

Edyta Tomaszek

Identyfikacja niekorzystnych efektów niektórych zmian realizowanych w ramach reformy systemu oświaty w Polsce i ich oddziaływanie na rozwój lokalnej edukacji na przykładzie miasta Świnoujścia

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 162-169

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EDYTA TOMASZEK

Uniwersytet Szczeciński

**IDENTYFIKACJA NIEKORZYSTNYCH EFEKTÓW
NIEKTÓRYCH ZMIAN REALIZOWANYCH W RAMACH REFORMY
SYSTEMU OŚWIATY W POLSCE I ICH ODDZIAŁYWANIE
NA ROZWÓJ LOKALNEJ EDUKACJI
NA PRZYKŁADZIE MIASTA ŚWINOUJŚCIA**

Wprowadzenie

Obecny system finansowania oświaty kształtował się w burzliwym otoczeniu. Transformacja ustrojowa wywołała lawinę zmian i przekształceń społeczno-gospodarczych. Procesy i zjawiska ekonomiczne charakteryzujące przekształcającą się gospodarkę oraz ich bezpośredni wpływ na stan finansów publicznych uwarunkowały kondycję finansową gminnych budżetowych jednostek oświatowych. Decentralizacja w zarządzaniu państwem rozpoczęła nowy etap w gospodarowaniu finansami. Utworzenie jednostek samorządu terytorialnego i przekazanie im uprawnień decyzyjnych w sferze zarządzania oświatą wymagało przekazania samorządom majątku, źródeł dochodów publicznych oraz opracowania zasad i reguł finansowania usług społecznych. Najważniejszym zadaniem sektora publicznego i racją jego istnienia jest wykonywanie lub finansowanie zadań, które z mocy obowiązującego prawa są powinnością państwa i samorządu terytorialnego¹. To samorzady obecnie odpowiadają za stan i funkcjonowanie oświaty na swoim terenie, gospodarując finansami samorządowymi, definiowanymi jako procesy związane z gromadzeniem i wydatkowaniem publicznych środków finansowych JST, wchodzących w ich skład podmiotów i ich związków².

Ujemne strony przemian systemu oświaty w Polsce oraz wynikające z nich zagrożenia dla rozwoju lokalnego w zakresie edukacji

Przekształcenia i przemiany występujące w kraju objęły swoim zasięgiem również i oświatę, przyczyniając się do lokalnych zmian. W tabeli 1 zestawiono słabe strony prze-

¹ A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 23.

² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzalczyńska-Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 49.

mian w polskiej edukacji determinowane transformacją ustrojową państwa, decentralizacją kompetencji i przejęciem zadań oświatowych przez JST, reformą systemu edukacji i finansowania zadań oświatowych oraz określono wynikające zagrożenia dla JST we wspieraniu rozwoju lokalnego.

Tabela 1

Słabe strony przemian w polskiej oświacie i wynikające z nich dla JST zagrożenia we wspieraniu rozwoju lokalnego

Słabe strony przemian	Zagrożenia dla JST
1	2
<ul style="list-style-type: none"> - nieelastyczna gospodarka finansowa jednostek budżetowych - ograniczona samodzielność dyrektora szkoły w zakresie dochodowo-wydatkowym - ograniczenie planowania długookresowego z powodu wygasania niewykorzystanych środków finansowych - niemożność planowania wydatków rzeczowych szkół w rozbięciu na poszczególne pozycje - brak ustawowego zapisu kryteriów podziału subwencji oświatowej i dotacji - brak określenia w doktrynie prawa kryteriów podziału rezerwy części oświatowej subwencji - rezygnacja z zagwarantowania JST minimalnych kwot dochodów budżetu państwa przeznaczonych na subwencję oświatową - coroczne zmiany algorytmu subwencji oświatowej i brak stałych kryteriów jej naliczania - krytykowany sposób podziału oświatowej części subwencji ogólnej - niedoskonałości algorytmu subwencyjnego - brak wystandaryzowanych i edukacyjnych kryteriów naliczania subwencji oświatowej - brak związku między bazą materialną placówek a algorytmem naliczania subwencji oświatowej - modyfikacja algorytmu naliczania subwencji oświatowej - podmiotowe ukierunkowanie subwencji - uzależnienie samorządu terytorialnego od dotacyjnego systemu zasilania - zwiększenie nakładów oświatowych w latach 1999-2002 związane z realizacją wdrożenia kolejnych etapów reformy edukacji - niedoszacowanie wartości subwencji oświatowej 	<ul style="list-style-type: none"> - gospodarowanie placówkami oświatowymi zależy od zdolności menedżerskich dyrektora - uzależnienie funkcjonowania szkoły od poziomu dochodów i płynności finansowej organu prowadzącego - brak motywacji dyrektora szkoły do pozyskiwania dodatkowych funduszy ze względu na ograniczoną samodzielność finansową i specyfikę formy organizacyjno-prawnej placówek oświatowych - zmniejszenie rangi najważniejszych źródeł zasilania finansowego JST - zależność jednostek samorządu terytorialnego od decyzji państwa w sprawie ustalania corocznej kwoty subwencji oświatowej - utrudnione planowanie wartości subwencji oświatowej ze względu na coroczne zmiany kryteriów jej naliczania - brak bezpośredniego przełożenia zwiększenia finansowania oświaty na poprawę warunków działalności i funkcjonowania szkół - redukcja zadań samorządowych w wyniku niedoszacowania wartości subwencji oświatowej i zaburzenia wykonania planowanego budżetu - właściwa realizacja zasady adekwatności - niedoinwestowanie pozostałych (pozaosobowych) zadań i potrzeb oświatowych - uzależnienie stanu finansowania miejskiej oświaty od ogólnego poziomu dochodów własnych i kierunków polityki gospodarczej władz samorządowych - brak powiązania planu wydatków z oceną rzeczowych rozmiarów zadań

1	2
<ul style="list-style-type: none"> - nowe obciążenia finansowe wartości subwencji oświatowej poprzez zwiększanie zadań edukacyjnych - niewielki odsetek dotacji inwestycyjnych na zadania oświatowe państwa i wydatków majątkowych w strukturze wydatków oświatowych miasta - wzrost udziału wydatków oświatowych z dochodów własnych spowodowany niewystarczającą kwotą subwencji oświatowej w celu realizacji podstawowych zadań edukacyjnych - duży udział wydatków bieżących, w tym na wynagrodzenia pracowników, w globalnych wydatkach oświatowych - pokrycie subwencją oświatową wydatków bieżących, a przede wszystkim wydatków osobowych 	<ul style="list-style-type: none"> - uzależnienie stanu finansowania placówek od kondycji finansowej gminy - brak realizacji zadań edukacyjnych na optymalnym poziomie - utrzymanie podstawowego standardu jakości usług edukacyjnych w związku z przeznaczeniem wydatków rzeczowych przede wszystkim na bieżące utrzymanie szkół - niedoinwestowanie lokalnej oświaty i pogłębianie się luki finansowej

Źródło: opracowanie własne.

Gospodarka finansowa oświatowych jednostek budżetowych jest mało efektywna i nieelastyczna. Ustalone wydatki nie mogą być przekraczane i zmieniane (jedynie w przypadku zmian w budżecie określonych na zasadach prawa budżetowego). Włączenie dochodów szkół w budżety gminy ogranicza autonomię dyrektora. Ze względu na specyfikę form organizacyjnych placówek oświatowych samodzielność dyrektora jest ograniczona. Sytuacja taka stwarza zagrożenie uzależnienia funkcjonowania szkoły od poziomu dochodów i płynności finansowej organu prowadzącego. Działa również demotywująco na pozyskiwanie dodatkowych funduszy przez dyrektora.

Ustawodawstwo polskie wykazuje wiele słabych stron, które deprecjonują system finansów publicznych i utrudniają gospodarkę finansową w zakresie oświaty. W prawie polskim brak jest ustawowego zapisu co do kryteriów podziału podstawowych form finansowania samorządowej oświaty, czyli subwencji oświatowej i dotacji. Sytuacja tak przyczynia się do zmniejszenia rangi najważniejszych źródeł zasilania finansowego. W doktrynie prawa nie ma określonych kryteriów podziału rezerwy części oświatowej subwencji. Ustawodawca formułuje zobiektyzowane kryteria podziału części oświatowej subwencji ogólnej. W stosunku do rezerwy tej części subwencji zabrakło ich określenia. Można więc przyjąć wniosek o ogólnym dysonansie regulacyjnym³. Stwarza to zagrożenie pojawiania się niedomówień w przypadku tak dużego zakresu swobody dysponowania i podziału rezerwy części oświatowej subwencji. Od roku 2004, wraz z wprowadzeniem nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zrezygnowano z zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego minimalnych kwot dochodów budżetu państwa przeznaczonych na subwencję oświatową. Sytuacja taka stwarza zagrożenie zależności jednostek terytorial-

³ L. Patrzalek: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 58.

nych od decyzji państwa w sprawie ustalania corocznej kwoty subwencji oświatowej oraz ich samodzielności, szczególnie w sytuacji kryzysu państwa. W tej sytuacji łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej będzie wynikiem politycznych przetargów tworzących się przy uchwalaniu ustawy budżetowej, co w istotny sposób może naruszać stabilizację w finansowaniu zadań oświatowych⁴. Pewne zabezpieczenie stanowi zapis, iż kwotę subwencji ustala się w kwocie nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań edukacyjnych. Brak natomiast jest wskazania co do liczby sfinansowanych zadań oświatowych kwotą bazową. Kwota bazowa powinna być wyznaczona w oparciu o jednostkowe standardy w celu uniknięcia nieporozumień. Coroczne zmiany algorytmu naliczania subwencji oświatowej i brak stałych kryteriów jej naliczania utrudniają planowanie wartości subwencji oświatowej i realizację zadań edukacyjnych, szczególnie długoterminowych.

Obecnie funkcjonujący sposób podziału oświatowej części subwencji ogólnej jest powszechnie krytykowany i stanowi jedną z poważniejszych ujemnych stron polskiego systemu finansowania oświaty. Podstawowym wskaźnikiem ustalania wielkości wartości subwencji oświatowej jest liczba uczniów. Wskaźnik ten nie oddaje rzeczywistych poniesionych kosztów, najczęściej związanych w największym stopniu z liczbą oddziałów oraz liczbą godzin obowiązkowych zajęć w szkole i wynikających stąd kosztów wynagrodzeń nauczycieli. Algorytm naliczania subwencji oświatowej nie bierze pod uwagę bazy i stanu technicznego placówek, skupiając się jedynie na ich rodzajach i typach. Wysoce zasadne byłoby uwzględnienie możliwości technicznych danych placówek, które różnicują koszty utrzymania szkół w danych jednostkach samorządu terytorialnego. Brak jasno określonych standardów edukacyjnych, będących podstawą do wyliczenia algorytmu subwencji oświatowej oraz standardów zatrudnienia nauczycieli, będących podstawą kalkulacji kosztów, stwarza zagrożenie niedoszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia szkół przez jednostki terytorialne. Ostatnie zmiany prawne spowodowały tylko modyfikację algorytmu, bez oczekiwanych rezultatów reformujących sposób naliczania kwoty subwencji oświatowej. Z algorytmu subwencyjnego wyłączono wskaźnik obliczania wydatków na dowóz dzieci i podwyższono wagę dla uczniów szkół wiejskich. Oznaczało to silne przesunięcie środków oświatowych subwencji ogólnej z obszarów miejskich do wiejskich. Coroczne zmiany algorytmu związane z podwyższaniem niektórych wag oraz ich addytywne stosowanie oznacza relatywne zwiększenie subwencji oświatowej dla samorządów prowadzących wskazane rodzaje szkół i placówek, kosztem innych samorządów i realizowanych w nich zadań edukacyjnych. Subwencja powinna być formą, która przez jej adresata mogłaby być swobodnie wykorzystana na zadania i cele samodzielnie wyznaczone przez jednostki sa-

⁴ L. Patrzalek: *Samodzielność samorządu województwa w dokonywaniu wydatków publicznych w wybranych dziedzinach działalności*. W: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych. Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, t. II. Red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 168.

morządu terytorialnego. Wbrew założeniom występuje jednak ukierunkowanie subwencji (subwencja oświatowa czy wcześniej drogowa). W tej sytuacji subwencja zmienia swój obiektywny z założenia charakter na uznaniowy. Najwięcej krytyki wśród ekonomistów wzbudza dotacyjna forma zasilania finansowego samorządów. Środki te przekazywane na określone cele podlegające kontroli wydatkowania i zwrotowi w razie ich niewłaściwego wykorzystania podważają samodzielność samorządu terytorialnego i uzależniają jednostki od rządu.

W roku 2001 wzrost subwencji oświatowej nie wynikał ze zmian i zwiększeń w jej naliczaniu. Spowodowany był zwrotem wydatków, które poczyniły jednostki samorządu terytorialnego w roku 2000, związanych z wypłatą wynagrodzeń błędnie naliczonych przez Ministerstwo Finansów. Sytuacja ta wskazała na słabą stronę systemu finansowania oświaty. Świadczyła również o braku profesjonalnie przygotowanej kadry do zarządzania i gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Niedoszacowanie wartości subwencji oświatowej w roku 2000 stworzyło zagrożenie redukcji ważnych zadań samorządowych kosztem wypłacenia wynagrodzeń dla nauczycieli, zaburzyło proces wykonania planowanego budżetu. Dokonana w 2001 nadpłata środków pieniężnych widoczna w zwiększeniu subwencji oświatowej, w celu pokrycia założonych przez samorządy środków finansowych, przyczyniła się do zmniejszenia funduszy na pozostałe zadania edukacyjne. W analizowanych latach kwotę subwencji oświatowej stale pomniejszano, wprowadzając nowe obciążenia finansowe wynikające z realizacji dodatkowych zadań, co potwierdza spadek dynamiki zmiany subwencji oświatowej w kolejnych latach (zarówno w skali krajowej, jak i samorządowej). Sytuacja taka stwarza zagrożenie właściwej realizacji zasady adekwatności. W strukturze udzielanych dotacji celowych na zadania edukacyjne niepokojący był niewielki odsetek dotacji inwestycyjnych. Ich nieznaczny wzrost w roku 2004 związany był ze zmianami w zapisie ustawy budżetowej.

Praktyczne przełożenie systemowych zmian na rozwój lokalnej edukacji na przykładzie miasta Świnoujścia

Ujemne przemiany systemu oświaty w Polsce determinują stan i kierunki rozwoju lokalnej edukacji. Prowadzone w latach 1999–2005 badania dotyczące sytuacji finansowej oświaty państwowej i samorządowej, na przykładzie miasta Świnoujścia, wykazały wiele ujemnych cech lokalnego systemu edukacji.

Poziom lokalnych dochodów i ogólnych wydatków miasta tylko w „istotny” sposób wpływa na poziom kształtujących się wydatków oświatowych (współczynnik korelacji między prezentowanymi wskaźnikami a wydatkami oświatowymi wyniósł 0,6. Współczynnik determinacji – 36%). W przypadkach wpływu poziomu uzyskiwanych dochodów na wielkość udzielanych przez miasto wydatków oświatowych współczynnik korelacji powinien być wyższy. Tylko w 36% poziom ogólnych dochodów miasta kształtuje poziom wydatków oświatowych. Obliczenia te wskazują na słabą stronę polityki finansowej miasta w sferze edukacji. Logiczne jest, że wyższym dochodom globalnym powinny towarzyszyć większe

nakłady na lokalną oświatę i tym samym powinna wystąpić większa wartość współczynnika korelacji. Korelacja występująca pomiędzy globalnymi wydatkami miasta a wydatkami przeznaczonymi na finansowanie lokalnych zadań oświatowych jest poprawna. Tylko 36% zmienności wydatków oświatowych można wytłumaczyć wpływem zmienności poziomu wydatków ogólnych miasta. Bieżące wydatki edukacyjne to przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia dla pracowników (od 70 do 83,8%). Subwencja oświatowa pokrywa wydatki bieżące miasta w granicach od 61,5% (w 2005 r.) do 87,3% (w 2001 r.), w tym przede wszystkim wydatki placowe od 91,0% (w 2000 r.) do 99,6% (w 2002 r.). W 2004 roku subwencja oświatowa nie pokryła zapotrzebowania na wynagrodzenia i pochodne pracowników edukacyjnych w wysokości 3,2%. Sytuacja taka wskazuje na deprecjację systemu finansowania polskiej oświaty. Stwarza zagrożenie niedoinwestowania pozostałych (pozaosobowych) potrzeb i zadań oświatowych. Uzależnia również stan finansowania lokalnej oświaty od ogólnego poziomu dochodów własnych i kierunków polityki gospodarczej władz samorządowych.

W analizowanych placówkach w latach 1999–2005 w procedurze opracowywania budżetu występuje wykazywanie przez kierowników jednostek zapotrzebowania finansowego, a następnie dostosowywanie planowanych wydatków do układu wykonawczego JST. W badanych placówkach przeważa planowanie z przeszłości, co jest słabą stroną systemu finansów samorządowych. Zmiany w projektach planów finansowych potwierdzają prognozowany charakter planu oparty jedynie na prawdopodobieństwie jego realizacji. Sytuacja taka stwarza zagrożenie braku realizacji zaplanowanych potrzeb, co realnie potwierdzają ujemne różnice występujące między pierwszą wersją projektu a planem finansowym. Zmniejszenie środków pieniężnych w stosunku do wykazanych potrzeb powoduje ich zminimalizowanie i redukcję. W strukturze wydatków oświatowych najwyższy udział stanowią wydatki na wynagrodzenia pracowników – około 80%. Wydatki rzeczowe stanowią niewielki odsetek. Średni ich udział w strukturze wydatków badanych placówek w analizowanym okresie wyniósł 13,3%. Dokonywana redukcja kosztów w stosunku do pierwotnego planowania dotyczy przede wszystkim wydatków rzeczowych. Ich zmniejszenie w badanym okresie w odniesieniu do pierwszej wersji projektu wynosiło od 21,9 do 57,1%, co przyczyniło się do ograniczenia działalności i funkcjonowania placówek.

Wśród planowanych wydatków rzeczowych najwyższy udział stanowią wydatki związane z bieżącym utrzymaniem szkół. Dokonywane w trakcie roku budżetowego zwiększenia przyczyniają się do wzrostu środków finansowych w wykonaniu budżetu w stosunku do planu finansowego. Nie pokrywają jednak pełnego zapotrzebowania finansowego wykazanego w pierwszym planowaniu, co potwierdza ujemną różnicę między wykonaniem budżetu a pierwszą wersją projektu planu finansowego. Wewnętrzne przesunięcia i zwiększenia środków finansowych przeznaczone były w badanych placówkach przede wszystkim na wynagrodzenia pracowników, zakup usług remontowych i energii. Koszty utrzymania placówek oświatowych są z roku na rok coraz wyższe. Potwierdza to coraz to wyższa strata finansów netto na koniec roku budżetowego, narastające zobowiązania, szczególnie z tytułu

dostaw i usług, problem występowania luki finansowej. Wygenerowane przez dyrektorów środki z dochodów własnych tylko w nieznacznym stopniu przyczyniają się do poprawy kondycji finansowej badanych placówek.

Podsumowanie

Reasumując, przeobrażenia ustrojowo-gospodarcze determinujące przemiany w gospodarce finansowej państwa, poparte legislacyjnymi unormowaniami, stworzyły właściwe podstawy systemu finansów gminnych jednostek oświatowych. Mimo sprawowania władztwa publicznego przez organy samorządowe w zakresie oświaty, zmiany systemu finansowania zadań edukacyjnych z dotacyjnego na subwencyjny, ewolucji subwencyjnego systemu finansowania oświaty w kierunku jej obiektywizacji, system finansowania oświaty jest powszechnie krytykowany. Ujemne jego cechy wynikają w ogólnym ujęciu z braku ostatecznie ugruntowanej struktury docelowej systemu finansów publicznych, dokonanej formalnej decentralizacji zarządzania oświatą – bez równoległych zmian prowadzących do szerszej decentralizacji w zakresie finansowania oświaty. Państwo delegowało na poziom jednostek samorządu terytorialnego szereg zadań, pozostając nadal głównym gestorem finansów publicznych.

Obecny system finansowania gminnych jednostek oświatowych jest mało skuteczny, wymaga więc usprawniających zmian w celu poprawy sytuacji finansowej szkół i efektywności gospodarowania. Placówki oświatowe otrzymane środki finansowe przeznaczają przede wszystkim na wypłatę wynagrodzeń pracowników i bieżące utrzymanie szkół. Wysokie koszty utrzymania placówek oświatowych, redukcja i minimalizacja zaplanowanych potrzeb prowadzi do degradacji i dekapitalizacji majątku oraz gwarantowania usług edukacyjnych na poziomie podstawowym, bez możliwości ich rozszerzenia. W związku z czym kondycja finansowa szkół jest trudna i niestabilna. Niewielkie nakłady przeznaczane są na inwestycje oświatowe. Trudna sytuacja finansowa miejskich placówek oświatowych występuje mimo pozytywnych starań i zabiegów lokalnych władz w poprawę efektywności ich funkcjonowania. Zarząd Miasta Świnoujścia przeznacza znaczące kwoty środków z dochodów własnych na działalność edukacyjną. Należałoby dążyć do tego, aby najwyższe wydatki dokonywane w budżecie miasta miały bezpośrednie przełożenie na poprawę funkcjonowania placówek.

Algorytm naliczania subwencji oświatowej powinien mieć ustawowo zapisane jednoznaczne reguły obliczeń oparte o rachunek niezbędnych środków do sfinansowania standardowych zadań edukacyjnych, tak aby równały się rzeczywistym kosztom kształcenia i odnosiły się do potrzeb placówek. Należałoby się również zastanowić nad stosowaniem w planowaniu budżetowym metod opartych na parametrach i normach budżetowych bliższych budżetowaniu zadaniowemu. W celu obniżenia kosztów prowadzenia lokalnych placówek oświatowych można by się zastanowić nad wprowadzeniem scentralizowanej obsługi szkół przez organ prowadzący.

**SOME ADVERSE RESULTS OF CHANGES IN THE POLISH EDUCATIONAL SYSTEM
AND THEIR NEGATIVE IMPACT ON A LOCAL EDUCATION GROUNDED
ON THE EXAMPLE OF THE TOWN OF ŚWINOUJŚCIE**

Summary

The article is about some adverse results of systemic changes in the country which effects with some negative changes in the Polish education and system of its finance. There are also identified threats for commune entities as a hazard to local development and local education connected with the systemic transformation affected by those wrong solutions. There is also given and presented an example of a hazard to local development and education in Świnoujście connected with identified negative changes.