienia (przede wszystkim zlokalizowanych w Polsce południowo-wschodniej), a rzadsza w rzadko zaludnionych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Polski północno-wschodniej. Interpretacja tego wyraźnego na rysunku „komina” nie jest oczywista. Z jednej strony sugeruje to, że algorytm alokacji subwencji faworyzował gminy z dużą gęstością zaludnienia w stosunku do gmin rzadko zaludnionych. Z drugiej strony, jak pamiętamy z rozdziału 3.1. niniejszego raportu, gminy należące do tego typu (typ 104), należą do najuboższych w kraju. Oszczędzanie na subwencji oświatowej mogło być tam elementem szerszego programu oszczędzania „na czym się tylko da”.

Skoro skala dopłat gminnych do subwencji oświatowej nie maleje, oznacza to, że (wspomniany w rozdziale 3.3) wzrost wartości wskaźników wydatkowych na 1 ucznia nie wynika raczej z większego komfortu wykonywania zadań oświatowych. Pozostającym wyjaśnieniem jest zatem wzrost wydatków na płace nauczycieli wynikający z osiągania wyższych stopni awansu zawodowego i obowiązkowych podwyżek płac. Jednoczesne utrzymywanie odpowiedzialności gmin za wykonywanie zadań oświatowych i rzeczywistego braku wpływu na zatrudnienie i płace nauczycieli jest nielogiczne i na dłuższą metę musi prowadzić do powtarzających się cyklicznie sytuacji kryzysowych w zakresie finansowania

oświaty. Rekomendowanym rozwiązaniem jest rozluźnienie rygorów w tym zakresie wynikających z Karty Nauczyciela i innych przepisów prawnych. Interesujące byłoby także bliższe przyjrzenie się przykładom brytyjskim czy skandynawskim gdzie płace nauczycieli są przedmiotem negocjacji między związkami samorządów lokalnych i związkami zawodowymi nauczycieli.

Zmiany subwencji

Zgodnie z algorytmem podziału subwencji ogólnej obowiązującym do 2004 roku, wielkość subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia nie mogła się drastycznie zwiększać ani zmniejszać z roku na rok. I tak na przykład w 2002 roku wynikowa subwencja nie mogła być niższa niż 95% ani wyższa niż 112% kwoty w roku bazowym. Okazuje się jednak, że w pojedynczych (wprawdzie nielicznych) przypadkach zmiany były znacznie większe. Znaczniejsze zwiększenie otrzymywanej sumy mogło wynikać z rozdziału rezerwy subwencji oświatowej. Z kolei zarówno spadek jak i wzrost mogły się wiązać ze zmianą liczby uczniów uczęszczających do szkół w kolejnych latach. Ekstremalne wartości tych zmian pokazują tabele 11-13 (w ujęciu bezwzględny) oraz tabele 14-16 (w przeliczeniu na 1 ucznia).

Tabela 11. Subwencja oświatowa w 2002 jako % subwencji w 2001 – największe zmiany wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

największy spadek		największy wzrost	
Suwałki (podl.)	83,35	Nowosolan (łódz.)	154,67
Mrągowo (warm-maz.)	85,49	Stargard Szczec. (Zach.pom.)	151,76
Żołyń (podk.)	87,36	Ciechocin (kuj.pom.)	148,17
Wąsosz (dolnośl.)	87,74	Trzciana (małop.)	140,01
Chojnów (dolnośl.)	87,94	Trzcianne (podl.)	139,59
Lubin (dolnośl.)	88,28	Kluki (łódz.)	136,59
Zgorzelec (dolnośl.)	88,5	Osiek (małop.)	136,14
Orla (podl.)	91,16	Gizałki (wielkop.)	134,83
Trzebinia (małop.)	91,2	Lesznów (mazow.)	133,31
Pasym (warm-maz.)	91,27	Pęcław (dolnośl.)	133,12
Solec n. Wisłą (mazow.)	91,46	Liw (mazow.)	133,05
Bolesław (małop.)	91,54	Czemierniki (lubel.)	133,05
Nowinka (podl.)	91,59	Raciechowice (małop.)	132,61
Gorzyce (podk.)	91,63	Konstantynów (lubel.)	132,47
Chodzież (wielkop.)	91,74	Maszewo (Zach.-pom.)	132,36
Stawiguda (warm-maz.)	91,89	Rejowiec (lubel.)	131,83

Tabela 12. Subwencja oświatowa w 2003 jako % subwencji w 2002 – największe zmiany wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

Największy spadek		Największy wzrost	
Suraż (podl.)	81,9	Skwierzyna (lubus.)	166,77
Lubrza (lubus.)	82,22	Gnojno (święt.)	135,08
Nowosolan (łódz.)	86,38	Wadowice GRN (podk.)	134,76
Trzcianne (podl.)	86,57	Chełm (lubel.)	130,62
Stargard Szczec. (Zach.-pom.)	87,12	Puńsk (podl.)	130,29
Reńska Wieś (opól.)	87,62	Ziębice (dolnośl.)	130,18
Dębowa Kłoda (lubel.)	88,07	Lubicz (kuj.pom.)	128,86
Brenna (śląsk.)	88,42	Lelkowo (warm-maz.)	128,52
Kleszczelce (podl.)	88,45	Stare Czarnowo (Zach.-pom.)	128,1
Krempna (podk.)	89,35	Starogard Gdański (pomor.)	128,02
Gawłuszowice (podk.)	89,55	Płońsk (mazow.)	127,86
Orla (podl.)	90,28	Łława (warm-maz.)	127
Czyże (podl.)	91,6	Paszowice (dolnośl.)	125,9
Dubicze Cerkiewne (podl.)	92,38	Rypin (kuj.pom.)	125,57
Ciechocin (kuj.pom.)	92,72	Krajenka (wielkop.)	125,55
Tuczna (lubel.)	93,02	Siemiatycze (podl.)	125,08

Tabela 13. Subwencja oświatowa w 2004 jako % subwencji w 2003 – największe zmiany wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich

Największy spadek		Największy wzrost	
Sejny (podl.)	71,27	Malbork (pomor.)	148,29
Sadki (kuj.pom.)	82,08	Radomsko (łódz.)	133,6
Ziębice (dolnośl.)	82,81	Strzelno (kuj.pom.)	132,17
Drawno (Zach.-pom.)	85,42	Piszczac (lubel.)	128,86
Jemielno (dolnośl.)	87,66	Tomaszów Lub. (lubel.)	126,58
Dziwnów (Zach.-pom.)	88,05	Chełm (lubel.)	123,99
Nowe Miasto n. Pilicą (mazow.)	88,08	Mirsk (dolnośl.)	122,52
Siemiatycze (podl.)	88,09	Chociwel (Zach.-pom.)	122,38
Pełczyce (Zach.-pom.)	88,13	Sitkówka-Nowiny (święt.)	121,19
Kunów (święt.)	88,66	Stupsk (mazow.)	120,97
Darłowo (Zach.-pom.)	89,43	Ruciane Nida (warm.-maz.)	119,12
Czerwin (mazow.)	89,55	Skarżysko Kościelne (święt.)	118,92
Wyszogród (mazow.)	89,81	Kutno (łódz.)	118,77
Chmielnik (święt.)	89,83	Wyszki (podl.)	118,75
Świerzawa (dolnośl.)	89,91	Rypin (kuj.pom.)	118,14
Rydzyzna (wielkop.)	90,01	Olszanka (mazow.)	117,67

Tabela 14. Największe zmiany subwencji oświatowej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w roku 2002 w porównaniu z 2001 (w złotych na 1 ucznia)

Wzrost subwencji			Spadek subwencji		
	typ	Zmiana		Typ	Zmiana
Stargard Szczec. (Zach.-pom.)	1	+2315	Żołynia (podk.)	2	-919
Dzierżonów (dolność.)	105	+1855	Wągrowiec (wielko.)	105	-660
Kłodzko (dolność.)	105	+1668	Suwałki (podl.)	101	-632
Ciechocin (kuj.-pom.)	103	+1284	Mrągowo (warm-maz.)	102	-614
Nowosolan (łódz.)	1	+1246	Hajnówka (podl.)	101	-598
Trzcianne (podl.)	101	+1183	Płaska (podl.)	101	-564
Trzciana (małop.)	104	+1100	Olszanica (podk.)	105	-556
Malbork (pomor.)	105	+1081	Nowinka (podl.)	101	-529
Gizałki (wielko.)	103	+990	Skarżysko Kościelne (święt.)	104	-514

Tabela 15. Największe zmiany subwencji oświatowej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w roku 2003 w porównaniu z 2002 (w złotych na 1 ucznia)

Wzrost subwencji			Spadek subwencji		
	typ	Zmiana		Typ	Zmiana
Nowogród Bobrz. (lubus.)	202	+2116	Sejny (podl.)	101	-1284
Skwierzyna (lubus.)	202	+2072	Malbork (pomor.)	105	-1253
Gródek (podl.)	102	+1810	Dubicze Cerk. (podl.)	101	-801
Nowy Kawęczyn (łódz.)	101	+1735	Suraz (podl.)	201	-789
Sulmierzyce (łódz.)	103	+1708	Nowosolan (łódz.)	1	-781
Szepietowo (podl.)	103	+1685	Kłodzko (dolność.)	105	-702
Dobromierz (dolność.)	1	+1665	Lubrza (lubus.)	102	-622
Przeworsk (podk.)	104	+1604	Stargard Szczec. (Zach-pom.)	1	-558
Filipów (podl.)	101	+1572	Trzcianne (podl.)	101	-460
Kościerzyna (pomor.)	103	+1552	Brenna (Śląsk.)	104	-453

Tabela 16. Największe zmiany subwencji oświatowej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w roku 2004 w porównaniu z 2003 (w złotych na 1 ucznia)

Wzrost subwencji			Spadek subwencji		
	typ	Zmiana		Typ	Zmiana
Platerówka (dolność.)	105	+2165	Sejny (podl.)	101	-3442
Piszczac (lubel.)	103	+1182	Siemiatycze (podl.)	101	-1635
Kowalewo Pom. (kuj.-pomor.)	203	+1041	Dobromierz (dolność.)	1	-1310
Chociwel (Zach.pom.)	202	+962	Gródek (podl.)	102	-1282
Mirsk (dolność.)	201	+875	Przeworsk (podk.)	104	-1200
Radomsko (łódz.)	103	+853	Filipów (podl.)	101	-1162
Skarżysko Kośc. (święt.)	104	+852	Szepietowo (podl.)	103	-1143
Wyszki (podl.)	101	+833	Sulmierzyce (łódz.)	103	-1071
Kazimierz Dolny (lubel.)	203	+822	Kłodzko (dolność.)	105	-1057
Stupsk (mazow.)	103	+778	Kościerzyna (pomor.)	103	-898

Analiza wyników egzaminów szkolnych na terenach wiejskich

Uwagi wstępne

- Analiza została przeprowadzona na podstawie przeciętnych gminnych wyników sprawdzianu szóstoklasistów oraz egzaminu gimnazjalnego w latach 2002-2004
- W badaniach posłużono się dwoma rodzajami miernika jakości edukacyjnej. W przypadku osiągnięć szacowanych w podziale na rodzaje egzaminów (egzamin szóstoklasistów, egzamin matematyczno-przyrodniczy w gimnazjum oraz egzamin humanistyczny w gimnazjum) miernik był obliczany w następujący sposób:
 - Przeciętne gminne wyniki poszczególnych rodzajów egzaminów w kolejnych latach przekształcono w ten sposób by ich średnie arytmetyczne dla całej populacji gmin w Polsce wynosiły 100. Otrzymano w ten sposób trzy częściowe wskaźniki dla sprawdzianu szóstoklasistów, trzy dla części matematyczno-przyrodniczej oraz trzy dla części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego.
 - W ramach poszczególnych typów egzaminów obliczono średnią ze wskaźników otrzymanych dla wszystkich lat. W ten sposób otrzymano trzy miary, po jednej dla każdego rodzaju egzaminu, które następnie poddano ponownej standaryzacji tak, aby ogólnopolska średnia arytmetyczna każdej z nich była równa 100. Tak otrzymano **miernik 1a, 1b i 1c**, odpowiednio dla osiągnięć gminy na poziomie szkoły podstawowej, matematyczno-przyrodniczego testu gimnazjalnego, oraz humanistycznego testu gimnazjalnego

Ponadto w badaniach opartych na analizie regresji posłużono się syntetycznym miernikiem jakości edukacji gminy, obliczonym na następujący sposób:

- Dla każdej gminy obliczono średnią arytmetyczną z trzech miar opisujących osiągnięcia w poszczególnych typach egzaminów (1a, 1b, 1c).
- Tak otrzymany wskaźnik syntetyczny standaryzowano tak, by jego wartość średnia dla wszystkich gmin była równa 100. Otrzymano w ten sposób **miernik 2**, obrazujący ogólną jakość edukacji w gminie

W konstrukcji miernika 2 przyznano równą wagę wszystkim trzem rodzajom egzaminu. Oznacza to, że osiągnięcia uczniów gimnazjów (dzielące się na wynik egzaminu matematyczno-przyrodniczego oraz humanistycznego) mają dwukrotnie większy wpływ na jego wartość niż wyniki sprawdzianu w szkole podstawowej.

- Należy pamiętać, że kategorie gmin uwzględnione w zastosowanej typologii (patrz cz. 1 raportu) mają charakter umowny. Aczkolwiek przynależność do poszczególnych kategorii jest weryfikowana za pomocą szeregu wskaźników statystycznych, wiele istotnych cech gmin pozostaje nieuwzględnionych. Dla przykładu, miernik intensywności sieci osadniczej nie bierze pod uwagę czynników przyrodniczych (lasy,

jeziora) wpływających na czas dojazdu do szkół. Kategoria gmin popegeerowskich, oparta na strukturze własności gruntów rolnych z 1992 r., nie umożliwia odróżnienia byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej od innych państwowych form własności, np. spółdzielni rolniczych, itd.

- Wstępna analiza danych wykazuje, że, wbrew obiegowym opiniom, wyniki egzaminów nie upoważniają do mówienia o „przepaści edukacyjnej” między poszczególnymi kategoriami gmin oraz regionami Polski. Biorąc pod uwagę zarówno wyniki sprawdzianu szóstoklasistów jak test gimnazjalny, gmina z o najniższym wskaźniku jakości edukacyjnej osiągnęła ok. 62% przeciętnej ogólnopolskiej, podczas gdy najlepsza – ok. 128%. To duża rozpiętość, jednak przeciętnie wynik gminy różni się od średniej tylko o ok. 7 punktów (6,71) procentowych⁹. Różnice w osiągnięciach uczniów z różnych gmin nie są więc, poza wyjątkami, dramatyczne, choć z drugiej strony są na tyle duże, że warto zastanowić się nad ich przyczynami.

Wyniki egzaminów zewnętrznych według rodzaju (stopnia urbanizacji) gminy

Tabela 17. Wyniki egzaminów szkolnych według rodzaju gminy (mierniki 1a, 1b i 1c)

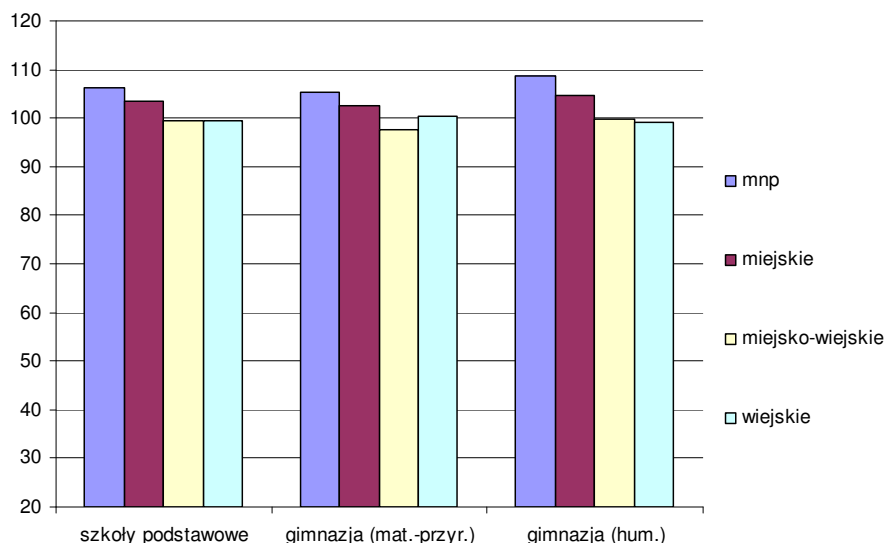
Kategoria gmin	Wyniki egzaminu w szkołach podstawowych	Wyniki egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjach	Wyniki egzaminu humanistycznego w gimnazjach
Gminy wiejskie	99,39	100,25	99,08
Gminy miejsko-wiejskie	99,49	97,65	99,63
Gminy miejskie (bez MNP)	103,52	102,52	104,63
MNP	106,26	105,34	108,50

Jak wynika z tabeli 17, przeciętne wyniki egzaminów w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich różniły się tylko nieznacznie. Jeśli chodzi o rezultaty sprawdzianu szóstoklasistów o raz humanistyczną część egzaminu gimnazjalnego, gminy miejsko-wiejskie uzyskiwały w latach 2002-2004 wyższe przeciętne wyniki niż gminy wiejskie, jednak różnica wyniosła zaledwie, odpowiednio, 0,1 oraz 0,5 procent i w obu wypadkach należy uznać ją za statystycznie nieistotną (potwierdzają to testy istotności). Odmienne zjawisko obserwujemy dla wyników części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, gdzie przeciętne osiągnięcia w gminach wiejskich są o 2,6%, a więc znacząco, wyższe niż w gminach miejsko-wiejskich.

We wszystkich trzech rodzajach egzaminu najwyższe średnie wyniki są osiągane w gminach miejskich. Zgodnie z oczekiwaniami najlepiej wypadają miasta na prawach powiatu (od 5,3% do 8,5% powyżej średniej ogólnopolskiej), jednak również w mniejszych jednostkach miejskich wyniki są zauważalnie wyższe niż na obszarach wiejskich. Przewaga miast nad pozostałymi rodzajami gmin jest szczególnie widoczna w wynikach części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego. Najmniejsza różnica między miastem i wsią występuje natomiast w gimnazjalnym teście matematyczno-przyrodniczym.

⁹ Tyle wynosi odchylenie standardowe wartości miernika 2

Rys. 14. Przeciętne wyniki szkolne (miernik 1 a,b,c) w gminach wg stopnia urbanizacji (ogólnopolska średnia gmin=100)



Przeciętne wyniki egzaminów szkolnych według kategorii wyróżnionych w typologii gmin (mierniki 1a, 1b, 1c)

Tabela 18. Mierniki 1a, 1b, i 1c według kategorii gmin

Kategoria gmin	Przeciętny gminny wynik egzaminu w szkołach podstawowych	Przeciętny gminny wynik egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjach	Przeciętny gminny wynik egzaminu humanistycznego w gimnazjach
Aglomeracja, niska lub przeciętna gęstość	100,54	98,88	99,71
Aglomeracja, wysoka gęstość	103,57	102,98	104,79
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, niska gęstość	99,22	102,08	97,08
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość	99,60	102,66	99,19
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, wysoka gęstość	101,52	102,88	102,78
Gminy wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość	93,80	91,34	93,13
Gminy wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość	96,54	91,55	96,04
Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, niska gęstość	100,38	98,77	98,38
Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość	99,78	101,07	100,41
Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, wysoka gęstość	102,90	102,66	104,71
Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość	95,51	90,82	95,63
Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość	98,86	93,52	97,69
Wszystkie gminy	100	100	100

Porównanie średnich wyników egzaminów w poszczególnych kategoriach gmin może prowadzić do wniosku, że przynależność do każdej z nich ma istotny wpływ na lokalny poziom edukacji. I tak:

- Gminy położone w ramach aglomeracji osiągają, średnio rzecz biorąc lepsze wyniki niż te na prowincji.

- Gminy o intensywnej sieci osadniczej wypadają lepiej niż rzadko zaludnione.
- Gminy, w których znaczna część (ponad 1/3) gruntów rolnych należała w przeszłości do państwa (umownie nazwane popegeerowskimi) mają zdecydowanie niższe osiągnięcia edukacyjne niż gminy z historycznie ugruntowaną dominacją rolnictwa indywidualnego

Oczywiście, ryzykownie byłoby przypisywać zauważone różnice w poziomie edukacji tylko powyższym trzem czynnikom. Mają one wpływ na zróżnicowanie wielu zjawisk społeczno-gospodarczych w Polsce i, jak widać, edukacja nie jest pod tym względem wyjątkiem. Jednak oddziaływanie struktury własności rolnej, bliskości miasta, czy gęstości zaludnienia na osiągnięcia szkół nie ma charakteru bezpośredniego, a raczej odbywa się przez powiązanie z szeregiem innych, bliższych edukacji cech gmin i lokalnych społeczności. Ocena bezpośredniego wpływu różnych czynników na efektywność edukacji w gminach będzie przedmiotem części 4 niniejszego rozdziału. Wcześniej natomiast, w częściach 3.3.1-3.3.3, przedstawiona jest wstępna interpretacja różnic występujących między poszczególnymi kategoriami gmin, zdefiniowanymi na początku raportu.

W odniesieniu do tych ogólnych kategorii, interesujący jest ich udział wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich osiągających najlepsze i najgorsze wyniki edukacyjne. Jeśli wziąć pod uwagę syntetyczną miarę jakości edukacji w latach 2002-2004 (miernik 2), to wśród 50 najlepszych gmin 13 należy do dużych aglomeracji, natomiast aż 28, czyli ponad połowę, stanowią jednostki prowincjonalne, o dominującym sektorze indywidualnym w rolnictwie i przeciętnej bądź niskiej intensywności sieci osadniczej. Wśród najlepszych znalazła się tylko jedna gmina, w której więcej niż 1/3 gruntów rolnych pozostawała w 1992 r. w rękach państwa (gmina Cisna).

Tabela 19. Najlepsze i najgorsze gminy wiejskie i miejsko-wiejskie

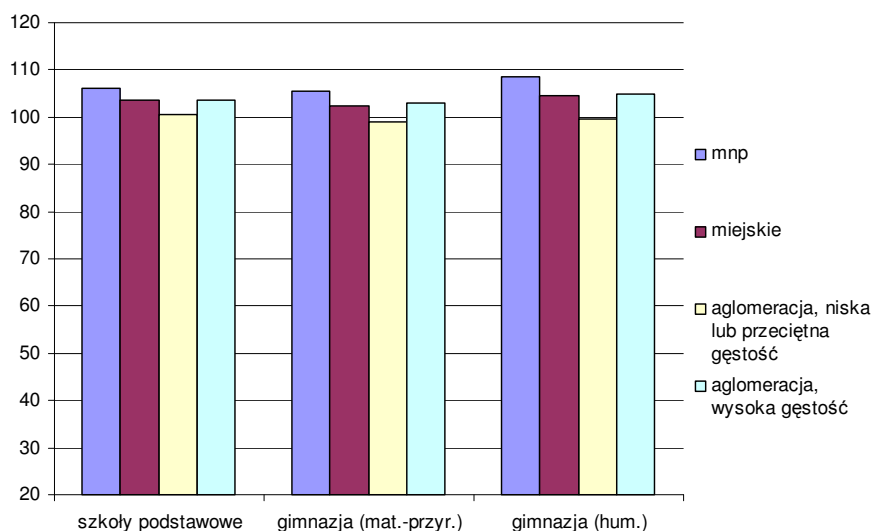
Kategoria gmin	Liczba gmin wśród	
	50 najlepszych	50 najgorszych
Aglomeracja, niska lub przeciętna gęstość	3	-
Aglomeracja, wysoka gęstość	10	1
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, niska gęstość	8	6
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość	20	1
Gminy wiejskie, prowincja, indywidualne, wysoka gęstość	6	-
Gminy wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość	1	14
Gminy wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość	-	18
Miejsko-wiejskie, prowincja, indywidualne, przeciętna gęstość	2	1
Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, niska gęstość	-	5
Miejsko-wiejskie, prowincja, PGR, przeciętna lub wysoka gęstość	-	4

Bardziej jednoznaczny charakter ma rozkład 50 gmin osiągających najgorsze wyniki edukacyjne. Aż 41 z nich to gminy popegeerowskie, zarówno wiejskie, jak miejsko-wiejskie, zaś kolejne 6 to jednostki o szczególnie rozproszonej sieci osadniczej. Wśród najgorszych znalazła się też jednak gmina położona na terenie aglomeracji – Dobra Szczecińska, która tak niską pozycję „zawdzięcza” przede wszystkim wynikom testów gimnazjalnych. Gdyby brać pod uwagę wyłącznie szkoły podstawowe, jej osiągnięcia stanowią ok. 96% średniej ogólnopolskiej, są więc „przyzwoite”.

Położenie w aglomeracji

Zgodnie z oczekiwaniami, położenie gminy w bezpośrednim sąsiedztwie dużego miasta korzystnie wpływa na przeciętne oczekiwane wyniki edukacyjne. Należy sądzić że dzieje się tak dlatego, że gminy te stanowią w istocie część pobliskiej metropolii, a osadnictwo w nich ma charakter miejski, rezydencjalny. Ludność zamieszkała na terenach podmiejskich cechuje na ogół, w porównaniu do pozostałych terenów wiejskich, wysoki poziom wykształcenia (potwierdzają to testy na różnicę średniego poziomu wykształcenia w tych grupach gmin) i stosunkowo wysoki status społeczny. Warto zwrócić uwagę że średnie wyniki egzaminów w gminach podmiejskich są znacząco wyższe niż średnia ogólnopolska tylko dla podgrupy gmin o wysokiej gęstości sieci osadniczej, a więc będących de facto częścią organizmów miejskich. Gminy położone w pobliżu dużych miast, ale rzadko zaludnione osiągają na ogół wyniki w okolicach średniej krajowej lub nawet, w przypadku egzaminu gimnazjalnego, nieco niższe.

Rys. 15. Przeciętne wyniki szkolne (miernik 1 a,b,c) w gminach miejskich i należących do aglomeracji (ogólnopolska średnia gmin=100)

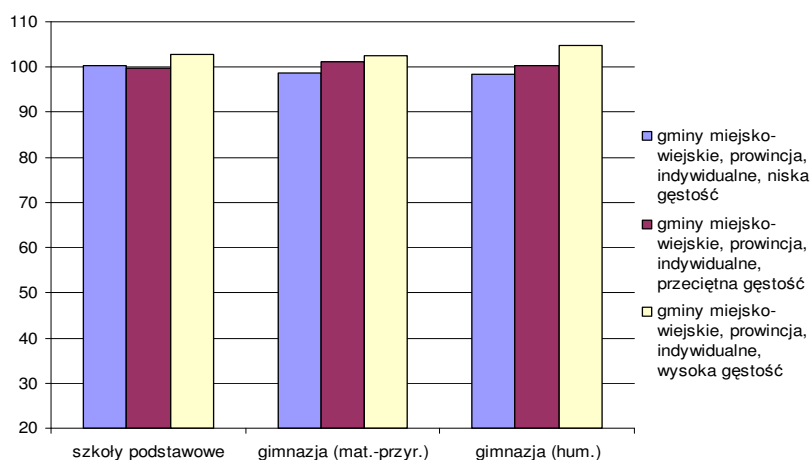
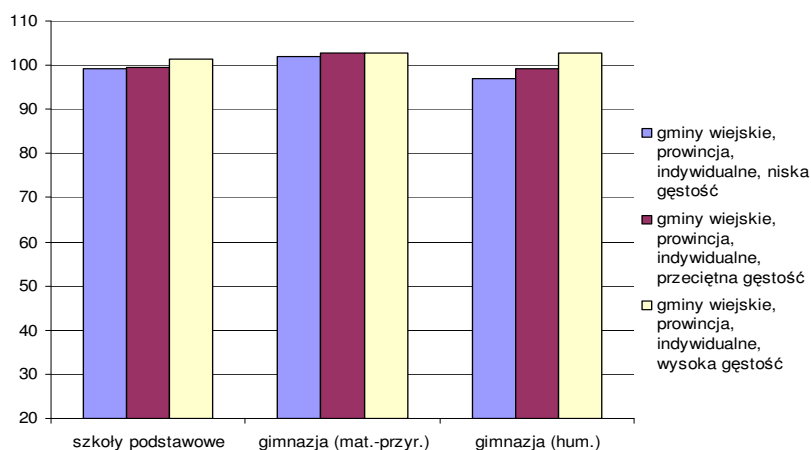


Intensywność sieci osadniczej

Podobnie jak dla gmin położonych w aglomeracji, także na „prowincji” przeciętne osiągnięte wyniki edukacyjne rosną wraz ze wzrostem intensywności sieci osadniczej. Dotyczy to zarówno terenów popegeerowskich, jak i tych z dominującym rolnictwem indywidualnym. Przykładowo, gminy wiejskie poza aglomeracjami, o dominującym rolnictwie indywidualnym i niskiej gęstości zaludnienia osiągnęły przeciętny wynik sprawdzianu szóstoklasistów równy 99,22 a więc nieco niższy od średniej ogólnopolskiej. Gminy o podobnej charakterystyce, ale o przeciętnej gęstości sieci osiągnęły wynik testu równy 99,60, zaś te o wysokiej intensywności sieci osadniczej – 101,5, a więc o 1,5% powyżej średniej uwzględniając wszystkie polskie gminy. Podobna prawidłowość rysuje się dla wyników pozostałych typów egzaminów, zarówno w grupie gmin wiejskich, jak miejsko-wiejskich. W tej drugiej grupie wyjątek stanowią wyniki sprawdzianu szóstoklasistów które są nieco wyższe dla obszarów o niskiej intensywności sieci osadniczej niż dla przeciętnie zaludnionych, co nie zmienia faktu, że najwyższe średnie wyniki odnotowuje się w gminach o najwyższej gęstości zaludnienia.

Ważną kwestią jest na ile te obserwowane różnice wynikają w istocie z utrudnień w organizacji sieci szkolnej i problemów z zapewnieniem wysokiego poziomu edukacji w gminach o rzadkiej i rozproszonej sieci osadniczej, na ile zaś np. z faktu że gminy o większej intensywności sieci osadniczej często charakteryzują się również wyższym poziomem zamożności kapitału ludzkiego dorosłych mieszkańców (świadczą o tym np. istotne statystycznie różnice w przeciętnym wykształceniu mieszkańców). Trzeba wziąć pod uwagę że typologia gmin zastosowana w niniejszym opracowaniu, jest, jak każda typologia, znacznym uproszczeniem rzeczywistości. Gminy należące do kategorii „prowincjonalne” różnią się między sobą wieloma nieuwzględnionymi w typologii czynnikami – np. odległością oraz jakością połączenia drogowego z ośrodkiem miejskim. Pełniejsza odpowiedź na pytanie o wpływ sieci osadniczej na jakość edukacji będzie udzielona w punkcie 4, w którym przedstawione będą wyniki analizy regresji, która to metoda pozwala na zbadanie jednoczesnego (niezależnego) wpływu różnych czynników na wyniki szkolne.

Rys. 16. Przeciętne wyniki szkolne (miernik 1 a,b,c) a gęstość sieci osadniczej (ogólnopolska średnia gmin=100)

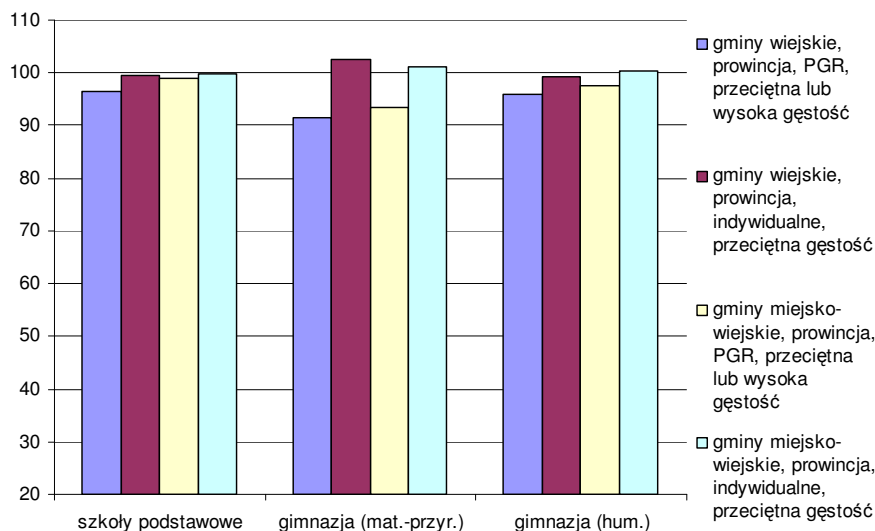


Tereny popegeerowskie

Na podstawie wyników badania można jednoznacznie stwierdzić, że tereny obciążone spuścizną państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej są jednocześnie szczególnie upośledzone pod względem jakości edukacyjnej. Różnica między przeciętnymi osiągnięciami

słabo zaludnionych gmin wiejskich o charakterze popegeerowskim a wynikami podobnych gmin wiejskich z dominującym sektorem rolnictwa indywidualnego wynosiła ok. 6,5 punktów (% w stosunku do średniej) dla sprawdzianu szóstoklasistów, ponad 11 punktów dla egzaminu matematyczno-przyrodniczego w gimnazjach oraz ok. 4 punkty dla egzaminu humanistycznego w gimnazjach.

Rys. 17. Przeciętne wyniki szkolne (miernik 1 a,b,c) a spuścizna PGR-ów (ogólnopolska średnia gmin=100)



Szczególnie niskie wyniki gmin popegeerowskich w teście matematyczno-przyrodniczym są tym bardziej zastanawiające, że jak wspomniano poprzednio, test ten wypadł na obszarach wiejskich zaskakująco dobrze, średnio rzecz biorąc zaledwie o ok. 2 punkty gorzej niż w gminach miejskich (nie licząc MNP).

Należy wskazać na dwojakiemu rodzaju możliwe przyczyny słabości edukacyjnej gmin popegeerowskich. Po pierwsze, społeczności tych gmin są w większym stopniu niż gdzie indziej dotknięte przez patologie związane z długotrwałym bezrobociem i złą sytuacją materialną rodzin. Wykazują też szczególnie silny brak przystosowania do reguł rynkowej gospodarki oraz akceptacji otaczającej je rzeczywistości, której elementem jest także szkoła. Wreszcie, byli robotnicy PGR-ów to przeważnie ludzie niewykształceni i nie przywiązujący do wykształcenia szczególnej wagi. Zatem w porównaniu z innymi obszarami, na terenach popegeerowskich możemy się spodziewać relatywnie niskiej motywacji dzieci do nauki, niewielkiego rodzinnego (domowego) kapitału edukacyjnego oraz braku pozytywnych przykładów rozwoju (kariery) związanej z edukacją.

Drugą potencjalną przyczyną niskich osiągnięć może być słabość instytucji szkoły na terenach popegeerowskich, wyrażająca się niskimi kwalifikacjami nauczycieli, złym wyposażeniem, problemami z siecią szkolną, dowożeniem uczniów, itp..

Tabela 20. Przeciętne wartości wybranych zmiennych w grupie gmin wiejskich (dotyczy łącznie szkół podstawowych i gimnazjów)

Zmienna	Gminy poPGR	Gminy z rolnictwem indywidualnym
Jakość edukacji (miernik 2)	94,18	100,90
% populacji z wyższym wykształceniem (2002)	3,8%	4,1%
% populacji ze średnim wykształceniem (2002)	20,7%	21,0%
Dochody własne gminy wraz z podatkiem dochodowym per capita (2001-2003)	617,43	471,87
Wydatki bieżące na edukację w przeliczeniu na ucznia (2001-2003)	3858,57	3771,95
Wydatki bieżące na edukację w stosunku do otrzymanej subwencji (2001-2003)	116,56%	112,34%
Wydatki na zasiłki i pomoc w naturze per capita (2002-2003)	100,64	70,90
Wydatki gminy na zasiłki i pomoc w naturze w stosunku do dochodów własnych +PI+CIT (2002-2003)	18,5%	18,5%
Udział nauczycieli mianowanych w kadrze (2002)	74,5%	74,4%
Udział nauczycieli dyplomowanych w kadrze (2002)	4,6%	5,1%
Liczba szkół podstawowych zlikwidowanych do 2003 r. w stosunku do stanu z 1996 r.	31,8%	21,5%
Przeciętna liczebność oddziału szkolnego (2001-2003)	20,2	19,8
Zmiana przeciętnej liczebności oddziału szkolnego (2003 r. w porównaniu do 1996 r.)	-0,04	-0,6
Przeciętna liczba uczniów przypadających na nauczyciela (2001-2002)	13,4	12,9
Przeciętne wydatki na dowożenie uczniów w przeliczeniu na 1 ucznia w gminie (2001-2003)	279,69	174,79
Gęstość zaludnienia	40,48	75,13
Przeciętne wydatki na remonty szkół w przeliczeniu na ucznia	1,21	1,40

Tabela 20 pozwala na porównanie gmin z wyraźną dominacją rolnictwa indywidualnego i popegeerowskich pod kątem wybranych cech charakteryzujących lokalne społeczności i system szkolny. Jak widać, te dwie kategorie gmin różnią się, średnio rzecz biorąc, znacznie mniej niż można by się spodziewać. Cechuje je zbliżony przeciętny poziom wykształcenia ludności (ok. 20% mieszkańców z wykształceniem średnim, ok. 4% z wyższym). Podobne są również formalne kwalifikacje nauczycieli (ok. 75% nauczycieli mianowanych, ok. 5% dyplomowanych)¹⁰. Niemal identyczna jest przeciętna liczebność oddziału szkolnego (20 uczniów) i liczba dzieci przypadających na jednego nauczyciela (12,9-13,5). Wreszcie, podobny jest poziom wydatków bieżących na cele edukacyjne - na terenach popegeerowskich wydaje się przeciętnie na jednego ucznia o 1,5% więcej niż w pozostałych gminach wiejskich. Tylko nieco większa jest rozbieżność w dopłatach do subwencji ze środków własnych. Gminy popegeerowskie wydają bieżące zadania związane z edukacją średnio 116,5% środków otrzymanych z MENiS, przy 112,3% w pozostałych gminach.

Gdzie zatem widać różnice mogące stanowić uzasadnienie stosunkowo dużej (7%) nierówności wyników szkolnych? Niewątpliwie ważnym czynnikiem jest materialna i mentalna kondycja lokalnych społeczności. Istnieją przesłanki by twierdzić że społeczności popegeerowskie są upośledzone pod względem wszystkich znanych rodzajów kapitału: fizycznego, ludzkiego i społecznego. Formalne dane statystyczne nie zawsze jednak odzwierciedlają ten fakt, a czasem zdają się mu nawet przeczyć. Obserwujemy np. że struktura wykształcenia w gminach popegeerowskich nie odbiega znacząco od pozostałych obszarów wiejskich. Są to wprawdzie różnice istotne statystycznie, ale mniejsze od powszechnego o nich wyobrażenia. Z drugiej strony, trudno spodziewać się dużych rozpiętości biorąc pod uwagę, że ludność na polskiej wsi jest na ogół słabo wykształcona i nawet po wyłączeniu terenów popegeerowich z analizy nie wykazuje pod tym względem

¹⁰ Dane pochodzą z 2002 roku.

znaczącego zróżnicowana. Mylące mogą być także wnioski płynące z analizy budżetów gminnych. Z Tabeli 20 wynika, że średnie dochody własne gmin wraz z podatkiem dochodowym są, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, znacznie (o 30%) wyższe w gminach należących do umownej kategorii „popegeerowskie” niż w pozostałych. Jest to jednak raczej efekt działania polskiego systemu finansowania samorządów niż faktycznych różnic w zamożności gmin. Mechanizm ten omówiliśmy szczegółowo w pierwszym rozdziale niniejszego raportu, poświęconym finansowaniu zadań oświatowych. Zauważyliśmy tam również, że lepszym od wielkości budżetów gminnych miernikiem sytuacji materialnej mieszkańców są wydatki gminy na zasiłki, pomoc w naturze i składki na ubezpieczenie społeczne opłacane w ramach opieki społecznej. Okazuje się, że w przeciętnej gminie popegeerowskiej wydatki te, są, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, aż o 42% wyższe niż w pozostałych gminach wiejskich. Może to odzwierciedlać trudną sytuację społeczności popegeerowskich, Jednak i w tym wypadku statystyki nie są jednoznaczne. Można argumentować, że na pomoc społeczną wydają więcej gminy bogate, więc jej natężenie niekoniecznie występuje tam, gdzie potrzeby są największe. Jeśli zamiast wielkości na mieszkańca porównamy wysiłek finansowy gmin związany z wydatkami na pomoc społeczną okaże się że między terenami popegeerowskimi a pozostałymi nie ma żadnej różnicy: w obu grupach wydatki te stanowią ok. 18.5% w stosunku do dochodów własnych gmin wraz z udziałem w podatkach państwowych.

Istnieje jednak grupa wskaźników wyraźnie odróżniająca gminy popegeerowskie od pozostałych. Obejmuje ona cechy sieci osadniczej i szkolnej. Gminy popegeerowskie są rzadziej zaludnione niż pozostałe (40 osób w porównaniu do 75 na km²). Częściowo wynika to zapewne z faktu że tzw. „uspołecznione” rolnictwo występowało szczególnie intensywnie na terenach dzisiejszego woj. warmińsko-mazurskiego, charakteryzującego się najbardziej rozproszoną siecią osadniczą spośród polskich regionów. Niska gęstość zaludnienia musi powodować problemy z siecią szkolną. Gminy popegeerowskie wydają przeciętnie o 60% więcej niż pozostałe na dowożenie uczniów do szkół (zob. też część raportu poświęcona finansowaniu zadań oświatowych). Dzieje się tak zarówno dlatego, że dowozi się więcej dzieci, jak i dlatego, że dowożone są na większe odległości. Wcześniejsze badania (patrz. Herbst i Herczyński 2004) wskazują, że zwłaszcza ten drugi czynnik może mieć negatywny wpływ na wyniki osiągnięte przez uczniów w szkole.

Dane zawarte w tabeli 20 jasno wykazują też, że gminy popegeerowskie, prawdopodobnie z uwagi na mało intensywną sieć osadniczą, przeszły znacznie bardziej radykalną racjonalizację sieci szkolnej niż pozostałe obszary wiejskie. Między 1996 a 2003 rokiem zlikwidowano tu średnio jedną na trzy istniejące szkoły podstawowe, podczas gdy w innych gminach wiejskich – jedną na pięć.

Czynniki determinujące wyniki edukacyjne gmin

Terytorialny rozkład wyników egzaminów i wnioski z niego płynące

Problem byłych PGR-ów każe zastanowić się nad szerszymi historycznymi uwarunkowaniami jakości edukacji w różnych częściach Polski. Położenie gmin o szczególnym natężeniu kolektywnego rolnictwa wiąże się oczywiście ze zmianami granic państwowych po drugiej wojnie światowej. PGR-y powstawały przede wszystkim tam gdzie nie było możliwe zachowanie ciągłości stosunków własnościowych, a więc na tzw. „Ziemiach Odzyskanych” na zachodzie i północy Polski. Powstają pytania:

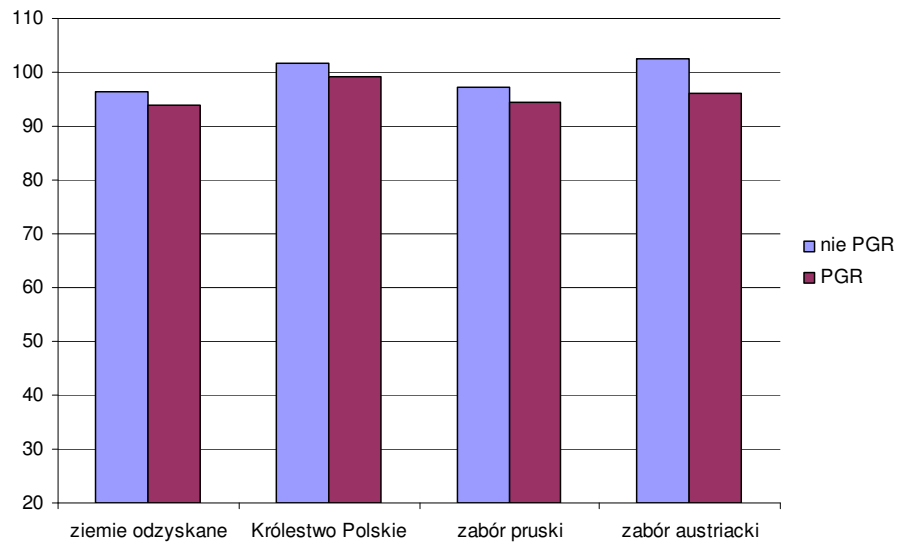
- Na ile podziały historyczne pokrywają się z dzisiejszym zróżnicowaniem poziomu oświaty w gminach?
- Czy ewentualne uwarunkowania historyczne poziomu edukacji odnoszą się tylko do najnowszej historii, czy też, jak wiele zjawisk społeczno-gospodarczych w Polsce, są zakorzenione w kulturowych różnicach powstałych jeszcze w okresie zaborów?

Odpowiedź na te pytania wymaga pogłębionych badań i nie może być jednoznacznie udzielona w ramach niniejszego raportu. Jest to kwestia niezwykle ważna, gdyż pozwala zrozumieć że ewentualna polityka nakierowana na poprawę jakości edukacji w określonych miejscach nie może, jeśli ma być skuteczna, sprowadzać się do instrumentów bezpośrednio związanych z oświatą, ale powinna uwzględniać lokalną specyfikę i, czasem głęboko ukryte, determinanty osiągnięć edukacyjnych.

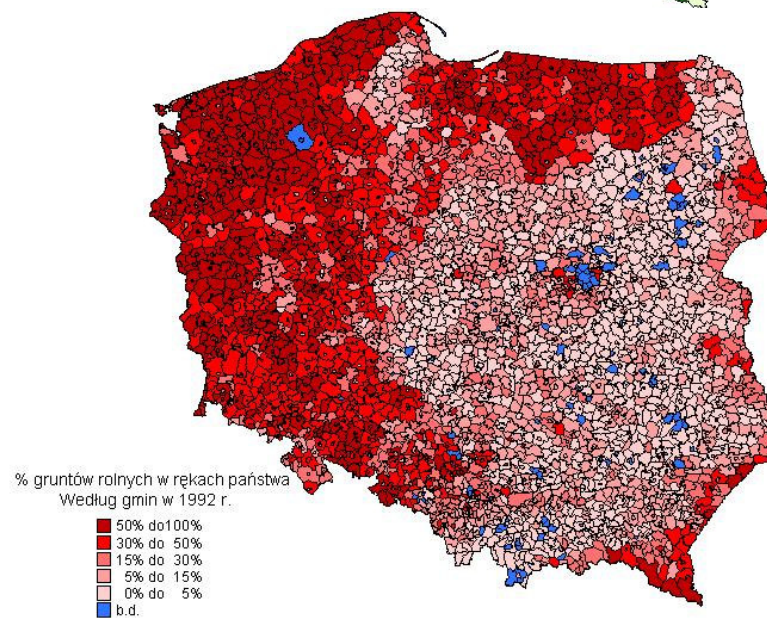
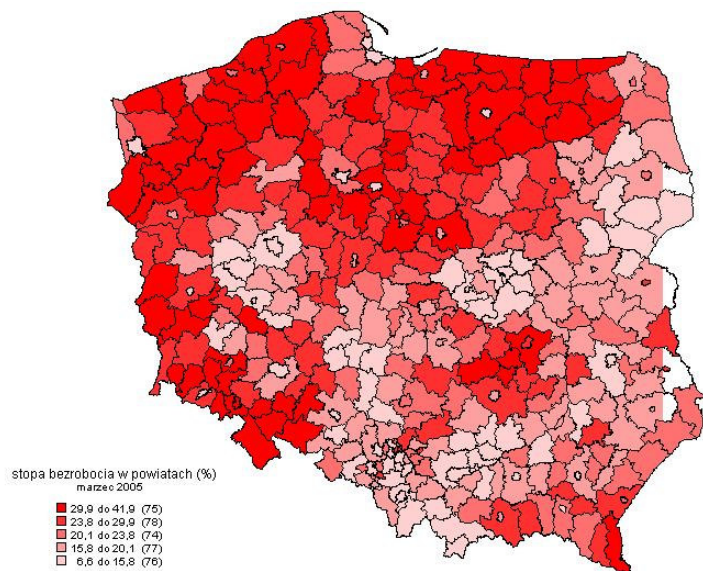
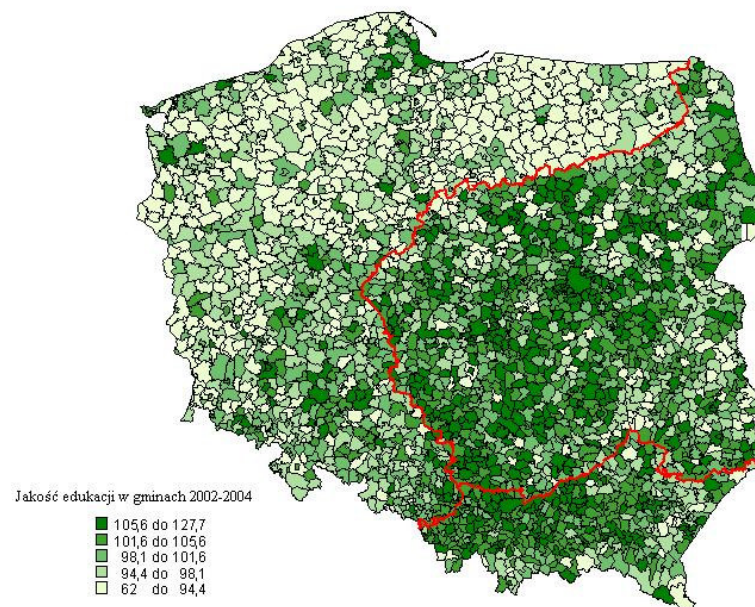
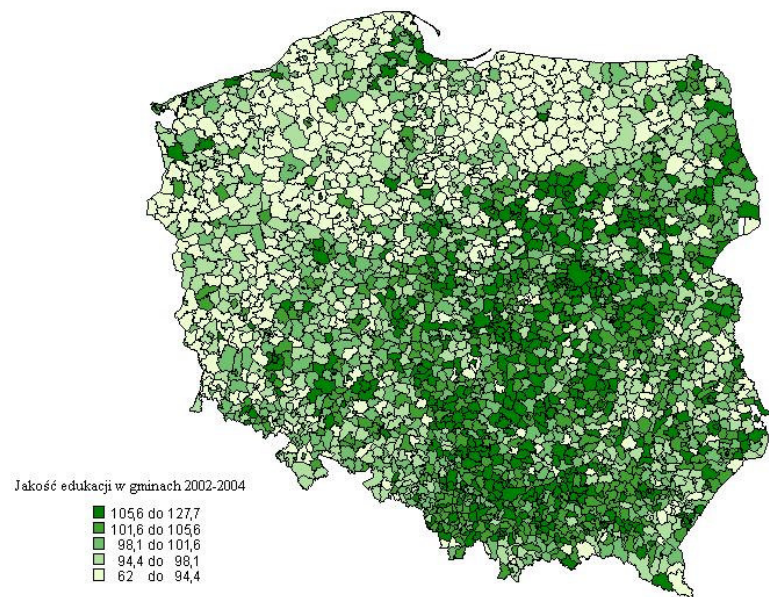
Rzut oka na mapy na rys. 19 prowadzi do wniosku, że podziały historyczne, nie tylko te odnoszące się do II wojny światowej, odgrywają istotną rolę w kształtowaniu zróżnicowania terytorialnego gospodarce i społecznej rzeczywistości Polski. Jak widać, rzeczywistość ta jest bardziej skomplikowana niż powszechnie utrwalony podział Polski na zapóźnioną ścianę wschodnią i lepiej rozwinięty zachód. Polska wschodnia i południowa osiąga przeciętnie lepsze wyniki edukacyjne niż tereny zachodnie i północne. W niektórych rejonach zmiana jakości edukacji przebiega precyzyjnie wzdłuż historycznych granic dzielnic rozbiorowych, co przedstawiono na mapie w prawym górnym rogu strony.¹¹ Mapy w dolnej części strony pokazują, że tereny o niższych osiągnięciach edukacyjnych pokrywają się z obszarami wysokiego bezrobocia i silnego obciążenia spuścizną uspołecznionego rolnictwa. Wydaje się więc oczywiste, że to sytuacja materialna i rodzinny kapitał ludzki mają decydujący wpływ na osiągnięcia szkolne dzieci. Pytanie tylko, czy historyczne podziały oddziałują na poziom edukacji wyłącznie przez wpływ na stan gospodarki na sytuację bytowo-materialną rodzin. Upraszczając problem, czy za różnicę między osiągnięciami szkół w dawnych Prusach Wschodnich i Galicji odpowiadają wyłącznie PGR-y? Szereg obserwacji sugeruje, że istnieją także głębsze, kulturowe czynniki determinujące jakość oświaty. Wskazuje na to choćby fakt, że Polska południowo-wschodnia osiąga lepsze wyniki edukacyjne nie tylko na terenach wiejskich, ale także gdy porównamy tamtejsze miasta z miastami na północy i zachodzie. Ponadto, słabe przeciętne wyniki testów na zachodzie dotyczą nie tylko tzw. ziem odzyskanych po II wojnie światowej, ale także terenów dawnego zaboru pruskiego, które wróciły do Polski w 1918 roku i na których PGR-y nie występowały w okresie PRL-u tak licznie. Wreszcie, analiza statystyczna dowodzi, że wyniki edukacyjne na zachodzie i północy Polski były słabsze niż w dawnej Galicji czy Kongresówce nawet jeśli ograniczymy uwagę do tych gmin, w których PGR-y nie odrywały w okresie PRL-u istotnej roli w gospodarce i zatrudnieniu (patrz rys.18)

¹¹ Przedstawiona na mapie czerwona linia obrazuje przebieg granic państwowych sprzed I wojny światowej na dzisiejszych ziemiach polskich.

Rys. 5. Przeciętne wyniki szkolne (miernik 2) w gminach popegeerowskich i pozostałych wg dzielnic rozbiorowych (ogólnopolska średnia gmin=100)



Rys. 19. Terytorialne zróżnicowanie wyników egzaminów i wartości innych wybranych zmiennych



Wnioski z analizy regresji liniowej

Wyniki badań prowadzonych w Polsce i na świecie wskazują że istnieją trzy podstawowe grupy czynników determinujących przeciętne osiągnięcia egzaminacyjne na danym terenie:

- Zasoby kapitału ludzkiego oraz warunki bytowe w rodzinach i najbliższym środowisku egzaminowanych uczniów (wykształcenie, sytuacja na rynku pracy, sytuacja materialna, sytuacja rodzinna)
- Jakość pracy szkół: kwalifikacje nauczycieli, zasoby materialne, cechy sieci szkolnej, organizacja szkoły, relacje uczeń-nauczyciel itd.
- Czynniki nie związane bezpośrednio z edukacją i wychowaniem, a raczej z kulturową specyfiką całej badanej społeczności, jej historią, a także sposobem organizacji egzaminów, których wyniki są następnie wykorzystywane jako miary jakości edukacyjnej na danym terenie.

W celu zweryfikowania znaczenia tych czynników dla jakości edukacji w gminie przeprowadzono analizę regresji. Dla uzyskania pełnej oceny jednoczesnego oddziaływania różnych czynników analiza była przeprowadzana wielokrotnie, z użyciem różnych zmiennych wyjaśniających reprezentujących trzy wyżej wymienione czynniki główne. Łącznie estymowano ponad dwadzieścia modeli. Tabela 21 zawiera łączne wyniki tych analiz.

Tabela 21. Ocena wpływu poszczególnych zmiennych na osiągnięcia edukacyjne uczniów w gminie na podstawie modeli regresji liniowej.

Zmienna	typ	Istotność statystyczna (tak/nie) ¹²	Siła oddziaływania na wyniki edukacyjne (%) ¹³
Wykształcenie ludności (przeciętna liczba lat edukacji)	Ciągła	TAK	1,1%
Dochody własne gminy w przeliczeniu na mieszkańca (2001-2003)	Ciągła	NIE	-0,3%
Wydatki na zasiłki i pomoc w naturze (pom. społeczna) (2002-2003)	Ciągła	TAK	-0,6%
Udział nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli	Ciągła	TAK	0,5%
Udział nauczycieli dyplomowanych w ogólnej liczbie nauczycieli	Ciągła	TAK	0,7%
Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia (2001-03)	Ciągła	NIE	0,15%
Wydatki bieżące w stosunku do otrzymanej subwencji (2001-03)	Ciągła	NIE	-0,3%
Udział wynagrodzeń w bieżących wydatkach (2001-03)	Ciągła	NIE	0,02%
Wydatki na dowożenie w przeliczeniu na ucznia (2001-03)	Ciągła	TAK	-0,6%
Przeciętna wielkość oddziału szkolnego	Ciągła	TAK	0,5%
Liczba uczniów przypadająca na jednego nauczyciela	Ciągła	NIE	0,2%
Gęstość zaludnienia	Ciągła	NIE	0,2%
Procent szkół podstawowych zlikwidowanych (1996-2003)	Ciągła	TAK	-0,3%
Zmiana przeciętnej wielkości oddziału w szkołach podstawowych (1996-2003)	Ciągła	NIE	-0,2%
Gmina popegeerowska	0/1	TAK	-1,4%
Gmina w aglomeracji	0/1	NIE	0,5%
Ziemie Odzyskane*	0/1	TAK	-6,8%
Zabór pruski*	0/1	TAK	-5,2%
Królestwo Polskie*	0/1	NIE	-0,5%

* w stosunku do ziem zaboru austriackiego

Wnioski z analiz regresji:

- Spośród zmiennych opisujących lokalne społeczności największy wpływ na wyniki edukacyjne dzieci ma przeciętne wykształcenie w pokoleniu rodziców. Wzrostowi zmiennej „przeciętna liczba lat edukacji” o jedno odchylenie standardowe towarzyszy poprawa średniego wyniku testów szkolnych o 1,1%. Oznacza to, że gdyby średni czas kształcenia się rodziców był dłuższy o jeden rok, należałoby się spodziewać poprawy średniego wyniku dzieci w gminie o 3,5%. Tak silny wpływ jest zgodny z wynikami badań prowadzonych na całym świecie, wykazujących że tzw. edukacja rodzinna jest najważniejszym czynnikiem determinującym sukcesy szkolne uczniów i ma o wiele większe znaczenie niż jakość i organizacja samych szkół. Rolę środowiska rodzinnego w osiągnięciach szkolnych obrazuje też istotny (i negatywny) wpływ ubóstwa (mierzonego wydatkami na zasiłki społeczne) na wyniki testów szkolnych. Analiza wykazała, że zwiększenie wydatków na zasiłki w przeliczeniu na

¹² Przy założonym poziomie istotności statystycznej $\alpha=0,05$

¹³ W przypadku zmiennych ciągłych siła oddziaływania na jakość edukacji jest mierzona jako procentowa zmiana wyniku testów (miernika 2) towarzysząca przyrostowi danej zmiennej wyjaśniającej o jedno odchylenie standardowe. W przypadku zmiennych 0/1 siła oddziaływania określa różnicę w jakości edukacji wynikającą z faktu przynależenia gminy do danej kategorii (np. gmin popegeerowskich), niezależną od wpływu innych zmiennych (np. wykształcenia ludności, czy wydatków na edukację)

jednego mieszkańca gminy o 30% (czyli jedno odchylenie standardowe), wiąże się obniżeniem wyników egzaminów o ok.0,6%.

- Kwalifikacje zawodowe nauczycieli odgrywają istotną rolę w kształtowaniu jakości oświaty w gminie. Jest to obserwacja tym ciekawsza, że we wcześniejszych badaniach, opartych na danych o stopniach awansu zawodowego z 2000 r., takiego wpływu nie stwierdzono (patrz. Herczyński i Herbst. 2002). W obecnym badaniu korzystano już z danych z 2002, gdy nowy system awansu zawodowego zaczął już w pełni funkcjonować i być może ten fakt tłumaczy wpływ omawianej zmiennej na wyniki szkół. Analiza wskazuje, że wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych w kadrze nauczycielskiej gminy o 5 punktów procentowych (jedno odchylenie standardowe) może podnieść przeciętne osiągnięcia uczniów o 0,7%, podczas gdy analogiczny (o jedno odchylenie standardowe) wzrost udziału nauczycieli mianowanych w kadrze skutkuje poprawą jakości kształcenia o ok. 0,5%.
- Znaczącą rolę odgrywają kwestie związane z wielkością oddziału szkolnego i organizacją sieci szkolnej. Racjonalizacja sieci dokonująca się od kilku lat w Polsce ma na celu obniżenie jednostkowych kosztów kształcenia na wsi i zapewnienie wszystkim dzieciom porównywalnych warunków nauki. Większe szkoły, z lepszymi nauczycielami, ofertą programową i zasobami pomocy naukowych charakteryzują się na ogół także większą przeciętną liczbą uczniów w oddziale klasowym. Biorąc to pod uwagę należałoby oczekiwać dodatniego wpływu wielkości klasy na średni osiągnięcia uczniów.¹⁴ W istocie, dane o wynikach egzaminów wskazują, że zwiększenie przeciętnej liczby uczniów w klasie o dwóch (odchylenie std.=2,27) może prowadzić do poprawy osiągnięć edukacyjnych w skali gminy o 0,5%. Jednocześnie jednak, w gminach które szczególnie dużo wydają na dowożenie uczniów obserwujemy stosunkowo niskie przeciętne wyniki egzaminów. Czy oznacza to, że racjonalizacja sieci szkolnej wiąże się z wyborem typu „coś za coś”? Na przykład, że lepsze warunki kształcenia dla dzieci dowożonych do szkół są okupione większym stresem, brakiem czasu wolnego, uczuciem wyobcowania w dużej szkole? Nie można tego wykluczyć. Tym bardziej, że zmienna bezpośrednio odwołująca się do racjonalizacji sieci, taka jak procent szkół zlikwidowanych w latach 1996-2003, ma istotny i negatywny, choć niezbyt silny, wpływ na średnie wyniki w gminie. Zatem, choć większe oddziały sprzyjają osiąganiu dobrych wyników, niekoniecznie dzieje się tak w gminach gdzie dokonano racjonalizacji sieci i dzieci są dowożone do szkół. Każe się to zastanowić nad celowością racjonalizacji opartej wyłącznie na przesłankach ekonomicznych. Jeśli nie wiąże się ona z zapewnieniem faktycznie lepszych warunków nauki i jakości nauczania, nie przełoży się na osiągnięcia uczniów.
- Nie ma podstaw do twierdzenia że zwiększone wydatki gmin na edukację przekładają się w prosty sposób na lepsze osiągnięcia uczniów. Zarówno całkowite wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia, jak wydatki gminy w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej nie mają statystycznie

¹⁴ Mowa oczywiście o sytuacji występującej na polskiej wsi, gdzie większe oddziały teoretycznie mogą oznaczać lepsze warunki i jakość kształcenia. Jeśli abstrahować od tych warunków, zgodnie z wynikami wszelkich badań światowych duże oddziały powinna wpływać negatywnie na osiągnięcia uczniów, gdyż oznaczają trudniejsze zarządzanie klasą i utrudniony dostęp ucznia do nauczyciela.

istotnego wpływu na wyniki egzaminów. Jednocześnie jednak wiemy, że istotne znaczenie mają kwalifikacje nauczycieli, które przecież przekładają się na ich wynagrodzenia. Również problemy związane z siecią osadniczą i szkolną, odzwierciedlane często przez wysokie wydatki na dowożenie uczniów, okazują się ważnym determinantem jakości edukacji. Prowadzi to do wniosku, że osiągnięcia uczniów zależą nie tyle od wielkości wydatków gminy na edukację, ile od konkretnych celów na jakie te wydatki są przeznaczone. Wysokie koszty utrzymania szkół mogą bowiem ponosić zarówno gminy, które inwestują w jakość kształcenia, jak te, które utrzymują rozdrobnioną sieć szkolną, albo konsolidują szkoły wydając znaczne kwoty na dowożenie uczniów.

- Niezależnie od zmiennych charakteryzujących gminne społeczności, szkoły i gospodarki, bardzo silny wpływ na osiągnięcia szkolne mają podziały historyczno-kulturowe. Nawet jeśli uwzględniamy różnice w wykształceniu pokolenia rodziców, zamożności, cechach sieci szkolnej itd., gminy położone na tzw. Ziemiach Odzyskanych uzyskują wyniki aż o 7% niższe w porównaniu do dawnej Galicji. Dawny zabór pruski wypada nieco lepiej, ale również jest o ok. 5% gorszy od Polski południowo-wschodniej. Nie ma natomiast istotnej statystycznie różnicy między Galicją a dawnym Królestwem Polskim. Przynależność do umownej kategorii gmin popegeerowskich wiąże się wynikiem edukacyjnym niższym o 1,4%, niezależnie od przeciętnego poziomu zamożności czy wykształcenia ludności, które są mierzone za pomocą odrębnych zmiennych.

Rekomendacje

- Szanse edukacyjne dzieci zależą w największym stopniu od kapitału edukacyjnego i sytuacji materialnej ich rodzin i środowiska w jakim się obracają. Jest to czynnik, na który krótkoterminowa polityka państwa, czy samorządu ma niewielki wpływ. Trzeba jednak pamiętać, że w środowisku wiejskim, charakteryzującym się niskim przeciętnym wykształceniem i (choć zaczyna się to zmieniać) na ogół niewielką wagą przywiązywaną do edukacji, część edukacyjnych funkcji rodziny przejmuje szkoła. Wydaje się, że zwłaszcza w gminach biednych, o dużym nasileniu bezrobocia i patologii społecznych część środków finansowych w ramach istniejących systemów wyrównawczych (część wyrównawcza i równoważąca subwencji ogólnej, subwencja oświatowa, pomoc społeczna) mogłaby być kierowana do szkół, tak aby trafiała bezpośrednio do dzieci w postaci podręczników, dodatkowych zajęć, pomocy szkolnych, posiłków, odzieży itd. Należy przy tym podkreślić że podmiotem prowadzącym politykę społeczną powinien pozostać samorząd terytorialny. Powyższa rekomendacja dotyczy więc raczej polityki gmin i możliwości wykorzystania przez nie szkół, niż ew. działań państwa poprzez szkoły, a z pominięciem samorządów.
- Przy obecnym systemie podatkowym w Polsce całkowite zastąpienie subwencji oświatowej przez finansowanie szkół z własnej bazy podatkowej gmin wydaje się nierealne i niepożądane, gdyż drastycznie zwiększyłoby to nierówności w warunkach i poziomie kształcenia między gminami.

Powstałaby konieczność tworzenia nowego systemu wyrównywania finansowego, czyli, de facto, subwencji bis. Natomiast algorytm dzielenia subwencji oświatowej (o ile subwencja się utrzyma), lub przyszły system wyrównawczy nie powinien być, tak jak dziś, oparty przede wszystkim na kategoriach administracyjnych (miasto, wieś, małe miasto), jako kryteriach przyznawania środków. To nie one bowiem decydują o kosztach ponoszonych przez gminy oraz, jak wynika z powyższych analiz, o osiągnięciach uczniów. Zamiast tego powinno się stosować miary odnoszące się do realnych kosztów kształcenia i szans edukacyjnych dzieci (np. wykształcenie i sytuacja materialna rodziców, gęstość zaludnienia, dowożenie uczniów z uwzględnieniem długości dojazdów, wielkość oddziałów szkolnych itp.)

- Racjonalizacja sieci szkolnej jest korzystna dla uczniów tylko wtedy jeśli wiąże się z poprawą warunków nauki i kwalifikacji nauczycieli. Obecny system finansowania edukacji wymusił na gminach finansowe oszczędności, ale nie wymusił korzyści edukacyjnych dla dowożonych uczniów. Być może należałoby rozważyć uzależnienie przyznawania środków na dowożenie uczniów (obecnie „schowanych” w tzw. współczynniku wiejskim) od zapewnienia uczniom właściwej opieki i oferty zajęć, rekompensujących dyskomfort i stres związany z dojeżdżaniem do szkoły.
- Szczególnie w szkołach wiejskich kwalifikacje nauczycieli są ważnym czynnikiem determinującym osiągnięcia uczniów. Pożądane wydaje się wprowadzenie instrumentów motywujących gminy do zatrudniania wykwalifikowanych nauczycieli oraz nauczycieli do pracy na wsi (innych niż dodatek wiejski do wynagrodzenia). Odpowiednie mechanizmy mogłyby być wbudowane w np. w system kształcenia nauczycieli. Zmiany dotyczące zatrudniania nauczycieli wymagają zniesienia bądź zreformowania Karty Nauczyciela. Obecna sytuacja, w której Sejm ustala warunki zatrudnienia a samorząd jest odpowiedzialny za ich realizację jest niedopuszczalna..
- Choć nie istnieją wiarygodne dane statystyczne na ten temat, wydaje się że poważnym problemem polskich szkół jest segregacja uczniów. Dotyczy to nie tylko podziału na lepsze i gorsze szkoły, który jest nieunikniony, ale także dzielenia dzieci na klasy według umiejętności lub miejsca zamieszkania (np. dzieci miejskie i wiejskie, dzieci miejscowe i dowożone, dzieci z osiedli pegeerowskich, itp.), a nawet tzw. getta ławkowego. Badania prowadzone na świecie, na czele z tzw. raportem Colemana (1966) dowodzą, że grupowanie dzieci ma silny wpływ na ich osiągnięcia. Dzieje się tak dlatego, że dzieci czerpią wiedzę i umiejętności od rówieśników co najmniej w równym stopniu jak od nauczycieli. Dlatego grupowanie według umiejętności ogranicza szanse edukacyjne przede wszystkim dzieci z upośledzonych środowisk. Walka z tym zjawiskiem jest trudna, gdyż segregacja uczniów wynika m.in. z presji wywieranej przez rodziców o wyższym statusie społecznym. Należy jednak podjąć próbę przeciwdziałania segregacji przez działania informacyjne, szkoleniowe i presję wywieraną na dyrektorów szkół przez kuratoria.

Inicjatywy środowisk pozarządowych i samorządowych dotyczące zmian w systemie edukacji dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich

W środowisku organizacji samorządowych i pozarządowych od wielu lat toczy się dyskusja na temat zmian w systemie zarządzania i finansowania oświatą. Skupia się ona wokół kilku istotnych kwestii: finansowania zadań oświatowych, organizacji sieci szkół, zarządzania jednostkami oświatowymi a ostatnio, w szerszym zakresie, jakości edukacji. Postulaty formułowane przez organizacje samorządowe dotyczą kwestii zmian w obecnym systemie finansowania oświaty. Część środowiska samorządowego krytykuje obecny system subwencji oświatowej zarzucając mu, że przekazywane w ramach subwencji oświatowej środki nie wystarczają na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych. Pociąga to za sobą konieczność, dla zapewnienia właściwego funkcjonowania oświaty, wyasygnowania dodatkowych środków z budżetu gminy. To z kolei ogranicza możliwości gmin w realizowaniu innych zadań, w tym także inwestycyjnych. Sytuacja staje się szczególnie trudna, kiedy w wyniku zmian w wagach subwencji wyrównawczej czy zmianach koncepcji poszczególnych jej składników dochodzi do zmian w wielkości środków otrzymanych na realizację zadań oświatowych. Wtedy planowanie wydatków gminy a w tym także inwestycji jest praktycznie niemożliwe. Wielu samorządowców twierdzi, że ciągły wzrost wydatków na realizowanie zadań oświatowych prowadzi do ograniczenia inwestycji, służących podniesieniu jakości życia mieszkańców wsi.

Jednocześnie w środowisku samorządowym istnieje rozdzźwięk dotyczący sposobu finansowania oświaty. Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich, które próbują podważyć obecny sposób naliczania subwencji za pomocą tzw. „algorytmu oświatowego” twierdzą, że faworyzuje on gminy wiejskie kosztem wielkich miast i miast na prawach powiatu. W argumentacji tej często powołują się na własne badania, z których wynika, że około 700 gmin wiejskich wydaje mniej na zadania oświatowe niż wynosi otrzymywana przez nie subwencja. Nie ma to potwierdzenia w faktach. Na argument gmin wiejskich, że subwencja ma charakter wyrównawczy i służy wyrównaniu dysproporcji pomiędzy obszarami wiejskimi a miastem ripostują, że gminy wiejskie leżące w obszarach metropolitalnych mają takie same warunki w realizowaniu zadań oświatowych a otrzymują większą subwencje jedynie z tytułu posiadania statusu gminy wiejskiej. Proponowane przez Związek Miast Polskich i Unię Metropolii Polskich zmiany idą w kierunku odejścia od dotychczasowego sposobu naliczania subwencji oświatowej na mocy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu i przyjęcia nowego zapisu ustawowego. W proponowanym modelu finansowanie zadań oświatowych miałyby się odbywać ze środków uzyskanych ze zwiększonego udziału gmin w podatku PIT i CIT. To rozwiązanie nie jest do przyjęcia przez gminy wiejskie, gdzie większość zadań finansowanych jest z subwencji ogólnej wyrównawczej i dotacji. Zaostrzenie dyskusji na temat sposobów finansowania zadań oświatowych spowodowane jest zwiększającymi się wydatkami gmin na realizację zadań oświatowych. Na zwiększone wydatki mają wpływ: gwałtowny wzrost liczby nauczycieli mianowanych i dyplomowanych a także zmiany demograficzne.

Zwiększenie finansowych obciążeń z tytułu realizacji zadań oświatowych prowadzi do tego, że samorządy za wszelką cenę chcą ograniczyć wydatki na ten cel. Jednym z

rozwiązań jest reorganizacja sieci szkół lub zmiana organu prowadzącego. W większości przypadków zmianom tym przeciwstawia się kurator. Samorządowcy proponują więc ograniczenie roli kuratora w procesie reorganizacji sieci szkół i zmian organu prowadzącego. W zakresie zmian w funkcjach kuratora podkreśla się jego dotychczasową rolę w procesie reorganizacji sieci szkół. W wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty z czerwca 2003 r. a dotyczącej kompetencji kuratora zwiększone zostały uprawnienia kuratora w stosunku do samorządów. Obecnie zmiana w sieci szkół lub przekazanie prowadzenia placówki innemu niż publiczny organowi prowadzącemu wiąże się z koniecznością zasięgnięcia „pozytywnej opinii” kuratora. Wymóg ten sprawia, że niemal całkowicie została ograniczona rola władca samorządu, co do struktury oraz sieci placówek oświatowych, dla których jest ona organem założycielskim. Do wprowadzania nowelizacji samorządy odpowiedzialne były za bezpośrednie funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych, natomiast kurator miał w swej gestii odpowiedzialność za tzw. nadzór edukacyjny. Funkcją kuratora było czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu oświatowego w województwie.

Samorządowcy postulują, aby dla właściwego realizowania zadań oświatowych przez gminy ograniczyć kompetencje kuratora jedynie do bezpośredniego nadzoru edukacyjnego. Samorządowi należy przywrócić prawo do swobodnego tworzenia sieci placówek oświatowych działających na jego terenie. Założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną wymagać powinno zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, której zadaniem jest prowadzenie szkół lub placówek publicznych danego typu, wydanego po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, nie mającej dla niego charakteru wiążącego. W przypadku likwidacji szkoły publicznej decyzję podejmuje organ założycielski po zasięgnięciu opinii kuratora, która podobnie jak w przypadku decyzji o założeniu szkoły nie jest wiążąca dla organu założycielskiego. Likwidując placówkę należy zadbać, aby nie pogorszyły się jakość kształcenia i dostępność uczniów do szkoły. Organ prowadzący powinien zapewnić oprócz dowozu, zajęcia dodatkowe skracające czas oczekiwania na transport.

Przykładem konfliktu pomiędzy kuratorem a samorządem lokalnym jest sytuacja jaka zaistniała w gminie Stoszowice¹⁵. Z ankiety ogólnogminnej przeprowadzonej w lutym 2003 r. mieszkańcy opowiedzieli się za utrzymaniem istniejącej sieci szkół i wrazili swój sprzeciw wobec ewentualnej budowy szkoły zbiorczej. Wójt gminy biorąc pod uwagę opinie mieszkańców postanowił przeprowadzić zmiany, które miały na celu dostosowanie gminnej oświaty do współczesnych wymogów przy uwzględnieniu możliwości finansowych gminy. Do osiągnięcia tego celu miało przyczynić się: podwyższanie poziomu nauczania, rozszerzanie opieki przedszkolnej, utrzymanie wydatków na oświatę na kontrolowanym i dotychczasowym poziomie, utrzymanie

¹⁵ Stoszowice są niewielką wiejską gminą położoną w Górach Sowich i Bardzkich i na ich przedgórzu. Składa się z 11 miejscowości, z których najstynniejszą jest Srebrna Góra. W gminie mieszka 5900 osób. W chwili obecnej funkcjonują tu dwa publiczne zespoły szkolno-przedszkolne, jedna szkoła podstawowa jedno przedszkole, oraz gimnazjum. Są też, prowadzone przez lokalne stowarzyszenie, placówki niepubliczne: przedszkole, szkoła podstawowa oraz gimnazjum. Ilość dzieci objętych obowiązkiem nauczania zmniejszy się z 778 w roku 2004 do 484 w roku 2010. Jednocześnie dwie szkoły podstawowe z najmniejszą liczbą dzieci, sąsiadują bezpośrednio z miejscowościami ościennych gmin, w których zlikwidowano szkoły i z których dzieci dowożone są do szkół zbiorczych, oddalonych o kilka lub nawet kilkanaście kilometrów. Daje to możliwości pozyskania nowych uczniów.

dotychczasowej sieci szkół. Jedyną drogą do zrealizowania stawianych sobie celów było przeprowadzanie zmian w sposobie zarządzaniu placówkami oświaty na terenie gminy. Zaplanowano, że zlikwidowane zostaną placówki oświatowe obecnie prowadzone przez gminę a na ich miejsce zostaną powołane placówki prowadzone przez fundację komunalną „Nowoczesna Szkoła”. Zabieg ten miał się przyczynić do swobodnego zatrudnianiu pracowników. Jednym z efektów zmiany miało być uwolnienie placówek z gorsetu system wynagradzania, narzuconego przez Kartę Nauczyciela. W szkołach prowadzonych przez fundację miał obowiązywać motywacyjny system płac a jednym z kryteriów wysokości wynagrodzeń miały być wyniki osiągnięte przez uczniów.

Konkurencyjność placówek oświatowych działającym na terenie gminy miał zapewnić nowowprowadzony system finansowania, którego filarami miały stać się czek przedszkolny i analogiczny bon oświatowy. Środki na stworzenie systemu bonowego miały pochodzić z subwencji oświatowej (autorzy nie wyjaśniali czy miała to być wartość przeliczeniowa subwencji na ucznia czy średnia wielkość subwencji na jednego ucznia) ta na tę ścieżkę pochodzić będzie ze środków otrzymywanych z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej oraz środków przekazywanych na funkcjonowanie przedszkoli. Kolejną składową systemu finansowania oświaty miał być fundusz premiowy uzależniony od efektów dydaktycznych uzyskiwanych przez nauczycieli w poszczególnych szkołach. Kwota na tę ścieżkę pochodzić miała ze środków własnych gminy. W zakładanym modelu zarządzania oświatą gmina miała pozostać właścicielem budynków, zachowując równocześnie pełnię możliwości pozyskiwania środków przeznaczonych dla podmiotów samorządowych (np. na remonty szkół). Przekształceń nie dokonano, gdyż kurator nie wydał pozytywnej opinii dotyczącej możliwości likwidacji placówek oświatowych. Gmina Stoszowice zaskarżyła decyzję tą do Trybunału Konstytucyjnego oraz będące w podobnej sytuacji gminy Radomin i Olszanka. W sentencji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, że "negatywna opinia" kuratora w przedmiotowej kwestii musi wskazywać podstawę prawną, nakładającą na organ prowadzący szkołę konkretny obowiązek, związany z zapewnieniem uczniom likwidowanej szkoły zrealizowania wszystkich tych uprawnień, które wynikają z norm prawnych zawartych w ustawie o systemie oświaty lub w innych ustawach. Dopiero bowiem niewykonanie lub realna groźba niewykonania takiego konkretnego, wyraźnie wskazanego w ustawie obowiązku, mogłaby prowadzić do odmowy wydania "pozytywnej opinii". W przeciwnym bowiem wypadku słusznie postawiono by kuratorowi zarzut działania arbitralnego.

Kolejnym problemem na jaki napotykają samorządowcy to zobowiązania wynikające z karty nauczyciela, których wykonanie spoczywa na barkach gminy. W dyskusji nad ograniczeniem lub zniesieniem Karty Nauczyciela poruszane są następujące zagadnienia: czas pracy nauczycieli i jego normowanie, wynagrodzenie nauczycieli i ich powiązanie ze stopniami kwalifikacji zawodowych, stopnie awansu zawodowego a jakość pracy nauczycieli. Podstawowe zastrzeżenia formułowane wobec Karty Nauczyciela dotyczą zapisów regulujących czas pracy nauczycieli W myśl obecnego ustawodawstwa nauczyciel zobowiązany jest świadczyć 40 godzin pracy tygodniowo, w tym 18 godzin dydaktycznych. W praktyce oznacza, to że nauczyciel wykonuje obowiązek świadczenia pracy jedynie w zakresie 18 godzin dydaktycznych. Wiele samorządów próbowało wymusić na nauczycielach wywiązywanie się z 40 godzinnego tygodnia pracy, ale napotkało to na gwałtowny sprzeciw nauczycielskich

związków zawodowych. 18 godzin to pensum zajęć dydaktycznych i trzeba tutaj podkreślić, że pensum dydaktyczne w Polsce jest najniższe w krajach Unii Europejskiej. Próba zwiększenia pensum przez poprzedniego ministra oświaty zakończyła się protestem nauczycieli twierdzących, że specyfika ich pracy nie pozwala na pracę w większym wymiarze godzin. Z drugiej strony w większości szkół wiejskich ci sami przepracowani nauczyciele starają się o pracę w ponadwymiarowym czasie tzw. nadgodzinach. Pracę taką otrzymują zwykle nauczyciele mianowani i dyplomowani a sporadycznie stażyści i nauczyciele kontraktowi. W konsekwencji taki sposób wynagradzania nauczycieli zwiększa obciążenie gminy z tytułu wynagrodzenia nauczycieli - w okresie wakacyjnym otrzymują oni średnią z 10 miesięcznych pensji wraz z przepracowanymi godzinami nadliczbowymi.

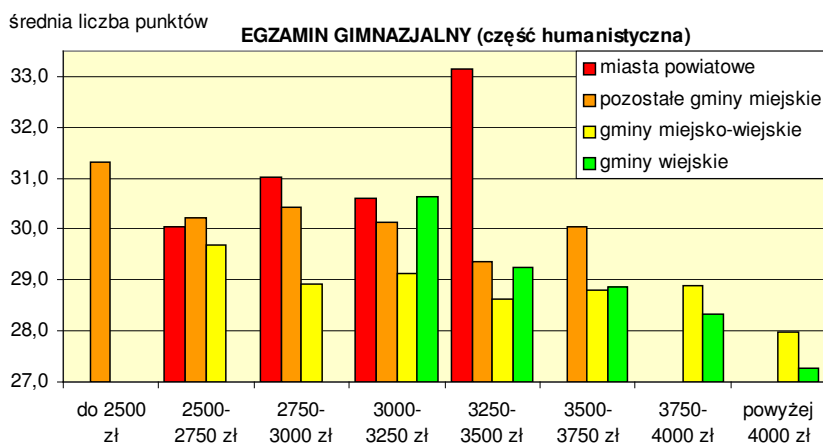
Burmistrzowie i wójtowie gmin opolskich postanowili zatem racjonalnie wykorzystać czas pracy nauczycieli, wprowadzając indywidualne karty pracy. („Karta pracy dla pedagoga” Marek Szczepaniak, Rzeczpospolita, 8.12.2004 r.). Zdaniem wójta gminy Lubsza wprowadzanie indywidualnych kart pracy wpłynęło na efektywniejsze wykorzystanie infrastruktury oraz czasu pracy nauczycieli. Nauczyciele w ramach swojego 40 godzinnego tygodnia pracy nadzorują dzieci korzystające z komputerów, prowadzą zajęcia świetlicowe dla dzieci oczekujących na transport. Do indywidualnych kart pracy wpisywane są wszystkie zajęcia, jakie wykonują nauczyciele na rzecz szkoły. Zdaniem wójtów jest to zgodne z Kartą Nauczyciela, gdyż karta pracy służy jedynie rejestrowaniu czasu pracy nauczyciela, do czego ma prawo każdy pracodawca, w tym także organ założycielski jakim jest gmina. Racjonalizacja ta nie spodobała się nauczycielom, którzy traktują każde unormowania związane z ich pracą jako zamach na przywileje nauczycielskie. Zdaniem nauczycieli muszą się oni jedynie rozliczać z 18 godzin pensum. Powołując się na Stanisława Broniarza prezesa Związku Nauczycielstwa Polskiego [„W ewidencji tylko lekcje”, Magdalena Januszewska, Rzeczpospolita, 20 grudnia 2004 r.] stwierdził artykuł 42 Karty Nauczyciela jasno precyzuje, że ewidencjonowaniu w dziennikach lekcyjnych i dziennikach zajęć podlega jedynie pensum. Pozostały czas pracy jest czasem zadaniowym i nie wymaga ewidencjonowania, jak również realizowania go w jednej szkole. Nauczyciele często stwierdzają, że ważniejszym od ewidencjonowania czasu pracy są ich wyniki nauczania. Tu jednak napotykamy na problem, w jaki sposób mierzyć wyniki ich pracy. Nauczyciele często podnoszą kwestię nieadekwatności testów kompetencyjne sześciolatków i egzaminów gimnazjalistów jako narzędzia służącego właściwemu mierzeniu efektywności i jakości ich pracy.

Propozycja środowisk samorządowych idzie w kierunku wyraźnego określenia czasu pracy nauczyciela jako takiego, w którym nauczyciel pozostaje do dyspozycji pracodawcy w szkole lub innym miejscu, wyznaczonym do wykonywania pracy. Propozycja ta jest zbieżna z próbami wprowadzanie kart pracy nauczyciela, zaproponowanymi przez kilku wójtów gmin wiejskich z Małopolski. Proponujemy również aby czas pracy został określony jako 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy, w tym 20 godzin dydaktycznych. W ramach ustalonego 20 godzinnego tygodniowego pensum nauczyciel zobowiązany jest do prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych, opiekuńczych zaś w czasie pozostałych 20 godzin czynności opiekuńczo –wychowawczych, oraz czynności i zajęć wynikających z zadań szkoły, w szczególności: zajęcia pozalekcyjne, udział w sprawdzianach i egzaminach zewnętrznych, udział w posiedzeniach rady pedagogicznej, opieka nad

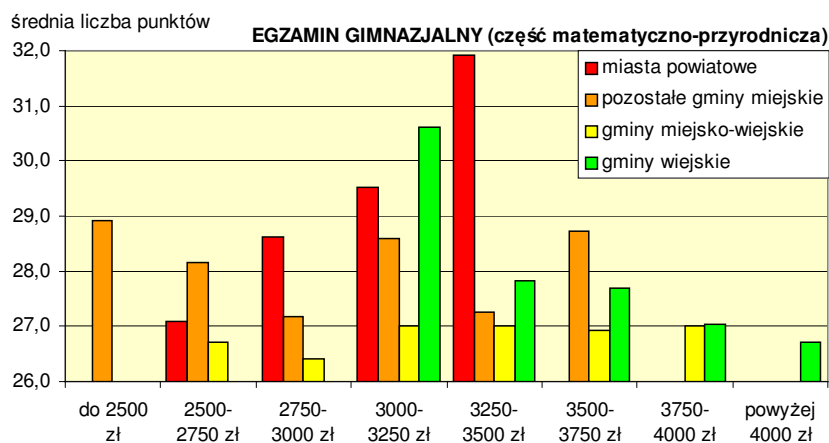
organizacjami młodzieżowymi, opieka nad uczniami w czasie imprez i uroczystości szkolnych, sprawdzanie prac pisemnych.

Kolejnym zarzutem formułowanym wobec Karty Nauczyciela jest brak systemu równoważenia wzrastających wynagrodzeń nauczycieli z tytułu uzyskiwanych przez nich stopni awansu zawodowego. Nauczycielom zdobywającym kolejne szczeble awansu zawodowego ustawa gwarantuje podwyższone wynagrodzenia. Za zobowiązanie to odpowiedzialna jest gmina. Kwestią zasadniczą jest jednak jakość pracy nauczycieli. Z naszych badań wynika, że kwalifikacje zawodowe nauczycieli wpływają na wyniki uzyskiwane przez uczniów. W przypadku stopnia awansu zawodowego mamy do czynienia raczej z formalnym podwyższaniem kwalifikacji. Uzyskiwane przez nauczycieli stopnie awansu zawodowego nie przekładają się na wyniki edukacyjne, mierzone wynikami testów kompetencyjnych i egzaminów. Potwierdzeniem naszych przypuszczeń jest teza postawiona w artykule red. Romaniuk pt. "Stażyści uczą lepiej" zamieszczony w "Gazecie Szkolnej" nr 24 z 16. listopada 2004 roku. Autorka, powołując się na badania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, w których porównano wyniki ostatnich egzaminów gimnazjalnych z liczbą nauczycieli o różnych stopniach awansu zawodowego stwierdziła, że tam, gdzie nauczyciele mają największe doświadczenie zawodowe (mierzone formalnie, a więc tym, czy uzyskali oni tytuły nauczycieli mianowanych i dyplomowanych) uczniowie osiągnęli w czasie egzaminów niższe wyniki. Można stąd również wysnuć wniosek, że w obecnym systemie podnoszenie kwalifikacji zawodowych ma czysto formalny charakter i nie przekłada się bezpośrednio na wyniki kształcenia, mierzone za pomocą sprawdzianów i testów gimnazjalistów.

Tezę artykułu Romaniuk potwierdzają badania przeprowadzone przez Przemysława Śleszyńskiego, z których wynika, że im wyższe wydatki na oświatę tym niższe wyniki osiągane przez uczniów w egzaminach gimnazjalnych.



Źródło: Przemysław Śleszyński, *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004. Raport na zlecenie MENiS, Warszawa 2004.*



Źródło: Przemysław Śleszyński, *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004. Raport na zlecenie MENiS, Warszawa 2004.*

Oprócz rozwiązań mających doraźny charakter proponujemy rozwiązania systemowe, które mogą w przyszłości uzdrowić sytuację polskiej edukacji. Przewidujemy, że całkowite zniesienie Karty Nauczyciela nie jest możliwe, gdyż brak jest wśród przywódców partyjnych woli na przeprowadzanie takich gruntownych zmian. W zamian proponujemy rozwiązanie z jednej strony zachowujące przyznane już nauczycielom przywileje, z drugiej zaś tworzące mechanizmy sprzyjające tworzeniu w gminie nowoczesnego, nakierowanego na rezultaty systemu zarządzania oświatą. Proponujemy, odwołując się do obecnego podziału na nauczycieli według kategorii awansu zawodowego, podzielić nauczycieli na dwie kategorie: samorządowych i nauczycieli korpusu służby cywilnej. W pierwszej kategorii znaleźliby się nauczyciele stażysty i kontraktowi, w drugiej mianowani i dyplomowani. Podobnie jak to się dzieje w przypadku urzędników służby cywilnej, nauczyciel ubiegający się o taki status powinien złożyć odpowiedni egzamin. Zasady i tryb uzyskiwania poszczególnych stopni awansu zawodowego powinna regulować ustawa.

Wynagrodzenie minimalne dla kategorii nauczycieli samorządowych ustalane byłoby, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, Skandynawii, raz w roku na drodze porozumienia związków reprezentujących samorządy oraz uprawnionych reprezentantów związków zawodowych. Gminy miałyby prawo ustalania indywidualnego regulaminu wynagrodzeń nauczycieli uwzględniającego wyniki pracy nauczyciela jego zaangażowanie w pracy. W przypadku nauczycieli korpusu służby cywilnej wynagrodzenie ustalone powinno być na drodze ustawy. Ich wynagrodzenie zależałoby od regulacji przyjętych przez parlament. Wynagrodzenie to byłoby wypłacane bezpośrednio z budżetu państwa, a technicznie obsługę wypłaty realizowałaby gmina w ramach zadań zleconych.

Nauczyciele samorządowi podlegaliby okresowej ocenie, dokonywanej przez wspólną komisję złożoną z przedstawicieli kuratorium i organu prowadzącego - gminy. Ocena taka dokonywana byłaby na wniosek kierującego placówką oświatową. Stażysty oceniani byłiby co roku. Po trzech latach pracy nauczyciele stażysty po pozytywnej ocenie ze strony komisji oceniającej przechodziliby do kategorii nauczycieli kontraktowych. Nauczyciele kontraktowi zatrudniani byłiby na trzyletnich kontraktach. Ich ocena dokonywana byłaby po zakończeniu kontraktu. W przypadku pozytywnej oceny komisji kontrakt mógłby być przedłużany na następne trzy lata. W

przypadku nauczycieli korpusu służby cywilnej ocena okresowa powinna być prowadzona podobnie jak w przypadku nauczycieli samorządowych przez komisję złożoną z przedstawiciela Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Urzędu Służby Cywilnej. System okresowej oceny powinien zostać powiązany z możliwością swobodnego dysponowania kadrą nauczycielską. Jesteśmy za tym, aby znieść obowiązujące przepisy, które praktycznie uniemożliwiają zwolnienie z pracy nauczycieli a koszty ponoszone z tego tytułu są na tyle wysokie, że praktycznie hamują ruch kadrowy w placówkach oświatowych.

Proponujemy ograniczenie zobowiązań organu prowadzącego wobec nauczycieli zwalnianych z pracy w związku likwidacją placówki oświatowej lub zmianami organizacyjnymi, powodującymi konieczność ograniczenia stanu zatrudnienia. Zmiany te powinny dotyczyć przede wszystkim zniesienia tzw. sześciomiesięcznego stanu nieczynnego, zmniejszenie odprawy przysługującej nauczycielowi zwalnianemu z przyczyn organizacyjnych do poziomu świadczeń, jakie otrzymują inni zwalniani pracownicy.

Jednocześnie jesteśmy za zniesieniem obligatoryjnie naliczanego dodatku mieszkaniowego i specjalnego. Uwolnienie gmin od gorsetu „obligatoryjnych dodatków”, ustanowionych przez parlament zwiększy bez wątpienia konkurencję na rynku pracy nauczycieli. Gminy, którym będzie zależało na pozyskaniu nauczyciela same ustanowią system gratyfikacji finansowych sprawiających, że nauczyciele w poszukiwanych specjalizacjach zdecydują się na pracę na wsi.

Podobne problemy dotyczą płatnych i bezpłatnych urlopów udzielanych nauczycielom. W przypadku nauczycieli samorządowych kwestia ta powinna pozostać w całości w dyspozycji organu prowadzącego oraz kierującego placówką oświatową. W przypadku nauczycieli mianowanych i dyplomowanych zagadnienia te, podobnie jak w przypadku korpusu służby cywilnej, powinno regulować odpowiednie ustawodawstwo. Wszelkie koszty związane z udzieleniem urlopu płatnego tej kategorii nauczycieli powinny zostać w całości zrekompensowane gminie przez państwo. Kolejny problem na jaki zwracają uwagę przedstawiciele samorządów to zbyt duże obciążenie finansowe, wynikające z niektórych przywilejów Karty Nauczyciela stanowiące w obecnej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej przeżytek. Dotyczy to szczególnie kwestii urlopów płatnych, służących poratowaniu zdrowia. W przypadku udzielenia takiego urlopu, organ prowadzący nie tylko ponosi koszty związane ze sfinansowaniem urlopu płatnego ale również organizacji zastępstwa. Proponuje aby w przypadku nauczycieli samorządowych zrezygnować z finansowania urlopów dla poratowania zdrowia gdyż nauczyciele, podobnie jak inni pracownicy, podlegają powszechnemu ubezpieczeniu zdrowotnemu i z tego tytułu mają prawo do ogólnie dostępnych świadczeń zdrowotnych.

Należy jeszcze raz podkreślić, że na to aby, wprowadzić urynkowany system zatrudniania nauczycieli bazujący na ocenie jakości ich pracy należy zrównać dysproporcje w funkcjonowaniu oświaty na obszarach wiejskich i w mieście. W chwili obecnej, chociaż częściowo wyrównuje je subwencja oświatowa. Uważamy, że na obecnym etapie dyskusji na temat finansowania oświaty należy ograniczyć ją do określenia liczby i wielkość wag, które będą uwzględnione w subwencji oświatowej. Jednocześnie należy utrzymać preferencyjny w stosunku do gmin wiejskich sposób jej naliczania. Utrzymanie preferencji finansowych umożliwi gminom wiejskim

zminimalizowanie dysproporcji pomiędzy miastem a wsią. Pozwoli to między innymi na pozyskanie nauczycieli w tzw. kierunkach deficytowych - językach obcych.

Oprócz wcześniej omówionych stanowisk spotykamy się z wieloma inicjatywami środowisk samorządowych, pozarządowych a ostatnio również partii politycznych, które mają na celu podnoszenie poziomu edukacji i rozwoju kapitału ludzkiego. Inicjatywy te odwołują się do nowoczesnych teorii rozwoju gospodarczego głoszących, że to właśnie kapitał ludzki będzie w przyszłości decydował o wzroście gospodarczym kraju. Są one ukierunkowane na zmiany organizacyjne i zmiany w finansowaniu zadań oświatowych, realizowanych bądź to przez sektor prywatny – stowarzyszenia, fundacje, osoby fizyczne a także przez gminy.

W programach politycznych partii biorących udział w wyborach brak jest projektów konkretnych rozwiązań dotyczących podniesienia jakości edukacji czy zmian zasad finansowania oświaty. Jedyną, jak do tej pory, projekt zmian zgłosiła Platforma Obywatelska i zapewniła sobie poparcie w tym względzie części środowisk organizacji pozarządowych i niektórych samorządowców. Zasadniczym elementem tej koncepcji jest wprowadzanie bonu edukacyjnego, popularnej przede wszystkim w USA¹⁶. Według niej szkoły miałyby konkurować ze sobą, a o wyborze szkoły mieliby decydować rodzice. Za decyzją rodziców związaną z wyborem szkoły, miałyby iść środki finansowe przeznaczone na kształcenie dziecka, przekazywane jej w formie tzw. bonu edukacyjnego. Wprowadzanie bonu edukacyjnego przyczyniłoby się zdaniem twórców tej koncepcji, do rozwoju konkurencji, podobnej do tej, jaka istnieje na rynku szkół społecznych i prywatnych. Szkoły konkurowałyby między sobą ofertą edukacyjną. Główną przesłanką do wprowadzenia bonu oświatowego jest przede wszystkim krytyka obecnego systemu edukacyjnego.

Wśród zwolenników koncepcji wprowadzenia bonu oświatowego panuje przekonanie, że szkoły winny konkurować między sobą, starając się zachęcić jakością swojej oferty uczniów i ich rodziców do wybrania tej, a nie innej placówki. Rodzice dysponując bonem edukacyjnym, skalkulowanym w wysokości średnich kosztów kształcenia w szkole danego typu, wybierając szkołę dla swojego dziecka, przekazywaliby do tej właśnie szkoły swój bon. Budżet szkoły byłby wielokrotnością wartości przekazanych szkole bonów. W takim systemie los szkoły i warunki płacowe nauczycieli uzależnione byłyby od liczby podejmujących w niej naukę uczniów. W obecnej sytuacji prawnej wprowadzenie bonu oświatowego, w proponowanej formie, nie jest możliwe do zrealizowania. Pierwszym najpoważniejszym argumentem przeciwko wprowadzeniu tego systemu to ograniczenia wynikające z Karty Nauczyciela a odnoszące się do centralnie regulowanego wynagrodzenia nauczycieli, zależne od uzyskanych przez nich stopni awansu zawodowego. Obecnie organ prowadzący jakim jest samorząd wypłaca zobowiązań wobec nauczycieli. Jedynie w szkołach, dla których organem prowadzącym jest osoba fizyczna lub prawna nie ma obowiązku respektowania Karty Nauczyciela. W szkołach państwowych, do których zgłosiłaby się niewielka liczba uczniów lub nikt by się nie zgłosił, pozostałby dalej ustawowy obowiązek wypłacania wynagrodzeń zatrudnionym w tej placówce nauczycielom. Placówkę, która nie cieszyłaby się zainteresowaniem uczniów trudno byłoby zlikwidować, gdyż w myśl obowiązującego prawa organ prowadzący zmuszony jest do uzyskania pozytywnej opinii kuratora. Nawet w przypadku uzyskania takiej zgody koszty likwidacji placówki i związane z wypłatą należnych prawem rekompensat

¹⁶ Joseph E. Stiglitz. *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa 2004

nauczycielom są na tyle wysokie, że żaden z samorządów nie jest w stanie ich ponieść.

Koncepcja bonu oświatowego w proponowanej formie nie jest również do przyjęcia przez gminy wiejskie. Jedną z poważniejszych przeszkód uniemożliwiającą jego prowadzenie jest, oprócz wcześniej omawianych, spoczywający na gminie obowiązek zapewnienia dzieciom dowozu do placówek oświatowych. W proponowanym modelu finansowania zadań oświatowych nic nie mówi się na temat transportu dzieci do placówek oświatowych. Kwestia ta jest szczególnie ważna w gminach o rozproszonej sieci osadniczej, gdzie koszty związane z dowożeniem stanowią poważną część wydatków samorządu związanych z realizacją zadań oświatowych. Dowożenie uczniów ma negatywny aspekt - jak wykazały badania w szkołach gdzie większość dzieci jest dowożona, notowane są niższe wyniki uzyskiwane w testach kompetencyjnych i wynikach egzaminów.

Kolejną dyskusyjną kwestią dotyczącą wprowadzenia bonu edukacyjnego jest domniemany efekt, jakim ma być podniesienia jakości edukacji. Z badań przeprowadzonych w USA, w stanach gdzie wprowadzono bon oświatowy wynika, że efektem negatywnym tego systemu jest powiększenie się dysproporcji w poziomie edukacji dzieci. Rodzice z rodzin zamożnych o wyższych aspiracjach edukacyjnych kierują swoje dzieci do lepszych szkół, rodzice z rodzin zagrożonych wykluczeniem kierują swoje dzieci do szkół gorszych „swoich”, gdzie wymagania edukacyjne wobec dzieci są niższe. Podobną sytuację możemy zaobserwować również w przypadku szkół społecznych w Polsce¹⁷, do których kierują swoje dzieci rodzice lepiej wykształceni i lepiej sytuowani o wyższych aspiracjach edukacyjnych. Wydaje się, że wprowadzając bon oświatowy zatracą się jeden z istotnych czynników, który w sposób jednoznaczny wpływa na jakość nauczania - jakość klasy rozumiana jako zróżnicowanie dzieci w klasie pod względem ich statusu majątkowego i społecznego.

Badania potwierdzają że różnorodność dobrze służy nie tylko dlatego, że oznacza różne punkty widzenia, ale ułatwia ludziom mówienie tego co naprawdę myślą – również w szkole. Sama różnorodność jest często ważniejsza niż kompetencje poszczególnych jej członków. Można nawet pokusić się o tezę że im większa różnorodność grupy tym większe mogą być jej osiągnięcia w dziedzinie edukacji.

Wprowadzając bon oświatowy w Polsce należy liczyć się również z tym, że w wielu środowiskach, w tym np. po PGR-owskich rodzice mają niewielkie aspiracje edukacyjne i nie przywiązują większej wagi do wykształcenia swoich dzieci. W przypadku wprowadzania bonu oświatowego zachodzi obawa, że dzieci ze środowisk po PGR-owskich będą chodziły do najbliższej szkoły, a nie do tej, która ma lepszą ofertę edukacyjną. Lepsza oferta edukacyjna może kojarzyć się rodzicom z koniecznością większego zaangażowania np. finansowego w proces edukacyjny swoich dzieci.

Oprócz kwestii formalno-prawnych trudno jest liczyć na entuzjastyczne przyjęcie tego rozwiązania przez nauczycieli. W obecnym systemie wynagrodzenie nauczycieli regulowane jest poprzez Kartę Nauczyciela i nie zależy od uzyskiwanych przez nich

¹⁷ Wyniki badań testów kompetencyjnych sześcioklasistów i egzaminów gimnazjalnych wskazują, że uczniowie uczęszczający do szkół, dla których organem prowadzącym jest osoba fizyczna lub prawna (stowarzyszenia, fundacje) osiągają średnio lepsze wyniki nauczania niż w szkołach publicznych.

wyników a co ważne nie przekłada się na jakość kształcenia. Wdrożenie proponowanego w bonie oświatowym systemu motywacyjnego napotka bez wątpienia na krytykę środowisk nauczycielskich.

Kolejną propozycją rozwiązania problemów edukacyjnych na obszarach wiejskich jest propozycja Stowarzyszenia „Małe Szkoły”. Zdaniem przedstawicieli ruchu „Małe Szkoły” najważniejsze bariery uniemożliwiające dzieciom wiejskim dostęp do edukacji to: rzadsza sieć szkolna, niższy poziom pracy szkół podstawowych, mały wskaźnik nauczycieli z wyższym wykształceniem, niski poziom wykształcenia rodziców, mniejsza możliwość wyboru szkoły ponadgimnazjalnej, znikome możliwości finansowe rodziców oraz brak dostępu do instytucji kultury przez co trudniej rozwijać sferę intelektualną, emocjonalną i społeczną dzieci. Do przezwyciężenia tych barier ma się przyczynić program Federacji Inicjatyw Oświatowych „Małe Szkoły” wspierany przez panią minister oświaty I. Dzieżgowską. Idea małej szkoły realizowana jest w różnych formach. Może to być szkoła prowadzona przez osobę fizyczną np. nauczyciela lub przez osobę prawną - organizację pozarządową (fundacja lub stowarzyszenie).

Powstanie małych szkół jest odpowiedzią na racjonalizację sieci szkół wymuszoną przez reformę edukacji przeprowadzoną w po roku 1999. Władze samorządowe nie będąc w stanie utrzymać pełnej infrastruktury placówek oświatowych i w pełni je wyposażać były zmuszone do zamykania tych, które były nierentowne. W wielu przypadkach spotkało się to z protestem mieszkańców chcących za wszelką cenę utrzymać szkoły położone w ich miejscowościach. Inspiratorami protestów rodziców w wielu przypadkach byli nauczyciele, którzy w obawie przed utratą miejsca pracy organizowali je. Argumentami wysuwanymi w trakcie protestów, przemawiającym za utrzymaniem placówki, były: opinia, że małe szkoły uczą lepiej niż szkoły duże i że stanowią wielofunkcyjne centrum edukacji, kultury, pomocy społecznej, profilaktyki zdrowotnej i edukacji rolników.

Trudno nie zgodzić się z p. Aliną Kozińską kierującą Forum Inicjatyw Oświatowych, że takie funkcje może pełnić mała szkoła wiejska. Niezaprzeczalnym jej walorem jest rola, jaką może odegrać w aktywizacji środowiska lokalnego. Przekazanie szkoły w zarząd osoby fizycznej lub prawnej może zmniejszyć obciążenia gminy z tytułu prowadzenia placówki oświatowej. Wielu wójtów wychodząc z tego założenia przekazało bezpłatnie stowarzyszeniu lub osobom prywatnym budynek szkoły oraz średnią wysokość wydatków na edukację na jednego ucznia w gminie. Pozytywną stroną tego rozwiązania jest także przekazanie społecznej kontroli nad realizowanym przez te placówki procesem edukacji. W małych szkołach mamy do czynienia z rzeczywistym wpływem rodziców na program edukacyjny oraz zajęcia realizowane w tego typu placówkach. Kolejną zaletą tego rozwiązania jest możliwość pozyskiwania przez stowarzyszenia dodatkowej pomocy z innych źródeł niż te, z których może korzystać samorząd lokalny.

Literatura :

- Coleman J., Armor D., Crain R., Miller N., Stephan W., Walberg H., Wortman P. (1966), *Equality of educational opportunity*, US Government Printing Office
- Herbst M., Herczyński J. (2004), *Is Large More Effective than Small Is Beautiful? Size and Performance of Primary Schools in Poland*, artykuł przygotowany w ramach projektu badawczego finansowanego przez CERGE-EI w Pradze.
- Herczyński J., Herbst M. (2002), *Pierwsza odłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Klub Obywatelski.
- Załączniki do rozdziału 3