

Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak

Ekspertyza nr 80

OPINIA W SPRAWIE: SUBWENCJI NA ZADANIA OŚWIATOWE W PROJEKCIE USTAWY BUDŻETOWEJ NA 1996 R.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 34 z 1990 r.) do zakresu działań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. W ustawie konstytucyjnej (Dz.U. nr 84 z 1992 r.) wzmocniono ten zapis, konstatając, że samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych (art. 71).

Na barkach gminy zatem ciąży obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej. Te potrzeby zostały ujęte w katalogu zadań własnych, które w toku zmian ustawy o samorządzie uległy poszerzeniu. Wśród zadań własnych gminy wymieniono oświatę, obejmującą szkoły podstawowe, przedszkola i placówki oświatowo-wychowawcze. Nie ulega wątpliwości, że oświata jest tą dziedziną, która należy do istotnych zadań publicznych i ulokowanie jej podstawowych ogniw w gminie jest oczywiste.

O ile jednak sprawa przedszkoli i placówek oświatowo-wychowawczych była od początku w rękach gminnego samorządu, to szkolnictwo podstawowe nie zostało przekazane na ten szczebel. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95 z 1992 r.) realizacja przesunięcia szkół podstawowych do gmin wymagała ustalenia konkretnych terminów. Początkowo była to data 1.1.1994 r., obecnie, chyba już nieodwołalnie, jest ustanowiona na 1.1.1996 r. Do listopada 1995 r., 627 gmin przyjęło szkoły podstawowe, co nie jest liczbą dużą w stosunku do przeszło 2,5 tys. gmin. Gminy, które dokonały tego aktu włączyły przyjęte szkoły do zadań własnych.

Początkowo środki przeznaczone na finansowanie szkół podstawowych prowadzonych przez gminy na mocy ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania (Dz.U. Nr 43 z 1990 r.) pochodziły z subwencji ogólnej, która stanowiła 12,5% planowanych wydatków budżetu państwa i wynosiły 45% tej subwencji, a była rozdzielana proporcjonalnie do liczby dzieci w poszczególnych gminach. Według tych zasad kwotę wydatków na szkoły podstawowe w 1992 r. zaplanowano na 20 294 mld (starych złotych). Na skutek uchwalenia ustawy o finansach gmin (Dz.U. Nr 129 z 1993 r.) wyodrębniono subwencję oświatową z subwencji ogólnej, której poziom ustalono na poziomie 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa. Subwencja oświatowa była subwencją celową przekazywaną z budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej na pokrycie kosztów przejętych przez gminy szkół podstawowych. Zgodnie z nową ustawą o finansach gmin, z łącznej kwoty subwencji ogólnej, która ma nie być mniejsza niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa, wydziela się subwencję na zadania oświatowe w wysokości 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa.

Po odliczeniu 0,5% od kwoty subwencji na zadania oświatowe na rezerwę, pozostałą część dzieli się według algorytmu ustalonego przez Ministra Edukacji Narodowej.

Z tych zasad wynika kwota zaplanowana w budżecie państwa na 1996 r. w wysokości 6 740,8 mln. zł.

Powstaje pytanie czy to jest dużo czy mało i w jaki sposób to się może odbić na szkolnictwie podstawowym, jakości nauczania i zapewnienia minimum niezbędnego do zachowania standardów światowych w tym zakresie.

Właściwym odniesieniem do porównań jest mijający rok 1995. Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie w 1995 r. mają wynieść 6 825,3 mln. zł, w tym kwotę 1 784,7 mln. zł przeznaczoną na subwencje na zadania oświatowe.

W planie na rok przyszły natomiast wydatki bieżące na oświatę i wychowanie mają wynieść 3 828,3 mln zł, jeśli do tego doda się kwotę 243,5 mln zł przeznaczoną na oświatę w pilotażu i subwencję na zadania oświatowe 6 740,8 mln zł, to łącznie będzie to 10 812,6 mln zł. Zestawiając kwotę globalną z roku 1995 i 1996, okazuje się, że wskaźnik tempa wzrostu wydatków wynosi 158%. Można zatem uznać, że perspektywa na najbliższą przyszłość przynajmniej w stosunku do wydatków bieżących na oświatę jest zadawalająca.

Takie jednak stwierdzenie nie jest wystarczające z punktu widzenia perspektywy szkolnictwa podstawowego, dla którego rok przyszły jest okresem znaczącej zmiany. W 1995 r. bieżące wydatki przeznaczone na szkoły podstawowe mają wynieść 4 131,6 mln. zł, a subwencja oświatowa to 1 784,7 mln. zł. Łącznie zatem jest to kwota 5 916,3 mln. zł.

W zmienionych warunkach funkcjonowanie szkół podstawowych w 1996 r. środki przeznaczone na ten cel to kwota subwencji na zadanie oświatowe w wysokości 6.740,8 mln. zł. Z prostego wyliczenia wynika zatem, że wskaźnik wzrostu podatków wyniesie nie jak w całej oświacie i wychowaniu 158% a 113%.¹ To powoduje istotne obawy związane z pogorszeniem warunków nauczania podstawowego z momentem przejścia go przez gminy. Problem jest dodatkowo skomplikowany, bowiem zgodnie z przeprowadzoną reformą oświaty i ustaleniami Karty Nauczyciela, nauczyciele szkół publicznych są pracownikami rządowymi, o których zatrudnieniu, wynagrodzeniach i zwalnianiu decyduje administracja rządowa, sprawująca nadzór pedagogiczny, nałożony na kuratoria. Czyli występuje tu sytuacja, w której kurator posiada uprawnienia nadzorcze w stosunku do szkół, które prowadzi i zarządza gmina. Powoduje to dualizm, którego skutkiem są istotne utrudnienia w racjonalnym kierowaniu szkołami.

Od strony finansowej patrząc, sytuację dodatkowo utrudnia określona struktura wydatków. Blisko 85% ogółu wydatków bieżących stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi, a jedynie ponad 11,5% stanowią wydatki na zakup towarów i usług. Przy pewnej nienaruszalności tej struktury, we "władztwie" gminy zostanie niewielka część, którą będzie faktycznie dysponowała. Ponieważ współczesne kształcenie wymaga "technicznego uzbrojenia pracy nauczyciela", powstaje pytanie: czy gminy będą w stanie poprawiać stan bazy materialnej oświaty podstawowej. Obawy w tym zakresie wynikają

¹ Wyjaśnienia wymaga rozbieżność w stosunku do wskaźników 121-133% zawartych w piśmie Ministerstwa Finansów z dn. 3 listopada br., które dotarło do Biura Studiów i Ekspertyz 20.XI.1995 r.

głównie z dwóch powodów: słabej dynamiki, poniżej poziomu inflacji wydatków oraz ograniczenia faktycznej dyspozycyjności gminy w zarządzaniu środkami przeznaczonymi na zarządzane przez nie szkoły.

Dodatkowa kwestia, dotycząca oświaty a w tym przede wszystkim szkolnictwa, to zadłużenie. Od 1991 r. stan zadłużenia szkół bezwzględnie narasta. Proces nasilił się od 1993 r. W 1995 r. zobowiązania szkół wynosiły 3,8% planowanych wydatków. Zadłużenie wynikało z zobowiązań w zakresie: składek ZUS, zaliczek na podatki dochodowe od osób fizycznych, odpisów na fundusze: socjalny i mieszkaniowy oraz dostawy energii.

Rozwiązanie tego problemu metodą dotacyjną a zatem zabezpieczenia odpowiednich środków było jedną z przyczyn opóźnienia przejęcia szkół przez gminy, które odmawiały dokonania tego aktu z dobrodziejstwem inwentarza. W związku z tym od 1991 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej lansowało programy oszczędnościowe. Dotyczyły one następujących obszarów: zmniejszenia liczby oddziałów, ograniczenia zajęć programowych i pozalekcyjnych, ograniczenia etatów kalkulacyjnych. Szczególnie ostatni postulat był trudny do zrealizowania ze względu na brak synchronizacji między okresem planowania budżetowego i okresu planowania potrzeb w zakresie nauczania w szkołach. Zakładano, że zmniejszenie etatów kalkulacyjnych to oszczędności, które będą mogły być przeznaczone na oddłużenie. Zapomniano jednak, że zwalniam nauczyciele muszą uzyskać odprawy, co w generalnym rachunku nie dawało szansy na oszczędności.

Realna jest groźba zadłużenia szkół przejętych przez gminy. Dotyczyć to będzie głównie gmin wiejskich, które mają znacznie mniejsze szanse na pozyskiwanie środków pozabudżetowych niż gminy miejskie.

Reasumując trzeba stwierdzić, że przyjęty na rok 1996 poziom subwencji na zadania oświatowe będzie niewystarczający zarówno pod względem merytorycznym jak i organizacyjnym. Te pierwsze wynikają z konieczności nowoczesnego kształcenia, a drugie ze zmiany podmiotu zarządzającego szkołami podstawowymi.

W tych warunkach niezbędne jest podanie do wiadomości publicznej zasad i metod ustalenia 6,6% progu wydatków budżetu państwa na subwencję oświatową, a także ujawnienie algorytmu jej podziału.

Sam algorytm winien być poddany wnikliwej ocenie. Jego zawiła postać wymaga konfrontacji z praktyką. Szczególną uwagę trzeba poświęcić wskaźnikowi Ko - rocznej kwocie pozostałych wydatków bieżących. Nie wiadomo bowiem co jest bazą dla ustalenia tej kwoty w danym roku.

Osobną istotną sprawą jest fakt, iż wyliczone i zaplanowane kwoty na subwencję oświatową opierają się o projekt ustawy o finansowaniu gmin. Zakłada się zatem, iż projekt zostanie uchwalony w niezmienionej wersji. Powstaje jednak pytanie co będzie w przypadku korekt projektu.²

Łódź, 20 listopada 1995 r.

² Wyjaśnienie to znajduje się w piśmie, por. przypis 1.

