

Witold Czajczyński*

ORGANIZACYJNE I EWIDENCYJNE UWARUNKOWANIA
PROCESU FINANSOWANIA SZKOLNICTWA ZAWODOWEGO

Podejmując próbę oceny rozwiązań organizacyjnych szkolnictwa zawodowego i ich wpływu na system finansowania, funkcjonujący w tym obszarze, należy stwierdzić co następuje:

1) organizacja szkolnictwa zawodowego jest w niemałym stopniu specyficzna, co odróżnia ją od organizacji szkolnictwa ogólnokształcącego:

2) specyfika organizacyjna posiada wpływ na rozwiązania systemu finansowania szkół zawodowych, tak z punktu widzenia źródeł finansowania, jak również kosztów funkcjonowania.

Ocena systemu organizacji szkolnictwa zawodowego wymaga prezentacji szkół zawodowych według następujących kryteriów:

a) poziom kształcenia,

b) podporządkowanie organizacyjne,

c) organizacja wewnętrzna podmiotu szkolnego (zespołu szkół).

System szkolnictwa zawodowego jest organizacją wieloszczeblową, w której występują różne poziomy kształcenia¹. Można tutaj wyróżnić kształcenie niepełne średnie, które realizują zasadnicze szkoły zawodowe i cały szereg szkół równorzędnych (szkoły przysposabiające do zawodu, szkoły przysposobienia rolniczego itp.). Kolejnym szczeblem są szkoły średnie techniczne, dające absolwentom wykształcenie na poziomie maturalnym. Do tej grupy szkół należą technika i licea zawodowe oraz szkoły równorzędne (np. studia różnego typu). Za odrębny szczebel można uznać policealne szkoły techniczne, które dają także średnie wykształcenie, jednak na podbudowie teoretycznej szerszego wy-

* Mgr, starszy asystent w Katedrze Finansów UŁ.

¹ Patrz szerzej: Polityka kształcenia zawodowego, red. M. O l ę d z k i, "Monografie i Opracowania SGPiS" 1973, nr 29, s. 282 i n.

kształcenia ogólnego, podobnie jak w liceach ogólnokształcących.

Kryterium podporządkowania organizacyjnego pozwala wyodrębnić szkoły zawodowe kuratorskie i przyzakładowe (międzyzakładowe)². Odmiennie podporządkowanie organizacyjne powoduje zmiany w finansowaniu, które w istotny sposób mogą warunkować funkcjonowanie szkół zawodowych. Dotyczy to przede wszystkim źródeł finansowania a także, choć w mniejszym stopniu, kosztów.

Trzecie kryterium klasyfikacji szkolnictwa zawodowego związane jest z kategorią zespołu szkół zawodowych³. Podstawowym podmiotem działalności oświatowej w tym typie szkolnictwa jest zbiorczy zakład szkolny, w skład którego wchodzi szereg różnych szkół zawodowych. Fakt funkcjonowania zespołów szkół zawodowych nie wyklucza istnienia szkół zawodowych o charakterze indywidualnym. Ma to miejsce szczególnie w tych przypadkach, gdy chodzi o kształcenie w zawodach unikalnych.

Ponieważ jednak kategoria zespołu szkolnego jest dominującą formą organizacyjną, wymaga ona bliższego omówienia. Jak zaznaczono, jest to podstawowa jednostka organizacyjna w szkolnictwie zawodowym. W skład zespołu wchodzi kilka tradycyjnie rozumianych jednostek szkolnych, np. zasadnicza szkoła zawodowa, technikum, policealne studium zawodowe, tak dla pracujących, jak i o charakterze młodzieżowym. Zbiorczy zakład szkolny, jakim jest zespół szkół, kierowany jest przez jedną dyrekcję, posiada wspólną dla wszystkich szkół kadre pedagogiczną, administracyjną i obsługę. Budynek szkolny, maszyny i urządzenia są wykorzystywane przez uczniów szkół zespołu w różnym stopniu. Jest to uzależnione tak od liczby uczniów, jak również od programu nauczania poszczególnych jednostek szkolnych. W formule organizacyjnej jaką stanowi zespół ogniskują się również dwa pierwsze kryteria kla-

² Specyficzną formę szkół przyzakładowych stanowią szkoły prowadzone przez organizacje i związki spółdzielcze, których finansowanie odbywa się w sposób odmienny niż w przypadku "klasycznych" szkół przyzakładowych. Problem ten obszernie wyjaśnia M. G m y t r a s i e w i c z, *Finansowanie kształcenia*, Warszawa 1969, s. 103.

³ Zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 6 IX 1974 r. w sprawie organizacji zbiorczego zakładu szkolnego ("Dziennik Urzędowy Min. Oświaty i Wychowania", 1974, nr 9, poz. 75).

dyfikacji szkolnictwa zawodowego, wspomniany już poziom kształcenia, a także podporządkowanie organizacyjne. To drugie kryterium przejawia się w fakcie funkcjonowania zespołów kuratorskich i przyzakładowych. Są to agregaty organizacyjne dominujące wprawdzie w zbiorczych zespołach szkolnych, ale rozwiązanie tego nie można uznać za regułę. Coraz częściej spotyka się zespoły o charakterze mieszanych, w których na równych prawach funkcjonują szkoły kuratorskie i przyzakładowe.

Zaprezentowane przekroje organizacyjne szkolnictwa zawodowego mają charakter podstawowy i wywierają decydujący wpływ na uwarunkowania systemu jego finansowania. Nie oznacza to jednak, że ostateczny kształt systemu finansowania szkolnictwa zawodowego zależy wyłącznie od nich. Przykładem czynnika organizacyjnego o nie mniejszym znaczeniu jest problem organizacji praktycznej nauki zawodu. Ze względu na kryterium podporządkowania organizacyjnego kształcenie praktycznych umiejętności zawodowych odbywa się w dwóch podstawowych formach. W szkolnictwie kuratorskim realizuje się ono w warsztatach przyzakładowych, własnych bądź wspólnych dla kilku szkół (zespołów). Odmienną formę kształcenia praktycznego prowadzi szkolnictwo przyzakładowe, gdzie młodzież praktyczną wiedzę zawodową zdobywa bezpośrednio podczas produkcji, pod opieką instruktorów - pracowników zakładu. Zakład pracy może również wydzielić część ciągów produkcyjnych i przeznaczyć je na działalność szkoleniową. Są to jednak przypadki sporadyczne. Forma stosowana przez szkoły przyzakładowe może mieć również zastosowanie dla uczniów szkół kuratorskich, w tym przypadku, jeżeli zespół nie posiada warsztatów szkolnych.

Organizacja szkolnictwa zawodowego, jej złożoność, której wyrazem są omówione przekroje klasyfikacyjne pozwala stwierdzić, że centralnym problemem, który wywiera decydujący wpływ na formy gospodarki finansowej, jest wewnętrzna organizacja podmiotu szkolnego. Charakter zespołu szkół zawodowych jest czynnikiem określającym źródła finansowania szkół zawodowych, koszty ich funkcjonowania, a także planowanie finansowe, ewidencję i sprawozdawczość.

Różnorodność organizacyjna zespołów szkół zawodowych powoduje daleko idącą dywersyfikację rozwiązań finansowych, do których również zaliczyć trzeba sposób sterowania strumieniem finansowym na drodze od dysponenta środków do ostatecznego odbiorcy.

jakim jest szkoła. Inaczej mówiąc dotyczy to różnych co do formy sposobów przekształcania funduszy dystrybucyjnych w nabywcze. Ze względu na sygnalizowaną złożoność i różnorodność zespołów szkół egzemplifikacja nie może być tutaj reprezentatywna a jedynie wybiórcza i należy ją oprzeć o prezentację modelowych rozwiązań organizacyjnych, to bowiem jedynie pozwoli zanalizować ich rzeczywiste uwarunkowania finansowe. Weryfikacja egzemplifikacyjno-modelowa winna umożliwić ocenę funkcjonujących w praktyce rozwiązań, dając jednocześnie podstawę projekcji przyszłych zmian, tak w dziedzinie organizacji, jak i gospodarki finansowej szkolnictwa zawodowego.

Zespół szkół zawodowych - kuratoryjny

Jednostka zbiorcza tego typu składa się zazwyczaj z kilku szkół o charakterze młodzieżowym, a także mogą w jej strukturze funkcjonować szkoły dla słuchaczy pracujących. Są to najczęściej zasadnicze szkoły zawodowe, technika, policealne studia zawodowe. Ze względu na fakt kształcenia młodzieży i słuchaczy pracujących zespół funkcjonuje w układzie dwuzmianowym. Branżowy profil zawodowy może być jednorodny (np. mechaniczny) lub różnoprofilowy (np. elektromaszynowy i mechaniczny). Przy zespole funkcjonuje warsztat szkolny lub uczniowie zdobywają praktyczne umiejętności zawodowe w innej formie, np. bezpośrednio w czasie produkcji w zakładzie pracy.

Zespół szkół zawodowych - przyzakładowy lub międzyzakładowy

Jednostka o strukturze organizacyjnej zbliżonej do zespołu kuratoryjnego (szkoły zasadnicze, technika, licea zawodowe, policealne studia zawodowe). Zespół kształci młodzież, jak również czynnych zawodowo. Młodzież uczęszczająca do szkół zespołu pobiera naukę przez trzy dni w tygodniu, a w pozostałe dni pracuje w zakładzie macierzystym. Szkoły tego typu pracują zawsze w układzie dwuzmianowym.

Dwa powyższe modelowo ujęte rozwiązania organizacyjne zespołów szkół, o różnym podporządkowaniu organizacyjnym, dają z jednej strony możliwość przedstawienia i oceny specyfiki rozwiązań finansowych wewnątrz określonego zespołu, z drugiej zaś porównań między podmiotami o różnym podporządkowaniu organizacyjnym. Chodzi tu o cały szereg takich zagadnień, jak:

- różnorodność i wielość źródeł finansujących poszczególne zespoły szkół zawodowych,
- rzeczowa struktura strumienia zasilejącego (pieniądz - rzeczy - usługi),
- koszty,
- planowanie finansowe z punktu widzenia podmiotu szkolnego i dysponenta funduszy (budżet - zakład pracy),
- ewidencja i sprawozdawczość finansowa.

Aby ocenę tę uczynić w miarę precyzyjną, należy w tym miejscu zatrzymać się nad problemem funkcjonowania pośredniego ogniwa zarządzania w obężarze oświaty zawodowej. Jest nim zespół (zarząd) ekonomiczno-administracyjny, który prowadzi obsługę finansową i kasowo-księgową prawie wszystkich szkół zawodowych, a także pozostałych podmiotów oświatowo-wychowawczych. Działalność zespołu ekonomiczno-administracyjnego niesie ze sobą dla zespołu szkół zawodowych określone skutki. Ocena zasadności i celowości funkcjonowania pośredniego ogniwa zarządzania jest w oświacie bardzo zróżnicowana. Teoretycznie biorąc do pozytywów można zaliczyć bezspornie efekt tzw. skali zarządzania, a co za tym idzie oszczędności w wydatkach administracyjnych, które przy jego likwidacji uległyby pomnożeniu, zwłaszcza wobec konieczności prowadzenia rachunku kosztów, ewidencji i sprawozdawczości bezpośrednio w samych podmiotach oświatowych. W praktyce rozbudowana administracja pośredniego ogniwa zarządzania nie spełnia w sposób dostateczny swoich podstawowych funkcji, a zespół ekonomiczno-administracyjny wyposażony w uprawnienia w 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 jednostek.

Podstawowymi źródłami finansowania szkolnictwa zawodowego są środki budżetowe i środki przedsiębiorstw. Dodatkowymi uzupełniającymi - środki ludności i występujące marginesowo - na-

kłady z innych źródeł, takich jak np. organizacje społeczne. Jest to klasyfikacja środków o charakterze podmiotowym. Drugim ściśle z nim związanym kryterium jest ich podział na obligatoryjne i fakultatywne. W zależności od podporządkowania organizacyjnego szkolnictwa obligatoryjne źródła to budżet w szkolnictwie kuratorskim, a w szkołach przyzakładowych budżet i środki przedsiębiorstw. Pozostałe źródła mają zawsze charakter fakultatywny, bez względu na rodzaj podporządkowania organizacyjnego szkolnictwa zawodowego.

Zespoły szkół zawodowych podporządkowane kuratorium obsługiwane są finansowo przez ognia pośrednie, jakim są omawiane zespoły ekonomiczno-administracyjne w tych przypadkach, w których nie posiadają w swej strukturze organizacyjnej warstwowości szkolnych. Analizując powiązanie między ogniem pośrednim a zespołem szkół zawodowych należy stwierdzić, że to pierwsze steruje i ewidencjonuje tylko strumieniem środków budżetowych. Poza układem ewidencyjnym ognia pośredniego pozostają środki z innych źródeł, które w określonej sytuacji odgrywają znaczącą rolę w gospodarce finansowej zespołu szkół zawodowych. Prowadzi to często do mało precyzyjnych ocen stopnia zaspokojenia potrzeb podmiotu oświatowego, który korzystać może w różnym stopniu ze środków pozabudżetowych, np. środków przedsiębiorstw czy ludności. Takie sytuacje są dość częste, zwłaszcza w dużych ośrodkach miejskich, gdzie w rejonie działania zespołów szkół funkcjonują zakłady przemysłowe, sprawujące patronaty nad szkołami. Praktycznie rejestracja środków z tego źródła istnieje tylko w zespole szkół i to często w postaci cząstkowej lub nawet utajonej, ponieważ sponsor z tych czy innych względów nie życzy sobie ewidencjonowania swoich świadczeń. Adresatem środków ludności jest także zespół szkół i wszystkie powyższe stwierdzenie natury ewidencyjnej odnoszą się również do tego źródła. Ponieważ zespół ekonomiczno-administracyjny prowadzi wyłącznie rejestrację środków budżetowych, ocena ich wielkości i struktury jest tylko po części odzwierciedleniem faktycznych nakładów (kosztów) poszczególnych zespołów. Daje to w konsekwencji "ekrzywiony" obraz faktycznego stanu kosztów, gdyż pomija nakłady przedsiębiorstw i środki płynące z pozostałych źródeł.

Drugim problemem, na który należy w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę jest funkcjonowanie, także w obszarze całej gospo-

darki budżetowej, takiej kategorii planistyczno-ewidencyjnej, jak rozdział budżetowy. W oparciu o tę kategorię klasyfikacyjną odbywa się planowanie i realizacja budżetu szkoły lub grupy szkół. W obowiązującej klasyfikacji budżetowej występują np.:

- rozdział 8021 - technika i licea zawodowe,
- rozdział 8011 - zasadnicze szkoły zawodowe.

Ewidencja nakładów jako podstawa planowania i realizacji budżetu prowadzona jest dla każdego rozdziału oddzielnie. Oznacza to, że w praktyce planowanie i realizacja budżetu nie istnieje w odniesieniu do zespołu szkół zawodowych jako podmiotu gospodarowania, a można mówić jedynie o sumarycznym budżecie poszczególnych "części", tzn. rozdziałów budżetowych. Daje to w konsekwencji stosunkowo dużą swobodę w procesie planowania i realizacji sumarycznego budżetu zespołu szkół. Swoboda nie oznacza jednak sama przez się racjonalności gospodarowania, powstaje bowiem możliwość dokonywania przez dyrekcję zespołu szkół manewrów, niestety tylko quasi- optymalizujących.

Rozdział budżetowy jako podstawa konstrukcji preliminarza budżetowego umożliwia planowanie większych nakładów np. na technika, a mniejszych na pozostałe szkoły zespołu. Rachunek potrzeb podmiotu z góry zakłada bowiem swobodną "przerzucalność" ich realizacji tak z jednego, jak i drugiego rozdziału. Oznacza to, że potrzeby zasadniczej szkoły zawodowej mogą być realizowane np. ze środków rozdziału 8011 (zasadnicze szkoły zawodowe), jak również z rozdziału 8021 (technika zawodowe) i odwrotnie. Sztywność budżetu przy nietrafnym planowaniu powoduje łatwo uchwytą niegospodarność. Złamanie tej sztywności w procesie realizacji budżetu daje jedynie możliwość optymalizacji, która automatycznie nie przekształca się w rzeczywistość. Stąd często spontaniczne nakłady bez rachunku potrzeb i kosztów tworzą jedynie pozór zabiegów optymalizacyjnych. W rzeczywistości mogą się one stać i stają się oczywistą niegospodarnością.

Quasi-optymalizacja daje więc z jednej strony możliwość manewru środkami postawionymi do dyspozycji zespołu szkół, z drugiej zaś zaciemnia rzeczywiste koszty funkcjonowania szkół wchodzących w jego skład. Ewidencyjne koszty nie odzwierciedlają w świetle powyższych zastrzeżeń ich faktycznego poziomu. To stwierdzenie odnosi się nie do zespołu szkół, a jedynie do indywidualnie traktowanych jednostek szkolnych, które wchodzi w jego skład.

Rachunek kosztów, jako alternatywa dotychczas obowiązujących zasad planowania na wyrost, w konsekwencji takiego obcinania na szczeblu wyższym powinien być oparty o poziom potrzeb, a wobec ograniczoności środków wykałkulowany, a nie spontaniczny, długookresowy a nie bieżący.

Planowanie, realizacja i ewidencja nakładów (kosztów) oparta o rozdział budżetowy nie daje jednak takich możliwości i ma dalej idące konsekwencje dotyczące źródeł finansowania. Zespół szkół, a nie poszczególne szkoły, stanowiące rozdział w rozumieniu gospodarki budżetowej, jest adresem strumienia pozabudżetowego (środki przedsiębiorstw, środki ludności) i jako taki może z niego korzystać w sposób dowolny. Zapis ewidencyjno-księgowy sztucznie przyporządkowuje wtedy te środki dowolnej szkole, w całości lub w części. Tak więc zestawienie kosztów łączące wszystkie źródła jest prawidłowe tylko w odniesieniu do zespołu, a będzie drastycznie "skrzywione", jeżeli odniesie się je do poszczególnych szkół wchodzących w jego skład. W tych warunkach pełny rachunek kosztów możliwy jest tylko na poziomie jednostki podstawowej, tj. zespołu szkół, a nie w zespole ekonomiczno-administracyjnym.

Przedstawione związki pomiędzy zespołem szkół zawodowych a zespołem ekonomiczno-administracyjnym Szkolnictwa, jako pośrednim ogniwem zarządzania, nie zachodzą w tym przypadku, jeżeli przy podmiocie szkolnym funkcjonuje warsztat, w którym młodzież szkolna realizuje praktyczną naukę zawodu. Obsługa finansowo-księgowa takiego zespołu jest prowadzona wówczas przez własną kadrę, poza układem zespołu ekonomiczno-administracyjnego. Rodzi to konsekwencje finansowe podobnej a także i odmiennej natury od wcześniej zaprezentowanych.

Z punktu widzenia źródeł i kosztów finansowania mamy w tym przypadku możliwość pełnej ewidencji ich poziomu i struktury. Sygnalizowana deformacja rozdziałowa (zespół - szkoła) nadal jednak pozostaje.

Dodatkową komplikację stanowi ewidencja kosztów warsztatu. Przyjmuje on z reguły formę gospodarstwa pomocniczego i funkcjonuje na zasadach swobodnego ograniczonego rozrachunku gospodarczego. Dochody i wydatki tego podmiotu są ewidencjonowane oddzielnie, co nie przeszkadza zespołowi macierzystemu korzystać często, zresztą zgodnie z przepisami, z pewnej ich części (np. nagrody

dla nauczycieli). Trudno jest prowadzić czysty rachunek kosztów osobowych oddzielnie dla tych podmiotów (zespół - warsztat) z uwagi na fakt opłacenia z budżetu zespołu szkół, a ściślej z poszczególnych jego rozdziałów budżetowych, wydatków na płace instruktorów zawodu pracujących w warsztatach. W preliminarzu budżetowym (zespołu szkół) znajdują się także wszystkie nakłady kapitałowe na funkcjonowanie warsztatu (np. inwestycje, modernizacje). Jakakolwiek próba szacunku rzeczywistych kosztów oddzielnie dla zespołu czy też szkoły i warsztatu jest więc utrudniona a praktycznie niemożliwa, tym bardziej, że w warsztacie realizuje się łączny proces kształcenia dla uczniów zespołu szkół, a nie dla uczniów poszczególnych jednostek szkolnych wchodzących w jego skład. Tu z kolei komplikację stanowi fakt, że warsztat, mimo że funkcjonuje przy określonym zespole szkół zawodowych, często obejmuje kształceniem praktycznym uczniów kilku zespołów spoza podstawowego układu organizacyjnego (tzw. warsztat międzyszkolny).

Obraz uwarunkowań finansowych szkolnictwa kuratorskiego jest więc złożony, tak na płaszczyźnie źródeł zasilania, jak i układów ewidencjonowania oraz rachunku kosztów.

Również złożona jest problematyka finansowania szkolnictwa przyzakładowego. Można tutaj spotkać szereg problemów podobnej natury, ale także napotyka się zupełnie specyficzne, które wynikają z takiego właśnie charakteru podporządkowania organizacyjnego. Jak już wspomniano zasila je to szkolnictwo dwa strumienie finansowe: budżetowy i od przedsiębiorstw. Środki budżetowe finansują wydatki osobowe w tej części, która związana jest z kształceniem przedmiotów ogólnokształcących (wynagrodzenie nauczycieli). Pozostałe wydatki osobowe, a także całość wydatków rzeczowych finansowana jest kanałem przedsiębiorstwa⁴. W tej części, w której dany zespół finansuje budżet, wydatki te są ewidencjonowane przez pośrednie ogniwo zarządzania oświaty, czyli przez zespół ekonomiczno-administracyjny. Całość środków przedsiębiorstw zasila ją zespół szkół przyzakładowych powinna być ewidencjonowane przez księgowość zakładu macierzystego. Pozostałe środki (od ludności i z innych źródeł) ewidencjonuje zespół szkół. W przypadku środków budżetowych mamy do czynienia z ana-

⁴ G m y t r a s i e w i c z, op. cit., s. 98 i n.

logiczną sytuacją jak zaprezentowane przy zespole kuratorskim. Ewidencja tych nakładów ma charakter rozdziałowy, co w konsekwencji zniekształca faktyczne koszty szkół wchodzących w skład zespołu.

W przypadku środków przedsiębiorstwa macierzystego, które docierają do zespołu szkół, podmiotem zasilenia jest zespół jako całość, wykorzystujący je na swoje potrzeby zgodnie z planem zaakceptowanym i uzgodnionym przez dyrekcję przedsiębiorstwa. Kierownictwo zespołu szkół przyzakładowych posiada znaczną swobodę w zakresie gospodarowania tymi środkami, co nie byłoby możliwe i nie mieściłoby się w regułach dysponowania środkami budżetowymi obowiązujących w szkołach kuratorskich. Gospodarkę środkami przedsiębiorstwa należy analizować nie tylko od strony zespołu szkół zawodowych, lecz także od strony zakładu pracy, który uruchamia te środki. Nakłady na szkolnictwo zawodowe formalnie rzecz biorąc pochodzą z części działalności o charakterze bytowym, gdzie są planowane w określonej wysokości, zgodnie z ustaleniami planistycznymi. Jest to podstawowe ich źródło w gospodarce przedsiębiorstwa. W praktyce przedsiębiorstwo uruchamia wiele źródeł finansowania szkolnictwa. Są to środki, które zalicza się w ciężar kosztów działalności samego przedsiębiorstwa, fundusze celowe, np. fundusz rozwoju, niezgodnie z przepisami - fundusz socjalny, a oprócz tego środki z likwidacji środków trwałych itp.⁵ Jak z tego wynika przedsiębiorstwo jest w stanie uruchomić, i z reguły to czyni, szeroki wachlarz źródeł finansowania i ponadto strumień rzeczy i usług dla zaspokojenia potrzeb przyzakładowego zespołu szkół zawodowych. Ewidencjonuje jako koszty szkoły w praktyce tylko te, które są zawarte w planie jego działalności bytowej, co oznacza, że pozostałe nakłady są praktycznie wydatkami, w tym układzie pozaewidencyjnymi, zaliczanymi w ciężar różnych funduszy i kosztów przedsiębiorstwa. Rodzi to określone konsekwencje w sferze rachunku kosztów szkół przyzakładowych, a przede wszystkim powoduje sytuację, w której ewidencyjne koszty nie oddają rzeczywistego poziomu poniesio-

⁵ Patrz szerzej: G a y t r a s i e w i c z, op. cit., s. 98-105; M. G a y t r a s i e w i c z, J. K l u c z y ń s k i, Finansowanie i rozwój szkolnictwa w Polsce Ludowej, Wrocław 1969, s. 124.

nych nakładów, pozostając w stosunku do nich na zdecydowanie niższym poziomie.

Dodatkowym czynnikiem działającym w tym samym kierunku nawet przy przybliżonym szacunku kosztów w tym typie szkolnictwa zawodowego jest fakt realizacji praktycznej nauki zawodu bezpośrednio podczas produkcji w danym zakładzie, co eliminuje nakłady ponoszone na ten cel z rachunku kosztów kształcenia w zespole przyzakładowym. W konsekwencji trudno jest przeprowadzić porównanie rzeczywistych kosztów funkcjonowania szkół kuratorskich i przyzakładowych. To samo stwierdzenie można odnieść do źródeł, a także porównać ich struktury podmiotowej.

Praktyka oświatowa, której wielokrotnie sygnalizowano szereg z przedstawionych wyżej problemów, zdaje się ich w ogóle nie dostrzegać. Dowodzi tego choćby fakt ostatnio realizowanej koncepcji zespołów szkół zawodowych o podporządkowaniu mieszanym - kuratorsko-zakładowym. Problem ten wymaga szczegółowych badań, które powinny określić z jednej strony zasadność takiej formuły organizacyjnej, z drugiej zaś konsekwencje natury finansowej takiego rozwiązania. Wydaje się, że jeszcze bardziej skomplikuje to postulowany przez ekonomistów rachunek kosztów oświaty, który zwłaszcza współcześnie nie może nie być jedyną alternatywą funkcjonującego w praktyce planowania budżetowego "na wyrost" i w pełni uznaniowej metody przyznawania środków z funduszy przedsiębiorstw⁶. Dotyczy to całego szkolnictwa, także szkół zawodowych i jest tym bardziej ważne, że koszty kształcenia zawodowego będą rosły tak nominalnie (wzrost cen), jak również w wyrażeniu realnym (poprawa warunków pracy i kształcenia)⁷.

Powstaje zatem problem jak uprościć system finansowania szkolnictwa zawodowego zwiększając zarazem jego efektywność i jak w dalszej konsekwencji urealnić rachunek kosztów oraz doprowadzić do jego wykorzystania w realnym i odpowiadającym potrzebom planowania nakładów w tym dziale gospodarki narodowej. Kolejna kwestia to określenie zasad partycypacji w finansowaniu szkolnictwa zawodowego przez jego organizatorów - państwo (kuratorium) i przedsiębiorstwo.

⁶ Patrz szerzej: J. C h e c h l i Ń e k i, Planowanie finansowe i finansowanie oświaty - podstawowe problemy i kierunki badań, [w:] "Badania Oświatowe" 1976, nr 3, s. 22 i n.

⁷ Patrz: G m y t r e s i e w i c z, op. cit., s. 128 i n.

Kompleksowych rozwiązań jak dotąd brak. Można jedynie mówić o próbach i to tylko częściowych. Jest bezsporne, że oświata, w tym szczególnie szkolnictwo zawodowe, wymaga dalszych badań. Hipotetyczna projekcja pewnych rozwiązań może być jedynie wstępem do głębszych analiz, które w perspektywie stworzą możliwość kompleksowych rozwiązań. Przyjmując założenie o stałości struktur organizacyjnych szkolnictwa zawodowego, co jest o tyle słuszne, że odstąpiono również od postulowanej w końcu lat siedemdziesiątych reformy strukturalnej oświaty w Polsce, należy proponować modernizację i przebudowę systemu finansowania w celu dostosowania go do istniejącej organizacji szkolnictwa zawodowego. Przebudowa i modernizacja systemu finansowania szkolnictwa zawodowego powinna być przeprowadzona równolegle w obszarze gospodarki budżetowej i gospodarki finansowej przedsiębiorstw, a więc w odniesieniu zarówno do szkolnictwa kuratorskiego, jak i przyzakładowego.

W gospodarce budżetowej, obejmującej w całości szkolnictwo kuratorskie a w zakresie wydatków osobowych również szkolnictwo przyzakładowe, kluczowym zagadnieniem jest zmiana roli pośredniego ogniwa zarządzenia, jakim jest zespół ekonomiczno-administracyjny, a w konsekwencji także przebudowa systemu planowania i ewidencji nakładów z tego źródła. Podstawowym problemem jest tutaj "odejście" od kategorii rozdziału budżetowego w dotychczasowym jego charakterze i znaczeniu. Zmiany, zmierzając do jednorodnego traktowania całego szkolnictwa zawodowego - bez względu na rodzaj szkół - powinny uczynić podmiotem finansowania zespół szkół zawodowych. W układach kuratorskich całość wydatków, tak osobowych jak i rzeczowych, byłaby planowana i ewidencjonowana w zespole ekonomiczno-administracyjnym. Prowadzony ten rachunek kosztów będzie w ten sposób odzwierciedlał rzeczywiste koszty podmiotu szkolnego i jako taki stanie się racjonalną podstawą do planowania finansowego nakładów. Proponowane rozwiązanie prowadzi z jednej strony do poszerzenia podstawy planowania (zespół, a nie pojedynczo traktowana szkoła rozumiana jako rozdział budżetowy), z drugiej zaś eliminuje szacunek kosztów będący funkcją quasi- optymalizacji nakładów, prowadzonej na szczeblu zespołu szkół dla poszczególnych szkół wchodzących w jego skład, a stanowiących klasyczny rozdział budżetowy lub jego część. Takie rozwiązanie decyduje o tym, że zespół szkół kura-

toryjnych staje się jako całość rozdziałem budżetowym oraz stanowi podmiot działalności planistycznej i ewidencyjnej. Tak skonstruowany rozdział budżetowy eliminuje dowolność zasilenia poniżej lub powyżej realnie formułowanych potrzeb, jak było dotychczas ("tanie" lub "drogie" szkoły wchodzące w skład zespołu).

Jednocześnie musi ulec istotnej zmianie rola zespołu ekonomiczno-administracyjnego. Pośrednie ogniwo zarządzania dysponując zobiektywizowanym narzędziem, jakim jest rachunek kosztów zespołu, nie będzie mogło i nie powinno, jak było dotychczas, decydować spontanicznie i uznaniowo o wielkości i strukturze środków przyznawanych poszczególnym zespołom szkół. W konsekwencji stanie się możliwe zwiększenie autonomii i samodzielności finansowej dyrekcji i rad pedagogicznych zespołów.

Odmiennego potraktowania wymagają szkoły przyzakładowe. Przyjmując, że zespół szkół przyzakładowych stanowi podmiot planowania, ewidencjonowania i rachunku kosztów, przez rozdział budżetowy należy rozumieć tę część jego wydatków, która zgodnie z obowiązującymi przepisami jest finansowana z budżetu. Jest to, jak stwierdzono, ta część wydatków osobowych, która jest przeznaczona na płace nauczycieli przedmiotów ogólnokształcących i do tych kosztów w pełni można odnieść propozycje uprzednio przedstawione dla szkół kuratorskich. Do rozstrzygnięcia pozostaje natomiast forma powiązania strumienia budżetowego ze środkami przedsiębiorstw, które stanowią podstawowy fundusz stawiany do dyspozycji tych szkół. W tym celu należy wykorzystać pośrednie ogniwo zarządzania. W dotychczasowych rozwiązaniach podmiotem finansowania, dla środków przedsiębiorstw, był zespół szkół przyzakładowych jako całość. W obecnej sytuacji wszystko wskazuje na to, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przekazywanie tych środków na rachunek danego podmiotu ulokowany w zarządzie ekonomiczno-administracyjnym, który łącząc strumień budżetowy i zakładowy (dotacje), finansowałby określony zespół przyzakładowy, prowadziłby jego pełną obsługę kasowo-księgową. Stworzy to podstawę rzetelnego rachunku kosztów całego zespołu, a także da możliwość oddzielnej ewidencji środków budżetowych i środków przedsiębiorstw. Niebagatelne znaczenie nabiera fakt, iż właśnie przy takich rozwiązaniach powstanie możliwość bezpośredniej porównywalności pełnych kosztów zespołów o różnym podporządkowaniu or-

genizacyjnym, co - jak stwierdzono - jest utrudnione ze względu na systemy ich finansowania.

Zaprezentowane rozwiązanie można więc uznać za sposób finansowania przydatny dla coraz częściej spotykanych zespołów szkół zawodowych o charakterze mieszanym (kuratoria - przedsiębiorstwo). Podstawowym założeniem w proponowanej formule finansowania jest uczynienie zespołu ekonomiczno-administracyjnego miejscem koncentracji i ewidencji środków budżetowych i pozabudżetowych (przedsiębiorstwo), na wspólnym rachunku określonego zespołu szkolnego. Ten ostatni stanowić powinien podmiot planowania i finansowania, co jest sytuacją odmienną od rozwiązań aktualnie obowiązujących, gdzie podmiotem jest rozdział budżetowy (szkoła lub grupa szkół). Wgląd w taki rachunek, tak na bieżąco, jak i w okresach sprawozdawczych, pozwoli na prowadzenie racjonalnej polityki wydatków jak również umożliwi rachunek kosztów, dając tym samym prawdziwie racjonalną podstawę planowaniu finansowemu. Tak zwane planowanie "kosztowe" nie może nie być właściwą alternatywą dotychczasowych metod planowania.

Osobne zagadnienie stanowi problem ulokowania decyzji finansowych w układzie: zespół szkół - zespół ekonomiczno-administracyjny. Koncentracja funduszy i ich ewidencja w zespole ekonomiczno-administracyjnym nie musi wcale oznaczać koncentracji decyzji na tym szczeblu. Wręcz przeciwnie - samorządność szkół i ich rzeczywiste odpowiedzialność pedagogiczna i gospodarcza wymaga, aby w ramach reguł budżetowych, a w odniesieniu do funduszy przedsiębiorstw z większą swobodą, planowały i realizowały one swoje wydatki. Zadaniem zespołu ekonomiczno-administracyjnego byłoby zapewnienie obsługi ewidencyjnej, kasowej i zaopatrzeniowej, a także doradztwo ekonomiczne z prawdziwego zdarzenia. To ostatnie jest o tyle ważne, że personel nauczający nie posiada z reguły kwalifikacji ekonomiczno-finansowych, trzeba się jednak równocześnie liczyć ze znajomością potrzeb procesu nauczania i wychowania w konkretnych warunkach miejsca i czasu, które posiada właśnie kadra pedagogiczna i inni pracownicy szkoły i umiejętnie je wiązać z rachunkiem potrzeb i kosztów.

Poza projekcją zmian w systemie finansowania szkolnictwa zawodowego pozostały środki z innych źródeł. Stanowią one niewielki odsetek ponoszonych nakładów na poszczególne szkoły (zespoły

szkół). Jest to ten rodzaj środków fakultatywnych, które trudno jest ująć w ramy systemowe. Nie należy jednak niedoceniać ich znaczenia, ponieważ właśnie one w wielu przypadkach odgrywają niezmiernie ważną rolę uzupełniającą w zaspokojeniu bieżących potrzeb oświaty zawodowej na możliwie znośnym poziomie.

Witold Czajczyński

ORGANIZATION AND RECORDING DETERMINANTS
OF FINANCIAL PROCESS OF VOCATIONAL SCHOOLING

The article is an attempt at evaluation of the impact exerted by organizational solutions employed by the vocational schooling system on the system of its financing from the point of its financial sources as well as costs and methods of planning the outlays. A diagnosis of the functioning of hitherto applied financial and organizational solutions allows to state that the present model of the financial system does not provide foundations for rational utilization of financial means left at the disposal of educational institutions. This refers to the financial sources system, costs of functioning of schools, and thus to the entire financial planning area. The critique of the present situation provides a starting point in outlining a concept of model financial solutions, which - in the author's opinion - may lead to more effective management of both financial and material resources in this sphere of the state's activity.

The article does not constitute an aggregate proposition. It is just an attempt at presentation of the author's remarks on such problems as:

- 1) organization of the system of financial sources and their interrelations,
- 2) costs of vocational schools functioning (structure, level),
- 3) financial recording and planning,
- 4) model of vocational education organization.