

FUNKCJONOWANIE LOKALNEGO STANDARDU FINANSOWEGO W POWIECIE ŚWIDNICKIM

Magdalena Misiaczek, Stanisław Szelewa



Spis treści

Wstęp	3
1. Charakterystyka systemu oświaty w powiecie świdnickim	3
2. Geneza systemu bonowego i proces wdrażania „bonu” w powiecie	5
4. Korzyści płynące dla powiatu z wdrożonego systemu oraz napotkane trudności i problemy	23
5. Rekomendacje dla innych samorządów rozważających reformę systemu finansowego szkół.	28



Wstęp

Tematem raportu jest prezentacja reguł tworzenia budżetów szkół prowadzonych przez powiat świdnicki w oparciu o lokalne standardy finansowe. Dokładne pokazanie wspomnianych zasad stanowi główną część raportu. Ponadto w raporcie przedstawiono:

- okoliczności, w których wprowadzenie lokalnych standardów finansowych uznano za konieczne,
- uwarunkowania wdrażania projektu,
- korzyści dla szkół i samorządu,
- problemy, na jakie napotkali realizatorzy koncepcji.

Celem raportu jest pokazanie samorządom terytorialnym jako organom prowadzącym szkoły jednej z możliwości obiektywizowania i racjonalizowania budżetu lokalnej oświaty wraz ze wskazówkami jak skutecznie wdrażać proponowaną koncepcję, co znalazło odzwierciedlenie w postaci rekomendacji dla innych j.s.t. w końcowej części raportu.

1. Charakterystyka systemu oświaty w powiecie świdnickim

Powiat świdnicki zajmuje powierzchnię 742,89 km², a jego terytorium zamieszkuje 159 tys. mieszkańców (wg danych z 2010r.). W skład powiatu świdnickiego wchodzi: gminy miejskie: Świdnica, Świebodzice; gminy miejsko-wiejskie: Jaworzyna Śląska, Strzegom, Żarów; gminy wiejskie: Dobromierz, Marcinowice, Świdnica; miasta: Świdnica, Świebodzice, Jaworzyna Śląska, Strzegom, Żarów.

1.1. Szkoły ponadgimnazjalne

Powiat świdnicki jest organem prowadzącym dla 14 szkół ponadgimnazjalnych, w których wg stanu na 30.09.2011 r. uczyło się 6.389 uczniów. Połowa szkół lokuje się w Świdnicy, pozostałe w innych miastach powiatu.

System oświaty w powiecie obejmuje 8 zespołów szkół zawodowych, których większości nie dotyczy problem braku naboru z tytułu niżu demograficznego. Zbyt słaba rekrutacja i zagrożenie likwidacją dotyczą trzech szkół. Zaskakuje coraz gorszy nabór do Zespołu Szkół



Hotelarsko-Turystycznych w Świdnicy, przed kilku laty najbardziej popularnej szkoły zawodowej w tym mieście. Poza tym problem dotyczy Zespołu Szkół w Świebodzicach i Zespołu Szkół w Żarowie. Sytuacja w Żarowie jest najtrudniejsza, bo jest to jedyna szkoła ponadgimnazjalna w mieście, a spora część uczniów wywodzi się ze środowisk zagrożonych wykluczeniem.

Powiat prowadzi 6 liceów ogólnokształcących w trzech miastach: cztery z nich w Świdnicy, w Strzegomiu i w Świebodzicach. Od kilku lat trzy licea w Świdnicy (I Liceum Ogólnokształcące, Zespół Szkół Ogólnokształcących, Zespół Szkół Ogólnokształcących Nr III) dobrowolnie ograniczają nabór (z 7-8 oddziałów otwieranych corocznie do 5), przyjmując uczniów z najlepszymi wynikami edukacji w gimnazjach. Wyjątkiem jest Zespół Szkół nr 3 w Świdnicy, który jest zespołem szkół ponadgimnazjalnych aktualnie prowadzącym tylko kształcenie ogólnokształcące w klasach wojskowych, policyjnych i strażackich. Szkoła ta w największym stopniu korzysta z absolwentów gimnazjów spoza powiatu, a także stwarza szansę na zdobycie wykształcenia średniego wielu uczniom z rodzin zagrożonych wykluczeniem, co jest bardzo ważne mimo nienajlepszych wyników z egzaminów maturalnych.

Zespół Szkół Ogólnokształcących w Świebodzicach jako jedyne liceum w powiecie poważnie dotknął niż demograficzny. Aktualna sytuacja nakazuje albo likwidację szkoły, albo połączenie z inną szkołą w Świebodzicach. Zespół Szkół Ogólnokształcących w Strzegomiu uchronił się przed poważnym spadkiem liczby uczniów. Dyrektor szkoły (aktualnie jest burmistrzem miasta) prowadził bardzo aktywną akcję promocyjną, wychodząc z założenia, że najlepsze rezultaty daje stała współpraca z gimnazjami i to na wielu polach.

Ponadto, powiat jest organem prowadzącym dla 3 zespołów szkół specjalnych, położonych w głównych miastach. W szkołach tych wg stanu na 30.09.2011r. uczyło się 323 uczniów w następujących typach szkół: szkoła podstawowa specjalna, gimnazjum specjalne, zasadnicza szkoła zawodowa specjalna oraz szkoła przysposabiająca do pracy dla uczniów z upośledzeniem umiarkowanym i znacznym. Prowadzi się też tam wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, a także zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze dla dzieci z upośledzeniem głębokim. Aktualnie trwa proces koncentracji edukacji specjalnej na wielu etapach w nowo



wybudowanej i świetnie wyposażonej szkole w Świdnicy. Powiat prowadzi też zespół poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz dwa młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowy ośrodek socjoterapii.

Ofertę edukacyjną powiatu uzupełnia Centrum Kształcenia Zawodowego. Dzięki rozwojowi w ostatnich latach stało się wiodącą placówką tego typu na Dolnym Śląsku. W skład Centrum wchodzi Centrum Kształcenia Praktycznego oraz Wojewódzki Ośrodek Doksztalcania i Doskonalenia Zawodowego. CKP obsługuje wszystkie szkoły zawodowe w powiecie, które potrzebują wsparcia w zakresie kształcenia praktycznego, co pozwoliło na zamknięcie wszystkich warsztatów szkolnych – słabo wyposażonych, źle wypełniających zadania i pochłaniających duże środki. WODiDZ ma za zadanie prowadzenie kursów z zakresu teoretycznej nauki zawodu dla uczniów-pracowników młodocianych, którzy praktycznie uczą się zawodu w zakładach rzemieślniczych. Ze względu na charakter ośrodka wojewódzkiego ważnym zadaniem jest koordynacja tego typu zajęć szkolnych na terenie Dolnego Śląska, stąd udział w kursach uczniów z terenu niemal całego kraju. Ogółem przez centrum przewija się rocznie ponad 1500 uczniów i słuchaczy kursów zawodowych.

2. Geneza systemu bonowego i proces wdrażania „bonu” w powiecie

2.1. Geneza systemu „bonowego”

Reforma, która w roku szkolnym 2001/2002 zaowocowała wprowadzeniem do systemu oświaty gimnazjum, już w roku 2001 spowodowała pierwsze kłopoty finansowe – po raz pierwszy część oświatowa subwencji ogólnej nie pokryła w całości wydatków na realizację zadań oświatowych. Stało się tak, gdyż od naliczonej według obowiązujących reguł subwencji zabrano powiatom 1/3 środków, gdyż po odejściu wiosną absolwentów szkoły nie prowadziły naboru do klas pierwszych i od września do grudnia uczyły o jeden rocznik mniej. Absolwenci szkół podstawowych znaleźli się w nowo powstałych gimnazjach, które oddano gminom. Rok 2002 był już dramatycznie trudny – powiat musiał znaleźć około 3,5 miliona złotych ponad subwencję oświatową na prowadzenie szkół i placówek. Złożyło się na to kilka spraw – wspomniane utworzenie gimnazjów wraz z początkami niżu demograficznego, zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli oraz większa liczba godzin zajęć w szkołach. Dyskusje na



sesjach Rady Powiatu i posiedzeniach zarządu wskazywały na konieczność znalezienia sposobu na racjonalizację wydatków w oświacie.

Nie znalazły poparcia radnych typowe w takiej sytuacji rozwiązania (na przykład zmniejszenie wysokości dodatków do wynagrodzeń nauczycieli, ograniczenie liczby godzin zajęć w stosunku do obowiązujących „ramówek”, okrojenie etatów obsługi i administracji, zamykanie szkół). Każde z nich wiązało się z dużymi kosztami społecznymi – m.in. źle zaplanowane połączenie dwóch szkół napotkało na zdecydowany opór rodziców i nauczycieli. Szukając innych rozwiązań trafiliśmy na artykuły Jana Zięby i Mariusza Tobora zamieszczone w Biuletynie Informacyjnym firmy Vulcan. One zainspirowały nas do podjęcia próby opracowania systemu naliczania budżetów szkół w oparciu o lokalne standardy edukacyjne.

Wiedza na temat tego, jak to się dotychczas robi w gminach, a zwłaszcza tekst Mariusza Tobora „Sztynny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy” (Biuletyn Informacyjny 2/2001) wskazały nam kierunek działań. Zaakceptowaliśmy na wstępie zasadę, że rolę podstawową odegra wystandaryzowana kwota na ucznia, ale zrobimy też wszystko, by bon dla poszczególnych szkół w największym stopniu oddawał ich specyfikę. Bardzo pomogła nam w pierwszych decyzjach, co do kierunku prac nad naszym bonem oświatowym wizyta w Starostwie Powiatowym w pobliskim Dzierżoniowie, gdzie dyrektor Wydziału Oświaty Tadeusz Drapich wdrażał właśnie swoją, autorską koncepcję bonu. Polegała ona na tym, że wyliczono średni standard finansowy na ucznia i zastosowano go do obliczania budżetów wszystkich typów szkół. Zdaliśmy sobie sprawę, że w poszukiwaniach rozwiązania musimy być bardziej elastyczni.

Pracę zaczęliśmy w końcu 2002 roku. **Przez kilka lat używaliśmy określenia „bon oświatowy”, jako popularnego wówczas zwrotu – w kraju trwała dyskusja nad ewentualnością powszechnego zastosowania „bonu” w oświacie. Z czasem zdaliśmy sobie sprawę, że tak naprawdę nasz system to wiele standardów edukacyjnych, które powstają jako nasze, lokalne ustalenia na bazie danych z prowadzonych przez powiat szkół.**

Wiedzieliśmy, że nowy sposób naliczania budżetów szkół musi doprowadzić do racjonalizacji wydatków tak, by zbilansować je z subwencją oświatową. Powiat nie ma na tyle wysokich dochodów własnych, by na dłuższą metę dokładać do realizacji zadań oświatowych duże kwoty.

2.2. Opracowywanie celów i reguł systemu

Mając to na uwadze, sformułowaliśmy szereg szczegółowych założeń i celów:

- a. Ujednolicenie zasad konstrukcji budżetów szkół. Chcieliśmy stworzyć czytelny, jasny i obiektywny system, by każdy zainteresowany mógł sprawdzić, czy dana jednostka ma budżet naliczony zgodnie z nowymi regułami. Uzyskaliśmy to przez podjęcie przez zarząd powiatu stosownej uchwały i jej upublicznienie.
- b. Autonomia dyrektorów w zakresie dysponowania finansami. Byliśmy pewni, że oni najlepiej wiedzą, gdzie można znaleźć rezerwy. Od początku założyliśmy, że osią systemu będą tylko finanse a nie szczegółowe standardy dotyczące tak dydaktyki jak i kosztów stałych (płace administracji i obsługi, wydatki rzeczowe). Dyrektorzy mają też dość szerokie prawa do samodzielnego przenoszenia wydatków między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Poza tym zarząd powiatu akceptuje wszelkie wnioski o zmiany w planach finansowych, także te, które dotyczą przenoszenia środków między płacami a wydatkami rzeczowymi.
- c. Ustalenie w punkcie wyjścia jednego, wspólnego dla wszystkich typów szkół wartości standardu finansowego na ucznia. To miał być punkt wyjścia – wartość, która nie była przywiązana do żadnej szkoły, ale miała stanowić podstawę do obliczania standardów dla poszczególnych szkół. Tu oparliśmy się na średnich wartościach kosztów przeciętnego oddziału (średnia liczba godzin zajęć w tygodniu, średnia płaca zasadnicza, średni poziom dodatków do wynagrodzeń itp.) **W pierwszym roku zaniżyliśmy wartość standardu na ucznia przez zwiększenie powyżej aktualnej średniej liczby uczniów na oddział, by zmobilizować szkoły do zwiększenia tego wskaźnika. W następnych latach, po zbilansowaniu subwencji i kosztów prowadzenia szkół wprowadzaliśmy faktyczną średnią powiatową.**

- d. Wprowadzenie reguły, która przeciwdziałałaby szukaniu oszczędności kosztem godzin zajęć dydaktycznych a ciężar racjonalizacji wydatków przenosiłaby w największym stopniu na koszty stałe. Szukając rozwiązania zobaczyliśmy przyczynę naszych kłopotów finansowych. Gdy dramatycznie spadła liczba uczniów (reforma i niż demograficzny) znacząco wzrósł udział kosztów stałych w strukturze wydatków. Były szkoły, gdzie na dydaktykę, wychowanie i opiekę w roku 2002 wydano mniej niż 60 % środków. Gdy określiliśmy jako poziom wyjściowy sztywną strukturę wydatków (w proporcji 70% – koszty dydaktyczne, 30% – koszty stałe) zmobilizowaliśmy dyrektorów do szukania dodatkowych środków na prowadzenie oddziału albo dzięki wzrostowi średniej liczby uczniów na oddział, albo dzięki redukcji kosztów stałych. Odtąd w każdej sytuacji wzrost udziału kosztów dydaktycznych w faktycznych wydatkach ponad ową proporcję dawał szkole dodatkowe środki na zadania szkolne, w odwrotnym przypadku zdecydowanie utrudniał realizację arkusza organizacyjnego. Mobilizowało to do skorzystania z szansy na zwiększenie budżetów poszczególnych oddziałów. System działał też na korzyść lepszych proporcji między subwencją oświatową dla powiatu a faktycznymi wydatkami na zadania oświatowe, co było podstawowym celem naszych prac.
- e. Maksymalne uwzględnienie różnic w sytuacji poszczególnych szkół przy zachowaniu jednolitych zasad. **Chcieliśmy, by standard podstawowy dla szkoły był jak najbardziej „miękki”, by uwzględniał staż pracy, poziom awansu zawodowego nauczycieli czy ramowe plany nauczania w każdej ze szkół. Ten cel udało nam się zrealizować przez wprowadzenie kilku reguł.** Przy obliczeniach dla poszczególnych szkół standard podstawowy (w części dydaktycznej) jest korygowany wskaźnikiem procentowym przez zestawienie średniego poziomu wynagrodzenia zasadniczego w danej szkole i średniej płacy zasadniczej dla powiatu (albo owa średnia płaca zasadnicza w danej szkole jest poniżej albo powyżej średniej powiatowej). W ten sposób eliminowana jest częsta wada wszystkich podobnych systemów – „mobilizowanie” dyrektora do zatrudniania pracowników z najniższymi kwalifikacjami dla efektu finansowego. Innym elementem „zmiękczania” standardu było ustalenie, że konstruując plan finansowy szkoły będziemy naliczać środki finansowe na prowadzenie każdego oddziału osobno.

W oparciu o ministerialne ramowe plany nauczania – ustalające liczby godzin zajęć dla poszczególnych typów szkół – ustaliliśmy listę „wskaźników typu szkoły”. Dzięki temu naliczając budżet oddziału mogliśmy uwzględnić w pełni zróżnicowanie liczby godzin zajęć w poszczególnych typach i rodzajach szkół, a także tryby kształcenia w szkołach dla dorosłych. Dość trudne okazało się wprowadzenie standardów dla szkół specjalnych, ale tu pomogła nam matematyka.

2.3. Proces wdrażania lokalnego standardu finansowego

Wiedzieliśmy, że system musi uzyskać akceptację głównych interesariuszy oświaty powiatowej – tak postawił sprawę zarząd powiatu, który co prawda dał zielone światło naszym pracom, ale zatwierdzenie naszych propozycji odłożył na czas po aprobacie komisji oświaty, nauczycielskich związków zawodowych i samych dyrektorów szkół.

Pierwsze wyliczenia zaczęły powstawać jeszcze w roku 2002. Tworzyliśmy bazę informacji niezbędną dla opracowania koncepcji bonu. Początkowo prosiliśmy administrację szkół o przekazywanie różnych danych statystycznych, czasami takich, które później okazały się zbędne. Próbuąc je zestawiać doszliśmy do wniosku, że najlepszym rozwiązaniem jest oparcie się na bardzo szczegółowych informacjach ze szkół i przetwarzanie ich na swoje potrzeby własnymi siłami. Zwracaliśmy uwagę na spójność, wiarygodność i precyzję informacji. Tylko wtedy uniknie się niedokładności i zafałszowań, które w przełożeniu na standard edukacyjny mogłyby doprowadzić do nieuprawnionych wniosków czy nieprawdziwych wyliczeń.

Po pierwszych reakcjach na propozycję oparcia budżetów o standardy zrozumieliśmy, że nasze przekonanie o słuszności proponowanej drogi to jeszcze o wiele za mało. Rozpoczęła się praca nad pozyskaniem najważniejszych reprezentantów środowisk oświatowych. Niektóre elementy systemu pojawiły się w związku z pytaniami i wątpliwościami, jakie prezentowali interesariusze powiatowej oświaty, co bardzo pomogło w ustaleniu ostatecznej wersji systemu. Okazało się, że kolejne przybliżenia do ostatecznego kształtu koncepcji pozwalają przełamywać lody a to ze strony związków zawodowych, a to wśród członków komisji oświaty, wreszcie wśród dyrektorów szkół. W lutym i w marcu 2003 na kolejnych

posiedzeniach komisja oświaty przy obecności przedstawicieli związków zawodowych zaaprobowwała naliczanie budżetów w oparciu o lokalny standard edukacyjny. Uzyskanie poparcia poszczególnych środowisk wymagało akcentowania różnych elementów systemu.

Dla związkowców ważna okazała się ochrona kosztów dydaktycznych, choć ciężko wybronić się z było z dążenia do zwiększenia liczebności oddziałów. Radni z komisji budżetowej zaakceptowali projekt ze względu na przewidywaną racjonalizację wydatków. Radni z komisji oświaty przyjęli do wiadomości, że projekt wprowadza obiektywne, sprawiedliwe reguły konstrukcji planów finansowych, które w konsekwencji miały doprowadzić do poprawy jakości edukacji (większa średnia liczba uczniów na oddział to wyższa subwencja dla powiatu i budżetu szkoły, co np. umożliwi pozyskanie środków ponad minimalne koszty arkusza organizacyjnego). Jedynym problemem jawiło się tu „zagęszczanie” klas, co w odbiorze wielu nauczycieli oznaczało gorsze warunki edukacji. Tymczasem wzrost średniej liczby uczniów na oddział o jednego przy 300 oddziałach i standardzie finansowym „A” na poziomie 4500 zł. dawał wzrost subwencji oświatowej o niebagatelną kwotę 1 350 000 zł.

Także solidna większość dyrektorów szkół zdecydowanie poparła propozycję, głównie ze względu na fakt daleko posuniętej samodzielności finansowej kierownika jednostki i jednolite zasady naliczania budżetów szkół. Najpierw przedstawiliśmy wstępne założenia systemu, zebraliśmy ich uwagi i zwróciliśmy się do zarządu o zgodę na zmianę poziomu dodatków dla dyrektorów w związku z większą odpowiedzialnością za finanse oraz o zmniejszenie pensum kadry kierowniczej szkół. W ciągu najbliższych 2-3 lat dodatki te wzrosły zdecydowanie tak, że w każdej ze szkół dyrektor ma zdecydowanie najwyższe wynagrodzenie, a od kilku lat dyrektorzy nie prowadzą żadnych zajęć dydaktycznych mając zerowe pensum. Dodatki funkcyjne dyrektorów zostały zupełnie pozbawione elementów uznaniowości – każdy z nich otrzymał dodatek wynikający z liczby uczniów w szkole (nie oddziałów!) oraz liczby prowadzonych typów i rodzajów szkół, wyeliminowaliśmy „widełki” w odniesieniu do dyrektorów wszystkich szkół ponadgimnazjalnych. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że to zwiększenie poziomu wynagrodzeń bardzo się opłaciło.

W pozyskaniu dyrektorów bardzo pomogły też zajęcia warsztatowe zorganizowane w ośrodku leżącym z dala od Świdnicy, gdzie był czas na bardzo szczegółową prezentację koncepcji, wskazanie jej perspektywicznych walorów i zmobilizowanie dyrektorów do wyliczenia krok po kroku budżetów przykładowego zespołu szkół. Niezbędny warunek był spełniony: ci, którzy będą decydować o kierunkach zmian w organizacji szkół dla „lepszego budżetu” (niekoniecznie większego!) stawali się zwolennikami zmiany. Później było już tylko łatwiej. W czerwcu 2003 roku Zarząd Powiatu podjął stosowną uchwałę, a nabór do klas pierwszych odbywał się według reguł, jakie wyznaczał lokalny standard finansowy. Było to bardzo ważne, szkoły zupełnie inaczej potraktowały promocję, która została mocno zintensyfikowana i wykroczyła poza granice powiatu. Zrezygnowaliśmy z tradycyjnego, administracyjnego określania standardów w przyjęciach do klas pierwszych. Więcej, od wiosny 2003 dyrektorzy wiedzą, że przestały obowiązywać wszelkie sztywne reguły co do ilości etatów, godzin zajęć w przeliczeniu na oddział, ilości pracowników administracji i obsługi itp. **Arkusze organizacyjne szkół stały się dla nas dokumentem, w którym dyrektor potwierdzał, że w szkole realizowane są ramowe plany nauczania i że w ramach budżetu naliczonego według reguł uchwały szkoła zapisy arkusza zrealizuje. Dyrektorzy zyskiwali możliwość niemal pełnej swobody w dysponowaniu budżetem. Było tylko jedno ograniczenie – w strukturze wydatków odpowiednio duży procent trzeba było przeznaczyć na koszty dydaktyczne.**

Pierwsze cztery miesiące nowego roku szkolnego ponad nasze oczekiwania potwierdziły słuszność obranej drogi. W okresie od września do grudnia 2003 r. funkcjonowały dwa budżety – obowiązujący, ustalony przed wprowadzeniem standardu finansowego oraz ten wynikający z obliczeń dokonanych w oparciu o reguły zapisane w uchwale zarządu. W pełni standard zaczął obowiązywać od roku 2004. Dyrektorzy mieli więc czas na podjęcie działań racjonalizujących koszty prowadzenia szkół.

3.4. Opis systemu budowania budżetów szkół w oparciu o powiatowy standard finansowy

Całość założeń systemu naliczania budżetów szkół w oparciu o lokalny standard edukacyjny zapisana jest w stosownej uchwale zarządu powiatu. Podstawę prawną dla uchwały stanowi przepis ustawy o samorządzie powiatowym, który wśród zadań zarządu wymienia m.in.



wykonywanie budżetu. (art. 32.ust.2. pkt. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 ze zm.)

Uchwała składa się z kilku części. W pierwszej zapisane są reguły tworzenia planów finansowych szkół ponadgimnazjalnych, w drugiej – szkół specjalnych. Trzecia część uchwały zawiera reguły zmian w budżetach szkół w trakcie roku budżetowego, wyliczenie rodzajów wydatków, które nie podlegają standaryzacji oraz informacje o wzorach wniosków o kwoty zwiększające budżet szkoły z tytułu nieprzewidzianych wydatków. Tu także zapisane jest prawo zarządu powiatu do zmian wielkości planów finansowych szkół „w uzasadnionych przypadkach”.

3.4.1. Plany finansowe szkół ponadgimnazjalnych

W pierwszych paragrafach uchwały znajdują się informacje o podstawowych regułach rządzących tworzeniem planów finansowych szkół. Już na wstępie zakłada się, że plan finansowy szkoły stanowi suma planów finansowych dla poszczególnych oddziałów w szkole. Ze względu na fakt funkcjonowania planów finansowych w ujęciu rocznym także koszty prowadzenia poszczególnych oddziałów obliczane są dla całego roku budżetowego. Oczywiście rodzi to jedną z podstawowych trudności w postaci innej organizacji szkoły do września i od września danego roku.

Ustawienie całej konstrukcji budżetów szkół jako sumy kosztów prowadzenia poszczególnych oddziałów – jak już wspomniano wcześniej – wynika z jednej zasadniczej przyczyny: koszty te są zdecydowanie różne ze względu na inne ramowe plany nauczania dla poszczególnych typów i rodzajów szkół, a także z uwagi na różne tryby kształcenia (stacjonarny, zaoczny).

3.4.2. Koszty stałe

Definicja kosztów stałych znajduje się wprost w uchwale – należy przez nie rozumieć koszty wynagrodzeń administracji i obsługi szkoły oraz wszystkie wydatki rzeczowe. Dodać należy jedynie, że zarówno po stronie planowanych środków na dydaktykę jak i na wydatki w ramach „kosztów stałych” w dalszej części uchwały wyliczone są pozycje, które nie poddają się standaryzacji (np. koszty nagród jubileuszowych, remontów, odpraw

emerytalnych, nauczania indywidualnego itp.). Dla kosztów stałych wylicza się procent udziału w całości standardu finansowego i nie uwzględnia się ich zróżnicowania w poszczególnych szkołach – inaczej niż w wypadku kosztów dydaktycznych.

Do różnych kosztów dydaktycznych na ucznia w poszczególnych szkołach i oddziałach dodaje się jednakową kwotę kosztów stałych na ucznia. Próby normowania tego wskaźnika np. w zależności od powierzchni nieruchomości szkolnej nie znalazły uzasadnienia. Po pierwsze ze względów praktycznych – zbyt wyraźne różnice wymagają uwzględnienia w kosztach prowadzenia szkoły poza standardami (np. koszty prowadzenia ogólnodostępnego basenu czy hali sportowej służącej Miastu). Po drugie – wszelkie wyliczenia wskazywały, że przy standardowych pozycjach kosztowych (energia, ogrzewanie, media, materiały itp.) różnice są niewielkie. Przykładem niech będą koszty ogrzewania. W wypadku nowoczesnych kotłowni, co prawda koszty są wyższe, ale nie ma konieczności zatrudnienia palacza, co musi mieć miejsce w tańszych od strony zakupu surowca kotłowniach na paliwo stałe.

3.4.3. Koszty dydaktyczne

W uchwale wskazuje się, że na koszt prowadzenia oddziału składają się koszty dydaktyczne i koszty stałe. Przez koszty dydaktyczne (tak naprawdę są tu też koszty wychowania i opieki) rozumieć należy iloczyn liczby uczniów oddziału i standardu kosztów dydaktycznych na ucznia dla danej szkoły. **Jest on różny dla szkół przede wszystkim ze względu na wspomniane już ramowe plany nauczania, a także przeciętny poziom awansu zawodowego nauczycieli w poszczególnych szkołach.** W uchwale nie ma definicji kosztów dydaktycznych – kalkulacja standardu podstawowego zawarta w tabeli 1 wskazuje, jakie pozycje tworzą owe koszty. Najogólniej rzecz ujmując są to koszty, które składają się na wykonywanie zadań wynikających z typowego arkusza organizacyjnego szkoły, zawierającego tylko godziny zajęć wynikające z ramowych planów nauczania. Tabela ta pokazuje sposób dochodzenia do ustalenia wielkości *powiatowego standardu podstawowego dla szkół ponadgimnazjalnych*, w tym do obliczenia kosztów dydaktycznych w przeliczeniu na ucznia oddziału o średniej powiatowej liczbie uczniów.

3.4.4. Obliczanie standardu podstawowego

W poszczególnych wierszach tabeli nr 1 wskazano na wielkości ważne dla ustalenia owego standardu powiatowego. Poniżej zaprezentowane i omówione zostaną zapisy z tabeli.

Tabela 1. Kalkulacja standardu dla szkół ponadgimnazjalnych

1	średnia liczba godzin	33
2	liczba godzin etatowych nauczyciela	18
3	ilość etatów naucz./oddział	iloraz poz.1 i 2 = 1,83
4	średnia płaca zasadnicza	ustalana każdorazowo dla danego roku
5	średnia płaca zasadnicza na oddział	iloczyn poz.3 i 4
6	% stażowego	ustalany każdorazowo dla danego roku
7	dodatek stażowy	iloczyn poz. 5 i 6
8	inne dodatki do wynagrodzenia	iloczyn dodatków na 1 etat (ustalanych każdorazowo dla danego roku) i poz. 3
9	średnia płaca zasadnicza z dodatkami na oddział	suma poz. 5,7 i 8
10	dodatkowe wynagrodzenie roczne	iloczyn 8,5% i poz. 9
11	ZUS + FP	% składek od sumy poz. 9,10
12	ZFŚS na oddział	iloczyn miesięcznego odpisu na etat (ustalany każdorazowo dla danego roku) i poz.3
13	Miesięczny koszt dydaktyczny oddziału	suma poz. 9,10,11,12
14	Ilość miesięcy	12
15	Roczne koszty dydaktyczne oddziału (iloczyn poz.13 i 14)	iloczyn poz.13 i 14
16	Liczba uczniów na oddział	Stan na 30 września wg SIO
17	Roczne koszty dydaktyczne w przeliczeniu na ucznia	iloraz poz.14 i 15 – 70% standardu
18	Roczna kwota płacy administracji i obsługi w przeliczeniu na ucznia	18 % standardu

19	Roczne wydatki rzeczowe w przeliczeniu na ucznia	12% standardu
20	Roczna kwota standardu dla szkół ponadgimnazjalnych	Suma poz. 17,18 i 19

W wierszach 1, 2 i 3 wyliczono średnią liczbę etatów dydaktycznych na przeciętny oddział przy założeniu, że liczba godzin zajęć w tym oddziale wynosi 33. Skąd taka liczba? W pierwotnej wersji uchwały były to 32 godziny jako faktyczna średnia w powiecie, po zmianach w ramowych planach nauczania w roku 2004 wprowadzono zapis o 33 godzinach. Tak naprawdę liczba ta nie ma większego znaczenia w kontekście odnoszenia kosztów każdego oddziału do faktycznej liczby godzin zajęć w poszczególnych typach i rodzajach szkół. Oddające całe zróżnicowanie ramowych planów nauczania umieszczone w tabeli nr 2 uchwały *wskaźniki typu szkoły* byłyby inne przy założeniu innej przeciętnej liczby godzin na standardowy oddział.

W wierszach 4 i 5 wskazuje się na koszt prowadzenia naszego standardowego oddziału z tytułu płac zasadniczych uczących tam nauczycieli. Najpierw na podstawie danych ze szkół (pokazywanych osobno dla każdego nauczyciela, z przeliczeniem wszystkich wymiarów zatrudnienia na etaty 18-godzinne) oblicza się miesięczną średnią płacę zasadniczą w szkołach ponadgimnazjalnych powiatu według stanu na 1 września sprzed rozpoczynającego się roku budżetowego. Jest ona średnim wynagrodzeniem zasadniczym ze względu na stopnie awansu zawodowego nauczycieli w tych szkołach. Koszt płac zasadniczych oddziału to iloczyn średniej takiej płacy w powiecie i liczby etatów w standardowym oddziale.

Wiersze 7 i 8 odnoszą się do kosztów dodatku stażowego nauczycieli. Podobnie jak w wypadku płac zasadniczych na podstawie danych ze szkół ustala się średni procent dodatku stażowego dla szkół prowadzonych przez powiat i oblicza jego wielkość w oparciu o średnią płacę zasadniczą i liczbę etatów nauczycielskich w standardowym oddziale.

Inne dodatki do wynagrodzenia oblicza się na podstawie danych ze szkół. Ujmuje się tam dodatki motywacyjne, funkcyjne (w tym opiekuna stażu), a w wypadku szkół specjalnych

także za trudne i uciążliwe warunki pracy. Dane dotyczące każdego nauczyciela z osobna pozwalają obliczyć średnią wartość wszystkich dodatków na etat a następnie dla standardowego oddziału (dodatki na etat x 1,83).

W wierszu 9 wskazuje się miesięczny koszt prowadzenia standardowego oddziału z tytułu płacy zasadniczej i wszelkich dodatków do wynagrodzeń. **Wiersz 10** pokazuje jaki jest koszt dodatkowego wynagrodzenia rocznego („trzynastej pensji”) obliczonego jako iloczyn wskaźnika procentowego i wyliczonych wcześniej kosztów prowadzenia oddziału.

1. W wierszach 11 i 12 ustala się miesięczne koszty pochodne od wynagrodzeń, które stanowią w budżecie szkoły i powiatu poważne pozycje. Dość precyzyjnie można wyliczyć koszty ZUS i Funduszu Pracy, natomiast z Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych są problemy. Zgodnie z zapisami ustawowymi nalicza się odpis na każdego pełnozatrudnionego w szkole bez względu na liczbę godzin zajęć, jakie realizuje – nie mają znaczenia godziny nadwymiarowe. Inaczej w wypadku nauczycieli niepełnozatrudnionych, gdzie realizowana część etatu wyznacza wielkość wspomnianego odpisu. Jeśli więc wprowadziliśmy do obliczenia standardu kosztów dydaktycznych tę wielkość naliczając ZFŚS na każdy etat przeliczeniowy (18 godzin) niezależnie od faktycznej liczby godzin zajęć prowadzonych przez poszczególnych nauczycieli to dajemy dyrektorowi szkoły możliwość znalezienia tu środków na inne cele. Im wyższa jest średnia liczba godzin zajęć przydzielonych poszczególnym nauczycielom tym mniejsze koszty ZFŚS poniesie szkoła, w tym samym kierunku działa jak najmniejsza liczba nauczycieli niepełnozatrudnionych. Z perspektywy powiatu ma to inny pozytywny skutek – dyrektorzy w ten sposób organizując szkołę ratują samorząd przed wypłatą dodatków wyrównawczych zapisanych w art.30 Karty Nauczyciela. W niektórych samorządach, w których funkcjonują podobne reguły tworzenia planów finansowych szkół, ZFŚS wyłączono ze standaryzacji.

Wiersze 13, 14 i 15 dotyczą obliczenia rocznych kosztów dydaktycznych standardowego oddziału.

W wierszu 16 zapisana jest średnia dla powiatu liczba uczniów szkół ponadgimnazjalnych według stanu na 30 września roku poprzedzającego rok, dla którego obliczane są plany



finansowe szkół. Jest to wskaźnik mający podstawowe znaczenie dla ustalania wielkości budżetu powiatowej oświaty. Stały spadek średniej liczby uczniów na oddział powiecie w warunkach niżu demograficznego skutkuje pogarszającymi się warunkami finansowania szkół. Gdy ustalaliśmy tę wielkość po raz pierwszy w warunkach zbyt małej subwencji w stosunku do kosztów realizacji zadań oświatowych założyliśmy średnią powyżej faktycznej, by ustalony dzięki temu standard podstawowy był niższy i mobilizował szkoły do organizacji bardziej licznych oddziałów. Dla uniknięcia sytuacji anormalnych w postaci zbyt licznych oddziałów zapisano w uchwale, że w szkołach dla młodzieży oddział nie może liczyć więcej niż 35 uczniów.

Wiersze od 17 do 20 wskazują sposób obliczenia pełnej wielkości finansowego *powiatowego standardu podstawowego*. Ważnym elementem jest ustalenie struktury wydatków z podziałem na koszty dydaktyczne i stałe (te ostatnie dla celów orientacyjnych dzieli się na koszty wynagrodzeń administracji i obsługi oraz na koszty rzeczowe). W wypadku naszego powiatu od początku struktura ta wygląda tak samo – w standardzie 70% stanowią koszty dydaktyczne i w 30% koszty stałe. Na początku drogi była to struktura średnia dla powiatu – niektóre szkoły lokowały się mocno poniżej tej średniej ze stratą dla dydaktyki. Dziś faktyczna średnia wynosi około 75% co tym dyrektorom, którzy potrafili ograniczyć koszty stałe, daje bonusy na dodatkowe zajęcia, zakup środków dydaktycznych czy na remonty. Dla obliczeń układu się proporcję: 70% – roczne koszty dydaktyczne w przeliczeniu na ucznia w złotych i 100% – pełna wartość standardu też w złotych. Gdy już ustalimy tę pełną wartość łatwo dojść do kwot na koszty stałe.

Ustalony w ten sposób finansowy *powiatowy standard podstawowy* jest punktem wyjścia do dalszych wyliczeń.

3.4.5. Wskaźniki typu szkoły

Kolejnym elementem budowy planów finansowych szkół jest precyzyjne (do drugiego miejsca po przecinku) ustalenie wskaźników korygowania *powiatowego standardu podstawowego* w części dydaktycznej ze względu na wspomniane na wstępie ramowe plany nauczania. W stosownej tabeli zawartej w uchwale (tabela „Wskaźniki typu szkoły”)



uwzględnione są wszystkie ramowe plany nauczania właściwe dla szkół prowadzonych przez powiat świdnicki. Dla uproszczenia przyjęto, że wszelkie podziały oddziałów na grupy mają miejsce, gdy liczba uczniów jest wyższa niż 24. Tabela pokazuje np. jak bardzo różna jest liczba godzin zajęć w tygodniu między szkołami dla młodzieży a szkołami dla dorosłych, zwłaszcza zaocznymi. Podobnie duże różnice są między ramowymi planami nauczania w zasadniczych szkołach zawodowych kształcących młodocianych pracowników a „ramówkami” dla uczniów w tym samym typie szkoły, którzy zajęcia praktyczne mają w warsztatach szkolnych i centrach kształcenia praktycznego prowadzonych przez powiat. **Między najwyższym wskaźnikiem (dla oddziału technikum z liczbą uczniów powyżej 24 – 1,27 standardowej liczby godzin zajęć w oddziale tj. 42 godziny) a najniższym (0,33 LO dla dorosłych zaoczne z liczbą uczniów poniżej 24 – tj. 11 godzin) jest różnica jak 4 do 1, co w żaden sposób nie znajduje odzwierciedlenia w sposobie naliczania subwencji na te typy szkół, ale to odrębny temat.**

3.4.6. Zajęcia praktyczne

Jeszcze innym problemem, który zmusza do różnicowania kosztów poszczególnych oddziałów jest organizacja zajęć praktycznych. Jeśli uczniami szkoły są pracownicy młodociani to przecież w kosztach prowadzenia szkoły uwzględnić należy tylko nauczanie w zakresie przedmiotów ogólnokształcących i koszty kursów z teorii zawodu realizowanych w ośrodkach doksztalania i doskonalenia zawodowego na 4-tygoniowych turnusach. Zresztą to zostało już uwzględnione we *wskaźnikach typu szkoły*. W wypadku pozostałych szkół zawodowych zakłada się zróżnicowanie kosztów prowadzenia oddziału z tytułu obciążenia szkoły kosztami praktycznej nauki zawodu lub nie. **Jeśli zajęcia są prowadzone u pracodawców lub w funkcjonujących niezależnie od szkoły centrach kształcenia praktycznego od naliczonego budżetu na oddział należy odjąć taką wielkość, która wynika z liczby godzin zajęć praktycznych w tygodniu dla danego oddziału. Środki wygospodarowane w ten sposób stanowią podstawę budżetu centrum kształcenia praktycznego. W naszym powiecie żadna szkoła nie prowadzi już praktycznej nauki zawodu we własnych warsztatach. Gdy jeszcze było inaczej, dla poszczególnych oddziałów doliczano środki z tytułu prowadzenia zajęć we własnych warsztatach, co wynikało**



z konieczności uwzględnienia podziałów na grupy, podziałów nie poddających się standaryzacji, gdyż decyzje o wielkości grup podejmowali dyrektorzy szkół mając na uwadze warunki bhp realizacji zajęć.

3.4.7. Obliczanie budżetów poszczególnych oddziałów

Sposób obliczania planów finansowych oddziałów został zaprezentowany w uchwale w postaci algorytmu, a dla celów niniejszego opracowania przedstawione to zostanie krok po kroku.

1. Pierwszym krokiem jest wstępne obliczenie kosztów podstawowych oddziału, wynikających z iloczynu liczby uczniów w oddziale i standardu podstawowego dla szkoły w części dydaktycznej, który jest różny dla każdej szkoły ze względu na średni poziom płacy zasadniczej w szkole w stosunku do średniej powiatowej – ale jednakowy dla każdego oddziału w danej szkole (w odróżnieniu od kosztów stałych na ucznia, które – jak już wyjaśniano – są identyczne dla każdej szkoły i oddziału).
2. Kolejne działanie to uwzględnienie *wskaźnika typu szkoły*, którego zastosowanie – jak już wspomniano – zwiększa lub zmniejsza budżet oddziału w zależności od liczby godzin w tygodniowym planie nauczania dla oddziału.
3. Następnym działaniem jest zwiększenie lub zmniejszenie budżetu z tytułu zajęć praktycznych w szkole zawodowej. W wypadku naszego powiatu zawsze oznacza to zmniejszenie budżetu oddziału, gdyż żadna ze szkół nie ponosi tych kosztów – uczniowie odbywają praktyczną naukę zawodu w Centrum Kształcenia Praktycznego. Krok ten zamyka proces obliczania kosztów prowadzenia oddziału w części dotyczącej dydaktyki, wychowania i opieki.
4. Ostatnim krokiem jest naliczenie dla oddziału kosztów stałych. Ponieważ są one identyczne dla każdego oddziału a ujmowane są w przeliczeniu na ucznia ich wielkość dla oddziału zależy wyłącznie od liczby uczniów.

W ten sposób dobrnęliśmy do końca ustalania budżetów poszczególnych szkół ponadgimnazjalnych według reguł zapisanych w uchwale zarządu powiatu. Różnice są ogromne – dla niektórych oddziałów budżety wynoszą ponad 200 tysięcy złotych a dla innych dużo mniej niż 50 tysięcy.



3.5. Plany finansowe szkół specjalnych

Ze względu na specyfikę tych rodzajów szkół reguły są w wielu punktach inne niż dla szkół ponadgimnazjalnych. Podobnie wielkość budżetu szkoły tworzy suma planów finansowych oddziałów, zupełnie identycznie wygląda kalkulacja *standardu podstawowego* – kwoty są tu o wiele wyższe ze względu na obecność dodatków za pracę w trudnych czy uciążliwych warunkach. Ma to przełożenie na strukturę wydatków – założony udział kosztów dydaktycznych jest wyższy niż w przypadku szkół ponadgimnazjalnych i wynosi 75%. W sposobie ustalania budżetów oddziałów są natomiast poważne różnice.

3.5.1. Standard wyrównawczy

Ze względu na konieczność uwzględnienia zróżnicowania dopuszczalnej minimalnej i maksymalnej liczby uczniów w poszczególnych oddziałach z tytułu różnego poziomu upośledzenia (lekkie, umiarkowane i znaczne, głębokie) w kalkulacji *standardu podstawowego* ustalono arbitralnie liczbę uczniów na 24. Liczba ta wynika tylko i wyłącznie z doskonałej podzielności, co można wykorzystać dla ustalenia standardowej liczby uczniów w oddziałach z poszczególnymi poziomami niepełnosprawności umysłowej uczniów. Dla tych właśnie celów wprowadzono *standard wyrównawczy*. I tak zakłada się, że przeciętny oddział dla uczniów z upośledzeniem lekkim liczy 12 uczniów, a więc budżet skalkulowany standardem podstawowym należy ustalić na poziomie podwójnym, gdyż był liczony dla oddziału z 24 uczniami. W wypadku oddziałów dla uczniów z upośledzeniem umiarkowanym i znacznym zwiększa się budżet o trzy razy, co oznacza przyjęcie, że oddział liczy 6 uczniów. W wypadku zespołów rewalidacyjnych dla uczniów głęboko upośledzonych przy założeniu, że zespół liczy 4 uczniów budżet zwiększa się o pięć razy.

3.5.2. Wskaźniki etapu edukacyjnego

Dodatkowo wprowadza się różnicowanie z tytułu etapu edukacyjnego – *wskaźniki wynikające z realizacji planów nauczania na poszczególnych poziomach kształcenia*. Wskaźniki te – jak w wypadku szkół ponadgimnazjalnych – są pochodną ramowych planów nauczania. Różnice też są spore, przy czym najdroższe jest kształcenie w szkołach przysposabiających do pracy. Przy 10 godzinach rewalidacji na oddział liczby godzin zajęć są



dość pokaźne, co jednak znajduje odzwierciedlenie w subwencji oświatowej w postaci wag zdecydowanie zwiększających środki naliczane na prowadzenie oświaty specjalnej.

3.5.3. Obliczanie budżetu oddziału

Tu też znajduje zastosowanie algorytm, ale poniżej zaprezentowany zostanie sposób konstrukcji budżetów oddziałów krok po kroku.

1. Pierwszym działaniem jest obliczenie standardu podstawowego dla danej szkoły w zależności od średniej płacy zasadniczej.
2. Krok numer dwa to ustalenie budżetów podstawowych oddziałów po zastosowaniu *standardów wyrównawczych* uwzględniających różnicowanie kosztów ze względu na stopień niepełnosprawności umysłowej uczniów w danym oddziale.
3. Ostatnim etapem jest zastosowanie dla każdego oddziału *wskaźników wynikających z realizacji planów nauczania na poszczególnych poziomach kształcenia*.
4. Ostatnim krokiem jest naliczenie dla oddziału kosztów stałych. Ponieważ są one identyczne dla każdego oddziału a ujmowane są w przeliczeniu na ucznia ich wielkość dla oddziału zależy wyłącznie od liczby uczniów.

Jeszcze jednym etapem jest ewentualne zmniejszenie budżetu oddziału zasadniczej szkoły zawodowej specjalnej z tytułu realizacji zajęć praktycznych poza budżetem szkoły – o koszt prowadzenia zajęć w wymiarze wynikającym z planu nauczania dla zawodu.

3.6. Pozostałe zapisy uchwały

Ostatnią część uchwały stanowią zapisy nie dotyczące już zasad konstrukcji planów finansowych szkół. Ustalono zostały te rodzaje kosztów prowadzenia szkół, które nie podlegają standaryzacji:

- 1) doskonalenie zawodowe nauczycieli,
- 2) likwidacja skutków awarii i remontów,
- 3) pomoc zdrowotna dla nauczycieli,
- 4) stypendia,
- 5) wypłaty jednorazowe (odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe),
- 6) koszty nauczania indywidualnego,



- 7) koszty urlopów dla poratowania zdrowia,
- 8) skutki zmian organizacji szkoły od 1 września,
- 9) koszty innych nieplanowanych zadań.

Innym ważnym zapisem jest wprowadzenie reguły mówiącej o tym, że w planach finansowych szkół naliczonych w oparciu o zasady zapisane w uchwale uwzględnione zostaną planowane podwyżki wynagrodzeń nauczycieli. Ma to swoje konsekwencje także w stosunku do wynagrodzeń pozostałych pracowników szkół, ponieważ w powiecie obowiązuje porozumienie ze związkami zawodowymi, w którym zapisano, że powiat zobowiązuje się do naliczania środków na podwyżki wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi szkół na poziomie wzrostu płac nauczycieli. Ponadto w uchwale przewiduje się możliwość korygowania planów finansowych stosownie do ostatecznej kwoty subwencji oświatowej, a także prawo zarządu powiatu do zmiany planów niezależnie od reguł uchwały.

Przedstawione reguły w międzyczasie ulegały pewnym zmianom. Niż demograficzny wymusił wprowadzenie wskaźnika podwyższającego budżet małych szkół (poniżej 300 uczniów) – jako odpowiedź na decyzję zarządu powiatu o odstąpieniu od restrukturyzacji sieci szkół. W oddziałach, w których:

- 1) liczba uczniów wynosi 24 i mniej – iloczyn liczby uczniów oddziału i rocznej kwoty standardu dla szkół ponadgimnazjalnych zwiększa się wskaźnikiem 0,06,
- 2) liczba uczniów wynosi 25-27 – iloczyn liczby uczniów oddziału i rocznej kwoty standardu dla szkół ponadgimnazjalnych zwiększa się wskaźnikiem 0,03,
- 3) liczba uczniów wynosi 28 i więcej – iloczyn liczby uczniów oddziału i rocznej kwoty standardu dla szkół ponadgimnazjalnych zwiększa się wskaźnikiem 0,10.

Taka zmiana reguł wymuszona została przez faktyczny brak możliwości zamknięcia szkół w niektórych miastach powiatu ze względów społecznych.

Kolejną zmianą było wprowadzenie odrębnych kalkulacji standardów dla szkół zawodowych i liceów ogólnokształcących ze względu na znaczne różnice w średniej liczbie uczniów na oddział. W szkołach zawodowych dużo częściej mamy do czynienia z niepowodzeniami szkolnymi, co oznacza zdecydowanie niższą liczbę uczniów w oddziałach klas starszych.



Generowało to dużo większe problemy z konstrukcją zrównoważonego budżetu dla szkół zawodowych. Od tamtej pory standard dla szkół zawodowych jest nieco wyższy. W ostatnim okresie budżety obliczone według reguł prezentowanej uchwały są jedynie punktem odniesienia dla ustalenia planów finansowych szkół ze względu na duży wysiłek inwestycyjny powiatu – wybudowano m.in. szkołę specjalną kosztem 25 milionów złotych, spłacaną w sporej mierze z subwencji oświatowej. Sytuacja taka trwać będzie do roku 2014.

4. Korzyści płynące dla powiatu z wdrożonego systemu oraz napotkane trudności i problemy

4.1. Korzyści finansowe

Nabór, jaki przeprowadzono do szkół w roku 2003 i zmiany w mentalności dyrektorów zaowocowały spadkiem liczby oddziałów o 16, przy spadku liczby uczniów o 51. Tak więc poziom dochodów szkół obniżył się w zdecydowanie w mniejszym stopniu niż wielkość wydatków. Wzrosła średnia liczba uczniów na oddział w szkołach ponadgimnazjalnych – z 27,95 do poziomu 29,22 w roku 2003 i 29,49 w roku następnym. Pozwoliło to na wprowadzenie do kalkulacji standardu średniej liczby uczniów na faktycznym poziomie. Następne lata nie były już tak dobre, ale przy ostrym niżu demograficznym ciągle dodatni bilans zysków i strat w zestawieniu absolwentów gimnazjów z powiatu i wybierających nasze szkoły gimnazjalistów spoza powiatu, udawało się w wystarczającym stopniu bilansować dochody i wydatki w działach oświatowych i to bez większych zmian w sieci szkół – zlikwidowana została tylko jedna z 38 uczniami w dwóch oddziałach a drugą powiat przekazał do prowadzenia Ministrowi Wsi i Rolnictwa.

W przełożeniu na pieniądze już rok 2003 zamknął się dużo mniejszym brakiem środków niż planowano (koszty o 2 mln przekroczyły kwotę subwencji przy zakładanych 4 mln braków). Okazało się, że szkoły nie potrzebują utrzymywać wszystkich obiektów budowlanych (w ZS w Świebodzicach w ciągu kilku lat z 14 budynków zrezygnowano z 11!). Ale i w zakresie dydaktyki można było znaleźć oszczędności. Lepiej zorganizowano pracę bibliotekarek, rozsądniej – w granicach prawa – dokonywano w oddziałach podziałów tworząc grupy międzyoddziałowe. Należy zaznaczyć, że większość dyrektorów już po roku poczuła się



beneficjantami systemu. Po wskazaniu im budżetu naliczonego według standardów na rok 2004 niektórzy wiedzieli, że po raz pierwszy od kilku lat będą mogli wydać pieniądze nie tylko tam, gdzie muszą.

Nadspodziewanie szybko znaleźliśmy się blisko wymarzonej sytuacji, w której standard finansowy stał się jedynie zasadą budowania budżetów szkół, a nie narzędziem racjonalizacji wydatków. W roku 2004 nastąpiła kolejna redukcja deficytu budżetu powiatu generowanego przez oświatę do poziomu 109.000zł. W roku 2005 sytuacja była najlepsza – nadwyżka dochodów z subwencji oświatowej nad wydatkami na zadania z zakresu edukacji wyniosła 918.000 zł. W kolejnych latach było różnie – najczęściej z powodów niezależnych od Powiatu. Szczególnie wyraźny był spadek kosztów stałych. Już w roku 2003 udział kosztów stałych w szkołach prowadzonych przez powiat zmniejszył się średnio o 5% i to bez jakiegokolwiek ingerencji władz w liczbę sprzętaczek, konserwatorów, referentów itp. Wydatki rzeczowe liczone w wartościach bezwzględnych nie wzrastały mimo inflacyjnego wzrostu cen towarów i usług. W roku 2004 oszczędności z tytułu redukcji kosztów stałych wyniosły około 700.000 zł.

Ale szkołom nikt administracyjnie nie krępował ruchów – jeśli wolą dyrektora były dalsze zmiany struktury wydatków w kierunku zwiększania udziału bezpośrednich kosztów dydaktycznych w całości budżetu to mógł to robić. Władzom powiatu zostało jedynie pilnowanie, by nie dochodziło do wynaturzeń w postaci 45 uczniów w oddziale szkoły dla młodzieży (zapis uchwały ogranicza tę liczbę do 35), czy pozostawienia szkoły bez faktycznej obsługi w zakresie sprzątania. Dyrektorzy szkół wiedzą, że naliczonym budżetem mogą dysponować swobodnie, choć w granicach prawa finansów publicznych.

Szczególnie trudny był rok 2008, gdy liczba uczniów spadła o około 500, a Sejm uchwalił zmiany w ustawie o systemie oświaty, które zaowocowały innym niż dotąd traktowaniem uczniów niepełnosprawnych – skutkiem zmian wprowadzono definicję niepełnosprawności sprzężonych, wykluczając niektóre rodzaje niepełnosprawności z tej kategorii, co dla naszego powiatu oznaczało nienaliczenie kwoty około 2 500.000 złotych. Nie pomogły bezpośrednie rozmowy z Ministrem Edukacji Narodowej, nie pomogła interwencja u Rzecznika Praw Dziecka. Od tamtej pory uczeń przewlekłe chory i jednocześnie

niepełnosprawny umysłowo nie może być zakwalifikowany do uczniów z niepełnośprawnosćmi sprzężonymi. Zdaniem MEN nie powinien uczęszczać do szkoły, tylko korzystać z nauczania indywidualnego.

4.2. Pozostałe efekty

Wprowadzenie naliczania budżetów w oparciu o standard finansowy spowodowało „nieodwracalne zmiany” w mentalności dyrektorów jednostek:

- nastąpiło odejście od roszczeniowego podejścia dyrektorów do ilości środków finansowych przyznawanych szkole przez powiat,
- zmieniło ich nastawienie do sprawy kosztów w jednostkach, przestało się opłacać generowanie „głęboko uzasadnionych wydatków”,
- szkoły zintensyfikowały akcję promocyjną – wiele z nich zaczęło poszukiwać potencjalnych uczniów także daleko poza granicami powiatu.

Każdy z dyrektorów (prawie każdy – zawsze byli oponenci, którzy nie akceptowali systemu) zobaczył perspektywę możliwości funkcjonowania jego szkoły. *„Jak nie będę miał co najmniej 200 uczniów w 8 oddziałach, to szkoła może zostać zlikwidowana; „jeśli liczba uczniów wzrośnie do 350, a średnia na oddział wyniesie około 28, to stać mnie będzie na zajęcia pozalekcyjne w ilości 2 godz. tygodniowo na oddział”.*

Bardzo ważnym skutkiem był wzrost zaangażowania wszystkich stron procesu edukacji i wychowania w działalność szkoły. To najprostsza i najpewniejsza droga do budowy społeczeństwa obywatelskiego w sferze oświaty. W szkołach funkcjonujących w warunkach finansowych standardów edukacyjnych dla sukcesu niezbędne jest zaangażowanie wszystkich nauczycieli, którzy muszą wspierać dyrektora w budowaniu oferty edukacyjnej, w trosce o jakość kształcenia i kreowaniu pozytywnego oblicza szkoły w środowisku. Rodzice i uczniowie też wiedzą, że dla lepszych warunków pracy szkoły niezbędny jest ich wkład w budowę wizji „dobrej szkoły”. Niezbędna jest też budowa więzi lokalnych ze szkołami prowadzonymi przez inny samorząd (gimnazja), a także z jego władzami.

Duże znaczenie ma ograniczenie problemów wynikających z konieczności podejmowania trudnych społecznie decyzji o zmianach w sieci szkół. To nie samorząd zamyka daną szkołę,



lecz brak uczniów chętnych do uczęszczania do niej przesądza o uruchamianiu procesów likwidacyjnych. Tak się stało z jedną z naszych szkół (Zespół Szkół Kolejowych w Jaworzynie Śląskiej), która została zlikwidowana bez protestów kogokolwiek.

4.3. Trudności i problemy

Niż demograficzny

Pisząc o problemach należy zacząć od największego – skutków niżu demograficznego. Liczba uczniów w naszych szkołach zmniejszyła się od roku 2003 do 2011 o 30%. Cała koncepcja standardu finansowego zadziałała w pełni przede wszystkim w pierwszych latach funkcjonowania. Od roku szkolnego 2005/2006 ma miejsce stały spadek średniej liczby uczniów na oddział w szkołach ponadgimnazjalnych. Pogorszeniu się tego wskaźnika w latach 2006-2011 o 10% towarzyszył na szczęście spadek liczby oddziałów o 15%, co przy zmniejszającej się też globalnej liczbie uczniów pozwalało na ciągłe zbilansowanie wielkości subwencji i kosztów realizacji zadań oświatowych. Oczywiście sytuacja ta nie dotyczyła w jednakowym stopniu wszystkich szkół – w Zespole Szkół nr 3 aktualna liczba uczniów stanowi 92% liczby uczniów z 2003 r., ale w Żarowie i w Świebodzicach jest to już tylko 50% liczby uczniów sprzed niżu.

Jak sobie z tym radzimy? Nie bardzo. Wprowadzenie wspomnianego już *wskaźnika małych szkół* (dodatkowe środki dla szkół liczących poniżej 300 uczniów) oraz osobne liczenie standardów dla LO i szkół zawodowych pomogło na krótką metę. Jesienią tego roku, radni powiatowi oczekują wskazania kilku wariantów zmian w sieci szkół, które przeciwdziałać będą pogorszeniu relacji między subwencją oświatową a kosztami funkcjonowania szkół i placówek. Co prawda ciągle jeszcze wydatki bieżące są mniejsze niż subwencja oświatowa, ale źródłem problemów jest działalność inwestycyjna powiatu na polu oświaty. W ostatnich latach wybudowano dużą salę gimnastyczną na potrzeby Zespołu Szkół Ekonomicznych, a przede wszystkim wydano około 25 milionów złotych na nową siedzibę i wyposażenie Zespołu Szkół Specjalnych w Świdnicy – w poprzedniej siedzibie naukę prowadzono nawet na korytarzach. Spłata kredytu (5 mln złotych rocznie) w ubiegłym roku w połowie pokryta została z subwencji oświatowej. Dodatkowo powiat stracił możliwość korzystania ze środków rezerwy subwencji MEN, gdyż nie skierował całej subwencji na bieżące wydatki na zadania



oświatowe. Ponadto spore środki (po kilkaset tysięcy złotych) corocznie inwestowane są w Centrum Kształcenia Zawodowego m.in. na potrzeby realizacji projektu dolnośląskiego (uczestniczy w nim 9 powiatów i samorząd województwa) Modernizacja Centrów Kształcenia Zawodowego, dzięki któremu powiat pozyska sprzęt dydaktyczny za niemal 10 milionów złotych przy wkładzie własnym na poziomie 1 600 000 zł. W łagodzeniu trudności pomaga szkołom pozyskiwanie środków z wydzielonych rachunków, utworzonych we wszystkich szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat. Cała kwota tych dochodów zostaje na rachunkach szkół (w sumie ponad 1,5 mln. złotych).

Planowanie wydatków nie podlegających standaryzacji

Od początku widać było, że jest to ważne i trudne zadanie. Dojście do wiedzy, na ile realne jest „wystandaryzowanie niestandardowych wydatków” zajęło nam kilka lat. Najtrudniej było na początku, gdy przewidywania niektórych szkół w zakresie jednorazowych wynagrodzeń (odprawy, nagrody jubileuszowe) tradycyjnie były zawyżone, a z drugiej strony mocno rosły zupełnie nieprzewidywalne koszty urlopów zdrowotnych nauczycieli i nauczania indywidualnego. Udział wydatków pozastandardowych wahał się od 10% do 18%. Początkowo, w najtrudniejszym okresie pomagało sięganie po środki z rezerwy subwencji MEN na wzrost liczby nauczania indywidualnego oraz odpraw emerytalnych. Od września do grudnia każdego roku po roku 2004 pozytywną rolę zaczął odgrywać niż demograficzny. Każdy kolejny rok szkolny to mniejsza liczba oddziałów i mniejsze koszty, podobnie też było z finansowaniem oświaty niepublicznej.

Termin otrzymania informacji o ostatecznej wielkości subwencji dla powiatu

Od początku zbyt późne ustalanie poziomu subwencji dla powiatu zdecydowanie utrudniało nam pracę. Planowanie budżetu szkół wymagało korelacji z wielkością subwencji. Wprawdzie – w odróżnieniu od MEN – nie ustalaliśmy podstawowych wskaźników (odpowiedników ministerialnych wag) w oparciu o globalną wielkość budżetu oświaty arbitralnie ustalaną przez radę powiatu, ale jednak z poziomem budżetu musieliśmy się liczyć. Planowanie musiało się kończyć przed 25 listopada, gdy mijał termin dostarczenia projektu budżetu radnym. Tymczasem informację o subwencji dostawało się najwcześniej w marcu, czasami



już w lutym. I dopiero wtedy szkoły dostawały informacje o ostatecznych kwotach budżetów opartych o powiatowy standard finansowy, co nie zawsze oznaczało lepszy budżet. Pomagało nieformalne zdobywanie informacji bezpośrednio z MEN o ostatecznej wielkości *standardu finansowego „A”*, co w zestawieniu z corocznym rozporządzeniem o sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej pozwalało na obliczenie subwencji w początkach roku budżetowego.

Jesienne problemy z brakiem środków w niektórych szkołach

Nie we wszystkich szkołach radzono sobie z wystandaryzowanym budżetem. W pierwszych latach problem dotyczył szkół, w których najmocniej zaznaczyły się skutki reform system edukacji i niżu demograficznego, co spowodowało poważny wzrost udziału kosztów stałych w wydatkach. W październiku, po zbilansowaniu danych do SIO zaczynały się rozmowy o ewentualnych brakach. Zbieraliśmy informacje o dotychczasowych wydatkach z pominięciem klasyfikacji budżetowej – stosowna tabela liczyła około 100 pozycji. W oparciu o te wiedzę albo uznawaliśmy wnioski dyrektorów o dodatkowe pieniądze za zasadne, albo nie. Rozmowy były trudne, wskazywaliśmy dyrektorom te pozycje wydatków, które w innych szkołach o podobnej wielkości były bardziej racjonalne z prośbą o konsultacje z kolegami i koleżankami z tych szkół. Jeśli w następnym roku sytuacja się powtarzała nie było mowy o zwiększaniu planu finansowego. Na szczęście nigdy nie były to kwoty zagrażające całemu budżetowi oświaty.

5. Rekomendacje dla innych samorządów rozważających reformę systemu finansowego swych szkół.

Najważniejszym jest uzyskanie poparcia wszystkich stron zainteresowanych losem oświaty dla systemu konstrukcji budżetów szkół w oparciu o lokalne standardy edukacyjne. Zastosowana przez nas technika przyniosła pozytywny efekt. W prezentowaniu systemu pokazywaliśmy te jego elementy, które najlepiej mogły przekonać potencjalnych oponentów. Komisja budżetu rady powiatu zaakceptowała propozycje, gdyż w perspektywie miały doprowadzić do zbilansowania subwencji oświatowej i kosztów prowadzenia szkół.

Nauczycielskie związki zawodowe zostały pozyskane zapisem o minimalnym udziale kosztów dydaktycznych w budżecie szkoły, co można było pokazać jako ochronę godzin zajęć nauczycieli. Dyrektorom szkół bardzo podobała się proponowana samodzielność i związane z tym zwiększenie wysokości ich dodatków do wynagrodzeń. Wszystkie strony były zapewniane, że system doprowadzi do poprawy jakości edukacji, gdy będzie można przeznaczać coraz większe środki na oddział. W pierwszych latach tak się stało – we wspomnianym wcześniej rankingu szkół Rzeczypospolitej i Perspektyw w roku 2005 wśród 20 najlepszych szkół na Dolnym Śląsku były 4 z naszego powiatu („Rzeczpospolita”, Nr 3430, 13 stycznia 2005r., „Najlepsi w województwach”). Inną akcentowaną korzyścią było wskazywanie na obiektywną zasadę naliczania budżetów szkół z wyeliminowaniem uznaniowości.

Nie wolno zaczynać wprowadzania systemu w życie bez wspomnianej wyżej akceptacji. W niektórych jednostkach, które próbowały tak zrobić opór był tak duży, że zrezygnowano z zastosowania standardów do naliczania budżetów szkół już na wstępie lub po kilku latach stosowania.

Proponowane rozwiązanie może przynieść wykorzystanie rezerw w zakresie kosztów stałych tylko do pewnego poziomu. Nasze najmniejsze zespoły szkół zawodowych mają najniższe koszty stałe w przeliczeniu na ucznia, co przy drastycznym spadku ogólnej liczby uczniów nie pozwala na zbilansowanie budżetu nawet z wykorzystaniem naszego *wskaźnika małych szkół* – w ostatecznym rozrachunku niż demograficzny i tak zmusza do zmian w sieci.

Dla uzyskania w pełni wiarygodnych danych niezbędnych do wprowadzenia systemu należy dokonywać stosownych wyliczeń na poziomie powiatu, a nie proponować tego administracji szkolnej.

Nie jest tak, że system zadziała natychmiast i w odniesieniu do wszystkich szkół. Najlepiej zacząć jesienią od pokazywania zasad i zalet poszczególnym podmiotom, by z początkiem roku budżetowego zebrać informacje ze szkół dotyczące danych za ubiegły rok budżetowy. Potem niezbędne są warsztaty dla dyrektorów szkół i głównych księgowych – bardziej dla zrozumienia i akceptacji idei niż ich pełnej orientacji co do szczegółów. Niemniej ważne jest,

by kadra zarządzająca szkołą była w stanie skonfrontować obliczenia budżetu danej szkoły dokonane w urzędzie z własnymi. W tym okresie warto skonfrontować plany finansowe ustalone na etapie tworzenia budżetu powiatu w tradycyjny sposób z tymi, które powstały po zastosowaniu proponowanych reguł. Wiosną szkoły powinny przeprowadzić intensywną akcję promocyjną, mając na uwadze znaczenie liczby uczniów dla przyszłorocznego budżetu. Na okres od września do grudnia danego roku budżetowego można wprowadzić nowe reguły w życie dokonując odpowiednich przeliczeń lub tylko „nałożyć” nowy budżet na stary dla porównania. Taki sposób zastosowaliśmy u siebie. W efekcie dyrektorzy szkół mieli kilka miesięcy czasu na przygotowanie szkoły do funkcjonowania przy nowych regułach finansowania. W sumie najlepszym rozwiązaniem jest przygotowywanie szkół i samorządu do wprowadzenia zmian niemal przez rok, by tworzenie budżetów w oparciu o standardy finansowe wprowadzić z pełną wiedzą i zrozumieniem, bez większych oporów kogokolwiek i z szansą na jak najlepsze rezultaty.

A jeśli radni i urzędnicy samorządowi nie chcą widzieć korzyści płynących ze zmiany zasad dzielenia publicznych środków na edukację, bo obawiają się ograniczenia swojej władzy – pozostaje jedynie czekać na działanie reguł demokracji. Proponowanie redukcji liczby szkół mało gdzie udaje się przeprowadzić bez kłopotów.



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

