

Jarosław Marczak<sup>\*</sup>

FINANSOWANIE SZKOLNICTWA PODSTAWOWEGO  
ZE ŹRÓDEŁ POZABUDŻETOWYCH

Realizacja zadań oświatowych i wychowawczych odbywa się przede wszystkim w procesie kształcenia. Ciągły postęp cywilizacji wymaga wyprzedzającego kształcenia, które w dużej mierze uzależnione jest od nakładów finansowych. Nie zwracają się one natychmiast i bezpośrednio. Dochodzi do tego tylko w dłuższym okresie czasu i pośrednio. Powstaje tutaj problem w jaki sposób finansować kształcenie, aby odpowiadało ono tej prawidłowości i aby było jak najbardziej efektywne. Rodzi się także pytanie, jak w związku z tym należy rozdzielić nakłady na kształcenie między poszczególne szczeble nauczania i podmioty szkolne. Innym z kolei niezwykle ważnym problemem są źródła zasilania procesu kształcenia w środki pieniężne. Tak w Polsce Ludowej, jak i w pozostałych krajach socjalistycznych, sprawa ta została rozstrzygnięta jednoznacznie. Państwo przejęło pieczę nad decydującą częścią sfery kształcenia, jaką jest szkolnictwo. "W celu zapewnienia pełnej realizacji zadań systemu oświaty i wychowania ustawa [z dnia 15 VII 1961 r. - przyp. J.M.] stanowiła, iż szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze prowadzi państwo [...]"<sup>1</sup>.

W myśl postanowień art. 61 Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r.

"1. Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do nauki.

2. Prawo do nauki zapewniają w coraz szerszym zakresie:

1) powszechne, bezpłatne i obowiązkowe szkoły podstawowe [...]"<sup>2</sup>.

Prawo to dotyczy również kształcenia na szczeblach ponadpodstawowych, a więc średnim i wyższym, co nie oznacza obowiązkowości na wszystkich szczeblach.

<sup>\*</sup> Mgr, doktorant w Katedrze Finansów UŁ.

<sup>1</sup> A. Ś w i ě c i c k i, Oświatowy tor przeszkód, Warszawa 1980, s. 25.

<sup>2</sup> "Dziennik Urzędowy" 1952, nr 32, poz. 160.

Bazę trójszczeblowej struktury kształcenia jest szkolnictwo podstawowe. Z uwagi na jego elementarne funkcje w całej oświacie warto mu poświęcić uwagę, a także bliżej je scharakteryzować. Posiada ono trzy cechy uniwersalne - jednakowy program nauczania we wszystkich szkołach - z wyjątkiem specjalnych, brak możliwości pominięcia go w procesie kształcenia i obowiązek uczęszczania do szkół na poziomie podstawowym. Regulują to przepisy wykonawcze bazujące na Konstytucji PRL oraz zawarte w ustawie sejmowej z 17 VII 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania<sup>3</sup>. Następną cechą ma charakter konwencjonalny - od 1961 r. czas trwania nauki na tym szczeblu wynosi w Polsce 8 lat.

Wszystkie wymienione cechy stanowiące o kształcie szkolnictwa podstawowego w Polsce wynikają z faktu, iż państwo stara się zapewnić wszystkim obywatelom możliwość pobierania nauki na pozostałych szczeblach kształcenia, przez to, że stwarza im jednakową podstawę, a tym samym umożliwia szerokim rzeszom obywateli swane społeczny.

Funkcjonalna i administracyjna jednorodność kształcenia na szczeblu podstawowym nie oznacza eliminacji wszelkich różnicowań. Nierównomierne rozmieszczenie przestrzenne ludności powoduje, że organizacja szkół na wsi różni się zasadniczo od organizacji szkół w miastach. Jedną z podstawowych przyczyn różnicujących szkolnictwo wiejskie i miejskie - co w konsekwencji doprowadziło do powstania zbiorczych szkół gminnych - była bardzo mała efektywność 8-klasowych szkół wiejskich o znikomej liczbie nauczycieli i uczniów. Dysproporcje w poziomie kształcenia na wsi i w mieście miała przynajmniej złagodzić organizacja szkolnictwa, co ze względów ekonomicznych i kadrowych nie w pełni się powiodło.

Konsekwencją postanowień zawartych w Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. i ustawy o szkolnictwie z 1961 r. było nałożenie na państwo obowiązku jego finansowania z budżetu. "Zasada bezpłatności kształcenia nie przesądza jeszcze źródła finansowania nakładów na ten cel"<sup>4</sup>. Jak wynika z badań<sup>5</sup>, budżet nie jest

<sup>3</sup> "Dziennik Urzędowy" 1961, nr 33, poz. 232.

<sup>4</sup> Z. P i r o z y Ń s k i, Przedmowa, [w:] M. G a y t r a s i e w i c z, Finansowanie kształcenia, Warszawa 1969, s. 7.

<sup>5</sup> Badania takie przeprowadził między innymi Zakład Finansów

jednak jedynym źródłem finansowania szkolnictwa. Występują poza nią i inne. W związku z tym w literaturze można spotkać wiele ich klasyfikacji. Na przykład K. Podolski wyróżnia społeczne koszty kształcenia, które następnie dzieli na instytucjonalne koszty kształcenia, wydatki na utrzymanie administracji szkolnej, koszty związane z kształceniem ponoszone przez rodziców uczniów (studentów) lub przez samych uczących się, koszty ponoszone przez instytucje zatrudniające kształcących się pracowników<sup>6</sup>. "W Polecie do instytucjonalnych kosztów kształcenia zalicza się:

a) wydatki budżetowe instytucji organizującej proces kształcenia pokrywane z budżetu państwa lub ze środków przedsiębiorstw i organizacji społecznych (w zawodniczych szkołach zawodowych łączy się środki z budżetu państwa na płace nauczycieli ze środkami przedsiębiorstw na inne wydatki) przy uwzględnieniu odrębnego przeliczenia niektórych grup wydatków;

b) wydatki budżetowe jednostek służby zdrowia na opłacenie personelu lekarskiego i pomocniczego w szkolnych gabinetach lekarskich i dentystrycznych, prowadzących w gruncie rzeczy profilaktyczne badania stanu zdrowia dzieci i młodzieży; wydatki tego typu mają istotny związek z realizacją procesu kształcenia i jego wynikami;

c) wydatki z funduszy komitetów rodzicielskich oraz z ewentualnych składek klasowych, przeznaczone na potrzeby danej szkoły;

d) wartość ewentualnych darów otrzymywanych od instytucji opiekujących się daną szkołą, a przeznaczonych na realizację procesu kształcenia;

e) wartość urządzeń i materiałów uzyskiwanych przez szkoły z tytułu ich współpracy z gospodarką uspołecznioną, jeżeli są one przeznaczone na realizację procesu dydaktycznego;

f) wartość darów, dotacji czy innych wpłat dokonywanych przez instytucje zajmujące okresowo budynek szkolny na kolonie letnie lub inne cele; od tych sum trzeba jednak szacunkowo odliczyć przyspieszone zużycie budynków i konieczność częstszych remontów przy intensywniejszym użytkowaniu;

Uł. patrz: Źródła finansowania szkół różnych typów i poziomów oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, [w:] Raport końcowy z badań, Łódź 1980, maszynopis w Katedrze Finansów Uł.

<sup>6</sup> K. P o d o l s k i, Wprowadzenie do ekonomiki kształcenia, Warszawa 1971, s. 171-182.



g) wydatki bieżące lub na kapitalne remonty, poczynione na rzecz danych szkół z innych funduszy, np. z totalizatora sportowego, z czynów społecznych rodziców i innych podobnych źródeł;

h) wydatki na potrzeby szkół ponoszone z funduszu gromadzkiego lub wiejskiego, mające znaczenie na wsi, w małych miastach i osiedlach;

i) koszty kształcenia poniesione z innych, dotąd nie podanych źródeł<sup>7</sup>.

Z kolei M. Gmytrasiewicz dzieli źródła na: budżet państwowy, fundusze przedsiębiorstw upożyczonych, pozabudżetowy fundusz celowy tworzony ze składek ludności, dochody ludności. Trzy pierwsze autor zalicza do społecznych źródeł finansowania kształcenia, a czwarte - dochody ludności - do źródeł indywidualnych<sup>8</sup>. Porównując dwie przedstawione klasyfikacje należy zwrócić uwagę na to, iż różnią się one stopniem szczegółowości. Dla celów niniejszej analizy bardziej funkcjonalne wydaje się być druga z nich, z pominięciem pozabudżetowego funduszu celowego tworzego ze składek ludności, który aktualnie nie istnieje. Do zaprezentowanej klasyfikacji M. Gmytrasiewicza można wprowadzić propozycje zawarte w opracowaniu K. Podolskiego. Mianowicie wydatki budżetowe instytucji organizującej proces kształcenia i wydatki budżetowe jednostek służby zdrowia są wydatkami budżetu państwa. Wydatki z komitetów rodzicielskich są wydatkami pochodzącymi ze źródła "ludność". Z kolei źródła wymienione w pkt d), e) i f) są środkami pochodzącymi od przedsiębiorstw. Źródło wymienione w pkt g) jest niejednorodne, składają się na nie środki ludności i organizacji społecznych.

Biorąc pod uwagę rolę w procesie finansowania szkolnictwa podstawowego uwzględnione zostaną następujące cztery źródła pochodzenia środków:

- a) budżet rozumiany jako budżet państwa,
- b) ludność,
- c) przedsiębiorstwa,
- d) organizacje społeczne.

<sup>7</sup> Tamże, s. 177-178.

<sup>8</sup> M. Gmytrasiewicz, Finansowanie kształcenia, Warszawa 1969, s. 63.

Środki pokrywające koszty kształcenia w szkołach podstawowych mogą więc pochodzić z czterech wymienionych źródeł. Ale trzeba zaznaczyć, że nie wszystkie z nich występują w każdej szkole. W myśl obowiązujących przepisów tylko budżet jest tym źródłem, które musi uczestniczyć w finansowaniu szkolnictwa podstawowego, a zatem jest to źródło obligatoryjne. Pozostałe źródła są fakultatywne, nawet dochody ludności, choć środki stąd pochodzące występują w każdej szkole.

Choć państwo przejęło na siebie obowiązek finansowania szkolnictwa w całości, to powstaje pytanie, dlaczego poza budżetem występują inne źródła?

Wynika to z wielu przyczyn, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć system planowania, oparty o określone normy oraz praktykę przyznawania środków. W rezultacie działania tych czynników podmiot, jakim jest szkoła, uzyskuje kwoty pieniędzy nie odpowiadające jej potrzebom, albo w innej, niż to z konkretnych warunków wynika, strukturze. W tym układzie mogą wystąpić teoretycznie biorąc cztery sytuacje:

- 1) środki budżetowe są niewystarczające - normy nie są dostosowane do zróżnicowanych warunków pracy szkół,
- 2) środki budżetowe są niewystarczające - mimo że normy są dostosowane,
- 3) środki budżetowe są wystarczające - mimo że normy są niedostosowane,
- 4) środki budżetowe są wystarczające - normy są dostosowane.

Pierwszy i trzeci przypadek zakłada wadliwe funkcjonowanie norm, które w zły sposób "opisują" w planowaniu potrzeby szkół. Z kolei w drugim przypadku przyjęto założenie, iż normy są dostosowane do potrzeb szkół. Brak korelacji między normami i zaspokojeniem potrzeb z powodu niewystarczających środków jest wynikiem interferencyjnego wpływu praktyki przyznawania środków szkołom. W dwóch pierwszych z wymienionych sytuacji czynnik ten obniża poziom środków bez względu na normy, a w trzecim, również nie licząc się z normami, zapewne szkole wystarczającą ilość środków. "W rezultacie sięga się do funduszy podmiotów budżetowych jak do naturalnej rezerwy i koryguje się je w dół również na wyrost, tak na etapie planowania, jak i przy zmianach budżetu w trakcie jego realizacji. W związku z tym rozmiary i struktura podmiotowa oraz przedmiotowa funduszy, znajdują-

cych się w dyspozycji sfery niematerialnej, często układają się globalnie i strukturalnie w przypadkowym stosunku do potrzeb<sup>9</sup>. Eliminacja wpływu tego czynnika jest możliwa w przypadku takiej konstrukcji norm, która lepiej uwzględnia zróżnicowania w funkcjonowaniu szkół oraz ścisłego ich przestrzegania na każdym szczeblu planowania. Postulat ten jest zawarty w sytuacji czwartej. Jest ona rozwiązaniem idealnym, którego osiągnięcie musi napotkać wiele przeszkód. Ponieważ środki są wystarczające a normy dostosowane do potrzeb jest to jedyny przypadek, gdy źródła pozabudżetowe nie powinny uczestniczyć w finansowaniu serytorycznej i bieżącej działalności szkół.

Dokładniejsza analiza źródeł pozabudżetowych powinna pozwolić na przynajmniej częściowe rozwiązanie tego problemu i na u-stosunkowanie się do wyżej postawionych kwestii.

Z mocy prawa budżet jest podstawowym źródłem finansowania szkolnictwa szczebla podstawowego i dlatego musi on stanowić tło do rozważań poświęconych środkom pozabudżetowym. Szkoły podstawowe są jednostkami świadczącymi usługi bezpłatnie. Są one zasilane w systemie finansowania podmiotowego<sup>10</sup>. Jednostki są w tym systemie powiązane z budżetem brutto i nazywają się jednostkami budżetowymi; ustalają one plan swoich wydatków (preliminarz) w oparciu o normy budżetowe, które dla szkół podstawowych są obliczane w oparciu o takie wskaźniki jak oddział oraz uczeń. Są to jednak wielkości przeciętne, nie uwzględniające różnic między poszczególnymi regionami kraju, nie mówiąc już o dysproporcjach między samymi szkołami. Badania przeprowadzone przez OBRIF we wszystkich liceach ogólnokształcących w Polsce, których celem była analiza funkcjonujących w szkolnictwie norm budżetowych (oddział, uczeń) i ich wpływ na kształtowanie się kosztów, wykazały duże ich niedostosowanie szczególnie w przypadku kosztów rzeczowych. W celu pogłębienia analizy koszty te zostały wewnętrznie podzielone na koszty związane z procesem dy-

<sup>9</sup> J. Chęchliński, Finanse w procesie zaspokajania potrzeb niematerialnych - problemy - metody, [w:] Problemy finansowania działalności niematerialnej, red. J. Chęchliński, K. Szymański-Piotrowska, Warszawa 1979, s. 25.

<sup>10</sup> Por. Z. Piroszyński, Finansowe instrumenty zarządzania w sferze społecznego funduszu spożycia, [w:] Problemy..., s. 98-104.



daktyczno-wychowawczym i koszty związane z eksploatacją budynku szkolnego.

W przypadku kosztów związanych z procesem dydaktyczno-wychowawczym na poziom kosztów wpływało wielkość szkoły mierzone ilością oddziałów oraz stan wyposażenie szkół w pomoce dydaktyczno-wychowawcze i sprzęt szkolny (im wyższy stan wyposażenia, tym wyższe wydatki na te cele). Z kolei ogół kosztów eksploatacyjnych był determinowany przez następujące czynniki: rodzaj ogrzewania budynku, wskaźnik zużycia energii (liczba oddziałów przypadająca na pomieszczenie), czas jaki minął od ostatniego kapitalnego remontu budynku oraz rodzaj urządzeń wodociągowych. W omawianym opracowaniu znalazły się postulaty zmiany obowiązujących norm budżetowych w celu ich udoskonalenia i dostosowania do potrzeb szkolnictwa<sup>11</sup>. Skutki działania obecnie obowiązujących norm są oczywiste. Jedne szkoły otrzymują środki z budżetu na pokrycie swych wydatków w wysokości gwarantującej "wykonanie" procesu kształcenia w stopniu dostatecznym, inne w bardzo dobrym, a jeszcze inne w stopniu niedostatecznym. W miarę upływu czasu dysproporcje między poszczególnymi szkołami mogą się pogłębiać zarówno w zakresie ich wyposażenia w środki materialne, jak i kadry. W tym ostatnim przypadku może dojść do odchodzenia nauczycieli ze szkół o niskim poziomie wyposażenia w pomoce dydaktyczne, zwłaszcza młodych, a więc z wyższym wykształceniem, zawodzionych warunkami pracy.

Normy budżetowe to jedna strona zagadnienia finansowania szkolnictwa; druga to jego wydatki. Aby więc pełniej uchwycić prawidłowości i anomalie finansowania ze środków budżetowych należy przeprowadzić analizę struktury kosztów szkół podstawowych.

Istnieją różne przesłanki podziału kosztów w szkołach podstawowych. Jedne za podstawę przyjmują podział stosowany w sprawozdawczości i statystyczne, inne opierają się na normach budżetowych obowiązujących w szkolnictwie, jeszcze inne dzielą koszty zgodnie z zapisami w księgach ewidencyjnych i in-

11. K. Z a p a ł a, M. L a s k o w a k a, Normy budżetowe (na przykładzie badania kosztów w liceach ogólnokształcących), "Finanse" 1976, nr 8, s. 30-32. Również zmianę norm budżetowych, ale w powiązaniu z jakością usług (w tym przypadku kształcenia) postuluje M. N i e d u s z y Ń e k i, Mierniki w urządzeniach społecznych i kulturalnych, "Finanse" 1976, nr 10, s. 11-23.

wenturzystwa; spotyka się także podział kosztów ze względu na ich rodzaj<sup>12</sup>. Każdy z wymienionych podziałów jest głęboko uzasadniony i w danych przypadkach służy uwidocznieniu i podkreśleniu zjawisk występujących w finansowaniu szkolnictwa. Nie wdając się w dyskusję na temat słuszności przyjętych założeń, które legły u podstaw klasyfikacji, można przyjąć podział kosztów - według klasycznego wzoru Merksa - na koszty osobowe (jako wyraz nakładów pracy żywej) oraz koszty rzeczowe (jako wyraz pracy uprzedmiotowionej). O ile elementy wchodzące w zakres kosztów osobowych nie wymagają dodatkowych wyjaśnień, to są one konieczne w stosunku do kosztów rzeczowych. "Składnikami kosztów rzeczowych są: wartość zużycia materiałów, energii, usług remontowych, transportowych itp. (koszty materiałowe) oraz wartość zużycia środków trwałych. Obciążenie dochodu narodowego stanowią koszty materiałowe oraz nakłady na odtworzenie środków trwałych (kapitałowe remonty i inwestycje restrykcyjne)"<sup>13</sup>. Na ogół w badaniach i różnego rodzaju analizach nakłady na odtworzenie są pomijane, albo dokonuje się skomplikowanych rozliczeń na okresy, w których te nakłady nie wystąpiły<sup>14</sup>. W związku z tym najczęściej przyjmuje się podział kosztów globalnych w szkolnictwie, a także oświacie, na koszty bieżące, do których są zaliczane koszty osobowe i materiałowe (rzeczowe) oraz na koszty inwestycyjne (rozwojowe). "Najczęściej analizuje się więc wydatki bieżące, zwłaszcza, że jest to główna grupa wydatków na oświatę we wszystkich krajach. Udział wydatków bieżących w ogóle publicznych wydatków na oświatę świadczy o rozmiarach aktualnych i przyszłych potrzeb w tej dziedzinie. [...] waha się [on - przyp. J.M.] od 70 do 99%. Można zatem uznać, że są to najbardziej wiążące wydatki w oświacie"<sup>15</sup>.

W związku z powyższymi należy skoncentrować się na kosztach bieżących. Wyróżnia się w nich koszty osobowe, materiałowe, u-

<sup>12</sup> Gmytrasiewicz, op. cit., s. 78-90 oraz K. Podolski, B. Piasecki, Koszty i efekty kształcenia w Polsce, Warszawa 1971, s. 27-30.

<sup>13</sup> Z. Pirożyński, Koszty i źródła finansowania działalności nieprodukcyjnej, "Studia Finansowe" 1969, nr 6, s. 20.

<sup>14</sup> Podolski, Piasecki, op. cit., s. 16-19.

<sup>15</sup> K. Szymańska-Piotrowska: Społeczne i indywidualne wydatki na oświatę, Łódź 1980, s. 64.



sług i inne. Koszty osobowe, o czym nie wspomniano wcześniej przy omawianiu norm budżetowych w szkolnictwie<sup>16</sup>, są bardzo silnie zdeterminowane przez płace zatrudnionych nauczycieli i personelu administracyjno-gospodarczego. Przy takim ujęciu kosztów udział kosztów osobowych zawiera się w przedziale 70-90%<sup>17</sup>. Polityka płac znajduje się pod ostrą kontrolą organów do tego uprawnionych. Chodzi tu głównie o ścisłe przestrzeganie przepisów w tym zakresie. Najbardziej "poddające" się tym rygorom są środki budżetowe i z tego tytułu z tego źródła finansuje się niemal wszystkie koszty osobowe. Ma to jeszcze i inny aspekt. Jak powiedziano wcześniej, jest to jedyne obligatoryjne źródło zasilenia, co stwarza gwarancję wypłacania wynagrodzenia personelowi szkół. Podobnych cech nie posiadają źródła pozabudżetowe i dlatego nie mogą i nie powinny partycypować w finansowaniu kosztów osobowych.

Inaczej przedstawia się problem kosztów materiałowych i w mniejszym stopniu kosztów usług. Różnicowania międzyregionalne i międzyszkolne wynikające z niedoskonałości norm budżetowych odbijają się przede wszystkim na wyposażeniu szkół w pomoce dydaktyczne i sprzęt szkolny oraz na wyposażeniu dodatkowym, poprawiającym wygląd estetyczny szkoły. Z tego względu działania szkół są skoncentrowane przede wszystkim na zabezpieczeniu środków pochodzących z budżetu na te wydatki rzeczowe, które są niezbędne dla normalnego funkcjonowania szkoły. Są to głównie opał, energia elektryczna i środki utrzymania czystości. Inne pozycje, jak wykazały badania<sup>18</sup>, występowały sporedecznie, w sposób niemal przemienne (w jednej szkole pewne pozycje występowały, w innej nie itp.).

Jedną ze znaczniejszych pozycji kosztów materiałowych według cytowanych badań stanowiły pomoce dydaktyczne (od 18 do 57%).

<sup>16</sup> Na szczeblu Ministerstwa Finansów przyjmuje się w planowaniu przeciętną płacę, przy pomocy której oblicza się globalne wydatki osobowe.

<sup>17</sup> Takie wyniki otrzymano w badaniach przeprowadzonych przez Zakład Finansów UŁ w ramach problemu węzłowego 11.4: Modernizacja systemu oświaty w rozwiniętym społeczeństwie socjalistycznym, [w:] Raport..., op. cit.

<sup>18</sup> Przeprowadzone przez Zakład Finansów UŁ w ramach wspomnianego problemu węzłowego.

Środki budżetowe przeznaczone na ten cel mieszczą się w § 39, który zawiera następujące pozycje: meble i wyroby stolarskie; sprzęt sportowy i turystyczny; zabawki, gry i inne; wyroby przemysłu elektrotechnicznego (magnetofony i telewizory); inne. W tej sytuacji trudno jest powiedzieć czy dokonano rzeczywiście zakupu pomocy dydaktycznych, czy tylko pożeżono się środkami z tego paragrafu na inny cel. Dlatego też nie można stwierdzić jednoznacznie jaka jest rzeczywista wysokość wydatków na pomoce dydaktyczne. Ponadto nie jest wykluczone, że w danej szkole wykorzystano kredyt na politechnizację, który zwiększył środki na pomoce dydaktyczne. Nie jest także wiadome, czy wydatki na ten cel były zgodne z potrzebami, czy też ich poziom był niezależny od potrzeb. Trzeba ponadto zaznaczyć, że wysoki udział kosztów pomocy dydaktycznych w kosztach materiałowych ma charakter względny. Odniesienie bowiem kosztów na ten cel do ogółu kosztów daje inny obraz. W tym przypadku udział kosztów pomocy dydaktycznych jest niewysoki i wynosi kilka procent. Nierównomierność występowania poszczególnych pozycji, bardzo mały ich udział w kosztach ogółem mogą świadczyć o zbyt niskich środkach budżetowych przeznaczonych na ten cel.

W tych warunkach powstaje pytanie, czy opisane wady finansowania szkolnictwa podstawowego są w pewnym chociażby stopniu "łagodzone" przy pomocy środków pozabudżetowych.

Źródłem pozabudżetowym, które partycypuje w kosztach każdej szkoły, są środki ludności.

W niniejszej analizie pomija się kwestię wydatków ponoszonych przez rodziców na zakup podręczników szkolnych, zeszytów, przyborów szkolnych, stroju szkolnego i sportowego, ponieważ bardzo trudno jest uzyskać tego rodzaju dane, a ponadto wydatki tego typu mają charakter bardzo indywidualny i podlegają wpływowi bardzo wielu czynników subiektywnych (np. presja środowiska, efekt pokazowy itp.), a uwagę koncentruje się na zinstytucjonalizowanych wydatkach z tego źródła, a więc wydatkach na rzecz szkoły. Charakter środków z tego źródła może być zróżnicowany i występować w formie środków pieniężnych, darów i usług w naturze oraz czynów społecznych. Jednak najpowszechniejszą formą są wpłaty na rzecz komitetów rodzicielskich - instytucji przedstawicielskiej rodziców współdziałającej ze szkołą w sprawowaniu funkcji wychowawczych i opiekuńczych.

Źródło "ludność" jest źródłem fakultatywnym. Nie jest ona zobowiązana do wpłat na rzecz komitetu rodzicielskiego czy też szkoły na mocy przepisów prawnych. Jedynie pręcja społeczna wytworzyła obyczaj ponoszenia przez rodziców wydatków na rzecz szkoły za pośrednictwem komitetu rodzicielskiego. Stwarza to wrażenie obligatoryjności tego źródła. Zasilanie z niego w przypadku komitetu rodzicielskiego ma charakter permanentny, chociaż wpłaty są dokonywane raz lub dwa razy w roku (najczęściej na początku roku szkolnego). Trzeba również podkreślić, że dochody komitetów rodzicielskich są uzależnione od wysokości składek, które są uznaniowe i w różnych szkołach można spotkać różną ich wysokość.

Zróżnicowanie to jest spowodowane wieloma czynnikami. Podstawowym są dochody ludności. Zależność jest oczywista. Im niższe dochody ludności, tym niższe dochody komitetu rodzicielskiego. Kolejnym czynnikiem, choć już o bardziej pośrednim charakterze, jest stopień uprzemysłowienia regionu. Po pierwsze, wpływa on na poziom dochodów ludności, a po drugie związki między wykształceniem a przyezłymi dochodami determinowanymi konkretną pracą są bardziej widoczne w regionach uprzemysłowionych niż w rolniczych (choć ostatnio i na wai następują w tym zakresie pozytywne zmiany).

Wydatki komitetów rodzicielskich wynikają z funkcji jakie one pełnią. "K[omitet] r[odzicielski] jest powoływany na okres 2 lat, do jego g[łównych] zadań należy organizowanie współdziałania rodziców z kierownictwem szkoły i nauczycielami w sprawach wychowania, kształcenia, podnoszenia dydaktyczno-wychowawczych warunków pracy szkoły, prowadzenie działalności opiekuńczej w szkole i poza szkołą, a nawet częściowe zabezpieczenie materialnych warunków działalności szkoły"<sup>19</sup>.

Z tego źródła finansuje się przede wszystkim koszty materialne, a w niewielkim stopniu usługi. W łódzkich badaniach zaobserwowano, że najważniejszymi pozycjami, które finansowane są ze środków ludności, były pomoce dydaktyczne. Wystąpiły nawet przypadki, że na ten cel przeznaczano całość funduszu komitetu rodzicielskiego. W innych szkołach z tych środków finanso-

<sup>19</sup> W. O k o ś, Słownik pedagogiczny, Warszawa 1981, s. 134.



wano jeszcze imprezy rozrywkowe dla dzieci, dofinansowywano autokary na wycieczki. Sporadycznie wystąpiły wydatki na dożywianie dzieci, a także zapomogi. Odnotowano również wydatki na wyposażenie poprawiające wygląd estetyczny szkoły. Pozostałe formy świadczeń pochodzące z tego źródła są incydentalne, np. malowanie sprzętu szkolnego, wykonywanie pomocy dydaktycznych itp.

Udział środków ludności w kosztach ogółem szkół jest bardzo zróżnicowany chociażby ze względu na przyczyny determinujące dochody komitetów rodzicielskich i waha się w granicach od 4,6 do 0,7%, przy czym wyższe wskaźniki zanotowano w szkołach miejskich niż wiejskich.

W badanych szkołach środki ludności wystąpiły głównie w formie pieniężnych składek na komitet rodzicielski.

Drugim źródłem pozabudżetowym finansującym szkolnictwo są przedsiębiorstwa. Źródło to w stosunku do szkolnictwa podstawowego jest fakultatywne.

W 1976 r. wydane zostały przepisy regulujące współpracę placówek oświatowo-wychowawczych z zakładami pracy<sup>20</sup>. Do wynikających z tych przepisów zadań dla zakładów pracy należy między innymi "stwarzanie szkołom i innym placówkom oświatowo-wychowawczym jak najlepszych warunków do wypełnienia przez nie wzrastającej funkcji opiekuńczo-wychowawczej i dydaktycznej. W tym celu zakładowe »Komitety Opiekuńcze« będą współdziałały z kierownictwem zakładu w rozwijaniu różnorodnych form pomocy, jak np.: [...]

- udostępnianie szkołom, a zwłaszcza zawodowym, zakładowych pracowni i laboratoriów, [...] udzielanie pomocy w urządzaniu gabinetów przedmiotowych, warsztatów szkoleniowych i pracowni zajęć praktyczno-technicznych<sup>21</sup>. W praktyce jednak nie wszystkie szkoły mają opiekuńcze zakłady pracy, a te które je mają współpracują z nimi w sposób okazjonalny, najczęściej przez uczestnictwo przedstawiciela komitetu opiekuńczego w różnych u-

<sup>20</sup> Zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 1 VI 1976 r., w sprawie zasad współpracy szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych dla młodzieży niepracującej z zakładami pracy sprawującymi funkcje opiekuńcze, [w:] Dokumenty dotyczące współdziałania zakładów pracy ze szkołami i innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi, Warszawa 1976.

<sup>21</sup> Tamże.

roczystościach szkolnych i państwowych. Świadczy o tym chociażby udział środków z tego źródła w kosztach ogółem szkoły, który jest dużo niższy niż ze środków ludności i zawiera się w przedziale 0-0,2%. Źródło to finansuje szkoły podstawowe w sposób incydentalny i najczęściej w formie darów w naturze (przeważnie są to pomoce dydaktyczne).

Ostatnim źródłem pozabudżetowym, z którego jest finansowane szkolnictwo podstawowe, są organizacje społeczne. Jest ono fakultatywne i incydentalne. Jest to zrozumiałe, ponieważ większość tych organizacji jest albo finansowana z budżetu, albo z niego dotowana. Ponadto organizacje społeczne nie mogą dowolnie wydatkować swoich funduszy, gdyż środki te przeznaczone są na działalność statutową. Organizacji społecznych, które mogą uczestniczyć w zasilaniu szkolnictwa jest bardzo dużo i to o różnorodnym charakterze, np. PKPS, TPD, PCK, LOK, LOP, ZHP i wiele innych. Jednak nie wszystkie organizacje świadczą na rzecz szkół, np. Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Komitet Przeciwalkoholowy. Działanie tych organizacji jest skierowane na inne cele, np. pomoc dzieciom z ubogich rodzin albo z rodzin alkoholików. Pozostałe organizacje jeżeli już biorą udział w finansowaniu to przede wszystkim "aprowidują" akcje związane z merytoryczną działalnością tych organizacji. W związku z tym udział organizacji społecznych w finansowaniu kosztów ogółem szkół podstawowych zawiera się w granicach od 0 do 0,1%.

Jak wynika z powyższych wywodów nie można ocenić w należyty sposób źródeł pozabudżetowych bez analizy tła, jakim jest takie źródło zasilania jak budżet. Już powierzchowna analiza omawianych zjawisk wskazuje na istnienie związków między środkami budżetowymi a środkami ludności i przedsiębiorstw. Na podstawie zebranego materiału można zaobserwować kilka prawidłowości dotyczących roli, jaką pełnią źródła pozabudżetowe w finansowaniu szkolnictwa.

Brak środków pozabudżetowych w pokrywaniu kosztów osobowych wynika z polityki państwa w dziedzinie płac. Budżet nie posługuje się w tym przypadku normą, a jedynie wskaźnikiem "przeciętna płaca". Koszty osobowe, które w przeważającej mierze składają się z płac zasadniczych mogą być substytucyjne (czego potwierdzeniem może być szybszy przyrost kosztów osobowych niż materiałowych) do pewnej części kosztów materiałowych, szczegól-

nie tych, które wiążą się w bezpośredni sposób z procesem dydaktyczno-wychowawczym. Należą do nich koszty sprzętu szkolnego, pomocy dydaktycznych itp. Można bowiem wyobrazić sobie naukę bez pomocy dydaktycznych, a nawet bez tablicy, ale nie może się ona obyć bez nauczyciela. Ponadto bardzo często zdarza się, że prowadzi się zajęcia w sposób werbalny w doskonale wyposażonych w sprzęt i pomoce klasopracowniach, nie używając ich w obawie przed zniszczeniem.

Z kolei w przypadku kosztów materiałowych, finansowanych z budżetu, występują duże różnicowania między poszczególnymi szkołami. Przejawia się to - po pierwsze - w różnym ich udziale w kosztach ogółem, a po drugie - w innej ich strukturze. Podstawową przyczyną dyferencjacji jest sztywność gospodarki budżetowej oraz wprowadzenie jednakowych norm budżetowych dla wszystkich podmiotów, bez uwzględnienia odmiennych warunków funkcjonowania poszczególnych szkół.

Podobnie przedstawia się sytuacja z kosztami usług i te same przyczyny ją powodują. Wywołuje to pogorszenie warunków pracy szkół, a tym samym wpływa na obniżenie poziomu nauczania.

Wszystkie wymienione przyczyny stworzyły warunki do dofinansowywania szkół ze źródeł pozabudżetowych. Szczególne zadanie w tym zakresie przypadło komitetom rodzicielskim. Mniejże znaczenie mają komitety opiekuńcze tworzone w zakładach pracy i organizacje społeczne. Rola źródeł pozabudżetowych sprowadza się w zasadzie do dwóch aspektów. Po pierwsze - uzupełniają one środki budżetowe tam, gdzie występuje ich niedostatek, a po drugie - uelastyczniają gospodarkę budżetową, a zwłaszcza tę część środków pozabudżetowych, która występuje w formie pieniężnej.

Nie należy jednak zapominać, że nie wszystkie źródła pozabudżetowe odgrywają jednakową rolę w finansowaniu szkół podstawowych. Pod względem powszechności występowania zdecydowanie przodują środki ludności. W stosunku do pozostałych źródeł zajmują one podstawową pozycję, co z tego punktu widzenia stanowi specyfikę szkolnictwa podstawowego. Wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa są bardziej zainteresowane współpracą ze szkołami zawodowymi, gdyż poniesione nakłady szybciej mogą się im zwrócić, a ponadto współpraca ta może mieć charakter merytoryczny, o czym trudno mówić w odniesieniu do szkół podstawowych.



Środki ze źródeł pozabudżetowych uzupełniają budżet tam, gdzie szczególnie dysfunkcjonalne są normy budżetowe, tj. w kosztach materiałowych i usług.

Skutki występowania źródeł pozabudżetowych mogą mieć dwa aspekty. Pierwszy - pozytywny - środki z tych źródeł uzupełniają środki budżetowe, wzbogacając wyposażenie szkół. Drugi - negatywny - występowanie tych źródeł może pogłębiać zróżnicowanie poszczególnych szkół, co powoduje, że baza ta nie jest dla wszystkich jednakowa. W najtrudniejszej sytuacji znalazłyby się szkoły w rejonach o niskim stopniu uprzemysłowienia i o niskich dochodach ludności - szczególnie szkoły wiejskie.

Jedną z podstawowych przyczyn występowania źródeł pozabudżetowych są niewystarczające środki budżetowe na szkolnictwo podstawowe. Ponadto finansowanie tego szkolnictwa na zasadach brutto, w ramach sztywnej gospodarki budżetowej i praktyk stosowanych przy podziale środków budżetowych, pogłębia w wielu przypadkach niedofinansowanie. Osobną przyczyną są normy budżetowe. Mechanizm zależności między występowaniem źródeł pozabudżetowych a złą strukturą i wielkością środków budżetowych jest bardzo wyraźny. Inna zasada obliczania wielkości kosztów osobowych, uwzględniająca zmiany w czasie, spowodowałaby, że środki z innych źródeł nie wystąpiłyby. Z kolei w przypadku kosztów materiałowych i usług nie zmieniane normy, nie uwzględniające zróżnicowania między poszczególnymi szkołami doprowadziły do tego, że szkoły zaczęły szukać uzupełnienia swych dochodów. Właśnie w tej grupie kosztów najwyższy jest udział środków ze źródeł pozabudżetowych.

Usprawnienie formuły finansowania szkolnictwa podstawowego należałoby rozpocząć od zmiany norm budżetowych. Następnym krokiem powinno być wyeliminowanie przypadkowości na etapie planowania potrzeb i w trakcie ich zaspokajania zarówno w szkołach podstawowych, jak i na wyższych szczeblach organizacyjnych (kuratoria itd.). Szkolnictwo socjalistyczne nie może na swym pierwszym, podstawowym szczeblu utrzymywać lub tworzyć nierówności społecznych poprzez zróżnicowanie poziomu kształcenia, co właśnie jest w znacznym stopniu uzależnione od zakresu i form jego finansowania.

## Jarosław Marczak

FINANCING OF PRIMARY EDUCATION  
FROM NON-BUDGETARY SOURCES

The primary education in Poland is financed mainly from the state budget, but the practice proves that it is not the only source of financing. This is due to many reasons with the most important of them including the system of planning based on specific norms, and a practice of allocating resources. Due to operation of these factors, an institution such as a school obtains amounts of money, which do not meet its needs or within a structure differing from specific conditions in which it operates. Within this structure, theoretically speaking there may appear four situations:

- 1) budgetary means are insufficient - norms are not adapted to differentiated conditions in which schools work,
- 2) budgetary means are insufficient - even though norms have been adapted,
- 3) budgetary means are sufficient - even though norms are not adapted,
- 4) budgetary means are sufficient - norms are adapted.

Means coming from non-budgetary sources supplement the budget in these areas in which the budget norms are especially dysfunctional, i.e. in material costs and services.

Consequences of the presence of non-budgetary sources may have two aspects. The first and a positive one - means coming from these sources supplement the budgetary means enriching equipment of schools. The other and a negative one - existence of these sources may deepen differentiation of particular schools, which causes that the base is not uniform for everybody. The schools located in regions with a low industrialization level, and especially village schools, face the most difficult situation.