

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

WARSZAWA

ROCZNIK LIII — NUMER SPECJALNY (1) — KWIECIEŃ 2008 R.

ISSN 0452-5027

PANEL EKSPERTÓW POŚWIĘCONY ZASADOM FINANSOWANIA OŚWIATY

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli 13 grudnia 2007 r. odbył się panel ekspertów na temat zasad finansowania oświaty, zorganizowany przez Departament Administracji Publicznej NIK – koordynatora kontroli przeprowadzonej w 2007 r., dotyczącej „Wysokości części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostki samorządu terytorialnego, a wielkości wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych”¹.



W panelu zorganizowanym z inicjatywy dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli dr Czesławy Rudzkiej-Lorentz udział wzięli pracownicy naukowcy, pracownicy Ministerstwa Edukacji i Ministerstwa Finansów oraz jednostek samorządów terytorialnych, w których wprowadzono system finansowania zadań oświatowych na podstawie bonu oświatowego: prof. Antoni Jeżowski – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie; dr Mikołaj Herbst – Uniwersytet Warszawski; Artur Klawenek – Ministerstwo Edukacji Narodowej; Jerzy Jakubczyk – Ministerstwo Edukacji Narodowej; Krystyna Filipowicz – Ministerstwo Finansów; Marzena Kubica – Ministerstwo Finansów; Jan Żądło – wicedyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Krakowa; Lilla Jaroń – dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Wrocławia; Andrzej Tomczak – dyrektor Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania; Radosław Paszkiewicz – Wydział Oświaty Urzędu Miasta Poznania. Na spotkaniu został także zaprezentowany materiał przygotowany

¹ Informacja o wynikach tej kontroli: nr ewid. 16/2008/P/07/004/KAP.

przez prof. Hannę Kuzińską – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie – która nie mogła uczestniczyć w panelu.

Osoby biorące udział w panelu ekspertów przygotowały opracowania, w których zostały zaprezentowane propozycje zmian systemu finansowania oświaty oraz praktyczne aspekty wprowadzanych zmian. Ze względu na doniosłość zagadnień dotyczących edukacji dzieci i młodzieży oraz toczącą się dyskusję na temat kierunków reformy oświaty chcielibyśmy przedstawić materiał ze spotkania.

*

Najwyższa Izba Kontroli zaproponowała przyjęcie głównych założeń, które będą stanowiły podstawę dyskusji panelowej. Bez względu na sposób finansowania, system edukacyjny powinien zapewniać:

- wyrównany, dobry poziom kształcenia uczniów, niezależnie od ich statusu społecznego, miejsca zamieszkania, zamożności, itp.;
- porównywalne szanse rozpoznania i rozwoju indywidualnych predyspozycji uczniów;
- zrównoważony wpływ na politykę rozwoju systemu: rodziców, organów założycielskich i kadry pedagogicznej szkół oraz państwa (jaki zakres tego wpływu? kto najważniejszy?);
- inne cechy systemu (według hierarchii ważności?).

Celem panelu było wypracowanie stanowiska w zakresie kierunków zmian w systemie finansowania realizacji zadań oświatowych, które zostanie zaprezentowane w informacji o wynikach ww. kontroli. Panel składał się z dwóch części.

Część I – Finansowanie zadań oświatowych a jakość kształcenia

Próbowano odpowiedzieć na następujące pytania:

1. Jaki powinien być model zasilania oświaty:
 - a) mieszany, tj. częściowo bezpośredni (udział w podatkach) i częściowo pośredni (poprzez subwencję oświatową i dotacje celowe);
 - b) centralny, wyłącznie poprzez subwencje;
 - c) centralny, poprzez subwencje i dotacje;
 - d) zdecentralizowany, wyłącznie poprzez udział w podatkach;
 - e) inne rozwiązania, jakie?
2. Jak określać wielkości środków na realizację zadań oświatowych:
 - a) według zasady dotychczasowej – kwota określona przez rząd i przyjęta w ustawie budżetowej, która wynika z możliwości budżetowych (z zachowaniem

zasady, że kwota nie może być mniejsza niż w roku ubiegłym, z uwzględnieniem zmian organizacyjnych);

b) z uwzględnieniem zapewnienia minimalnych standardów edukacyjnych – kwota byłaby kalkulowana na podstawie wyceny wielkości standardowych (o ile byłyby przyjęte standardy edukacyjne);

c) inne rozwiązania, jakie?

3. Czy należy wracać do idei standardów edukacyjnych, jeśli tak, to czemu miałyby one służyć:

a) określeniu minimalnych nakładów na oświatę (zobowiązanie państwa);

b) określeniu minimalnych, porównywalnych warunków nauczania w poszczególnych placówkach oświatowych (zobowiązania organów prowadzących szkoły);

c) jako klucz podziału dostępnych środków na poszczególne placówki oświatowe (algorytm podziału środków);

d) inne opcje, jakie?

4. Czy doskonalic algorytm podziału środków na zadania oświatowe (dotyczy kwoty określanej według wybranej metody):

a) czy powinien być taki jak obecnie – subwencja według wag uwzględniających liczbę i strukturę uczniów, nauczycieli i infrastruktury oświatowe;

b) system wag powinien ulec zmianie – w jakich kierunkach?;

c) sposób udzielania dotacji celowych na zadania oświatowe.

5. Jaka jest użyteczność, perspektywy i kierunki rozwoju idei finansowania zadań oświatowych za pomocą tzw. bonu oświatowego:

a) wady i zalety zasady (wynikającej z wprowadzenia bonu) „pieniądz idzie za uczniem”;

b) rozwiązanie możliwe do wprowadzenia w skali całego kraju, czy na poziomie lokalnym.

Część II – Model standardów oświatowych

Celem tej części panelu ekspertów jest próba wypracowania parametrów określających warunki nauczania, które zostaną wykorzystane w analizie porównawczej danych pozyskanych w kontroli poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jako wzorcowy punkt odniesienia. Propozycje Najwyższej Izby Kontroli:

1. Liczba uczniów w oddziale szkolnym, z podziałem na szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie ogólnokształcące i zawodowe;

2. Liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela (z podziałem jak wyżej);

3. Struktura kwalifikacji nauczycieli – określenie procentu stażystów, kontraktowych, mianowanych, dyplomowanych (z podziałem jak wyżej);

4. Potrzeby w zakresie zajęć dodatkowych (z zachowaniem hierarchii ważności rodzajów zajęć);

5. Inne jakościowe standardy nauczania, jakie?



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Józef Górny:

Bardzo dziękuję za przyjęcie zaproszenia na dzisiejsze spotkanie.

Panel został zorganizowany w związku z prowadzoną obecnie kontrolą pt. „Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostki samorządu terytorialnego, a wielkość wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych”. Kontrola ta stanowi kontynuację badań, jakie Izba prowadzi od wielu lat. Izba, między innymi w 2000 r. i 2001 r. przeprowadziła kontrole dotyczące skutków finansowych nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela związanych z reformą wynagrodzeń nauczycielskich.

Nowelizacja ta w zasadniczy sposób zmieniła zasady wynagradzania nauczycieli oraz mechanizm gwarantowania przez państwo środków na wynagrodzenia. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania zobowiązany został do określenia w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli przypadających na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół. Standardy te miały być podstawą określenia wysokości zobowiązań państwa w zakresie zagwarantowania środków na średnie wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami. Próby opracowania standardów nie powiodły się, a delegacja ministra do wydania rozporządzenia została – kolejną nowelizacją ustawy – uchylona. W efekcie, precyzyjne określenie zobowiązań państwa z tytułu wynagrodzeń nauczycieli do dziś nie jest możliwe, a skutki finansowe reformy wynagrodzeń muszą być dofinansowywane, w wielu jednostkach samorządowych, z ich środków własnych. Samorządowcy w dalszym ciągu zwracają uwagę na to, iż określenie standardów edukacyjnych jest niezbędne.

Problematyka finansowania zadań oświatowych jest tematem ważnym społecznie. Od dawna mówi się o konieczności przeprowadzenia reformy w tym zakresie.

Dlatego też w toku dzisiejszej dyskusji chcielibyśmy poruszyć kilka istotnych z tego punktu widzenia problemów:

– Czy w ogóle konieczny jest nowy model finansowania zadań oświatowych, a jeżeli tak, to w jakim kierunku powinna zmierzać taka reforma?

– Czy należałoby powrócić do idei określenia standardów edukacyjnych, co powinny one zawierać i czemu miałyby służyć?

– Czy standardy stanowiłyby podstawę do określenia wysokości zobowiązań finansowych budżetu państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego, a może powinny one służyć zapewnieniu porównywalnych warunków i poziomu nauczania w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych?

– Jaką rolę w reformowaniu systemu finansowania oświaty mógłby odegrać bon oświatowy?

Tych kilka propozycji nie zamyka oczywiście dyskusji. Wyrażamy przekonanie, że to właśnie Państwa ogromna wiedza i bogate doświadczenie jej zakres naprawę wyznaczają. Zdajemy sobie równocześnie sprawę, iż podczas tego spotkania nie uda się nam wypracować stanowiska, które byłoby „lekarstwem” na wszystkie kłopoty oświaty. Liczymy jednak na to, iż debata pomoże nam w sformułowaniu ocen po kontroli oraz wniosków pokontrolnych.

Chciałbym podkreślić, że efekty naszego spotkania – postulaty, rekomendacje i opinie – zostaną, jako przykłady dobrych wzorców, szeroko wykorzystane w przygotowanej przez Izbę informacji o wynikach kontroli. Informacja ta będzie przekazana najwyższym organom władzy państwowej oraz, oczywiście, także Państwu – ekspertom biorącym udział w panelu.



REFERATY

dr hab. Hanna Kuzińska
prof. w Wyższej Szkole Bankowości i Finansów w Bielsku Białej
i w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. L. Koźmińskiego w Warszawie

KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Model finansowania zadań oświatowych nie spełnia oczekiwań jednostek samorządu terytorialnego z dwóch powodów:

– nieprawidłowo naliczana jest kwota niezbędna do sfinansowania zadań oświatowych;

– wadliwa jest koncepcja algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej¹ oparta na wagach, które w niewielkim stopniu zmieniają niesprawdzającą się w praktyce zasadę przekazywania środków publicznych na każdego ucznia, zgodnie z obliczonym na dany rok bonem oświatowym.

Dalsze rozważania o sposobie naliczania i dzielenia środków publicznych na sfinansowanie zadań oświatowych powinny nawiązywać do modelu subwencyjnego finansowania jednostek samorządu terytorialnego (jst), ponieważ część oświatowa subwencji ogólnej jest tylko jednym z jej trzech konstytucyjnie określonych źródeł finansowania tych jednostek². Niezadowolenie samorządów z wysokości otrzymywanej subwencji na oświatę tylko pozornie dotyczy wyłącznie zagadnień oświatowych. W rzeczywistości chodzi o zagwarantowanie samorządom środków

¹ Dalej w skrócie nazywana subwencją oświatową.

² Art. 167 ust 2 Konstytucji RP: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

odpowiednich³ do zrealizowania przypadających im zadań. Oświata jest jedną z dziedzin, na którą samorządy, zgodnie z ustawą, powinny mieć zapewnione środki finansowe⁴. Brak „odpowiednich środków” w subwencji na oświatę uszczupla wydatki na inne zadania przypadające samorządom do realizacji.

1. Czy i jak ustalić niezbędne koszty finansowania oświaty?

Samorządy często zaczynają konstruowanie projektu uchwały budżetowej od obliczenia niezbędnych wydatków na oświatę i zestawiają je z przyznaną na ten cel subwencją. Oczekują, że otrzymana kwota pokryje roczne wydatki. W praktyce nie wystarcza jej w prawie połowie samorządów⁵, gdyż wysokość łącznej kwoty subwencji jest naliczana w sposób przybliżony (w praktyce zaniżony) oraz dlatego, że nieprecyzyjny jest mechanizm późniejszego podziału tej kwoty (przez algorytm oparty na tzw. bonie edukacyjnym).

Dość dowolne ustalanie łącznej kwoty subwencji na oświatę jest podstawową wadą systemu. Dlatego nie powinno się dalej zwlekać z wyliczeniem niezbędnej kwoty na finansowanie oświaty. Utrzymywanie dotychczasowego *status quo* generuje niekończące się spory najpierw na linii rząd – samorząd a następnie między samorządami. **To pasmo nieporadności w rozstrzygnięciu ważnych kwestii między rządem i samorządem nie rozwiąże żaden nowy algorytm dzielenia, gdyż najpierw trzeba ustalić zobiektywizowaną i wspólnie zaakceptowaną kwotę do podziału.**

Możliwość dokonania „wyceny” zadań oświatowych daje powołana w 2004 r. do życia ustawa zobowiązująca ministra edukacji do zbierania odpowiednich danych do bazy oświatowej nazwanej System Informacji Oświatowej⁶. Dane te, po uruchomieniu systemu⁷, powinny dostarczyć wiedzy o niezbędnym koszcie utrzymania różnych typów i rodzajów szkół. Tylko poprawnie obliczona kwota subwencji może w przyszłości pozwolić na zgodne, wspólne – rządu i samorządu – opracowanie algorytmu podziału subwencji oświatowej. To oczywiste, dlaczego

³ Art. 167 ust 1 Konstytucji RP: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.

⁴ Art. 5a ust. 3 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (DzU z 1991 r., nr 95, poz. 425, ze zmianami): „Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

⁵ Dane z 2003 r. – por. : H. Kuzińska: *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*. Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005 r.

⁶ Ustawa z 19.02.2004 r. o systemie informacji oświatowej (DzU z 2004 r., nr 49, poz. 463, ze zm.).

⁷ Poprawność działania Systemu Informacji Oświatowej musi być wcześniej zweryfikowana, tj. sprawdzona ze statystyką gromadzoną przez GUS, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Edukacji.

rząd nie kwapi się do ustalenia tej kwoty. W pełni uzasadnione są bowiem obawy, że oficjalnie ujawniona zostanie skala niedofinansowania oświaty. Ta luka np. w 2004 r. wyniosła około 5 mld zł. Trudno będzie w budżecie państwa znaleźć środki na jej pokrycie, szczególnie że trwa gorączkowe poszukiwanie metody opłacenia wyższych wynagrodzeń w ochronie zdrowia, sferze nie mniej jak oświata, wrażliwej społecznie. Niedofinansowanie subwencji oświatowej świadomie przemilcza się wobec faktu, że część samorządów, choć bez entuzjazmu, zawsze dołoży ze środków własnych do oświaty brakujące pieniądze. Za to subwencyjne finansowanie zadań daje samorządom większą swobodę i elastyczność dysponowania środkami finansowymi. Samorzady jednak nie zamierzają na zawsze pogodzić się z taką praktyką, na dodatek wcale nieznaną bezpośredniego oparcia w żadnym przepisie obowiązującego prawa. **Dlatego konieczne jest ustalenie przez rząd kwoty niezbędnej do sfinansowania zadań oświatowych a następnie uczciwe negocjowanie z jst możliwości pokrycia jej w poszczególnych latach kwotą subwencji oświatowej.**

Sformułowane w art. 28 ustawy o dochodach jst zasady naliczania części oświatowej subwencji ogólnej⁸ są tak mało precyzyjne, że doprowadziły do trwałego niedoszacowania tej części subwencji. Na przykład kwotę bazową z roku na rok pomniejszano o wskaźnik wynikający z malejącej liczby uczniów. A przecież liczbę uczniów trudno uznać za „zadanie oświatowe”, o którym jest mowa w art. 28 ustawy o systemie oświaty. Brak podstaw do takiego pomniejszania wynikał także z definicji zadania oświatowego, za które ustawodawca uznał „...zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”⁹. Rezultatem tego rodzaju nieporozumień było istotne niedoszacowanie części oświatowej subwencji przy stałym nominalnym jej wzroście, co sugerowało, iż pieniędzy w systemie będzie więcej niż w roku wcześniejszym. Okazywało się, że nominalny wzrost części oświatowej subwencji w wielu samorządach nawet nie pokrywał kosztów awansu zawodowego i waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli, nie mówiąc już o kosztach rzeczowych utrzymania szkół.

Prawidłowe obliczenie niezbędnych kosztów do sfinansowania oświaty byłoby możliwe dzięki bazie danych pozwalającej na utworzenie tak wielu standardów utrzymania szkół, by odpowiadały one skali rzeczywistego różnicowania warunków ich działania. Standardy te musiałyby uwzględniać zarówno szkoły małe i duże, stare i nowe, kwalifikacje nauczycieli, wyposażenie w pomoce

⁸ 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, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

⁹ Art. 3 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (DzU z 1991 r., nr 95, poz. 425, ze zmianami).

naukowe, bibliotekę, salę gimnastyczną, świetlicę, klasy integracyjne itd. Nie mogłyby natomiast uwzględniać wydatków wykraczających poza obowiązkowe programy, wynagrodzenia wyższe niż przeciętne, określone w Karcie Nauczyciela, czy nieoszczędne (np. dzierżawienie drogich pomieszczeń). Baza danych może pozwolić na utworzenie wielu standardów odpowiadających szkołom i placówkom nawet niewiele różniącym się od siebie¹⁰. Obecny algorytm przy zastosowaniu nawet 40 wag korygujących standardową kwotę należnych samorządowi na oświatę środków subwencyjnych jest zbyt uproszczony wobec różnorodności warunków działania poszczególnych szkół i placówek.

2. Według jakich reguł ustalać algorytm podziału środków niezbędnych do sfinansowania oświaty?

Przyjęcie ogólnych reguł naliczania kwoty niezbędnej do sfinansowania oświaty oznaczałoby konieczność zastosowania takiego samego mechanizmu przy podziale środków na poszczególne samorzady. Zaletą takiego rozwiązania byłoby niewątpliwie sporządzanie jednego rachunku, tj. na etapie naliczania niezbędnych kosztów finansowania oświaty. Przyjęcie innego mechanizmu dzielenia środków finansowych niż naliczania łącznej kwoty subwencji na oświatę oznaczałoby niesprawiedliwe przekazywanie subwencji nienależnej samorządom¹¹.

3. Koncepcja bonu oświatowego

Warto przywołać trwającą od lat dyskusję o możliwości finansowania zadań edukacyjnych za pomocą bonu oświatowego¹². W tych rozważaniach bon oświatowy nie jest tym, czym bon oświatowy wyliczany corocznie w algorytmie podziału subwencji oświatowej. Bon oświatowy miałby być rodzajem środka płatniczego za usługi edukacyjne, znajdującego się w rękach konsumentów. Natomiast obecny bon edukacyjny określa kwotę przekazywaną przez rząd samorządom lokalnym. Pominięcie samorządów przy finansowaniu oświaty w Polsce wymagałoby zwolnienia ich z odpowiedzialności za wykonywanie przepisów ustawy o systemie oświaty. Wydaje się, że to jest główny powód, który ten pomysł – na pierwszy rzut oka atrakcyjny (rynkowy i prooszczędny) – w rzeczywistości czyni bardzo niepraktycznym. Jeśli nie samorzady, to kto miałby wówczas zadbać o racjonalną sieć szkół? Żadna szkoła nie mogłaby zaplanować swojej finansowej egzystencji

¹⁰ W stosunku do szkół spoza sektora finansów publicznych trzeba by zastosować inny sposób finansowania edukacji.

¹¹ Szerzej o tym w publikacji: H. Kuzińska: *Finansowanie oświaty*,..., op. cit.

¹² B. Machalica: *Bon na mundurki*, „Przegląd” z 9.12.2007, nr 49, s. 18 i nast.

nawet w perspektywie kilku lat, gdyż o opłacalności prowadzenia szkoły decydowałyby suma wpłat rozproszonych konsumentów.

4. Wady i zalety przekształcenia części oświatowej subwencji w dochody własne

Warto zacząć od pytania, czy możliwe jest przekształcenie całej subwencji ogólnej w udziały w podatkach? Niestety, wydaje się, że zamiana całej subwencji w udziały w podatkach oznaczałaby sprzeniewierzenie się przepisom Konstytucji RP, w których również subwencja została wymieniona. Ponadto ostrożność nakazywałaby zachowanie formuły subwencjonowania po to, by rząd dysponował instrumentem służącym stabilizowaniu dochodów jst, to znaczy dostarczaniu środków na podstawowe wydatki, których nie można uzależniać od kształtowania się koniunktury gospodarczej.

Zasilanie samorządów przez udziały w podatkach ma tę zaletę, że samorzady stają się beneficjentami wzrostu gospodarczego wtedy, gdy wpływy podatkowe rosną. Jednocześnie przy słabnącej koniunkturze gospodarczej, jst solidarnie z rządem ponosiłyby tego konsekwencje.

Subwencja na oświatę obecnie mogłaby być przekształcona wyłącznie w udziały w podatku od towarów i usług, gdyż podatku dochodowego od osób fizycznych na taką operację w przyszłości mogłoby nie wystarczyć. W 2006 r. wpływy do budżetu państwa wyniosły 28 mld zł¹³, ale pomniejszą się one w przyszłości w związku z uchwalonymi ulgami rodzinnymi i obniżką od 2009 r. stawek podatkowych. Tym bardziej nie mogłaby ta operacja dotyczyć podatku dochodowego od osób prawnych, z którego wpływy wyniosły w 2006 r. 19,3 mld zł.

Obawy rządu przed przeprowadzeniem tej operacji mogłyby wynikać z utracenia sprawnego stabilizatora dla budżetu państwa. VAT dostarcza przecież ponadplanowych dochodów przy wzroście cen, ożywionym popycie a także przy likwidacji preferencyjnych stawek VAT (do czego zmusza Polskę traktat akcesyjny z UE). W razie przekształcenia około 30 mld zł¹⁴ subwencji w udziały w VAT, z roku na rok mogą się one wahać nawet o 10%¹⁵ zarówno na korzyść, jak i niekorzyść jst. Samorzady musiałyby nauczyć się planowania budżetów oświatowych z rezerwami na wypadek gorszej koniunktury gospodarczej.

Zamiana subwencji oświatowej w udziały w podatkach nie jest zatem niemożliwa. Trzeba jednak liczyć się z ewentualnością, że samorzady dochodzą

¹³ MRS GUS 2007, s. 431.

¹⁴ W 2006 r. subwencja na zadania oświatowe wyniosła 26,8 mld zł.

¹⁵ Wpływy z VAT w 2006 r. były większe niż w 2005 r. o 12%.

będą wiedzy o wystandaryzowanej, niezbędnej kwocie subwencji oświatowej (o której mowa w punkcie 1). Dopiero później można tę kwotę odnieść do dochodów z VAT.

5. Finansowanie zadań oświatowych dotacjami

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r., spośród źródeł finansowania jst powinno ograniczać się dotacje celowe¹⁶. Ich stosowanie zmniejsza bowiem swobodę dysponowania środkami finansowymi – mogą one być wydane wyłącznie na cel wskazany przy przekazywaniu takiej dotacji.

Nie oznacza to, że dotacyjny system jest nieprzydatny w relacjach rządu z samorządem, szczególnie wówczas, gdy zadanie ma być realizowane przejściowo (np. zakupy busów dowożących uczniów). Również wtedy dotacje są lepszym sposobem finansowania zadań oświatowych jst, gdy dopiero próbuje się ustalić koszt realizacji zadania, które w przyszłości może zostać dodane do środków subwencyjnych, np. koszt egzaminów zewnętrznych.

6. Czy należałoby wracać do wcześniejszej koncepcji budowy standardów edukacyjnych?

Główną przyczyną rezygnacji ze standardów edukacyjnych było przekonanie o możliwości konfliktownego ich oddziaływania na system oświaty. Przygotowana praktycznie w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu koncepcja tych standardów nie ujrzała światła dziennego, gdyż istniała obawa o to, że może stać się źródłem fałszywych sygnałów wysyłanych przez rząd do jst, wzmocnionych dodatkowo informacją o przysługujących z tej racji środkach subwencyjnych. Kością niezgody była kwestia liczebności oddziałów szkolnych. Niż demograficzny spowodował, że wiele szkół miało tę liczebność mniejszą od standardowej. Czy byłby to sygnał dla jst, że należy łączyć klasy i zwalniać nauczycieli? Trudno powiedzieć, gdyż doświadczenie pokazuje, że kierownicy szkół zachowują ostrożność i rozsądek w kształtowaniu liczebności oddziałów szkolnych. Gdyby jednak przez kilka kolejnych lat opłacano w pełni z subwencji wyłącznie klasy o liczbie nie mniejszej od standardowej, możliwe że wywołałoby to w samorządach procesy niepożądane (jeśli przyjmiemy, że mniej liczebne oddziały szkolne podwyższają

¹⁶ Art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego: „O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień”.

poziom dydaktyki). Koncepcja standardu oświatowego wydawała się zbyt pryncypialna i za mało elastyczna.

Nie wolno też bagatelizować tego, że od lat jednostki samorządu terytorialnego i szkoły, wspierane przez związki zawodowe, nie zawsze tak samo określają swoje interesy. Samorządy, które są dla szkół organami prowadzącymi, mają ograniczone władztwo w zakresie zarządzania tymi szkołami z powodu możliwego *veta* kuratora oświaty, ministra oświaty, a ostatnio także wprost związków zawodowych, które opiniują regulaminy wynagradzania nauczycieli. Jeśli doda się do tego problemy z niedoszacowaną subwencją na oświatę, widać z jakimi dylematami muszą samorządy poradzić sobie na co dzień. Dlatego zarządzanie środkami subwencyjnymi przez standardy powinno uspokajać klimat rozmów o oświacie, a nie go zaogniać. Tym większe pojawiają się szanse na bezkolizyjne opracowanie tych parametrów (standardów), im poprawniej obliczona zostanie kwota subwencji i szczegółowo zostaną one opisane (o czym była mowa w punkcie 1 i 2).



prof. nadzw. dr Antoni Jeżowski
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH W POLSCE – STAN OBECNY I REKOMENDACJE

Uwagi wstępne

Na początek kilka oczywistych stwierdzeń:

- edukacja w Polsce jest na pewnym etapie życia młodego człowieka jedynym, powszechnym i bezpłatnym (dla niego) obowiązkiem;
- nauczyciele w Polsce są dużą grupą zawodową (szacunkowo 600 tys. osób), dla której wynagrodzenie ustala, w oderwaniu od realiów ekonomicznych i środowiskowych, minister edukacji;
- od 1989 r. co jakiś czas środowiska polityków podnoszą w Polsce problem tzw. bonu oświatowego, przez co na ogół rozumieją jednakowy kupon (voucher) dla każdego ucznia;
- niektóre zadania oświatowe są dofinansowywane z budżetu państwa (transfer do budżetów samorządowych) w formie subwencji i dotacji, choć w zróżnicowanej wielkości, zarówno w szkołach publicznych, jak i niepublicznych.

Nauczyciele

Nie można, a nawet nie wolno analizować kwestii kosztów funkcjonowania szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w oderwaniu od ich najbardziej kosztochłonnego czynnika, jakim jest wynagrodzenie nauczycieli. Według różnych źródeł i badań mieści się ono w przedziale od nieco ponad 72%

do ponad 90% w różnych typach placówek i w różnych jednostkach. Należy zatem zważyć, że potencjalne możliwości korekty owych kosztów w dół są w znacznym stopniu zdeterminowane czynnikiem niezależnym od organów prowadzących.

Oświata, nie tylko w Polsce, nie dopracowała się systemów jakości, ani też wskaźników efektywności ekonomicznej. Wprowadzony na początku tej dekady (zresztą zaniechany przez Romana Giertycha) przez resort edukacji tzw. system jakości szkół i próba jego określenia (bo przecież nie pomiaru) w drodze ankietowego badania zadowolenia uczniów i rodziców ze szkoły, mimo sztucznego podnoszenia jego rangi, nie spełnił oczekiwań środowisk samorządowych, oświatowych i nauczycielskich. Podjęte przez środowisko naukowców z Uniwersytetu Warszawskiego – w szczególności związane z badaniami OECD – PISA – centralną i okręgowe komisje egzaminacyjne, bardzo potrzebne, pouczające i niezwykle ciekawe badania wyników edukacyjnych uczniów w ramach systemu matur, egzaminów i sprawdzianów są przez pracowników komisji wzbogacane o nieprzewidziane prawem elementy. Pozwalają one odnajdywać kontekst społeczny, socjologiczny i ekonomiczny efektu pracy szkół. Jednakże nie ma to żadnego wpływu na satysfakcjonowanie nauczycieli za osiągnięte przez ich uczniów efekty. W lokalnej polityce płacowej niewykorzystywane są instrumenty motywowania do dobrej pracy, a dodatki motywacyjne stają się należnym elementem wynagrodzenia.

W wynagradzaniu nauczycieli, z powodu scentralizowanego modelu, nie uwzględnia się wielu lokalnych uwarunkowań życia i pracy nauczycieli, a już w ogóle nie bierze pod uwagę siły nabywczej nauczycielskich uposażeń w ich konkretnym środowisku. Podejmowane badania wykazują, że różnice cen produktów wchodzących w skład podstawowego koszyka dóbr i usług wynoszą nawet 2:3. W tej sytuacji realizowany w skali kraju model jest nie tylko anachroniczny, ale wręcz krzywdzący dla wielu środowisk, w których muszą funkcjonować nauczyciele.

Samorządy terytorialne

Zgodnie z przyjętym od 1999 r. modelem finansowania zadań oświatowych, to samorządy z dochodów własnych finansują owe zadania. Tak – można by rzecz modelowo – finansuje się zadania w placówkach przedszkolnych czy dowożenia uczniów. Jednocześnie, z uwagi na niedopracowany system dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jst), ich budżety muszą być uzupełniane subwencjami i dotacjami z budżetu państwa. Część oświatowa subwencji ogólnej ma charakter historyczny – wprowadzono ją, gdy „przymuszano” większość gmin do przejęcia szkół podstawowych do 1996 r. Subwencja miała za zadanie wyrównywać dochody, ale też dawać do zrozumienia, że w tej kosztownej grupie zadań państwo dzielnie partycypuje.

Zapisy w obowiązującej ustawie o dochodach jst stanowią, że 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, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Zaś sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego następuje z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

Można by sądzić, że przy takich zapisach nie będzie konfliktów i nieдомówień. Problem jednak w tym, że nie ma w Polsce budżetu zadaniowego, a termin „zadanie” został np. w ustawie o systemie oświaty użyty aż 87 razy, jednak za każdym razem w innym, na ogół niezdefiniowanym, znaczeniu. Ta zonglerka słów i znaczeń powoduje, że ustawodawca miał zapewne na myśli zadania z zakresu nauczania, wychowania i opieki (art. 5a cyt. ustawy), a podmioty prowadzące szkoły rozumieją, że dotyczy to także zadań z zakresu: utrzymania bazy, w której zlokalizowano szkoły, ich wyposażenia i rozwoju, czyli inwestycji. Stąd w wyniku kontroli czy analizy sprawozdań otrzymuje się tak różne informacje o kosztach realizacji owych zadań. W uzyskaniu prawdziwych danych nie pomagają też obowiązująca klasyfikacja wydatków. Wydaje się np., że paragrafy dotyczące wydatków – od 420 do 440 oraz od 601 – powinny być wyłączone z zaliczania zaksięgowanych tu wydatków do tworzenia kosztów realizacji zadań oświatowych.

Model zasilania

Model zasilania oświaty w Polsce jest prosty – prawie wszystkie koszty realizowania zadań oświatowych pokrywane są ze środków publicznych. Prawie, bo sporą ich część ponoszą rodzice uczniów. Według *Diagnozy społecznej 2007* około 8% kredytów i pożyczek zaciąganych przez gospodarstwa domowe przeznaczanych jest na pokrywanie kosztów kształcenia. Rodziny pytane o źródła potencjalnych, doraźnych oszczędności wskazują na opłaty w szkole, takie jak dodatkowe zajęcia edukacyjne dla dzieci lub nawet ich obiady. Biorąc pod uwagę inne, często ponadprzeciętne, wydatki związane z edukacją dzieci, trudno mówić, że prawie wszystkie koszty oświaty pokrywane są ze środków publicznych.

Tak więc źródłem dochodów jst, które przeznaczane są na organizację oświaty na ich terenie są różne dochody własne i dwa wyraźne źródła transferowane z budżetu państwa: część oświatowa subwencji ogólnej i dotacje. Dwoista „natura” subwencji, niekonsekwencja ustawodawcy oraz oczekiwania jst powodują, że jest ona przedmiotem sporów i politycznych batalii. Z jednej strony subwencja, mimo

różnych, także historycznych parametrów jej naliczania, nie podlega rozliczeniu z budżetem państwa, bo nie jest dotacją celową. Z drugiej strony jej sposób przekazywania w części oświatowej w swoistych ratach (po 1/13, a w marcu 2/13), aby samorządy mogły podoląć zwiększonym wydatkom podczas wypłat dodatkowego, rocznego wynagrodzenia sugeruje, że jest ona w jakiś niewidzialny, nieco mistyczny sposób powiązana bezpośrednio z konkretnymi kosztami. Poza tym, skoro w 2005 r. 299 jednostek samorządowych, w przeważającej większości powiatów i województw, przeznaczyło na zadania oświatowe mniej, niż środki przekazane im w formie omawianej części subwencji, to w istocie pojawia się pytanie o poprawność przyjętych algorytmów, ale także o dbałość owych jst o staranność w finansowaniu zadań oświatowych (przedział wykorzystania części oświatowej subwencji to od 0,48 w powiecie leszczyńskim do 3,79 w gminie Kleszczów, przy średniej krajowej 1,35).

Jednocześnie przyjęty model, choć już nieco oswojony, utrwała tylko świadczenie części działaczy samorządowych, związkowych i nauczycieli o bezpośrednim powiązaniu transferów z budżetu państwa z realizacją lokalnych zadań oświatowych. Przykłady innych zadań ustawowo przekazanych samorządom oraz wybranych zadań oświatowych finansowanych bezpośrednio z dochodów własnych, ale także przykłady innych państw i powiązania wybranych podatków z finansowaniem oświaty pokazują, że przedsięwzięcie to, choć trudne logistycznie, nie jest niemożliwe. Przykładowe wyliczenia na podstawie danych za 2005 r. pokazują, że dwukrotne zwiększenie udziału jst w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w gminach do 78,64%, w powiatach do 20,5% oraz w województwach do 3,2%, przy możliwych korektach tych wyliczeń na podstawie bardziej szczegółowych analiz) umożliwiłoby 184 jednostkom samorządowym w Polsce nie brać udziału w podziale (odpowiednio pomniejszonej w całej puli) części oświatowej subwencji. To tylko przykład pokazujący, że zapewne trzeba poszukiwać bardziej wydajnego źródła podatkowego. Niemniej, nawet gdyby w początkowym okresie zmian w systemie przyjąć zasadę, że wskazane ze względu na potencjał dochodowy samorządy uczestniczą w podziale subwencji na zasadzie dobrowolności, to poszerzono by ich zakres władzy, uwolniono od związania z budżetem państwa i czyniono bardziej odpowiedzialnymi za tę część powierzonych zadań.

W tej sytuacji trzeba opowiedzieć się za wprowadzeniem systemu mieszane go zasilania jednostek samorządowych na realizację zadań własnych. Gminy z dużym potencjałem dochodowym oraz powiaty i województwa (wymagany odpowiedni wzrost udziału w PIT) mogą bez żadnych negatywnych konsekwencji dla skutków w budżetach przejść na bezpośredni udział w proponowanym tu podatku. Innym, bardziej zasadnym rozwiązaniem jest powiązanie kosztów utrzymania z podatkiem majątkowym. Jedyne, dostępne w Polsce tego typu podatki to VAT. Rozwiązanie

to wymaga oddzielnych analiz, ale wydaje się kierunkiem bardziej racjonalnym. Dla pozostałych gmin można zachować dotychczasowy system – subwencja, uzupełniana w szczególnych wypadkach dotacją.

Wysokość środków

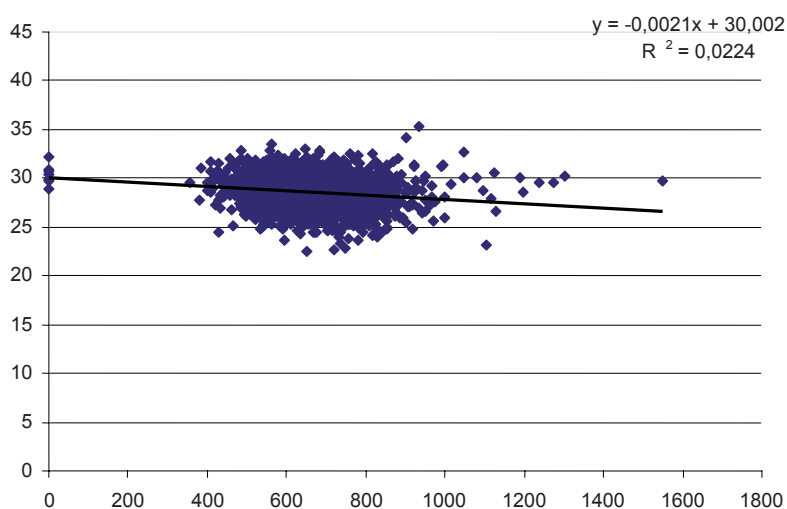
O wysokości środków powinny decydować samorządy, które realizują zadania i finansują usługi. Obserwacja i doświadczenie uczą, że nie trzeba ustanawiać żadnych standardów finansowania na przykład w zakresie utrzymania zieleni gminnej, zaopatrzenia w wodę czy świadczenia usług z zakresu komunikacji lokalnej. Samorządy zachowują się racjonalnie w tych obszarach, w których są absolutnie samorządne. Z powodzeniem stosują wówczas zdrowy rachunek ekonomiczny i zasadę subsydiarności, zaś w tych, w których państwo pozostawiło sobie spory zakres ingerencji (wynagrodzenia i inne uprawnienia nauczycieli), oczekują rozwiązywania przez państwo zarówno długofalowych, jak i doraźnych problemów. Zwiększanie pola samorządności nie tylko pokaże, że samorządy traktują ten obszar zadań bardzo serio, ale że w jeszcze większym stopniu będą odpowiedzialne za wyniki edukacyjne, za efektywność pracy szkół.

Innym zagadnieniem jest alokacja owych środków i ich efektywne wykorzystanie. Współczesna wiedza pozwala ocenić, że na efekt edukacyjny szkoły ma wpływ co najmniej 50 zidentyfikowanych czynników, a jednym z nich jest wysokość środków finansowych. Przeprowadzone ostatnio badania dowodzą, że nie ma bezpośredniej korelacji między poniesionymi przez szkołę (co trzeba wyraźnie podkreślić) nakładami, a wynikami edukacyjnymi uczniów. Dla zilustrowania zagadnienia podajmy tylko, że w przebadanych prawie wszystkich polskich jednostkach samorządowych takiej zależności nie sposób się dopatrzeć. Na rysunku 1 przedstawiono wyniki ze sprawdzianu w szkołach podstawowych w 2005 r. Podobny wynik (np. 30 punktów) uzyskiwali uczniowie, na których kształcenie w ramach wydatków bieżących przeznaczono 400 złotych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), jak i ci, których kształcenie kosztowało 1000 zł i więcej.

Analizy przeprowadzone w różnych ujęciach: z podziałem na gminy miejskie, miejsko-wiejskie czy wiejskie tylko potwierdzają tę obserwację. Wydaje się więc, że nie wielkość środków transferowanych z budżetów do szkół ma decydujący wpływ na ich efektywne wykorzystanie. Mniej uwagi należy przywiązywać do finansowania szkół, a więcej do finansowania uczniów. Polsce potrzebny jest dobry, sprawiedliwy i przejrzysty system stypendialny.

Rysunek 1

**Zależność między nakładami na kształcenie
a wynikami sprawdzianu w szkołach podstawowych,
wyrażonymi w średniej liczbie uzyskanych punktów
w gminie w 2005 r. (N=2412)**



Standardy edukacyjne

Przedstawiane w różnych postulatach i projektach standardy edukacyjne mają się nijak do przeprowadzanych zarówno w Polsce, jak i w innych krajach badań z zakresu ekonomiki oświaty na pograniczu badań pedagogicznych, socjologicznych, społecznych i ekonomicznych. Przyjęcie w skali całego kraju tu i ówdzie lokalnie wprowadzanych parametrów i wskaźników jest chybione. Polska jest krajem unitarnym, i co do tego nie ma wątpliwości, ale Polska jest także krajem zróżnicowanym geograficznie, historycznie, politycznie, społecznie i ekonomicznie. Dostrzega to Unia Europejska, różnicując pomoc w zakresie regionalnych programów operacyjnych, ale nie chce tego dostrzec polski rząd, wracając wciąż do pewnych rozwiązań „pod sznurek”. Mam tego świadomość, że rząd chce rządzić, a oświata jest do tego, co niedawno w Polsce pokazano, wdzięcznym poletkiem, ale myślę, że lokalny rząd – samorząd najlepiej wie, jak uporać się z takimi dylematami. Udowodnić to można na przykładzie Wrocławia i Kędzierzyna-Koźła, Nysy

i Poznania, powiatu Świdnica i wielu innych, dojrzałych i naprawdę samorządnych jednostek. Należy uczynić wszystko, aby – zwłaszcza jeśli pomoc ta jest nieudolna – nie przeszkadzać im.

Algorytm podziału środków

Obowiązujący w swojej idei od 1999 r. algorytm podziału środków finansowych z budżetu państwa między jednostki samorządu terytorialnego nie służy agregowaniu wysokości środków potrzebnych, pożądanych czy też oczekiwanych w samorządach. Jest tylko i wyłącznie matematycznym sposobem podziału wielkości ustalonej w ustawie budżetowej. Wszelkie manipulacje przy tym algorytmie jednych zadowolają, innych zaś irytują; zmiana jakiegokolwiek współczynnika zwiększa dochody budżetowe jednych, zabiera innym. W takim ustawieniu „filozofii” dofinansowywania zadań oświatowych w jst, pozostawienie urzędnikom i politykom pola negocjacji, analiz ekonomicznych i możliwości uwzględniania oczekiwań ich elektoratu, pozwala w sposób demokratyczny i cywilizowany dokonywać korekt, o ile są one niezbędne i empirycznie uzasadnione.

Dlatego, w mojej ocenie, idea algorytmu jest właściwa; jej podstawowym kryterium jest uczeń, więc powinna – dla tych jednostek, dla których część oświatowa subwencji pozostanie podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych – pozostać w tej formie, choć nie odrzucam ewentualnych korekt i modyfikacji.

Bon oświatowy

Bon oświatowy to termin-klucz, słowo-wytrych, zdemonizowana idea, która ma zwolnić polityków od myślenia, a pedagogów od odpowiedzialności za wyniki pracy. Poza tym najbardziej obawiam się tego, iż na ogół bon przyjmowany jest w swej najprostszej, najbardziej prymitywnej, najmniej intelektualnie wyrafinowanej postaci – kolorowego papierka, który zaniesiony przez rodziców (jeśli to bon dla dziecka) lub urzędnika (jeśli to bon dla ucznia) do szkoły, jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki uczyni, że szkoła stanie się dobra i przyjazna, a praca nauczycieli efektywna. Otóż obawiam się, że to obszar iluzji, zbiorowej hipnozy i przejaw wiary w cuda. Dlatego zwróciłbym uwagę na to, że światowa ekonomia zna co najmniej od 1961 r. kilkanaście idei vouchera oświatowego, podpisywanego znakomitymi nazwiskami, nawet spośród laureatów Nagrody Nobla, ale w konsekwencji wdrażanie ich sprowadzało się do dość efemerycznych poczynań, przybierając często postać, znanych i u nas, działań pod nazwą zapomóg lub stypendiów socjalnych. Tego typu przedsięwzięcia zapewne nas nie interesują.

Innym, wspomagającym postulat bonu determinantem, ma być idea rynku oświatowego. Pomijam już to, że wśród tych, którzy mówią o bonach pojawiają się też głosy odrzucające usługi edukacyjne, czyli jedne z istotnych elementów racjonalnego rynku. Ich zdaniem, oświata jest misją, a nie usługą! Jak więc pogodzić owe sprzeczności? Poza tym nieco chybiona wydaje się wizja przenoszenia przez racjonalnych rodziców uczniów do dobrych szkół (a kto to ocenił? jakie miał ku temu kompetencje?) i wyrugowania z owego rynku szkół słabych (a co ze słabymi uczniami i nauczycielami?). Jakoś propagatorzy owych idei nie uwzględniają w ogóle tego, że w pewnym okresie jest to usługa obowiązkowa zarówno po stronie oferenta, jak i beneficjenta. To trochę jak mundurek szkolny – niekochany, a wyboru nie ma. Nie można więc zamknąć szkół, nawet jeśli zostanie w nich garstka najsłabszych uczniów. Powstaje przy tym jeszcze jedno pytanie: kto zapłaci za ich reedukację?

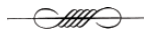
Realizowany w Polsce system dofinansowywania zadań oświatowych skupiony jest (i słusznie) na samorządach. To, z punktu widzenia ojców i matek chrzestnych idei bonu podstawowy jego mankament. Ale Bank Światowy w swoim raporcie „Decentralizing Education in Transition Societies z 2001 r.” chwali polskie Ministerstwo Edukacji za to, że voucher oświatowy (standardowy koszt jednostkowy uczniów) wprowadza taką „filozofię” finansowania edukacji, która w bardziej naturalny sposób usprawiedliwia zatrudnienie i stopnie awansu zawodowego nauczycieli, koryguje też sieć szkolną w kierunku optymalnej wielkości szkoły i eliminuje zbyt wysokie koszty przyuczenia do zawodu. Jeśli więc wierzyć ekspertom Banku Światowego, to państwowy bon oświatowy już mamy. W tej postaci nie on jest dystrybuowany dalej do szkół, utyka w gminach i powiatach. Skoro jednak wiele polskich gmin i powiatów dokonuje jego swoistej modernizacji, jeśli opracowuje własne standardy zatrudnienia nauczycieli czy proporcji pedagogów do uczniów, to czy ów proces własnego, nienarzuconego przez władze państwowe bonu oświatowego nie rozpoczął się już oddolnie i bardzo samorządnie? Czy jest zatem jakakolwiek potrzeba konstruowania odgórnych rozwiązań? Może wystarczy zatem zapisać w stosownej ustawie, że jst mają obowiązek określić czytelne zasady dystrybucji środków finansowych do własnych szkół, by raz na zawsze wyrugować uznaniowość? Nie wiem, czy zasadne jest wyważanie otwartych, czy może zaledwie uchylonych, drzwi...

I jeszcze jedna uwaga: potencjalny bon oświatowy, to grant na sfinansowanie usługi edukacyjnej. Budynek szkolny i jego wyposażenie to własność samorządu lokalnego. W wypadku likwidacji szkoły spienięży jego zawartość i sam obiekt, trudno więc bez szemrania zgodzić się na rozszerzoną wersję bonu.

Sir Joseph Keith, minister edukacji Wielkiej Brytanii w 1984 r. powiedział: „Pociągała mnie – intelektualnie – idea bonów oświatowych, ponieważ wydawała

się oferować działanie pewnych mechanizmów rynkowych, zwiększających możliwości wyboru oraz zróżnicowanie szkół w odpowiedzi na pragnienia rodziców, działających jako klienci. W trakcie moich badań nad tą opcją stało się jasne, iż w przystosowywaniu jakiegokolwiek systemu bonów do postulatu, by szkolnictwo było dostępne dla wszystkich, bezpłatne, obowiązkowe i na odpowiednim poziomie – muszą wystąpić ogromne trudności praktyczne. Postulat ten pociąga za sobą zaangażowanie ze strony państwa, zarówno finansowe, jak i regulacyjne, i to w skali wysiłku administracyjnego nie mniejszej niż ta, z którą wiąże się obecny system. Z tych powodów idea bonów oświatowych zesłała już z planu moich zajęć.” Elegancko, ale dobitnie powiedziane.

Mam świadomość, że najprostszym kryterium przeprowadzenia kontroli przez każdego kontrolera jest porównanie stanu zastanego z wzorcem. Ale mam też przekonanie, graniczące z pewnością, że wzorców ekonomicznych i organizacyjnych w oświacie nie będzie jeszcze długo. Tak jak nie mamy wzorca dobrego posła, premiera czy ministra...



Artur Klawenek
przewodniczący Zespołu ds. Opracowania Propozycji Zmian Systemowych
w zakresie Finansowania Zadań Edukacyjnych
Ministerstwo Edukacji Narodowej

SYSTEM FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH **– WYBRANE ZAGADNIENIA**

I. Realizacji zadań oświatowych od lat towarzyszą wątpliwości, wyrażane przez liczne podmioty, więcej lub mniej zaangażowane w proces kształcenia. Do najbardziej charakterystycznych i w konsekwencji najdotkliwiej skutkujących dla dzisiejszego wizerunku szkoły (i sposobu jej zarządzania) należy zaliczyć okres działania szkoły w końcu lat 80-tych (znaczna destabilizacja) oraz – ugruntowujący najbardziej niekorzystne tendencje z tych czasów – wydłużony (wyłącznie – administracyjny) proces przekazywania szkół do samorządów w latach 1990–1999.

W wielu kluczowych obszarach edukacji, w tym dotyczących uczniów, statusu nauczycieli, mienia szkoły i szkoły jako instytucji, zachodzące w trakcie przekształceń niekontrolowane nierzadko procesy wykreowały szkołę i zadania edukacyjne jako zewnętrzny obszar kompetencyjny (władztwa centralnego). W rezultacie przemiany związane z przekształcaniem szkół i placówek w podmioty prawa lokalnego nie zostały w powszechnej świadomości zidentyfikowane jako element złożonego i kluczowego procesu kreowania ładu demokratycznego, opartego na priorytecie zaspokajania potrzeb mieszkańców i obywateli.

Przeciwnie, dość powszechnym punktem odniesienia dla formułowanych koncepcji systemowych (w tym finansowych) stało się wówczas i obecnie pogłębianie odrębności formalnej samorządu – jako takiego i państwa – jako podmiotu wyznaczającego samorządowi (w taki czy w inny sposób) przestrzeń finansową na określone zadania. Cechą charakterystyczną formułowanych opinii w tym względzie

stało się w konsekwencji dążenie do spostrzegania wymiaru zadań publicznych (zadań oświatowych) przez ustalenie obszaru gwarancyjno-finansowego jednego podmiotu władztwa publicznego (wyalienowanego państwa) wobec drugiego podmiotu tego samego władztwa publicznego (samorządu).

Dzieje się tak, pomimo iż doktryna konstytucyjna w tym zakresie pozostaje niezmienna: nie może ulegać wątpliwości publiczny (wspólny, państwowy) charakter działania samorządu i jego organów oraz fakt, iż samorzady są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, w sprawowaniu której bezpośrednio uczestniczą (m.in. w edukacji). Pozostający w dyspozycji samorządów zakres władztwa publicznego (państwowego) nie jest ich własną władzą, lecz przejawem „zdecentralizowanej”, ale zintegrowanej władzy państwowej – władzy jednego państwa polskiego.

II. Działanie administracji publicznej w skali całego kraju (w tym w zakresie kreowania poszczególnych przepisów ustaw) musi „przełamywać się” przez pryzmat poszczególnych obszarów formalnego podziału (terytorialnego). Nie ma bowiem w tym podziale przeciwstawienia ani konkurencji, czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru pomiędzy zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa), a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa.

Nie przesądzając zatem o kierunku przyszłych zmian, wobec szeregu konkurencyjnych opinii, należy przede wszystkim ustalić te obszary i priorytety, które powinny pozostać stałe i niezmiennie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż dotycząc obszaru związanego z realizacją i finansowaniem samorządowych zadań własnych obejmujemy obszarem zainteresowania rozwiązania ustrojowe państwa.

Można wymienić kilka podstawowych przesłanek prawno-ustrojowych, które powinny determinować kierunek przyszłych rozwiązań.

1. Decentralizacja kompetencji państwa (art. 15 Konstytucji RP) jako warunek ustrojowy, determinujący istnienie ładu demokratycznego w państwie

Idea decentralizacji jest tożsama z ideą demokracji. Jedynie bowiem w strukturach zdecentralizowanych możliwe jest zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb obywateli. Przejawem takiego uprawnienia jest na przykład optymalizacja możliwości wywierania realnego wpływu na funkcjonowanie organów „władzy publicznej” (organów samorządowych). Celem przyjmowanych częściowych rozwiązań prawa powinno być zatem działanie na rzecz powołania stanu prawnego, w którym najważniejsza część potrzeb obywatelskich o charakterze publicznym (np. edukacja)

rozstrzygana byłaby zgodnie z oczekiwaniami obywateli, a oni powinni mieć na te rozstrzygnięcia istotny wpływ.

Ściśle przez pryzmat powyższych założeń należy rozpatrywać kluczowe lata z punktu widzenia procesu zarządzania oświatą (lata 1990, 1992, 1996 i 1999), które nie bez przyczyny pozostają w bezwzględny związek z okresem kształtowania się samorządności funkcjonalnej i prawno-kompetencyjnej. Przyjęcie obowiązującej Konstytucji RP i jej art. 15 (w 1997 r.) to jednocześnie finał procesu przejmowania przez samorządy szkół i placówek (1999 r.) i początek pierwszej ustrojowej reformy systemu edukacji (1999–2000), w której wśród celów systemowych wskazano konieczność dostosowania obowiązujących przepisów oświatowych do Konstytucji RP.

Proces przejmowania szkół i placówek to zatem proces stopniowego i ustrojowego zwiększania wpływu najmniejszych wspólnot i społeczności mieszkańców na zadania publiczne, w tym na edukację (proces demokratyzacji). Proces ten powinien być kontynuowany, a jego kluczową cechą powinno być pogłębianie wpływu obywateli (mieszkańców) na zarządzanie oświatą, a zatem zwiększania związku między sposobem realizacji zadań oświatowych z definiowanym interesem i potrzebami społeczności lokalnej (rodzicami). Bez związku z tym procesem będzie wzmocnienie formuły centralnego kształtowania i wyodrębniania środków na zadania oświatowe (zwłaszcza w sytuacji, w której już dziś wysokość środków części oświatowej jest bezprawnie utożsamiana z granicami zaangażowania się finansowego samorządu).

2. Decentralizacja kompetencji jako zasada konstytucyjna, która charakteryzuje się występowaniem wyraźnych i precyzyjnych cech, określonych przepisami ustaw

– Kompetencje organów samorządowych muszą być zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a nie wywodzić się z konkretnych delegacji „władz centralnych” (delegacje zawsze mogłyby zostać ograniczone bądź wycofane).

– Kompetencje te powinny mieć szeroki zakres – nie mogą stanowić marginesu funkcji publicznych wykonywanych na obszarach jednostek podziału terytorialnego.

– Samodzielność w realizacji kompetencji i rozstrzygnięcia o kształcie ich realizacji, ustalona jako generalna zasada w funkcjonowaniu władz samorządowych; rozstrzygnięcia powinny być wykonywane w imieniu tych władz i na ich własną odpowiedzialność.

– Rozstrzygnięcia te mogą być zaskarżane do sądu jako rozstrzygnięcia dane-go organu, a nie rozstrzygnięcia podjęte „w imię” – (organu centralnego); ustrój

zdecentralizowany nie obejmuje więc struktur tzw. hierarchicznego podporządkowania, w których władze centralne mogą wiążąco ustalać sposób realizacji (nawet ustawowych) kompetencji władz samorządowych, za pomocą swych poleceń i instrukcji.

– Kompetencje władz centralnych w stosunku do samorządowych powinny być ograniczone, w miarę ściśle ustalone przez prawo, a władze samorządowe powinny mieć możliwość obrony tych kompetencji.

– Nie może zostać naruszona samodzielność: organizacyjna (prawo określania, w ramach ustaw, wewnętrznej organizacji i trybu funkcjonowania – np. poprzez statuty, różnego rodzaju regulaminy organizacyjne); finansowa (posiadanie własnych źródeł dochodu i swobody dysponowania nimi).

Funkcjonowanie jedynie na podstawie subwencji – a zwłaszcza dotacji celowych – przekreśla ideę decentralizacji (demokracji).

3. Część oświatowa subwencji ogólnej nie jest źródłem finansowania zadań oświatowych w samorządach terytorialnych

Obowiązujące przepisy nie mogą budzić/stwarzać wątpliwości:

a) ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z:

– artykułem 5 zadania oświatowe wykonywane są przez samorządy terytorialne jako zadania własne (a więc są to zadania realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym finansową);

– artykułem 79 ust. 1 – przedszkola, szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są samorządowymi jednostkami lub zakładami budżetowymi; oznacza to, iż szkoła prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego jest odpowiednio: gminną, powiatową lub wojewódzką jednostką organizacyjną, zaś dyrektor szkoły jest kierownikiem tej jednostki;

– artykułem 5a ust. 3 – środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na: wynagrodzenia nauczycieli, utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane nie są w subwencji, ale w uogólnionym źródle finansowania zadań samorządowych, czyli w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami samorządów terytorialnych są: dochody własne, subwencje ogólne – w tym część oświatowa tej subwencji – i dotacje celowe z budżetu państwa);

b) ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.). Zgodnie z:

– artykułem 28 część oświatowa jest jedynie częścią subwencji ogólnej, niepodlegającej zadaniowemu rozliczaniu. Corocznie kształtowana wysokość części

oświatowej subwencji ogólnej nie pozostaje w związku z faktycznymi kosztami realizacji zadań oświatowych w samorządach, a jest wynikiem ustalenia kwoty według określonej reguły (kwota nie mniejsza niż kwota przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych); o ostatecznej kwocie przesądza podmiot polityczny – Parlament RP przyjmując ustawę budżetową na dany rok. Jest to rozstrzygnięcie kompletne i niepozostawiające wątpliwości co do podstaw i zasad corocznego kształtowania i wydatkowania tej kwoty;

– artykułem 42 wymienia, które zadania własne jst mogą być dofinansowane w formie dotacji z budżetu państwa; nie ma wśród tych zadań wydatków na wynagrodzenia pracowników własnych jednostek organizacyjnych.

Treść tych przepisów nie może budzić wątpliwości. Część oświatowa subwencji ogólnej nie jest centralnie adresowaną kwotą na określony cel oświatowy, także jej ustanowienie nie ma związku z konkretnymi wydatkami na zadania oświatowe, ponoszone w poszczególnych samorządach. Nie może być też sporu w zakresie wskazania źródła pokrycia tych wydatków (dochody jst, a nie subwencja). Stosownie do powyższego każdorazowe identyfikowanie faktycznych wydatków z subwencją oświatową i ustalanie na przykład kwoty dopłat nie jest prawnie i systemowo uzasadnione. Taka sytuacja może być przesłanką do analizy czynności własnych w zakresie zarządzania, ale nie podstawą roszczenia.

W tym kontekście nie można pominąć wątpliwości co do celu powołania przez ustawodawcę części oświatowej subwencji ogólnej. Nie jest ona w przepisach powszechnych zdefiniowana. Jednakże o jej istocie można wnosić z odwołania się do sfery funkcjonalnej i prawnej. Cechą charakterystyczną, wyróżniającą tę część od pozostałych części subwencji ogólnej, jest bowiem to, iż kryteria jej podziału na poszczególne jst wyznacza odrębny podmiot (minister właściwy ds. oświaty i wychowania). Wyodrębnienie to należy zatem zaliczyć do formuły kompetencyjnej, zgodnie z którą podział części dochodów jst jest dokonywany według innych kryteriów (celów), odzwierciedlających globalny i szczególny charakter zadań oświatowych. W żadnym razie nie można jednak upoważnienia do ustalania kryteriów podziału utożsamiać z prawem adresowania tych środków na określony cel oświatowy.

Powstaje w konsekwencji pytanie: jak ustalić wymiar ewentualnej niezdolności do wykonywania złożonych zadań publicznych w kontekście art. 167 Konstytucji RP oraz tego, że część oświatowa jest tylko jednym z kilku źródeł zasilania samorządowych dochodów? Wobec zróżnicowania opinii w tym względzie konieczne jest odwołanie się do rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z poglądem „przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpo-

wiedniego udziału w dochodach publicznych – rozumieć należy takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu”. Punktem odniesienia do ustalenia ewentualnych braków finansowych, w tym na realizację zadań oświatowych, są zatem zawsze łączne dochody jst, a nigdy ich część. Powyższe wynika m.in. z wielu rozstrzygnięć, w tym z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2001 r., sygn. K 35/00 (OTK 2001/6/167), dotyczącego źródeł finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

4. Wydatki na zadania oświatowe w poszczególnych jst co do zasady nie mogą być jednakowe, nawet jeśli porównywalna w tych samorządach jest liczba uczniów czy szkół

Zadania oświatowe są samorządowymi zadaniami własnymi, a szkoły i placówki są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Z istoty zadania własnego wynika, że zakres i sposób jego finansowania powinien być zawsze przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów (samorządowych), które same decydują o sposobie jego wykonania, w ścisłej relacji do wykonywania innych zadań własnych.

W wypadku zadań oświatowych (tak jak w wielu innych obszarach) ich realizacja może być fundamentalnie zróżnicowana w corocznym procesie podejmowania wielu decyzji administracyjno-finansowo-organizacyjnych (subiektywnie w każdym z 3 tysięcy samorządów). Taki proces obejmuje wiele decyzji organizacyjnych, przesądzających w konsekwencji o fundamentalnych różnicach w skutkach finansowych (zespoły szkół, ZEAS-y, ogrzewanie). Ponadto, tylko w kwestiach realizacji zadań szkolnych do kluczowych uprawnień należy m.in.:

- realizacja przepisów wydanych na podstawie art. 60 ustawy o systemie oświaty¹; zgodnie z tymi przepisami szczegółowa organizacja nauczania, wychowania i opieki w każdym roku szkolnym odbywa się zgodnie z arkuszem organizacji szkoły, który zatwierdza corocznie organ prowadzący szkołę;

- nadzór na wykonaniem czynności prawnych przez dyrektorów szkół i placówek w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy w odniesieniu do planowanego arkusza organizacyjnego szkoły na podstawie przepisów ustawy

¹ Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 21.05.2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (DzU nr 61, poz. 624 z późn. zm.).

Karta Nauczyciela, w tym głównie treści rozdziału 4 – „Nawiązywanie, zmiana i rozwiązywanie stosunku pracy”;

– coroczne ustalanie dla wynikającej z arkusza organizacyjnego liczby nauczycieli, przez organy stanowiące w aktach prawa miejscowego, wysokości wynagrodzeń nauczycieli na podstawie:

– art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela,

– art. 30 ust. 10 ustawy Karta Nauczyciela w zakresie umożliwiającym powołanie dla nauczycieli wyższych stawek wynagrodzenia zasadniczego niż przewidziane przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela;

– stała analiza w zakresie racjonalności utrzymywania wybranych placówek w okresie niżu demograficznego i w konsekwencji ewentualne inicjowanie procesu likwidacji jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (szkół i placówek) z uwzględnieniem możliwości przeniesienia części uczniów do innych szkół, na podstawie art. 59 ustawy o systemie oświaty;

– dokonywanie analizy pod kątem racjonalizacji wyposażenia szkół i placówek oraz bieżących opłat, remontów i inwestycji.

Wykonanie powyższych czynności prawnych jest obowiązkiem pozostającym w wyłącznej kompetencji samorządów terytorialnych. Każdą decyzję w tej materii podejmuje – odrębnie i na własną odpowiedzialność – 3 tysiące rad gmin, powiatów, sejmików województw.

5. Centralny standard oświatowy wyklucza działanie na rzecz poprawy jakości edukacji

Kwestię standardów oświatowych należy rozpatrywać w ujęciu systemowym i konstytucyjnym. Odnosząc się do pierwszego z ujęć trzeba przede wszystkim wskazać, iż każda czynność dokonywana na podstawie ustalonej zewnętrznie normy (standardu), aby być standardem, musi gwarantować osiągnięcie określonego skutku.

W wypadku edukacji nie można jednak zagwarantować wystąpienia jakiegokolwiek jednolitego skutku i efektu. W dziedzinie oświaty istnieje bowiem zbyt wiele zmiennych (uzdolnienia, rodzic, szkoła, nauczyciel, miasto, wieś itp.), które są sytuowane w niezliczonej liczbie relacji (klasa, szkoła, środowisko, organy szkoły itd.), by mogły być stałe i powtarzalne. Oznacza to w praktyce, iż ustanowienie centralnych standardów organizacyjnych nie musiałyby zapewnić jakiegokolwiek realnego efektu edukacyjnego. Przeciwnie, należy sądzić, że w wielu wypadkach mogłyby dojść do pogorszenia oferty edukacyjnej, z niekorzystnym i najczęściej nieodwracalnym skutkiem dla ucznia.

Gdyby rozważać w Polsce powiązanie standardu organizacyjnego z pedagogicznym (idealistycznym) to trzeba wskazać, iż również w tej kwestii rodzą się poważne i kluczowe wątpliwości. Biorąc pod uwagę bowiem silne zindywidualizowanie ucznia i zróżnicowanie jego potrzeb, standard pedagogiczny nie jest jednoznaczny i oczywisty, w szczególności jeśli rozważany jest na poziomie niezbędnego uogólnienia. W wypadku edukacji, w praktyce idealne warunki kształcenia są zawsze wypadkową między innymi potrzeb danej populacji uczniów i potrzeb danej społeczności. Ich cechą jest charakter nietrwały wymiaru potrzeb. W konsekwencji każdorazowo optymalne warunki kształcenia muszą być określone po indywidualnej analizie właściwych i identyfikowanych cech danej populacji uczniów, na mocy corocznych decyzji organów szkoły, w tym społecznych. Działania tego nie zastąpi ustanowienie centralnego modelu organizacyjnego.

Drugim z elementów, na który trzeba zwrócić uwagę jest to, iż każdorazowo powołanie normy centralnej ogranicza władztwo obywateli. Oznacza to, iż w razie zastosowania standardów, w jakiegokolwiek formie, pozbawia się co najmniej część obywateli prawa i możliwości rozstrzygnięcia (np. za pośrednictwem organów samorządu) o kształtowaniu procesu kształcenia. W praktyce zatem realizowane organizacyjne standardy centralne będą zawsze rezygnacją z określonych i obecnie przynależnych praw i możliwości.

Powstaje pytanie czy istnieją obszary inne niż organizacyjne o cechach wymiernych, które nadają się do wykorzystania jako kategoria standaryzacji. Można by tu z pewnością rozważać na przykład efekt kształcenia jako skrajnie zobiektywizowaną wypadkową wszelkich działań podejmowanych na rzecz edukacji. Bardziej realnym na obecnym etapie wydaje się być jednak standard zarządzania, oparty na wprowadzeniu kompleksu procedur regulujących jednolite, uznane obiektywnie za niezbędne i pożądane zachowania się decydentów i nauczycieli w sferze edukacji publicznej. Przez taki standard należałoby rozumieć wprowadzanie procedur umożliwiających realne identyfikowanie kluczowych procesów w sferze edukacji na poziomie szkoły i samorządu, ich monitoring i sposób wpływania na te procesy. Dziś jest to wciąż sfera indywidualnych predyspozycji i umiejętności.

6. Dane liczbowe ilustrujące finansowanie zadań oświatowych – załącznik 1 i 2

W opracowaniu wykorzystano:

– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz IV – Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Sprawozdania roczne z wykonania budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw; Sprawozdania typu „S” oraz SIO (w zakresie liczby uczniów), Ustawy budżetowe 2000–2006.

Załącznik I

Finansowanie zadań oświatowych

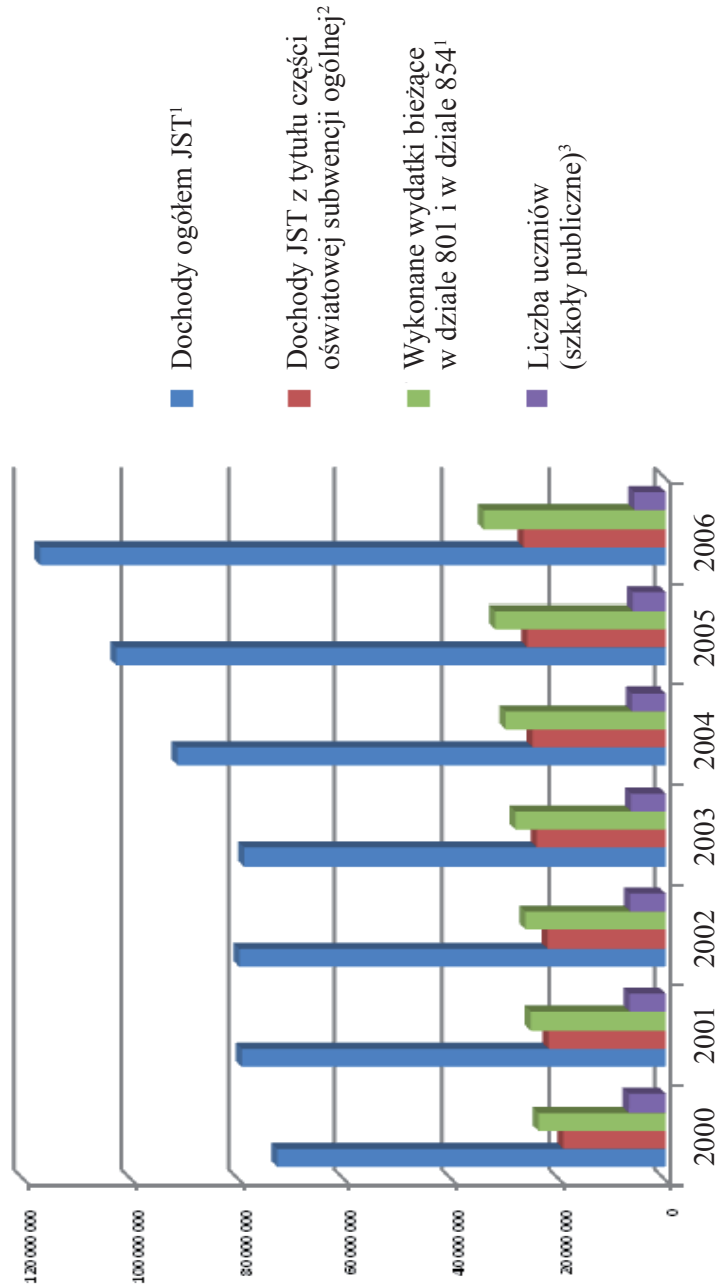
Wyszczególnienie		W latach								Wzrost/spadek w stosunku do roku 2000
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
1.	kwota w tys. zł	72 609 516	79 594 649	80 033 877	79 140 450	91 503 977	102 911 882	117 040 222	44 430 706	
	wzrost /spadek w %	-	9,62	0,55	-1,12	15,62	12,47	13,73		61,2
3.	kwota w tys. zł	19 367 363	22 117 633	22 318 178	24 321 215	25 082 854	26 097 496	26 780 958	7 413 595	
	wzrost /spadek w %	-	14,2	0,91	8,97	3,13	4,05	2,62		38,3
5.	kwota w tys. zł	24 000 947	25 436 143	26 413 523	28 297 851	30 114 237	32 059 615	33 665 185	9 664 238	
	wzrost /spadek w %	-	5,98	3,84	7,13	6,42	6,46	5,01		40,3
7.	w %	33,1	32,0	33,0	35,8	32,9	31,2	28,8	-4,3	
8.	osoby (w tys.)	7 188	7 062	6 936	6 761	6 607	6 418	6 138	-1 050	
	wzrost /spadek w %	-	-1,75	-1,78	-2,52	-2,28	-2,86	-4,36		-14,6

¹ Dane dotyczące wykonanych dochodów oraz wykonanych wydatków bieżących na realizację zadań oświatowych opracowano na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw.

² Kwoty części oświatowych subwencji ogólnych w latach 2000–2006 przyjęto na podstawie danych z poszczególnych ustaw budżetowych.

³ Liczbę uczniów w szkołach publicznych przyjęto na podstawie sprawozdań typu "S" oraz SIO.

Finansowanie zadań oświatowych



Indeks 1, 2, 3, patrz: legenda na str. 32.

Jan Źądło
wicedyrektor Wydziału Edukacji
Urzędu Miasta Krakowa

PIENIĄDZ W OŚWIACIE

Dyskusja czy wprowadzić bon oświatowy i na jakim poziomie nie ma sensu, dopóki nie odpowiemy sobie na pytanie, w jaki sposób ma być finansowana oświata. Skąd i w jakiej wysokości mają pochodzić środki na jej finansowanie. Bon to przecież sposób podziału tego, czym dysponujemy.

System edukacji w Polsce przede wszystkim finansowany jest z budżetu państwa w formie subwencji oświatowej lub dotacji celowych. To, jakimi środkami dysponują poszczególne samorzady zależy w dużej części od kwoty zapisanej w ustawie budżetowej. Nie zmieni tego zabieg formalny dokonany w ustawach o systemie oświaty i Karcie Nauczyciela, w których finansowanie przez subwencję oświatową zastąpiono finansowaniem z dochodów jednostek samorządu terytorialnego (jst). Zgodnie z ustawą o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście w obecnym stanie prawnym subwencja oświatowa jest jednym ze źródeł dochodów samorządów lokalnych.

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, minister edukacji narodowej dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi.

Obecny mechanizm finansowania oświaty to, w moim przekonaniu, wygodny dla ministra edukacji narodowej i ministra finansów proces typu „z góry na dół” polegający na tym, że zaplanowaną w budżecie państwa kwotę subwencji oświatowej dzieli się na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego według ustalonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) dość złożonego algorytmu. I co z tego, że w wyniku tego mechanizmu w 2006 r. otrzymana kwota subwencji zapewniała samorządom lokalnym finansowanie średnio ok. 62 % wydatków oświatowych. Na zarzut, że to za mało można odpowiedzieć: „krawiec tak kraje, jak mu materiału staje”, albo jak niektórzy przedstawiciele MEN, że w Polsce oświata finansowana jest nie z subwencji oświatowej, ale z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. A zatem jeśli subwencja jest za mała, trzeba wydatki pokrywać z dochodów własnych. I tak się dzieje, bo przecież samorządy odpowiadają za edukację na swoim terenie.

Na barkach gmin i powiatów spoczywają nie tylko zadania oświatowe, ale również wiele innych zadań, które finansują z dochodów własnych. Obecny system finansowania zwalnia rządzących (rząd i Sejm) z konieczności zapewnienia pewnego niezbędnego poziomu edukacji w Polsce i przekazuje ten obowiązek na szczebel gminy lub powiatu. Tam władze lokalne muszą rozstrzygać problemy typu: czy zbudować salę gimnastyczną, czy nową drogę, bo przecież budżet nie jest z gumy. Przy tym faktyczny wpływ samorządów lokalnych na oświatę jest niewielki, ponieważ przez ostatnie pięć lat sukcesywnie ograniczano ten wpływ poszerzając kompetencje kuratorów oświaty i ministra edukacji narodowej. Lista tych niekorzystnych zmian jest długa, dlatego cieszą mnie zapowiedzi nowej minister zwiększenia kompetencji samorządów lokalnych w kształtowaniu polityki oświatowej na swoim terenie.

Co jest największym wydatkiem w oświacie? Oczywiście wydatki na płace. A kto je ustala? Ustawa Karta Nauczyciela i minister edukacji narodowej. Samorząd może ustalać tylko dodatki do wynagrodzeń w zależności od zasobności gminnej lub powiatowej kasy.

Na marginesie warto wspomnieć, że obecny sposób kształtowania płac nauczycieli, który miał umożliwiać awans poziomy nauczycieli i motywować ich do lepszej pracy okazał się zupełnie chybiony. Ustalanie wynagrodzenia nauczycieli na podstawie wynagrodzenia nauczyciela stażysty spowodowało, że wynagrodzenie nauczyciela stażysty jest bardzo niskie, a wysokość wynagrodzenia pozostałej grupy nauczycieli nie jest dla nich satysfakcjonująca. Samorząd natomiast nie może podnieść wynagrodzenia nauczyciela stażysty, ponieważ jednocześnie musiałby podnieść wynagrodzenia pozostałej grupie nauczycieli. Jak widać rządzący ustalają reguły, a samorząd musi ponosić ciężar tych zasad.

Na pewno przy finansowaniu oświaty nie można rezygnować z subwencji. Gdyby bowiem przyjąć, że oświata w Polsce będzie utrzymywana przez gminy i powiaty z dochodów własnych, to zróżnicowanie edukacji w Polsce byłoby ogromne. Wystarczy prześledzić coroczne rankingi poziomu dochodów na głowę jednego mieszkańca w gminach i w powiatach.

W jaki sposób powinna być zatem finansowana oświata w Polsce? Uważam, że głównymi źródłami finansowania oświaty powinny być środki finansowe z budżetu państwa w formie subwencji oświatowej oraz dochody własne samorządów. Aby ten model dobrze funkcjonował powinna być zagwarantowana pewna minimalna kwota środków z budżetu państwa. I tu tworzy się pole do dyskusji, jak ten minimalny poziom wyznaczyć. Czy kwota ta powinna odzwierciedlać możliwości finansowe państwa i determinację rządzących, czy też być gwarantem realizacji na obszarze całego kraju pewnego niezbędnego minimum edukacyjnego (np. ramowych planów nauczania). Jeśli to drugie, to nie ucieknie się od tematu standaryzacji, ponieważ koszty lokalnej edukacji są zróżnicowane (liczebność oddziałów klasowych, poziom wykształcenia i stopnie awansu zawodowego nauczycieli, dowóz uczniów do szkół, stopień zużycia budynków oświatowych oraz ich wyposażenia, itd.).

Czy nie właściwsze byłoby finansowanie według procesu „z dołu do góry i na dół”, w którym kwotę subwencji oświatowej w ustawie budżetowej planuje się na podstawie kosztów zadań finansowanych z budżetu państwa. Wtedy należałoby określić, co finansuje się wprost z budżetu państwa, a co z dochodów własnych samorządów. Tu od razu nasuwa się jedno z możliwych rozwiązań. Wynagrodzenia nauczycieli ustalone w dominującej części na poziomie państwa powinny być finansowane z jego budżetu, natomiast pozostałe wydatki mogłyby być finansowane z dochodów własnych. Mam tu na uwadze wynagrodzenia wszystkich nauczycieli, również zatrudnionych w przedszkolach. Ale wówczas trzeba by wrócić do znanego już tematu standardów zatrudnienia nauczycieli, które mają sporą grupę przeciwników. I chyba problem nie polega na trudności w ich wyznaczaniu, ale – przy obecnym poziomie finansowania – na konieczności tworzenia dość licznych oddziałów lub zwiększenia pensum nauczyciela. A to są decyzje polityczne, które zapewne wywołają protesty nauczycieli i rodziców uczniów.

Przy analizie wydatków oświatowych samorzady borykają się z brakiem jakiegoś odniesienia (standardu, normy), które pozwalałoby na sprawdzenie, czy pieniądze wydawane są racjonalnie i efektywnie i porównywania wydatków z innymi samorządami. Jest to ważne również z tego względu, że tu i ówdzie, a szczególnie przy okazji uchwalania budżetu gminy czy powiatu, podnoszone są zarzuty, że na oświatę wydaje się coraz więcej pieniędzy, a przecież maleje liczba uczniów i nauczycieli.

W takiej sytuacji kwota subwencji oświatowej, jaką otrzymują corocznie samorządy, stanowi jeden z podstawowych wskaźników poziomu zadań oświatowych realizowanych przez poszczególne gminy i powiaty. Potwierdza to cytowany wyżej zapis ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który obliguje Ministerstwo Edukacji Narodowej do uwzględniania zakresu zadań oświatowych realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przy podziale subwencji oświatowej. Co prawda kwota subwencji oświatowej zapisywana corocznie w ustawie budżetowej jest trochę „z kapelusza”, w tym sensie, że nie odzwierciedla ona faktycznych kosztów zadań oświatowych, ale podzielona na kawałki według ministerialnego algorytmu pokazuje w pewnym zakresie złożoność zadań oświatowych realizowanych przez poszczególne samorządy. Przykładając tę miarę na przykład do miast na prawach powiatu okazuje się, że w 2006 r. subwencja oświatowa zapewniała finansowanie od 50% do 90% wydatków miast na zadania objęte subwencją (średnio około 70%). Skąd tak duże zróżnicowanie? Krytycy sposobu podziału subwencji stwierdzają, że jest to przykład złego działania ministerialnego algorytmu. Inni będą zdania, że świadczy to o zróżnicowaniu edukacji w Polsce – bogatszych stać na więcej. Być może jedni i drudzy mają rację, ale nie znam w Polsce instytucji o charakterze naukowym, która podjęłaby temat kosztów edukacji w sposób kompleksowy. Próby w tym zakresie czynią jedynie lokalne samorządy, które zmuszone są do bardzo dokładnego liczenia wydawanych pieniędzy.

Z tego względu uważam za konieczne podjęcie działań w tym obszarze. Sądzę, że na początku dobrze byłoby wyliczyć minimalny (niezbędny) koszt utrzymania ucznia w danym typie szkoły (np. w dwóch skrajnych wersjach – wszyscy nauczyciele są stażystami i wszyscy nauczyciele są nauczycielami dyplomowanymi, biorąc pod uwagę wynagrodzenie zasadnicze i najwyższy poziom wykształcenia) w zależności od liczebności oddziału, który powinien być związany z ramowym planem nauczania. Kolejnym etapem mogłoby być uwzględnienie zatrudnienia pedagoga, bibliotekarza, wychowawcy w świetlicy oraz zniżki godzin kadry kierowniczej. Następnie należałoby też doliczyć również koszty związane z obsługą ucznia (etaty administracji i obsługi, ogrzewanie i oświetlenie budynku oraz pozostałe wydatki rzeczowe). Oczywiście dalsze etapy analiz wymagają przyjęcia określonych standardów.

Takie analizy funkcjonalne, publikowane corocznie np. przez Ministerstwo Edukacji Narodowej lub inną wiarygodną społecznie instytucję, mogą stanowić bardzo dobrą informację dla jednostek samorządu terytorialnego o zróżnicowaniu kosztów ze względu na różne parametry, a w szczególności liczebność oddziału i poziom awansu oraz kwalifikacji nauczycieli. Byłby to również punkt wyjścia do bonu oświatowego, rozumianego jako sposób przydzielania środków finansowych szkole, w którym

ich wysokość zależy wprost od liczby uczniów, przy szerokiej autonomii dyrektora szkoły w zakresie jej organizacji oraz wydatkowania środków finansowych. Zresztą mówiąc o bonie nie da się uniknąć dyskusji na temat modelu szkoły, jaką chcielibyśmy mieć w Polsce. Chyba, że pójdziemy w kierunku uśredniania edukacji w Polsce, ale to temat na osobną dyskusję.



Andrzej Tomczak
dyrektor Wydziału Oświaty
Urzędu Miasta Poznania

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Wydatki planowane w budżecie miasta Poznania na realizację zadań oświatowych ujęte są w następujących działach :

- dział 801 Oświata i wychowanie;
- dział 854 Edukacyjna opieka wychowawcza;
- dział 853 Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej – rozdz. 853 95 Pozostała działalność – Centrum Doradztwa Zawodowego dla Młodzieży (środki dla tej jednostki ujęte zostały w ogólnym rozliczeniu dziedziny – Polityka społeczna i zdrowotna).

Wysokość środków finansowych zapisanych pod wspólnym tytułem „Oświata” została ustalona głównie na podstawie zasad finansowania placówek oświatowych według poznańskiego Bonu Oświatowego (PBO), przyjętego do realizacji „Stanowiskiem nr LXXX/901/IV/27/2005 Rady Miasta Poznania z 15 listopada 2005 r.”

Szkołami i placówkami oświatowymi objętymi finansowaniem według zasad Poznańskiego Bonu Oświatowego są: przedszkola ogólnodostępne, szkoły podstawowe włącznie z oddziałami przedszkolnymi, gimnazja ogólnodostępne, licea ogólnokształcące, licea profilowane oraz szkoły zawodowe.

Począwszy od 1 stycznia 2006 r. szkoły i placówki oświatowe objęte PBO otrzymują środki finansowe według ściśle określonych zasad:

1. Z bazowego bonu oświatowego, które stanowią podstawę planu finansowego, wysokość środków jest iloczynem fizycznej liczby uczniów w placówce i kwoty

ustalanej w „Stanowisku” odrębnie dla różnych typów szkół i placówek (w tym odrębnie dla szkół dla młodzieży i dla dorosłych);

2. Z dodatkowego bonu oświatowego, wynikającego z iloczynu liczby uczniów niepełnosprawnych, uczniów w klasach sportowych i mistrzostwa sportowego czy dwujęzycznych w placówce i kwoty ustalonej w „Stanowisku” odrębnie dla różnych rodzajów niepełnosprawności lub innych zadań ujętych w tym bonie;

3. Z indywidualnego bonu oświatowego, dla tych placówek, które realizują dodatkowe zadania opisane w „Stanowisku”, których finansowanie przejęło na siebie miasto;

4. Z uzupełniającego bonu oświatowego, ze względu na swój charakter, środki naliczane są w każdym przypadku, gdy wysokość środków ustalonych na podstawie bonów: bazowego, dodatkowego i indywidualnego jest niewystarczająca.

Na podstawie danych o liczbie uczniów fizycznych oraz tzw. „uczniów przecenionych” (niepełnosprawni, sportowcy, dwujęzyczni) i wiedzy o indywidualnych zadaniach realizowanych przez poszczególne placówki określona została wysokość środków wynikająca z bonu bazowego, bonu dodatkowego oraz częściowo indywidualnego. Pozostała część środków na zadania indywidualne oraz środki przeznaczone na bon uzupełniający uruchamiana będzie w ciągu roku w razie zaistnienia uzasadnionych powodów do zwiększenia planu finansowego danej szkoły czy placówki.

Pozostałe szkoły i placówki oświatowe (szkoły artystyczne, szkolnictwo specjalne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, placówki wychowania pozaszkolnego, bursy i internaty oraz szkolne schroniska młodzieżowe) nie są objęte powyższymi zasadami a ich budżety określone są na podstawie analizy kosztów ich bieżącego funkcjonowania oraz wydatków na ewentualne nowe zadania.

Drugim aktem prawnym, z kolei pomocnym w planowaniu organizacji placówek oświatowych jest „**Stanowisko nr XXXIV/271/IV/8/2003 Rady Miasta Poznania z 2 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia standardów funkcjonowania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, dla których miasto Poznań jest organem prowadzącym.**”

Dokument ten zawiera wytyczne określające minimalną liczebność oraz liczbę oddziałów na jednym poziomie nauczania, które stanowią podstawę właściwej organizacji placówki oraz – w powiązaniu z zasadami finansowania – niezbędne minimum środków finansowych na koszty jej funkcjonowania.

Jeśli chodzi o wypełnianie jeszcze jednego obowiązku z zakresu zadań oświatowych, **czyli dotowanie szkół i placówek niesamorządowych** (niepublicznych i publicznych), to – zgodnie z art. 80 ust. 2 i 3, art. 90 ust. 2a-3b ustawy o systemie oświaty z 7 września 1991 r. (tekst jednolity DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572) oraz uchwałą nr XIX/168/V/2007 Rady Miasta Poznania z 17 lipca 2007 r.

dofinansowywane są szkoły i placówki niepubliczne oraz publiczne prowadzone przez inny niż samorząd organ, których organ prowadzący złożył wniosek o udzielenie dotacji w 2008 r. do 30 września 2007 r.

W 2008 r. na terenie miasta Poznania funkcjonować będą 252 szkoły i placówki, do których ma uczęszczać średniorocznie 18 354 uczniów i wychowanków. Dotacje na te placówki stanowią ponad 10% wydatków bieżących na zadania oświatowe w mieście Poznaniu.

Reasumując nasze doświadczenia uważam, że należałoby ze skutkiem natychmiastowym:

- określić standardy zatrudnienia pracowników pedagogicznych;
- określić czytelne standardy finansowania zadań oświatowych (m.in. zlikwidować nadmierną liczbę wag w algorytmie subwencyjnym);
- przyjąć, że kwota subwencji dla gmin zrzeszonych w powiatach położonych w otoczeniu dużych aglomeracji powinna być niższa na korzyść tych aglomeracji, które „ściągają” nie tylko uczniów, ale i pracowników, będących mieszkańcami okolicznych gmin; aglomeracja ma wydatki, natomiast dochody z podatku PIT kierowane są do miejsca zamieszkania pracownika;
- zlikwidować ustawę Karta Nauczyciela;
- przenieść większość obecnych kompetencji kuratorium oświaty na organy prowadzące, szczególnie w zakresie regulacji stosunków pracy między dyrektorem placówki oświatowej a władzą samorządową;
- ująć w subwencji finansowanie opieki przedszkolnej, ponieważ decyzje centralne (np. stopnie awansu zawodowego, podwyżki wynagrodzeń) generują dodatkowe wydatki samorządów, zarówno w zakresie finansowania placówek samorządowych, jak i niesamorządowych.



Lilla Jaroń
dyrektor Wydziału Edukacji
Urzędu Miasta Wrocławia

BON JAKO NARZĘDZIE WYSOKIEJ JAKOŚCI KSZTAŁCENIA W SAMORZĄDOWEJ EDUKACJI

W polityce oświatowej Wrocławia ustalenie źródeł finansowania jest elementem wtórnym, gdyż pierwotnym jest realizacja zaplanowanych celów strategii edukacyjnej, ujmująca zadania i oczekiwania mieszkańców miasta oraz potrzeby lokalnego rynku pracy. W tym podejściu środki finansowe spełniają rolę zasobu determinującego osiągnięcie zamierzonych celów edukacji, a nie odwrotnie.

Założeniem polityki edukacyjnej Wrocławia jest wykorzystanie kreatywności prawie 250 zespołów oświatowych w szkołach publicznych i ponad 200 prywatnych (załącznik 1). Chodzi o uwolnienie aktywności ponad dziewięcioletniego kapitału pedagogicznego (tabela 1) dla około 100 tys. uczniów (rysunek 1) w obszarze kształcenia, nie tylko w ramach obowiązku szkolnego, ale i prawie dwukrotnie większej populacji wliczając w to obszar wychowania przedszkolnego (12 tys. dzieci) oraz kształcenia ustawicznego zarówno publicznego, jak i niepublicznego.

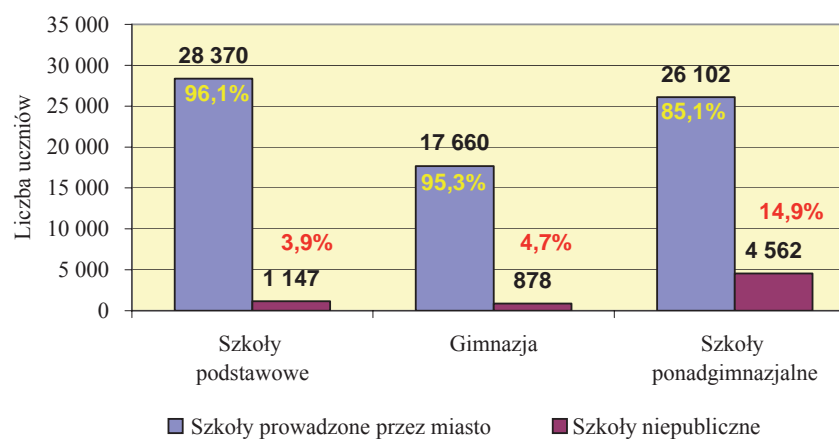
Celem władz Wrocławia, jako jednostki samorządu terytorialnego (jst) jest skuteczne wdrożenie zdecentralizowanego systemu zarządzania edukacją, opartego na jasnych i jednolitych instrumentach organizacyjnych, proceduralnych, finansowych, dających możliwość dyrektorom tworzenia zindywidualizowanych planów rozwoju poszczególnych placówek oświatowych, zgodnie z autonomią dyrektorów i organów prowadzących, wynikającą z aktualnie obowiązującego prawa.

Tabela 1

Struktura nauczycieli według stopnia awansu zawodowego

Stopień awansu	W roku szkolnym 2006/2007	
	Liczba osób	% udział
Nauczyciel stażysta	601	6,53%
Nauczyciel kontraktowy	1 425	15,49%
Nauczyciel mianowany	5 109	55,54%
Nauczyciel dyplomowany	2 029	22,06%
Nauczyciel bez stopnia awansu zawodowego	33	0,36%
Osoba bez stopnia awansu zawodowego zatrudniona na podstawie art. 7 ust. 1a ustawy o systemie oświaty	1	0,01%
RAZEM	9 198	100,00%

Rysunek 1

Liczba uczniów w szkołach jst i niepublicznych w 2007 r.

System zarządzania edukacją wrocławską został oparty na następujących założeniach, a mianowicie:

- 1) koncentracji na sprawach ucznia i dbałości o niego (szkoła przyjazna, bezpieczna);
- 2) dostosowaniu oferty edukacyjnej do wyzwań cywilizacyjnych, gospodarczych w wymiarze lokalnym i globalnym;
- 3) autonomii dyrektora szkoły;
- 4) racjonalizacji organizacji pracy szkoły w kierunku nowoczesnych koncepcji kształcenia i zarządzania;
- 5) jawności, jednoznaczności, stałości zasad podziału budżetu między szkoły.

Powyższe założenia mają na celu rozważne wprowadzenie elementu gry rynkowej w edukacji. Konkurencyjność w edukacji jest dosyć sceptycznie oceniana przez środowiska oświatowe w obawie przed zbyt dużym przesunięciem punktu ciężkości z misji oświaty, pasji nauczycielskiej w kierunku realizacji edukacyjnych usług niematerialnych opartych głównie na efektywności ekonomicznej. Aby jednak te obawy i wątpliwości wykluczyć, samorząd Wrocławia sformułował nadrzędność kierunków rozwoju kapitału ludzkiego, jakim w długim okresie jest wiedza wrocławian, a głównie ich umiejętności pragmatyczne oraz przedsiębiorczość i skłonność do podejmowania ryzyka.

A zatem, na pierwszym etapie rada miejska określiła główne kierunki rozwoju edukacji, w dokumencie „Strategia rozwoju – Wrocław w perspektywie 2020 +”, której rozwinięciem jest uchwała w sprawie polityki oświatowej Wrocławia. W obu dokumentach zawarto cele i kierunkowe obszary rozwoju, a w corocznym uszczegółowieniu „Założeń społeczno-gospodarczych” prezydent zawiera opis taktycznych i operacyjnych działań w kluczowych obszarach, w tym w edukacji. I te trzy dokumenty dotyczące strategii i taktyki determinują istotę konkretnych rozwiązań oświatowych ujętych w aktach prawa miejscowego.

Wdrożenie zdecentralizowanego systemu zarządzania oświatą wrocławską opiera się na dbałości o podwójny wymiar jakości kształcenia, ujmujący zarówno kreatywny wpływ rady miasta i prezydenta na poziom jakości sieci szkół (różne placówki oświatowe), jak i wykorzystujący uwolnioną aktywność nauczycieli, głównie determinującą jakość poszczególnych szkół w sieci.

Przy takim modelu kształtowania polityki oświatowej niezwykle istotne jest ustalenie instrumentów oraz procedur zarządczych w następujących strategicznych obszarach:

- 1) sieci szkół;
- 2) wewnętrznej organizacji szkół;
- 3) wsparcia podmiotów w szkole.

Sieć szkół w dużym mieście to nie tylko odpowiedź na realizację prawa bezpłatnej nauki, to również element polityki społeczno-gospodarczej i to w wymiarze aglomeracyjnym, szerszym niż granice miasta. Przy planowaniu sieci szkół należy zatem uwzględnić:

- stan i strukturę populacji dzieci i młodzieży;
- rozmieszczenie geograficzne (aspekt prawny i środowiskowy);
- aspiracje uczniów i oczekiwania rodziców;
- wymogi i potrzeby lokalnego i unijnego rynku pracy.

Przy budowaniu sieci należy wziąć pod uwagę wymiar aglomeracyjny, gdyż Wrocław działa w oświacie na prawach gminy i powiatu, a zatem w aspekcie szkół ponadgimnazjalnych (25-17% uczniów spoza miasta) oraz oferty szkół specjalnych.

W ten sposób wrocławska oświata realizuje oczekiwania nie tylko lokalne, ale i aglomeracyjne, często również i regionalne. Biorąc pod uwagę najwyższe koszty kształcenia zawodowego i specjalnego oraz większe problemy organizacyjne prowadzenia obu typów szkół, należało odejść od analizy tylko ekonomicznej w krótkim czasie i uwzględnić również potrzeby rynku pracy i program przeciwdziałania marginalizacji młodzieży niepełnosprawnej, co jest silnie sprzężone ze sferą gospodarczą i społeczną w dłuższym okresie.

Przy planowaniu sieci szkół trzeba uwzględnić oferty szkół niepublicznych (rysunek 2). Z roku na rok wzrastają nakłady na edukację niepubliczną (załącznik 1) i nie sposób jej nie traktować jako sektora równoprawnego w edukacji, skoro ma swoich uczniów, a większość szkół – w opinii rodziców – przeszła już weryfikację. Co roku przybywa jubileuszy 5-lecia i 10-lecia funkcjonowania szkół niepublicznych. Ostatnim zadaniem, jakie Wrocław postawił przed edukacją niepubliczną jest prowadzenie szkół międzynarodowych z obowiązującym językiem angielskim i niemieckim, jako oferty dla dzieci inwestorów zagranicznych i rodzin powracających do Wrocławia i na Dolny Śląsk.

Chociaż względy demograficzne pozwalały od 2000 r. na likwidację szkół, to jednak zgodnie z omówionymi założeniami utrzymano kilka małych placówek bądź nawet tworzono nowe. Stąd coroczna analiza i ewolucja sieci szkół charakteryzuje się zarówno likwidacją, przekształceniami i powoływaniem nowych, dotąd niefunkcjonujących w sieci szkół.

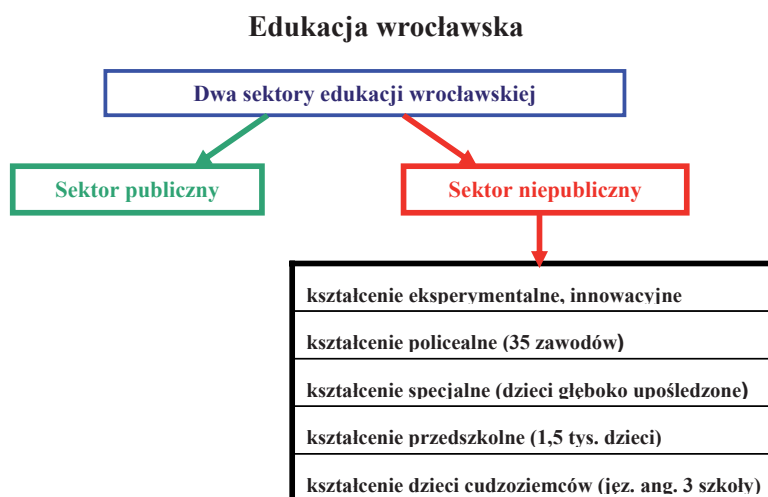
Zanim zostanie poruszona wizja bonu w kontekście wewnętrznej organizacji szkół (drugi podsystem), to jeszcze należy przybliżyć skrótowo specyfikę ostatniego elementu edukacji – wsparcia podmiotów w szkole. Ten trzeci obszar modelu wrocławskiej oświaty zbudowano w koncepcji edukacyjnej jako swoistą tkanę łączną, zapewniającą spójność całego systemu kształcenia. Celem jest integracja poszczególnych progów edukacyjnych zarówno na każdym poziomie kształcenia,

jak i między nimi, począwszy od przedszkolnego, a nawet wczesnoszkolnego, po policealne z implementacją do szkolnictwa wyższego (korelacja celów, treści kształcenia i wymagań do etapu rozwoju emocjonalnego dziecka).

Do tego wrocławskiego modelu zaliczamy:

- 1) identyfikację mocnych i słabych stron uczniów (doradztwo psychologiczno-pedagogiczne, zawodowe);
- 2) doskonalenie nauczycieli;
- 3) system doskonalenia liderów-menedżerów szkół (alternatywa dla dyrektora szkoły);
- 4) wymianę informacji oświatowej z wykorzystaniem IT.

Rysunek 2



Sieć szkół to najistotniejszy element jakości kształcenia, poddany próbie konieczności budowania partnerstwa wewnętrznego (uczniowie, nauczyciele, lider – dyrektor, rodzice) oraz zewnętrznego z partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Z tej współpracy i chęci utrzymania konkurencyjnej pozycji w bogatej sieci szkół Wrocławia dyrektor proponuje ofertę szkoły na następny rok szkolny mając na uwadze oczekiwania najbliższego środowiska, potencjał kadry pedagogicznej, plan rozwoju szkoły, sytuację demograficzną obwodu na tle miasta (załącznik 3). Tak zaakceptowany roczny plan działania placówki na rok szkolny podlega uszczegółowieniu w tzw. arkuszu organizacyjnym według jednolitych zasad. Dla przykładu

zamieszczono wyciąg z wytycznych organizacyjnych dla szkół podstawowych (załącznik 4). Następnie w drugim kroku wyceniany jest plan działania według wytycznych planistycznych (adekwatnie zamieszczono wskaźniki finansowe dla szkół podstawowych (załącznik 5), otrzymując plan finansowy szkoły.

Z zamieszczonych organizacyjnych wytycznych wynika, że to nie liczba uczniów przypadających w klasie na nauczyciela jest wyznacznikiem planowania środków finansowych, ale liczba etatów nauczycielskich przypadających na ucznia, a zatem idea bonu – pieniądź za uczniem jest zachowana co do istoty. Mając jednak na uwadze wielkość szkoły i konieczność utrzymania szkół małych, peryferyjnych lub ważnych z punktu widzenia społecznego, samorząd zróżnicował wskaźniki w różnych typach szkół, biorąc pod uwagę wielkość szkoły, rodzaj klasy: integracyjna, specjalna, sportowa itp. Wskaźnik etatyżacji zapewnia finansowanie procesu kształcenia zgodnie z prawem oświatowym, to co obowiązkowe i to co lokalnie jest wynikiem kreatywności kadry oświatowej. Dyrektor otrzymując określoną liczbę etatów dzieli je na obowiązkowe i pozalekcyjne, a najpierw na te etaty, które są innowacją pedagogiczną lub nowatorską metodą nauczania. A liczebność klasy jest określana przez dyrektora, w ograniczeniu jedynie liczby etatów na szkołę, gdyż środki są zabezpieczone według wyceny tych etatów, ze względu na zróżnicowanie pod kątem awansu, stażu i typu szkoły. Jedynie maksymalna liczebność klas określona jest w uchwale oświatowej: szkoły podstawowe – 28 uczniów, gimnazja – 30 i ponadgimnazjalne – 32. W rzeczywistości w latach 2003–2006 liczby te kształtowały się poniżej, bo odpowiednio: szkoły podstawowe – 24, gimnazja – 27, ponadgimnazjalne – 28 uczniów (załączniki 6-8). To w szkole kadra pedagogiczna zna najlepiej uczniów, własny potencjał, możliwości wsparcia ze strony rodziców i może podjąć optymalną decyzję co do liczebności klas.

Wycena budżetu szkoły następuje według formuły (rysunek 3):

Rysunek 3

Składowe budżetu szkoły

Fundusz płac nauczycieli	Fundusz płac administracji i obsługi	Koszty pozostałe
Wycena limitu etatów pedagogicznych	Wycena limitu etatów administracji i obsługi	Koszty utrzymania nieruchomości (koszty wg faktur) Koszty pomocy dydaktycznych, koszty rzeczowe

Pełny koszt funkcjonowania oświaty wrocławskiej dopiero na tym etapie podlega analizie według źródeł finansowania, a zatem ile środków można otrzymać z subwencji, ile z budżetu miasta, w tym ile ze środków unijnych. Dofinansowanie samorządu do szkół wrocławskich waha się od 37 do 49%. Ale dopłata to świadoma decyzja samorządu o nadrzędności zadań edukacyjnych nad możliwościami finansowania jej z subwencji. Takie podejście potwierdza co roku uchwała budżetowa. Oczywiście byłoby nieskromnie twierdzić, że negocjacje finansowe ze skarbnikiem miasta przebiegają bez dogłębnej analizy kosztów z punktu widzenia ich racjonalizacji w podziale struktury wydatków bieżących i majątkowych. Od 2000 r. równoległe przebiegały procesy racjonalizacji sieci szkół i remontowania, w pierwszej kolejności tych szkół, które mają perspektywę funkcjonowania. Należy przy tym zaznaczyć, że nie wszystkie wiązały się z ograniczeniem liczby miejsc dla dzieci, gdyż w wielu placówkach było zbyt mało dzieci. W zamian, w tym okresie, zwiększono nakłady na kształcenie innowacyjne co do metod i wyposażenia, dając wzrost w wynikach z egzaminów zewnętrznych, a w przeliczeniu na środki finansowe po jednym z najniższych kosztów spośród metropolii polskich (tabela 2).

Tabela 2

Oświatowe nakłady jednostkowe dużych miast w przeliczeniu na punkt egzaminu zewnętrznego

Miasto	Wydatki w zł na ucznia w szkołach podstawowych w 2003 roku	Suma punktów ze sprawdzianu (śr. z lat 2002-2005)	Wydatki w zł na ucznia w 2003r. w stosunku do liczby punktów ze sprawdzianu	Wydatki w zł na ucznia w gimnazjach w 2003 roku	Suma punktów z egzaminu (śr. z lat 2002-2005)	Wydatki w zł na ucznia w 2003r. w stosunku do liczby punktów z egzaminu
			b / c			e / f
a	b	c	d	e	f	g
Białystok	3 710	29,8	124,6	3 350	59,6	56,2
Bydgoszcz	4 024	30,0	134,4	3 204	58,0	55,3
Gdańsk	4 675	30,2	155,1	4 110	59,8	68,7
Katowice	3 801	26,7	142,4	3 800	58,7	64,8
Kraków	3 867	31,3	123,4	3 553	63,5	55,9
Lublin	3 523	30,7	114,8	3 358	61,9	54,3
Łódź	3 384	29,2	115,9	3 314	58,4	56,8
Poznań	4 226	29,8	141,7	4 271	61,1	70,0
Rzeszów	4 391	30,3	145,1	3 422	61,4	55,7
Szczecin	3 967	29,3	135,6	3 594	59,4	60,5
Warszawa	4 758	30,9	154,0	4 718	64,8	72,9
Wrocław	3 762	31,4	119,8	3 635	62,7	58,0

Źródło: Unia Metropolii Polskich.

Zdecentralizowany model wrocławskiej oświaty jeszcze nie działa idealnie. Kadra w szkołach też musi przejść jeszcze intensywne szkolenia, powinna też nastąpić zmiana systemu płacowego nauczycieli i administracji.

Reasumując: dopiero w tym miejscu można się odnieść do głównego problemu – idei bonu oświatowego. Przy takim zdecentralizowanym systemie zarządzania, jakim jest edukacja we Wrocławiu, bon „idący za uczniem” może przyjąć jedynie wymiar lokalny. Nie jest możliwe zaprojektowanie takiego systemu (formuły) alokacji środków na poziomie centrum, aby wynikał z faktycznych kosztów funkcjonowania. Albowiem w oświacie brakuje kosztów tzw. urzędowych mających „postać” cen maksymalnych, a i wskaźniki ilościowe, jak np.: koszty energii, są wynikiem stanu technicznego i dbałości o jej racjonalizację. Formuły podziału według faktycznych kosztów są zatem możliwe jedynie na poziomie jst., zresztą tam, gdzie leży odpowiedzialność za wykonanie zadań oświatowych. Nawet jeśli zostałyby wdrożone standardy edukacyjne, to istnieje zagrożenie unifikacji polityki oświatowej w każdym samorządzie. Będą takie gminy, którym zostaną środki z subwencji, jak i takie, którym zabraknie subwencji, wszak standard będzie się opierał na uśrednionych kosztach ponoszonych przez samorzady. I choć konstytucyjnie zapewniona jest realizacja bezpłatnej nauki, to jednak nie jest ona bezkosztowa, a za jej jakością i tak mieszkańcy głosują w wyborach samorządowych.

Myśląc o modelu bonu z punktu widzenia centrum, należałoby go zdefiniować raczej jako udział państwa w finansowaniu zadań o charakterze „wyzwań narodowych”. Główny ciężar bonu oświatowego należałoby przesunąć na poziom samorządowy i byłby to wówczas bon samorządowy (rysunek 4).

Rysunek 4

Struktura bonu oświatowego

BON RZ A D O W Y	Bon narodowy – cele strategiczne polityki oświatowej	30 %
	Bon spójności regionalnej	fundusze unijne
BON S A M O RZ A D O W Y	Bon rządowy za uczniem	
	Bon lokalny – dofinansowanie wynikające ze specyfiki lokalnego samorządu	70 % CIT, PIT, VAT fundusze unijne

Proponowana definicja i struktura bonu ma sens przy założeniu, że istotą samorządu jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców konkretnego samorządu w społeczeństwie obywatelskim, z dochodów tworzonych w głównej mierze przez nich samych. A zatem model polityki oświatowej i jej finansowanie wynikałby z wykorzystania sprzężenia zwrotnego pomiędzy jakością kapitału ludzkiego i lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych do jego wykorzystania. Tylko w takim wypadku możliwe jest odejście od przeregulowanego prawa oświatowego w kierunku prawa miejscowego, wyzwalając kreatywność kapitału ludzkiego danej gminy, powiatu czy wreszcie regionu.

W tej koncepcji źródła finansowania (rysunek 5) bonu należy rozpatrywać na poziomie centrum i samorządu.

Rysunek 5

Źródła finansowania bonu oświatowego

bon rządowy + bon spójności regionalnej	budżet państwa programy celowe – fundusze unijne
+ bon samorządowy (budżet lokalny + regionalne fundusze unijne)	

Bon rządowy finansowany może być z budżetu państwa lub/i funduszy unijnych i naliczony według formuł wyceny rynkowej usług niematerialnych – edukacyjnych. Bon samorządowy powinien zostać zasilony przez zwiększony udział w zasobności (wartość dodana dobrej edukacji) samorządu, a więc udział w podatkach bezpośrednich i pośrednich. Różnice regionalne mogą być wyrównywane przez część bonu tzw. spójności międzyregionalnej – na poziomie centrum, lub/i regionalnej – na poziomie samorządu województwa (rysunek 4). Na poziomie regionalnym bardziej znane są zarówno potrzeby, jak i możliwości poszczególnych gmin w regionie, wszak zadaniem sejmiku jest zabezpieczenie zrównoważonego rozwoju przez dyspozycję środków w budżecie województwa.

Mając na uwadze wielkość środków unijnych zaprogramowanych na lata 2007–2013 oraz okres dobrej koniunktury gospodarczej, subsydiarność samorządu jako nowe podejście do bonu wydaje się być realnym i skutecznym rozwiązaniem dla wyzwolenia aktywności oraz kreatywności lokalnych społeczności.

**Informacja o szkołach i placówkach niepublicznych dotowanych
przez Miasto Wrocław w latach 2005–2007**

Nazwa	Liczba dotowanych szkół			Średnia miesięczna liczba uczniów			Wydatki na dotacje podmiotowe		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007 plan
Szkoły podstawowe	15	15	16	1 028	1 051	1 147	2 995 800	3 501 480	3 973 000
Gimnazja	15	15	17	861	860	878	2 909 114	3 269 501	3 615 000
Licea ogólnokształcące	40	50	47	2 999	3 539	3 636	5 406 031	6 756 415	6 984 000
Licea profilowane	2	2	2	233	271	260	436 356	561 495	743 000
Licea technika, zasadnicze szkoły zawodowe	16	12	14	1 101	691	666	3 507 327	3 482 099	4 037 000
Szkoły policealne	127	115	94	7 868	8 017	8 516	10 960 811	12 172 740	13 405 852
Razem szkoły	215	209	190	14 060	14 429	15 103	26 215 439	29 743 730	32 757 852
Przedszkola	13	15	16	1087	1 268	1 424	4 930 632	6 299 830	7 624 000
Specjalne ośrodki wychowawcze	2	2	2	65	64	69	1 244 592	1 228 032	1 464 000
Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	1	1	1	103	122	126	1 984 272	2 347 332	2 909 000
Ośrodki rehabilitacyjno-edukacyjne	1	1	1	51	52	54	847 008	916 047	1 645 000
Bursy i internaty	3	3	3	374	362	360	1 991 340	2 168 654	2 380 000
Domy kultury	1						3 442		
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne	1	1	2				17 654	16 133	44 000
Razem pozostałe placówki	22	23	25	1660	1868	2 033	11 018 940	12 976 028	16 066 000
Łączna kwota wydatków na dotacje podmiotowe							37 234 379	42 719 758	48 823 852

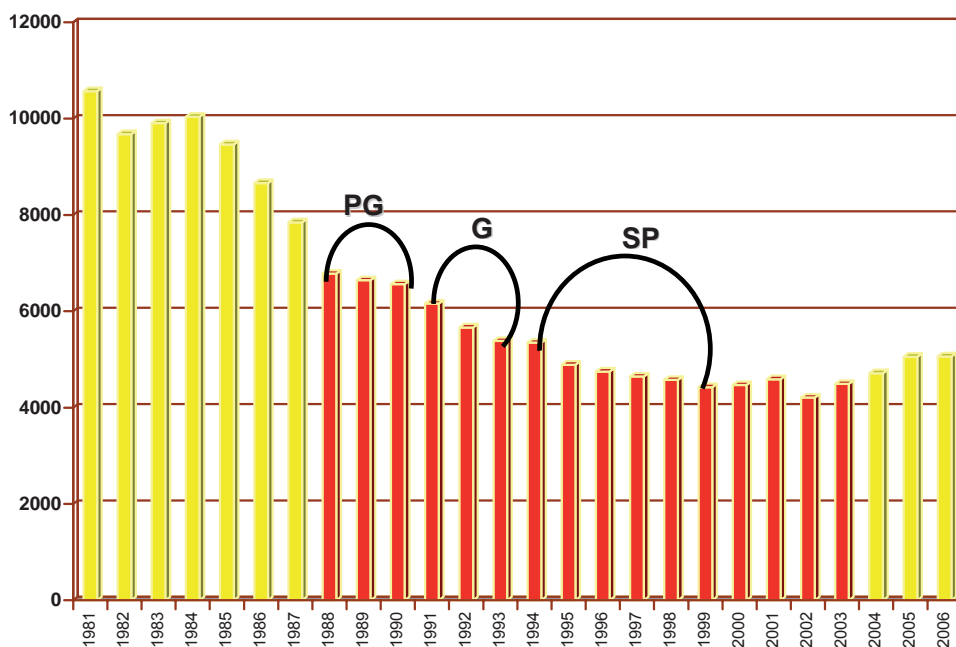
Załącznik 2

Zestawienie budżetu oświaty, w tym subwencji oświatowej za lata 2001–2007

Lata	Subwencja oświatowa	Budżet bez inwestycji	W tym wynagrodzenia	% subwencji w budżecie
2001	317 012 570	506 071 585		62,64
2002	291 837 552	500 493 033		58,31
2003	308 877 633	505 210 841	260 547 437	61,14
2004	317 939 006	521 969 922	346 860 326	60,91
2005	318 161 950	532 491 700	353 042 700	59,75
2006	325 473 093	573 502 836	386 278 462	56,75
plan 2007	337 291 995	607 834 322	393 511 283	55,49

Załącznik 3

Demografia Wrocławia



Wskaźniki etatyzacji dla szkół podstawowych

I. Zatrudnianie pracowników pedagogicznych ($L = L_p + L_d$)

Szkole przysługuje **limit etatów pedagogicznych zależny od liczby uczniów - L_p**

Limit ten określa tygodniową (średnioroczną) liczbę etatów pedagogicznych obejmujących:

- zajęcia lekcyjne (bez zajęć praktycznej nauki zawodu),
- zajęcia nielekcyjne – tzw. etaty wsparcia, np. bibliotekarz, pedagog, psycholog, logopeda,
- zniżkę godzin nauczycieli funkcyjnych,
- zajęcia pozalekcyjne,
- indywidualny tok nauczania.

Limit etatów pedagogicznych (L_p) = wskaźnik * liczba uczniów

Wskaźnik dla oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (bez względu na wielkość szkoły)

Etap edukacyjny	Ilość etatów na ucznia (wskaźnik podstawowy)	Ilość etatów na ucznia w oddziale sportowym	Ilość etatów na ucznia w oddziale terapeutycznym	Ilość etatów na ucznia w oddziale integracyjnym
Zerowy (klasy „0”)	0,057	-	-	0,133

W szkołach o liczbie uczniów do 260 (nie licząc dzieci sześciolletnich)

Etap edukacyjny	Ilość etatów na ucznia (wskaźnik podstawowy)	Ilość etatów na ucznia w oddziale sportowym	Ilość etatów na ucznia w oddziale terapeutycznym	Ilość etatów na ucznia w oddziale integracyjnym
I etap (klasy I – III)	0,091	-	0,255	0,177
II etap (klasy IV – VI)	0,122	0,167 (pływanie) 0,147 (pozost.dyscypl.)	0,333	0,216

W szkołach o liczbie uczniów do 261 do 450 (nie licząc dzieci sześcioletnich)

Etap edukacyjny	Ilość etatów na ucznia (wskaźnik podstawowy)	Ilość etatów na ucznia w oddziale sportowym	Ilość etatów na ucznia w oddziale terapeutycznym	Ilość etatów na ucznia w oddziale integracyjnym
I etap (klasy I – III)	0,080	-	0,228	0,164
II etap (klasy IV – VI)	0,103	0,153 (pływanie) 0,133 (pozost.dyscypl.)	0,291	0,195

W szkołach o liczbie uczniów do 451 do 700 (nie licząc dzieci sześcioletnich)

Etap edukacyjny	Ilość etatów na ucznia (wskaźnik podstawowy)	Ilość etatów na ucznia w oddziale sportowym	Ilość etatów na ucznia w oddziale terapeutycznym	Ilość etatów na ucznia w oddziale integracyjnym
I etap (klasy I – III)	0,077	-	0,219	0,159
II etap (klasy IV – VI)	0,100	0,152 (pływanie) 0,132 (pozost.dyscypl.)	0,288	0,193

W szkołach o liczbie uczniów powyżej 700 (nie licząc dzieci sześcioletnich)

Etap edukacyjny	Ilość etatów na ucznia (wskaźnik podstawowy)	Ilość etatów na ucznia w oddziale sportowym	Ilość etatów na ucznia w oddziale terapeutycznym	Ilość etatów na ucznia w oddziale integracyjnym
I etap (klasy I – III)	0,072	-	0,213	0,156
II etap (klasy IV – VI)	0,092	0,147 (pływanie) 0,127 (pozost.dyscypl.)	0,273	0,186

Dodatkowe etaty pedagogiczne - Ld

- etaty niżek nauczycieli doradców,
- etaty nauczycieli oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych,
- etaty nauczania indywidualnego,
- etaty nauczycieli przebywających na urloпах dla poratowania zdrowia,
- etaty nauczycieli w stanie nieczynnym,

- etaty dodatkowe wynikające z zatwierdzonych innowacji pedagogicznych,
- etaty nauczycieli realizujących zajęcia na rzecz uczniów innych placówek (np. realizacja zajęć na basenie uczniów innych szkół, biblioteka wspólna dla kilku placówek),
 - etaty zajęć realizowanych na specjalne zlecenie organu prowadzącego (np. godziny zajęć religii innej niż katolicka realizowane dla uczniów z wielu szkół, języków mniejszości narodowej, itp.).

II. Zatrudnianie pracowników niebędących nauczycielami $A+O=La + D$

Limit etatów pracowników niebędących nauczycielami (La) = limit etatów pedagogicznych (Lp) * 0,235

Limit ten określa liczbę etatów pracowników niebędących nauczycielami obejmujących:

- pracowników administracji,
- pracowników obsługi (z wyłączeniem palaczy) – z uwzględnieniem firm sprzątających, ochroniarskich, monitoringu i innych,
- pracowników, którym powierzono dodatkowe czynności związane z wykonywaniem zadań służby bhp lub administrowaniem sieci komputerowej, zgodnie z Kodeksem Pracy.

Dodatkowe etaty administracji i obsługi (D):

- placówki z własną obsługą finansowo-księgową - 1 etat na 400 uczniów + 0,002 etatu - na każdego ucznia powyżej 400,
- szkoły prowadzące własne kotłownie - etaty palaczy wg indywidualnych ustaleń z organem prowadzącym,
- szkoły prowadzące kuchnię – w zależności od ilości wydawanych posiłków,
- etaty pracowników niebędących nauczycielami oddelegowanych do pracy w związkach zawodowych,
 - w przypadku dodatkowych uwarunkowań wynikających ze specyfiki placówki – wg indywidualnych ustaleń z organem prowadzącym.

Opis wskaźników finansowych dla szkół podstawowych

Materiały planistyczne należy opracować przyjmując:

I Wynagrodzenia osobowe

- Zatrudnienie nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi zgodnie z zatwierdzonym arkuszem organizacyjnym na rok szkolny 2007/2008, **z uwzględnieniem aneksów do arkuszy oraz przyznanych godzin nauczania indywidualnego.** Nauczanie indywidualne w programie PABS przypisujemy do zadania 05- zmienne elementy nauczania i wychowania .
- Aktualne wynagrodzenie i stopień awansu zawodowego nauczycieli,
- Aktualne wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi zgodne z zawartymi umowami o pracę,
- Należne do wypłacenia w 2008 r. nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalne, ekwiwalenty za urlop,
- Godziny zastępstw doraźnych zgodnie z parametrami do programu PABS-3,0% od wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli.

II Wydatki rzeczowe

Przy sporządzaniu projektu na 2008 r. obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14.06.2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 107 poz. 726)

- Wydatki bieżące zgodnie z podanymi poniżej wytycznymi:
 - **§ 3020-** zakup lub ekwiwalent za odzież roboczą oraz ekwiwalent za pranie odzieży należy podać zgodnie z regulaminem zatwierdzonym w jednostce (należną kwotę wpisać w programie PABS przy danej osobie),
 - **§ 4140-** PFRON- wg potrzeb jednostki (wskaźniki do wyliczenia podane są w parametrach do programu PABS) – konieczne jest każdorazowe przeliczanie wskaźnika w przypadku zatrudniania nowych pracowników oraz przyjmowania nowych uczniów,
 - **§ 4210 – zakup materiałów i wyposażenia** – przyznano kwotę **400 PLN** na oddział rocznie do rozdysponowania na poszczególne tytuły wydatków, proszę zwrócić uwagę na prawidłowe przypisywanie planowanych wydatków do zadań budżetowych,
 - **§ 4740-zakup materiałów papierniczych do sprzętu drukarskiego i urządzeń kserograficznych.** Przyznano kwotę **100 PLN** na oddział rocznie. Wydatek należy przypisać do zadania 01- nauczanie i wychowanie i/lub zadania P1- utrzymanie administracji i/lub zadania 03- klasy „0”,

▪ **§ 4750-zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji.**

Przyznano kwotę **200 PLN** na oddział rocznie. Wydatek należy przypisać do zadania 01- nauczanie i wychowanie i/ lub zadania P1- utrzymanie administracji. W tym paragrafie należy zaplanować m.in. wydatki na tusze i tonery do drukarek, aktualizacje programów komputerowych. Dodatkowo w załączniku WE dołączonym do pisma należy podać informacje o planowanych aktualizacjach programów komputerowych.

Proszę zwrócić uwagę na prawidłowe przypisywanie planowanych wydatków do zadań budżetowych. Poniżej podaję niektóre wydatki w paragrafie 4210, które we wszystkich jednostkach winny być przypisane w jednakowy sposób do poszczególnych zadań:

- ❖ wydatek- zakup wyposażenia (dla administracji i obsługi) należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji i/lub zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą, zadania P-3- stołówka
- ❖ wydatek -zakup paliwa (innych materiałów związanych z pojazdem) należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą,
- ❖ wydatek- zakup materiałów do celów dydaktycznych należy przypisać do zadania 01- nauczanie i wychowanie, zadania 03- klasy „0”, zadania P3- świetlica szkolna,
- ❖ wydatek- zakup środków czystości należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą i/lub zadania P-3- stołówka oraz zadania 03- klasy „0”,
- ❖ wydatek -artykuły administracyjno-biurowe, prasa należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji i/lub zadania P-3- stołówka i/lub zadania 03- klasy „0”,
- ❖ wydatek- doposażenie innych pomieszczeń szkolnych należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą i/ lub zadania P-3- stołówka,
- ❖ wydatek – materiały dla konserwatora należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą,
- ❖ wydatek – zakup sprzętu ppoż. należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą,
- ❖ wydatek- zakup świadectw, legitymacji, dzienników i innych druków należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji,
- ❖ wydatek-doposażenie sal lekcyjnych należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą, zadania 03- klasy „0”,
- ❖ wydatek materiały do prac remontowych i naprawczych należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą i/lub zadania P-3- stołówka,

- ❖ wydatek- zakup tonerów i tuszy tylko do kserokopiarek należy przypisać do zadania 01- nauczanie i wychowanie i/lub zadania P1- utrzymanie administracji,
 - ❖ wydatek –zakup materiałów(basen) należy przypisać do zadania P2- utrzymanie budynku wraz z obsługą,
 - § 4170 umowy zlecenia, umowy o dzieło – należy podać tylko te, które wynikają z zawartych umów BHP na rok szkolny 2007/2008. Dodatkowo w załączniku WE dołączonym do pisma należy podać, czy będą płacone pochodne od umowy zlecenia, umowy o dzieło i w jakiej wysokości (paragrafy 4110-510 i 4120-530),
 - § 4230 – zakup leków i materiałów medycznych – przyznano kwotę 300 PLN rocznie,
 - § 4240 – pomoce dydaktyczne – przyznano kwotę 10 PLN na ucznia rocznie (ilość uczniów wg arkusza organizacyjnego),
 - § 4260- media – podać zużycie za 2005 r., zaktualizowane zużycie za 2006 r. oraz przewidywane wykonanie zużycia do końca 2007 r. wg aktualnych cen. Należy pamiętać aby wybrać okres, za który dostępne są dane.
- W przypadku zespołów zużycie należy dzielić między poszczególne rozdziały budżetowe proporcjonalnie do ilości oddziałów. Konieczne jest pomniejszenie w budżecie podstawowym planowanych środków na media o środki zaplanowane w dochodach własnych.
- § 4270-002- pozostałe usługi remontowe – zaplanować środki tylko na przeglądy techniczne i konserwacje urządzeń wynikające z zawartych umów. Dodatkowo w załączniku WE dołączonym do pisma podać nazwę, termin oraz kwotę przypisaną do danego przeglądu bądź konserwacji. Wydatki w tym paragrafie należy przypisać do zadania P2-utrzymanie budynku wraz z obsługą i/lub zadania P3- stołówka szkolna,
 - § 4280-zakup usług zdrowotnych- należy zaplanować środki na okresowe badania lekarskie i aktualizację książeczek wg potrzeb jednostki, proszę zwrócić uwagę na prawidłowe przypisywanie planowanych wydatków do zadań budżetowych,
 - § 4300-999 -zakup usług pozostałych – należy podać wszystkie usługi wynikające z zawartych umów. **Także w tym paragrafie należy ująć wydatki zaplanowane na opłaty za odprowadzanie ścieków.** Kwoty na pozostałe wydatki niewynikające z zawartych umów zostaną zaplanowane przez Wydział Edukacji.

Poniżej podaję niektóre wydatki w tym paragrafie, które we wszystkich jednostkach winny być przypisane w jednakowy sposób do poszczególnych zadań:

- ❖ wydatek- opłaty za usługi pocztowe należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji,- planuje WE
- ❖ wydatek-usługi dotyczące przeglądów samochodów należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji,
 - § 4350-opłaty za dostęp do sieci Internet- należy podać kwoty wynikające z aktualnie zawartych umów. Wydatek należy przypisać do zadania 01- nauczanie i wychowanie i zadania P1- utrzymanie administracji,
 - § 4360-opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej- planujemy tylko w przypadku uzyskanej zgody z Wydziału Edukacji. Wydatek należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji,
 - § 4370-opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacji telefonii stacjonarnej- na rozmowy telefoniczne przyznano kwotę **30 PLN** na oddział, na miesiąc. Wydatek należy przypisać do zadania P1- utrzymanie administracji,
 - § 4430- różne opłaty i składki- podają tylko te jednostki, które mają taki wydatek. Dodatkowo w załączniku WE dołączonym do pisma należy podać czego dotyczy wydatek oraz termin zapłaty, proszę zwrócić uwagę na prawidłowe przypisywanie planowanych wydatków do zadań budżetowych,
 - § 4410- przyznano kwotę **1.080 PLN** rocznie na placówkę,
 - **Wydatków w paragrafie 4420 nie planujemy.**
 - § 4700- szkolenia i kursy – planujemy wydatki na szkolenia wynikające z zawartych umów. Dodatkowo w załączniku WE dołączonym do pisma należy podać informacje o planowanych szkoleniach.
 - W szkołach, w których prowadzona jest **zerówka** należy zaplanować wydatki rzeczowe zgodnie z przyznanymi limitami (paragraf 4210, 4240), natomiast pozostałe paragrafy na poziomie roku 2007. Należy odznaczyć w programie PABS bezpośrednio zadanie 03 – klasy „0” i wszystkie wydatki realizowane w zerówkach przypisać do tego zadania – dotyczy to zarówno wynagrodzeń osobowych, jak i wydatków rzeczowych.
 - W szkołach, w których prowadzona jest **świetlica i stolówka**, należy zaplanować wydatki rzeczowe na poziomie roku 2007. Należy odznaczyć w programie PABS zadanie pośrednie P3 i wszystkie wydatki realizowane w świetlicy i stolówce przypisać do tego zadania.

**Liczebność oddziału i struktura uczniów szkół podstawowych
w oświacie Wrocławia w okresie 2003–2006**

Szkoła podstawowa	2003/2004			2004/2005		
	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale
Klasa „0”	1 157	47	24,6	1 750	75	23,3
Klasa I	4 765	194	24,6	4 548	189	24,1
Klasa II	4 871	200	24,4	4 670	194	24,1
Klasa III	5 258	215	24,5	4 844	202	24,0
Klasa IV	5 360	213	25,2	5 269	217	24,3
Klasa V	5 576	228	24,5	5 311	214	24,8
Klasa VI	6 074	245	24,8	5 513	228	24,2
Razem	33 061	1 342	24,6	31 905	1 319	24,2

Szkoła podstawowa	2005/2006			2006/2007		
	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale
Klasa „0”	2 041	84	24,3	1 998	90	22,2
Klasa I	4 500	186	24,2	4 228	175	24,2
Klasa II	4 516	190	23,8	4 412	190	23,2
Klasa III	4 666	195	23,9	4 483	192	23,3
Klasa IV	4 875	200	24,4	4 653	193	24,1
Klasa V	5 223	218	24,0	4 807	200	24,0
Klasa VI	5 366	214	25,1	5 185	218	23,8
Razem	31 187	1 287	24,2	29 766	1 258	23,7

Załącznik 7

**Liczebność oddziału i struktura uczniów gimnazjów dla młodzieży
w oświacie Wrocławia w okresie 2003–2006**

Typ placówki	Rok szkolny 2003/2004			Rok szkolny 2004/2005		
	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale
Gimnazja	709	19 407	27,4	695	18 984	27,3

Typ placówki	Rok szkolny 2005/2006			Rok szkolny 2006/2007		
	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale
Gimnazja	663	17 930	27,0	615	16 680	27,1

**Liczebność oddziału i struktura uczniów gimnazjów dla młodzieży
w oświacie Wrocławia w okresie 2005–2006 (w podziale na klasy)**

Gimnazjum	Rok szkolny 2005/2006			Rok szkolny 2006/2007		
	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale	Liczba uczniów	Liczba oddziałów	Średnia w oddziale
Klasa I	5 599	204	27,4	5 323	192	27,7
Klasa II	6 029	221	27,3	5 510	202	27,3
Klasa III	6 302	238	26,5	5 847	221	26,5
Razem	17 930	663	27,0	16 680	615	27,1

**Liczebność oddziału i struktura uczniów szkół ponadgimnazjalnych
w oświacie Wrocławia w okresie 2003–2006 – szkoły dla młodzieży**

Typ placówki	Rok szkolny 2003/2004			Rok szkolny 2004/2005		
	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale
LO	490	15 431	31,5	449	14 598	32,5
Licea profilowane	374	10 395	27,8	344	9 473	27,5
Szkoły zawodowe	95	2 814	29,6	112	3 040	27,1
Szkoły artystyczne	10	236	23,6	11	247	22,5
Razem	969	28 876	29,8	916	27 358	29,9

Typ placówki	Rok szkolny 2005/2006			Rok szkolny 2006/2007		
	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Średnia w oddziale
LO	449	14 028	31,2	452	14 009	31,0
Licea profilowane	269	7 457	27,7	267	7 141	26,7
Szkoły zawodowe	136	3 560	26,2	121	3 074	25,4
Szkoły artystyczne	10	225	22,5	11	240	21,8
Razem	864	25 270	29,2	851	24 464	28,7



Bożena Nowaszczuk
doradca prawny
w Departamencie Administracji Publicznej NIK

KONTROLE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2003 r. w 68 jednostkach samorządu terytorialnego (jst), Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Finansów kontrolę w zakresie **finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego**. Ustalono, że subwencja oświatowa przekazana samorządom pokrywała 89,7% kosztów zadań oświatowych realizowanych przez objęte kontrolą gminy i 98% kosztów zadań oświatowych realizowanych przez powiaty. Kontrola wykazała jednak, że co trzecia badana gmina wydała na realizację zadań oświatowych mniejsze kwoty niż otrzymała z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej i dotacji na te zadania. Jednocześnie w ok. 16% kontrolowanych jednostek wydatki na oświatę były wyższe o ponad 20% od łącznej kwoty otrzymanych przez nie subwencji oświatowej i dotacji. Średni koszt kształcenia jednego ucznia w 2002 r. w gminach wyniósł 4521 zł rocznie (od 3120 zł do 7630 zł), w powiatach 3749 zł (od 2654 zł do 7586 zł). Zasadniczy wpływ na zróżnicowane wysokości kosztów kształcenia miały: liczebność uczniów w oddziałach, struktura zatrudnienia oraz wynagrodzenie nauczycieli. W obowiązującym w 2002 r. algorytmie podziału subwencji oświatowej brakowało korelacji pomiędzy nakładami na realizację zadań oświatowych (wysokością subwencji) a ich rzeczywistymi kosztami.

Ponadto ustalono, że w 14,7% objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego nie dysponowano dokumentami, na podstawie których można byłoby dokonać weryfikacji danych liczbowych przyjętych przez ministerstwo do wyliczenia wysokości subwencji dla tych jednostek. Nieprawidłowości związane z weryfikowaniem sprawozdawczości statystycznej dotyczyły: niezgodności pomiędzy danymi

zawartymi w sprawozdaniach GUS, sporządzanymi przez jednostki oświatowe a danymi przyjętymi przez MEN do wyliczenia kwoty subwencji oświatowej dla 27,9% kontrolowanych jednostek samorządowych.

2. W 2006 r. NIK przeprowadziła w 19 jednostkach (11 szkołach, 2 ośrodkach szkolno-wychowawczych, 6 jednostkach samorządu terytorialnego) kontrolę **prawidłowości sporządzania przez szkoły sprawozdań będących podstawą do naliczania części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (K/06/002)**. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2004–2005.

Izba negatywnie oceniła rzetelność sporządzania sprawozdań statystycznych w 4 spośród 13 skontrolowanych szkół i placówek (30,8%). Zamieszczanie w sprawozdaniach tych jednostek danych niezgodnych z wymaganą przepisami dokumentacją źródłową spowodowało uzyskanie przez prowadzące je organy (gminę i powiaty) nienależnych środków części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej wysokości 1 838 210,04 zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem rzetelności, oceniła również zaniechanie przez jst kontroli prawidłowości ujmowania przez szkoły w sprawozdaniach statystycznych danych służących naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej. Ograniczenie działań jst do żądania od szkół kopii sprawozdań przekazywanych do urzędów statystycznych, w ocenie NIK, było niewystarczające. Niedostateczny był również stopień realizacji, przez jedno z dwóch skontrolowanych w tym zakresie starostw, wniosków po kontroli, przeprowadzonej w 2003 r., dotyczącej finansowania zadań oświatowych. NIK pozytywnie oceniła terminowość przekazywania przez szkoły sprawozdań do urzędów statystycznych i do organów prowadzących szkoły.

NIK pozytywnie oceniła sporządzanie sprawozdań o stanie zatrudnienia nauczycieli i ich kwalifikacjach (EN-3) w odniesieniu do większości (92,3%) skontrolowanych jednostek. W 12 jednostkach sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo; dane o liczbie nauczycieli i ich kwalifikacjach odpowiadały stanowi faktycznemu. W jednej szkole stwierdzono, że osoba sporządzająca sprawozdania podawała w nich nierzetelne dane o liczbie nauczycieli mianowanych, kontraktowych oraz o liczbie godzin ponadwymiarowych.

3. W 2005 r. NIK przeprowadziła kontrolę w zakresie **organizacji i finansowania szkolnictwa ponadgimnazjalnego (P/05/077)**. Kontrola została przeprowadzona w 48 jednostkach – w Ministerstwie Edukacji i Nauki i w 47 jednostkach samorządu terytorialnego (21 powiatach i 26 gminach). Badaniami kontrolnymi objęto lata szkolne 2002/2003 i 2005/2006.

Stwierdzone istotne nieprawidłowości dotyczyły: nieprawidłowej organizacji i niepełnego finansowania części szkół prowadzonych przez powiaty, niezadawalających efektów pracy dydaktycznej w liceach profilowanych i zasadniczych

szkołach zawodowych oraz niedostatecznego nadzoru ze strony organów prowadzących szkoły i kuratorów oświaty, a także niedostatecznej kontroli ze strony gmin w zakresie spełniania obowiązku nauki przez młodzież w wieku 16-18 lat.

Stwierdzono, że organizacja pracy dydaktycznej w szkołach ponadgimnazjalnych oraz jej finansowanie przez powiaty, nie zawsze były prowadzone w sposób zgodny z obowiązującymi wymogami. Około 10% szkół, ze względu na brak naboru w warunkach niżu demograficznego, podjęło działalność dydaktyczną z opóźnieniem, a 5% szkół nie podjęło działalności i zostało zlikwidowane (dotyczyło to głównie liceów profilowanych i zasadniczych szkół zawodowych). W 6 powiatach (28,6%) wskutek braku środków finansowych lub braku nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach nie były przestrzegane obowiązujące wymagania w zakresie podziału na grupy, a w 11 powiatach (52,4%) wprowadzano działania oszczędnościowe, m.in. polegające na zaleceniu dyrektorom szkół, aby liczebność klas wynosiła 34-35 uczniów (przyjęta – jako optymalna liczba – 25 uczniów) oraz ograniczeniu zakupu pomocy dydaktycznych. W 14 powiatach (66,7%) nie finansowano podległym szkołom ponadgimnazjalnym żadnych zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych, bądź finansowano te zajęcia w bardzo ograniczonym zakresie. W 2002 r. w budżetach 5 powiatów (23,8%), mimo obowiązku wynikającego z ustawy – Karta Nauczyciela, nie wyodrębniono środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, a w 5 powiatach (23,8%) wielkość wyodrębnionych środków była niższa od normy określonej w wyżej wymienionej ustawie. W 10 powiatach (47,6%) stwierdzono nieprawidłowości w gospodarowaniu wyodrębnionymi środkami.

Wyniki zewnętrznych egzaminów (tj. egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe) wskazują na niskie efekty pracy dydaktycznej części szkół ponadgimnazjalnych, zwłaszcza liceów profilowanych i zasadniczych szkół zawodowych. W roku szkolnym 2004/2005 egzaminu maturalnego w skontrolowanych liceach ogólnokształcących nie zdało 7,2% absolwentów przystępujących do tego egzaminu, a w liceach profilowanych – 28,8%. W skali kraju w 2005 r. w liceach ogólnokształcących egzaminu maturalnego nie zdało 7,5%, a w liceach profilowanych – 32,9% (natomiast w 2006 r. odpowiednio 10,4% i 38%). Egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe w latach szkolnych od 2003/2004 do 2004/2005 nie zdało (odpowiednio) 30,1% i 32,1% osób przystępujących do tego egzaminu (absolwentów zasadniczych szkół zawodowych), co świadczy o niedostatkach w procesie kształcenia zawodowego uczniów tych szkół.

4. Kontrola w zakresie kontroli organizacji oraz finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli przeprowadzona została przez NIK w drugiej połowie 2003 r., dotyczyła lat 2001–2003 i objęła 59 podmiotów, tj.: Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, 7 kuratoriów oświaty, 35 jednostek

samorządu terytorialnego (7 województw samorządowych, 28 powiatów i gmin) oraz 16 placówek doskonalenia nauczycieli (2 centralne podległe MENiS i 14 wojewódzkich, w tym 1 filialną, podległych samorządom wojewódzkim).

Kontrola wykazała nieprawidłowości w organizacji kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, polegające w szczególności na braku rzetelnego rozpoznawania potrzeb szkoleniowych przez ponad połowę kuratoriów oświaty (4 z 7 skontrolowanych), a także przez znaczną część skontrolowanych wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli (blisko 31%) i jednostek samorządu terytorialnego (40%). W jednostkach samorządu terytorialnego jedną z głównych przyczyn niepełnego rozpoznania tych potrzeb było niewykonanie (lub niepełne wykonanie) przez dyrektorów części podległych szkół i placówek oświatowych obowiązku opracowania wieloletniego planu doskonalenia zawodowego nauczycieli. Stwierdzono brak należytego współdziałania pomiędzy kuratorami oświaty i urzędami marszałkowskimi przy ustalaniu planów pracy wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli. Skutkiem tych nieprawidłowości była nadmierna koncentracja działalności szkoleniowej wojewódzkich placówek doskonalenia nauczycieli na realizacji zadań dodatkowych, całkowicie lub częściowo odpłatnych dla uczestników, kosztem zadań obowiązkowych, określonych przepisami ustawy o systemie oświaty. W 9 spośród 13 skontrolowanych placówek odpłatna działalność szkoleniowa dotyczyła więcej niż 50% ogółu zorganizowanych w roku szkolnym form kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, zaś w skrajnych wypadkach wskaźnik ten kształtował się powyżej 70%.

W ocenie NIK niezadowalający był nadzór pedagogiczny sprawowany przez ministra edukacji narodowej i sportu nad centralnymi placówkami doskonalenia nauczycieli oraz przez kuratorów oświaty nad pozostałymi publicznymi i niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli, zwłaszcza w zakresie mierzenia jakości pracy tych placówek (brak znaczącego postępu prac w tym zakresie stwierdzono zarówno w MENiS, jak i w 6 spośród 7 skontrolowanych kuratoriów oświaty). Wprowadzenie od 1 stycznia 2002 r. nowych zasad finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, określonych przepisami ustawy – Karta Nauczyciela, polegających m.in. na wyodrębnieniu w budżetach organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe środków na dofinansowanie tej działalności w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, spowodowało widoczne zmiany w strukturze wydatków budżetowych kierowanych na realizację wyżej wymienionych zadań. W 2002 r. w skali kraju odnotowano – w porównaniu z rokiem poprzednim – zwiększenie tych wydatków o ponad 27%, w tym wzrost o 88% wydatków z budżetów jednostek samorządowych (w grupie podmiotów skontrolowanych o ponad 20%) oraz obniżenie o ponad 36% wydatków

z budżetów jednostek administracji rządowej (w grupie podmiotów objętych kontrolą o blisko 40%). Ustalono przy tym, że część wydatków na finansowanie doksztalania i doskonalenia zawodowego nauczycieli (np. w skontrolowanych powiatach i gminach ponad 32% ogółu wydatków poniesionych w 2002 r.) nie była klasyfikowana w odpowiednich rozdziałach klasyfikacji budżetowej. W zakresie finansowania doksztalania i doskonalenia zawodowego nauczycieli stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewyodrębnieniu w budżetach części organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe środków na te cele (w 2002 r. w co piątej spośród skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, w latach 2002 i 2003 w budżecie MENiS) lub wyodrębnianiu środków w wysokości niższej od określonej przepisami ustawy – Karta Nauczyciela (w 2002 r. w około 23% skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, w 2003 r. w około 26%).

W większości (około 88%) skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego ujawniono również różnego rodzaju nieprawidłowości w dysponowaniu i gospodarowaniu środkami wyodrębnionymi w trybie ustawy – Karta Nauczyciela. Chodziło m.in. o nieopracowywanie wymaganych przepisami rocznych planów dofinansowywania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (około 28% jst) oraz przyjmowanie wadliwych kryteriów podziału wyodrębnionych środków pomiędzy podległe szkoły i placówki oświatowe (około 31% jst). Wskutek wystąpienia powyższych nieprawidłowości środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli nie zawsze zostały w pełni wykorzystane, co stwierdzono w odniesieniu do ponad 71% spośród skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, które w 2002 r. dokonały wyodrębnienia tych środków.

5. Kontrolę w zakresie organizacji i finansowania kształcenia osób niepełnosprawnych w szkołach publicznych (P/03/182) przeprowadzono w 2003 r. Badaniami objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, 7 kuratoriów oświaty, a także 7 poradni psychologiczno-pedagogicznych, 4 ośrodki szkolno-wychowawcze oraz 26 szkół lub zespołów szkół, prowadzonych przez gminy lub powiaty.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła starania dyrektorów i nauczycieli szkół publicznych, a także organów prowadzących placówki oświatowe w celu zapewnienia uczniom niepełnosprawnym warunków pobierania nauki zgodnych z ich potrzebami rozwojowymi oraz predyspozycjami psychofizycznymi. Wysiłek ten podejmowano mimo istniejących barier ekonomicznych, ograniczeń organizacyjnych i technicznych, a często także w opozycji do ciągle obecnych w społeczeństwie poglądów i postaw marginalizujących problemy dzieci o szczególnych potrzebach edukacyjnych. Osiągnięto wiele przyjętych celów, zwiększono liczbę szkół i oddziałów prowadzących integracyjne formy kształcenia, nie zdołano jednak zapewnić wszystkich warunków nauczania określonych w przepisach. Krytyczne

uwagi dotyczą niezlikwidowania barier architektonicznych utrudniających niepełnosprawnym korzystanie z pomieszczeń szkoły oraz niepełnego przygotowania nauczycieli do pracy z dziećmi niepełnosprawnymi.

Szkoły nie otrzymywały wystarczającej pomocy od poradni psychologiczno-pedagogicznych, formułujących zbyt ogólnikowe zalecenia dotyczące pracy z dziećmi. Utrudniona była dostępność dzieci i młodzieży niepełnosprawnej do pomocy psychologiczno-pedagogicznej z powodu długiego okresu oczekiwania na badania. Stwierdzano także jednorazowość diagnozy, brak kontroli efektów zaleconych form pracy oraz niedostosowanie pomieszczeń poradni do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Kuratoria oświaty nie w pełni realizowały zadania przyjęte w planach nadzoru pedagogicznego, w tym w zakresie mierzenia jakości pracy szkół kształcących dzieci niepełnosprawne, a ich współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego na rzecz zapewnienia szkołom odpowiednich warunków finansowo-technicznych oraz pomocy metodycznej nie zawsze przynosiła oczekiwane efekty.

Minister edukacji narodowej i sportu nie wydał trzech aktów wykonawczych do ustawy o systemie oświaty dotyczących kształcenia dzieci niepełnosprawnych. Nie zapewnił także wystarczających środków finansowych na zakup podręczników do kształcenia specjalnego.

6. Kontrolę realizacji zadań własnych związanych z inwestycjami i remontami obiektów szkolnych i placówek oświatowych oraz ich utrzymaniem w należyтым stanie techniczno-użytkowym przeprowadzono w 2006 r. w 7 jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego (2 gminy, miasto, miasto na prawach powiatu, 2 powiaty i województwo).

Najwyższa Izba Kontroli w 6 spośród 7 skontrolowanych jst pozytywnie oceniła realizację wyżej wymienionych zadań własnych w latach 2004–2006 (I półrocze), stwierdzając równocześnie nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu przepisów Prawa budowlanego i zamówień publicznych. Objęte kontrolą NIK oświatowe zadania inwestycyjne (na które w badanym okresie wydano ogółem 51 552 798 zł) były właściwie przygotowane do realizacji, prowadzono je na podstawie aktualnych pozwoleń na budowę i projekty budowlane a umowy zawarte z wykonawcami robót gwarantowały pełne wykonanie planowanych zadań oraz zabezpieczały interesy inwestorów w sposób należyty. Nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów o zamówieniach publicznych ujawniono w 5 na 7 skontrolowanych jst i były one wynikiem niewłaściwego przygotowania postępowań oraz nieinformowania o ich rozstrzygnięciu wykonawców i prezesa UZP.

Na objęte kontrolą zadania remontowe wydano łącznie 4 285 627 zł i stanowiło to jedynie 33,85 % potrzeb składanych przez realizujące je szkoły i placówki oświatowe.

7. Kontrolą w zakresie **realizacji centralnych zakupów sprzętu komputerowego dla szkół i placówek oświatowych** objęto 10 spośród 18 umów, zawartych w 2005 r. przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania dla szkół i placówek oświatowych. Umowy te zawarte zostały w ramach 4 projektów przewidzianych na lata 2004–2006 na łączną kwotę 1 570 342,7 tys. zł, objętych Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Kontrolę przeprowadzono w 2006 r. w Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz w 49 publicznych szkołach i placówkach oświatowych z terenu wszystkich województw.

NIK oceniła negatywnie realizację przez Ministerstwo umów na zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, ze względu na niewielkie zaawansowanie w realizacji 2 projektów oraz stwierdzenie innych istotnych nieprawidłowości.

Do czasu zakończenia kontroli NIK zrealizowano tylko 2 projekty, tj. projekt pn. „Wyposażenie w sprzęt komputerowy centrów kształcenia ustawicznego i centrów kształcenia praktycznego” o wartości 27 984,0 tys. zł (1,8% wartości łącznej projektów) i projekt pn. „Wyposażenie poradni psychologiczno-pedagogicznych w specjalistyczny sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem” o wartości 19 635,7 tys. zł (1,3% wartości łącznej projektów).

Zaangażowanie wydatków na 2 pozostałe i największe projekty było niskie. W projekcie pn. „Pracownie komputerowe dla szkół”, o wartości 1 338 223,0 tys. zł (85,2% wartości łącznej projektów), wykorzystanie środków do czasu zakończenia kontroli wynosiło 32,1% środków planowanych, a w projekcie pn. „Wyposażenie bibliotek szkolnych i pedagogicznych w internetowe centra informacji multimedialnej” o wartości 184 500,0 tys. zł (11,7% wartości łącznej projektów) wykorzystano 54,8% planowanych środków.

Najwyższa Izba Kontroli również negatywnie oceniła działalność dyrektorów 10 spośród 49 skontrolowanych szkół i placówek oświatowych (20,4%) w zakresie odbioru centralnie zakupionego sprzętu komputerowego i oprogramowania (35 szkół i placówek NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości lub uchybień). Nieprawidłowości lub uchybienia polegały w szczególności na: akceptowaniu nieterminowości dostaw i braków w dostarczonym sprzęcie oraz zaniechaniu informowania o tym Ministerstwa, nierzetelnym dokumentowaniu dostaw, m.in. potwierdzaniu w protokołach odbioru danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

8. Kontrola w zakresie **opieki nad uczniami szczególnie uzdolnionymi** przeprowadzona została w 2006 r. w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Krajowym Funduszu na rzecz Dzieci, 25 szkołach podstawowych, 24 gimnazjach i 25 szkołach ponadpodstawowych.

W roku szkolnym 2004/2005 indywidualnym tokiem nauki objęto ponad 3,3 tys. uczniów, a indywidualnym programem nauczania – ponad 8,9 tys.; w kolejnym roku takich osób było odpowiednio 2,4 tys. i 7,4 tys. Tak znaczny spadek ich liczby nie wynikał jedynie z powodów demograficznych, ale także z mniejszego zainteresowania szkół, które byłyby skłonne objąć uczniów o ponadprzeciętnych zdolnościach specjalnymi formami kształcenia i pomocą stypendialną. W sukcesie młodym i uzdolnionym nie przyszło Ministerstwo Edukacji Narodowej, gdyż jego przedsięwzięcia nie miały charakteru systemowego, zapewniającego uczniom niezbędną opiekę. W rezultacie tylko 10% dzieci i młodzieży o predyspozycjach intelektualnych powyżej przeciętnej kształciło się corocznie według specjalnych programów nauczania. Ministerstwo Edukacji Narodowej zajmowało się głównie podziałem i rozliczaniem środków finansowych przeznaczonych na organizację konkursów i olimpiad przedmiotowych, dofinansowaniem projektów Krajowego Funduszu na rzecz Dzieci oraz przygotowaniem dla uczniów szczególnie uzdolnionych wniosków o przyznanie stypendiów prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego ds. oświaty i wychowania. Nie dokonywało natomiast analiz i ocen realizacji przez szkoły zadań związanych z kształceniem uczniów o wybitnych zdolnościach, ani nie wymieniało stosownych doświadczeń z innymi krajami.

Minister właściwy ds. oświaty i wychowania, określając dla kuratorów oświaty zadania dotyczące nadzoru pedagogicznego, nie uwzględniał w nich tematyki kształcenia dzieci i młodzieży szczególnie uzdolnionej. Polski system oświaty nie przewiduje prowadzenia badań psychologiczno-pedagogicznych, diagnozujących uzdolnienia dzieci i młodzieży odpowiednio do ich wieku. Wyłanianie uczniów zdolniejszych od ich rówieśników powierzone zostało szkołom, a zatem uzależnione jest przede wszystkim od aktywności rad pedagogicznych i nauczycieli. NIK ustaliła, że tylko w 5 spośród 74 skontrolowanych szkół zapewniono indywidualny tok nauki 38 uczniom, z których aż 25 uczęszczało do V Liceum Ogólnokształcącego im. Augusta Witkowskiego w Krakowie. Trzy placówki prowadziły taką formę edukacji bez uzyskania stosownych opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych, do czego zobowiązywało je rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie warunków i trybu udzielania zezwoleń na indywidualny program lub tok nauki oraz organizacji indywidualnego programu lub toku nauki.

W latach szkolnych 2004/2005–2005/2006 drastycznie spadła liczba stypendiów przyznawanych przez prezesa Rady Ministrów. W pierwszym z wymienionych lat otrzymywało je prawie 5,7 tys. uczniów, w następnym już tylko 4,5 tys. Powodów zmniejszenia liczby stypendystów nie można upatrywać jedynie w mniejszej liczbie uczniów spełniających kryteria uprawniające do przyznania pomocy, ale również wiązać je należy z zaniechaniem przez znaczną część szkół typowania kandydatów do stypendium. W roku szkolnym 2003/2004 zakończył się ekspery-

ment pedagogiczny podjęty przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, związany z kształceniem – w myśl odrębnych założeń – uczniów wybitnie uzdolnionych, w tym m.in. pochodzących ze wsi i małych miasteczek oraz środowisk społecznie zaniedbanych. Wprawdzie do czasu zakończenia kontroli (II kw. 2006 r.) nie opracowano jego wyników, jednak, zdaniem NIK, koncepcja kształcenia takich uczniów pod auspicjami pracowników naukowych szkół wyższych jest w pełni uzasadniona.

9. W 2005 r. NIK przeprowadziła w 23 gminach i 6 samorządach województw kontrolę doraźną w zakresie **działania organów samorządów gminnych w sprawach likwidacji szkół i placówek oświatowo-wychowawczych** (R/05/007).

Argumentem przemawiającym za likwidacją szkół i placówek oświatowych przez jednostki samorządowe był wzrost kosztów ich utrzymania, niemożliwy do pokrycia środkami z subwencji oświatowej. Kontrola wykazała jednak, że likwidacja szkół nie spowodowała zmniejszenia wydatków na oświatę większości kontrolowanych gmin, miały też one poważne trudności z zagospodarowaniem nieruchomości po zlikwidowanych szkołach. W skontrolowanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zlikwidowano 28 (36,4%) szkół podstawowych, do których uczęszczało 1221 uczniów. Samorzady, będące zgodnie z ustawą o systemie oświaty organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe, decydowały się na ich likwidację w obliczu narastającego niżu demograficznego. Do szkół trafiało coraz mniej uczniów, skutkiem czego utrzymywanie liczby szkół na niezmiennym poziomie nie było racjonalne. Kontrola wykazała jednak, że decyzje o likwidacji szkół i placówek podejmowano nielegalnie, z naruszeniem ustawy o systemie oświaty i ustawy o samorządzie gminnym. Odnotowano przypadki zamykania szkół bez wymaganych prawem uchwał rad gminnych o zamiarze ich likwidacji. W jednej z kontrolowanych gmin nie dochowano 6-miesięcznego obowiązkowego terminu powiadomienia rodziców o projekcie zamknięcia placówki. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, sieć szkół publicznych powinna być zorganizowana z uwzględnieniem ustawowo określonych odległości między miejscami zamieszkania uczniów a szkołą. Kontrolerzy stwierdzili przypadki niedostosowania obwodów szkolnych do stanu wynikłego z likwidacji niektórych placówek. W jednej z kontrolowanych gmin nie zapewniono dzieciom możliwości kontynuacji nauki w szkole publicznej. Skierowano je do szkół o uprawnieniach szkół publicznych, powstałych na bazie likwidowanych placówek, dla których organem prowadzącym była fundacja. Tymczasem ustawa o systemie oświaty stanowi, że sieć szkół publicznych powinna umożliwiać wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego.

Z ustaleń NIK wynika, że decyzje samorządów o likwidacji placówek oświatowych spowodowały wydłużenie drogi z domu do szkoły o 1,5 do 10 km. Wszystkie kontrolowane gminy wywiązały się z obowiązku zapewnienia dzieciom bezpłatnego

dojazdu do szkoły, jednak w kilku przypadkach nie zapewniono im bezpiecznych warunków oczekiwania na gimbus. Przystanki nie były wyposażone w wiaty chroniące przed deszczem i śniegiem, brakowało zatok umożliwiających bezkolizyjne zatrzymanie pojazdu, bezpieczne wsiadanie i wysiadanie. Kontrola pozwoliła stwierdzić, że gminy napotykały trudności w zagospodarowaniu i zabezpieczeniu mienia po likwidowanych jednostkach oświatowych. Część nieruchomości stała pusta, bowiem nie udało się znaleźć dla nich nowych właścicieli ani zarządców, zdarzało się, że nie egzekwowano należności za wynajem byłych budynków szkolnych.

10. W 2005 r. NIK przeprowadziła kontrolę w 67 szkołach, w tym 17 podstawowych, 17 gimnazjach, 12 liceach ogólnokształcących, 12 szkołach i zespołach szkół zawodowych oraz w 9 zespołach szkół różnych typów, w zakresie **warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych (P/05/073)**.

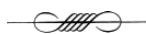
W Polsce obowiązkowa nauka języków obcych w szkołach publicznych rozpoczyna się w wieku 10 lat, w Norwegii i Austrii – w wieku 6 lat, w Finlandii i Szwecji – w wieku 7 lat, a w Niemczech i we Francji – w wieku 8 lat. Najwięcej dzieci i młodzieży uczy się języka angielskiego oraz niemieckiego, najmniej – włoskiego i hiszpańskiego. Zdaniem NIK, zbyt liczne grupy zajęciowe, nieodpowiednie programy nauczania, za mało wykwalifikowanych nauczycieli oraz niezadawalające wyposażenie szkół w specjalistyczne środki dydaktyczne odbijają się niekorzystnie na poziomie nauczania. Tylko w co siódmej szkole warunki nauczania języków obcych odpowiadały określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych. Aż w 36 placówkach lekcje języków obcych odbywały się w grupach liczących powyżej 24 uczniów, tj. takich, których liczebność przekraczała dopuszczalną liczbę osób; w 33 zajęcia prowadzili nauczyciele niemający wymaganego dla danego typu szkoły poziomu znajomości nauczanego języka lub przygotowania pedagogicznego. W sumie 44 nauczycieli (10%) kontrolowanych szkół nie znało nauczanego języka w wymaganym zakresie. Dyrektorzy trzech szkół nauczanie języków obcych zlecieli przedsiębiorcom, co naruszało zasadę działania szkół publicznych, ustaloną w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, polegającą na zatrudnianiu w szkole publicznej nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach. Dla tych osób dyrektorzy szkół nie byli bezpośrednimi przełożonymi, nie mieli więc możliwości oddziaływania na jakość ich pracy. Przyczyną zlecenia prowadzenia zajęć lekcyjnych osobom spoza grona pedagogicznego był brak kandydatów do podjęcia pracy etatowej w szkole.

Stwierdzono liczne przypadki niewłaściwego doboru programów nauczania oraz podręczników do nauki języka obcego, nieodpowiednie warunki lokalowe

oraz braki w wyposażeniu szkół w techniczne środki wspierające pracę nauczycieli. Jedynie w trzech szkołach zorganizowano laboratoria językowe z indywidualnymi stanowiskami pracy dla uczniów oraz z odpowiednim systemem fonicznym.

W 14 kontrolowanych szkołach podstawowych uczniowie nie mieli możliwości wyboru języka w ramach zajęć obowiązkowych. W trzech szkołach nie mogli kontynuować nauki języka, rozpoczętej na niższym etapie nauczania i musieli – z konieczności – uczyć się od podstaw języka wykładanego w danej szkole. W zasadniczych szkołach zawodowych dominującym językiem obcym był rosyjski, w przeciwieństwie do innych szkół, w których przeważał język angielski.

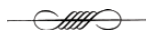
Zdaniem NIK, zróżnicowanie oferty językowej w zależności od typu szkoły świadczy o gorszym traktowaniu uczniów szkół zawodowych, dla których nieznanomość angielskiego lub niemieckiego może w przyszłości stanowić przeszkodę w podjęciu pracy w krajach Unii Europejskiej. Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród 8,5 tys. uczniów wynika, że 23% z nich uczyło się języków obcych poza szkołą. Najwięcej osób uczących się indywidualnie odnotowano w liceach ogólnokształcących, najmniej – w szkołach zawodowych. Języki obce najczęściej doskonalone w formach pozaszkolnych, bez względu na typ placówki oświatowej, to angielski i niemiecki.



SPIS TREŚCI

Panel ekspertów poświęcony zasadom finansowania oświaty	3
Wypowiedź wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Józefa Górnego na otwarciu obrad	6
Referaty:	
Dr hab. Hanna Kuzińska – prof. w Wyższej Szkole Bankowości i Finansów w Bielsku-Białej i w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie – Kierunki zmian w systemie finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego	8
Prof. nadzw. dr Antoni Jeżowski – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie – Finansowanie zadań oświatowych w Polsce – stan obecny i rekomendacje	15
Artur Klawenek – przewodniczący Zespołu ds. Opracowania Propozycji Zmian Systemowych w zakresie Finansowania Zadań Edukacyjnych, Ministerstwo Edukacji Narodowej – System finansowania zadań oświatowych – wybrane zagadnienia	24
Jan Żądło – wicedyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Krakowa – Pieniądz w oświacie	34
Andrzej Tomczak – dyrektor Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania – Finansowanie zadań oświatowych	39

Lilla Jaroń – dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Wrocławia – Bon jako narzędzie wysokiej jakości kształcenia w samorządowej edukacji	42
Bożena Nowaszczuk – doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej NIK – Kontrole Najwyższej Izby Kontroli	63



WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57,
Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; z-ca redaktora naczelnego Barbara Dolińska,
p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401,
red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Papier xerox 80 g.

Druk okładek: WiP, Mszczonów.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.