

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union.....	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Halina Rechul

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

e-mail: halinarechul@o2.pl

CZĘŚĆ OŚWIATOWA SUBWENCJI OGÓLNEJ JAKO PODSTAWOWE ŹRÓDŁO FINANSOWANIA WYDATKÓW NA OŚWIATĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego są w pełni odpowiedzialne za organizację i finansowanie systemu oświaty w Polsce. Zadania samorządu związane z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych finansowane są przez jednolity system części oświatowej subwencji ogólnej. Celem artykułu jest przedstawienie algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej jako głównego instrumentu finansowania oświaty, a także analiza jej udziału w dochodach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualny algorytm podziału części oświatowej, przedstawiany w formie wzoru matematycznego, jest efektem złożonego procesu. Z przedstawionych danych wynika, że część oświatowa subwencji ogólnej ma bardzo duże znaczenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego i wyznacza ramy swobody i płynności finansowej samorządów.

Słowa kluczowe: oświata, subwencja oświatowa, finansowanie oświaty, zadania oświatowe.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.20

1. Wstęp

Reforma ustroju administracyjnego państwa spowodowała, że wzrosła rola samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania sprawami publicznymi, w tym oświatą. Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego dotyczące ich zadań oświatowych określone zostały w ustawie o systemie oświaty. W myśl art. 5 tej ustawy zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, dla których są one organami prowadzącymi. Wzrosła zatem rola jednostek samorządu terytorialnego i poszerzył się zakres ich obowiązków, a przede wszystkim zwiększyła się ich odpowiedzialność za stan oświaty na własnym terenie. Mają one prawo do podejmowania ważnych z punktu widzenia oświaty, autonomicznych decyzji [Ministerstwo Edukacji Narodowej 2000, s. 24-27].

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych finansowane są przez jednolity system części oświatowej subwencji ogólnej. Najważniejszym instrumentem w zakresie finansowania polskiej oświaty jest algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego. W wyniku złożonej ewolucji algorytm ten stał się skomplikowanym systemem wielu wag. Jego nieczytelność i złożony wpływ poszczególnych wag na podział subwencji oświatowej wywołuje wiele dyskusji nad jego obecnym kształtem i możliwymi sposobami poprawienia [Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 131].

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, głównie poprzez analizę udziału tych dochodów w dochodach ogółem poszczególnych samorządów.

2. Znaczenie oświaty w strukturze zadań finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Określając zadania jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca kierował się konstytucyjnymi dyrektywami: powinny to być zadania o charakterze publicznym, wiążące się z zaspokojeniem potrzeb mieszkańców oraz możliwe do realizacji w obrębie oddziaływania danej jednostki. Szeroko rozumiana zasada subsydiarności zakłada, że wszystkie szczeble samorządu terytorialnego wzajemnie się uzupełniają w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, gdyż w wykonywaniu tych zadań powiat powinien spełniać rolę pomocniczą w stosunku do gminy, województwo samorządowe w stosunku do powiatu, a nawet nakazuje, aby wszystkie jednostki były pomocnicze wobec siebie, a przez to pomocnicze w stosunku do państwa i obywatela.

Wprowadzona reforma systemu szkolnego w połączeniu z nowym podziałem terytorialnym kraju spowodowała znaczną decentralizację w zakresie zarządzania oświatą. Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu mało spotykanym na skalę europejską [Herczyński 2012, s. 14]. Zgodnie z obowiązującymi przepisami uprawnienia do zakładania publicznych szkół i placówek posiadają jednostki samorządu terytorialnego oraz niektórzy ministrowie [Ustawa z 7 września 1991].

Do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie oraz finansowanie:

- 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 do Unii Europejskiej jest także finansowanie nauki języka polskiego osobom niebędącym 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 specjalnych, gimnazjów specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami

integracyjnymi. Powiaty i miasta na prawach powiatu są również odpowiedzialne za większość tzw. zadań pozaszkolnych w systemie oświaty.

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, co nie należy do zadań własnych tych jednostek.

Do zadań samorządu województwa należy zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek o znaczeniu ponadregionalnym, w tym w szczególności 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 pedagogicznych [Jeżowski 2006, s. 48].

Zadania oświatowe finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego realizowane są w ramach dwóch działów klasyfikacji budżetowej:

1. Oświata i wychowanie,
2. Edukacyjna opieka wychowawcza.

W ramach działu 801 „Oświata i wychowanie” finansowane są głównie: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, poza tym finansuje się zadania z zakresu dowożenia uczniów do szkół, kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki doskonalenia zawodowego, zakłady kształcenia, dokształcania i doskonalenia nauczycieli.

Dział 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” obejmuje większość zadań pozaszkolnych, takich jak: świetlice szkolne, specjalne ośrodki wychowawcze, domy wczasów dziecięcych, internaty i bursy szkolne, pomoc materialna dla uczniów, poradnie psychologiczno-wychowawcze itp.

Należy także podkreślić szczególny charakter opieki przedszkolnej. W latach 1991-2000 była ona klasyfikowana w dziale „Oświata i wychowanie”. Od roku 2001 do 2004 została przeniesiona do nowo utworzonego działu „Edukacyjna opieka wychowawcza” (z wyjątkiem oddziału „0”). Od 2005 roku ponownie stanowi zadanie z zakresu oświaty i wychowania [Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 105].

Udział wydatków oświatowych w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2012 został przedstawiony w tabeli 1.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, iż udział wydatków gmin na oświatę i wychowanie wynosił w 1999 roku prawie 40%, po czym stopniowo wzrastał aż do 46% w 2003 roku. Od 2004 roku udział ten spadał. W 2012 roku na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą gminy przeznaczyły łącznie 38,4% wydatków ogółem.

Udział wydatków miast na prawach powiatu na zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej wyniósł w 1999 roku 37,8%. Udział tych wydatków systematycznie wzrastał i w roku 2003 wyniósł 42,8%. Od

Tabela 1. Udział wydatków oświatowych* w wydatkach ogółem JST w latach 1999-2012 (w %)

Rok	Gminy	Miasta na prawach powiatów	Powiaty	Województwa
1999	39,6	37,8	42,8	14,1
2000	41,5	37,6	38,8	12,5
2001	42,6	37,3	37,0	10,5
2002	46,0	38,3	37,9	11,1
2003	46,4	42,8	44,6	10,4
2004	44,0	40,0	44,3	9,6
2005	41,5	37,6	43,3	11,5
2006	37,9	34,6	41,2	9,8
2007	38,5	33,4	41,1	8,3
2008	37,4	33,4	38,8	6,8
2009	36,2	32,4	36,4	6,3
2010	34,5	33,0	34,5	6,4
2011	36,0	33,3	35,8	6,3
2012	38,4	34,1	39,1	7,1

* Wydatki w działach: oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

2004 roku udział ten spadał. W 2012 roku na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą miasta na prawach powiatu przeznaczyły łącznie 34,1% wydatków ogółem. Wysoki udział wydatków oświatowych w miastach na prawach powiatu wynika z dużej koncentracji placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki.

W budżetach powiatów najwyższy udział w wydatkach ogółem stanowią wydatki na szeroko rozumiane zadania z zakresu polityki oświatowej. W latach 1999-2012 wydatki te wynosiły blisko 40% wydatków ogółem, a w latach 2003-2007 nawet przekraczały 40%.

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe wynikają z zakresu wykonywanych zadań. Najwyższe wydatki województwa samorządowe ponosiły w latach 1999-2012 w dziale transport i łączność, średnio 35% ogółu wydatków. Na zadania z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej województwa przeznaczały w roku 1999 ponad 14% swoich wydatków, od 2000 roku udział tych wydatków stopniowo zmniejszał się i od 2008 roku kształtuje się na poziomie około 7%.

3. Struktura części oświatowej subwencji ogólnej

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej od 2004 roku przestała być kształtowana w sposób obiektywny w relacji do dochodów budżetu państwa. Jak wskazuje art. 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wielkość części oświatowej

subwencji ogólnej dla wszystkich samorządów ustalana jest w ustawie budżetowej. W art. 28 ustawy wskazano, że kwota ta nie może być mniejsza od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych [Surówka 2013, s. 76].

Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest ustalany corocznie w postaci określonego wzoru matematycznego i publikowany w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (minister edukacji narodowej).

Mimo że wprowadzony algorytm podziału subwencji oświatowej był niemal co roku modyfikowany przez zmiany wartości wag (współczynników liczbowych), przez wprowadzanie nowych wag albo usuwanie starych, podstawowa struktura nie uległa zmianie. Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest dzielona na cztery części:

1. Rezerwa subwencji pozostająca w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów.

2. Kwota bazowa subwencji SOA, proporcjonalna do liczby uczniów rzeczywistych. Jedynym wyjątkiem są uczniowie dorośli, którzy wchodzą do liczby uczniów przeliczeniowych z pewnymi wagami mniejszymi od 1.

3. Kwota uzupełniająca subwencji SOB według wag na realizację zadań szkolnych. Liczba uczniów przeliczeniowych jest obliczana po uwzględnieniu liczebności różnych grup uczniów uczęszczających do szkół prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, na przykład uczniów szkół wiejskich. Dla każdej z tych grup algorytm określa odpowiednią wagę (współczynnik liczbowy), która po przemnożeniu przez liczebność danej grupy uczniów daje odpowiednią liczbę uczniów przeliczeniowych.

4. Kwota uzupełniająca subwencji SOC na realizację zadań pozaszkolnych. Liczba uczniów przeliczeniowych jest naliczana dla dwóch typów zadań pozaszkolnych. Pierwszy rodzaj zadań, dla których jest jasno określona liczba korzystających, to na przykład prowadzenie internatów, schronisk młodzieżowych, przedszkoli specjalnych czy specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Dla każdego takiego zadania algorytm określa odpowiednią wagę. Aby uzyskać liczbę uczniów przeliczeniowych, wagę tę trzeba pomnożyć przez liczbę korzystających. Do drugiej grupy zadań pozaszkolnych (nazywanych pozostałymi zadaniami pozaszkolnymi) należą takie zadania, dla których nie da się określić liczby korzystających uczniów, np. prowadzenie bibliotek pedagogicznych (zadanie województwa) albo przychodni psychologiczno-pedagogicznych (zadanie powiatu). Wówczas waga jest stosowana do łącznej liczby uczniów uczęszczających do szkół położonych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od organu prowadzącego [Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 134].

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,

poniejszą o rezerwę, na liczbę uczniów przeliczeniowych, którą stanowi liczba uczniów pomnożona przez różne wagi i wskaźniki korygujące. Natomiast subwencja należna samorządowi wynika z pomnożenia bonu oświatowego przez liczbę uczniów przeliczeniowych [Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 44].

Należy jednak podkreślić, że podział subwencji na SOA, SOB i SOC nie ma charakteru obligatoryjnego dla jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z prawem budżetowym subwencja ogólna jest dochodem ogólnym jednostki samorządu terytorialnego.

Tak więc ustalona w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego część oświatowa subwencji ogólnej (SO) po odliczeniu rezerwy składa się z kwoty bazowej (SOA), kwoty uzupełniającej (SOB) i kwoty na zadania pozaszkolne (SOC):

$$SO = SOA + SOB + SOC,$$

gdzie znaczenie poszczególnych symboli jest następujące:

- SO – część oświatowa po odliczeniu rezerwy,
- SOA – kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych,
- SOB – kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych,
- SOC – kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem prowadzącym lub dotującym szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, ustala się przeliczeniową liczbę uczniów. Do obliczenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniej liczby uczniów przeliczeniowych w algorytmie podziału subwencji oświatowej zastosowano szereg wag (współczynników numerycznych) stosowanych do różnych grup uczniów.

Tabela 2. Wagi algorytmu odnoszące się do zadań szkolnych i pozaszkolnych

Wagi algorytmu odnoszące się do zadań szkolnych	Wagi algorytmu odnoszące się do zadań pozaszkolnych
Dla szkół wiejskich i małomiasteczkowych (do 5 tys. mieszkańców) Zależne od awansu zawodowego nauczycieli Dla uczniów niepełnosprawnych Dla klasy i szkół sportowych Dla szkół mniejszości narodowych Dla szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych, zawodowych Dla szkół artystycznych	Internaty i bursy Ośrodki wychowawcze różnych typów Przedszkola specjalne, dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju Schroniska młodzieżowe, domy wczasów dziecięcych Pozostałe pozaszkolne zadania gmin, powiatów, województw

Źródło: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (DzU z 2013, poz. 1687).

Występujące w algorytmie podziału subwencji oświatowej wagi, czyli współczynniki liczbowe, można podzielić na dwie grupy: wagi odnoszące się do zadań szkolnych oraz wagi odnoszące się do zadań pozaszkolnych. Podział ten został przedstawiony w tabeli 2.

Na przestrzeni lat wagi algorytmu podlegały ciągłym zmianom. Zniknęły wagi zależne od dochodu gminy oraz od racjonalizacji sieci szkolnej, a inne wagi zmieniły siłę oddziaływania. W algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2014 rok także wprowadzono pewne zmiany. Wśród 45 wag uwzględniono nowy wskaźnik (wagę) dotyczący uczniów klas pierwszych szkół podstawowych oraz klas pierwszych ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia.

4. Udział subwencji oświatowej w dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja oświatowa będąca głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego bardzo silnie wpływa na ich budżety. Znaczenie subwencji oświatowej na tle innych dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem JST w latach 1999-2012 (w %)

Rok	Gminy	Miasta na prawach powiatów	Powiaty	Województwa
1999	26,8	27,1	42,2	13,60
2000	25,1	25,6	37,3	11,5
2001	27,4	27,0	36,1	9,8
2002	29,1	24,9	36,1	10,0
2003	33,0	26,4	43,5	9,6
2004	29,9	23,4	41,2	6,6
2005	26,5	21,6	40,3	8,0
2006	24,2	19,6	38,1	6,1
2007	23,1	18,0	36,9	5,2
2008	23,2	18,9	35,7	4,8
2009	23,9	20,3	35,1	3,4
2010	22,4	19,9	32,7	4,9
2011	22,4	20,2	32,9	4,9
2012	23,1	20,1	35,5	4,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otrzymują część oświatową subwencji ogólnej, która do 2003 roku ustalona została w kwocie nie mniejszej niż

12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Z subwencji oświatowej wyodrębniano rezerwę w wysokości 1%, którą dysponował minister finansów. Od 2004 roku kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zaczęto ustalać w wysokości łącznej kwoty nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym. Od kwoty tej odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej [Surówka 2013, s. 83].

Z zaprezentowanych danych wynika, że subwencja oświatowa bardzo silnie wpływa na budżety jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczając w dużej mierze ramy swobody i płynności finansowej poszczególnych samorządów.

W omawianym okresie subwencja oświatowa najmocniej wpływała na budżety powiatów. W 1999 roku subwencja oświatowa stanowiła tam 42,2%, w 2003 wzrosła do 43,5%, następnie jej udział systematycznie się zmniejszał i w 2012 roku wyniósł 35,5%. W budżetach gmin subwencja oświatowa wynosiła 33% w 2003 roku, następnie jej udział w dochodach zmniejszył się i w roku 2012 wynosił 23%. W dochodach miast na prawach powiatu subwencja oświatowa wahała się od 27,1% w 1999 do 20,1% w 2012 roku. Malejące znaczenie subwencji oświatowej można zaobserwować w przypadku dochodów województw. Jej udział zmniejszył się z 13,6% w 1999 roku do 4,9 % w 2012.

5. Zakończenie

Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów zarządzania i finansowania oświaty na świecie. Samorządy terytorialne są w pełni odpowiedzialne za utrzymanie, finansowanie i rozwój sieci szkolnej. W budżetach gmin oraz powiatów wydatki oświatowe stanowią prawie 40% wydatków ogółem, w budżetach miast na prawach powiatów – ok. 35% ich wydatków. Tak więc wydatki oświatowe są dużym obciążeniem dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Głównym źródłem finansowania wydatków oświatowych jest część oświatowa subwencji ogólnej. Aktualny algorytm podziału części oświatowej jest efektem złożonego wieloletniego procesu i zawiera wagi odnoszące się do zadań szkolnych oraz pozaszkolnych.

Z przedstawionej analizy wynika, że część oświatowa subwencji ogólnej ma bardzo duże znaczenie dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego i w dużej mierze wyznacza ramy swobody i płynności finansowej poszczególnych samorządów. Subwencja oświatowa najsilniej wpływa na budżety powiatów; w 2012 roku wynosiła ok. 35% ich dochodów ogółem, w gminach subwencja oświatowa stanowiła w 2012 roku 23%, a w miastach na prawach powiatów – 20% dochodów ogółem. Najmniejsze znaczenie subwencji oświatowej można zaobserwować w województwach.

Literatura

- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., 2009, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Herczyński J., 2012, *Modele decentralizacji oświaty*, [w:] M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa.
- Jeżowski A., 2006, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2000, *Biblioteczka reformy – o reorganizacji sieci szkolnej*, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014, DzU z 2013, poz. 1687.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999-2012, Rada Ministrów, www.mf.gov.pl.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.

THE EDUCATIONAL COMPONENT OF THE GENERAL SUBSIDY AS THE MAIN SOURCE OF FINANCIAL FUNDING THAT LOCAL GOVERNMENT UNITS HAVE FOR EDUCATIONAL EXPENDITURES

Summary: Local government units are fully responsible for the organization and financing of the educational system in Poland. The responsibilities of the local authorities extend to the running of both schools and other educational institutions, and are financed by a uniform system of educational component of the general subsidy. The purpose of this article is to present the formula that is used to determine the distribution of the general subsidy as the main measure of financing education, as well as to analyse the educational component of the general subsidy within the overall revenue budget of each local government unit. The current formula that is used to determine the distribution of the general subsidy, presented in the form of mathematical formula, is the result of a complex process. The presented data show that the educational part of the general subsidy is very important for local government budgets and establishes the framework for freedom and liquidity of local governments.

Keywords: education, educational subsidies, education financing, educational tasks.