

Halina Rechl

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH PRZEZ SAMORZĄDY GMINNE

1. Wstęp

Znaczenie oświaty dla całego społeczeństwa jest tak ważne, że ustawa zasadnicza gwarantuje każdemu prawo do nauki, zaznaczając, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Oznacza to konieczność finansowania oświaty ze środków publicznych. Podstawową zmianą w kierowaniu i sposobie finansowania oświaty w ostatnich latach było przekazanie szkół samorządom. Aby jednostki samorządu terytorialnego mogły dobrze realizować swoje zadania, niezbędne jest wyposażenie ich w odpowiednie środki finansowe.

2. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzana od roku szkolnego 1999/2000 reforma systemu szkolnego w połączeniu z nowym podziałem terytorialnym kraju spowodowała znaczną decentralizację w zakresie zarządzania oświatą. Zgodnie z obowiązującymi przepisami uprawnienia do zakładania publicznych szkół i placówek posiadają jednostki samorządu terytorialnego oraz niektórzy ministrowie¹.

Do zadań własnych gminy należy zakładanie i prowadzenie:

- publicznych przedszkoli, w tym przedszkoli z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego,
- szkół podstawowych i gimnazjów, w tym także z oddziałami integracyjnymi.

Jednym z zadań gminy, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, jest także finansowanie nauki języka polskiego dla osób niebędących obywatelami polskimi, które podlegają obowiązkowi szkolnemu, przy czym nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty do zadań własnych powiatu należy m.in. zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych i specjal-

¹ Artykuł 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU 2004 nr 173, poz. 1808 z późn. zm.).

nych, gimnazjów specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi.

W ramach zadań własnych oraz po uzgodnieniu z kuratorem oświaty powiat i gmina mogą zakładać oraz prowadzić publiczne placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także, po zawarciu porozumienia z inną jednostką samorządową lub odpowiednim ministrem, zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do zadań własnych tych jednostek.

Do zadań samorządu województwa należy zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek o znaczeniu ponadregionalnym, w tym szczególnie szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów specjalnych, szkół sportowych, ośrodków wychowawczych, socjoterapii i ośrodków specjalnych. Ponadto zadaniem samorządu województwa jest zakładanie i prowadzenie: zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli oraz bibliotek pedagogicznych².

3. Znaczenie subwencji oświatowej dla finansowania zadań oświatowych gmin

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych finansowane są przez jednolity system części oświatowej subwencji ogólnej. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa³. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, powiatów i województw samorządowych ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej odlicza się 0,6% na rezerwę tej części, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej jest przeznaczana przede wszystkim na korekty tej części, spowodowane stwierdzanymi w trakcie roku budżetowego błędami w danych statystycznych, stanowiących podstawę obliczenia części oświatowej.

Część oświatową subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy tej części, dzieli się pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Wyłączeniu podlegają zadania związane z dowozem uczniów oraz zadania związane z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi. Szczegółowy podział części oświatowej subwencji ogólnej między

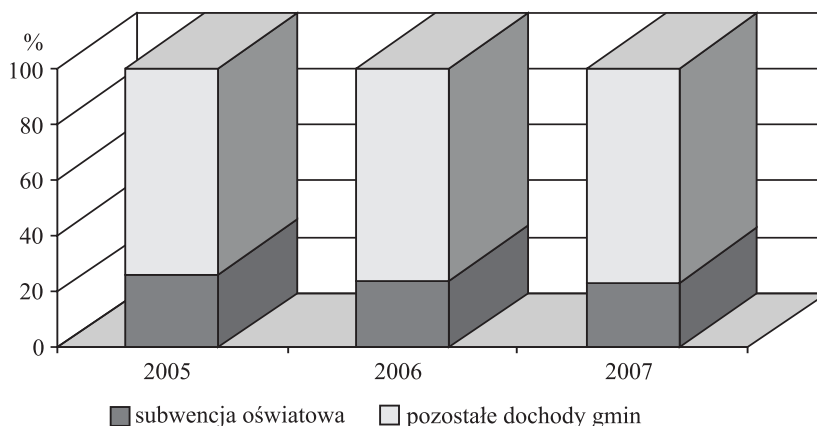
² A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 48.

³ Artykuł 27 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2008 nr 88, poz. 539, z późn. zm.).

poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rozbudowaną strukturę zadań edukacyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego formuła algorytmicznego podziału subwencji oświatowej uwzględnia szereg czynników i parametrów. Algorytm podziału subwencji oświatowej jest corocznie modyfikowany i uzależnia wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych:

- typem i rodzajem szkół i placówek oświatowych,
- liczbą uczniów i wychowanków,
- stopniem awansu zawodowego nauczycieli⁴.

Konstrukcja algorytmu opiera się na podstawowym założeniu, że środki subwencji dzielone są według kryteriów jednolitych i powszechnych, czyli takich samych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania uwzględnione w algorytmie oparte są na zasadzie „bonu oświatowego” (nazywanego standardem A podziału subwencji), który oznacza, że „pieniądz idzie za uczniem”. Wysokość standardu A ustala się, dzieląc kwotę subwencji, pomniejszoną o rezerwę, na liczbę uczniów przeliczeniowych, którą stanowi liczba uczniów pomnożona przez różne wagi i wskaźniki korygujące. Natomiast subwencja należna samorządowi wynika z przemnożenia bonu oświatowego przez liczbę uczniów przeliczeniowych⁵. Znaczenie subwencji oświatowej na tle innych dochodów uzyskiwanych przez samorządy gminne przedstawiono na rys. 1.



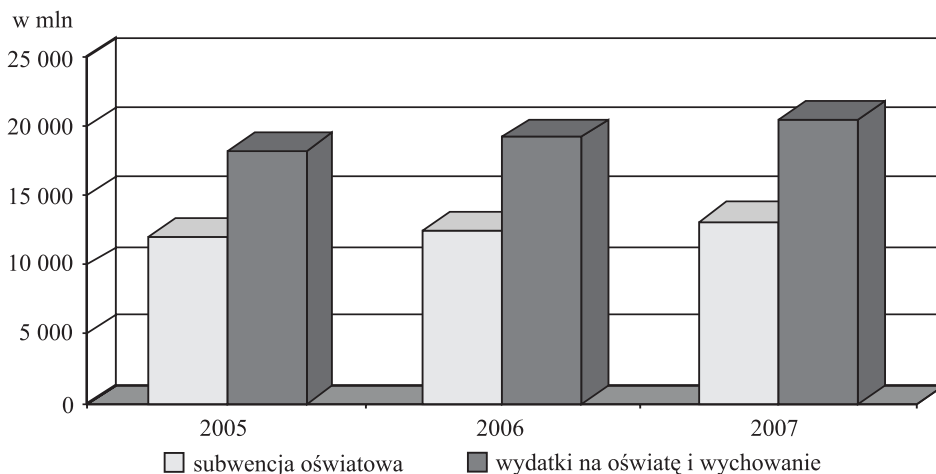
Rys. 1. Udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w „Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego” za lata 2005, 2006 i 2007.

⁴ H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, WSPiZ, Warszawa 2005, s. 43.

⁵ Tamże, s. 44.

Jak wynika z zaprezentowanych danych, część oświatowa subwencji ogólnej stanowi znaczną część dochodów gminnych i jest najważniejszym źródłem finansowania przez nie zadań oświatowych. Oznacza to, że ma ona duży wpływ na swobodę i płynność finansową samorządów gminnych. Subwencja oświatowa dla gmin wynosiła 12 007 463 tys. zł w 2005 r., 12 525 873 tys. zł w 2006 r. i 13 103 615 tys. zł w 2007 r. Natomiast udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem gmin tylko nieznacznie się zmniejszył – z 26% w 2005 r. do 23% w 2007 r.⁶ Kształtowanie się wydatków na oświatę w samorządach gminnych w relacji do subwencji oświatowej przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Wydatki na zadania oświatowe w relacji do części oświatowej subwencji ogólnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w „Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego” za lata 2005, 2006 i 2007.

Mimo że w omawianym okresie nominalnie subwencja oświatowa wzrastała, to jej udział w wydatkach samorządów gminnych na oświatę i wychowanie zmniejszył się. W roku 2005 subwencja oświatowa pokrywała 66,13% tych wydatków, w roku 2006 już 65,24%, a w 2007 r. pokrywała 64,10% wydatków samorządów gminnych na zadania oświatowe. Ponieważ wielkość subwencji nie odpowiada rzeczywiście ponoszonym kosztom, władze samorządów gminnych poszukują innych źródeł finansowania zadań oświatowych⁷.

⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2005, 2006, 2007.

⁷ A. Milewska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu gminnego a realizacja zadań oświatowo-wychowawczych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. X, z. 2, Warszawa 2008, s. 189.

4. Dotacje jako źródło finansowania zadań oświatowych

Zakres zadań oświatowych, jakie są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, sprawia, że otrzymywane środki w ramach części oświatowej subwencji ogólnej nie pokrywają wszystkich wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu oświaty i wychowania.

Poza częścią oświatową subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego mogą pozyskiwać inne środki służące realizacji zadań oświatowo-wychowawczych. Jednym z najważniejszych źródeł pozyskiwania tych środków są dotacje celowe. Dotacje celowe są to wydatki budżetu państwa podlegające szczególnie zasadom rozliczania, tzn. że mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazany cel, a prawidłowość ich wykorzystania musi być systematycznie kontrolowana. Jeśli samorząd nie spożytkuje dotacji w danym roku, nie może przeznaczyć jej na inny cel, a pieniądze musi zwrócić do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Dotacje celowe są udzielane jednostkom samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych. Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez nie jako zadania własne m.in.:

- z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
- związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich,
- związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty i wyrównywaniem szans edukacyjnych.

Poprzez dotacje przekazywane są głównie środki na realizację zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, na sfinansowanie wypoczynku dla dzieci oraz na pomoc materialną dla uczniów. Poziom otrzymanych dotacji celowych z budżetu państwa na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych gmin przedstawiono w tab.1.

Tabela 1. Dotacje dla gmin na oświatę i wychowanie w latach 2005-2007

Lata	2005	2006	2007
Dotacje celowe z budżetu państwa:	141 456 tys.	129 804 tys.	295 321 tys.
z tego:			
– na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej	843 tys.	628 tys.	396 tys.
– na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych	140 613 tys.	129 176 tys.	294 925 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządów terytorialnych” za lata 2005, 2006 i 2007.

Dotacje celowe na oświatę i wychowanie nie odgrywają tak dużej roli dla budżetów gminnych jak część oświatowa subwencji ogólnej, stanowią jednak istotne wsparcie dla zasobów finansowych gmin.

5. Zakończenie

Z przedstawionej analizy wynika, że subwencja oświatowa, która jest głównym źródłem finansowania zadań oświatowych przez gminy, bardzo silnie wpływa na ich budżety, stanowiąc w 2007 r. 23% wszystkich dochodów samorządów gminnych. Tak więc prawidłowe wyliczenie subwencji oświatowej jest bardzo ważne dla samorządów gminnych, gdyż w dużym stopniu wpływa na ich gospodarkę finansową. Jeżeli będzie zbyt mało środków na finansowanie zadań oświatowych, samorzady z pewnością odczują to jako ogólne pogorszenie się ich sytuacji finansowej. W praktyce subwencja oświatowa nie pokrywa wszystkich wydatków oświatowych gmin, daje jednak samorządom większą swobodę w gospodarowaniu środkami niż dotacje, które są kolejnym źródłem finansowania zadań oświatowych. Poprzez dotacje finansowane są zadanie inwestycyjne w oświacie, a także wypoczynek dzieci i pomoc materialna dla uczniów.

Dodatkowo władze samorządowe mogą ponosić wydatki na oświatę ze swoich dochodów własnych, co w dużym stopniu może poprawić proces kształcenia. Jednak ponoszenie tych wydatków zależy od sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Kuzińska H., *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, WSPiZ, Warszawa 2005.
- Milewska A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu gminnego a realizacja zadań oświatowo-wychowawczych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. X, z. 2, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2005, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2006, Rada Ministrów, Warszawa 2007.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007, Rada Ministrów, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU 2004 nr 173, poz. 1808 z późn. zm.).

FINANCING EDUCATIONAL TASKS BY LOCAL GOVERNMENTS

Summary

The article presents an analysis of financing the educational tasks by local governments for whom running public kindergartens, primary schools and middle schools have become a direct responsibility. The results of the analysis show that resources coming from the national budget in form of general educational subsidies as well as budget grants do not cover actual expenses on educational tasks in the communes. Therefore, local authorities bear additional expenses on education also using their own revenue.