

Katarzyna Maj

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

KRYTERIA RACJONALIZACJI WYDATKÓW OŚWIATOWYCH

1. Wstęp

W 1990 r. w Polsce odrodził się samorząd terytorialny na najważniejszym gminnym poziomie. Zasady jego gospodarki finansowej tworzone były zarówno na bazie dawnych doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce, rozwiązań finansowych stosowanych w radach narodowych, jak też z uwzględnieniem regulacji zagranicznych. W 1999 roku przeprowadzono tzw. drugi etap reformy samorządowej, która powołała nowe jednostki samorządu lokalnego (samorządy powiatowe) i regionalnego (samorządy województw).

Kolejne reformy zmieniały zakres zadań spoczywających na gminie. Do jednych z najważniejszych zadań własnych gminy należą zadania z zakresu oświaty, przede wszystkim prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów. Realizacja tej grupy zadań z roku na rok staje się coraz trudniejsza z dwóch względów. Po pierwsze, sytuacja ta wynika z niżu demograficznego, którego konsekwencją jest zmniejszająca się liczba uczniów w szkołach. Po drugie, problemem jest ciągły niedobór środków pochodzących z subwencji oświatowej, które nie pokrywają kosztów funkcjonowania placówek oświatowych. Przestanki te pokazują, że problem optymalizacji sieci placówek oświatowych oraz aspekt finansowy tego zagadnienia nabierają coraz większego znaczenia dla władz samorządowych. Artykuł ten stanowi próbę określenia kryteriów, jakimi mogłyby się kierować władze samorządowe, dokonując racjonalizacji wydatków oświatowych i dostosowując je do możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Finansowanie oświaty

W okresie minionego dziesięciolecia przeprowadzono w Polsce radykalną reformę systemu szkolnictwa podstawowego i średniego, polegającą na przekazaniu

szkół jednostkom samorządu terytorialnego – wyposażonym w nowe kompetencje lub tworzonym od podstaw. W ramach reformy zdecentralizowano podstawowe funkcje systemu finansowania oświaty. Wprawdzie w zakresie finansowania zadań oświatowych jednostki samorządu terytorialnego są nadal w dużym stopniu uzależnione od subwencji z budżetu centralnego, jednak mogą one obecnie decydować o wysokości dofinansowania ze środków własnych kwoty subwencji, o podziale środków pomiędzy poszczególne szkoły, poziomie zatrudnienia w poszczególnych jednostkach (w ramach obowiązujących limitów), a także o tym, czy i w jakim zakresie wynagrodzenia nauczycieli powinny zostać podniesione powyżej obowiązującego minimum [1].

Ogólnie rzecz biorąc, do źródeł finansowania zadań z zakresu oświaty zaliczyć można:

- 1) subwencję oświatową, stanowiącą część subwencji ogólnej,
- 2) dotacje na dofinansowanie zadań własnych z zakresu oświaty,
- 3) dochody własne gminy.

Najistotniejsza z nich jest subwencja oświatowa, która stanowi najważniejsze źródło finansowania oświaty. Środki niezbędne w realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym środki na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, muszą być zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Cele takie powinna uwzględniać przede wszystkim część oświatowa subwencji ogólnej. Za pomocą tej części subwencji może być realizowana określona polityka edukacyjna. Jednostki samorządu terytorialnego są głównie wykonawcą ustaleń finansowych i pozafinansowych, określonych elementami konstrukcyjnymi tej części subwencji ogólnej [4, s. 103].

Charakterystykę tego źródła należy rozpocząć od przedstawienia rozwiązań zaprezentowanych w Ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [9]. Zgodnie z art. 28 tej ustawy, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, tj. roku poprzedzającym rok budżetowy, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej odlicza się 0,6% na rezerwę tej części, którą dysponuje minister właściwy ds. finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej na 2004 r. ustalono w wysokości 1%). W ustawie nie sformułowano kryteriów, według których następuje podział tej rezerwy. Jej podziału należy dokonać nie później niż do 30 listopada każdego roku; środki te przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego minister właściwy ds. finansów publicznych.

Część oświatową subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy dzieli się między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres reali-

zowanych przez nie zadań oświatowych (z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi). Szczegółowy tryb podziału części oświatowej subwencji ogólnej określa w drodze rozporządzenia minister właściwy ds. oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie wskazano przykładowo kilka kryteriów, z uwzględnieniem których należy określić w rozporządzeniu tryb podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Należy brać pod uwagę m.in. typy oraz rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach.

Szczegółowy algorytm służący podziałowi części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2005 r. został zawarty w załączniku do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. [5]. Zgodnie z nim część oświatowa subwencji ogólnej (subwencja oświatowa) jest przeznaczona na realizację zadań szkolnych (np. prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych, szkół specjalnych) i tzw. zadań pozaszkolnych (np. prowadzenie przedszkoli specjalnych, ośrodków wychowawczych, kolonii, obozów, burs, internatów, schronisk młodzieżowych).

Subwencja oświatowa powinna być kierowana głównie na finansowanie wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników, wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także dotowanie szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez podmioty nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.

Podział tej części subwencji ogólnej pomiędzy samorządy następuje według algorytmu wprowadzonego w rozporządzeniu. Głównym elementem tego algorytmu jest przeliczeniowa liczba uczniów i wychowanków, tj. liczba uczniów lub wychowanków rzeczywiście występujących w danych samorządach powiększona (za pomocą zastosowanego mnożnika – wagi), o fikcyjną liczbę uczniów i wychowanków danego rodzaju, np. uczniów z terenów wiejskich, uczniów niepełnosprawnych, mniejszości narodowych, klas sportowych. W celu zwiększenia liczebności uczniów stosowane są różne mnożniki (wagi), powiększające liczebność uczniów znajdujących się w danej sytuacji, takie jak np.: 0,48; 0,25; 2,50; 3,15; 1,50; 6,00 i wiele innych [2, s. 156-157].

Ogólna liczba uczniów i wychowanków przeliczeniowych odzwierciedla zakres zadań realizowanych przez dany samorząd oraz koszt (ciężar) wykonania tych zadań. Im więcej jest uczniów i wychowanków przeliczeniowych, tym większe są zadania, koszty, a tym samym większa jest kwota subwencji oświatowej. Na jednego ucznia lub wychowanka przeliczeniowego przypada odpowiednia kwota jednostka (tzw. finansowy standard A), jednolita w skali kraju. Iloczyn tej kwoty oraz liczby uczniów, a także wychowanków przeliczeniowych daje należną kwotę subwencji dla danego samorządu.

Zgodnie z art. 33 i 34 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [9], minister właściwy ds. finansów publicznych obowiązany jest do przekazania gminom informacji o wysokości przysługujących im kwot dochodów przekazywanych z budżetu państwa. W terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej minister ten podaje informację o rocznych kwotach części subwencji ogólnej wynikających z ustawy budżetowej, a także o zmianach kwot części subwencji ogólnej w wyniku podziału rezerw. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana jest w miesięcznych ratach w wysokości 1/13 rocznej subwencji oświatowej przypadającej danej gminie. Przekazanie to musi się odbyć do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi 2/13 ogólnej kwoty. Wraz z subwencją do jednostki samorządu terytorialnego przesyłany jest specjalny dokument (tzw. metryczka), precyzująca sposób wyliczenia kwoty subwencji dla danej jednostki.

Konsekwencją przekazania środków jednostkom samorządowym jest konieczność ich podziału w ramach danej jednostki. Otrzymana przez gminę kwota subwencji oświatowej zasila budżet oświaty danej gminy (obok innych środków pochodzących z dochodów własnych i dotacji celowych). Tak zgromadzony budżet jest następnie dzielony wedle przyjętych kryteriów pomiędzy poszczególne placówki oświatowe. Uwzględnia się przy tym m.in. liczbę uczniów w szkole i jej rodzaj, poziom kadry nauczycielskiej, potrzeby remontowe itd. Ustalone w ten sposób kwoty przypadające na każdą szkołę są przekazywane do szkół w 12 ratach (analogicznie do sposobu, w jaki subwencja oświatowa przekazywana jest jednostkom samorządu terytorialnego przez organy centralne).

Wszelkie zmiany oraz rozwiązania przyjęte zgodnie z nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [9] mają istotne znaczenie dla jednostek samorządowych. Brak możliwości wcześniejszego ustalenia przez jednostki przypadającej im kwoty subwencji oświatowej jest niewątpliwie niekorzystnym zjawiskiem. Niemniej jednak z analizy wysokości kwot przeznaczonych na subwencję według starej i nowej ustawy nie można bezpośrednio wyprowadzić wniosku, że zmiany wpłynęły na zmniejszenie kwoty subwencji. W 2003 r. subwencja oświatowa wyniosła 24 321 215 tys. zł, w 2004 r. 25 082 854 tys. zł, a w 2005 r. kształtowała się na poziomie 25 917 111 tys. zł. W 2004 r., czyli od momentu obowiązywania nowej ustawy, subwencja wzrosła o 760 mln zł. Oczywiście, nie należy na tej podstawie wyciągać wniosków, że zmiana ustawy wpłynęła na wzrost subwencji, ponieważ na jej wielkość wpływa duża liczba czynników (np. liczba uczniów, liczba i rodzaje prowadzonych szkół, poziom kadry nauczycielskiej), z których każdy równie dobrze mógł spowodować ten wzrost.

3. Czynniki determinujące koszty funkcjonowania placówek oświatowych

Sytuacja materialna, także stan infrastruktury szkolnej, pozostawia wiele do życzenia. Placówki oświatowe potrzebują nowoczesnych rozwiązań inwestycyjnych i doposażenia. Zapoczątkowana we wrześniu 1999 r. reforma oświaty, wprowadzająca trzeci poziom edukacji młodzieży – gimnazja, spowodowała konieczność reorganizacji sieci szkół podstawowych. Na skutek zmieniających się warunków, a także malejącego cały czas przyrostu demograficznego likwidacji ulegają w ciągu kolejnych lat szkoły podstawowe. Tym razem oprócz nasilających się czynników demograficznych istotną przesłanką podjęcia działań staje się także ogromne obciążenie budżetów samorządowych wydatkami oświatowymi, a także niewystarczające finansowe wsparcie państwa (w postaci subwencji oświatowej).

Demografia to czynnik istotny, determinujący optymalne rozmiary sieci szkół. Liczba dzieci przesądza jednak o zapotrzebowaniu na szkoły. Problem ten przybiera na sile zwłaszcza w dzisiejszych czasach, gdy obserwuje się ogólnokrajową tendencję do spadku liczby urodzeń, a tym samym do ciągłego zmniejszania się przyrostu naturalnego. W większości szkół widać wyraźny spadek liczby uczniów w kolejnych latach. Utrzymanie sieci szkół na dotychczasowym poziomie jest dla wielu samorządów bardzo trudne, gdyż prowadzi do sytuacji, w której do subwencji oświatowej muszą one dopłacać z dochodów własnych.

Wysokie koszty funkcjonowania szkół są spowodowane w głównej mierze wysokimi kosztami wynagrodzeń pracowników. Najistotniejsze z punktu widzenia organu prowadzącego szkoły są wynagrodzenie nauczycieli i fundusz socjalny. Kwestie te zostały uregulowane w ustawie Karta Nauczyciela [8]. Obecny system oświatowy zbudowany jest na branżowych prawach i przywilejach. Przy rozpatrywaniu kwestii zatrudnienia należy pamiętać o istotnych obostrzeniach wynikających z karty nauczyciela, które w znaczący sposób ograniczają pole manewru przy optymalizacji wielkości zatrudnienia w oświacie [3, s. 42]. Ustalenie na bazie ekonomiczno-statystycznych kryteriów optymalnego zasobu nauczycieli może się okazać nie przystające do rzeczywistości, gdyż plany wdrożenia jej w życie będą hamować czy wręcz uniemożliwiać grupowe przywileje nauczycieli. Obecnie struktura zatrudnienia nauczycieli w znacznym stopniu determinuje koszty realizacji zadań szkoły, ponieważ wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela ustalane jest właśnie, na podstawie jego kwalifikacji i stopnia awansu zawodowego według tabeli opracowanej przez ministra edukacji. Obok tej części, zwanej wynagrodzeniem zasadniczym, występuje jeszcze wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe, dodatek za wysługę lat, dodatki motywacyjne i funkcyjne oraz za warunki pracy. Ich wysokość i kryteria opłacania są określone przez lokalne regulaminy wynagradzania, i to właśnie od tych regulaminów zależy wpływ wymienionych

składników wynagrodzenia na zróżnicowanie kosztów zatrudnienia nauczycieli w poszczególnych szkołach [7].

Z analizowanych elementów, mających wpływ na koszty funkcjonowania oświaty (koszty wynagrodzeń i demografia), demografia wydaje się najbardziej istotnym zagadnieniem, tak że w ostatecznym rozrachunku to ona decyduje o kształcie sieci szkół i sposobie podejścia do problemu oświaty. W przypadku kosztów rodzajowych samorząd i pedagodzy mogą wspólnie się zastanawiać nad sposobem bardziej racjonalnego wydawania pieniędzy na oświatę. Demografia zaś ma charakter absolutnie bezwzględny; obecnie można ją tylko opisać i próbować dostosować oświatę do prognozy na najbliższe lata.

4. Kryteria optymalizacji wydatków

W tej części opracowania przedstawione zostaną metody podziału środków pomiędzy poszczególne placówki w ramach gminy, a także będzie podjęta próba wskazania kryteriów, jakimi należy się kierować przy racjonalizacji wydatków na oświatę. Próba ta będzie miała na celu określenie kierunku, w jakim optymalizacja szkół powinna zmierzać.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że głównym problemem są koszty utrzymania oświaty, które z roku na rok wzrastają, więc zwiększa się ich udział w ogólnej sumie wydatków, a tym samym coraz większego znaczenia nabierają reguły podziału pieniędzy oświatowych. Warto zatem zastanowić się nad sposobem podziału środków na bieżące utrzymanie szkół i innych placówek oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dokonując tego podziału, trzeba przede wszystkim się skupić na wydatkach na płace pracowników oraz oświetlenie, ogrzewanie i utrzymanie czystości budynków, ponieważ pieniądze na te cele muszą płynąć regularnie i przez cały czas funkcjonowania placówki. Środki na inwestycje i poważne remonty można potraktować jako drugoplanowe, gdyż wydatki na te cele nie są regularne i przeważnie (w zależności od stanu technicznego obiektu) mają charakter incydentalny. Zazwyczaj po wykonaniu zaplanowanych robót dopływ środków ustaje. Niemniej jednak ich znaczenia nie można marginalizować, ponieważ zaniedbanie tego typu działań może w przyszłości mieć bardzo poważne konsekwencje.

Racjonalny system rozdziału środków na bieżące utrzymanie szkół powinien spełniać kilka podstawowych warunków, spośród których trzy mają znaczenie fundamentalne¹. Po pierwsze, przyznawanie środków powinno się opierać na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów. Chodzi przede wszystkim o to, by przy dzieleniu budżetu oświaty

¹ Sposobem podziału środków pieniężnych pomiędzy poszczególne placówki zajmuje się firma Vulcan z Wrocławia. Opisane tu warunki pochodzą z materiałów opracowanych przez tę firmę.

uniknąć „uznaniowości”, czyli określania wielkości puli środków przysługujących placówce na podstawie subiektywnego oceniania przez pracowników urzędu miasta. Pożądany jest stan, w którym podstawowe kryteria podziału będą zrozumiałe nie tylko dla bezpośrednio zainteresowanych, tzn. dyrektorów placówek, urzędników i służb finansowych, ale także dla nauczycieli, rodziców i uczniów. Po drugie, każda placówka powinna otrzymywać środki wystarczające do realizowania zatwierdzonego arkusza organizacyjnego i zapewniające jej normalne funkcjonowanie. Z tego też powodu – tj. ze względów ekonomicznych – może się zdarzyć, że niektóre placówki powinny być zlikwidowane, przy czym wymagana jest jednoznaczna zgoda organu prowadzącego. Wielkość wydatków na cele oświatowe musi bowiem odpowiadać możliwościom finansowym tego organu, a poza tym powinna być ona dopasowana do zmian demograficznych. Trzeci warunek polega na tym, że system finansowania placówek oświatowych powinien zachęcać do racjonalnego wydawania pieniędzy, gwarantując każdej placówce, która oszczędza, pewne korzyści [6].

Teoretycznie można sobie wyobrazić wiele systemów finansowania, które spełniają wyżej wymienione, fundamentalne warunki. Dobry system powinien jednak spełniać jeszcze dodatkowe założenia. Przede wszystkim głównym kryterium podziału środków powinna być liczba uczniów. Poza tym należy uwzględnić to, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez następujące obiektywne czynniki [6]:

- związane ze specyfiką placówek lub szczególnymi cechami niektórych uczniów (trzeba np. uwzględnić zwiększone koszty nauczania w szkołach sportowych czy specjalnych),

- wynikające ze zróżnicowania liczby godzin nauczycielskich, niezbędnych do zrealizowania ramowych planów nauczania na różnych poziomach nauczania, np. do zrealizowania ramowego planu nauczania w klasie I szkoły podstawowej wystarczy ok. 24 godzin zajęć, w gimnazjum zaś potrzeba już ok. 30 godzin,

- wynikające z praktycznie niezależnego od decyzji dyrektora placówki zróżnicowania płac nauczycieli ze względu na posiadane stopnie awansu zawodowego, poziom kwalifikacji oraz staż pracy.

Trzeba również wziąć pod uwagę, że niektóre istotne i niezbędne wydatki placówek oświatowych nie są związane z liczbą uczniów lub wiążą się z nią w niewielkim stopniu. Są to np. koszty urlopów zdrowotnych nauczycieli, odpraw emerytalnych lub nauczania indywidualnego. Jako ostatnie założenie należy jeszcze wymienić to, że dyrektorzy placówek muszą mieć, w ramach wymogów stworzonych przez system finansowania i przepisy prawne, możliwie daleko idącą swobodę określania organizacji swoich jednostek oraz sposobu wydatkowania pieniędzy. Trzeba umożliwić każdemu dyrektorowi realizację własnej koncepcji pracy oraz prowadzenie racjonalnej, dostosowanej do warunków konkretnej placówki, polityki kadrowej i finansowej [12].

Rzeczywistość dowodzi jednak, że wiele organów prowadzących szkoły stosuje zasady pozostające w sprzeczności z większością tych warunków. Niestety, jednostki samorządu terytorialnego powszechnie stosują metodę, którą nazywa się „negocyjną metodą określania organizacji i budżetów placówek” [6]. Istnieją również samorządy, które mając świadomość pogarszającej się sytuacji w zakresie finansowania oświaty, podejmują się próby zahamowania negatywnej tendencji. Uwzględniając trzy fundamentalne warunki i założenia dodatkowe, stosują one metodę, w której głównym kryterium określającym wielkość budżetu placówki jest liczba jej uczniów (w przedszkolach – dzieci). Metoda ta uwzględnia przy tym zróżnicowanie kosztów kształcenia ze względu na czynniki obiektywne oraz na to, że niektóre wydatki nie są związane z liczbą uczniów. Przewiduje ona ściśle powiązanie sposobu ustalania organizacji placówek (przygotowywania i zatwierdzania arkuszy organizacyjnych) ze sposobem podziału pieniędzy, a także zwiększa uprawnienia i odpowiedzialność dyrektorów przy planowaniu i organizacji budżetów kierowanych przez nich placówek. Po raz pierwszy została ona wdrożona w mieście i gminie Nysa [11]: ma ona jednak charakter uniwersalny i może zostać zaadaptowana do warunków każdej jednostki samorządu terytorialnego. W dużej części została też wdrożona w mieście Jarosławiu.

Zgodnie z tą metodą², budżet całej oświaty (przez pojęcie budżetu oświaty nazywa się tutaj ogół środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie placówek oświatowych w danym roku kalendarzowym) oraz budżety poszczególnych placówek muszą zostać podzielone na dwie części – A i B [6]. Pierwsza z nich przeznaczona jest na wydatki, których wielkość wiąże się z liczbą uczniów, czyli np. koszty zdecydowanej większości zajęć lekcyjnych, pozalekcyjnych oraz etatów nauczycieli, którzy nie prowadzą lekcji (pedagogów, bibliotekarzy itd.). Natomiast do części B zalicza się wydatki, które z punktu widzenia pojedynczej szkoły mają charakter incydentalny, losowy lub zależny przede wszystkim od czynników zewnętrznych, tak jak np. urlopy zdrowotne nauczycieli. Niektóre wydatki rzeczowe zalicza się do pierwszej, inne zaś do drugiej części budżetu.

Liczba uczniów jest głównym czynnikiem określającym wielkość budżetu placówki (w bardzo małych szkołach może być konieczne odejście od zasady bezwzględnego uzależnienia limitu etatów nauczycieli od liczby uczniów). Jednak koszty kształcenia pewnych specyficznych kategorii uczniów (np. w szkołach mistrzostwa sportowego) muszą być większe od kosztów kształcenia uczniów typowych ogólnokształcących szkół masowych. Dlatego też liczbę uczniów we wszystkich placówkach należy „sprowadzić do wspólnego mianownika”, tj. do przeliczeniowej liczby uczniów. Przeliczeniowa liczba uczniów w typowym oddziale szkoły ogólnokształcącej jest równa rzeczywistej liczbie uczniów tego oddziału. Prze-

² Metoda ta opracowana została przez specjalistów z firmy Vulcan, zajmującej się zarządzaniem oświatą.

zeniową liczbę uczniów należących do specyficznej kategorii (np. uczniów szkoły mistrzostwa sportowego) wylicza się, mnożąc ich liczbę przez wskaźnik informujący, ile razy koszty kształcenia tych uczniów są (lub powinny być) większe od kosztów kształcenia uczniów szkół typowych.

W praktyce podział części A budżetu oświaty rozpoczyna się wiosną, w okresie przygotowywania i zatwierdzania arkuszy organizacyjnych na następny rok szkolny. Określenie organizacji placówek ma decydujący wpływ na koszty ich utrzymania, ponieważ wydatki płacowe stanowią ok. 80% całego budżetu oświaty [12]. Najlepszym rozwiązaniem jest uzależnienie liczby etatów, które dyrektor placówki może zaplanować w arkuszu organizacyjnym, od przeliczeniowej liczby uczniów na poszczególnych poziomach kształcenia. Wprowadzenie zasady, że głównym parametrem, do którego musi być dostosowana organizacja placówki, jest limit etatów zależny od przeliczeniowej liczby uczniów, pozwala zrealizować dwa zasadnicze cele:

1) powiązanie osobowych kosztów utrzymania placówki z przeliczeniową liczbą uczniów. Przy czym powiązanie to następuje w momencie, kiedy nie jest jeszcze możliwe dokładne wyliczenie kwot (na 8 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego),

2) uwzględnienie wpływu, jaki na koszty utrzymania placówek wywiera obiektywne (niezależne od dyrektora) zróżnicowanie płac nauczycieli. Należy przecież pamiętać, iż płace nauczycieli zależą od ich stopnia zawodowego, kwalifikacji i stażu pracy. Dlatego też koszty kształcenia uczniów w szkołach, które działają w podobnych warunkach, lecz mają odmienną strukturę kadry pedagogicznej, muszą się różnić.

Zasady podziału budżetu nie mogą więc „karać” placówek za to, że zatrudniają pedagogów zajmujących wysokie stopnie awansu zawodowego, dobrze wykwalifikowanych i doświadczonych. Nie mogą też „nagradzać” szkół, których kadra jest młoda, a tym samym mająca niski stopień awansu zawodowego. Wobec tego nie wolno uzależniać wielkości puli środków przeznaczonych na osobowe wydatki szkół bezpośrednio od przeliczeniowej liczby uczniów. Ta liczba uczniów powinna przesądzać o wielkości limitu etatów, osobowe zaś koszty wykorzystania tego limitu wyliczane będą po rozdzieleniu zadań pomiędzy konkretnych nauczycieli.

Dyrektor placówki otrzymuje całkowitą swobodę rozdysponowania przysługującego jej limitu etatów. Samodzielnie podejmuje np. decyzję o liczbie tworzonych oddziałów, podziałach na grupy oraz liczbie godzin zajęć pozalekcyjnych i dodatkowych. Organ nadrzędny może ingerować w sposób wykorzystania limitu etatów tylko w wypadku naruszenia prawa. Wielkość wskaźników służących do wyznaczania limitów etatów, determinujących koszty utrzymania poszczególnych szkół, musi stanowić kompromis pomiędzy dążeniem do zapewnienia im jak najlepszych warunków organizacyjnych a możliwościami finansowymi i preferencjami organu prowadzącego [10].

W celu wyznaczenia tych wskaźników należy odwołać się do teoretycznego modelu szkoły, która w tej metodzie nazwana została³ lokalną szkołą odniesienia. Lokalna szkoła odniesienia to hipotetyczna placówka, której warunki organizacyjne są optymalne z punktu widzenia gminy. Konstruując ten model, należy więc określić, jakiej wielkości będą w niej oddziały, ustalić zasady podziałów na grupy, liczby godzin zajęć pozalekcyjnych, etaty bibliotekarzy, wychowawców świetlicy itd. Na tej podstawie wylicza się liczby etatów przypadających na hipotetycznych uczniów poszczególnych poziomów nauczania (klas) tej „szkoły”. Są to wskaźniki służące do wyznaczania liczby etatów przysługujących rzeczywistej placówce. Od przeliczeniowej liczby uczniów powinien zależeć również limit etatów pracowników administracji i obsługi.

W okresie przygotowywania projektu uchwały budżetowej należy oszacować kwotę niezbędną do zapewnienia normalnego funkcjonowania placówek w ramach zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych. Oczywiście lepiej jest, jeśli budżet oświaty przekracza niezbędne minimum. W tym okresie można również dokonać wstępnego rozdziału środków pomiędzy poszczególne jednostki, dzięki czemu będą one miały dane do przygotowania projektów planów finansowych. Jednak właściwy podział pieniędzy może nastąpić dopiero po uchwaleniu budżetu gminy. Wielkość wydatków osobowych, zaliczanych do części A budżetów placówek, zostaje ustalona poprzez wyliczenie środków niezbędnych do sfinansowania zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych. Należącą do tej samej części budżetu pulę środków na wydatki rzeczowe dzieli się według liczby uczniów przeliczeniowych. Pieniądze na wydatki zaliczane do części B budżetu dzieli się według potrzeb. Konieczne jest przy tym stworzenie odpowiedniej rezerwy, dzięki której możliwe będzie sfinansowanie nie znanych na początku roku wydatków, zaliczanych do części B budżetu, oraz skutków zmian w organizacji placówek, które nastąpią po 1 września. Sposób usytuowania tych rezerw należy dostosować do lokalnych warunków.

5. Efekty zastosowania nowego sposobu podziału budżetu oświaty

Proponowany sposób podziału budżetu oświaty⁴ opiera się na jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriach. Głównym kryterium jest liczba uczniów, dzięki czemu możliwe jest niejako automatyczne dopasowywanie organizacji i kosztów utrzymania placówek do zmieniających się warunków demograficznych. Niektóre samorządy wprowadziły, inne zaś zamierzają wprowadzić tzw. budżety zadaniowe. Proponowana metoda podziału budżetu może stanowić zna-

³ Pojęcie, jak i koncepcja lokalnej szkoły odniesienia zostały sformułowane przez specjalistów z firmy Vulcan.

⁴ Sposób ten, wypracowany przez firmę Vulcan, z powodzeniem został wdrożony w wielu polskich gminach.

komite narzędzie do określania ilości środków przypadających na poszczególne zadania, związane z bieżącym utrzymaniem oświaty, gdyż znacznej części owych zadań nie da się odpowiednio zaplanować, mnożąc wydatki poprzedniego roku przez jakiś wskaźnik wzrostu. Do planowania zadań szkół i przedszkoli należy przystąpić już wiosną w okresie przygotowywania arkuszy organizacyjnych. Wielkość tych zadań zależy przy tym przede wszystkim od liczby uczniów. Ich wymiar finansowy zaś jest ściśle związany z wynagrodzeniami konkretnych nauczycieli wykonujących te zadania. Dotychczasowe praktyczne efekty stosowania analizowanej metody podziału budżetu są bardzo zachęcające. Efekty te w praktyce można obserwować m.in. w Jarosławiu.

Praktyka działalności samorządów dowodzi, że doświadczenia gmin są różne. Racjonalizacja wydatków oświatowych nie jest jednak zadaniem łatwym. Należy pamiętać o szczególnej misji, jaką mają do spełnienia placówki szkolno-wychowawcze, a także o tym, że nie są one nastawione na osiągnięcie zysku. Aspekt finansowy nie zawsze idzie w parze z czynnikiem społecznym (problem zwolnień, wysokie koszty funkcjonowania szkoły i jej znaczenie dla podtrzymania lokalnej społeczności).

Początek każdego roku szkolnego może się stać punktem zwrotnym w myśleniu o zarządzaniu oświatą. Stawia on nowe wyzwania, dając nowe możliwości nauczycielom i uczniom. Otwarcie granic – poszerzanie możliwości edukacyjnych, zmusza nauczycieli do zdobywania nowych kompetencji. Nie da się bowiem funkcjonować we współczesnym świecie bez coraz to nowych umiejętności, szkoła zaś musi za tymi zmianami nadążyć. Tak jak każdy pedagog powinien podnosić swoje kwalifikacje, tak należy pozwolić systemowi oświaty zaabsorbować nowoczesne tendencje i dopuścić możliwość reorganizacji sieci placówek. W przeciwnym razie będziemy mieli do czynienia z sytuacją, gdy w zmieniających się realiach życia społeczno-gospodarczego szkoła będzie swego rodzaju skansenem, skostniałym tworem, zmiany zaś będą tylko doraźne i pozorne.

Uznając oświatę za jedno z najważniejszych zadań własnych samorządu, a prawo do edukacji za podstawowe prawo obywatelskie, należy podkreślić, że samo tylko zwiększenie środków finansowych nie spowoduje znaczącej poprawy stanu polskiej oświaty. Tej poprawy nie da się bowiem uzyskać bez zdefiniowania na nowo odpowiedzialności samorządu za kształt prowadzonych przez niego szkół. Jest to strefa uregulowań ustawowych, która w praktyce powoduje decyzyjne ubezwłasnowolnienie organu prowadzącego szkołę. Konieczne są zmiany legislacyjne, które umożliwiłyby poprawę funkcjonowania oświaty.

Literatura

- [1] Barro S.M., *Pieniądże, nauczyciele i uczniowie: ocena polskiej statystyki finansowania oświaty oraz statystyki uczniów i zatrudnienia w systemie oświaty*. Raport opracowany dla Zespołu ds. Badania Finansów Oświaty, prowadzonego w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN) przez Research Triangle Institute (RTI), w ramach kontraktu Amerykańskiej Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) nr 7470-805, 2000.
- [2] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- [3] Latowska-Downar I., *Chodzi o pieniądze*, „Wspólnota” 2005 nr 2.
- [4] Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002.
- [5] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2005, DzU 2004 nr 286, poz. 2878.
- [6] Tabor M., *Jak dzielić to, czego ciągle jest za mało. Sprawdzonego podziału budżetu oświaty*, Vulcan – Zarządzanie Oświatą, „Biuletyn Informacyjny” 2000 nr 4, Wrocław.
- [7] Tabor M., *Sztuczny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy*, Vulcan – Zarządzanie Oświatą, „Biuletyn Informacyjny” 2001 nr 2, Wrocław.
- [8] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. „Karta Nauczyciela”, DzU 2003 nr 118, poz. 1112, z późn. zm.
- [9] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003 nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- [10] Więśław S., *Szkola jako organizacja ucząca się*, Vulcan – Zarządzanie Oświatą, „Biuletyn Informacyjny” 2002 nr 3-4, Wrocław.
- [11] www.nysa.edu.pl.
- [12] Zięba J., *Jak zrationalizować wydatki na oświatę, czyli o lokalnych standardach zatrudniania nauczycieli*, Vulcan – Zarządzanie Oświatą, „Biuletyn Informacyjny” 2001 nr 1, Wrocław.

CRITERIA OF RATIONALIZATION OF EDUCATIONAL EXPENSES

Summary

Tasks related to education which are running kindergarten, primary schools and gymnasiums belong to the most crucial own tasks of communes. Realization of this group of tasks becomes more and more difficult due to two reasons. The first reason is demographic changes (falling number of births) what has influence on falling number of pupils in schools. The second one is permanent deficit of resources that comes from educational part of general subsidy which do not cover the costs of running educational institutions. These circumstances show that the problem of the best activity schools and the financial aspects of this issue are getting important for local government. This paper is an attempt of defining criteria which can be used by local government in process of rationalization of educational expenses.