

Dorota Moron

*Instytut Politologii
Uniwersytet Wrocławski¹*

Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych

Streszczenie

Celem badawczym artykułu jest identyfikacja głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian, jakie niosą za sobą problemy demograficzne. Rozważania koncentrują się na analizie wpływu faktycznych i prognozowanych zmian demograficznych na liczbę uczniów i placówek edukacyjnych. Wyzwania identyfikowane są przede wszystkim w sferze finansowania edukacji, gdzie zauważalny jest wzrost wydatków przy zmniejszającej się liczbie uczniów. Prowadzi to do postępującego osłabienia efektywności ekonomicznej i przekłada się na wyzwania w sferze organizacji oświaty, m.in. ustalania sieci szkół czy zatrudniania nauczycieli. Empiryczną podstawę analiz stanowią dane i prognozy GUS, wyniki badań „Zarządzanie oświatą w gminach” oraz wyniki badań własnych, przeprowadzonych na terenie Dolnego Śląska.

Słowa kluczowe: edukacja, lokalna polityka edukacyjna, samorząd terytorialny, problemy demograficzne

¹ Instytut Politologii UWr., ul. Koszarowa 3 bud. 2/3 51-149 Wrocław; adres elektroniczny autorki: dorota.moron@uni.wroc.pl

Wprowadzenie

Reformy systemu oświaty wprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku gruntownie zmieniły polskie szkolnictwo. Dotyczy to zarówno programów nauczania, sposobów sprawdzania wiedzy i oceniania uczniów, jak i struktury kształcenia oraz odpowiedzialności za prowadzenie polityki edukacyjnej. Oświata stała się dziedziną w pełni zdecentralizowaną, a główną odpowiedzialność za jej organizację przejęły samorządy.

Celem badawczym jest identyfikacja głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian, które niosą za sobą problemy demograficzne. Odwołanie do polityki lokalnej zawęża analizę do gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, chociaż pamiętać należy, że zadania oświatowe realizuje również samorząd wojewódzki, a także władze centralne. Podstawę rozważań stanowi analiza wpływu faktycznych i prognozowanych zmian demograficznych na liczbę uczniów i placówek edukacyjnych. Artykuł koncentruje się na szkołach podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (bez szkół policealnych i artystycznych), wyłączając z analizy inne podmioty należące do systemu oświaty (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty*).

Wyzwania identyfikowane są przede wszystkim w sferze finansowania edukacji oraz w – uzależnionej od funduszy – dziedzinie organizacji oświaty. Realizacji celu badawczego służy odpowiedź na dwa pytania badawcze. Pierwsze dotyczy wpływu dotychczasowych i prognozowanych zmian na sytuację oświaty. Drugie zaś, postrzegania wyzwań związanych z demografią przez przedstawicieli samorządu terytorialnego. Ich świadomość co do problemów i możliwych scenariuszy w istotny sposób wpływa na prowadzoną politykę edukacyjną.

Empiryczną podstawę analiz stanowią dane i prognozy Głównego Urzędu Statystycznego, dane Ministerstwa Finansów, informacje zawarte w ogólnopolskim badaniu ankietowym samorządów terytorialnych „Zarządzanie oświatą w gminach”, przeprowadzonym przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim w 2012 r. (*Zarządzanie 2012*), oraz wyniki własnego badania ankietowego przeprowadzonego w 56 jednostkach samorządu terytorialnego Dolnego Śląska w marcu i kwietniu 2013 r. Badanie zostało przeprowadzone na losowo wybranych gminach, powiatach i miastach na prawach powiatu (wybrano 60 podmiotów, cztery odmówiły udzielenia odpowiedzi na ankietę) i daje reprezentatywny obraz sytuacji w regionie. Ankietę skierowano (osobiście lub drogą pocztową) do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz starostów, z prośbą o jej wypełnienie przez osoby kompetentne w zakresie lokalnej polityki oświatowej (najczęściej byli to szefowie komórek odpowiedzialnych za oświatę w gminach czy powiatach). Ankieta zawierała 23 pytania merytoryczne, wśród nich były zarówno pytania zamknięte, jak i o charakterze otwartym, w odpowiedzi na które osoby odpowiedzialne za edukację mogły zawrzeć swoje opinie i komentarze. Przeprowadzone badanie nie uprawnia do uogólniania wyników na cały kraj, jednakże wyniki innych badań i statystyka publiczna wykazują podobne tendencje.

Wykorzystane metody badawcze to przede wszystkim przede wszystkim analiza statystyczna oraz analiza instytucjonalno-prawna.

O ważności podjętej problematyki świadczą deklaracje samorządów terytorialnych. W badaniu własnym 86 proc. jednostek wskazało, że demografia ma duży wpływ na ich politykę edukacyjną, a 89 proc. samorządów uznało ją za kluczowy problem samorządowej polityki edukacyjnej. Wszystkie samorzady zgodnie podkreśliły wpływ demografii na finansowanie edukacji. Świadczy to o aktualności i istotności tej kwestii z perspektywy zarówno samorządów, jak i polityki społecznej państwa.

Polityka edukacyjna jako obszar polityki społecznej

Związek edukacji z polityką społeczną ma swoją historię. Traktowanie edukacji jako usługi publicznej, a co za tym idzie zaangażowanie państwa w dostarczanie usług edukacyjnych sięga XVIII–XIX w. Zaczęły się wówczas kształtować narodowe systemy edukacyjne, których podstawę stanowiła myśl oświeceniowa, wyrażająca się w przekonaniu, że państwo powinno przejąć obowiązek kształcenia obywateli, ze względu na ogólnospołeczne korzyści płynące z edukacji (Zamorska 2010, s. 178–181). Systemy oświatowe zakładały finansowanie edukacji ze źródeł publicznych oraz jej obowiązkowy charakter, początkowo na poziomie podstawowym, a następnie również średnim.

Aktualnie prawo każdego człowieka do nauki, która – przynajmniej na poziomie podstawowym – będzie miała charakter bezpłatny i obowiązkowy, jest usankcjonowane w dokumentach międzynarodowych oraz krajowych (Zamorska 2010, s. 173–178). Konstytucja RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo do nauki, powszechny i równy dostęp do wykształcenia oraz gwarantuje bezpłatną naukę w szkołach publicznych. Wprowadza również obowiązek nauki do 18 roku życia (*Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*).

Podstawę prawną funkcjonowania systemu oświaty stanowi ustawa o systemie oświaty, przyjęta w roku 1991 i wielokrotnie nowelizowana (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie...*). Wskazuje ona na zadania władz publicznych w zakresie funkcjonowania edukacji, w tym określa obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia szkół. Główne zadania przypadają tu gminom oraz powiatom.

Na samorzady zostały więc nałożone obowiązki w dziedzinie organizacji sieci szkolnej i zapewnienia dzieciom i młodzieży możliwości kształcenia. Wynika to z faktu, że samorzady lokalne najlepiej znają sytuację na swoim terenie i potrafią określić potrzeby edukacyjne.

Zaangażowanie władz publicznych w organizację oświaty wynika z wielu czynników – ekonomicznych, socjologicznych czy politologicznych, przede wszystkim jednak z postrzegania zysków z edukacji zarówno w aspekcie jednostkowym, jak i ogólnospołecznym. Jak podkreśla Nicholas Barr, zyski edukacyjne trudno zmierzyć, ale z pewnością edukacja ma znaczenie dla rozwoju każdego człowieka, jego sytuacji życiowej i odnoszonych sukcesów, przekłada się też na zysk zewnętrzny, społeczny, np. wyższe podatki płacone przez lepiej wykształconych obywateli, wyższą produktywność osób dobrze wykształconych czy wreszcie korzyści o charakterze kulturalnym, społecznym i wspólnotowym (Barr 2010, s. 223–225; zob. Zamorska 2012, s. 10–11).

Inwestycje w edukację to zatem inwestycje zarówno w jednostkowy kapitał ludzki, jak i w społeczeństwo jako całość. Problem zawarty w pytaniu „jak kształcić?” pociąga jednak za sobą wiele innych pytań (m.in. o to, w jakich szkołach i na podstawie jakiego programu powinno się odbywać kształcenie, jak powiązać naukę z rynkiem pracy, jakie znaczenie ma współcześnie szkoła), na które często trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi.

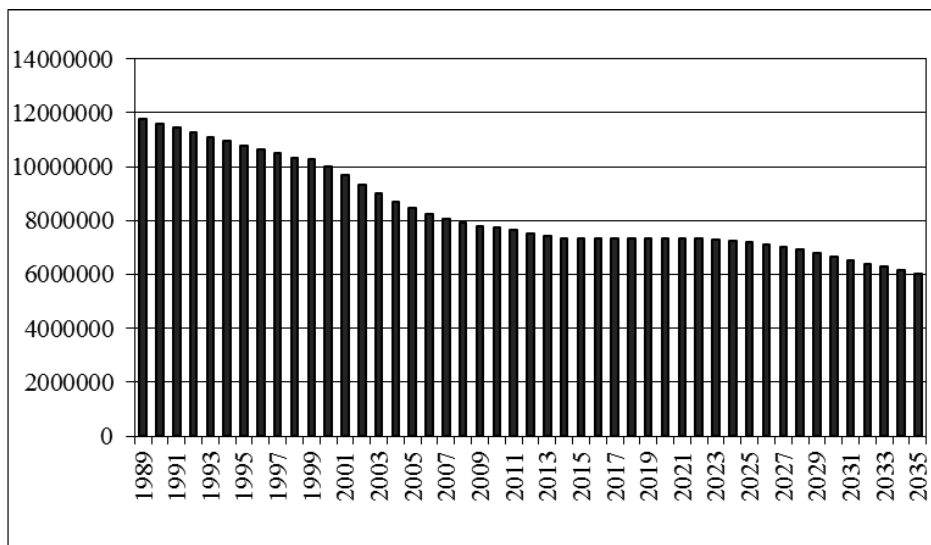
System oświaty w Polsce od początku lat 90. podlega reformowaniu. Pierwszym wyzwaniem w sferze organizacji edukacji było uporanie się ze wzrostem aspiracji edukacyjnych (dążeniem do uzyskania wykształcenia średniego ogólnego, a następnie wyższego) oraz zaspokojeniem edukacyjnych potrzeb roczników wyżu demograficznego. Dziś demografia niesie za sobą nowe problemy – zmniejszająca się liczba uczniów powoduje presję na zmniejszanie wydatków edukacyjnych. Kwestie ekonomiczne bardzo często dominują w dyskusji o edukacji, jednak należy pamiętać, że aby edukacja przynosiła korzyści, konieczne jest o wiele szersze spojrzenie na system oświaty niż tylko przez pryzmat finansowej kalkulacji.

Zmiany demograficzne wpływające na sytuację oświaty

Obserwowane i szeroko analizowane tendencje demograficzne mają swoje konsekwencje również w sferze edukacji. Lokalna polityka oświatowa musi się bowiem zmierzyć z problemem malejącej liczby uczniów, ale także innymi kwestiami, np. różną liczebnością roczników edukacyjnych, specyfiką demograficzną danej jednostki terytorialnej (przejawiającą się np. w zróżnicowaniu sytuacji demograficznej wewnątrz jednostki samorządowej czy w odmiennych tendencjach demograficznych) (zob. Szymborski 2010; *Analiza* 2010, Brezdeń i in. 2012; Chłoń-Domińczak, Węziak-Białowolska). Zmiany demograficzne oddziałujące na oświatę obserwujemy zasadniczo już od początku transformacji – liczba ludności w wieku do 18 lat spadła z 11,6 mln w 1990 r. do 7,4 mln w 2013 r., przy czym spadek ten najbardziej uwidocznił się po 2000 r. (*Stan* 2013; *Bank* 2014). Liczba uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (ponadpodstawowych) zmniejszyła się z 7,5 mln w roku 1990/1991 do 5,3 mln w roku 2012/2013 (*Oświata* 2013, s. 131).

Dotychczasowe tendencje demograficzne oraz prognozowana mała liczba urodzeń spowodują dalszy spadek liczby ludności w wieku szkolnym. Zgodnie z prognozą prezentowaną przez Główny Urząd Statystyczny ludność w wieku do lat 18 będzie liczyć 7,3 mln w 2020 r. i 6 mln w 2035 r. (*Prognoza* 2013). Należy jednak podkreślić, że spadek będzie mniejszy niż ten, który miał miejsce w latach 1990–2010, gdyż wówczas przez 20 lat ubyło 3,8 mln ludności w wieku do 18 lat, a w latach 2010–2035, czyli przez 25 lat, ubytek wyniesie 1,7 mln, ponadto natężenie tego procesu będzie największe po roku 2025 (wykres 1).

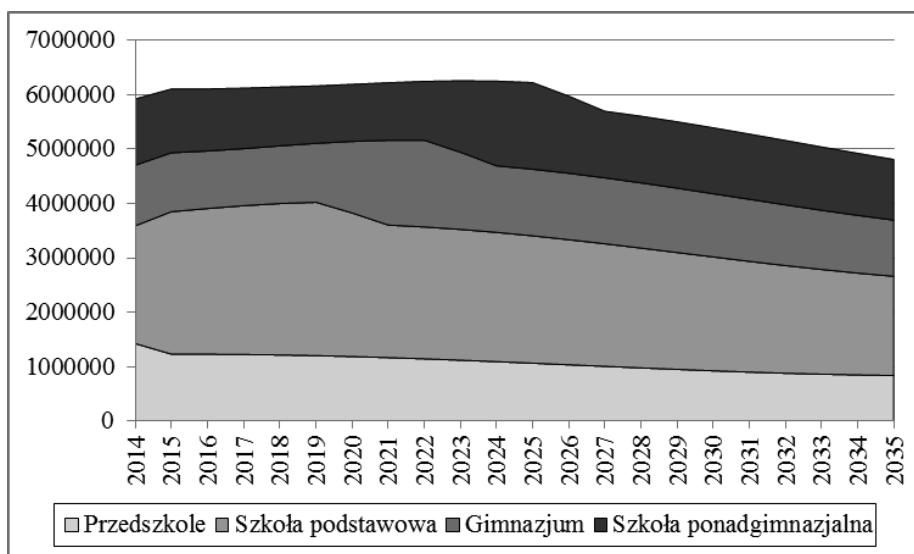
Wykres 1. Liczba ludności w wieku do lat 18 – liczba rzeczywista w okresie do 2013 r. i prognoza dla lat 2014–2035



Źródło: Stan 2013, Bank 2014, Prognoza 2013.

Stwierdzenie, że takie zmniejszenie się liczby ludności w wieku do lat 18 spowoduje również spadek liczby uczniów na poszczególnych etapach kształcenia, jest zbytnim uproszczeniem. Należy pamiętać o tym, że mamy do czynienia z wahaniami w zakresie liczebności poszczególnych roczników, oraz o tym, że na liczebność uczniów wpłynie reforma obniżająca wiek rozpoczynania edukacji szkolnej do lat sześciu. Od 2014 r. edukacja szkolna sześciolatków staje się obowiązkowa, a dzieci pójdą do szkoły w dwóch turach, w 2014 i 2015 r. (*Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r.*). Znaczenie tej zmiany jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, dzięki reformie, w perspektywie do 2027 r., zostanie skompensowany spadek liczby uczniów. Edukacją zostanie bowiem objęty dodatkowy rocznik dzieci, co daje prawie 400 tys. uczniów. Po drugie, wysłanie sześciolatków do szkół spowoduje znaczną dysproporcję w liczebności poszczególnych roczników edukacyjnych, związaną z jednoczesnym kształceniem trzech roczników wiekowych w dwóch rocznikach edukacyjnych. Wykazuje to wykres 2, obrazujący prognozowaną liczebność edukacyjnych grup wieku na poszczególnych szczeblach kształcenia.

Zmiany demograficzne nie wywołają – przynajmniej w najbliższych latach – znacznego spadku liczby uczniów. Jednocześnie niosą one za sobą konieczność dostosowania oferty edukacyjnej do poszczególnych roczników edukacyjnych oraz takiego ukształtowania sieci szkół, aby pogodzić wymóg dostępu do edukacji z rachunkiem ekonomicznym.

Wykres 2. Prognozowana liczebność edukacyjnych grup wieku na poszczególnych szczeblach kształcenia

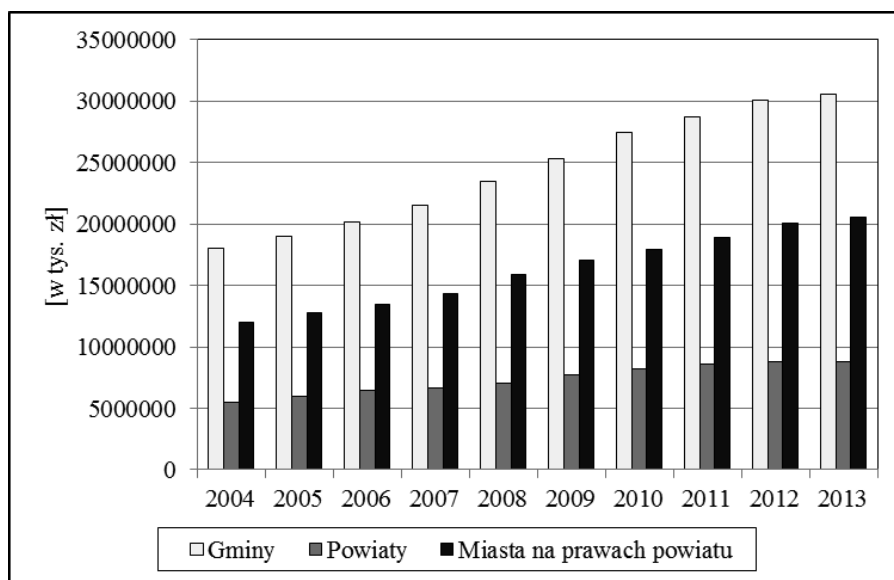
Źródło: *Prognoza 2013*.

* Prognoza uwzględnia dzieci i młodzież w wieku 3–18 lat (rocznikowo, w momencie rozpoczynania klasy), nie uwzględnia osób, które uczą się dłużej, np. w technikach. Prognoza zakłada rozpoczęcie edukacji szkolnej przez dzieci sześciolatnie w dwóch turach: w 2014 i 2015 r.

Wyzwania w sferze finansowania oświaty

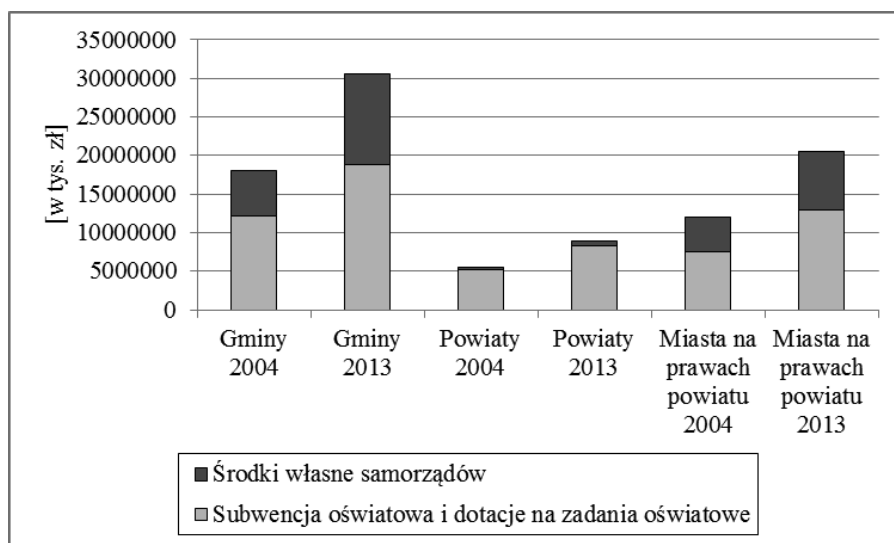
Kontekst demograficzny pozwala na identyfikację głównych wyzwań lokalnej polityki edukacyjnej. Kwestią najistotniejszą w tym zakresie są finanse. Oświata, która stanowi zadanie własne samorządów, jest finansowana z budżetu państwa w postaci przekazywanej samorządom subwencji (i dotacji na zadania edukacyjne) oraz ze środków własnych jednostek samorządowych. Dane Ministerstwa Finansów wskazują, że wydatki na oświatę rosną (wykres 3), zarówno jeśli chodzi o środki budżetowe, jak i wydatki samorządów (*Sprawozdania 2014*). Wydatki gmin, powiatów i miast na prawach powiatu w 2013 r. wzrosły średnio o 59 proc. w porównaniu z rokiem 2004, a sama subwencja o 62 proc. (*Sprawozdania 2014*, zob. wykres 4).

Wykres 3. Wydatki oświatowe ogółem poniesione w dziale 801 (oświata i wychowanie) i 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) w latach 2004–2013



Źródło: Sprawozdania 2014.

Wykres 4. Środki z subwencji oświatowej i dotacji na zadania oświatowe oraz środki własne samorządów przeznaczane na wydatki oświatowe w latach 2004 i 2013



Źródło: Sprawozdania 2014.

Udział subwencji oświatowej i dotacji oświatowych w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego na edukację w latach 2004–2013 zasadniczo się nie zmienił, jedynie w przypadku gmin notujemy spadek o 6 proc. W 2013 r. udział subwencji i dotacji oświatowych w całości wydatków na oświatę wyniósł: dla gmin 62 proc., dla miast na prawach powiatu 63 proc., a dla powiatów 94 proc. (*Sprawozdania* 2014). Wynika z tego, że najmniejszy udział własnych środków w budżecie na oświatę mają samorządy powiatów, znacznie wyższy jest on w przypadku gmin i miast na prawach powiatu.

Samorządy, szczególnie gmin i miast na prawach powiatu, w dużym stopniu dofinansowują edukację ze środków własnych. Nakłady własne w 2013 r., w porównaniu z rokiem 2004, wzrosły w przypadku: gmin o 49 proc., powiatów o 63 proc., miast na prawach powiatu o 60 proc. (*Sprawozdania* 2014). W najlepszej sytuacji znajdują się te podmioty, których kondycja budżetowa pozwala na dotowanie oświaty. Jednakże bardzo duże zróżnicowanie dochodów samorządów sprawia, że nie wszystkie potrafią poradzić sobie z tak kosztownym zadaniem, jak edukacja. Oświata w 2012 r. pochłaniała średnio 39 proc. ogółu wydatków budżetowych gmin i powiatów i 32 proc. miast na prawach powiatu (*Sprawozdania* 2014), ale jak podkreśla Wojciech Misiąg, są i takie samorządy, w których budżecie udział wydatków na oświatę sięga 80 proc. (Misiąg 2011, s. 41). W ich przypadku zaspokojenie potrzeb edukacyjnych lokalnej społeczności jest niezwykle trudne.

Wydatki oświatowe stanowią średnio najwyższą pozycję w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wszystkich typów. Gminy, które na oświatę przeznaczają średnio 39 proc. budżetu, dużo wydają jeszcze na pomoc społeczną (16 proc. ogółu wydatków budżetowych), administrację publiczną (10 proc.), a także gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz transport i łączność (po 8 proc.). Podobnie powiaty, w których budżetach edukacja ma również udział w wysokości 39 proc., dużo wydają na pomoc społeczną (15 proc.), transport i łączność (13 proc.) oraz administrację publiczną (11 proc.). Miasta na prawach powiatu, poza edukacją, która pochłania 32 proc. środków budżetowych, bardzo dużo wydają na transport i łączność (22 proc.) oraz pomoc społeczną (11 proc.) (*Sprawozdania* 2014).

Największy udział w budżecie oświatowym mają wynagrodzenia – w 2013 r. udział wynagrodzeń w ogólnej sumie wydatków wyniósł 59 proc. dla gmin i miast na prawach powiatu i 61 proc. dla powiatów (*Sprawozdania* 2014). Stąd bardzo często samorządy postrzegają nauczycieli jako bardzo kosztowną kategorię pracowników. Jednocześnie koszty pracy nauczycieli, utrzymania budynków, zakupu materiałów itp. nie są łatwo redukowalne, stąd trudno racjonalizować wydatki edukacyjne.

Samorządy generalnie postrzegają kwestie finansowania oświaty jako problem wielkiej wagi, wymagający zmian ustawowych. Potwierdzają to opinie zebrane w badaniu własnym (tabela 1 i 2). Prawie wszystkie podmioty zwróciły uwagę na wzrost własnych wydatków na oświatę. Rosnące ciągle koszty wiążą się z utrzymaniem placówek edukacyjnych i kosztami pracy nauczycieli, nie pokrywa ich subwencja oświatowa (mimo że wzrasta), stąd konieczność zwiększania własnych wydatków. Większość ankietowanych samorządów obawia się również dalszego znacznego wzrostu nakładów ze środków własnych. Warto podkreślić, że żadna z jednostek nie uznała aktualnego sposobu rozdziału subwencji oświatowej za

korzystny dla siebie. Samorządy wskazują, że subwencja oświatowa jest zbyt niska, nie pozwala na całkowite sfinansowanie nawet głównych zadań edukacyjnych (68 proc. podmiotów), co sprawia, że w przypadku jednostek o niższych dochodach oświata pozostaje często niedoinwestowana.

Tabela 1. Opinie jednostek samorządu terytorialnego (JST) na temat wydatków na oświatę (w procentach)

Pytania skierowane do JST	Wzrosła/y	Zmaląa/y	Zasadniczo nie zmieniła/y się
Czy subwencja oświatowa w ostatnich 5 latach wzrosła/zmaląa/zasadniczo nie zmieniła się?	28	28	44
Czy własne wydatki na oświatę w ostatnich 5 latach wzrosły/zmaląy/zasadniczo nie zmieniły się?	96	0	4

Źródło: badanie własne.

Tabela 2. Opinie jednostek samorządu terytorialnego na temat finansowania oświaty (w procentach)

Pytania skierowane do JST	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
Czy aktualny sposób rozdziału subwencji oświatowej jest dla Państwa JST korzystny?	0	64	36
Czy w ostatnich 5 latach sytuacja demograficzna miała wpływ na finansowanie edukacji w Państwa JST?	100	0	0
Czy w najbliższych 5 latach sytuacja demograficzna będzie miała wpływ na finansowanie edukacji w Państwa JST?	91	5	4
Czy w najbliższych 5 latach prognozują Państwo wzrost wydatków edukacyjnych ze środków własnych JST?	71	2	27

Źródło: badanie własne.

Odnosnie do spraw szczegółowych samorządy sygnalizują trzy główne problemy. Pierwszy z nich to finansowanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach, które należy do zadań własnych gmin (zob. Herbst 2014). Od 1 września 2013 r. gminy uzyskały na ich prowadzenie dotację celową, jednak wiąże się ona z obniżeniem opłat wnoszonych przez rodziców (zob. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r.*) i nie rozwiązuje ostatecznie problemu kosztów edukacji przedszkolnej. Drugi problem to koszty pracy nauczycieli, związane z przywilejami wynikającymi z Karty Nauczyciela, trzeci zaś to uwzględnienie w zbyt małym stopniu w subwencji oświatowej kosztów kształcenia o szczególnym charakterze: kształcenia na słabo zaludnionych terenach wiejskich, kształcenia zawodowego, edukacji

w szkołach specjalnych i klasach integracyjnych. Problemy te również pozostają w związku z sytuacją demograficzną. Obowiązek przedszkolny dzieci 5-letnich oraz wprowadzenie prawa do korzystania z edukacji przedszkolnej dla dzieci 3- i 4-letnich od 2017 r. (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r.*) wiąże się z koniecznością zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach. Zmniejszanie się liczby dzieci jest w tym przypadku korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, wyższe koszty ponosić będą te gminy, w których liczba dzieci się zwiększa, chociaż trzeba pamiętać, że gminy będą musiały zapewnić miejsca wszystkim chętnym dzieciom, bez żadnych ograniczeń. Sytuacja demograficzna ma wpływ na koszty pracy nauczycieli, choćby ze względu na utrzymywanie stałej kadry i mniejszą liczebność klas. Kwestia ta jest ściśle powiązana z decyzjami dotyczącymi sieci szkolnej i liczby uczniów w oddziałach i zostanie omówiona w kolejnej części artykułu. Kwestią istotną dla samorządów jest pokrywanie kosztów kształcenia o szczególnym charakterze. Na słabo zaludnionych terenach konieczne jest utrzymywanie mało licznych szkół lub dowożenie uczniów do placówek położonych w znacznym oddaleniu. Kształcenie zawodowe łączy się z koniecznością wydatków na utrzymanie pracowni, warsztatów, wymaga pracy w mniejszych grupach oraz zakupu materiałów dydaktycznych. Edukacja uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wiąże się z dodatkowymi wydatkami na kadre wspierającą, zapewnienie transportu czy odpowiedniej bazy lokalowej. Samorządy wskazują, że wyższa subwencja nie pokrywa ponoszonych przez nie wysokich kosztów w tym zakresie.

Wzrost wydatków edukacyjnych, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w obliczu zmniejszania się liczby uczniów, nie jest równoznaczny z automatyczną poprawą sytuacji szkolnictwa, nadal nie są bowiem zaspokajane wszystkie faktyczne potrzeby oświaty. Mniejsza liczba uczniów nie oznacza proporcjonalnego spadku wydatków na edukację, raczej przeciwnie, przyczynia się do coraz większej nieefektywności systemu. Gdy liczba uczniów maleje, a baza szkolna i liczba nauczycieli pozostaje bez zmian, wydatki na szkolnictwo pozostają niezmiennie, a często nawet rosną (Levitas 2012, s. 17; zob. Misiąg 2011; Herbst 2012). Samorządy są tego świadome – wszystkie badane podmioty wskazały, że sytuacja demograficzna ma duży wpływ na finansowanie edukacji, a prawie wszystkie obawiają się w perspektywie najbliższych pięciu lat dalszych problemów z finansowaniem oświaty związanych z sytuacją demograficzną. Stają przed trudnymi decyzjami dotyczącymi organizacji oświaty na swoim terenie – dostosowania liczby szkół i nauczycieli z jednej strony do potrzeb lokalnej społeczności, z drugiej zaś do swoich możliwości finansowych.

Konsekwencje zmian demograficznych dla sieci szkolnej

Obserwowanemu od 1990 r. spadkowi liczby uczniów towarzyszyły zmiany w odniesieniu do sieci szkół. Nie oznaczały one jednak wyłącznie zamykania placówek, co dotyczyło głównie szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych. Zmiany sieci szkolnej to też tworzenie – od 1999 r. – gimnazjów, ale i nowych szkół ponadgimnazjalnych, szczególnie liceów ogólnokształcących, co z kolei wynika ze zmian preferencji edukacyjnych

w kierunku upowszechnienia wykształcenia średniego ogólnokształcącego. Tworzenie nowych szkół skompensowało więc konieczność zamykania tych placówek, które zostały dotknięte kryzysem związanym bądź z demografią, bądź z brakiem zainteresowania ze strony uczniów. Zmiany te obrazują dane zestawione w tabeli 3. Wskazują one, że samorządy stosunkowo łatwo podejmowały decyzję o tworzeniu nowych placówek, bez długofalowej analizy ich efektywności. Z pewnością decydowały skutki krótkookresowe, m.in. możliwość zapewnienia pracy nauczycielom ze szkół likwidowanych, stworzenie uczniom możliwości nauki blisko miejsca zamieszkania (zob. Herbst, Levitas 2012, s. 119–125).

Tabela 3. Szkoły i uczniowie w szkołach dla dzieci i młodzieży

Szkoły	Szkoły podstawowe	Gimnazja	Szkoły przysposabiające do pracy	Szkoły zasadnicze zawodowe	Szkoły ogólnokształcące	Szkoły zawodowe
Lata	Liczba uczniów w tys.					
1990/1991	5 287	-	-	815	445	637
1995/1996	5 104	-	-	722	683	838
2000/2001	3 221	1 190	-	542	924	977
2005/2006	2 602	1 597	5	233	739	744
2010/2011	2 192	1 261	10	225	635	596
2011/2012	2 187	1 210	10	211	609	571
2012/2013	2 161	1 162	11	197	580	550
Lata	Liczba szkół					
1990/1991	20 533	-	-	2 995	1 100	3 607
1995/1996	19 823	-	-	2 625	1 705	4 749
2000/2001	16 766	6 295	-	2 372	2 292	5 803
2005/2006	14 572	7 031	294	1 778	2 572	4 531
2010/2011	13 922	7 278	428	1 763	2 447	2 757
2011/2012	13 772	7 331	448	1 754	2 433	2 637
2012/2013	13 550	7 371	461	1 757	2 430	2 491

Źródło: *Oświata* 2013, s. 131–132.

Czy samorządy likwidują szkoły ze względu na demografię? W przeprowadzonym badaniu własnym 43 proc. jednostek samorządu wskazało na powstanie w ciągu ostatnich pięciu lat potrzeby zamknięcia szkół ze względów demograficznych, a plany te zrealizowało 71 proc. jednostek, które podjęły taką decyzję. Zmniejszanie się liczby uczniów jest podstawową przyczyną likwidacji szkół, na dwa inne motywy: konieczność uwzględnienia zmian ustawowych oraz brak zainteresowania uczniów (w odniesieniu do szkolnictwa ponadgimnazjalnego) wskazało zaledwie 16 proc. podmiotów. W badaniu „Zarządzanie

oświatą w gminach” zamknięcie szkół planowało 30 proc. samorządów, a 72 proc. z nich w pełni zrealizowało te plany.

Wyniki badania własnego wskazują, że nie zamknięto przede wszystkim szkół podstawowych, a przyczyną nielikwidowania szkół był opór rodziców. Szkoły, pomimo braku ekonomicznych podstaw funkcjonowania, pozostały; w jednym tylko przypadku przekazano placówkę do prowadzenia podmiotowi niepublicznemu. Badanie „Zarządzanie oświatą w gminach” jako przyczyny odstąpienia od zamykania szkół wskazuje dodatkowo interwencje radnych, protesty nauczycieli i brak zgody kuratorium oświaty (*Zarządzanie* 2012, s. 14–19). Spadek liczby uczniów jest więc istotnym, ale nie jedynym czynnikiem decydującym o sieci szkolnej. Pod uwagę brane są także inne kwestie, np. społeczne czy polityczne, przesądzające o utrzymywaniu placówek, do których uczęszcza coraz mniej uczniów.

Przedstawione dane statystyczne (tabela 3) wskazują, że samorzady dość mocno zrestrukturyzowały już sieć szkolną, ale niż demograficzny może powodować konieczność dalszego zamykania szkół. Z badań własnych wynika, że 30 proc. podmiotów planuje w najbliższych pięciu latach zamknięcie szkół, głównie podstawowych, ze względu na zmniejszanie się liczby uczniów. Na dwa inne czynniki planowanej w przyszłości likwidacji placówek: brak zainteresowania uczniów i konkurencję ze strony innych szkół (np. niepublicznych), wskazało tylko 9 proc. samorządów.

Czy demografia musi powodować konieczność dalszego zamykania szkół? Właściwie należy się zgodzić z koniecznością dostosowywania liczby placówek do aktualnej liczby uczniów, jednakże niezbędnych jest tu kilka zastrzeżeń. Edukacja jest usługą publiczną i jako taka musi być dostępna dla wszystkich objętych obowiązkiem nauki, stąd nie sposób oprzeć jej wyłącznie na rachunku ekonomicznym. Konieczne jest uwzględnienie problemu przestrzennego rozmieszczenia ludności w wieku szkolnym, a także lokalnej specyfiki prognozowanych zmian demograficznych. Ponadto, biorąc pod uwagę postulaty indywidualizacji kształcenia, poprawy jakości i efektywności edukacji, trzeba zauważyć, że mniejsze placówki i oddziały przynoszą lepsze efekty dydaktyczne (zob. Boni 2011; Boni 2009). Mniejsza liczba uczniów powinna stanowić impuls do poprawy jakości kształcenia: oferowania nauki w mniejszych klasach, organizowania dodatkowych zajęć pozalekcyjnych, poszerzania zakresu indywidualnej pracy z uczniem. Jednakże największą barierą w tym zakresie są finanse.

W roku szkolnym 2012/2013 w porównaniu z rokiem 2000/2001 ogólna liczba szkół dla dzieci i młodzieży zmniejszyła się o prawie 8 tys., jednocześnie znacznie zmniejszyła się również średnia liczebność placówek. Jeśli uwzględnić wszystkie typy szkół łącznie, w roku 1990/1991 na jedną szkołę przypadało średnio 254 uczniów, w 2012/2013 już tylko 182, zaś w szkołach podstawowych odpowiednio: 257 i 159 (*Oświata* 2013, s. 131–132). Jeśli liczba uczniów w szkołach nie będzie się zmniejszać (co powoduje przecież wzrost kosztów edukacji), to do 2035 r. pojawi się konieczność zamknięcia około 1600 szkół.

Likwidacja szkół często powoduje opór społeczny – protesty ze strony rodziców i uczniów, nauczycieli czy też przedstawicieli lokalnej wspólnoty (np. radnych). Samorzady stawiane są więc przed wyborem: wysokie wydatki na oświatę lub lokalny konflikt (Levitas

2012, s. 17; *Zarządzanie* 2012, s. 16–19). Z badań własnych oraz badania „Zarządzanie oświatą w gminach” wyłania się podobna prawidłowość – co trzecia gmina nie dokonała zamierzonej redukcji placówek szkolnych. Na podstawie dostępnych danych nie sposób odpowiedzieć na pytanie, czy w każdym przypadku ekonomicznie uzasadnione zamknięcie szkoły nie wywołałoby negatywnych skutków społecznych, widać jednak, że wpływ lokalnej społeczności jest duży. Upolitycznienie kwestii społecznych nie zawsze pozwala władzom lokalnym na realizację podjętych decyzji, szczególnie że najczęściej wymagają one połączenia racjonalności społecznej i efektywności ekonomicznej, co jest niezwykle trudnym zadaniem.

Zmniejszanie liczby uczniów niesie za sobą konieczność redukcji etatów nauczycielskich. Liczba nauczycieli zmniejsza się, w latach 2000/2001–2012/2013 z 617 tys. do 479 tys. (*Oświata* 2013, s. 250), w porównaniu z poprzednim rokiem szkolnym wzrost kadry pedagogicznej odnotowano jedynie w przedszkolach (o 5 proc., co wiąże się z systematycznym wzrostem liczby miejsc w przedszkolach), natomiast w innych placówkach widoczny jest spadek zatrudnienia (tamże, s. 117). Spadek zatrudnienia nie jest jednak adekwatny do zmniejszającej się liczby uczniów. Oczywiście, taka sytuacja z dydaktycznego punktu widzenia ma aspekt pozytywny. Powoduje m.in. spadek liczebności klas. W roku szkolnym 2000/2001 klasa w szkole podstawowej liczyła średnio 21 uczniów, w roku 2012/2013 – 18 uczniów (*Bank* 2014). Umożliwia to efektywniejszą edukację dzieci i młodzieży. Ponadto bardziej dostępni stają się dla uczniów nauczyciele wspierający, niezajmujący się bezpośrednio dydaktyką, m.in. pedagodzy, psychologowie, logopedzi, bibliotekarze, a nauczyciele w ramach pensum prowadzą różnego typu zajęcia dodatkowe, z których korzystają uczniowie. Jednakże taka sytuacja powoduje zwiększenie kosztów kształcenia. Samorządy, które chciałyby redukować nauczycielskie etaty, są jednak ograniczone z jednej strony uregulowaniami prawnymi, z drugiej zaś kwestiami społeczno-politycznymi. W efekcie redukcja etatów często ogranicza się do wygaszania etatów nauczycieli odchodzących na emeryturę.

W warunkach niżu demograficznego najbardziej zasadnym postulatem byłaby racjonalizacja sieci szkolnej, polegająca na zamykaniu nieefektywnych ekonomicznie placówek i redukcji etatów. Należy jednak pamiętać, że wszelkie zmiany w oświacie mają nie tylko wymiar finansowy i organizacyjny, ale również społeczny. W tym kontekście wszystkie decyzje wymagają pogłębionych analiz i spokojnego długofalowego wdrażania. Oznacza to konieczność myślenia o szkolnictwie w długookresowej perspektywie i planowania zmian, które w przyszłości będą wdrażane w oświacie.

Podsumowanie

Konieczność podejmowania decyzji edukacyjnych o długofalowych skutkach stanowi dla samorządów lokalnych poważne wyzwanie. Demografia pociąga za sobą jedno z najważniejszych problemów, z którym zmierzyć się muszą podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie edukacji. Szczególnie silnie oddziałuje ona bowiem na sytuację finansową. Wydatki na edukację, zarówno z budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu

terytorialnego, stale rosną przy malejącej przecież liczbie uczniów. Zwiększające się koszty podważają efektywność zarządzania oświatą i nakazują dążyć do racjonalizacji sieci szkolnej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że najczęściej utrzymanie placówek przy mniejszej liczbie uczniów wcale nie jest tańsze. Wpływają na to stałe koszty, które są trudne albo wręcz niemożliwe do obniżenia przy zmniejszeniu liczby osób uczęszczających do szkół.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że malejąca od lat 90. liczba uczniów zmusiła już samorządy do podejmowania decyzji w sprawie racjonalizacji sieci szkół, jednakże likwidacja jednych szkół łączyła się często z koncepcjami przekształcania istniejących placówek i tworzenia nowych. Niemniej jednak liczba szkół i zatrudnionych w nich nauczycieli spadła, choć tendencja ta nie jest tak wyraźna, jak zmniejszanie się liczby uczniów.

Samorządy mają pełną świadomość wpływu demografii na politykę edukacyjną i wyzwań wiążących się z negatywnymi trendami demograficznymi. Jednocześnie nie podejmują ani nie planują w najbliższych latach poważnych cięć, jeśli chodzi o bazę oświatową. Negatywne skutki procesów demograficznych odsunie w czasie reforma związana z obniżeniem wieku rozpoczynania edukacji szkolnej, co pozwala samorządom na prowadzenie względnie stabilnej polityki oświatowej i powolne inicjowanie niezbędnych reform.

Cechą tendencji demograficznych jest to, że postępują one powoli, zmiany w każdym roku są niewielkie. Ma to swoje dobre strony, gdyż nie wymaga natychmiastowej interwencji, ale i złe, gdyż często władze samorządowe nie podejmują niezbędnych działań, pozostawiając niewygodne decyzje swoim następcom. Powolne ograniczanie efektywności edukacji jest głównym problemem i wyzwaniem stojącym przed lokalną polityką oświatową.

Jednocześnie należy pamiętać o specyficznych lokalnych uwarunkowaniach i wyzwaniach polityki oświatowej. Tendencje demograficzne identyfikowane w skali ogólnokrajowej nie odzwierciedlają sytuacji we wszystkich społecznościach lokalnych. Wprowadzane w podobny sposób zmiany i reformy mogą przynieść różne efekty. Wynika stąd konieczność prowadzenia przemyślanej i zaplanowanej lokalnej polityki edukacyjnej, wspieranej przez władze regionalne i centralne.

Bibliografia

Analiza systemu edukacji w świetle zmian demograficznych i społecznych regionu: określenie zapotrzebowania na edukację na różnych poziomach w regionie w świetle prognoz demograficznych i społecznych (2010), Wrocław, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej.

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [dostęp: 15.01.2014].

Barr N. (2010), *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność a rola państwa*, tłum. B. Więckowska, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

Boni M. (red.) (2011), *Młodzi 2011*, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

- Boni M. (red.) (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Brezdeń P., Górecka S., Tomczak P. (2012), *Edukacja i rynek pracy Dolnego Śląska na tle uwarunkowań demograficznych*, Wrocław, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Chłoń-Domińczak A., Węziak-Białowolska D., *Uwarunkowania demograficzne samorządowych strategii oświatowych*, https://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=36:uwarunkowania-demograficzne-samorzadowych-strategii-owiatowych.-a.-cho-domiczak-d.-wziak-biaowolska&id=5:zarzadzanie-o [dostęp: 17.04.2013].
- Herbst M. (red.) (2012), *Finansowanie oświaty*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herbst M., *Finansowanie przedszkoli w Polsce – stan obecny i wyzwania na przyszłość*, http://wartowiedziec.org/attachments/article/15663/finansowanie_przedszkoli_w_polsce.pdf [dostęp: 17.01.2014].
- Herbst M., Levitas A. (2012), *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 2000–2010 – czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Levitas A. (red.) (2012), *Strategie oświatowe*, Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Misiąg W. (2011), *System finansowania oświaty – krytyczna analiza istniejących uregulowań*, w: P. Kubicki, P. Zbieranek (red.), *Samorząd a edukacja*, Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013* (2013), Warszawa, GUS.
- Prognoza ludności na lata 2008–2035*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/L_prognoza_ludnosc_i_na_lata2008_2035.xls [dostęp: 17.04.2013].
- Sprawozdania budżetowe. Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 07.07.2014].
- Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989–2009*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/lu_struktura_ludnosc_i_01_tablica1.xls [dostęp: 04.05.2013].
- Szyborski J. (red.) (2010), *Ochrona dzieci a przyszłość demograficzna Polski*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Zamorska K. (2010), *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zamorska K. (2012), *Wprowadzenie. Polityka edukacyjna*, w: M. Makuch, D. Moroń (red.), *Edukacja i polityka edukacyjna. Współczesne wyzwania, problemy i rozwiązania z perspektywy Dolnego Śląska*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego* (2012), Warszawa, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Uniwersytet Warszawski.

Akty prawne

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, tekst ujednolicony ze zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 827.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2013 r., poz. 1265.

Summary

The objective of this paper is to identify main challenges of local education policy in the face of changes resulting from demographic problems. The discussion analyses the influence that the factual and forecasted demographic changes has on the number of students and education institutions. Especially in the field of financing education, in which the growth of expenses has been recorded despite of a decreasing number of students, these challenges have been identified. It results in a progressive weakening of economic effectiveness, which then creates new challenges in organising education, i.e. the establishment of school networks or the employment of teachers. The data and forecasts of the Statistical Office of the Polish Republic, research results in Management of Education in Municipalities as well as the results of own research, conducted throughout Lower Silesia, provide the empirical basis of the analysis.

Key words: education, local education policy, local government, demographic problems

Cytowanie

Moroń Dorota (2014), *Wyzwania lokalnej polityki edukacyjnej w kontekście zmian demograficznych*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 2(25)2014, s. 109–124. Dostępny w Internecie: www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]