

Paweł Swianiewicz
Julita Łukomska¹

Oświata w finansach samorządów gminnych

Wprowadzenie

Wśród zadań, za które odpowiadają samorzady gminne oświata zajmuje miejsce szczególne. Ta wyjątkowość wiąże się z kilkoma czynnikami:

- Po pierwsze, cywilizacyjno-rozwojowym, wynikającym z roli, jaką przypisujemy oświacie we współczesnych koncepcjach rozwoju. Oświata jest traktowana jako jeden z najważniejszych priorytetów wśród wszystkich zadań publicznych. Powierzenie znacznej części obowiązków w tym zakresie samorządom świadczy o znaczącej roli władz lokalnych w wykonywaniu zadań państwa.
- Po drugie, finansowym – wydatki na oświatę to największa część budżetów samorządów gminnych. Bardziej szczegółowo piszemy na ten temat w dalszej części raportu.
- Po trzecie, politycznym – realizacja zadań oświatowych należy do tej części aktywności samorządów, która budzi największe emocje, gdzie natężenie sporów i konfliktów politycznych jest największe. Odnosi się to zarówno do politycznych relacji pionowych, jak i poziomych. W ramach tych pierwszych możemy wspomnieć o licznych debatach i sporach odnoszących się do decentralizowania zadań oświatowych. Było to konfliktowe zagadnienie już od samego początku reformy samorządowej. W numerze 1/2014 Wspólnoty prof. Regulski wspominał, jak początkowe plany przekazania zadań oświatowych samorządom zostały w 1990 roku zahamowane na kilka lat przez wpływowe lobby nauczycielskie, obawiające się, że decentralizacja będzie oznaczała osłabienie roli oświaty. Bardziej współcześnie zagadnienia przepisów odnoszących się do funkcjonowania szkół i przedszkoli należą do najbardziej gorących tematów dyskusji między rządem i związkami samorządowymi, także na łamach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na poziomie lokalnym (polityczne relacje poziome) zagadnienia takie jak organizacja sieci szkolnej, zasady rekrutacji do przedszkoli, poziom opłat w

¹ Paweł Swianiewicz jest kierownikiem, a Julita Łukomska adiunktem w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych na Uniwersytecie Warszawskim.

przedszkolach, zakres zajęć dodatkowych w placówkach oświatowych należą do najbardziej gorąco dyskutowanych dziedzin polityki lokalnej.

Skoro rola oświaty jest tak wyjątkowa, to zdecydowaliśmy poświęcić jej więcej uwagi w ramach naszego cyklu rankingów Wspólnoty. Niniejszy tekst nie rości jednak pretensji do miana całościowej diagnozy związanych z tym zagadnień. Jest sporo opracowań wybitnych autorów będących znakomitszymi od niżej podpisanych specjalistami w tym zakresie. Nasz raport koncentruje się na zagadnieniach związanych z finansowaniem oświaty przez samorządy. Nawet jednak w tym zakresie nie przedstawiamy całościowej diagnozy wraz z rekomendacjami. Nasz cel jest znacznie skromniejszy. Chcemy przypomnieć najbardziej charakterystyczne elementy obrazu oświaty samorządowej i jego zmiany w minionych latach. Odwołując się do własnych wyliczeń, a także do dorobku innych autorów, chcemy także pokazać, jak bardzo funkcjonowanie i finansowanie oświaty jest zróżnicowane w skali 2480 polskich gmin.

Oświata w wydatkach samorządów gminnych

Przyjrzyjmy się najpierw, jak zmieniała się rola oświaty w wydatkach samorządów gminnych (por. tabela 1.).

Tabela 1. Udział procentowy wydatków na oświatę (działy 801 i 854²) w wydatkach bieżących samorządów gminnych

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Miasta wojewódzkie	22,9	36,6	39,8	40,1	34,5	34,1
Inne miasta na prawach powiatu	22,8	43,7	43,8	47,2	43,5	45,0
Miasta powiatowe	22,8	45,1	46,7	45,7	41,2	42,9
Małe miasta	24,2	46,7	49,5	49,0	43,3	44,2
Gminy wiejskie	23,3	51,2	53,9	53,2	45,9	46,6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst

W początkowym okresie reformy samorządowej udział ten był stosunkowo niewielki, wzrost gwałtownie w 1996 roku, kiedy to wszystkie gminy obowiązkowo przejęły odpowiedzialność za prowadzenie szkół podstawowych. Nie wszyscy już dziś pamiętają, że przed rokiem 1996 przejmowanie szkół było dobrowolne i następowało na podstawie porozumień między administracją rządową i poszczególnymi samorządami. W pierwszych dwóch latach (1991–1992) prowadzenie szkół przejęło tylko 10 proc. gmin, a do roku 1995 (czyli na rok przed powszechną reformą w tym zakresie) zaledwie jedna czwarta wszystkich samorządów. Co charakterystyczne, deklarowana chęć przejmowania szkół była silnie związana z wielkością gminy – do 1995 roku na ten krok zdecydowała się mniej niż co piąta gmina licząca do pięciu

² Przed rokiem 2001 obowiązywała inna klasyfikacja budżetowa, dla lat wcześniejszych uwzględnione zostały wydatki ponoszone w ramach ówczesnego działu 79.

tysięcy mieszkańców, ale prawie połowa miast od 50 do 100 tysięcy i ponad 90 proc. miast liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców.

Dziesięć lat temu wydatki oświatowe stanowiły około 40 proc. budżetów bieżących największych miast i ponad połowę w gminach wiejskich. Potem udział ten nieznacznie zmniejszył się, przede wszystkim ze względu na przejmowanie przez samorzady kolejnych zadań w zakresie innych usług społecznych. Ale nadal jest to zdecydowanie największa pozycja w budżecie, bez trudu też można wskazać przykłady samorządów, w których koszty utrzymania szkół i inne zadania oświatowe stanowią zdecydowanie ponad połowę łącznych wydatków bieżących.

Oczywiście udział ten jest zróżnicowany. Na jednym biegunie mamy 9 gmin, w których wydatki oświatowe (łącznie w działach 801 i 854) stanowią mniej niż jedną czwartą budżetów bieżących. W grupie tej znajduje się m.in. Warszawa, a także kilka małych, a stosunkowo zamożnych gmin (np. Nowe Warpno, w którym udział ten w 2012 roku wyniósł zaledwie 6 proc., Krynica Morska – 10 proc., Kleszczów – 15 proc.). Na przeciwnym biegunie odnajdujemy 10 gmin (z tego 9 to gminy wiejskie), w których udział wydatków oświatowych przekracza 60 proc. Rekordzistą w tym względzie jest Miedźna (woj. śląskie) przeznaczająca na oświatę 63 proc. swoich wydatków.

Szczególnie zróżnicowana jest grupa gmin wiejskich (do tego stopnia, że można się zastanawiać, na ile przydatne jest posługiwanie się taką niejednorodną kategorią, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że niektóre gminy, będące formalnie samorządami wiejskimi, nie różnią się specjalnie pod względem charakterystyki społecznej i gospodarczej od niedużych miast). Budżety najmniej uzależnione od oświaty mają gminy wiejskie położone w pobliżu największych aglomeracji miejskich (oświata pochłania ok. 40 proc. ich wydatków). Z kolei w gminach Polski południowo-wschodniej z dominacją rozdrobnionego rolnictwa³ udział ten w dalszym ciągu przekracza 50 proc.

Jaka jest rola poszczególnych zadań oświatowych w budżetach samorządowych? Dokładne rozgraniczenie poszczególnych typów wydatków nie jest możliwe (te same lub bardzo podobne wydatki są czasem zapisywane w różnych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej), ale takie przybliżone zestawienie zawiera tabela 2.

³ W naszym opracowaniu posługujemy się klasyfikacją gmin wiejskich opracowaną przez A. Rosnera i M. Stanny (*Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich. Etap I: Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*; Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Forum Inicjatyw Rozwojowych; Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2014). Wyróżniają oni następujące typy: z dominacją tradycyjnego rolnictwa rodzinnego (głównie Polska wschodnia i centralna), z rolnictwem wielkoobszarowym (głównie Polska północna i zachodnia), gminy z rolnictwem rozdrobnionym i często dwuzawodową ludnością (głównie Polska południowo-wschodnia), gminy wiejskie wielofunkcyjne oraz gminy wiejskie zurbanizowane (głównie na przedmieściach największych aglomeracji).

Tabela 2. Struktura procentowa wydatków bieżących na oświatę w samorządach gminnych (2012)

	Przedszkola	Szkoły podstawowe	Gimnazja	Szkoły średnie	Pozostałe wydatki
Miasta na prawach powiatu	16,7	25,4	15,4	26,2	16,4
Miasta powiatowe	22,4	41,3	24,4	1,2	10,7
Małe miasta	17,1	45,0	23,8	1,7	12,4
Gminy wiejskie	13,1	49,7	23,7	0,5	12,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst

Najbardziej zróżnicowana jest oczywiście struktura wydatków w miastach na prawach powiatu, które prowadzą nie tylko szkoły podstawowe i gimnazjalne, ale także średnie (gdzie indziej zdarza się to jedynie bardzo sporadycznie). Interesujące jest, że wydatki na szkoły średnie są w dużych miastach znacznie wyższe niż na gimnazja, mimo że okres nauki jest przeważnie taki sam w obu typach szkół. Częściowo wynika to z wyższych kosztów szkół zawodowych i technicznych, a częściowo z faktycznej obsługi dojeżdżających do szkół średnich w dużych miastach uczniów z okolicznych terenów wiejskich i małych miasteczek w pobliżu centrów aglomeracji. Na zjawisko to zwracali uwagę P. Swianiewicz i M. Herbst⁴ już w badaniu przeprowadzonym ponad 10 lat temu, zauważając, że w wielu miastach na prawach powiatu liczba uczniów szkół średnich jest znacznie wyższa od liczby zamieszkującej tam młodzieży, podczas gdy w otaczających je powiatach ziemskich mamy do czynienia z odwrotną sytuacją. Ilustracja tego zjawiska znajduje się w tabeli 3. – wprawdzie odnosi się ona do danych sprzed ponad 10 lat, ale można zakładać, że obecna sytuacja jest podobna.

Tabela 3. Uczniowie szkół średnich w wybranych miastach na prawach powiatu i powiatach otaczających (2000)

	Uczniowie szkół średnich jako % młodzieży w wieku 15–18 lat
M. Toruń	131
Pow. Toruński	21
M. Rzeszów	190
Pow. Rzeszowski	28
M. Kraków	128
Pow. Krakowski	33
M. Wrocław	119
Pow. Wrocławski	17
M. Olsztyn	133
Pow. Olsztyński	38

Źródło: Swianiewicz, Herbst (2002)

⁴ P. Swianiewicz, M. Herbst (2002) „Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments” [w:] P. Swianiewicz (red.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapeszt: LGI-Open Society Institute.

Ciekawe także, że w przeliczeniu na jeden rocznik w miastach koszty funkcjonowania gimnazjum są wyższe niż szkół podstawowych, a w gminach wiejskich zależność jest odwrotna. Można to wytłumaczyć wysokimi kosztami (w przeliczeniu na jednego ucznia) funkcjonowania małych wiejskich szkół podstawowych. W przypadku gimnazjów, do których uczęszczają starsze już dzieci, częściej zdecydowano się na organizację większych szkół „zbiorczych”, co wydatnie przyczynia się do spadku kosztów. Drugą przyczyną to fakt, że znacząca część uczniów gimnazjów wybiera szkoły w pobliskich miastach (stąd różnica jest szczególnie widoczna w podmiejskich gminach zurbanizowanych, gdzie szkoły podstawowe pochłaniają 42 proc., a gimnazja tylko 19 proc. wydatków na oświatę).

Jeśli chodzi o zmiany w strukturze wydatków oświatowych, to na podkreślenie zasługuje przede wszystkim stopniowy wzrost znaczenia przedszkoli, co wiąże się z coraz większą powszechnością tego etapu edukacji. Przykładowo w gminach wiejskich jeszcze w 2004 roku przedszkola pochłaniały niespełna 9 proc., a w roku 2012 już ponad 13 proc. wydatków na oświatę.

Przedszkola to także kategoria wydatków najsilniej różnicująca gminy wiejskie. W gminach z dominacją tradycyjnego rolnictwa rodzinnego (Polska wschodnia i centralna) w 2012 r. pochłaniały one 8,8 proc. wydatków bieżących na oświatę, podczas gdy w gminach podmiejskich (zurbanizowanych) ta sama kategoria była trzykrotnie wyższa i stanowiła jedną czwartą całego budżetu oświatowego. W gminach podmiejskich wydatki na przedszkola są zdecydowanie wyższe niż na utrzymanie gimnazjów (w gminach z rolnictwem rodzinnym wydatki na gimnazja są trzykrotnie wyższe niż na przedszkola)! Różnice te wiążą się oczywiście z powszechnością edukacji przedszkolnej, o czym będziemy mówić szerzej w następnym rozdziale raportu.

Finansowanie edukacji przedszkolnej

Jeszcze kilka lat temu funkcjonowanie przedszkoli nie było ważnym zagadnieniem polityki lokalnej w większości gmin. Z przeprowadzanych niedawno badań⁵ wynika, że jeszcze w kampanii wyborczej w 2010 roku był to temat zupełnie marginalny. Z małymi wyjątkami nie pojawiał się ani w programach kandydatów, ani w pytaniach stawianych przez wyborców. Do zmiany przyczyniła się, po pierwsze, „moda” na wzrost powszechności edukacji przedszkolnej i zmiana postrzegania wagi i znaczenia tego etapu edukacji. Jeszcze kilkanaście lat temu widziano przedszkola przede wszystkim jako instytucje opiekujące się dzieckiem, kiedy

⁵ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, J. Łukomska (2011) *Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej z. 4, ICM, Uniwersytet Warszawski. Niniejszy rozdział w wielu miejscach odwołuje się do wyników cytowanego tutaj badania.

rodzice są w pracy. Obecnie dostrzega się także inne role, a w szczególności na pierwszy plan wybija się funkcja edukacyjna. Zmienił się nawet dominujący język, którym się posługujemy, o przedszkolankach mówi się nauczycielki, pojawił się w użyciu termin „wskaźnik scholaryzacji”, wcześniej zarezerwowany tylko dla szkół, mówimy o edukacji przedszkolnej (a nie opiece przedszkolnej). Choć trzeba dodać, że taka zmiana postrzegania przedszkoli budzi wątpliwości niektórych samorządowców. Po drugie, na wzrost znaczenia przedszkoli w polityce gminnej wpływ miały też zmieniające się w ostatnich latach i wywołujące kontrowersje wśród polityków samorządowych przepisy, zwłaszcza te odnoszące się do opłat, dotacji z budżetu państwa, organizacji zajęć dodatkowych oraz do obowiązku objęcia edukacją przedszkolną coraz młodszych roczników.

Nie ulega wątpliwości, że powszechność edukacji przedszkolnej odznaczała się w minionych latach dużą zmiennością. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku mieliśmy do czynienia z częstą likwidacją przedszkoli, zwłaszcza na terenach wiejskich. Przyczyny miały różnoraki charakter – czasami była to chęć oszczędności, a czasami reakcja na brak zainteresowania rodziców. Levitas i Herczyński⁶ wyliczają, że w latach 1990–1999 liczba przedszkoli spadła o 29 proc., a na terenach wiejskich nawet o 38 proc. Zmniejszyła się też liczba dzieci korzystających z opieki przedszkolnej: o 16 proc., a na terenach wiejskich o 24 proc. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola na terenach wiejskich spadł z 18 proc. w 1990 r. do 14 proc. w 1993, a potem długo nie osiągał poziomu z początku dekady (16 proc. w 1999 r.).

Tabela 4. Odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną w Polsce (lata 2005–2011)

Rok	% trzylatków	% czterolatków	% pięcioletków	% sześciolatków*
2005	29,7%	41,2%	51,3%	98,4%
2006	33,1%	44,4%	55,9%	98,1%
2007	36,1%	48,1%	57,7%	95,7%
2008	41,1%	53,2%	64,1%	95,5%
2009	45,7%	59,4%	74,8%	95,4%
2010	49,8%	64,1%	81,0%	97,3%
2011	53,2%	68,9%	96,4%	99,3%

*w systemie oświaty (zarówno w placówkach przedszkolnych, jak i szkolnych)

Źródło: strona internetowa MEN

W latach bieżącego stulecia wskaźniki powszechności przedszkoli zaczęły szybko rosnąć, co pokazuje tabela 4. W roku 2011 udział pięcio- i sześciolatków w edukacji przedszkolnej był już praktycznie powszechny. W 2012 roku funkcjonowało w sumie 9681 przedszkoli (ponad dwie trzecie to placówki gminne) oraz 1728 punktów i zespołów wychowania przedszkolnego

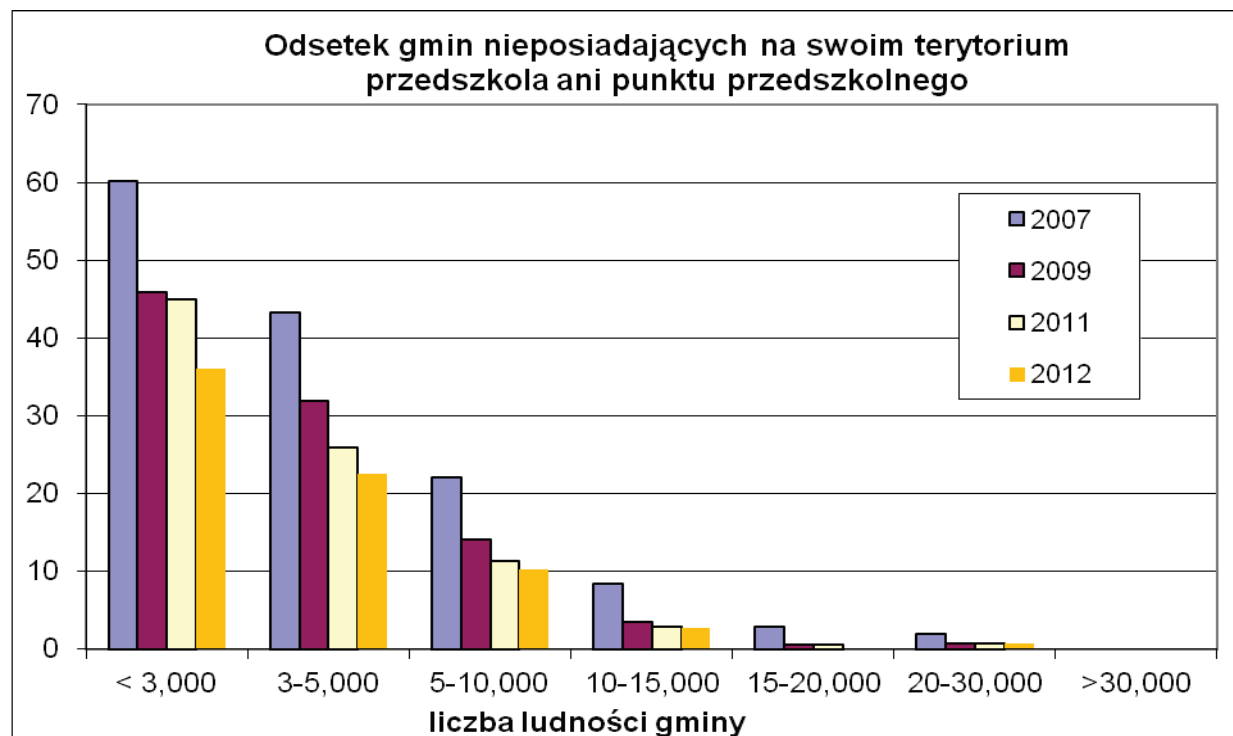
⁶ A. Levitas, J. Herczyński (2002) „Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland” [w:] K. Davey (red.) *Balancing National and Local Responsibilities: Education, Management and Finance in Four Central European Countries*, Budapeszt: LGI-Open Society Institute.

(w tym przypadku są to głównie placówki prowadzone przez organizacje społeczne i osoby fizyczne – gminne to mniej niż jedna trzecia z tej liczby). Chodziło do nich ponad 940 tysięcy dzieci (909 tysięcy do przedszkoli, reszta do punktów i zespołów przedszkolnych). Prawie 80 proc. wszystkich przedszkolaków to dzieci w placówkach prowadzonych przez samorządy gminne.

W dalszym ciągu pozostały jednak istotne różnice regionalne, a także różnice między miejskimi a peryferyjnie położonymi terenami wiejskimi. Jeszcze w 2009 roku w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców) do przedszkola uczęszczało trzy czwarte dzieci w wieku 3–5 lat, podczas gdy w tradycyjnie rolniczych gminach wiejskich było to mniej niż 30 proc.

Problem dostępności dotyczy przede wszystkim gmin małych, co potwierdzają dane przedstawione na rys. 1. Jeszcze w 2012 roku żadnego przedszkola ani punktu przedszkolnego nie miała na swoim terenie ponad jedna trzecia gmin liczących mniej niż 3000 mieszkańców. Wśród gmin liczących 3000–5000 mieszkańców było takich jednostek ponad 20 proc., podczas gdy w gminach większych sytuacje takie zdarzały się jedynie sporadycznie. Analogiczne wskaźniki są jeszcze wyższe, jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie placówki prowadzone przez samorządy gminne (brak placówki w prawie połowie gmin do 3000 i w jednej trzeciej gmin od 3 do 5 tys. mieszkańców).

Rys. 1.



Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS

Organizacja opieki przedszkolnej to zadanie własne samorządów gminnych. Przez wiele lat jej finansowanie obciążało głównie dochody własne samorządów, potrzeby związane z wydatkami na przedszkola nie były bowiem uwzględniane przy obliczaniu subwencji oświatowej. Dopiero stosunkowo niedawno, po kilku latach zapowiedzi i przygotowań pojawiła się dotacja przedszkolna. W 2014 roku ma ona przynieść gminom nieco ponad półtora miliarda złotych. To oczywiście dużo, choć nie jest to suma oszałamiająca w zestawieniu z wielkością łącznych wydatków. Gdyby gminy wydały na przedszkola tyle samo co w roku 2012 (z tego roku pochodzą najnowsze kompletne dane, jakie posiadamy), dotacja pozwoliłaby im sfinansować 19,4 proc. kosztów. Faktycznie będzie to zapewne trochę mniej, choćby dlatego, że coraz więcej dzieci objętych jest edukacją przedszkolną.

Mimo że – jak wspomnieliśmy wyżej – prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym gmin i na nich spoczywa główny ciężar ich finansowania, autonomia samorządów lokalnych w zakresie tworzenia i realizacji polityk związanych z opieką przedszkolną stopniowo się zmniejsza. Zdolność podejmowania w pełni samodzielnych decyzji i samodzielnej realizacji zaplanowanych działań jest mniejsza niż kilka czy kilkanaście lat temu. Decydują o tym zarówno coraz bardziej rygorystyczne przepisy i standardy krajowe, jak i zależności finansowe oraz niezbędne uwikłanie we współpracę z innymi instytucjami publicznymi i niepublicznymi. W niniejszym raporcie nie ma miejsca na szczegółowe omówienie tych zagadnień, ograniczmy się zatem do wyliczenia i krótkiego komentarza odnośnie do niektórych przykładów tych regulacji zewnętrznych i ograniczania autonomii.

Sztandarowym przykładem może być oczywiście Karta Nauczyciela, regulująca także zasady wynagradzania, zatrudniania i zwalniania nauczycieli w przedszkolach. Problemy z tym związane były już wielokrotnie omawiane w różnych opracowaniach i artykułach (także na łamach Wspólnoty), nie ma więc potrzeby ich powtarzać.

Od kilku lat coraz bardziej wymagające są przepisy nakładające obowiązek zapewnienia miejsc w przedszkolach dla coraz młodszych dzieci. Przepis ten ma rzecz jasna swoje racjonalne przyczyny (jak każdy z omawianych tutaj z osobną), ale nie ulega wątpliwości, że stanowi ograniczenie swobody prowadzenia polityki lokalnej w tym zakresie (nawet jeśli ograniczenie to uznamy za słuszne).

Przepisy krajowe regulują dość dokładnie relacje administracji samorządowej z placówkami niepublicznymi. W szczególności narzucają obowiązek dotowania tych placówek, co samo w sobie nie budzi większych wątpliwości, choć problemy zaczynają się, gdy wchodzimy w szczegóły tych regulacji. Kontrowersyjny jest sposób wyliczania tej dotacji, wg algorytmu uwzględniającego np. koszty remontów w przedszkolach gminnych, a także powodującego,

że wzrost opłat ponoszonych przez rodziców dzieci w przedszkolach gminnych skutkuje wzrostem dotacji dla przedszkoli prywatnych. Wątpliwości budzi także brak realnych możliwości kontroli placówek prywatnych ze strony władz samorządowych, nawet tam gdzie wchodzi w grę podejrzenie o zawyżanie wartości podawanych w sprawozdaniach w celu uzyskania wyższej dotacji (przypadki te są zapewne bardzo rzadkie, ale nie zmienia to faktu, że gminy są w takich razach zupełnie bezradne).

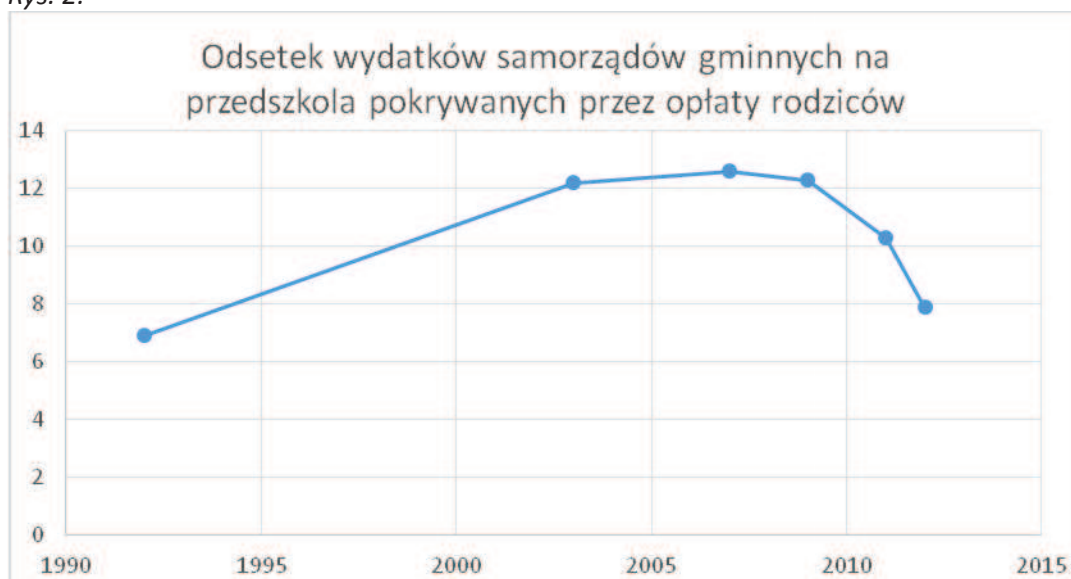
W sposób niezrozumiały przepisy ogólnokrajowe dość szczegółowo określają zasady kolejności przyjęć do przedszkoli, jakby sprawy tej nie można było zostawić decyzjom podejmowanym lokalnie. Wskazywane absurdy w ministerialnych regulacjach w tym zakresie skutkują próbami poprawy (doprecyzowania) przepisów, zamiast po prostu ich uchylenia.

Całkiem niedawno przepisy znacząco ograniczyły swobodę samorządów w zakresie sposobu organizacji i finansowania zajęć dodatkowych, wykraczających poza podstawę programową.

Osobną kategorię stanowią przepisy dotyczące odpłatności ponoszonej przez rodziców. Obowiązujące przez wiele lat opłaty mające charakter miesięcznego abonamentu zastąpiły w 2011 roku opłaty godzinowe za okres powyżej pięciu godzin dziennie, potem jeszcze dodatkowo ograniczane i kontrolowane. Szczegóły tych przepisów sprawiły, że ich skutki były niejednokrotnie odwrotne od przyświecających im celów politycznych (w niektórych przypadkach zmniejszyły, a nie zwiększyły, zakres korzystania z edukacji przedszkolnej przez te dzieci, które najbardziej jej potrzebowały), a z całą pewnością przyczyniły się do spadku przewidywalności dochodów samorządów z opłat i utrudniły planowanie pracy placówek przedszkolnych. Wpływy z opłaty nigdy nie stanowiły dominującej części budżetów przedszkoli, ale ich udział był w niektórych przypadkach znaczący. W 2009 roku było to średnio nieco ponad 12 proc. wszystkich wydatków na przedszkola. W roku 2010/2011 przeciętna opłata miesięczna wahała się od 80 zł w wiejskich gminach rolniczych do 130 zł w gminach podmiejskich. W latach 2011/2012 po wprowadzeniu opłat godzinowych typowe stawki wynosiły od nieco ponad 1 zł za godzinę w gminach wiejskich do ok. 2 zł w większych miastach, choć zróżnicowanie wysokości, a także struktury tych opłat było bardzo duże. Wbrew niektórym sensacyjnym i opartym na błędnych wyliczeniach doniesieniom medialnym zmiana systemu opłat na godzinowe nie została przez gminy wykorzystana jako okazja do podwyżki. Co więcej, wpływy bardzo często spadły, a przynajmniej stały się bardziej nieprzewidywalne (opłatę można pobierać tylko za czas faktycznie spędzony przez dzieci w przedszkolu, co zresztą tworzy wyzwania nie tylko finansowe, ale i organizacyjne). W roku 2011 (w którym nowy system obowiązywał przez ostatnie cztery miesiące roku) udział opłat w finansowaniu wydatków na przedszkola spadł z ponad 12 proc. do 10,3 proc. W 2012 r. (w którym system godzinowy obowiązywał już cały czas) udział zbieranych opłat w

finansowaniu przedszkoli spadł do niespełna 8 proc. Zmiany w znaczeniu opłat rodziców ilustruje rysunek 2. Widoczny w ostatnich latach spadek to nie tylko efekt nowych przepisów, ale także wzrostu powszechności i rozmieszczenia placówek przedszkolnych. W szczególności od kilku lat przybywało placówek na terenach wiejskich, często tworzonych ze środków unijnych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Te nowe placówki były zazwyczaj bezpłatne (opłaty w gminach wiejskich były zresztą i bez środków unijnych na ogół niższe niż w miastach). Tylko do kwietnia 2011 roku PO KL finansował ponad 800 projektów odnoszących się do rozszerzania zakresu edukacji przedszkolnej.

Rys. 2.



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz sprawozdań finansowych gminnych zakładów budżetowych.

Przykładem ograniczania swobody samorządów jest w końcu sama konstrukcja dotacji (a nie subwencji) przedszkolnej. Jest to zresztą rodzaj szczególnej, coraz częściej spotykanej w wielu krajach europejskich, hybrydy dotacji i subwencji – środki nie są przeznaczone na dowolny cel (jak w przypadku subwencji), ale też nie wskazuje się konkretnego przeznaczenia, pozwalając na pokrycie dowolnego celu związanego z wydatkami bieżącymi w ramach określonego rozdziału klasyfikacji budżetowej.

Kilka lat temu ograniczeniem swobody organizacyjnej samorządów był wprowadzony przez ustawy o finansach publicznych i o systemie oświaty zakaz prowadzenia placówek przedszkolnych w formie zakładu budżetowego.

Finansowanie szkół – subwencja oświatowa

Bardzo znaczne ograniczenie samodzielności realizowania zadań własnych gmin odnosi się także – a może nawet w jeszcze większym stopniu – do zarządzania szkołami. Także tutaj najczęściej przywołuje się skrępowanie wynikające z Karty Nauczyciela. Nie chodzi tylko o jej konsekwencje finansowe, ale o wynikające z niej ograniczenia dotyczące organizacji pracy szkół. Nie jest zadaniem niniejszego raportu podejmowanie dyskusji na ile przepisy te są uzasadnione ani też w jakim stopniu realistyczne są oczekiwania ich zmian, poprzestajemy na konkluzji oczywistego faktu, że limitują one autonomię samorządów lokalnych. Zasadnicza różnica w stosunku do przedszkoli polega na tym, że od samego początku finansowanie szkół miało być oparte na specjalnej części transferu z budżetu państwa – subwencji oświatowej. Przedmiotem gorących dyskusji bywa kształt tej subwencji, ale sam fakt jej istnienia, poza nielicznymi wyjątkami, nie jest na ogół kwestionowany. Do takich wyjątków należą niedawne opracowania W. Misiąga i M. Tomalaka⁷ postulujące likwidację subwencji oświatowej, przy równoczesnym wzmocnieniu dochodów własnych z jednej oraz mechanizmu wyrównawczego wspierającego najslabsze finansowo samorzady z drugiej strony. Ale te interesujące opracowania nie zetknęły się z szerszym odzewem ani w środowisku samorządowym, ani wśród ekspertów i polityków szczebla centralnego.

Przedmiotem debat wokół subwencji oświatowej jest przede wszystkim jej wysokość – samorzady od lat wskazują, że wynikające z niej kwoty są niewystarczające i większość gmin musi dopłacać do utrzymania szkół czerpiąc ze środków własnych, co odbywa się kosztem realizacji innych zadań. Ale z konstrukcją subwencji oświatowej wiąże się też kilka ogólniejszych problemów:

- Algorytm zawiera bardzo dużo wskaźników, a niektóre z nich mają zupełnie marginalne znaczenie dla końcowej alokacji. Cały system staje się przez to mało przejrzysty i niezrozumiały dla większości użytkowników;
- Metoda podziału subwencji jest niestabilna, zmienia się z roku na rok i jest wynikiem targów, jakie odbywają się corocznie w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdzie poszczególne organizacje samorządowe próbują wpływać na rozporządzenie przygotowywane przez ministra (choć trzeba przyznać, że od kilku lat algorytm jest stabilniejszy, niż w pierwszych latach poprzedniej dekady). Wystarczy wspomnieć, że wielokrotnie zmieniała się najważniejsza waga – odnosząca się do uczniów w szkołach wiejskich. Zmieniało się też podejście do szkół w małych miasteczkach, które w jednym roku zyskiwały specjalną wagę, a w innym były całkiem

⁷ Misiąg W., Tomalak M. (2010), „Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego”, Warszawa: IBnGR, ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

pomijane. Liczne przykłady zmian zachodzących w algorytmie w ostatnich latach omawia szczegółowo opracowanie M. Herbsta, J. Herczyńskiego i A. Levitasa⁸;

- Dominującą rolę w kosztach funkcjonowania szkół odgrywają płace nauczycieli. Tymczasem samorządy nie tylko nie mają wpływu na ich wysokość⁹, ale ze względu na kształt Karty Nauczyciela nie mogą też oddziaływać na politykę zatrudnienia czy stopnie awansu zawodowego nauczycieli, od których zależy wysokość wynagrodzeń;
- Rozumowanie stojące za stworzeniem wagi dla szkół wiejskich jest w oczywisty sposób słuszne. W małych wioskach trzeba tworzyć szkoły z bardzo małymi klasami, albo też ponosić wysokie koszty dowożenia dzieci do większych placówek. Oba te rozwiązania są kosztowne. Niezrozumiałe jest jednak, dlaczego waga ta jest jednakowa we wszystkich gminach wiejskich. Część z nich jest przecież gęsto zaludnionymi, bogatymi przedmieściami wielkich miast, tylko formalnie posiadającymi status wsi. Także na pozostałych terenach gminy mocno różnią się między sobą faktycznymi kosztami. Wydaje się że najsilniej oddziałującym czynnikiem różnicującym jest gęstość zaludnienia i rozproszenie sieci osadniczej¹⁰. Obecna sytuacja prowadzi do takich absurdów, jak budowanie w gminie miejsko-wiejskiej nowej szkoły sąsiadującej z osiedlem mieszkaniowym, ale położonej tuż za administracyjną granicą miasta.

Mediana gęstości zaludnienia w gminach wiejskich wg danych z 2012 roku wynosiła 52 osoby na kilometr kwadratowy. Ale istniały także 73 gminy ze wskaźnikiem niższym niż 20. Najmniejszą gęstością zaludnienia w Polsce odznaczają się dwie gminy bieszczadzkie: Lutowiska (4) i Cisna (6 osób na km²). Wśród 11 gmin o wskaźniku niższym niż 12 os./km² znajduje się sześć gmin z Podlasia i cztery z Podkarpacia (Bieszczady i Beskid Niski). Jedyna gmina położona poza tymi dwoma województwami to Nowe Warpno (zachodniopomorskie) – będąca dobrą ilustracją potrzeby zastosowania także drugiego z wymienianych tu wskaźników (koncentracji sieci osadniczej). Znaczną część terytorium tej jednostki zajmuje bowiem obszar wodny, podczas gdy ludność jest stosunkowo silnie skoncentrowana w nielicznych miejscowościach (co sprzyja tworzeniu większych oddziałów szkolnych). We wspomnianym opracowaniu Herczyński i Siwińska-Gorzelałk postępują się wskaźnikiem koncentracji Herfindhala (biorącym pod uwagę liczbę mieszkańców poszczególnych wsi wewnątrz gminy). Wskaźnik ten równa się jeden w sytuacji gdy 100 proc. ludności mieszka w jednej miejscowości, zaś wskaźnik zero

⁸ Herbst M., Herczyński J., Levitas A. (2009) *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa: Scholar.

⁹ Argument, że siatka płac nauczycieli powinna być regulowana w skali całego kraju, jest przekonujący. Nie znaczy to jednak, że samorządy nie mogą mieć wpływu na ten proces. Np. w Danii o wysokości pensji decydują negocjacje między związkiem samorządów i związkiem zawodowym nauczycieli.

¹⁰ Najpełniejszą analizę wpływu tych czynników przeprowadzili chyba niedawno J. Herczyński i J. Siwińska-Gorzelałk (Administracyjna waga wiejska w algorytmie podziału subwencji oświatowej, raport dla ORE i MEN, Warszawa 2010).

oznaczałby, że każdy mieszkaniec mieszka oddzielnie, w oddaleniu od pozostałych. W dziewięciu spośród przytaczanych tu jedenastu gmin z gęstością zaludnienia poniżej 12 os./km² wskaźnik koncentracji jest faktycznie niski (wynosi poniżej 0,2, najniższy w całej Polsce jest w dwóch gminach podlaskich: Giby i Szudziałowo), ale w dwóch (Nowym Warpnie i Białowieży) wynosi powyżej 0,6.

W gminach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia i znacznym rozproszeniu sieci osadniczej oddziały szkolne są mniejsze, a wydatki na dowożenie najwyższe. Odwrotnie w gminach gęsto zaludnionych, o zwartej sieci osadniczej (np. w wielu gminach podmiejskich), gdzie warunki określające poziom kosztów w przeliczeniu na 1 ucznia kształtują się korzystniej niż w pozostałych gminach wiejskich. Herczyński i Siwińska-Gorzela (podobnie jak P. Swianiewicz w swoich wcześniejszych publikacjach) postulują uzależnienie wagi wiejskiej od zróżnicowania wartości tych ważnych parametrów mających znaczenie dla faktycznego zróżnicowania potrzeb wydatkowych. Do zagadnienia tego wrócimy jeszcze w dalszej części naszej dyskusji.

Zostawiając chwilowo rozważania o poprawności algorytmu, wrócmy do obserwacji o niewystarczającej wielkości środków przekazywanych w formie subwencji oświatowej. Od wielu lat samorządy uskarżają się, że zmuszone są dopłacać do utrzymania szkół. Precyzyjne i obiektywne wyliczenie, ile wynoszą takie niezbędne dopłaty, jest jednak niezmiernie trudne i zawsze opiera się na jakichś upraszczających założeniach. Są dwie zasadnicze przyczyny tej trudności. Po pierwsze, bardzo trudno ustalić, które z wydatków są faktycznie niezbędne dla należytego funkcjonowania szkół, a które przeznaczone są na dodatkowe w stosunku do standardu (który to standard nie jest wystarczająco jasno określony) aktywności. Po drugie, posługując się wydatkami zapisanymi wg obowiązującej klasyfikacji budżetowej, trudno jednoznacznie określić, które z wydatków odnoszą się do zadań, które powinny być finansowane przez środki z subwencji. Poszczególni autorzy próbujący oszacować skalę dopłat gminnych do subwencji oświatowej podejmujący się takich szacunków przyjmują w tym zakresie różne konwencje, z których każda jest w jakimś stopniu dyskusyjna. Np. we wspomnianym już opracowaniu Herczyńskiego i Siwińskiej-Gorzela nie bierze się pod uwagę wydatków na dowożenie uczniów do szkół. Jest to kontrowersyjne wyłączenie. Prawdą jest, że algorytm subwencji nie bierze pod uwagę liczby dowożonych uczniów. Ale czynnik ten pomijany jest przecież nie dlatego, że nie jest to zadanie, które gminy powinny finansować, lecz dlatego, że zakłada się, iż wynikające z niego koszty są uwzględnione w ramach tzw. wagi wiejskiej, a samorządy powinny same decydować, czy utrzymywać droższe małe szkoły wiejskie, czy też reorganizować sieć szkolną, przeznaczając zaoszczędzone środki m.in. na organizację dowozu do większych, bardziej oddalonych placówek oświatowych.

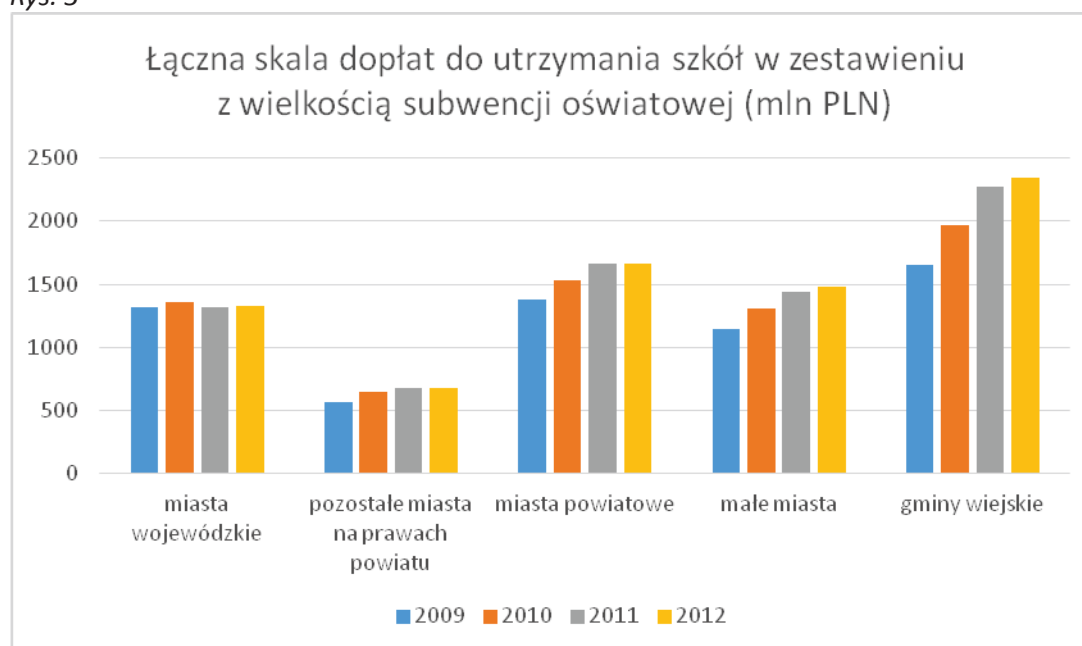
Mimo tych wątpliwości zdecydowaliśmy, że **wysokość dopłat gminnych do subwencji oświatowej (w przeliczeniu na jednego ucznia) będzie przedmiotem pierwszego z prezentowanych zestawień rankingowych. Bierzemy w nim pod uwagę średnią dla lat 2009–2012.** Także nasze obliczenia są przeprowadzone na podstawie upraszczających (i mogących być przedmiotem kontrowersji) założeń. Ale bez względu na te wątpliwości pozwalają w sposób jednoznaczny obserwować trend zmian w ostatnich latach. W jaki sposób obliczyliśmy nasz wskaźnik?

1. Braliśmy pod uwagę tylko wydatki bieżące w dziale 801 (oświata i wychowanie) oraz rozdział 85401 (światlice szkolne) i rozdział 85446 (doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli) w dziale 854 (edukacyjna opieka wychowawcza).
2. Od wydatków tych odjęliśmy wydatki na utrzymanie przedszkoli (rozdziały 80104–80106) oraz wydatki związane z utrzymaniem stołówek szkolnych i przedszkolnych (rozdział 80148), a także wydatki związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych (80178) i wydatki związane z utrzymaniem centrów kształcenia ustawicznego (80140) oraz otrzymane przez gminę dotacje celowe w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej.
3. Tak obliczony wskaźnik porównaliśmy z wielkością otrzymywanej subwencji oświatowej.

W analizowanym okresie 2009–2012 wielkość dopłat ponoszonych ze środków własnych samorządów gminnych do uzyskanych w formie subwencji oświatowej dość szybko wzrastała. W 2009 roku wydatki na utrzymanie szkół przewyższały subwencję o ok. 6 miliardów złotych, a w roku 2012 różnica wyniosła już ok. 7,5 miliarda. Przyrost tych dopłat był zdecydowanie najszybszy na terenach wiejskich (por. rys. 3.). Przyczyną mogły być zmiany demograficzne – spadająca liczba dzieci w wieku szkolnym jest szczególnie niebezpieczna dla budżetów stosunkowo mniejszych, wiejskich szkół. W rezultacie koszty w przeliczeniu na jednego ucznia szybko wzrastały. Za zmianami demograficznymi nie nadążały trudne politycznie decyzje o reorganizacji sieci szkolnej. Jak podają Herczyński i Sobotka¹¹, w latach 2007–2012 liczba uczniów szkół podstawowych spadła o ponad 9 proc., a liczba szkół o nieco ponad 5 proc. Przy czym różnica w gminach wiejskich była jeszcze większa niż w miastach. Jeśli chodzi o uczniów gimnazjów, to ich liczba spadła w tym okresie o ok. 20 proc., podczas gdy liczba szkół nie zmieniła się.

¹¹ Dane o reorganizacji sieci szkolnej za: J. Herczyński, A. Sobotka (2013) „Sieć szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012”, raport dla IBE.

Rys. 3



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst

Ale ta znacząca skala „dopłat” nie oznacza, że pieniądze z subwencji oświatowej są niewystarczające dla wszystkich gmin. Sporadycznie, ale zdarza się, że budżety samorządowe „oszczędzają” część środków pochodzących z subwencji oświatowej. Jeszcze w połowie ostatniej dekady częściej „zarabiającymi” na subwencji oświatowej jednostkami były gminy wiejskie (zwłaszcza te, w których czynniki decydujące o wzroście kosztów jednostkowych nie były zbyt silne – a więc gminy z dużą koncentracją sieci osadniczej i sporą gęstością zaludnienia), ale według danych z ostatnich lat proporcje między miastami i gminami wiejskimi się wyrównały. Tabela 6. Pokazuje, jak sytuacja zmieniała się w ostatnich czterech latach.

Tabela 6. Odsetek gmin „dopłacających” do subwencji oświatowej

	2009	2010	2011	2012
Miasta wojewódzkie	94%	94%	94%	94%
Inne miasta na prawach powiatu	85%	81%	85%	83%
Miasta powiatowe	100%	100%	100%	99%
Małe miasta	96%	97%	96%	97%
Gminy wiejskie	95%	95%	97%	97%

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst

Z kolei tabela 7. pokazuje różnice w przeciętnym poziomie dopłat do subwencji oświatowej. Jak widać, stosunkowo najkorzystniejsze są dane odnoszące się do miast na prawach powiatu. Wynika to zapewne z faktu, że – jak wskazywali już liczni badacze – przepisy dotyczące subwencji oświatowej są stosunkowo bardziej korzystne dla finansowania szkół ponadgimnazjalnych. Miasta na prawach powiatu odpowiadające za wszystkie poziomy szkół

mogą więc łatwiej zbilansować swoje budżety oświatowe. Z kolei jeśli chodzi o gminy wiejskie, to tabela 7. pokazuje bardzo duże wewnętrzne zróżnicowanie tej grupy. Najwyższe dopłaty pojawiają się w gminach podmiejskich, które (jak to tłumaczymy dalej) są na ogół dość zamożne i mogą sobie pozwolić na znaczące dopłaty mające na celu podnoszenie poziomu edukacji. Drugą grupą z dość wysokimi dopłatami są gminy rolnicze w Polsce wschodniej, w których potrzeby związane ze znacznym rozproszeniem sieci osadniczej przyczyniają się do wysokich kosztów oświaty. Natomiast zdecydowanie najniższe dopłaty pojawiają się w gminach Polski południowo-wschodniej z rozdrobnionym rolnictwem. Są to gminy, w których z jednej strony gęstość zaludnienia jest dość wysoka (więc koszty oświaty są nieco niższe niż w innych gminach wiejskich), a z drugiej na ogół mało zamożne, nie mogą więc sobie pozwolić na znaczące „dopłaty fakultatywne”. Także w tej grupie stosunkowo często spotyka się gminy, których wydatki na oświatę są niższe, albo co najwyżej równe otrzymywanej subwencji oświatowej (choć w układzie regionalnym takich gmin jest również dużo w woj. pomorskim i opolskim, kolejne miejsca zajmują woj. małopolskie i podkarpackie).

Tabela 7. Mediana dopłat do subwencji oświatowej (w PLN na jednego ucznia, średnia z lat 2009–2012)

Miasta wojewódzkie	1648
Inne miasta na prawach powiatu	1330
Miasta powiatowe	1875
Małe miasta	1897
Gminy wiejskie	1809
W tym:	
– gminy z dominacją rolnictwa rodzinnego (Polska wsch. i centralna)	2019
	1778
– gminy z rolnictwem wielkoobszarowym (Polska zach. i ptn.)	1249
– gminy z rolnictwem rozdrobnionym (Polska pld-wsch.)	1892
– gminy wielofunkcyjne	2311
– gminy zurbanizowane, podmiejskie	

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań budżetowych jst

Ogólnie rzecz biorąc wysokość dopłat do subwencji oświatowej wykazuje bardzo silną statystyczną korelację z zamożnością gmin. Innymi słowy, najwięcej dopłacają po prostu ci, których na to stać. Jak wspominaliśmy powyżej, to tłumaczy stosunkowo wysokie dopłaty w grupie gmin podmiejskich. Patrząc na wyniki naszego rankingu nietrudno zauważyć, że w czołówce dofinansowujących szkoły ze środków własnych roi się od niewielkich gmin znanych ze swojej zamożności (Kleszczów, gmina wiejska Lubin, Puchaczów, Międzyzdroje, Krynica Morska, Łeba, Polkowice, Konstancin-Jeziorna, Ustka, Kołobrzeg, Sitkówka-Nowiny).

Korelacje wielkości dopłat z gęstością zaludnienia oraz ze wskaźnikiem koncentracji sieci osadniczej są także statystycznie istotne (wyższe dopłaty w gminach o małej gęstości

zaludnienia i małej koncentracji zaludnienia), ale znacznie niższe niż w przypadku zamożności.

Efekty wydatków edukacyjnych

Skoro samorządy tak dużo środków przeznaczają na finansowanie oświaty, to nasuwa się pytanie o efektywność tych wydatków. Czy oświata funkcjonuje lepiej tam, gdzie wydaje się na nią więcej pieniędzy? Pojawia się tu jednak bardzo trudne pytanie, jak zmierzyć tę efektywność?

Pierwszym nasuwającym się pomysłem jest odwołanie się do wyników nauczania. Jest to o tyle proste, że zarówno na koniec szkoły podstawowej, jak i gimnazjalnej organizuje się zewnętrzne egzaminy, których wyniki daje się nieźle porównywać między gminami. Zróżnicowanie wyników egzaminów było już niejednokrotnie przedmiotem specjalistycznych analiz (por. np. opracowania M. Herbst¹², P. Śleszyńskiego¹³). Zestawienie tych wyników z nakładami finansowymi byłoby dość proste. Ale jest jeden zasadniczy problem: wyniki egzaminów w niewielkim tylko stopniu są odbiciem jakości pracy szkoły. Jak pokazują przywoływane przed chwilą opracowania, oceny otrzymywane przez uczniów w dużym stopniu zależą od środowiska, w jakim się wychowują, pochodzenia społecznego, inteligencji uczniów i innych podobnych czynników niezależnych od szkoły. Czasami niższy wynik osiągnięty przez ucznia żyjącego w warunkach niesprzyjających postępom w edukacji jest znacznie trudniejszy do osiągnięcia i wymaga wyższych kwalifikacji i większego nakładu pracy nauczyciela niż lepszy wynik innego zdającego, o korzystniejszych cechach (pozaszkolnych) determinujących sukces edukacyjny. Choćby z tego powodu odrzucamy wyniki egzaminów jako niedoskonały miernik efektywności wydatków edukacyjnych.

Dużo bardziej obiecujące wydaje się oparcie na Edukacyjnej Wartości Dodanej (EWD), analizowanej od lat przez Instytut Badań Edukacyjnych, który udostępnił nam swoje wyniki. EWD jest definiowana jako przyrost wiedzy uczniów w wyniku danego procesu edukacyjnego. Pojęcie EWD pojawiło się w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku¹⁴. Obecnie przez niektórych badaczy EWD uważana jest za najważniejsze narzędzie analityczne,

¹² Herbst M. (2007) Edukacja a zróżnicowanie rozwoju polskich regionów, (w:) G. Gorzelak (red.) *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa: Scholar, s. 35–54; Herbst M. (red.) (2007) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Warszawa: Scholar.

¹³ Śleszyński P. (2003) *Uwarunkowania zróżnicowań przestrzennych wyników egzaminu gimnazjalnego w 2002 roku*, Warszawa: IGiPZ PAN.

¹⁴ Eric Hanushek w swoich pracach z lat siedemdziesiątych wprowadził pojęcie „wartości dodanej” do analiz efektywności pracy instytucji edukacyjnych (zob. Hanushek E.A. (1972) *Education and race*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath; Hanushek E.A. (1979) Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions, *Journal of Human Resources*, Vol. 14, Issue 3, pp. 351–388).

jakie w naukach pedagogicznych pojawiło się w ostatnich 20 latach¹⁵. Pojęcie EWD nie odnosi się bezpośrednio do stosowanego w ekonomii terminu „wartości dodanej”. EWD obrazuje raczej przeciętny poziom „zmiany wartości”, a nie sumę jak ekonomiczna wartość dodana. Ponadto „wartość dodana” w ekonomii to wartość nieujemna, a EWD to miara relatywna umożliwiająca porównanie efektywności instytucji¹⁶, która może przyjmować zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne. EWD to miara agregatowa wyliczana na podstawie wyników egzaminacyjnych, a interpretowana jako wskaźnik przeciętnej efektywności pracy szkoły lub nauczyciela w odniesieniu do konkretnej grupy uczniów¹⁷.

Jaki postęp (albo jaki względny spadek wyników) osiągają uczniowie w trakcie pobierania nauki? W Polsce EWD wyliczana jest dla gimnazjów oraz szkół kończących się maturą (nie ma możliwości kalkulacja EWD dla szkół podstawowych ze względu na brak pomiaru umiejętności uczniów na początku nauki). Przy kalkulacji wskaźników EWD w Polsce wykorzystywane są modele regresji, w których wynik końcowy egzaminu przewidywany jest w oparciu o wynik egzaminu „na wejściu” (czyli w przypadku EWD gimnazjów wynik egzaminu gimnazjalnego porównywany jest z wynikiem sprawdzianu szóstoklasisty), na podstawie płci oraz z uwzględnieniem informacji o posiadaniu przez uczniów zaświadczenia o dysleksji. Metodologia stosowana przy wyliczaniu wskaźników EWD została szczegółowo omówiona w pracach publikowanych przez IBE¹⁸.

EWD odnosi się więc przede wszystkim do szkół gimnazjalnych, a przecież gminy odpowiadają także za szkoły podstawowe. Indeks EWD traktujemy jednak jako wskaźnik reprezentujący skuteczność całego systemu oświatowego w gminie. **Koszt osiągnięcia (mierzony dopłatą gminy do otrzymywanej subwencji oświatowej) wyższej od zera wartości dodanej jest kryterium zastosowanym w naszym rankingu.** Wyliczenie tego wskaźnika jest dość złożone, a dokładna metoda opisana jest nieco dalej w niniejszym rankingu.

Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że wpływ władz samorządowych na jakość szkół na ich terenie jest bardzo ograniczony. Składa się na to wiele przyczyn. Choćby wspomniana już

¹⁵ Por. np. Dolata R. (2007) *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, Warszawa: Wydawnictwo CKE.

¹⁶ Następuje to poprzez określenie, w których szkołach uczniowie uzyskiwali na egzaminie końcowym wyniki średnio lepsze lub gorsze w porównaniu z tymi, jakie udało się osiągnąć innym zdającym (którzy mieli takie same wyniki z egzaminu „na wejściu”).

¹⁷ Por. Żółtak T. (2013) *EWD jako sposób badania efektywności szkół*, (w:) M. Karwowski (red.) *Ścieżki rozwoju edukacyjnego młodzieży – szkoły pogimnazjalne. Trafność wskaźników edukacyjnej wartości dodanej dla szkół maturalnych*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

¹⁸ Np. Pokropek A., Żółtak T. (2012) *Nowe modele jednorocznej EWD*, (w:) B.Niemierko, M.K. Szmigiel (red.), *Regionalne i lokalne diagnozy edukacyjne. Materiały XVIII Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej*, Wrocław 21–23.09.2012, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, 2012.

wcześniej Karta Nauczyciela, która bardzo ogranicza wpływ na zatrudnianie i zwalnianie nauczycieli. Bardzo trudno wycenić, jaki jest ten wpływ, można się jednak zgodzić, że jest on większy od zera, ale ograniczony. **A zatem, podobnie zresztą jak w innych rankingach przedstawianych przez Wspólnotę, tylko w niewielkim stopniu wyniki rankingu można traktować jako ocenę jakości pracy władz samorządowych. Niemniej jednak, bez względu na konkluzję dotyczącą siły wpływu burmistrza, radnych i urzędników gminnych na jakość szkół, możemy stwierdzić, że nasz wskaźnik ocenia, jaka jest efektywność wydawanych na oświatę środków finansowych.** Czy tam gdzie samorząd wkłada więcej pieniędzy tam wskaźnik EWD jest wyższy? Jakie jest zróżnicowanie w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi gminami?

Zanim omówimy dokładną metodę obliczania naszego wskaźnika, przyjrzyjmy się zróżnicowaniu wskaźnika EWD. W naszym badaniu bierzemy pod uwagę średnią EWD z ostatnich trzech lat (2011–2013). Dane pochodzą z Instytutu Badań Edukacyjnych¹⁹.

Najwyższe wartości EWD w całym kraju notowały wcale nie największe miasta, ani nie gminy znane ze swej zamożności, ale niepozorne gminy wiejskie: Tarnówka (powiat złotowski), Repki (powiat sokołowski) i Wymiarki (powiat makowski). Ale kiedy spojrzymy na szerszą czołówkę, okazuje się, że zamożnych gmin podmiejskich jest w niej sporo. W pierwszej pięćdziesiątce znajdujemy aż 8 gmin z bezpośredniego sąsiedztwa Warszawy (Podkowa Leśna, Michałowice, Lesznowola, Kobylka, Kampinos, Piaseczno, Otwock, Celestynów), a także Suchy Las koło Poznania czy Kłaj koło Krakowa. Wiele innych gmin podmiejskich znajduje się niewiele dalej. Spośród miast na prawach powiatu najwyżej (bo w 10 proc. gmin o najwyższej wartości wskaźnika) znalazły się kolejno: Krosno, Warszawa, Siedlce i Bielsko-Biała.

EWD przyjmuje wartość dodatnią w ok. 40 proc. wszystkich gmin. Mimo przytoczonych powyżej jednostkowych wyników sugerujących najwyższe wartości w małych gminach wiejskich, ogólna prawidłowość mówi, że EWD jest na ogół wyższa w dużych miastach, a najniższa w małych miastach. Jak widzimy w tabeli 8., dodatnia wartość EWD pojawia się w niemal wszystkich miastach wojewódzkich, w ponad połowie innych miast na prawach powiatu, ale tylko w nieco ponad jednej trzeciej małych miast i nieco poniżej połowie gmin wiejskich.

¹⁹ W tym miejscu bardzo dziękujemy pracownikom Pracowni EWD z Instytutu Badań Edukacyjnych za przygotowanie oraz udostępnienie danych.

Tabela 8. Zróżnicowanie wartości wskaźnika Edukacyjnej Wartości Dodanej

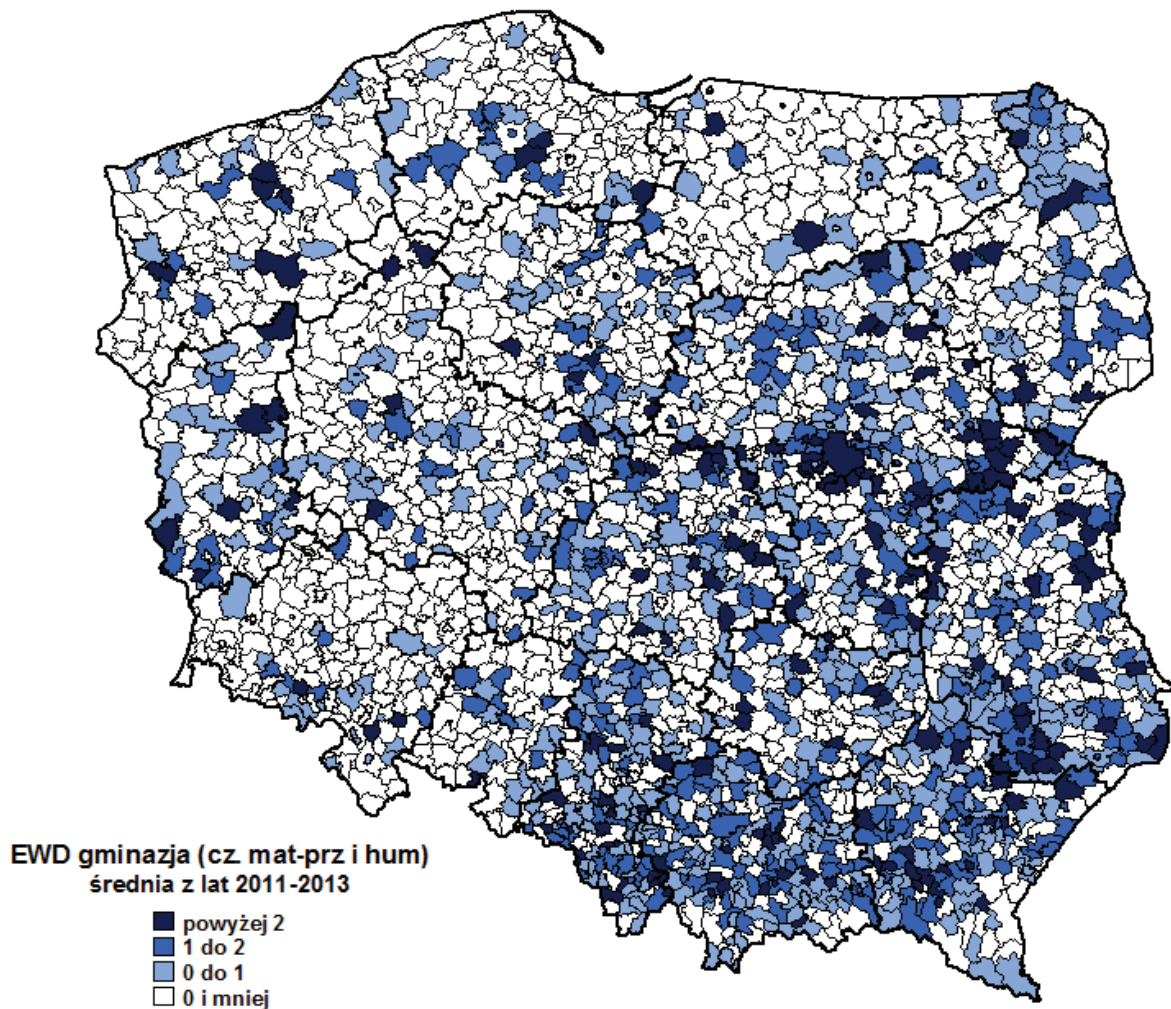
	Przeciętna wartość EWD	Odsetek gmin z dodatnim EWD
Miasta wojewódzkie	0,74	89%
Pozostałe miasta na prawach powiatu	0,24	58%
Miasta powiatowe	-0,35	38%
Małe miasta	-0,49	37%
Gminy wiejskie	-0,15	46%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych IBE

Bardzo wysoka jest korelacja wartości EWD z wynikami egzaminów gimnazjalnych, zarówno humanistycznych, jak i matematyczno-przyrodniczych. Oznacza to, że tam gdzie wysokie są wyniki egzaminów, tam także wyniki egzaminów gimnazjalnych poprawiają się w porównaniu z uzyskiwanymi na koniec szkół podstawowych. Natomiast brak jakiegokolwiek istotnej korelacji między wartością EWD i zamożnością gmin. Co jednak najciekawsze, niezbyt silna, ale ujemna jest korelacja między wielkością kwot dopłacanych przez gminy do subwencji oświatowej i wartością EWD. A zatem, statystycznie rzecz biorąc, EWD jest wyższa tam, gdzie gminy dopłacają mniej! Do konstatacji tej wrócimy jeszcze w dalszej części raportu.

Wartości EWD wykazują też interesujące zróżnicowanie regionalne (por. tabela 7. i mapa 1.).

Mapa 1. Zróżnicowanie przestrzenne wyników EWD gimnazjów (średnia z lat 2011–2013, średnia dla części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej)



Jak widać na mapie 1., gminy z dodatnią wartością EWD skupiają się przede wszystkim w Polsce południowo-wschodniej (województwa małopolskie, podkarpackie, ale także śląskie oraz południowa część lubelskiego). Jednak pojedyncze gminy z bardzo wysoką wartością EWD (powyżej +2) pojawiają się we wszystkich województwach. Zobrazowania tego zróżnicowania w układzie regionalnym dostarcza nam także tabela 9.

Najwięcej gmin z wysoką wartością EWD zlokalizowanych jest w województwach podkarpackim, małopolskim, śląskim i lubelskim. W pierwszych trzech wymienionych regionach więcej niż co trzecia jednostka samorządowa odznacza się przeciętną wartością EWD powyżej +1. Na przeciwnym biegunie znajdują się województwa warmińsko-mazurskie, dolnośląskie i zachodniopomorskie, w których tak wysoka wartość EWD pojawia się rzadziej niż w co dziesiątej gminie (w woj. warmińsko-mazurskim nawet rzadziej niż w co dwudziestej).

Tabela 9. Regionalne zróżnicowanie wyników egzaminów gimnazjalnych i wskaźnika EWD

	% gmin z EWD >1 (średnia 2011–2013)	% gmin z wynikiem cz. humanist. egz. >100 (2013)	% gmin z wynikiem cz. mat.-przyrod. egz. >100 (2013)
Dolnośląskie	5,3	13,0	10,7
Kujawsko-Pomorskie	11,8	14,6	12,5
Lubelskie	32,0	25,7	17,6
Lubuskie	17,9	23,8	25,0
Łódzkie	19,8	31,6	36,2
Małopolskie	34,6	62,6	53,8
Mazowieckie	29,6	32,5	26,8
Opolskie	14,1	22,5	22,5
Podkarpackie	38,1	50,0	44,4
Podlaskie	18,6	23,7	36,4
Pomorskie	12,2	4,9	12,2
Śląskie	34,1	47,3	33,5
Świętokrzyskie	20,6	22,5	16,7
Warmińsko-Mazurskie	4,3	13,8	12,1
Wielkopolskie	11,1	12,4	22,6
Zachodniopomorskie	8,8	7,0	8,8

Źródło: obliczenia własna na podstawie danych IBE.

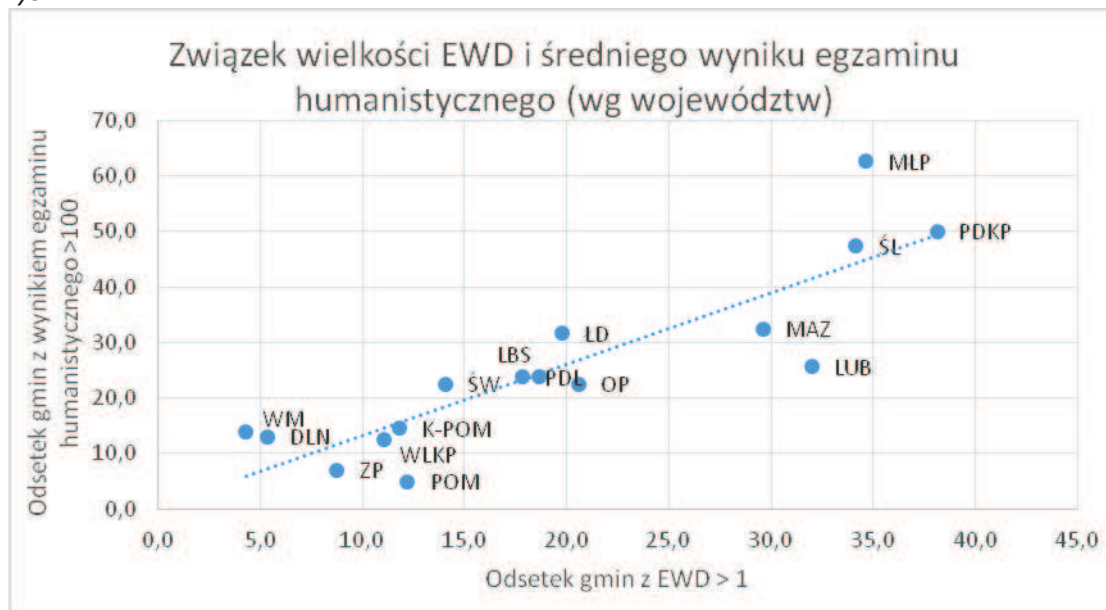
Na poziomie podregionów (66 jednostek NUTS-3) najwyższe mediany EWD (powyżej +0,7) notujemy w kolejności dla: m.st. Warszawy, podregionu tycznego, m. Krakowa, m. Poznania i podregionów bielsko-bialskiego, oświęcimskiego, rzeszowskiego, krakowskiego i krośnieńskiego. Natomiast najniższe wartości (poniżej -1,3) pojawiają się w podregionach koszalińskim, legnicko-głogowskim, ełckim, olsztyńskim, jeleniogórskim, nyskim, wrocławskim, elbląskim i szczecińskim.

Na podstawie powyższego zestawienia, a także wcześniej prezentowanej tabeli 6., zauważyć można dwie prawidłowości. Po pierwsze, wysoka EWD często pojawia się w największych miastach. Po drugie, nietrudno zauważyć, że wysoka EWD częściej pojawia się w regionach Polski południowo-wschodniej, a niska przede wszystkim w regionach Polski północnej i zachodniej. Obie te prawidłowości nie odbiegają znacząco od opisywanego już wcześniej zróżnicowania regionalnego wyników egzaminów końcowych w szkołach podstawowych i gimnazjalnych. Ale pojawiają się również różnice. Tabela 7. pozwala na porównanie częstości występowania gmin z wysoką przeciętną EWD (powyżej +1) z liczbą gmin odznaczających się wysokim przeciętnym wynikiem egzaminów na koniec gimnazjum (powyżej 100 punktów). Z porównania tego wynika, że lubelskie i pomorskie to dwa województwa, w których wysoka wartość EWD pojawia się częściej niż wysokie wyniki egzaminów. Zbliżone wartości obu wskaźników znajdujemy w województwach kujawsko-pomorskim, mazowieckim,

świętokrzyskim i zachodniopomorskim. W pozostałych dziesięciu województwach odsetek gmin z tak zdefiniowaną wysoką wartością EWD jest niższy niż odsetek gmin z wysokim wynikiem egzaminów końcowych.

Związek między wysokością EWD i wynikiem egzaminów gimnazjalnych widać też przy porównaniu średnich wojewódzkich – por. rys. 4.

Rys. 4.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych IBE

Jednak od związku polegającego na tym, że wysoka wartość EWD pojawia się tam, gdzie wysokie są także wyniki egzaminów gimnazjalnych, znaleźć można liczne wyjątki. Porównaliśmy ranking gmin ze względu na wartość EWD z rankingiem ze względu na średni wynik egzaminu gimnazjalnego. Zazwyczaj pozycja w obu rankingach jest podobna, ale zdarzają się bardzo radykalne odstępstwa od tej zasady. Rekordzistą jest gmina Koszarawa (powiat żywiecki), która w rankingu wyników gimnazjalnych zajmuje dopiero 2232. miejsce, ale pod względem wartości EWD jest w pierwszej setce. Ścisła czołówka takiego zestawienia przedstawiona jest w tabeli 10. Z kolei Warszawa jest 6. pod względem wyników egzaminów, ale pod względem wartości EWD znajduje się w połowie drugiej setki (co też jest bardzo dobrym rezultatem wśród 2480 gmin). Co ciekawe, pozycję w rankingu EWD znacznie wyższą niż w rankingu wyników egzaminów mają przede wszystkim liczne gminy wiejskie, sytuacja taka jest natomiast znacznie rzadsza w miastach. Odwrotnie wygląda obraz w grupie gmin, których wyniki EWD są niższe, niżby to wynikało ze średniej wyników egzaminów gimnazjalnych. W ostatniej setce takiego zestawienia (tzn. wśród 100 gmin o największej różnicy pozycji w rankingach EWD i wyników testów gimnazjalnych, różnicy na niekorzyść

EWD) znajduje się nieco ponad 10 proc. wszystkich miast na prawach powiatu i również ponad 10 proc. gmin miejskich, ale tylko 3 proc. ogółu gmin wiejskich.

Tabela 10. Gminy o najwyższej pozycji w rankingu EWD w zestawieniu z pozycją w rankingu wyników testów gimnazjalnych

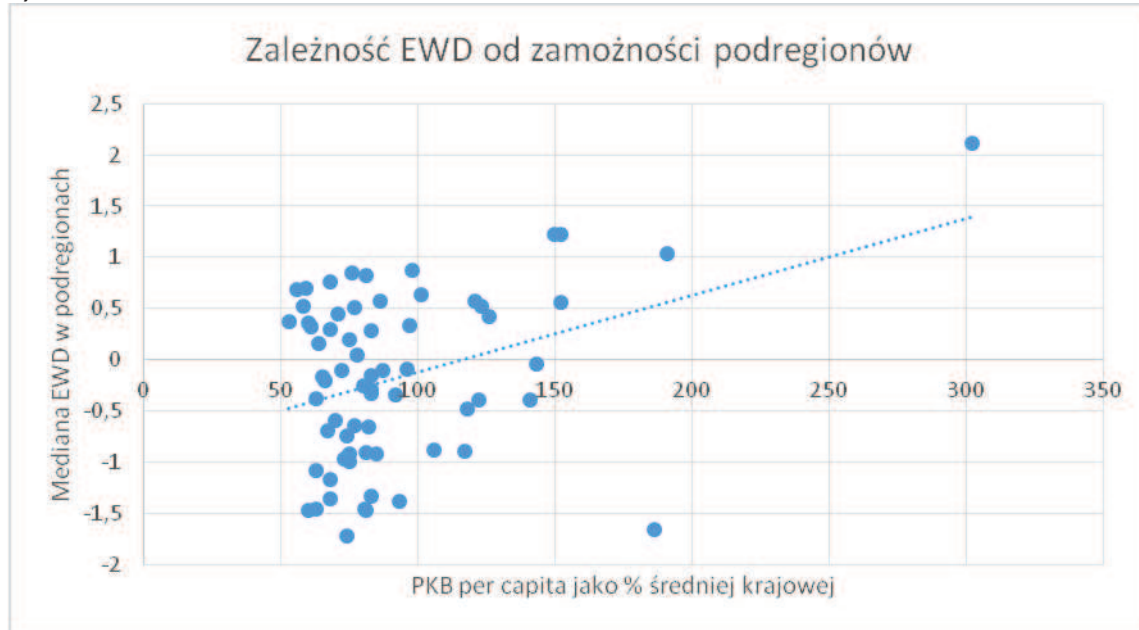
Gmina	Województwo	Miejsce w rankingu		Różnica pozycji w obu rankingach
		EWD	wyników testów gimnazjalnych	
Koszarawa	śląskie	84	2232	2148
Stolno	kujawsko-pom.	415	2260	1845
Przytuły	podlaskie	280	2118	1838
Piława Grn.	dolnośląskie	562	2344	1782
Miasteczko Śl.	śląskie	137	1868	1731
Stara Kiszewa	pomorskie	82	1787	1705
Jarczów	lubelskie	298	1996	1698
Dubienka	lubelskie	610	2269	1659
Gliniojeck	mazowieckie	331	1988	1657
Stupsk	mazowieckie	272	1912	1640
Świecie n. Osą	kujawsko-pom.	290	1930	1640
Przasnysz (gm. wiejska)	mazowieckie	583	2160	1577

Źródło: obliczenia własna na podstawie danych IBE

Jeśli chodzi o zróżnicowanie regionalne to wysoka pozycja w rankingu EWD w porównaniu z pozycją w rankingu wyników testów gimnazjalnych pojawia się najczęściej w gminach województw lubelskiego, podlaskiego i pomorskiego.

Czy wysoka wartość EWD pojawia się przede wszystkim w regionach zamożnych? Rysunek 5. wskazuje, że jest taka zależność (współczynnik korelacji między poziomem PKB na 1 mieszkańca i medianą gminnych wartości EWD mierzoną w 66 podregionach wynosi +0,36), ale nie jest to zależność bardzo silna. Na dodatni związek między oboma wskaźnikami mają przede wszystkim wpływ wysokie wartości EWD w największych miastach, odznaczających się równocześnie najwyższym poziomem zamożności mierzonej za pomocą wskaźnika PKB. Ale gdybyśmy pominęli w wyliczeniach siedem podregionów będących centrami największych aglomeracji miejskich (miasta: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Szczecin i podregion trójmiejski) współczynnik korelacji między PKB i EWD stałby się nieistotny, a nawet miałby wartość minimalnie ujemną (-0,05). Oznacza to zatem, że na obszarach poza kilkoma największymi miastami zamożność regionu nie przekłada się na osiągnięte wartości EWD.

Rys. 5.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych IBE i GUS

Jak dokładnie policzony został wskaźnik efektywności wydatków gminnych na oświatę?

Jak już wspominaliśmy, podstawą są pochodzące z badania Instytutu Badań Edukacyjnych dane o „edukacyjnej wartości dodanej”, odnoszące się do postępów osiąganych przez uczniów gimnazjum. Pod uwagę wzięliśmy przeciętną wartość EWD w latach 2011–2013 (a zatem obrazującą wyniki nauczania w gimnazjum od roku 2009 do 2013). Wielkość tę zestawiamy z kosztami funkcjonowania oświaty. Wskaźnik przyjmuje zatem postać ułamka, w którym w mianowniku znajduje się przeciętna wartość EWD, a w liczniku wielkość środków bieżących przeznaczonych z budżetu gminy na szkoły. Obliczony wskaźnik można więc potraktować jako „wskaźnik efektywności wydatków oświatowych”. Proste porównanie z wielkością wydatków byłoby jednak krzywdzące dla gmin, w których koszty jednostkowe utrzymania oświaty muszą być wyższe, np. ze względu na bardzo małą gęstość zaludnienia czy też rozproszenie sieci osadniczej (w takiej sytuacji mamy do czynienia albo z wysokimi kosztami dowozów do szkół, albo z droższymi szkołami, w których poszczególne oddziały są mniej liczne niż w bardziej równomiernie i gęściej zaludnionych gminach). Zamiast prostej wielkości wydatków można się więc posłużyć nadwyżką kosztów ponoszonych przez budżet gminy w zestawieniu z otrzymywaną subwencją oświatową. Jednak jak już wspominaliśmy we wcześniejszej dyskusji, algorytm obliczania wielkości subwencji oświatowej obarczony jest poważną wadą. Posiada wprawdzie „wagę wiejską” biorącą pod uwagę wyższe koszty utrzymania szkół na terenach wiejskich, ale traktuje identycznie np. bogate i gęsto zaludnione wiejskie gminy podmiejskie (np. w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy) i bardzo

rzadko zasiedlone gminy w Bieszczadach czy na Suwalszczyźnie. W związku z tym nasze wyliczenie uwzględniać będzie korektę pomagającą oszacować faktyczne zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Odwołujemy się w tym celu do wspomnianego już opracowania J. Herczyńskiego i J. Siwińskiej-Gorzela. Autorzy ci, w swoim obszernym studium wykazują nieefektywność obecnego algorytmu opartego na administracyjnej wadze wiejskiej i proponują zamiast tego rozważenie dwóch wskaźników: gęstości zaludnienia i wskaźnika koncentracji sieci osadniczej. Na podstawie szczegółowych wyliczeń dochodzą do wniosku, że bardziej efektywne jest zastosowanie drugiego z podanych tutaj wskaźników, natomiast ich konkluzja dotycząca przydatności wskaźnika gęstości zaludnienia jest bardziej sceptyczna. Ale ich wyliczenia „miary nieefektywności algorytmu” oparte są na porównaniach z historycznym zróżnicowaniem kosztów utrzymania szkół. Osiągnięta przez nich konkluzja byłaby więc w pełni przekonująca tylko przy założeniu, że ów historyczny rozkład ponoszonych kosztów jest odbiciem faktycznego zróżnicowania potrzeb wydatkowych, a nie np. zdolności gmin do ponoszenia wyższych kosztów. Ponieważ założenie to jest wątpliwe, w naszym wyliczeniu zdecydowaliśmy się na uwzględnienie obu dyskutowanych przez Herczyńskiego i Siwińską-Gorzela wskaźników. Administracyjną wagę wiejską zastępujemy średnią z wartości wskaźników zaproponowanych przez przywoływanych autorów. Dla gęstości zaludnienia stosujemy następujące wagi²⁰:

- poniżej 30 os./km kw. – waga 0,55,
- 30–88 os./km kw. – waga 0,51,
- 80–130 os./km kw. – waga 0,46,
- 130–300 os./km kw. – waga 0,38,
- 300–675 os./km kw. – waga 0,23,
- 675–1200 os./km kw. – waga 0,13.

Jeśli zaś chodzi o wskaźnik Herfindhala koncentracji sieci osadniczej przyjęte za Herczyńskim i Siwińską-Gorzela wagi są następujące:

- wartość wskaźnika do 0,047 – waga 0,66,
- wartość wskaźnika 0,047–0,11 – waga 0,57,
- wartość wskaźnika 0,11–0,167 – waga 0,52,
- wartość wskaźnika 0,167–0,225 – waga 0,41,
- wartość wskaźnika 0,225–0,287 – waga 0,36,
- wartość wskaźnika 0,287–0,355 – waga 0,30,

²⁰ Patrząc zupełnie intuicyjnie wydaje nam się, że spadek wagi wraz ze wzrostem gęstości zaludnienia jest zbyt powolny, ale zdecydowaliśmy nie wprowadzać arbitralnych zmian, ale oprzeć się na sugestiach Herczyńskiego i Siwińskiej-Gorzela, wynikających z przeprowadzonych przez nich wyliczeń.

- wartość wskaźnika 0,355–0,0625 – waga 0,24.

Inaczej ujmując ten skomplikowany opis, wartość wskaźnika efektywności wydatków oświatowych można zapisać w sposób następujący:

$$\frac{(W(o) - Sub(sk) - D(o))}{LU} \\ \underline{\hspace{10em}} \\ EWD$$

gdzie:

W (o) – faktyczne wydatki bieżące na oświatę bez wydatków na przedszkola (średnia dla lat 2009–2012)

Sub (sk) – wartość otrzymanej subwencji oświatowej, skorygowana w zależności od gęstości zaludnienia i wskaźnika koncentracji sieci osadniczej (średnia dla lat 2009–2012)

D (o) – otrzymane dotacje celowe na wydatki bieżące związane z oświatą (bez dotacji na przedszkola) (średnia dla lat 2009–2012)

LU – liczba uczniów w szkołach (średnia dla lat 2009–2012)

EWD – wartość wskaźnika Edukacyjnej Wartości Dodanej (średnia dla lat 2009–2013).

Tak skorygowany wskaźnik dopłat do subwencji oświatowej nie wykazuje istotnej korelacji ze wskaźnikiem EWD.

Jak wyglądają wyniki rankingu tak zdefiniowanej efektywności wydatków edukacyjnych? Jeśli chodzi o duże miasta, to najlepiej wypadają te położone w Polsce południowo-wschodniej: Rzeszów, Krosno, Przemyśl, Tarnów i Zamość. Warszawa ma wprawdzie bardzo wysoką wartość EWD, ale jest ona osiągnięta przy bardzo wysokich nakładach finansowych, stąd Warszawa znalazła się dopiero w połowie rankingu miast wojewódzkich. Podobnie Podkowa Leśna – miasto o jednym z najwyższych w Polsce wskaźniku EWD. Ze względu na wysokie ponoszone koszty, znalazła się dopiero na 31. miejscu w rankingu małych miast (to oczywiście wysokie miejsce, biorąc pod uwagę ponad 500 miast w tej grupie, ale jednak nie ścisła czołówka). Jak już mówiliśmy, najwyższą wartością EWD wśród wszystkich gmin w Polsce odznacza się gmina wiejska Tarnówka w woj. wielkopolskim. Ale w naszym rankingu efektywności została sklasyfikowana na 32. miejscu wśród gmin wiejskich.

**Miasta wojewódzkie
- ranking ze względu na koszt uzyskania wzrostu EWD
(Edukacyjnej Wartości Dodanej)
(uwzględnione tylko gminy mające dodatnią EWD)**

Miejsce	Miasto
1	Rzeszów
2	Kielce
3	Kraków
4	Lublin
5	Gorzów Wlkp
6	Opole
7	Warszawa
8	Poznań
9	Zielona Góra
10	Łódź
11	Szczecin
12	Bydgoszcz
13	Katowice
14	Wrocław
15	Białystok
16	Toruń

**Pozostałe miasta na prawach powiatu
- ranking ze względu na koszt uzyskania wzrostu EWD
(Edukacyjnej Wartości Dodanej)
(uwzględnione tylko gminy mające dodatnią EWD)**

Miejsce	Miasto
1	Krosno
2	Zamość
3	Przemyśl
4	Tarnów
5	Biała Podlaska
6	Siedlce
7	Tarnobrzeg
8	Chełm
9	Kalisz
10	Bielsko Biała
11	Skierniewice
12	Częstochowa
13	Nowy Sącz
14	Gliwice
15	Radom
16	Żory
17	Rybnik
18	Ostrołęka
19	Jaworzno
20	Tychy
21	Konin
22	Piekary Śląskie
23	Legnica
24	Koszalin
25	Płock
26	Mystowice
27	Sopot

**Miasta powiatowe
- ranking ze względu na koszt uzyskania wzrostu EWD
(Edukacyjnej Wartości Dodanej) (uwzględnione
tylko gminy mające dodatnią EWD)**

Miejsce	Miasto
1	Jarocin
2	Białobrzegi
3	Nisko
4	Ryki
5	Opoczno
6	Krasnystaw
7	Przysucha
8	Brzozów
9	Myślenice
10	Biłgoraj
11	Opatów
12	Zwoleń
13	Radziejów
14	Kwidzyn
15	Kolbuszowa
16	Łuków
17	Międzyrzecz
18	Limanowa
19	Radzyń Podlaski
20	Ropczyce
21	Bochnia
22	Tomaszów Lubelski
23	Otwock
24	Piaseczno
25	Gorlice
26	Janów Lubelski
27	Mikołów
28	Łańcut
29	Gostynin
30	Ciechanów
31	Lubaczów
32	Końskie
33	Wadowice
34	Węgrów
35	Turek
36	Wysokie Mazowieckie
37	Sieradz
38	Mińsk Mazowiecki
39	Chrzanów
40	Sucha Beskidzka
41	Cieszyn
42	Kościerzyna
43	Strzyżów
44	Tarnowskie Góry
45	Wodzisław Śląski
46	Stalowa Wola
47	Kozienice
48	Kraśnik
49	Sandomierz

Małe miasta - ranking ze względu na koszt uzyskania wzrostu EWD (Edukacyjnej Wartości Dodanej) (uwzględnione tylko gminy mające dodatnią EWD)	
Miejsce	Miasto
1	Rabka-Zdrój
2	Cybinka
3	Dynów
4	Leśnica
5	Kuźnia Raciborska
6	Osieczna
7	Myszyniec
8	Serock
9	Prabuty
10	Jordanów
11	Stawiski
12	Dobiegniew
13	Stoczek Łukowski
14	Andrychów
15	Lewin Brzeski
16	Nowa Sarzyna
17	Cieszanów
18	Bobowa
19	Czchów
20	Stawiszyn
21	Skalbmierz
22	Ostrów Lubelski
23	Przedecz
24	Końce
25	Kęty
26	Brok
27	Międzyrzec Podlaski
28	Żabno
29	Piaski
30	Kobyłka
31	Podkowa Leśna
32	Milanówek
33	Brześć Kujawski
34	Sieniawa
35	Józefów
36	Czarna Białostocka
37	Sułkowice
38	Wolbrom
39	Sompolno
40	Sędziszów Małopolski
41	Mordy
42	Głogów Małopolski
43	Nowy Wiśnicz
44	Kleszczele
45	Miasteczko Śląskie
46	Halinów
47	Terespol
48	Babimost
49	Mszana Dolna

Gminy wiejskie - ranking ze względu na koszt uzyskania wzrostu EWD (Edukacyjnej Wartości Dodanej) (uwzględnione tylko gminy mające dodatnią EWD)	
Miejsce	Miasto
1	Stężycza
2	Rudnik
3	Parchowo
4	Strzeleczyki
5	Sulęczyno
6	Rutka-Tartak
7	Lipusz
8	Szelków
9	Nowa Karczma
10	Pokój
11	Strzegowo
12	Ochotnica Dolna
13	Janów Podlaski
14	Koneck
15	Pawłowiczki
16	Borowie
17	Zębowice
18	Radłów
19	Brody
20	Repki
21	Potworów
22	Szulborze Wielkie
23	Bakałarzewo
24	Grabica
25	Magnuszew
26	Dębica
27	Dąbrówka
28	Baruchowo
29	Komarów-Osada
30	Zbuczyn
31	Lubrza
32	Tarnówka
33	Stara Kiszewa
34	Grębów
35	Przesmyki
36	Młynarze
37	Grodzisk
38	Stopnica
39	Haczów
40	Babiałka
41	Baboszewo
42	Rybno
43	Tworóg
44	Dziemiany
45	Jordanów
46	Wilkołaz
47	Latowicz
48	Rusinów
49	Garbatka-Letnisko

Miasta wojewódzkie - skala dopłat do subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (średnia z lat 2009-2012)		
Miejsce	Miasta	
1	Warszawa	2444,06
2	Gdańsk	2324,46
3	Wrocław	1872,74
4	Katowice	1451,02
5	Bydgoszcz	1219,39
6	Poznań	1214,57
7	Opole	1180,98
8	Białystok	1085,64
9	Szczecin	1061,83
10	Lublin	905,85
11	Toruń	848,74
12	Olsztyn	817,79
13	Łódź	806,45
14	Zielona Góra	416,70
15	Kraków	414,11
16	Gorzów Wlkp	187,28
17	Kielce	117,94
18	Rzeszów	-155,25

Pozostałe miasta na prawach powiatu - skala dopłat do subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (średnia z lat 2009-2012)		
Miejsce	Miasto	
1	Dąbrowa Górnicza	2826,65
2	Mysłowice	2797,72
3	Siemianowice Śl.	2080,85
4	Gdynia	2073,86
5	Sopot	2028,33
6	Sosnowiec	1993,48
7	Tychy	1488,89
8	Ruda Śląska	1415,57
9	Jaworzno	1310,66
10	Świętochłowice	1302,13
11	Piekary Śląskie	1289,07
12	Włocławek	1226,88
13	Bielsko Biała	1133,56
14	Płock	1051,74
15	Zabrze	1044,18
16	Koszalin	1043,81
17	Świnoujście	1007,44
18	Leszno	958,51
19	Legnica	943,18
20	Gliwice	831,47
21	Radom	791,22
22	Żory	786,05
23	Bytom	769,87
24	Częstochowa	739,43
25	Rybnik	664,62
26	Siedlce	641,25

Miasta powiatowe - skala dopłat do subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (średnia z lat 2009-2012)		
Miejsce	Miasto	
1	Polkowice	7383,48
2	Kamień Pomorski	4214,30
3	Gryfino	4145,59
4	Olkusz	3904,06
5	Sulęcín	3803,69
6	Pajęczno	3550,77
7	Lubin	3526,42
8	Ustrzyki Dolne	3510,86
9	Myślibórz	3476,10
10	Łęczna	3430,97
11	Głubczyce	3420,20
12	Opole Lubelskie	3376,91
13	Zakopane	3365,07
14	Nowy Dwór Mazowiecki	3360,98
15	Piaseczno	3283,52
16	Nowy Dwór Gdański	3228,80
17	Kędzierzyn-Koźle	3220,77
18	Namysłów	3199,70
19	Kozienice	3188,41
20	Drawsko Pomorskie	3177,81
21	Mońki	3142,98
22	Gołdap	3127,71
23	Ząbkowice Śląskie	3122,37
24	Mikołów	3081,54
25	Kłobuck	3075,45
26	Sokółka	3059,67
27	Kazimierza Wielka	3048,26
28	Przeworsk	3032,15
29	Pruszków	2948,29
30	Środa Śląska	2945,13
31	Police	2932,37
32	Głogów	2918,11
33	Pyrzyce	2891,71
34	Nowy Tomyśl	2875,36
35	Pińczów	2836,82
36	Wieruszów	2833,39
37	Kluczbork	2809,45
38	Jędrzejów	2759,65
39	Otwock	2758,41
40	Opatów	2745,39
41	Sochaczew	2729,27
42	Międzyrzecz	2725,42
43	Zgorzelec	2708,04
44	Olecko	2683,50
45	Środa Wielkopolska	2669,42
46	Nidzica	2654,41
47	Pisz	2648,34
48	Goleniów	2636,25
49	Lwówek Śląski	2630,24
50	Pszczyna	2578,95

Małe miasta - skala dopłat do subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (średnia z lat 2009-2012)		
Miejsce	Miasto	
1	Międzyzdroje	8250,94
2	Krynica Morska	8054,41
3	Łeba	6479,82
4	Konstancin-Jeziorna	5444,78
5	Szczawno-Zdrój	4918,86
6	Hel	4795,00
7	Bukowno	4776,93
8	Dziwnów	4739,07
9	Bogatynia	4680,16
10	Szklarska Poręba	4513,68
11	Ożarów Mazowiecki	4493,84
12	Gogolin	4438,37
13	Cedynia	4236,78
14	Kleczew	4195,33
15	Siewierz	4183,94
16	Sulechów	4167,07
17	Mitomłyn	4133,50
18	Bolków	4126,52
19	Siechnice	4098,38
20	Choroszcz	4083,71
21	Chocianów	4064,52
22	Błonie	4057,92
23	Karczew	4055,78
24	Suchedniów	4048,36
25	Łazy	4045,69
26	Orzesze	3975,63
27	Zdzieszowice	3957,30
28	Wasilków	3891,95
29	Stryków	3871,25
30	Chojna	3835,78
31	Sobótka	3803,42
32	Żychlin	3758,47
33	Ogrodzieniec	3709,85
34	Olsztynek	3654,78
35	Władysławowo	3640,02
36	Wisła	3638,67
37	Głuszycza	3622,23
38	Zabłudów	3596,48
39	Krośniewice	3588,68
40	Kietrz	3558,00
41	Połaniec	3555,55
42	Puszczykowo	3505,54
43	Brwinów	3484,14
44	Szczytna	3454,70
45	Zielonka	3441,52
46	Wolin	3441,32
47	Piastów	3435,16
48	Koniecpol	3402,70
49	Ruciane-Nida	3354,91
50	Orzysz	3343,94

Gminy wiejskie - skala dopłat do subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (średnia z lat 2009-2012)		
	nazwa	
1	Kleszczów	14332,32
2	Lubin	11924,43
3	Ciechanów	7653,57
4	Puchaczów	7084,21
5	Purda	7044,85
6	Malbork	6646,54
7	Suwałki	6578,77
8	Ustka	6455,10
9	Kołobrzeg	6448,03
10	Kowal	6350,82
11	Wysokie Mazowieckie	6206,22
12	Sitkówka-Nowiny	6162,53
13	Mielnik	6150,17
14	Mrągowo	6022,30
15	Rząśnia	6013,08
16	Radziejów	5841,14
17	Zgorzelec	5809,89
18	Sulów	5800,21
19	Przykona	5750,00
20	Wryki	5396,69
21	Głowno	5277,41
22	Bełchatów	5266,76
23	Rawa Mazowiecka	5229,05
24	Świdnica	5202,07
25	Lidzbark Warmiński	5173,66
26	Sokołów Podlaski	5134,13
27	Braniewo	5072,67
28	Rudna	5036,53
29	Solina	5018,76
30	Skierniewice	4997,24
31	Kozłów	4971,54
32	Ostrów	4769,56
33	Tomaszów Lubelski	4706,44
34	Gzy	4700,04
35	Stawiguda	4694,10
36	Świdwin	4616,97
37	Szczerców	4558,45
38	Sławno	4528,60
39	Kobylanka	4510,85
40	Krasne	4496,75
41	Radziejowice	4488,97
42	Mielno	4454,23
43	Sochaczew	4437,15
44	Zadzim	4373,21
45	Płoniawy-Bramura	4360,32
46	Konopnica	4358,79
47	Solec nad Wisłą	4312,72
48	Kościelec	4305,26
49	Mełgiew	4283,62
50	Krotoszyce	4271,84