

Skutki finansowania przekształceń szkolnictwa ponadgimnazjalnego

Wstęp

Jednym z celów reformy systemu oświaty jest doprowadzenie do podwyższenia poziomu wykształcenia Polaków, tak aby 80% populacji 19-latków legitymowało się wykształceniem średnim maturalnym. Realizacja tego ambitnego przedsięwzięcia powinna odbywać się z zachowaniem zasady wyrównywania szans edukacyjnych młodzieży wywodzącej się z różnych środowisk. Jednym z etapów osiągnięcia tego celu są planowane na rok 2002 zmiany przekształcenia szkolnictwa ponadpodstawowego w ponadgimnazjalne.

Zgodnie z art. 9 ustawy o systemie oświaty¹, szkołami ponadgimnazjalnymi będą:

- trzyletnie licea profilowane, umożliwiające uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego,
- szkoły zawodowe o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku, umożliwiające uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu oraz dające możliwość dalszego kształcenia,
- dwuletnie licea uzupełniające, umożliwiające absolwentom szkół zawodowych uzyskanie świadectwa dojrzałości po zdaniu egzaminu maturalnego,
- szkoły policealne o okresie nauczania nie dłuższym niż 2 lata, umożliwiające absolwentom liceów profilowanych oraz liceów uzupełniających uzyskanie świadectwa potwierdzającego kwalifikacje zawodowe po zdaniu egzaminu.

Tak zaplanowany system kształcenia ponadgimnazjalnego wymaga kompleksowych zmian w ramach obecnie obowiązującego systemu placówek kształcenia ponadpodstawowego. Z tymi zmianami nierozzerwalnie wiążą się koszty.

¹ DzU z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.

Rodzaje kosztów

Koszty wdrożenia reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego można podzielić na trzy zasadnicze grupy.

Grupa 1 – Koszty przejścia z obecnego systemu w nowy.

Do kosztów tych zaliczamy:

1. Koszty związane z przeprowadzeniem analiz i symulacji projektowanej sieci szkolnej na podstawie danych dotyczących:

1.1 sytuacji demograficznej

Jeżeli nie zostaną przeprowadzone odpowiednie zmiany w lokalnej sieci szkolnej, to przy niżu demograficznym mogą wzrosnąć koszty prowadzenia szkół w przeliczeniu na ucznia. Wobec tego ważne jest posiadanie danych o liczbie absolwentów gimnazjów przynajmniej do 2008 r. Dane te stanowiąc będą podstawę do ustalenia liczby uczniów idących do szkół ponadgimnazjalnych, z uwzględnieniem postulatu, iż 80% populacji uczniów powinno trafić do liceów profilowanych, a 20% do szkół zawodowych. Pozwolą również na zaplanowanie, w jakich etapach dojść do tych proporcji.

1.2 istniejącej sieci szkół i placówek kształcenia ponadpodstawowego publicznego i niepublicznego

Szkoły powinny być zinwentaryzowane pod względem liczby uczniów i oddziałów, liczby pomieszczeń do nauczania, zmianowości. Ważne jest zestawienie kierunków kształcenia, uzyskiwanego poziomu kształcenia, możliwości kształcenia osób niepełnosprawnych. Informacje te umożliwiają podjęcie decyzji, czy zmniejszać obecne ilości uczniów na oddział (bywa w nich po 38 uczniów), czy rezygnować ze zmianowości (często do godz. 18.00 w systemie młodzieżowym). Istotne jest również zinwentaryzowanie internatów i burs pod kątem możliwości zakwaterowania i skali wykorzystania tych placówek. Wiedza powinna być również wzbogacona o informacje o działaniach wspierających pracę szkół, takich jak pomoc psychologiczno-pedagogiczna, doradztwo szkolne i zawodowe.

1.3 bazy praktycznej nauki zawodu

Jest to czynnik decydujący o możliwości rozwoju kształcenia zawodowego. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego, Centrum Kształcenia Praktycznego (CKP) i Centrum Kształcenia Ustawicznego (CKU)² powinny odgrywać istotną rolę w obszarze kształcenia zawodowego w zakresie zapewnienia jego kompleksowości, jakości i dostosowania do wymagań rynku pracy. Trzeba zatem zinwentaryzować warsztaty szkolne, CKU, CKP, pracownie symulacyjne pod względem wyposażenia tych

² Obecnie w systemie oświaty publicznej funkcjonuje 81 centrów kształcenia praktycznego (w tym 27 w szkolnictwie rolniczym) oraz 106 centrów kształcenia ustawicznego (w tym 46 rolniczych).

placówek do realizacji zajęć praktycznych wynikających z nowych programów szkolnych.

1.4 kadry pedagogicznej

Analiza stanu kadry nauczycielskiej pod kątem specjalności i kwalifikacji oraz stażu pracy pozwoli na określenie poziomu zaspokajania potrzeb edukacyjnych i kierunków rozwoju zawodowego nauczycieli. Brak naboru do klas I w roku szkolnym 2001/2002 może wywołać problem zwolnień ok. 40 tys. nauczycieli z liczby ponad 150 tys. zatrudnionych w LO i zespołach szkół zawodowych.

1.5 innowacji i eksperymentów

Działalność ta wskazuje, w jakim kierunku zmierza samorozwój placówki. Informacje o udziale szkoły w programie pomocowym czy w wymianie zagranicznej uczniów oraz nauczycieli byłyby pomocne przy podjęciu decyzji, co w danej szkole warto upowszechniać.

1.6 aspiracji mieszkańców

Chodzi o dane dotyczące relacji między liczbą miejsc w szkołach a liczbą chętnych do tych szkół, o strukturze naboru do tych szkół pod względem miejsca zamieszkania, płci, liczby i rodzaju organizowanych kursów dla dorosłych. Dane te są niezbędne do analizy relacji między ofertą a oczekiwaniami edukacyjnymi mieszkańców.

1.7 struktury rynku pracy

Analiza rynku pracy na podstawie poziomu zatrudnienia i bezrobocia jest mało przydatna przy projektowaniu sieci placówek. Obecny system edukacyjny jest dopiero wdrażany i wprowadzane zmiany mają efekt odroczony. Ważny jest natomiast stan lokalnej gospodarki i perspektywy jej rozwoju, wiedza o potencjalnych inwestorach, którzy mogą generować powstawanie nowych firm. Konieczna jest koordynacja w tworzeniu szkół zawodowych między pobliskimi powiatami, tak aby młodzież o podobnym profilu kwalifikacyjnym nie musiała konkurować o pracę.

1.8 różnorodności organów prowadzących

Różnorodność organów prowadzących może przynieść tylko korzyści dla ucznia, dać lepsze, efektywniejsze wykorzystanie miejsca, pieniędzy, zaspokoić ambicje i inicjatywy mieszkańców, spowodować, że więcej mieszkańców będzie się czuło gospodarzami, a nie najemcami i klientami. Ustawodawca w projekcie ustawy czyszczącej³ zawarł zapis, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego może zlecić osobie prawnej i fizycznej prowadzenie placówki publicznej, której prowadzenie należy do zadań tej jednostki.

2. Koszty wynikające z braku naboru do klas pierwszych szkół ponadpodstawowych w roku szkolnym 2001/2002.

³ Projekt z dnia 23 stycznia 2001 r.

Dla wsparcia samorządów prowadzących te placówki (w większości powiaty) w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej⁴ dotyczącym algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2001 wprowadzono odrębną wagę $P_{15} = 0,15$ dla uczniów szkół zawodowych, co w efekcie powoduje wzrost standardu finansowego w kwocie 2100 zł o dodatkowe 315 zł.

3. Koszty związane z ewentualnymi zwolnieniami nauczycieli.

MEN proponuje przyznanie rekompensat samorządom terytorialnym, szczególnie z terenów objętych strukturalnym bezrobociem (do tej grupy zalicza się ok. 1/3 powiatów).

Ponadto planuje się stworzenie zachęt finansowych dla nauczycieli:

- którzy zdecydowaliby się odejść z zawodu na emeryturę i ewentualnie uzyskać gwarancje pracy w wymiarze pół etatu,
 - umożliwienie kontynuacji aktywności zawodowej nauczycielom przebywającym w stanie nieczynnym poprzez udzielanie im pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej (wykluczające równoczesne zatrudnienie w oświacie),
 - uruchomienie – poprzez system grantów edukacyjnych – studiów podyplomowych, umożliwiających nabywanie dodatkowych kwalifikacji do nauczania przedsiębiorczości i technologii informatycznej (kluczowe umiejętności pracowników w erze społeczeństwa informatycznego), pedagoga szkolnego.
4. Koszty związane z przygotowaniem kadry samorządowej, dyrektorów szkół, nauczycieli.

Zadanie to jest realizowane poprzez przygotowanie ok. 500 edukatorów (po minimum jednym z każdego powiatu), kursy i szkolenia organizowane w ramach grantów kuratorskich.

5. Koszty związane z doszkaltaniem i przekwalifikowaniem nauczycieli.

Chodzi o doszkaltanie w zakresie nauczania:

- technologii informatycznej,
- języków obcych,
- przedsiębiorczości,
- korzystania z nowych programów nauczania i podręczników tzw. ścieżek międzyprzedmiotowych.

Kwota ta jest projektowana na poziomie nie mniejszym niż 50 mln zł.

Grupa 2 – Program pomocowy – wsparcie kształcenia w szkolnictwie ponadgimnazjalnym⁵.

Do kosztów tych zaliczamy:

1. Koszty związane ze stworzeniem szerszego systemu wspierania finansowego uczniów, szczególnie uczęszczających do liceów profilowanych.

⁴ DzU z 2000 r. Nr 122, poz. 1330.

⁵ Projekt wstępny Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 7 listopada 2000 r.

Jest to zadanie ważne ze względu na indywidualną potrzebę sfinansowania dojazdu, zakupu podręczników szkolnych oraz wyżywienia czy też pobytu w bursie lub internacie.

W roku 2000 z kwoty 30 mln zł ufundowano 100 tys. stypendiów. Na rok 2001 zaplanowano na ten cel w budżecie państwa 78 mln zł (w tym stypendia Premiera, m.in. dla uczniów z terenów wiejskich)⁶.

2. Koszty związane z realizacją programu „Internet w każdej szkole ponadgimnazjalnej”.

MEN proponuje kwotę w wysokości ok. 100 mln zł.

3. Koszty związane z doposażeniem Centrów Kształcenia Ustawicznego i Centrów Kształcenia Praktycznego w nowoczesne środki technodydaktyczne.

Jest to ważne zadanie ze względu na fakt przygotowania uczniów w ramach edukacji ustawicznej do kontaktu z najnowszymi technologiami i systemami produkcji. Wstępnie MEN proponuje ok. 30–50 mln zł na doposażenie wybranych CKU i CKP.

4. Koszty związane z zakupem programów i podręczników oraz doposażenie bibliotek pedagogicznych.

5. Koszty związane z finansowaniem kursów (projektów), które uczniom szkół ponadgimnazjalnych umożliwią zdobywanie konkretnych kwalifikacji zawodowych już w szkole średniej.

Grupa 3 – Ustalenie systemu finansowania podstawowych zadań zreformowanego szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

Finansowanie szkolnictwa ponadgimnazjalnego w roku 2001 opiera się na części oświatowej subwencji ogólnej wyliczanej według algorytmu na ucznia, co powoduje konieczność dofinansowania ze środków własnych samorządu blisko 30% faktycznie ponoszonych wydatków.

System ten powinien zostać zmieniony w roku 2002 – roku wdrożenia nowego systemu szkolnictwa ponadgimnazjalnego, ale żadne prace z tego zakresu nie zostały jeszcze zainicjowane.

Skutki finansowania przekształceń

Pełne pokrycie kosztów wynikających z wdrożenia systemu kształcenia ponadgimnazjalnego jest zbyt dużym obciążeniem dla jednego tylko źródła finansowania. Dlatego też realne skutki obciążeń finansowych wprowadzania II

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów. DzU Nr 74, poz. 350 ze zm.

etapu reformy oświatowej dotkną w różnym zakresie trzy szczeble budżetów: państwa, jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz gospodarstw domowych.

Skutki dla budżetu państwa

Przygotowywanie zmian strukturalnych w szkolnictwie ponadpodstawowym przypada na rok, w którym prognozy makroekonomiczne w porównaniu z 2000 r. są mniej optymistyczne, np.: deficyt budżetowy jest zaplanowany na 20,6 mld zł, tj. 2,6% PKB (2,2% w roku 2000), roczny wzrost PKB oscyluje na poziomie 4,5% (4,1%). Nie dziwi więc fakt, że udział wydatków na edukację w PKB w 2001 r. wynosi 3,79% wobec 4,06% w ubiegłym roku, a udział edukacji w wydatkach budżetu państwa spadł o blisko 1%. Budżet państwa musi więc poszukiwać środków pochodzących z zewnętrznych źródeł. Taką formą finansowego wsparcia zwrotnego jest np. pożyczka z Banku Światowego przeznaczona na aktywizację obszarów wiejskich. W ramach tego programu są zarezerwowane środki na realizację komponentu B-2 Edukacja w wysokości 24,67 mln USD. Pieniądze będą przeznaczone na szkolenia nauczycieli i dyrektorów szkół, poprawę wyposażenia szkół, wykorzystanie komputerów w edukacji, modernizację szkół, konsolidację sieci. Kwota będzie rozdysponowana na realizację ww. zadań na obszarze 7 województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego⁷. Ze środków tych skorzysta tylko część województw, ale obciążenie spłatą długu dotyczyć będzie dochodów publicznych wypracowanych w skali całego kraju.

Inną formą spożytkowania pieniędzy publicznych byłoby nieodpłatne wyposażenie Fundacji Edukacji Narodowej w 7% akcji skarbu państwa w jednoosobowych spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji oraz korzystanie z dochodów skarbu państwa pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, założonych przez wojewodów (tzw. rezerwa uwłaszczeniowa). Uzyskane w ten sposób pieniądze zostałyby przeznaczone na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, szczególnie pochodzących z biednych rodzin i zamieszkujących na wsi poprzez przyznawanie i finansowanie stypendiów oraz innej pomocy (np. pokrywanie kosztów zakupu podręczników, udziału w dodatkowych zajęciach, zamieszkiwania w internatach, bursach itp.). W tej chwili nie zapadły jeszcze wiążące decyzje co do budżetowych gwarancji zasilania dochodów fundacji.

⁷ B. Mościcki: Aktywizacja obszarów wiejskich. „Wspólnota” 2001 nr 4, s. 28.

Tak więc część odpowiedzialności finansowej za realizację zapisu art. 70 Konstytucji RP, który gwarantuje powszechny i równy dostęp obywateli do wykształcenia, zostanie przeniesiona na inne podmioty.

Skutki dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Koszty związane z koniecznością przeprowadzenia symulacji sieci szkół ponadgimnazjalnych muszą mieć pokrycie w środkach własnych samorządów. Mogą one ulec jeszcze podwyższeniu, jeżeli czas na rzetelne wykonanie analiz zostanie bardzo skrócony, a terminy będą wymagalne. Niezbędne jest zatem jak najszybsze opublikowanie prawa wprowadzającego system szkolnictwa ponadgimnazjalnego, aby organy prowadzące miały podstawę prawną do rozpoczęcia procedury tworzenia sieci i uniknęły spiętrzenia prac. Tym bardziej że w projekcie nowelizacji ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego⁸ rady powiatów po uzgodnieniu z kuratorem oświaty oraz po zasięgnięciu opinii powiatowego urzędu pracy i powiatowej rady zatrudnienia powinny do 31 sierpnia 2001 r. ustalić i ogłosić plan sieci szkół ponadgimnazjalnych. Czasu zostało zatem bardzo niewiele.

Samorządy nie znają do tej pory zasad finansowania zadań oświatowych, jakie będą obowiązywały w 2002 r. – pierwszym roku wdrażania systemu kształcenia ponadgimnazjalnego. Trudno więc przy braku danych na ten temat rozsądnie ustalać strategię rozwoju lokalnego w zakresie edukacji. Wydatki na oświatę stanowią nierzadko blisko 50% wszystkich wydatków budżetowych na poziomie lokalnym i dlatego uregulowania prawne dotyczące zmian w systemie źródeł dochodów samorządowych są kluczowym problemem dla organów prowadzących placówki szkolne. W szczególności trudnej pod tym względem sytuacji są powiaty, które mają przypisany najszerszy zakres zadań oświatowych (zadania szkolne i pozaszkolne o bardzo zróżnicowanym profilu świadczonych usług) przy równoczesnym najmniej korzystnym układzie gwarancji dochodów publicznych. Niestety, projekt nowej ustawy o finansach publicznych nie jest jeszcze znany.

Jednostki samorządu terytorialnego czekają na nowy system podziału środków na zadania oświatowe, uwzględniający odpowiedzialność i kontrolę państwa nad realizacją zadań edukacyjnych, przejrzystość nakładów ponoszonych przez budżet państwa i budżet własny JST. Na krytykę np. zasługuje fakt zwrotu należnych JST środków wydatkowanych na wdrożenie Karty Nauczyciela z kilkumiesięcznym opóźnieniem narażając ponadto samorząd na utratę zdolności kredytowej. Jednostki samorządowe nie mogą stanowić dla władzy centralnej banku kredytującego niedociągnięcia budżetu państwa. Samorządy

⁸DzU z 1999 r. Nr 12, poz. 96.

zapowiedziały już, że przy utrzymywaniu się tego stanu rzeczy w dłuższym okresie nie podejmą finansowej odpowiedzialności za wdrażanie założeń reformy bez zagwarantowania wystarczających na nią środków publicznych.

Skutki dla budżetu gospodarstw domowych

Brak pieniędzy budżetowych na finansowanie przekształceń szkolnictwa ponadgimnazjalnego w sposób dotkliwy odczuje młodzież pochodząca z biednych rodzin i zamieszkująca wieś. Przy wzrastającej stopie bezrobocia zaplanowane środki na stypendia, dojazdy do szkół, zakup nowych podręczników, wyżywienie i zakwaterowanie w bursach będą znikome w wymiarze jednostkowym, ponieważ wzrasta liczba gospodarstw domowych egzystujących na granicy ubóstwa. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku blisko 14% uczniów szkół podstawowych i średnich korzystało ze stypendiów, w roku 1993 – 4% dziś ok. 0,8% całej populacji dzieci. Niestety, czynniki ekonomiczne mogą być w przypadku wielu uczniów powodem zakończenia kariery szkolnej na poziomie gimnazjum. Potwierdzeniem tej prognozy mogą być poczynione przez profesora Tadeusza Pilcha w 1998 r. obserwacje dotyczące określenia przyczyny niwelującej szanse edukacyjne młodzieży. Szanse niweczy już samo miejsce zamieszkania – 50% młodzieży w wieku 19–24 lat żyje na wsi, ale spośród nich tylko 2% studiuje. Niski status materialny rodziny, niezbyt wysoki poziom wykształcenia rodziców oraz niewielki prestiż zawodów rolniczych w Polsce pozwalają przypuszczać, że statystyczny mieszkaniec wsi ma raczej znikome szanse na uzyskanie wykształcenia wyższego. Brak pieniędzy na reformę ponadgimnazjalną sytuację tę tylko ugruntuje. To wszystko sprawi, że w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej młodzież ze środowisk wiejskich będzie miała na starcie znacznie gorszą pozycję w porównaniu z młodzieżą z miast.

Podsumowanie

W Polsce w ostatniej dekadzie nastąpił prawie trzykrotny wzrost liczby studentów. Choć jest to największe osiągnięcie procesu transformacji, to wskaźnik scholaryzacji w grupie młodzieży wiejskiej może nadal napawać troską. Dziś na wsi mieszka zaledwie 1,9% ludności z wyższym wykształceniem, a spośród zatrudnionych w rolnictwie tylko 0,5% ma ukończone studia. Nawet w uczelniach rolniczych udział studentów pochodzenia wiejskiego stanowi mniej niż 20%, a młodzieży pochodzenia chłopskiego poniżej 10%. Łącznie mniej niż 1% młodzieży wiejskiej kończy studia. Tylko niewiele po-

nad 15% ludności wiejskiej legitymuje się maturą, tzn., że blisko 12 mln dorosłych obywateli tam mieszkających nie ma pełnego średniego wykształcenia. Takie jest zaplecze intelektualne wsi i rolnictwa na przełomie wieku i tysiącleci.

Warto zatem, w kontekście reformy ponadgimnazjalnej, przestrzec przed społecznymi i gospodarczymi skutkami likwidacji wielu szkół rolniczych, zwłaszcza szkół specjalistycznych, kształcących na potrzeby rozwoju obszarów wiejskich, dla całych regionów. Trudno jest także zrozumieć dążenie władz do zmniejszania skali kształcenia zawodowego i uznania za optymalne rozwiązanie umieszczenia w zespołach szkół rolniczych gimnazjów i liceów profilowanych w sytuacji, gdy tylko 12,3% polskich rolników ma ukończoną szkołę rolniczą, w tym 7% na poziomie zasadniczym i tylko 5,3% na poziomie technikum. Reforma ponadgimnazjalna może zatem przyczynić się paradoksalnie nie do przybliżania, lecz wręcz oddalania perspektywy uzyskania przez polskich rolników wykształcenia na poziomie średnim.

Consequences of the System of Financing the Secondary Education Transformation

Abstract

The reform of the educational system predicts changes being to introduce at the level of secondary schools. Comprehensive costs of the reform refer to the costs of the education system reorganisation, financial support of the tutorial process in reformed educational institutions and the establishing definite rules of the financing main educational tasks.

Financial burden of the implementation of the Government project of the education reform will be not only imposed on the State budget but also on local self-government budgets as well as on budgets of the households. The lack of the satisfactory support of the State would result in decreasing chances of the children from less situated families for equal access to secondary education.