

Jarosław Marczak*

FORMY FINANSOWANIA SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO

Jednym z filarów gospodarki finansowej szkolnictwa zawodowego są formy jego finansowania. Odpowiedź na pytanie, czy aktualnie formy te w szkolnictwie są odpowiednie i dostosowane do potrzeb wymaga przeprowadzenia oceny tych form. Jednakże nie byłoby to wystarczające, gdyby tę analizę pozostawić bez właściwego odniesienia teoretycznego. Wydaje się, że mogą nim być różne, zgłaszane w literaturze, propozycje reformy form finansowania.

W aktualnym systemie finansowania szkolnictwa zawodowego formy finansowania są ściśle związane z metodą finansowania podmiotowego. W stosunku do szkolnictwa zawodowego kuratorskiego wymienić należy jednostkę budżetową oraz gospodarstwo pomocnicze i środki specjalne. Natomiast w przypadku szkolnictwa przykładowego trudno mówić o jakiejś "klasycznej" formie. Struktura organizacyjna uzależniona jest od przedsiębiorstwa, przy którym funkcjonuje szkoła.

1. JEDNOSTKA BUDŻETOWA

Szkolnictwo zawodowe, tak jak większość działalności w sferze niematerialnej, zostało zorganizowane w jednostki budżetowe¹.

* Dr, adiunkt w Zakładzie Finansów Lokalnych Katedry Finansów i Bankowości UŁ.

¹ J. K a l e t a, Gospodarka budżetowa, PWE, Warszawa 1986, s. 88.

Finansowanie szkolnictwa zawodowego w formie jednostek budżetowych pociąga za sobą określone konsekwencje. Istotnym problemem jest powiązanie kształtu organizacyjnego szkolnictwa z formą gospodarki budżetowej, w tym przypadku - jednostką budżetową. Chodzi tu w głównej mierze o samodzielność finansową szkół lub zespołów szkół zawodowych.

Poszczególne szkoły zawodowe, nie zorganizowane w zespoły szkół, mogą posiadać samodzielność finansową w przypadku prowadzenia warsztatów wyodrębnionych w gospodarstwo pomocnicze². Szkoły samodzielne pod względem finansowym i organizacyjnym urzeczywistniają zasadę, według której "ustalony dla danej jednostki organizacyjnej rozdział powinien obejmować całą jej działalność"³. Inaczej rzecz ma się w przypadku zespołu szkół. W ramach zespołu szkół zawodowych działają różnorodne szkoły, które są objęte różnymi rozdziałami budżetowymi. Jeżeli uznać, że zespół szkół jest jednostką organizacyjną⁴ to zasada powyższa jest naruszona. Ma to określone skutki tak na etapie planowania, jak i wykonania.

W uzasadnionych przypadkach przewiduje się istnienie kilku rozdziałów budżetowych dla danej jednostki organizacyjnej, lecz wówczas dodatkowe rozdziały mają charakter przedmiotowy⁵. Natomiast w zespołach szkół zawodowych mamy do czynienia z wielością rozdziałów podmiotowych (i ewentualnie jednym przedmiotowym - stypendia i internaty). Wobec tego "Ewidencja nakładów jako podstawa planowania i realizacji budżetu prowadzona jest dla każdego rozdziału oddzielnie. Oznacza to, że w praktyce planowania i realizacji budżetu nie istnieje w odniesieniu do zespołu szkół zawo-

² Por. W. C z a j c z y ń s k i, Organizacyjne i ewidencyjne uwarunkowania procesu finansowania szkolnictwa zawodowego, [w:] Z zagadnień finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego, red. J. C h e c h l i ń s k i, "Acta Universitatis Lodzensis" 1986, Folia oeconomica 50, s. 110.

³ K a l e t a, Gospodarka..., s. 102; por. także J. C e w e, Zasady systemu budżetowego oraz gospodarki finansowej jednostek i zakładów budżetowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 1975.

⁴ Przemawia za tym bardzo wiele elementów: wspólna dyrekcja, jedna kadra nauczycielska, jedna obsługa i administracja oraz w zdecydowanej większości lokalizacja w jednym obiekcie, często z warsztatami szkolnymi.

⁵ K a l e t a, Gospodarka..., s. 102.

wych jako podmiotu gospodarowania, a można mówić jedynie o sumarycznym budżecie »części«, tzn. rozdziałów budżetowych. Daje to w konsekwencji stosunkowo dużą swobodę w procesie planowania i sumarycznego budżetu zespołu szkół. Swoboda nie oznacza jednak sama przez się racjonalności gospodarowania, powstają bowiem możliwości dokonywania przez dyrekcję zespołu szkół manewrów, niestety tylko quasi-optimalizujących⁶. "Optymalizacja" ma miejsce na etapie planowania i realizacji budżetu. W tym pierwszym przypadku zespół tak stara się zabezpieczyć środki, aby ich globalna wielkość była wystarczająca, zaś struktura wewnętrznego zapotrzebowania jest w stosunku do potrzeb poszczególnych szkół całkowicie przypadkowa, taki układ ma jednak realne szanse na uzyskanie akceptacji władz zwierzchnich. Jednakże przyjęcie do planu rzeczywistych potrzeb, ze względu na praktykowany sposób postępowania (ekstrapolacja trendu statystycznego oraz planowanie na wyrost i kurtyzacja na wyrost), spowodować może przyznanie niewystarczającej ilości środków na działalność całego zespołu szkół. Tego typu praktyki możliwe są w zespołach szkół zawodowych, które grupują wiele różnych szkół (szczebli, typów, branż). Postępowanie to, aczkolwiek niezgodne z istniejącym stanem prawnym, służyć ma w swoich założeniach jak najlepszemu rozwojowi szkolnictwa. "Quasi-optimalizacji" nie można oceniać jednoznacznie negatywnie. Podejmowane bowiem działania mają niewątpliwie taki charakter. Jednakże bardzo często dzieje się to z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Zmiana takiego stanu jest możliwa albo przez zapewnienie środków w wysokości pokrywającej w całości potrzeby zespołu szkół, albo przez objęcie tego zespołu jednym rozdziałem budżetowym. O ile pierwsza sytuacja nie jest możliwa do spełnienia, co wielokrotnie już stwierdzano, to drugą sytuację należałoby rozważyć.

Skoro rozdział budżetowy jest standardem, to samo przez się narzuca, że jednostka organizacyjna również powinna być standardowa. Ale czy to rzeczywiście jest takie oczywiste? Standaryzacja zespołów szkół nie jest możliwa, o ile przyjmą, że zespół zespołowi ma być równy (chodzi o typy szkół wchodzących w skład zespołu). Można więc założyć, że będzie kilka rodzajów standardów, w zależności od ilości i typów szkół wchodzących w skład zespołu. To

⁶ C z a j c z y ń s k i, Organizacyjne..., s. 111.

rozwiązanie bez większych komplikacji pozwoli na zmianę statusu zespołów i jest wyrazem pewnej elastyczności. Ponadto, dotychczasowe rozdziały budżetowe - ze względu na działalność, którą obejmują - nie są ze sobą tożsame. Cechą wspólną jest typ szkoły, zaś reszta cech jest bardzo różna.

Wydaje się, w świetle powyższych wywodów, że można dokonać pewnej zmiany w systemie ekonomiczno-finansowym szkolnictwa zawodowego i objąć podmiotowym rozdziałem budżetowym (oczywiście zmodyfikowanym) zespół szkół zawodowych jako całość.

Jednakże nie wszystkie szkoły lub nawet zespoły szkół działają jako samodzielne pod względem ekonomiczno-finansowym jednostki budżetowe. "Są to w szczególności te wszystkie jednostki, których niewielkie pod względem ekonomicznym rozmiary zadań planowych oraz zbyt szczupły aparat administracyjny, nie dają podstaw do usamodzielnienia budżetowego"⁷. Obsługę finansową jednostek niesamodzielnych prowadzą zarządy (zespoły) ekonomiczno-administracyjne szkół.

W przypadku przejęcia całej obsługi finansowej przez zespół ekonomiczno-administracyjny, dochodzi do paradoksalnej sytuacji. Oto zespół szkół, który realizuje zadania z kilku rozdziałów podmiotowych, nie stanowi jednostki budżetowej. Teoretycznie rozważając, w takiej sytuacji "Plany finansowe wydatków budżetowych, zabezpieczające środki na wykonanie zadań gospodarczych jednostek niesamodzielnych pod względem budżetowym, powinny być opracowane przez jednostki finansujące w ścisłym porozumieniu z kierownikami jednostek niesamodzielnych [...] Kierownicy jednostek niesamodzielnych pod względem budżetowym powinni być poinformowani o stanie środków stawianych do ich dyspozycji na wykonanie określonych zadań planowych"⁸. W rzeczywistości współdziałanie, o którym mowa, układa się bardzo różnie. Zwraca na to uwagę W. Czajczyński: "W praktyce rozbudowana administracja pośredniego ogniwa zarządzania nie spełnia w sposób dostateczny swoich podstawowych funkcji, a zespół ekonomiczno-administracyjny wyposażony w uprawnienia w

⁷ J. C e w e, H. T a u t, Planowanie w jednostkach i zakładach budżetowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 1975, s. 53.

⁸ Tamże, s. 53.

zakresie decyzji ekonomiczno-finansowych izoluje dyrekcję szkół (zespołów) od jakiegokolwiek wpływu na kształtowanie wielkości środków stawianych do dyspozycji szkoły, co w efekcie uniemożliwia jej kształtowanie materialnych warunków pracy podległych jednostek⁹. Toteż uwzględniając duże możliwości legalnego i nielegalnego wykorzystania środków, nawet bardzo wysokiego planu wydatków przez jednostkę (zespół ekonomiczno-administracyjny szkół), widzimy bardzo niekorzystny obraz gospodarki budżetowej w szkolnictwie. Przede wszystkim niewielkie są szanse na prowadzenie gospodarki budżetowej na zasadach racjonalnych.

W tym świetle należy stwierdzić, że gospodarka finansowa w szkolnictwie zawodowym ma wiele wad, wynikających z przyjęcia jednostki budżetowej jako formy finansowania, do których należy zaliczyć:

1. Wygasanie kredytów z końcem roku budżetowego, co wywołuje gwałtowne wykorzystywanie przyznanych środków bez względu na rzeczywiste potrzeby (postulat ten został już zrealizowany);

2. Planowanie wydatków na podstawie wykonania planu roku poprzedzającego planowany (ekstrapolacja trendów statystycznych);

3. Uzależnienie zespołu szkół zawodowych od zespołu ekonomiczno-administracyjnego szkół.

Wielość zadań przypadających na zespół szkół zawodowych (rozdziały budżetowe) nie jest z punktu widzenia gospodarki finansowej rozwiązaniem złym, wręcz przeciwnie, stwarza duże możliwości racjonalizacji gospodarki środkami finansowymi. Muszą być jednak spełnione różne warunki, do których należą:

1. Uprawnienia placówek szkolnych do wydatkowania zaplanowanych środków nie wygasających z końcem roku kalendarzowego¹⁰;

2. Samodzielne dysponowanie środkami budżetowymi przez jednostkę budżetową (zespół szkół), która uprawniona byłaby do ich przenoszenia między poszczególnymi pozycjami budżetowymi, z wyjątkiem wydatków centralnie bilansowanych (płace i inwestycje)¹¹.

⁹ Cz a j c z y ń s k i, Organizacyjne..., s. 111.

¹⁰ Por. J. C h e c h l i ń s k i, M. G m y t r a s i e w i c z, Oświata i wychowanie a reforma gospodarcza, [w:] Usługi społeczne, red. A. Ł u k a s z e w i c z, PWE, Warszawa 1984, s. 181; także C e w e, Zasady..., s. 77.

¹¹ C h e c h l i ń s k i, G m y t r a s i e w i c z, Oświata..., s. 185.

3. Przystąpienie "do opracowania technicznie, organizacyjnie i naukowo uzasadnionych podstawowych norm ilościowych i wartościowych, takich jak np. wielkość klas i klasopracowni (mierzona przede wszystkim liczbą uczniów) czy wyposażenie klas w środki, technikę dydaktyczną i materiały pomocnicze tak, aby stworzyć dydaktycznie i wychowawczo uzasadniony punkt wyjścia dla długookresowego planowania finansowego w oświacie i dla wyrównania sytuacji finansowej poszczególnych podmiotów w procesie wykorzystania wszystkich źródeł znormalizowanego finansowania w ich optymalnej strukturze"¹².

4. Dostosowanie podziałki klasyfikacji budżetowej z branżowym planem kont (planowanym) do schematów sprawozdawczości ujętej w jednostkach naturalnych i pieniężnych¹³ w celu zapewnienia właściwego pola decyzji dla wszystkich szczebli zarządzania szkolnictwem.

5. Oparcie planowania na rachunku kosztów - "planowanie budżetowe na miarę wykonania preliminarzy budżetowych w roku ubiegłym winno być zastąpione sporządzeniem i zatwierdzeniem preliminarzy budżetowych podmiotów oświatowych na podstawie rachunku kosztów zmiennych i stałych w stosunku do roku ubiegłego"¹⁴. Istnieje potrzeba zreformowania gospodarki finansowej jednostek budżetowych, przejścia z gospodarki typu »kasowego« na gospodarkę opartą o kryteria ekonomiczne. Wymagałoby to przede wszystkim zmiany metod planowania finansowego, przedmiotem planowania w jednostkach budżetowych nie powinny być wyłącznie wydatki, lecz koszty (w szczególności w ujęciu rodzajowym i przedmiotowym) i środki obrotowe oraz wynikające z tego wydatki"¹⁵.

6. Stworzenie systemu komputerowej obsługi ewidencyjno-księgowej zespołów szkół zawodowych, polegającej na podłączeniu zespołów do komputera centralnego znajdującego się zarówno na szczeblu kuratorium, jak i w ministerstwie, co powinno w znakomity sposób

¹² J. C h e c h l i ń s k i, System ekonomiczno-finansowy oświaty w świetle założeń reformy gospodarczej, [w:] Z zagadnień..., s. 29.

¹³ Tamże, s. 29.

¹⁴ Tamże, s. 27-28.

¹⁵ C e w e, Zasady..., s. 78.

ułatwiać planowanie, księgowanie i kontrolę finansową szkół, a ponadto przy minimalnej obsłudze etatowej wyposażyć w samodzielność finansową zespoły szkół zawodowych.

7. Stworzenie bodźców do racjonalnego wykorzystania środków w jednostkach budżetowych. W obecnym systemie nie ma żadnej zachęty do oszczędzania, ale równocześnie zabezpieczającego w dostatecznym stopniu potrzeby wykorzystywania środków. Prowadzi to w wielu przypadkach do ich marnotrawienia.

2. GOSPODARSTWO POMOCNICZE I ŚRODKI SPECJALNE

W szkolnictwie zawodowym występują dwie dodatkowe formy finansowania działalności. Są to: gospodarstwo pomocnicze i środki specjalne. Na ogół wydziała się w gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne działalność uboczną prowadzoną przez jednostki budżetowe, jednakże "W pewnych przypadkach gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne mogą być tworzone dla części działalności podstawowej jednostek budżetowych"¹⁶. Na tej zasadzie została wyodrębniona, niezwykle istotna ze względu na proces kształcenia, część działalności podstawowej szkolnictwa zawodowego - praktyczna nauka zawodu - w gospodarstwo pomocnicze - warsztaty szkolne lub też w środki specjalne - produkcja i usługi. Różnica między warsztatami ujętymi w gospodarstwo pomocnicze a ujętymi w środki specjalne sprowadza się do wyodrębnienia organizacyjnego¹⁷, wynikającego z rozmiarów działalności wyrażonej określoną kwotą pieniężną (w skali rocznej).

Warsztaty szkolne zorganizowane jako gospodarstwa pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową na zasadach uproszczonego rozrachunku gospodarczego¹⁸. Z kolei zasady finansowania środków specjalnych sprowadzają się do realizacji planu finansowego, w którym są

¹⁶ K a l e t a, Gospodarka..., s. 93.

¹⁷ Tamże, s. 93.

¹⁸ Polegają one na prostszych formach ewidencji i kalkulacji kosztów i wyników finansowych, sprowadzonych przede wszystkim do działalności bieżącej. Inwestycje i kapitalne remonty finansuje jednostka budżetowa, przy której działa gospodarstwo pomocnicze.

ustalone dochody i koszty oraz stan - na początek i koniec roku - środków obrotowych zaangażowanych w działalności finansowej tych środków¹⁹. W stosunku do środków specjalnych zakłada się samowystarczalność finansową, zaś w stosunku do gospodarstw pomocniczych przyjmuje się, że powinny wygospodarować pewne nadwyżki dochodów nad wydatkami²⁰.

Główną ideą powołania gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych było, poza powiązaniem dochodów z wydatkami, uelastyczenie gospodarki budżetowej jednostek budżetowych, umożliwiające polepszenie warunków praktycznej nauki zawodu. W takiej sytuacji w warsztatach szkolnych prowadzonych jako gospodarstwo pomocnicze i środki specjalne istnieją dwa, często ze sobą sprzeczne cele: ekonomiczny i pedagogiczny. Gospodarkę budżetową gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych należy więc oceniać mając na uwadze obydwa te nastawienia. Decydujący jest cel pedagogiczny. Należy go pogodzić z celami ekonomicznymi. W przypadku osiągania gorszych efektów ekonomicznych powiązanie z jednostką macierzystą zapewnia dofinansowanie - dotację - na pokrycie deficytu, umożliwiając pełną realizację zadań wynikających z procesu kształcenia.

Zorganizowanie praktycznej nauki zawodu w wydzielonych warsztatach szkolnych posiada wiele walorów, tym większych, im bardziej warunki produkcyjne w nich zbliżają się do rzeczywistości występujących w przedsiębiorstwach. Jednak możliwości warsztatów szkolnych pod tym względem są ograniczone, choć zdarzają się przedsiębiorstwa, których standard wyposażenia jest bez mała taki sam jak w warsztatach szkolnych, a nawet może się zdarzyć, że będzie niższy. Jest to jednak wyjątek od zasady.

Nadrzędność szkoły (jednostki budżetowej) nad warsztatami szkolnymi (gospodarstwo pomocnicze) powinna gwarantować pełną realizację planu praktycznej nauki zawodu. "Przy opracowywaniu szczegółowych planów szkoleniowo-produkcyjnych należy mieć na uwadze podstawowe zadania warsztatów szkolnych w zakresie praktycznego przygotowania uczniów do zawodu. Jak wiadomo, warsztat szkolny jest integralną częścią szkoły, a jego podstawowym zadaniem jest wyrobienie u uczniów umiejętności zawodowych i nawyków produkcyj-

¹⁹ L. S w a t l e r, *Finanse*, PWE, Warszawa 1986, s. 205.

²⁰ K a l e t a, *Gospodarka...*, s. 94 i 96.

nych oraz rozszerzenie i pogłębienie wiadomości nabytych na lekcjach przedmiotów zawodowych.

W tym celu warsztaty szkolne prowadzą nie tylko działalność dydaktyczno-wychowawczą, ale również, techniczno-produkcyjną i administracyjno-finansową. Działalność techniczno-produkcyjną i administracyjno-finansową warsztatów szkolnych podporządkowana jest i służy podstawowemu celowi - nauczaniu zawodu [podkreślenie moje - J. M.]²¹. Ponadto, "Zgodnie z ogólnymi zasadami plan szkoleniowo-produkcyjny i finansowy warsztatu szkolnego powinien uwzględniać pełne wykorzystanie zdolności produkcyjnej oraz pełną realizację programu nauczania praktycznej nauki zawodu"²².

Przypadki przedkładania planów produkcyjnych nad szkoleniowymi, na pewno nierzadkie, świadczą o złym systemie kontroli. Należy zatem postulować, aby rozliczanie działalności szkoleniowej polegało na wykonaniu przez ucznia przed komisją państwową dzieła zawierającego wszystkie wymagane planem praktycznej nauki zawodu operacje (tzw. majstersztyk) lub też na wykonaniu przed tą komisją wszystkich przewidzianych programem kształcenia operacji.

J. Chechliński i M. Gmytrasiewicz zwracają właśnie uwagę na te patologiczne przypadki w działalności warsztatów szkolnych, w których plan szkolenia jest sprawą drugorzędną oraz postulują zmiany w formach i zakresie działalności pomocniczej szkół²³.

Należy stwierdzić, że w każdym modelu finansowania warsztatów w systemie szkolnictwa zawodowego, bez względu na przyjęte rozwiązania organizacyjno-finansowe, podstawowym zadaniem jest szkolenie uczniów.

Związek praktycznej nauki zawodu z przedmiotami zawodowymi teoretycznymi jest bardzo silny, a ponadto wszystkie trzy elementy procesu kształcenia (ogólnokształcący, teoretyczny i praktyczny zawodowy) składają się na efekt końcowy tegoż procesu - wykształ-

²¹ A. Matuszewski, Planowanie rzeczowe i finansowe warsztatów szkolnych, Nowy Dwór Maz. 1969, s. 2.

²² Tamże, s. 5.

²³ Chechliński, Gmytrasiewicz, Oświata..., s. 187-188.

cenie. Oderwanie praktycznej nauki zawodu od szkoły mogłoby mieć niekorzystne skutki pedagogiczne. Toteż trudno sobie wyobrazić w aktualnym systemie szkolnictwa zawodowego tworzenie z warsztatów przedsiębiorstw lub też rozbudowę warsztatów i przekształcanie ich w przedsiębiorstwa, z wydziałami szkoleniowymi, ponieważ cel szkoleniowy miałyby jeszcze mniejsze szanse urzeczywistnienia.

Z kolei likwidacja gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych uniemożliwiłaby praktyczną naukę zawodu, ponieważ państwa nie stać na utrzymywanie warsztatów ściśle szkoleniowych. A nawet gdyby było stać, to i tak praca warsztatów w warunkach pewnego napięcia finansowego zmierza do efektywności, a więc wychowuje w gospodarności. Ponadto produkcja warsztatów w dużym stopniu zasila rynek. Równocześnie uczniowie mają bodziec do pracy, jakim są jej efekty w postaci pożytecznych wyrobów.

Wydaje się, że w celu zapewnienia prymatu szkolenia nad produkcją należałoby zmienić formułę gospodarstwa pomocniczego, w żadnym przypadku nie odrywając go od zespołu szkół (jednostki budżetowej). Na przykład utworzenie instytucji kształceniowej, samodzielnej, samorządnej i samofinansującej się, na bazie warsztatów szkolnych. Byłaby to forma utworzona z takiego "połączenia" jednostki budżetowej i gospodarstwa pomocniczego, aby odbyło się to na zasadach równości, a nie - występującej dotychczas - podległości. Należałoby zatem utworzyć monolityczny organizacyjny i ekonomicznie organizm produkcyjno-szkoleniowy. Oczywiście niezbędne są gwarancje dla pełnej realizacji programu kształcenia, który w dużym stopniu mógłby być kształtowany przez szkołę (przedmioty zawodowe). System rachunkowości można przejąć od przedsiębiorstw państwowych, oczywiście zakładając i uwzględniając specyficzne rozwiązania dla tej formy, np. problem wynagradzania uczniów.

Zaprezentowane rozwiązanie mogłoby zmienić również strukturę szkolnictwa zawodowego - np. odejście od różnych form (zasadnicze, technikum) na rzecz nomenklatury wykształcenia (robotnik wykwalifikowany, technik itp.), polegającej na określonym programie kształcenia, w toku realizacji określonych przedmiotów oraz czasu ich trwania, formy sprawdzianów itp. Można np. upoważnić tak zorganizowane szkoły do pełnej swobody organizacji procesu kształcenia, a niezbędne elementy wiedzy lub też umiejętności egzekwować przez - przykładowo - wykorzystanie do tego celu państwowych komisji

egzaminacyjnych. Takie komisje mogłyby zastąpić kuratoria oświaty i wychowania lub znaleźć się w ich formule organizacyjnej.

W zaproponowanej formie naczelną rolę zajęłyby zasady finansowania. Można przyjąć, że szkoła (zespół) pokrywałaby w całości koszty swojej działalności z przychodów ze sprzedaży produkcji warsztatów. Ewentualne niedobory uzupełniano by dotacjami przedmiotowymi z budżetu. Z kolei nadwyżki szkoły przeznaczyłyby w całości na własne potrzeby.

3. FORMY FINANSOWANIA SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO PRYZAKŁADOWEGO

Szkolnictwo przyzakładowe jest finansowane odmiennie niż szkolnictwo kuratorskie. W tym pierwszym obowiązują zasady, które w części dotyczą finansowania przedsiębiorstw. Szkolnictwo przyzakładowe, które wchodzi w skład działalności bytowej, zostało zaliczone do działalności podstawowej przedsiębiorstwa. Wobec tego działalność ta znajduje pełne pokrycie finansowe, obciążając koszty własne przedsiębiorstwa. Od tej zasady istnieje kilka wyjątków.

Pierwszym z nich jest wyłączenie kosztów osobowych nauczycieli przedmiotów ogólnokształcących i zawodowych, którzy są wynagradzani za pracę ze środków budżetowych pozostających w dyspozycji kuratorium oświaty i wychowania. Drugim jest wprowadzenie limitu poziomu kosztów rzeczowych. Ograniczeniem prawnym, choć nie respektowanym, jest norma tych kosztów (wydatków) na oddział - odpowiednio do sytuacji w szkolnictwie kuratorskim.

Trzecim wyjątkiem jest zrównanie wysokości zarobków pracowników przedsiębiorstwa, którzy zostali oddelegowani do pracy w szkole przyzakładowej z zarobkami odpowiednich pracowników szkół (warsztatów) kuratorskich. Ponieważ jednak stawia się tej kadrze wyższe wymagania w postaci wysokich kwalifikacji zawodowych, odpowiedniej postawy moralno-etycznej, płace tych pracowników są relatywnie niskie, co nie może nie przeciwdziałać właściwemu doborowi kadr i osłabia motywację zatrudnionej kadry.

Znaczenie tych ograniczeń ma różną wagę. Wyłączenie kosztów osobowych nauczycieli przedmiotów teoretycznych ma na celu utrzy-

manie jednolitości płac w całym systemie szkolnym, ponadto umożliwia ich centralną rejestrację i sterowanie. Taki sam cel ma zrównanie płac instruktorów praktycznej nauki zawodu z pozostałymi nauczycielami. Powoduje to jednak poważne skutki negatywne, przyczynia się bowiem do ucieczki najlepszych pracowników.

Wprowadzenie z kolei ograniczeń w kosztach rzeczowych ponoszonych na to szkolnictwo ma wielorakie aspekty. Szkoły przyzakładowe działają w różnorodnych warunkach. Od komfortowo wyposażonych, własnych pomieszczeń i wydziałów szkoleniowych, do wypożyczonych sal i kształcenia w toku produkcji. Wobec tego należy stwierdzić, że szkoły zawodowe przyzakładowe, działając w odmiennych warunkach, ponoszą zróżnicowane koszty, często niewspółmierne do efektów. Jednakże praktycznie nie jest możliwe porównanie kosztów szkół zawodowych przyzakładowych między sobą, a także między nimi a szkołami kuratorskimi. W obecnym systemie ewidencji wyłącznie koszty osobowe są możliwe do wypreparowania i zaliczenia do kosztów szkół przyzakładowych, i to również tylko w części. Jest to dużo łatwiejsze, jeżeli szkoła (zespół) posiada własny budynek, którego z nikim nie dzieli. Wówczas istnieją możliwości ustalenia prawie wszystkich kosztów tak osobowych, jak i rzeczowych, choć na ogół się tego nie robi. Oczywiście należy zdawać sobie sprawę z tego, że jeżeli przedsiębiorstwo jest zainteresowane "obniżeniem" kosztów własnej szkoły dla celów sprawozdawczych, to znajdzie dużo możliwości księgowania ich w poczet innej działalności.

W literaturze zwraca się uwagę, że nie ma możliwości prawidłowego obliczania kosztów praktycznej nauki zawodu. Nie każda szkoła przyzakładowa posiada warsztaty lub wydzieloną część szkoleniową. Rzeczywiście, jeżeli chce się obliczyć te koszty, to napotyka się barierę ewidencyjno-księgową. Powstają zatem supozycje o wielkich kosztach szkół przyzakładowych. Należy jednak wątpić w prawdziwość takiego założenia²⁴.

Koszty szkół przyzakładowych powinny być księgowane na specjalnych kontach, a nie na wspólnych kontach działalności bytowej. Stworzyłoby to warunki do racjonalizacji tych kosztów. Ponadto po-

²⁴ Oczywiście mając na myśli ich globalną wielkość. Całkiem inaczej może to wyglądać, gdy koszty odniesie się do jakości kształcenia (nawet ujętych w niezwykle uproszczony sposób).

wstałaby wtedy szansa ich kontroli i możliwość porównywania z kosztami szkół kuratorskich.

W celu zrównania warunków ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw prowadzących szkoły przyzakładowe z przedsiębiorstwami nie obciążonymi takimi kosztami wprowadzono w 1903 r. dla tych pierwszych ulgi w podatku dochodowym. Oblicza się je mnożąc liczbę uczniów przez określoną kwotę, ustaloną w zależności od zmian cen i zmian w wysokości norm dla szkół kuratorskich.

W szkolnictwie przyzakładowym nie wypracowano żadnej formy finansowania zbliżonej do systemu finansowego przedsiębiorstw. Taka forma aplikacyjna byłaby wskazana, choćby w celu uporządkowania gospodarki finansowej szkolnictwa przyzakładowego i dla wypracowania kierunków polityki oświatowej dla tego szkolnictwa. Czy uprawnić wszystkich zainteresowanych do prowadzenia szkół przyzakładowych, czy też ma to być od strony organizacyjnej selektywne? Ponadto powinno to skonkretyzować rozwiązania finansowe. Powstaje tu pytanie, czy wszystkie szkoły przyzakładowe mają być traktowane tak samo, czy też mogą być ze względu na gospodarkę finansową zróżnicowane?

4. KONCEPCJA MODYFIKACJI FORM FINANSOWANIA

Niedostatki jednostki budżetowej jako podstawowej formy finansowania w sferze niematerialnej stanowiły i stanowią impuls do poszukiwań nowych rozwiązań.

Jedną z pierwszych koncepcji przebudowy zasad funkcjonowania jednostki budżetowej przedstawił J. Cewe²⁵. Punktem wyjścia było szerokie tło niedostatków jednostki budżetowej jako formy finansowania. Do podstawowych autor zalicza: brak bodźców do racjonalnego gospodarowania tak na etapie planowania, jak i wykonywania planu, co jest wynikiem braku zainteresowania zwiększaniem dochodów budżetowych (częstokroć z powodu obciążania własnych wydatków z tego tytułu), kasowe wykonywanie budżetu, metody planowania wydatków, nakazowo-zakazowy system kontroli wykonywania budżetu.

²⁵ J. C e w e, O nowy model ekonomiczny gospodarki finansowej jednostek budżetowych, "Finanse" 1969, nr 9.

J. Cewe proponuje: "zmianę metodologii planowania w jednostkach budżetowych przez oparcie jej na zasadach rachunku ekonomicznego, zamiast rachunku kasowego, zmianę sposobu finansowania przez wprowadzenie finansowania netto przy dalszym zachowaniu budżetowania brutto"²⁶.

Jeżeli chodzi o planowanie w jednostkach budżetowych, proponuje się oparcie planowania wydatków na kosztach korygowanych o stan zapasów na początku i na końcu roku oraz o zobowiązania. Według wspomnianego autora automatycznie eliminuje to mankamenty systemu dotychczasowego, ponieważ "nie można »kosztów« dowolnie kształtować, a w szczególności maksymalizować wykonania"²⁷. Jest to podejście zbyt optymistyczne, zwłaszcza że w toku dalszych uściśleń Cewe sam sobie przeczy, opierając się na koncepcjach, które wcześniej skrytykował (np. planowanie metodą analityczno-szacunkową).

O ile należy zgodzić się z proponowanymi kierunkami zmian w zakresie planowania, to nie może to być oderwane od wykonywania tych planów (planowanie na miarę wykonania), a ponadto należy dokonać zmiany systemu norm i wskaźników w celu zwiększenia precyzji planowania.

W przypadku drugiej proponowanej zmiany można również polemizować z niektórymi rozwiązaniami autora. Słuszny jest argument, że dla budżetu nie może być obojętna żadna złotówka. Tak samo należy się zgodzić z argumentacją, że w poszczególnych przypadkach może być tak, iż globalna wielkość dochodów w jednostce budżetowej będzie znacznie przekraczała całkowitą wielkość dochodów zakładu budżetowego, gdy równocześnie stosunek tych dochodów do wydatków w jednostce będzie znacznie niższy niż w zakładzie budżetowym. Jednakże nie może to stanowić podstawy do zmiany statusu jednostki budżetowej na zakład budżetowy. Wynika to z zasadniczej różnicy celów stojących przed jednostką budżetową (nieodpłatne świadczenie usług) i zakładem budżetowym (świadczenie usług odpłatne lub częściowo odpłatne). W związku z tym, uzależnianie wydatków na daną działalność od dochodów nie związanych z tą działalnością, na ogół przypadkowych i jednostkowych, nie wydaje się słuszne. Mogłoby to osłabić zainteresowanie działalnością podstawową i spowodo-

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

wać przestawienie się na "robienie" dochodów. W zakładach budżetowych istnieje związek między dochodami a działalnością, bowiem dochody są tworzone z opłat za daną działalność.

Zamiast proponowanego przez J. Cewego finansowania netto w ramach budżetowania brutto, mniej kłopotliwym rozwiązaniem byłoby pozostawienie jednostce budżetowej wszystkich dochodów, które zgromadzi, nie uzależniając od tego wydatków. Wyjątkiem mogłyby być tu dochody stałe, np. partycypacja innej szkoły w kosztach internatu z tytułu korzystania z niego przez uczniów owej szkoły albo długoletnie umowy z instytucjami i przedsiębiorstwami na wynajem całości lub części obiektu (na kursy, kolonie itp.).

Wydaje się, że system finansowy jednostki budżetowej musi być tak skonstruowany, aby środek ciężkości spoczywał na poprawie efektów działalności tej jednostki, głównie jakościowych, a nie koncentrował się na gromadzeniu dochodów.

Na ogół koncepcje zmian systemu funkcjonowania jednostek budżetowych oparte są na jednym rozwiązaniu. Inaczej problem stawia N. Gajl²⁸, choć nie buduje ona modelu jednostki budżetowej. Zdaniem autorki najlepszym rozwiązaniem jest wielość form. "Wydaje się, iż formami najbardziej prawidłowymi są właśnie formy budżetowania »mieszanego«, wyrażające się w rozwijaniu - szerzej niż obecnie - różnych odmian środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych, a także zakładów budżetowych. Korzyści wynikające z połączenia elementów »samofinansowania« z elementami gospodarki budżetowej są bezsprzeczne"²⁹. Oczywiście pewnych zmian wymaga również sama jednostka budżetowa - choćby pozostawienie jednostkom nie wykorzystanych środków (postulat już zrealizowany), czy też wprowadzenie pewnych, swoistych form rozrachunku gospodarczego w niektórych jednostkach budżetowych.

Stanowisko zaprezentowane przez tę autorkę wydaje się słuszne. Różnorodna działalność tak pod względem form organizacyjnych, jak i treści nie może być ujęta na jednolitych zasadach, bowiem uniemożliwia jej to sprawne działanie.

Propozycję uporządkowania jednostek podstawowych w sferze nie-

²⁸ N. G a j l, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, PWE, Warszawa 1988, s. 80-86.

²⁹ Tamże, s. 85.

materialnej, a zwłaszcza ich urealnienia oraz koncepcję jednostki budżetowej przedstawiła K. Tymowska³⁰. Systemowi finansowemu tych jednostek nie poświęcono - według niej - zbyt wiele miejsca w literaturze i teorii, co wobec wielkiego ich znaczenia jest poważnym mankamentem. Właśnie w sferze niematerialnej dochodzi do zderzenia polityki społecznej z aspektami ekonomicznymi. Autorka pisze: "System finansowy jednostek sfery usług społecznych, jako jeden z elementów wyznaczających zasady działania jednostek podstawowych, musi więc spełniać dwa zadania: - po pierwsze - sprzyjać realizacji polityki społecznej, a - po drugie - stymulować do racjonalnego wykorzystania zasobów kadrowych, rzeczowych i finansowych zaangażowanych w tej sferze, pobudzać do innowacyjności i sprzyjać adaptacyjności sfery usług społecznych do nowych warunków działania"³¹. Z kolei przedstawia schemat typologii jednostek, który został utworzony na podstawie 5 kryteriów klasyfikacyjnych. Wyróżnia się w nim następujące jednostki podstawowe sfery niematerialnej: przedsiębiorstwa gospodarcze sfery niematerialnej, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i jednostki budżetowe. Choć zachodzi tu podobieństwo do sytuacji wyjściowej (przedsiębiorstwa standardowe, zakład budżetowy, jednostka budżetowa), to jednak merytoryczny zakres i znaczenie tych jednostek w nowym podziale jest inny.

Szkolnictwo zawodowe zostałoby objęte jednostką budżetową, która działałaby na innych zasadach niż dotychczas. Proponuje się wprowadzenie zasady finansowania przedmiotowego netto. Autorka zdaje sobie sprawę z trudności z wprowadzeniem tego systemu do praktyki i traktuje go jako system docelowy. Nowe zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych powinny sprzyjać aktywizacji działalności (zwiększenie ilości usług przez lepsze wykorzystanie zasobów), udostępnianiu własnych urządzeń na inne cele społeczne (udostępnianie budynków i lokali, aparatury itp.).

Aby to osiągnąć należy plan oprzeć na miernikach usług i ich kosztów, jednolitych dla poszczególnych rodzajów działalności oraz wprowadzić ceny (opłaty) i normatywy (zatrudnienia, kosztów, zapasów), które byłyby ustalane centralnie. Aby umożliwić planowanie

³⁰ K. T y m o w s k a, Systemy finansowe jednostek podstawowych sfery usług społecznych, "Finanse" 1982, nr 8.

³¹ Tamże.

kosztów jednostkowych konieczna jest w tym systemie ewidencja pełnych kosztów. W nowej formule znalazło się miejsce na fundusz amortyzacyjny lub restytucyjny, zysk oraz mechanizmy motywacyjne (np. fundusz nagród).

Przy zachowaniu bezpłatności dla ludności za świadczone usługi, jednostki je świadczące rozliczałyby się z budżetem bądź funduszem celowym, bądź ceną rozliczeniową.

O ile dotychczasowe rozważania K. Tymowskiej nie wzbudzają kontrowersji, bo albo są zbieżne z poglądami wyrażanymi wcześniej, albo do części z nich ustosunkowano się przy ocenie takich samych lub podobnych propozycji częściowych innych autorów, to z jedną propozycją należy stanowczo polemizować. W nowej formule proponuje się wprowadzenie podatków. Wydaje się to w żadnym przypadku nie do przyjęcia, bez względu na motywy, jakimi się kierowano. Koszty takiej operacji są bowiem zbyt duże, aby warto je było ponosić. Jednostki budżetowe przez długi czas będą dotowane z budżetu, co autorka również przewiduje w swojej formule. Zatem podatki i dotacje będą swojego rodzaju "pustymi" transferami.

Z przedstawionych rozważań można wyciągnąć pewne wnioski dla szkolnictwa zawodowego. Dotychczasowe formy jego finansowania są niedostateczne, bowiem nie uwzględniają zróżnicowanej struktury organizacyjnej, brak jest w ich systemie finansowym bodźców do racjonalnego działania, łatwo podlegają sterowaniu nakazowo-rozdzielczemu. O ile chce się utrzymać dotychczasowe rozwiązania finansowania szkolnictwa zawodowego, to muszą one ulec pewnym modyfikacjom. Zaliczyć do nich należy: większą elastyczność (plastyczność) form, przez tworzenie ("oblepianie") różnych nowych form, nie tylko standardowych - gospodarstwo pomocnicze i środki specjalne - przy jednostkach macierzystych. Następną sprawą jest pozostawianie w jednostkach budżetowych wygoszparowanych dochodów, bez jakiegokolwiek ich związku z wydatkami. Chodzi o to, że w ten sposób znacznie wzrosną dochody jednostek budżetowych, do tej pory jedynie potencjalne ("drzemiące"), ale bez żadnych możliwości ich uzyskania. Po "oddaniu" tych dochodów jednostkom, powinny one nie tylko wzrosnąć, ale również można liczyć, że poprawi się ilościowa i jakościowa strona działalności kształcenia.

Należy bezwzględnie odejść od odgórnego administrowania szkol-

nictwem zawodowym. Ingerencje zewnętrzne powinny dotyczyć spraw pedagogicznych tylko w następujących przypadkach:

- a) obligatoryjnych punktów (przedmiotów) programów szkolnych,
- b) rażąco niskiego poziomu nauczania stwierdzonego sygnałami od przedsiębiorstw lub w wyniku wrywkowych kontroli państwowych komisji egzaminacyjnych.

Zaprezentowane rozwiązanie uwzględnia istniejący system finansowania szkolnictwa zawodowego. Model docelowy musi być dostosowany do zmian, jakie za cel postawił sobie Komitet Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej.

Jarosław Marczak

FORMS OF FINANCING VOCATIONAL SCHOOLING

One of conditions determining the success of financial management reform in the system of vocational schooling are appropriate forms of financing adapted to new needs. In the present financial system we have a single form of financing a budgetary unit and its applications i.e. by its auxiliary commercial activity and special funds.

The author evaluates the present forms of financing vocational schooling, which are compared with proposals of their reforms to be found in the literature of the subject.