

Emilia Denek

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
e-mail: emilia.denek@wsb.poznan.pl

ASPEKTY SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PODLEGLYCH SZKÓŁ GMINNYCH PO 2009 ROKU W ŚWIETLE PRZEPISÓW PRAWNYCH

ASPECTS OF INDEPENDENCE OF LOCAL COMMUNITY AND SUBORDINATED LOCAL SCHOOLS AFTER 2009 IN THE LIGHT OF LEGAL REGULATIONS

DOI: 10.15611/pn.2017.485.07

JEL Classification: H70, H75, I22

Streszczenie: W artykule poszukuje się odpowiedzi na pytanie, jaki zakres samodzielności zapewniają przepisy prawne organom gminy odnośnie do szkół i jakie kompetencje mają dyrektorzy szkół. Celem poszukiwań jest wskazanie najważniejszych, aktualnych kierunków badań empirycznych z wymienionego zakresu. Kluczowym zagadnieniem jest wystarczalność części oświatowej subwencji ogólnej na zadania oświatowe. Z przeprowadzonej analizy przepisów prawnych wynika, że zbadania wymaga m.in., czy część oświatowa powoduje zmniejszenie różnic w zaspokojeniu potrzeb oświatowych w przekroju gmin. Odnośnie do dyrektorów szkół problemem są sposoby ograniczania ich samodzielności przez organy gminne. Występują bowiem wyraźne dysproporcje między stosunkowo szerokimi kompetencjami organizacyjnymi szkół i ich samodzielnością finansową. Niezbędne jest poszukiwanie systemu finansowania szkół skłaniającego dyrektorów do efektywnego wykorzystywania środków budżetowych i pozyskiwania środków pozabudżetowych w okresach wieloletnich.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, szkoły, część oświatowa subwencji ogólnej, jednostka budżetowa.

Summary: In the paper we look for the answer, what scope of independence the law provides for local authorities in the field of schools and what competencies school principals have. The research purpose is to indicate the most important, current empirical studies in this field. The analysis of legal acts shows that we need to investigate if the educational part of general subsidy reduces differences in fulfilling educational needs among local communities. In relation to principals the problem concerns the ways how their independence is limited by local authorities. It is necessary to find a system of school financing which encourages principals to use budgetary means effectively and search for extra financial means in multiyear perspectives.

Keywords: community, schools, educational part of general subsidy, budgetary unit.

1. Wstęp

Podmiotem badań w tym artykule będą szkoły tworzone i prowadzone przez organy gminne (podstawowe i gimnazjalne), określone ustawą z 1991 r. o systemie oświaty [Ustawa z dnia 7 września 1991]. Celem opracowania jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: jaki zakres samodzielności zapewniają jednostkom samorządowym przepisy prawne w sprawach organizacyjnych, a w szczególności finansowych, odnośnie do szkół oraz jakie pole decyzji pozostawia się w tych kwestiach dyrektorom szkół. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że zakres decyzji dyrektorów zależy nie tylko od ogólnych przepisów prawnych, ale także od decyzji właściwych organów JST. Wiodącym wątkiem będzie samodzielność dyrektorów szkół. Kwestie te są ważne w świetle powszechnej krytyki obowiązującego systemu kształcenia i przeprowadzanych reform. W literaturze pedagogicznej podkreśla się, że „edukacji nie można sprowadzić do nauczania poszczególnych przedmiotów”. Brak samodzielności nie pozwala szkołom reagować na rzeczywiste potrzeby i predyspozycje uczniów [Denek 2015, s. 179]. Zamierzeniem autorki jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na wybrane problemy, które wymagają dyskusji, badań naukowych i przede wszystkim empirycznych.

Działalność szkół jako podmiotów usług społecznych charakteryzuje się wszystkimi cechami, które są przedstawiane na ogół wtedy, gdy określa się ich pojęcie [Denek 2003, s. 7–24; Janoś-Kresło 1994, s. 18 i n.]. Niektóre z nich wymagają jednak szczególnej uwagi ze względu na cel tego artykułu. W odniesieniu do kształcenia występuje długi okres między koniecznością dokonywania nakładów a efektami, co w zasadzie wymagałoby długookresowego planowania finansowego na wszystkich szczeblach zarządzania tą dziedziną usług społecznych.

Kształcenie na poziomie omawianych szkół wiąże się z koniecznością bezpośredniego kontaktu nauczyciela z uczniem. Nie można tego zastąpić Internetem czy innymi urządzeniami masowego przekazu. Urządzenia te mogą tylko odgrywać pomocniczą rolę w procesie nauczania. W tej sytuacji musi występować szkoła jako budynek odpowiednio urządzony i wyposażony w sprzęt dostosowany do procesu nauczania. Żeby usługi społeczne mogły być świadczone, niezbędne jest zatrudnienie nauczycieli z odpowiednimi kwalifikacjami i personelu pomocniczego. Szkoła w tym rozumieniu musi się znajdować przestrzennie blisko uczniów. Jest to problem bardzo trudny do rozwiązania z finansowego punktu widzenia. Utrzymanie szkoły wiąże się z kosztami. Szkoła jako instytucja powinna przy tym zgłaszać gotowość świadczenia usług, szczególnie gdy korzystanie z tych usług jest obowiązkowe. Tymczasem liczba odbiorców usług, tzn. uczniów, jest zmienna. Spośród najważniejszych powodów tej zmienności należy wymienić: zmiany demograficzne, migracje, mało przewidywalne wybory rodzajów szkół przez rodziców i samych uczniów, częste wprowadzanie reform organizacyjnych w zakresie oświaty. Wszystko to wpływa na koszty omawianej działalności usługowej. Nasuwa się pytanie, czy przedstawione czynniki wpływające na zmienność zapotrzebowania na usługi

szkolne powinny być powodem do obserwowanego ciągle zjawiska likwidacji szkół w okresie zmniejszającego się zapotrzebowania na usługi, a następnie ich odtwarzania w sytuacji odwrotnej? Czy oblicza się koszty tych przekształceń – zarówno likwidacji, jak i po pewnym czasie tworzenia szkół (w tym koszty o charakterze społecznym)?

Problemy te wiążą się ściśle z niezwykle ważną cechą usług społecznych – efekty tych usług odnoszą się nie tylko bezpośrednio do odbiorcy, ale mają też znaczenie w skali makro o charakterze ekonomicznym i społecznym. W literaturze pedagogicznej podkreśla się, że współczesna szkoła powinna nie tylko przekazywać wiedzę, ale też rozbudzać i rozwijać indywidualne zainteresowania uczniów szczególnie w zakresie kultury [Sawiński 2016, s. 19–24], krajoznawstwa [Denek 2012, s. 151–162], sportu itp. Predyspozycje uczniów znają najlepiej nauczyciele, co wiąże się z koniecznością zapewnienia im samodzielności w tych działaniach. Należy także zwrócić uwagę na znaczenie szkoły jako instytucji w rozwoju społecznym i gospodarczym JST (por. m.in. [Wojtasiewicz 2004, s. 118–119; Sowa 2016, s. 6]). Podkreśla się przy tym rolę JST zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego, które powinny stworzyć warunki do tego, aby wiedza stała się czynnikiem rozwoju gospodarki i jednym z czynników podnoszących jakość życia mieszkańców.

2. Zadania podmiotów odpowiedzialnych za działalność szkół

Rozpatrywanie samodzielności dyrekcji szkół wymaga skoncentrowania uwagi na wielu szczeblach władzy i administracji publicznej – począwszy od parlamentu, poprzez ministra właściwego do spraw oświaty, wojewodów, JST poszczególnych szczebli, a na dyrekcji szkół skończywszy. Należy przy tym zaznaczyć, że szkolnictwo należy do takich dziedzin usług społecznych, które podlegają stosunkowo szczegółowym regulacjom prawnym. Wynika to przede wszystkim z Konstytucji, w której podkreśla się, że każdy ma prawo do nauki, która ma do 18 roku życia charakter obowiązkowy. Bardzo ważne jest też stwierdzenie, że „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia” [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997, art. 70]. Z tego między innymi wynika dążenie organów państwowych do wyrównywania możliwości dostępu do omawianych usług i jakości tych usług w przekroju lokalnym i regionalnym. Nadal ważnym problemem jest zmniejszanie różnic w zakresie wykształcenia dzieci i młodzieży miejskiej i wiejskiej.

Parlament uchwała ustawy regulujące działalność wszystkich podmiotów publicznych i niepublicznych związanych z działalnością szkół, w tym ustawy szczególnie ważne z punktu widzenia tematyki tego artykułu, dotyczące spraw finansowania działalności szkół, a szczególnie budżet państwa i ustawy dotyczące finansowania działalności JST. Spośród organów administracji państwowej szczególną rolę w działalności szkół odgrywa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania (aktualnie Minister Edukacji Narodowej). Koordynuje on bowiem i re-

alizuje politykę oświatową państwa. Wśród szczegółowych najważniejszych spraw dotyczących szkół należy wymienić: określanie ramowych planów nauczania oraz podstaw programowych kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, organizację roku szkolnego, wybór podręczników, w które minister wyposaża bezpłatnie uczniów szkół podstawowych w klasach I–III, co ma wyraźny wpływ na organizację i proces nauczania oraz co za tym idzie – ponoszone koszty [Ustawa z dnia 7 września 1991, art. 21, 22]. Trzeba też wspomnieć o kompetencjach ministra w zakresie podziału środków finansowych dla JST i tym samym dla szkół, o czym będzie mowa dalej w tym artykule¹.

Politykę oświatową realizuje także kurator oświaty. Jest on organem wyższego stopnia zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego w stosunku do JST i dyrektorów szkół. Na podkreślenie zasługuje m.in. to, że kurator ma współdziałać z organami JST w zakresie kształtowania i rozwoju bazy materialnej szkół. Odnośnie do szkół kuratorium sprawuje przede wszystkim nadzór pedagogiczny. Jest też organem wyższego szczebla w stosunku do dyrektorów szkół w sprawach obowiązku szkolnego i nauki oraz w sprawach skreślenia z listy uczniów (art. 31 wymienionej poprzednio ustawy).

Zgodnie z przepisami prawnymi występuje wyraźny podział dotyczący kompetencji poszczególnych JST w zakresie prowadzenia szkół. Do zadań własnych organów gminnych należy zakładanie i prowadzenie szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi. Wyjątek stanowią szkoły podstawowe i gimnazja specjalne, szkoły artystyczne, szkoły przy zakładach karnych, poprawczych i schroniskach dla nieletnich (art. 5, ust. 5 ustawy o systemie oświaty zwanej dalej ustawą).

Należy zaznaczyć, że JST mogą także tworzyć i prowadzić szkoły, które nie należą do ich zadań własnych na podstawie porozumień z innymi JST, w których to zadanie jest częścią składową zadań własnych. JST może także w drodze umowy przekazać szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów osobie prawnej niebędącej JST.

Organy stanowiące JST ustalają plan sieci i zakres obwodów szkół publicznych wchodzących w zakres ich zadań własnych. W przypadku szkół publicznych tworzonych przez inne podmioty wymaga to uzgodnienia z organami JST właściwego szczebla. Ustalenie sieci wszystkich wymienionych szkół publicznych wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 17, ust. 4, 5 i 7 ustawy).

Podmioty, które tworzą i prowadzą szkoły, będą w dalszy ciągu tego opracowania nazywane podmiotami prowadzącymi. W ustawie o systemie oświaty z 1991 r. (art. 5, ust. 7) stwierdza się, że podmiot prowadzący „odpowiada za działalność szkoły”. Wyrazem tego jest m.in. podejmowanie decyzji odnośnie do stanowiska dyrektora szkoły. Kandydata na to stanowisko wyłania się w drodze konkursu na okres 5 lat szkolnych. Dyrektorem szkoły może być nauczyciel mianowany lub dyplomowany.

¹ Pominięte zostały w tym miejscu kompetencje omawianego ministra i innych ministrów do tworzenia i prowadzenia określonych szkół, gdyż to wykracza poza zakres tego artykułu.

Wybór dyrektora szkoły jest bardzo ważny, gdyż stosunki personalne między dyrektorem a organami JST wpływają w dużym stopniu na działalność szkoły.

W omawianej ustawie wymienia się, jakich spraw w szczególności ma dotyczyć odpowiedzialność podmiotu prowadzącego. Ogólnie rzecz biorąc, podmiot ten ma zapewnić warunki do bezpiecznego i higienicznego prowadzenia procesu nauczania, wychowania i opieki w szkole. Zwraca się przy tym uwagę na sprawy organizacyjne, np. zapewnienie obsługi administracyjnej i finansowej szkół, dowozu dzieci i młodzieży do szkół, jak i kwestie materialne. Do obowiązków prowadzącego należy bowiem wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania i wychowawczych i co jest bardzo istotne – wykonywanie remontów i inwestycji dotyczących obiektów szkolnych wymagających często wysokich nakładów finansowych. Dużą wagę przywiązuje się przy tym do organizacji procesów dotyczących dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym, w tym także wyposażenia w sprzęt. Nie można też nie wspomnieć o kompetencjach podmiotu prowadzącego odnośnie do gospodarki finansowej szkoły – co szczegółowiej zostanie omówione w dalszym ciągu opracowania.

Dyrektor szkoły kieruje działalnością szkoły i reprezentuje ją na zewnątrz. Wiąże się z tym szereg zadań, które dotyczą wprost samego procesu dydaktycznego, jak i zapewnienia optymalnych warunków prowadzenia tego procesu. Kompetencje te w pewnym zakresie wykraczają nawet poza obręb szkoły, gdyż dyrektor zobowiązany jest do kontrolowania spełnienia obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkałe w obwodzie związanym z daną szkołą. Dyrektor przy udziale zespołów nauczycieli przeprowadza rekrutację uczniów, której zasady są regulowane przepisami omawianej ustawy. W procesie dydaktycznym dyrektor realizuje programy nauczania, sprawuje nadzór pedagogiczny, opiekę nad bezpieczeństwem uczniów i nauczycieli itp.

Nie ma procesu dydaktycznego i wychowawczego bez nauczycieli i innych pracowników w nim uczestniczących. Dyrektor szkoły zatrudnia i zwalnia nauczycieli i innych pracowników zgodnie z przepisami prawnymi regulującymi wymagane kwalifikacje. Decyduje też o przyznawaniu im nagród (art. 39, ust. 1 ustawy). Ma także prawo powoływać na stanowisko wicedyrektora i inne stanowiska kierownicze w szkole (art. 37, ust. 1 ustawy). Dyrektor powinien również stwarzać warunki do działania w szkole wolontariuszy, stowarzyszeń i innych organizacji.

Szkoła musi być wyposażona w szereg urządzeń, takich jak: pomieszczenia do nauki z odpowiednim wyposażeniem, biblioteka, świetlica, zespół urządzeń sportowych i rekreacyjnych, gabinet profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej oraz pomieszczenia administracyjno-gospodarcze. Należy to też do obowiązków szkoły, a więc jej dyrektora (art. 67, ust. 1 ustawy). Szkoła może zorganizować także stołówkę, z tym, że korzystanie z niej jest odpłatne. O wysokości opłat decyduje dyrektor w porozumieniu z podmiotem prowadzącym, dyrektor może zwolnić uczniów – w uzasadnionych przypadkach – z odpłatności.

Szkoła do prowadzenia swojej statutowej działalności potrzebuje środków finansowych. Tymi środkami dysponuje dyrektor szkoły, który jest odpowiedzialny za

prawidłowe ich wykorzystanie oraz za zorganizowanie finansowej obsługi szkoły. Kwestie związane z finansowaniem szkół zostaną omówione w następnym punkcie tego opracowania.

3. Źródła finansowania szkół przez JST

Jak zaznaczono poprzednio, oświata w tym szkolnictwo należy do takich dziedzin, w których organy państwowe zatrzymują stosunkowo szeroki zakres kompetencji, dążąc do zapewnienia ludności wyrównanego dostępu do usług o standardzie nieróżniącym się przynajmniej na minimalnym poziomie. To wiąże się też ze źródłami finansowania. W przepisach prawnych stwierdza się, że „Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli i utrzymanie szkół są zagwarantowane w dochodach JST” (art. 5a, ust. 3 omawianej ustawy o oświacie). Oznacza to w praktyce odnośnie do szkół połączenie źródeł finansowania będących w gestii organów państwowych i samorządu terytorialnego.

Podstawowym źródłem finansowania działalności szkół jest budżet poszczególnych JST, w którym połączone są dochody własne danej jednostki samorządowej z transferami z budżetu państwa. Z poprzednio podanych informacji wynika, że podmioty prowadzące szkoły mają obowiązek zapewnić warunki do realizacji działalności dydaktycznej i wychowawczej szkoły. Wiąże się to nie tylko z bieżącą jej działalnością, lecz także z koniecznością podejmowania i finansowania remontów i inwestycji. Z tych względów ważny jest podział tego budżetu na dochody i wydatki bieżące oraz dochody i wydatki majątkowe [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009, art. 235–237]. W dochodach bieżących wszystkich JST występują obok dochodów własnych dochody uzupełniające w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych ([Ustawa z dnia 13 listopada 2003] zwana dalej ustawą o dochodach JST). W budżetach gmin subwencja ogólna składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Część oświatowa będzie przedmiotem uwagi w dalszej części artykułu.

Dochody bieżące służą finansowaniu wydatków bieżących związanych z zadaniami poszczególnych JST, których zakres i struktura zależy od szczebla tych jednostek oraz ich charakteru (odnośnie do gmin należy wymienić gminy wiejskie, miejskie, miejsko-wiejskie, miasta na prawach powiatu) oraz wielkości. W wydatkach bieżących występują między innymi wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane i wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań. W tej grupie wydatków znajdują się wydatki związane z działalnością bieżącą omawianych szkół.

Jak już wspomniano, do obowiązków podmiotów prowadzących szkoły należy przeprowadzanie w nich remontów i inwestycji. Nie można więc pominąć informacji dotyczących grupy dochodów i wydatków majątkowych. W skład tych dochodów wchodzi dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wydatkami majątkowymi są właśnie między innymi wydatki inwesty-

cyjne. Do źródeł finansowania inwestycji JST – w tym szkolnych – należy zaliczyć także kredyty, pożyczki, obligacje komunalne, środki z funduszy celowych, takich jak: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), fundusze UE.

Specyficznym źródłem finansowania są dotacje celowe na zadania własne JST, które mogą być przyznawane między innymi na zadania bieżące szkół i na zadania inwestycyjne. W grupie dotacji na bieżące zadania własne należy wymienić dotacje związane „z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej”, oraz dotacje związane z wyrównywaniem szans edukacyjnych, które – jak sądzę – dotyczą głównie młodzieży wiejskiej, chociaż się tego nie podkreśla. Omawiane dotacje celowe mogą być także udzielane na dofinansowywanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, lecz tylko do wysokości 50% planowanych wydatków na dane zadanie inwestycyjne. Pozostałe wydatki wymagają pozyskania środków z innych źródeł dostępnych organom JST na cele inwestycyjne (ustawa o dochodach JST, art. 4).

Z wymienionych źródeł finansowania działalności szkół przybliżenia wymaga część oświatowa subwencji ogólnej. Mimo że wchodzi ona w skład subwencji ogólnej, wskazuje się jej cel. Organy państwowe – jak to już podkreślano – dążą tą drogą do wyrównywania poziomu zaspokojenia potrzeb oświatowych w przekroju JST. Ogólny charakter tej części omawianej subwencji wyraża się w tym, że w przypadku nadwyżki środków ponad omawiane potrzeby mogłaby być ona wykorzystana na inne cele niż oświatowe. Jest to jednak stwierdzenie, które wymaga badań empirycznych dotyczących adekwatności części oświatowej z zapotrzebowaniem finansowym rozmaitych gmin związanym z prowadzeniem szkół.

Kwotę części oświatowej ustala się corocznie w ustawie budżetowej łącznie dla wszystkich JST, nie mniejszą niż w ustawie budżetowej w roku bazowym. Dane z roku bazowego koryguje się przy tym o planowane zmiany zadań oświatowych. Nawiązanie do roku bazowego jest korzystne dla JST (w ujęciu globalnym), gdyż gwarantuje to, że środki finansowe na omawiane zadania nie będą mniejsze niż w roku poprzednim. Zasada ta nie odnosi się jednak do dalszego podziału omawianej części pomiędzy poszczególne JST, a w ramach tych jednostek pomiędzy szkoły. Od kwoty części oświatowej dla wszystkich JST odejmuje się 0,4%, co stanowi jej rezerwę. Rezerwę dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra do spraw oświaty i reprezentacji JST. Część oświatowa subwencji ogólnej nie jest źródłem finansowania zadań związanych z dowozem uczniów do szkół.

Zasady dalszego podziału części oświatowej subwencji ogólnej ustalane są w corocznym rozporządzeniu ministra do spraw oświaty. Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym podziału części oświatowej pomiędzy JST w 2016 r. [Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015] brano pod uwagę przełiczeniową liczbę uczniów, średnie wydatki rzeczowe i płacowe dla pracowników

administracji i obsługi, płacowy wskaźnik zatrudnienia nauczycieli oraz wykształcenie nauczycieli. Przeliczeniową liczbę uczniów różnicuje się w odniesieniu do JST w zależności m.in. od tego, czy dotyczy to terenów wiejskich i miast do 5000 mieszkańców, powyżej 5000 mieszkańców, miast na prawach powiatu itp. Rozpatrując płacowy wskaźnik zatrudnienia należy zaznaczyć, że zwiększa się wydatki z tytułu zatrudnienia nauczycieli na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców. Ponadto w odniesieniu do wszystkich JST bierze się pod uwagę wydatki na średnie wynagrodzenie nauczycieli w zależności od ich wykształcenia (stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany, dyplomowany). Należy podkreślić, że kryteria ustalania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej są skomplikowane, jest ich bardzo dużo, towarzyszy im wiele wag, co powoduje, że regulacje prawne z omawianego zakresu nie są przejrzyste. Działalności oświatowej JST nie sprzyja też coroczne ustalanie regulacji prawnych z tego zakresu. Niepewność zasad pozyskania środków z tytułu części oświatowej stawia pod znakiem zapytania prowadzenie polityki oświatowej przez JST, szczególnie w przekroju wieloletnim, co sprzeczne jest z podstawową zasadą działania tych jednostek, jaką jest samodzielność. Nie wiadomo bowiem, w jakim stopniu część oświatowa w kolejnych latach pokryje niezbędne wydatki na oświatę. Są to zadania obowiązkowe i w przypadku braku adekwatności części oświatowej z niezbędnymi wydatkami na omawiane cele zachodzi potrzeba pokrycia tych wydatków z innych źródeł będących w dyspozycji JST, co zmniejsza możliwości finansowania pozostałych zadań JST.

W literaturze można spotkać pogląd, że wagi stosowane przy ustalaniu części oświatowej subwencji ogólnej nie prowadzą do wyrównywania różnic oświatowych w przekroju miasto i wieś. Preferencyjne wagi dotyczące terenów wiejskich i miejskich liczących do 5000 mieszkańców nie są wystarczające. Gminy obejmujące te tereny różnią się bowiem pod względem zamożności, przykładowo gminy wiejskie położone blisko dużych miast są na ogół w lepszej sytuacji aniżeli gminy oddalone od takich miast. Jest to bardzo ważne, gdyż w przypadku części oświatowej niepokrywającej wydatków związanych z prowadzeniem szkół organy samorządowe o niskich dochodach w stosunku do niezbędnych wydatków dążą do likwidacji tzw. szkół małych [Pęczkowski 2016, s. 13–19]. Autor tego poglądu proponuje wprowadzenie do algorytmu ustalania omawianej części oświatowej wskaźnika średnich dochodów przypadających na jednego mieszkańca danej gminy oraz wskaźnika bezrobocia [Pęczkowski 2016, s. 17]. Jest to niewątpliwie jeden z problemów dyskusyjnych, wymagających szczegółowych badań.

4. Aspekty samodzielności finansowej dyrektorów szkół

Zgodnie z powołaną już ustawą o systemie oświaty z 1991 r. szkoły są jednostkami budżetowymi (art. 79.1). Ograniczenia samodzielności kierowników podmiotów zorganizowanych w formie jednostki budżetowej, a więc w tym dyrektorów szkół, wynikają z cech tej formy organizacyjno-prawnej [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009,

art. 11, 12]. Jednostki te nie posiadają osobowości prawnej. W związku z tym nie są one podmiotem prawa własności, a dyrektor szkoły sprawuje tylko zarząd nad budynkami i urządzeniami oddanymi w użytkowanie, którego zakres jest określony w pełnomocnictwie udzielonym przez organy gminy [Ustawa z dnia 8 marca 1990, art. 47.1]. Na podstawie ustawy o systemie oświaty z 1991 r. szkoły są zwolnione z opłat z tytułu trwałego zarządu (art. 81.1), także z podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową (art. 81.2).

Podstawą działalności szkoły jest plan dochodów i wydatków, nazwany w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. „planem finansowym jednostki budżetowej”. Treść tego planu jest wynikiem kilkakrotnych uzgodnień dyrekcji szkoły z organami gminnymi. W rezultacie jego kształt zależy głównie od decyzji organów samorządowych przyjętych w uchwale budżetowej. Zmiany w tym planie są dokonywane głównie ze względu na zmiany wprowadzane przez organy gminy w uchwale budżetowej. Dyrekcja szkoły może wprowadzać zmiany polegające na przeniesieniu planowanych wydatków tylko w granicach upoważnień przyznanych przez organy gminy [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010, par. 8.5].

Wydawać by się mogło, że pewnym uelastycznieniem gospodarki finansowej oświatowych jednostek budżetowych jest możliwość gromadzenia dodatkowych dochodów – poza ustalonymi w poprzednio opisanych planach finansowych – na tak zwanym wydzielonym rachunku, którego zasady funkcjonowania uregulowane są w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009, art. 223]. Decydującą rolę w procesie otwierania i gromadzenia środków na tym rachunku odgrywają jednak organy gminy. One podejmują decyzje, które szkoły mogą dysponować takim rachunkiem, z jakich źródeł mogą być gromadzone dochody oraz na jakie cele są wykorzystane (poza finansowaniem wynagrodzeń osobowych, gdyż nie są one objęte wydatkami z tego rachunku z mocy ustawy). Do organów gminy należą też decyzje dotyczące sposobu ustalania planu finansowego związanego z gospodarowaniem środkami na omawianym rachunku oraz o dokonywaniu zmian w tym planie. Środki niewykorzystane do końca roku budżetowego muszą być przelane na rachunek budżetu JST. Jak z tego wynika, dana szkoła dysponuje dodatkowymi środkami finansowymi – poza ustalonymi w planie finansowym omawianej jednostki budżetowej – co jest zaletą tego rachunku, ale tylko na cele wskazane przez organ prowadzący i jedynie w okresie rocznym

5. Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że istnieje wyraźny podział kompetencji organizacyjnych pomiędzy organy państwowe, JST jako podmioty prowadzące szkoły i dyrekcję szkoły. Należy podkreślić, że zakres kompetencji organizacyjnych kierownictwa szkół w odniesieniu do zarządzania placówką jest stosunkowo szeroki. Nie oznacza to jednak braku bezpośredniej ingerencji organów samorządowych,

które co roku zatwierdzają arkusze organizacyjne opracowane przez dyrekcje szkół. Wiąże się to z możliwością ingerencji tych organów w liczebność oddziałów i ich podział na grupy, wymiar zatrudnienia, preferencje dotyczące kwalifikacji nauczycieli, zgodność przydziału czynności z kwalifikacjami nauczycieli itp.

Najwięcej problemów pojawia się w zakresie finansowania działalności oświatowej JST i działalności szkół przez te jednostki. Odnośnie do JST kluczowym zagadnieniem są zasady ustalania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej z budżetu państwa. Mimo że część ta na dany rok nie może być mniejsza niż w roku bazowym, to jednak w ostateczności jej wysokość zależy od stanu budżetu państwa danego roku i preferencji parlamentu uchwalającego ustawę budżetową. Wpływa to wyraźnie na gospodarkę budżetową JST, gdyż zadania oświatowe, a szczególnie prowadzenie szkół należy do zadań obligatoryjnych tych jednostek. W przypadku gdy część oświatowa nie wystarczy na realizację zadań z tego zakresu, jednostki te muszą znaleźć dochody z innych źródeł. Problem wystarczalności części oświatowej wydatków na te cele jest istotny, wymagający szczegółowych badań empirycznych w przekroju JST różnych szczebli, a odnośnie do gmin ich charakteru (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie), a także ich wielkości ze szczególnym uwzględnieniem małych gmin wiejskich, w których omawiane wydatki stanowią zasadniczą część budżetu. Istotne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy część oświatowa subwencji ogólnej spełnia funkcję wyrównywania różnic w zaspokojeniu potrzeb szkół w przekroju JST. Problem ten wymaga szczególnej uwagi w warunkach wprowadzanej reformy szkolnictwa.

Nie mniej ważną kwestią są zasady podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne szkoły, gdyż występują wyraźne dysproporcje między kompetencjami organizacyjnymi dyrektorów szkół i ich samodzielnością finansową. JST ustalają własne reguły podziału środków pomiędzy szkoły. Jest to następny problem wymagający szczegółowych badań. Zachodzi obawa, że najbardziej popularnym sposobem podziału stosowanym przez JST jest branie pod uwagę co roku korygowanych przez te jednostki arkuszy organizacyjnych, do których dostosowuje się odpowiednio plany finansowe szkół. Ustalaniu danych w arkuszach organizacyjnych i planach finansowych omawianych jednostek budżetowych towarzyszą coroczne negocjacje dyrektorów szkół z JST. W takiej sytuacji zarządzanie szkołą przez dyrekcję, przy zmieniających się każdego roku warunkach organizacyjnych i finansowych, bardzo ogranicza efektywność ich działania.

Gospodarki finansowej szkół nie uelastycznia system wydzielonych rachunków dochodów jednostek budżetowych. Dyrekcje szkół nie decydują ani o możliwości ich tworzenia, ani o rodzajach dochodów i wydatków. Roczny okres ich wykorzystywania i przekazywanie niewykorzystanych środków do budżetu JST nie zachęca do ubiegania się o ich utworzenie. Zachodzi też obawa, że ujawnienie możliwości uzyskania dodatkowych źródeł dochodów może doprowadzić do ograniczenia „przydziału” środków budżetowych. Obserwuje się więc zjawisko korzystania ze środków pochodzących od rodziców i sponsorów przede wszystkim w naturze – ro-

bót, sprzętu itp., a sponsorzy zastrzegają sobie anonimowość w tym zakresie, co jest sprzeczne z istotą sponsorowania.

O ile uzna się ideę usamodzielnienia dyrektorów szkół za uzasadnioną, o tyle badań wymaga przede wszystkim system finansowania szkół jako jednostek budżetowych. Obecny system nie skłania ani do oszczędnego wydatkowania środków, ani do działań mających na celu pozyskanie środków ze źródeł pozabudżetowych, które są niezbędne między innymi do prowadzenia zajęć pozalekcyjnych, dostosowanych do predyspozycji uczniów danej szkoły.

Literatura

- Denek E., 2003, *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych*, [w:] Denek E. (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyty Naukowe nr 38, Poznań.
- Denek K., 2012, *Nauczyciel między ideałem a codziennością*, Wydawnictwo Naukowe WSPiA, Poznań.
- Denek K., 2015, *Edukacja jutra. Drogowskazy – Aksjologia – Osobowość*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec.
- Janoś-Kresło M., 1994, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Pęczkowski R., 2016, *Małe szkoły – duże problemy finansowe*, „Pedagogika”, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas, nr 12.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 1542.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz.U. poz. 2294.
- Sawiński J.P., 2016, *Jak podnieść kulturę polskiej szkoły?* Nowa Szkoła, nr 10.
- Sowa J., 2016, *Już w szkole budujemy naszą zamożność*, Nowa Szkoła, nr 6.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 2156 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2016, poz. 446.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 513 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 238 z późn. zm.
- Wojtasiewicz L., 2004, *O potrzebie zmian w modelu działalności samorządu terytorialnego w Polsce*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 2.