

Iwona Kowalska

Standaryzacja kosztów usług publicznych w zakresie edukacji

Ekonomiczne Problemy Usług nr 89, 133-145

2012

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.

IWONA KOWALSKA

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

STANDARYZACJA KOSZTÓW USŁUG PUBLICZNYCH W ZAKRESIE EDUKACJI

Wprowadzenie

Usługi świadczone przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) to istotny segment usług sektora finansów publicznych. Zakres i jakość ich realizacji jest m.in. determinowana wysokością zadłużenia samorządów lokalnych. O ile w 2009 roku tylko 17 polskich jednostek samorządowych miało długi przekraczające 60% ich dochodów, o tyle w 2010 roku było już ich 70 (w tym w 17 urzędach zadłużenie przekraczało dopuszczalny poziom nawet po wyeliminowaniu zobowiązań na realizację projektów współfinansowanych z funduszy unijnych). Z kolei w pierwszych trzech kwartałach 2011 roku dochody samorządów wzrosły co prawda o 8,6%, ale jednocześnie o 7,7% zwiększył się poziom ich zadłużenia. Nie może więc dziwić fakt, że Ministerstwo Finansów (MF) podjęło kroki zmierzające do zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu przez samorządy. Opracowano projekt ustawy ograniczającej łączny dopuszczalny deficyt samorządów, tzw. regułę wydatkową dla JST. Zgodnie z regułą wydatkową dla sektora samorządowego deficyt JST w 2012 roku nie będzie mógł być wyższy niż 10 mld zł; w 2013 roku limit ten zaplanowano w wysokości 9 mld zł¹, a począwszy od 2014 roku będzie on wynosił 8 mld zł².

¹ Od 2013 r. do limitu zadłużenia wliczany byłby także dług zaciągany przez samorządy na pokrycie wkładu własnego w inwestycjach współfinansowanych przez UE.

² Dodatkowo od 2014 r. na spłatę zadłużenia samorządy nie będą mogły przeznaczyć więcej niż wynosić będzie ich indywidualny wskaźnik zadłużenia. Do jego ustalenia będą brane dane fi-

Prace nad wprowadzeniem tej reguły wydatkowej dobiegają już końca, bowiem w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) ustalono, że do 22 lutego 2012 roku strony postarają się wypracować wspólne stanowisko w sprawie ograniczenia deficytu samorządów.

Choć samorządowcy zgadzają się z rządem, co do konieczności redukcji deficytu całego sektora finansów publicznych, to jednak ich zdaniem obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2009 roku³ zawiera rozwiązania wystarczające do utrzymania deficytu jednostek samorządu terytorialnego na poziomie 0,6% PKB, czyli uzgodnionym w maju 2011 roku z premierem. Postulowany jednak przez samorządy limit wyrażony w proc. PKB pozwoliłby na wzrost deficytu przy wzroście PKB. Z kolei, wzrost PKB wiązałby się ze wzrostem dochodów, co powinno prowadzić do zmniejszania, a nie do zwiększania deficytu JST. Zatem ustalenie kwotowego limitu deficytu może przyczynić się do poprawy salda sektora finansów publicznych i ograniczyć nadmierne zadłużanie się władz lokalnych – szczególnie w celu pokrycia wysokich wydatków bieżących. Zapisanie konkretnej wartości deficytu zwiększa skuteczność postulowanego przez MF ograniczenia. Zdaniem strony samorządowej, wprowadzenie reguły wydatkowej może jednak nie tylko spowolnić rozwój kraju na poziomie lokalnym i regionalnym (zmniejszenie wydatków na inwestycje), ale także znacząco zmniejszyć wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków. Drugą kwestią sporną pozostaje wyłączenie z mechanizmu restrykcji wobec

nansowe samorządu - m.in. nadwyżka operacyjna z trzech lat (czyli dla wskaźnika na 2014 r. będą to dane za 2011, 2012 i 2013 r.). Rozwiązanie to zastąpi dotychczasowe zapisy dotyczące możliwości zadłużania samorządów lokalnych. Do 2014 r. obowiązują bowiem dwa wskaźniki: 1) zadłużenie jednostki nie może przekroczyć 60% dochodów; 2) na spłatę zadłużenia nie można przeznaczyć więcej niż 15% dochodów.

³ DzU nr 157, poz. 1240, ze zm.

samorządów⁴, tych JST, które przekroczą zakładany poziom deficytu z powodu realizacji unijnych projektów lub przejęcia zadłużonych szpitali⁵.

Z wyliczeń Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że wejście w życie reguły wydatkowej przygotowanej przez resort finansów spowoduje, że już w czerwcu 2012 roku prawie 40% samorządów, będzie zmuszonych ustawowo do cięcia deficytu. Izby wyliczyły, że wydatki na inwestycje samorządowe spadną o 5,1 mld zł, z czego 2 mld przypadnie na 15 jednostek samorządu terytorialnego, wśród których są województwa samorządowe i miasta na prawach powiatu.

Na tle tego rysu sytuacji finansowej JST, interesującym zagadnieniem może okazać się kwestia standaryzacji kosztów realizacji usług publicznych przez samorządy. Celem artykułu jest zatem próba zaprezentowania standaryzacji kosztów realizacji usług samorządowych na przykładzie usług edukacyjnych – usług, których realizacja przekracza nierzadko 50% wydatków budżetowych ogółem.

1. Stan i perspektywy standaryzacji kosztów samorządowych usług edukacyjnych

Ministerstwo Finansów wspiera jednostki samorządu terytorialnego w ocenie ich sytuacji finansowej, prezentując zestaw wskaźników wyliczony dla lat 2008–2010. Wskaźniki zostały zdefiniowane w następujących grupach:

- budżetowe (np.: udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem⁶, obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń⁷, wskaźnik samofinansowania⁸),

⁴ Ustawa o finansach publicznych aktualnie nie nakłada sankcji za przekroczenie wskaźnika zadłużenia. Przekroczenie nie stanowi też naruszenia ustawy o odpowiedzialności dyscypliny finansów publicznych. Niemniej regionalne izby obrachunkowe (RIO) sprawują nadzór nad działalnością JST w zakresie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego i udzielania pożyczek. Nadzór ten polega m.in. na nieważnieniu ich uchwał budżetowych i RIO może uniemożliwić dalsze zaciąganie zobowiązań przez samorząd. Przekroczenie wskaźników zadłużenia przez JST może skutkować także brakiem udzielenia zarządowi absolutorium. Ponadto, zgodnie z art. 97 ustawy o samorządzie gmin, premier może zawiesić organy gminy z jednoczesnym ustanowieniem zarządu komisarycznego w sytuacji braku skuteczności wykonywania zadań publicznych przez organy gminy. Przekroczenie przez gminę wskaźnika zadłużenia może być interpretowane jako brak takiej skuteczności.

⁵ Samorządy nie kształtują sytuacji finansowych szpitali, gdyż za finanse ZOZ-ów odpowiada Narodowy Fundusz Zdrowia.

- na mieszkańca (np. nadwyżka operacyjna na mieszkańca),
- dla zobowiązań według tytułów dłużnych (np. udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem).

Wybrane przykłady wskaźników budżetowych dla gmin zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki budżetowe dla gmin wiejskich w latach 2008–2010.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	(3–2)	(4–2)	(4–3)
	%			pkt proc.		
Średnia arytmetyczna						
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	12,8	10,8	7,4	–2,0	–5,4	–3,4
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	46,8	47,7	46,9	0,9	0,1	–0,8
Wskaźnik samofinansowania	127,3	109,3	63,4	–18,0	–63,9	–45,9
Wartości minimalne						
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	–14,1	–17,1	–23,5	–3,0	–9,4	–6,4
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	16,4	14,6	7,1	–1,8	–9,3	–7,5
Wskaźnik samofinansowania	–108,3	–298,7	–192,6	–190,4	–84,3	106,1
Wartości maksymalne						
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	65,5	55,5	54,1	–10,0	–11,4	–1,4

⁶ Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących.

⁷ Wskaźnik określa jaką część wydatków bieżących stanowią wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń.

⁸ Wartość wskaźnika obrazuje stopień w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	(3–2)	(4–2)	(4–3)
	%			pkt proc.		
Obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	60,7	61,6	60,7	0,9	0,0	–0,9
wskaźnik samofinansowania	1187,0	32 051,2	835,9	30 864,2	–351,1	–31 215,3

Źródło: wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011 r. – część IV Wskaźniki dla gmin wiejskich – tablica 1. Wskaźniki budżetowe – zestawienie zbiorcze.

Analiza ww. wskaźników pomaga samorządom porównać swoją sytuację finansową z sytuacją finansową innych jednostek, ale nie dostarcza informacji o przyczynach zaistniałej sytuacji. Być może niski udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem jest spowodowany wysokimi kosztami realizacji zadań edukacyjnych. Z kolei wysokie koszty realizacji zmuszają władze samorządowe do ich ograniczenia na różne sposoby – przykładowo przez:

- założenie spółki gminnej do prowadzenia szkół niepublicznych (samorząd w Cieszanowie),
- przekazanie stowarzyszeniom prowadzenie szkół, zatrudniających nauczycieli nie na podstawie Karty Nauczyciela, a na podstawie kodeksu pracy (samorząd Jarocina),
- połączenie szkół w większe zespoły i sprywatyzowanie przedszkoli (prowadzenie ich przez dotychczas zatrudnione przedszkolanki, ale na komercyjnych zasadach – samorząd Radomia),
- prywatyzację młodzieżowych domów kultury (usunięcie z nazwy przymiotnika „młodzieżowy” oznacza możliwość zatrudniania innych pracowników niż tylko objętych Kartą Nauczyciela – samorząd Krakowa),
- wydanie zarządzenia wójta dotyczącego ośmiogodzinnego dnia pracy nauczycieli (samorząd Repki k. Sokołowa Podlaskiego).

Ważną kwestią w ocenie sytuacji finansowej JST jest próba opracowania standaryzacji kosztów usług publicznych. W przypadku realizacji usług edukacyjnych warto wspomnieć, że pomimo podejmowanych przez MEN prób doskonalenia zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej, dla JST brakuje związku między wysokością standardu finansowego A (na ucznia), a koszta-

mi zadań, które powinny być finansowane z subwencji. Wysokość należnej JST części oświatowej subwencji ogólnej powinna być obliczana na podstawie standardu kosztów kształcenia. Takim standardem są koszty kształcenia ponoszone na realizację ramowych planów nauczania zgodnie z obowiązującym stanem prawnym (koszty dydaktyczne). Ramowe plany nauczania są jedynym obiektywnym wyznacznikiem kosztów kształcenia. Wskazują na to dwie przesłanki. Po pierwsze ustalenie wymiaru godzin ramowego planu nauczania wynika z kompetencji legislacyjnych parlamentu i administracji rządowej, a JST nie mają bezpośrednio wpływu na kształtowanie tego prawa, choć są zobligowane do jego respektowania. Po drugie, wymiar godzin ramowego planu nauczania jest jednakowy dla wszystkich JST dla danego typu i rodzaju placówki szkolnej.

Metodologia naliczania środków finansowych na zadania oświatowe powinna wyjść od określenia standardu kosztów kształcenia⁹, a nie jak jest obecnie, od dostosowania algorytmu podziału do kwoty zapisanej w budżecie państwa. Wyliczenie standardu kosztów kształcenia wymaga opracowania metodologii liczenia:

- obowiązkowego wymiaru godzin w poszczególnych typach i rodzajach szkół w przeliczeniu na etaty nauczycielskie,
- kosztów jednego etatu nauczycielskiego w szkołach prowadzonych np. przez gminy.

Ustalenie, w świetle obowiązującego stanu prawnego, standardu kosztów kształcenia wymaga obliczenia obowiązkowego wymiaru godzin w poszczególnych typach i rodzajach szkół w przeliczeniu na etaty nauczycielskie. Oznaczało to konieczność obliczenia:

- tygodniowego wymiaru godzin dla poszczególnych typów i rodzajów szkół na podstawie analizy ramowych planów nauczania,
- zwiększenia liczby godzin zajęć z powodu m.in. obowiązku podziału oddziału liczącego powyżej 24 uczniów podczas realizacji zajęć z języka obcego, technologii informacyjnej, informatyki, W-F,
- liczby godzin na oddział przy uwzględnieniu zwiększeń wynikających z ramowych planów nauczania,
- liczby etatów nauczycieli przy liczebności oddziału do 24 uczniów oraz powyżej 24 uczniów¹⁰.

⁹ Mowa jest o kosztach kształcenia w ramach obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

¹⁰ Por. I. Kowalska, *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wyd. SGGW, Warszawa 2010, rozdz. IV pracy.

W metodologii liczenia kosztu etatu nauczyciela należało natomiast:

1. Zsumować koszty:
 - wynagrodzeń zasadniczych,
 - dodatków: motywacyjnych, funkcyjnych, za wysługę lat, specjalistycznych, za warunki pracy, za uciążliwość pracy,
 - dodać do nich koszty ZUS oraz Funduszu Pracy.
2. Ustalić koszty wypłat jednorazowych (zasiłki na zagospodarowanie, nagrody jubileuszowe, nagrody ze specjalnego funduszu nagród, różne odprawy) i do tego dodać koszty ZUS oraz Funduszu Pracy.
3. Ustalić wartość zakładowych funduszy świadczeń socjalnych.
4. Zsumować koszty dodatków mieszkaniowych i wiejskich.
5. Wyliczyć wartość miesięczną dodatkowego wynagrodzenia rocznego z ZUS i Funduszu Pracy.

Otrzymałą w powyższy sposób kwotę łącznych miesięcznych kosztów dydaktycznych szkół należy podzielić przez liczbę etatów ogółem. W ten sposób uzyskujemy koszt jednego etatu nauczycielskiego w skali miesiąca, w skali kraju. W szkołach prowadzonych przez JST standard kosztów kształcenia wyznacza właśnie koszt jednego etatu nauczyciela (koszty dydaktyczne).

Zaprezentowany sposób podziału środków na podstawie standardu kosztów kształcenia (realizacja ramowych planów nauczania) może być użyteczny przy opracowywaniu metodologii wdrażania budżetu zadaniowego w Polsce – nowoczesnego instrumentu zarządzania finansami publicznymi¹¹. Po pierwsze dlatego, że wydatki na edukację są objęte budżetem zadaniowym jako jedno z dziesięciu makrozadań budżetowych w świetle współczesnego standardu międzynarodowego w klasyfikacji zadań publicznych – COFOG¹². Po drugie dlatego, że istnieje wymóg przygotowania budżetu zadaniowego, co wynika z zapi-

¹¹ Budżet zadaniowy jest odpowiedzią na mankamenty budżetu tradycyjnego, który sporządzony według podziałek klasyfikacji budżetowej (części, działy, rozdziały) jest mało czytelny i nie uwzględnia w sposób wystarczający celowości ponoszonych wydatków oraz ich skuteczności (oddziaływania na rzeczywistość społeczną i gospodarczą). Z tego powodu nie dostarcza on decydom odpowiednio obiektywnych informacji na temat oceny sprawności wydatkowania oraz nie podpowiada lepszego ukierunkowania strumieni finansowych na kolejne lata. Pierwsze próby podejścia do zadaniowego ewidencjonowania wydatków edukacyjnych zostały podjęte w Polsce z inicjatywy Banku Światowego. Por. I. Kowalska, *School Resource Utilization Study*, raport – Bank Światowy, Warszawa 2000.

¹² Wykorzystanie ramowych planów nauczania do definiowania kosztów zadań w budżecie zadaniowym byłoby użyteczne w pracach eksperckich OECD w ramach programu INES – Wskaźniki Systemów Edukacji.

sów Programu Konwergencji¹³, a także z ustawy o finansach publicznych (m.in. art.: 44, 138, 174, 175, 182). Już w zapisach ustawy o finansach publicznych z 2005 r. w art. 35 ust. 3 pkt 1 można przeczytać: „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”.

Wdrożenie budżetu zadaniowego będzie miało przełomowe znaczenie dla polityki wydatkowej sektora publicznego, w tym w obszarze edukacji. Istotą bowiem budżetu zadaniowego w sektorze edukacji będzie wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi przez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych rezultatów, realizacji zadań, mierzonych za pomocą systemu mierników¹⁴. Budżet zadaniowy ma służyć przede wszystkim zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych przez:

- eliminację dublujących się celów edukacyjnych poszczególnych resortów,
- zwiększenie przejrzystości budżetu państwa i budżetów JST,
- ułatwienie kontroli wydatkowania środków oraz osiąganych efektów,
- umożliwienie finansowania zadań w okresie wieloletnim,
- wybór rangi celów, które najlepiej służą wzrostowi gospodarczemu,
- zobowiązanie nowych, wybranych w kolejnych wyborach, władz publicznych do kontynuacji i stabilizacji polityki prorozwojowej,
- zapewnienie spójności między planowaniem strategicznym, a podejmowanymi działaniami operacyjnymi,
- globalne, a nie resortowe podejście do zadań i środków publicznych.

Wdrożenie budżetu zadaniowego w JST wymusiłoby zatem konieczność wystandaryzowania usług publicznych, a w konsekwencji także kosztów ich realizacji. Wsparcie JST w zakresie merytorycznego opracowania metodyki budżetu zadaniowego jest warunkiem *sine qua non* powodzenia wprowadzanych zmian w podejściu do wydatkowania środków publicznych.

¹³ Program Konwergencji, Rada Ministrów, Warszawa 2004 i kolejne edycje. Program ten został opracowany we współpracy z UE.

¹⁴ Por. *Performance Budget in Poland*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministry of Finance, Warszawa 2010.

2. Wsparcie samorządów w zakresie standaryzacji usług publicznych (budżet zadaniowy)

Wsparcie samorządów lokalnych w zakresie standaryzacji usług publicznych będzie możliwe z udziałem środków unijnych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). W ramach bowiem priorytetu V POKL – Dobre rządy, zaplanowano realizację projektu: Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego na podstawie budżetu zadaniowego i wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Na lata 2012–2015 zaplanowano:

1. Zbudowanie kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego dla JST na bazie najlepszych rozwiązań i dobrych praktyk krajowych i w wybranych krajach europejskich, na podstawie następujących działań:
 - opracowanie wyników badania ankietowego JST dot. budżetu zadaniowego, w tym sporządzenie podziału jednostek samorządu terytorialnego właściwego do wdrożenia budżetu zadaniowego, np. ze względu na wielkość budżetu,
 - opracowanie doświadczeń, standardów i dobrych praktyk w wybranych JST w Polsce w zakresie budżetu zadaniowego,
 - opracowanie kompleksowej metodyki budżetu zadaniowego JST, obejmującej wszystkie kategorie JST w Polsce oraz opracowanie projektu mierników wykonania zadań budżetowych (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego),
 - opracowanie projektów aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego w JST.
2. Wdrożenia w 100% JST budżetu zadaniowego zgodnie z kompleksową metodyką opracowaną w ramach projektu na podstawie następujących działań:
 - opracowanie materiałów szkoleniowo-konsultacyjnych z zakresu wdrażania i metodyki budżetu zadaniowego oraz monitorowania realizacji zadań,
 - przygotowanie systemu szkolenia z zakresu budżetu zadaniowego obejmującego 100% JST,
 - promulgacja aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego JST,

- przeszkolenie w zakresie budżetu zadaniowego około 12 000 pracowników działów finansowych administracji samorządowej, RIO i MF oraz wsparcie wdrożenia w formie forum internetowego,
 - wykonanie i ogólnopolskie wdrożenie skalowalnego informatycznego systemu wspomagającego proces opracowania budżetu JST w układzie zadaniowym i zarządzania budżetem wraz ze szkoleniem użytkowników i wsparcie wdrożenia przez JST w formie Service-desku .
3. Zbudowanie kompleksowej metodyki przygotowania WPF w JST na bazie najlepszych rozwiązań i dobrych praktyk krajowych i w wybranych krajach europejskich na podstawie następujących działań:
- opracowanie doświadczeń, standardów i najlepszych praktyk w Polsce w zakresie zarządzania finansami w układzie wieloletnim i wieloletniej prognozy finansowej,
 - opracowanie kompleksowej metodyki przygotowania WPF, obejmującej wszystkie kategorie JST (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego),
 - opracowanie projektu aktów prawnych w zakresie przygotowania WPF według kompleksowej metodyki.
4. Wdrożenia w 100% JST kompleksowej metodyki przygotowania WPF opracowanej w ramach projektu na podstawie następujących działań:
- opracowanie materiałów szkoleniowych w zakresie przygotowania WPF przez JST,
 - stworzenie systemu szkolenia w zakresie przygotowania WPF obejmującego 100% JST,
 - promulgacja aktów prawnych dotyczących przygotowania WPF,
 - przeszkolenie około 12 000 pracowników działów finansowych jednostek administracji samorządowej, RIO i MF w zakresie przygotowania WPF oraz wsparcie wdrożenia w formie forum internetowego.
5. Zwiększenie stabilności finansów publicznych przez opracowanie i wdrożenie narzędzi do analizy sytuacji finansowej JST, w tym narzędzi do zbiorczych wieloletnich prognoz i analiz budżetów JST na podstawie następujących działań:
- opracowanie i pilotażowe wdrożenie narzędzi informatycznych dla JST/RIO/MF dotyczących WPF, w tym narzędzi do zbiorczych

prognoz i analiz budżetów JST (z uwzględnieniem rezultatów komponentu ponadnarodowego),

- opracowanie finalnych wersji narzędzi i nieodpłatne przekazanie użytkownikom – JST, RIO.

Powyższy plan jest bardzo ambitny, ale gdyby udało się osiągnąć zamierzone rezultaty projektu i wypracować produkty w postaci dokumentów dotyczących m.in.: doświadczeń, standardów i dobrych praktyk w wybranych JST w Polsce w zakresie budżetu zadaniowego; metodyki budżetu zadaniowego JST oraz mierników wykonania zadań budżetowych, to można byłoby oczekiwać legislacji budżetu zadaniowego JST i rozpocząć jego wdrażanie.

Zamknięcie realizacji projektu w ramach II perspektywy unijnej wymaga dużej sprawności organizatorskiej w ramach współpracy partnerskiej. Jeżeli bowiem jej zabraknie, część zadań projektu może być niezrealizowana w ogóle lub może być zrealizowana, ale ze znacznie wyższym udziałem środków z budżetu państwa niż przy współfinansowaniu unijnym, czyli przy 85% udziale środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Warto także wspomnieć, że planowa realizacja projektu wpisywałaby się w chronologię zmian legislacyjnych dotyczących wdrażania budżetu zadaniowego przez państwowe jednostki budżetowe, dysponentów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. Minister Finansów 28 grudnia 2011 roku podpisał rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej ww. jednostek w układzie zadaniowym¹⁵. W rozporządzeniu przyjęto sporządzanie przez te jednostki półrocznych oraz rocznych sprawozdań, mających charakter finansowo-efektywnościowy. Przepisy rozporządzenia obowiązujące od 1 stycznia 2012 roku, a to oznacza, że JST powiązane finansowo z ww. jednostkami, będą musiały część swoich danych budżetowych raportować w sposób zadaniowy.

Podsumowanie

Wdrożenie standaryzacji kosztów realizacji usług edukacyjnych w samorządach lokalnych wymaga współpracy co najmniej trzech interesariuszy – przedstawicieli:

¹⁵ Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane zgodnie z zakresem delegacji ustawowej określonej w przepisie art. 41 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

- środowiska akademickiego, które wspólnie z KWRiST oraz RIO opracuje metodykę budżetu zadaniowego,
- Ministerstwa Finansów, które zrealizuje projekt wdrażania budżetu zadaniowego w JST z wykorzystaniem wsparcia unijnego,
- parlamentu, który zagłosuje za przyjęciem aktów prawnych dotyczących budżetu zadaniowego.

Pozostaje mieć nadzieję, że waga interesu publicznego spowoduje chęć współpracy wszystkich interesariuszy.

Literatura

Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Kowalska I., *School Resource Utilization Study*, raport – Bank Światowy, Warszawa 2000.

Kowalska I., *Finansowanie ze środków publicznych edukacji na wsi*, Wyd. SGGW, Warszawa 2010.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

STANDARDIZATION OF THE COST OF PUBLIC SERVICES IN THE FIELD OF EDUCATION**Summary**

The fact of indebtedness of local self-government units requires that a standard cost of public services is determined. This article is an attempt at determining the standard cost of education services run by local self-government. I chose this kind of public service because of its high share in local government budget spending. The issue is approached in the light of the current form of financial support for local self-government by the Ministry of Finance (lists of indices to compare the financial situation of a local self-government unit with that of another unit), as well as possible future support in case local self-government units implement task budget.

Translated by Iwona Kowalska