

Ewa Tomaszewska

Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych a problem finansowania edukacji w samorządach

Edukacja w szerokim tego słowa znaczeniu stała się strategiczną dziedziną w większości państw na świecie. W ostatnich latach w polskim systemie edukacyjnym i w systemach innych krajów Unii Europejskiej wprowadzono liczne zmiany, które w efekcie doprowadziły do daleko posuniętej decentralizacji zarządzania i procesów decyzyjnych w dziedzinie oświaty. Decentralizacja jest najistotniejszym elementem wszystkich reform systemów oświaty. Również w finansowaniu zadań edukacyjnych dominującym okazał się trend zmierzający do maksymalnej decentralizacji uprawnień decyzyjnych dotyczących zarządzania wydatkami publicznymi. Uprawnienia decyzyjne w sprawach finansowych przekazano organowi lub organizacji odpowiadającej za oświatę, a w perspektywie dąży się do przekazania części tych uprawnień bezpośrednio do szkół. W Polsce uprawnienia takie, w wyniku transformacji ustrojowej i reformy administracyjnej kraju, otrzymały samorządy terytorialne.

Doktryna samorządności zakłada daleko posuniętą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, jednak sposób gromadzenia pieniędzy w budżetach gmin znacznie tę samodzielność ogranicza, a przepisy dotyczące finansowania zadań samorządu terytorialnego, w tym oświatowych, są często nowelizowane. Najwyższą pozycją w dochodach gmin jest subwencja ogólna, której wysokość uzależniona jest od uzyskanych wpływów do budżetu państwa. W subwencji ogólnej jedną z jej trzech części stanowią środki na zadania oświatowe¹.

Wobec rosnących wymagań społeczeństwa i jednocześnie ograniczonych zasobów środków i możliwości zwiększenia dochodów publicznych, prawdziwym wyzwaniem dla samorządów terytorialnych jest konieczność poszukiwania większej skuteczności zarządzania dostępnymi źródłami dochodów oraz posiadanymi finansami.

¹ Subwencja ogólna dzieli się na część wyrównawczą, część równoważącą, część oświatową.

Uwarunkowania ekonomiczne i społeczne konstruowania algorytmu podziału subwencji oświatowej

Rok 1999 rozpoczął kilkuletni okres reformy systemu oświaty w Polsce obejmującej m.in.:

1. utworzenie szkół gimnazjalnych i reorganizację sieci szkół podstawowych,
2. rozpoczęcie działalności Centralnej i Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych,
3. kontynuację programu doskonalenia zawodowego nauczycieli,
4. organizację bezpiecznego dowozu uczniów do szkół,
5. rozpoczęcie modernizacji bazy szkolnej i jej wyposażenia.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. istniejące prawo budżetowe zastąpiła ustawa o finansach publicznych sektora rządowego i sektora samorządowego². Zasady finansowania kolejnych szczebli samorządu terytorialnego określała ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa³. Wskaźnik ten określał jednolitą, minimalną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej. Finansowanie zadań szkolnych w zakresie szkoły podstawowej zagwarantowano na dotychczasowym poziomie, a podział subwencji dla szkół podstawowych nastąpił na podstawie funkcjonującego dotychczas algorytmu⁴. Zmiany zasad finansowania dotyczyły wprowadzenia nowego systemu wag i parametrów.

Tymczasem w szkołach podstawowych zaczęto odczuwać skutki niżu demograficznego. Pojawiła się konieczność racjonalizacji sieci szkół, która wtedy polegała głównie na zamykaniu szkół małych, a więc kosztownych i słabych. Nie zawsze taka racjonalizacja była możliwa z uwagi na silne społeczne protesty. Fala wyżu demograficznego przesunęła się do szkół ponadpodstawowych. Nowe organy samorządowe dopiero organizowały się i zdobywały pierwsze doświadczenia.

Zmianom społecznym nie dorównywały w wystarczającym stopniu zmiany w finansowaniu oświaty. Funkcjonujący od kilku lat algorytm finansowania szkół podstawowych częściowo tylko zobiektywizował metody podziału środków dla gmin. Obiektywizm algorytmu ograniczało zagwarantowanie subwencji na poziomie z poprzedniego roku niezależnie od zmieniających się zadań szkolnych. Doprowadziło to do stale rosnącego poziomu finansowania szkół podstawowych mimo spadku liczby uczniów. W efekcie w Polsce w 1999 r. przeznaczono na ucznia szkoły podstawowej około 6% więcej pieniędzy niż na ucznia szkoły ponadpodstawowej, podczas gdy

² Ustawa z dn. 26.11.1998 r. o finansach publicznych Dz. U. z 1998, Nr 155, poz. 1014.

³ Ustawa z dn. 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 Dz. U. z 1998, Nr 150, poz. 983.

⁴ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Komunikat po KSRM – 03.11.1998 r. www.kprm.gov.pl.

w większości krajów OECD na ucznia szkoły ponadpodstawowej wydaje się od 30% do 40% więcej⁵.

Powstanie nowej struktury szkolnej znów ożywiło dyskusje na temat standaryzacji kosztów kształcenia. Sposób naliczania subwencji w 2000 roku był skonstruowany podobnie jak bon oświatowy. Powstanie szkół podstawowych sześciolletnich i gimnazjów wymusiło zmianę metody liczenia kosztów. Placówki te nie miały finansowej historii i nie można było posłużyć się danymi księgowymi z poprzedniego roku. Podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego odbywał się poprzez algorytm szczegółowo opisany w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 1999 roku. Ustalona w ustawie budżetowej część oświatowa subwencji (SO) dzieli się na: kwotę bazową (SOA), kwotę uzupełniającą (SOB) i kwotę na pozaszkolne zadania oświatowe (SOC)⁶. Algorytm wprowadzał wiele istotnych zmian w zasadach finansowania oświaty oraz system wag⁷ i parametrów, od których zależała wysokość części oświatowej subwencji ogólnej:

- wprowadzono zasadę „pieniądz idzie za uczniem”,
- zrównano szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe (nastąpiło przesunięcie środków do szkolnictwa ponadpodstawowego),
- wprowadzono mechanizm łagodzenia szoku dostosowawczego przez określenie progów 100% i 120% subwencji w przeliczeniu na ucznia w stosunku do roku 1999,
- wprowadzono wagę dla restrukturyzacji sieci szkolnej, która miała rekompensować gminom wzrost kosztów dowozu dzieci wynikający z zamykania małych szkół i konsolidowania sieci szkolnej⁸.

Nowy system podziału subwencji w 2000 r. nie był pozbawiony wad. Żaden wskaźnik nie uwzględniał ani wykształcenia, ani liczby pedagogów. Brak nauczycieli w algorytmie sprawił, że zabrakło pieniędzy na nauczycielskie pensje. Nie uwzględniono również różnic w kosztach dowozu uczniów do szkół. W rezultacie okazało się, że gminy musiały dopłacać do oświaty z dochodów własnych. W roku 2001 starano się poprawić błędy roku ubiegłego. Utrzymano zasadę, że „pieniądz idzie za uczniem”. W algorytmie uwzględniono nauczycieli, dając gminie większe środki na każdego nauczyciela, który awansuje do stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Zróżnicowano też dodatek dla gmin dowożących dzieci, słusznie uzależniając jego wysokość od odległości. Premiowano gminy, które miały racjonalną sieć szkół, czyli te, które zlikwidowały małe i drogie placówki. Po raz pierwszy wprowadzono algorytmiczne naliczanie subwencji oświatowej dla tzw. „biednych” jednostek samorządu terytorialnego (otrzymujących subwencję wyrównawczą). Zgodnie z sugestiami wielu środowisk uwzględniono w projekcie algorytmu dzieci specjalnej troski, mając na uwadze sposób kształcenia,

⁵ J. Łysikowski, *Zmiany systemu finansowania oświaty w warunkach reformy systemu edukacji*, www.sokol.republika.pl.

⁶ Rozporządzenie MEN z dn. 27.01.2000 r. Dz. U. z 2000. Nr 6, poz. 4.

⁷ Wagi P są to współczynniki dla poszczególnych grup preferencyjnych, np. dla uczniów klas sportowych waga P wynosi 0,20.

⁸ *Biblioteczka reformy MEN: O systemie finansowania oświaty*, Warszawa 2000.

a przede wszystkim stopień i typ niepełnosprawności⁹. Pomimo tych zabiegów gminom nadal nie wystarczało środków na wydatki związane z oświatą. Uważa się, że kwota bazowa była zbyt mała.

W roku 2002 nadal obowiązywał bon oświatowy, czyli samorzady otrzymywały kwoty zależne od liczby uczniów na ich terenie. Ta zasada uzupełniana była wagami. W 2002 roku zgodnie z rozporządzeniem obowiązywały 33 wagi. Warto zauważyć, że pojawiła się tendencja do zwiększania liczby wag. W roku 2001 było ich 30, a w roku 2000 tylko 21. Rozporządzenie podwyższało ponadto wagi odnoszące się do:

- uczniów szkół podstawowych i gimnazjów położonych na terenach wiejskich,
- uczniów szkół podstawowych i gimnazjów położonych na terenach miast liczących do 5000 mieszkańców,
- uczniów szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców¹⁰.

Cały system, tak jak wcześniej, oparty był na kwocie przeznaczonej w budżecie państwa na oświatę. Algorytm tylko dzielił tę kwotę.

W następnym roku 2003 algorytm był nadal modyfikowany. Do poprzedniego wzoru dodano część SOD, która oznaczała kwotę części subwencji na realizację trzeciego etapu nowego systemu wynagrodzeń nauczycieli. Kwota SOD była kalkulowana odrębnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego według kwoty dotacji celowej otrzymywanej od 1 października do 31 grudnia 2002 roku.

W roku 2004 subwencja oświatowa utrzymywana była na poziomie roku 2003. Algorytm podziału subwencji był modyfikowany poprzez wagi P. Zdaniem samorządów wprowadzone wówczas zmiany przesunęły środki pomiędzy samorządami równych kategorii bez zmian w zakresie realizowanych zadań. Algorytm został oprotestowany przez Związek Miast Polskich. Według przedstawicieli samorządów nie rozwiązywał on między innymi problemów finansowania uczniów z obszarów wiejskich korzystających ze szkół w miastach oraz problemów gmin miejsko-wiejskich. Zwrócono też uwagę na fakt, że w subwencji oświatowej nie uwzględniono następujących kosztów:

- realizacji obowiązku szkolnego w formie nauczania indywidualnego,
- zapewnienia funkcjonowania stołówek szkolnych,
- zapewnienia funkcjonowania świetlic szkolnych, w tym zatrudnienia nauczycieli-wychowawców,
- zapewnienia funkcjonowania bibliotek szkolnych, w tym zatrudnienia nauczycieli-bibliotekarzy,
- wykonywania funkcji wychowawczej i opiekuńczej szkoły, w tym zatrudnienia pedagogów, logopedów, doradców zawodowych,
- finansowania rosnących zadań z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, w tym organizacji doradztwa metodycznego,

⁹ Odpowiedź MEN na oświadczenie senatora J. Mąkrzyckiego złożone na 69. posiedzeniu Senatu, Dziennik Senatu RP nr 79. www.senat.gov.pl.

¹⁰ Subwencje oświatowe w roku 2002. www.eduinfo.pl

- finansowania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli emerytów i rencistów,
- finansowania środków przeznaczonych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli,
- kosztów wynikających z korzystania przez nauczycieli z płatnego urlopu dla poratowania zdrowia,
- kosztów wynikających z zastępstw doraźnych¹¹.

Niezadowolone wzbudziło też zmniejszenie rezerwy oświatowej z 1% do 0,6%.

Do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżono regulację ustawową, która pozwala jednoznacznie decydować o największym źródle dochodów samorządu terytorialnego w rozporządzeniu jednego ministra, a nie w ustawie (Art. 168 Konstytucji stwierdza w ust. 3, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie).

W 2005 roku samorzady znów nie zgadzały się z rządem w kwestii podziału subwencji oświatowej. Pomimo że prace nad algorytmem trwały wiele miesięcy, a przyjęty algorytm uznano za kompromis, reprezentujący ogólnopolskie korporacje członkowie strony samorządowej zgłosili odrębne opinie.

1. Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich zaprotestowali przeciwko algorytmowi, ponieważ nie uwzględniał on w należyty sposób zadań realizowanych przez duże miasta. Subwencja naliczona tym algorytmem była dużo niższa w dużych miastach niż naliczona algorytmem wykorzystanym do naliczenia kwot wstępnych przez Ministerstwo Finansów

2. Opinie te podzieliли przedstawiciele Związku Miast Polskich.

3. Przedstawiciele Unii Miasteczek Polskich zaprotestowali przeciw nieuwzględnieniu w algorytmie problemów małych miast powyżej 5000 mieszkańców.

4. Przedstawiciele Związku Powiatów Polskich uważali, że algorytm w imię wspólnego dobra mógł być zaakceptowany i nie należało dokonywać w nim żadnych zmian.

5. Przedstawiciele Związku Gmin Wiejskich RP wyrazili oburzenie z powodu obniżenia współczynników dla gmin wiejskich, w wyniku czego w tej kategorii w jednostkach samorządu terytorialnego w skali ogólnej nie nastąpił żaden niemal wzrost subwencji na rok 2005, a w wielu gminach wiejskich kwota subwencji uległa obniżeniu w stosunku do roku 2004¹².

Powyższa analiza sposobów finansowania zadań oświatowych w samorządach gminnych pokazuje wyjątkową złożoność tego zagadnienia. Finansowanie oświaty w samorządach staje się coraz trudniejsze. Przy obowiązującej zasadzie, że „pieniądz idzie za uczniem”, w przypadku mniejszej liczby uczniów obniżeniu ulega również kwota subwencji. Mechanizm ten wymusza na samorządach działania oszczędnościowe. Najbardziej drastyczne to likwidacja szkół.

¹¹ Np. tak zareagowała Rada Miasta Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie). Jest to fragment oświadczenia z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie zasad finansowania oświaty.

¹² Opinia Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na temat podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2005. Opinie odrębne: www.gminywp.pl.

Nadal trwają dyskusje i prace nad urealnieniem i udoskonaleniem systemu podziału subwencji oświatowej. Trudno jest znaleźć zadowolonych z proponowanych rozwiązań, pomimo że tak strona rządowa, jak i samorządowa dokładają wszelkich starań, aby z problemami się uporać i zapewnić poziom edukacji dzieci i młodzieży na miarę europejskich standardów. Subwencja z budżetu państwa prawie nigdy nie wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków. Pogłębiają się antagonizmy między rządem, który dzieli to, co ma w budżecie, i samorządami, które zgłaszają coraz większe zapotrzebowanie na środki finansowe. To rosnące zapotrzebowanie to skutek:

- pogłębiającego się niżu demograficznego – przy mniejszej liczbie dzieci koszty stałe w kształceniu ucznia nie ulegają znaczącym obniżeniom,
- awansu zawodowego nauczycieli – duża liczba nauczycieli po wprowadzeniu zmian w Karcie Nauczyciela uzyskała najwyższy stopień kwalifikacji w bardzo krótkim czasie,
- dekapitalizacji majątku szkół – placówki oświatowe wymagają remontów i wyposażenia w pomoce dydaktyczne.

Wydaje się, że dalsze uszczegółowianie algorytmu nie przyniesie pożądanych efektów, ponieważ istotą nauczania i wychowania jest różnorodność i nie da się skonstruować takiego algorytmu, który byłby w stanie tę różnorodność uwzględnić.

Konieczność realizacji określonej liczby zadań oświatowych na poziomie, który wyznaczają funkcjonujące w tej dziedzinie standardy, powoduje wiele dyskusji na temat finansowania oświaty, ale rozważania na temat finansów oświatowych w oparciu o podstawy naukowe są dopiero od niedawna obecne w ogólnej teorii finansów publicznych. Finanse oświatowe jako część składowa finansów samorządowych stanowią integralną część finansów publicznych. Przechodzą ewolucję wraz z ewolucją teorii finansów publicznych. Zmiana ustroju społecznego oraz nowy podział administracyjny i kompetencyjny kraju ukazał, jak niezbędna jest w praktyce wiedza na temat finansów oświatowych w kontekście szerszego zagadnienia gospodarowania środkami publicznymi. Obserwuje się stale rosnące potrzeby finansowe samorządów. Samorządy dopłacają do szkół i często, jak twierdzą przedstawiciele samorządów, zadania oświatowe są realizowane kosztem innych zadań. Oświata w samorządach jest współfinansowana przez państwo, a nie finansowana w całości, chociaż subwencja oświatowa jest jedną z najwyższych pozycji po stronie dochodów gminy. Wydatki na prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów oraz na inne zadania pozaszkolne w niektórych gminach stanowią nawet 50% dochodów. Pojawia się zjawisko narastania nierównowagi pomiędzy wielkością subwencji oświatowej a kosztami funkcjonowania placówek. Modyfikowany co roku algorytm podziału subwencji oświatowej wprowadza element niepewności, ponieważ samorządy nie mogą opracować strategii polityki finansowej na swoim terenie w dłuższym okresie. Nie można też przewidzieć, jaki będzie dokładnie procentowy udział środków własnych jednostki samorządu terytorialnego w ogólnym budżecie oświatowym na danym terenie. Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej¹³. Podstawą do naliczania kwoty sub-

¹³ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dn. 13.11.2003 r., Dz. U. z 2003. Nr 203, poz. 1966.

wencji jest zakres zadań oświatowych określony na podstawie danych statystycznych. Od kwoty subwencji oświatowej odlicza się rezerwę, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następuje po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Rezerwy finansowe przeznacza się na wydatki nieprzewidziane i nadzwyczajne, ale można z nich pokryć wydatki o różnym charakterze. Ustawa o finansach publicznych nie precyzuje szczególnych wymogów dla przeznaczenia rezerw finansowych. Część oświatową subwencji ogólnej dzieli się między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych zadań oświatowych. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa w drodze rozporządzenia sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach¹⁴.

Przy obliczaniu wielkości kwoty subwencji oświatowej szczególnego znaczenia nabiera faza właściwego określania zakresu zadań oświatowych. Z uwagi na to, że zadania oświatowe ze swej istoty są bardzo różnorodne i trudno poddają się standaryzacji, obliczenia dokonywane na ich podstawie również bywają nieprecyzyjne. Wielkość kwoty subwencji oświatowej z jednej strony jest ograniczona dochodami budżetu państwa, z drugiej strony zaś wyznaczają ją zakresy zadań oświatowych, które gminy muszą realizować. Algorytm podziału subwencji został opracowany m.in. po to, aby uniknąć uznaniowości w przyznawaniu środków oraz miał przyczynić się do standaryzacji wydatków na zadania oświatowe. Do takiej postaci algorytmu, w jakiej funkcjonuje on obecnie, dochodzono przez wiele lat. Proces tworzenia systemu finansowania oświaty w gminach rozpoczął się już w 1990 roku, gdy pierwsze gminy przejęły zarządzanie szkołami podstawowymi. Obecny system finansowania oświaty samorządowej tworzony był na podstawie wielu analiz i obliczeń przy udziale przedstawicieli samorządów oraz czasami metodą prób i błędów wtedy, gdy rzeczywistość weryfikowała niektóre ustalenia.

Istotą finansowania zadań oświatowych ze środków publicznych jest prognozowanie dochodów i wydatków. Większość wydatków określają imperatywy wynikające z systemu edukacji publicznej. Ważną sprawą będzie w tym przypadku właściwe określenie zapotrzebowania na środki finansowe przeznaczone na zadania oświatowe i możliwości budżetu państwa oraz określenie różnicy pomiędzy nimi. W określaniu zapotrzebowania na środki finansowe ważny jest sposób budżetowania zadań oświatowych wszystkich razem i każdego oddzielnie. Budżetowanie zadań wymusza na decydentach:

– konieczność planowania zadań w przyszłych okresach, co ogranicza decyzje podejmowane ad hoc,

¹⁴ Tamże, art. 28 ust. 5, 6; art. 34.

- konieczność ustanowienia sprawnego systemu komunikacji pomiędzy sygnalizującymi problemy a organami powołanymi do określenia ewentualnych szans i korzyści związanych z planowanymi działaniami i zadaniami w przyszłości,
- konieczność koordynacji całego procesu budżetowania w fazie planowania zadań i w trakcie ich realizacji,
- konieczność precyzyjnego definiowania celów i zadań do realizacji,
- konieczność sprawnego systemu kontroli i sterowania realizacją zadań w celu szybkiego reagowania na wszelkie odchylenia od obowiązujących standardów ich wykonania,
- konieczność określenia systemu monitoringu efektów i zakładanych celów osiągniętych w wyniku realizacji zadań¹⁵.

Taka refleksja towarzysząca budżetowaniu jest bardzo potrzebna, tym bardziej że w obszarze oświaty samorządowej wyróżnić można kilka rodzajów zadań:

1. zadania szkolne,
2. zadania pozaszkolne,
3. inwestycje,
4. obsługę i administrację.

Każdą z tych czterech grup zadań można podzielić co najmniej na kilka zadań o węższym zakresie, np. wśród zadań szkolnych można wyróżnić zajęcia dydaktyczne, zajęcia pozalekcyjne dla uczniów zdolnych, zajęcia wyrównawcze w zależności od inwencji i możliwości szkoły. Do zadań pozaszkolnych można zaliczyć np. prowadzenie świetlic środowiskowych, terapeutycznych, ognisk młodzieżowych, kolonii, półkolonii itp. Inwestycje to zarówno przedsięwzięcia mające na celu rozbudowę budynków instytucji oświatowych, jak i te, które poprawiają ich standard. Obsługa i administracja to: sekretarki, dozorczy, personel sprzątający, ale również zespoły obsługi szkół, wydziały oświaty, burmistrzowie.

W polityce finansowej funkcjonuje kilka metod planowania budżetów¹⁶. Spośród nich dla oświaty najbardziej przydatne to:

1. Budżetowanie zadaniowe. To metoda planowania wydatków, której podstawą są określone zadania lub działania widziane jako wynik danej aktywności sektora publicznego, a nie jako poszczególne rodzaje wydatków, które należy ponieść, aby osiągnąć dany efekt. Budżetowanie zadaniowe skupia się na szczegółowym określeniu zadania, jakie ma być realizowane. Szczegółowe określenie zadania możliwe jest przez kwantyfikowanie efektów, które ma przynieść realizacja danego zadania. Każde zadanie jest traktowane jako cel do osiągnięcia niezależnie od czasu jego trwania. Ten sposób stosowany jest najczęściej tam, gdzie poszukuje się możliwości zrealizowania jak największej liczby zadań przy określonych zasobach środków publicznych. Taka sytuacja wyjątkowo przystaje do sektora finansów publicznych oświatowych, w którym przy ograniczonych zasobach finansowych trzeba zaspokoić wciąż rosnące zapotrzebowanie na ilość i jakość usług oświatowych. Największą barierą w zastosowaniu metody zadaniowego budżetowania wydatków są problemy z precyzyjnym

¹⁵ M. Dylewski, *Finanse publiczne: instrumenty, struktury, procesy*, Szczecin 2004, s. 289.

¹⁶ Tamże, s. 289.

określeniem zadań. Przez pojęcie „zadania” należy rozumieć podstawową jednostkę, wewnątrznie spójną i podejmującą działania o jednorodnym charakterze, mającą cechy stałe, takie jak koszt rozumiany jako łączne wydatki związane z jego realizacją i czasem życia¹⁷. W jednym zadaniu ogólnym można realizować kilka zadań częściowych. Mogą mieć one charakter cykliczny lub incydentalny. Zadanie jest sumą kosztów, jakie należy ponieść w związku z jego realizacją w czasie i na określonym poziomie. Gdyby założyć, że dla budżetowania zadaniowego oświaty na szczeblu samorządu gminnego każda placówka oświatowa jest zadaniem składającym się z n-tej liczby zadań częściowych, to suma kosztów wszystkich placówek oświatowych w gminie dałaby realny koszt oświaty w danej gminie.

2. Budżetowanie wynikowe. To metoda, której celem jest poszukiwanie takich sposobów planowania wydatków budżetowych, aby kreowały one najefektywniejszy i najskuteczniejszy sposób realizacji planowanych zadań publicznych. Poszukuje zwiększenia możliwości zarządczych menedżerów sektora publicznego w zakresie zaspokojenia w maksymalnym stopniu potrzeb społecznych. Jest to próba pogodzenia oczekiwań społecznych związanych z usługami świadczonymi na rzecz społeczeństwa z większą skutecznością, efektywnością i profesjonalizmem. Metoda ta dopuszcza możliwość zmiany w wydatkach w układzie klasyfikacyjnym w celu maksymalnego wykorzystania środków publicznych do realizacji zadań publicznych. Menedżer sam decyduje, jakimi zasobami i sposobami będzie realizował dane zadanie. Budżetowanie wynikowe ma zastosowanie szczególnie tam, gdzie nie można przyporządkować miar skuteczności i efektywności do realizacji zadań¹⁸. Wydaje się, że ta metoda również może być zastosowana w budżetowaniu oświaty. Spełnia ona podnoszony tak często postulat realnego usamodzielnienia się placówek oświatowych w zakresie zarządzania oraz służy racjonalizacji wydatków, co w oświacie jest koniecznością. Jest to jednak metoda, która stawia przed menedżerem oświaty dużo większe wymagania, co do jego kompetencji w zakresie zarządzania, w tym zarządzania finansami publicznymi.

Większość nowoczesnych metod planowania wydatków budżetowych zmierza do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o efektywność i skuteczność realizowanych zadań. Ma to na celu odejście od tradycyjnego, automatycznego podziału środków budżetowych na finansowanie zadań na rzecz metod analitycznych weryfikujących oczekiwane rezultaty¹⁹. W ustawie o systemie oświaty mówi się wyraźnie o realizacji zadań (art. 5a). Dlatego najbardziej zasadne wydawałoby się budżetowanie właśnie zadaniowe. Wymaga ono od decydentów i dysponentów finansów oświatowych szerszego zakresu wiedzy zarówno z dziedziny ekonomii, rachunkowości, jak i pedagogiki oraz dydaktyki. Znając właściwości procesu dydaktyczno-wychowawczego, można precyzyjnie zdefiniować poszczególne zadania i odpowiednio skalkulować ich koszt, mając na uwadze efektywność wykorzystania przeznaczonych na nie środków.

¹⁷ Tamże, s. 296.

¹⁸ Tamże, s. 299.

¹⁹ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 187–196.

Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych

Od momentu przejścia szkół przez samorządy do tej pory nie dopracowano się metody gwarantującej z jednej strony stabilizację finansową wykonywanych zadań, a z drugiej możliwość realnego określania poziomu wydatków. Opracowana przeze mnie „metoda inwentaryzacji zadań oświatowych”, która jest w istocie zmodyfikowaną metodą budżetowania zadaniowego, wydaje się spełniać te dwa warunki. Aby można było prawidłowo określić wielkość popytu na pieniądź w oświacie, potrzebna jest bardzo dokładna „inwentaryzacja zadań oświatowych” na poszczególnych poziomach systemu edukacji.

Inwentaryzacja to termin używany do określenia czynności mających doprowadzić do ustalenia rzeczywistego stanu – na ściśle określony moment – określonych składników²⁰. W inwentaryzacji zadań oświatowych należy określić nie tylko poszczególne ich rodzaje i przyporządkować odpowiednie kwoty, ale przede wszystkim dokonać analizy stanu jakościowego poszczególnych zadań i ponoszonych na nie wydatków. Definiowane elementy działalności (zadania) placówek oświatowych dzieli się z reguły na dwie grupy: dydaktyczne oraz administracyjno-obługowe. Dzięki takiej analizie możliwe staje się ustalenie różnic w kosztach funkcjonowania wielu placówek tego samego rodzaju, które są związane nie tylko z poziomem wykształcenia i wynagrodzenia pracowników, ale także z zakresem i specyfiką wykonywanej pracy dydaktycznej oraz parametrami infrastruktury.

Zadania realizowane przez szkoły samorządowe to:

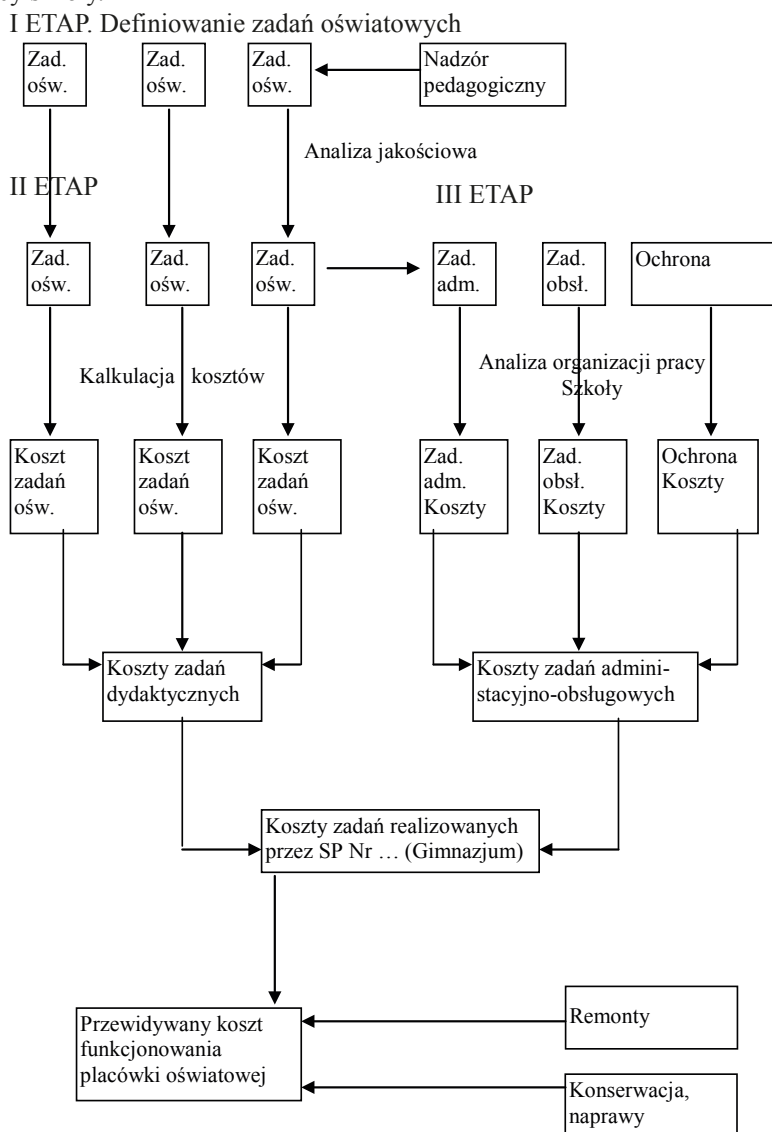
1. zadania dydaktyczne – zajęcia przeznaczone na realizację celów wskazanych w podstawie programowej, lekcje języka obcego w kl. I–III, zajęcia wyrównawcze, gimnastyka korekcyjna, nauczanie indywidualne, kółka zainteresowań, zajęcia świetlicowe,

2. zadania administracyjno-obługowe – obsługa sekretariatu, utrzymywanie w czystości budynku i terenu przyszkolnego, utrzymywanie w sprawności sprzętów szkolnych i innego wyposażenia, ochrona obiektu.

Dokładna inwentaryzacja zadań oświatowych jest tak samo konieczna w obecnym modelu finansowania oświaty ze środków publicznych pochodzących z subwencji, jak i w przyszłym, w którym zakłada się, że subwencje i dotacje powinny być zastąpione finansowaniem ze zwiększonego udziału samorządowego organu prowadzącego placówki oświatowe w dochodach podatkowych państwa. Inwentaryzację zadań oświatowych należałoby przeprowadzić zaczynając od najniższego poziomu systemu edukacji publicznej, tzn. od placówek oświatowych: przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i innych, które są zadaniami samorządu gminnego. Inwentaryzacja zadań oświatowych tym będzie się różniła od zwykłego planowania wydatków, że w pierwszym przypadku będzie się dokonywało jednocześnie jakościowej analizy zadań. Ponadto zewidencjonowanie zadań pozwoli na określenie ich charakteru, a tym samym przyporządkowanie do poszczególnych zadań odpowiedniej

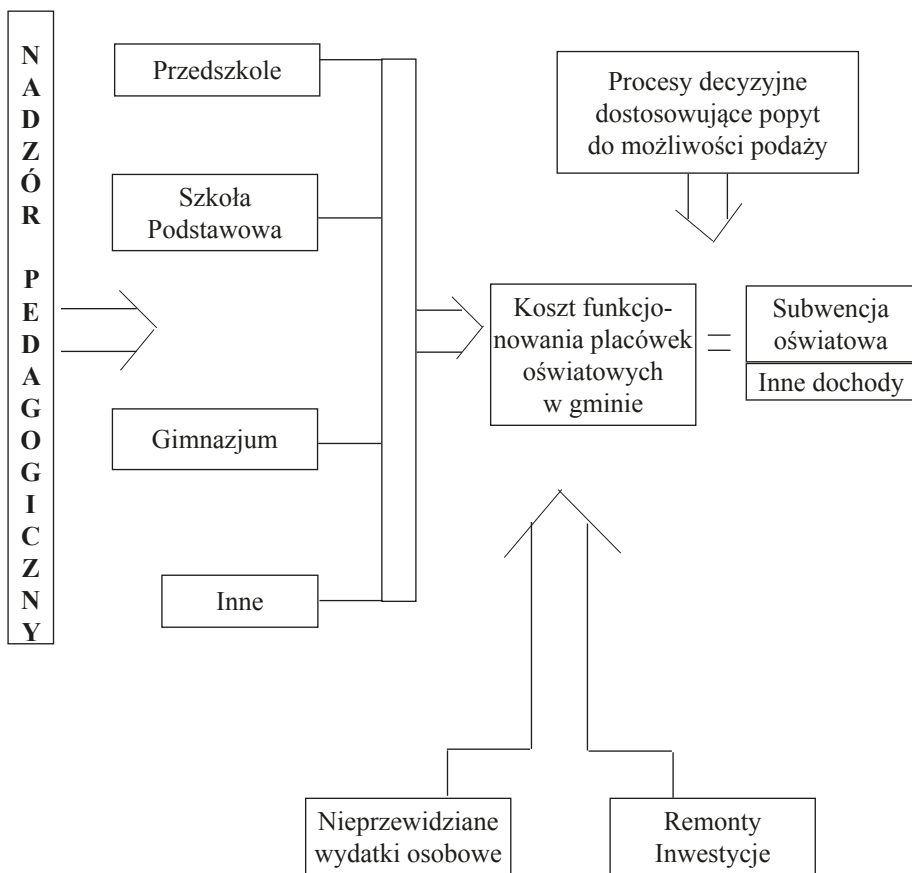
²⁰ M. Klimas, *Podręczna encyklopedia rachunkowości*, Warszawa 1997, s. 190.

metody budżetowania. Inwentaryzację zadań na poziomie poszczególnych placówek oświatowych mogą wykonać ich kierownicy na podstawie: arkuszy organizacyjnych, systemu informacji oświatowej, zaleceń nadzoru pedagogicznego, konsultacji ze społecznymi organami szkoły: radą szkoły, radą rodziców, w trzech etapach obejmujących: definiowanie zadań oświatowych, kalkulację kosztów oraz analizę organizacji pracy szkoły.



Źródło: Opracowanie własne

Przeanalizowane, wycenione i następnie zsumowane koszty zadań w poszczególnych placówkach oświatowych zostają przekazane do odpowiedniej komórki w gminie. Na podstawie tych danych będzie można obliczyć, ile powinny kosztować wszystkie zadania oświatowe w gminie. Taki system planowania finansów stwarza szansę uniknięcia sytuacji, w której dyrektorzy szkół „na wszelki wypadek” przedstawiają zawyżone kalkulacje kosztów swojej placówki.

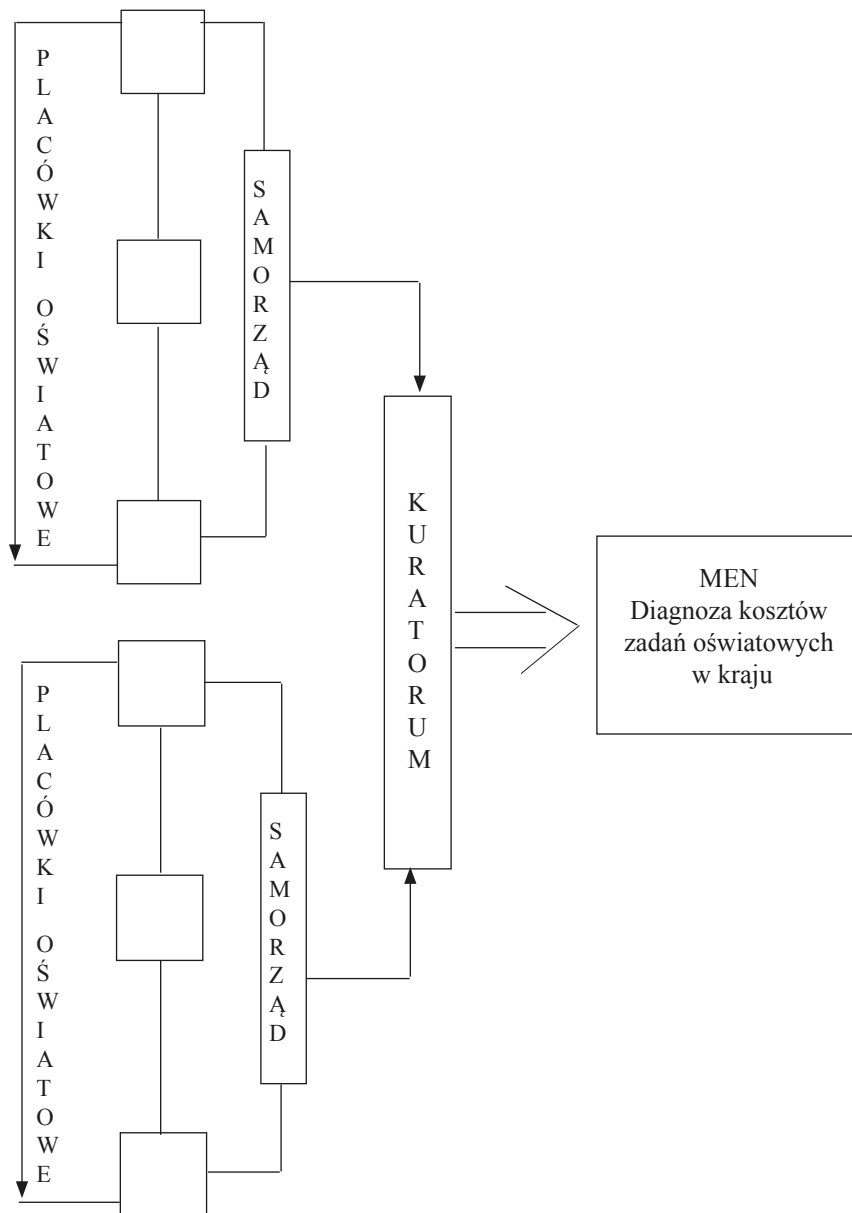


Źródło: Opracowanie własne

Obowiązujący do tej pory mieszany system finansowania dochodowo-subwencyjny zaciemnia strukturę finansowania oświaty. Inwentaryzacja zadań oświatowych pozwoli na większą przejrzystość oraz na trafniejsze decyzje typu oszczędnościowego. Suma kosztów zadań w poszczególnych gminach dałaby bardzo zbliżony do realnego koszt zadań oświatowych w regionie. Taki sposób akumulacji danych finansowych pozwala nie tylko obliczyć realny koszt oświaty w kraju, ale również

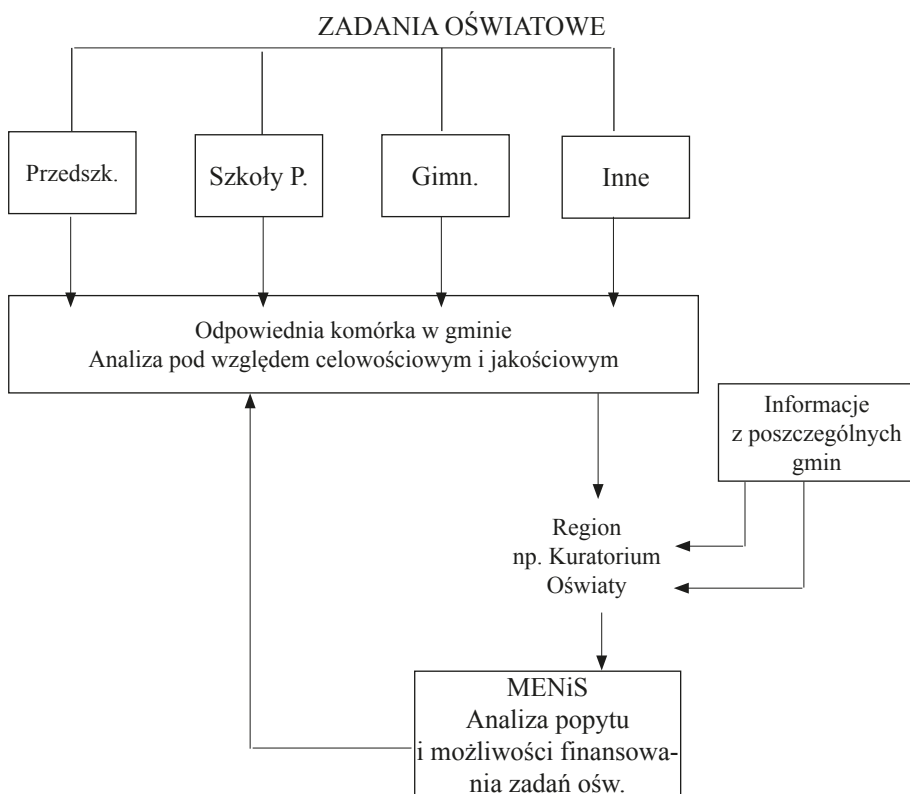
zobaczyć różnice występujące między regionami, poszczególnymi gminami, a nawet pomiędzy szkołami.

PANEL INWENTARYZACJI ZADAŃ OŚWIATOWYCH



Źródło: Opracowanie własne

W całym procesie inwentaryzowania zadań oświatowych w kraju największa odpowiedzialność spoczywa na dyrektorach placówek oświatowych i na samorządach (gminach). Placówki oświatowe (szkoły) są miejscami, gdzie powstają koszty i tylko dyrektor wyposażony w odpowiednią wiedzę i umiejętności może właściwie zweryfikować zasadność ponoszonych wydatków. Przy gromadzeniu danych finansowych przekazywanych przez dyrektorów placówek oświatowych w gminach bardzo pomocna byłaby współpraca z nadzorem pedagogicznym, który najlepiej jest zorientowany w jakościowych aspektach zadań oświatowych w poszczególnych placówkach. W całym przedsięwzięciu chodzi o to, aby informacje finansowe przekazywane z niższego poziomu organizacyjnego na wyższy były jak najbardziej zbliżone do rzeczywistości.



Źródło: Opracowanie własne

Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja zadań oświatowych i określenie popytu na pieniądze w oświacie dadzą odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu możliwe jest zaspokojenie popytu w odniesieniu do konkretnych posiadanych środków finansowych oraz ukáže strukturę finansową oświaty.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń z góry można założyć, że wykazany popyt znacznie przewyższy możliwości państwa w jego zaspokojeniu. Jednakże znając tę różnicę, będzie można podejmować trafniejsze decyzje zmierzające do racjonalizacji wydatków oraz prognozować obecne i potencjalne źródła pochodzenia funduszy na cele oświatowe.

Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych umożliwia:

- rzetelne określenie jednostkowych kosztów kształcenia we wszystkich szkołach,
- uwzględnienie wszystkich środków finansowych przekazywanych z budżetu jednostek samorządów terytorialnych i pozostałych przychodów szkoły (środki na rachunku dochodów własnych, darowizny, środki komitetów rodzicielskich),
- dokonanie szczegółowej oceny, w jakim stopniu zróżnicowanie kosztów jest uzasadnione obiektywnymi przyczynami, a w jakim stopniu jest efektem przypadkowym lub wynika z niewłaściwego prowadzenia placówki,
- ustalenie listy szkół, w których wyższe niż przeciętnie koszty jednostkowe będą finansowane przez władze lokalne na podstawie świadomych decyzji,
- podjęcie kroków w kierunku ograniczenia kosztów jednostkowych w tych szkołach, gdzie są one nadmierne i nieuzasadnione,
- ocenę transparentności struktury finansowania zadań oświatowych,
- określenie kilkuletniej strategii zarządzania oświatą samorządową,
- określenie budżetu oświatowego jednostki samorządu terytorialnego zgodnie ze sformułowaną strategią.

Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych nie jest wolna od wad. Przed jej zastosowaniem konieczne jest przeszkolenie uczestników całego procesu inwentaryzacji. Może też zdarzyć się dezaktualizacja informacji finansowych, jeżeli w trakcie procesu lub bezpośrednio po nim będą ulegać zmianom ilość i zakresy zadań. Wskazane wady można wyeliminować odpowiednio organizując proces planowania zadań oświatowych. Metoda ta może stać się gwarancją przejrzystej struktury popytu na pieniądze w edukacji publicznej. Dodatkowo pozwala na zastosowanie do odrębnych kategorii zadań odrębnych metod ich budżetowania. Na przykład w przypadku zadań wynikających z podstaw programowych przy konstruowaniu budżetu można zastosować metodę historyczną (przyrostową) pod warunkiem, że wcześniej była stosowana metoda z podstawą zerową zmodyfikowana odpowiednio do potrzeb oświatowych. W metodzie historycznej często spotyka się błędy w kalkulacji z poprzednich okresów. Zdarzało się, że w ramach tzw. „godzin do dyspozycji dyrektora” organizowano zajęcia, które nie były przewidziane w podstawie programowej. Gdyby takie sytuacje nadal miały miejsce, należałoby te zadania potraktować jako odrębne, pomimo że realizowane byłyby w ramach siatki godzin przeznaczonych na zadania z podstawy programowej²¹. Ponieważ takie zajęcia byłyby faktycznie ponadprogramowymi,

²¹ Do tej pory taka sytuacja była w szkołach podstawowych, w których wprowadzano język obcy w klasach pierwszych. Rozporządzenie dotyczące ramowych planów nauczania wyraźnie mówiło, że godziny do dyspozycji dyrektora można było przeznaczyć tylko na zadania wynikające z podstawy programowej, a więc nie na naukę języka obcego.

przy kalkulacji kosztów tych zadań możliwa do przyjęcia byłaby metoda kosztów i korzyści. Może się bowiem zdarzyć, że wydatki związane z realizacją tego typu zadań będą niewspółmierne z osiąganymi wynikami. Przy planowaniu dodatkowych zadań, np. nauki języka obcego w klasach najmłodszych, zwykle nie brano pod uwagę ich specyfiki, która wymaga od ucznia osiągnięcia pewnej gotowości do podjęcia określonego wysiłku edukacyjnego²². Ponieważ w Polsce nie ma zwyczaju powszechnego diagnozowania gotowości dzieci do podjęcia nauki w szkole (dojrzałości szkolnej), może okazać się, że praca edukacyjna w zakresie nauki języka obcego w klasach najmłodszych w niektórych przypadkach jest działaniem przedwczesnym i nieskutecznym, a więc nieracjonalnym i kosztownym.

Na zajęcia indywidualne i gimnastykę korekcyjną należy przeznaczyć tyle środków, ile wynosi zapotrzebowanie. Jest to ten rodzaj zadań, których ilości nie można do końca przewidzieć, a które niezależnie od kondycji finansowej budżetu gminy muszą być realizowane. Dlatego powinno się przewidywać rezerwę na tego typu wydatki. Inaczej można spojrzeć na tzw. zajęcia wyrównawcze organizowane dla dzieci mających trudności z przyswojeniem wiadomości i umiejętności z zakresu programu danej klasy. Zawsze jest tak, że pewna liczba dzieci potrzebuje więcej czasu niż 7 lat na osiągnięcie gotowości do podjęcia nauki w szkole. Nieuwzględnianie różnic rozwojowych przy realizacji obowiązku szkolnego z jednej strony skutkuje wydawaniem środków finansowych na zajęcia, które nie gwarantują w żaden sposób osiągnięcia zakładanych celów, czyli wyrównywania poziomu wieku rozwojowego, a z drugiej strony nie dają szansy rozwoju w odpowiednim tempie dzieciom, które szybciej dojrzewają. W innych krajach radzą sobie z tym problemem, tworząc oddziały przedszkolne dla dzieci podlegających obowiązkowi szkolnemu, ale które jeszcze do tego obowiązku nie dorosły. Są też klasy wstępne dla dzieci dojrzałych do szkoły, ale jeszcze niepodlegających obowiązkowi szkolnemu. Takie rozwiązanie stosują niektóre niemieckie landy.

Finansowanie zadań oświatowych nie powinno w zasadzie odbywać się w izolacji od analizy specyfiki tych zagadnień z punktu widzenia pedagogiki i psychologii. Preferencje w finansowaniu niektórych zadań z funduszy publicznych również powinny wynikać z analizy pedagogiczno-psychologicznej zasadności ponoszenia niektórych wydatków.

Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych a problem finansowania edukacji w samorządach

Edukacja publiczna doczekała się w ostatnich latach szeregu zmian, które w efekcie doprowadziły do daleko posuniętej decentralizacji procesów decyzyjnych.

²² Można realizować z dziećmi każde zadanie i na każdym poziomie rozwoju intelektualnego, ale przy zastosowaniu odpowiednich metod, które bywają kosztowne i mogą nie mieścić się w finansowych możliwościach danej placówki.

Prawdziwym wyzwaniem dla samorządów terytorialnych, które są organami prowadzącymi dla szkół, jest konieczność poszukiwania większej skuteczności zarządzania posiadanymi finansami. Proces tworzenia systemu finansowania oświaty w gminach rozpoczął się już w 1990 roku. Subwencja oświatowa z budżetu państwa prawie nigdy nie wystarcza na pokrycie wszystkich wydatków. Pogłębiają się antagonizmy pomiędzy rządem i samorządami. Modyfikowany co roku algorytm podziału subwencji oświatowej wprowadza element niepewności. Samorządy nie mogą opracować strategii polityki finansowej na dłuższy okres.

Od momentu przejścia szkół przez samorządy do tej pory nie dopracowano się metody gwarantującej z jednej strony stabilizację finansową wykonywanych zadań, a z drugiej możliwość realnego określania poziomu wydatków.

Opracowana „metoda inwentaryzacji zadań oświatowych”, która jest w istocie zmodyfikowaną metodą budżetowania zadaniowego, wydaje się spełniać te dwa warunki. Inwentaryzacja zadań oświatowych tym się różni od zwykłego planowania wydatków, że w pierwszym przypadku będzie się dokonywało jednocześnie jakościowej analizy zadań, również z punktu widzenia pedagogiki i psychologii. Metoda inwentaryzacji zadań oświatowych pozwoli na przyporządkowanie do każdego z nich odpowiedniej metody budżetowania. Przyczyni się do większej przejrzystości i da możliwość podejmowania trafniejszych decyzji typu oszczędnościowego. W całym procesie inwentaryzowania zadań oświatowych największa odpowiedzialność spoczywa na dyrektorach placówek i na samorządach. Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja zadań oświatowych i określenie popytu na pieniądze w oświacie dadzą odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu możliwe jest zaspokojenie popytu w odniesieniu do konkretnych posiadanych środków finansowych. Ukaże też strukturę finansową oświaty. Dokładna inwentaryzacja zadań oświatowych jest tak samo konieczna w obecnym modelu finansowania jak i w przyszłym, w którym zakłada się, że subwencje i dotacje powinny być zastąpione finansowaniem ze zwiększonego udziału samorządowego organu prowadzącego placówki oświatowe w dochodach podatkowych państwa.

A method for education functions inventory as an alternative to traditional ways of assessment of expenditure on education projects by local governments

Abstract

In recent years public education has seen a series of changes which have consequently led to high decentralization of decision-making processes. The necessity of search for greater efficiency in managing the funds has become a considerable challenge for local authorities responsible for running the schools.

The process of creating systems of financing education by local governments started already in 1990 (after over 40 years of education being under strict control of the Ministry of Education and financed centrally). Education subvention from the national budget is almost always insufficient to cover all the expenses, which increases antagonism between the national and local governments.

The annually modified algorithm for allocating the education subvention introduces an element of uncertainty. Local governments cannot draw up strategies towards the financial policy on their territories for a longer period of time. Since the schools' takeover by local governments they have not developed a method which would on one hand guarantee financial stability of their functions, and on the other hand enable the governments to realistically assess the expenditure.

The method for education functions inventory which I have worked out and which is actually a modified method for project budgeting, seems to comply with these two conditions. The method for education functions inventory differs from the usual expenditure planning in that it carries out qualitative analysis of the functions also from the point of view of pedagogy and psychology. The method for education functions inventory will let each function be assigned a suitable budgeting method. This in turn will contribute to higher transparency and will facilitate making right decisions concerning costs.

In the whole process of education functions inventory the greatest responsibility lies with directors of educational institutions and local governments.

A correctly conducted education functions inventory as well as assessment of demand for money in education will answer the question to what extent it is possible to satisfy the demand with reference to particular available financial means and will also reveal the financial structure of education.

A detailed education functions inventory is equally necessary in the present model of financing and in the future one, which states that the subventions and subsidies should be replaced by the increased revenue from taxes going not to the central budget, but directly to the local governments.