

DANUTA SZCZEPAŃSKA, WINCENTY WRZEŚNIEWSKI

## **SYSTEM FINANSOWANIA ŚREDNIEGO SZKOLNICTWA ROLNICZEGO**

*Z Katedry Pedagogiki  
Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu*

**ABSTRACT.** The paper presents system of financing of agricultural secondary schools before and during the education reform in the years 1999-2006.

**Key words:** system of financing of agricultural secondary schools, national budget, local administration budget, education coupon

### **Wstęp**

Rozwój świata przebiega w rytm fal przemian gospodarczych. Obecnie jesteśmy świadkami początku trzeciej rewolucji, czyli rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (GOW), która charakteryzuje się wykorzystywaniem wiedzy, informacji oraz komunikacji. Poprzedziły ją dwie wcześniejsze fale przemian: rewolucje agrarna i przemysłowa.

W obliczu zachodzących przemian demograficznych, ekonomicznych, politycznych i kulturowych konieczne jest, aby państwo dbało o jak najlepsze wykształcenie swoich obywateli. W związku z tym pieniądze inwestowane w system oświaty powinny nie tylko pokrywać koszty kształcenia, lecz także być odpowiednio rozdzielone, aby zapewniały każdej jednostce prawidłowy i swobodny rozwój. W epoce GOW na konkurencyjną walkę w świecie będą miały wpływ tylko te państwa, których obywatele będą prężnie działającymi naukowcami, specjalistami, przedsiębiorcami itd. Można to osiągnąć, zapewniając dostęp do wiedzy całemu społeczeństwu, co w konsekwencji umożliwi poszczególnym jednostkom rozwój osobowy przez całe życie.

Celem prezentowanej pracy jest przedstawienie aktualnie obowiązującego systemu finansowania średniego szkolnictwa rolniczego oraz wskazanie alternatywnych źródeł finansowania tego szkolnictwa.

## Material i metody

Problematyka wiążąca się z zarządzaniem finansami szkół rolniczych jest złożona i ma charakter interdyscyplinarny. Zmusza to do zastosowania w badaniach różnych, wzajemnie się uzupełniających metod i technik ekonomicznych, pedagogicznych i socjologicznych.

Dane do niniejszego artykułu zostały pozyskane z różnych źródeł, m.inn. Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz danych literaturowych.

Przetwarzając wyżej wymienione materiały źródłowe, wykorzystano następujące metody:

- analizę dokumentów źródłowych, takich jak: ustawy, rozporządzenia i materiały statystyczne,
- analizę jakościową oraz interpretację tekstów zawartych w opracowaniach innych autorów, dokumentach szkolnych i raportach instytucji rządowych.

## Źródła finansowania szkół rolniczych

Aktualnie w Polsce szkoły rolnicze mogą być finansowane z następujących źródeł (**Wołoszyn 2002**):

- subwencje oświatowe z budżetu państwa,
- dotacje celowe z budżetu państwa i budżetów organów samorządowych na inwestycje związane z rozbudową i modernizacją szkół,
- uzupełniające dotacje ze środków własnych powiatu,
- wpływy z ubocznej działalności szkoły, w tym przychody z gospodarstw pomocniczych,
- rachunek dochodów własnych (dawniej funkcjonował tzw. środek specjalny),
- dotacje gospodarczych i społecznych podmiotów partnerskich krajowych i zagranicznych (alianse).

Do źródeł finansowania szkolnictwa rolniczego można też zaliczyć środki przekazywane szkołom z organów społecznych, tj. rady rodziców, rady szkoły oraz samorządu uczniowskiego.

Zatem system finansowania szkół rolniczych nie jest prostą formułą. W związku z niewystarczającymi środkami z budżetu państwa szkoły poszukują nowych źródeł kapitału finansowego. Tworzą się skomplikowane zależności między daną jednostką budżetową, a współpracującymi z nią instytucjami finansującymi.

W artykule źródła finansowania szkół rolniczych zostały sklasyfikowane następująco:

1. Budżet państwa:
  - a) subwencja oświatowa i dotacje ze środków własnych powiatu,
  - b) dotacje celowe z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
  - c) dofinansowanie z instytucji rządowych.
2. Pozostałe źródła finansowania:
  - a) rachunek dochodów własnych,
  - b) gospodarstwo pomocnicze,

- c) dotacje partnerskich podmiotów gospodarczych,
- d) dotacje partnerskich podmiotów społecznych,
- e) program SOCRATES-COMENIUS.

Podstawową rolę w finansowaniu systemu oświaty w naszym państwie pełni społeczeństwo, poprzez finanse publiczne. Niestety, zdaniem **Kowalskiej** (2006 a), środki budżetowe nigdy nie były i nie będą wystarczającym źródłem finansowania kształcenia zawodowego, dlatego zasadne jest poszukiwanie pozabudżetowych form finansowania szkół zawodowych, w tym rolniczych, aby zapewnić uczniom odpowiednią bazę szkoleniową, a jednocześnie przyspieszyć rozwój obszarów wiejskich.

**Kowalska** (2006 b) twierdzi, że obecny system inwestowania w zasoby ludzkie w Polsce jest nieskoordynowany i mało efektywny, tak więc nie może zaspokoić popytu na umiejętności, których brakuje na uniijnym (globalnym) rynku. Szczególnie niepokojącym faktem stała się likwidacja wielu średnich szkół zawodowych, wywołana decyzjami ostatniej reformy. Decyzje te pozwoliły na obniżenie kosztów utrzymania systemu edukacji, ale doprowadziły do zmniejszenia liczby absolwentów kończących szkoły zawodowe, które umożliwiały zatrudnienie w obszarze różnych usług.

### Finansowanie szkół z budżetu państwa i budżetów samorządowych

Dobrze funkcjonujący system oświaty wymaga odpowiednich nakładów finansowych. Podstawowym podmiotem w sferze finansowania zadań edukacyjnych jest budżet państwa, który wykorzystuje w tym celu trzy instrumenty:

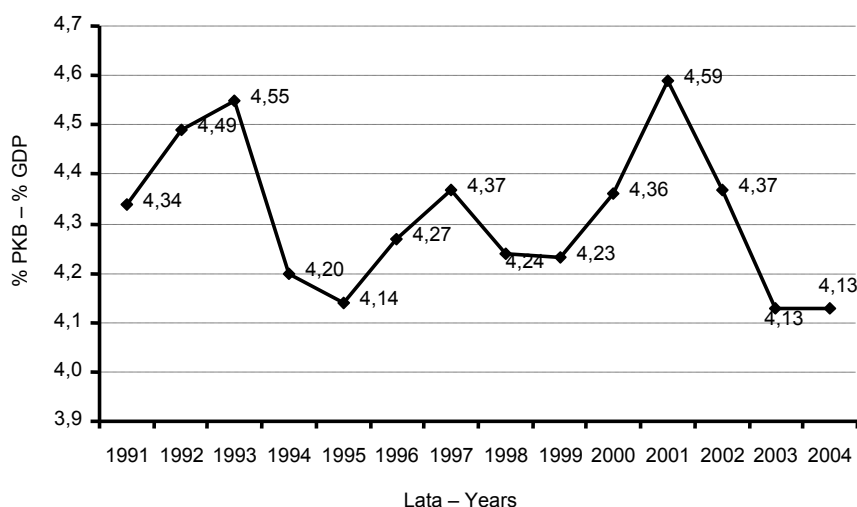
- część oświatową subwencji ogólnej (SO),
- dotacje celowe,
- rezerwy celowe.

Corocznie rząd ustala kwotę wydatków na oświatę i wychowanie, która nie może być mniejsza niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa (art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, **Ustawa...** 1998). Kwota ta jest przydzielana poszczególnym jednostkom terytorialnym jako subwencja oświatowa. Wielkość tej subwencji określa się na podstawie skomplikowanego algorytmu, który każdego roku ulega pewnym modyfikacjom i jest tak aktualizowany, aby wydatki przewidziane na jednego ucznia przeliczeniowego odpowiadały bieżącym potrzebom edukacyjnym. Przykładem tego były zwiększone wydatki na oświatę w początkowych latach wdrażania najnowszej reformy systemu edukacji, które miały pokryć głównie koszty komputeryzacji szkół.

Nakłady ponoszone przez państwo na utrzymanie systemu oświaty można scharakteryzować na podstawie dwóch wskaźników:

- udziału wydatków na oświatę i wychowanie w PKB (%),
- udziału edukacji w planowanych dochodach budżetu państwa (%).

Udział wydatków na oświatę i wychowanie w PKB przedstawia rycina 1. Na przestrzeni ostatnich 14 lat wydatki te stanowiły od 4,13% do 4,59% PKB. Największą wartość wskaźnik ten osiągnął w 2001 roku, co wynikało z kosztów poniesionych na wdrożenie założeń reformy systemu edukacji rozpoczętej w 1999 roku. Można tu zaliczyć wydatki na komputeryzację szkół oraz zwiększenie uposażeń dla nauczycieli. W latach 2003 i 2004 wskaźnik ten przyjął najmniejszą wartość, 4,13% PKB, ponieważ w szkołach zaczęła spadać liczba uczniów i nadmiernie rozwinęło się szkolnictwo ogólnokształcące (tańsze) kosztem likwidacji wielu kierunków zawodowych, które były droższe.



Ryc. 1. Publiczne wydatki na oświatę w latach 1991-2004 (na podstawie: **Oświata...** 2005)  
 Fig. 1. Public expenses on education in the years 1991-2004 (based on: **Oświata...** 2005)

Większość wydatków poniesionych na oświatę i wychowanie stanowią wynagrodzenia i ich pochodne. Według danych GUS w 2004 roku stanowiły one 72,4% ogółu wydatków.

Procedura przyznawania środków finansowych na oświatę i wychowanie jest bardzo skomplikowana. Kryteria i sposób podziału subwencji oświatowej określa w rozporządzeniu rokrocznie minister właściwy do spraw oświaty i wychowania po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego (JST). Kryteria te są wymienione w art. 35 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (**Ustawa...** 1998) (typy szkół, rodzaj szkół, stopień awansu zawodowego nauczycieli, liczba uczniów w szkołach).

Jak podaje **Kowalska** (2006 b), obowiązuje jednolity dla wszystkich szkół finansowy standard podziału subwencji stanowiący kalkulacyjną *jednostkę bonu oświatowego A* na ucznia, która w każdym roku przyjmuje inną wartość. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywanej do budżetów samorządów obejmuje następujące kwoty:

- SOA (subwencja oświatowa część A), czyli bazową kwotę subwencji według standardu finansowego A podziału subwencji. Zatem dzieli się SO między JST proporcjonalnie do liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez daną JST;

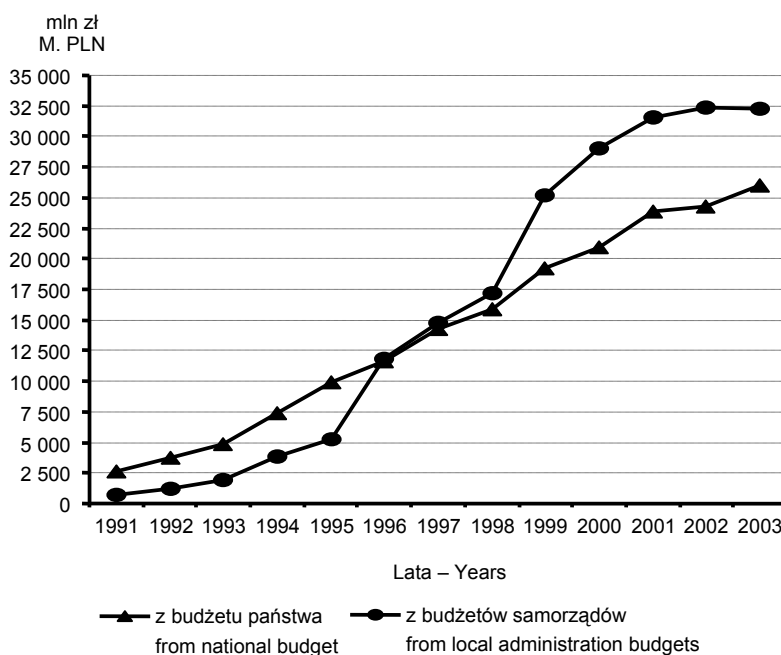
- SOB (subwencja oświatowa część B), czyli kwotę uzupełniającą subwencji przeznaczaną na realizację zadań szkolnych, obliczoną według wag P zwiększeń standardu A. Subwencja SOB jest instrumentem zwiększenia subwencji dla jednostek prowadzących szkoły (lub klasy) wymagające większych nakładów, m.in. szkoły na terenach wiejskich, szkoły dla niepełnosprawnych, szkoły dla mniejszości narodowych, szkoły sportowe, szkoły zawodowe specjalne;

- SOC (subwencja oświatowa część C), czyli kwotę przeznaczoną na realizację pozaszkolnych zadań oświatowych.

Zatem wartość subwencji oświatowej otrzymuje się po zsumowaniu tych trzech składowych:

$$SO = SOA + SOB + SOC$$

Zapewniana z budżetu państwa subwencja oświatowa nie pokrywa w pełni potrzeb polskiego systemu szkolnictwa. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego jako organy zarządzające szkołami często są zmuszane do uzupełniania powstałej luki finansowej z własnych budżetów. Jak widać na rycinie 2, do 1996 roku wydatki z budżetu państwa na utrzymanie placówek edukacyjnych przewyższały wydatki JST. Jednak po wejściu w życie reformy systemu finansowania oświaty, tj. od 1997 roku, jednostki samorządowe zaczęły ponosić większe koszty z tytułu prowadzenia placówek oświatowych.



Ryc. 2. Wydatki na oświatę z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1991-2003 (na podstawie: **Zarządzanie...** 2005)

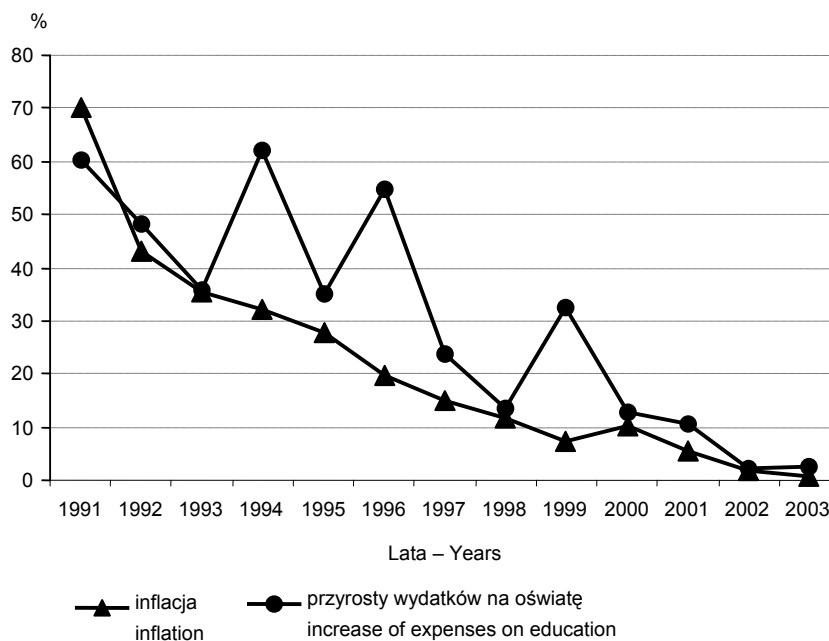
Fig. 2. Expenses on education allocated from the national and local administration budgets in the years 1991-2003 (based on: **Zarządzanie...** 2005)

Ponieważ JST nie są w stanie pokrywać z własnych dochodów kosztów realizacji zadań oświatowych, to muszą one szukać oszczędności. Jak podaje **Szelewa (2005)**, typowe w tej sytuacji jest obniżanie kosztów w samorządach poprzez:

- zmniejszanie wysokości dodatków do wynagrodzeń nauczycieli,
- administracyjne cięcia siatek godzin nauczania bez konsultacji z kuratorem oświaty,
- zmniejszanie liczby etatów obsługi i administracji w szkołach,
- zmniejszanie liczby szkół,
- jednostronne cięcia budżetów jednostek tzw. procentem.

Są to sposoby oszczędności trudne do wprowadzania głównie ze względów społecznych.

Aby przyrzeć się realnym wydatkom na oświatę, należy porównać je ze stopą inflacji (ryc. 3). Prezentowane na wykresie dane świadczą o tym, iż zmiany publicznych wydatków na oświatę (suma wydatków z budżetu państwa i budżetów samorządów) przewyższały stopę inflacji. Im wyższa była stopa inflacji, tym trudniej było oszacować, jaka kwota powinna być przeznaczona na finansowanie systemu oświaty. Od 2002 roku obserwujemy ustabilizowanie się publicznych wydatków na edukację.



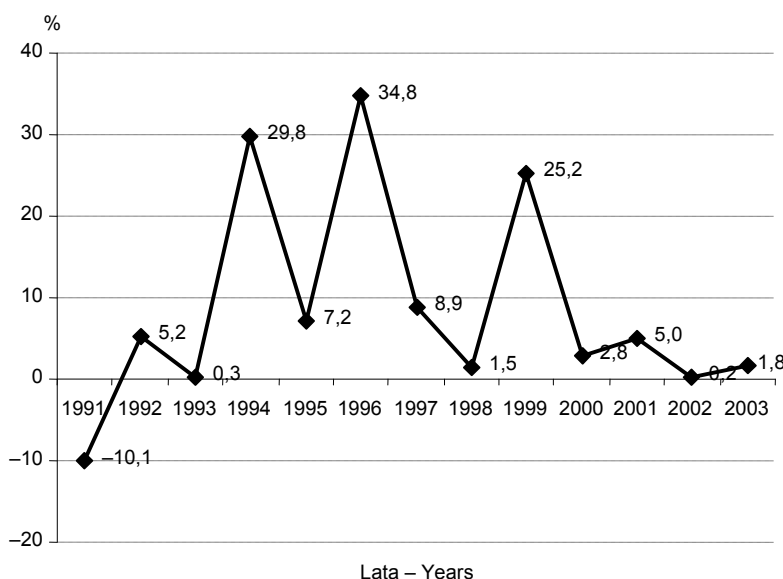
Ryc. 3. Porównanie stopy inflacji z przyrostami wydatków na oświatę w latach 1991-2003 (na podstawie: *Oświata...* 2005, *Zarządzanie...* 2005)

Fig. 3. Comparison of the inflation rate with the increase of expenses on education in the years 1991-2004 (based on: *Oświata...* 2005, *Zarządzanie...* 2005)

Realne zmiany wielkości wydatków publicznych na oświatę i wychowanie przedstawiono na rycinie 4. Tylko w 1991 roku zmiana tych wydatków kształtowała się poniżej poziomu 0,0%, zatem zmiana nakładów na edukację w porównaniu z 1990 rokiem była mniejsza niż inflacja w kraju. W kolejnych latach obserwujemy bardzo dużą zmienność realnych wydatków na oświatę i wychowanie oraz ich stopniową stabilizację i zharmonizowanie z inflacją w kraju.

O wielkości przyznanej kwoty subwencji oświatowej JST powinny być powiadomione przez Ministerstwo Finansów w terminie do 15 października roku bazowego (art. 33 *Ustawy...* 2003).

Subwencja oświatowa jest zatem dochodem JST i jednocześnie wydatkiem z budżetu państwa. Jednostki samorządowe są organami prowadzącymi placówki oświatowe, a więc odpowiadają za ich finansowe utrzymanie, dopłacając ze środków własnych samorządu terytorialnego.



Ryc. 4. Realne zmiany wielkości publicznych wydatków na oświatę i wychowanie w latach 1991-2003 (na podstawie: **Oświata... 2005**, **Zarządzanie... 2005**)

Fig. 4. Actual changes in the value of public expenses on education in the years 1991-2003 (based on: **Oświata... 2005**, **Zarządzanie... 2005**)

Kwota SO może ulec powiększeniu jedynie ze środków przeznaczonych na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, dzielonej przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Edukacji i Nauki na podstawie rokrocznie ustalanych kryteriów podziału. Do 2004 roku rezerwa ta stanowiła 1% kwoty SO, natomiast zgodnie z zapisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego począwszy od stycznia 2005 roku rezerwa ta wynosi 0,6% ogólnej kwoty subwencji oświatowej. Przeznaczona jest ona na skorygowanie wielkości subwencji oświatowej z tytułu zaistniałych błędów statystycznych.

W ustawie budżetowej na rok 2005 łączna kwota subwencji oświatowej została określona na 925 917 111 zł, natomiast rezerwa SO wynosi 155 504 407 zł.

Należy zwrócić uwagę, iż JST nie mogą przeznaczać środków z subwencji oświatowej na prowadzenie inwestycji. Jednostki samorządowe mogą się ubiegać o fundusze na finansowanie inwestycji w ramach tzw. kontraktów wojewódzkich, czyli struktura nakładów budżetowych na inwestycje zależy od decyzji marszałków województw, gdyż to oni dysponują regionalnymi środkami na inwestycje (**Ustawa... 2000**).

#### Dofinansowanie z instytucji rządowych

Dofinansowywanie z instytucji rządowych ma miejsce wtedy, kiedy szkoła rolnicza nawiąże współpracę z jakąś instytucją, np. z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z przepisami art. 24 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (**Ustawa... 2004**) Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi może wspomagać mate-

rialnie szkoły i placówki kształcące w zawodach, dla których właściwym ministrem jest minister do spraw rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. Zawody te zostały określone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 maja 2004 roku w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego (**Rozporządzenie...** 2004, 2005). Pomoc materialna szkołom rolniczym jest udzielana w formie dotacji celowych na dofinansowanie zakupu maszyn, narzędzi lub urządzeń niezbędnych do praktycznej nauki zawodu, będącego w gestii resortu rolnictwa.

Szkoły rolnicze mogą podjąć także współpracę z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W szkołach rolniczych jest to możliwe, np. gdy szkolne gospodarstwo pomocnicze korzysta z kredytów preferencyjnych, udzielanych na szczególne cele, m.in. kredyt suszowy w przypadku kłęski suszy.

Ponadto szkoły rolnicze mogą kierować do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wnioski w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL). Uzyskane w ten sposób fundusze mogą być wykorzystane na szkolenia dla bezrobotnych, pracowników, absolwentów, pomoc niepełnosprawnym, unowocześnienie agencji zatrudnienia, tworzenie centrów integracji społecznej, a także stypendia dla uczniów i studentów oraz na studia dla nauczycieli.

Warto też wspomnieć o wspieraniu uczniów szkół rolniczych stypendiami w ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego (ZPRR) – działanie 2.2 – Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 23 marca 2006 roku, zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełniania Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego 2004-2006, rezygnuje się z obowiązku poświadczania przez uczniów wydatków poniesionych na cele edukacyjne fakturami lub innymi dokumentami na rzecz zaświadczenia o uczestnictwie w zajęciach szkolnych. Takie rozwiązanie ma uprościć system przyznawania pomocy uczniom.

Fundusze unijne będą wykorzystywane także w kolejnych latach. W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego na początku 2006 roku opracowano projekt Programu Operacyjnego (PO) Kapitał Ludzki, którego celem ma być umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich poprzez wzrost zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. W projekcie Narodowej Strategii Spójności założono, że całość środków Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007-2013 (8,1 mld euro) zostanie przeznaczona na PO Kapitał Ludzki.

Rada Ministrów 28 marca 2006 roku przyjęła do realizacji program „Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym” (**Uchwała...** 2006). Wojewodowie zostali zobowiązani do wdrażania lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dla dzieci pochodzących z ubogich rodzin. Strona rządowa przeznaczyła na realizację tego programu 75 mln zł, a drugie tyle ma pochodzić z budżetów samorządowych. Na podstawie art. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (**Ustawa...** 2003), o środki te mogą się ubiegać: urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie, szkoły, ośrodki pomocy społecznej, stowarzyszenia jednostek samorządowych, organizacje i osoby prawne, organizacje kościelne i wyznaniowe oraz charytatywne.

Przedstawione powyżej formy dofinansowania działalności szkół rolniczych nie wyczerpują całości zagadnienia, ale ukazują różnorodność możliwości pozyskiwania do-



datkowych funduszy dla szkół, uczniów, nauczycieli i społeczności lokalnej (np. na szkolenia). Środki te są ogólnodostępne, ale ich wykorzystanie zależy od przedsiębiorczości samorządów i dyrektorów szkół, a przede wszystkim od sprawnego przepływu informacji o tych formach finansowania do jednostek zarządzających szkołami.

### **Pozostałe źródła finansowania szkolnictwa rolniczego**

#### **Rachunek dochodów własnych**

Szkoły rolnicze funkcjonują jako jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe, dlatego też podlegają ustawie o finansach publicznych. Majątek szkoły nie jest prywatną własnością; została ona zbudowana i wyposażona przez Skarb Państwa. Zgodnie z art. 24 ust. 2 znowelizowanej ustawy o finansach publicznych (**Ustawa...** 2005), dochody zakładu budżetowego państwowego lub samorządowego z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, np. leasingu składników odpowiednio Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, powinny być odprowadzone do budżetu, gdyż nie stanowią przychodów własnych zakładu budżetowego.

Prawo finansowe ściśle określa, jak szkoła może gromadzić dochody i na co je przeznaczać. Ustawa z dnia 25 listopada 2004 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych (**Ustawa...** 2004) uchyliła art. 21 poprzedniej ustawy, czyli zlikwidowała środki specjalne – jedną z form tzw. gospodarki pozabudżetowej. Celem tej nowelizacji było zwiększenie jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Wprowadzony został natomiast art. 18 a, który upoważnia jednostki budżetowe do gromadzenia dochodów na wydzielonych rachunkach bankowych. Te „dochody własne” jednostek budżetowych mogą pochodzić z:

- opłat za udostępnienie dokumentacji przetargowej,
- spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej,
- odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd bądź użytkowanie (art. 22 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych – **Ustawa...** 2005).

Na podstawie art. 5 **Ustawy...** (2005) dyrektor szkoły rolniczej może podjąć decyzję o utworzeniu wydzielonego rachunku dochodów własnych. Dochody własne jednostka budżetowa może przeznaczyć na:

- sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z uzyskaniem dochodów z tytułu opłat za udostępnienie dokumentacji przetargowej,
- cele wskazane przez darczyńcę,
- remont lub odtworzenie uszkodzonego lub utraconego mienia.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ustawy jednostki budżetowe nie mogą finansować wynagrodzeń osobowych z dochodów własnych.

Jednostki budżetowe mogą gromadzić na rachunku dochodów własnych dochody określone w uchwale organu stanowiącego. Rada gminy, powiatu, sejmik województwa ustalają wówczas źródła dochodów i ich przeznaczenie. Uchwały mogą także ustalić wysokość wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tzw. nadwyżki środków obrotowych ustalonej na dzień 31 grudnia.

#### **Rolne gospodarstwo pomocnicze**

Rolne gospodarstwo pomocnicze to jednostka wyodrębniona pod względem organizacyjnym i finansowym z jednostki budżetowej (szkoły rolniczej). Należy do systemu

sektora finansów publicznych (art. 4 **Ustawy...** 2005), ale nie posiada osobowości prawnej, w związku z tym funkcjonowanie jej jako podmiotu gospodarczego jest poważnie ograniczone i zależne od jednostek nadrzędnych (szkoły i starostwa). Gospodarstwo pomocnicze może dysponować odrębnym rachunkiem bankowym, a także korzystać z kredytów preferencyjnych udzielanych gospodarstwom rolnym na szczególne cele (np. kredyty z powodu klęski gradobicia, powodzi lub suszy).

Rolne gospodarstwo pomocnicze pokrywa koszty swojej działalności z uzyskiwanych przychodów własnych. Za gospodarkę finansową gospodarstwa odpowiada główny księgowy, który jednocześnie sprawuje bezpośredni nadzór nad gospodarką kasową (określa to regulamin gospodarstwa pomocniczego, który jest załącznikiem do statutu szkoły). Podstawą gospodarki finansowej gospodarstwa pomocniczego jest roczny plan finansowy, który sporządza kierownik gospodarstwa, co określa art. 126 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (**Ustawa...** 1998). Plan finansowy należy niezwłocznie przekazać do dyrektora właściwej jednostki budżetowej (§ 46, ust. 1-4) (**Rozporządzenie...** 2005). Nowo utworzonemu gospodarstwu może być przyznana z budżetu państwa dotacja na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe, a później może ono korzystać z dotacji przedmiotowych z budżetu państwa.

Kierownik gospodarstwa pomocniczego może dokonywać – w zakresie upoważnienia otrzymanego od kierownika samorządowej jednostki budżetowej – zmian przychodów planie finansowym gospodarstwa w ciągu roku budżetowego w przypadku i pod warunkami określonymi w art. 20 ust. 12 (**Rozporządzenie...** 2005).

Do przychodów własnych gospodarstwa nie zalicza się dochodów z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze dotyczących składników majątkowych. Należy podkreślić, że obowiązkiem gospodarstwa jest świadczenie usług na rzecz macierzystej jednostki, ale po kosztach własnych, a połowa osiągniętego w gospodarstwie zysku musi zostać wpłacona do budżetu (art. 26 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych – **Ustawa...** 2005).

Cytowane powyżej przepisy znacznie ograniczają samodzielność gospodarstw pomocniczych i pozbawiają je wielu źródeł uzyskiwania dochodów, dlatego aktualnie w szkołach rolniczych obserwujemy tendencję do likwidacji bądź prywatyzacji tych jednostek. Szkoły niechętnie korzystają z tej formy pozyskiwania funduszy i w konsekwencji pozbawiają się cennej bazy do zajęć praktycznych.

#### **Dotacje partnerskich podmiotów gospodarczych**

Szkoły rolnicze mogą także nawiązać współpracę z zakładami pracy, co pozwala na lepsze dostosowanie kierunków kształcenia do wymagań rynku pracy i zapewnienie uczniom dobrych praktyk zawodowych.

Coraz częściej firmom zależy na przeszkoleniu fachowej kadry i dlatego decydują się na sponsorowanie środków dydaktycznych potrzebnych do praktycznej nauki zawodu w szkołach rolniczych.

#### **Dotacje partnerskich podmiotów społecznych**

Niezaprzeczalną rolę w finansowaniu szkół rolniczych pełnią też organy społeczne w szkole, do których zaliczamy radę rodziców i radę szkoły. Mogą one gromadzić fundusze z dobrowolnych składek oraz innych źródeł w celu wspierania działalności statutowej szkoły lub placówki. W regulaminie danego organu muszą być określone m.in.:

- zasady wydawania tych funduszy,
- sposób prowadzenia zbiorów pieniężnych,

– sposób wewnętrznej kontroli nad finansami.

W celu wspierania statutowej działalności szkoły rada rodziców i rada szkoły mogą dokonywać zakupów i pomocy szkolnych i przekazywać je placówce. Należy jednak pamiętać, iż szkoła nie posiada żadnej własności, a każdy przedmiot wpisany do księgi inwentarzowej staje się automatycznie mieniem komunalnym.

Wymienione powyżej organy społeczne mogą również organizować różnego rodzaju festyny lub imprezy okolicznościowe, a uzyskane z nich dochody przeznaczać na wspieranie szkoły.

### **Środki uzyskane z programu SOCRATES-COMENIUS**

Wiele szkół rolniczych partycypuje w unijnym programie edukacyjnym SOCRATES. Polska formalnie przystąpiła do tego programu w 1998 roku. Podstawowym jego zadaniem jest rozszerzenie współpracy europejskiej w dziedzinie edukacji.

Komponentem programu SOCRATES jest projekt COMENIUS, który wspiera inicjatywy mające na celu podniesienie jakości edukacji szkolnej i promowanie świadomości wymiaru europejskiego w procesach edukacyjnych. Cele programu są realizowane m.in. poprzez (**Program...** 2006):

- wspieranie międzynarodowej współpracy oraz wymiany między szkołami i placówkami kształcenia zawodowego nauczycieli,
- zachęcanie uczestników do opracowywania innowacyjnych metod nauczania i materiałów dydaktycznych,
- promowanie zastosowań technologii informatyczno-komunikacyjnych w edukacji szkolnej,
- promowanie nauki języków obcych, itd.

Udział w tym programie ułatwia szkołom rolniczym wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, zapewnia wymianę informacji między szkołami całej Europy, pomaga w organizowaniu praktyk i wymiany uczniów między szkołami. Zatem oprócz bezpośrednich korzyści finansowych szkoła podnosi też wartość swojego kapitału intelektualnego, który zapewni jej dobrą pozycję na rynku usług edukacyjnych.

### **Bon edukacyjny jako nowa strategia finansowania szkół**

Słowo „bon” wywodzi się z języka francuskiego (fr. *bon*) i oznacza „czek, talon”. W ekonomii terminem tym określa się krótkoterminowe zobowiązanie do wydania posiadaczowi pewnych towarów czy usług. Idea bonu edukacyjnego pojawiła się po raz pierwszy we Francji w XIX wieku i miała służyć sieci szkół parafialnych, które byłyby finansowane z budżetu państwa w celu wyrównania szans edukacyjnych młodzieży z biednych środowisk, a zwłaszcza wiejskich.

Za twórcę koncepcji bonu oświatowego uważa się profesora Milтона Friedmana, laureata Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii (1976) oraz twórcę chicagowskiej szkoły monetarnej w ekonomii.

M. Friedman, wykorzystując teorię wolnego rynku, w 1955 roku przedstawił w artykule pt. „The role of government in education” (**Chaber** 2000) uzasadnienie potrzeby wprowadzenia bonu edukacyjnego. Postulował on przekazanie rodzicom publicznych pieniędzy na edukację w postaci bonu, tak aby mogli oni za jego pomocą pokryć koszty kształcenia swojego dziecka w dowolnie wybranej szkole na terenie całego kraju. Taki system finansowania oświaty zaczęłyby działać jako wolny rynek, na którym konsumenten-

ci (rodzice i ich dzieci) mogliby kupować różnorodne usługi edukacyjne. Szkoły musiałyby konkurować między sobą o uczniów, co przyczyniłoby się do wzrostu jakości kształcenia i zapewniłoby lepsze planowanie karier zawodowych.

Obecnie w systemach oświatowych wielu państw powstają różne koncepcje bonu edukacyjnego. Źródeł różnorodności tych idei można szukać w dwóch obszarach (**Chaber 2000**):

- a) w warunkach wdrażania systemu bonów:
  - ile szkół objąłby ten system?
  - jakiego typu szkoły partycypują w tym systemie?
  - jakie grupy uczniów mogą uczestniczyć w tym systemie?
- b) w udziale państwa w systemie bonowego finansowania oświaty:
  - w jakim stopniu państwo może ingerować w system „urynkowanej oświaty”?
  - czy będą potrzebne działania korygujące ze strony państwa?
  - jakie ograniczenia może wprowadzić państwo?

Według **Friedmana (1993)** systemem bonowym powinno się objąć wszystkie szkoły publiczne i prywatne, ponieważ tylko takie podejście spełni wymagania wolnego rynku. W praktyce funkcjonuje kilka rozwiązań wdrożeniowych bonu edukacyjnego, ale nie realizują one w pełni idei wolnego rynku, gdyż:

- a) obejmują tylko szkoły publiczne,
- b) działają tylko na wybranym obszarze,
- c) dotyczą pojedynczych szkół, w których nie obowiązuje regionalizacja, a ich budżet jest naliczany proporcjonalnie do liczby uczniów,
- d) są skierowane tylko do wybranej grupy dzieci (np. najuboższych).

Należy podkreślić, iż Friedman był zwolennikiem maksymalnego ograniczenia ingerencji państwa. Uważał on, że powinno się ono zająć tylko ustanawianiem i egzekwowaniem minimalnych standardów programowych i warunków sanitarnych w szkołach oraz zapobieganiem dyskryminacji rasowej. Zdaniem **Chubba i Moe’a (1990)** warunkiem zaistnienia konkurencji o ucznia jest przeniesienie zarządzania finansami na poziom szkoły.

Przeciwieństwem tych idei są koncepcje zakładające szeroką interwencję państwa, np. ograniczające możliwości selekcji uczniów.

Zainteresowania bonem edukacyjnym w Polsce stały się szczególnie żywe w przededniu wdrażania reformy systemu oświaty. Jak podaje **MEN (O zasadach... 1999)**, w kraju pojawiła się idea zrównania szans edukacyjnych uczniów szkół prywatnych i państwowych za pomocą bonu oświatowego. Już wtedy jednak powstały liczne kontrowersje nad tą formą finansowania oświaty, a burzliwa dyskusja trwa praktycznie do dziś.

Podział kwoty przeznaczonej na finansowanie szkół w budżetach JST może być dokonywany według innych kryteriów niż na poziomie budżetu państwa, gdzie podstawą algorytmu jest liczba uczniów. Bon edukacyjny można traktować jako sposób dystrybucji środków przeznaczonych na utrzymanie systemu oświaty w powiatach i gminach biednych. Taki bon powinien uwzględniać także kwotę na internat. Na wprowadzenie bonu edukacyjnego zdecydowało się już wiele gmin i powiatów (np. świdnicki); system ten nadal nie ma wymiaru ogólnokrajowego (**Szelewa 2005**).

Zgodnie z założeniami **MEN (O zasadach... 1999)** bon oświatowy powinien spełniać dwie funkcje:

- określać kwotę przypadającą na ucznia,
- dawać pełne prawo wyboru szkoły.

Bon może mieć postać zmaterializowaną przekazywaną uprawnionemu (np. certyfikat) lub formę jednostki kalkulacyjnej środków budżetowych przekazywanej bezpośrednio z budżetu rządu (samorządu) szkole, którą wybrał uprawniony. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie bonu w postaci karty magnetycznej, która oprócz kwoty bonu mogłaby zawierać też podstawowe dane o uczniu. Ułatwiłoby to przepływ danych między szkołą a jednostką finansującą bon.

Suma bonów zgromadzonych w szkole byłaby jedną ze składowych budżetu szkoły, co oznacza, że im więcej dzieci wybierze daną szkołę, tym lepsza będzie jej kondycja finansowa.

Do najważniejszych zalet bonu edukacyjnego można zaliczyć:

- jasny i prosty system finansowania oświaty,
- rodzice (uczniowie) stają się świadomymi klientami szkoły,
- szkoła będzie musiała dbać o zaspokojenie potrzeb swych klientów,
- pojawi się zróżnicowanie szkół i rywalizacja między nimi,
- dyrektorzy szkół uzyskają większe uprawnienia i będą faktycznymi dysponentami budżetów szkół,
- szkoły społeczne staną się niezależne od administracji państwowej,
- zbędne będą rozliczenia między JST w sytuacji, gdy uczniowie wybiorą szkołę w innym rejonie,
- zwiększy się efektywność wykorzystania środków finansowych,
- nastąpi znaczne zrównanie szans edukacyjnych uczniów, zwłaszcza z terenów wiejskich.

Do słabych stron bonu edukacyjnego należy zaliczyć następujące cechy:

- rzeczywiste koszty w szkołach generują oddziały, a nie pojedynczy uczniowie,
- jeśli w rejonie funkcjonuje tylko jedna szkoła, to bon może nie spełniać swoich funkcji,
- dobre szkoły będą stawały się jeszcze lepsze, a słabe jeszcze gorsze,
- w rejonach, gdzie jest niewielka liczba dzieci, trudno będzie utrzymać szkoły tylko z bonów (istnieje granica opłacalności prowadzenia szkoły),
- pojawią się problemy finansowe, gdy uczeń zmieni szkołę w trakcie roku,
- zmniejszy się bezpośredni wpływ władz lokalnych na organizację szkół,
- powstaną bariery selektywnej rekrutacji,
- poziom szkoły może być zdeterminowany przez uczniów określonego środowiska,
- wystąpią wysokie koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu bonowego (**Ministerstwo... 1999, Dzierzowska 2005**).

Według **Szelewy (2005)** po wprowadzeniu bonowego systemu finansowania szkół „to dyrektorzy zaczną dźwigać ciężar odpowiedzialności za racjonalność wydatków, staną wobec konieczności intensyfikacji działań promocyjnych i będą musieli angażować się w stałe poprawianie oferty edukacyjnej”. Takie zmiany w systemie oświaty świadczyłyby o pozytywnym wpływie „urynkowania” edukacji.

Jednak stanowisko Związku Nauczycielstwa Polskiego wobec bonu edukacyjnego jest krytyczne (**Stanowisko... 2001**). Zdaniem ZNP bon będzie miał destrukcyjny wpływ na polski system oświaty; taki system finansowania szkolnictwa jest powieleniem znanej zasady „pieniądz idzie za pacjentem”. Idea bonu edukacyjnego nie może być traktowana jak dogmat w zakresie finansowania oświaty, gdyż – podobnie jak w opiece zdrowotnej – urynkowanie usług edukacyjnych może się nie powieść. Związkowcy z ZNP podkreślają fakt, iż na terenach wiejskich i słabo zurbanizowanych dzieci mają ograniczone możliwości wyboru szkoły, zatem główna idea bonu tam się nie sprawdzi.

Sam fakt długiej i burzliwej dyskusji nad bonem edukacyjnym potwierdza, jak skomplikowana jest ta problematyka. Specjaliści z dziedzin ekonomii, socjologii i pedagogiki próbują ocenić zasadność wprowadzenia tego systemu finansowania szkół. Mimo coraz liczniejszych pilotażowych programów wprowadzanych w JST dyskusje nie ustają. Widoczne w krótkim okresie pozytywne efekty nie pozwalają na obiektywną ocenę zmian, jakie wywołał bon edukacyjny w długim okresie w systemie oświaty. Rodzi się pytanie: czy „niewidzialna ręka rynku” będzie wystarczającym regulatorem rynku oświatowego? Praktyka pokazuje, że mechanizmy wolnorynkowe są często zawodne, a ryzyko zachwiania w systemie oświaty budzi poważne obawy społeczeństwa. Kto poniesie koszty ewentualnych niepożądanych zmian rynkowych? W jakim stopniu państwo powinno interweniować? Czy polski budżet stać na przeprowadzenie teraz kolejnej reformy? Wreszcie, czy idea zrównania szans edukacyjnych nie obróci się ostatecznie w pogłębienie różnic między bogatymi a biednymi, między miastem a wsią?

### Wnioski

1. System finansowania średniego szkolnictwa rolniczego jest bardzo złożony.
2. Fundusze przekazywane z budżetu państwa nie wystarczają na pokrycie potrzeb finansowych średniego szkolnictwa rolniczego i konieczne jest poszukiwanie dodatkowych źródeł finansowania.
3. Prawo finansowe znacznie ogranicza innowacyjność dyrektorów szkół w zakresie organizacji i zarządzania finansami.
4. Bon edukacyjny powinien być jedną z form finansowania szkół zawodowych.

### Literatura

- Chaber A.** (2000): Bon edukacyjny: kontrowersje i realia. Uniwersytet Warszawski, Warszawa. <http://www.esep.pl/kiersztyn.pdf>.
- Chubb J.E., Moe T.M.** (1990): Politics, markets, and America's schools. The Brookings Institution, Washington.
- Dzierzowska I.** (2005): Co w trawie piszczy? Dyr. Szk. 5: 38-39.
- Friedman M.** (1993): Kapitalizm i wolność. Centrum im. A. Smitha & „Rzeczpospolita”, Warszawa.
- Kowalska I.** (2006 a): Finansowanie z budżetu państwa systemu kształcenia zawodowego dzieci i młodzieży. W: Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej. Red. A. Kozubska, A. Zduniak. Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań: 233-242.
- Kowalska I.** (2006 b): System finansowania edukacji w Polsce w świetle przemian cywilizacyjnych. W: Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej. Red. A. Kozubska, A. Zduniak. Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań: 41-48.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej** o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku. (1999). Biblioteka Reformy 6. Biuro Administracji Gospodarczej MEN, Warszawa.
- Oświata i wychowanie** rok 2004/2005 i wcześniejsze. (2005). GUS, Poznań.
- Program SOCRATES.** (2006). Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa. <http://www.socrates.org.pl> [23.04.2006 r.].
- Rozporządzenie** Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego. (2005). Dz.U. RP 116, poz. 969.

- Rozporządzenie** Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 8 maja 2004 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego. (2004). Dz.U. RP 114, poz. 1195.
- Rozporządzenie** Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, oraz zasad i terminów różnych rozliczeń i wpłat do budżetu. (2005). Dz.U. RP 23, poz. 190.
- Stanowisko** Związku Nauczycielstwa Polskiego w sprawie dokumentu: Deklaracja obywatelska – Edukacja dla rozwoju, z dnia 18 kwietnia 2001 r. (2001). [http://www.znp.edu.pl/arch/deklaracja\\_obywatelska.html](http://www.znp.edu.pl/arch/deklaracja_obywatelska.html).
- Szelewa S.** (2005): Bon edukacyjny – panaceum na kłopoty oświaty. Dyr. Szk. 5: 18-23.
- Uchwała** Nr 40/2006 Rady Ministrów z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie Rządowego programu wspierania, powstawania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży w 2006 r. „Aktywizacja i wspieranie jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w zakresie udzielania uczniom pomocy materialnej o charakterze edukacyjnym”. (2006). [http://bip.mnii.gov.pl/\\_gAllery/32/320/Rzadowy\\_program\\_wspierania\\_powstawania\\_i\\_realizacji\\_regionalnych\\_.pdf](http://bip.mnii.gov.pl/_gAllery/32/320/Rzadowy_program_wspierania_powstawania_i_realizacji_regionalnych_.pdf) [28.04.2006 r.].
- Ustawa** z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. (2000). Dz.U. RP 48, poz. 550, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa** z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. (2003). Dz.U. RP 203, poz. 1966.
- Ustawa** z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (2003). Dz.U. RP 96, poz. 873.
- Ustawa** z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw. (2004). Dz.U. RP 273, poz. 2703.
- Ustawa** z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. (1998). Dz.U. RP 150, poz. 983, z późniejszymi zmianami.
- Ustawa** z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. (1998). Dz.U. RP 155, poz. 1014.
- Ustawa** z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. (2005). Dz.U. RP 249, poz. 2104.
- Ustawa** z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. (2004). Dz.U. RP 95, poz. 425, z późniejszymi zmianami.
- Wołoszyn J.** (2002): Ekonomiczne i społeczne determinanty rozwoju szkolnictwa rolniczego w Polsce. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Zarządzenie** oświatą. (2005). Vulcan. <http://www.vulcan.edu.pl/badania/finanse/wydatki.html>.

## SYSTEM OF FINANCING OF AGRICULTURAL SECONDARY SCHOOLS

### S u m m a r y

The paper presents system of financing of agricultural secondary schools before the education reform in Poland in the years 1989-1999 and its evaluation in the years 1999-2006. A lot of emphasis was put on the sources of financing agricultural schools which are not fully used by their headmasters. Furthermore, the analysis of weak and strong points of financing education by means of “education coupon” was carried out.