

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce.....	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu.....	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+.....	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu.....	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty.....	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej.....	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego.....	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny.....	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce.....	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Witold Rakowski

Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie

ZRÓŻNICOWANIE WYDATKÓW GMIN I POWIATÓW NA OŚWIATĘ W LATACH 2005-2010 W UKŁADZIE PRZESTRZENNYM

Streszczenie: Wydatki związane z oświatą stanowią najważniejszą pozycję w budżecie jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego. Subwencja oświatowa przekazywana z budżetu centralnego gminom i powiatom wraz z upływem czasu jest coraz skromniejsza, dlatego gminy i powiaty zmuszone są pokrywać rosnące koszty oświaty z własnych środków. Większą subwencję oświatową w przeliczeniu na 1 mieszkańca otrzymują województwa słabiej rozwinięte gospodarczo, ale te województwa również w większym stopniu pokrywają wydatki na oświatę z własnych środków.

Słowa kluczowe: wydatki na oświatę, subwencja oświatowa.

1. Wstęp

W budżetach jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego wydatki związane z oświatą i wychowaniem stanowią najważniejszą pozycję. Zdecydowana większość tych wydatków jest pokrywana z subwencji oświatowej przekazywanej gminom i powiatom¹ z budżetu centralnego, ale pewna część musi być pokrywana z dochodów własnych. Celem artykułu jest więc wykazanie, po pierwsze: że wielkość przekazywanej subwencji oświatowej gminom i powiatom w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest przestrzennie zróżnicowana, po drugie: że udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem gmin i powiatów poszczególnych województw jest również przestrzennie zróżnicowany i zmienny w czasie, po trzecie: że pomimo spadku liczby uczniów w analizowanych latach wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrastały, po czwarte: że wzrasta obciążenie dochodów własnych gmin i powiatów wydatkami na oświatę, po piąte: że województwa, które osiągnęły wyższy poziom rozwoju gospodarczego, przeznaczają na 1 ucznia większe sumy na oświatę niż województwa słabiej rozwinięte, po szóste: że województwa o niższym

¹ W opracowaniu tym będziemy używać terminu powiat, mając na myśli 65 miast na prawach powiatu (powiaty grodzkie) i 314 powiatów ziemskich, na terenie których znajdowało się na koniec 2010 r. 2414 gmin.

poziomie rozwoju więcej wydają na oświatę z dochodów własnych niż województwa o wyższym poziomie rozwoju. Używając słów „przestrzenne zróżnicowanie” wydatków na oświatę i wychowanie, mamy na myśli łączne wydatki gmin i powiatów, jakie ponoszą poszczególne województwa. To znaczy, że zarówno subwencję oświatową jak i wydatki poszczególnych gmin i powiatów wchodzących w skład danego województwa sumowano i w ten sposób otrzymano wynik sumaryczny dla danych województw, który następnie przeliczono na 1 mieszkańca. Łączne traktowanie wydatków gmin i powiatów przeznaczonych na oświatę ma sens logiczny, ponieważ obejmujemy w ten sposób cały podsystem kształcenia, poczynając od przedszkola (od dzieci w wieku 3 lat), a kończąc na szkołach policealnych i szkołach dla osób dorosłych.

2. Skala problemu

W budżecie centralnym Polski wydatki na oświatę i wychowanie stanowią niewielką część, bo w 2010 r. ich udział wyniósł zaledwie 0,5%. Do tego działu należy dołączyć edukacyjną opiekę wychowawczą (czyli dotyczącą dzieci w wieku 6 lat), na którą przeznaczano niewielkie kwoty. Suma tych wydatków w poszczególnych latach przedstawiała się następująco (w mln zł)²:

Rok	oświata	edukacyjna opieka
2001	1 780	281
2005	1 243	614
2006	2 135	816
2007	2 353	892
2008	2 200	846
2009	1 680	729
2010	1 621	522

W wydatkach budżetowych według działów gubią się jednak właściwe kwoty pieniędzy, jakie państwo przeznacza na oświatę, albowiem w innej pozycji, to znaczy w subwencji oświatowej dla jednostek samorządu terytorialnego, tkwią rzeczywiste środki, jakie płyną z budżetu centralnego do szkół. W latach 2000-2010 na ten cel przeznaczono następujące kwoty (w mln zł):

2000	19 367
2005	26 097
2006	26 781
2007	28 205
2008	30 911
2009	33 400
2010	35 010

² Patrz: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 627 i 631 oraz 2010 r. s. 692

Z każdym więc rokiem następował wzrost wydatków budżetu centralnego na oświatę i wychowanie, pomimo że spadła liczba uczniów (tab. 1) i nauczycieli (tab. 2). Zwróćmy uwagę na fakt, że ten strumień pieniędzy płynący z budżetu centralnego w 2000/2001 r. był przeznaczony dla prawie 8 mln uczniów i 432 tys. nauczycieli, a w roku szkolnym 2010/2011 dla 6,8 mln oraz 413 tys. nauczycieli. Czyli w omawianym okresie 2000/2001-2010/2011 liczba uczniów zmalała o 25,9%, nauczycieli zaś zaledwie o 4,3%. Na tej podstawie nie można jednak wyciągać pochopnych wniosków, że wraz ze spadkiem liczby uczniów powinno proporcjonalnie następować zmniejszanie grona pedagogicznego.

Tabela 1. Liczba uczniów w poszczególnych ogniwach oświaty w latach 2000/01-2010/11 w tys.

Wyszczególnienie	2000/01	2005/06	2009/10	2010/11
1. wychowanie przedszkolne	451,6	371,4	317,4	306,4
2. szkoły podstawowe	3 220,6	2 602,0	2 234,9	2 191,7
3. szkoły gimnazjalne	1 189,9	1 596,8	1 322,1	1 261,4
4. szkoły specjalne przysposabiające do pracy	–	4,8	9,5	9,8
5. szkoły zasadnicze zawodowe	542,0	232,5	235,7	224,9
6. licea ogólnokształcące	924,2	735,7	656,5	632,3
7. uzupełniające licea ogólnokształcące	–	2,9	1,6	2,1
8. licea profilowane	–	202,2	47,3	34,3
9. technika	964,3	520,2	552,0	545,1
10. technika uzupełniająca	–	8,2	3,8	3,6
11. szkoły artystyczne ogólnokształcące	12,6	13,2	13,1	12,8
12. szkoły policealne	200,1	313,5	284,8	298,8
Razem	7 505,3	6 603,5	5 678,7	5 523,2
Szkoły dla dorosłych				
1. szkoły podstawowe	0,7	0,1	0,1	0,2
2. szkoły gimnazjalne	4,8	12,7	14,5	16,1
3. szkoły zasadnicze zawodowe	13,5	7,8	5,0	5,6
4. licea ogólnokształcące	129,5	127,0	114,0	122,6
5. uzupełniające licea ogólnokształcące	–	47,8	89,9	95,8
6. licea profilowane	–	9,6	7,3	6,4
7. technika	193,3	67,0	7,6	6,6
8. technika uzupełniająca	–	36,5	36,0	35,9
Razem	341,8	308,5	274,4	289,2

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 321, GUS.

Tabela 2. Liczba nauczycieli w latach 2000/2001-2010/2011 według rodzajów szkół

Nauczyciele	2000/01	2005/06	2009/10	2010/11
Szkoły podstawowe	226,4	187,5	178,4	176,3
Szkoły gimnazjalne	70,1	114,5	110,3	109,4
Szkoły zasadnicze zawodowe	28,2	12,4	17,5	17,2
Licea ogólnokształcące	45,6	47,2	50,9	50,3
Licea profilowane	–	11,0	4,0	2,9
Technika	56,6	34,0	47,3	47,4
Szkoły policealne	4,9	10,8	9,9	9,7
Razem	431,8	417,4	418,3	413,2

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 320, GUS.

Bez głębszej analizy tego zagadnienia nie jesteśmy w stanie wyjaśnić przyczyn, ponieważ mogła na przykład wzrosnąć liczba godzin lekcyjnych przypadających na ucznia, zmaleć liczba uczniów w poszczególnych klasach przypadająca na nauczyciela, część nauczycieli mogła korzystać częściej z przysługujących im urlopów rocznych na podreperowanie zdrowia itd. Ponadto zgodnie z „Kartą Nauczyciela” każdego roku następuje wzrost płac tej grupy społeczeństwa. W każdym razie dane dotyczące liczby pracujących nauczycieli, liczby uczniów pobierających naukę oraz środki budżetowe, jakie przeznacza się na oświatę, wskazują na ogromne znaczenie tego problemu w skali państwa. Co więcej, od efektywności wykorzystania tych środków zależeć będzie konkurencyjność naszego społeczeństwa i naszej gospodarki na globalnym rynku³. Udział subwencji oświatowej w wydatkach budżetu państwa w 2000 r. wynosił 12,82%, w 2005 r. 12,53% i w 2010 r. 11,87%. Są to więc duże wydatki obciążające budżet państwa. Subwencja oświatowa kierowana z budżetu centralnego do jednostek samorządu terytorialnego jest niewystarczająca, aby pokryć koszty związane z funkcjonowaniem placówek oświatowych (tab. 3 i 4).

Tabela 3. Subwencja oświatowa dla gmin i powiatów w mln zł

Rok	Gminy	Powiaty		Województwa	Razem
		grodzkie	ziemskie		
2000	8 676	5 578	4 689	424	19 367
2005	12 140	7 851	5 542	564	26 097
2006	12 526	8 020	5 658	577	26 781
2007	13 193	8 458	5 958	596	28 205
2008	14 481	9 336	6 480	564	30 911
2009	15 494	10 193	7 054	658	33 400
2010	16 230	10 733	7 360	686	35 010

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 636, 2010, s. 698, 2008, s. 641.

³ P. Churski (red.), *Zróźnicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn” PAN, Zeszyt nr 248, Warszawa 2011.

Dlatego w poszczególnych latach jednostki samorządu terytorialnego ze swojego budżetu dołożyły do oświaty następujące kwoty (w mln zł):

2005 r.	9 041
2006 r.	10 309
2007 r.	11 170
2008 r.	12 705
2009 r.	13 998
2010 r.	15 468 ^a

^a W 2011 r. subwencje oświatowe wynosiły 37 mld zł, a samorzady dołożyły z własnych środków 21,5 mld zł.

Tabela 4. Wydatki na oświatę poszczególnych jednostek terytorialnych w latach 2001-2010 w mln zł

Rok	Gminy	Powiaty		Województwa	Razem
		grodzkie ^{a)}	ziemskie		
2001	14 186	7 417	4 310	439	26 352 ^{b)}
2005	18 158	11 528	4 860	592	35 138
2006	19 197	12 106	5 134	653	37 090
2007	20 443	12 937	5 343	653	39 376
2008	22 587	14 518	5 770	741	43 616
2009	24 470	15 578	6 300	1 050	47 398
2010	26 518	16 370	6 780	810	50 478

^{a)} obejmuje łącznie wydatki gminne i powiatowe; ^{b)} bez wydatków na przedszkola

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 638, 2010, s. 700, 2008, s. 643.

W 2010 r. z budżetu centralnego do jednostek samorządu terytorialnego przekazano o 8 913 mln zł więcej niż w 2005 r., ale jednocześnie samorzady terytorialne w tym okresie zwiększyły wydatki na oświatę następująco:

Gminy	o	8 360 mln zł
Powiaty grodzkie	o	4 842 mln zł
Powiaty ziemskie	o	1 920 mln zł
Województwa	o	212 mln zł

Zatem subwencja oświatowa jest zbyt mała, aby pokryć rosnące koszty placówek oświatowych. Wzrost subwencji oświatowej w latach 2005-2010 był w stanie pokryć wzrost kosztów tylko w gminach.

Z systemem funkcjonowania oświaty nierozzerwalnie związane są przedszkola (edukacyjna opieka wychowawcza), na które budżet centralny przeznacza niewielkie kwoty, natomiast samorzady terytorialne, obejmując opieką przedszkolną coraz wyższy odsetek dzieci w wieku 3-6 lat, przeznaczają na ten cel z roku na rok nieco wyższą pulę pieniędzy (tab. 5), ale w porównaniu z wydatkami na oświatę są to kwoty stosunkowo niewielkie. Jednakże w porównaniu do sumy przekazanej z bud-

dżetu centralnego jednostki terytorialne szczebla lokalnego muszą dołożyć rocznie do przedszkoli jako zadania własnego około 3,5 mld zł, co łącznie z dofinansowaniem oświaty wynosiło w 2010 r. około 19 mld zł, czyli przeciętnie na mieszkańca Polski przypadało 500 zł⁴.

Tabela 5. Wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą w mln zł

Rok	Gminy	Powiaty		Województwa	Razem
		grodzkie	ziemskie		
2005	864	1 219	1 152	281	3 516
2006	979	1 308	1 289	332	3 908
2007	1 112	1 400	1 260	261	4 033
2008	914	1 388	1 245	143	3 691
2009	865	1 478	1 399	246	3 988
2010	951	1 597	1 420	165	4 132

Źródło: Rocznik Statystyczny RP 2011, s. 321, GUS.

Wykorzystując dane zawarte w tab. 1 i 3 oraz i 4, można w przybliżeniu określić wysokość subwencji oświatowej przypadającej na 1 ucznia w gminach (szkoły podstawowe, gimnazja) i powiatach (szkoły średnie i policealne) oraz wydatki ponoszone przez samorządy terytorialne na oświatę, co dla wybranych lat reprezentują następujące dane (w zł na 1 ucznia):

Rok	Subwencja		Razem
	gminy	powiaty	
2001	1 784	3 439	2 470
2005	2 656	5 719	3 776
2010	4 314	8 825	6 023
Wydatki			
2001	2 918	3 929	3 358
2005	3 973	6 998	5 084
2010	7 048	11 293	8 685

Otóż liczby te wskazują jednoznacznie, że kształcenie na poziomie średnim wymaga ponoszenia wyższych wydatków na 1 ucznia niż w gminach, gdzie cykl kształcenia trwa 10-12 lat, a na poziomie średnim 3-5 lat. Ponadto warto zwrócić uwagę, że subwencja oświatowa w latach 2005-2010 w gminach wzrosła o 62,4% na 1 ucznia, a w powiatach o 54,3%, zaś wydatki odpowiednio o 77,3 i 61,4%, czyli wzrost wydatków był szybszy niż wzrost subwencji.

⁴ W 2006 r. udział wydatków w PKB na wychowanie przedszkolne wynosił 0,6%, na szkolnictwo podstawowe, średnie, pomaturalne 3,7%, na szkolnictwo wyższe 1,3%, czyli łącznie 5,7% (*Male i średnie przedsiębiorstwa oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce*, Przegląd OECD, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, s. 79), podczas gdy w Szwecji 6,3%, w USA 7,4. Czyli w sile nabywczej w Polsce na 1 mieszkańca na edukację przeznaczają się 826 dolarów, w Szwecji 2205, w USA 3240.

W dalszej części opracowania zajmiemy się tylko subwencją oświatową i wydatkami na ten cel gmin i powiatów w podziale na województwa. Pomijamy wydatki samorządów wojewódzkich na oświatę, które są stosunkowo niewielkie i wiążą się z kosztami funkcjonowania bibliotek pedagogicznych.

3. Subwencja oświatowa w układzie przestrzennym

Znaczący udział w dochodach ogółem gmin i powiatów miała subwencja oświatowa. Jej udział w 2005 r. wynosił od 20% w woj. mazowieckim i nieco więcej w dolnośląskim do 33% w lubelskim, podkarpackim oraz trochę mniej w świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i małopolskim. W 2007 i 2008 r. udział ten we wszystkich województwach był mniejszy niż w 2005 r. i kształtował się w przedziale 17 (woj. mazowieckie), 28-29 (podkarpackie, lubelskie, świętokrzyskie). W 2010 r. w związku ze zmniejszeniem dochodów własnych gmin i powiatów udział subwencji oświatowej w porównaniu do 2008 r. wzrósł w woj. kujawsko-pomorskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim, śląskim (najbardziej) i zachodnio-pomorskim. Zmalał zaś w świętokrzyskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim (tab. 6). Ogólnie udział subwencji oświatowej w dochodach gmin i powiatów całej Polski kształtował się w granicach 23-27%, a więc był bardzo wysoki. W dochodach gmin w 2005 r. wynosił 26,5%, w 2010 r. 22,4%, w dochodach powiatów grodzkich odpowiednio 21,6 i 19,9% oraz powiatów ziemskich aż 40,3% i 32,7% w 2010 r. Zmniejszanie się udziału subwencji oświatowej w dochodach gmin i powiatów powoduje, że te jednostki muszą dokładać z własnych dochodów do tej dziedziny życia społecznego, o czym już wspomiano. W przeliczeniu na 1 mieszkańca subwencja oświatowa w 2005 r. była najwyższą w woj. podkarpackim, warmińsko-mazurskim, niższą w małopolskim i lubelskim, a najniższą w śląskim, łódzkim, dolnośląskim i mazowieckim. Skrajna różnica w subwencji na 1 mieszkańca między woj. podkarpackim a śląskim wynosiła 177 zł i była spowodowana głównie zróżnicowanym udziałem dzieci w wieku szkolnym w poszczególnych regionach. W latach następnych mimo zmniejszania się liczby młodzieży szkolnej (tab. 1) przeciętne dochody płynące z subwencji oświatowej do poszczególnych województw przypadające na 1 mieszkańca wzrastały, i to znacznie (w kraju z 669 zł do 986 zł), zwłaszcza w woj. śląskim. W 2010 r. najwyższą subwencję oświatową na 1 mieszkańca otrzymały woj. podlaskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, a najniższą woj. dolnośląskie. Różnica w wysokości subwencji na 1 mieszkańca między woj. podlaskim a dolnośląskim wynosiła 371 zł na korzyść woj. podlaskiego i była znacznie większa niż w 2005 r. Sumując cały okres 6 lat to najwyższą subwencję na 1 mieszkańca otrzymało woj. podkarpackie, w następnej kolejności warmińsko-mazurskie, małopolskie, podlaskie, lubelskie i kujawsko-pomorskie. Najmniej środków na edukację otrzymało woj. dolnośląskie, następnie łódzkie, opolskie, śląskie (tab. 7). Różnica w wysokości subwencji oświatowej przypadającej na 1 mieszkańca w ciągu 6 lat

między woj. podkarpackim a dolnośląskim wynosiła 1215 zł. Można ogólnie stwierdzić, iż wyższą subwencję otrzymywały regiony słabiej rozwinięte gospodarczo, charakteryzujące się niższym stopniem urbanizacji⁵, a jednocześnie wyższym przyrostem naturalnym i tym samym wyższym udziałem dzieci i młodzieży w strukturze wieku ludności, a więc i większym zatrudnieniem kadry pedagogicznej⁶.

Tabela 6. Udział % subwencji oświatowej w dochodach ogółem gmin i powiatów w latach 2005–2010

Województwo	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. dolnośląskie	23	20	19	20	21	19
2. kujawsko-pomorskie	29	27	25	25	26	30
3. lubelskie	33	30	28	29	29	28
4. lubuskie	27	26	24	25	24	24
5. łódzkie	26	24	23	22	23	24
6. małopolskie	31	29	26	27	27	28
7. mazowieckie	20	18	17	17	19	22
8. opolskie	27	26	25	25	26	22
9. podkarpackie	33	30	29	29	29	26
10. podlaskie	30	28	27	27	25	30
11. pomorskie	26	24	22	23	25	25
12. śląskie	25	23	22	22	23	32
13. świętokrzyskie	31	28	28	27	27	22
14. warmińsko-mazurskie	30	28	26	26	27	23
15. wielkopolskie	29	27	25	25	26	25
16. zachodniopomorskie	25	23	22	22	23	24
Polska	27	24	23	23	24	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Województw 2006-2012, GUS.

4. Przestrzenne zróżnicowanie wydatków na oświatę

Porównując wydatki na edukację z wysokością otrzymywanej subwencji oświatowej przypadającej na 1 mieszkańca, przekonujemy się, że we wszystkich województwach gminy i powiaty wydawały znacznie więcej, niż wynosiła subwencja. Dane zawarte w tab. 7 wskazują, że w latach 2005-2010 dynamika wzrostu wydatków na oświatę była w 10 województwach wyższa od dynamiki subwencji oświatowej. Tylko w woj. kujawsko-pomorskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim i śląskim dynamika wzrostu subwencji była wyższa od dynamiki wydatków. Wyrównaną dy-

⁵ J. Danielewicz, M. Turala, *Analiza zróżnicowania przestrzennego wydatków na usługi z zakresu oświaty i wychowania w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 244, Wrocław 2012.

⁶ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

namikę wydatków z subwencją odnotowano w woj. małopolskim. W latach 2005-2010 nastąpił istotny wzrost zarówno przyznanej subwencji oświatowej, jak i wy-

Tabela 7. Wydatki gmin i powiatów na oświatę przypadające na 1 mieszkańca w zł w latach 2005-2010 na tle przyznanej subwencji oświatowej

Województwo		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Różnica 2010 – 2005
1. dolnośląskie	w	856	890	957	1 086	1 160	1 206	350
	s	615	619	644	700	758	780	165
2. kujawsko-pomorskie	w	914	955	1 023	1 111	1 219	1 268	354
	s	700	717	757	832	898	1 097	397
3. lubelskie	w	916	960	1 042	1 125	1 223	1 324	408
	s	720	738	771	850	914	1 023	303
4. lubuskie	w	913	949	991	1 117	1 214	1 308	395
	s	702	709	734	794	847	908	206
5. łódzkie	w	802	847	911	1 016	1 104	1 202	400
	s	600	617	655	724	779	873	273
6. małopolskie	w	925	984	1 059	1 159	1 250	1 350	425
	s	728	755	796	872	942	1 073	345
7. mazowieckie	w	948	1 009	1 075	1 211	1 297	1 357	409
	s	614	633	672	739	800	1 002	388
8. opolskie	w	914	978	1 030	1 136	1 236	1 296	382
	s	640	679	716	782	848	760	120
9. podkarpackie	w	961	1 008	1 062	1 174	1 272	1 401	440
	s	770	794	840	920	994	1 013	243
10. podlaskie	w	912	952	1 014	1 124	1 202	1 294	382
	s	703	732	762	830	897	1 151	448
11. pomorskie	w	939	977	1 044	1 165	1 231	1 348	409
	s	694	711	751	832	909	1 042	348
12. śląskie	w	853	914	961	1 053	1 150	1 232	379
	s	593	609	646	709	762	1 139	546
13. świętokrzyskie	w	868	936	971	1 068	1 178	1 302	434
	s	705	731	777	856	928	888	183
14. warmińsko-mazurskie	w	958	1 003	1 069	1 177	1 275	1 365	407
	s	763	785	829	901	962	922	159
15. wielkopolskie	w	947	995	1 042	1 139	1 230	1 311	364
	s	714	727	760	830	897	923	209
16. zachodniopomorskie	w	877	920	971	1 081	1 174	1 253	376
	s	655	665	702	772	835	908	253
Polska	w	905	956	1 016	1 124	1 215	1 300	395
	s	669	687	724	794	858	986	317

w – wydatki na 1 mieszkańca, s – subwencja na 1 mieszkańca.

Źródło: zob. tab. 6.

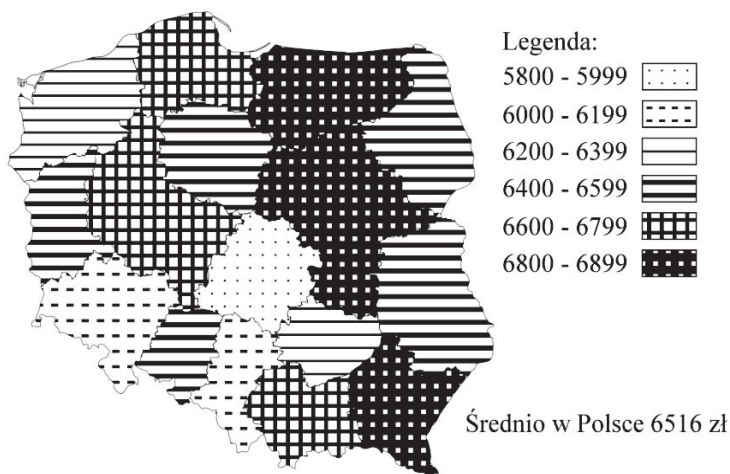
Tabela 8. Różnica między subwencją oświatową a rzeczywistymi wydatkami na oświatę gmin i powiatów przypadająca na 1 mieszkańca w zł w latach 2005-2010

Województwo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem Σ
1. dolnośląskie	241	271	313	386	402	426	2 039
2. kujawsko-pomorskie	214	238	266	279	321	171	1 489
3. lubelskie	196	222	271	275	309	301	1 574
4. lubuskie	211	240	257	323	367	400	1 798
5. łódzkie	202	230	256	292	325	329	1 634
6. małopolskie	197	229	263	287	308	277	1 561
7. mazowieckie	334	376	403	472	497	357	2 437
8. opolskie	274	299	326	354	388	536	2 175
9. podkarpackie	191	214	222	254	278	388	1 547
10. podlaskie	209	220	252	294	305	143	1 423
11. pomorskie	245	266	293	333	322	306	1 765
12. śląskie	260	305	315	344	388	93	1 705
13. świętokrzyskie	163	205	194	212	250	414	1 438
14. warmińsko-mazurskie	195	218	240	276	313	443	1 685
15. wielkopolskie	233	268	282	309	333	388	1 813
16. zachodniopomorskie	222	255	269	309	339	345	1 739
Polska	236	269	292	330	357	314	1 798

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tab. 7

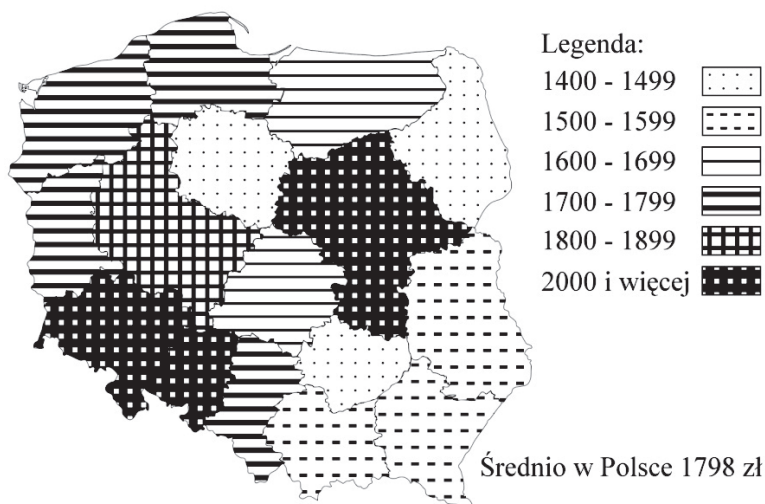
datków na edukację w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Największy wzrost subwencji w ciągu analizowanych 6 lat nastąpił w woj. śląskim (546 zł), podlaskim, kujawsko-pomorskim i mazowieckim (388 zł), a najmniejszy w opolskim (120 zł), warmińsko-mazurskim (159 zł), dolnośląskim, świętokrzyskim (183 zł). Natomiast wzrost wydatków na oświatę przypadający na 1 mieszkańca był najwyższy w latach 2005-2010 w woj. podkarpackim (440 zł), świętokrzyskim, małopolskim, mazowieckim, pomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim (407 zł), a najniższy w dolnośląskim (350 zł) i wielkopolskim (tab. 7). Różnica między wydatkami na oświatę a wysokością przyznanej subwencji wzrastała z roku na rok w 9 województwach. W pozostałych 7 województwach wzrost ten następował do 2009 r. (tab. 8), po czym nastąpił spadek i to w niektórych województwach znaczny (podlaskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie) na skutek przyznania wyższej subwencji oświatowej. Jeżeli w 2005 r. różnica między wydatkami na oświatę na 1 mieszkańca a przyznaną subwencją między woj. świętokrzyskim (163 zł) a mazowieckim (334 zł) wynosiła 171 zł, to w 2009 r. wzrosła między tymi województwami do 247 zł, a w 2010 r. woj. świętokrzyskie dopłacało do oświaty na 1 mieszkańca o 57 zł więcej niż woj. mazowieckie. Biorąc pod uwagę cały okres analizowanych 6 lat, należy stwierdzić, że na 1 mieszkańca największą subwencję oświatową otrzymały województwa najsłabiej rozwinięte gospodarczo (wyjątek stanowi woj. świętokrzyskie), zaś najwyższe wydatki na oświatę ponosiły woj. mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, małopolskie i pomorskie, a najniższe łódzkie, śląskie i dolnoślą-

skie (rys. 1). Największa różnica między wydatkami na oświatę a przyznaną subwencją wystąpiła w woj. mazowieckim, opolskim i dolnośląskim (tab. 8 i rys. 2), zaś najniższa w woj. podlaskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim.



Rys. 1. Wydatki gmin i powiatów na oświatę przypadające na 1 mieszkańca w latach 2005-2010 (suma) w zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zamieszczonych tabel.



Rys. 2. Dopłaty do oświaty gmin i powiatów z własnych środków na 1 mieszkańca w latach 2005-2010 (suma) w zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zamieszczonych tabel.

Województwo mazowieckie dopłaciło do oświaty w ciągu 6 lat na 1 mieszkańca z własnych środków o 1000 zł więcej niż woj. podlaskie, świętokrzyskie. Jeżeli ogół wydatków ponoszonych przez gminy i powiaty poszczególnych województw na oświatę w latach 2005-2010 przyjmiemy za 100, to udział środków własnych w tych wydatkach wynosił (w %):

woj. mazowieckie	35,3
opolskie	33,2
dolnośląskie	33,1
łódzkie	27,8
śląskie i lubuskie	27,7
zachodniopomorskie	27,6
wielkopolskie	27,2
pomorskie	26,3
warmińsko-mazurskie	24,6
lubelskie	23,9
małopolskie	23,3
kujawsko-pomorskie	23,0
świętokrzyskie	22,8
podkarpackie	22,5
podlaskie	21,9

Czyli województwa słabiej rozwinięte pozornie mniej dokładają własnych środków do oświaty⁷. Jeżeli jednak odniesiemy różnicę dopłat do oświaty do dochodów własnych poszczególnych województw przypadających na 1 mieszkańca, to największe obciążenie dochodów własnych wydatkami na oświatę wystąpiło w woj. opolskim i lubelskim. W tych dwóch województwach z dochodów własnych gminy i powiaty (łącznie) przeznaczały na oświatę 26%, w woj. podkarpackim 24%, warmińsko-mazurskim 22%, w świętokrzyskim, lubuskim 21%, podczas gdy w woj. mazowieckim (najmniej), pomorskim, śląskim 16%, a w dolnośląskim 17%. Czyli wydatkami dodatkowymi na oświatę są bardziej obciążone gminy i powiaty województw słabiej rozwiniętych gospodarczo, albowiem z dochodów własnych muszą względnie więcej przeznaczać środków niż województwa bogate.

5. Wydatki na oświatę na 1 ucznia

Podobne wyniki otrzymamy, jeśli wydatki na oświatę odnosić będziemy nie do liczby mieszkańców, lecz do liczby uczniów uczęszczających do szkół. Najpierw jednak należy przedstawić liczbę uczniów przypadających na tysiąc mieszkańców poszczególnych województw, która w 2009 r. wynosiła od 132 uczniów w woj. dolnośląskim i nieco tylko więcej w woj. opolskim, śląskim, łódzkim do 163 w podkarpackim i niewiele mniej w lubelskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim, małopolskim.

⁷ A. Grabek, *MEN lamie obietnice*, „Rzeczpospolita” A3, z dnia 4 stycznia 2013.

Wydatki roczne na 1 ucznia w 2009 r. były zaś najwyższe w woj. opolskim i mazowieckim, gdzie przekraczały 9200 zł. Wysokie wydatki odnotowano też w woj. dolnośląskim i śląskim, a najniższe w świętokrzyskim (7687 zł), lubelskim, podlaskim i podkarpackim. Z danych tych wynika, że w województwach, w których w strukturze mieszkańców jest wyższy odsetek uczniów, wydatki roczne na 1 ucznia są niższe. Różnica skrajna w wydatkach na 1 ucznia między woj. opolskim a świętokrzyskim wynosiła 1612 zł rocznie. Interesującym zagadnieniem byłoby wyjaśnienie przyczyn występującej różnicy w ponoszonych wydatkach na oświatę, jaka istnieje między województwami i stwierdzenie, czy z wyższymi wydatkami idą w parze lepsze końcowe wyniki egzaminacyjne gimnazjalistów i maturzystów? I następne pytanie, jakie nasuwa się na tle tych rozważań, to, czy niższe wydatki województw tzw. ściany wschodniej nie wynikają z ich słabości ekonomicznej? Być może ta słabość jest spowodowana niedocenianiem inwestowania w kapitał ludzki⁸. Są to dane odnoszące się co prawda do 1 roku, ale takie różnice występowały też w latach wcześniejszych. Ponadto różnice w wydatkach są jeszcze większe między poszczególnymi gminami⁹. Czy wobec tego polityka wyrównawcza państwa wobec zróżnicowanej sytuacji finansowej województw jest wystarczająca¹⁰ i czy słusznie bogate miasta i województwa występują o zniesienie albo o zmniejszenie tzw. janosikowego? Czy fundusze pozyskiwane przez poszczególne województwa z Unii Europejskiej¹¹ pozwalają na zrekompensovanie zwiększonych wydatków na oświatę, a głównie na wynagrodzenia dla nauczycieli¹².

Literatura

Borowczak A., *Polityka wyrównawcza państwa wobec zróżnicowanej sytuacji finansowej polskich województw*, [w:] P. Churski (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn” KPZK PAN, zeszyt nr 248, Warszawa 2011.

Churski P. (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn” KPZK PAN, zeszyt nr 248, Warszawa 2011.

⁸ S. Kasiewicz i in., *Kapitał intelektualny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006; M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, W.N. Scholar, Warszawa 2007.

⁹ J. Danielewicz, M. Turała, wyd.cyt.

¹⁰ A. Borowczak, *Polityka wyrównawcza państwa wobec zróżnicowanej sytuacji finansowej polskich województw*, [w:] P. Churski (red.), *Zróżnicowania regionalne w Polsce*, „Biuletyn” KPZK PAN, zeszyt nr 248, 2011.

¹¹ P. Tomaszewski i in., *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (44), W.N. Scholar, Warszawa 2011; P. Wójcik, *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2(32), Warszawa 2008.

¹² W. Rakowski i in., *Źródła zasilania w środki pieniężne i struktura wydatków Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Jaktorowie*, „Rocznik Żyrardowski”, tom IX, WSRL, Żyrardów 2011.

- Danielewicz J., Turala M., *Analiza zróżnicowania przestrzennego wydatków na usługi z zakresu oświaty i wychowania w Polsce*, Prace Naukowe² UE we Wrocławiu nr 244, Wrocław 2012.
- Grabek A., *MEN łamie obietnice*, „Rzeczpospolita” A3, z dnia 4 stycznia 2013.
- Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, W.N. Scholar, Warszawa, 2007.
- Kasiewicz S., Rogowski W., Kicińska M., *Kapitał intelektualny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce. Przegląd OECD*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Rakowski W., Modzelewska A., Szejna E., *Źródła zasilania w środki pieniężne i struktura wydatków Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Jaktorowie*, „Rocznik Żyrardowski”, tom IX, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego, Żyrardów 2011.
- Tomaszewski P., Zaleski J., Zembaty M., *Oczekiwane efekty realizacji polityki spójności Unii Europejskiej na poziomie regionalnym w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (44), Wyd. Naukowe „Scholar”, Warszawa 2011.
- Wójcik P., *Dywergencja czy konwergencja: dynamika rozwoju polskich regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2 (32), Warszawa 2008.

VARIATION OF EDUCATIONAL SPENDING BY COMMUNITIES AND COUNTIES ACROSS REGIONS IN 2005-2010

Summary: Spending on education is a key item in budgets of local authorities. Educational subsidies from the central state budget to communities and counties have been increasingly modest, therefore, the communities and counties are forced to cover rising educational costs out of their own resources. Less economically developed regions receive more educational subsidies per capita yet the same regions assign relatively more of their own funds to education.

Keywords: spending on education, educational subsidy.