



Biuro Studiów i Ekspertyz

KONFERENCJE I SEMINARIA

6(24)99

Metody oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządów

BIULETYN



Konferencje i Seminaria 6(24)99

Metody oceny standardowych potrzeb
wydatkowych samorządu

Biuletyn
Biura Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Materiały z Seminarium dla posłów III kadencji (6 lipca 1999 r.)
zorganizowanego przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki
Regionalnej oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Redaktor: **Ewa Czerwińska**

Redaktor prowadzący: **Andrzej Chodyra**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1999

ISSN 1506-3275

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, sierpień 1999

Spis treści

Zaproszenie	4
Wstęp	5
Program seminarium.....	6
OTWARCIE SEMINARIUM	7
Część I – WYGŁOSZONE I NADEŚLANE REFERATY	
Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów z zakresu kultury, <i>Grażyna Praweńska-Skrzypek</i>	13
Brytyjski system Standard Spending Assesment (ocena standardowych potrzeb wydatkowych), <i>Paweł Swaniewicz</i>	52
Standardowa ocena potrzeb dochodowych a alokacja dotacji federalnych dla samorządów w USA, <i>Robert Rafuse</i>	59
Rola podatku <i>ad valorem</i> w finansach lokalnych, <i>Anthony Levitas</i>	64
Dylematy alokacji środków na pomoc społeczną, <i>Adam Lisowski</i>	83
Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów - kultura, <i>Grażyna Praweńska-Skrzypek</i>	93
Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów - pomoc społeczną, <i>Adam Lisowski</i>	102
Część II - DYSKUSJA	109
Uzupelnienia	
Brytyjski system Standard Spending Assesment, <i>Paweł Swaniewicz</i>	139
Tezy do wystąpienia na temat: <i>Dylematy alokacji środków na pomoc społeczną</i> , <i>Adam Lisowski</i>	141
Lista uczestników seminarium.....	144

Zaproszenie

Warszawa, dn. 17 czerwca 1999 r.

Komisja
Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej

Szanowna
Szanowny e

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zaprasza ą /a do wzięcia udziału w seminarium nt. *Metody oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządu*.

Celem seminarium jest przedstawienie metod oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządu w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych oraz podjęcie dyskusji nad zastosowaniem analogicznych metod w polskim systemie finansów samorządowych w dziedzinie edukacji, kultury i pomocy społecznej.

Seminarium odbędzie się **w dniu 6 lipca 1999 r.** w Sali Kolumnowej w gmachu głównym Sejmu **w godzinach 11⁰⁰-15⁰⁰**.

W załączeniu przesyłam wstępny program seminarium. W celu uzyskania dodatkowych informacji proszę kontaktować się z p. Ewą Czerwińską, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, tel. 694 -10 -15.

Łączę wyrazy szacunku

Przewodnicząca Komisji

Irena Lipowicz

Wstęp

W dniu 6 lipca 1999 roku odbyło się seminarium na temat: „Metody oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządów”, zorganizowane przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przy współdziałaniu Know-How Fund oraz Biura Studiów Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Obrady prowadził poseł Włodzimierz Puzyna, przewodniczący Podkomisji Stałej ds. Finansów Samorządowych.

Celem seminarium było przedstawienie przykładowych metod oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządu w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych oraz podjęcie dyskusji nad zastosowaniem podobnych metod w polskim systemie finansów samorządowych w dziedzinie edukacji, kultury i pomocy społecznej. Doświadczenia zagraniczne i możliwości ich zastosowania w systemie finansów samorządowych w Polsce prezentowali przedstawiciele Know-How Fund oraz organizacji USAID w Polsce: dr hab. Paweł Swaniewicz, dr Robert W. Rafuse i Anthony Levitas. W dziedzinie finansowania przez samorządy kultury i pomocy społecznej wypowiedzieli się polscy specjaliści: dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek z Instytutu Spraw Publicznych UJ i dr Adam Lisowski z Instytutu Gospodarstwa Społecznego SGH.

W seminarium uczestniczyli posłowie, senatorowie oraz liczni przedstawiciele instytucji społecznych, przede wszystkim samorządów terytorialnych. Obecni byli również przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Kultury i Sztuki, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Najwyższej Izby Kontroli. Zaprezentowane wystąpienia spotkały się z zainteresowaniem uczestników seminarium, czego efektem była szeroka dyskusja, zamieszczona w niniejszej publikacji.

Mamy nadzieję, że prezentowane w trakcie seminarium propozycje metod oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządów i problemy z ich wdrażaniem na gruncie polskiego systemu finansowego, będą przydatne podczas sejmowych prac legislacyjnych.

Wrzesień, 1999 r.

Jacek Głowacki
Wicedyrektor
Biura Studiów i Ekspertyz

Seminarium:

Metody oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządów zorganizowane przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przy współudziale Know-How Fund oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

6 lipca 1999 r., w godz. 11:00 - 15:00

Budynek Sejmu, ul. Wiejska 4/6/8, Sala Kolumnowa

PROGRAM

11:00-11:15 - Otwarcie Seminarium: *Posel Mirosław Sekula, wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej i posel Włodzimierz Puzyna, przewodniczący Podkomisji Stałej ds. Finansów Samorządowych*

I. Doświadczenia zagraniczne

11:15-11:40 - Brytyjski System Standard Spending Assesment (Ocena standardowych potrzeb wydatkowych); *dr hab. Paweł Swaniewicz, Know-How Fund*

11:40-12:05 - Standardowa ocena potrzeb dochodowych a alokacja dotacji federalnych dla samorządów w USA; *dr Robert W. Rafuse, Democratic Governance and Public Administration Project, USAID, DAI*

12:05–12:30 - przerwa na kawę

II. Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów

12:30-13:00 - Edukacja; *Anthony Levitas, Democratic Governance and Public Administration Project, USAID, DAI*

13:00-13:20 - Kultura; *dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek, Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Instytut Spraw Publicznych UJ*

13:20-13:40 - Pomoc społeczna; *dr Adam Lisowski, Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH*

13:40-15:00 - Dyskusja i podsumowanie

Otwarcie seminarium

Posel Włodzimierz Puzyna: Witam serdecznie na seminarium poświęconym metodom oceny standardowych potrzeb wydatkowych samorządów, zorganizowanym przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przy współudziale Know-How Fund oraz Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. W prezydium widzą państwo dyrektora Jacka Głowackiego, reprezentującego Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu oraz dr Pawła Swianiewicza, będącego inspiratorem zorganizowania seminarium, ponieważ to właśnie z inicjatywy a Swianiewicza przetłumaczone zostały materiały opisujące angielski system oceny wydatków, jak też jest on redaktorem książki "System analiz samorządowych", stanowiącej wynik tej translacji. Wszyscy państwo otrzymali skserowany fragment tej pracy, konkretnie jej rozdział drugi, zatytułowany "Standardowa ocena potrzeb wydatkowych".

Niezmiernie miło mi powitać tak liczne grono osób oddanych sprawom finansów samorządowych. Wszystkim państwu serdecznie dziękuję za przyjęcie zaproszenia i liczę na czynny udział w obradach.

Program został wszystkim uczestnikom doręczony; nie przewidujemy żadnych zmian w stosunku do tego, co zamieściliśmy na piśmie. Jedyne, co mogę dodać, to informację, że znany już jest autor wystąpienia na temat alokacji środków pomocy społecznej; problem ten przedstawi dr Adam Lisowski z SGH. Myślę, że to już wszystko tytułem wstępu.

Bardzo proszę a ministra Józefa Płoskonkę o zabranie głosu w imieniu rządu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Józef Płoskonka: Bardzo serdecznie witam w imieniu rządu wszystkich przybyłych na seminarium. Dziękuję Komisji Samo-

rządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej za podjęcie tematu będącego przedmiotem dzisiejszych obrad.

Jesteśmy w trakcie wielkich przemian, mając już za sobą reformę administracji publicznej. W rzeczywistości jednak reforma to kwestia pewnych etapów. Tak więc, gdy mówimy, że mamy za sobą reformę, to oznacza to, że jesteśmy po okresie myślenia o reformie, uchwalania prawa ustrojowego, jesteśmy po okresie wdrażania, natomiast przez cały czas będziemy analizowali stopień zrealizowania celów tej reformy oraz będziemy ją modyfikowali.

Aby osiągnąć te zamierzenia, musi istnieć system monitorujący, oceniający; muszą być stosowane nowoczesne metody oceny osiągniętych celów oraz oceny potrzeb wydatkowych. Nasze rozmowy z partnerami z samorządów mają wówczas charakter rozmów konkretnych. Mówimy tym samym językiem, opisujemy pewne zjawiska w identyczny sposób, spieramy się co do wartości bezwzględnych, natomiast system, którym się posługujemy, jest znany obywatelom. Bardzo się cieszę, że tyłu samorządowców jest tu zebranych, jak też, że możemy wspólnie - i rząd, i posłowie, i samorząd - rozważać, jak powinien być skonstruowany wspólny język, którym można mówić o tak ważnych sprawach, jak: potrzeby wydatkowe samorządu, stopień osiągnięcia celu reformy itd.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję pomysłodawcom za zorganizowanie seminarium i zaproszenie tylu zacnych i ważnych osób.

Posel Włodzimierz Puzyna: Zanim przystąpimy do realizowania naszego programu chciałbym poinformować państwa, jakie postawiliśmy sobie cele, oraz w jaki sposób pojawiła się idea niniejszego seminarium. Otóż, jak wszyscy wiedzą, od 1 stycznia rozpoczęliśmy następny etap reformy samorządowej. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, czując się odpowiedzialna za sposób wdrażania tej reformy oraz jej skutki, postanowiła śledzić jej losy i reagować na wszelkie potrzeby korekt systemowych z reformą związanych.

Jak państwo na pewno wiedzą, w wyniku śledzenia wydarzeń na scenie politycznej, bardzo wiele kontrowersji i zastrzeżeń powstało w związku z systemem finansowania dwóch nowych szczebli samorządu: powiatu i województwa samorządowego. Bardzo wiele wpłynęło

do Komisji postulatów zmian w tym systemie, bardzo wiele wniosków wskazujących na to, że istnieją w nim luki, które należałoby wypełnić. Czeką nas w związku z tym zebranie wszelkich informacji na temat funkcjonowania systemu finansowego, szczególnie na poziomie powiatu i województwa, a następnie zaproponowanie pewnych korekt owego systemu po to, by w przyszłym roku uniknąć stresów i niepewności związanych z funkcjonowaniem samorządu na tych dwóch nowych, ważnych szczeblach.

Jak wiadomo, wszystkie wnioski kończą się jednym hasłem: dajcie więcej pieniędzy. Wiadomo też, że budżet nie jest na tyle zasobny, by można było wszystkie postulaty tego typu zrealizować. Dlatego powstaje problem, polegający na tym, ile dać i dlaczego. Krótko mówiąc, wszystkie dyskusje dotyczące systemu sprowadzają się do rozważań, ile właściwie pieniędzy należałoby poświęcić na poszczególne zadania w poszczególnych jednostkach samorządowych, aby można było uznać z czystym sumieniem, że pieniądze te są wystarczające. I to jest właśnie najważniejsze - jak ocenić, ile ich potrzeba, w celu wykonania minimum zadań na przyzwoitym poziomie. Wszystkie nasze rozważania tego typu sprowadzają się do postawienia pytania, ile wymieniony cel powinien w rzeczywistości kosztować? Jak dotąd, nikt w zasadzie nie podejmował skutecznie i systematycznie próby odpowiedzi na to pytanie. Ile więc powinny kosztować poszczególne zadania w poszczególnych typach samorządu?

To pytanie fundamentalne. Jeżeli zatem nie znajdzie się na nie odpowiedzi, trudno w ogóle zaczynać rozmowę o sensownym systemie, trudno podejmować racjonalną dyskusję o systemie. Dlatego właśnie postanowiliśmy podjąć próbę wywołania dyskusji na ten temat, počawszy od przyjrzenia się doświadczeniom krajów, które uczyniły już pewne kroki w interesującej nas dziedzinie oraz dopracowały się w niej osiągnąć. Natrafiwszy więc na tłumaczenie materiałów angielskich zawartych w opracowaniu, którego drugi rozdział został państwu dostarczony, doszliśmy do wniosku, że warto by materiał ten upowszechnić. W taki to sposób zrodziła się idea dzisiejszego spotkania.

Liczymy, że uda się przedstawić systemy funkcjonujące w krajach, w których zdały egzamin. Następnie chcielibyśmy podjąć próbę okre-

ślenia dylematów wiążących się z finansowaniem dziedzin sprawiających nam w tej chwili najwięcej kłopotów, tzn.: edukacji, pomocy społecznej oraz kultury. W tych właśnie dziedzinach w ewidentny sposób system, który obowiązuje w tym roku, sprawdza się nie najlepiej. Być może, jeśli uda nam się zidentyfikować problemy, to uda się nam także zrobić krok naprzód w tej ważnej sprawie; być może uda nam się również postawić pewne tezy dotyczące konstrukcji systemu, który odpowiadałby w większym stopniu wyobrażeniom samorządowców o tym, jaki powinien być system idealny. Takie właśnie cele dzisiejszego spotkania sobie postawiliśmy.

Część I

WYGŁOSZONE
I NADESŁANE REFERATY

Dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji
Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów z zakresu kultury

Kultura i sztuka to wyjątkowy sektor z punktu widzenia zarządzania w samorządzie terytorialnym. Nikt nie kwestionuje ważności zadań z tego zakresu, jednak w skali pilności do realizacji często plasują się one na odległych pozycjach. Dopiero takie wydarzenia jak na przykład rozruchy po meczu w Słupsku uświadamiają, ile kosztuje zaniechanie inwestycji w kulturę.

Jak oszacować potrzeby w dziedzinie kultury i zdecydować, które z nich są ważniejsze tak, aby właściwie alokować skromne środki? Jak uzyskać akceptację dla wydatków w tym sektorze? Jak ocenić czy wydane na ten cel środki przyniosły pożądane efekty, czy właściwie są zagospodarowane? Jak wreszcie zarządzać tym sektorem w obliczu bliskiej perspektywy wejścia do Unii Europejskiej, kiedy to właśnie kultura będzie decydować o zachowaniu naszej tożsamości?

Są to najbardziej podstawowe kwestie dla zarządzania kulturą w samorządach. Aby racjonalnie alokować środki na kulturę lub inne zadania publiczne trzeba przede wszystkim wiedzieć jakie są niezbędne wydatki i umieć je zmierzyć. Pierwsze przybliżenie wydatków związane jest z przydzielonym zakresem zadań. Trzeba jednak pamiętać, że samorząd jest uprawniony do tego aby uznać pewne funkcje za priorytetowe dla miasta, powiatu czy województwa i w związku z tym alokować środki zgodnie z przyjętymi priorytetami finansując określone dziedziny, a w ich obrębie wybrane zadania.

Celem prezentowanych poniżej badań była analiza procesu i warunków przejmowania zadań z zakresu kultury, a także przygotowanie narzędzi dla samorządów do monitoringu zarządzania kulturą i do oceny efektywności funkcjonowania instytucji kultury.

Dodatkowym elementem przeprowadzonych badań było otwarcie możliwości oddolnego dojścia do oszacowania niezbędnych wydatków na kulturę. Zostały one wykonane w ramach dwóch programów SAS:

1. finansowanego ze środków Know-How Fund, prowadzonego przez Unię Metropolii i wykonanego przez zespół pod kierunkiem dr hab. Kazimierza Trafasa i dr hab. Grażyny Prawelskiej-Skrzypek, dotyczącego przejmowania zadań przez miasta Małopolski w okresie 1993-1997,

2. finansowanego przez USAID, prowadzonego przez Związek Miast Polskich i wykonanego przez Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji badania funkcjonowania i efektywności realizacji zadań kultury w wybranych miastach oraz pogłębionego badania instytucji kultury w Krakowie.

1. Finansowe warunki przejmowania zadań

Przed omówieniem sposobów alokacji środków przedstawimy finansowe warunki przejmowania zadań kultury, na podstawie badań wykonanych w Małopolsce. Informacje na ten temat uzyskano w trzech gminach: Kraków, Kielce i Tarnów. Gminy te przejęły łącznie 28 zadań, w tym 10 dotyczyło prowadzenia domów kultury, 7 - teatrów i instytucji muzycznych, 4 - muzeów, 4 - biur wystaw artystycznych, 2 - zespołów muzycznych i 1 - agencji artystycznej. We wszystkich analizowanych miastach, w latach 1994-1997 kwota przekazana z budżetu państwa na przejęte zadania była nie tylko niższa od kwot wyliczonych przez gminy jako niezbędne do wykonania zadań ale niższa też od kwot faktycznie wydatkowanych przez gminy (tab. 1).¹ Przeciętnie deficyt środków pokrywany był przez gminy w wysokości od 21% (w 1995 r.) do 14% (w 1994 r.).

Tabela 1. Wydatki Gminy Kraków, Kielce i Tarnów na kulturę w latach 1994-1997

¹ M. Klyszcz, L. Klyszcz, 1998, *Analiza finansowych i organizacyjnych skutków przejęcia zadań z zakresu kultury*, Know-How Fund, Unia Metropolii.

Rok	Kwota wyliczona przez gminy jako niezbędna		Kwota przekazana z budżetu państwa		Kwota faktycznie wydatkowana przez Gminy		% pokrycia zapotrzebowania
	kwota	% roku poprzedniego		% roku poprzedniego		% roku poprzedniego*	
1994	10165660		8761610		11354539		86,2
1995	12274610	91,3%	9753240	84,2%	11737585	78,2%	79,5
1996	17182087	109,5%	14266042	114,5%	14621906	97,5%	83,0
1997	20948806	101,7%	16695843	97,6%	20751423	118,4%	79,7

* z uwzględnieniem współczynnika inflacji

2. Analiza pozycji kultury w wydatkach miast oraz preferencji w działalności kulturalnej samorządów

Badaniami, przeprowadzonymi przez Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji w Krakowie, w okresie IX - XI 1998 r., objęto realizację polityki kulturalnej w 16 miastach: 8 - dużych, 4 - średnich i 4 - małych.²

Udział wydatków na kulturę w całkowitych budżetach badanych gmin najwyższe wartości osiągnął w miastach małych (tab. 2). Wysokie relatywnie wydatki na kulturę wynikały prawdopodobnie po części z faktu, że przejęte jednostki kultury były jedynymi tego typu jednostkami w małych miastach wobec tego chęć zabezpieczenia usług dla mieszkańców wymagała wzięcia przez Gminę odpowiedzialności za całość oferty publicznej w tej dziedzinie. Z drugiej strony miasta te - obecnie ośrodki powiatowe, budowały swoją pozycję ośrodków obsługi dla pobliskich gmin, stąd angażowały środki aby wzmocnić swoją pozycję w zakresie funkcji zewnętrznych. Nie można też pominąć faktu, że usługi kultury są jednymi z tych, które świadczą o jakości

² Przebadano 8 miast dużych - Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Szczecin, Wrocław, Warszawa-Centrum, 4 miasta średnie - Legnica, Przemyśl, Siedlce, Zgierz oraz 4 miasta małe - Bochnia, Brzeg, Giżycko i Złotów.

życia, stwarzają możliwości rozwoju – zwłaszcza dzieciom i młodzieży, podnoszą standard cywilizacyjny środowiska mieszkaniowego, stąd być może w małych ośrodkach tak duży nacisk położono na ten rodzaj usług. Warto zauważyć, że udział wydatków na kulturę w budżetach małych miast, mimo iż we wszystkich miastach zmniejszył się w okresie od 1995 r. do 1998 r., to jednak utrzymywał się na najwyższym poziomie wśród trzech badanych grup miast.

W miastach średniej wielkości (w większości ośrodkach wojewódzkich, które utraciły w wyniku reformy dotychczasowy status administracyjny) wydatki na kulturę były relatywnie najniższe spośród badanych grup miast. We wszystkich badanych miastach tej grupy (z wyjątkiem Legnicy), w okresie 1995 – 1998 nieznacznie wzrósł udział wydatków na kulturę w budżecie gminnym (tab. 3).

Duże miasta wydawały na kulturę duże środki, jednak miały one mniejszy niż w małych miastach udział w ogólnej sumie wydatków budżetowych (tab. 4). Może to wynikać po części z faktu istnienia w tych miastach licznych jednostek kultury prowadzonych przez organy administracji rządowej, a także prywatnych i pozarządowych instytucji kultury. Może to też wiązać się z wyższym poziomem zamożności mieszkańców co sprawia, że w większym stopniu mogą oni odpłatnie zaspokajać swoje potrzeby w tym zakresie. Wyższy niż w miastach średnich udział wydatków na kulturę w budżecie miast dużych był być może rezultatem świadomości kulturotwórczej roli dużych miast dla szeroko rozumianych regionów, rozwiniętej zwłaszcza w ośrodkach metropolitalnych. Ponadto dla wielu dużych miast funkcja kulturalna jest jedną z ważniejszych funkcji miastotwórczych, zaś oferta usług w tej dziedzinie postrzegana jest jako ważny czynnik atrakcyjności mieszkaniowej tych miast.

Tabela 2. Wydatki na kulturę w budżecie miast małych w %

Nazwa Gminy	1995	1996	1997	1998
Bochnia	6,3%	6,7%	7,1%	5,7%
Brzeg	5,6%	4,1%	3,5%	3,3%
Giżycko	3,3%	3,2%	3,0%	3,1%
Złotów	6,8%	5,2%	4,7%	4,7%

Tabela 3. Wydatki na kulturę w budżecie miast średnich w %

Nazwa Gminy	1995	1996	1997	1998
Legnica	5,1%	4,9%	2,9%	2,6%
Przemysł	1,6%	1,5%	1,4%	1,8%
Siedlce	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%
Zgierz	1,7%	1,3%	1,6%	2,0%

Tabela 4. Wydatki na kulturę w budżecie miast dużych w %

Nazwa Gminy	1995	1996	1997	1998
Białystok	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%
Gdańsk	1,9%	2,1%	2,1%	2,1%
Katowice	2,5%	2,4%	3,1%	2,9%
Kraków	3,8%	3,3%	3,1%	3,0%
Poznań	3,3%	2,8%	2,9%	2,8%
Szczecin	2,1%	2,1%	2,4%	2,1%
Warszawa Centrum	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%
Warszawa M.ST. *	3,0%	2,2%	2,2%	2,4%
Wrocław	3,7%	3,5%	3,6%	3,3%

* Podano tylko informacje dotyczące teatrów, opery i operetki.

Inwestycje w kulturze prowadzone były we wszystkich dużych miastach. W latach 1995-1998, największy ich udział w całości wydatków budżetu gminy wystąpił w Mieście Stołecznym Warszawa oraz w Poznaniu, najmniejszy zaś w Katowicach i we Wrocławiu (tab. 5). Wśród miast małych i średnich inwestycje w kulturze prowadziły tylko pojedyncze spośród analizowanych miast.

Tabela 5. Udział wydatków na inwestycje w całości wydatków na kulturę w miastach dużych w latach 1995 – 1998

Nazwa Gminy	1995	1996	1997	1998
Białystok	1,7%	4,3%	0,0%	1,5%
Gdańsk	0,0%	0,2%	0,0%	6,5%
Katowice	0,7%	2,0%	1,5%	0,9%
Gmina Miasta Krakowa	0,6%	2,7%	3,6%	2,7%
Poznań	10,6%	2,5%	1,8%	9,6%
Miasto Szczecin	3,8%	2,6%	5,8%	7,5%
Warszawa Centrum	0,0%	2,1%	3,4%	3,5%
Warszawa M.ST.*	26,9%	7,4%	21,2%	30,1%
Wrocław	0,0%	0,2%	0,2%	10,8%

* Podano tylko informacje dotyczące teatrów, opery i operetki.

Informacje o udziale wydatków na kulturę w budżecie gmin pokazują, że samorząd nadaje kulturze różną rangę, w różnych grupach miast, a także wewnątrz tych grup. Potwierdza to też analiza wskaźnika wielkości budżetu na kulturę w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (wykres 1).

Najwyższe kwoty na kulturę, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców miasta wydatkował w 1997 r. samorząd Bochni i Wrocławia, najniższe zaś Białegostoku. Porównanie Gdańska i Wrocławia, miast o podobnej wielkości i randze, pokazuje jak bardzo może różnić się znaczenie nadawane kulturze przez samorząd. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych miastach preferencje dla kultury miały w latach 1995-1998, stały charakter (np. w Krakowie i Wrocławiu). Również dyspreferencje cechowały się w tym okresie trwałością (np.

Gdańsk, Białystok). Było to widoczne szczególnie w dużych miastach, które mają wyraźnie wyartykułowaną politykę kulturalną.

3. Priorytetowe dziedziny usług kultury

Analiza alokacji środków w 1997 r., na różne dziedziny kultury dowodzi, że samorządy poszczególnych miast mają odmienne priorytety w odniesieniu do różnych dziedzin aktywności kulturalnej. Uzewnętrznio się to zwłaszcza w dużych miastach, które prowadziły bardzo różnorodną działalność w tym sektorze. Najbardziej zróżnicowaną strukturę wydatków miały: Katowice, Kraków, Poznań i Wrocław (wykres 2).

W niektórych miastach wyraźnie zaznaczyły się preferencje dla usług kultury wyższego rzędu - np. we Wrocławiu 69% dotacji na kulturę przeznaczonych było na dofinansowanie usług z grupy: "operatory i operetki", w Gdańsku 44% na dotowanie muzeów. Preferencje samorządu Wrocławia znalazły też potwierdzenie w strukturze wydatków na dofinansowanie przedsięwzięć kulturalnych realizowanych przez inne podmioty - 30% środków przeznaczono na dofinansowanie przedsięwzięć muzycznych oraz 30% na festiwale i przeglądy (wykres 3). W Krakowie i Warszawie-Centrum samorząd największe środki skierował na sfinansowanie podstawowych usług kultury; w Warszawie-Centrum 78% wydatków przeznaczono na dotacje dla bibliotek, a w Krakowie 43% na działalność domów i ośrodków kultury. W Katowicach, Szczecinie i Poznaniu wydatki na kulturę były dość równomiernie rozłożone na poszczególne dziedziny i na podstawie struktury wydatków nie można wskazać preferowanych dziedzin.

W miastach średnich i małych zróżnicowanie wydatków było niewielkie. Miasta prowadziły zwykle 2 do 3 rodzajów usług. Trudno więc mówić o priorytetach poszczególnych miast. Zaznaczyła się jednak pewna prawidłowość.

W miastach średnich nieznacznie przeważały wydatki na biblioteki, zaś w miastach małych wyraźnie największe kwoty przeznaczano na sfinansowanie działalności domów i ośrodków kultury.

4. Dofinansowywanie przez miasta działalności kulturalnej podmiotów prywatnych, publicznych i sektora pozarządowego

Kultura jest przykładem sektora, w którym wiele zadań poszerzających zakres publicznych usług kultury oraz wzbogacających atrakcyjność funkcji kulturalnej miasta jest i może być wykonywane przez inne podmioty. Ograniczona dostępność środków publicznych sprawia, że władze publiczne będą zmuszone na większą skalę współpracować w realizacji zadań z podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi. Wymaga to jednak jasnego określenia celów, polityki i konkretnych zadań oraz mierników pozwalających oceniać czy cele te zostały zrealizowane.

W większości badanych dużych miast uzyskano tylko część informacji na temat programów dofinansowań. Ponadto wątpliwa jest wiarygodność niektórych odpowiedzi. Najwięcej braków dotyczyło liczby uczestników dofinansowywanych przedsięwzięć. W kilku przypadkach wykazywano przedsięwzięcia dofinansowywane, a jednocześnie podawano szczegółowe informacje o liczbie takich przedstawień/koncertów oraz ich uczestników w części dotyczącej działalności instytucji miejskich. Podana we wszystkich miastach struktura rodzajowa dofinansowywanych przedsięwzięć jest ważnym źródłem informacji pozwalającej weryfikować preferencje polityki miasta w sektorze kultury.

We wszystkich badanych miastach organizacje i instytucje ubiegają się o dofinansowanie. Największą aktywność wykazywały one w Krakowie, gdzie złożono 1071 wniosków na ogólną kwotę ponad 10 mln zł (tab. 6).

Tabela 6. Program dofinansowań przedsięwzięć kulturalnych w roku 1997

Nazwa Gminy	Złożone wnioski o dofinansowanie		Przedsięwzięcia dofinansowane		Liczba uczestników wszystkich dofinansowanych przedsięwzięć kulturalnych
	Liczba	Kwota	Liczba	Kwota	
MIASTA DUŻE					
Białystok	226	1092601	118	474031	171420
Gdańsk	216	2578320	147	1431766	–
Katowice	258	2950400	198	1680000	–
Kraków	1071	10096000	621	3592581	467500
Poznań	359	2898385	255	1858275	511091
Szczecin	–	–	105	1181046	100000
Warszawa Centrum	–	–	861	9096762	–
Warszawa	272	30223115	178	3674264	–
Wrocław	308	–	258	2800000	–
MIASTA ŚREDNIE					
Legnica	54	535800	42	189700	17800
Przemyśl	29	958340	58	692000	20000
Siedlce	17	67557	12	42557	7884
Zgierz	15	18300	15	18054	13854
MIASTA MAŁE					
Bochnia	5	30000	5	20000	7300
Brzeg	129	100000	129	60000	36000
Giżycko	10	57566	17	44854	9300
Złotów	10	50000	2	47000	8035

Może to świadczyć o dużej liczbie i aktywności organizacji i instytucji działających na polu kultury, może też być konsekwencją przyjętych przez miasto programów dofinansowań tego typu działalności i być wyrazem polityki władz miasta wobec organizacji i instytucji działających na tym polu. Najmniej wniosków o dofinansowanie

złożono w Gdańsku i Białymstoku. Zapotrzebowanie na największe kwoty złożono w Mieście Stołecznym, ubiegała się o nie jednak stosunkowo niewielka liczba organizacji. Największą liczbę przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych dofinansowano z budżetu gminy w Warszawie-Centrum i w Krakowie (861 i 621). Tylko 4 duże miasta podały informację o liczbie uczestników dofinansowywanych przedsięwzięć. Ta informacja była dużo łatwiej dostępna w miastach małych i średnich niż w miastach dużych.

W każdym z dużych miast preferowano inny rodzaj przedsięwzięć do dofinansowania. W Krakowie, Poznaniu i Białymstoku, największe kwoty dofinansowań otrzymały przedsięwzięcia związane z organizacją festiwali i przeglądów (wykres 3). W Mieście Stołecznym Warszawie największe kwoty otrzymały przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym, w Katowicach imprezy muzyczne, zaś w Gdańsku - taneczne. W Szczecinie, Białymstoku, Katowicach najslabiej zaznaczyły się priorytety dofinansowań. We Wrocławiu na tym samym poziomie dofinansowano festiwale oraz imprezy muzyczne. Katowice i Białystok były jedynymi dużymi miastami, w których dofinansowanie publicznych organizatorów przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych wielokrotnie (w Katowicach 22-krotnie) przekraczało kwoty wydatkowane na dofinansowanie organizatorów niepublicznych. W Krakowie utrzymywało się na zbliżonym poziomie. W pozostałych dużych miastach dofinansowanie przedsięwzięć niepublicznych wielokrotnie przekraczało dofinansowanie organizatorów publicznych. Dla Warszawy-Centrum, Gdańska i Wrocławia nie podano informacji na ten temat.

Program dofinansowań przedsięwzięć kulturalnych rozwijał się we wszystkich analizowanych miastach średnich. Największe zainteresowanie dofinansowaniami projektów kulturalnych i artystycznych zanotowano w Legnicy oraz w Przemyślu, w którym dofinansowano największą liczbę przedsięwzięć, na najwyższą kwotę oraz dla największej liczby uczestników. W Siedlcach dofinansowywano przede wszystkim imprezy taneczne, a w Zgierzu przedsięwzięcia promocyjne. W Legnicy i Przemyślu największe kwoty wydatkowano na dofinansowanie przedsięwzięć muzycznych, a w Legnicy także festiwali. W Zgierzu dofinansowywano tylko organizatorów publicznych. W

Przemysłu nie podano kwot lecz podana liczba dofinansowanych organizatorów publicznych wielokrotnie przekraczała liczbę podmiotów niepublicznych. Jedynie w Legnicy większe kwoty przekazano na dofinansowanie organizatorów niepublicznych niż publicznych.

Wśród badanych małych miast największe zapotrzebowanie na dofinansowanie przedsięwzięć artystycznych i kulturalnych zanotowano w Brzegu. Również w Brzegu dofinansowano największą liczbę przedsięwzięć, dla największej liczby uczestników. W Brzegu dofinansowywano w największym stopniu przedsięwzięcia muzyczne zaś w Giżycku i Złotowie, nie określone bliżej "inne" przedsięwzięcia. W Brzegu i Bochni dofinansowywano tylko organizatorów publicznych, zaś w Giżycku tylko niepublicznych.

5. Jednostkowe koszty usług kultury świadczonych przez jednostki miejskie

Działalność jednostek i instytucji kultury jest bardzo zindywidualizowana i trudno poddaje się zobiektywizowanej ocenie. Niemniej ponoszone koszty przeliczone na jednostkowe uczestnictwo są realnym faktem, który każdorazowo wynika z indywidualnych uwarunkowań. Koszty te powinny być analizowane i ponoszone świadomie dla osiągnięcia pożądaných celów. Elementem bardzo inspirującym w tej analizie może być porównanie własnych kosztów do ponoszonych przez inne miasta o podobnej randze i skali działalności.

W analizowanych miastach obserwowano duże różnice całkowitych kosztów ponoszonych przez miejskie jednostki i instytucje kultury w przeliczeniu na 1 uczestnika/użytkownika ich działalności. Mogą one świadczyć o wysokim standardzie usług, o świadomej polityce miasta, wynikać z obiektywnych przyczyn lub być wyrazem niegospodarności. Wyjaśnianie różnic w kosztach jednostkowych przekracza zakres niniejszego opracowania, powinno jednak stać się przedmiotem dyskusji osób zarządzających kulturą w zainteresowanych miastach.

Usługi domów kultury były zdecydowanie najdroższymi usługami spośród wszystkich usług kultury świadczonych przez samorządowe jednostki i instytucje kultury (tab. 7). Pamiętać trzeba przy tym, że jeden statystyczny klient stałych zajęć domów kultury wielokrotnie

uczestniczy w zajęciach, w ciągu roku. W przekroju wszystkich badanych miast tylko w jednym - Katowicach, koszt jednostkowego uczestnictwa w spektaklach teatralno-muzycznych przewyższał koszt jednostkowego uczestnictwa w stałych formach działalności domów kultury. Jednostkowe koszty usług świadczonych przez miejskie domy i ośrodki kultury były przeciętnie najniższe w miastach największych, najwyższe zaś w miastach najmniejszych, co niewątpliwie wiąże się z faktem, że w małych miastach są to często jedyne usługi kultury dostępne dla mieszkańców (wykres 6).³ Przy założeniu, że nie popełniono błędów w wypełnieniu kwestionariuszy, otrzymana rozpiętość kosztów była wręcz niewiarygodna.

³ Warto podkreślić zbieżność rezultatów z wynikami uzyskanymi w badaniu P. Swianiewicza, *Jak mierzyć i oceniać...*, s. 8, tab. 4.

Tabela 7. Jednostkowe koszty usług kultury

Nazwa Gminy	Domy Kultury	Biblioteki	Instytucje teatralno-muzyczne	Muzea
	Koszty działalności ogółem /1 uczestnika stałych form działalności	Koszty ogółem /na 1odwiedzającego/ użytkownika	Koszty ogółem w przeliczeniu na 1 widza /słuchacza	Koszty ogółem w przeliczeniu na 1 zwiedzającego
MIASTA DUŻE				
Białystok	1004	0	0	10
Gdańsk	50	51	38	14
Katowice	44	3	64	21
Kraków	214	36	68	23
Poznań	3339	6	43	39
Szczecin	62	45	36	0
Warszawa Centrum	162	5	0	0
Warszawa M.ST.	0	0	25	0
Wrocław	903	6	25	15
<i>Średnie wartości</i>	<i>722</i>	<i>22</i>	<i>42</i>	<i>20</i>
MIASTA ŚREDNIE				
Legnica	115	9	0	36
Przemyśl	1016	10	0	0
Siedlce	4709	5	0	0
Zgierz	338	4	0	75
<i>Średnie wartości</i>	<i>1544</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>56</i>
MIASTA MAŁE				
Bochnia	1124	7	0	27
Brzeg	2239	5	0	0
Giżycko	5636	3	0	0
Złotów	649	5	0	24
<i>Średnie wartości</i>	<i>2412</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>25</i>

Całkowite koszty bibliotek w przeliczeniu na 1 użytkownika były generalnie znacznie niższe niż jednostkowe koszty domów i ośrodków kultury. Najniższe i najbardziej ujednoczone jednostkowe koszty zanotowały biblioteki w najmniejszych miastach (wykres 7). Przeciętne koszty funkcjonowania i działalności miejskich instytucji teatralno-muzycznych w przeliczeniu na 1 widza/słuchacza w analizowanych dużych miastach były znacznie mniej zróżnicowane niż jednostkowe koszty bibliotek, nie mówiąc o już domach kultury i generalnie były znacznie niższe niż jednostkowe koszty usług domów kultury (wykres 8). Przeciętne koszty funkcjonowania muzeów, w przeliczeniu na 1 zwiedzającego były najwyższe w miastach średnich (wykres 9).

Użyty wskaźnik dla oceny jednostkowych kosztów przeliczający koszty ogólne jednostki czy instytucji kultury na całkowitą liczbę użytkowników osiągnął porównywalne wartości dla miejskich bibliotek, instytucji teatralno-muzycznych i muzealno-wystawienniczych. W przypadku domów kultury, ośrodków kultury i klubów rozpiętość wartości w poszczególnych miastach była bardzo duża. Prawdopodobnie wynika to z dużej różnorodności działalności prowadzonej przez tego typu jednostki i być może dla tego typu jednostek ten wskaźnik powinien być bardziej uszczegółowiony. Podkreślić trzeba nieporównywalnie wysokie koszty jednostkowych usług domów kultury, w stosunku do innych usług kultury.

6. Aktywność jednostek w wypracowywaniu i pozyskiwaniu dodatkowych środków na działalność

W sytuacji ograniczonej dostępności środków publicznych na finansowanie usług kultury dużego znaczenia nabierają umiejętności wypracowywania i pozyskiwania dodatkowych środków na działalność. Poniższa analiza dowodzi, że domy kultury i teatry pozyskują w ten sposób, we wszystkich grupach miast znaczące, a w niektórych miastach bardzo duże środki (tab. 8). Najmniejsze relatywnie środki wypracowywano i pozyskiwano w bibliotekach.

Tabela 8. Aktywność jednostek miejskich w wypracowywaniu i pozyskiwaniu dodatkowych środków na działalność

Nazwa Gminy	Procent jaki stanowią przychody własne w stosunku do przychodów ogółem:			
	w do- mach kultury	w biblio- tekach	w te- atrach	w muze- ach
MIASTA DUŻE				
Białystok	37%	–	–	6%
Gdańsk	21%	3%	20%	7%
Katowice	13%	2%	13%	2%
Kraków	33%	3%	30%	14%
Poznań	39%	2%	19%	2%
Szczecin	67%	2%	19%	–
Warszawa Centrum	36%	2%	–	–
Warszawa M.ST.	–	–	38%	–
Wrocław	11%	7%	17%	19%
<i>Średnie wartości</i>	28%	3%	22%	8%
MIASTA ŚREDNIE				
Legnica	35%	3%	–	8%
Przemyśl	27%	6%	–	–
Siedlce	32%	16%	–	–
Zgierz	8%	4%	–	1%
<i>Średnie wartości</i>	25%	7%	–	4%
MIASTA MAŁE				
Bochnia	53%	2%		6%
Brzeg	23%	2%		
Giżycko	45%	1%		
Złotów	47%			1%
<i>Średnie wartości</i>	42%	1%		4%

7. Główne grupy kosztów związanych z realizacją zadań przez jednostki oraz instytucje kultury w Krakowie

Informacja o całkowitych kosztach różnych usług w przeliczeniu na jednego użytkownika, jest informacją zagregowaną. Bardziej szczegółową analizę alokacji środków w związku z realizacją zadań przez konkretne instytucje kultury przeprowadzono dla Krakowa.

W pogłębionym badaniu efektywności funkcjonowania jednostek i instytucji kultury w Krakowie przebadano łącznie 11 miejskich jednostek kultury, w tym 7 domów, ośrodków i centrów kultury (dysponujących 49 obiektami) i 4 biblioteki (zlokalizowane w 71 obiektach), a także 12 instytucji kultury, w tym 3 teatry (1 miasta, 1 miasta i wojewody, 1 wojewody), 2 instytucje muzyczne (miejska i wojewódzka), 3 muzea (1 miejskie i 2 wojewody) oraz 1 miejską galerię.

Dla oceny efektywności działalności jednostek i instytucji analizowano przede wszystkim całkowite koszty działalności w przeliczeniu na jednego użytkownika usług świadczonych przez jednostkę/instytucję, w rozbiciu na poszczególne składowe tych kosztów. Przyjęto przy tym założenia, że dla jednego typu usług ten wskaźnik, jak również wskaźniki cząstkowe, powinny mieć podobny poziom; różnice mogą wynikać ze specyfiki działalności lub warunków funkcjonowania. Drugą częścią była analiza kosztów utrzymania obiektów, której przedmiotem była szczegółowa struktura wszystkich kosztów składających się na utrzymanie obiektów w przeliczeniu na 1 m² użytkowanej powierzchni budynków. W kolejnym kroku analizowano koszty osobowe w przeliczeniu na 1 zatrudnionego, z rozbiciem na poszczególne grupy pracowników, a w ostatniej koszty bezpośredniej realizacji zadań w przeliczeniu na 1 uczestnika poszczególnych rodzajów działalności. Szczególną uwagę skupiono na porównywaniu syntetycznych i cząstkowych wskaźników uzyskanych w poszczególnych jednostkach/instytucjach.

8. Domy, ośrodki i centrum kultury

Przebadane jednostki prowadziły bardzo zróżnicowaną działalność z zakresu edukacji kulturalnej i oświaty, amatorskiego ruchu arty-

stycznego, literatury i czytelnictwa, edukacji ekologicznej, tworzenia warunków dla rozwoju zainteresowań wiedza, kulturą i sztuką⁴.

Najpoważniejszą pozycję w wydatkach jednostek stanowiły koszty osobowe. Analizując źródła finansowania poszczególnych grup wydatków można podzielić jednostki na trzy grupy w zależności przede wszystkim od skali wielkości uzyskiwanych dodatkowych środków. W przypadku trzech jednostek (NCK, OK Norwida i DK Podgórze) miało miejsce, na dużą skalę współfinansowanie wydatków przez budżet i inne źródła finansowania. We wszystkich tych jednostkach środki wypracowane bądź uzyskane w drodze darowizn zasilają niemal wszystkie wydatki związane z kosztami utrzymania obiektów, pozapłacowe koszty utrzymania etatów oraz koszty związane z bezpośrednią realizacją zadań.

W jednostkach, które uzyskiwały mniejsze środki spoza budżetu, zazwyczaj przeznaczano pozyskane sumy na pokrycie części kosztów bezpośredniej realizacji zadań; nieco rzadziej funkcjonowania biur albo utrzymania obiektów. Wszystkie jednostki, które pozyskały środki w drodze sponsoringu przeznaczyły je w całości na pokrycie części kosztów bezpośredniej realizacji zadań.

Największe koszty całkowitej działalności w przeliczeniu na 1 uczestnika stałych form działalności występowały w CK "Dworek Białoprądnicki" (2127 zł), a najniższe w DK "Podgórze" (88 zł), który prowadził działalność w grupach stałych na najszerszą skalę zarówno w sensie ilości uczestników jak i różnorodności form (wykres 6).

Roczne koszty utrzymania 1 m² budynków wahały się od 148 zł (ŚOK) do 40 zł (NCK). W największym stopniu składały się na to koszty mediów oraz sprzętania i dozoru, a w niektórych jednostkach także czynszu, podatków i ubezpieczeń. Koszty osobowe w przeliczeniu na 1 zatrudnionego wahały się od 13,3 tys zł (OK "Krakowiaczy") do 17,2 tys. zł (NCK). Najważniejszy składnik tych kosztów - wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były znacznie słabiej zróżnicowane.

⁴ Badaniem objęto następujące jednostki kultury: Ośrodek Kultury Kraków Nowa Huta, Nowohuckie Centrum Kultury, Zespół Pieśni i Tańca "Krakowiaczy" Ośrodek Kultury, Ośrodek Kultury im. Cypriana Kamila Norwida, Centrum Kultury "Dworek Białoprądnicki", Śródmiejski Ośrodek Kultury.

Analiza efektywności funkcjonowania domów, ośrodków i centrum kultury w Krakowie pokazała, że najniższą kosztochłonnością prowadzonej działalności cechował się DK Podgórze. Także ta jednostka wyróżniała się największą liczbą spotkań stałych form działalności i imprez w przeliczeniu na 1 pracownika. **Wydaje się, że obecnie Dom Kultury w Podgórzu może być wzorcem do porównań dla oceny efektywności działalności tego typu jednostek.**

Biblioteki

Wszystkie analizowane jednostki⁵ określiły się bibliotekami gminnymi oraz zdefiniowały cel swojej działalności jako: “Służenie rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb czytelnicznych społeczeństwa oraz upowszechnianiu wiedzy i rozwoju kultury”. Szczegółowy zakres działań określono jako: “Gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie materiałów bibliotecznych, prowadzenie działalności informacyjno-bibliograficznej, a także “popularyzacja książek i czasopism”.

Najpoważniejszą pozycję w wydatkach wszystkich bibliotek stanowiły koszty osobowe. Ponośzone przez biblioteki wydatki finansowane były przede wszystkim z dotacji budżetowej. W ten sposób, w większości bibliotek, sfinansowane było niemal 100% kosztów utrzymania budynków oraz etatów. Wszystkie biblioteki, z wyjątkiem Nowohuckiej, pokrywały natomiast część kosztów bezpośredniej realizacji zadań środkami wypracowanymi bądź pozyskanymi w drodze darowizn.

W całkowitej kwocie rozchodów dotacja budżetowa pokrywała od 96% ogółu wydatków biblioteki Śródmiejskiej do 98,3% w Krowoderskiej i Podgórskiej. W porównaniu do innych jednostek kultury wydatki bibliotek były w największym stopniu finansowane poprzez dotację budżetową.

Koszt obsługi 1 czytelnika w roku, wahał się w krakowskich bibliotekach miejskich od 52 zł w bibliotece Podgórskiej i Śródmiejskiej do 42 zł w bibliotece Nowohuckiej (wykres 11). Na tę kwotę, we wszystkich bibliotekach składały się przede wszystkim koszty utrzy-

⁵ Przebadane jednostki to Podgórska Biblioteka Publiczna Nowohucka Biblioteka Publiczna, Krowoderska Biblioteka Publiczna oraz Śródmiejska Biblioteka Publiczna. Dysponowały one łącznie 71 obiektami na terenie Krakowa.

mania etatów, które wahały się od 41 zł na 1 czytelnika biblioteki Krowoderskiej do 33 zł w bibliotece Nowohuckiej. Roczne koszty utrzymania 1m² użytkowanych obiektów były najniższe w bibliotece Nowohuckiej (86 zł). W pozostałych wahały się od 127 do 11 zł. Stosunkowo małym zróżnicowaniem cechowały się natomiast całkowite koszty utrzymania etatów w przeliczeniu na 1 zatrudnionego. Najniższe były w bibliotece Krowoderskiej (13,6 tys. zł).

Najniższą kosztochłonnością prowadzonej działalności cechowała się Nowohucka Biblioteka Publiczna. Biblioteka ta prowadziła jednocześnie najbardziej zróżnicowaną działalność wykazując prawie w każdej z nich największą aktywność pracowników. Może być ona obecnie wzorem dla porównań efektywności działalności bibliotek w Krakowie.

Institucje teatralne i muzyczne

Przebadano 5 jednostek z tej grupy instytucji kultury⁶. Każda z analizowanych jednostek nieco inaczej charakteryzowała swoją działalność i rodzaj swojej instytucji. W przebadanej grupie znalazły się 2 teatry dramatyczne (T. Słowackiego i T. Ludowy) w tym jeden repertuarowy (T. Słowackiego), 1 teatr impresaryjny (Scena STU) oraz dwie orkiestry kameralne Capella Cracoviensis i Sinfonietta Cracovia (CC i SC), z których jedna (CC) wraz z zespołem Madrygalistów oraz Rorantystów.

Najpoważniejszą pozycją w wydatkach wszystkich analizowanych instytucji były koszty utrzymania etatów. Drugą co do wielkości pozycją w wydatkach, we wszystkich instytucjach były koszty bezpośredniej realizacji zadań. Podstawą finansowania wydatków w każdej z analizowanych instytucji były dotacje budżetowe.

Jednocześnie w poszczególnych instytucjach dofinansowywano dodatkowymi środkami niemal wszystkie grupy wydatków. W największym stopniu dotyczyło to bezpośredniej realizacji zadań. W poszczególnych instytucjach były one finansowane środkami wypracowanymi bądź pozyskanymi w 100% - 58%. Sponsoring miał znac-

⁶ Przebadano 3 teatry: Teatr im. Juliusza Słowackiego, Krakowski Teatr Scena STU, Teatr Ludowy oraz 2 instytucje muzyczne: Capella Cracoviensis i Orkiestra Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa "Sinfonietta Cracovia".

niejszy udział w finansowaniu kosztów działalności promocyjnej T. Ludowego (50%), oraz kosztów premier w tym teatrze (40%), a także w realizacji koncertów CC (5%). Zarówno Scena STU jak i T. Ludowy pokrywały środkami wypracowanymi (T. Ludowy) bądź pozyskanymi od sponsora (Scena STU) znaczną część kosztów utrzymania obiektów.

Zróźnicowanie wysokości całkowitych kosztów działalności poszczególnych teatrów i orkiestr w przeliczeniu na 1 uczestnika było wyraźne ale różnice te nie były tak duże jak w przypadku innych analizowanych jednostek kultury. Jednostkowe koszty były nieco wyższe w instytucjach miejskich niż w podległych województwie; najniższe zaś występowały w teatrze impresaryjnym Scena STU (wykres 12). Generalnie też nieco wyższe były dla orkiestr niż dla teatrów.

Całkowite roczne koszty utrzymania etatów w przeliczeniu na 1 zatrudnionego wahały się w poszczególnych instytucjach od 14,3 tys - 18 tys. zł. Wyraźnie niższe były w jednostkach miejskich niż podległej województwie. O poziomie tych kosztów decydowały wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

Wieloaspektowa różnorodność analizowanych instytucji sprawiła, że trudno było je porównać, a szczególnie wskazać taką, która mogłaby być wzorcem do porównań dla innych tego typu instytucji. Zauważono jednak pewne zjawiska i cechy, na które pragniemy zwrócić uwagę.

1. Aktywność pracowników, mierzona liczbą przedstawień, premier czy uczestników spektakli na 1 pracownika była zdecydowanie wyższa w teatrze impresaryjnym;

2. Instytucje miejskie były dużo bardziej aktywne niż wojewódzkie w pozyskiwaniu środków spoza budżetu, zwłaszcza poprzez sponsoring, darowizny i inne formy;

3. Całkowite koszty instytucji w przeliczeniu na 1 uczestnika (klienta) były wyższe w jednostkach miejskich niż w wojewódzkich o czym decydowały głównie znacznie wyższe koszty bezpośredniej realizacji zadań;

4. Koszty utrzymania etatów, a zwłaszcza wynagrodzenia w przeliczeniu na 1 zatrudnionego były znacznie niższe w instytucjach miejskich niż w wojewódzkich.

Wydaje się, że ze względu na różnorodność analizowanych instytucji byłoby uzasadnione porównywanie instytucji teatralnych i muzycznych tego samego typu. Przeanalizowane tu instytucje mogą stanowić wzorce dla porównań instytucji podobnego typu z innych miast.

Muzea i instytucje paramuzealne

W niniejszej części prezentowane są wyniki badania, które objęło 3 krakowskie muzea różniące się dość znacznie nie tylko rodzajem gromadzonych i eksponowanych zbiorów ale też ich wielkością⁷.

Najpoważniejszą pozycję w wydatkach muzeów stanowiły koszty utrzymania etatów. W muzeach Archeologicznym i Etnograficznym drugą co do wielkości pozycją wydatków były koszty utrzymania obiektów. W M. Historycznym ten rodzaj wydatków również stanowił poważną kwotę równą jednak kwocie wydatkowanej na poniesienie kosztów bezpośredniej realizacji zadań.

Podstawowym źródłem finansowania wydatków analizowanych muzeów były środki budżetowe. Jednak wszystkie instytucje wykorzystywały także dodatkowe środki. Muzea przeznaczały całość (M. Etnograficzne) bądź blisko połowę (M. Historyczne) wypracowanych środków na pokrycie części kosztów utrzymania obiektów – co nie miało miejsca na taką skalę przy innych instytucjach kultury. W M. Historycznym ta grupa kosztów była też w części pokryta wpływami z darowizn.

Muzeum Archeologiczne wydatkowało w całości środki wypracowywane na pokrycie znacznej części wydatków związanych z wyposażeniem biur, zbiorami bibliotecznymi oraz usługami zlecanymi z § 36 i 37. Muzeum Historyczne przeznaczało większość środków wypracowanych oraz wszystkie środki pozyskane od sponsorów i darczyńców na pokrycie kosztów bezpośredniej realizacji zadań. Dofinansowywano zwłaszcza wydatki związane z upowszechnianiem zbiorów muzealnych (głównie działalność wystawienniczą) oraz ich zabezpieczaniem. Środki pozyskane tytułem sponsoringu przeznaczono też na pokrycie części wydatków związanych z bezpośrednią reali-

⁷ Analizowane muzea to: M. Historyczne Miasta Krakowa, Muzeum Archeologiczne oraz Muzeum Etnograficzne im. Seweryna Udzieli.

zacją działalności wydawniczej, zaś większość darowizn na gromadzenie zbiorów muzealnych.

Całkowite koszty działalności muzeum w przeliczeniu na 1 użytkownika były wyraźnie zróżnicowane w poszczególnych muzeach. Najwyższe występowały w M. Archeologicznym (58 zł). Przekraczały one ponad 2-krotnie analogiczne koszty dla M. Historycznego (27 zł) (wykres 13). We wszystkich muzeach decydujący wpływ miały na nie wydatki związane z utrzymaniem etatów. Całkowite, roczne koszty utrzymania etatów były zbliżone we wszystkich muzeach, natomiast wyraźne różnice występowały w jednostkowych kosztach wynagrodzeń grup pracowników. Koszt utrzymania 1 m² powierzchni użytkowanych budynków był najwyższy w miejskim M. Historycznym, najniższy zaś w M. Archeologicznym.

Nie podejmując tematu merytorycznej oceny działalności, po dokonaniu analizy i porównania analizowanych instytucji można zauważyć większą aktywność zawodową pracowników muzeum miejskiego, ich wielokrotnie wyższą skuteczność w wypracowywaniu i pozyskiwaniu dodatkowych środków na działalność, jak również znacznie niższe koszty ogólne w przeliczeniu na 1 uczestnika działalności wystawienniczej i edukacyjnej. **Niemniej wydaje się, że na wielkość kosztów większy wpływ może mieć specyfika prowadzonej działalności muzealnej niż organ prowadzący muzeum. Bardziej uzasadnione byłoby więc porównywanie ze sobą instytucji muzealnych tego samego typu – np. muzeów etnograficznych, archeologicznych, przyrodniczych, historycznych (miejskich) itp. Można przyjąć, że niniejsze opracowanie daje wzorce do porównań dla trzech typów muzeów.**

Wystawiennictwo

Analizą objęto tylko jedną gminną jednostkę kultury działającą na polu wystawiennictwa w Krakowie – Galerię Sztuki Współczesnej – BUNKIER SZTUKI. Za priorytetowe kierunki jej działalności uznano: wystawiennictwo, edukację, promocję oraz dokumentację.

Najpoważniejszą pozycję w wydatkach BUNKRA SZTUKI stanowiły koszty utrzymania etatów. Ich udział w ogólnej sumie rozchodów (46%) był jednak znacznie niższy niż w przypadku muzeów. W

porównaniu do innego typu instytucji kultury wysokie były natomiast koszty bezpośredniej realizacji zadań, stanowiące 37% wszystkich wydatków.

Podstawowym źródłem finansowania wydatków była dotacja budżetowa, która w całości pokrywała zarówno koszty utrzymania budynku, jak i koszty utrzymania etatów oraz inwestycji. Dotacja budżetowa pokrywała jednocześnie zaledwie 46% kosztów bezpośredniej realizacji zadań, które były w 42% dofinansowane środkami wypracowanymi przez galerię, w 8% środkami pozyskanymi od sponsorów oraz w 4% środkami przekazanymi z budżetu w wyniku zawarcia umowy na realizację określonego przedsięwzięcia. Całkowite koszty galerii w przeliczeniu na 1 uczestnika działalności wynosiły 103 zł. Składały się na nie głównie koszty osobowe oraz związane z bezpośrednią realizacją zadań (wykres 14).

Całkowite koszty utrzymania etatów w przeliczeniu na 1 zatrudnionego wynosiły 20 506 zł. O wysokości tego wskaźnika decydowały wynagrodzenia wraz z pochodnymi, które wynosiły 16,2 tys. zł w przeliczeniu na jednego pracownika. Całkowite koszty utrzymania budynku w przeliczeniu na 1m² powierzchni wynosiły 67 zł, w tym opłaty za media – 29 zł oraz pozostałe koszty utrzymania budynku – 29 zł.

Zakończenie

Przeprowadzone badanie w pełni potwierdziło możliwość prowadzenia przez władze samorządowe, systematycznego monitoringu zarządzania sferą kultury, opartego na uniwersalnym narzędziu.

Narzędzie to pozwala na obiektywne, szczegółowe, wieloaspektowe porównanie ukierunkowań polityki kulturalnej miast i sposobów jej realizacji. Na podstawie przeprowadzonej analizy można np. zauważyć, że we Wrocławiu, w porównaniu do innych miast, kultura zajmuje wysoką pozycję w hierarchii priorytetów samorządu. Szczególnie preferowane są w tym mieście usługi kultury wyższego rzędu związane z działalnością instytucji teatralno-muzycznych. Inaczej ukierunkowana jest polityka samorządu Krakowa, który łoży głównie na podstawowe usługi kultury (domy kultury i biblioteki). Usługi kultury wyższego rzędu w dużej mierze realizowane są w tym mieście

przez podmioty zewnętrzne wspierane przez gminę w ramach programu dofinansowań, w którym dominują przedsięwzięcia związane z organizacją festiwali.

Przeprowadzona analiza pozwoliła też porównać bezpośrednie efekty osiągane przez gminy w wyniku podjętych działań w sektorze kultury. Tak np. Katowice są miastem o relatywnie najwyższym stopniu wykorzystywania oferty samorządu - zwłaszcza w zakresie podstawowych usług kultury. W związku z tym mają one najniższe koszty jednostkowego uczestnictwa w stałych formach usług kultury.

Porównanie jednostkowych kosztów usług kultury pokazało proporcje kosztochłonności różnych usług. We wszystkich typach miast zdecydowanie najdroższymi usługami okazały się usługi domów kultury. W dużych miastach całkowite koszty domów kultury przeliczone na 1 uczestnika stałych form działalności były przeciętnie 17 razy wyższe niż koszty miejskich teatrów przeliczone na 1 widza, 33 razy droższe niż koszty bibliotek przeliczone na 1 czytelnika i 36 razy droższe niż całkowite koszty muzeów w przeliczeniu na 1 użytkownika. Ponadto koszty te są bardzo zróżnicowane w poszczególnych miastach. Nawet pamiętając, że 1 uczestnik stałych form działalności wielokrotnie w roku korzysta z usług domów kultury, różnice kosztów są bardzo wysokie. Czy w związku z tym nie powinno się pomyśleć o zmianie formuły funkcjonowania tych jednostek - może kontrakty menedżerskie bądź dofinansowywanie działań stowarzyszeń byłoby tu pomocne, może rozszerzenie działalności bibliotek lub wprowadzenie działalności kulturalnej do szkół - byłoby lepszym rozwiązaniem? Jeżeli uznamy, że domy kultury mają do wypełnienia funkcję cywilizacyjną, szczególnie w mniejszych miastach, szczególnie w obliczu spodziewanego wejścia do Unii Europejskiej i ich funkcjonowaniu nadamy priorytet, to czy tylko gminy mają ponosić te ogromne koszty, czy dotacje z budżetu państwa są adekwatne do ponoszonych kosztów? Są to pytania, od których, po lekturze wyników badania nie można uciec.

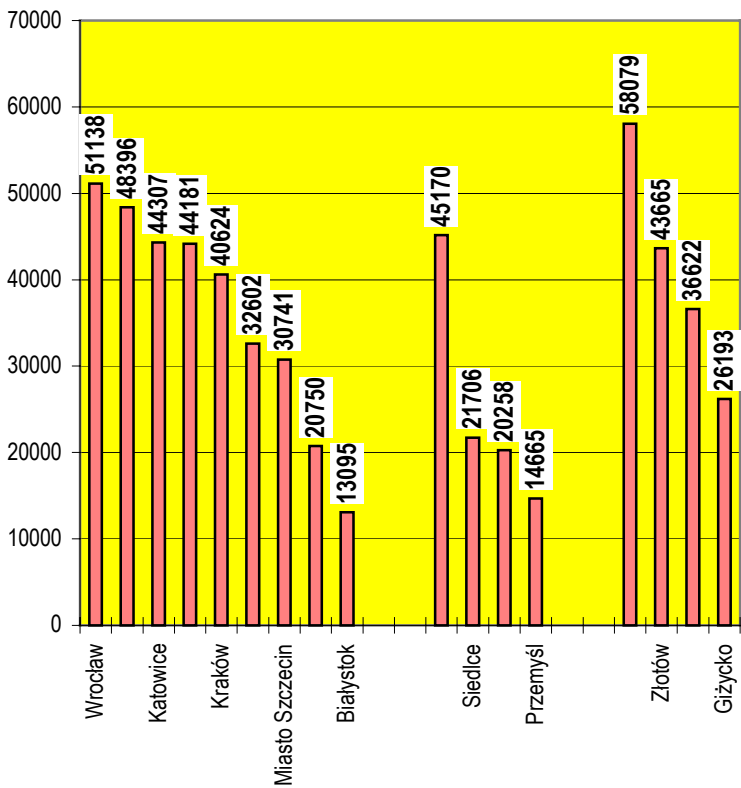
Badania te pokazały też jak aktywne są jednostki i instytucje kultury (zwłaszcza domy kultury i teatry) w "wypracowywaniu" i pozyskiwaniu dodatkowych środków na działalność, Najgorzej w tym względzie wypadają biblioteki, które jednak mają najniższe koszty

jednostkowego uczestnictwa. Przy okazji nie potwierdziła się wielokrotnie przytaczana opinia, że w małych miastach nie ma szans na pozyskanie sponsorów czy donatorów.

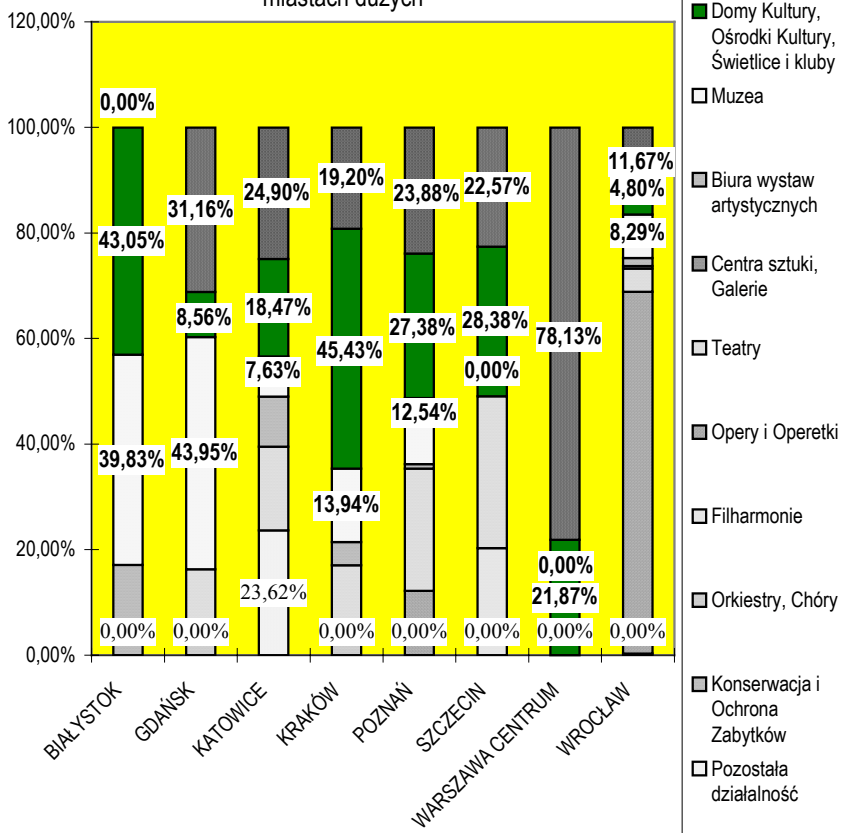
Dzięki pogłębionym badaniom przeprowadzonym w Krakowie zarządzający kulturą otrzymują sprawdzone, proste narzędzie do bezpośredniej kontroli efektywności pracy jednostek i instytucji kultury. Potwierdziło ono, że najdroższymi usługami są usługi świadczone przez domy kultury. Zgromadzenie potrzebnych informacji było tu nieco trudniejsze, ale wynik pokazuje jednoznacznie, w których instytucjach pracownicy są aktywni, a w których nie, pokazuje też co generuje koszty działalności zarówno w odniesieniu do kosztów ogólnych, jak i osobowych, utrzymania budynków i bezpośredniej realizacji zadań.

Tego typu analizy mają sens gdy są oparte o systematycznie gromadzone, rzetelne, mierzalne informacje. Szczególnie ważne są informacje finansowe. Ich nadmierna agregacja uniemożliwia wskazanie krytycznych miejsc w strukturze kosztów. Wyliczone wskaźniki nabierają dodatkowych treści wówczas, gdy są porównywane dla danej instytucji w czasie bądź z innymi podobnymi instytucjami. Ważne jest też prowadzenie tego typu badań przez niezależne ośrodki analiz, nie obciążone bezpośrednimi powiązaniem z badanymi instytucjami.

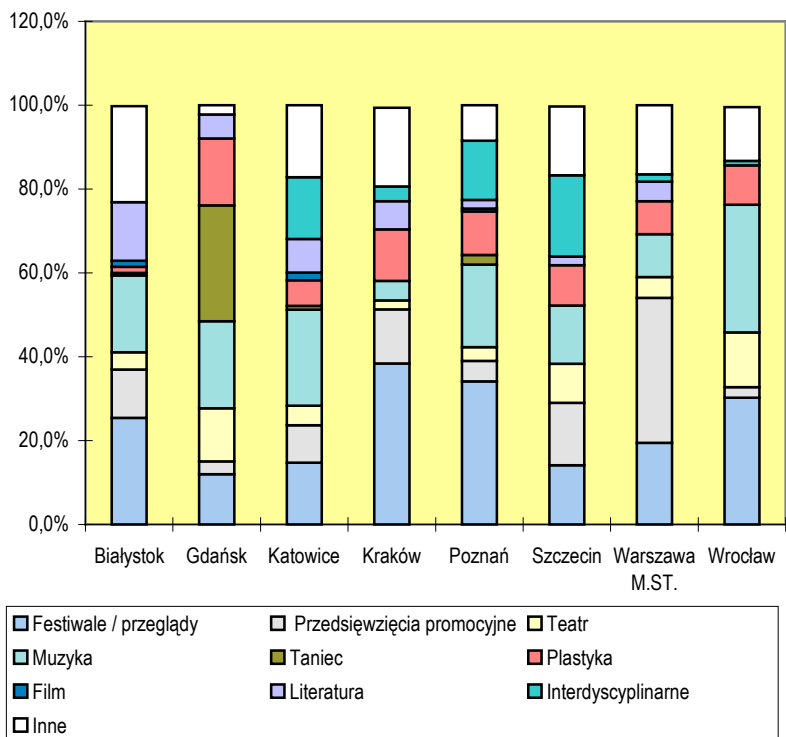
Wykres nr 1. Budżet na kulturę na 1000 mieszkańców
w 1997 r. (w zł.)



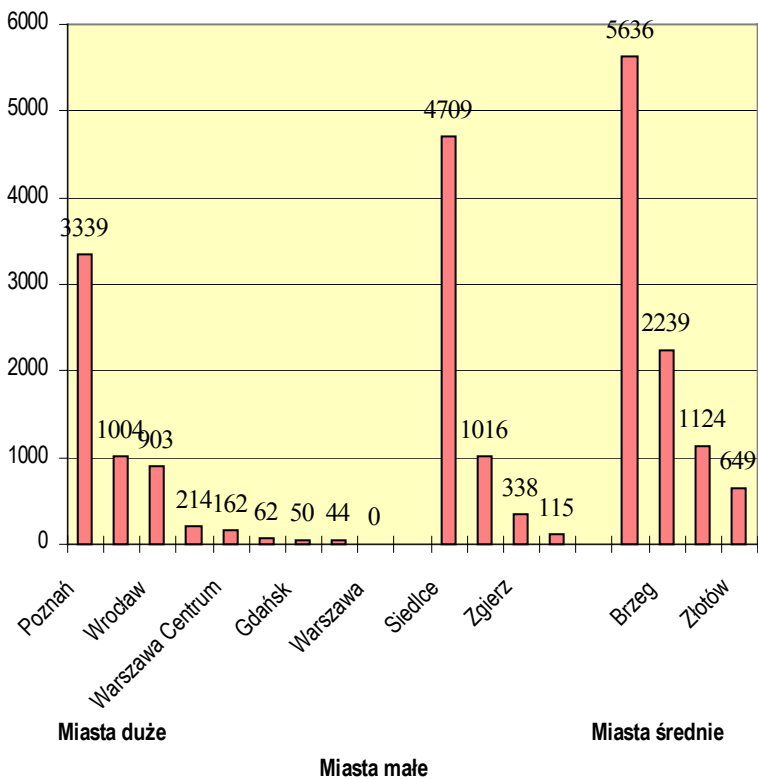
Wykres nr 2
Struktura wydatków na kulturę w % ogółu wydatków na kulturę w miastach dużych



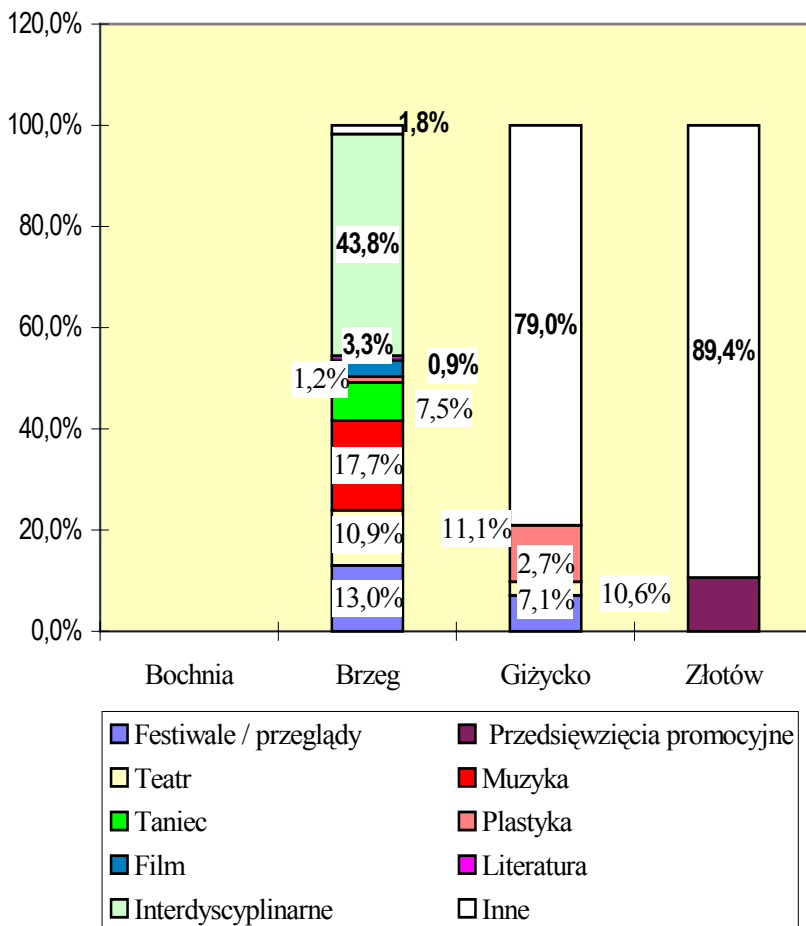
Wykres nr 3. Struktura dofinansowanych przedsięwzięć w % wg rodzaju i kwoty dofinansowanych przedsięwzięć dla dużych miast



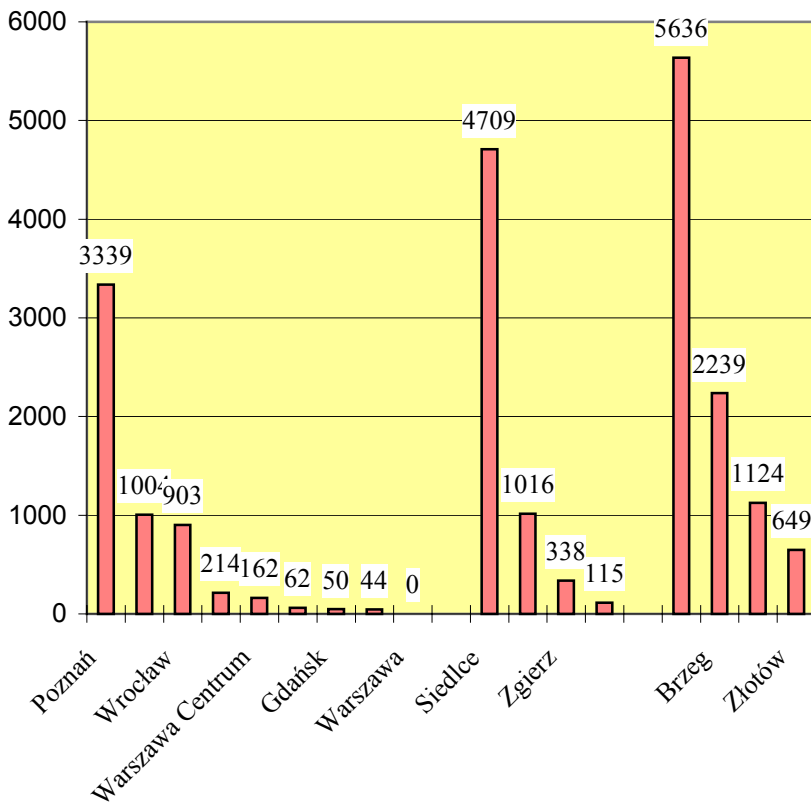
Wykres 4. Koszty działalności ogółem na 1 uczestnika stałych form działalności - Domy Kultury



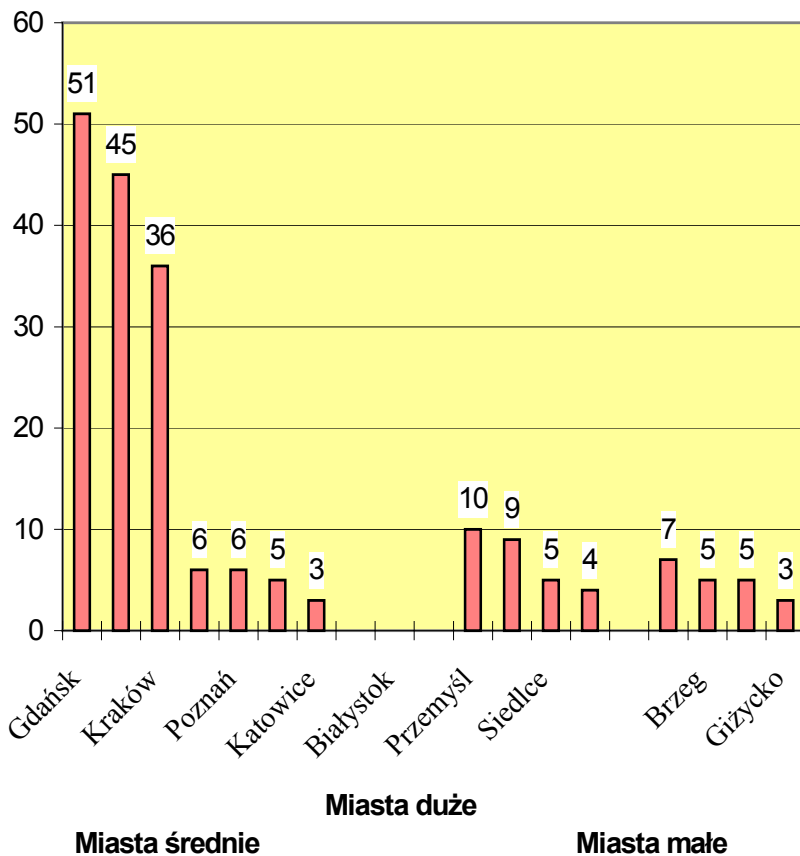
Wykres nr 5. Struktura dofinansowanych przedsięwzięć w % wg rodzaju i kwoty dofinansowanych przedsięwzięć dla małych miast



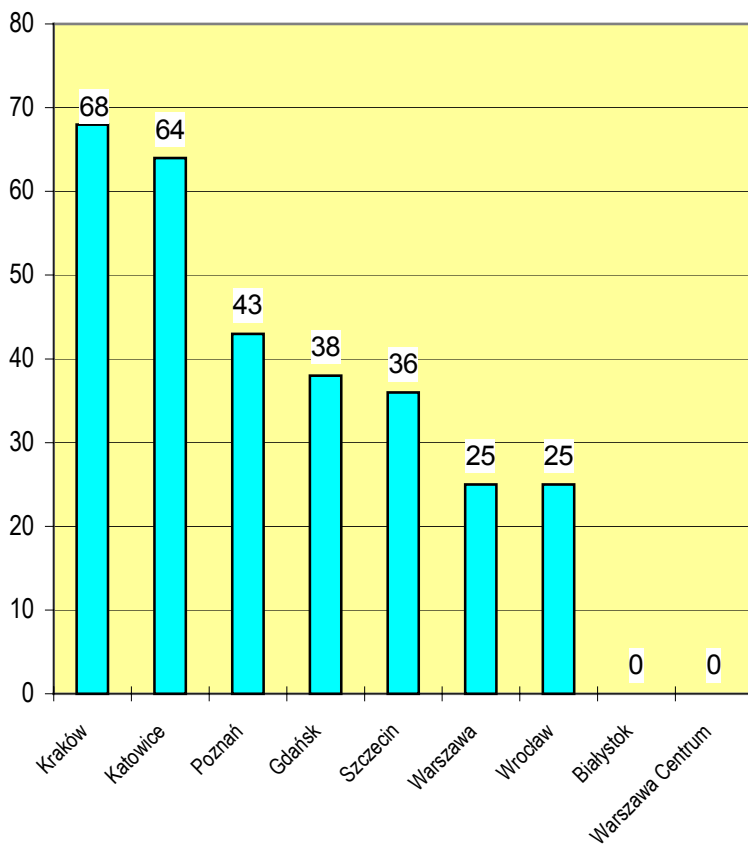
Wykres nr 6. Koszty działalności ogółem na 1 uczestnika stałych form działalności - Domy Kultury



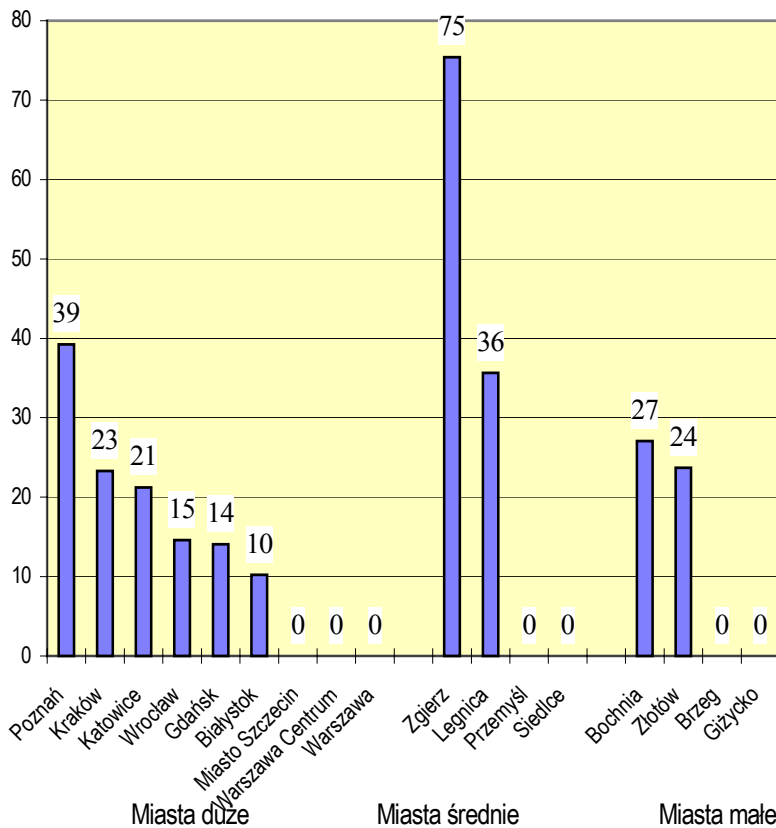
Wykres nr 7. Koszty ogółem na 1 odwiedzającego -
Biblioteki



Wykres nr 8
Koszty ogółem w przeliczeniu na 1 widza / słuchacza
instytucji teatralno - muzycznych



Wykres nr 9
Koszty ogółem w przeliczeniu na 1 zwiedzającego muzea



Wykres 10. Koszty ogółem na 1 uczestnika stałych form działalności – Dom Kultury „Podgórze”

Wykres 11. Całkowite koszty działalności na 1 czytelnika – BP Nowa Huta

Wykres 12. Koszty ogółem w przeliczeniu na 1 uczestnika wszystkich form działalności – Scena STU

Wykres 13. Koszty na 1 uczestnika działalności wystawienniczej i edukacyjnej – M. Historyczne

Wykres 14. Całkowite koszty działalności na 1 uczestnika – Bunkier Sztuki

Brytyjski system Standard Spending Assesment (ocena standardowych potrzeb wydatkowych)

Chciałbym zacząć od sprostowania. Otóż, czuję się jedynie pośrednim sprawcą naszego spotkania. Istotnie, podjąłem jakiś czas temu decyzję, że warto poddać tłumaczeniu materiały brytyjskie z interesującej nas dziedziny, że warto zapoznać się z tamtejszymi doświadczeniami. Pracuję w programie, którego jednym z celów jest prezentowanie godnych uwagi doświadczeń samorządności brytyjskiej; prezentowanie ich, zastanawianie się, z których to doświadczeń można by w naszych warunkach skorzystać. Od dłuższego już czasu uważam, że właśnie System Standard Spending Assesment, choć oczywiście, absolutnie nie nadaje się do przeniesienia na teren polski, to jest niezmiernie interesujący i godzien refleksji.

Miałem niejaką wątpliwość, czy warto materiał, („System analiz samorządowych” – materiał powielony na seminarium - przyp. red.), który w końcu opublikowaliśmy, prezentować, ponieważ jest on dość trudny w lekturze, nie jest to pozycja mająca cokolwiek wspólnego z beletrystyką. Mamy do czynienia z hermetycznym, napisanym językiem technicznym dokumentem, doszedłem jednak do wniosku, że być może znajdzie się choć niewielkie grono odbiorców, którzy interesują się tą właśnie problematyką i którzy podzielą moje zdanie, iż jest to rozwiązanie interesujące i warte zastanowienia. Okazało się, że mniemanie takie było niebezpieczne. Przewodniczący podkomisji stałej do spraw finansów samorządowych doszedł do wniosku, że jest to materiał interesujący. Właśnie poseł Włodzimierz Puzyna zaproponował, byśmy w szeroko rozumianym otoczeniu owego materiału zorganizowali jednodniowe seminarium. Tak więc bezpośrednim inicjatorem niniejszego seminarium jest poseł.

Ponieważ otrzymali państwo powielony rozdział dotyczący standardowej oceny potrzeb wydatkowych - czy też, jak się teraz zastanawiam, lepszy byłby tytuł: "Ocena standardowych potrzeb wydatkowych" - być może nawet mieli państwo okazję zapoznać się z jego treścią, a jeśli nie, to mogą to państwo w wolnej chwili uczynić. Nie ma zatem chyba potrzeby, bym w tej krótkiej prezentacji zagłębiał się w szczegóły systemu SSA. Chciałbym w związku z tym zwrócić jedynie uwagę na kilka elementów, które wydają mi się bardzo istotne.

I tak, by uniknąć nieporozumień, należy zaznaczyć, że kiedy mówimy o ocenie potrzeb wydatkowskich w Wielkiej Brytanii, mamy przede wszystkim na uwadze wydatki bieżące. W Wielkiej Brytanii bowiem, jak zresztą w wielu innych krajach, istnieje wyraźny formalny rozdział budżetu bieżącego oraz budżetu inwestycyjnego. Budżety te nie mieszczą się; wydatki inwestycyjne finansowane są głównie poprzez zadłużenie, przez dochody ze sprzedaży majątku. Natomiast ocena standardowych potrzeb wydatkowych obejmuje przede wszystkim wydatki bieżące. Jest też dodatkowa, mała "działka" dotycząca obsługi standardowego poziomu zadłużenia związanego z prowadzonymi inwestycjami. Niemniej - jak wspominałem - bardzo wyraźnie rozdzielony jest budżet bieżący oraz inwestycyjny. Mówimy zaś przede wszystkim o ocenie potrzeb związanych z bieżącą działalnością.

Przejdźmy do systemu dotacji czy też, używając pewnej analogii z terminologią stosowaną w polskiej ustawie, subwencji ogólnej, która trafia do samorządów brytyjskich. Bierze się w niej pod uwagę z jednej strony zamożność samorządu, dochody własne, z drugiej zaś strony - zróżnicowanie standardowych potrzeb wydatkowych. System skonstruowany jest w ten sposób, że w wersji idealnej zakłada niemal całkowite wyrównywanie poziomu zamożności poszczególnych samorządów.

I tak przy założeniu, iż wszystkie rady przyjęłyby tę samą stawkę podatku lokalnego - należy tu dodać, że rada ma swobodę decydowania, czy podatek ten będzie wyższy bądź niższy, co wynika z istoty autonomii samorządów - na tym samym średnim poziomie, to otrzymując dotację wynikającą ze standardowej oceny potrzeb wydatkowych, każdy z samorządów mógłby zapewnić usługi na tym samym

poziomie. Nie znaczy to bynajmniej, że dochody samorządów byłyby dokładnie takie same, gdyż koszty jednostkowe mogą się różnić, a zatem właśnie i potrzeby wydatkowe. Znaczący to natomiast, że przy tym samym poziomie podatku lokalnego, na skutek funkcjonowania systemu Standard Spending Assessment i systemu dotacji, każdy z samorządów mógłby dostarczyć usługi na tym samym poziomie.

Subwencję oblicza się w ten sposób, że od standardowych potrzeb wydatkowych odejmuje się dochody z podatku lokalnego na pewnym standardowym poziomie oraz dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. W praktyce stawka podatku lokalnego może być różna w poszczególnych samorządach, natomiast gdyby była przyjęta na standardowym poziomie, to łączne dochody samorządu równałyby się ocenie standardowych potrzeb wydatkowych.

W przetłumaczonym rozdziale na str. 18 znajduje się tabela dotycząca obszarów metropolitalnych. Nie ma potrzeby analizowania przez mnie jej danych, ale pragnę zwrócić uwagę, że system ze względu na różnicę funkcji samorządów na terenach metropolitalnych - gdzie samorząd jest jednoszczeblowy - oraz na terenach wiejskich - gdzie ma on na ogół dwa szczeble - działa nieco inaczej. Niemniej logika pozostaje taka sama. We wspomnianej tabeli na przykładzie dwóch gmin w obszarach metropolitalnych pokazane jest, w jaki sposób w latach 1996-1997 całość była wyliczona. Proszę też zauważyć informację podaną w ostatniej rubryce, gdzie mowa o tym, iż subwencja na jednego mieszkańca jednej gminy bardzo odbiega od takiej samej subwencji w gminie drugiej. Sytuacja taka występuje, ponieważ jedna z tych gmin jest zamożniejsza od drugiej; w tej pierwszej jest wyższa baza podatkowa, w drugiej niższa. Ale to tylko jeden powód. Różnica w wysokości subwencji na jednego mieszkańca występuje i dlatego, że w odmienny sposób skalkulowano w tych gminach standardowe potrzeby wydatkowe.

Chciałbym dodać, że Standard Spending Assessment, czyli ocena standardowych potrzeb wydatkowych, obliczana jest na podstawie pewnych zobiektywizowanych wskaźników, przy czym oblicza się ją oddzielnie dla poszczególnych usług wykonywanych przez samorządy. Najważniejsze z nich to edukacja - ok. 45% i opieka społeczna - ok. 17%; tak więc te dwie dziedziny usług obejmują łącznie ponad

60% wszystkich standardowych potrzeb wydatkowych. Kalkulacja dokonywana jest odrębnie dla poszczególnych 6 czy 7 grup usług. Obliczona na tej podstawie subwencja, zgodnie z naturą subwencji ogólnej, może być wydawana według priorytetów lokalnych na te usługi, na które rada danej jednostki zechce je przekazać. W jakimś sensie podobnie odbywa się to w Polsce, gdy część oświatowa subwencji jest wliczana oddzielnie, lecz potem wchodzi w pulę, która może zostać wydana zgodnie z decyzją podjętą przez radę gminy.

Jak powiedziałem, obliczenie potrzeb opiera się na zobiektywizowanych wskaźnikach. Trzeba jednak dodać, że ów zestaw wskaźników i ich wagi, które są stosowane, do pewnego stopnia odzwierciedlają pracę, którą proponuję nazwać teoretyczną, badawczą, a która służyła do teoretycznego wyliczenia, w jaki sposób potrzeby kalkulować. Równocześnie jednak uwzględniają one również historyczną strukturę wydatków. W momencie, kiedy system ów opracowywano, punktem wyjścia były analizy statystyczne oparte na analizie regresji wielu zmiennych, analizy statystyczne wpływu różnych czynników, różnych wskaźników, które mogą obrazować potrzeby wydatkowe na historyczny model wydatków samorządowych.

Istniało założenie, że ten historyczny model wydatków samorządowych nie jest pozbawiony logiki i wagi poszczególnych wskaźników, które są w tej chwili używane do alokacji środków związanych z tym systemem, są w znacznym stopniu pochodną wskaźników wyznaczonych przez analizę regresji opartą na analizie danych historycznych.

W materiale zamieszczony został pewien uproszczony, lecz dość dokładnie przedstawiony sposób kalkulacji potrzeb dla kilku najważniejszych rodzajów usług świadczonych przez samorządy. Chciałbym też dodać, że przetłumaczony na polski rozdział stanowi - pewien skrót obszerniejszego materiału w języku angielskim. Gdyby zatem ktoś z państwa był szczególnie zainteresowany poznaniem opracowania oryginału, możemy go udostępnić.

Do prezentacji na seminarium wybrałem dwie usługi, o których będziemy rozmawiać również w odniesieniu do stosowanej w Polsce alokacji środków dla samorządów. Chodzi o oświatę oraz pomoc społeczną.

Jeśli chodzi o czynniki brane pod uwagę przy wyliczaniu Standard Spending Assesment dla oświaty, zostało to dość dokładnie opisane w przetłumaczonym rozdziale. Zwrócę więc jedynie uwagę na fakt, że ocena przeprowadzana jest oddzielnie dla szkół podstawowych, szkół ponadpodstawowych, przedszkoli oraz edukacji dla osób dorosłych. Z grubsza rzecz ujmując, bierze się pod uwagę następujące czynniki: liczba uczniów, liczba uczniów będących mieszkańcami równocześnie danej gminy - a nie dojeżdżających z zewnątrz - oraz szereg czynników, które pośrednio wskazują na zwiększone potrzeby edukacyjne, takie jak: liczba uczniów wychowywanych w rodzinach niepełnych, liczba uczniów pochodzących z rodzin, które pobierają zasiłki z różnego rodzaju opieki społecznej, liczba uczniów urodzonych poza Wielką Brytanią, Stanami Zjednoczonymi, Irlandii - czyli najczęściej uczniów z rodzin imigrantów, którzy mogą mieć dodatkowe potrzeby związane z nauką języka angielskiego.

Istnieje również system korekt związanych z kosztami jednostkowymi; jest np. korekta dla jednostek o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie potrzeby jednostkowe są wyższe, jest też korekta kosztów dla Londynu i niektórych innych obszarów metropolitalnych - które ze względu na tę właśnie metropolitalność i związane z nią wyższe koszty wymagają korekty kosztów.

Jeżeli chodzi o opiekę społeczną prosiłbym, by państwo zwrócili uwagę na tabelę zamieszczoną na str. 37 pokazującą, jakiego rodzaju czynniki są uwzględniane przy ocenie kosztów wykonywania usług w poszczególnych działach tej opieki.

W Wielkiej Brytanii istnieje bowiem podział na opiekę społeczną nad dziećmi, nad osobami starszymi w domach opieki, nad osobami starszymi w ich własnych domach oraz na pozostałą część opieki społecznej. Jak wynika z tabeli, w zależności od tego, dla której części opieki społecznej kalkulowane są standardowe potrzeby wydatkowe, brane są pod uwagę różne czynniki.

I tak np. w przypadku opieki nad dziećmi jest to liczba dzieci, z wyszczególnieniem odsetka dzieci żyjących w niepełnych rodzinach, w lokalach wynajmowanych - a nie w lokalach będących własnością danej rodziny; warto tu dodać, iż w Wielkiej Brytanii większość ludzi zamieszkuje własne lokale, a więc, jeśli ktoś wynajmuje mieszkanie,

jest to na ogół pośredni wskaźnik niższego statusu majątkowego, co też właśnie bierze się pod uwagę.

Kolejny wskaźnik to odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych otrzymujących zasiłek itd.

W przypadku opieki nad osobami starszymi z kolei uwzględnia się: liczbę osób w wieku powyżej 65 lat, powyżej 75 lat, powyżej 85 lat, a następnie znów szereg wskaźników dotyczących odsetka osób starszych wymagających szczególnej opieki bądź to ze względu na niski status majątkowy, bądź to ze względu na inne potrzeby.

Naturalnie zdaję sobie sprawę, że zastosowanie systemu wprowadzonego w danym kraju w konkretnych warunkach historycznych, ekonomicznych, społecznych, nie jest możliwe do bezpośredniego przeniesienia w warunki innego kraju - z różnych przyczyn, od powodów technicznych poczynając. Kiedy bowiem przegląda się wskaźniki stosowane w systemie brytyjskim, jako pierwsza przychodzi refleksja, że wiele z nich byłoby w Polsce ogromnie trudno znaleźć.

Trzeba by zacząć od zreformowania systemu statystyki w ten sposób, żeby wskaźniki owe dało się gromadzić, a następnie z nich korzystać. Nie jest zatem w żaden sposób ideą mojego wystąpienia ani też publikacji materiału angielskiego chęć wpojenia odbiorcom przekonania, że oto mamy gotowy system, który należy jedynie przetransponować. Niemniej jednak jestem przekonany, iż jest to system, któremu warto się bliżej przyjrzeć.

Dlatego też bardzo zachęcam państwa do uważnej lektury tej publikacji, tym bardziej że funkcjonujący u nas obecnie system jest z całą pewnością systemem niepełnym i dość często niekonsekwentnym. Poseł Włodzimierz Pużyna mówił we wprowadzeniu do seminarium o sprawach związanych z finansowaniem wyższych szczebli samorządu terytorialnego.

Na marginesie uwaga: wiem, że nie powinno się takiego określenia używać, gdyż wyraz "wyższy" sugeruje podległość innych szczebli. Może zastosujemy więc wyraz "większych". Wracając do wypowiedzi a posła, mówił on o finansowaniu większych samorządów - szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

Wydaje mi się, że dużo do zrobienia i do pomyślenia jest także w kwestii alokacji subwencji na poziomie gminnym, gdzie również ma-

my do czynienia z wieloma niekonsekwencjami i niedoskonałościami. Nie będę zagłębiać się w tę sprawę, gdyż nie jest ona ani tematem dzisiejszego seminarium, ani też tematem mojego wystąpienia.

Mam jednak nadzieję, że zaprezentowany państwu materiał może stać się przyczyną refleksji także na temat ewentualnych zmian w systemie oceny standardowych potrzeb wydatkowych na poziomie gminy.

Dr Robert Rafuse

Democratic Governance and Public Administration Project,
USAID, DAI

Standardowa ocena potrzeb dochodowych a alokacja dotacji federalnych dla samorządów w USA

Referat wygłoszony w języku angielskim - tłumaczenie simultaniczne na sali

Przede wszystkim chciałbym powiedzieć, iż bardzo się cieszę, że mam przyjemność spotkać się dziś z państwem. To zaszczyt wystąpić przed takim gronem, jak tu zgromadzone. Z wielu z państwa miałem już okazję współpracować bądź też spotykać się podczas mojej pracy w Polsce. Podczas swego wystąpienia chciałbym krótko opisać system istniejący w Stanach Zjednoczonych, który dość zasadniczo różni się od systemu obowiązującego w Wielkiej Brytanii, jak też od systemu funkcjonującego w Polsce. Następnie chciałbym też powiedzieć kilka słów o różnych koncepcjach dotyczących podatkowego systemu skarbowego w Stanach.

Jak zapewne państwo się orientują, system funkcjonujący w Stanach Zjednoczonych to jeden z najbardziej na świecie zdecentralizowanych systemów sprawowania władzy. Jest to system federalny, a nie unitarny, federalny w tym sensie, że nasze państwo - o czym wszyscy wiedzą - powstało poprzez dobrowolne połączenie się kilku stanów, które podjęły wspólną decyzję o stworzeniu państwa, stąd też federacja. Konsekwencją zaś tego jest istnienie w stanach 49 różnych systemów skarbowych. System funkcjonujący w poszczególnych stanach jest odmienny od innych, jak też jest niezależny od ogólnokrajowych przepisów. Można powiedzieć, iż każdy ze stanów USA jest jakby unitarnym systemem sam w sobie.

System samorządowy w Stanach Zjednoczonych jest inaczej zdefiniowany w każdym ze stanów; każdy stan sam określa, w jaki sposób funkcjonuje samorząd. Różna jest też liczba poziomów organizacyj-

nych administracji samorządowej w różnych stanach. Istnieją też różnice pomiędzy poszczególnymi stanami, jeśli chodzi o zakres kompetencji samorządu oraz zakres uprawnień samorządów do generowania własnych dochodów. Wniosek zaś jest taki, że Stany Zjednoczone można postrzegać jako bardzo różnorodną składankę systemów i wszelkich możliwych rozwiązań w dziedzinie funkcjonowania samorządu i jego finansów.

Rola rządu centralnego w stosunku do samorządów jest w USA dość ograniczona. Dochodów samorządowe, które pochodzą z innych form organizacji rządowych w kraju, nie pochodzą od rządu federalnego, ale od rządów stanowych. Jeśli potraktujemy łącznie rządy stanowe i różnego rodzaju organizacje samorządowe - czy też szczeble samorządowe - to środki, jakie otrzymują one od rządu federalnego, stanowią jedynie 21% ich dochodów. Sądzę, że odsetek dochodów administracji lokalnej, które pochodzą od rządu centralnego, znajdujący się na tak niskim poziomie, jest najlepszym wskaźnikiem decentralizacji systemu w Stanach Zjednoczonych.

Pamiętając, że w Stanach odsetek dochodów rządów stanowych i samorządów pochodzących od rządu federalnego wynosi 21%, dla porównania chciałbym przytoczyć dane o tym, jak te proporcje kształtują się w innych krajach. I tak w Japonii jest to 49%, w Danii 42%, w Australii 41%. Innaczej jest w Szwecji, gdzie ów odsetek wynosi 16%, a w Kanadzie 14%. W Polsce natomiast odsetek środków, jakie samorządy otrzymują od państwa, wynosi według moich obliczeń znacznie powyżej 50%. W 1996 r. gminy, które wówczas były jedyną formą samorządu w Polsce, tylko 46% swoich dochodów miały ze źródeł własnych. Przy przejściowym systemie finansowania nowych szczebli samorządowych, czyli powiatów i województw samorządowych, praktycznie całość dochodów tych dwóch szczebli pochodzi ze źródeł centralnych, a nie ze źródeł własnych. Sądzę przy tym, że odsetek, który nazwałbym odsetkiem zależności od rządu centralnego, w Polsce średnio dla wszystkich jednostek samorządu musi przekraczać 60%.

Przejdźmy do tego, co można nazwać standardową oceną dochodów i standardową oceną potrzeb wydatkowych w Stanach Zjednoczonych. Jeśli chodzi o system standardowej oceny dochodów, pod-

stawową koncepcją jest oparcie się na zdolności do generowania dochodu. Zdolność tę można by zdefiniować jako potencjalną zdolność samorządu do generowania dochodu ze źródeł własnych. Z konieczności jest to koncepcja względna, tzn. można mówić o zdolności do generowania dochodu jednego samorządu tylko w porównaniu z innymi samorządami. Bardzo trudno mówić o koncepcji bezwzględnej zdolności tego typu. Miernikiem owej zdolności jest zwykle liczba mieszkańców na terenie danego samorządu, a to dlatego, że w ten sposób można stworzyć porównywalne warunki dla samorządów małych i wielkich.

Historycznie rzecz biorąc, jedynym miernikiem zdolności do generowania dochodu stosowanym w Stanach Zjednoczonych jest średni osobisty dochód mieszkańców danego samorządu, przy czym dotyczy to jedynie dochodów pieniężnych, a nie dochodów tego rodzaju co na przykład produkcja na potrzeby własne w gospodarstwach rolnych. Już od 40 lat jest to jedyny miernik zdolności samorządu generowania dochodów. Należy dodać, że zasadność tego systemu kwestionowana jest od wielu lat. Zarzuca mu się, że nie bierze pod uwagę możliwości eksportu podatków, jakie mają samorzady, jak też różnicy możliwości uzyskiwania dochodów przez różne samorzady od mieszkańców innych jednostek.

Co kryje się za określeniem "eksport podatków"? Spróbuję to przybliżyć za pomocą przykładów. Chodzi o podatek płacony na rzecz danego samorządu przez osoby, które nie mieszkają na terenie tego samorządu. Z politycznego punktu widzenia jest to niezmiernie atrakcyjny rodzaj podatku, gdyż płacą go osoby inne niż te, które głosują na władze samorządowe. Przykładem tego podatku, na temat którego toczą się zresztą dyskusje i w Polsce, może być np. podatek hotelowy - czy też precyzyjniej: podatek od miejsc hotelowych. Z oczywistych względów podatek ten nie jest płacony przez mieszkańców danego terenu. Inne podatki tego rodzaju to np. podatki za wydobycie minerałów, ropy naftowej, czy gazu.

Również z oczywistych względów bardzo różnią się zdolności poszczególnych samorządów do generowania takich eksportowych podatków. Podatek hotelowy np. znacznie łatwiej jest uzyskać w Warszawie niż na terenie, gdzie nic się nie dzieje, dokąd nie przyjeżdżają

osoby spoza tego terenu. Podobnie Zakoe - w którym miałem przyjemność spędzić kilka dni - ma znacznie większe możliwości generowania tego rodzaju podatków niż jakaś mała gmina wiejska.

Alternatywą systemu, o którym mówiłem przed chwilą, jest opracowany w Stanach Zjednoczonych system, który można by nazwać systemem podatku reprezentatywnego. Jest on uderzająco podobny do systemu stosowanego przez polskie Ministerstwo Finansów, przy wyliczaniu zdolności do uzyskiwania dochodów poszczególnych gmin dla wyliczenia subwencji ogólnej. Jedyna różnica polega na tym, iż w systemie amerykańskim brane jest pod uwagę średnie opodatkowanie w poszczególnych stanach. Dla każdego rodzaju podatku dokonywane były szacunki rzeczywistej średniej wysokości danego podatku. System ów przewiduje także dokonywanie szacunkowych wyliczeń faktycznych środków uzyskiwanych z tytułu danego podatku w poszczególnych stanach.

Jeśli chodzi o kwestię oceny wydatków, pojawia się drażliwa sprawa tzw. potrzeb. Przez lata wypracowano w związku z tym, dla jasności w dziedzinie systemu finansów publicznych, wiele definicji określających, czym są owe potrzeby. W ostatnich jednak latach, przy bardziej technicznym sposobie myślenia w tej dziedzinie skoncentrowano się na jednej konkretnej definicji. Potrzeby określa się za jej pomocą jako koszty realizacji pewnych zadań na pewnym standardowym poziomie w poszczególnych społecznościach. Istnieje wiele sposobów wyliczania kosztów realizacji zadań publicznych na pewnym standardowym poziomie. Jednym z nich jest podejście analityczne, które prezentował Swianiewicz, omawiając system brytyjski. Jedynym rodzajem zadań samorządowych, do których stosuje się ów system w Stanach Zjednoczonych to stanowe programy oświatowe.

Nie będę jednak zagłębiał się w ten temat, ponieważ zagadnienie to omówi mój kolega Anthony Levitas, który w swej wypowiedzi zajmie się właśnie problemami oświaty.

To chyba już wszystko, co chciałem państwu przekazać. Dziękuję bardzo za uwagę.

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję za interesujące wystąpienie i mam nadzieję, że te wstępne referaty dały państwu niejako wyobrażenie na temat stojących przed nami dylematów. Niebawem przejdziemy do dyskusji nad dylematami, które wiążą się z polskimi problemami finansowania usług świadczonych przez jednostki samorządowe.

I tak z odległych krajów przenosimy się na teren Polski. W tej części seminarium będziemy się starali określić wspomniane dylematy, a także podejmiemy próbę zarysowania dróg ich rozstrzygnięcia oraz określenia sposobów rozwiązywania problemów, które stoją przed naszym systemem finansów samorządowych.

Z informacji napływających do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, a także z treści różnych pism interwencyjnych, które trafiają do nas w odpisach, a kierowane są do agend rządowych dysponujących finansami, wynika, że dziedziny wymagające intensywnych studiów, badań i uregulowań, jakie mogłyby dać szansę na uniknięcie napięć i frustracji związanych z realizacją zadań samorządowych są następujące: edukacja, szczególnie na poziomie powiatowym, czyli ponadpodstawowa; kultura, która w tym roku była źródłem największych napięć i niepewności nie do końca jeszcze wyjaśnionych; pomoc społeczna.

Postanowiliśmy więc skoncentrować się na wymienionych trzech dziedzinach i uczynić je tematem szczegółowych naszych dzisiejszych rozważań. Jako pierwszą wymieniliśmy edukację. Sprawy finansowania jej dotyczące, oceny potrzeb wydatkowych w tej dziedzinie przedstawi Anthony Levitas, pracujący w programie Democratic Governance and Public Administration Project, realizowanym przez DAI, a finansowanym i wspieranym przez Amerykańską Agencję Pomocy Międzynarodowej - USAID.

Anthony Levitas

Democratic Governance and Public Administration Project,
USAID, DAI

Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów - edukacja

Witam państwa. Od 5 lat pracuję w Polsce i od początku jestem związany ze sprawami finansowania samorządów terytorialnych. Mówię po polsku nie najlepiej, ale mam nadzieję, że będą mnie państwo rozumieć.

Chciałbym państwa poinformować, że od 3 miesięcy współpracuję z Ministerstwem Edukacji Narodowej nad systemem finansowania oświaty na poziomie gminnym i powiatowym. Niestety, moi koledzy Jan Herczyński oraz Mikołaj Herbst korzystają już z urlopu, lecz próbuję przedstawić państwu wyniki naszej wspólnej pracy.

Otóż bardzo często zdarza się, że o finansach rozmawiamy w Polsce w dość abstrakcyjnym kontekście, bez związku z celami strategicznymi, które chcemy realizować. Kiedy więc rozmawiamy o oświacie, sądzę, że należałoby zacząć od krótkiego zarysowania całego systemu czy też ukazania głównych problemów, które pozostały z lat poprzednich. Dlatego też zamierzam zacząć właśnie od przeszłości. Następnie chciałbym krótko poruszyć temat definicji oraz obliczania standardu finansowego dla jednostek samorządowych. Jeszcze później natomiast pragnę poruszyć nagłośnioną przez prasę sprawę bonu oświatowego. W drugiej części wystąpienia chciałbym z kolei ustosunkować się do aktualnych algorytmów.

Jeżeli spojrzymy na schedę oświaty po starym systemie, powinniśmy dostrzec co najmniej trzy ważne problemy. Po pierwsze, w porównaniu z innymi krajami mamy do czynienia z za dużą częścią młodzieży uczącej się w szkołach zawodowych i technicach, z za małą natomiast jej częścią kształcąca się w liceach.

Po drugie, istnieje w Polsce zbyt zróżnicowany, według niejasnych kryteriów, system szkół technicznych i zawodowych; według Mini-

sterstwa Edukacji Narodowej szkoły te kształcą młodzież w 800 kierunkach, przy czym profile tych placówek ulegają częstym zmianom, w związku z czym ich nazwy nie są adekwatne do programu nauczania w nich. Odczuwa się też bardzo niejednorodny system finansowania owych placówek. Częściowo wynika to z faktu, że wiele z tych szkół było finansowanych bezpośrednio przez poszczególne resorty. Jest zjawiskiem dość dziwnym, że płaci się ogólnie rzecz biorąc, znacznie więcej na rzecz szkół technicznych i zawodowych niż na rzecz liceów, i to w sytuacji, gdy wymogi współczesnego świata, na progu XXI wieku, wskazywałyby raczej na potrzebę ogólnego kształcenia młodych ludzi, a nie szkolenia ich w wąskich dziedzinach.

Po trzecie, przeszłość oświaty pozostawiła swe piętno w postaci bardzo wysokiego udziału płac w stosunku do całokształtu wydatków przeznaczanych na oświatę. W Polsce kształtuje się on na poziomie 85%, podczas gdy w innych państwach koszt płac waha się od 60 do 75% wydatków na oświatę. A sytuacja, o której mówię, wynika przede wszystkim z zapisów w Karcie nauczyciela. Stwierdzam jedynie fakt, a to co należałoby z nim uczynić, nie należy już do mnie. Ze swej strony zwracam tylko na niego uwagę.

W 1996 r. a następnie w 1998 r. rząd podjął decyzję o przekazaniu samorządom nadzoru i kontroli nad oświatą. Myślę, że warto przypomnieć powody tej decyzji. Otóż teoria mówi, że samorzady lokalne znają lepiej realia miejscowe, są zatem po prostu bliżej szkół funkcjonujących na ich terenie i mogą w związku z tym lepiej nimi zarządzać. Samorzady znają też lokalne potrzeby edukacyjne i są w stanie dopasować do nich politykę oświatową, co ma szczególnie istotne znaczenie w wypadku szkół technicznych i zawodowych, gdyż wiadomo, czy naprawdę na danym terenie potrzebna jest aktualnie np. szkoła górnicza bądź hutnicza, zwłaszcza gdy kopalnia czy huta została zamknięta.

Samorzady mają ponadto prawo do wyrażania swych preferencji dla oświaty poprzez dodatkowe wydatki z budżetu lokalnego. To niezmiernie ważna sprawa. Oddając samorządom nadzór i kontrolę nad szkolnictwem, zgodziliśmy się z tym, że samorzady mieć będą prawo poprawiać standard, jaki zapewnia się placówkom oświatowym. W związku z tym zaś będą mieć zarazem prawo do wydatkowania środ-

ków większych niż otrzymane na oświatę od państwa. Mogą więc to uczynić, gdy uznają łożenie na oświatę za cel priorytetowy, zwłaszcza gdy tego właśnie oczekują wyborcy.

Polityczna decyzja o decentralizacji oświaty w Polsce wyraża przekonanie, iż samorządy są najodpowiedniejszą instytucją do racjonalizowania, poprawiania i przekształcania szkół publicznych.

Warto się zastanowić, jakie są cechy dobrego zdecentralizowanego systemu zarządzania oświatą na poziomie lokalnym. I tak samorządy mają wystarczające możliwości prawne, by efektywnie wpływać na zarządzanie szkołami. Jeżeli więc 80% kosztów to płace, a samorządy obarczone są odpowiedzialnością za placówki szkolne, nie mając jednak w zasadzie uprawnień do regulowania tych plac oraz decydowania o zatrudnieniu, to oznacza, że zostały obciążone odpowiedzialnością bez możliwości naprawy sytuacji. Nie dysponują bowiem żadnymi instrumentami, którymi mogłyby się posłużyć. Jest to błąd systemowy.

Oświata jest dobrem publicznym, a rząd ma sprawny system kontroli wyników dydaktycznych i monitorowania jakości szkół i jest w stanie dostarczyć samorządom wzorcowe modele programowe i zarządcze. Istnienie tego systemu to właśnie jedna z cech dobrego zdecentralizowanego systemu zarządzania oświatą.

Niejakim problemem jest racjonalizacja sieci szkolnej, jak też przekształcenie szkół zawodowych w placówki innego typu. Istnieją ministerialne opracowania sporządzone w resorcie edukacji, które mają za zadanie pomóc gminom i powiatom w dostosowaniu się do nowych warunków.

Następna cecha dobrego systemu: środki publiczne, które samorządy dostają z budżetu państwa na oświatę, wystarczają, by zapewnić każdemu dziecku kształcenie na podobnym poziomie. Ponieważ jednak koszty kształcenia i potrzeby dzieci są różne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego, niezbędne jest istnienie standardu finansowego, za pomocą którego zapewnić można uczniom jednakowe wykształcenie. Standard ów zależy od miejsca i poziomu kształcenia.

Zastanówmy się, co oznacza standard finansowy dla oświaty. Jest to po prostu kwota na ucznia przekazywana samorządom lokalnym z budżetu centralnego, wystarczająca na zapewnienie każdemu dziecku

wykształcenia na standardowym poziomie. Jest to zarazem kwota sprawiedliwa - w tym sensie, że uwzględnia obiektywne czynniki środowiskowe, które wpływają na potrzeby lub na koszty kształcenia w różnych jednostkach samorządu terytorialnego. O obiektywnych czynnikach środowiskowych pomówimy później, kiedy rozważać będziemy ich wpływ na algorytmy wyliczane w Polsce. Wspomnę na razie, że w innych krajach bierze się pod uwagę na ogół dwa czynniki: stopień zamożności oraz gęstość zaludnienia na danym terenie.

Jeżeli chodzi o uwzględnianie stopnia zamożności, rzecz w tym, by zagwarantować dziecku pochodzącemu z ubogiej rodziny ten sam poziom wykształcenia co dzieciom z rodzin dobrze sytuowanych, a to wymaga - oczywiście - większych nakładów. Dzieci te bowiem przychodzą do szkoły również uboższe w wiedzę, którą inni uczniowie wynoszą z domów rodzinnych.

Drugim czynnikiem, czyli gęstość zaludnienia, ma również niebagatelne znaczenie, gdyż aby stworzyć racjonalną sieć szkół, efektywną, należy rozpatrzyć dwie możliwości. Albo utrzymuje się gęstą sieć małych szkół, albo też jest to nieco luźniejsza sieć szkół większych, lecz wówczas z kolei trzeba brać pod uwagę konieczność opłacenia dowozu dzieci z odleglejszych miejscowości.

Standard finansowy wyraża obietnicę daną samorządom, że dostaną środki wystarczające do realizacji zadań oświatowych, ale nie jest obietnicą złożoną rodzicom ani szkołom, że na każde dziecko przeznaczona zostanie identyczna kwota. Chciałbym, aby państwo zwrócili na ten fakt szczególną uwagę, ponieważ toczy się właśnie ważna dyskusja na temat tak zwanego bonu oświatowego.

W zdecentralizowanym systemie zarządczym samorządy odpowiedzialne są za politykę alokacji środków publicznych między szkołami. Wprowadzenie bonu oświatowego odbierze natomiast samorządom uprawnienie do alokowania tych środków, a to z tego powodu, że bon przeznaczony jest na konkretnego ucznia bądź też konkretną placówkę szkolną.

Wróćmy jednak do głównego tematu dzisiejszego seminarium i do standardu finansowego, a konkretnie do jego obliczania. Istnieją dwa sposoby obliczania tego standardu. Pierwszy z nich, oddolny, tzn. liczby uczniów i nauczycieli na oddział, minimum programowe go-

dzin dydaktycznych na oddział, pensum nauczycieli itp. - oraz przeciętnych kosztów. Sposób drugi, to podział ogólnej ustalonej w budżecie państwa kwoty na subwencję oświatową na danym poziomie kształcenia na ogólną liczbę uczniów danego poziomu.

Jakie są zalety, a jakie wady każdego z tych sposobów? Zaletą metody oddolnej jest możliwość dostarczenia poziomu kosztów danego rodzaju wykształcenia. Wada zaś polega na tym, że w praktyce trudno standard oszacować, zwłaszcza w sytuacji, gdy struktura kosztów wewnątrz szkół - koszty osobowe i rzeczowe - oraz między szkołami - między liceami i szkołami zawodowymi - jest niepożądana. Jeżeli miałbym skalkulować standard finansowy dla szkół ponadpodstawowych, czy brać powinienem pod uwagę przeciętny koszt kształcenia ogólnego, który aktualnie wynosi ok. 1.700 zł? Może powinien to być koszt kształcenia w technikum rolniczym, kształtujący się na poziomie ok. 5.000 zł? A może powinienem uwzględnić koszt ponoszony w technikum hutniczym? Czy mam wziąć do obliczeń płace na poziomie 80% kosztów ogólnych i wmontować jako stały element do algorytmu?

Może warto wspomnieć, że od 5 lat próbuje się w Polsce przeprowadzać kalkulację oddolną standardu finansowego dla szkół. Do tej pory nie widziałem jednak kalkulacji, którą uznać by można za satysfakcjonującą. Problem polega bowiem na tym, że jeśli przeprowadzamy kalkulację oddolną i otrzymujemy sumę 20, 50, czy nawet 100% większą niż przeznaczona na tę usługę, to trudno uznać to za odpowiednią kalkulację. Czy parlament ma podwoić kwotę przeznaczając na ten cel 100% więcej w budżecie i odwrotnie - jeżeli okaże się, że istnieją duże rezerwy środków na oświatę i można poczynić oszczędności, to czy ma to oznaczać, że parlament powinien obniżyć kwotę przeznaczoną na edukację w budżecie państwa?

Dzisiaj wiemy, że 12,8% budżetu kierowane jest na subwencje dla szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Jest to wysoki procent, choć udział ten w PKB jest nieco niższy niż w innych krajach. Są to jednak kwestie decyzji politycznych, a nasze seminarium jest poświęcone innym zagadnieniom. Chciałbym więc nie mówić o nich w kontekście oddolnego kalkulowania kosztów. Uważam, iż nie jest możliwe sensowne kalkulowanie tego typu w sytuacji, gdy wiemy, że struk-

tura szkolnictwa jest niepożądana, podobnie jak struktura kosztów wewnętrznych.

Jeśli chodzi o odgórną metodę obliczania standardu finansowego, to jej niewątpliwą zaletą jest wielka przejrzystość i prostota takiego podejścia do sprawy. Wadą z kolei jest fakt, że w metodzie tej przyjęte zostaje założenie, iż kwota przeznaczona przez państwo na oświatę jest wystarczająca.

Następną kwestię związaną z omawianą problematyką nazwaliśmy wyzwaniem dla obu strategii obliczania standardu finansowego. Rzecz w tym, aby po oszacowaniu standardu finansowego wystarczającego do zapewnienia każdemu dziecku dobrego wykształcenia na danym poziomie edukacji zidentyfikować, oszacować i uwzględnić dodatkowe koszty kształcenia wynikające z obiektywnych przyczyn, tak jak: ubóstwo, konieczność zapewnienia specjalnej troski wymagającym tego uczniom, mała gęstość zaludnienia, skrajne warunki geograficzne czy klimatyczne. To bardzo skomplikowany problem; sądzę, że należałoby mu poświęcić więcej czasu, biorąc pod uwagę sposób rozwiązania tego zagadnienia odzwierciedlony w algorytmach.

W kwestii bonu oświatowego i algorytmów należałoby zwrócić uwagę na fakt, iż w większości krajów na świecie wydatkuje się znacznie większe środki na szkolnictwo ponadpodstawowe niż podstawowe, w Polsce natomiast jest odwrotnie - znacznie większe nakłady ponoszone są na uczniów szkół podstawowych. 66% środków przeznaczonych na oświatę trafia do gmin, a tylko 34% do powiatów, przy czym uczniowie szkół podstawowych stanowią 64% ogólnej liczby uczniów, a 36% pobiera naukę w szkołach ponadpodstawowych. Jest to więc niewątpliwie podział proporcjonalny, choć w innych krajach więcej środków przeznacza się na rzecz uczniów w szkolnictwie ponadpodstawowym po to przede wszystkim, by wyrównać czy też podzielić ów budżet proporcjonalnie do liczby uczniów, bo powstająca 2% różnica to ok. 70 zł na jednego ucznia mniej dla każdej gminy, a ok. 150 zł na ucznia więcej dla każdego powiatu.

Z politycznego punktu widzenia nieprzyjemna jest propozycja rozwiązania tego problemu, ponieważ należałoby zabrać te pieniądze gminom, a przeznaczyć je dla powiatów. Nie chciałbym zagłębiać się w kwestie polityczne, lecz uważam, że mamy do czynienia z proble-

mem na tyle poważnym, że należałoby się zastanowić nad metodami poprawy sytuacji, tym bardziej że ów problem pogłębi się jeszcze, gdy z jednej strony wystąpi niż demograficzny - w odniesieniu do szkół podstawowych, a z drugiej wzrośnie liczba uczniów pobierających naukę w placówkach ponadpodstawowych.

Przejdźmy teraz do zapowiadanej już sprawy bonu oświatowego. Otóż od 2 czy 3 lat, może nawet od 5, trwa w Polsce dyskusja na ten temat. Mimo że debatuje się nad tą kwestią od kilku lat, wciąż używane są różne definicje owego bonu. Rozumie się pod tym pojęciem zarówno papiery wartościowe, jak i lekką modyfikację subwencji oświatowej. Nie mniej ważne jest i to, że różne środowiska oczekują od bonu oświatowego różnych efektów - od sprawiedliwego podziału środków na oświatę aż do urynkowienia oświaty publicznej. I tak szkoły niepubliczne domagają się większych środków publicznych. Z kolei grupa ludzi, których określiłbym mianem liberałów oczekuje urynkowienia usług edukacyjnych. Istnieje też mniemanie, że rozwiązanie w postaci bonu jest sprawiedliwe, ponieważ wszyscy zainteresowani otrzymają dokładnie taką samą sumę.

Wciąż jeszcze brak jednak propozycji szczegółowych rozwiązań w tej materii, i to zarówno rozwiązań prawnych, jak też organizacyjnych, budżetowych oraz księgowych, a to z tego względu, że każda definicja bonu prowadzi do odmiennych rozwiązań praktycznych.

Z amerykańskiego punktu widzenia tocząca się w Polsce dyskusja jest mało zrozumiała, gdyż funkcjonuje obecnie w Polsce system finansowania szkół niepublicznych, który w USA określony byłby właśnie mianem bonu oświatowego. Bon oświatowy w Polsce na dzień dzisiejszy zezwala na przekazywanie publicznych środków na kształcenie w szkołach niepublicznych i dostępny jest dla wszystkich uczniów wszystkich szkół o uprawnieniach szkoły publicznej. Jest jednak wart tylko połowę kosztów analogicznych szkół publicznych w danej jednostce samorządu terytorialnego, a jego definicja jest niejasna. W takiej zaś sytuacji mógłbym obecnie wysłać dziecko do szkoły niepublicznej, ze świadomością, że owa szkoła otrzymuje 50% kosztów analogicznych szkół publicznych, przy czym sposób skalkulowania tych 50% nie jest jasny. Należy też zwrócić uwagę, że ustawodaw-

ca zakłada różnicę między poszczególnymi jednostkami, co wywołuje niezadowolenie, ponieważ kryteria są niezbyt przejrzyste.

W konsekwencji zaś istnieje możliwość przekazywania pieniędzy publicznych na rzecz szkół prywatnych, a między poszczególnymi sektorami występuje konkurencja, którą można zwiększyć za pomocą podwyższenia wartości bonu oświatowego. To jednak znowu odrębne zagadnienie, dotyczące tzw. bonu oświatowego wewnątrz systemu publicznego.

Jak wspomniałem, funkcjonuje w Polsce kilka definicji bonu oświatowego. Podam zatem przykłady sposobu określania bonu. I tak według definicji radykalnej ów bon to ustalona centralnie kwota środków publicznych przekazywanych w równej wysokości na każdego ucznia dowolnej szkoły. Pieniądze te trafiają bezpośrednio do szkoły z pominięciem decyzji politycznych władz lokalnych.

Jakie wiążą się z tym problemy? Otóż nie ulega wątpliwości, że zmniejszy się w ten sposób rola samorządu w zarządzaniu oświatą, a szkoły, których koszty jednostkowe są wyższe niż wartość bonu, a będzie ich wiele, przeżyją szok dostosowawczy. Należy się tu zastanowić, na jaki poziom ustalona zostanie wysokość bonu dla szkół ponadpodstawowych, np. czy będzie to wysokość obowiązująca dla liceów, czy też szkół górniczych, a może wysokość pośrednia? Już dzisiaj wiadomo, że będą istnieć szkoły, które będą mieć koszty jednostkowe wyższe niż inne. Więcej, wiemy też, że nawet w odniesieniu do jednego typu szkół koszty jednostkowe są i będą ogromnie zróżnicowane.

Jak wiemy, funkcjonuje już w Polsce tzw. bon oświatowy - mianowicie w Kwidzynie, przy czym nie jest on jednakowy, jak też w istocie nie jest bonem, gdyż poszczególne szkoły w gminie nie otrzymują takiej samej kwoty pieniędzy na ucznia. Istota tego "bonu" polega na stosowaniu zasady podziału budżetu gminy na szkoły.

Kolejny problem, jaki może powstać przy radykalnej definicji bonu to pytanie, w jaki sposób szkoły, które nie będą w stanie obniżyć kosztów, mają zdobyć brakujące pieniądze czy od samorządów, czy też od rodziców uczniów. Jeśli od samorządów, to z jakich dochodów, a jeśli od rodziców to będzie to jednoznaczne z prywatyzacją oświaty publicznej, z wszelkimi tego konsekwencjami.

Definicja bonu wielowartościowego mówi, że bon oświatowy to ustalona centralnie kwota na ucznia zależna od typu, kierunku i rodzaju szkoły, a być może również od jej lokalizacji, rodzaju i wielkości gminy. Pieniądze te trafiają bezpośrednio do szkoły z pominięciem decyzji politycznych władz lokalnych. Jak widzimy, definicja uwzględnia różnice kosztów między poszczególnymi typami szkół. A z jakimi problemami przy takim ujęciu możemy się spotkać? Otóż z takimi samymi jak w przypadku definicji radykalnej z tym, że szok dostosowawczy może być nieco mniejszy. Dodatkowy zaś problem może wiązać się z tym, że ustalenie kategoryzacji szkół i wysokości bonu dla każdej kategorii grozi zamrożeniem obecnej historycznie ukształtowanej struktury szkolnictwa oraz aktualnych, w dużej mierze nieracjonalnych, proporcji kosztów bieżących szkół.

Jeżeli bowiem stworzy się bon np. dla szkół górniczych oraz hutniczych i ustali się dajmy na to jego wartość na 6.000 zł - oczywiście dla wszystkich tego rodzaju placówek - to będzie to oznaczać, że szkoły te funkcjonować będą obecnie i w przyszłości, co w sposób nieuchronny wiąże się z koniecznością ich utrzymywania.

Trzecia definicja mówi o bonie hybrydowym i najbliższa jest koncepcji wynikającej z opracowań sporządzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Bon hybrydowy polega na tym, że część A subwencji oświatowej trafia za uczniem do szkoły w równej wysokości dla wszystkich, część B natomiast rozdzielana jest między szkoły według decyzji politycznych władz samorządowych. Jakie problemy łączą się z taką koncepcją? Niewątpliwie zmniejszy się rola samorządów w odniesieniu do zarządzania szkołami na danym terenie, ale to jeszcze nie wszystko. Jeżeli bowiem część A, czyli pieniądze trafiające za uczniem do szkoły, okaże się zbyt mała, to nie wystarczy środków na pokrycie kosztów bieżących większości szkół. Sens całego zabiegu stanie się zupełnie niejasny, bo powiat znajdzie się w sytuacji, gdy niezależnie od wszystkiego będzie musiał wyasygnować brakujące kwoty, a to ma już charakter decyzji politycznej. Jeżeli z kolei część A, trafiająca bezpośrednio do szkół, będzie za wysoka, wówczas pole manewru władz samorządowych okaże się zbyt małe, aby za pomocą części B wyrównywać uzasadnione różnice kosztów szkół, a w

takiej sytuacji trudno mówić o jakiegokolwiek sensownej polityce edukacyjnej władz samorządowych.

Spróbujmy krótko podsumować kwestię bonu oświatowego. Otóż, naszym zdaniem, należałoby ograniczyć jego stosowanie do szkół niepublicznych, przy czym jego wartość mogłaby być zbliżona bądź wyższa nawet niż standard wyliczony dla szkół publicznych. Żeby się już nad tym nie rozwodzić powiem krótko: bon oświatowy dla szkół niepublicznych powinien zostać jasno określony i być może zwiększony.

Należy też wspomnieć, że naszym zdaniem, demokratycznie wybrane samorządy są najlepiej przygotowane i najbardziej zainteresowane podjęciem wysiłku restrukturyzacji polskiego systemu oświatowego. W związku z tym to one właśnie powinny otrzymać pieniądze w wysokości standardowej. Mają prawo alokować te pieniądze między poszczególnymi szkołami.

Dalsze prace powinny zostać skierowane przede wszystkim na przygotowanie przejrzystego, sprawiedliwego standardu finansowego dla finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

Przejdę teraz do krótkiego omówienia zagadnienia algorytmu dla szkół podstawowych, przy czym zwrócę uwagę jedynie na założenia ogólne. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ogólnie rzecz biorąc, algorytmy te są kalkulowane na ucznia. Jakie cechy wykazuje obecny algorytm naliczania subwencji oświatowej dla gminy? Jest to przede wszystkim mnożnik przeliczeniowy dla uczniów szkół wiejskich 1,33 - oraz uczniów szkół położonych w małych miastach 1,18 - które łącznie tłumaczą aż 94% zmienności algorytmu na ucznia. Ten element algorytmu to najważniejsza część kalkulacji finansowej sporządzonej dla placówek oświatowych wiejskich oraz tych zlokalizowanych w małych miastach. Pozostałe elementy są w zasadzie niewiele znaczące, choć wymagają licznych danych statystycznych, a poza tym są bardzo skomplikowane. Jak wspomniałem, algorytm ten opiera się na wymienionych widełkach, ale z jednym wyjątkiem.

Mówiąc o nim przechodzimy do drugiej cechy algorytmu, tzn. do dolnych widełek, które podnoszą subwencję tym gminom, które w wyniku czystego algorytmu otrzymałyby mniej niż wynosiła subwen-

cja ubiegłoroczna. Obowiązuje bowiem przepis mówiący, że gmina nie może otrzymać mniej niż 80% subwencji otrzymanej w roku poprzednim, niezależnie od liczby uczniów.

Jako punkt następny trzeba wymienić mnożniki stosowane w wypadku uczniów specjalnej troski oraz uczniów należących do mniejszości narodowych. O tym postaram się nieco więcej powiedzieć w dalszej części wystąpienia.

Na pozostałe cechy składają się różne elementy związane na przykład z poziomem wykształcenia nauczycieli, jak też inne, którymi jednak nie będę się zajmować, ponieważ nie mają one w gruncie rzeczy znaczenia, jeśli chodzi o ostateczną postać algorytmu.

Jak już podkreślałem, największe znaczenie ma w tym przypadku mnożnik przeliczeniowy dla uczniów szkół wiejskich oraz uczniów placówek małomiasteczkowych. Warto więc zwrócić uwagę na fakt, że w miastach liczących więcej niż 5 tys. mieszkańców uczy się 2.647.098 uczniów, w miastach poniżej 5 tys. jest to 168.075 uczniów, w części wiejskiej gmin mieszanych kształci się 416.963 uczniów, podczas gdy w gminach wiejskich 1.415.191 uczniów, a w Warszawie 139.966 uczniów. W miastach powyżej 5 tys. mieszkańców na 1 nauczyciela przypada 17,31 ucznia, w miastach poniżej 5 tys. jest to 17,52, w części wiejskiej gminy mieszanej 13,14, w gminach wiejskich 13,54, a w Warszawie 17,47. Tak więc w miastach niezależnie od ich wielkości przypada tyle samo w zasadzie uczniów na 1 nauczyciela, podobnie rzecz ma się na wsi, tyle że w tym ostatnim przypadku jest to o 4 uczniów mniej na 1 nauczyciela. Jak więc widać, sieć szkolna w małych miastach jest tak samo racjonalna jak w miastach dużych.

Jakie wnioski wynikają z zaprezentowanych danych? Przede wszystkim takie, że mnożnik stosowany w odniesieniu do uczniów szkół wiejskich odzwierciedla fakt, iż stosunek liczby uczniów do liczby nauczycieli w gminach wiejskich jest średnio o 1/3 niższy niż w gminach miejskich, a zatem o 1/3 wyższe są koszty. Drugi wniosek prowadzi do konstatacji, że mnożnik stosowany dla małych miast nie odzwierciedla różnic w średnich stosunkach liczby uczniów do liczby nauczycieli lub różnic średnich kosztów. Jest to czysto polityczny czynnik.

Jeżeli mnożnik wiejski wywodzi się z różnic stosunku uczeń - nauczyciel oznacza to, że domniemaną polityką rządu jest gotowość ponoszenia dodatkowych kosztów utrzymywania stosunku liczby uczniów do liczby nauczycieli na poziomie 13:1 w obszarach wiejskich w odróżnieniu liczby uczniów do liczby nauczycieli od 17:1 na terenach miejskich. Nie jest on wszakże skłonny ponosić dodatkowych kosztów tego stosunku wynoszącej poniżej 13:1.

Powstaje zatem pytanie, czy społeczeństwo gotowe jest płacić o 1/3 więcej za oświatę na wsi, gdzie funkcjonuje niezmiernie rozdrobniona sieć szkolna? A może lepszym wyjściem byłoby zachęcić różnymi sposobami gminy do racjonalizowania wadliwego systemu?

Chcę poinformować obecnych, iż w tym względzie podejmowane są już pewne działania, jednak na efekty ich wdrożenia trzeba będzie jeszcze jakiś czas poczekać.

Muszę stwierdzić, że ze wszech miar prawidłowa jest proporcja, wedle której na 1 nauczyciela przypada 13 dzieci. Jednak nawet w zilustrowanej sytuacji nie ma powodu do radości, gdyż poważne zastrzeżenia budzi niedostateczny poziom finansowania placówek oświatowych funkcjonujących na wsiach. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że mówiąc o 13 dzieciach przypadających na 1 nauczyciela, mamy na względzie wielkość średnie, które w praktyce bywają mylące. Są bowiem takie szkoły wiejskie, w których jest zaledwie kilkoro dzieci, w innych zaś nawet ok. 20. Być może klasy z niewielką liczbą uczniów usprawniają tok nauczania, ale jednocześnie przysparzają wielu kosztów. W takiej to sytuacji szkoły wiejskie z niewielką liczbą uczniów odczuwają niedostatki finansowe.

Myślę, że przyszła po temu pora, aby się zastanowić, czy utrzymywać taki stan rzeczy, w którym źle finansowane szkoły wiejskie z małą liczbą uczniów prezentują ponadto, mówiąc ogólnie, niezbyt wysoki poziom nauczania.

Nie tak dawno rozpoczęliśmy badania tzw. drobnych szkół wiejskich. Z badań wynika, że szkoły te dorównują poziomem szkołom funkcjonującym w miastach, w których uczy się od 150 do 300 uczniów. Jednak koszty utrzymania tych wiejskich placówek oświatowych i tak są wyższe niż koszty utrzymania szkół miejskich. Oczywiście, w przypadku dobrych szkół wiejskich nie dopłaca się do nich

tylę, ile wskazuje średnia statystyczna, ale i tak są to dość pokaźne kwoty. Czyli, mówiąc o finansowaniu szkół, nie możemy wyrwać się z zaklętego kręgu decyzji o charakterze politycznym, gdyż dodatkowo środki na utrzymanie szkół wiejskich muszą wyłożyć samorządy, a to już jest, siłą rzeczy, decyzja o charakterze politycznym.

Jest w tym wszystkim jeszcze jedna zawilóść, gdyż zgodnie z algorytmem szkoły wiejskie nie mogą otrzymać z budżetu państwa mniejszych kwot na utrzymanie placówek oświatowych niż w roku ubiegłym, i to niezależnie od liczby uczniów uczęszczających do poszczególnych szkół. Pamiętać musimy o tym, że obecnie do szkół podstawowych uczęszczają roczniki uczniów z niżu demograficznego. Oznacza to, że budżet musi wykładać coraz pokaźniejsze kwoty na malejącą liczbę uczniów szkół podstawowych. Wspomniana zasada utrzymywania na tym samym poziomie finansowania szkół podstawowych powoduje, że coraz kosztowniejsze dla państwa staje się nauczanie na poziomie podstawowym, co odbywa się kosztem finansowania szkół ponadpodstawowych. Trzeba pamiętać, iż dalsze utrzymywanie zilustrowanej zasady spowoduje, że szkolnictwo będzie finansowane nie tylko niedostatecznie, ale i nieracjonalnie.

A zatem opłacanie szkolnictwa z budżetu coraz bardziej będzie się oddalać od rzeczywistych potrzeb i nabierać cech nieomal historycznych. Tradycja i historia to piękna rzecz, ale wydając pieniądze z publicznej puli, przede wszystkim trzeba się kierować zdrowym rozsądkiem i oczekiwaniami, jakie ze szkolnictwem wiążą obywatele.

Uparte trzymanie się zasady zapisanej w algorytmie, że ogólna wysokość subwencji oświatowych nie może być niższa od ubiegłorocznej subwencji skorygowanej wskaźnikiem inflacji 108,1% powoduje zilustrowane już efekty. Musimy pamiętać o tym, że wielokrotnie już dzisiaj wspomniany algorytm wprowadzony został w 1996 r., kiedy to obawiano się skutków tzw. szoku dostosowawczego. Skoro jednak w chwili obecnej szkolnictwo na stałe weszło w zakres samorządowych kompetencji, część pieniędzy, które - jak to już wspomniałem - miały ochronić przed szokiem dostosowawczym, z powodzeniem mogłyby zostać przeznaczone na inne cele.

Omawiając skutki zastosowania algorytmu, trzeba oczywiście pamiętać, że kwoty przewyższające średnią wysokość subwencji adre-

sowane były do 1058 gmin, w których było 1844 tys. uczniów. W sumie gminy te uzyskały 158 mln zł ponad algorytm, co stanowi 1,51% całkowitej subwencji na szkoły podstawowe.

W większości przypadków wzrost subwencji, wynikający z dolnego ograniczenia kwot przeznaczonych na oświatę, jest zgoła minimalny, gdyż 2062 gminy otrzymują subwencję niższą od 105% algorytmu, a tylko 15 gmin otrzymuje więcej niż 150% wartości algorytmicznej. Maksymalną kwotę, stanowiącą 174% algorytmu, otrzymuje gmina Suraż, licząca 182 uczniów.

W wyniku zilustrowanego już wcześniej mechanizmu finansowania wiejskich szkół, niektóre gminy otrzymują dla bardzo niewielkiej liczby uczniów nieproporcjonalnie wysoką subwencję. Na przykład w gminie Dubicze Cerkiewne, do której uczęszcza 135 uczniów, subwencja wynosi 4762 zł na jednego ucznia.

Przechodząc do kolejnej kwestii muszę poinformować obecnych, iż dysponujemy pełnym materiałem przygotowanym w aspekcie płac nauczycieli i polityki kadrowej realizowanej w dziedzinie oświaty. Myślę, że na dzisiejszym spotkaniu nie ma aż tyle czasu, aby kwestię tę omówić w sposób szczegółowy. Wobec tego wypunktuję tylko najważniejsze elementy zasygnalizowanej problematyki.

Otóż - naszym zdaniem - dla zracjonalizowania polityki kadrowej realizowanej w zakresie oświaty, należałoby usunąć poza ramy algorytmu postanowienia dostosowujące wysokość subwencji oświatowej do kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych przez gminy.

Przyznaję, iż zachowanie tej zasady teoretycznie mogłoby zachęcać gminy do zatrudniania lepiej wykształconych nauczycieli, co podnosiłoby prestiż szkół działających w gminach, ale jednocześnie realizowanie takiej polityki kadrowej mogłoby w skali kraju przysporzyć kłopotów budżetowi państwa. Trzeba bowiem pamiętać, iż "ruchoma" subwencja, zależna m.in. od kwalifikacji nauczycieli, byłaby niczym innym niż tylko złamaniem zasady mówiącej, że samorządy terytorialne nie powinny mieć możliwości zwiększania subwencji poprzez lokalne decyzje polityczne, bowiem podejmowanie takich właśnie decyzji rodzi nieznanne z góry zobowiązania dla budżetu państwa. Ponadto trzeba pamiętać jeszcze i o tym, że w praktyce poziom kwalifi-

kacji nauczycieli w bardzo niewielkim stopniu wpływa na modyfikację subwencji przyznawanej na 1 ucznia.

Poza ramy algorytmu powinien być także usunięty element dotyczący doradztwa metodologicznego oraz element potocznie nazywany elementem sportowym. Tej ostatniej kwestii chciałbym poświęcić kilka słów, ponieważ na temat wychowania fizycznego oraz zajęć sportowych realizowanych przez szkoły ostatnio odbyliśmy dość burzliwą dyskusję.

W gruncie rzeczy chodzi nam o to, że w sytuacji, w której państwu jako instytucji zależy na tym, aby wyrastały nowe kadry sportowców, czy dajmy na to artystów, nie powinno się na ten cel przekazywać samorządom terytorialnym środków finansowych w postaci subwencji ogólnej. Sztywne trzymanie się zasady subwencji ogólnych powoduje, że na szkoły sportowe przeznaczona jest dwukrotnie więcej niż na zwykłe placówki oświatowe, natomiast np. na szkoły specjalne aż 6-krotnie więcej niż na szkoły realizujące powszechnie przyjęty tok nauczania.

Oczywiście subwencje w zilustrowanej wysokości skalkulowane zostały drogą żmudnych wyliczeń, ale wyliczeniom tym wymykają się doświadczenia samorządów, z których wynika, że zarówno szkoły sportowe, jak i szkoły specjalne można prowadzić na całkiem niezłym poziomie przy znacznie niższych nakładach finansowych.

Dyskutując nad finansowaniem szkolnictwa nie można pominąć kwestii nakładów ponoszonych przez budżet państwa na rzecz szkół specjalnych oraz szkół, w których uczą się dzieci pochodzące z rodzin mniejszości narodowych. Algorytm przygotowany dla uczniów szkół specjalnych zawiera mnożniki 1,5 i 4,0 dla dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do klas specjalnych oraz zintegrowanych, a także dwa standardy w wysokości 6200 zł i 3600 zł dla dzieci w szkołach specjalnych.

Trzeba przy tym wyjaśnić, iż ustalenie wyższego mnożnika dla dzieci niepełnosprawnych w klasach zintegrowanych ma charakter decyzji politycznej, której celem ma być tworzenie w przyszłości większej liczby klas integracyjnych. Ponadto uważamy, iż proces ten powinien być poddawany stałemu monitorowaniu. Natomiast nie jest dla nas jasne, jaką politykę przyjęło państwo w stosunku do szkół spe-

cyjnych, gdyż dotychczasowe posunięcia w tym względzie są dla nas mało czytelne.

Skomentowania wymaga także algorytm zawierający mnożnik dla uczniów reprezentujących mniejszości narodowe. Mnożnik ten ustalony został na poziomie 1,2 co oznacza, że w praktyce na kształcenie dzieci z rodzin mniejszości narodowych przeznaczona się o 20% więcej pieniędzy niż na dzieci uczące się w szkołach z jednym tylko językiem polskim. Muszę powiedzieć, iż w kontekście tych ustaleń nie jestem w pełni przekonany, czy prowadzenie nauczania w dwóch językach rzeczywiście podnosi koszty kształcenia aż o 20%. Prawdę mówiąc, w tym przypadku jest jeszcze kilka niewiadomych, gdyż nie dysponujemy na przykład pełną inwentaryzacją uczniów reprezentujących mniejszości narodowe. A zatem nie bardzo nam wiadomo, ile tych dzieci w rzeczywistości jest dziećmi z rodzin zakwalifikowanych do mniejszości narodowych. Istnieje całkiem realne niebezpieczeństwo polegające na tym, że lokalne samorządy mogłyby "podreperować" swoje budżety poprzez fałszowanie liczby tych dwóch kategorii uczniów, to jest uczniów szkół specjalnych oraz uczniów pochodzących z rodzin obcojęzycznych.

Obecnie chciałbym przejść do dość - moim zdaniem - kontrowersyjnego algorytmu przygotowanego dla szkół ponadpodstawowych. Przy czym od razu muszę zaznaczyć, iż algorytm ten konstruowany był w wielkim pośpiechu w roku ubiegłym, kiedy to planowana reforma szkolnictwa nabierała już realnych kształtów.

Muszę też wyjaśnić, dlaczego wyliczenia sporządzone dla szkół ponadpodstawowych nazwałem kontrowersyjnymi. Postąpiłem tak dlatego, iż z jednej strony przygotowanie algorytmu dla szkół ponadpodstawowych trzeba określić mianem nader nowatorskiego działania, z drugiej zaś trzeba sobie zdawać sprawę, że w najbliższych latach sytuacja w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego może się poważnie skomplikować.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, zasiadając do przygotowania algorytmu dla szkół ponadpodstawowych, znalazło się w nader trudnej sytuacji, gdyż na szkolnictwo ponadpodstawowe składało się ponad 800 kierunków nauczania, przy czym każdy z tych kierunków wymagał innego poziomu finansowania. W przededniu reformy owe

800 kierunków skomasowano, pozostawiając tylko 27 kierunków nauczania w szkołach ponadpodstawowych. To jednak nie był jeszcze koniec całej pracy, gdyż następnie należało ustalić przeciętne koszty nauczania w owych 27 typach szkół zawodowych i technicznych. Aby w praktyce nie było przykrych niespodzianek, ustalono tzw. widełki. Zgodnie z tymi widełkami powiat nie mógł dostać mniej niż 95% ubiegłorocznych nakładów na szkolnictwo ponadpodstawowe, ale też nie więcej niż 110% środków z roku 1998.

Jednak już wkrótce okazało się, że nie było to dobre rozwiązanie, bowiem aby zrationalizować wcześniejszy poziom finansowania, zastosowano tzw. uśrednienie wydatków na jednego ucznia w szkole określonego typu. Ogólnie rzecz biorąc, starostowie oraz rady powiatów w swoich decyzjach alokacyjnych powielają kwoty standardów zatwierdzonych oficjalnie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. W takiej sytuacji nie ma motywacji do tego, aby przesunąć na licea środki z kosztownych i mało efektywnych szkół zawodowych. Cała rzecz polega na tym, że powiat straci finansowo na każdorazowej operacji polegającej na przesunięciu odpowiednich kwot ze szkoły zawodowej do liceum, gdyż kształcenie w drugiego typu szkołach jest tańsze niż nauka zawodu. A trzeba pamiętać, iż są to bardzo znaczne różnice, gdyż na jednego ucznia na przykład technikum rolniczego budżet przeznaczają 5700 zł, na ucznia liceum zaledwie 1700 zł. Czyli - inaczej mówiąc - przyjęte standardy obecnie utrwalają historyczny już podział na szkolnictwo resortowe i kuratorskie.

Trzeba jeszcze powiedzieć i to, że wspomniany już wcześniej system finansowania szkolnictwa, polegający na zastosowaniu tzw. widełek, jest bardziej niedogodny dla powiatów niż dla gmin. W wyniku bowiem wprowadzonych zmian 171 powiatów finansujących 45% uczniów otrzymuje subwencję oświatową plasującą się poniżej zatwierdzonych standardów, z kolei 33 powiaty finansujące 11% uczniów otrzymują subwencję przewyższającą przyjęte standardy.

Taka sytuacja jest dowodem, że już niejako historyczna alokacja środków finansowych przeznaczonych na szkolnictwo była dalece nieracjonalna i praktycznie uniemożliwiła przyjęcie dobrych standardów, które by w chwili obecnej zapewniły szkołom dostateczne środki finansowe. Nie mogło jednak być inaczej, skoro punktem odniesienia

przy ustalaniu obecnie funkcjonujących standardów była fatalna alokacja środków. Taka sytuacja wprowadziła sporo zamieszania w środowisku oświatowym i spowodowała konieczność sięgnięcia do rezerw budżetowych. Było to niezbędne posunięcie wówczas, gdy okazało się, że w skali kraju szkołom brakuje dla normalnego funkcjonowania 117 mln zł. Jednak i w tym kontekście zarysowały się już pewne, niekorzystne zresztą, prawidłowości, gdyż powiaty grodzkie otrzymują subwencje niższe od przyjętych standardów, natomiast powiaty ziemskie dysponują kwotami przewyższającymi przyjęte standardy.

Ze podanych tu przykładów wynika, że mimo wdrażania nowego systemu finansowania jeszcze bardzo wiele pozostało do zrobienia. Musimy bowiem w najbliższej przyszłości oderwać się od starego sposobu myślenia i od sztywnych zasad finansowania szkół, które nie są adekwatne do rzeczywistych potrzeb.

Po tych uwagach natury szczegółowej pora na sformułowanie wniosków o charakterze ogólnym. Przede wszystkim, co już kilkakrotnie dzisiaj podkreślałem, musimy odejść od "historycznego" myślenia, a finansowanie oświaty oprzeć na jednym w pełni racjonalnym standardzie. Niezbędne też jest utworzenie pieniężnych rezerw na złagodzenie tzw. szoków dostosowawczych. Przy czym nie może to być niekontrolowane wydatkowanie publicznych pieniędzy, ale wspieranie finansowe określonych placówek oświatowych tylko w uzasadnionych przypadkach.

Od razu muszę powiedzieć, że w najbliższych latach z poważnymi kłopotami będą się musiały zmierzyć powiaty ziemskie. Wiadomo nie od dziś, że dzieci z rodzin mieszkających w pobliżu ośrodka miejskiego po skończeniu szkoły podstawowej rozpoczynają naukę w liceach zlokalizowanych w miastach. Myślę, że tak będzie również w najbliższej przyszłości. Jednak pamiętać trzeba o tym, że wokół siedzib powiatów zazwyczaj rozmieszczone są szkoły zawodowe oraz techniczne, czyli te typy placówek oświatowych, w których koszty kształcenia są znacznie wyższe niż w liceach ogólnokształcących. A zatem w takiej sytuacji nie będzie można zastosować alokacji środków, która by złagodziła niedostatki finansowe szkół technicznych i zawodowych. Myślę, że jedynym racjonalnym rozwiązaniem byłoby połączenie po-

wiatów ziemskich z powiatami grodzkimi w jedną strukturę administracyjną. Inaczej nie unikniemy komplikacji i kłopotów związanych m.in. z finansowaniem szkolnictwa.

Tyle uwag chciałbym wnieść do omawianej dzisiaj problematyki.

Dylematy alokacji środków na pomoc społeczną

Odpowiednia alokacja środków na pomoc społeczną wynika z wymogów efektywności i skuteczności pomocy społecznej. Spełnienie warunku efektywności i skuteczności pomocy wymaga określenia zasad przepływu strumienia środków na pomoc.

Pomoc społeczna podlega zasadom prakseologii podobnie jak każda celowa działalność człowieka. Alokacja środków jest więc wynikiem podejmowanych celów i ich realizowania. Ten fakt politycy powinni mieć na uwadze, gdy nie chcą aby pomoc społeczna stała się pozycją budżetową mechanicznie przenoszoną i arytmetycznie modyfikowaną w każdym następnym roku budżetowym.

Formuła kształtowania budżetu polegająca na ekstrapolacji w zakresie finansowania zaszłości z okresu ubiegłego na przyszłe wydarzenia nie uwzględnia przede wszystkim aktualnej możliwości występowania szybkich zmian, jak np. upadek dużego zakładu pracy w małej miejscowości i związanej z tym radykalnej zmiany wielkości i struktury potrzeb społecznych w zakresie pomocy społecznej. Toteż planowanie alokacji środków powinno być oparte na analizie czynników, które kreują przyszłe potrzeby w tym zakresie. Zróżnicowanie potrzeb jest znaczne, zwłaszcza jeżeli brać pod uwagę potrzeby lokalne.

Podstawowe standardy zaspokojenia potrzeb w zakresie pomocy społecznej na poziomie lokalnym powinny być ustalane na poziomie centralnym z uwzględnieniem poziomu społeczno-ekonomicznego rozwoju kraju, aspiracji jego obywateli i międzynarodowych zobowiązań, ale powinny też zawierać dążenie do wyrównywania istniejących dysproporcji zaspokajania potrzeb lokalnych. Te podstawowe standardy powinny uwzględniać przede wszystkim „pole standaryzacji”, czyli określać, co jest standaryzowane. Ponadto powinna być otwarta możliwość ich podnoszenia w zakresie lokalnym ze środków lokalnych. Natomiast jakość zaspokajania poszczególnych rodzajów

potrzeb, konkretnych form działania, powinna kształtować się dynamicznie, w miarę rozwoju możliwości. Takie podejście jest związane z postulatem stabilności prawa, która gwarantuje dobrą jego znajomość wśród obywateli – podstawę praworządności i z jednoczesnym dynamizmem współczesnych przemian globalnego społeczeństwa.

Ustawowe standardy zaspokajania potrzeb pomocowych mieszkańców w skali lokalnej to we współczesnej Polsce:

- gwarancja żywienia;
- gwarancja ubioru;
- gwarancja schronienia;
- gwarancja podstawowej pomocy lekarskiej;
- gwarancja stałej opieki dla niesamodzielnej osoby samotnej nieletniej lub niepełnosprawnej (przede wszystkim w miejscu zamieszkania, a w razie konieczności w zakładzie stałej opieki);
- gwarancja pomocy w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy;
- pomoc rodzinie w realizacji jej podstawowych funkcji;
- pomoc indywidualna w potrzebach wynikających z nieporadności życiowej i losowych problemów życiowych;
- pomoc indywidualna osobom niepełnosprawnym.

Alokacja środków na realizację tych standardów powinna uwzględniać realne potrzeby lokalne.

System lokalny zaspokaja potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej środkami, jakim dysponuje lokalnie i jednocześnie pod wpływem uwarunkowań zewnętrznych (globalnych). Najważniejsze czynniki, które warunkują zaspokajanie tych potrzeb społecznych w lokalnej skali zostały zobrazowane na rys. 1.

Bardzo ważny czynnik pomocy społecznej stanowią zasady redystrybucji dochodu narodowego. Wzrostowi samorządności lokalnej powinien towarzyszyć parametryczny system redystrybucji środków na pomoc społeczną z poziomu centralnego na lokalny, konieczny nie tylko w pomocy społecznej ale we wszystkich dziedzinach, w których istnieją duże różnicowania pomiędzy poszczególnymi społecznościami lokalnymi, nakierowany na wyrównywanie rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych części kraju. Uznaniowy system rozdzielania środków na poziomie centralnym jest z reguły mało demokratyczny i sprzeczny z ideą samorządności. Parametryczny system rozdziału środków budżetowych ze szczebla centralnego w znacznym stopniu „wyręcza” biurokrację i hamuje jej przerost. Mankamentem może być petyfikacja parametrów, gdy zmiany społeczne wymagają ich ciągłej weryfikacji, a często - zmian.

Struktury społeczne i demograficzne oraz tendencje ich zmian stanowią współwyznacznik polityki społecznej w dłuższym okresie. Takie zjawiska jak np. starzenie się społeczeństwa, wyże i niże demograficzne, tendencja do wzrostu poziomu wykształcenia powodują zmiany proporcji różnych potrzeb społecznych, a wśród nich – pomocowych. Dla pomocy społecznej istotne znaczenie mają takie kategorie społeczno-demograficzne jak ludzie starzy, rodziny niepełne, bezrobotni, żyjący poniżej ustalonych progów ubóstwa. Ich udział w społeczności globalnej kraju i w poszczególnych społecznościach lokalnych współdecydują o racjonalnym udziale środków na pomoc w budżecie centralnym i lokalnych oraz o rozdziale środków.

Kultura, tradycje i obyczaje narodu tworzą klimat funkcjonowania pomocy społecznej. W warunkach polskich istnieje szereg kulturowych uwarunkowań sprzyjających akceptacji określonych rozwiązań i konkretnych form pomocy. Społeczeństwo jest pod tym względem podzielone przede wszystkim na skutek postępującej dyferencjacji dochodów rodzin, która co stwarza bardzo wysokie wymagania wobec pomocy społecznej, tak w skali kraju, jak i lokalnej. Podziały te powodują, że sferze potrzebujących pomocy znajdują się rodziny o cechach, które dotychczas nie predestynowały do ubóstwa. Kulturowo uwarunkowane nawyki mogą w takich sytuacjach powodować opór wobec świadczenia pomocy ludziom o cechach nie odpowiadających

stereotypowi człowieka zasługującego na pomoc – dla przykładu: posiadacza samochodu.

Szczególne znaczenie mają ponadlokalne źródła zaspokajania potrzeb lokalnych w zakresie pomocy społecznej. Do takich należą przede wszystkim źródła informacji o możliwościach zaspokajania potrzeb pomocowych uzyskiwane poprzez środki masowego przekazu. Z nich można dowiedzieć się o rozmaitych instytucjonalnych i indywidualnych inicjatywach w tej sferze i podjąć starania o uzyskanie pomocy lub rozwiązanie problemu lokalnego z tego zakresu. Rzeczowa, pozbawiona aspektu propagandowego informacja wpływa więc w analizowanym zakresie na doskonalenie funkcjonowania pomocy społecznej poprzez lepsze wykorzystywanie uprawnień i możliwości przez potrzebujących.

Sytuacja ogólna kraju jest uwarunkowana światowymi trendami gospodarczymi i kierunkami rozwoju cywilizacyjnego, a także zmianami środowiskowymi w skali globu. Uwarunkowania te wpływają pośrednio na warunki zaspokajania potrzeb w skali lokalnej, a zatem - na funkcjonowanie lokalnej pomocy społecznej. Uczestnictwo kraju w światowej gospodarce rynkowej powiększa ryzyko niepowodzenia dużych nawet przedsięwzięć gospodarczych, co pociąga za sobą zwiększenie się prawdopodobieństwa występowania nagłego zapotrzebowania na pomoc społeczną w skali lokalnej, a w sferze alokacji środków na pomoc powiększa znaczenie przewidywania odpowiednich rezerw i zabezpieczeń.

Zaspokajanie potrzeb pomocowych w skali lokalnej zależy w określonych warunkach obiektywnych od odpowiedniego zarządzania przez władzę lokalną, która działa poprzez konkretne instytucje zaspokajające potrzeby mieszkańców. Środki jakimi dysponuje władza lokalna powinny być wykorzystywane optymalnie, co wymaga koherentnego działania władzy i instytucji świadczących pomoc społeczną. Możliwości władzy lokalnej zależą także od jej autonomii wobec otoczenia zewnętrznego, ta zaś - od prawa, środków lokalnych pozostających do dyspozycji, a zwłaszcza - lokalnego budżetu pomocy. Za sprawą autonomii związanej z samorządnością może ulegać wzbogacaniu wachlarz form działania podejmowanego dla zaspokajania potrzeb. Wzbogacanie form zaspokajania potrzeb wiąże się z rozwojem

infrastruktury ich zaspokajania. Lokalny rozwój gospodarczy i stosowanie adekwatnych form zaspokajania potrzeb podnosi ogólny poziom zamożności poszczególnych obywateli i wspólnoty lokalnej jako całości, co stopniowo podnosi standardy pomocy i podnosi próg zamożności od którego można liczyć na uzyskanie pomocy społecznej. Wzrostowi samorządności, któremu towarzyszy wzrost autonomii, środków budżetu lokalnego, rozwój infrastruktury i zasobności, towarzyszy również rozwój wyspecjalizowanych instytucji produkcyjnych i usługowych zorientowanych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Procesy te wymagają ładu i praworządności, zwłaszcza, gdy mają przebiegać bez zakłóceń w dłuższym okresie czasu. takie pozytywne trendy powodują powstawanie specyfiki lokalnej, która w sferze organizacyjnej cechuje się wypracowaniem specyficznych, lokalnych reguł działania w sprawach gospodarczych i społecznych, a zatem także w sferze pomocy społecznej i przepływie środków na ten cel.

Możliwości zaspokajania potrzeb pomocowych w skali lokalnej zależą też od charakterystyki społeczności lokalnej w aspektach społeczno-demograficznym, przestrzennym - od elementów tych charakterystyk zależy nasilenie konkretnych potrzeb potencjalnych i aktualnych klientów pomocy społecznej. Nakładają się na te uwarunkowania różnorodne czynniki o charakterze losowym, które w szczególnych wypadkach obiektywnych uwarunkowań - jak np. klęski żywiołowe - lub subiektywnych - jak np. błędy władzy lokalnej - mogą współdecydować o zakresie i jakości pomocy społecznej oraz - w rezultacie o konkretnej alokacji środków na ten cel.

Postulaty wobec pomocy społecznej również wiążą się z alokacją środków:

1. Pomoc społeczna powinna być nakierowana na przywracanie osobom (rodzinom) tych funkcji społecznych i ekonomicznych istotnych dla sytuacji życiowej, które są naruszone lub na substytuowanie tych, które są utracone. Dlatego powinna być bardzo zindywidualizowana i oparta na silnej pozycji decyzyjnej pracownika socjalnego a zarazem dawać mu możliwość określania formy i kosztów pomocy w ramach określonych sum. Teza ta wymaga szerokiego przedyskutowania w

kręgach praktyki i nauki, aby sprecyzować zakres zmian określenia celów pomocy społecznej w ustawie o pomocy społecznej.

2. Realizacja postulatu 1. Wymaga wprowadzenia funkcjonalnego, zorientowanego na wiele celów, wywiadu środowiskowego. Wywiad taki powinien być jak największą pomocą dla pracownika socjalnego.

3. Pomoc społeczna powinna być świadczona w środowisku życiowym podopiecznych tak długo, jak to jest możliwe. Obecnie obowiązujące przepisy, ograniczając de facto pozycję pracownika socjalnego ograniczają wachlarz działań, jakie mogłyby być podejmowane do w tym celu. Uregulowania podatkowe nie sprzyjają powstawaniu i rozwojowi lokalnych inicjatyw pomocowych w sferze pomocy społecznej świadczonej i organizowanej przez instytucje pozarządowe oraz rozwojowi usług pomocowych. Wymaga to zmian istniejących uregulowań prawnych w sferze prawa pomocy społecznej i przepisów podatkowych.

4. Potencjalne zmiany, jakie usprawnią pomoc społeczną w Polsce, powinny się wiązać z rozszerzeniem roli samorządu lokalnego w zarządzaniu środkami na pomoc i ustalaniu form pomocy oraz z ograniczeniem roli władz centralnych w redystrybucji środków na pomoc społeczną. Wymaga to nowych uregulowań prawnych.

5. Możliwe jest związanie ze środowiskiem lokalnym domów pomocy społecznej, wymaga jednak zjednania do tej idei kierownictwa domów. Poziom lokalności domu pomocy społecznej (i związany z nim odpowiednio lokalny gestor) powinien zależeć od częstości występowania typu klientów, dla których dom jest przeznaczony. Wymaga to nowych uregulowań prawnych

6. Obecnie istniejące przepisy o pomocy społecznej ograniczają inicjatywę lokalną i powodują nadmierną ingerencję w formy świadczeń, stawiając na drugorzędnej pozycji cel świadczeń. Wymaga to uproszczenia obowiązującego prawa z zakresu pomocy społecznej.

7. Ograniczenie roli budżetu centralnego w redystrybucji środków na pomoc społeczną powinno wiązać się z rozwojem scentralizowanych funduszy pomocy społecznej (o różnych zakresach lokalności), które

ograniczyłyby koszty redystrybucji. Wymaga to nowych uregulowań prawnych i rozwiązań organizacyjnych.

8. Istnieje duży potencjał możliwych inicjatyw lokalnych wzbogacających wachlarz świadczeń pomocy społecznej. Wymaga to zwiększenia pola decydowania władz lokalnych, a w szczególności ośrodka pomocy społecznej oraz wsparcia dla inicjatyw pozarządowych. Powinny iść za tym nowe uregulowania prawne.

9. Istnieje duży potencjał współpracy organów administracji i sądownictwa w zakresie wczesnego sygnalizowania przez ośrodek pomocy społecznej o istnieniu ewentualnego zapotrzebowania na pomoc społeczną. Wymaga to nowych uregulowań prawnych.

10. Prawo w zakresie pomocy społecznej (i innych!) powinno być poddane ewaluacji w celu doskonalenia. Mogło by to być związane z nowym uregulowaniem roli administracji centralnej w zarządzaniu pomocą społeczną.

Wszystkie proponowane zmiany przepisów o pomocy społecznej wiążą się ze zmianami alokacji środków na pomoc społeczną

Podsumowanie

Podstawę alokacji środków na pomoc społeczną stanowi skuteczność i efektywność pomocy. Efektywność i skuteczność pomocy społecznej może być ujmowana w kategoriach:

- **ekonomicznych**, jako skierowanie środków do tych, którzy ich potrzebują w ilości, która pozwala osiągnąć przyjmowany standard, dla którego pomoc nie jest już potrzebna,
- **menedżerskich**, jako zestawienie nakładów i wyników (produktu bezpośredniego i pośredniego),
- **osiągania celów pomocy** (w odniesieniu do klientów o jednorodnych cechach) poprzez zestawianie realnie uzyskiwanych wyników z wynikami możliwymi do uzyskania,
- **realizacji obowiązującego prawa do pomocy**. Istotne kryterium stanowi tu zgodność podejmowanych decyzji z tym prawem i uprawnieniami osób występujących o pomoc,

- **funkcjonalnych**, obejmujących powyższe oraz istotne szczególne kategorie w ramach systemu pomocy społecznej i jego otoczenia.
- Na alokację środków pomocy społecznej mają wpływ następujące składowe systemu pomocy społecznej i jego otoczenia, z których każdy rodzi konieczność zharmonizowania z pozostałymi i usprawnień, a więc dylematy.
- W otoczeniu pomocy społecznej:
- bezwzględna i względna wartość środków pomocy społecznej w budżecie państwa – decyduje o stopniu centralizacji pomocy społecznej, a więc **wyznacza główne cechy przepływu strumienia pieniędzy na pomoc**,
- struktura społeczna i demograficzna społeczeństwa współwyznacza liczebność zagrożonych i potrzebujących pomocy, negatywne skutki transformacji, zwłaszcza związane z włączeniem gospodarki polskiej do gospodarki światowej, powodują upadek niekonkurencyjnych przedsiębiorstw, **określają relację między potrzebami i możliwościami ich zaspokojenia**,
- rozwój innych elementów zabezpieczenia społecznego modyfikuje cele pomocy społecznej, a co za tym idzie **utrudnia określenie tych celów i standardów oraz określanie kosztów funkcjonowania pomocy**,
- czynniki kulturowe - tradycje, obyczaje, przeobrażenia i konflikty systemów wartości, przyzwolenie społeczne (na określone formy pomocy w określonych sytuacjach) - wpływają na ocenę stosowanych rozwiązań i zachowania polityczne obywateli, **stanowiąc element kontroli społecznej wobec alokacji i konkretnego przeznaczenia środków na pomoc społeczną**.
- Wewnątrz systemu pomocy społecznej w aktualnej sytuacji istotne znaczenie mają:
- **obowiązujące prawo i kadra pracowników pomocy społecznej**, dylemat - na ile dokładnie formalizować uprawnienia do pomocy, na ile uzależnić prawo do świadczenia od pracownika socjalnego i posiadanych środków?,
- **formy pomocy i struktura świadczeń**, dylemat - jak prowadzić do efektywnych form pomocy?,

- **baza materialna**, dylemat - w jakiej proporcji do świadczeń rozwijać bazę pomocy?,
- **instytucje działające w sferze pomocy**, dylemat - jak skierować środki do instytucji działających najbardziej efektywnie?,
- **cechy społeczne świadczeniobiorców**, dylemat - jak dostosować pomoc do różnych konkretnych potrzeb?,
- **specyfika lokalna i przestrzenna**, dylemat - czy i na ile różnicować wielkość pomocy zależnie od np. lokalnych kosztów utrzymania?,
- **czynniki losowe**, dylemat - w jakim stopniu koszt (np. katastrofy) ponosi społeczność lokalna, a w jakim całe społeczeństwo?
- **relacje pomiędzy celami władzy lokalnej i lokalnej pomocy społecznej, pomiędzy celami pomocy społecznej i celami świadczeniobiorców, pomiędzy ugrupowaniami politycznymi sprawującymi władzę na podległych i zwierzchnich szczeblach administracji**, dylemat - istnienie konsensusu co do kreowania i przepływu środków pomocy społecznej.
- Zapewnienie efektywności i skuteczności pomocy społecznej wymaga ewaluacji jej funkcjonowania. W ciągłym procesie ewaluacji szczególne znaczenie mają:
- **naukowe podejście** do rzeczywistości, polegające na wyszukiwaniu dysfunkcji istniejących rozwiązań, czyli na poddawaniu ich w wątpliwość,
- **wola polityczna** ulepszania istniejącego systemu pomocy w ramach jasno artykułowanego systemu wartości i z uwzględnieniem realiów, a zwłaszcza z uwzględnieniem stwierdzanych dysfunkcji systemu i środków działania pozostających w dyspozycji.
- **organizacja** zbierania, przetwarzania i wykorzystania informacji w tym procesie,
- **wywiad środowiskowy** jako narzędzie działania praktyki pomocy społecznej i potencjalne źródło informacji

Dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji
oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów - kultura

Moje wystąpienie będzie różniło się od dotychczasowych z tego względu, iż chciałabym w nim zaprezentować wyniki badań prowadzonych w ramach systemu analiz samorządowych. Badania te były sfinansowane ze środków amerykańskich, a prowadzone były przez Związek Miast Polskich. Wykonane zostały w Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego.

Chciałabym też wspomnieć o innych badaniach, sfinansowanych z funduszy brytyjskich Know-How Fund, wykonanych w ramach SAS. Te z kolei były prowadzone przez Unię Metropolii.

Zasadniczym celem wymienionych badań było przeprowadzenie próby oszacowania standardowych kosztów, jakie pociąga funkcjonowanie placówek kultury w terenie. Taką właśnie próbę oszacowania kosztów w kontekście oświaty zaprezentował przed chwilą Anthony Levitas. Muszę od razu zaznaczyć, iż wspomniane badania były nader czasochłonne i trudne.

Dysponuję materiałami sporządzonymi na bazie wymienionych badań dla 16 miast oraz materiałem przygotowanym po przeprowadzonych pogłębionych badaniach w 11 instytucjach kultury funkcjonujących w Krakowie.

Nie sposób zaprezentować zebranego materiału, gdyż obejmuje on kilka tomów dość pokaźnych rozmiarów. W takiej sytuacji postaram się w olbrzymim skrócie, zwracając uwagę wyłącznie na aspekty finansowe, pokazać jaki był tok rozumowania przy przeprowadzaniu badań oraz jakie wnioski sformułowaliśmy, sumując zebrany materiał.

Myślę, że mówiąc o sprawach kultury, musimy przede wszystkim odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie kwoty samorządy wydają na kul-

turę, na co przeznaczone są wydatkowane środki, ile kosztuje obsłużenie jednego klienta korzystającego z usług o charakterze kulturalnym oraz co składa się na koszty ponoszone przez tę sferę działalności publicznej. Warto bowiem wiedzieć, gdzie, w którym momencie powstają koszty wynikające z działalności poszczególnych instytucji kultury. Tę ostatnią kwestię przeanalizowaliśmy na podstawie działalności 11 krakowskich instytucji kultury, o czym już wspomniałam.

Na moment chciałabym zatrzymać się przy badaniach wykonanych przez grupę niezależnych brytyjskich ekspertów na obszarze Małopolski. W badaniach tych przede wszystkim skupiono się na procesie przejmowania przez samorządy zadań z dziedziny kultury. Pozwoliło to na zilustrowanie bardzo dynamicznego procesu, polegającego na corocznej zmianie kosztów funkcjonowania poszczególnych instytucji kultury.

Z badań tych jasno można odczytać, jakie były proporcje środków budżetowych i środków własnych samorządów.

Problem ten został zilustrowany na prezentowanej obecnie tabeli nr 1. Wskazywane przeze mnie trzy kolumny mówią o środkach, które zostały określone jako niezbędne na wykonanie przejętych przez samorządy zadań z dziedziny kultury w trzech badanych miastach. Z prezentowanych tu wykresów można też odczytać, jakie były środki przekazane przez budżet państwa, a także jakie środki zostały rzeczywiście wydatkowane.

Szczególnie istotne dla sfery finansowania zadań kultury będzie porównanie dwóch skrajnych kolumn. Jeśli dokładnie przeanalizujemy zawarte w nich dane, okaże się, iż zarzut o zawyżonym szacowaniu przez samorządy kosztów wykonywania zadań z dziedziny kultury nie zawsze ma pokrycie w rzeczywistości. Wyraźnie rysuje się prawidłowość, iż kwoty wydatkowane przez samorządy są bardzo bliskie tym kwotom, które zostały określone jako niezbędne.

Zdaję sobie sprawę, że wyświetlane przeze mnie tabele mogą być bardzo interesujące dla uczestników obecnego seminarium. Co prawda w chwili obecnej nie mogę jeszcze przekazać jakichś materiałów w prezentowanej kwestii, ale chcę zasygnalizować, iż już niebawem ukaże się drukiem obszerne i szczegółowe opracowanie, sporządzone

dla pięciu sektorów, to jest dla oświaty, kultury, pomocy społecznej, dróg oraz zdrowia.

Obecnie chciałabym przejść do problemu wydatkowania przez samorządy określonych kwot na kulturę. Aby państwo mogli porównać pewne kwestie, posłużę się swojego rodzaju wartościami względnymi. Zasadniczą sprawą jest udział wydatków na kulturę w budżetach miast dużych, średnich oraz małych ośrodkach miejskich. Od razu chcę wyjaśnić, iż zbadano 8 dużych miast, 4 średnie oraz 4 małe. W opisie tabeli zainteresowani będą mogli dowiedzieć się, jakie to były miasta.

Z zebranych materiałów wynika, iż największe środki na kulturę relatywnie wydają samorządy małych miast. Dzieje się tak dlatego, że w małych miastach samorząd w istocie był jedynym podmiotem publicznym, który wykonywał zadania z dziedziny kultury. Trzeba bowiem pamiętać, iż usługi z dziedziny kultury są wyznacznikiem pewnego standardu cywilizacyjnego. Wysokie wydatki na kulturę oznaczają, że samorząd stara się utrzymać pewien określony poziom usług kulturalnych oraz zapewnić ich różnorodność. Z omawianych badań wynika też, że miasta wydatkujące największe kwoty na kulturę, będące obecnie miastami powiatowymi, wówczas gdy prowadzone były badania, budowały swoją pozycję subregionalnych ośrodków, inwestując w te zadania, które miały charakter zewnętrzny.

Z kolei najmniej wydatkowano na kulturę w miastach średniej wielkości, które w wyniku reformy administracyjnej straciły status wojewódzki. W tych ośrodkach na kulturę wydawano stosunkowo niewiele.

Natomiast na średnim poziomie utrzymują się wydatki na kulturę ponoszone przez duże miasta. Choć mówię o średnim poziomie, w rzeczywistości były to znaczne wydatki ponoszone na rzecz kultury. Również w tym przypadku można racjonalnie uzasadnić taki stan rzeczy. Otóż wydatki ponoszone na rzecz kultury w wielkich miastach relatywnie były niższe od tych, które ponosiły małe ośrodki miejskie. Jednak twierdzenie to nie oddaje stanu faktycznego, gdyż poza samorządami w wielkich miastach kulturę finansowały także inne podmioty o charakterze prywatnym, czy też podmioty funkcjonujące w sektorze pozarządowym. Mówiąc o wydatkach na kulturę, trzeba też pamiętać,

że w dużych miastach z zasady jest już pokaźna grupa osób o dużych dochodach.

Nie można też pominąć faktu, iż wiele dużych miast, wspierając się na instytucjach kulturalnych, budowało swoją metropolitarną pozycję. W tym kontekście Wrocław jest szczególnie dobrym przykładem. Tutaj jak na dłoni widać angażowanie środków finansowych w te dziedziny, które umacniają pozycję miasta jako znaczącego ośrodka regionalnego.

Kolejna kwestia to inwestycje z dziedziny kultury. Ponieważ na ten temat mówił już dzisiaj Paweł Swianiewicz, ograniczę się do kilku krótkich stwierdzeń. Otóż jest prawidłowością, że inwestycje z dziedziny kultury lokalizowane są przede wszystkim w wielkich miastach. Najwięcej inwestycji tego typu prowadzonych było w Warszawie oraz w Poznaniu. Natomiast w badanych małych i średnich miastach inwestycje kulturalne były zgoła sporadyczne i niewielkie.

Wydatki przeznaczone na poszczególne miasta na kulturę pozwalają na obliczenie wysokości nakładów na tę dziedzinę w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców. Z danych zgromadzonych w trakcie badań wynika, iż największe kwoty na ten cel wydekował samorząd Bochni i Wrocławia. Finansowanie kultury przez poszczególne ośrodki miejskie wskazuje na istnienie pewnych preferencji w lokalnych samorządach, przy czym nie odgrywa jakiejś zasadniczej roli wielkość poszczególnych miast. Na przykład Wrocław i Gdańsk, czyli miasta o przybliżonej liczbie mieszkańców, zdecydowanie różnią się w przypadku kwot przeznaczonych na finansowanie kultury. Jak już zaznaczyłam wcześniej, Wrocław przeznacza na funkcjonowanie instytucji kultury nader pokaźne kwoty, natomiast Gdańsk pod tym względem pozostaje w tyle.

Chciałabym przejść do kolejnej kwestii, to jest do priorytetowych dziedzin usług kultury. Muszę powiedzieć, że w toku przeprowadzonych badań szczegółowo przeanalizowaliśmy strukturę wydatków na poszczególne dziedziny. Kwestia ta kształtuje się w bardzo interesujący sposób w dużych miastach, które mają nader zróżnicowane wydatki na kulturę. W poszczególnych miastach, takich jak: Katowice, Poznań, Wrocław i Kraków finansowane są różne dziedziny kultury. W niektórych z wymienionych miast w wyrazisty sposób zarysowały się

pewne priorytety, przy czym przykładem najbardziej chyba interesującym jest Wrocław. W mieście tym 69% nakładów na kulturę przeznaczonych zostało na opery i operetki, w Gdańsku prym wiedzie dotowanie muzeów.

Preferencje Wrocławia znalazły także wyraz w dofinansowywaniu wydatków na realizację przedsięwzięć kulturalnych, które były podejmowane także przez inne podmioty. Natomiast w Krakowie i w Warszawie-Centrum największe kwoty przeznaczane były na tzw. podstawowe usługi z dziedziny kultury, czyli na biblioteki i na domy kultury. A zatem zróżnicowana jest niejako wewnętrzna alokacja środków przeznaczonych na kulturę.

Z kolei w miastach średnich i małych zróżnicowanie wydatków na kulturę było zgoła niewielkie. W zasadzie miasta te prowadziły 2 do 3 rodzajów instytucji kultury, a zatem w tym przypadku trudno byłoby mówić o priorytetach.

Teraz kilka słów komentarza do kwestii dofinansowywania przez miasta działalności kulturalnej podmiotów publicznych, prywatnych oraz podmiotów funkcjonujących w sektorze pozarządowym. Od razu chcę powiedzieć, iż w tym przypadku napotykalismy na bardzo liczne przeszkody, uniemożliwiające w zasadzie ustalenie priorytetów w zakresie wydatków na kulturę. Natomiast bez kłopotów można było uzyskać informacje o samej strukturze wydatków. Jednak i tutaj mieliśmy kłopoty z uzyskaniem informacji na temat co otrzymujemy za te pieniądze, które zostały wydatkowane na poszczególne instytucje kultury. Tylko w czterech miastach udało nam się zdobyć informację, co generuje zaangażowanie środków w przedsięwzięcia realizowane przez inne podmioty. Uważamy, iż dopracowanie tej kwestii w najbliższym czasie powinno stać się przedmiotem zainteresowania samorządów. Z zebranych informacji wynika natomiast, że bardzo dużą aktywność w dofinansowywaniu tego typu przedsięwzięć można było zaobserwować w Krakowie i w Warszawie-Centrum.

Na prezentowanych wykresach można prześledzić strukturę dofinansowywania działalności kulturalnej w miastach średniej wielkości, czyli inaczej proces alokowania środków finansowych w tych właśnie miastach.

Inna sprawa dotyczyła poszukiwania odpowiedzi na pytanie, ile kosztuje obsłużenie jednego klienta korzystającego z usług kultury? W tym względzie nie udało nam się ustalić wskaźników kosztów ponoszonych w każdej dziedzinie, w przeliczeniu na wszystkich "klientów kultury". Na prezentowanym wykresie mamy zilustrowane dane dotyczące czterech rodzajów usług, tj. domów kultury, bibliotek, teatrów i instytucji muzycznych oraz muzeów. Ze zgromadzonych danych wynika, że najkosztowniejsze było utrzymanie domów kultury. W wyniku badań udało się ustalić bardzo znaczne różnice w wysokości jednostkowych kosztów w poszczególnych grupach miast, co też zostało zilustrowane na prezentowanych tabelach. Koszty jednostkowe ponoszone w sferze usług kulturalnych zdecydowanie największe są w miastach małych, natomiast najmniejsze w dużych. Taka sytuacja, o czym mówiłam wcześniej, ma swoje racjonalne uzasadnienie.

Szczegółowe dane na ten temat uwidocznione zostały na kolejnych wykresach, przy czym pierwszy z nich dotyczy właśnie domów kultury. Rozbieżność wysokości jednostkowych wydatków ponoszonych na jednego uczestnika stałych zajęć prowadzonych przez domy kultury jest olbrzymia, powiedziałabym nawet, że wręcz podejrzana. Muszę powiedzieć, iż w ogóle zrezygnowaliśmy z pokazywania kosztów ponoszonych na zorganizowanie masowych imprez. Postąpiliśmy tak dlatego, że trudno było uzyskać choćby podstawowe informacje na temat liczby sprzedanych biletów, a więc dane w tym zakresie są nie do zweryfikowania.

Rozbieżność kosztów generowanych przez poszczególne domy kultury wynika zapewne z faktu, iż określone domy kultury prowadzą bardzo różnicowaną działalność. W związku z tym również koszty są bardzo różne. Myślę, że dane, jakie udało się zebrać, są w pełni miarodajne i w pełni ilustrują rzeczywistą sytuację.

Kolejny wykres w ten sam sposób pokazuje jednostkowe koszty skalkulowane w przypadku bibliotek. W tym przypadku, w przeciwieństwie do domów kultury, koszty te są dużo bardziej ujednolicone. Tylko trzy duże miasta mieszczą się w innej niż powszechnie obserwowana grupie kosztów.

Chciałabym jeszcze powiedzieć kilka słów na temat kosztów funkcjonowania teatrów oraz instytucji muzycznych. W tym przypadku

koszty te, przeliczone na 1 widza i słuchacza, są już dużo bardziej ujednolicone.

Ostatnie już dane, które chciałam zaprezentować na dzisiejszym seminarium, dotyczą średnich kosztów wytwarzanych przez jednego zwiedzającego muzea. Z zebranych w trakcie badań danych wynika, że muzea zlokalizowane w średnich miastach mają znacznie mniej klientów niż muzea w wielkich ośrodkach miejskich. Natomiast, co jest dość interesujące, muzea w małych miastach odgrywające nader ważną funkcję kulturotwórczą prowadzą bardzo różnorodną działalność.

Chciałabym obecnie dodać kilka słów komentarza do kwestii pozyskiwania przez instytucje kultury dodatkowych środków. Odbywa się to poprzez wypracowywanie dochodów własnych oraz poprzez sponsoring, a także jeszcze inne dość różnorodne sposoby. Muszę powiedzieć, że wbrew obiegowym opiniom tym sposobem instytucje kultury pozyskują dość pokaźne środki finansowe.

Ponadto trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż domy kultury funkcjonujące w małych miastach mogą się poszczycić wypracowaniem bardzo znacznych środków. Trudno mi powiedzieć, dlaczego na różnorodnych spotkaniach z reguły powielane są opinie, iż w małych miastach pozyskiwanie środków finansowych z zewnątrz jest zgoła nierealne. Mówię tak, gdyż dysponuję czterema miarodajnymi przykładami świadczącymi o wręcz odmiennej sytuacji.

Chciałabym przejść teraz do bardzo istotnego problemu, jakim jest wytwarzanie kosztów przez poszczególne instytucje kultury. Problem ten był przedmiotem pogłębionego badania, prowadzonego w 11 krakowskich instytucjach kultury. Muszę powiedzieć, iż w tym kontekście bardzo szczegółowo analizowaliśmy zarówno jednostki, jak i instytucje kultury, głęboko wchodząc w poszczególne elementy składowe generowanych kosztów. Dla każdej instytucji sporządzaliśmy swojego rodzaju drzewko, na którego gałęziach niejako "zawieszaliśmy" dane mówiące o kosztach ponoszonych na jednego użytkownika, czy raczej może odbiorcę usług o charakterze kulturalnym. Przeanalizowaliśmy na przykład koszty utrzymania 1 m² powierzchni instytucji kultury, rzeczywiste koszty utrzymania 1 etatu, a także koszty bezpo-

średniej realizacji zadań w przeliczeniu na 1 uczestnika działalności kulturalnej.

Szczególnie interesujące dane uzyskujemy wówczas, gdy nakładamy na siebie takie właśnie drzewka przygotowane dla różnych instytucji kultury. Widać wówczas, iż rozpiętości występujące w poszczególnych instytucjach rzeczywiście są dość znaczne. Zaraz postaram się tę kwestię omówić w sposób bardziej szczegółowy. Otóż dla nas wzorcowym domem kultury była placówka zlokalizowana w krakowskiej dzielnicy Podgórze. Myślę, że placówka ta może być punktem odniesienia również dla innych domów kultury funkcjonujących w wielkich miastach.

Krakowski dom kultury z Podgórza wyróżnia się przede wszystkim bardzo wielką aktywnością swoich pracowników, nader zróżnicowaną ofertą programową oraz bardzo niskimi kosztami jednostkowymi. W tym to domu koszty przeliczane na 1 użytkownika wynosiły 88 zł, natomiast w innej krakowskiej placówce tego typu było to aż 2127 zł.

Jak widać, w przypadku jednorodnych instytucji kultury mamy do czynienia z olbrzymią rozpiętością kosztów o charakterze jednostkowym.

Mówiąc o kosztach jednostkowych niejako znajdujemy się na samym dole owego drzewka, następnie wspinając się na pierwsze konary, możemy dostrzec, jakie elementy składają się na powstawanie kosztów.

Posługując się tą samą metodą możemy np. przeanalizować koszty jednostkowe, z jakimi mamy do czynienia w bibliotekach, przy czym od razu należy wyjaśnić, że w przypadku tego typu placówek koszty jednostkowe w zasadzie są do siebie zbliżone i nie ma tak ekstremalnych wielkości jak w przypadku domów kultury.

W trakcie kilkakrotnie wspomnianych już badań, wzorcową jednostką w kategorii bibliotek była placówka funkcjonująca w Nowej Hucie.

Z kolei w kategorii teatrów oraz instytucji muzycznych przebadano 5 instytucji. Po zsumowaniu wyników badań okazało się, że z najniższymi kosztami jednostkowymi mamy do czynienia w Teatrze STU, który jako teatr impresaryjny siłą rzeczy, po prostu nie ma niektórych kosztów, gdyż nie ma również stałego zespołu aktorskiego.

Natomiast w kategorii muzeów oraz instytucji paramuzealnych przeanalizowaliśmy 3 muzea. W tym przypadku trudno byłoby mówić o jakiejś jednostce wzorcowej, ponieważ każde muzeum, z uwagi na własną specyfikę, ma inne koszty. W ramach prowadzonych badań szczegółowo przeanalizowaliśmy funkcjonowanie muzeum etnograficznego, archeologicznego oraz historycznego. Myślę, że wnioski wynikające z tych badań w pewnym sensie mogą być punktem odniesienia dla ustalania kosztów jednostkowych w poszczególnych instytucjach typu muzealnego.

Przeanalizowaliśmy także jedną instytucję wystawienniczą, jaką jest galeria Bunkier Sztuki w Krakowie.

Myślę, że analizy działalności poszczególnych instytucji kultury tylko wówczas mają sens, gdy oparte są na rzetelnych danych. Muszę powiedzieć, iż kilkakrotnie próbowałam wysyłać studentów do różnego rodzaju instytucji kultury w celu zebrania materiału o ich funkcjonowaniu, jednak za każdym razem okazywało się, że próby zdobycia szczegółowych informacji kończyły się niepowodzeniem, gdyż instytucje te cznie bały się ujawniania jakichkolwiek danych, które pozwoliłyby ocenić ich działalność.

Również ujawnienie informacji uzyskanych w trakcie wielokroć już wspomnianych badań wywołało ogromne emocje wśród osób zarządzających poszczególnymi instytucjami kultury. Chcę wyjaśnić, iż te skrzętnie ukrywane informacje mogliśmy ujawnić tylko dlatego, że cały czas ściśle współpracowaliśmy z wydziałem kultury, a postępowaniem badań na bieżąco interesował się prezydent miasta. Ponadto mieliśmy swojego rodzaju rekomendację Komisji Wspólnej, która promowała program SAS.

Informacje zbierane w instytucjach kultury zyskują pełny wymiar wówczas, gdy porównywane są w czasie bądź też w kontekście funkcjonowania innych placówek kultury określonego typu. Myślę, że dane zbierane drogą różnego rodzaju badań mogą być niezmiernie przydatne przy wyliczaniu kosztów funkcjonowania poszczególnych dziedzin kultury.

Myślę, że to już wszystko na temat badań dotyczących kosztów funkcjonowania poszczególnych dziedzin kultury.

Dr Adam Lisowski

Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH

Dylematy alokacji środków na finansowanie zadań samorządów - pomoc społeczna

Moje wystąpienie będzie dość krótkie z tej racji, że nie jestem ani finansistą, ani też samorządowcem, natomiast param się polityką społeczną, pracując w Instytucie Gospodarstwa Społecznego SGH. Jest to szacowna instytucja, założona jeszcze w 1920 r., funkcjonująca niejako pod skrzydłami SGH.

Myślę, że obecnych na seminarium interesują przede wszystkim informacje tego typu, jakie przedstawiła moja przedmówczyni. Dlatego też chciałbym wyjaśnić, iż w systemie analiz samorządowych znajduje się opracowanie dotyczące pomocy społecznej, ilustrowane wykresami i tabelami. Materiał ten jest w dyspozycji Związku Miast Polskich.

Moje doświadczenia z dziedziny pomocy społecznej związane są z uczestnictwem w programie realizowanym ze środków PHARE. W programie tym byłem koordynatorem grupy poszukującej wskaźników skuteczności pomocy społecznej. Z zagadnieniem tym wiąże się zarówno alokacja środków na pomoc społeczną, jak i efektywność tejże pomocy.

Na wstępie pragnę zwrócić uwagę na kwestię alokacji środków, gdyż powraca ona w zasadzie przy omawianiu każdej z dziedzin życia społecznego. Otóż do tej pory nikt nie powiedział *expressis verbis*, iż alokacja środków nie jest celem samym w sobie, jest natomiast wynikiem wdrażania pewnej koncepcji politycznej oraz organizacyjnej. Idea pomocy społecznej w Polsce jest młoda, gdyż tak naprawdę powstała dopiero jako efekt przemian ustrojowych i żadną miarą nie można porównywać jej z określaną mianem pomocy społecznej instytucją, która funkcjonowała w latach wcześniejszych. Oczywiście zachowane zostały niektóre instytucje z dawnych lat, takie chociażby, jak Polski Czerwony Krzyż czy też Polski Komitet Pomocy Społecznej, jednakże i one zmieniły swój kształt i sposób działania.

Mówiąc inaczej, obecnie realizowana pomoc społeczna jest wzorowana na systemach opiekuńczo-pomocowych funkcjonujących w innych krajach demokratycznych.

Po przedstawieniu tych kilku uwag natury wstępnej powrócę do meritum. Efektywna alokacja środków ma miejsce wtedy, gdy pomoc społeczna jako taka również jest efektywna i skuteczna, przy czym efektywność pomocy społecznej można ujmować w różnych kategoriach. W chwili obecnej nie ma czasu na to, aby szczegółowo przeanalizować wszystkie te kategorie. Jeżeli sprawa ta interesuje kogoś z obecnych, można sięgnąć do kompletu materiałów znajdujących się w Instytucie Służb Społecznych.

W swojej wypowiedzi ograniczę się tylko do informacji, że efektywność i skuteczność pomocy społecznej może być ujmowana w kategoriach ekonomicznych, menedżerskich, w kategoriach osiągania zamierzonych celów tejże pomocy w kategoriach realizacji obowiązującego prawa do pomocy oraz w kategoriach funkcjonalnych.

Kategorie ekonomiczne najkrócej scharakteryzować można jako skierowanie środków do tych, którzy ich potrzebują. Z kolei kategoria menedżerska nie będzie niczym innym niż tylko zestawieniem nakładów oraz wyników. W kategorii określonej jako osiąganie celów pomocy, w odniesieniu do klientów o jednorodnych cechach, chodzi o zestawienie realnie uzyskiwanych wyników z wynikami możliwymi do uzyskania. Natomiast w kategoriach realizacji obowiązującego prawa do pomocy istotnym kryterium jest zgodność podejmowanych decyzji z tym właśnie prawem i z uprawnieniami osób występujących o pomoc. Sądzę, że ostatnia z wymienionych kategorii, to jest kategoria funkcjonalna, nie wymaga jakiegoś szczególnego komentarza.

Aby problematyka związana z realizowaniem przez państwo pomocy społecznej była ze wszech miar klarowna, należy skoncentrować się przede wszystkim na pomocy społecznej traktowanej jako całość określonych działań i podejmowanych poczynań. Jeśli w ten sposób chcemy charakteryzować pomoc społeczną, to na wstępie musimy zatrzymać się na moment na standardach stosowanych w systemie pomocy społecznej. Przede wszystkim musimy pamiętać o tym, że owe standardy mają swój wydźwięk polityczny oraz wydźwięk ekonomiczny. Zawsze istnieje przy tym groźba, że a priori przyjęte zosta-

ną te standardy, na realizację których państwo po prostu nie będzie sobie mogło pozwolić. Zatem w praktyce okazuje się, iż są to po prostu standardy fałszywe.

Takim fałszywym standardem wydaje się przyjęty ostatnio, sformułowany w kontekście naszego przystąpienia do Unii Europejskiej standard opracowany dla domów pomocy społecznej. Na skutek takiego posunięcia znacznie zwiększył się koszt pobytu 1 pensjonariusza w domu pomocy, co spowodowało, iż przy tym samym poziomie finansowania do placówek tego typu można obecnie przyjmować mniej osób starych i niepełnosprawnych. Ponadto, z uwagi na znacznie lepsze niż poprzednio warunki egzystencji w domach pomocy, ostatnio - jak wykazały badania - o możliwość zamieszkania w tych domach ubiega się bardzo wiele osób, dla których wcześniej opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania było traktowane niemal jako życiowa tragedia. Przypominam, iż taki był efekt wprowadzenia jednego, ściśle określonego standardu. A zatem bardzo uważnie trzeba wprowadzać kolejne standardy, bacząc cały czas na możliwość sfinansowania przez budżet państwa przyjętych zobowiązań.

Jak wykazują dotychczasowe doświadczenia, odwzorowywanie systemów pomocy społecznej funkcjonujących w innych państwach, jest co prawda wygodne, ale nie daje gwarancji, że wybrany zostanie model, który będzie odpowiedni dla Polski. Myślę, że zanim "przeszczepi się" na nasz grunt jakieś rozwiązanie sprawdzone w innych krajach, najpierw należy bardzo szczegółowo przeanalizować, czy w naszych warunkach ekonomicznych i społecznych będzie ono rzeczywiście rozwiązaniem w pełni racjonalnym.

Jeśli mówimy o całości problemów związanych z pomocą społeczną, to musimy się przede wszystkim zastanowić, na ile pomoc ta powinna być wystandaryzowana, a w jakim stopniu powinna pozostawać w gestii tzw. pracownika pierwszego kontaktu. Musimy pamiętać o tym, że to właśnie pracownik socjalny najlepiej zna potrzeby rodziny, z którą spotyka się na co dzień.

Dla stworzenia w pełni efektywnego systemu pomocy społecznej trzeba też rozstrzygnąć, która struktura świadczeń adresowanych do podopiecznych przynosi najlepsze rezultaty. Chcę zaznaczyć, że

sprawa ta do tej pory nie była przedmiotem żadnych badań ani też analiz.

Nie bez znaczenia jest też rozstrzygnięcie, w jakim stopniu powinno się rozwijać bazę materialną, czyli w jakiej proporcji do świadczeń trzeba by rozwijać tzw. bazę pomocy. Z poprzednich wypowiedzi wynika, że rozwój bazy informatycznej stworzonej w kontekście pomocy społecznej, podobnie jak i w innych dziedzinach, byłby nader wskazany. Jednak i w tym względzie muszą zostać zachowane właściwe proporcje, gdyż informatyka nie jest tania, a zatem już na wstępie trzeba by się zastanowić, do jakich granic można by rozwijać tę właśnie bazę, aby rozwój ten nie odbywał się kosztem niesienia pomocy podopiecznym pomocy społecznej.

Chciałbym powiedzieć kilka słów na temat instytucji działających w sferze pomocy społecznej. Otóż w tej chwili gros pomocy społecznej płynie bezpośrednio przez organizacje samorządowe oraz przez instytucje lokalne. Charakterystyczne jest także to, iż coraz bardziej rozwijają się różnego rodzaju organizacje pozarządowe, którym można przekazywać środki na pomoc społeczną. Jeśli organizacji tych będzie dostatecznie dużo, to wówczas będzie można wybierać te spośród nich, które działają lepiej od innych. Tym samym wyeliminowane zostaną słabsze z organizacji pozarządowych. Tak właśnie stało się w Stanach Zjednoczonych w okolicach San Francisco.

Kolejnym zagadnieniem z dziedziny pomocy społecznej są cechy społeczne świadczeniobiorców. Należy się tu zastanowić, jak dostosowywać różnorakie formy pomocy do konkretnych sytuacji, oczekiwań oraz potrzeb.

Nie można też pominąć całej sfery zagadnień związanych ze specyfiką lokalną oraz przestrzenną. Tutaj rodzi się dylemat, czy i w jakim stopniu różnicować wielkość pomocy społecznej zależnie od lokalnych kosztów utrzymania. W tej chwili ustawowo mieszkańcy wszystkich regionów kraju otrzymują pomoc na takich samych zasadach. Nie jest to kwestia marginalna w sytuacji, w której w poszczególnych rejonach kraju rysują się bardzo znaczne różnice w dochodach mieszkańców i możliwościach ich zarobkowania. Oczywiście nawet teraz przy zunifikowanej pomocy społecznej, mogą się zdarzać jakies dodatkowe formy niesienia pomocy finansowane przez samo-

rządy. Jednak generalnie wszelkiego rodzaju świadczenia ustalone zostały niezależnie od kosztów utrzymania na takim samym poziomie.

Jeśli mówimy o potrzebie różnicowania poziomu pomocy społecznej, to należy rozpatrzyć kolejną kwestię, jaką są czynniki losowe. Według mnie należy ustalić, w jakim stopniu koszty zdarzeń losowych, takich np. jak katastrofy, ponosić powinna lokalna społeczność, a w jakim wszyscy obywatele kraju.

Aby system pomocy społecznej działał sprawnie, elementy rywalizacji politycznej nie mogą się nakładać na przepływ środków na tę pomoc. Jednak zasada ta bywa w praktyce raz po raz łamana. Wiem nawet z własnego doświadczenia, że czasami jedna opcja polityczna robi na złość drugiej, nie przydzielając na czas środków na pomoc społeczną. Argumentacja, jaka wówczas jest prezentowana, zazwyczaj trafia do mieszkańców, gdyż winą za brak pieniędzy na pomoc społeczną adwersarze polityczni obarczają rządzących w danym rejonie. Jest to działanie i szkodliwe, i skuteczne zarazem, gdyż w lokalnych społecznościach bardzo łatwo jest wskazać "winiących".

Tyle uwag chciałbym wnieść do problematyki związanej z funkcjonowaniem pomocy społecznej.

DYSKUSJA

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję doktorowi Adamowi Li-sowskiemu za to skoncentrowane oraz nader interesujące wprowadzenie.

Po wysłuchaniu dotychczasowych wystąpień chyba mamy już świadomość tego, jak wygląda nasz system i do jakich wniosków prowadzą dotychczas przeprowadzone analizy oraz wykonane badania.

Jestem bardzo rad, iż w dniu dzisiejszym prelegenci przedstawili dowody na to, iż w chwili obecnej jesteśmy już na etapie dokonywania pewnych analiz o charakterze systemowym, co być może ułatwi nam podejmowanie decyzji i wprowadzanie korekt w dotychczas obowiązującym systemie finansowym.

Chcę przypomnieć, że głównym nieszczęściem wdrażania pierwszej fazy reformy samorządowej był właśnie brak tego typu analiz. A zatem głównym źródłem inspiracji był dla nas przysłowiowy sufit, na który zerkaliśmy wówczas, gdy dochodziliśmy do decydowania o przyjęciu określonego systemu finansowania konkretnej dziedziny życia społecznego.

Pamiętam nasze dylematy wówczas, gdy doszło do dyskusji o tym, jak należy rozłożyć akcenty finansowania szkół w małych miasteczkach i we wsiach. Wtedy to musieliśmy podejmować konkretne decyzje, nie mając pojęcia o tym, jak zróżnicowane są koszty kształcenia w szkołach wiejskich i jaka zachodzi relacja pomiędzy kosztami generowanymi przez szkoły wiejskie, a szkołami funkcjonującymi w małych miastach. Pierwotnie byliśmy przeświadczeni, że koszty wynikające z funkcjonowania szkół w małych miastach w zasadzie nie powinny odbiegać od tych kosztów, jakie powstają w szkołach wiejskich. Jednak z wywodu przedstawionego dzisiaj przez a Levitasa wynika, jak bardzo pomyliliśmy się w naszych rachubach. W takiej sytuacji wypada powiedzieć, jak wielką wagę mają prezentowane dzisiaj wyniki badań i jak powinniśmy być wdzięczni ludziom, którzy podjęli się prowadzenia tego rodzaju badań oraz analiz.

Jestem głęboko przekonany, że mając wyniki różnorodnych badań, w najbliższej przyszłości będziemy mogli podejmować znacznie racjonalniejsze decyzje, co oznacza, iż wdrożenie ich nie będzie powodo-

wało jakichś gwałtownych wstrząsów, czy też zaburzeń w funkcjonowaniu instytucji przekazywanych samorządom lokalnym.

Obecnie, bogatsi o doświadczenia wynikające z zaprezentowanych wystąpień, przystąpimy do dyskusji. Chciałbym zaproponować jej uczestnikom, aby zechcieli przyjąć konwencję krótkich wypowiedzi, komentujących przedstawione przez prelegentów wystąpienia oraz konwencję pytań adresowanych do tychże prelegentów.

Główny problem, jaki w tej chwili jawi się przed parlamentem, polega na tym, aby wyważyć właściwe proporcje pomiędzy "historycznymi" rozwiązaniami a nowoczesnymi standardami. Jeśli zdecydujemy się na zaakceptowanie standardów, to będziemy musieli rozstrzygnąć, gdzie i w jakich dziedzinach powinny one obowiązywać.

Dobrze też byłoby, abyśmy wyznaczyli sobie jakiś ambitny plan dojścia do tych standardów. Być może, przydatne w tym względzie byłoby stworzenie sieci współpracy pomiędzy tymi, którzy będą odpowiadali za system legislacyjny i tymi, którzy będą mogli dostarczyć legislatorom taką dozę wiedzy, która umożliwi im przyjęcie racjonalnych rozstrzygnięć. Po przedstawieniu tych uwag zapraszam państwa do dyskusji. Zapraszam także prelegentów do takiego ukierunkowania swoimi odpowiedziami dyskusji, aby mogła ona oblec się w jakiś racjonalny kształt.

Myślę, że byłoby bardzo dobrze, gdyby rozpoczynająca się dyskusja zakończyła się konkretnymi wnioskami.

Jerzy Kogut, Katowice: Występujący na dzisiejszym seminarium Anthony Levitas stwierdził, że koszt kształcenia 1 ucznia w szkole podstawowej jest u nas wyższy od kosztu kształcenia ucznia w szkole średniej. Nie wiem jednak, czy autorzy sformułowania tej tezy znają przyczyny takiego stanu rzeczy. A zatem, nie czekając na odpowiedź, postaram się przekazać swoje sugestie. Moim zdaniem, takie rozłożenie kosztów kształcenia uczniów wynika z faktu, iż w szkołach podstawowych klasy liczą mniej uczniów niż oddziały szkół średnich. Dzieje się tak dlatego, że nasycenie szkołami podstawowymi jest większe niż szkołami średnimi, a ponadto szkoły podstawowe zlokalizowane są zarówno w miastach, jak i we wsiach. Z moich wyliczeń

wynika, iż klasy szkół średnich liczą od 28 do 35 uczniów, klasy szkół podstawowych od 12 do 30 uczniów.

Innym elementem rzutującym na wysokość kosztów jest - moim zdaniem - cała sfera opiekuńczo-bytowa, na którą składają się wszelkiego rodzaju świetlice oraz stołówki, będące wręcz regułą w szkołach podstawowych, podczas gdy w szkołach średnich są zaledwie wyjątkiem od tej reguły.

Myślę, że zbyt pochopne jest stwierdzenie, iż obecny stan rzeczy wymaga szybkiej zmiany, gdyż wprowadzanie jakichkolwiek korekt oraz modyfikacji powinno być poprzedzone rzetelnym zbadaniem obecnej sytuacji i wyłowieniem tych elementów, które spowodowały, że w naszym szkolnictwie tak właśnie, jak to przedstawił Anthony Levitas, rozłożyły się koszty kształcenia uczniów.

Podjeżdżam, iż w państwach Zachodu stołówki dla uczniów szkół średnich są wręcz standardem a zatem, co raz jeszcze akcentuję, muszą zostać zbadane przyczyny, które spowodowały tak znaczne różnice w kosztach kształcenia uczniów szkół podstawowych oraz uczniów szkół średnich.

Chciałbym w bardzo krótki sposób skomentować analizy i badania przeprowadzone w instytucjach kultury. Muszę powiedzieć z pewnym zażenowaniem, iż według mnie zaprezentowane tu wnioski są dość powierzchowne. Sądzę, że bez wniknięcia w przyczyny istnienia znacznych rozpiętości w wysokości kosztów, jakie pociąga funkcjonowanie poszczególnych placówek kultury, nie można formułować żadnych uogólnień.

Chciałbym też, w kontekście problematyki kulturalnej, zgłosić pewną uwagę natury metodologicznej. Muszę przypomnieć, iż mówiąc o kosztach, jakie pociąga funkcjonowanie instytucji kultury, zawsze wychodzi się od wydatków ponoszonych przez budżet państwa na ten cel, natomiast z reguły pomija się informację, ile z tych budżetowych pieniędzy przypada na 1 "konsumenta" kultury. Według mojego przeświadczenia punktem wyjścia powinny być wydatki ponoszone na 1 mieszkańca, a dopiero drugim elementem powinno być globalne finansowanie kultury z budżetu państwa. Oznacza to, że cała dotychczas stosowana metodologia powinna zostać niejako odwrócona. Wyliczając koszty, jakie pociąga funkcjonowanie instytucji kultu-

ry, trzeba baczyć na fakt, że budżety miast w gruncie rzeczy są nieporównywalne. Oczywiście mówię o sytuacji z ostatnich lat, gdyż wszelkie badania prowadzone są na podstawie danych wstecznych. Wystarczy, by do budżetu wprowadzona została jakaś dotacja na realizację inwestycji centralnej, żeby kształt budżetu uległ całkowitej zmianie. Uważam też, iż mówiąc o finansowaniu kultury raczej powinno się operować kwotami, a nie wielkościami procentowymi, gdyż te bywają bardzo mylące.

Jeśli osoby odpowiedzialne za realizowanie działalności kulturalnej na danym terenie będą dysponowały realnymi kwotami, to wówczas będą mogły porównać, jakimi pieniędzmi na kulturę dysponują poszczególne miasta i jakie usługi z dziedziny kultury za posiadane kwoty oferują swoim mieszkańcom.

Mówiąc o problematyce kulturalnej doktor Grażyna Praweńska-Skrzypek podała m.in. dane na temat tzw. preferencji, przypominając, iż np. Wrocław to przede wszystkim opery oraz operetki. W tym przypadku mam jednak odmienne od doktor zdanie, gdyż uważam, iż obecne preferencje są raczej skutkiem zastanej struktury instytucji kulturalnej niż świadomego wyboru. Oczywiście są miasta o wieloletniej tradycji operowo-teatralnej, są też stosunkowo młode, rozległe ośrodki miejskie, zlokalizowane przede wszystkim wokół zakładów przemysłowych, w których głównymi instytucjami kulturalnymi są biblioteki. Znam i takie miasta, w których utrzymanie bibliotek pochłania prawie 50% wszystkich wydatków ponoszonych na działalność kulturalną. I chyba właśnie owa odmienność instytucji kultury powoduje, iż wydatki na tę dziedzinę są tak zróżnicowane.

Muszę powiedzieć jeszcze i to, że od dawna intrygowała mnie sprawa działalności prowadzonej przez domy kultury. Jak nam wszystkim wiadomo, kwitnące niegdyś placówki tego typu w obecnej dobie pozostawione zostały same sobie, a samorządy w tym względzie oczekują jakiejś konkretnej pomocy.

W chwili obecnej istnieją zazwyczaj bardzo duże domy kultury, przejęte od różnego rodzaju zakładów przemysłowych, funkcjonujące chyba jeszcze tylko siłą rozpędu. Teatr, opera, operetka, czy też biblioteka, w jakimś sensie same sprawdzają się w swoim działaniu, natomiast domy kultury oczekują głębszej analizy. Dopiero wyniki ta-

kiej analizy pozwolą zdecydować o tym, jaki będzie dalszy los tych kulturalnych gigantów, którym najczęściej ziemia usuwa się spod nóg.

I tą uwagą kończę swoje wystąpienie.

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję za ten interesujący głos. Jako następny głos zabierze Paweł Tomczak.

Paweł Tomczak, Związek Gmin Wiejskich: Po wysłuchaniu wystąpień prelegentów nasunęła mi się jedna generalna refleksja, że dotychczasowe badania w całości prowadzone były za środki zewnętrzne. Myślę, iż wypada żałować, że do tej pory nie zdołaliśmy wypracować systemu finansowania tego typu działań z pieniędzy rządowych. Jestem przekonany, że finansowanie prezentowanych dzisiaj badań z krajowych środków jest jednym z warunków dalszego rozwoju tego typu przedsięwzięć. Myślę, że jest to w przyszłości realne, gdyż zgromadziliśmy już sporo doświadczeń, mamy też opracowaną metodykę prowadzenia badań, które pozwolą w wiarygodny sposób poznać problemy związane z finansowaniem zadań przekazanych samorządom.

Uważam też, że badania, o których dzisiaj była mowa, nie mogą być żadną miarą prowadzone bez czynnego udziału samorządów. Wszak to właśnie lokalne samorządy dostarczają informacji. Jestem przekonany, że organizacje samorządowe z powodzeniem mogłyby współpracować z organizacjami rządowymi w zakresie wspomnianych już wielekroć badań.

Chciałbym jeszcze na moment zatrzymać się na dość - moim zdaniem - istotnej kwestii. Otóż z jednej strony mówimy o ocenie standardowych wydatków samorządów, z drugiej zaś nie korzystamy z doświadczenia tych ludzi, którzy na dobre i na złe związali się z lokalnymi społecznościami i którzy mogliby wnieść do badań wiele własnych doświadczeń.

Uważam, iż na obecnym etapie działania samorządów potrzebne jest stworzenie kompleksowego systemu, określającego poziom niezbędnych wydatków ponoszonych przez samorządy, a także oceniającego jakość realizowanych usług oraz efektywność wydatków publicznych.

Jestem głęboko przekonany, że uwzględnienie wymienionych elementów byłoby wręcz niezbędne przy wdrażaniu budżetów zadaniowych w gminach. Uważam też, iż wspomniany system z powodzeniem mógłby wspomagać monitorowanie procesu zmian świadczonych usług, a także wdrażanie reform o charakterze kompleksowym.

Raz jeszcze chcę zaakcentować, że przy prowadzeniu badań nie wolno zapominać o tzw. dostarczycielach informacji, czyli o gminach, powiatach oraz o województwach. Zilustrowany system wspomagałby także proces planowania i zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Nie można wymagać od samorządów tylko dostarczania informacji, nie dając nic w zamian. dr Grażyna Praweńska-Skrzypek powiedziała m.in., że władze Krakowa, przychylne prowadzonym badaniom, przyczyniły się do tego, że wyniki owych badań można było opublikować. Jeśli władze samorządowe nie odczują czegoś, co można nazwać efektem zwrotnym swojego działania, to wówczas są bardzo znikome szanse na uzyskanie pełnych i wiarygodnych informacji. Co prawda zarówno Główny Urząd Statystyczny, jak i jeszcze inne agendy rządowe ustawicznie prowadzą różnego typu badania, ale pamiętać trzeba, iż dane gromadzone przez te instytucje zbierane są do całkiem innych celów. Wobec tego w bardzo wielu przypadkach mogą się okazać zupełnie nieprzydatne dla tych analiz, o których mówimy na dzisiejszym seminarium.

Sytuacja uległaby zmianie, gdybyśmy pomyśleli o generalnej reformie całego systemu statystyki polskiej, co pozwoliłoby na uwzględnienie w badaniach prowadzonych przez instytucje o zasięgu krajowym również tych elementów, które są niezbędne dla uzyskania pełnego obrazu finansowania samorządowych zadań realizowanych w różnych dziedzinach życia społecznego.

Chciałbym na marginesie powiedzieć, że zarówno Związek Gmin Wiejskich, jak i Związek Miast Polskich oraz Unia Metropolii Polskich w ramach pokaznego programu, finansowanego ze środków zagranicznych, wypracowały wiele różnych sposobów umożliwiających ocenę usług świadczonych przez instytucje podlegające strukturom samorządowym, a także określenie potrzeb finansowych samorządów.

Na dzisiejsze seminarium przygotowaliśmy materiał ilustrujący monitorowanie usług świadczonych przez gminy wiejskie. Również na stronach internetowych można zobaczyć, w jaki sposób praktycznie realizujemy ocenę i koszty poszczególnych usług wykonywanych przez gminy.

Nawiązując do wypowiedzi a Levitasa, chciałbym powiedzieć, że jako pierwsi w kraju zaczęliśmy stosować badania poszczególnych placówek szkolnych. Mówię o tym, gdyż dotychczas badania tego typu prowadzone były w skali całej gminy. Dzięki systematycznemu gromadzeniu danych w chwili obecnej w swojej bazie informatycznej mamy ponad tysiąc szkół działających na terenie gmin wiejskich. Zgromadzone dane pozwalają nam na zbadanie poszczególnych typów szkół, liczebności konkretnych placówek, liczby oddziałów szkolnych, a także położenia konkretnych obiektów oświatowych. Wszystkie wymienione elementy pozwolą na precyzyjne przygotowanie programu finansowania oświaty.

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję za przedstawione uwagi, które świadczą o tym, że rodzi się coraz powszechniejsza potrzeba prowadzenia takich właśnie analiz. Są to analizy bardzo cenne nie tylko dla legislatorów, którzy będą konstruować prawo, ale także dla samorządów.

Posiadanie szczegółowych, zweryfikowanych danych w olbrzymim stopniu ułatwia zarządzanie sprawami publicznymi w terenie. Wobec tego czuję się usatysfakcjonowany, że takie właśnie głosy prezentują przedstawiciele środowisk samorządowych i że głosy te są coraz powszechniejsze. Mało tego - za teoretycznymi koncepcjami idą już w ślad praktyczne działania, z których również parlament będzie mógł korzystać w swoich pracach. Myślę, że zapoczątkowane badania analityczne już wkrótce na dobre zagoszczą w naszej rzeczywistości.

Jako następny zabierze głos Paweł Swianiewicz.

Dr Paweł Swianiewicz, Know-How Fund: Chciałbym zaprezentować zarówno kilka uwag ogólnych, jak i szczegółowych.

Już na wstępie muszę powiedzieć, iż dzisiejsze prezentacje z całą ostrością uświadomiły mi, jak jest zróżnicowany poziom naszej orientacji i wiedzy dotyczący różnorodnych sfer życia publicznego.

Szczególnie dokładnej analizie poddana dzisiaj została oświata. Sformułowanych zostało bardzo wiele krytycznych uwag na temat obecnie funkcjonującego systemu. Myślę, że z tego powodu nie można popadać w przygnębienie, bo przecież krzepi sam fakt, iż jednak jest jakiś system, który można modyfikować, korygować i udoskonalać.

Natomiast nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku kultury, tu jeszcze bowiem nie możemy mówić o jakimś wyodrębnionym systemie. Jednak i w tym przypadku zarysowuje się nadzieja, iż sytuacja ta w najbliższych latach ulegnie zmianie i że zostanie stworzony system z prawdziwego zdarzenia, w ramach którego podejmowane będą działania z dziedziny kultury. Mówię tak, gdyż - jak to wynika z wcześniejszych prezentacji - działa już zespół zaangażowanych osób, które drogą wstępnych sondaży, badań oraz analiz starają się naszkicować prawdziwy obraz kultury.

Na stworzenie systemu, z czego doskonale zdaję sobie sprawę, jest jeszcze za wcześnie, gdyż dopiero rzetelne rozpoznanie sytuacji, sformułowanie pewnych uogólnień oraz wytypowanie priorytetów pozwoli na spojrzenie na kulturę jako na całość. Na obecnym etapie rozeznania potrzeb kultury nie możemy jeszcze myśleć o standaryzacji ani też o przyjmowaniu jakichś normatywnych wskaźników dla określonego systemu finansowania.

Jest sprawą naturalną, iż mamy najlepsze rozeznanie w dziedzinie oświaty, gdyż to właśnie na oświatę przeznaczana jest największa część samorządowych budżetów. W tej sytuacji pojawia się zasadnicze pytanie, jak głęboko wchodzić w poszczególne sektory ze szczegółowymi badaniami oraz analizami? Należy też rozstrzygnąć, czy robić tak szczegółowe analizy dla tych sektorów, które pochłaniają 2-3% wydatków samorządowych, czy też skoncentrować się na tych sektorach, na które wydatkuje się 5-10% tegoż budżetu.

Tytułem wyłącznej informacji, nie zaś rekomendacji, chciałem powiedzieć, że w systemie brytyjskim, o którym mówiłem wcześniej, kultura znajduje się w dziale "inne", co oznacza, iż występuje wraz z

wydatkami na inne potrzeby. Podstawowym wskaźnikiem w tym kraju jest bardzo prosty wskaźnik per capita, który koryguje się na dwa sposoby. A zatem korekta dotyczy tych obszarów, które są zaludnione stosunkowo rzadko, wiadomo bowiem, że tereny, na których mieszka mała liczba ludności, wymagają większych nakładów na kulturę, czyli mają wyższy koszt jednostkowy. Korekta ta, jak się państwo domyślają, dotyczy przede wszystkim obszarów wiejskich.

Druga korekta dotyczy obszarów metropolitalnych, gdzie podstawowym szacunkiem jest liczba korzystających z dóbr kultury, wśród których znaczny procent stanowią osoby na stałe nie zamieszkujące na terenie wielkiego miasta, a tylko do niego dojeżdżające. Wśród tych okazjonalnych "konsumentów" kultury są nie tylko mieszkańcy okolicznych terenów, ale także turyści.

Wymienione elementy stanowią wskaźniki korygujące, przy czym - jak to już zaznaczyłem - podstawowym wskaźnikiem pozostaje wskaźnik per capita.

Chciałbym jeszcze na moment pozostać przy kwestii wskaźników korygujących. Otóż Levitas, mówiąc o tym, dlaczego z teoretycznego punktu widzenia jednostkowe koszty w oświacie wykazują znaczne różnice, wspominał o czynniku mającym wpływ na te koszty, czyli o gęstości zaludnienia. Przy niskim stopniu zaludnienia raczej bytu mają albo bardzo niewielkie placówki oświatowe, albo też dowożenie uczniów. W jednym i drugim wypadku koszty jednostkowe kształcenia ucznia są znacznie wyższe od tych kosztów, które generują szkoły znajdujące się w większych ośrodkach.

Jeżeli jest tak, jak to przedstawił Levitas, to wypada postawić pytanie, dlaczego wzięto pod uwagę wskaźniki mające charakter wielkości bezwzględnych? Do takich wskaźników należy np. podział miast na ośrodki liczące poniżej 5 tys. mieszkańców oraz na te, w których zamieszkuje większa liczba ludności. Myślę, że bardziej racjonalne byłoby wzięcie pod uwagę np. bardzo istotnego elementu gęstości zaludnienia i nadania mu rangi jednego ze wskaźników kształtujących koszty jednostkowego kształcenia uczniów.

Pomijam już fakt, iż bardzo kontrowersyjny jest ściśle formalny podział gmin na miejskie i wiejskie. Trzeba wziąć pod uwagę sytuację tych ośrodków, które ostatnio zyskały status miast. Na przykład Zwie-

rzyniec, położony w dawnym woj. zamojskim, uzyskał prawa miejskie 3 lata temu. Automatycznie pogorszył się w Zwierzyncu wskaźnik finansowania oświaty, gdyż ustalony został na poziomie 1,18%, podczas gdy w gminie Zwierzyniec było to 1,33%. Jak widać, wskaźnik został mechanicznie obniżony, natomiast żadne inne okoliczności nie uległy zmianie, pozostała bowiem ta sama liczba uczniów i ta sama gęstość zaludnienia.

Nie udało mi się uzyskać nawet w trakcie kulturalnych rozmów wyjaśnienia, dlaczego tak mylące i nieadekwatne do rzeczywistości wskaźniki brane są pod uwagę, zaś elementy mające istotny wpływ na kształtowanie jednostkowych kosztów kształcenia uczniów w zupełności są pomijane.

Ponieważ nie udało mi się uzyskać wyjaśnienia, co spowodowało przyjęcie zilustrowanej zasady, raz jeszcze, tym razem publicznie, ponownie stawiam to samo pytanie.

Chciałbym jeszcze ustosunkować się do wypowiedzi a Koguta, który rozważał czy korzystniejsze w kontekście wydatków ponoszonych na kulturę jest wyliczanie kosztów per capita, czy też należy pozostać przy procentowym ustalaniu nakładów. Mówca powołał się na przykład dużego miasta, w którym prowadzona jest jakaś duża inwestycja, wymagająca znacznych nakładów, które z kolei zacierają klarowność budżetu tego miasta. Choć w moim przeświadczeniu jest to problem, który należałoby przedyskutować na innym niż dzisiejsze seminarium, myślę, że korzystając z obecności tylu profesjonalistów, warto się przy tej kwestii zatrzymać choć na moment. Sądzę, że gdyby budżet był dzielony na część inwestycyjną oraz bieżącą, nie byłoby takich jak przedstawiona przed chwilą sytuacja, a czytelność poszczególnych wydatków samorządowych byłaby znacznie większa.

Posel Franciszek Potulski: Chciałbym zgłosić 5 uwag do tej części wystąpienia a Levitasa, która związana była z nakładami na edukację oraz z próbami standaryzowania tychże nakładów.

Levitas stwierdził m.in., że w Polsce 85% wydatków oświatowych pochłaniają płace, natomiast zaledwie pozostałe 15% stanowią wydatki rzeczowe. W innych natomiast państwach płace stanowią 60-75%

nakładów na oświatę. Dla ścisłości trzeba powiedzieć, że w 1998 r. płace pochłonęły nie 85%, ale nawet 88% nakładów.

Chciałbym jednak poddać w wątpliwość zaprezentowany wniosek, iż całe zło tkwi w Karcie Nauczyciela. W moim przekonaniu z punktu widzenia logiki werbalnej można sformułować dwa inne wnioski: że albo płace nauczycieli są zbyt wysokie, albo też nakłady na wydatki rzeczowe zbyt niskie. Myślę, że na wskazywanie, co jest źródłem błędów w obecnie funkcjonującym systemie finansowania oświaty jest jeszcze za wcześnie. Aby można było sformułować wiarygodne uogólnienia, najpierw należałoby przeprowadzić dogłębne badania stanu rzeczy. Pamiętać też trzeba, iż obecnie siatkę godzin narzuca Ministerstwo Edukacji Narodowej, natomiast odpowiedzialność za jej realizację, w tym również w kontekście finansowym, ponoszą samorządy.

Przechodząc do drugiej uwagi chciałbym przypomnieć, że w 1997 r. samorządy dopłacały 12,2% do otrzymywanych subwencji oświatowych. Natomiast w 1998 r. dopłata ta wyniosła już 15,3%, co oznacza, że subwencja oświatowa mogła zaspokoić jeszcze mniej potrzeb szkolnictwa niż rok wcześniej. Pamiętajmy zaś, że dopłata owa wzrosła przy jednoczesnym znaczącym spadku liczby uczniów, a tym samym również liczby szkolnych oddziałów oraz liczby nauczycieli. Dla porządku przypomnę, że w ostatnich latach liczba uczniów zmniejszyła się aż o 150 tys., co daje 50 oddziałów, które prowadziło 5 tys. nauczycieli.

Sumując przedstawione dane, można prześledzić niekorzystne tendencje zaznaczające się w szkolnictwie. Jak już powiedziałem, wzrastają kwoty wykładane przez samorządy, przy jednoczesnym spadku liczby uczniów i przy procentowym wzroście wydatków na uposażenie pracowników oświaty. Myślę, że sytuacja ta wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy.

Co prawda czasami daje się słyszeć opinie, że samorządy dopłacają większe kwoty do oświaty, doceniając jej rangę. Jednak takie stwierdzenie w konsekwencji prowadzi do konstatacji, że poziom zadań edukacyjnych zależy od kondycji ekonomicznej gmin, a zatem uczniowie poszczególnych szkół mogą korzystać z lepiej lub też go-

rzej realizowanego procesu dydaktycznego, gdyż uwarunkowany on jest możliwościami finansowymi samorządów.

Trzecia kwestia wiąże się z tzw. bonem oświatowym dla szkół niepublicznych. Muszę stwierdzić, że w rzeczywistości jest jeszcze gorzej, niż przedstawił to Levitas, gdyż niezależnie od dofinansowywania szkół niepublicznych mamy też do czynienia z ulgą podatkową. W takiej sytuacji budżet ponosi bardzo poważne wydatki, które przewyższają wysokość finansowania przewidzianą dla przyjętych standardów.

Kolejna uwaga dotyczy zasadności funkcjonowania bonów oświatowych, które w rzeczywistości nie stwarzają możliwości różnicowania nakładów na poszczególnych uczniów. Bon ustalony dla średniego ucznia w żadnej mierze nie uwzględnia zakresu zadań edukacyjnych adresowanych do ucznia wybitnie zdolnego ani też do ucznia, który wymaga szczególnych zabiegów edukacyjno-pedagogicznych, czyli inaczej mówiąc, do ucznia mającego deficyty intelektualne. Myślę, że wszyscy uczestnicy seminarium wiedzą, że w naszej oświacie funkcjonują tzw. zajęcia wyrównawcze, co pociąga za sobą dodatkowe koszty.

Cały ten wywód bynajmniej nie służy udokumentowaniu tezy, że należy różnicować wysokość bonów oświatowych, gdyż moją intencją jest przekonanie obecnych, że sama instytucja bonu oświatowego wymaga bacznego przyjrzenia się. Powiem wprost, że - w moim przekonaniu - cały system bonów oświatowych, jest po prostu ułomny.

Ostatnia moja uwaga dotyczy zasad finansowania oświaty. Otóż funkcjonujący obecnie standard został obliczony w ten sposób, że wzięto pod uwagę wydatki ponoszone przez różne typy szkół w 1997 r., a następnie wydatki te podzielono przez liczbę uczniów, przy czym uzyskane tą drogą kwoty zwaloryzowane zostały w kolejnym roku o stopę inflacji.

Jak wykazało doświadczenie, taka metodologia ustalania standardu oświatowego w pewnych swoich elementach była błędna. Z tego też powodu rok 1997 edukacja zamknęła dość pokaźnym zadłużeniem. Minister finansów utrzymuje, że jest to wynikiem braku dyscypliny budżetowej, natomiast środowisko oświatowe twierdzi, iż taka sytuacja jest efektem niedoszacowania wydatków na szkolnictwo. Myślę,

że po przeprowadzeniu analizy tej sytuacji okazałoby się, iż prawda - jak to zwykle bywa - leży gdzieś pośrodku. Faktem natomiast jest, iż owo niedoszacowanie kładzie się cieniem na coroczne wykonanie budżetu przez oświatę. Tak było bowiem 2 lata wcześniej, podobnie jak i w roku ubiegłym. Tak też prawdopodobnie będzie również po zakończeniu 1999 r. Mówiąc wprost, na zahamowanie tego procesu nie ma siły. Pamiętać też trzeba, iż w 1998 r. i w 1999 r. nastąpił wzrost zadań edukacyjnych. Stało się tak m.in. dlatego, że została zmieniona siatka godzin.

Nie chciałbym zostać źle zrozumiany, ale muszę powiedzieć, iż w 1997 r. minister Wiatr podjął decyzję o opłacaniu przez resort oświaty nauczania religii. Oznacza to, że w 1997 r. naukę religii opłacano od września, czyli przez 4 miesiące, natomiast w 1998 r. i w 1999 r. w grę wchodzi już po 12 miesięcy, co odbija się na wydatkach oświaty. Siłą rzeczy zarówno bon oświatowy, jak i standard obliczany na podstawie 1997 r. nie mógł uwzględnić tego faktu.

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję. Ponieważ nie ma już dalszych zgłoszeń do zabrania głosu w dyskusji proszę, aby prelegenci zechcieli teraz ustosunkować się do przedstawionych uwag i komentarzy.

Jako pierwszy głos zabierze Levitas.

Anthony Levitas: Najpierw chciałbym się ustosunkować do uwag dotyczących kosztów funkcjonowania szkół ponadpodstawowych. W chwili obecnej zarówno szkoły podstawowe, jak i szkoły ponadpodstawowe, czy też licea ogólnokształcące, mają przejrzystą sytuację w zakresie finansowania. Natomiast pewne kontrowersje budzi wysokość nakładów przeznaczonych dla szkół podstawowych, gdyż - jak powiedziałem we wcześniejszej swojej wypowiedzi - utrzymanie szkół podstawowych jest kosztowniejsze niż utrzymanie szkół ponadpodstawowych.

Dzieje się tak dlatego, iż koszty funkcjonowania szkolnictwa obliczane są zgodnie z mnożnikiem przyjętym dla szkół wiejskich. Myślę, że przyjęcie takiego właśnie rozwiązania w pewnym sensie jednak jest uzasadnione, przy czym musimy pamiętać, że w większości państw

świata większe nakłady przeznaczają się na utrzymanie szkół średnich różnego typu niż na utrzymanie szkolnictwa podstawowego. Dzieje się tak dlatego, i w innych systemach oświatowych szkolnictwo średniego stopnia prowadzi ściśle ukierunkowaną, a więc i drogą specjalizację zawodową. Oczywiście przy przyjęciu takiego systemu również nauczyciela będący dobrymi fachowcami otrzymują wyższe uposażenia do tych, które wypłacane są w szkolnictwie typu podstawowego.

Jestem przeświadczony, że Polska ubiegając się o przystąpienie do Wspólnoty Europejskiej, powinna starać się o zbliżenie systemu oświaty do norm światowych, obowiązujących w innych państwach. Oczywiście nie można potępiać w czambuł tych wszystkich rozwiązań, które obecnie funkcjonują w Polsce, ale trzeba też perspektywnie pomyśleć o pewnych modyfikacjach oraz korektach.

Przechodząc do kwestii zaprezentowanej przez a Tomczaka, który sugerował potrzebę prowadzenia badań za środki krajowe, muszę powiedzieć, iż w pełni przychyliam się do takiego stanowiska.

Trzeba bowiem mieć świadomość, iż po jakimś czasie do Polski będzie napływało coraz mniej środków zagranicznych na prowadzenie różnego rodzaju badań oraz analiz. Wszak rozpoznanie obecnej sytuacji w wielu dziedzinach życia społecznego jest tylko wstępem do stworzenia racjonalnych systemów ich funkcjonowania. A zatem wówczas, gdy systemy te będą już funkcjonować, znikną podstawy po temu, aby nadal przekazywać pieniądze na badania, choć przyznam, że badania takie, prowadzone na bieżąco, będą niezbędne dla kontrolowania działających systemów i do ewentualnego ich modyfikowania.

W każdym razie jestem przekonany o tym, że rząd polski powinien wspierać te właśnie badania.

W kwestii zbierania wiarygodnych danych na temat kosztów funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych chcę powiedzieć, że w pełni zgadzam się ze stwierdzeniem, iż każda gmina powinna mieć świadomość, ile kosztuje kształcenie 1 ucznia w konkretnej placówce, gdyż ograniczenie się do wyliczeń w skali gminy nie odzwierciedla całości sytuacji, w jakiej znajduje się oświata. Nie ukrywam, że takie właśnie szczegółowe dane są wręcz niezbędne dla skorygowania obecnie funkcjonującego systemu finansowania szkolnictwa. Muszę

jednak powiedzieć jeszcze i to, że mimo wszystko boję się nieco budowania systemu finansowania oświaty na podstawie przeciętnych kosztów generowanych przez poszczególne placówki.

Dośkonale przecież zdajemy sobie sprawę z faktu, że zarówno rozmieszczenie szkół, jak i koszty, jakie pociąga za sobą ich funkcjonowanie, są bardzo dalekie od sprawdzonych już rozwiązań przyjętych w innych państwach. Jeśli zatem zbudowany zostanie nowy system finansowania oświaty, dla którego punktem odniesienia będzie obecny stan rzeczy, to utrwalone w nim zostaną dzisiejsze niedostatki i błędy. Wypada się zatem zastanowić, jak wyjść z opresji.

Chciałbym też ustosunkować się do wypowiedzi a Swianiewicza. Mój przedmówca słusznie zauważył, że mimo wielu krytycznych uwag na temat oświaty, w tej dziedzinie jednak funkcjonuje dość spójny system. Oczywiście jest to system może trochę zbyt hojny dla szkolnictwa gminnego, a zbyt skąpy dla miast, ma też wiele dalekich od ideału elementów, ale jest, przyjął się w naszej rzeczywistości i lepiej albo gorzej spełnia swoją rolę. A zatem w przedstawionej sytuacji pozostaje tylko zastanowić się, jak zmodyfikować i ulepszyć obowiązujące dziś rozwiązania. Muszę powiedzieć, że nie jest to pytanie rzucane w próżnię, gdyż już nie od dzisiaj próbujemy coś w tym zakresie robić. Jednak na efekty tych naszych poczynań trzeba będzie jeszcze trochę poczekać.

Dość kontrowersyjna wydaje mi się natomiast kwestia wprowadzenia bonów oświatowych, gdyż pociągnięcie to niejako zaciemni obraz aktualnego systemu finansowania oświaty. Myślę, że w rzeczywistości ów bon jest swojego rodzaju ucieczką przed niedogodnościami systemu. Owszem można pokazać, że Polska jako jedyny kraj na świecie wprowadziła bony do wszystkich placówek oświatowych, ale myślę, że racjonalniejsze będzie systematyczne poprawianie obecnego systemu niż przyjmowanie może nawet nowatorskich, ale niezbyt "przystających" do tegoż systemu rozwiązań.

Przechodząc do kolejnej kwestii, chciałbym się zatrzymać nad tymi krytycznymi uwagami, które skierowane były pod adresem obecnie obowiązującego algorytmu z zakresu finansowania oświaty. Moi przedmówcy stwierdzili, iż w algorytmie tym powinien zostać

uwzględniony ważny element, jakim jest liczba ludności zamieszkującej dany teren oraz liczba dzieci, czyli potencjalnych uczniów.

Nie wiem natomiast, dlaczego w pracach nad systemem finansowania oświaty wyodrębniona została kategoria małych miasteczek. Czasami odnoszę wrażenie, iż była to decyzja o charakterze czysto politycznym, gdyż w zasadzie nie ma większych różnic w kosztach kształcenia uczniów we wsiach i małych miasteczkach.

Osoby zabierające głos w dyskusji poruszały także problem procentowego udziału płac w ogólnych kosztach funkcjonowania szkolnictwa. W sposób dość przewrotny poseł Franciszek Potulski wyraził przypuszczenie, że albo płace nauczycieli są zbyt wysokie, albo też subwencje oświatowe wyszacowane zostały zbyt skromnie. Natomiast - moim zdaniem - płace są zbyt niskie, a dotacje zbyt skromne, z tej też racji bardzo kiepsko uposażeni nauczyciele "pochłaniają" znaczną część pieniędzy przeznaczonych na finansowanie oświaty. Być może na obecny stan rzeczy składa się zbyt wielka liczba nauczycieli. Mówię o tym, choć doskonale wiem, że teza ta znajdzie od razu gorących przeciwników. Mimo to muszę powiedzieć, iż korzystniejsze byłoby zatrudnienie mniejszej liczby nauczycieli, którym można by wypłacać wyższe wynagrodzenie. Zdaję też sobie sprawę z tego, że przepisy zawarte w Karcie Nauczyciela będą bardzo mocno utrudniać zwalnianie zbędnych w istocie nauczycieli.

W trakcie dyskusji poruszona została także dość kontrowersyjna kwestia dopłat do funkcjonowania szkolnictwa, dokonywanych ze środków samorządów terytorialnych. Muszę od razu powiedzieć, że przeanalizowanie tego zjawiska oraz sformułowanie racjonalnych uogólnień byłoby bardzo skomplikowane.

Z własnego doświadczenia mogę powiedzieć tylko tyle, że samorządy dopłacające do funkcjonowania szkół mają na celu nie tyle poprawę ich sytuacji finansowej, co poprawę obowiązujących standardów, a tym samym warunków nauczania oraz wzbogacenie wyposażenia szkół. Myślę, że owe dopłaty raczej nie są oznaką niedofinansowania systemu oświatowego, choć i takie zdania daje się słyszeć dość powszechnie.

Trzeba pamiętać, że od czasu transformacji, jaka dokonała się w Polsce, samorządy dbając o kształt swoich terytoriów, na inwestycje

różnego rodzaju przeznaczają od 20 do 25% środków finansowych będących w ich dyspozycji. Gdyby samorządy zostały przyciśnięte do muru w wyniku trudnej sytuacji materialnej placówek oświatowych, wówczas można by zaobserwować systematyczny spadek wydatków inwestycyjnych, jednak do tej pory nie ma symptomów takiego zjawiska. Co więcej - gminy wiejskie inwestują większe kwoty niż gminy zlokalizowane w miastach. Oczywiście, że są również gminy biedne, mające znikome dochody własne, ale trzeba pamiętać i o tym, że dość ułomny system wyrównawczy w jakimś sensie działa i pozwala na zniwelowanie najbardziej rażących różnic w dochodach poszczególnych gmin.

Sumując swoje refleksje, muszę powiedzieć, że dopłaty do funkcjonowania szkolnictwa wiejskiego odbieram jako zdrowe i racjonalne decyzje władz lokalnych, gdyż usprawnienie systemu oświatowego w gminie i postawienie na wyższym poziomie kształcenia leży w interesie lokalnych społeczności.

Mówiąc o tych sprawach bynajmniej nie jestem przeciwny powiększeniu środków budżetowych adresowanych do oświaty, choć z drugiej strony, mając na uwadze stan finansów publicznych państwa, wiem, że nie byłoby łatwo znaleźć dodatkowe środki.

Przechodząc do kolejnej kwestii, jaką jest bon oświatowy wspomnę, że nasze stanowisko w tym względzie jest zbieżne z przedstawionymi w trakcie dyskusji uwagami. Nie widzę bowiem żadnego sensu we wprowadzaniu bonu do publicznego systemu oświatowego. Zgadzam się również ze stwierdzeniem posła Franciszka Potulskiego, że ulgi podatkowe, o których mówił w swoim wystąpieniu, nie powinny być stosowane w nowoczesnym systemie oświatowym, ku jakiemu zmierza Polska w przededniu przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej.

Poseł Franciszek Potulski poruszył również kwestię zadłużenia szkolnictwa, upatrując przyczynę takiego stanu rzeczy w niedoszacowaniu wydatków oświatowych. Muszę przyznać, że trafiają mi do przekonania argumenty wyłożone przez a posła, choć jednocześnie zdaję sobie sprawę, że w Polsce nie ma dobrego modelu, który pozwalałaby na właściwe i bezbłędne kalkulowanie wydatków oświaty. Potrzebne jest prowadzenie szczegółowych, pogłębionych analiz oraz

badania, gdyż bez pełnej wiedzy o rzeczywistych potrzebach szkolnictwa nigdy nie będzie można racjonalnie zaplanować wydatków finansowanych z budżetu państwa. I tą uwagą chciałbym zakończyć swoje wystąpienie.

Posel Włodzimierz Puzyna: Z wielką uwagą wysłuchałem wszystkich spostrzeżeń i komentarzy na temat zróżnicowania kosztów kształcenia uczniów w szkołach średnich i w szkołach podstawowych. Po kilku wystąpieniach na ten temat przypomniała mi się, chyba nie bez przyczyny pewna anegdota, która była kanonem uniwersyteckich dowcipów. Otóż pewien profesor fizyki podczas egzaminu wskazał studentowi butelkę wypełnioną jakimś płynem, stojącą na biurku i zapytał, która jej strona jest cieplejsza i dlaczego, a był dzień słoneczny i promienie padały na ów przedmiot. Student dotknął butelki i ze zdumieniem stwierdził, że cieplejsze szkło znajduje się po zacięnionej stronie biurka. Nie dał jednak za wygraną i zaczął na poczekaniu mówić coś o odbijaniu i pochłanianiu promieni cieplnych przez ciecz. Profesor bez słowa wpisał mu do indeksu dwóję i spokojnie stwierdził, że butelka dlatego jest cieplejsza od zacięnionej strony, że odwrócił ją o 180 stopni przed wejściem studenta na egzamin.

Cóż ma ta anegdota do kosztów kształcenia? Otóż bardzo wiele, co zaraz postaram się wyjaśnić. Już od kilku lat obserwuję wykonanie budżetu w strukturach samorządowych i muszę stwierdzić, że jeszcze przed 5 laty proporcje układały się, tak jak w krajach Zachodu, czyli koszt kształcenia ucznia w szkole średniej był wyższy od kosztu kształcenia ucznia szkoły podstawowej. Pamiętać jednak trzeba, że wówczas obydwa typy wymienionych szkół znajdowały się w jednolitym systemie rządowym.

Natomiast w momencie, gdy szkoły podstawowe znalazły się w systemie samorządowym, licea zaś pozostały w systemie rządowym, samorząd częściowo odwrócił ową anegdotyczną butelkę. Na skutek określonych decyzji politycznych coroczne subwencje oświatowe były tak wysokie, że spowodowały zmianę wcześniej zilustrowanych proporcji. Natomiast w oświacie rządowej wszystko pozostało po staremu. Myślę, że w momencie, w którym szkoły ponadpodstawowe

znajdą się w gestii samorządów, dojdzie do zrównania bilansu w obydwu typach szkół.

Z moich obserwacji wynika, że przyczyną obecnego stanu rzeczy, o czym już zresztą wspomniałem, jest skuteczność polityczna zorganizowanego samorządu terytorialnego, która doprowadziła do tego, że w ostatnich latach zmienione zostały nakłady na 1 ucznia na korzyść szkół, nad którymi pieczę sprawuje samorząd.

Proszę, aby głos zabrała teraz doktor Grażyna Prawelska-Skrzypek.

Dr Grażyna Prawelska-Skrzypek: Chciałabym dorzucić kilka uwag do owego odwracania butelki, o którym mówił poseł Włodzimierz Puzyna. Otóż podczas badań nad systemem oświaty okazało się, że rysuje się olbrzymia różnica w sytuacji szkolnictwa zlokalizowanego w miastach zachodniej i wschodniej Małopolski, przy czym mówiąc o zachodniej i wschodniej Małopolsce, mam na uwadze uwarunkowania historyczne.

Ową anegdotyczną butelkę są skłonne i zdolne odwrócić samorządy działające w zachodniej Małopolsce, natomiast w dawnym woj. przemyskim gminy nie są w stanie dopłacić do oświaty ani grosza. Dzieje się tak dlatego, że praktycznie nie dysponują dochodami własnymi, a zatem muszą zadowolić się środkami, jakie otrzymują z budżetu państwa. Pochodną takiej sytuacji finansowej jest zatrudnianie nauczycieli kiepsko wykształconych i dość miernie przygotowanych do wykonywania zawodu, gdyż wiadomo, że biedna wschodnia Małopolska może im zagwarantować tylko bardzo niskie uposażenia. Przepraszam za tę uwagę, która nie wiąże się bezpośrednio z omawianą przeze mnie wcześniej tematyką, ale sądzę, że pozwoli ona na uzupełnienie wiedzy o sytuacji oświaty w poszczególnych regionach kraju.

Przechodzę do ustosunkowania się do wypowiedzi dyskutantów, którzy zabierali głos w kontekście mojego wystąpienia. Otóż w pełni zgadzam się z przedstawioną opinią, że nasze badania miały charakter dość naskórkowy. Myślę jednak, że analizowanie sfery kultury zawsze muszą być spłycone, gdyż jest to tak zróżnicowana i obszerna problematyka, że nie można jej ogarnąć w trakcie jednego czy nawet kilku badań. Ponadto środowisko kultury jest dość hermetyczne i bardzo niechętnie zdradza swoje tajemnice. Chyba rzeczywiście musiałyby

przyjść ktoś z zewnątrz, tak jak ja, kto mógłby bez zbędnych obaw i subiekcji skrupulatnie policzyć koszty funkcjonowania poszczególnych placówek oraz instytucji kultury. Spróbujemy się zastanowić nad możliwością podjęcia systematycznych badań kosztów funkcjonowania instytucji kultury, choć jednocześnie zdajemy sobie doskonale sprawę, iż nie będzie to łatwe, gdyż rzeczywiście koszty świadczonych usług są bardzo zindywidualizowane. Gdy na przykład mówimy o jakichś grupach artystów, to w ogóle jest nie do pomyślenia przeprowadzenie analizy kosztów. Jest to bowiem zawód specyficzny, rządzący się swoimi prawami. Nikomu do tej pory nie udało się zaszkladkować artystów, zapewne nie uda się i nam również.

Bardziej wymierne są natomiast dane gromadzone zgodnie z regulami sztuki, czyli z zaakceptowanymi wskaźnikami, przy czym w przypadku naszych badań posługiwaliśmy się wskaźnikiem procentowym, określającym nakłady na kulturę oraz wskaźnikiem per capita. Tych dwóch wskaźników używaliśmy wymiennie albo równolegle, gdyż obydwie grzeszą pewnymi ułomnościami. Natomiast stosowane łącznie pozwalały na uzyskanie pełniejszego obrazu badanej dziedziny życia społecznego.

Dyskutanci zastanawiali się też, czy preferencje kulturalne są wynikiem zastanej, historycznej sytuacji, czy też skutkiem decyzji podejmowanych przez samorządy. Muszę rozczarować państwa, gdyż nie jestem w stanie zająć w tej kwestii jednoznacznego stanowiska, nasze badania nie obejmowały bowiem tego aspektu działalności kulturalnej.

Faktem jest, że w różnych miastach preferencje te mają wyrazisty charakter i na stałe wrosły w konkretne społeczności lokalne. Już było powiedziane, że Wrocław preferuje opery i operetki, Kraków kładzie nacisk na księgozbiory itd. Myślę, że taka sytuacja jest odzwierciedleniem lokalnej polityki kulturalnej. Wiem jednak, że to nie wyjaśnia przyczyn powstawania i kształtowania się określonych preferencji.

W trakcie dyskusji pojawiał się także wątek związany z funkcjonowaniem domów kultury. Od razu chcę wyjaśnić, że działanie domów kultury było dla nas niezmiernie ważnym problemem, nad którym trzeba się zastanowić. Rzeczywiście, szczególnie w małych ośrodkach miejskich, domy kultury pełnią ważną funkcję cywilizacyj-

ną. Myślę, że w najbliższej perspektywie trzeba będzie rozstrzygnąć, czy jest zasadne pozostawienie samorządom możliwości decydowania o dalszych losach tych placówek, czy też niezbędne będzie wypracowanie i przyjęcie jakiegoś innego rozwiązania. Jednak każdą decyzję musi poprzedzić głęboka analiza działalności domów kultury i pełne rozeznanie ich sytuacji. Nie upieram się przy tym, aby placówki te pozostały w swojej dotychczasowej formie; może korzystne będzie przekazanie wykonywanych przez nie zadań szkołom lub bibliotekom, gdyż i takie rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje w innych państwach. Może uda się znaleźć jeszcze inne wyjście z niełatwej sytuacji.

Myślę, że w sytuacji, w której zgodzimy się z tezą, iż domy kultury nadal powinny spełniać ważną funkcję cywilizacyjną, w przededniu wejścia do Unii Europejskiej nie można będzie pozostawić tych placówek na barkach lokalnych samorządów, gdyż nie udźwigną one tego zadania.

Przechodząc do kolejnej kwestii muszę powiedzieć, iż przychyliam się do wypowiedzi a Tomczaka, który stwierdził, iż niezbędne jest skonstruowanie racjonalnego systemu zbierania informacji niezbędnych dla ustalenia wysokości kosztów, dla poznania efektywności wykonywania poszczególnych zadań oraz wielu jeszcze innych elementów, które w dobie kształtowania się nowoczesnego państwa stricte obywatelskiego są wręcz niezbędne dla jego sprawnego funkcjonowania.

Myślę, że trzeba docenić fakt, iż zagraniczne programy pomocowe pozwoliły na wykreowanie niezależnych ośrodków analitycznych. Ośrodki te powstały, mają już poza sobą pierwsze badania i udowodniły, że odgrywają w życiu społecznym niebagatelną rolę. Społeczeństwo świadome to społeczeństwo dobrze poinformowane.

Swianiewicz z kolei zwrócił uwagę na pewną słabość analiz prowadzonych w dziedzinie kultury. Z tego też powodu zobowiązana jestem do przedstawienia wyjaśnienia. Naszym celem było właśnie wstępne rozpoznanie sytuacji kultury po transformacji ustrojowej, jaką przeszła Polska. Nie mieliśmy natomiast ani możliwości, ani też zamiaru dokonania dogłębnych badań, które pozwoliłyby na sformułowanie uogólnień i generalnych wniosków. Od czegoś przecież trze-

ba zacząć, a zatem uznaliśmy, iż badanie kultury należy rozpocząć od swojego rodzaju rozpoznania sytuacji. Na wnioski przyjdzie jeszcze czas.

Te wstępne badania i analizy postawiły nas w bardzo dogodnej pozycji wyjściowej do dalszych już głębszych badań. Gdyby jakieś środowisko wykazało zainteresowanie dalszymi pracami badawczymi prowadzonymi w kontekście kultury, z pełną satysfakcją podjęlibyśmy stosowne działania. Jednak do tej pory nikt nie wykazał zainteresowania tego typu badaniami.

Posel Włodzimierz Puzyna: Muszę przyznać, że to ostatnie stwierdzenie ma smutny wydźwięk.

Ostatnim z prelegentów był doktor Adam Lisowski. Czy zechce dorzucić kilka słów do tego, co już zostało powiedziane?

Dr Adam Lisowski: Jestem bardzo zadowolony z faktu, że mam możliwość raz jeszcze zabrać głos na dzisiejszym seminarium. Bardzo ważnym zagadnieniem dla pomocy społecznej, która była przedmiotem mojego poprzedniego wystąpienia, jest odpowiednie zbieranie informacji na temat jej funkcjonowania. To zbieranie informacji jest niezmiernie istotne z tego względu, że istnieje wiele dziedzin, które od czasu do czasu cedują swoją działalność właśnie na pomoc społeczną. Postaram się tę kwestię omówić nieco szczegółowiej.

Jeśli na przykład zmienia się przepisy o świadczeniach dla bezrobotnych to bezrobotni ci, pozbawieni na mocy nowych regulacji zasiłku, przychodzą do instytucji pomocy społecznej. Jeśli z takiego jak przytoczone zjawiska nie wyciągnie się odpowiednio szybko wniosków, może dojść do przykrych sytuacji społecznych. A zatem tylko szybka informacja może zapobiec poważnym komplikacjom.

Nie można, naturalnie, twierdzić, iż w chwili obecnej nie mamy żadnych danych na temat podopiecznych pomocy społecznej, gdyż rutynowo przeprowadzane wywiady środowiskowe są doskonałym źródłem uzyskiwania szczególnych danych o osobach, które ubiegały się o przyznanie jakiejś formy pomocy. A zatem dysponując takimi możliwościami, możemy uzyskać precyzyjne dane o warunkach życiowych osób ubiegających się o przyznanie pomocy, informacje na-

tury demograficznej oraz wszelkie inne, które pozwolą na uzyskanie pełnego obrazu obszarów niedostatku. Oczywiście do tej pory wywiady środowiskowe służyły wyłącznie jednostkowym celom, natomiast wmontowanie ich w racjonalny system informatyczny pozwoliłoby na opracowanie kanonów dla funkcjonowania pomocy społecznej nie tylko w skali gminy, ale także w skali kraju.

Dane uzyskiwane z wywiadów pozwoliłyby też na ustalenie, jak wyglądają różnorakie zależności oraz uwarunkowania w funkcjonowaniu pomocy społecznej w kraju, który przechodzi gwałtowną transformację ustrojową i obyczajową.

Pomoc społeczna nie dysponuje na razie bazą informatyczną, gdyż dla jej stworzenia niezbędne jest skomputeryzowanie instytucji zajmujących się organizowaniem oraz udzielaniem pomocy, jak też stworzenie takiego systemu zbierania informacji, który pozwoli na oddzielenie danych osobistych, będących pod ochroną od tych, które mogą być wykorzystane dla dalszych badań i które mogą być publikowane w celach informacyjnych oraz naukowo-badawczych. Myślę jednak, że przeszkody te można będzie usunąć bez szczególnych kłopotów pod warunkiem, że będzie taka wola polityczna.

Ten przydługi wywód zaprezentowałem, by wykazać, iż zabierający wcześniej głos Tomczak bez wątpienia miał rację.

Posel Włodzimierz Puzyna: Dziękuję u Lisowskiemu za wystąpienie, przy czym od razu chcę zaznaczyć, że był to już ostatni głos w dzisiejszym seminarium. Nadszedł bowiem czas na podsumowanie. Otóż wsłuchując się w głosy zarówno prelegentów, jak i dyskutantów, z satysfakcją stwierdziłem, że zaczyna u nas funkcjonować system analiz prowadzonych na poziomie samorządów terytorialnych. Co prawda pierwsze analizy i badania finansowane były ze środków zagranicznych, ale myślę, że już wkrótce sami będziemy w stanie przejąć pałeczkę i kontynuować rozpoczęte dzieło.

Owe badania i analizy prowadzone siłami różnych instytucji zagranicznych przyniosły już pierwsze plony, gdyż w kraju powstały różnorakie grupy profesjonalistów, którzy mają pełne kwalifikacje po temu, by podjąć dalszą pracę. Myślę, że nie można zmarnować tej szansy i należy zrobić wszystko, żeby grupy te oraz nowo narodzone

instytucje badawczo-analityczne mogły w naszych warunkach nie tylko przetrwać, ale też dobrze funkcjonować. Myślę też, że w tym względzie można liczyć nie tylko na zainteresowanie, ale i wsparcie ze strony krajowych organizacji samorządowych, w których dobrze pojętym interesie leży dalsze funkcjonowanie raczkującego dopiero systemu analiz i badań. Sądzę, że dla tych nowo powstałych instytucji powinien zostać przygotowany projekt o wymiarze krajowym, co pozwoliłoby na koordynację podejmowanych badań. Być może należałoby także pomyśleć o innym sposobie wykorzystania już istniejących instytucji, które do tej pory nie włączyły się do badań. Warto na przykład zorientować się, dlaczego tak frapujące badania oraz analizy nie zainteresowały tych instytucji, na które państwo łoży olbrzymie pieniądze nic w zamian nie zyskując, czyli uniwersytetów oraz wyższych uczelni innego typu. Wszak w placówkach tych są osoby utytułowane, prowadzące rozmaite badania, które nie uzyskują żadnego praktycznego oddźwięku.

Warto też pomyśleć o tym, jak w nowym systemie układu pomiędzy jednostkami samorządowymi i jednostkami badawczymi można by dokonać odpowiednich sprzężeń finansowych, co pozwoliłoby na wyindukowanie działań na rzecz badań i analiz samorządowych. Musimy pamiętać, iż w różnorodnych badaniach "topione są" olbrzymie pieniądze pochodzące z budżetu państwa, natomiast praktycznie nie ma z tego żadnego pożytku ani dla samorządów, ani też dla nauki. Wydaje mi się więc bardzo ważny wniosek sformułowany przez a Tomczaka, w którym sugerował, aby podtrzymywać te instytucje, które zajmują się wszelkiego rodzaju badaniami prowadzonymi na szczeblu gminnych samorządów.

W drugim wniosku Tomczyk zmierzał do tego, by wyniki badań i analizy były publikowane i upowszechniane najlepiej za pomocą sieci internetowej. Jest to bardzo cenna i zarazem oczywista propozycja, na którą należy zwrócić baczną uwagę.

Wiem jednak z wieloletniego doświadczenia, że bez wsparcia odpowiednich instytucji szczebla centralnego nawet najlepsze propozycje nie zostaną zrealizowane.

Obecnie chciałbym przejść do kwestii finansowania poszczególnych dziedzin życia społecznego, gdyż ta właśnie tematyka zdomino-

wała dzisiejszą dyskusję. Z zaprezentowanych tu wypowiedzi wynika, iż w kontekście finansowania niektórych dziedzin mamy do czynienia z całkiem niezłą sytuacją. Gdy porównamy ukazany przez a Swianiewicza system brytyjski z funkcjonującym u nas systemem finansowania, o którym mówił Levitas, to wówczas okaże się, iż wcale nie jesteśmy zbyt oddaleni od wzorcowych rozwiązań stosowanych w Wielkiej Brytanii. Myślę, że w tej sytuacji wystarczające będą zaledwie pewne modyfikacje, nie mające bynajmniej rewolucyjnego charakteru, które pozwolą na to, żeby cała ta machina działała i lepiej, i skuteczniej.

Nie ma natomiast powodu do radości, gdy kwestię finansowania odnieść do kultury, jednak i w tym przypadku poczynione już zostały pierwsze kroki. Jeśli za nimi pójdą następne, w niedługim czasie możemy wypracować system racjonalnego podziału środków na potrzeby tej dziedziny życia społecznego. Wypracowanie takiego właśnie systemu jest niezbędne po to, aby w dobie transformacji kultura nie musiała przechodzić gwałtownych wstrząsów.

Z kolei w zakresie pomocy społecznej sytuacja teoretycznie jest najprostsza, natomiast w praktyce okazuje się najtrudniejsza, o czym przed chwilą mówił dr Lisowski. Dzieje się tak dlatego, że bardzo często decyzje podejmowane w innych dziedzinach skutkują gwałtownymi napięciami w dziedzinie pomocy społecznej. Przykładem tego może być zmiana "zasilania" bezrobotnych, a także zmiana w finansowaniu robót publicznych z Funduszu Pracy. Odczuli to szczególnie dotkliwie mieszkańcy tych gmin, w których przed laty istniały państwowe gospodarstwa rolne.

Większość mieszkańców owych gmin funkcjonowała na takiej zasadzie, że pół roku wykonywała roboty publiczne, aby w następnym półroczu pobierać zasiłek z puli pomocy społecznej. Jednak obcięcie Funduszu Pracy i zlikwidowanie robót publicznych spowodowało, że pomocy społecznej przybyło bardzo wielu nowych podopiecznych, do czego instytucje zajmujące się tą pomocą absolutnie nie były przygotowane.

Z podanych przykładów wynika, że pomoc społeczna nie jest niezależną służbą, jest natomiast sprzężona z działaniami bardzo wielu innych instytucji. Stąd też, być może, oprócz prowadzenia analiz

zmierzających do sformułowania standardów oraz do wypracowania systemu podziału środków z budżetu centralnego, należałoby wnikliwie badać wszelkie zaszłości na rynku pracy a także ustalać, w jaki sposób owe zaszłości będą się wiązały z zadaniami pomocy społecznej. Tu także konieczne jest wypracowanie jasnego wzorca politycznego, który określi, do czego powinna zmierzać realizowana u nas pomoc społeczna.

Odniosłem wrażenie, iż w dzisiejszej dyskusji zbyt mało mówiono na ten właśnie temat. Do chwili obecnej nasza pomoc społeczna oparta jest na historycznym już wzorcu utrwalania bierności tych, którym udziela się pomocy, natomiast operuje za małą skalą bodźców, które by pozwoliły część podopiecznych wyprowadzić z kręgu ustawicznego niedostatku lub innej niekorzystnej sytuacji życiowej. Myślę, że właśnie w owych "przyległościach" pomocy pozostaje jeszcze bardzo wiele do zrobienia. Mam nadzieję, iż nowa formuła samorządowa pomocy społecznej, świadczonej na poziomie powiatów, pozwoli na wypracowanie oczekiwanych rozwiązań.

Ze wszystkich dzisiejszych opisów sytuacji zastanych i sytuacji pożądanых wynika, że trzeba będzie jeszcze wykonać ogrom pracy i że zadania, jakie się przed nami rysują, są zadaniami bardzo trudnymi, choć nie beznadziejnymi.

Chciałbym na zakończenie serdecznie podziękować tym wszystkim państwu, którzy podjęli się zgoła pionierskiej pracy analityczno-badawczej i którzy zechcieli wyniki swoich działań zaprezentować na kończącym się właśnie spotkaniu.

W imieniu posłanki Ireny Lipowicz, która nie mogła uczestniczyć w dzisiejszym seminarium, chciałbym zapewnić, że wszystkie dane oraz informacje dotyczące systemu finansowania różnorakich dziedzin życia społecznego, są bardzo mile widziane przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Oczekujemy na nie i prosimy o stały kontakt.

Jeśli tylko będzie to w naszej mocy, wszelkimi siłami będziemy się starali sprzyjać tym wszystkim inicjatywom, które dzisiaj zostały zaprezentowane, a które powinniśmy szeroko podjąć. Jestem przekonany, iż inicjatywy te powinny być stałym elementem polityki samorzą-

du, która jest zasadniczym kierunkiem usprawniania i modernizacji systemu państwowego.

Bardzo dziękuję państwu za udział w dzisiejszym spotkaniu. Zapraszam na kolejne spotkanie, zachęcam też do inspirowania środowisk naukowych oraz samorządowych do prowadzenia dalszych badań. Proszę o dzielenie się z nami informacjami, które uda się państwu zebrać w swoich codziennych działaniach.

Dziękuję przedstawicielom organizacji zagranicznych, które nas wspierają swoją wiedzą, doświadczeniem oraz pieniędzmi. Myślę przede wszystkim o fundacji brytyjskiej Know-How Fund oraz o amerykańskiej fundacji rządowej USAID.

Raz jeszcze dziękuję.

Uzupełnienia

Brytyjski system Standard Spending Assesment

- Wyraźny rozdział budżetu bieżącego i budżetu inwestycyjnego; wydatki inwestycyjne finansowane przede wszystkim poprzez zadłużenie;
- Ocena standardowych potrzeb wydatkowych (SSA) obejmuje wydatki bieżące i obsługę standardowego poziomu zadłużenia związanego z prowadzonymi inwestycjami;
- Subwencja ogólna bierze pod uwagę zamożność samorządu (dochody własne) i zróżnicowanie potrzeb wydatkowych; system zakłada całkowite wyrównywanie przy założeniu przyjęcia przez rady jednakowej stawki podatku lokalnego;
- Subwencja = ocena standardowych potrzeb wydatkowych - (dochody z podatku lokalnego na standardowym poziomie + dochody z udziałów w podatku od nieruchomości od osób prawnych);
- SSA obliczana na podstawie zobiektywizowanych wskaźników, oddzielnie dla poszczególnych usług (najważniejsze: edukacja ok. 45% i opieka społeczna ok. 17%); obliczona na tej podstawie subwencja może być wydawana zgodnie z priorytetami lokalnymi;
- Obliczenie potrzeb opiera się na zobiektywizowanych wskaźnikach, ale zestaw wskaźników i ich waga uwzględniają historyczną strukturę wydatków (waga wskaźników wyznaczana przez analizę regresji);
- Czynniki brane pod uwagę przy wyliczaniu SSA dla (oddzielnie dla: szkół podstawowych, ponadpodstawowych, przedszkoli, dorosłych):
 - uczniowie,
 - uczniowie - mieszkańcy,
 - uczniowie wychowywani przez jedno z rodziców,
 - uczniowie z rodzin pobierających zasiłki,

- uczniowie urodzeni poza Wielką Brytanią, USA, Irlandią,
- korekta dla jednostek o niskiej gęstości zaludnienia,
- korekta kosztów dla Londynu i obszarów metropolitalnych.

Tezy do wystąpienia na temat:
Dylematy alokacji środków na pomoc społeczną

1. Odpowiednia alokacja środków na pomoc społeczną wynika z wymogów efektywności i skuteczności pomocy społecznej. Spełnienie warunku efektywności i skuteczności pomocy wymaga określenia zasad przepływu strumienia środków na pomoc.
2. Efektywność i skuteczność pomocy społecznej może być ujmowana w kategoriach:
 - **ekonomicznych**, jako skierowanie środków do tych, którzy ich potrzebują w ilości, która pozwala osiągnąć przyjmowany standard, dla którego pomoc nie jest już potrzebna,
 - **menedżerskich**, jako zestawienie nakładów i wyników (produktu bezpośredniego i pośredniego),
 - **osiągania celów pomocy** (w odniesieniu do klientów o jednorodnych cechach) poprzez zestawianie realnie uzyskiwanych wyników z wynikami możliwymi do uzyskania,
 - **realizacji obowiązującego prawa do pomocy**. Istotne kryterium stanowi tu zgodność podejmowanych decyzji z tym prawem i uprawnieniami osób występujących o pomoc,
 - **funkcjonalnych**, obejmujących powyższe oraz istotne szczególne kategorie w ramach systemu pomocy społecznej i jego otoczenia,
3. Na alokację środków pomocy społecznej mają wpływ następujące składowe systemu pomocy społecznej i jego otoczenia, z których każdy rodzi konieczność zharmonizowania z pozostałymi i usprawnień, a więc dylematy. W otoczeniu pomocy społecznej:
 - bezwzględna i względna wartość środków pomocy społecznej w budżecie państwa - decyduje o stopniu centralizacji pomocy społecznej, a więc **wyznacza główne cechy przepływu strumienia na pomoc**,

- struktura społeczna i demograficzna społeczeństwa współwyznacza liczebność zagrożonych i potrzebujących pomocy, negatywne skutki transformacji, zwłaszcza związane z włączeniem gospodarki polskiej do gospodarki światowej, powodują upadek niekonkurencyjnych przedsiębiorstw, **określają relację między potrzebami i możliwościami ich zaspokojenia**,
- rozwój innych elementów zabezpieczenia społecznego modyfikuje cele pomocy społecznej, a co za tym idzie **utrudnia określenie kosztów funkcjonowania pomocy, utrudnia określenie jej celów i standardów oraz określanie kosztów funkcjonowania pomocy**,
- czynniki kulturowe – tradycje, obyczaje, przeobrażenia i konflikty systemów wartości, przyzwolenie społeczne (na określone formy pomocy w określonych sytuacjach) - wpływają na ocenę stosowanych rozwiązań i zachowania polityczne obywateli, **stanowiąc element kontroli społecznej wobec alokacji i konkretnego przeznaczenia na pomoc społeczną**.

Wewnątrz systemu pomocy społecznej w aktualnej sytuacji istotne znaczenie mają:

- **obowiązujące prawo i kadra pracowników pomocy społecznej**, dylemat – na ile dokładnie formalizować uprawnienia do pomocy, na ile uzależnić prawo do świadczenia od pracownika socjalnego?
- **formy pomocy i struktura świadczeń**, dylemat - jak prowadzić do efektywnych form pomocy?
- **baza materialna**, dylemat – w jakiej proporcji do świadczeń rozwijać bazę pomocy?
- **instytucje działające w sferze pomocy**, dylemat - jak skierować środki do instytucji działających najbardziej efektywnie?
- **cechy społeczne świadczeniobiorców**, dylemat - jak dostosować pomoc do różnych konkretnych potrzeb?
- **specyfika lokalnai przestrzenna**, dylemat - czy i na ile różnicować wielkość pomocy zależnie od np. lokalnych kosztów utrzymania?
- **czynniki losowe**, dylemat - w jakim stopniu koszt (np. katastrofy) ponosi społeczność lokalna, a w jakim całe społeczeństwo?
- **relacje pomiędzy celami władzy lokalnej i lokalnej pomocy społecznej, pomiędzy celami pomocy społecznej i celami świad-**

zeniobiorców, pomiędzy ugrupowaniami politycznymi sprawującymi władzę w podległych i zwierzchnich szczeblach administracji, dylemat - istnienie konsensusu co do kreowania i przepływu środków pomocy społecznej.

4. Zapewnienie efektywności i skuteczności pomocy społecznej wymaga ewaluacji jej funkcjonowania. W ciągłym procesie ewaluacji szczególne znaczenie mają:

- **naukowe podejście** do rzeczywistości, polegające na wyszukiwaniu dysfunkcji istniejących rozwiązań, czyli na poddawaniu ich w wątpliwość,
- **wola polityczna** ulepszania istniejącego systemu pomocy w ramach jasno artykułowanego systemu wartości i z uwzględnieniem stwierdzanych dysfunkcji systemu środków działania pozostających w dyspozycji,
- **organizacja** zbierania, przetwarzania i wykorzystania informacji w tym procesie,
- **wywiad środowiskowy** jako narzędzie działania praktyki pomocy społecznej i potencjalne źródło informacji.

Lista uczestników seminarium pt:
*Metody oceny standardowych potrzeb
wydatkowych samorządów*, które odbyło się
w dniu 6 lipca 1999 r.

1. **Anna Barańska** – Biuro Studiów i Ekspertyz
2. **Elżbieta Berezowska** – Dolnośląski Urząd Marszałkowski
3. **Elżbieta Berkowska** - Biuro Studiów i Ekspertyz
4. **Rudolf Borusiewicz** - Związek Powiatów Polskich
5. **Anna Bratkowska** – Gmina Warszawa-Centrum
6. **Joanna Cicha** – Ministerstwo Kultury i Sztuki
7. **Józef Chodarczewicz** - Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
8. Prof. **Elżbieta Chojna-Duch** – Uniwersytet Warszawski
9. **Anna Clunes** – Ambasada Wielkiej Brytanii
10. **Ewa Czerwińska** - Biuro Studiów i Ekspertyz
11. **Beata Gaik** – Urząd Marszałkowski w Toruniu
12. **Jacek Głowacki** - Biuro Studiów i Ekspertyz
13. **Mirosław Gwiazdowicz** - Biuro Studiów i Ekspertyz
14. **Antoni Jankowski** - Prezes Unii Miasteczek Polskich
15. **Maciej Jankowski** - poseł
16. **Teresa Juszczyńska** – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
17. **Maciej Kałuski** – Urząd Marszałkowski Woj. Lubuskiego
18. **Jerzy Kogut**
19. **Janusz Kot** – Regionalna Izba Obrachunkowa - Kraków
20. **Józef Krzyżak** – Starostwo Powiatowe - Limanowa
21. **Marek Lepa** – Ministerstwo Edukacji Narodowej

22. **Henryk Ledóchowski** – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
23. Dr **Adam Lisowski** – Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH
24. **Stanisław Mazur** – Urząd Marszałkowski w Opolu
25. **Marek Mazurkiewicz** - poseł
26. **Marek Mieszolski** – Urząd Marszałkowski Woj. Mazowieckiego
27. Dr **Wiesława Miemiec** – Uniwersytet Wrocławski
28. **Stefan Mikołajczyk** – Marszałek woj. wielkopolskiego
29. **Jerzy Miller** – Ministerstwo Finansów
30. **Ireneusz Niewiarowski** - poseł
31. **Wojciech Nowaczyk** - poseł
32. **Włodzimierz Nykiel**
33. **Marek Lepa** – Ministerstwo Edukacji Narodowej
34. **Anthony Levitas** - USAID, DAI
35. **Adam Lisowski** – Szkoła Główna Handlowa
36. Dr **Stanisław Owsiak** – Akademia Ekonomiczna w Krakowie
37. **Franciszek Petulski** - poseł
38. **Andrzej Podgórski** – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
39. Dr hab. **Grażyna Praweńska-Skrzypek** – Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego
40. **Józef Płoskonka** - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
41. **Małgorzata Puczyłowska** – Fundusz Know-How
42. **Włodzimierz Puzyna** - poseł
43. **Robert W. Rafuse** – USAID, DAI
44. **Hanna Rasz** - Biuro Studiów i Ekspertyz
45. **Marianna Roszkowska** – Ministerstwo Finansów
46. Prof. **Czesława Rudzka-Lorenc** – Najwyższa Izba Kontroli

47. **Mirosław Sekuła** – poseł
48. **Zbigniew Senkowski** - poseł
49. **Elżbieta Sokołowska** – Uniwersytet Warszawski
50. **Stanisław Srocki** – Regionalna Izba Obrachunkowa - Białystok
51. **Edmund Sroka** - poseł
52. **Dorota Stankiewicz** - Biuro Studiów i Ekspertyz
53. **Franciszek Stefaniuk** - poseł
54. **Paweł Swianiewicz** – Fundusz Know-How
55. **Paweł Tomczak** – Związek Gmin Wiejskich - Poznań
56. **Marta Tybel** – Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego
57. **Zdzisława Wasążnik** – Ministerstwo Finansów
58. **Zbigniew Wójcik** – Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej - Rzeszów