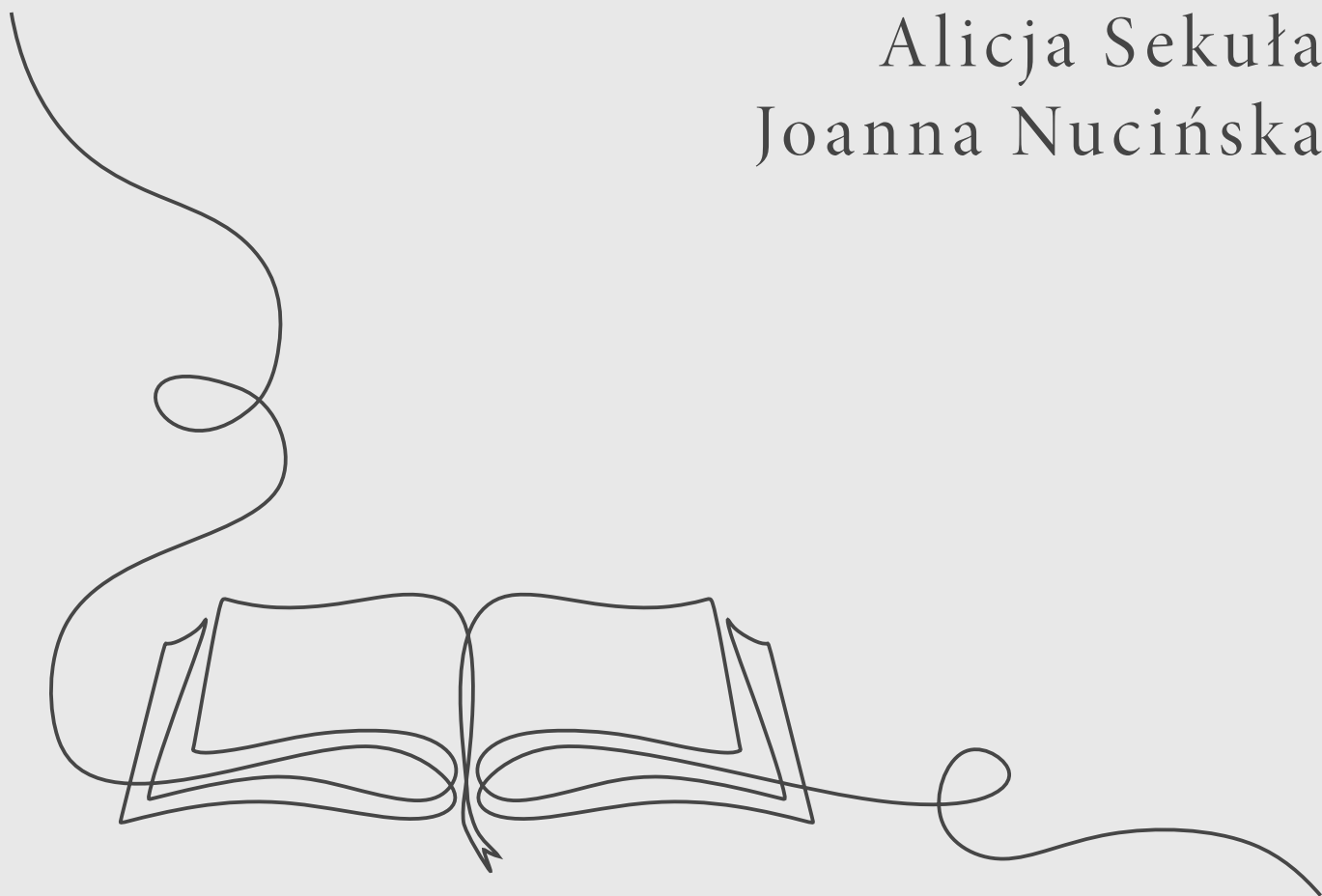


**FINANSOWANIE  
ZADAŃ OŚWIATOWYCH  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Alicja Sekuła  
Joanna Nucińska



Alicja Sekuła  
Joanna Nucińska

FINANSOWANIE ZADAŃ OŚWIATOWYCH  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Instytut Badań Gospodarczych  
Olsztyn 2021

Recenzenci:

prof. dr hab. Andrzej Miszczuk  
dr hab. Zbigniew Grzymała, prof. SGH

Skład, łamanie i projekt okładki (na podstawie Adobe Stock):

Ilona Pietryka

© Copyright by Instytut Badań Gospodarczych

ISBN 978-83-65605-48-1

DOI: 10.24136/eep.mon.2021.15

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział  
Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej.

Instytut Badań Gospodarczych  
ul. ks. Roberta Bilitewskiego, nr 5, lok. 19  
10-693 Olsztyn, Poland

biuro@badania-gospodarcze.pl  
www.badania-gospodarcze.pl



## Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>1. Zakres zadań samorządu terytorialnego</b>	<b>11</b>
1.1. Samorząd terytorialny jako organ władzy publicznej	11
1.2. Zadania samorządu terytorialnego i ich podział	19
1.3. Kierunki wydatkowania środków na zadania realizowane przez samorząd terytorialny	25
<b>2. Zadania oświatowe samorządu terytorialnego</b>	<b>39</b>
2.1. Ewolucja systemu oświaty w Polsce po 1990 roku	39
2.2. Rodzaje zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego	49
2.3. Formy realizacji zadań oświatowych	54
2.4. Skala zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego	56
<b>3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego powiązane z realizacją zadań oświatowych</b>	<b>83</b>
3.1. Podział źródeł finansowania zadań oświatowych	83
3.2. Ewolucja systemu finansowania zadań oświatowych po 1990 roku	84
3.3. Cechy subwencji ogólnej, ze szczególnym uwzględnieniem części oświatowej jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego	94
3.4. Zasady naliczania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej	100
3.5. Dotacje celowe i inne źródła dochodów finansujące oświatę	115
3.6. Analiza dochodów budżetowych i pozabudżetowych związanych z oświatą	126

<b>4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe</b>	<b>141</b>
4.1. Systematyka samorządowych wydatków oświatowych	141
4.2. Analiza wydatków budżetowych w ujęciu przedmiotowym	143
4.3. Analiza wydatków budżetowych według rodzaju	155
4.4. Analiza wydatków budżetowych finansowanych ze środków krajowych i zagranicznych niepodlegających zwrotowi	176
4.5. Analiza wydatków pozabudżetowych finansowanych z wydzielonych rachunków dochodów	183
<b>5. Ocena systemu finansowania oświaty w Polsce</b>	<b>201</b>
5.1. Finansowanie oświaty przez samorząd terytorialny a zasada adekwatności	201
5.2. Mocne i słabe strony systemu, propozycje zmian	212
<b>Zakończenie</b>	<b>223</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>227</b>
<b>Załączniki</b>	<b>239</b>
<b>Spis rysunków</b>	<b>245</b>
<b>Spis tabel</b>	<b>247</b>
<b>Spis wykresów</b>	<b>251</b>

## Wstęp

Prawo do edukacji traktowane jest jako jedno z niezbywalnych i podstawowych praw człowieka. Uznaje się, że edukacja jest jednym z kluczowych czynników determinujących dorosłe życie, a poziom osiągnięć edukacyjnych danej osoby jest bezpośrednio skorelowany z przyszłą jakością życia (Serarols i in. 2018, s. 232).

Znaczenie edukacji podkreślone jest w wielu międzynarodowych dokumentach. Uchwalona w 1948 roku i uznawana za jedno z większych osiągnięć ONZ-u Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (ang. *Universal Declaration of Human Rights*) zawiera dość szczegółowe, jak na taki dokument, wytyczne co do roli edukacji w życiu człowieka i sposobu jej zorganizowania w życiu publicznym. W art. 26 zawarto m.in. sformułowania, że każdy człowiek ma prawo do nauki, przy czym nauka podstawowa jest bezpłatna i przynajmniej na tym etapie obowiązkowa, zaś celem nauczania jest rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności (Universal Declaration...). Również w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ang. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), ratyfikowanym przez Polskę jako członka ONZ-u, podobnie jak we wcześniejszej Deklaracji, zawarto wytyczne i odniesienia do edukacji powielające oraz rozszerzające wcześniejsze kwestie. Zagadnieniu edukacji poświęcono głównie art. 13, w którym to strony paktu uznały prawo każdego do nauki. Nauczanie powinno prowadzić do pełnego rozwoju osobowości i poczucia godności ludzkiej oraz umacniać poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Nauka powinna umożliwiać efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijać zrozumienie, tolerancję, a także przyjaźń między narodami, grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi. Dla osiągnięcia tych celów nauczanie podstawowe powinno być obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich, a nauczanie średnie – powszechnie dostępne dla wszystkich w wyniku zastosowania wszelkich odpowiednich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki. Aby to zapewnić, musi następować rozwój systemu szkół wszystkich stopni, wraz z odpowiednim systemem stypendiów i poprawą warunków materialnych personelu nauczającego (International Covenant...).

Ze względu na te, jak i na inne międzynarodowe czy wewnątrz krajowe rozwiązania prawne, powstało wiele definicji edukacji. Przyjmuje się, że jest to proces, dzięki któremu poprzez określone instytucjonalne kształcenie osiąga się założone cele, wyniki i wartości, jak np. świadomość, to jest ludzka godność czy rozwój osobowości (Lee 2019, s. 764–765). Europejski Trybunał Praw Człowieka odróżnia rozumienie edukacji (ang. *education*) od nauczania (ang. *teaching*). Pierwsze z tych pojęć oznacza proces, w ramach którego starsi (dorośli) w społeczeństwie przekazują młodszym swoje przekonania, kulturę i inne wartości, natomiast nauczanie odnosi się w szczególności do przekazywania wiedzy i rozwoju intelektualnego (Lee 2019, s. 765).

Niektóre definicje edukacji, oprócz płaszczyzny formalnej, obejmują również nieformalne procesy kształcenia, czyli procesy nauki i zdobywania umiejętności poprzez doświadczenie i wpływ otoczenia. Edukacja nieformalna kształtuje głównie postawy społeczne, umiejętność współpracy, współzawodnictwa czy wytrwałość. To niezamierzony proces zdobywania wiedzy podczas interakcji z rodziną, domem i środowiskiem, odbywający się przez praktykę i trwający całe życie (Grzelak, Roszko-Wójtowicz 2017, s. 279). Z kolei edukacja formalna odbywa się przede wszystkim w instytucji edukacyjnej (np. szkole, uczelni) i realizowana jest głównie jako obowiązek lub prawo. Jej zakres wynika z regulacji prawnych istniejących w danym kraju. W przypadku Polski są one zawarte m.in. w *Konstytucji RP* (1997), ustawach ustrojowych, *ustawie o systemie oświaty* (1991), *ustawie Prawo oświatowe* (2016), *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017) oraz *ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (2018).

Na gruncie polskim stosowane są dwa pojęcia związane z systemem szkolnictwa: edukacja i oświata. W ogólnym rozumieniu system edukacji dzieli się na system oświaty, czyli edukacji wszystkich szczebli poniżej szkolnictwa wyższego oraz system szkolnictwa wyższego (Organisation of the Education System...). Z podejściem tym współgra istniejąca od 2020 r. struktura Ministerstwa Edukacji i Nauki, które jest dysponentem dwóch części budżetu państwa: oświata i wychowanie (30) oraz szkolnictwo wyższe i nauka (28). Również nazewnictwo subwencji wpisuje się w powyższy podział. Zgodnie z zapisem ustawowym (ustawa o finansach publicznych 2009, art. 112, ust. 1 pkt 3 i 3a), wydatki budżetu państwa przeznaczane są m.in. na subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz na subwencję ogólną dla jednostek samorządu terytorialnego, której jedna z części nosi nazwę oświatowej. Pomimo opisanego podziału, w ustawodawstwie dedykowanym kształceniu poniżej szkolnictwa wyższego, tj. w ramach systemu oświaty, powszechnie używane są zwroty: etapy edukacyjne, wymagania edukacyjne, zajęcia edukacyjne czy potrzeby edukacyjne. Można więc wnioskować, że „edukacja” wiąże się z podejściem procesowym do kształcenia, zaś „oświata” — z podejściem systemowym.

Także w ustawach ustrojowych jedno z zadań własnych gmin i powiatów obejmuje sprawy z zakresu edukacji publicznej (a nie oświaty). Podobnie w przypadku województwa samorządowego realizowane są zadania w zakresie m.in. edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego. Mimo że terminu „oświata” w ogóle nie użyto w ustawach ustrojowych, warto wspomnieć, iż w publikacjach naukowych jedna z dziedzin finansowanych przez gminy określana jest mianem oświaty (Miszczuk M. 2014, s. 171). Ponadto, spośród trzech

działów klasyfikacji budżetowej, ściśle powiązanych ze szkolnictwem, jeden nosi nazwę Oświata i wychowanie (801), zaś drugi — Edukacyjna opieka wychowawcza (854).

Mając na względzie opisane niekonsekwencje oraz fakt, że monografia poświęcona jest etapom kształcenia od przedszkola do szkoły policealnej, z pominięciem szkolnictwa wyższego, zarówno w tytule, jak i w pracy, dla określenia formalnych działań poświęconych kształceniu i wychowaniu, użyto określenia „oświata”, choć niekiedy — dla odzwierciedlenia procesu kształcenia — stosowany jest zamiennie termin „edukacja”.

Jako że oświata jako zadanie publiczne samorządu terytorialnego jest tematem niniejszego opracowania, to cel monografii określony został następująco: przedstawienie, analiza i ocena procesu organizacji i finansowania zadań oświatowych w Polsce. W ujęciu szczegółowym w książce skupiono się na opisie zasad organizacji i finansowania zadań oświatowych z punktu widzenia samorządu terytorialnego, w tym także zasad finansowania i przekazywania środków publicznych w formie dotacji placówkom prowadzonym przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. W efekcie wskazano zalety procesu, a także jego mankamenty wraz z możliwościami ich likwidacji bądź minimalizacji wpływu na proces kształcenia uczniów i wychowanków.

Z celu wynika zakres przedmiotowy monografii, którym jest oświata jako zadanie publiczne samorządu terytorialnego, wykonywane częściowo przez podmioty inne niż jednostki samorządowe, otrzymujące dotacje na prowadzone szkoły i placówki.

Od strony finansowej zadania oświatowe wiążą się z nakładami pieniężnymi koniecznymi do ich realizacji. Znajduje to odzwierciedlenie w dochodach i wydatkach budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ujmowanych zgodnie z klasyfikacją budżetową w działach: 758 — Różne rozliczenia (rozdział 75801 — Część oświatowa subwencji ogólnej — obejmujący tylko dochody) oraz wspomnianych wcześniej: 801 — Oświata i wychowania oraz 854 — Edukacyjna opieka wychowawcza. Wszystkie dane finansowe podano w cenach bieżących.

Zakres przestrzenny przedstawionych w książce badań i analiz obejmuje cały kraj. Z kolei na zakres podmiotowy składają się wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. stopnia gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. W książce zostały one ujęte analogicznie jak w statystykach przedstawianych przez Główny Urząd Statystyczny oraz Ministerstwo Finansów, czyli w czterech grupach: gmin (z pominięciem jednostek zaliczanych do kolejnej grupy), miast na prawach powiatów, niekiedy określanych skrótowo jako miasta, powiatów (bez tych powiatów, które zaliczone zostały do wcześniejszej grupy) i województw.

Zakres czasowy pracy, co do zasady, obejmuje lata 2012–2019 (część empiryczna). Rok 2012 był pierwszym, od którego Ministerstwo Finansów zaczęło publikować jednostkowe sprawozdania budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w formie baz danych. Umożliwiło to prowadzenie analiz dla dowolnie wybranych podmiotów i pozycji sprawozdawczych w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W efekcie przełożyło się także na większe możliwości wnioskowania. Z kolei rok 2019 był ostatnim, w którym istniały gimnazja. Tym samym zakończono w nim zasadniczy etap wdrażania zmian organizacyjnych systemu oświaty według ostatniej reformy. W niektórych przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień prawnych, analizy przekraczają podstawowe ramy czasowe. Opis zmian w systemie oświaty i systemie jej finansowania przedstawiono od roku 1990,



aby wyeksponować ich mnogość, nietrwałość i niestabilność, jednocześnie nakreślając tło rozwiązań funkcjonujących w badanym okresie. Prowadzone rozważania nawiązują także do aktualnego stanu prawnego.

Adekwatnie do obranego celu sporządzono strukturę obejmującą pięć rozdziałów poprzedzonych wstępem i zwieńczonych zakończeniem.

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający w zagadnienia będące sednem monografii. Zawiera rozważania dotyczące zadań oświatowych realizowanych przez samorząd terytorialny na tle pozostałych zadań publicznych jemu przypisanych. Przedstawiono w nim istotę samorządu jako organu władzy publicznej i jego własności. Następnie omówiono zadania realizowane na poszczególnych szczeblach, przy czym scharakteryzowano je zarówno przez określone własności grup zadań (własnych i zleconych), jak i poprzez przedstawienie zadań realizowanych na każdym z samorządowych szczebli. Dokonany przegląd aktów prawnych wykazał, że jednostkom samorządu terytorialnego każdego szczebla przypisano zadania własne z dziedziny edukacji publicznej. Jednym z przejawów istotności danego zadania jest poziom wydatków ponoszonych z budżetu na jego realizację, stąd przedmiotem rozważań w tym rozdziale była także ocena skali zaangażowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w realizację zadań publicznych.

Kolejna część pracy poświęcona jest kwestiom organizacyjnym oświaty. Zawarto w niej opis zmian, jakie zaszły w systemie oświaty od przemian społeczno-gospodarczych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 roku po czasy współczesne wraz z przedstawieniem, w jakich aktach prawnych, głównie ustawach, uregulowane są poszczególne kwestie dotyczące edukacji od przedszkola do kształcenia policealnego. Szczegółowo scharakteryzowano rodzaje zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze oświaty. Podsumowaniem jest część, w której w ujęciu ilościowym przeanalizowano zakres zadań oświatowych realizowanych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem strony samorządowej.

Zagadnienia dotyczące finansowania oświaty stanowią przedmiot rozważań kolejnych dwóch części, przy czym w rozdziale trzecim zawarto wątki powiązane z kwestiami dochodowymi, a w rozdziale czwartym — z aspektami wydatkowymi.

Tematyka rozdziału trzeciego, jak nadmieniono, traktuje o dochodach budżetowych samorządu terytorialnego związanych z realizacją zadań oświatowych. Początkowo skupiono się na opisie systemu finansowania oświaty i jego ewolucji od strony rozwiązań prawnych. Wskazano, jak przyjęte rozwiązania (np. określenie poszczególnych zadań oświatowych po decentralizacji jako własnych lub zleconych) i prawa obywatelskie (bezpłatny dostęp do edukacji publicznej) wpływały na wybór przez państwo instrumentów finansowych wspierających (subwencja oświatowa) lub zabezpieczających ich wykonanie (dotacje celowe, dochody własne). Głównym i najważniejszym źródłem dochodów jest część oświatowa subwencji ogólnej, niekiedy określana skrótowo mianem subwencji oświatowej (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego 2019; Przybysz 2020; Czudec 2021 i in.). Z racji swoich cech subwencja nie ma charakteru celowego, nie jest przyznawana „na oświatę”, lecz z tytułu realizacji zadań oświatowych, co kilkakrotnie akcentowano w treści monografii. Z drugiej jednak strony, jej wysokość często determinuje poziom wydatków przeznaczanych na oświatę, a nierzadko — po prostu warunkuje realizację tego zadania. Jej wpływ na jakość i standard nauczania jest trudny do przecenienia, stąd też część oświatową sub-

wencji ogólnej omówiono zarówno od strony proceduralnej, tj. zasad przyznawania, jak i finansowej. W dalszej części tego rozdziału przedstawiono także inne dochody budżetów samorządowych przeznaczane na oświatę, m.in. dotacje celowe oraz dochody pozabudżetowe gromadzone na wydzielonym rachunku. Charakterystykę źródeł finansowania oświaty uzupełniono analizą empiryczną na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych samorządu.

Przedostatnia część pracy, rozdział czwarty, poświęcona jest analizie sfery wydatkowej. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe mają zróżnicowany charakter, co sprawia, że mogą być systematyzowane według wielu kryteriów. Grupy wydatków wynikające z ich zastosowania najpierw opisano, a w dalszych częściach dokonano analizy wydatków w różnych przekrojach: w ujęciu przedmiotowym, według rodzaju, źródła pochodzenia środków i formy funduszu publicznego (budżet lub formy gromadzenia środków poza nim). Stąd w ostatniej części rozdziału skupiono się na wydzielonych rachunkach samorządowych jednostek oświatowych, zwanych wcześniej rachunkami dochodów własnych. To dość nietypowa, pozabudżetowa forma gospodarki finansowej samorządowych szkół i placówek, zajmująca, mimo dominacji gospodarki budżetowej, ważne miejsce w oświatowych finansach jednostek samorządu terytorialnego.

Oświata pod względem wielkości otrzymywanych i przeznaczanych na nią środków na poziomie gmin, miast i powiatów jest największym zadaniem publicznym realizowanym przez samorząd terytorialny. Wśród dyskutowanych zagadnień teoretycznych istotne znaczenie ma kwestia adekwatności dochodów samorządowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań. Analizując stronę dochodową, warto więc porównać ją ze stroną wydatkową, by na tej podstawie wyciągnąć wnioski co do zakresu finansowania oświaty subwencją oświatową. Kwestie dotyczące adekwatności transferowanych środków finansowych do skali realizacji zadań oświatowych są przedmiotem rozważań ostatniego rozdziału. Pomiaru stopnia nieadekwatności środków do zadań dokonano przy założeniu upraszczającym obecne trudności formalnoprawne. Wynikają one w większości przypadków z braku możliwości jednoznacznego wskazania źródeł dochodów gwarantujących jednostkom samorządu terytorialnego sfinansowanie realizacji zadań edukacyjnych. Pojawiające się w trakcie omawiania różnych zagadnień mocne i słabe strony systemu oświaty i jego finansowania zebrano w ostatnim podrozdziale pracy. Oprócz kompleksowej oceny systemu zaproponowano zmiany, które — eliminując wady — przyczynią się do poprawy jego funkcjonowania w przyszłości.

Część teoretyczna monografii została napisana w oparciu o literaturę polsko- i angielską poświęconą samorządowi terytorialnemu, jego zadaniom i zasadom finansowania. Istotnym źródłem były też akty prawne, głównie rangi ustawowej, regulujące kwestie ustrojowe i finansowe samorządu terytorialnego. Z kolei część empiryczną przygotowano głównie na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów i Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Wykorzystano również udostępniane publicznie dane z systemu informacji oświatowej (SIO), Centrum Informatycznego Edukacji (CIE) czy publikowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Cel pracy zdeterminował też metody badawcze, zastosowane do jego osiągnięcia. W początkowych rozdziałach dominuje głównie krytyczna analiza piśmiennictwa — książek, ar-

tykułów, aktów prawnych. W dalszych częściach zastosowano analizy struktury (tendencji centralnej i zmienności) oraz analizę współzależności (korelacji).

Książka dedykowana jest szerokiemu gronu osób. Stanowi ona ważną pozycję dla naukowców i analityków, zajmujących się polską oświatą, dzięki kompleksowemu ujęciu zagadnienia jej finansowania. Oświata to zadanie, na które procentowo polski samorząd na szczeblu lokalnym wydaje najwięcej. Stąd, monografia może pomóc przedstawicielom organów samorządowych nie tylko w momencie planowania budżetu, ale także w trakcie jego realizacji. Opracowanie polecane jest dyrektorom szkół i placówek oświatowych, którzy na co dzień wykonują zadania wynikające z planu finansowego jednostki, a także przedstawicielom nadzoru pedagogicznego oraz studentom takich kierunków, jak: ekonomia, zarządzanie czy pedagogika. Książka prezentuje stan prawny na dzień 1 stycznia 2021 r.

Rezultaty otrzymane dzięki edukacji przynoszą korzyści ekonomiczne i społeczne szerokim kręgom podmiotów, poczynając od osób bezpośrednio podlegających kształceniu, poprzez ich bliższe i dalsze otoczenie, a kończąc na całym społeczeństwie, państwie i jego instytucjach oraz społeczności międzynarodowej (Nucińska 2017a). Jej najwyższym poziomem i największą efektywnością jest zainteresowany nie tylko uczeń, ale także jego rodzina, społeczność lokalna, podmioty rynku pracy oraz społeczeństwo jako całość. Stąd, edukacja powinna być traktowana przez władze publiczne różnych szczebli jako zadanie priorytetowe, a wszelkie zmiany w systemach edukacyjnych należy planować i oceniać przez pryzmat wieloletnich skutków gospodarczych i społecznych.

Teza powyższa stała się przesłanką i powodem przygotowania niniejszej monografii. Autorki składają podziękowania za inspirację do jej napisania dr Joannie Śmiechowicz z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

## 1. Zakres zadań samorządu terytorialnego

### 1.1. Samorząd terytorialny jako organ władzy publicznej

Samorząd terytorialny to forma decentralizacji administracji publicznej. Jego istnienie, rola i znaczenie uwarunkowane są przyjętą koncepcją i zakresem wdrażania zasady decentralizacji w państwie, stąd też pełnione funkcje i przydzielane zadania zależą od zadań i funkcji państwa oraz od ich rozdziału między podsektor rządowy i samorządowy. Jako że jest on częścią sektora publicznego, ma — przede wszystkim — wykonywać określone zadania z obszaru administracji publicznej. Zasadniczo te, które mają charakter ogólnokrajowy, wykonywane są na poziomie centralnym, zaś te o charakterze lokalnym i regionalnym — na poziomie samorządowym, dlatego świadczone usługi dostarczane są na obszarze ograniczonym geograficznie.

Samorząd terytorialny jest szczególnym zjawiskiem społecznym, które ze względu na swoje cechy i obecność szeregu specyficznych własności nabywa w wielu krajach status publiczno-prawny, różniący się zarówno od instytucji państwowych, jak i społecznych. Jego wyjątkowość polega na syntezie elementów inicjatywy obywatelskiej, samoorganizacji publicznej i regulacji właściwych dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, ruchów społecznych) z władzą publiczną, przypisywaną głównie organom rządowym (Chikhladze, Larichev 2019, s. 1014). Jest to forma zarządzania mająca na celu świadczenie usług na rzecz ludności, odpowiadająca na jej potrzeby. Pomaga w rozwiązywaniu pojawiających się problemów i wspiera możliwości rozwoju w celu poprawy warunków życia (Bootnoi 2019, s. 10). O istocie samorządu<sup>1</sup> stanowią przypisane mu kompetencje, zwane niekiedy kompetencjami podstawowymi, bądź pierwotnymi. To te sprawy wykonywane przez lokalne organy, które, regulując je, wydają własne akty administracyjne i realizują powiązane zadania przez podległe służby. Celem powołania samorządu jest to, aby sprawy, znajdujące się w bezpośrednim interesie lokalnej społeczności, były wykonywane w lokalnej społeczności dla zaspokojenia jej potrzeb w najbardziej efektywny i kompletny

<sup>1</sup> O ile wyraźnie nie wskazano w tekście, wyraz „samorząd” używany jest w rozumieniu „samorządu terytorialnego”.

sposób. Ich realizacja podlega jedynie kontroli konstytucyjności i legalności sprawowanej przez państwo, brak natomiast jest kontroli celowościowej (Stanković, Vuletić 2019, s. 924).

Samorząd terytorialny tworzony jest na mocy odpowiednich regulacji prawnych. Nie w każdym państwie akt prawny, który go powołuje, ma taką samą rangę. Może nią być konstytucja narodowa (np. w Brazylii, Danii, Francji, Indiach, Włoszech, Japonii, Szwecji, również w Polsce), konstytucja stanowa w państwach federalnych (np. w Australii, USA), ustawodawstwo zwykłe, spotykane w większości państw (w tym m.in. w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii), ustawodawstwo prowincji (w Kanadzie, Pakistanie) czy też dekret (w Chinach) (Shah 2006a, s. 1; Shah 2006b, s. 1). Niezależnie od rangi aktu prawnego powołującego samorząd terytorialny, powinien on zastępować państwo we wszystkich obszarach działalności, w których — ze względu na znajomość warunków lokalnych — wykona zadania lepiej (Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 15).

Pomimo dużego wpływu samorządu terytorialnego na funkcjonowanie państwa, jego definicji nie ma w żadnym ustawodawstwie, również konstytucyjnym, co nie znaczy, że interpretacje pojęcia nie są formułowane w obiegu prawnym czy finansowym. Wybrane definicje przedstawiono w tabeli 1.

Komentując zawarte w tabeli 1. interpretacje pojęcia „samorząd terytorialny”, należy zwrócić uwagę, że dwie pierwsze definicje (Agopszowicz, Gilowska oraz EKSL) odnoszą się wyłącznie do samorządu szczebla lokalnego. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, mimo zawarcia w jej treści definicji samorządu regionalnego, nie została przez państwa członkowskie Rady Europy ratyfikowana. Brak ratyfikacji, mimo przyjęcia na Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych, wynikał po części z dużego zróżnicowania rozwiązań ustrojowych na poziomie regionalnym w państwach europejskich: od regionów autonomicznych w państwach federalnych, przez regiony administracyjno-funkcjonalne w państwach unitarnych scentralizowanych, po państwa, w których regiony istnieją jedynie na poziomie statystycznym.

Jednak definicja zawarta w EKSL, choć w odniesieniu do Polski nie obejmuje wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, warta jest zacytowania chociażby z tego powodu, że położono w niej nacisk na aspekt podmiotowy — punktem odniesienia jest społeczność lokalna. Natomiast w przypadku definicji zaproponowanej przez A. Agopszowicza i Z. Gilowską spotkać się można z zastrzeżeniem, iż nie należy używać słowa „korporacje” w liczbie mnogiej, gdyż samorząd terytorialny to korporacja prawa publicznego, którą stanowi związek mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Próba analizy wszystkich przytoczonych definicji prowadzi do konkluzji, że cechy samorządu terytorialnego sprowadzić można do następujących twierdzeń:

- idea samorządu terytorialnego wywodzi się z zasady decentralizacji,
- działa on z mocy prawa, na zasadach domniemanej kompetencji, w granicach prawnie określonych,
- podlega nadzorowi ze strony państwa,
- ma osobowość prawną,
- realizuje zadania służące zaspokojeniu lokalnych i regionalnych potrzeb zbiorowych społeczności, wykonując je przez wybrane w tym celu organy,

- władze samorządowe korzystają z zagwarantowanych środków na działalność,
- przynależność do wspólnoty samorządowej jest obligatoryjna.

Tabela 1.

## Definicje samorządu terytorialnego

Autor/źródło	Treść definicji
A. Agopszowicz, Z. Gilowska	korporacje, stanowiące przymusowe związki mieszkańców poszczególnych jednostek tego samorządu, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich (lokalnych) potrzeb we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność
Europejska Karta Samorządu Lokalnego	samorząd lokalny to zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, istotną częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności
M. Jastrzębska	powstały z mocy prawa obligatoryjny związek mieszkańców gmin, powiatów i województw, utworzony do realizacji lokalnych (gminy, powiaty) i regionalnych (województwa) zadań publicznych, mających na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych występujących na danym obszarze
J. Panejko, podano za: J. Dobkowski	oparta na przepisach ustawy, zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego
P. Sobieszewski	wyodrębniony (osobowość prawna), powstały z mocy prawa związki lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo
Z. Leoński	grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych
P. Pospíšil, M. Lebiecznik	wyraz prawa i kompetencji władz lokalnych (lub regionalnych) dysponujących podmiotowością prawną do zarządzania sprawami publicznymi w granicach prawa, na własną odpowiedzialność i w interesie miejscowej ludności
H. Izdebski	realizujące zasady pomocniczości i decentralizacji samodzielne wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez organy jednostek samorządu terytorialnego, demokratycznie wyłonione przez ustawowo utworzone lokalne i regionalne wspólnoty (korporacje) ogółu mieszkańców (wspólnoty samorządowe), w ramach ustaw, przy wykorzystaniu również instrumentów demokracji bezpośredniej, pod dokonywanym wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem nadzorem organów administracji państwowej

Źródło: (Agopszowicz, Gilowska 1999, s. XX; Dobkowski 2020, s. 77; Europejska Karta Samorządu Lokalnego 1994, art. 3 ust. 1; Izdebski 2020, dostęp: LEX; Jastrzębska 1999, s. 104; Leoński 2006, s. 6; Pospíšil, Lebiecznik 2017, s. 41; Sobieszewski 1999, s. 245).

Wymienione cechy w zasadzie pokrywają się z normami *Konstytucji RP* (1997), która ustroj samorządu terytorialnego reguluje według następujących zasad:

- mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową,



- samorząd terytorialny partycypuje w sprawowaniu władzy publicznej, którą wykonuje we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność,
- przydzielenie określonych zadań publicznych podlega regule domniemanej kompetencji — zadania organów innej władzy publicznej winny być ustawowo zastrzeżone na ich rzecz,
- podstawową jednostką terytorialną jest gmina,
- jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

O samorządzie można powiedzieć, iż jest to forma decentralizacji administracji państwowej wykonywana na podstawie określonych przepisów prawa przez miejscowe, niezawisłe organy. Poszczególne jednostki to wyodrębnione w strukturze organizacji państwa podmioty prawa. Istnienie samorządu nie jest wynikiem woli mieszkańców, lecz decyzji ustawodawcy. Mieszkańcy nie mogą dobrowolnie postanawiać o wstępowaniu bądź występowaniu ze wspólnoty samorządowej, gdyż ma ona charakter obligatoryjny. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa, a przynależność do niej jest powszechna i przymusowa. Wyznacznikiem tej „obowiązkowości” przynależenia jest fakt zamieszkiwania na danym terenie.

Samorząd terytorialny wchodzi w skład sektora publicznego, funkcjonuje z ramienia państwa w sposób określony przez nie prawem i realizuje część zadań publicznych, dzieląc się ich wykonaniem z państwem. To wykonywanie zadań odbywa się jednak na własną odpowiedzialność przez podmioty odrębne od państwa, które w zakresie realizacji zadań nie są poddane ingerencji państwowej.

Początek wdrażania obecnej struktury samorządu terytorialnego w Polsce miał miejsce pod koniec ubiegłego wieku. Za symboliczne urzeczywistnienie idei wprowadzenia samorządu terytorialnego do systemu zarządzania państwem przyjmuje się dzień 27 maja 1990 r. Wówczas weszła w życie *ustawa o samorządzie gminnym*, funkcjonująca wtedy pod nazwą *ustawy o samorządzie terytorialnym*, oraz odbyły się wybory do rad gmin (Sekuła 2007, s. 35). Reaktywacja samorządu terytorialnego zamknęła etap jednolitej, działającej na zasadzie centryzmu i hierarchicznego podporządkowania administracji państwowej. W jej miejsce powstała administracja samorządowa i rządowa. Przekazanie władzy nastąpiło dwuetapowo, z blisko dziesięcioletnią przerwą między kolejnymi etapami transformacji ustrojowej. Pierwszy z nich ograniczył się do ustanowienia władzy samorządowej w gminie. Nie wprowadzono jej ani w województwach, w których pozostawiono administrację rządową, ani w powiatach, których w owym czasie nie było na polskiej mapie samorządowej. W związku z tym rozwój samorządności na szczeblu ponadlokalnym i regionalnym, według obowiązującego prawa, nie był możliwy. Pozwolił na to dopiero drugi etap reformy, przypadający na rok 1998. W wyniku przyjęcia wielu *ustaw*, m.in. *o samorządzie powiatowym* (Ustawa o samorządzie powiatowym 1998), *wojewódzkim* (Ustawa o samorządzie województwa 1998), *o administracji rządowej w województwie* (Ustawa o administracji rządowej... 1998), ustawy wprowadzającej te akty prawne (Ustawa o wejściu w życie... 1998) oraz *ustawy o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa* (Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego podziału... 1998), ustanowiono trójstopniowy podział terytorialny, który, do istniejących już jednostek samorządu gminnego, dołączył powiaty i województwa

samorządowe. Zgodnie z obowiązującym prawem, gminy i powiaty tworzą lokalną, a województwa — regionalną wspólnotę samorządową. Tam także, poprzez swoich przedstawicieli, sprawuje władzę administracja rządowa. Zasadnicza część reformy terytorialnej kraju zakończona została w momencie przeprowadzenia wyborów samorządowych i zaprzysiężenia nowych rad gmin, miast, powiatów i sejmików wojewódzkich w IV kwartale 1998 roku. Poprzedzone to zostało ustanowieniem nowego podziału terytorialnego kraju oraz uchwaleniem wymienionych wyżej ustaw, określających kompetencje poszczególnych szczebli administracyjnych oraz umożliwiających przeprowadzenie wyborów według nowego porządku.

Powstanie gmin oraz — w późniejszym czasie — kolejnych szczebli samorządu terytorialnego wpłynęło na funkcjonowanie sektora publicznego. Przestał dominować układ resortowo-branżowy, polegający na podległości ministerstwom. Istota samorządności terytorialnej (regionalnej i lokalnej) sprowadzona została do powierzenia zarządzania sprawami publicznymi w zrzeczeniu obywateli. Zmianę ustroju, jaka nastąpiła w Polsce w latach 90-tych ub. w., można określić jako przekazanie zadań scentralizowanej administracji publicznej trzem szczeblom samorządowym: gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu w taki sposób, że poza ściśle określonym nadzorem prawnym ze strony władz rządowych lub ich przedstawicieli nie występują między tymi jednostkami inne formy kontroli czy podległość hierarchiczna. Stworzony w ten sposób system samorządowy (Nowacka 2003, s. 76–77):

- odszedł od zasady jednolitych organów władzy państwowej,
- zakończył okres podporządkowania samorządu terytorialnego centralnym i terenowym organom administracji rządowej i oddzielił jednostki samorządu terytorialnego od centralnych i terenowych organów administracji rządowej,
- upodmiotowił wspólnoty lokalne poprzez: przyznanie osobowości prawnej, określenie zakresu samodzielności i ochrony prawnej, wyodrębnienie majątku jednostek samorządu terytorialnego i określenie zasad gospodarowania mieniem,
- przydzielił poszczególnym rodzajom władzy własny zakres zadań publicznych,
- nadał prawo stanowienia norm lokalnych,
- ustanowił sposób nadzoru uniemożliwiający ingerencję w działalność samorządu poza prawnie określone sytuacje.

Podstawowymi elementami definiującymi samorząd terytorialny są: podmiot, przedmiot, zadania oraz nadzór (Dolnicki 2019, s. 220).

Na podmiot samorządu terytorialnego składa się społeczność lokalna, zamieszkująca określony obszar. Jest ona zorganizowana w terytorialny związek samorządowy (gminę, powiat, województwo), tworzony w celu sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Wykonywanie administracji publicznej należy uznać za przedmiot samorządu. Realizacja zadań publicznych, w tym m.in. z zakresu edukacji, stanowi cel działalności samorządu.

Ostatnim elementem definiującym samorząd jest nadzór. Pochodzenie uprawnień samorządu od państwa skutkuje tym, że jego działalność i kompetencje podlegają nadzorowi ze strony państwa z punktu widzenia legalności, czyli zgodności z prawem. Nadzór stanowi — obok finansów — podstawowy wyznacznik samodzielności samorządu teryto-



rialnego. Utożsamiany bywa z kontrolą, choć jest pojęciem szerszym. Tym, co różni nadzór od kontroli, jest możliwość stosowania w pierwszym przypadku określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru, w oparciu o stan wynikający z analizy kontrolowanego zjawiska. Nadzór, w przeciwieństwie do kontroli, daje uprawnienia do bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanej jednostki. Taki system nadzoru państwowego przedstawiony jest w *Konstytucji* (Konstytucja 1997, art. 171 ust. 1) i początkowo dotyczył wyłącznie zadań własnych. W odniesieniu do wszystkich zadań zaczął funkcjonować od roku 2001. Jego cechą jest odejście od zbyt szerokich kryteriów nadzoru na rzecz jednolicie rozumianej zgodności z prawem. Kryteria legalności, gospodarności i rzetelności stosowane są tylko w przypadku kontroli (a nie nadzoru) wykonywanej przez wojewodę w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej (Ustawa o wojewodzie... 2009, art. 3 ust. 2). Nadzór, co wynika z przedstawionych cech samorządu terytorialnego, odbywa się nad działalnością jednostek, a nie tylko ich organów władzy. Oznacza to, że działalność nadzorcza nie jest ograniczona do uchwał i zarządzeń organów stanowiących i wykonawczych, ale w przypadku gmin obejmuje także jednostki pomocnicze.

Podstawowym zadaniem nadzoru jest strzeżenie prawa. Do jego sprawowania powołani są: wojewoda, Prezes Rady Ministrów, sejm oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO). Kompetencje poszczególnych organów nie są jednakowe. Uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych ograniczono do sfery finansowej. Zakres praw RIO jest węższy niż wojewody czy premiera. Szczególne uprawnienia przyznano sejmowi, który, na wniosek premiera, może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, gdy ten rażąco narusza *Konstytucję* bądź inne ustawy.

Obecny system samorządu terytorialnego, który w praktyce wszedł w życie z początkiem 1999 r., wyróżnia trzy rodzaje podziału terytorialnego: zasadniczy, pomocniczy i specjalny.

Podział zasadniczy ustanowiony został dla terenowych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego — gmin, powiatów i województw.

Pomocniczy podział terytorialny występuje w gminach. W jego wyniku powstają jednostki o charakterze niesamodzielnym i pomocniczym, takie jak: dzielnice, sołectwa i osiedla. Pełnią funkcję uzupełniającą w stosunku do gmin jako podmiotów podziału zasadniczego. Głównym celem stworzenia tego podziału jest udzielanie pomocy organom działającym w podziale zasadniczym. Stąd, w jego ramach realizowane są te zadania organów podstawowych, których wykonywanie przez jednostki podziału pomocniczego jest bardziej efektywne i skuteczne. Jednostki pomocnicze nie są niższym szczeblem samorządu terytorialnego. Typowe zadania dzielnic, osiedli i sołectw to występowanie z inicjatywami społecznymi i gospodarczymi, wnioskami budżetowymi, opiniowanie projektów budżetu czy też zarządzanie mieniem gminy.

Na marginesie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę na odmiennie uregulowania dotyczące jednostek pomocniczych w m. st. Warszawy, w którym istnieje ustawowy obowiązek ich utworzenia. Obligatoryjność ta dotyczy tylko jednego typu jednostek, tzn. dzielnic. W dniu wejścia w życie *ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (2002), zwanej także ustawą warszawską, tj. 27 października 2002 r., utworzono 18 dzielnic, choć liczba ta jest

możliwa do zmiany. Kompetencje dotyczące tworzenia, łączenia, dzielenia jednostek pomocniczych w Warszawie przypisano organowi uchwałodawczemu — radzie.

Odmienne od regulacji zawartych w *ustawie o samorządzie gminnym* (1990), dzielnice warszawskie dysponują pewnym zakresem zadań o charakterze obligatoryjnym (Augustyniak 2010). Pośród spraw lokalnych należących do zakresu działania dzielnicy, wymienione jest m.in. utrzymywanie placówek oświaty i wychowania w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady m.st. Warszawy. Wykonywanie tego zadania przez jednostki pomocnicze poza Warszawą jest praktycznie niespotykane.

Podziały specjalne tworzone są na zapotrzebowanie zgłaszane przez administrację rządową. Najczęściej mają zastosowanie wtedy, gdy teren działania wyspecjalizowanych organów administracji rządowej nie pokrywa się z podziałem zasadniczym, np. z uwagi na ich nierównomierną koncentrację na obszarze kraju. Wykorzystywane są w sytuacjach, gdy specyfika administracji jest tak odmienna, iż wdrożenie zasadniczego podziału terytorialnego byłoby nieprzydatne. W Polsce podział specjalny zastosowano np. dla organów wymiaru sprawiedliwości, administracji wojskowej, morskiej, Straży Granicznej.

Pomimo istnienia trzech rodzajów podziału terytorialnego, tylko jeden — zasadniczy — stanowi podstawowy element organizacji struktury przestrzennej państwa. Podział terytorialny to „(...) względnie trwałe rozczłonkowanie terytorium państwa, dokonywane za pomocą norm prawnych, w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także innych jednostek, którym zlecono wykonywanie funkcji publicznych” (Duniewska i in. 2004, s. 239). W jego ramach jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, które nie są zastrzeżone na rzecz innych organów władz publicznych. Realizacja tych zadań odbywa się poprzez organy tworzące ustawowo określoną strukturę organizacyjną, na którą składają się: rada (sejmik w przypadku województwa) pochodząca z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych oraz zarząd, wybierany przez radę (sejmik). W gminach miejsce kolegiального zarządu zajmuje jednoosobowy organ wykonawczy, którym może być wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wykonywaniu zadań służą też wspomniane już, a powoływane dobrowolnie przez gminy, jednostki pomocnicze — sołectwa (na wsiach), dzielnice i osiedla (w miastach).

Gmina w ujęciu ogólnym stanowi wspólnotę obejmującą jej mieszkańców i odpowiedni, zdelimitowany obszar. W rozumieniu szczegółowym to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która na mocy ustawy została wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo celem zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części zadań lokalnych, z zakresu administracji publicznej, z możliwością korzystania z prawnych form działania charakterystycznych dla tej administracji (Chmielnicki 2004, s. 15).

W strukturze samorządu terytorialnego gmina ma szczególny status i zajmuje wyjątkowe miejsce, gdyż, zgodnie z przepisami *Konstytucji*, realizując zasadę decentralizacji i pomocniczości, jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. O ile w realizacji zadań publicznych domniemanie właściwości dotyczy samorządu terytorialnego, to w obrębie samorządu terytorialnego występuje ono na rzecz gminy. Gminy jako podstawowe jednostki wykonują zadania ustawowo im przypisane, jak i zadania samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych szczebli.

Obok gmin *Konstytucja* dopuszcza tworzenie innych jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego lub szczebla lokalnego i regionalnego. Mocą *ustawy o samorządzie powiatowym* (1998), utworzony w 1999 roku powiat wykonuje zadania lokalne o zasięgu ponadgminnym. Niekiedy określa się je mianem ponadlokalnych, choć zwrot ten nie jest zawarty w *Konstytucji*. Podstawowym założeniem reformy powiatowej była odbudowa więzi lokalnych. Powiaty, podobnie jak gminy, zaspokajają potrzeby lokalne społeczności, ale wykonują zadania przekraczające możliwości gminy, a ich działalność, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie może naruszać zakresu działalności gmin.

Powiat definiuje się podobnie jak gminy — jako lokalną wspólnotę samorządową zamieszkałą odpowiednio terytorium. Pod pojęciem tym należy rozumieć zarówno klasyczne jednostki składające się z miasta i okalających go gmin, jak i powiaty ziemskie bez silnego ośrodka miejskiego na swoim terenie, utworzone z kilku gmin z siedzibą w sąsiednim mieście, znajdującym się poza granicami powiatu.

Szczególne miejsce w modelu samorządu terytorialnego zajmują miasta na prawach powiatu. Utworzone na terenie jednego miasta są powszechnie określane mianem powiatu grodzkiego. To gmina, której przypisano wykonywanie zadań powiatu, przez co niekiedy nazywana jest „jednostką terytorialną o hybrydowym charakterze” (Karciaz, Kudra 2015, dostęp: LEX), choć w sensie ustrojowym nie jest ona powiatem. Przyznanie miastu praw powiatowych w momencie przeprowadzania II etapy reformy samorządowej wiązało się ze spełnieniem co najmniej jednego z trzech kryteriów:

- liczba mieszkańców na koniec 1998 roku wynosiła co najmniej 100 tysięcy,
- posiadanie na koniec 1998 roku statusu miasta wojewódzkiego,
- nadanie praw powiatowych przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Nadanie miastom na prawach powiatu kompetencji do wykonywania zadań gminy i powiatu rodzi możliwości działania na większą skalę oraz wykorzystania większej ilości środków i narzędzi przypisanych dwóm szczeblom samorządowym. Z szerszym katalogiem zadań wiąże się też szerszy — w stosunku do gmin pozbawionych tego statusu — katalog dochodów, w tym również powiązanych z oświatą. Połączenie w obrębie tych samych granic administracyjnych zadań gminy i powiatu nie skutkuje powołaniem odrębnych organów, odpowiedzialnych za realizację zadań. W tym przypadku kwestie ustrojowe, takie jak zasady i sposób działania organów czy procedura nadzoru, regulowane są przez *ustawę o samorządzie gminnym* (1990), zgodnie z którą powierzono ich wykonywanie jednemu przedstawicielowi władzy, tj. radzie miasta, pełniącej funkcję uchwałodawczą, i prezydentowi miasta jako władzy wykonawczej, który, analogicznie jak starosta, jest jednocześnie np. zwierzchnikiem powiatowego urzędu pracy czy wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej.

Miasta na prawach powiatu, ze względu na swój charakter w statystyce publicznej, często przedstawiane są osobno, chociaż nie są odrębnym szczeblem samorządowym. Takie rozwiązanie przyjęto również w niniejszej monografii<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> W dalszych analizach określane są skrótowo jako miasta, zaś w tabelach, na rysunkach i wykresach opisane skrótem mnpp.

W ramach drugiego etapu reformy samorządowej powstały również województwa samorządowe. Podczas opracowywania koncepcji regionu utrzymano w ustawodawstwie termin „województwo”, choć w porównaniu do obowiązującej do końca 1998 roku koncepcji, nadano mu inną rolę. W miejsce jednostki zasadniczego podziału terytorialnego, wykonującej administrację rządową, powstała największa, regionalna jednostka zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ale dla realizacji polityki rządu w terenie utrzymano jednocześnie tzw. województwo rządowe, z wojewodą jako przedstawicielem Rady Ministrów na czele.

Odrębność województwa jako regionalnej wspólnoty samorządowej widoczna jest także w głównych celach reformy, zawartych w uzasadnieniu do projektu *ustawy o samorządzie województwa*. Należały do nich m.in. skupienie władz centralnych na kwestiach strategicznych, dzięki przeniesieniu kompetencji z centrum do województw czy też stworzenie województw, odpowiedzialnych za jego rozwój i zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej i wykonywania zadań ponadlokalnych, które nie mają charakteru ogólnopolskiego (Drembkowski 2020, dostęp: Legalis). Samorząd województwa jest podmiotem określonej ustawowo polityki rozwoju, czego nie wymaga się — w sposób bezpośredni — od gmin i powiatów.

Na marginesie rozważań dotyczących struktury samorządu terytorialnego warto raz jeszcze podkreślić, że miasta na prawach powiatu nie stanowią, obok gmin, powiatów i województw, czwartego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego. Nie jest nim również powstały w 2017 r. związek metropolitalny.

Związek metropolitalny wprowadzono do polskiego porządku prawnego nieobowiązującą już ustawą z 2015 roku (Ustawa o związkach metropolitalnych 2015), która została zastąpiona *ustawą o związku metropolitalnym w województwie śląskim* (2017). Definiowany jest jako zrzeszenie gmin. Określa się go jako podmiot pomiędzy poziomem lokalnym a regionalnym (Marchaj 2019, dostęp: LEX). Wykonuje zadania z zakresu transportu, promocji czy ładu przestrzennego, a także zleczone z zakresu administracji rządowej. Związek nie przejmuje zadań gmin, które go tworzą, choć może wykonywać zadania jednostek samorządu terytorialnego na podstawie porozumień. Jako że zadania związku metropolitalnego powiązane są głównie z ładem przestrzennym czy transportem i nie dotyczą oświaty, w dalszych rozważaniach został on pominięty.

## 1.2. Zadania samorządu terytorialnego i ich podział

Samorząd terytorialny, mocą konstytucyjnych rozwiązań, wykonuje istotną część zadań publicznych. Żaden organ centralny nie ma dostatecznej wiedzy na temat problemów pojawiających się na różnych obszarach, stąd nie jest w stanie samodzielnie i skutecznie zrealizować wszystkich zadań przypisanych władzy publicznej. Opis zadań wykonywanych na szczeblu lokalnym i regionalnym dokonywany jest z reguły na dwa sposoby: po pierwsze — przez połączenie ich w grupy o określonych własnościach i charakterystykę każdej z grup, a po drugie — przez przedstawienie zadań przypisanych każdemu ze szczebli, tzn. gminom, powiatom, województwom. W niniejszej pracy wykorzystano obydwie podejścia.

Nie wszystkie z zadań publicznych realizowane są przez samorząd terytorialny na tych samych zasadach. Większą część wykonuje w całości, inne zaś pozostawiono administracji rządowej, samorządowi terytorialnemu przekazując ich wykonanie na zasadzie zlecenia. Koncepcja ta znalazła zastosowanie także w przypadku zadań oświatowych realizowanych na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego kraju, jednak w różnym stopniu. Przekazanie części zadań do realizacji samorządowi terytorialnemu jako efekt wdrożenia zasady decentralizacji pozwala na uproszczenie i przyspieszenie procesów decyzyjnych oraz zwiększenie trafności decyzji. Przekłada się to na większy stopień ich społecznej akceptacji, a także umożliwia zwiększenie konsumpcji dóbr publicznych (Sierak 2019, s. 115).

Typologia zadań samorządu terytorialnego z punktu widzenia ich cech wykorzystuje kryterium zawarte w *Konstytucji* (1997) oraz wprost w *ustawie o samorządzie gminnym* (1990), dzieląc je na własne i zlecone. Własne — to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania zlecone wynikają z uzasadnionych potrzeb państwa. Należą do administracji rządowej, lecz z uwagi na fakt, że na szczeblu lokalnym organy administracji rządowej nie działają, wykonywane są przez organy samorządu terytorialnego. Większość współczesnych państw demokratycznych charakteryzuje dualistyczny model realizacji zadań, w którym samorząd, obok własnych, wykonuje zadania zlecone (Gawłowski i in. 2019, s. 38). Powyższy podział, uznawany za bazowy, występuje w większości krajów Europy Zachodniej (Dolnicki 2012, s. 273), niemniej istnieją państwa, np. Estonia, w których za wiodący przyjmuje się podział zadań samorządowych na obowiązkowe i dobrowolne (Merusk, Olle 2009, s. 34). W Polsce również jest on stosowany, choć formalnie tylko w przypadku gmin. Kategoria ta nie została wprowadzona ustawowo dla powiatów i województw samorządowych.

Zadania własne przekazane zostały na zasadzie decentralizacji. Realizowane są we własnym imieniu, na własny rachunek i odpowiedzialność, a ich wykonanie powinno być sfinansowane dochodami własnymi. Od strony zasad finansowania zadania własne mają następujące cechy:

- całość uzyskanych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów własnych powinna być przeznaczona na realizację zadań własnych, a ich wykonanie w jak największym stopniu winno odbywać się z dochodów własnych,
- możliwe jest częściowe wsparcie ich realizacji dotacjami celowymi z budżetu państwa, jednak pełne finansowanie dotacjami, dopuszczone prawem (*Ustawa o dochodach jednostek... 2003, art. 8*), powoduje zacieranie podstawowych różnic między zadaniami własnymi i zleconymi, przeczy idei samorządności i traktowane jest jako ograniczanie samodzielności,
- przekazanie kolejnych zadań jako własne wiąże się z koniecznością wskazania źródeł dochodów, z których pokryte będą wydatki związane z ich wykonaniem,
- najpierw finansować należy zadania własne obligatoryjne, później — fakultatywne.

Zadania zlecone finansowane są ze środków zleceńodawcy. Na realizację muszą być zapewnione środki finansowe w wysokości wystarczającej do wykonania zadań. W praktyce najczęściej finansowane są z dotacji celowych, przyznanych przez administrację rządową i przekazanych przez wojewodę. Termin wpływu środków powinien umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Zlecenie winno następować w sytuacjach uzasadnionych po-



trebami społeczeństwa, aby ograniczyć przypadki przerwania na samorząd terytorialny zadań mieszczących się w kompetencjach i możliwościach administracji centralnej, ale praco- i kosztochłonne, bądź uciążliwych z innych względów.

Wśród zadań własnych wyróżnić można zadania obowiązkowe (obligatoryjne), które jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane wykonywać oraz dobrowolne (fakultatywne), dla których decyzję co do realizacji pozostawiono ich władzom. Powinność wykonania zadań obligatoryjnych jest prawnie określona. Nie wolno uchylić się od ich realizacji, jeśli tak stanowi przepis prawny. Zaspokojenie potrzeb publicznych nie może bowiem zależeć od subiektywnej oceny organów samorządowych. Narzucenie konieczności wykonania niektórych zadań wiąże się z pragnieniem zapewnienia społecznościom wybranych usług publicznych przynajmniej na minimalnym poziomie. Jest także gwarancją równości mieszkańców wobec prawa oraz równego dostępu do świadczeń w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania (Boć 2003, s. 201). „Obowiązkowość” przejawia się tym, iż ilekroć zaistnieje potrzeba wykonania zadania, nie można odmówić jego realizacji. W budżecie samorządowym muszą być zarezerwowane środki niezbędne do zaspokojenia potrzeb wiążących się z tym zadaniem. Dla zadań nienazwanych obligatoryjnymi brak środków finansowych lub inne powody mogą przesądzić o ich niewykonaniu. W takim przypadku władze mają z reguły większą swobodę wyboru formy, trybu i czasu realizacji.

Tak jak w przypadku zadań własnych, wykonywanie zleconych może odbywać się na podstawie regulacji określonych w ustawach szczegółowych lub na mocy zawartego porozumienia. Stąd też możliwy jest ich podobny podział jak dla zadań własnych: na obowiązkowe, zwane częściej zadaniami zlecanymi ustawami bądź dobrowolne — zlecane na podstawie porozumień. Cechą zadań dobrowolnych jest większa swoboda i samodzielność w ich wykonywaniu. Przeprowadzone badania wskazują ponadto, że zakres realizacji zadań fakultatywnych jest większy w miejscowościach turystycznych (Hoffman, Fazekas 2019, s. 295).

Rozpatrując zadania przypisane samorządowi z punktu widzenia szczebla, na którym są realizowane, należy zacząć od podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, którą jest gmina. Zarówno gminy, jak i powiaty zaspokajają potrzeby lokalne społeczności, z tym że te ostatnie wykonują zadania o charakterze ponadgminnym. Ich działalność, zgodnie z zasadą pomocniczości i kompetencji generalnej, nie może jednak naruszać zakresu działalności gmin.

Zadania publiczne samorządu terytorialnego, pomimo ich domniemania na rzecz gmin, znalazły odbicie w ustawodawstwie. Najczęściej agreguje się je w cztery grupy, dotyczące: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologii. Niektóre zadania gmin przyporządkowane do każdej z wymienionych grup przedstawiono w tabeli 2. Wyliczone zadania własne stanowią przykłady, a nie katalog zamknięty, gdyż w *ustawie o samorządzie gminnym* (1990) przed wypunktowaniem dodano zwrot „w szczególności”. Do zakresu działania gminy należą bowiem wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Podsumowując, sprawy gminne muszą posiadać dwie cechy: charakter publiczny i znaczenie lokalne, a ich rozstrzygnięcie nie może być przypisane ustawą do innego podmiotu.

Tabela 2.  
Grupy zadań gminnych wraz z przykładami

Nazwa grupy	Przykłady zadań
Infrastruktura techniczna	gospodarka nieruchomościami, drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną, ciepłą i gazową, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, wysypiska, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, gminne budownictwo mieszkaniowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne, lokalny transport zbiorowy, targowiska, cmentarze, czystość, porządek, urządzenia sanitarne
Infrastruktura społeczna	ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wspieranie rodziny, piecza zastępcza, polityka prorodzinna, edukacja publiczna, kultura, kultura fizyczna, turystyka, ochrona zabytków, aktywność obywatelska, współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciw pożarom i powodziom, organizacja ruchu drogowego
Ład przestrzenny i ekologia	ochrona środowiska, przyrody, zieleń gminna, zadrzewienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o samorządzie gminnym 1990, art. 7).

Zasadniczo gminy, powiaty i województwa samorządowe mają zunifikowany zakres zadań o charakterze obowiązkowym. Wyjątek od tej zasady stanowią gminy uzdrowiskowe takie jak: Sopot, Szczawnica czy Ciechocinek, których zestaw zadań jest większy. Powinny one realizować zadania własne, związane z zachowaniem leczniczych funkcji uzdrowiska, stąd ich gospodarka terenami musi uwzględniać potrzeby lecznictwa uzdrowiskowego i ochronę naturalnych złóż surowców leczniczych. Do specyficznych zadań własnych tych gmin należy tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i dbałość o infrastrukturę komunalną, przeznaczoną dla uzdrowisk (Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym... 2005, art. 46).

Z kolei przykładami wcześniej już omówionych zadań zleconych dla gmin są: wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie urzędów stanu cywilnego czy spisów wyborców, aktualizacja rejestru wyborców, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów oraz zadania z zakresu infrastruktury społecznej, np. wyposażenie niektórych klas w szkołach w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe.

Odnosząc się do kwestii lokalności warto przypomnieć, że zgodnie z zapisami konstytucyjnymi szczebel lokalny obejmuje zarówno gminę, jak i powiat. Oznacza to, że zadania o charakterze lokalnym, tj. takie, których adresatem jest mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej, wykonywane są na dwóch szczeblach: gminnym i powiatowym. Zadania powiatu mają charakter uzupełniający w stosunku do zadań gminy. Ponadto, nie przewidziano możliwości przejmowania przez powiat zadań gmin ani w drodze ustawowej, ani w drodze porozumień między gminą a powiatem.

Zadania powiatu grupowane są według różnych kryteriów. Można także wydzielić grupy (tabela 3.) o nazwie podobnej jak dla gmin (tabela 2.), pamiętając, że mają one charakter ponadgminny.

Tabela 3.  
Grupy zadań powiatowych wraz z przykładami

Nazwa grupy	Przykłady zadań
Infrastruktura techniczna	transport zbiorowy, drogi publiczne, utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, gospodarka nieruchomościami, opieka nad zabytkami
Infrastruktura społeczna	edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, zapewnienie wykonywania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, obronność
Ład przestrzenny i ekologia	gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, geodezja, kartografia, katastrat, administracja architektoniczno-budowlana

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o samorządzie powiatowym 1998, art. 4 ust. 1).

Zadania powiatu, wynikające z *ustawy o samorządzie powiatowym*, mają postać zamkniętego katalogu, ale nie stanowią wszystkich zadań realizowanych w praktyce przez powiat, bowiem dopuszczone jest nałożenie kolejnych, mocą innych ustaw. Szerszego wyjaśnienia wymagają zadania występujące tylko na szczeblu powiatu, tj. zapewnienie wykonywania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, np. policji, straży pożarnej czy nadzoru budowlanego. Po stronie powiatu leży zapewnienie realizacji zadań kierowników, choć same zadania kierowników nie są zadaniami powiatu. Ponadto kierownicy nie należą do administracji powiatu, ale podlegają zwierzchnictwu starosty, a finansowanie działalności służb, inspekcji i straży pochodzi z budżetu państwa.

Powiaty wykonują również zadania zlecone, takie jak np. przygotowanie i przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej, wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej czy udzielanie koncesji na poszukiwanie i wydobywanie solanek, wód leczniczych i termalnych (Ofiarski (red.) 2019, dostęp: LEX).

Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla, czyli regionalną wspólnotą samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa, wykonującą zadania o zasięgu regionalnym. Do zakresu jego działania należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zadania o charakterze wojewódzkim, zgodnie z zasadą pomocniczości to te, które nie mogą być realizowane na niższych szczeblach samorządowych. Tak też się je definiuje — jako zadania o szerszym zakresie oddziaływania, związane z regionem jako całością. Województwo samorządowe tworzy szczebel regionalny, co wpływa na typ realizowanych zadań, nastawionych na rozwój regionalny i społeczny. Dlatego głów-



nym i bezpośrednim adresatem działań samorządu województwa są jednostki organizacyjne. Na nie ukierunkowana jest aktywność władz wojewódzkich, prowadzących politykę regionalną, zaś mieszkańcy są bezpośrednimi odbiorcami w ograniczonym zakresie.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, które można połączyć w cztery grupy (tabela 4.), wyróżnione wcześniej dla gmin i powiatów.

Tabela 4.

Grupy zadań wojewódzkich wraz z przykładami

Nazwa grupy	Przykłady zadań
Infrastruktura techniczna	transport zbiorowy, drogi publiczne
Infrastruktura społeczna	edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, kultura, kultura fizyczna, turystyka, ochrona zabytków, pomoc społeczna, wspieranie rodziny, piecza zastępcza, polityka prorodzinna i senioralna, ochrona zdrowia, przeciwdziałanie bezrobociu, aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumentów
Bezpieczeństwo i porządek publiczny	obronność, bezpieczeństwo publiczne
Ład przestrzenny i ekologia	modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 14, ust. 1).

Jak wynika z analizy treści zaprezentowanych w tabeli 4., katalog zadań wojewódzkich jest w dużym stopniu analogiczny do katalogu zadań gminnych i powiatowych, różnią się one jednak zasięgiem oddziaływania.

Ponadto, województwom przydzielono wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym. Ich realizacja odbywa się poprzez planowanie polityki rozwoju w ramach strategii rozwoju województwa i jej prowadzonej. Strategia rozwoju województwa jest realizowana w ramach: programów rozwoju, regionalnego programu operacyjnego, programu służącego realizacji umowy partnerstwa i kontraktowi terytorialnemu (Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 11, ust. 3). Planowanie rozwoju powinno obejmować następujące obszary (Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 11, ust. 1):

- polskość, świadomość narodową, obywatelską i kulturową mieszkańców oraz tożsamość lokalną,
- konkurencyjność, innowacyjność gospodarki województwa,
- środowisko kulturowe i przyrodnicze,
- ład przestrzenny.

Powyższe obszary winny zostać uwzględnione przy formułowaniu celów strategii. Realizacja rozwoju regionalnego odbywa się przez politykę rozwoju, obejmującą (Ustawa o samorządzie województwa 1998, art. 11, ust. 2):

- rozwój gospodarczy, w tym kreowanie rynku pracy,
- infrastrukturę społeczną i techniczną o znaczeniu wojewódzkim,

- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych na zadania z zakresu użyteczności publicznej,
- działania na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- korzystanie z zasobów przyrody, kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- rozwój kultury, nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, postęp technologiczny i innowacje,
- promocję województwa,
- działania na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Województwo, podobnie jak gminy i powiaty, realizuje zadania zlecone, do przykładowych należą: utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych, zapewnienie funkcjonowania wojewódzkich rad dialogu społecznego, prowadzenie ewidencji zaszerogowania obiektów hotelarskich, finansowanie działalności ośrodków adopcyjnych (Ofiarski (red.), 2019, dostęp: LEX).

### 1.3. Kierunki wydatkowania środków na zadania realizowane przez samorząd terytorialny

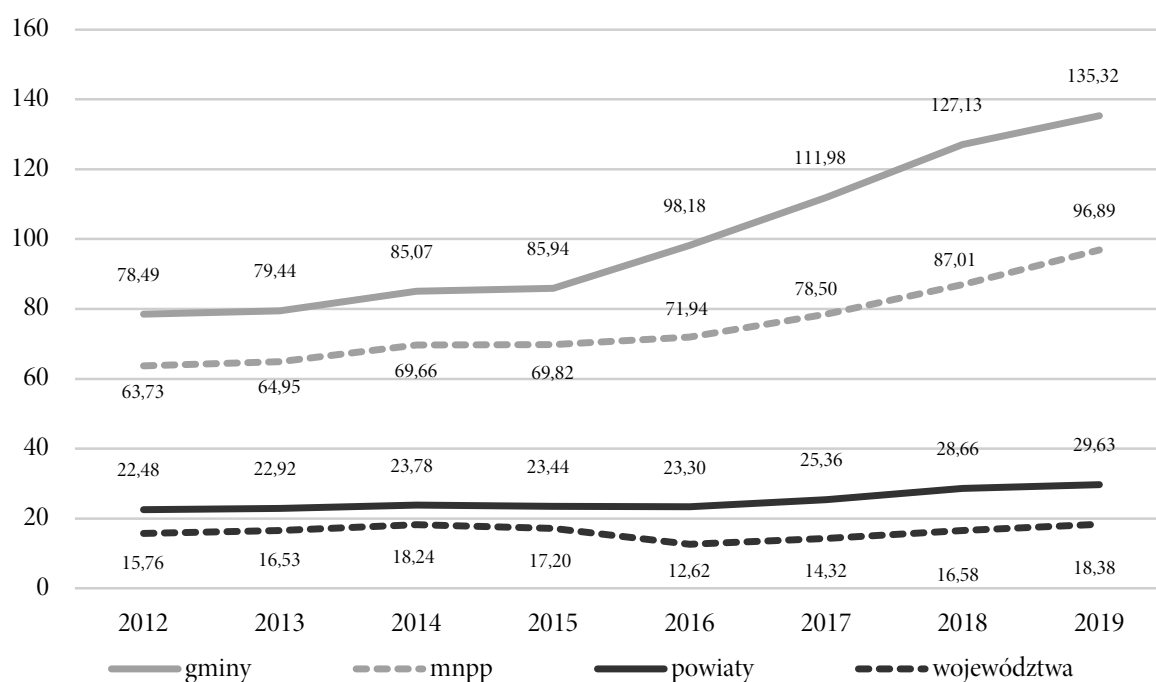
Finansowy rozmiar realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego może być mierzony poziomem wydatków ponoszonych z budżetu na ich wykonanie. Na wykresie 1. zilustrowano bezwzględny poziom łącznych wydatków samorządu terytorialnego w badanym okresie, zaś w tabeli 5. przedstawiono strukturę (%) tych wydatków dla wyróżnionych grup jednostek samorządu terytorialnego.

W latach 2012–2019 wydatki budżetowe wszystkich jednostek kształtowały się w przedziale 180,5–280,2 mld zł i miały, zasadniczo, tendencję wzrostową. Cechowało ją jednak zróżnicowane tempo. W 2013 r. wydatki ogółem wzrosły o blisko 2% względem roku poprzedniego, a w 2014 r. odnotowano wzrost o 7%. W 2015 r. zauważalna była stabilizacja na poziomie około 196 mld zł, a nawet niewielki spadek (o 0,17% w porównaniu do roku 2014). W 2016 r. wystąpił wzrost wydatków budżetowych o 5%, dwa kolejne lata przyniosły istotnie wyższy wzrost nakładów budżetowych na zadania samorządowe rok do roku o odpowiednio 11,7% i 12,7%, a w 2019 r. wydatki zwiększyły się o 8%. Wyższe tempo wzrostu wydatków pod koniec okresu badawczego dotyczyło przede wszystkim gmin i miast<sup>3</sup> (wykres 1.). Wynikało ono głównie z uruchomienia od kwietnia 2016 r. programu „Rodzina 500+”, realizowanego przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Podsumowując analizę dynamiki, należy stwierdzić, iż najmniejsza zmienność cechowała wydatki budżetowe powiatów, względnie stabilny poziom miały wydatki województw i miast, zaś największe zmiany dotyczyły wydatków budżetów gmin.

<sup>3</sup> Jak zostało to wcześniej zasygnalizowane, określenie „miasto” używane jest w odniesieniu do miast na prawach powiatów, których specyfika przedstawiona została w podrozdziale 1.1.

Wykres 1.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012–2019 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Dane przedstawione na wykresie 1. pozwalają badać strukturę łącznych wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 5. zamieszczono wartości udziałów (%) wydatków gmin, miast, powiatów oraz województw w wydatkach ogółem.

Tabela 5.

Struktura (%) wydatków budżetowych ogółem według kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	43,50	43,21	43,24	43,76	47,65	48,65	49,01	48,29
Miasta (mnpp)	35,32	35,33	35,40	35,55	34,92	34,11	35,55	34,58
Powiaty	12,45	12,47	12,09	11,93	11,31	11,02	11,05	10,57
Województwa	8,73	8,99	9,27	8,76	6,12	6,22	6,39	6,56

Źródło: jak dla wykresu 1.

Prezentowane odsetki łącznych wydatków budżetów samorządowych należy ocenić jako dość stabilne, choć z tendencją do malejącego łącznego udziału powiatów i województw (od ponad 21% w 2012 r. do ponad 17% w 2019 r., czyli o 4 pp. mniej na przestrzeni 8 lat), co koreluje z wcześniej poczynioną uwagą o największej dynamice wzrostu wydatków w gminach. Ponościły one w badanym okresie od 43% do blisko 50% ogółu wydatków, miasta — około 35%, powiaty — 10–12%, zaś województwa — 6–9%. Powyższa struktura

świadczy o wdrażaniu w Polsce zasady pomocniczości i szczególnym statusie gmin, nawet jeśli część dochodów, które wydatkują, ma celowy charakter, jak w przypadku wspomnianego programu „Rodzina 500+”.

Ogólna wartość wydatków budżetowych oddaje jedynie ciężar finansowy realizacji wszystkich zadań publicznych samorządu w danym roku. Aby poznać kierunki ponoszonych wydatków, trzeba sięgnąć do bardziej szczegółowych danych ze sprawozdań budżetowych, sporządzanych zgodnie z ogólnopolską klasyfikacją określoną przez Ministra Finansów (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji... 2010). Jednym z elementów klasyfikacji są działy, obejmujące obszary działalności publicznej oznaczone symbolami klas według PKD wskazanymi w załączniku nr 1 do wspomnianego rozporządzenia. W tabelach 6.–9. zamieszczono wartości wydatków w największych działach klasyfikacji budżetowej oraz łączną wartość w pozostałych działach, dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Działy uporządkowano malejąco według średniorocznego poziomu wydatków dla badanego okresu.

W tabeli 6. zawarto informacje o wydatkach gmin według działów klasyfikacji budżetowej. Ogólny poziom wydatków budżetów gmin dla analizowanych lat zwiększył się z 78,5 mld zł do 135,3 mld zł. Zadania gmin, wymagające ponoszenia względnie wysokich wydatków obejmowały obszar: oświaty (oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza), pomocy społecznej, wspierania rodzin, administracji publicznej, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska oraz transportu. Strukturę wydatków gmin dla głównych działów w latach 2012–2019 zobrazowano na wykresie 2.

Tabela 6.

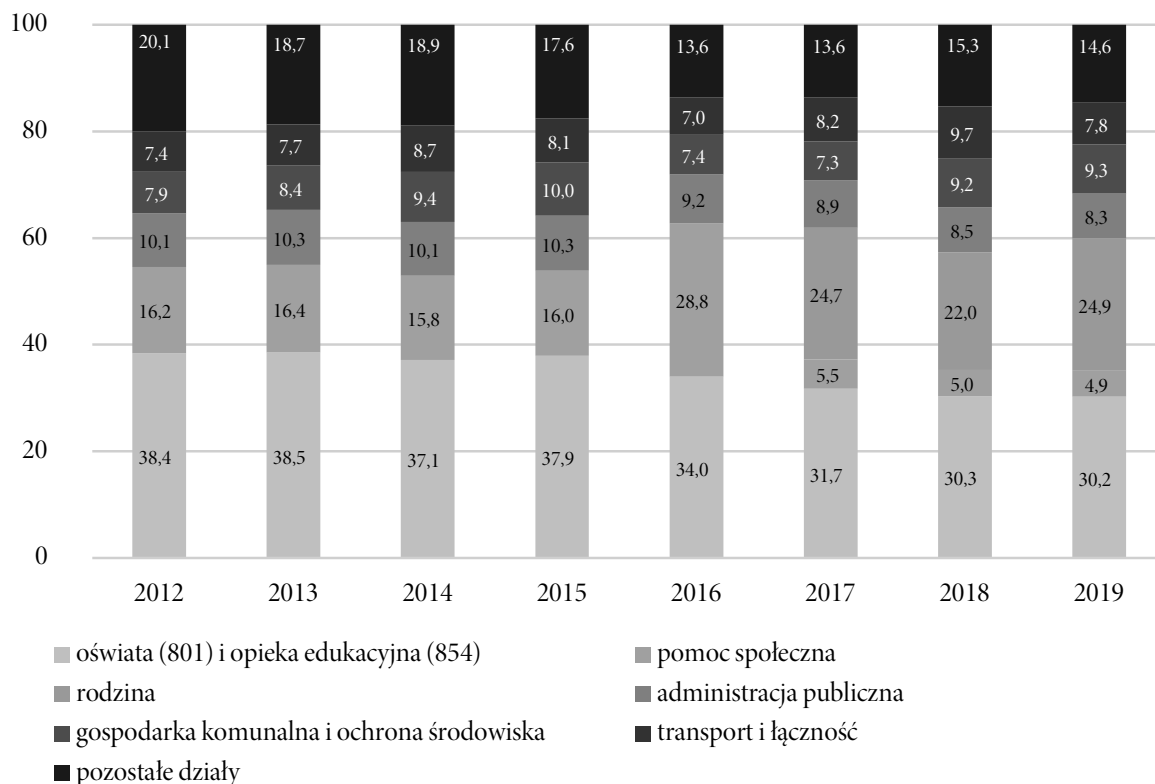
Wydatki ogółem gmin w latach 2012–2019 według działów (mln zł)

Dział klasyfikacji budżetowej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oświata i wychowanie	29 123	29 527	30 458	31 495	32 289	34 483	37 420	39 683
Pomoc społeczna	12 712	13 045	13 481	13 718	28 263	6 118	6 311	6 624
Rodzina	–	–	–	–	–	27 628	27 964	33 648
Administracja publiczna	7 903	8 201	8 572	8 893	9 044	9 986	10 808	11 246
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	6 174	6 636	7 980	8 627	7 267	8 220	11 651	12 575
Transport i łączność	5 831	6 094	7 397	6 995	6 875	9 224	12 362	10 524
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 005	1 085	1 113	1 065	1 054	1 069	1 126	1 209
Pozostałe działy	15 743	14 854	16 069	15 151	13 383	15 256	19 491	19 808
Wydatki ogółem	78 491	79 442	85 070	85 944	98 175	111 984	127 133	135 317

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Wykres 2.

Struktura wydatków budżetowych gmin według działów w latach 2012–2019 (%)



Źródło: jak dla tabeli 6.

Największą grupę stanowiły wydatki oświatowe gmin, sklasyfikowane w dziale 801 i 854. W latach 2012–2015 ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 37–38%, zaś od 2016 r. obniżył się — początkowo do 34%, a ostatecznie — do 30%. Zmiana wysokości odsetka wydatków oświatowych wynikała ze zwiększenia wydatków gmin na realizację programu „Rodzina 500+”. W pierwszym roku jego obowiązywania wypłatę świadczenia wychowawczego klasyfikowano jako pomoc społeczną, co spowodowało wzrost udziału wydatków w tym dziale z 16% w latach 2012–2015 do 28,8% w 2016 r. Od 2017 r. wypłaty „500+” ujmowane były w odrębnym dziale (rodzina). Do końca okresu badawczego stanowiły one 22–25% wydatków gmin. Z kolei udział innych wydatków na pomoc społeczną kształtował się na poziomie około 5%. Czwartą i piątą pozycję wydatków gmin pod względem wielkości zajmowały nakłady na administrację publiczną (8–10%) oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, głównie — na gospodarkę odpadami (7–10%). Wydatki budżetowe na transport i łączność miały udział w wydatkach gmin ogółem na poziomie 7–9%, zaś odsetek wydatków w pozostałych działach wynosił od 13 do 20% (wykres 2.).

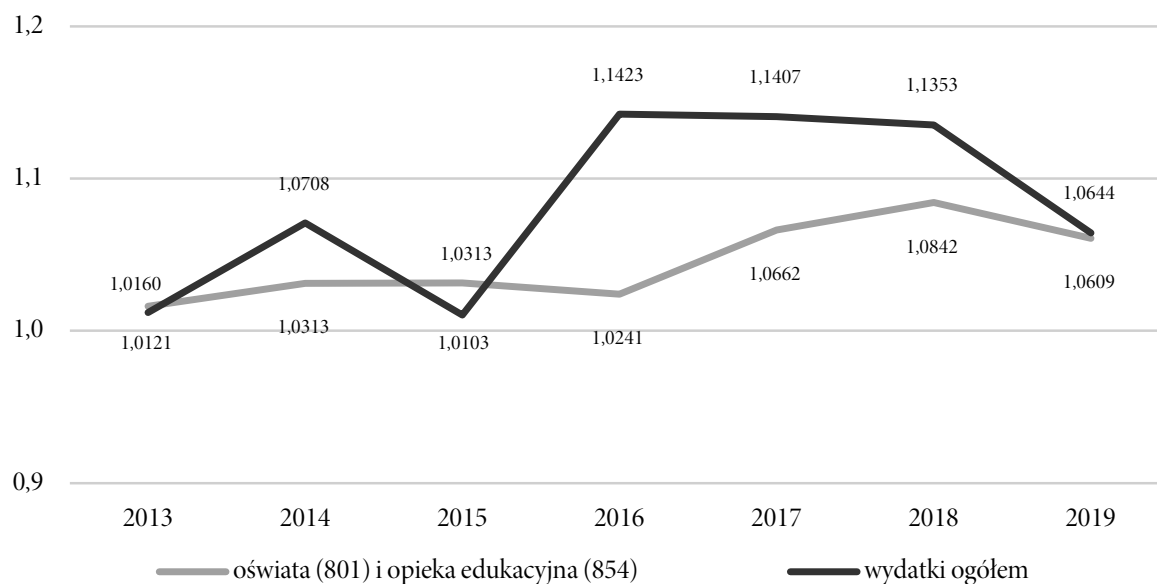
Analiza kierunków wydatkowania środków budżetowych na zadania gmin wskazała na wiodącą pozycję wydatków oświatowych w badanym okresie. Przytoczone wyniki badań wskazują, że mimo nominalnego zwiększenia wydatków na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą o 10 mld zł (z ok. 30 do ok. 40 mld zł) w ciągu 8 lat, udział tych wydatków zmalał o 5,5 pp. Taka zmiana musiała znaleźć odzwierciedlenie w zaangażowaniu organizacyjnym gmin w realizację poszczególnych zadań. Z uwagi na ten fakt, jak i na tematykę niniejszej

monografii, analizę dynamiki ograniczono do wydatków gmin na oświatę, na tle ich wydatków ogółem (wykres 3.).

Na wykresie 3. zaprezentowano łańcuchowe indeksy dynamiki wykonania wydatków budżetowych gmin. Dotyczą one wartości w cenach bieżących, porównywanych rokrocznie. Analogiczne podejście zastosowano w analizie dynamiki wydatków miast, powiatów i samorządów województw (wykres 5., 7. i 9.) w dalszej części podrozdziału.

Wykres 3.

Dynamika (r/r) wydatków budżetów gmin na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 6.

Wydatki oświatowe gmin zwiększały się w całym badanym okresie. Do 2016 r. miał miejsce wzrost o 2–3% względem roku poprzedniego, a od 2017 r. — o 6–8% (reforma ustroju szkolnego). Wydatki ogółem gmin miały wyższe tempo zmian niż wydatki oświatowe przez większość okresu, z wyjątkiem lat 2013 i 2015, gdy odnotowano wzrost o 1% rocznie. Wzrost wydatków gmin o 13–14% w latach 2016–2018 odzwierciedla przede wszystkim skutki realizacji przez gminy programu rządowego „Rodzina 500+”. Analizując wykres 3. można także wyciągnąć wniosek, że zmiany wydatków na oświatę mają bardziej stabilny charakter niż wydatków gmin ogółem.

Kierunki wydatków budżetów miast, przedstawione w tabeli 7. nieco różnią się od specyfiki gmin w tym zakresie (tabela 6.). Oprócz zadań gminnych miasta realizują także zadania powiatowe, co znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze ich wydatków (wykres 4.).

Poziom środków wydatkowanych ogółem z budżetów miast wzrastał w całym badanym okresie od około 64 mld zł do 97 mld zł. Najwyższe kwoty wynikały z zadań miast w dziedzinie: oświaty (30–32% wydatków ogółem), infrastruktury drogowej i transportu publicznego (16–23%), pomocy społecznej (10–11% w latach 2012–2015, 17% w roku 2016 i 5–6% w latach 2017–2019), funkcjonowania administracji publicznej (6–7%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (4–7%), wspierania rodzin (13–15%, ale tylko w latach

Tabela 7.

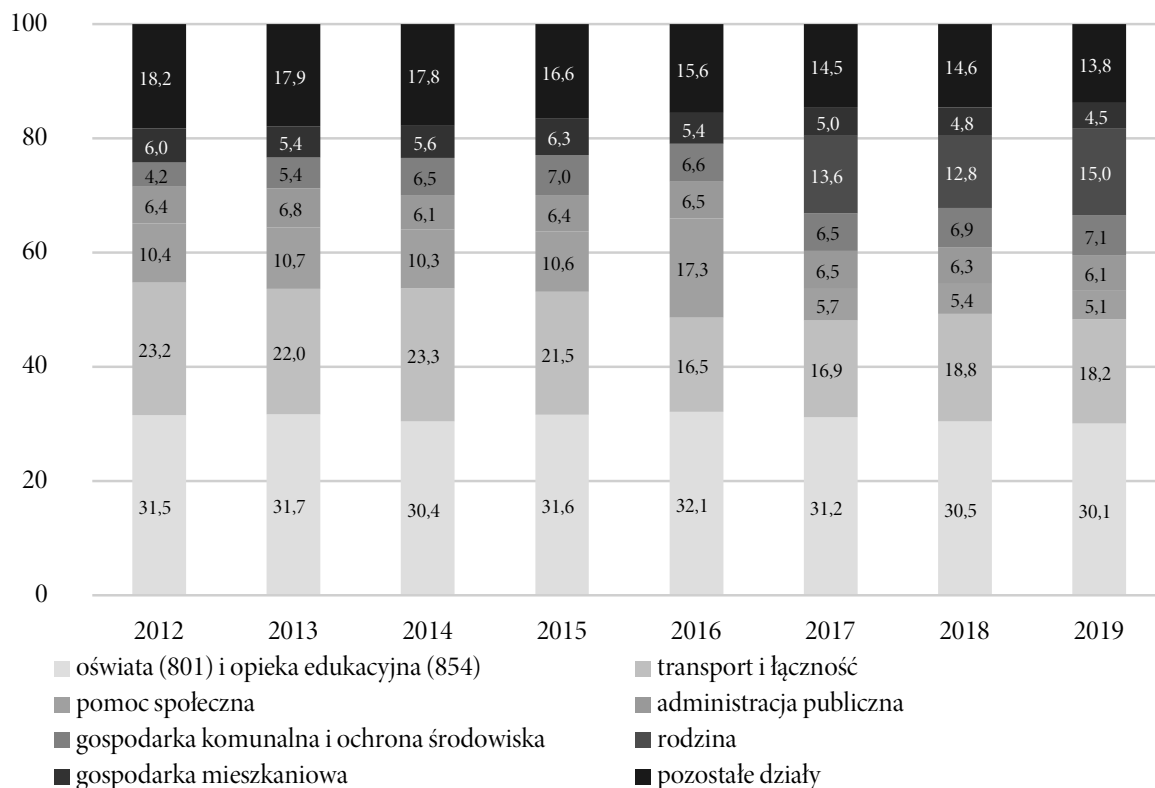
Wydatki ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012–2019 według działów (mln zł)

Dział klasyfikacji budżetowej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oświata i wychowanie	18 272	18 696	19 242	20 041	20 975	22 271	24 173	26 595
Transport i łączność	14 788	14 282	16 221	15 009	11 893	13 261	16 342	17 680
Pomoc społeczna	6 621	6 982	7 184	7 393	12 462	4 508	4 705	4 946
Administracja publiczna	4 104	4 426	4 218	4 437	4 645	5 110	5 499	5 918
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 689	3 533	4 532	4 901	4 747	5 135	5 970	6 841
Rodzina	-	-	-	-	-	10 657	11 109	14 578
Gospodarka mieszkaniowa	3 813	3 539	3 914	4 417	3 895	3 963	4 141	4 391
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 827	1 870	1 965	2 046	2 129	2 219	2 351	2 551
Pozostałe działy	11 617	11 625	12 385	11 580	11 196	11 380	12 725	13 385
Wydatki ogółem	63 731	64 953	69 661	69 824	71 942	78 504	87 015	96 885

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Wykres 4.

Struktura wydatków budżetowych miast według działów w latach 2012–2019 (%)



Źródło: jak dla tabeli 7.

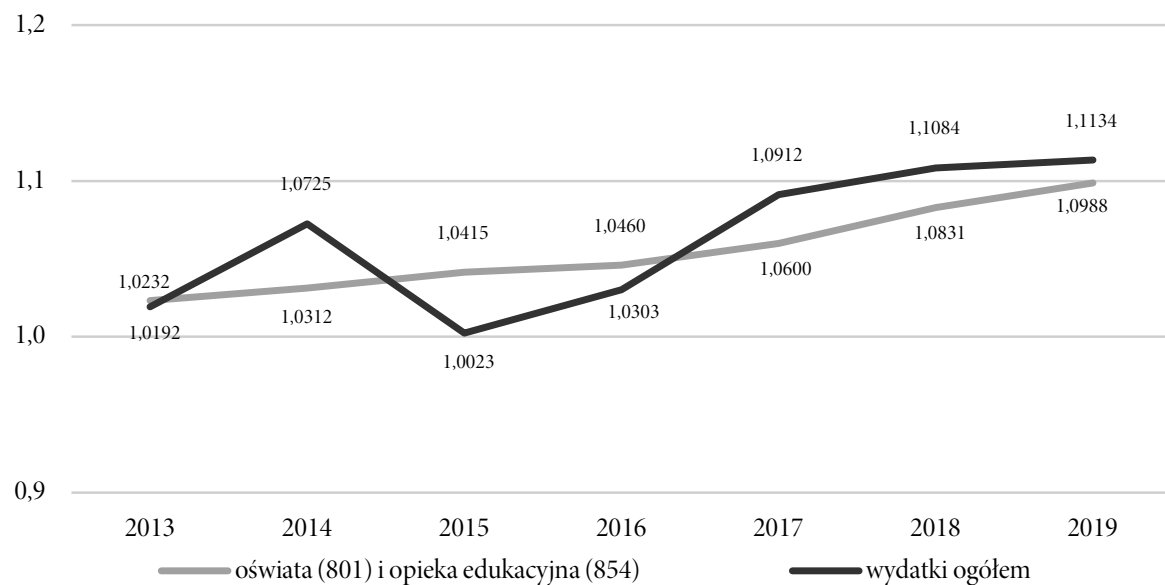


2017–2019) oraz gospodarki mieszkaniowej (4–6%). Odsetek wydatków budżetów miast na prawach powiatu na pozostałe zadania wyniósł 14–18% (wykres 4.).

Podobnie jak w przypadku gmin (wykres 2.), dla miast wydatki oświatowe również stanowiły największe obciążenie budżetów (wykres 4.), chociaż ich względny poziom był bardziej stabilny (około 31%). Wynika to ze zbliżonej wartości indeksów dynamiki wydatków na oświatę i wydatków ogółem (wykres 5.). Obie grupy wydatków zwiększały się w całym okresie, ale wydatki ogółem miast rosły szybciej od oświatowych (poza rokiem 2013, 2015 i 2016). Warto dodać, iż wydatki budżetowe miast na oświatę cechowało rosnące tempo zmian w całym okresie, zaś dla ogółu wydatków narastało ono od 2015 r.

Wykres 5.

Dynamika (r/r) wydatków budżetowych miast na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 7.

W tabeli 8. przedstawiono najważniejsze obszary wydatkowania środków z budżetów powiatów w latach 2012–2019. Łączne wydatki na wykonywane przez nie zadania kształtowały się w przedziale od 22,5 do 29,6 mld zł, a ich strukturę ilustruje wykres 6.

Realizacja zadań powiatów wymaga przeznaczania na nie środków mających zróżnicowany udział w wydatkach ogółem. W latach 2012–2019 najwięcej wydatków powiatów (35–39%) poniesiono na oświatę, podobnie jak w przypadku gmin (30–38%) i miast (30–32%). Drugą grupą pod względem udziału była pomoc społeczna (10–16%), zaś trzecią — infrastruktura transportowa i komunikacja zbiorowa (12–19%).

Na podstawie analizy wykresu 6. do istotnych pozycji budżetowych powiatów zaliczono również wydatki na: administrację publiczną (11%), bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (5%) oraz ochronę zdrowia (3–6%). Wydatki sklasyfikowane w pozostałych działach stanowiły w badanym okresie 10–17%. Warto podkreślić stosunkowo stabilną strukturę wydatków powiatów dla największych działów w latach 2012–2019, co wyróżnia je na tle innych jednostek samorządu terytorialnego (wykres 2., 4. i 8.) i po części jest wynikiem tego, że powiaty nie są zaangażowane we wdrażanie programu „Rodzina 500+”,



który, w przypadku gmin i miast, miał zasadniczy wpływ na zmianę struktury ich wydatków ogółem.

Tabela 8.

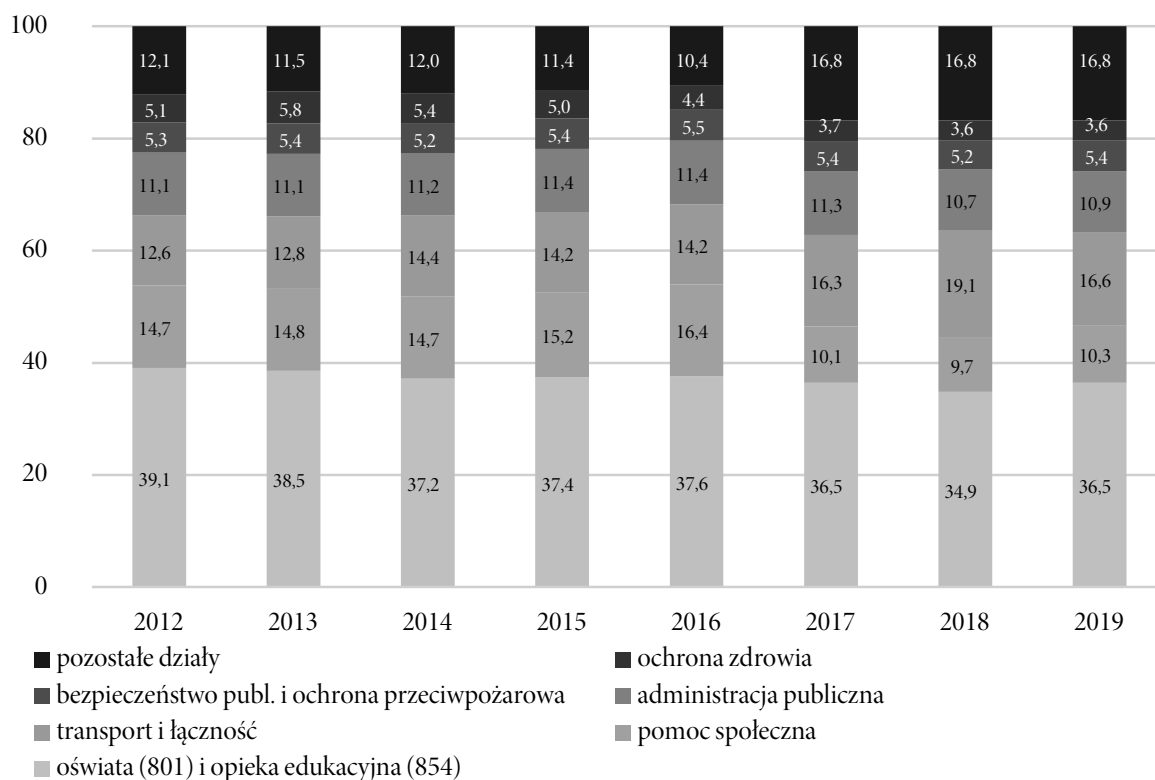
Wydatki ogółem powiatów w latach 2012–2019 według działów (mln zł)

Dział klasyfikacji budżetowej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oświata i wychowanie	7 188	7 186	7 161	7 077	7 018	7 410	8 022	8 688
Pomoc społeczna	3 303	3 394	3 485	3 562	3 826	2 555	2 786	3 042
Transport i łączność	2 830	2 925	3 419	3 333	3 312	4 133	5 482	4 905
Administracja publiczna	2 505	2 548	2 658	2 668	2 650	2 858	3 079	3 230
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 592	1 648	1 688	1 688	1 745	1 834	1 969	2 116
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 201	1 243	1 241	1 269	1 281	1 379	1 479	1 600
Ochrona zdrowia	1 149	1 327	1 274	1 184	1 036	931	1 033	1 069
Pozostałe działy	2 709	2 646	2 858	2 663	2 433	4 260	4 807	4 981
Wydatki ogółem	22 477	22 917	23 784	23 444	23 301	25 360	28 657	29 631

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Wykres 6.

Struktura wydatków budżetowych powiatów według działów w latach 2012–2019 (%)

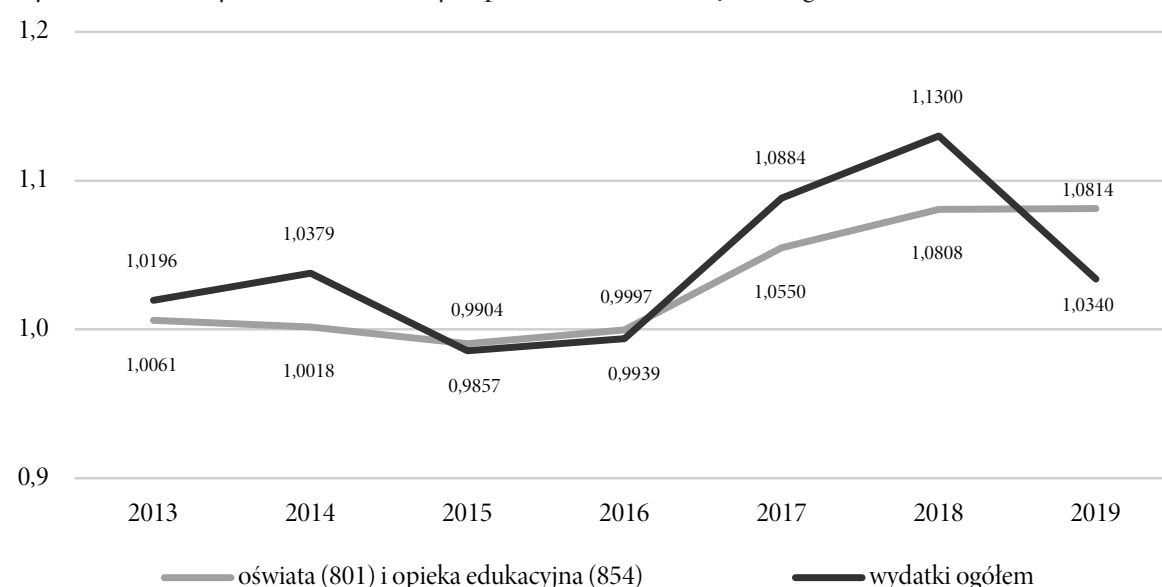


Źródło: jak dla tabeli 8.

Względnie stabilny poziom wydatków oświatowych powiatów wobec ich wydatków ogółem wynikał ze zbliżonych wartości ich indeksów dynamiki, przedstawionych na wykresie 7. Tempo zmian wydatków oświatowych przekraczało tempo zmian łącznych wydatków budżetów powiatów w latach 2015–2016 dość nieznacznie, ale w ostatnim roku analizy — już o blisko 5 pp. W pozostałych latach okresu badawczego wydatki ogółem rosły szybciej niż nakłady na zadania oświatowe. Warto podkreślić, iż do 2016 r. wydatki oświatowe powiatów pozostawały niemal stałe (zmiany rokrocznie maksymalnie o +/-1%). Ich wzrost od 2017 r. (o 5,5% oraz o 8,1% w dwóch ostatnich latach) należy wiązać ze zwiększonymi wydatkami z tytułu wdrażania reformy ustroju szkolnego w szkolnictwie zawodowym i specjalnym.

Wykres 7.

Dynamika (r/r) wydatków budżetowych powiatów na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 8.

Ostatnią grupą, dla której przeprowadzono analizę wydatków ogółem ujętych według działów, były województwa samorządowe. Ich łączne wielkości mieściły się w przedziale od 12,6 mld zł (2016) do 18,4 mld zł (tabela 9).

Zawarte w tabeli 9. wydatki sklasyfikowane w głównych działach wskazują najważniejsze kierunki wydatkowania środków budżetowych województw, których strukturę przedstawiono na wykresie 8.

Tabela 9.

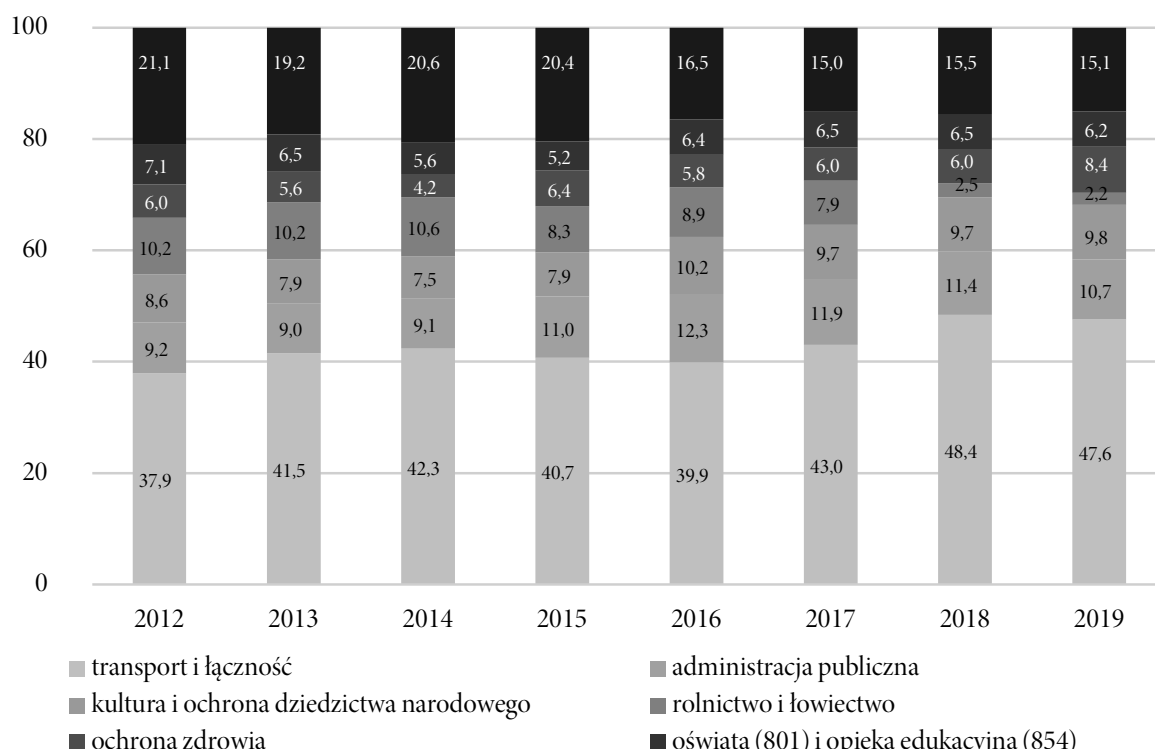
Wydatki ogółem województw w latach 2012–2019 według działów (mln zł)

Dział klasyfikacji budżetowej	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Transport i łączność	5 978	6 865	7 718	7 005	5 029	6 154	8 024	8 751
Administracja publiczna	1 442	1 485	1 660	1 884	1 553	1 701	1 894	1 973
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 351	1 302	1 364	1 367	1 290	1 391	1 615	1 801
Rolnictwo i łowiectwo	1 605	1 692	1 933	1 433	1 127	1 131	415	403
Ochrona zdrowia	951	927	775	1 107	732	864	990	1 542
Oświata i wychowanie	958	930	872	747	663	763	896	924
Edukacyjna opieka wychowawcza	155	151	151	147	146	171	176	209
Pozostałe działy	3 321	3 175	3 765	3 513	2 077	2 142	2 572	2 773
Wydatki ogółem	15 761	16 527	18 238	17 203	12 617	14 317	16 582	18 376

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Wykres 8.

Struktura wydatków budżetowych województw według działów w latach 2012–2019 (%)



Źródło: jak dla tabeli 9.

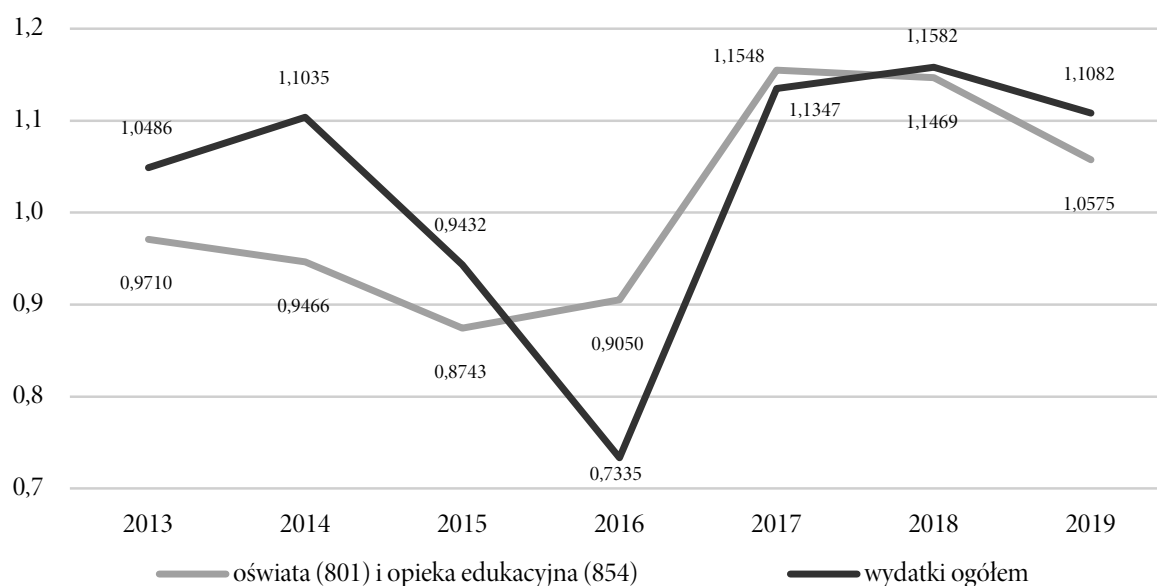
W badanym okresie najwyższe nakłady przeznaczono na zadania z zakresu transportu i łączności. Stanowiły one od 38% (2012) do 48% (2018) wydatków budżetów województw ogółem. Kolejnymi obszarami pod względem udziału były nakłady na: administrację

publiczną (9–12%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (7–10%), rolnictwo i łowiectwo (2–10%) oraz ochronę zdrowia (4–8%). Wśród największych wydatków ogółem województw znalazły się także oświatowe (5–7%). W pozostałych działach stanowiły one 15–21% wydatków ogółem budżetów województw. Porównanie struktury wydatków z wcześniej zaprezentowanymi potwierdza odmienną od gmin i powiatów rolę województw w strukturze samorządu terytorialnego. W regionach, ukierunkowanych w większym stopniu na obsługę jednostek organizacyjnych niż mieszkańców, oświata nie jest największą częścią wydatków ogółem.

Na wykresie 9. zaprezentowano dynamikę zmian w ujęciu rocznym wydatków oświatowych województw oraz ich wydatków ogółem. Wykazują one największą zmienność w porównaniu z gminami, miastami i powiatami (wykres 3., 5. i 7.). Indeksy dynamiki wydatków na oświatę były, zasadniczo, niższe niż indeksy zmian wydatków wojewódzkich ogółem (oprócz lat 2016–2017). Ponadto należy podkreślić, iż wydatki województw na oświatę obniżały się do 2016 r. Ich wzrost nastąpił dopiero w latach 2017–2019, gdy ponoszono zwiększone wydatki, wynikające z wdrożenia reformy ustroju szkolnego.

Wykres 9.

Dynamika (r/r) wydatków budżetowych województw na oświatę i ogółem w latach 2012–2019



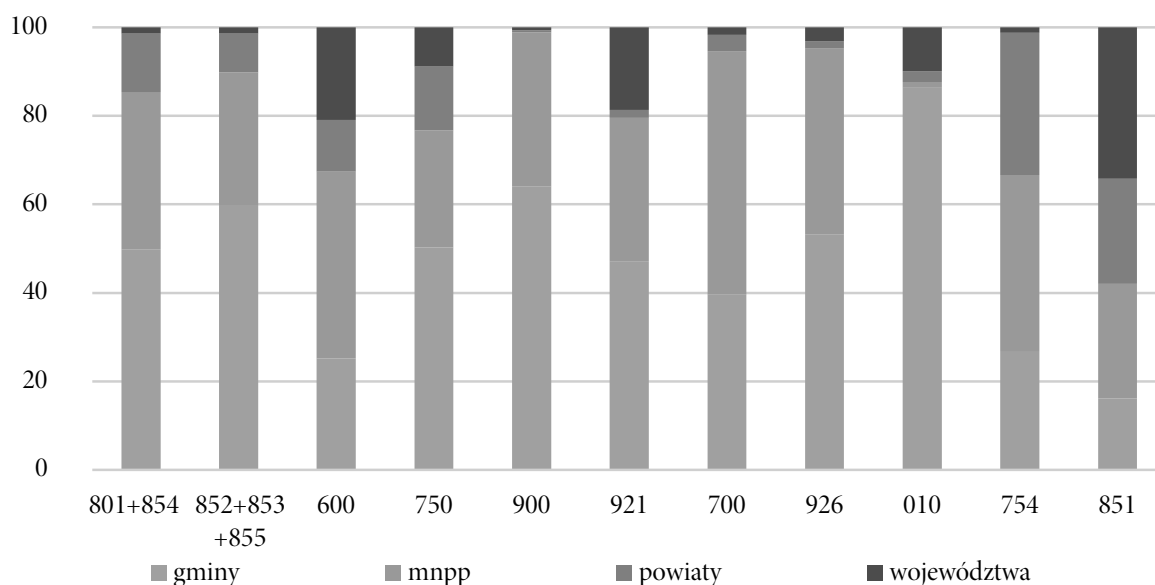
Źródło: jak dla tabeli 9.

Ciekawą próbę porównania omówionej struktury działowej wydatków dla wyodrębnionych grup jednostek obrazuje wykres 10. Przedstawiono na nim strukturę jedenastu największych obszarów ponoszenia wydatków (ustalonych zgodnie z działami klasyfikacji budżetowej) według rodzajów jednostek samorządu terytorialnego w 2019 roku. Zostały one uporządkowane od lewej do prawej według malejącej wartości wydatków budżetowych, poniesionych na zadania publiczne przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Zmieniono zatem dotychczasowy sposób grupowania wydatków w tabelach 6.–9., sporządzonych dla gmin, miast, powiatów i województw — na przekrój wydatków dla działu (lub zagregowanych działów).

Największe wydatki budżetów samorządowych ponoszono na zadania związane z oświatą. Pochodziły one blisko w 50% z budżetów gmin, w 35,5% — z budżetów miast, powiaty dokonały średnio 13% wydatków w tym obszarze, a województwa — tylko 1,5%. Warto podkreślić, iż dział oświata i wychowanie pojawił się wśród największych wydatków każdej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Dla gmin, miast i powiatów posiadał on najwyższy udział w ich wydatkach ogółem, a dla województw — szósty co do wielkości odsetek łącznych wydatków.

Wykres 10.

Struktura wydatków budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej według kategorii jednostek samorządu terytorialnego (%)



Objaśnienia: 801 — Oświata i wychowanie; 854 — Edukacyjna opieka wychowawcza; 852 — Pomoc społeczna; 853 — Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej; 855 — Rodzina; 600 — Transport i łączność; 750 — Administracja publiczna; 900 — Gospodarka komunalna i ochrona środowiska; 921 — Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; 700 — Gospodarka mieszkaniowa; 926 — Kultura fizyczna; 010 — Rolnictwo i łowiectwo; 754 — Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa; 851 — Ochrona zdrowia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Analizując kierunki wydatkowania przez samorząd terytorialny środków budżetowych, można spojrzeć na aktywność finansową poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego pod kątem dominującej roli w danym obszarze zadań publicznych (wykres 10.). Przy takim ujęciu gminy odpowiadały w 2019 r. za większość wydatków w działach obejmujących: rolnictwo i łowiectwo (86%), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (64%), politykę społeczną (60%), kulturę fizyczną (53%), oświatę oraz administrację publiczną (po 50%). Miasta, realizujące jednocześnie zadania gminne i powiatowe, odgrywały ważną rolę w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej (55%), transportu i łączności oraz kultury fizycznej (po 42%), a także bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (40%) oraz oświaty (36%). Wprawdzie udziały powiatów i województw nie przekraczały w żadnym z analizowanych działów połowy wydatków, ale powiaty miały istotny wkład w finansowa-

nie służb i straży, zapewniających bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (32%) oraz ochronę zdrowia (24%), zaś województwa uczestniczyły w znacznym stopniu w wydatkach na ochronę zdrowia (34%), transport i łączność (21%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (19%).

Podsumowując, przeprowadzona analiza danych empirycznych, zaczerpniętych ze sprawozdań budżetowych Rb-28S jednostek samorządu terytorialnego z lat 2012–2019, potwierdziła znaczący poziom wydatków na oświatę na tle finansowania innych zadań samorządu terytorialnego, zwłaszcza w przypadku gmin, powiatów oraz miast na prawach powiatów. Stanowi to jedną z głównych przesłanek uzasadniających wybór tematyki niniejszej monografii, wprowadzając jednocześnie do bardziej szczegółowych rozważań i analiz, znajdujących się w jej kolejnych rozdziałach.



## 2. Zadania oświatowe samorządu terytorialnego

### 2.1. Ewolucja systemu oświaty w Polsce po 1990 roku

Wysoki poziom wydatków na oświatę, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych — poprzez porównanie z wydatkami ponoszonymi w innych działach klasyfikacji budżetowej — jest pochodną m.in. kształtu systemu oświaty w Polsce. Od roku 1989, kiedy to nastąpiły przemiany ustrojowe, system oświaty jest w zasadzie corocznie modyfikowany. Zakres zmian jest różny i nie wszystkie mają strukturalny charakter. Ogólnie, na przestrzeni 30 lat trzy z nich były kompleksowe, stąd uznaje się, że po 1990 r. przeprowadzono w Polsce trzy reformy oświaty w zasadniczy sposób przebudowujące dotychczasowe zasady jej funkcjonowania. Początek wdrażania reform datuje się na lata: 1991, 1999 i 2017, czyli na rok wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawami, omówionymi dalej. Ze względu na rozłożone w czasie wdrażanie reform, które dostosowane zostały do cyklu kształcenia, moment zakończenia zmian praktycznie pokrywał się z początkiem wprowadzania kolejnych, wynikających z nowej ustawy. Taka liczba zmian, w przeciągu stosunkowo krótkiego czasu (w porównaniu do okresu pobierania nauki), niekorzystnie wpływa na wszystkich uczestników procesu kształcenia: uczniów, nauczycieli, rodziców oraz organy prowadzące i finansujące oświatę. Należy więc ocenić je krytycznie, gdyż zanim dany system został w pełni wdrożony, już zaczynały się prace nad kolejnym. Poniżej omówiono główne przekształcenia w systemie oświaty, jakich dokonano w Polsce od ostatniej dekady XX w. po czasy współczesne.

Polska rozpoczęła wdrażanie reform gospodarczych z systemem oświaty dostosowanym do poprzedniego ustroju. Charakteryzowało go małe upowszechnienie wychowania przedszkolnego, zwłaszcza na terenach wiejskich, późny wiek rozpoczynania nauki w szkole podstawowej w stosunku do większości europejskich krajów oraz rozbudowany system kształcenia zawodowego, niespełniający wymogów gospodarki rynkowej i niedostosowany do zachodzących zmian społeczno-gospodarczych oraz ich wpływu na rynek pracy. Wysoki poziom edukacji ma pierwszoplanowe znaczenie dla rozwoju dobrobytu, społeczeństwa i wzrostu konkurencyjności kraju. Ze względu na fakt, że w czasie transformacji system oświaty w Polsce był anachroniczny, niedoinwestowany, zideologizowany i zmonopolizo-



wany przez państwo, ze zbyt rozbudowanym kształceniem zawodowym oraz ograniczonym dostępem do szkolnictwa ogólnego na poziomie ponadpodstawowym (Sadura 2016, s. 50), szybkie przeprowadzenie jego reformy stało się kwestią kluczową. Przekształcenia, jakich planowano dokonać w systemie oświaty po 1990 r., musiały uwzględniać także rosnące aspiracje edukacyjne społeczeństwa.

Powyższe trudności nie dotyczyły wyłącznie polskiej oświaty. Badania porównawcze systemów edukacyjnych w państwach Grupy Wyszehradzkiej wskazują, że z nadmierną unifikacją, tj. narzuconym centralnie programem nauczania i ujednoliconymi podręcznikami, sztywną kontrolą biurokratyczną, dehumanizacją nauczania oraz blokowaniem lokalnych inicjatyw borykały się zarówno Polska, Węgry, jak i (ówczesna) Czechosłowacja (Herbst, Wojciuk 2017, s. 120).

Podstawowe hasła, które przyświecały reformie oświaty po 1989 r., obejmowały: decentralizację, demonopolizację, deetatyzację oraz uspołecznienie szkół (Szyszka 2010, s. 258; Pawlak 2004, s. 109). Dotąd istniała tylko jedna forma edukacji obowiązkowej, ponieważ obowiązek szkolny spełniany był w 8-klasowej szkole podstawowej. Pierwsze zmiany wprowadziła *ustawa o systemie oświaty z 1991 r.* (Ustawa o systemie oświaty 1991), która, w mocno zmienionej i dość okrojonej formie, funkcjonuje do dziś. Modyfikowała dotychczasowy system oparty na 8-letniej powszechnej, rejonowej szkole, kończąc państwowy monopol w tym obszarze. Zwiększyła autonomię szkół, wprowadziła możliwości zakładania placówek niepublicznych przez osoby prawne i fizyczne. *Ustawa* określiła zasady prowadzenia przedszkoli i szkół (publicznych i niepublicznych) oraz formy wypełniania obowiązku szkolnego. Zawierając ustalenia dotyczące zasad zakładania szkół niepublicznych, zlikwidowała wyłączność państwa na prowadzenie szkół. W ramach reformy wprowadzono tzw. minimum programowe przedmiotów obowiązkowych, na podstawie którego mogły powstawać zróżnicowane programy i podręczniki wybierane samodzielnie przez nauczycieli. Ponadto rozszerzono kompetencje społecznych organów szkół i wprowadzono wybór dyrektora w drodze konkursu.

System oświaty tworzyły następujące instytucje: przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, placówki oświatowo-wychowawcze, resocjalizacyjne, rodziny zastępcze i ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, zakłady kształcenia i doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne (Szyszka 2010, s. 259–260). Absolwenci 8-letniej szkoły podstawowej mogli kontynuować naukę w następujących rodzajach szkół ponadpodstawowych: 4-letnim liceum ogólnokształcącym, zawodowym lub technicznym, 4- lub 5-letnim technikum zawodowym albo w 3-letniej zasadniczej szkole zawodowej, po której nie można było przystąpić do egzaminu dojrzałości (matury), a absolwent miał status robotnika wykwalifikowanego. W pozostałych przypadkach absolwenci mogli przystąpić do egzaminu maturalnego, którego zdanie dawało prawo rekrutacji na uczelnie wyższe. Osoby bez egzaminu dojrzałości lub nieprzyjęte na studia mogły kontynuować naukę przez okres od roku do 2,5 lat w szkołach policealnych (Organisation of the Education System and of its Structure).

Reforma oświaty poprzedzona została reformą administracji publicznej, w wyniku której powstały gminy. Prowadzenie przedszkoli było jednym z pierwszych zadań oświatowych, które przejął reaktywowany samorząd gminny. Następnie, od 1993 r., gminy uzyskiwały prawo do przejmowania szkół podstawowych. Efektywne wdrażanie zmian utrudniał kry-

zys ekonomiczny, który ograniczał wydatki na oświatę. Brak środków powodował, że gminy z jednej strony powstrzymywały się przed przejmowaniem szkół, a z drugiej — zmniejszały liczbę publicznych przedszkoli. Mała udział edukacji w podziale dochodu narodowego, pogarszały się proporcje między płacami nauczycieli a płacami w sferze materialnej, stąd jakość kształcenia nie poprawiała się znacząco, a programy i kierunki kształcenia nadal były niedostosowane do potrzeb rynku pracy. W wyniku reformy kondycja polskiej edukacji nie ulegała zasadniczej poprawie. Rodziła się konieczność przebudowy systemu oświaty. W międzyczasie kontynuowano proces przejmowania szkół przez samorząd gminny. Od 1994 r. 43 spośród 46 wytypowanych miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. (oprócz Warszawy) przystąpiło do realizacji miejskiego programu pilotażowego reformy administracji publicznej (Maj-Waśniowska 2017a, s. 45). Polegał on na przejęciu przez miasta, na zasadzie zlecenia od administracji rządowej, realizacji zadań m.in. z zakresu oświaty i wychowania, takich jak prowadzenie szkół ponadpodstawowych czy specjalnych (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia zadań... 1993 r.). Nie wszystkie miasta, które przystąpiły do programu, przejęły zadania oświatowe. Nie powiodła się także realizacja programu jako całości, głównie ze względu na niedotrzymanie obietnic rządu w zakresie finansów i ograniczony w stosunku do pierwotnego system finansowania przejmowanych zadań.

Kolejne lata zaowocowały zwiększaniem zakresu zadań oświatowych realizowanych przez niektóre gminy. W wyniku wejścia w życie w 1996 r. tzw. ustawy miejskiej (Ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast 1995) 46 miast z wspomnianego wcześniej programu pilotażowego obligatoryjnie przejęło publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne I i II stopnia, przedszkola i szkoły specjalne<sup>1</sup>. Efektem wprowadzenia *ustawy* było przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego, jako zadań własnych, 514 szkół zawodowych i techników, 401 liceów ogólnokształcących, 40 szkół artystycznych i 12 szkół medycznych (Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 150)

W następnym roku (1997) uchwalono *Konstytucję RP*. Wymusiła ona dokończenie reformy samorządowej, co wiązało się z koniecznością rozstrzygnięć odnośnie oświaty i wychowania. Wdrażając reformę administracyjną zdecydowano też o przeprowadzeniu reformy edukacyjnej.

W styczniu 1999 r. Sejm przyjął nowelizację *ustawy o systemie oświaty* (ustawa Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego 1999). We wrześniu tego roku rozpoczęto wdrażanie zmian w systemie oświaty, które miały przynieść efekty w postaci poprawy jakości i efektywności kształcenia, a także ulepszenie procesu jego funkcjonowania. Reformie przyświecały trzy główne cele (Pawlak 2004, s. 110):

1. Podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnianie wykształcenia średniego i wyższego;
2. Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży;
3. Poprawa jakości edukacji stanowiącej integralny proces wychowania i kształcenia.

Chcąc osiągnąć powyższe, dokonano rozległych przekształceń: struktury organizacyjnej szkolnictwa, programów nauczania, zarządzania i nadzoru nad oświatą, sposobów oceniania i egzaminowania uczniów, kształcenia i doskonalenia nauczycieli, systemu ich

<sup>1</sup> Z wyłączeniem szkół specjalnych i placówek o zasięgu wojewódzkim lub ogólnokrajowym.

awansowania i wynagradzania, które miały doprowadzić do poprawy zarobków nauczycieli. Ponadto wprowadzono nowy system finansowania oświaty i reformę programową zmieniającą organizację i metody nauczania. Część tych zmian omówiono poniżej.

Zasadniczym elementem reformy była modyfikacja struktury szkolnictwa. Obowiązek szkolny został przedłużony o jeden rok w ramach struktury wprowadzającej 6-letnią szkołę podstawową i 3-letnie gimnazjum. System oświaty przekształcono z dwu- na trzyszczeblowy. Wprowadzono także obowiązek nauki do 18. roku życia, który mógł być realizowany przez uczęszczanie do szkoły ponadgimnazjalnej (wcześniej ponadpodstawowej) lub przez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy. Jak argumentowano, skrócenie dotychczasowej 8-klasowej szkoły podstawowej o dwa lata oraz przywrócenie gimnazjów było powrotem do polskich tradycji szkół powszechnych, gimnazjów z tzw. małą maturą oraz liceów z tzw. dużą maturą, funkcjonujących w międzywojniu w wyniku reformy jędrzejewiczowskiej i zniesionych przez władze PRL-u. Jednocześnie model ten zbliżony był do modeli szkolnictwa istniejących w Europie Zachodniej. Gimnazja miały wyrównywać poziom uczniów dzięki możliwościom organizacji zajęć dla dzieci z trudnościami szkolnymi (Maj-Waśniowska 2017b, s. 272).

Zmianie uległa też struktura szkół średnich. Licea miały mieć zróżnicowane profile zawodowe i przygotowywać zarówno do studiów wyższych, jak i do wejścia na rynek pracy. Pozostawiono zasadnicze szkoły zawodowe, jednak zaplanowano redukcję odsetka kształcących się w nich uczniów do ok. 20% absolwentów gimnazjów na korzyść pełnych szkół średnich. Struktura systemu oświaty, wdrażająca powyższe założenia, przyjęła następującą postać (Organisation of the Education System and of its Structure):

- 3-letnie zasadnicze szkoły zawodowe, kończące się egzaminem i umożliwiające kształcenie w szkole uzupełniającej,
- 2-letnie uzupełniające licea ogólnokształcące oraz 3-letnie technika uzupełniające po zasadniczej szkole zawodowej,
- 3-letnie licea ogólnokształcące, umożliwiające naukę na studiach po zdaniu egzaminu dojrzałości,
- 3-letnie licea profilowane,
- 4-letnie technika, których ukończenie, po zdaniu egzaminów, umożliwiło uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, a także uzyskanie świadectwa dojrzałości,
- trwające od 1 do 2,5 roku szkoły policealne dla osób posiadających wykształcenie średnie,
- 3-letnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym albo z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

Reforma uwzględniała kontynuację trwających już cykli nauczania, stąd rozpoczęcie działalności szkół z powyższego schematu zostało rozłożone w czasie. W roku szkolnym 2001/2002 po raz pierwszy gimnazja funkcjonowały w pełnej strukturze organizacyjnej, obejmującej trzy klasy. Szkoły ponadgimnazjalne zaczęły działać po pojawieniu się pierwszych absolwentów gimnazjów, tj. od roku szkolnego 2002/2003. Kontynuowali oni naukę

w nowo utworzonych zasadniczych szkołach zawodowych, liceach ogólnokształcących, profilowanych i technikach. Od roku szkolnego 2004/2005 dalszą naukę umożliwiały 2-letnie uzupełniające licea ogólnokształcące i 3-letnie technika uzupełniające (Kurzyńska-Chmiel 2018, s. 60). Od roku szkolnego 2012/2013, czyli po niecałych 10 latach, wstrzymano nabór do: liceów profilowanych, uzupełniających liceów ogólnokształcących, uzupełniających techników dla młodzieży oraz zasadniczych szkół zawodowych i techników dla dorosłych, a po roku — także do techników uzupełniających dla dorosłych (Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty... 2011). Po zakończeniu dotychczasowych cykli kształcenia szkoły te zlikwidowano lub przekształcano w licea ogólnokształcące dla dorosłych.

Oceniając jedno z założeń reformy, tj. redukcję liczby uczniów w zasadniczych szkołach zawodowych na rzecz zwiększenia ich liczby w pełnych szkołach średnich, należy stwierdzić, że zostało ono zrealizowane. Dane potwierdzające słuszność tego twierdzenia zawarto w tabeli 10. Z jej analizy wynika, że na przestrzeni blisko 30 lat liczba uczniów tych szkół sukcesywnie malała, a od roku szkolnego 2004/2005 ich udział w ogólnej liczbie uczniów utrzymywał się na zbliżonym poziomie, choć był wyższy niż 11–12%, gdyż w tabeli ujęto nie tylko szkoły ponadgimnazjalne, ale również policealne i uzupełniające po szkołach zawodowych. Niemniej liczba uczniów w zasadniczych szkołach zawodowych w roku szkolnym 2016/2017 stanowiła tylko 20% uczniów w tych samych szkołach w roku 1990/1991. W dużej mierze była ona wynikiem właśnie zmiany struktury wyboru szkół po gimnazjum, chociaż po części — także skutkiem niżu demograficznego. Łączna liczba uczniów w roku 2016/2017 odpowiadała tylko 70% tych, którzy byli w szkołach w roku 1990/1991. Dla porównania — liczba uczniów w liceach ogólnokształcących w skrajnych analizowanych latach pozostała na zbliżonym poziomie, choć przejściowo, w roku szkolnym 1999/2000 była ponad dwukrotnie większa, osiągając poziom blisko miliona uczących się w tych placówkach.

Nowością wprowadzoną przez *ustawę* był system egzaminów po każdym poziomie kształcenia. Ustanowiono, niezależne od szkoły, zasady oceniania sprawdzianów po 6. klasie szkoły podstawowej i egzaminowania po 3. klasie gimnazjum. Sprawdziany pełniły rolę informacyjną, gdyż formalnie nie były egzaminami i nie decydowały o kontynuowaniu nauki. Na potrzeby funkcjonowania systemu egzaminów zewnętrznych powołano komisje egzaminacyjne (Ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty 1998):

- centralną (CKE) — do opracowywania standardów wymagań i analizowania wyników sprawdzianów i egzaminów; oraz
- komisje okręgowe (OKE) — do przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów.

Począwszy od roku 2005 także egzaminy maturalne miały charakter zewnętrzny i zastąpiły egzaminy wstępne na uczelnie wyższe.

Wprowadzone zmiany dotyczyły również statusu zawodowego nauczycieli. Ustanowiono stopnie awansu zawodowego (nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany, dyplomowany) oraz powiązano ściślej płace nauczycieli z ich osiągnięciami zawodowymi niż z poziomem wykształcenia i stażem pracy, jak było dotąd (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli 2000).

Tabela 10.

## Uczniowie w szkołach średnich w latach 1990–2017

Typ szkoły/rok szkolny	1990/ 1991	1995/ 1996	1999/ 2000	2004/ 2005	2006/ 2007	2012/ 2013	2016/ 2017
	liczba (tys. osób)						
zasadnicza szkoła zawodowa	814,5	721,9	590,4	239,2	229,2	197,2	166,2
liceum ogólnokształcące	445,0	683,0	864,1	747,7	732,9	578,5	485,5
liceum profilowane/ zawodowe/ technikum, w tym uzupełniające	636,6	846,4	961,9	815,5	717,5	551,1	518,7
szkoła policealna	108,3	161,0	205,5	291,2	327,9	334,3	248,1
	struktura (%)						
zasadnicza szkoła zawodowa	40,6	29,9	22,5	11,4	11,4	11,9	11,7
liceum ogólnokształcące	22,2	28,3	33,0	35,7	36,5	34,8	34,2
liceum profilowane/ zawodowe/ technikum, w tym uzupełniające	31,8	35,1	36,7	39,0	35,7	33,2	36,6
szkoła policealna	5,4	6,7	7,8	13,9	16,3	20,1	17,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Oświata i wychowanie... 2006/2007, s. 66; Oświata i wychowanie... 2012/2013, s. 193; Oświata i wychowanie... 2016/2017, s. 185).

Zmiany nastąpiły także na wcześniejszym etapie edukacji. Wychowanie przedszkolne objęło dzieci w wieku od 3 lat. Od września 2004 r. wprowadzono obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne dla dzieci 6-letnich. Obligatoryjność uczęszczania do tzw. grup zerowych miała wyrównywać na pierwszym etapie edukacji szanse dzieci z terenów, gdzie odsetek uczęszczających do przedszkoli był niski, tj. głównie z terenów wiejskich. Od 2011 r. obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne dotyczyło dzieci 5-letnich, ale w 2015 r. (mocą kolejnych zmian, omówionych dalej) przywrócono poprzednie rozwiązanie. Przejściowo obniżony został też wiek rozpoczynania obowiązku szkolnego. Od września 2014 r. obowiązek ten dotyczył pierwszej połowy rocznika 6-latków, a od września 2015 r. — całego rocznika 6-latków, jednak od grudnia 2015 r. ponownie podniesiono wiek szkolny do 7 lat od roku szkolnego 2016/2017.

Analizy porównawcze europejskich systemów edukacji (Eurydice 2019) wskazują, że rozpoczynanie nauki w wieku 7 lat jest rozwiązaniem będącym w zdecydowanej mniejszości. Na 38 krajów omówionych w opracowaniu tylko w 8 (w tym w Polsce) dzieci przystępują do edukacji tak późno. Warto w przyszłości poddać dokładnej analizie przyczyny i przesłanki posyłania do szkoły 6-latków (i młodszych dzieci, co też ma miejsce) w blisko 80% (30 z 38) wszystkich przeanalizowanych państw. Przyjęty obecnie system jednolitego, 8-letniego kształcenia również znajduje się w mniejszości. Częściej spotyka się system kształcenia podzielony na szkołę podstawową (ang. *primary school*) i drugi stopień kształcenia ogólnego (ang. *secondary general education*). Jeśli wziąć pod uwagę, że w niektórych państwach (Wielka Brytania, Belgia) systemy kształcenia są zróżnicowane regionalnie i kraje te



zostały omówione w rozbiciu na regiony, to przedstawione wyżej proporcje pogłębiają się na niekorzyść Polski.

Reformując kompetencje zarządcze określono, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (w tym: specjalnych), szkół podstawowych i gimnazjów (z wyłączeniem specjalnych) było zadaniem własnym gmin. O ile przejmowanie szkół przez gminy odbywało się stopniowo, o tyle w przypadku powiatów nastąpiło ono zdecydowanie szybciej, stąd niektóre nowo powstałe jednostki początkowo borykały się z brakami kadrowymi (Maj-Waśniowska 2017b, s. 266), dotyczącymi organizacji i obsługi oświaty. Zadania powiatu obejmowały zakładanie i prowadzenie specjalnych: szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, innych placówek oświatowo-wychowawczych, takich jak np. młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, ponadto: licea ogólnokształcące, zasadnicze szkoły zawodowe, technika, szkoły artystyczne, sportowe i mistrzostwa sportowego, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu i zasięgu regionalnym (ponadpowiatowym).

Szkoły i placówki, które nie zostały przejęte przez powiaty z powodu ich regionalnego lub ogólnokrajowego zasięgu, przejęły samorzady województw. Wprowadzono też możliwość zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, dla których ich prowadzenie nie należało do zadań własnych danej jednostki – na podstawie zawartego porozumienia (Kurzyńska-Chmiel 2018, s. 60).

W 2015 r. wybory parlamentarne wygrało Prawo i Sprawiedliwość. Nowy rząd, realizując obietnice wyborcze, rozpoczął przygotowania do kolejnej reformy oświaty. Przywracała ona system kształcenia oparty na 8-letniej szkole podstawowej, 4-letnim liceum ogólnokształcącym i 5-letnim technikum. Utrzymano 3-letnie zasadnicze szkoły zawodowe, nazwane szkołami branżowymi I stopnia, oraz zlikwidowano gimnazja. Modyfikacja szkolnictwa zawodowego polegała więc na zastąpieniu zasadniczych szkół zawodowych szkołami branżowymi I stopnia i wprowadzeniu II stopnia szkolnictwa branżowego.

Zgodnie z reformą, szczegółowa struktura szkół ponadpodstawowych obejmuje:

- 4-letnie liceum ogólnokształcące,
- 3-letnią szkołę branżową I stopnia,
- 2-letnią szkołę branżową II stopnia, startującą od września 2020 r. jako kontynuacja kształcenia po szkole I stopnia,
- 5-letnie technikum,
- 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
- szkołę policealną (do 2,5 roku) dla osób z wykształceniem średnim (branżowym).

System oświaty tworzą także przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego. Elementami systemu są też (Balicki, Pyter 2017, dostęp: Legalis):

- placówki wspierające proces kształcenia, np. poradnie psychologiczno-pedagogiczne lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze,
- placówki rozwijające zainteresowania uczniów i wspierające podnoszenie kwalifikacji dorosłych, np. placówki kształcenia ustawicznego czy ośrodki doksztalcenia i doskonalenia zawodowego,



- placówki podnoszące kwalifikacje kadr oświaty, np. ośrodki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne.

W skład systemu oświaty nie wchodzi uczelnie, które stanowią oddzielny system szkolnictwa wyższego. Typy i rodzaje szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez samorząd, przedstawiono w podrozdziale 2.2, zaś w podrozdziale 2.4. analizą objęto ich liczbę, a także liczbę uczniów w latach 2012–2019 i zatrudnionych w nich nauczycieli.

Przedstawiona struktura została wdrożona po uchwaleniu dwóch ustaw: *Prawo oświatowe* (Prawo oświatowe 2016) i *Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe* (ustawa Przepisy wprowadzające... 2016). *Ustawa* utrzymała obowiązkową naukę do 18. roku życia i wprowadziła obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne dla 6-latków. Oznaczało to podwyższenie o rok wieku rozpoczynania przez dzieci nauki i skrócenie obowiązku szkolnego realizowanego w 8-letniej szkole podstawowej o rok, wcześniej bowiem obowiązkowe były 6-letnia szkoła podstawowa i 3-letnie gimnazjum. Obowiązek nauki trwa do 18. roku życia i może być spełniany w szkole ponadpodstawowej lub przez odbywanie przygotowania zawodowego u pracodawcy. Co ciekawe, jeżeli uczeń ukończy szkołę ponadpodstawową przed 18. rokiem życia, może spełniać obowiązek nauki przez uczęszczanie na zajęcia w uczelni.

Aby przywrócić 8-klasową szkołę podstawową, absolwenci klasy VI od roku szkolnego 2017/2018 kontynuowali naukę w klasie VII, a rok później — w VIII. Gimnazja od wskazanego roku szkolnego nie prowadziły naboru, a jedynie kończyły edukację dwóch ostatnich roczników przyjętych przed reformą. Od roku szkolnego 2018/2019 uczniowie klasy VIII przystąpili do powszechnego, zewnętrznego egzaminu ósmoklasisty. Kształcenie w dotychczasowych gimnazjach zostało zakończone 31 sierpnia 2019 r.

Zmiany, jakie zaszły między dwiema ostatnimi reformami systemu oświaty w zakresie wieku uczestników poszczególnych etapów kształcenia oraz struktury szkolnictwa w 2012 i 2020 r., ilustruje rysunek 1.

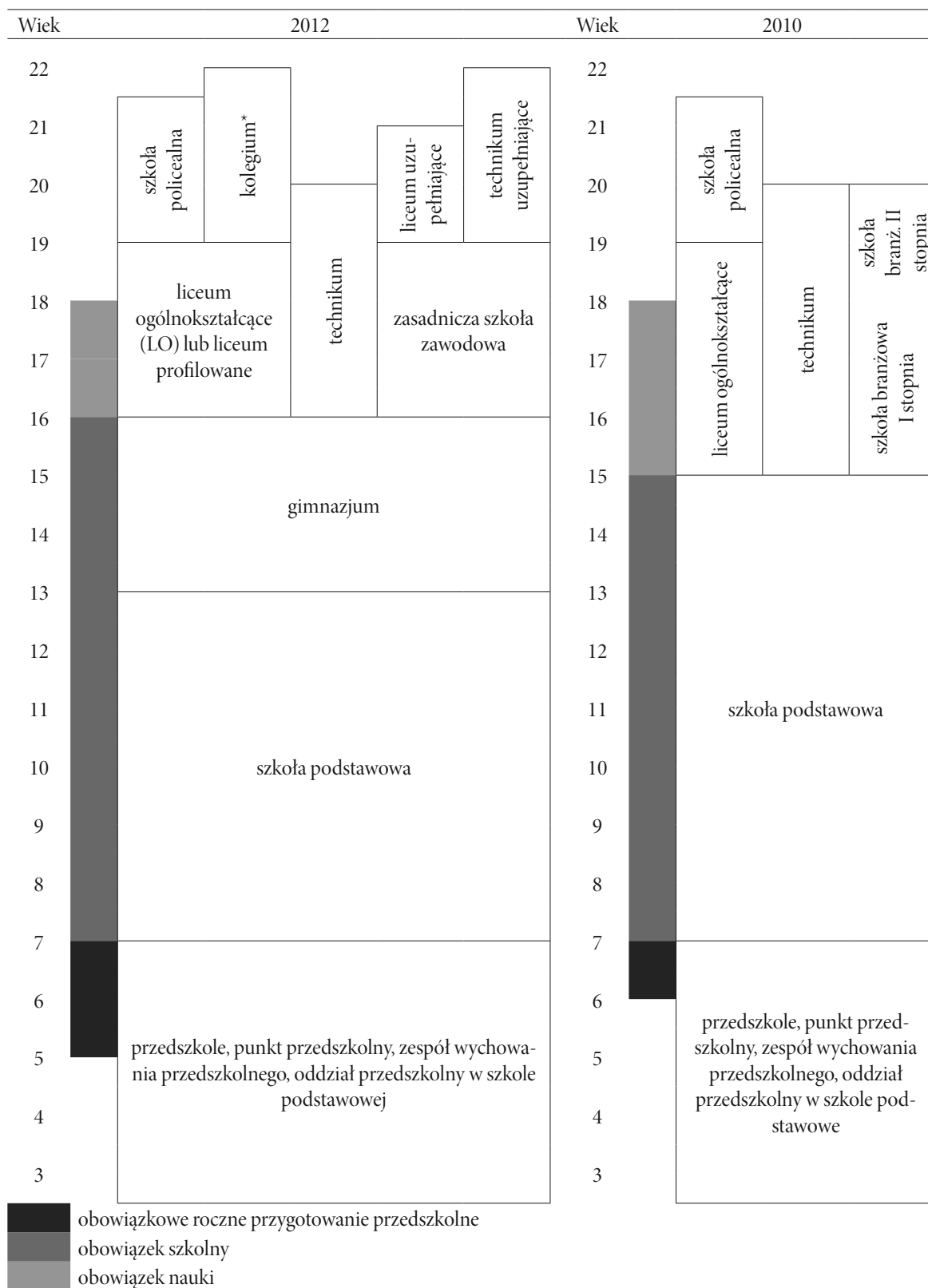
Sposób przygotowania reformy z 2017 r., a zwłaszcza pośpiech w uchwalaniu zmian oraz niejasności w zasadach finansowania, spotkały się z ogromnym sprzeciwem rodziców, nauczycieli, dyrektorów, a także przedstawicieli gmin, powiatów i związków zawodowych. Krytykując, podkreślano, że to kolejna reforma, która nie odbiega w sposobie przygotowania i realizacji od dotychczasowych. Brak w niej odwołania do racjonalnych argumentów uzasadniających konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań, a samemu sposobowi wprowadzenia reformy towarzyszy chaos organizacyjny, informacyjny i niepewność (*Edukacja w Warszawie...*, s. 71).

Reforma w opinii niektórych jej recenzentów niosła też poważniejsze zagrożenia. Duża liczba norm prawnych, stanowiących treść poszczególnych ustaw i perspektywa ich uszczegółowienia poprzez akty wykonawcze w formie rozporządzeń, sprawiła, że wzrósł poziom interwencjonizmu państwa w system oświaty. Model ten określono nawet mianem scentralizowanej decentralizacji (Pęczkowski 2017, s. 24–25), a jego istota sprowadzała się do tego, że Ministerstwo Edukacji i Nauki przez bardzo szczegółowe normy prawne określa zasady funkcjonowania każdego elementu systemu edukacji. Jednak odpowiedzialność za wprowadzane zmiany spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, a w przypadku niepowodzeń lub trudności w realizacji przepisów prawa — na ich organach. W konsekwencji,



Rysunek 1.

Etapy kształcenia w ramach systemu oświaty w Polsce w 2012 i 2020 r.



Objaśnienia: \*nauczycielskie, pracowników służb społecznych, nauczycielskie języków obcych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurydice, FRSE 2012, s. 8; Eurydice 2020, s. 26).

jeśli nie są one w stanie wdrożyć zmian, to władze resortu, chcąc je ułatwić, formułują coraz bardziej szczegółowe regulacje prawne, co prowadzi do systematycznego zwiększania poziomu interwencjonizmu państwowego w jeden z podstawowych obszarów życia publicznego, jakim jest edukacja. Przykładem nadmiernej ingerencji strony rządowej w realizację zadań oświatowych jest wydawanie przed kuratorów opinii na temat sieci szkół, przyjętej uprzednio uchwałą rady gminy czy powiatu. Opinia wydawana przez nadzór pedagogiczny jest dla rad wiążąca, bowiem organ stanowiący jest zobligowany do uwzględnienia uwag kuratora, np. w sytuacji braku zgody (braku pozytywnej opinii) na likwidację szkoły.

Kompleksowe spojrzenie na polski system oświaty i porównanie go z innymi istniejącymi w Unii Europejskiej (włączając Wielką Brytanię) pozwala stwierdzić, że jest on zbliżony do irlandzkiego, greckiego, rumuńskiego, litewskiego i chorwackiego. Reprezentantów każdego wydzielonego systemu, wraz z jego charakterystyką (z pominięciem odniesień do szkolnictwa wyższego), przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11.

Grupy państw Unii Europejskiej z podobnymi systemami oświaty i ich charakterystyka

Lp.	Państwa w grupie	Cechy systemu
1.	Chorwacja, Grecja, Irlandia, Litwa, Polska, Rumunia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyższy wiek rozpoczęcia obowiązkowej nauki,</li> <li>– wysoki odsetek uczniów w publicznych szkołach średnich,</li> <li>– liczne uczestnictwo w kształceniu policealnym,</li> <li>– niska partycypacja w kształceniu ustawicznym</li> </ul>
2.	Austria, Bułgaria, Czechy, Francja, Holandia, Niemcy, Węgry, Włochy, Słowacja, Słowenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wysoki stosunek liczby uczniów do nauczycieli w szkołach podstawowych i średnich,</li> <li>– niskie wydatki na szkolnictwo podstawowe w relacji do PKB</li> </ul>
3.	Cypr, Hiszpania, Luksemburg, Malta, Portugalia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wysokie pensje nauczycieli,</li> <li>– niski wiek rozpoczynania edukacji obowiązkowej</li> </ul>
4.	Dania, Estonia, Finlandia, Łotwa, Szwecja	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wysokie wydatki na edukację w relacji do PKB (na wszystkich poziomach, przede wszystkim w edukacji przedszkolnej),</li> <li>– wysoki procent dzieci w szkołach podstawowych i średnich</li> </ul>
5.	Belgia, Wielka Brytania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wysokie nakłady na szkolnictwo średnie w relacji do PKB,</li> <li>– mała liczba uczniów w jednostkach publicznych na wszystkich poziomach</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Żurawski 2019, s. 242).

Planując dalsze działania dotyczące kształcenia dzieci i młodzieży należy pamiętać, że edukacja jest jedną z istotniejszych determinant wzrostu gospodarczego. Stymuluje rozwój indywidualny i społeczny przez rozwój kapitału ludzkiego. Jest też podstawą gospodarki opartej na wiedzy. Podnoszenie jakości edukacji jest ważnym postulatem polityki krajowej i europejskiej (UE), jednak źle przeprowadzone reformy, nieuwzględniające racjonalnych argumentów i zgłaszanych postulatów, generują koszty ekonomiczne, pedagogiczne, społeczne i kulturowe.

## 2.2. Rodzaje zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego

Podział kompetencji i zadań między władze państwowe i samorządowe potwierdzają w Polsce zapisy tzw. ustaw ustrojowych. Edukacja publiczna została wskazana jako zadanie samorządu terytorialnego: w art. 7 ust. 1 pkt 8 *ustawy o samorządzie gminnym* (1990), w art. 4 ust. 1 pkt 1 *ustawy o samorządzie powiatowym* (1998) oraz w art. 14 ust. 1 pkt 1 *ustawy o samorządzie województwa* (1998). Zakres zadań gmin, miast, powiatów i województw w dziedzinie oświaty określa ustawa *Prawo oświatowe* (2016). Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego zdefiniowano w niej jako kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną (art. 4 pkt 28). Ich zapewnienie w szkołach i placówkach, wskazanych w art. 11 ust. 2 pkt 1–3, jest zadaniem, odpowiednio, gmin, powiatów i województw. Natomiast miasta na prawach powiatów wykonują jednocześnie zadania gmin i powiatów (Ustawa o samorządzie powiatowym 1998, art. 92 ust. 2). Rodzaje zadań oświatowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, według prowadzonych przez nie szkół i placówek w roku szkolnym 2019/2020 przedstawiono w tabeli 12.

Jako uzupełnienie do tabeli 12. należy dodać, że gminy i miasta prowadziły w badanym okresie gimnazja wygaszone w 2019 r. Z kolei powiaty i miasta prowadziły gimnazja specjalne oraz omówione w poprzednim podrozdziale szkoły ponadgimnazjalne, które zostały zastąpione we wrześniu 2017 r. przez szkoły ponadpodstawowe.

Oprócz zakładania i prowadzenia publicznych szkół i placówek jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za realizację innych rodzajów zadań oświatowych. Do zadań gmin i miast należy zapewnienie dowożenia dzieci w przypadku, gdy droga z miejsca zamieszkania do szkoły lub placówki przekracza 3 km lub 4 km<sup>2</sup> (Prawo oświatowe 2016, art. 32 ust. 5, art. 39 ust. 3) lub gdy są to osoby niepełnosprawne (art. 32 ust. 6, art. 39 ust. 4). Wykonanie tego zadania polega na zapewnieniu dzieciom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu albo na zwrocie kosztów przejazdu dziecka (oraz opiekuna dzieci do lat 7 i dzieci niepełnosprawnych) środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Gminy, powiaty i miasta mają obowiązek zapewnienia dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego przybywającym z zagranicy osobom objętym obowiązkiem szkolnym, które znają język w stopniu niewystarczającym (Prawo oświatowe 2016, art. 165 ust. 7 i 9). Natomiast powiaty i miasta odpowiadają za zapewnienie w swoich szkołach i placówkach warunków do prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych (Prawo oświatowe 2016, art. 11 ust. 4).

Warto podkreślić, że ustawodawca dopuszcza możliwość prowadzenia szkół i placówek spoza katalogu zadań własnych. Wymaga to jednak zawarcia porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego lub z ministrem, których zadaniem jest prowadzenie tego typu szkół i placówek (Prawo oświatowe 2016, art. 8 ust. 17–20). Przykładowo, jednostki samorządu terytorialnego prowadziły różne typy szkół artystycznych na podstawie porozumienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w badanym okresie (patrz: tabela 16.).

<sup>2</sup> 3 km dla przedszkoli oraz klas I–IV szkół podstawowych, a 4 km — dla klas V–VIII szkół podstawowych.

Tabela 12.

## Rodzaje zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego

Zadania własne gmin oraz mnpp	Zadania własne powiatów oraz mnpp	Zadania własne województw
<ul style="list-style-type: none"> <li>- przedszkola (w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi, integracyjnymi)</li> <li>- inne formy wychowania przedszkolnego (punkty przedszkolne, zespoły wychowania przedszkolnego, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych)</li> <li>- szkoły podstawowe (w tym: integracyjne, mistrzostwa sportowego, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi, mistrzostwa sportowego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- szkoły podstawowe specjalne</li> <li>- szkoły ponadpodstawowe* (w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, mistrzostwa sportowego, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego)</li> </ul> <p style="text-align: center;">Placówki o znaczeniu lokalnym:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Placówki oświatowo-wychowawcze, m.in. schroniska młodzieżowe</li> <li>- Placówki kształcenia ustawicznego i centra kształcenia zawodowego</li> <li>- Placówki (ogniska) artystyczne</li> <li>- Poradnie psychologiczno-pedagogiczne (w tym: specjalistyczne)</li> <li>- Młodzieżowe ośrodki: wychowawcze i socjoterapii, specjalne ośrodki: szkolno-wychowawcze i wychowawcze, ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze</li> <li>- Bursy, internaty, domy wczasów dziecięcych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- placówki doskonalenia nauczycieli</li> <li>- biblioteki pedagogiczne</li> <li>- kolegia pracowników służb społecznych</li> </ul> <p style="text-align: center;">Placówki o znaczeniu (ponad) regionalnym:</p>
Zadania przekazywane na podstawie porozumienia z właściwym ministrem		
Podstawowe i ponadpodstawowe* szkoły artystyczne		
Ponadpodstawowe* szkoły rolnicze, leśne, morskie, żeglugi śródlądowej i rybołówstwa		

Objaśnienia: \*licea ogólnokształcące, technika, szkoły branżowe I i II st., szkoły policealne, szkoły specjalne przysposabiające do pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Prawo oświatowe 2016, art. 8 ust. 15–18, 22, 26, art. 11 ust. 2).

Jednostki samorządu terytorialnego, które zakładają i prowadzą publiczne szkoły i placówki oświatowe, odpowiadają za ich działalność, pełniąc wobec nich funkcję organu prowadzącego. Ich zadania i kompetencje w tym zakresie określono w *Prawie oświatowym* (2016, art. 29 ust. 1–2). Można je pogrupować w kilka obszarów, nazwanych skrótowo:

- warunki materialne,
- sprawy kadrowe i administracyjne,
- organizacja kształcenia i opieki,
- zagadnienia finansowe,
- nadzór merytoryczny,
- organizacja i administrowanie siecią szkół i placówek.

Obszary te zostały poniżej szczegółowo omówione.

Pierwszy z wyróżnionych zakresów zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego dotyczy zapewnienia właściwych (bezpiecznych i higienicznych) warunków

materiałnych dla działalności prowadzonych przez nie szkół i placówek, zgodnie z ich specyfiką (art. 10 ust. 1). Wymaga to posiadania odpowiednich budynków lub pomieszczeń komunalnych bądź korzystania z obiektów podmiotów zewnętrznych na warunkach określonych w umowie (szczególnie w przypadku organizacji kształcenia, wychowania i opieki w podmiocie leczniczym lub domu pomocy społecznej (art. 128 ust. 1)). Ponadto jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do przeprowadzenia niezbędnych remontów i inwestycji w obiektach prowadzonych szkół i placówek oświatowych. Musi ona również wyposażyć je w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, egzaminów oraz innych zadań statutowych (art. 10 ust. 1 pkt 1–4).

Drugi z obszarów zadań i kompetencji obejmuje kadrę kierowniczą (dyrektorów, wicedyrektorów) oraz sprawy pracownicze i administracyjne szkół i placówek. Organ prowadzący powołuje na stanowisko dyrektora osobę wyłonioną przez komisję w konkursie, a w przypadku braku kandydatów lub nierozstrzygniętego konkursu — powołuje na to stanowisko wybraną osobę po zaopiniowaniu jej kandydatury przez organ nadzoru pedagogicznego (art. 63 ust. 1, 12, 14, 18, 20). Do czasu przeprowadzenia konkursu pełnienie obowiązków dyrektora szkoły lub placówki można powierzyć wicedyrektorowi lub nauczycielowi, jednak nie dłużej niż na 10 miesięcy (art. 63 ust. 13). Jednostka samorządu terytorialnego opiniuje powierzenie i odwołanie ze stanowiska wicedyrektora oraz z innych stanowisk kierowniczych w szkołach i placówkach samorządowych (art. 64 ust. 1, art. 65 ust. 1), odwołuje też nauczyciela ze stanowiska kierowniczego, które mu powierzyła (art. 66 ust. 1). Stanowisko dyrektora nie jest tworzone jedynie w przypadku jednooddziałowych przedszkoli i filialnych szkół podstawowych. Wówczas uprawnienia dyrektora/kierownika realizuje bezpośrednio organ prowadzący (art. 68 ust. 8), który wykonuje wobec dyrektorów pozostałych szkół i placówek samorządowych czynności z zakresu prawa pracy (art. 10 ust. 1 pkt 6).

Do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy też zapewnienie obsługi administracyjno-prawnej, finansowo-księgowej i organizacyjnej (art. 10 ust. 1 pkt 5), przy czym można zorganizować ją zatrudniając pracowników w każdej jednostce lub wspólnie dla części lub wszystkich prowadzonych szkół i placówek (art. 10 ust. 2).

Z kolei, w zakresie spraw pracowniczych, do kompetencji organu prowadzącego należy udzielanie zgody na zatrudnienie przez dyrektora szkoły/placówki osoby bez przygotowania pedagogicznego na potrzeby kształcenia zawodowego (art. 15 ust. 6). Jednostka samorządu terytorialnego ma też obowiązki informacyjne wobec pracowników i zakładowej organizacji związkowej, jeżeli planuje przekazanie prowadzonej przez siebie szkoły, liczącej do 70 uczniów, innej osobie prawnej lub fizycznej (art. 9 ust. 7).

Trzecia grupa zadań i kompetencji związana jest z organizacją kształcenia i opieki w podległych szkołach i placówkach we współpracy z ich dyrektorami. W placówkach wychowania przedszkolnego organ prowadzący decyduje o czasie bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (w publicznych przedszkolach w wymiarze co najmniej 5 godzin) (art. 13 ust. 1–2), zaś dyrektorzy, w porozumieniu z nim, organizują wczesne wspomaganie rozwoju dziecka oraz indywidualne obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne (art. 127 ust. 6, 17). Z kolei w zakresie kształcenia zawodowego jednostka samorządu terytorialnego

ustala wraz z dyrektorem szkoły/placówki zawody, w których odbywa się kształcenie — po ich zaopiniowaniu przez powiatowe i wojewódzkie rady rynku pracy (art. 68 ust. 7, 9).

Do kompetencji organu prowadzącego należy także wnioskowanie o zezwolenie na utworzenie oddziału międzynarodowego (art. 21 ust. 4, 6 pkt 4) lub oddziału przygotowania wojskowego, przy jednoczesnym zobowiązaniu się do ponoszenia kosztów kształcenia w tym oddziale, przekraczających przeciętne jednostkowe wydatki bieżące (na ucznia) w pozostałych oddziałach szkoły (art. 28a ust. 5, 7 pkt 2). W przypadku likwidacji oddziału międzynarodowego jednostka samorządu terytorialnego musi zapewnić uczniom możliwość kontynuacji nauki, zawiadamiając o tym z półrocznym wyprzedzeniem rodziców uczniów i ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 24).

Organizacja kształcenia i opieki wymaga także decyzji i uzgodnień organu prowadzącego dotyczących rekrutacji i przyjęć do szkół i placówek. Jednostka samorządu terytorialnego określa wzór wniosku i zgłoszenia, jakie obowiązują podczas rekrutacji do placówek wychowania przedszkolnego (art. 152), a także terminy rekrutacji i składania dokumentów oraz publikuje kryteria rekrutacji do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i oddziałów dwujęzycznych w terminie do końca stycznia (art. 154 ust. 1 pkt 1, ust. 3, 6–8). W przypadku podległych placówek oświatowo-wychowawczych oraz internatów i burs szkolnych uzgadnia je z ich dyrektorami (art. 153 ust 5). Organ prowadzący formułuje ponadto kryteria rekrutacji oraz potwierdzające je dokumenty podczas:

- drugiego etapu rekrutacji do publicznych placówek wychowania przedszkolnego (art. 131 ust. 4–6),
- rekrutacji do publicznych szkół podstawowych dla kandydatów spoza obwodu, jeżeli szkoły dysponują wolnymi miejscami (art. 133 ust. 2–3),
- drugiego etapu rekrutacji do placówek oświatowo-wychowawczych rozwijających zainteresowania i uzdolnienia (art. 144 ust. 4),
- rekrutacji do internatów i burs szkolnych (możliwość określenia dodatkowych kryteriów poza ustawowymi (art. 145 ust. 1 pkt 3 i ust. 3)),
- rekrutacji na kwalifikacyjne kursy zawodowe (możliwość podniesienia znaczenia miejsca zamieszkania jako kryterium rekrutacji (art. 147 ust. 6)).

Do jednostki samorządu terytorialnego należy również decyzja w sprawie przyjęcia ucznia spoza obwodu szkoły, gdy wymaga to zmian organizacyjnych w pracy szkoły powodujących dodatkowe skutki finansowe (art. 130 ust. 3). Ponadto musi ona wyrazić zgodę na dodatkowe godziny zajęć edukacyjnych, które wymagają od uczniów szczególnych indywidualnych predyspozycji weryfikowanych u kandydatów podczas rekrutacji, w celu realizacji programu nauczania w szkole ponadpodstawowej i branżowej II stopnia (art. 134 ust. 5, art. 135 ust. 7).

Czwarty obszar zadań i kompetencji organu prowadzącego ukierunkowany jest na sprawy finansowe. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują nadzór finansowo-administracyjny nad prowadzonymi szkołami i placówkami. Dotyczy on głównie prawidłowości dysponowania przyznanymi im środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez nie środkami z innych źródeł (np. zgromadzonymi na wydzielonym rachunku dochodów), a także gospodarowania mieniem powierzonym w trwały zarząd (art. 57). Ogólne zasady



gospodarki finansowej szkół i placówek samorządowych wynikają z ich formy organizacyjno-prawnej i zostały omówione w kolejnym podrozdziale, zaś zasady gospodarowania środkami budżetowymi i pozabudżetowymi przez jednostki oświatowe przedstawiono szczegółowo w rozdziale czwartym monografii.

Obszar kompetencji finansowych organu prowadzącego obejmuje także ustalanie, w porozumieniu z dyrektorem szkoły/placówki, wysokości opłat za korzystanie z niektórych jej usług oraz określenie całkowitych bądź częściowych zwolnień z opłat albo upoważnienie dyrektora do udzielania tych zwolnień. Opłaty te dotyczą: korzystania ze stołówki szkolnej (art. 106 ust. 3, 5–6) i z internatu (art. 107 ust. 6, 8–9a), kształcenia ustawicznego prowadzonego w formach pozaszkolnych (art. 117 ust. 8) oraz korzystania przez osoby z zagranicy z nauki w publicznych szkołach, placówkach, kolegiach pracowników służb społecznych i na kwalifikacyjnych kursach zawodowych (art. 165 ust. 6).

Piątą grupę zadań i kompetencji stanowi nadzór nad merytoryczną prawidłowością i jakością działania prowadzonych szkół i placówek. Jednostka samorządu terytorialnego podpisuje akt założycielski i nadaje szkole/placówce pierwszy statut (art. 88 ust. 7), co roku zatwierdza też arkusz organizacji pracy szkoły i przedszkola, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (art. 110 ust. 3). Organ prowadzący może wnioskować do dyrektora szkoły/placówki lub organu nadzoru pedagogicznego o odpowiedź w ciągu 14 dni w sprawach dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych (art. 57 ust. 4). Uzgadnia on też z dyrektorem szkoły/placówki program i harmonogram poprawy efektywności kształcenia lub wychowania, przygotowywany na polecenie organu nadzoru pedagogicznego (art. 56 ust. 2). W ramach nadzoru jednostka samorządu terytorialnego przyjmuje także informacje o wstrzymaniu realizacji niezgodnej z prawem uchwały rady pedagogicznej przez dyrektora podległej szkoły lub placówki i opiniuje uchylenie takiej uchwały przez organ nadzoru pedagogicznego (art. 71 ust. 2–3).

Ostatni z wyróżnionych obszarów zadań i kompetencji organu prowadzącego dotyczy organizacji i administrowania siecią szkół i placówek, działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do własnych szkół i placówek może ona dokonywać zmian organizacyjnych polegających na: przekształceniu innej formy wychowania przedszkolnego w przedszkole bez konieczności jej wcześniejszej likwidacji (art. 89 ust. 13), łączeniu szkół i placówek w zespół, wyłączeniu ich z zespołu i rozwiązaniu zespołu (art. 91 ust. 1–3, 7, art. 93 ust. 1), czy też porozumieniu w sprawie utworzenia zespołu złożonego ze szkół i placówek prowadzonych przez różne jednostki samorządu terytorialnego, wskazując tę, która pełni funkcję organu prowadzącego oraz zasady jego finansowania i tryb rozwiązania (art. 91 ust. 8). Jako organ prowadzący może również zlikwidować szkołę samorządową z końcem roku szkolnego, po zapewnieniu uczniom możliwości kontynuacji nauki i zawiadomieniu o zamiarze likwidacji z półrocznym wyprzedzeniem: rodziców uczniów lub pełnoletnich uczniów, kuratora oświaty oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, właściwej do prowadzenia szkół tego typu (art. 89 ust. 1), pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (art. 89 ust. 3). Ma też obowiązek przyjęcia dokumentacji (poza tą dotyczącą przebiegu nauki) zlikwidowanej szkoły samorządowej lub szkoły prowadzonej przez



inny organ na podstawie wydanego zezwolenia, w ciągu miesiąca od zakończenia likwidacji (art. 89 ust. 6–7).

Jednostka samorządu terytorialnego posiada na swoim terenie kompetencje administracyjne wobec szkół i placówek innych niż podległe jej jednostki oświatowe. Wydaje ona zezwolenia na prowadzenie szkół i placówek oświatowych przez osoby fizyczne i prawne inne niż samorząd (art. 88 ust. 4) oraz prowadzi ewidencję szkół i placówek niepublicznych, dokonuje w niej wpisów, wydaje zaświadczenia o wpisie i aktualizuje dane objęte tą ewidencją (art. 168 ust. 1, 9, 11–13).

Podsumowując, gminy, miasta, powiaty i województwa odpowiadają za zakładanie i prowadzenie szkół i placówek różnego typu oraz za realizację wobec nich omówionych zadań i kompetencji organu prowadzącego. Ponadto wypełniają zadania o charakterze administracyjnym wobec innych osób prawnych i fizycznych, które prowadzą na ich terenie publiczne i niepubliczne szkoły i placówki, odpowiadające ich zadaniom własnym. Większość omówionych samorządowych zadań oświatowych jest wykonywana obowiązkowo, choć ich realizacja może przebiegać w różnych formach, przedstawionych poniżej.

### 2.3. Formy realizacji zadań oświatowych

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego obejmują przede wszystkim zakładanie oraz prowadzenie szkół i placówek. Z ich punktu widzenia zadania omówione w poprzednim podrozdziale mogą być realizowane bezpośrednio (przez jednostki budżetowe) albo pośrednio (przez inne podmioty), z ograniczoną do finansowania i nadzoru rolą jednostek samorządu terytorialnego.

Poniżej omówiono każdą z form według stanu prawnego na dzień 1.01.2021 r.

Zgodnie z ustawą *Prawo oświatowe* (2016, art. 8, ust. 2), szkoły i placówki mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne i fizyczne, przy czym niektóre rodzaje szkół, np. artystyczne czy rolnicze, zastrzeżono do prowadzenia przez właściwych ministrów (art. 8 ust. 4–14a). Podmioty oświatowe mogą być szkołami i placówkami publicznymi lub niepublicznymi (art. 8 ust. 1), ale jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (art. 8 ust. 3). Warunki, jakie muszą spełniać publiczne i niepubliczne przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego, zostały określone w ustawie *Prawo oświatowe* (2016, art. 13), podobnie jak wymogi wobec szkół publicznych i niepublicznych (art. 14).

Bezpośrednia realizacja zadań odbywa się w drodze tworzenia własnych jednostek organizacyjnych zgodnie z *ustawami o samorządzie: gminnym* (1990, art. 9 ust. 1), *powiatowym* (1998, art. 6 ust. 1) i *województwa* (1998, art. 8 ust. 1). Warto jednak zaznaczyć, że *ustawa o finansowaniu zadań oświatowych* (2017, art. 4 ust. 1) ogranicza formę organizacyjną tworzonych podmiotów (przedszkoli, szkół i placówek) do jednostek budżetowych, które są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych nieposiadającymi osobowości prawnej (Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 11, ust. 1). Są one tworzone, łączone i likwidowane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego (art. 12, ust. 1). Oświatowe jednostki budżetowe powoływane są na podstawie aktu założycielskiego (Prawo oświa-

towe 2016, art. 88, ust. 1–3), organ stanowiący samorządu nadaje im też statut<sup>3</sup>, zawierający m.in. nazwę, siedzibę i przedmiot działalności oraz określa mienie przekazywane tym jednostkom w zarząd (Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 12 ust. 2). Z bezpośredniej realizacji zadań oświatowych w formie jednostek budżetowych wynika konieczność zabezpieczenia środków pieniężnych na ich funkcjonowanie. Gospodarka finansowa jednostek budżetowych polega bowiem na pokrywaniu ich wydatków bezpośrednio z budżetu samorządowego oraz na odprowadzaniu pobranych dochodów na rachunek dochodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1). Zatem plan dochodów i wydatków, będący podstawą gospodarowania środkami samorządowych jednostek budżetowych (art. 11 ust. 3), zawiera się zupełnie w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego, oprócz dochodów szkół i placówek gromadzonych na wydzielonych rachunkach (patrz: rozdział czwarty). Pewne konsekwencje finansowe dla budżetów samorządowych powoduje także zwolnienie wszystkich organów prowadzących szkoły i placówki z opłaty z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości komunalnych, a także z podatku od nieruchomości oraz rolnego i leśnego w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 6, ust. 1–2).

Druga forma realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego ma charakter pośredni i polega na wykonywaniu ich przez podmioty inne niż jednostki budżetowe z jednoczesnym, określonym przepisami, stopniem dofinansowania i nadzorowania publicznych lub niepublicznych szkół i placówek, prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne, takie jak np. spółki prawa handlowego, stowarzyszenia czy kościoły.

Zakładanie i prowadzenie publicznej szkoły lub placówki przez inną osobę prawną lub fizyczną wymaga zezwolenia właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, poprzedzonego pozytywną opinią kuratora oświaty (Prawo oświatowe 2016, art. 88 ust. 4). Z kolei do zakładania i prowadzenia niepublicznych szkół i placówek przez wymienione podmioty konieczne jest jedynie uzyskanie wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 168 ust. 1, 4–10). Istnieje też możliwość przekazania szkoły samorządowej, liczącej nie więcej niż 70 uczniów — na podstawie uchwały organu stanowiącego, w drodze umowy — do prowadzenia osobie fizycznej lub prawnej w sposób określony w ustawie *Prawo oświatowe* (2016, art. 9).

Jednostki samorządu terytorialnego są prawnie zobligowane przekazywać środki finansowe z tytułu zadań oświatowych realizowanych przez inne podmioty. Otrzymują je:

- podmioty spoza sektora finansów publicznych:
  - inne osoby prawne i fizyczne, prowadzące publiczne i niepubliczne szkoły i placówki oświatowe różnych typów i rodzajów, realizujące zadania oświatowe z własnej inicjatywy — w formie dotacji podmiotowych naliczanych na ucznia lub wychowanka w wysokości podstawowej kwoty dotacji (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 15–49),
  - inne osoby prawne i fizyczne, prowadzące publiczne i niepubliczne przedszkola (art. 17 ust. 1), oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych (art. 19 ust. 1) oraz inne formy wychowania przedszkolnego (art. 21 ust. 1) w odpowiedzi na otwarte

<sup>3</sup> Zakres statutu szkoły reguluje art. 98 ustawy *Prawo oświatowe* (2016), a statutu przedszkola — art. 102.

konkursy ofert ogłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>4</sup> (art. 22) — w formie dotacji celowych naliczanych na dziecko w wysokości podstawowej kwoty dotacji dla placówek danego typu, przy czym dla dziecka niepełnosprawnego nie może być ona niższa od kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej (art. 17, 19, 21 ust. 1),

- podmioty sektora finansów publicznych:
  - inne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wychowania przedszkolnego zapewnianego dzieciom zamieszkałym poza ich terenem — dotacje celowe od jednostki, na terenie której znajduje się miejsce zamieszkania dziecka (art. 50–51),
  - inne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań oświatowych na podstawie umów i porozumień — w formie dotacji celowych (Ustawa o dochodach jednostek samorządu... 2003, art. 46),
  - organy administracji rządowej z tytułu pomocy finansowej i rzeczowej, jaką jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać państwowym szkołom artystycznym oraz bursom i internatom dla uczniów tych szkół (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 4 ust. 2–4).

Ze względu na tematykę niniejszego podrozdziału, nie omówiono w nim zasad ustalania wysokości dotacji podmiotowych i celowych, służących dofinansowaniu wskazanych powyżej podmiotów realizujących zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one przedstawione, jako jeden z czynników determinujących poziom samorządowych wydatków oświatowych, w czwartym rozdziale monografii.

Podsumowując, należy podkreślić, że w praktyce przeważa bezpośrednia realizacja zadań oświatowych przez tworzone w tym celu jednostki budżetowe. Jest także forma pośrednia, w której organami prowadzącymi są inne osoby prawne i fizyczne otrzymujące dotacje jako dofinansowanie wykonywanych zadań oświatowych.

## 2.4. Skala zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego

W rozdziale drugim przedstawiono dotychczas zmiany, jakie zachodziły w polskim systemie oświaty po 1990 roku, zaprezentowano zakres zadań oświatowych, wykonywanych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, oraz formy realizacji tych zadań. Przedmiotem niniejszego podrozdziału jest analiza skali zadań publicznych w dziedzinie oświaty w ujęciu ilościowym oraz określenie udziału jednostek samorządu terytorialnego, w ich wykonywaniu, w latach 2012–2019. Jako mierniki skali zadań oświatowych przyjęto liczbę szkół i placówek oraz liczbę korzystających z nich uczniów, a także — rozmiary zatrudnienia nauczycieli w jednostkach systemu oświaty.

Zestawienia i niezbędne obliczenia przygotowano na podstawie danych opublikowanych w repozytorium (Otwarte Dane) oraz w Banku Danych Lokalnych GUS, a także na podstawie archiwalnych danych z lat 2012–2017, udostępnianych przez Centrum In-

<sup>4</sup> Otwarte konkursy ofert ogłaszane są obowiązkowo w przypadku konieczności uzupełnienia miejsc dostępnych publicznie, które jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane zapewnić zgodnie z przepisami.

formatyczne Edukacji (CIE). Warto pamiętać, iż wszystkie wymienione źródła korzystają z danych zgromadzonych w systemie informacji oświatowej (SIO). Za główne kryterium, określające kolejność prezentacji badanych zagadnień, przyjęto wiek uczestnika procesu kształcenia, stąd na początku omówiona została skala zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, a następnie – zadań szkolnych.

W tabeli 13. zamieszczono dane o liczbie placówek wychowania przedszkolnego w podziale na typy tych placówek w latach 2012–2019 – z wyszczególnieniem liczby placówek prowadzonych przez samorząd. Ponadto informacje o łącznej liczbie placówek danego typu w badanym okresie zobrazowano na wykresie 11.

Tabela 13.

Placówki wychowania przedszkolnego według typu w latach 2012–2019

Typ placówki	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Przedszkola ogólnodostępne	9 681	10 263	10 748	11 124	11 520	11 882	12 249	12 594
w tym samorządowe	6 653	6 689	6 713	6 736	6 788	6 837	6 918	7 019
Przedszkola specjalne	142	173	191	207	242	264	286	317
w tym samorządowe	96	113	123	130	145	151	159	170
Punkty przedszkolne	1 623	2 021	2 013	1 852	1 788	1 728	1 624	1 533
w tym samorządowe	483	541	555	523	507	518	492	170
Zespoły wychowania przedszkolnego	102	110	99	94	79	76	74	66
w tym samorządowe	60	62	49	50	46	48	48	44
Szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi	8 916	8 930	8 610	7 838	8 046	8 030	7 924	7 808
w tym samorządowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Razem	20 464	21 497	21 661	21 115	21 675	21 980	22 157	22 318

Objaśnienia: b.d. – brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS).

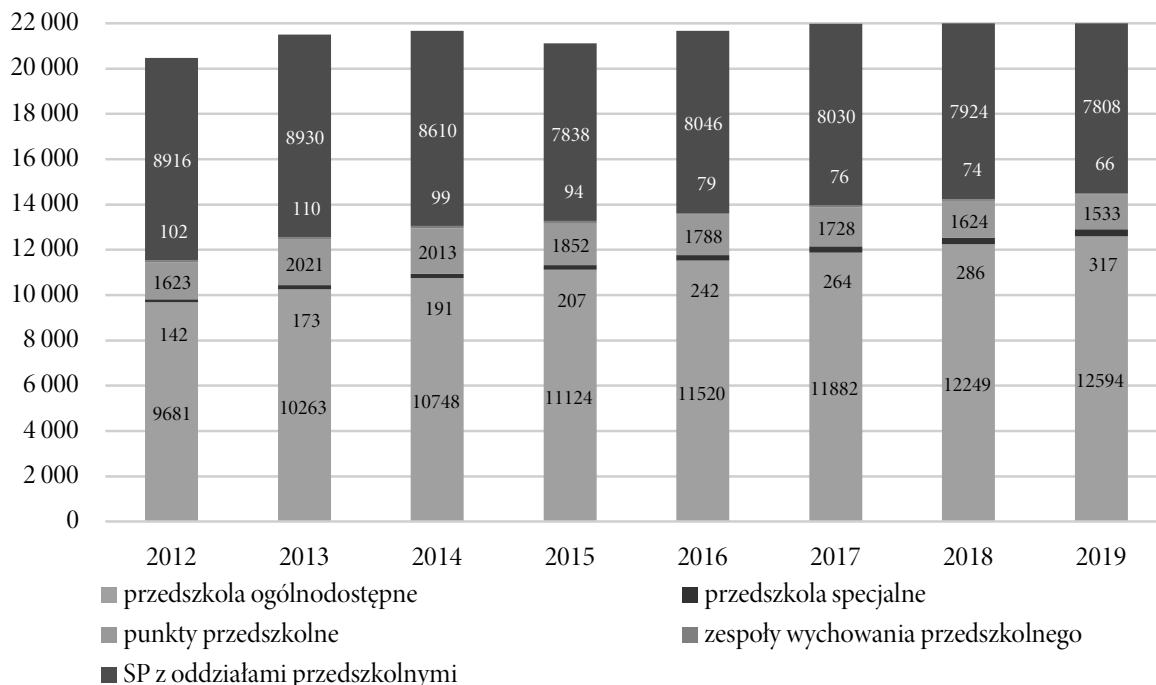
Łączna liczba placówek przedszkolnych wszystkich typów wzrastała w całym badanym okresie, poza 2015 r., od ok. 20,5 tys. (2012) do ok. 22,3 tys. podmiotów (2019).

Jeśli chodzi o strukturę według typu placówek, to najliczniejszą grupę placówek wychowania przedszkolnego, w latach 2012–2019, stanowiły przedszkola, które podzielono dodatkowo według rodzaju na ogólnodostępne i specjalne. Ich liczba zwiększała się z roku na rok w obu wymienionych grupach – zarówno dla placówek samorządowych, jak i ogółem. Inne formy wychowania przedszkolnego, tj. punkty przedszkolne, zespoły wychowania przedszkolnego i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych uzupełniały ofertę przedszkoli, zaś ich liczba podlegała większym wahaniom w badanym czasie. W latach 2012–2019 funkcjonowało około 1,5–2 tys. punktów przedszkolnych, 66–110 zespołów wychowania przedszkolnego i 8–9 tys. szkół podstawowych z oddziałami przedszkolnymi.

Na wykresie 11. widoczny jest stopniowy spadek udziału wymienionych innych form w liczbie placówek ogółem.

Wykres 11.

Liczba i struktura placówek wychowania przedszkolnego według typu w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 13.

Wzrost liczby przedszkoli w ciągu 8 lat o ponad 3 tysiące, co stanowi prawie 1/3 stanu wyjściowego, wytłumaczyć można trzema przyczynami: czynnikami demograficznymi (tzw. lokalny szczyt urodzeń w okresie 2008–2010, który po paru latach spowodował zwiększony popyt na miejsca w przedszkolach), finansowymi (uruchomienie programu Rodzina 500+) i administracyjnymi (konieczność zapewnienia miejsc dla dzieci 6-letnich i młodszych w kolejnych latach).

Z kolei w tabeli 14. zawarte zostały dane o liczbie dzieci (w tys. osób) korzystających w badanym okresie z wychowania przedszkolnego w placówkach różnego typu, z wyszczególnieniem placówek samorządowych, w miarę dostępności danych na ten temat.

Analizując łączną liczbę dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, łatwo zauważyć tendencję wzrostową przez większość lat okresu badawczego oraz wyraźny spadek ich liczby w roku 2014 i 2015. Wynika on z omówionej w podrozdziale 2.1. zmiany wieku szkolnego z 7 na 6 lat oraz skierowania do nauki w szkołach podstawowych wraz z rocznikiem dzieci 7-letnich połowy rocznika 6-latków, od września 2014 r., zaś od września 2015 r. — drugiej połowy tego rocznika jako 7-latków i całego kolejnego rocznika dzieci 6-letnich. Od września 2016 r. przywrócono wiek szkolny na poziomie 7 lat, poprzedzony obowiązkiem rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 6-letnich. Ilościowy wymiar omawianych zjawisk zilustrowano na wykresie 12.

Tabela 14.

Dzieci korzystające z placówek wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019 (tys. osób)

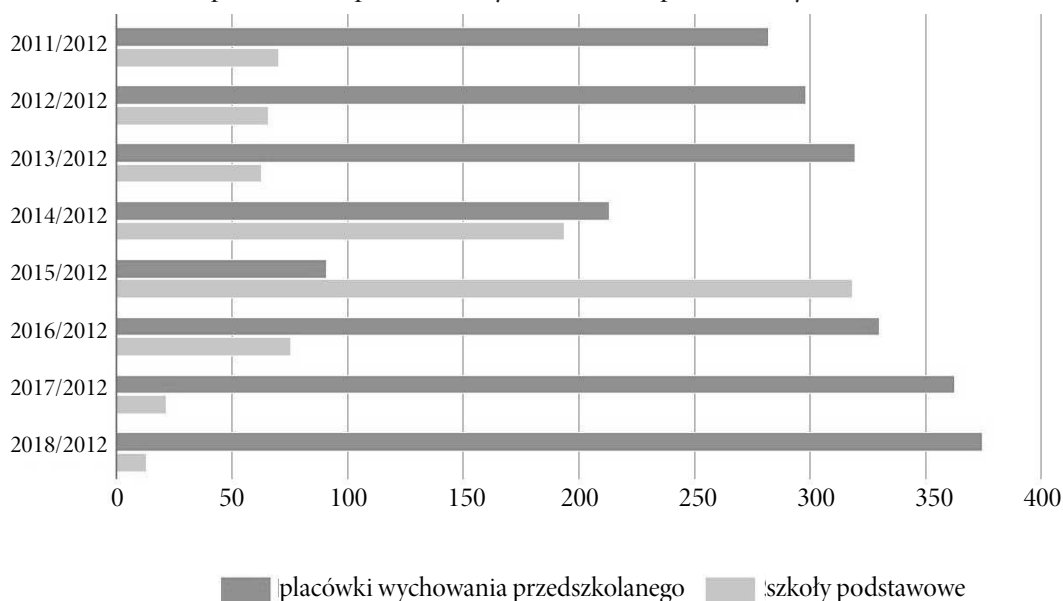
Typ placówki	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Przedszkola ogólnodostępne	909	950	940	903	1 021	1 076	1 107	1 122
w tym samorządowe	722	739	721	687	752	780	792	794
Przedszkola specjalne	2	3	3	3	4	4	5	6
w tym samorządowe	1,5	2	2	2	2	2	3	3
Punkty przedszkolne	30	37	35	32	35	35	32	30
w tym samorządowe	10	11	12	11	12	13	12	12
Zespoły wychowania przedszkolnego	2	2	2	1	1	1	1	1
w tym samorządowe	0,9	1	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi	273	305	256	201	238	244	248	242
w tym samorządowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Razem	1 216	1 297	1 236	1 140	1 299	1 360	1 393	1 401

Objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 13.

Warto przypomnieć, iż od września 2011 r. obowiązek przygotowania przedszkolnego dotyczył dzieci 5-letnich, jednak rozpoczęcie przez nie edukacji szkolnej w wieku 6 lat zależało od decyzji rodziców/opiekunów i było poprzedzone opinią poradni psychologiczno-pedagogicznej o dojrzałości szkolnej dziecka. Z kolei w latach 2014–2015 część rodziców korzystała z opinii poradni w celu odroczenia o rok obowiązku szkolnego.

Wykres 12.

Dzieci 6-letnie w placówkach przedszkolnych i szkołach podstawowych w latach 2012–2019 (tys.)



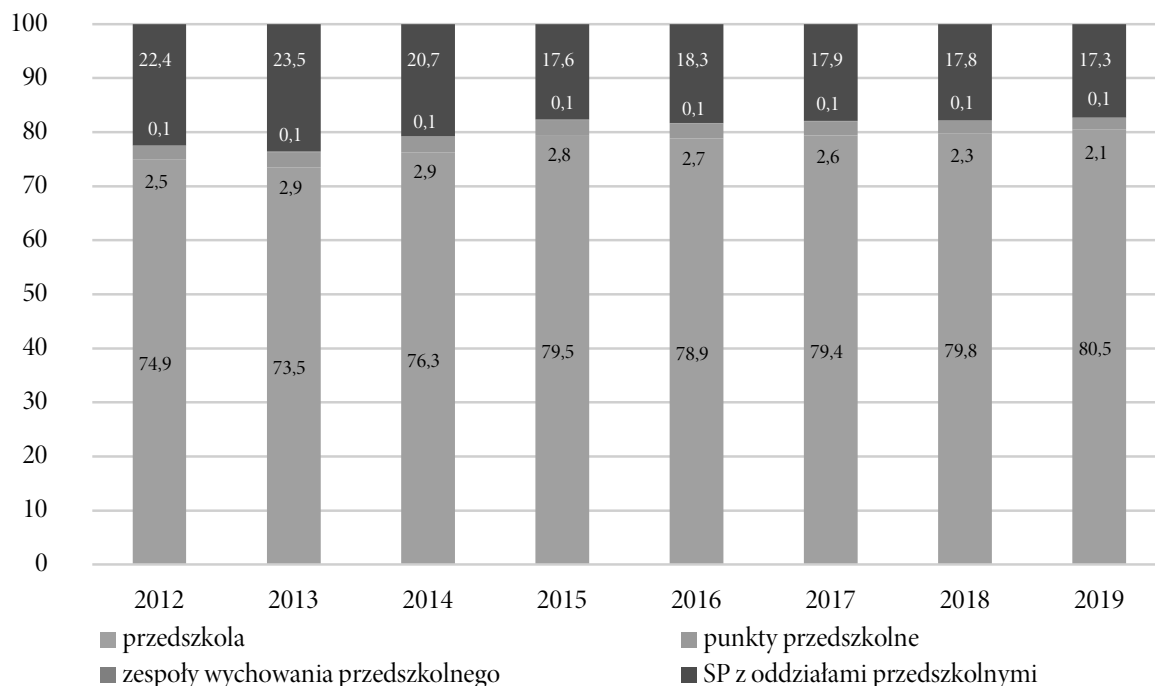
Źródło: (Oświata i wychowanie... 2018/2019, s. 28, wykres 3.).



Na wykresie 13. przedstawiono strukturę populacji dzieci, objętych wychowaniem przedszkolnym, według typu placówki w badanym okresie.

Wykres 13.

Udział dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego według typu placówki w latach 2012–2019 (%)



Źródło: jak dla tabeli 14.

Analiza wykresu 13. wskazuje na silną dominację przedszkoli (ogólnodostępnych i specjalnych), z oferty których korzystało od 73,5% do 80% dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Wśród innych form wychowania przedszkolnego największą popularnością cieszyły się oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych (17–23%). Wynikało to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, rodzice decydowali się posłać swe dzieci do oddziałów przedszkolnych, aby mogły one stopniowo oswoić się z częścią kadry i budynkiem szkoły podstawowej, gdzie w kolejnym roku rozpoczynały edukację szkolną. Po drugie, organom prowadzącym już szkoły podstawowe, łatwiej było na ich bazie zorganizować tę formę wychowania przedszkolnego w porównaniu z odrębnie funkcjonującymi punktami przedszkolnymi (2–3% dzieci) czy zespołami wychowania przedszkolnego (0,1% dzieci), nie wspominając o przedszkolach, wobec których przepisy określają zdecydowanie większe wymagania co do warunków ich prowadzenia. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego to tzw. alternatywne formy wychowania przedszkolnego, określane czasem mianem mniejszej placówki oświatowej, nie tylko pod względem wielkości, ale i godzin otwarcia.

Mimo że zapewnienie wychowania przedszkolnego należy do obowiązkowych zadań własnych gmin i miast, nie zawsze oznacza realizację tych zadań bezpośrednio, przez tworzone w tym celu samorządowe jednostki budżetowe. Mieszkańcy mogą również korzystać z usług publicznych i niepublicznych placówek przedszkolnych, zakładanych i prowadzo-



nych przez inne osoby prawne i fizyczne (podrozdział 2.3.). Wobec powyższego, w tabeli 15. przedstawiono skalę zadań z zakresu wychowania przedszkolnego realizowanych bezpośrednio przez placówki samorządowe. Miernikiem był odsetek ogółu placówek przedszkolnych, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz odsetek dzieci korzystających z tych placówek.

Tabela 15.

Skala zadań samorządowych w zakresie wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019

Typ placówki	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Udział (%) placówek samorządowych w placówkach ogółem								
Przedszkola ogólnodostępne	68,7	65,2	62,5	60,6	58,9	57,5	56,5	55,7
Przedszkola specjalne	67,6	65,3	64,4	62,8	59,9	57,2	55,6	53,6
Punkty przedszkolne	29,8	26,8	27,6	28,2	28,4	30,0	30,3	32,6
Zespoły wychowania przedszkolnego	58,8	56,4	49,5	53,2	58,2	63,2	64,9	66,7
Szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi — b.d.								
Udział (%) dzieci z placówek samorządowych w placówkach ogółem								
Przedszkola ogólnodostępne	79,4	77,8	76,7	76,1	73,7	72,5	71,6	70,8
Przedszkola specjalne	62,7	61,3	61,9	60,5	59,1	55,1	52,5	53,1
Punkty przedszkolne	33,2	30,5	32,7	34,1	35,3	35,9	37,0	40,2
Zespoły wychowania przedszkolnego	52,8	52,4	45,3	46,3	49,2	58,2	61,0	66,4
Szkoły podstawowe z oddziałami przedszkolnymi — b.d.								

Objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 13.

Z danych zamieszczonych w tabeli 15. wynika, że jednostki samorządu terytorialnego prowadziły większość przedszkoli ogólnodostępnych i specjalnych (50–70% ogółu przedszkoli danego rodzaju) oraz zespołów wychowania przedszkolnego (od 50% do 67%), a w przypadku punktów przedszkolnych — udział placówek samorządowych kształtował się na poziomie około 30% w badanym okresie.

Z kolei udział dzieci korzystających z przedszkoli ogólnodostępnych, prowadzonych przez jednostki samorządowe, wynosił w latach 2012–2019 od 70% do 80%, dla przedszkoli specjalnych odsetek ten zawierał się w przedziale 53–63%, dla zespołów wychowania przedszkolnego — od 45% do 66%, a dla punktów przedszkolnych — 30–40%. Przedstawione odsetki dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, które przewyższają udział liczby placówek samorządowych, wskazują na liczniejsze grupy/oddziały w ogólnodostępnych przedszkolach i punktach przedszkolnych, prowadzonych przez samorząd w porównaniu do grup/oddziałów w placówkach, które są prowadzone przez inne osoby prawne i fizyczne. Mniej liczne grupy stanowią jeden z atutów oferty placówek niepublicznych, jednak ich wybór wiąże się z wyższymi opłatami za wychowanie przedszkolne.

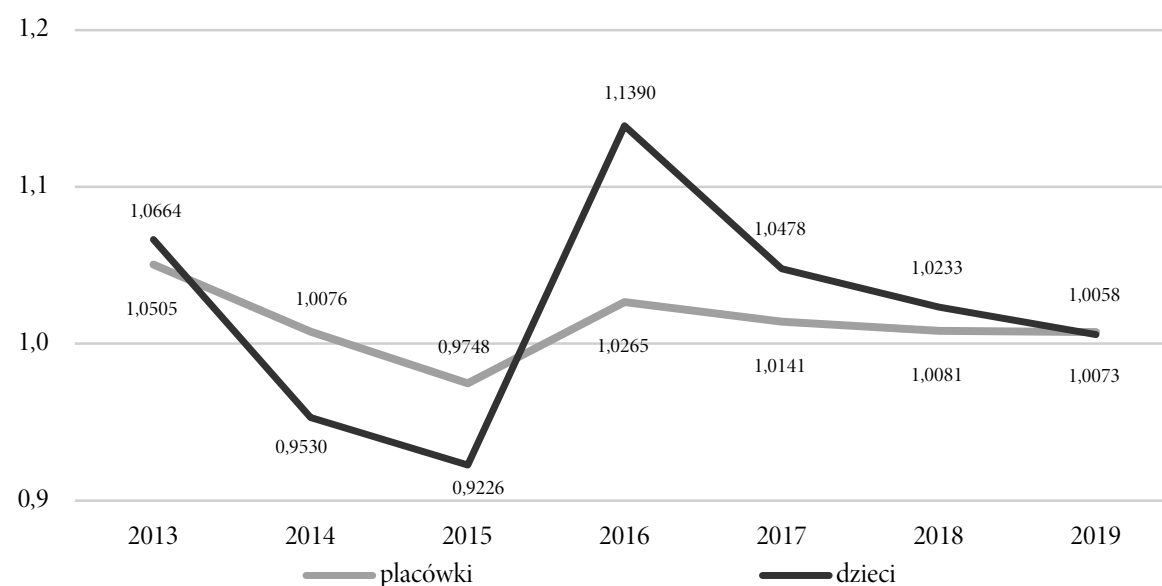
Przeprowadzone dotąd analizy liczby placówek przedszkolnych różnego typu i rodzaju oraz liczby korzystających z nich dzieci zasygnalizowały już najistotniejsze tendencje zmian,

zachodzące w latach 2012–2019. Dlatego badanie dynamiki ograniczono do ogólnej liczby placówek wychowania przedszkolnego oraz korzystających z nich dzieci (wykres 14.), łącząc je z analizą korelacji wymienionych mierników skali zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, poszerzonych o liczbę oddziałów i liczbę etatów nauczycieli w placówkach przedszkolnych różnego typu (tabela 16.).

Na wykresie 14. zilustrowano łańcuchowe indeksy dynamiki liczby placówek przedszkolnych i liczby dzieci ogółem dla lat 2012–2019. Zauważalna jest prawidłowość, iż zmiany liczby placówek mają ten sam kierunek (wzrost lub spadek) co zmiany liczby dzieci, choć są od nich słabsze, co świadczy o powiązaniu tych zmiennych. Owa prawidłowość występuje we wszystkich latach poza 2014 r., w którym nastąpił nieznaczny wzrost ogólnej liczby placówek (o 0,76%), choć miało miejsce zmniejszenie liczby dzieci, korzystających z wychowania przedszkolnego w stosunku do roku 2013.

Wykres 14.

Dynamika (r/r) liczby placówek przedszkolnych ogółem i korzystających z nich dzieci w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 12 i 13.

Aby przeanalizować bardziej szczegółowo zależności zachodzące między różnymi miernikami skali zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, zbadano korelacje tych mierników. Analizą objęto liczbę placówek, oddziałów, dzieci i zatrudnienie nauczycieli (w etatach), przeprowadzając ją zarówno dla poszczególnych typów, jak i dla placówek wychowania przedszkolnego ogółem. Do badania współzależności wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona, a otrzymane wyniki zamieszczono w tabeli 16.

Przed ich omówieniem warto wyjaśnić interpretację współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Wyraża on liczbowo siłę liniowej zależności statystycznej dwóch zmiennych, przyjmując wartości od  $-1$  do  $1$ . Gdy jego wartość wynosi  $-1$  lub  $1$ , oznacza to pełną korelację, natomiast wartość  $0$  informuje o tym, że badane zmienne nie są skorelowane. Dodatnia wartość współczynnika sygnalizuje, iż wzrostowi wartości jednej zmiennej odpowiada

wzrost średnich wartości drugiej zmiennej, zaś ujemny współczynnik oznacza sytuację odwrotną, tzn. wzrostowi wartości jednej zmiennej towarzyszy spadek średnich wartości drugiej zmiennej (Sekuła 2017a, s. 529). Interpretując wyniki badań z wykorzystaniem współczynnika korelacji liniowej Pearsona, należy jednak pamiętać, że mierzy on liczbowo siłę współzależności między określonymi wielkościami, co nie jest tożsame z istnieniem między nimi związku przyczynowo-skutkowego. Współwystępowanie określonych wartości zmiennych może bowiem wynikać z bezpośredniego oddziaływania na nie innych zjawisk, nieobjętych badaniem.

Tabela 16.

Współczynniki korelacji liniowej Pearsona dla mierników zadań z zakresu wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019

Miara skali zadań	Liczba placówek	Liczba oddziałów	Liczba dzieci
Przedszkola ogólnodostępne			
Etaty nauczycieli	0,975163	0,997857	0,965816
Przedszkola specjalne			
Etaty nauczycieli	0,993556	0,983484	0,970396
Punkty przedszkolne			
Etaty nauczycieli	0,216945	0,909748	0,484228
Zespoły wychowania przedszkolnego			
Etaty nauczycieli	0,568254	0,494208	0,502258
Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych			
Etaty nauczycieli	0,106047	0,809753	0,614533
Placówki wychowania przedszkolnego ogółem			
Etaty nauczycieli	0,911525	0,991372	0,880275

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych (BDL GUS).

Zgodnie z danymi z tabeli 16., dla przedszkoli ogólnodostępnych prawie pełna korelacja dotyczyła zmian poziomu zatrudnienia nauczycieli w etatach i zmian liczby oddziałów w przedszkolach (0,9979). Niemal funkcyjna zależność liniowa wynikała z przepisów *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej*, określającego organizację publicznych przedszkoli. W przypadku przedszkoli specjalnych najsilniejszy związek statystyczny wystąpił między liczbą etatów nauczycieli a liczbą placówek (0,9936), co również zdeterminowane było wspomnianymi przepisami, normującymi zatrudnienie w placówkach tego rodzaju. Statystyczne zależności liniowe między miarami działania punktów przedszkolnych, zespołów wychowania przedszkolnego i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych były zasadniczo przeciętne. Wysoka korelacja wystąpiła jedynie dla liczby oddziałów i etatów nauczycieli w punktach przedszkolnych. Analizując zmiany wartości mierników działalności wszystkich typów placówek wychowania przedszkolnego, niezależnie od ich organu pro-

wadzącego, należy stwierdzić, że w latach 2012–2019 najwyższej skorelowany liniowo był poziom zatrudnienia nauczycieli i liczba oddziałów w placówce.

Omówione powyżej wychowanie przedszkolne od strony edukacyjnej umożliwia kształtowanie umiejętności społecznych oraz uczenie dzieci współpracy i samodzielności. Przygotowuje je też do udziału w edukacji szkolnej, której miary są przedmiotem badań przedstawionych w dalszej części podrozdziału.

Prowadzenie szkół i placówek należy do zadań własnych gmin, miast, powiatów i województw, zgodnie z podziałem opisanym w podrozdziale 2.2. Należy jednak wyjaśnić, iż przeprowadzona analiza nie obejmuje liczby placówek oświatowych (Prawo oświatowe 2016, art. 2 pkt 3–8 i 10) i korzystających z nich osób z uwagi na brak kompleksowych danych w tym zakresie w dostępnych publikacjach GUS i MEN. Ograniczono ją zatem do liczby szkół i uczęszczających do nich uczniów oraz do wielkości zatrudnienia nauczycieli, prowadzących proces kształcenia uczniów. W tabeli 17. zawarte zostały dane o liczbie szkół samorządowych poszczególnych typów w latach 2012–2019.

Tabela 17.

Szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2019

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Szkoły podstawowe*	12 133	11 842	11 793	11 696	11 505	12 282	12 267	12 211
2.	Gimnazja	6 557	6 537	6 522	6 510	6 428	1 324	1 164	2
3.	Licea ogólnokształcące	2 260	2 336	2 320	2 268	2 179	2 163	2 093	2 048
4.	Licea profilowane	280	203	–	–	–	–	–	–
5.	Licea uzup.	394	37	–	–	–	–	–	–
6.	Technika	1 818	1 785	1 716	1 636	1 622	1 605	1 589	1 573
7.	Technika uzup.	411	340	248	–	–	–	–	–
8.	Zasadnicze szkoły zawodowe	1 577	1 510	1 468	1 425	1 393	–	–	–
9.	Szkoły branż. I st.	–	–	–	–	–	1 378	1 350	1 374
10.	Szkoły policealne	527	487	465	437	397	365	325	282
11.	Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	425	427	434	440	441	448	452	457
12.	6-letnie szkoły muzyczne I st.	77	91	107	111	113	114	116	116
13.	4-letnie szkoły muzyczne I st.	74	89	104	5	2	2	2	–
14.	6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne II st.	7	6	6	6	6	6	6	7
15.	6-letnie szkoły muzyczne II st.	19	19	18	20	19	19	20	18
16.	4-letnie szkoły muzyczne II st.	10	11	11	4	1	1	1	–
17.	6-letnie ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych	10	10	10	11	11	11	11	11
18.	4-letnie licea plastyczne	20	20	21	23	22	21	22	22

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
19.	9-letnie ogólnokształcące szkoły baletowe	1	1	–	–	–	–	–	–
20.	Policealne szkoły artystyczne**	2	2	2	2	2	2	2	2
21.	Kolegia nauczycielskie	14	12	9	1	–	–	–	–
22.	Nauczycielskie kolegia języków obcych	40	39	30	2	–	–	–	–
23.	Kolegia pracowników służb społecznych***	9	9	7	5	5	4	–	–
	Razem	26 665	25 813	25 291	24 602	24 146	19 745	19 420	18 123

Objaśnienia: \*wliczono też 6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia i Poznańską szkołę chóralną; \*\*od 2017 r. funkcjonują jako odrębne typy: policealne szkoły muzyczne i plastyczne; \*\*\*od 2018 r. wyłączono je z prezentacji w zbiorach danych, będących źródłem zestawienia, mimo iż nadal funkcjonują

Źródło: opracowanie własne na podstawie zbioru danych „Szkoły i uczniowie według organów prowadzących” ([www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl)) i (CIE).

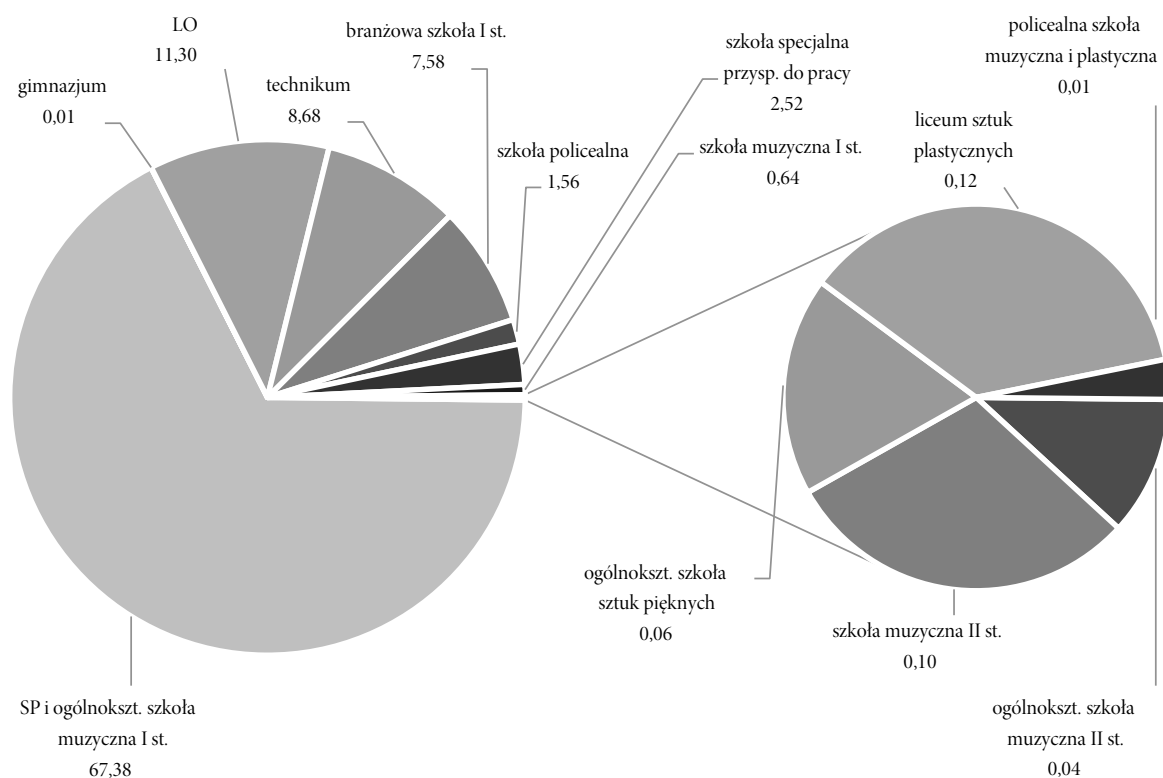
Porównując dane z tabeli 17. z załącznikiem 1., w którym ujęto w analogiczny sposób liczbę szkół prowadzonych w Polsce przez wszystkie uprawnione podmioty, określono skalę samorządowych zadań szkolnych. Szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego stanowiły ponad 70% ogółu szkół (72,5–76%). Na podstawie danych w tabeli 17. można też prześledzić, jak w badanym okresie zmieniała się różnorodność prowadzonych przez jednostki samorządowe szkół według ich typu.

W 2012 r. szkoły samorządowe obejmowały 22 typy szkół. Wygaszanie lub rezygnacja z prowadzenia części z nich na przestrzeni 8 lat, na skutek zmian ustawowych w strukturze oświaty, spowodowały, iż w 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego prowadziły już tylko 15 typów szkół (wliczając kilka gimnazjów, które powinny wówczas zostać zlikwidowane, oraz uwzględniając kolegia pracowników służb społecznych i podział policealnych szkół artystycznych na dwa oddzielne typy).

Strukturę szkół samorządowych według typu, w ostatnim z badanych lat, zilustrowano na wykresie 15. Jego analiza prowadzi do podstawowego wniosku, że ponad 2/3 szkół prowadzonych przez samorząd stanowią szkoły podstawowe.

Wykres 15.

Struktura szkół samorządowych według typu w roku 2019 (%)



Źródło: jak dla tabeli 17.

W tabeli 18. zaprezentowano dane o liczbie uczniów szkół samorządowych według typu szkoły w badanym okresie.

Porównując dane z tabeli 18. z załącznikiem 2., w którym zawarto liczbę uczniów według typu szkół prowadzonych w Polsce przez wszystkie uprawnione do tego podmioty, można określić opartą na tej mierze względną skalę zadań szkolnych jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2012–2019 do szkół samorządowych uczęszczało ponad 85% ogółu uczniów (od 85,8% w 2012 do 86,8% w 2015). Zatem, biorąc pod uwagę liczebność populacji uczniów, zadania szkolne jednostek samorządu terytorialnego nabierają szerszej skali niż ta, ujawniona wcześniej przez liczbę prowadzonych szkół w analizowanym okresie.

Zgodnie z danymi z tabeli 18., w latach 2012–2019 obowiązek szkolny w szkole podstawowej i gimnazjum realizowało ponad 3 mln uczniów, zaś ponad 1 mln kontynuowało albo uzupełniało naukę w samorządowych szkołach ogólnokształcących, zawodowych (grupę tę tworzą również szkoły branżowe i technika) lub artystycznych różnego typu. Strukturę populacji uczniów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. przedstawiono na wykresie 16.

Analiza wykresu 16. pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń. Po pierwsze, w 2019 r., 68,78% populacji uczniów szkół samorządowych była objęta edukacją I stopnia. Po drugie, wśród szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych preferowane były te, których ukończenie wiązało się ze zdobyciem zawodu (18,69% uczniów), a nie z samym ogólnokształcącym wykształceniem (13,96%). Po trzecie, w samorządowych szkołach ar-

tystycznych kształciło się zaledwie 0,57% uczniów, należy jednak pamiętać, że rozwijanie zdolności z tego obszaru nie jest powszechne i ma często charakter hobbystyczny. Ponadto, jednostki samorządu terytorialnego prowadziły 25,5% publicznych szkół artystycznych (do których uczęszczało 30,7% uczniów szkół tego rodzaju) na podstawie porozumienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który w 2019 r. prowadził 53,1% tych szkół, kształcąc w nich 60,8% uczniów tego rodzaju szkół (wykres 18. i 19.).

Tabela 18.

Uczniowie w szkołach samorządowych w latach 2012–2019 (tys. osób)

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Szkoły podstawowe*	2 068	2 050	2 189	2 346	2 159	2 995	3 103	2 858
2.	Gimnazja	1 111	1 070	1 034	1 011	993	122	54	<0,1
3.	Licea ogólnokszt.	581	562	535	507	485	494	470	597
4.	Licea profilowane	14	6	–	–	–	–	–	–
5.	Licea uzup.	11	0,8	–	–	–	–	–	–
6.	Technika	498	491	484	478	475	474	471	596
7.	Technika uzup.	22	10	5	–	–	–	–	–
8.	Zasadnicze szkoły zawodowe	182	168	172	160	148	–	–	–
9.	Szkoły branż. I st.	–	–	–	–	–	139	129	171
10.	Szkoły policealne	51	46	40	36	33	29	25	22
11.	Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	10	10	10	10	10	10	10	11
12.	6-letnie szkoły muzyczne I st.	8	8	10	11	12	19	19	19
13.	4-letnie szkoły muzyczne I st.	5	6	7	8	8	0,2	0,2	–
14.	6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne II st.	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
15.	6-letnie szkoły muzyczne II st.	2	2	2	2	2	2	2	2
16.	4-letnie szkoły muzyczne II st.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	–
17.	6-letnie ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych	0,9	1	1	1	1	1	0,7	0,5
18.	4-letnie licea plastyczne	2	2	2	2	2	2	2	3
19.	9-letnie ogólnokształcące szkoły baletowe	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
20.	Policealne szkoły artystyczne**	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	<0,1	<0,1
21.	Kolegia nauczycielskie	4	2	0,9	0,1	–	–	–	–
22.	Nauczycielskie kolegia j. obcych	5	3	1	<0,1	–	–	–	–
23.	Kolegia pracowników służb społecznych	1	0,7	0,5	0,2	0,2	0,2	–	–
	Razem	4 577	4 440	4 494	4 573	4 329	4 288	4 287	4 280

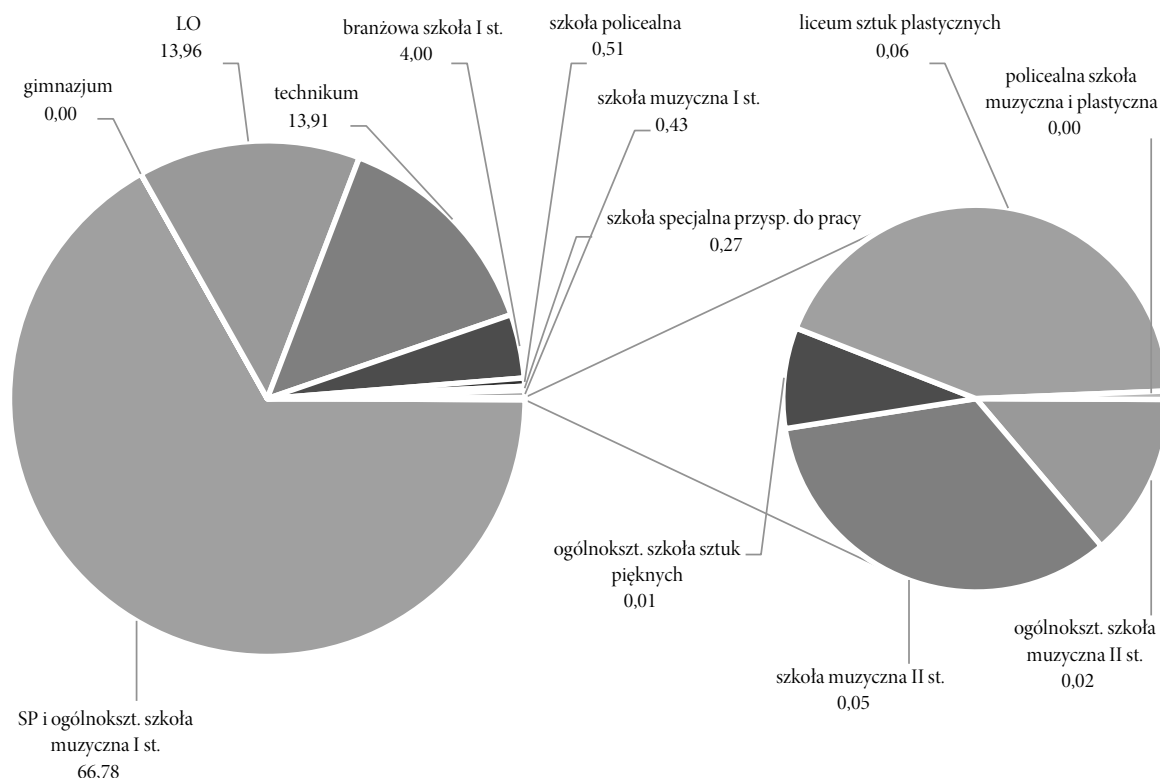
Objaśnienia i źródło: jak w tabeli 17.



Zmniejszeniu różnorodności typów szkół, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (tabela 17.), towarzyszył także spadek ich łącznej liczby, co zilustrowano za pomocą wykresu 17. W całym badanym okresie liczba prowadzonych szkół obniżała się o 2–3% rocznie, z wyjątkiem 2017 r., kiedy spadła ona aż o blisko 20% w związku z rozpoczęciem wygaszania gimnazjów, a także poza 2019 r., gdy nastąpił spadek liczby szkół o 7% spowodowany zakończeniem tego procesu.

Wykres 16.

Struktura populacji uczniów szkół samorządowych według typu szkoły w roku 2019 (%)



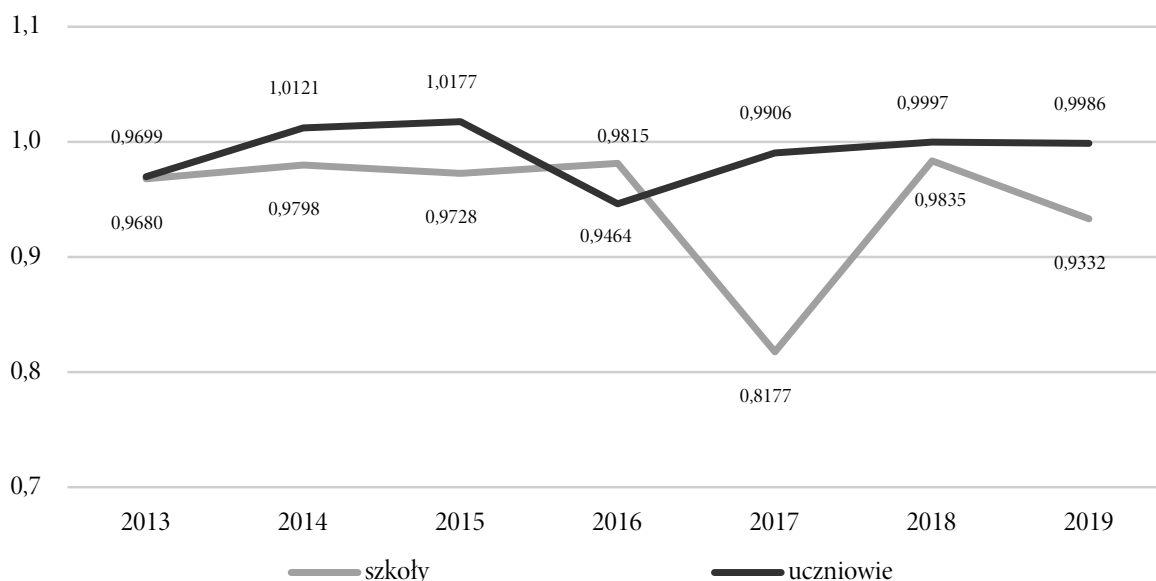
Źródło: jak dla tabeli 18.

Zgodnie z wykresem 17. liczba uczniów szkół samorządowych była bardziej ustabilizowana w czasie. W 2013 r. odnotowano jej spadek o 3% względem roku poprzedniego. W dwóch kolejnych latach populacja uczniów zwiększała się rocznie o 1–2% z powodu objęcia edukacją szkolną 6-latków. Przywrócenie wieku szkolnego na poziomie 7 lat wywołało spadek liczby uczniów o ponad 5%. W kolejnych latach badanego okresu liczba uczniów była niemal stała (z lekką tendencją spadkową), ponieważ wprowadzona w 2017 r. reforma ustroju szkolnego zmieniała typy i liczbę szkół, jednak liczba uczniów w systemie szkolnym pozostała bez zmian.

Warto dodać, że między liczbą szkół samorządowych i liczbą kształcących się w nich uczniów w latach 2012–2019 występuje dość silna zależność statystyczna, ponieważ współczynnik korelacji liniowej wynosi 0,842. Wskazuje to na znaczenie liczby uczniów jako czynnika uwzględnianego przez jednostki samorządu terytorialnego w procesie decyzyjnym, dotyczącym liczby prowadzonych szkół.

Wykres 17.

Dynamika (r/r) liczby szkół samorządowych ogółem i uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 17 i 18.

W tabelach 19.–20. przedstawiono skalę zadań szkolnych, zmierzoną liczbą prowadzonych szkół i liczebnością populacji uczęszczających do nich uczniów, według organu prowadzącego te instytucje edukacyjne.

Zawarte w tabelach 19. i 20. dane pozwalają porównać skalę zadań szkolnych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych organów prowadzących dla wyróżnionych grup szkół. Szkoły samorządowe przeważały w większości wyodrębnionych kategorii. Istotnym uzupełnieniem były szkoły prowadzone przez inne osoby prawne i fizyczne, zaś najmniejszy udział przypadła szkołom prowadzonym przez administrację rządową (z wyjątkiem szkół artystycznych). Zmniejszanie się liczby szkół w badanym okresie praktycznie we wszystkich grupach, poza przysposabiającymi do pracy, to skutek zmiany struktury oświaty, wprowadzonej reformą z 2017 r., a także dostosowywaniem liczby szkół do liczby uczniów, o czym świadczy wspomniany wysoki współczynnik korelacji.

Strukturę szkół według organu prowadzącego dla skrajnych lat badanego okresu zilustrowano na wykresie 18. Ostatnia kolumna dotycząca wszystkich typów szkół wskazuje na stabilny rozkład udziałów (jednostki samorządu terytorialnego — 75%, inne osoby prawne i fizyczne — 23%, administracja rządowa — 2%) świadczący o tym, jak ważną rolę pełni samorząd terytorialny w realizacji zadań oświatowych.

Udział poszczególnych organów prowadzących wykazuje większe zróżnicowanie podczas analizy wyodrębnionych grup szkół. Jednostki samorządu terytorialnego prowadziły ponad 80% szkół podstawowych (i gimnazjów), zawodowych, specjalnych przysposabiających do pracy i kolegów. Ponadto szkoły samorządowe stanowiły ponad połowę liceów ogólnokształcących (w 2019 r. — prawie 60%), zaś w przypadku szkół policealnych i artystycznych — około 20%. Inne osoby prawne i fizyczne były organem prowadzącym większość (80%) szkół policealnych, ok. 40% liceów, ok. 15% szkół podstawowych i zawodowych

Tabela 19.

Wybrane typy szkół według organu prowadzącego w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły podstawowe i gimnazja	21 133	21 060	21 163	21 247	21 062	16 513	16 280	14 517
JST	18 690	18 379	18 315	18 206	17 933	13 606	13 431	12 213
Osoby fizyczne i prawne	2 356	2 594	2 766	2 963	3 058	2 838	2 769	2 246
Administracja rządowa	87	87	82	78	71	69	80	58
Licea (bez artystycznych)	5 531	4 584	4 003	3 887	3 782	3 734	3 549	3 437
JST	2 934	2 576	2 320	2 268	2 179	2 163	2 093	2 048
Osoby fizyczne i prawne	2 576	1 987	1 663	1 599	1 584	1 554	1 437	1 370
Administracja rządowa	21	21	20	20	19	17	19	19
Szkoły zawodowe	4 653	4 431	4 165	3 609	3 569	3 548	3 517	3 558
JST	3 806	3 635	3 432	3 061	3 015	2 983	2 939	2 947
Osoby fizyczne i prawne	679	639	598	436	443	451	453	483
Administracja rządowa	168	157	135	112	111	114	125	128
Szkoły policealne (bez artystycznych)	2 579	2 323	2 262	2 255	2 232	2 095	1 928	1 619
JST	527	487	465	437	397	365	325	282
Osoby fizyczne i prawne	2 017	1 816	1 780	1 801	1 822	1 721	1 592	1 329
Administracja rządowa	35	20	17	17	13	9	11	8
Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	461	469	480	490	495	510	522	538
JST	425	427	434	440	441	448	452	457
Osoby fizyczne i prawne	36	42	46	50	54	62	70	81
Administracja rządowa	-	-	-	-	-	-	-	-
Szkoły artystyczne	1 202	1 232	1 261	859	858	842	805	686
JST	220	249	279	182	176	176	180	176
Osoby fizyczne i prawne	385	386	389	307	317	299	258	146
Administracja rządowa	597	597	593	370	365	367	367	367
Kolegia	85	77	54	8	5	4	-	-
JST	63	60	46	8	5	4	-	-
Osoby fizyczne i prawne	22	17	8	-	-	-	-	-
Administracja rządowa	-	-	-	-	-	-	-	-
Razem	35 644	34 176	33 388	32 355	32 003	27 246	26 601	24 355
JST	26 665	25 813	25 291	24 602	24 146	19 745	19 420	18 123
Osoby fizyczne i prawne	8 071	7 481	7 250	7 156	7 278	6 925	6 579	5 655
Administracja rządowa	908	882	847	597	579	576	602	580

Objaśnienia: JST — jednostki samorządu terytorialnego; Osoby fiz. i prawne — osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego; Adm. rządowa — administracja rządowa (właściwi ministrowie);

Pozostałe objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 16.

Tabela 20.

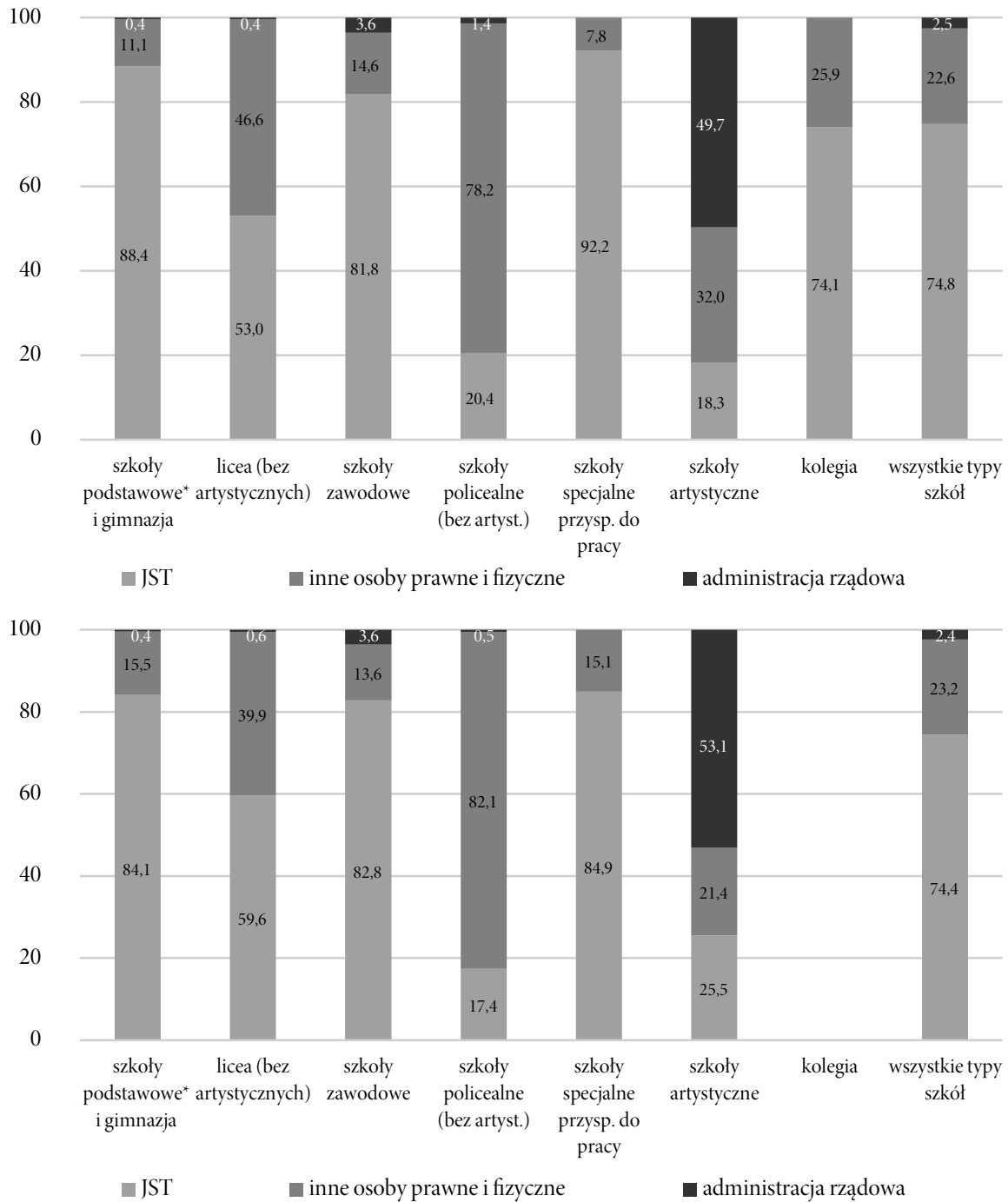
Uczniowie w szkołach według organu prowadzącego w latach 2012–2019 (tys. osób)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły podstawowe i gimnazja	3 339	3 291	3 412	3 566	3 367	3 339	3 382	3 068
JST	3 180	3 119	3 223	3 357	3 152	3 116	3 156	2 858
Osoby fizyczne i prawne	153	166	183	203	210	218	221	205
Administracja rządowa	6	6	6	6	5	5	5	5
Licea (bez artystycznych)	815	758	708	669	640	649	620	758
JST	607	569	534	507	485	494	469	597
Osoby fizyczne i prawne	207	188	172	160	154	154	150	160
Administracja rządowa	1	1	2	2	1	1	0,8	1
Szkoły zawodowe	762	722	711	685	672	664	655	844
JST	702	670	660	638	623	613	601	767
Osoby fizyczne i prawne	46	39	38	35	37	39	41	60
Administracja rządowa	14	13	13	12	12	12	13	17
Szkoły policealne (bez artystycznych)	318	268	257	249	243	232	216	190
JST	51	46	40	36	32	29	25	22
Osoby fizyczne i prawne	265	221	216	212	210	202	190	167
Administracja rządowa	2	1	1	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8
Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	10	11	11	11	11	11	11	12
JST	10	10	10	10	10	10	10	11
Osoby fizyczne i prawne	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1
Administracja rządowa	-	-	-	-	-	-	-	-
Szkoły artystyczne	80	82	83	87	88	87	83	80
JST	18	20	23	25	25	25	24	25
Osoby fizyczne i prawne	13	13	12	13	14	13	11	7
Administracja rządowa	49	49	48	49	49	49	48	48
Kolegia	11	5	3	0,3	0,2	0,2	-	-
JST	10	5	3	0,3	0,2	0,2	-	-
Osoby fizyczne i prawne	1	0,4	0,2	-	-	-	-	-
Administracja rządowa	-	-	-	-	-	-	-	-
Razem	5 335	5 137	5 185	5 267	5 021	4 982	4 967	4 952
JST	4 578	4 439	4 493	4 573	4 327	4 287	4 285	4 280
Osoby fizyczne i prawne	685	628	622	624	626	627	614	600
Administracja rządowa	72	70	70	70	68	68	68	72

Objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 18.

Wykres 18.

Struktura szkół według organu prowadzącego w roku 2012 (górze) i 2019 (dół) (%)

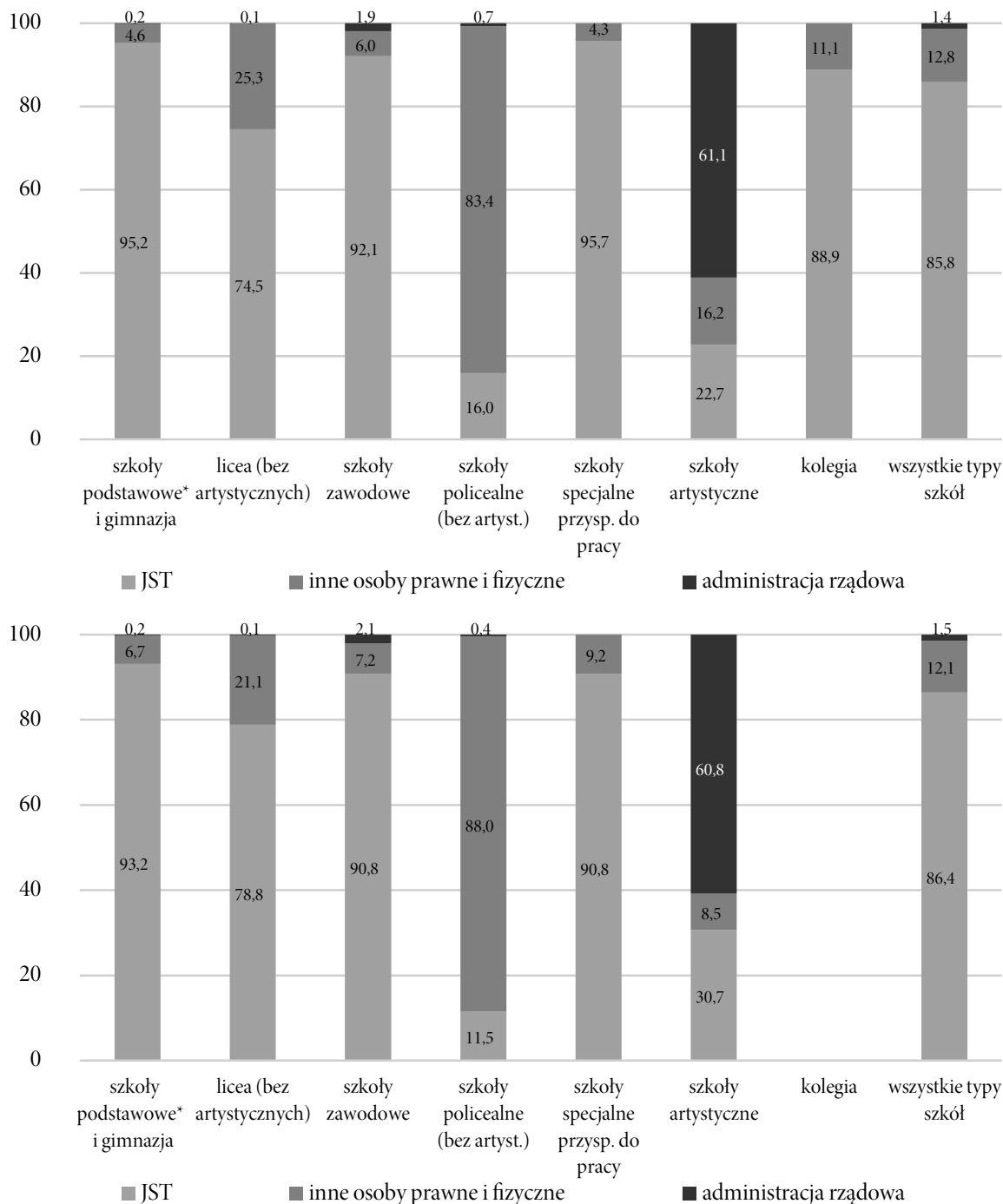


Objaśnienia: \*wliczono też 6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne I stopnia i Poznańską szkołę chóralną; ponadto warto wyjaśnić, iż w 2019 r. kolegia nauczycielskie zostały już wygaszone, zaś kolegia pracowników służb społecznych wyłączono z prezentacji w zbiorach danych, będących źródłem tabel i wykresu, mimo iż nadal funkcjonują

Źródło: jak dla tabeli 19 i 20.

Wykres 19.

Struktura populacji uczniów dla wyróżnionych grup szkół według organu prowadzącego w roku 2012 (górze) i 2019 (dół) (%)



Objaśnienia i źródło: jak dla wykresu 18.

oraz 8–15% szkół specjalnych przysposabiających do pracy. Z kolei administracja rządowa prowadziła większość szkół artystycznych, część (3,6%) szkół zawodowych oraz nieznaczną liczbę szkół podstawowych, liceów i szkół policealnych.

Podobne prawidłowości wynikają z analizy tabeli 20. i wykresu 19., gdzie skalę zadań szkolnych dla poszczególnych organów prowadzących mierzono liczbą uczniów uczęszcza-



jących do prowadzonych przez nie szkół. 86% spośród około 5 mln uczniów kształciło się w szkołach samorządowych, 12,5% — w szkołach prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne, zaś 1,5% — w szkołach rządowych.

Porównując wykres 18. i 19. można zauważyć, że odsetek uczniów zwiększył się na rzecz dominującego organu prowadzącego w danej grupie szkół. Zatem jednostki samorządu terytorialnego zapewniały edukację około 90% uczniów szkół podstawowych, zawodowych, specjalnych przysposabiających do pracy i kolegiów oraz 70–80% licealistów, 20–30% uczniów szkół artystycznych i 10–15% szkół policealnych. Do szkół innych osób prawnych i fizycznych uczęszczało 80% słuchaczy szkół policealnych, 20% licealistów, ok. 10% uczniów szkół: podstawowych, zawodowych, specjalnych przysposabiających do pracy, artystycznych i kolegiów. Z kolei udział uczniów szkół rządowych osiągnął poziom ponad 60% dla szkół artystycznych, ok. 2% dla szkół zawodowych i poniżej 1% dla szkół podstawowych (i gimnazjów), liceów i szkół policealnych. Większy udział jednostek samorządu terytorialnego według kryterium liczby uczniów niż liczby szkół dowodzi, że szkoły prowadzone przez inne osoby prawne czy fizyczne są mniejsze. Mają zarówno mniejszą liczbę oddziałów, jak i liczbę uczniów w każdym z nich. Sprzyja to lepszym efektom edukacyjnym oraz pozwala uniknąć anonimowości wychowanków. Z kolei samorządowe szkoły są statystycznie większe na skutek wcześniejszej tendencji do budowy dużych obiektów. Ponadto jednostkowe koszty kształcenia w większych budynkach są niższe, co wpływa na decyzję zamykania małych, z reguły wiejskich szkół samorządowych i przenoszenia uczniów do większych placówek.

Poza omówioną powyżej strukturą, zbadano też dynamikę łącznej liczby szkół oraz uczęszczających do nich uczniów — zarówno w ujęciu dla poszczególnych organów prowadzących, jak i ogółem. Ze względu na fakt, iż analiza dla jednostek samorządu terytorialnego została przeprowadzona już wcześniej w niniejszym podrozdziale (wykres 17.), w tym miejscu przedstawiono zmiany liczby szkół i uczniów, rozpoczynając od kolejnego organu prowadzącego, jakim są inne osoby prawne i fizyczne (wykres 20.).

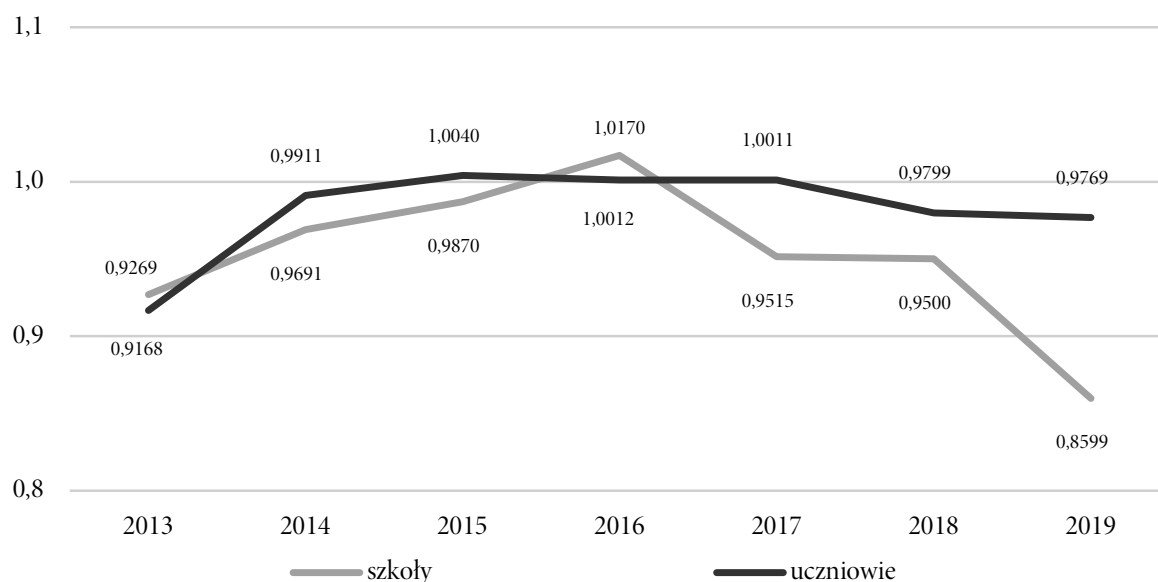
Na wykresie 20. zmiany liczby szkół i kształcących się w nich uczniów mają wyraźnie zbliżony przebieg w czasie, szczególnie do 2016 r. Warto też podkreślić, iż indeksy dla liczby uczniów posiadają nieznacznie wyższą wartość (poza rokiem 2013 i 2016) niż dla liczby szkół. Może to wynikać m.in. z niepełnego wykorzystania dotychczasowej oferty, a tym samym — braku konieczności zakładania kolejnych szkół w przypadku nieznacznego wzrostu liczby uczniów. Także niewielki spadek ich liczby nie przesądza od razu o likwidacji szkół, które w większości są płatne dla korzystających z nich osób i otrzymują również dofinansowanie w formie dotacji z budżetów samorządowych. Zatem dość wysoka korelacja liniowa liczby szkół i uczniów (0,835579) jest częściowo zdeterminowana rachunkiem ekonomicznym organów prowadzących szkoły w ramach swojej działalności gospodarczej.

Dominująca w badanym okresie tendencja spadkowa liczby szkół i uczniów spowodowana jest niżem demograficznym i możliwością skorzystania przez uczniów z bezpłatnych szkół samorządowych. Wygaszenie tempa spadku, a nawet nieznaczny wzrost liczby uczniów w latach 2014–2017 (i liczby szkół w 2016 r.) sygnalizuje zwiększenie zainteresowania ofertą edukacyjną innych osób prawnych i fizycznych. Wynika ono z szybkości i zakresu zmian wprowadzanych w systemie oświaty (zmiana wieku szkolnego z 7 na 6 lat w latach

2014–2015, powrót do wieku 7 lat w 2016 r., reforma ustroju szkolnego w 2017 r.), rodzących wątpliwości rodziców co do warunków i jakości kształcenia w szkołach publicznych.

Wykres 20.

Dynamika (r/r) liczby szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 19. i 20.

Jeśli chodzi o ostatnią grupę organów prowadzących, to przedstawiona na wykresie 21. dynamika liczby szkół rządowych i ich uczniów ma odmienną specyfikę od tej, którą omówiono na podstawie wykresu 20. dla innych osób prawnych i fizycznych.

Już na pierwszy rzut oka uwagę zwraca niemal 30% spadek liczby szkół w 2015 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Dotyczył on szkół artystycznych i wynikał ze zmienionych zasad ich funkcjonowania. Przez pozostałą część badanego okresu liczba szkół rządowych zmniejszała się rocznie o 3–4%, wyjątek stanowiły jeszcze lata 2017–2018, kiedy wygaszenie tempa spadku i wzrost o 4,5% spowodowany był zwiększeniem liczby szkół zawodowych nowego typu, w związku z wdrażaną reformą ustroju szkolnego. Warto dodać, iż liczba uczniów szkół rządowych nie podlegała tak gwałtownym zmianom. Przez niemal wszystkie lata objęte analizą obniżała się ona o 0,1–3% rocznie, zaś w 2019 r. odnotowano jej wzrost o blisko 8% (szkoły zawodowe). Rozbieżność zmian liczby szkół i uczniów potwierdza także niska wartość współczynnika korelacji liniowej (0,437831).

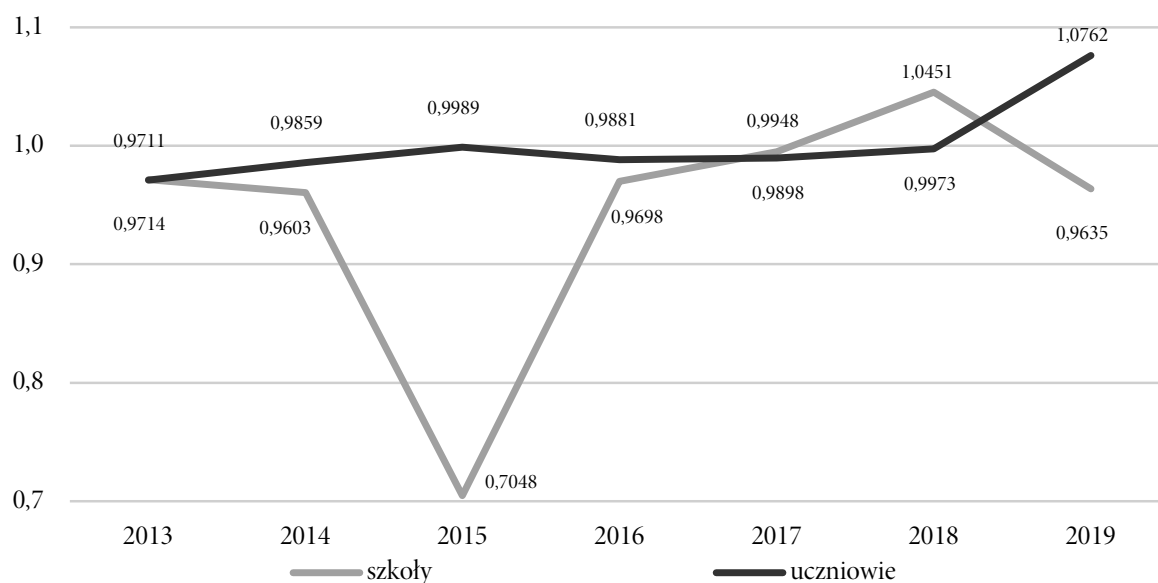
Na wykresie 22. przedstawiono z kolei łańcuchowe indeksy dynamiki dla liczby szkół i uczniów wszystkich organów prowadzących łącznie. Ze względu na znaczną skalę zadań szkolnych jednostek samorządu terytorialnego, wykres 22. dla ogółu prowadzonych w Polsce szkół i uczniów praktycznie odwzorowuje swoim przebiegiem wykres 17., sporządzony dla szkół samorządowych i kształcących się w nich osób, choć wartości indeksów dynamiki różnią się nieco w obu przypadkach.

Liczba szkół zmniejszała się w całym badanym okresie, zaś indeks zmian był niższy niż dla liczby uczniów, oprócz roku 2016. Spadek liczby prowadzonych szkół wyniósł od 1% do

4% rocznie, jednak w 2017 r. osiągnął około 15%, a w 2019 r. — 8,5%, co było efektem procesu wygaszania gimnazjów. Zmiany w populacji uczniów, poza spadkiem ich liczby o 3,7% (2013) i o 4,7% (2016), wahały się nieznacznie (+/-1%). W latach 2014–2016 widoczne są skutki zmian wieku szkolnego, tj. przejścia dzieci 6-letnich z przedszkoli do szkół i z powrotem (patrz: wykres 12.).

Wykres 21.

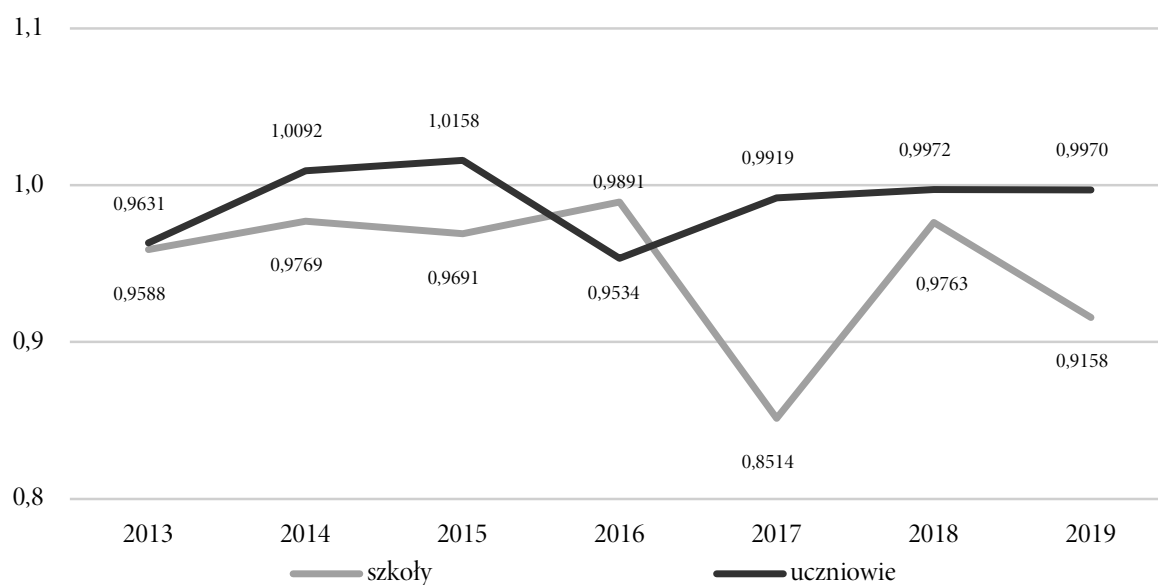
Dynamika (r/r) liczby szkół prowadzonych przez administrację rządową (właściwych ministrów) oraz uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 19. i 20.

Wykres 22.

Dynamika (r/r) liczby szkół ogółem i uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019



Źródło: jak dla tabeli 19. i 20.

Podsumowując analizę dynamiki liczby szkół i uczniów w latach 2012–2019 należy zaznaczyć, że między badanymi wielkościami występuje współzależność, o czym świadczy współczynnik korelacji liniowej, równy 0,852634. Warto zauważyć, że ma on najwyższą wartość dla ogółu organów prowadzących. Potwierdza to tezę, iż liczba szkół jest najlepiej dostosowywana do liczby korzystających z niej uczniów dopiero w skali całego systemu szkolnego.

Skala zadań oświatowych może być mierzona liczbą uczestników procesu kształcenia. Stąd, po charakterystyce populacji uczniów, poniżej została omówiona druga najważniejsza grupa osób, biorąca udział w tym procesie — nauczyciele. Zawód nauczyciela jest w Polsce regulowany ustawą *Karta Nauczyciela* (1982), która określa m.in.: obowiązki nauczycieli, wymagania kwalifikacyjne, awans zawodowy, kwestie związane z zatrudnieniem, warunki pracy i płacy, nagrody i odznaczenia, uprawnienia socjalne, emerytalne i urlopowe, finansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i odpowiedzialność dyscyplinarną. *Karta Nauczyciela* wprowadza cztery stopnie awansu zawodowego: nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany (art. 9a ust. 1), które mają przełożenie przede wszystkim na minimalne wynagrodzenie zasadnicze oraz na średnie wynagrodzenie nauczycieli, a także na warunki ich zatrudnienia i uprawnienia do różnych świadczeń. Należy pamiętać, iż *Karta Nauczyciela* ma pełne zastosowanie jedynie w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i administrację rządową, a zakres jej obowiązywania, w przypadku innych organów prowadzących, reguluje art. 91b ust. 2 tej ustawy.

W tabeli 21. przedstawiono dane o liczebności kadry nauczycielskiej w badanym okresie, mierzonej dla każdego stopnia awansu zawodowego liczbą zatrudnionych osób oraz liczbą etatów, przeliczanych według wymiaru obowiązkowego pensum.

W latach 2012–2019 zadania z zakresu kształcenia, wychowania i opieki realizowało 660–700 tys. osób pracujących w zawodzie nauczyciela w niepełnym, pełnym lub zwiększonym wymiarze etatu przeliczanego według czasu pracy objętego pensum (640–702 tys. etatów przeliczeniowych). O ile do 2018 roku liczba nauczycieli i etatów rosła, to w 2019 roku zauważono spadek zwiastujący zauważalne w następnych latach braki kadrowe. Strukturę czasu pracy nauczycieli, według stopnia awansu zawodowego, przedstawiono na wykresie 23.

W całym okresie badawczym ponad połowa zajęć dydaktycznych w szkołach i placówkach prowadzona była przez nauczycieli dyplomowanych. Co więcej, udział etatów dla osób z najwyższym stopniem awansu zawodowego zwiększał się każdego roku tak, iż w ciągu ośmiu lat odnotowano wzrost o 5 pp. Mimo odchodzenia części kadry na emeryturę, jej ubytek był uzupełniany z nadwyżką przez nauczycieli mianowanych, którzy zakończyli z sukcesem postępowanie awansowe. Stąd udział ich etatów zmniejszał się stopniowo w latach 2012–2019 z 27,3% do 19,4%. Odsetek etatów nauczycieli kontraktowych kształtował się na poziomie 15–17%. Obejmował grupę młodych nauczycieli, posiadających już pewne doświadczenie w zawodzie, jednak zatrudnionych na czas określony, a tym samym — w większym stopniu narażonych na rotację, ze względu na zmiany organizacyjne, w porównaniu do nauczycieli mianowanych i dyplomowanych, których zatrudnienie jest zdecydowanie bardziej chronione. Najmniejszy udział wśród prezentowanych na wykresie 23. stopni awansu zawodowego dotyczył etatów nauczycieli stażystów. Wskazywał on na-

plyw nowych osób do pracy pedagogicznej w szkołach i placówkach, chociaż ich zatrudnienie miało najbardziej elastyczny charakter (umowy okresowe). Warto jednak podkreślić, że w przypadku odsetka etatów nauczycieli stażystów występowała stale rosnąca tendencja zwyżkowa (od 5,2% do 7,9%).

Tabela 21.

Liczba nauczycieli we wszystkich szkołach i placówkach w latach 2012–2019

Rok	Stopień awansu zawodowego					Razem
	brak	stażysta	kontraktowy	mianowany	dplomowany	
w osobach						
2012	–	48 090	117 461	180 390	316 300	662 241
2013	–	50 212	108 773	178 738	324 697	662 420
2014	–	55 831	104 739	174 430	335 461	670 461
2015	–	59 784	106 424	168 536	345 071	679 815
2016	–	59 994	110 101	160 469	353 933	684 497
2017	–	65 053	115 002	152 164	362 748	694 967
2018	–	65 909	122 991	144 312	369 383	702 595
2019	20 130	59 651	104 123	133 090	367 855	684 849
w etatach						
2012	–	33 608,05	111 481,78	175 478,86	323 270,96	643 839,65
2013	–	35 417,06	102 591,11	173 751,89	330 870,25	642 630,31
2014	–	41 048,33	99 660,08	170 637,55	342 837,97	654 183,93
2015	–	45 157,79	102 058,85	165 723,52	353 401,22	666 341,38
2016	–	45 628,86	106 190,51	158 351,83	363 060,95	673 232,15
2017	–	51 115,57	112 516,75	151 784,83	375 948,70	691 365,85
2018	–	51 972,48	121 229,02	144 329,48	384 309,72	701 840,70
2019	17 464,88	54 398,96	104 326,32	134 154,03	382 560,07	692 904,26

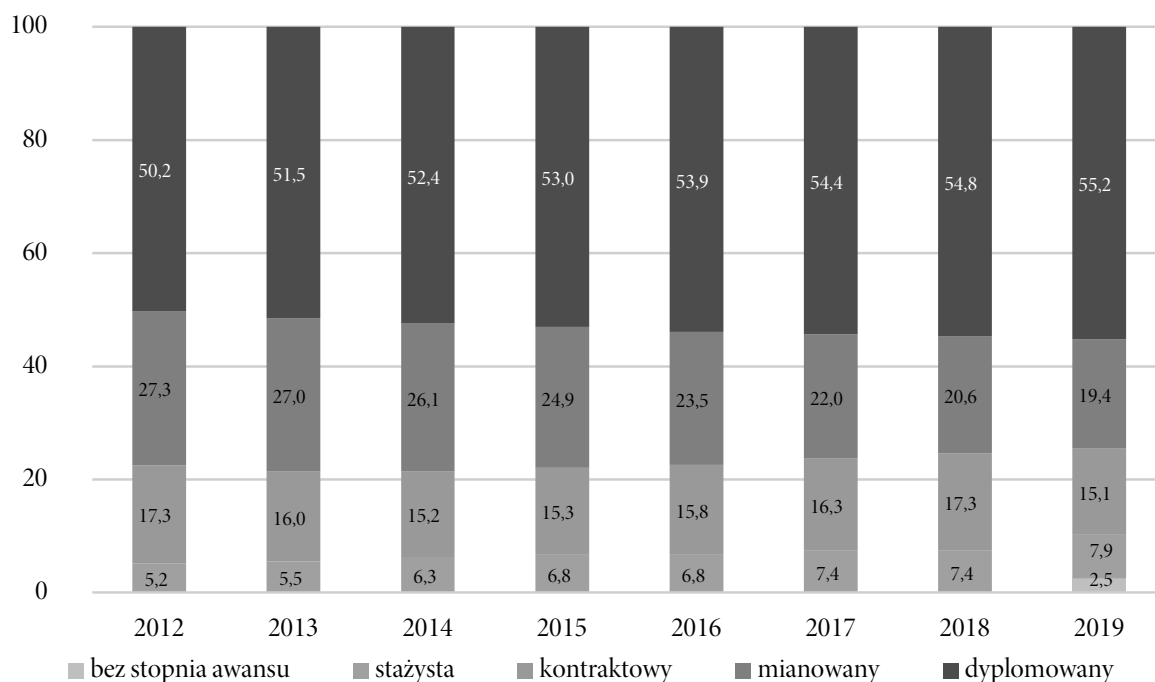
Źródło: opracowanie własne na podstawie zbioru danych „Liczba nauczycieli w latach 2006–2019 według stopnia awansu zawodowego” ([www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl)).

Na wykresie 23. i w tabeli 21. można zauważyć, że w 2019 r. w systemie informacji oświatowej dla części zatrudnionych nauczycieli (20 tys. osób, 2,5% etatów w ostatnim badanym roku) nie wykazywano stopnia awansu zawodowego. Dotyczyło to m.in. osób zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela, które nie rozpoczęły stażu zawodowego.

Warto dodać, iż w szkołach i przedszkolach mogą być zatrudnione do prowadzenia zajęć osoby niebędące nauczycielami, jednak odbywa się to za zgodą kuratora lub właściwego ministra (szkoły artystyczne) (Prawo oświatowe 2016, art. 15 ust. 1–6, art. 16). Wymiar tego zatrudnienia nie został jednak uwzględniony w tabelach 21. i 22. oraz na wykresach 23. i 24.

Wykres 23.

Struktura zatrudnienia nauczycieli (w etatach) według stopnia ich awansu zawodowego w latach 2012–2019 (%)

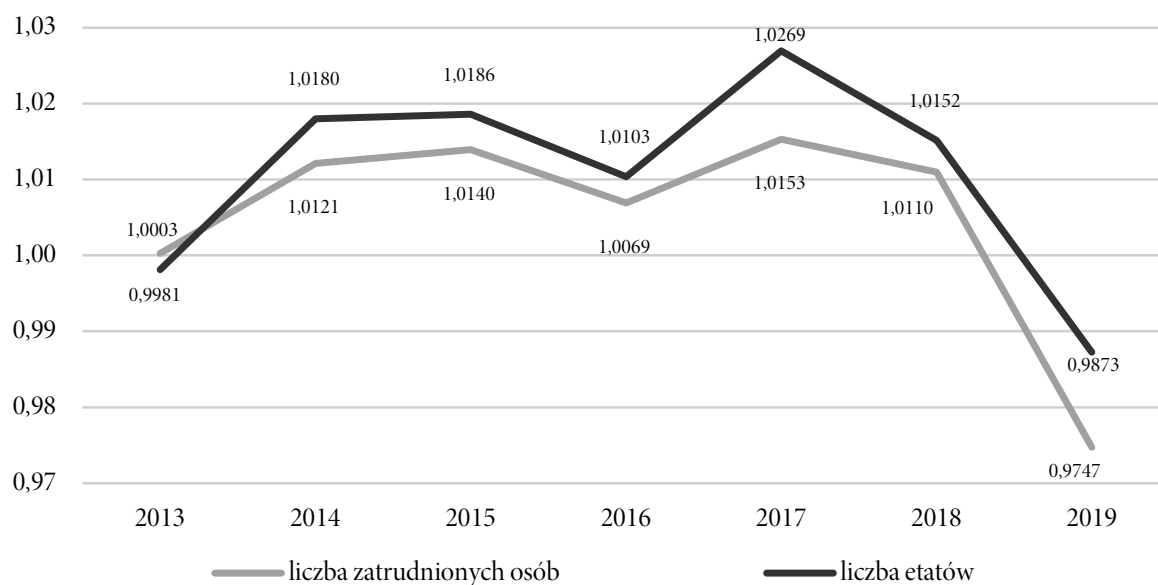


Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 21.

W badanym okresie rozmiar zatrudnienia nauczycieli w szkołach i placówkach zmieniał się. Na wykresie 24. przedstawiono indeksy łańcuchowe zmian w zatrudnieniu nauczycieli mierzonym liczbą osób, jak i liczbą etatów przeliczeniowych, wyrażających czas pracy.

Wykres 24.

Dynamika (r/r) zatrudnienia nauczycieli w szkołach i placówkach w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 21.



Analiza wykresu 24. wskazuje, że — poza 2013 r. — indeksy zmian zatrudnienia mierzonego liczbą etatów przewyższały zawsze indeksy zmian liczby osób zatrudnionych w zawodzie nauczyciela. Oznacza to, że wzrost rozmiaru zatrudnienia odbywał się na zasadzie zwiększenia wymiaru etatu osób już zatrudnionych, zaś redukcja zatrudnienia polegała na zwolnieniu części nauczycieli. Wskazuje to na ostrożną politykę kadrową prowadzoną przez szkoły i placówki, która wynika m.in. ze znaczących kosztów odpraw przysługujących nauczycielom mianowanym i dyplomowanym z tytułu rozwiązania umowy.

Lata rosnącego i malejącego tempa wzrostu zatrudnienia w szkołach i placówkach do 2018 r. wynikają z przywoływanych już zmian organizacyjnych w systemie oświaty. Można jednak powiedzieć, że ze względu na łączne ujęcie zatrudnienia w szkołach i przedszkolach, wzrost zatrudnienia nauczycieli w latach 2014–2016, spowodowany zmianami wieku szkolnego, jest efektem (i kosztem) „per saldo” tych zmian. Z kolei wzrost tempa zatrudnienia w 2017 r. jest wynikiem konieczności jego dostosowania do zmian ustroju szkolnego, a gwałtowne tempo wzrostu w 2018 r. i spadek w 2019 r. pokazuje opóźniony przez organy prowadzące, ale nieunikniony, efekt likwidacji gimnazjów.

Zmiany rozmiaru zatrudnienia nauczycieli wynikają ze zmian zachodzących w systemie oświaty, których efektami są także wahania liczby prowadzonych szkół oraz kształcących się w nich uczniów. Ostatni element analizy skali zadań szkolnych stanowiło zatem badanie współzależności między wymienionymi miarami przy pomocy współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Wartości współczynników zamieszczono w tabeli 22.

Tabela 22.

Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między miernikami zadań szkolnych niezależnie od organu prowadzącego szkołę w latach 2012–2019

Miara skali zadań	Liczba szkół	Liczba uczniów
Liczba uczniów	0,852634	–
Etaty nauczycieli	–0,837596	–0,674828

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych (BDL GUS).

Najsilniejsza zależność korelacyjna wystąpiła w badanym okresie między liczbą szkół i uczęszczających do nich uczniów. Zmiany miały przy tym charakter jednokierunkowy (korelacja dodatnia), co oznacza, że wzrostowi lub spadkowi liczby uczniów towarzyszył, odpowiednio, wzrost lub spadek średniej liczby szkół. Natomiast w przypadku korelacji wymiaru zatrudnienia (etatów) nauczycieli z liczbą szkół lub liczbą kształconych tam uczniów, zmiany były różnokierunkowe (korelacja ujemna). Silniejsze współwystępowanie dotyczyło zależności czasu pracy nauczycieli w etatach i liczby szkół. Wraz ze spadkiem liczby szkół, zwiększał się wymiar zatrudnienia, co wynikało przede wszystkim z ciągłych zmian organizacyjnych w badanym okresie.

Podsumowując, przedstawiona ilościowo w niniejszym podrozdziale skala samorządowych zadań przedszkolnych i szkolnych wymagała istotnego zaangażowania organizacyjnego ze strony władz lokalnych i regionalnych. Ich wysiłek w latach 2012–2019 potęgowały częste i bardzo szybko wprowadzane zmiany systemowe. Wykonanie zadań oświatowych,

mierzonych: liczbą szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, liczbą korzystających z nich uczniów czy też zatrudnionych w nich nauczycieli nie byłoby jednak możliwe bez zabezpieczenia środków na pokrycie koniecznych na ten cel wydatków. Dlatego finansowanie samorządowych zadań oświatowych jest przedmiotem kolejnych rozdziałów niniejszej monografii.



### 3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego powiązane z realizacją zadań oświatowych

#### 3.1. Podział źródeł finansowania zadań oświatowych

Wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga ponoszenia przez nie na ten cel wydatków, stąd konieczne jest zgromadzenie środków niezbędnych do ich realizacji (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2007, s. 26). Źródła finansowania oświaty można dzielić według różnych kryteriów, np. ze względu na:

- źródło pochodzenia: publiczne i prywatne,
- definitywność przekazania: bezzwrotne i zwrotne (Chojna-Duch 2017, s. 67),
- zasady gospodarowania: budżetowe i pozabudżetowe,
- znaczenie: zasadnicze i uboczne,
- miejsce pochodzenia: krajowe i zagraniczne.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę każdego ze źródeł; ich szczegółowe omówienie zawarto w dalszej części rozdziału.

Wydatki na oświatę mogą być ponoszone ze środków publicznych lub prywatnych. Warto pamiętać, że środki prywatne są kategorią pierwotną wobec środków publicznych. Te ostatnie stanowią bowiem część środków prywatnych, przejętą od osób fizycznych i podmiotów gospodarczych w drodze przymusu (Owsiak 2017, s. 221), najczęściej w formie podatków (Chojna-Duch 2017, s. 79). Służą one finansowaniu: dóbr i usług publicznych dostarczanych mieszkańcom oraz działalności władz publicznych, dysponujących tymi środkami w ich imieniu (Wernik 2011, s. 29–33). Dominująca większość wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego pokrywana jest ze źródeł publicznych, środki prywatne mogą być przekazywane w formie darowizny na rzecz samorządowych jednostek oświatowych.

W ramach środków publicznych można wyróżnić dochody (bezzwrotne źródło finansowania, z wyjątkiem sytuacji, gdy zostały nienależnie pobrane, co nie neguje ich bezzwrot-

nego charakteru) oraz przychody, rozumiane jako zwrotne źródła finansowania w ramach budżetu np. kredyty, pożyczki, środki z emisji dłużnych papierów wartościowych, albo jako wpływy z opłatnej działalności jednostek sektora finansów publicznych — z wyłączeniem jednostek budżetowych (Owsiak 2017, s. 225–227). Zarówno dochody, jak i przychody (rozumiane w pierwszym z wyżej wymienionych znaczeń), pozwalają na dokonywanie wydatków na oświatę. Przychody jako źródło zwrotne uzupełniają niedobór ogółu dochodów budżetowych, koniecznych do sfinansowania zadań samorządu, m.in. oświatowych. Ze względu na szczegółowość klasyfikacji budżetowej nie jest możliwe powiązanie przychodów z konkretnym obszarem działalności jednostek samorządu terytorialnego, stąd w niniejszym rozdziale analizowano jedynie dochody, dla których taki związek można ustalić przez nazwy działów i rozdziałów klasyfikacji.

Środki publiczne, w zależności od zasad gospodarowania, można podzielić na budżetowe i pozabudżetowe. Dochody publiczne są najczęściej gromadzone i rozdysponowywane za pośrednictwem budżetu (Wernik 2011, s. 14). Zgodnie z zasadą jedności materialnej budżetu, dochody w nim zgromadzone stanowią łączną pulę środków o ogólnym przeznaczeniu. Zatem kierunki ich wydatkowania nie są ściśle związane z określonym źródłem bądź tytułem uzyskania dochodu, ale wynikają z decyzji uprawnionego organu władzy, uchwalającego budżet (Chojna-Duch 2017, s. 150–151). Zasady gospodarki budżetowej nie obejmują środków pozabudżetowych gromadzonych i rozdysponowywanych w innych formach organizacyjno-prawnych niż organy władzy i jednostki budżetowe. Przykładami tych form są samorządowe zakłady budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury czy też inne osoby prawne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego odbywa się w ramach gospodarki budżetowej. Jedyny wyjątek stanowi możliwość wyodrębnienia części dochodów budżetowych samorządowych szkół i placówek oświatowych w formie wydzielonego rachunku, który omówiono w podrozdziałach 3.5., 3.6. i 4.5. niniejszej monografii.

Realizacja zadań oświatowych może odbywać się dzięki środkom, których źródło pochodzenia jest krajowe lub zagraniczne. Informacje o pochodzeniu środków przeznaczanych przez jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie oświaty zawarte są w symbolach paragrafów dochodów, jak również wydatków budżetowych. W niniejszej monografii finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego ze źródeł zagranicznych stanowi przedmiot analiz w rozdziale czwartym, poświęconym wydatkom, zatem kryterium to pominięto dla dochodów w tym rozdziale.

Mimo wielu źródeł finansowania zadań oświatowych, tylko jedno z nich — część oświatowa subwencji ogólnej, w dalszej części określana też zamiennie jako subwencja oświatowa — ma zasadnicze znaczenie. Suma środków pochodzących z pozostałych źródeł jest niższa niż kwoty wynikające z tej części subwencji, co zostało zobrazowane empirycznie w dalszej części.

### 3.2. Ewolucja systemu finansowania zadań oświatowych po 1990 roku

Edukacja na poziomie od przedszkoli do kolegiów i szkół policealnych (poza wydzielonymi obszarami) stanowi zadanie własne samorządu terytorialnego, realizowane na róż-

nych szczeblach. Jedną z wcześniej wspomnianych cech zadań własnych, która odróżnia je od zleconych i ma kluczowe znaczenie dla finansowania oświaty w Polsce jest zasada, by ich realizacja finansowana była dochodami własnymi. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego winny kształtować tak wydajność źródeł dochodów własnych, ich strukturę oraz zaangażowanie w realizację pozostałych zadań, by zasadniczo koszt świadczenia usług edukacyjnych sfinansować dochodami własnymi. Uogólniając powyższą regułę można stwierdzić, że konstrukcja samorządowych finansów powinna zapewnić gminom, powiatom i województwom wpływy wystarczające do samodzielnego wykonywania zadań własnych. Im wyższe dochody własne, tym większe szanse na samodzielne finansowanie realizacji zadań. Jednak jedną z cech dochodów własnych jest nierównomierny terytorialnie rozkład niektórych ich źródeł, czego przyczyną są obiektywne przesłanki i zjawiska, takie jak: położenie geograficzne, struktura ludności czy rozkład bogactw naturalnych. Konsekwencją zróżnicowanego potencjału dochodowego, zwanego również fiskalnym (Malinowska-Misiąg, Misiąg 2017, s. 26; Dincecco, Prado 2012, s. 172), jest, w przypadku niektórych jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko brak możliwości prowadzenia działań mających na celu pobudzenie rozwoju tej jednostki, ale nawet brak możliwości wykonywania obligatoryjnych zadań własnych (Syarifuddin, Damayanti 2015, s. 20; Mikesell 2007, s. 533).

Ustanowienie edukacji zadaniem własnym rodzi wiele konsekwencji związanych z organizacją tego procesu po stronie samorządowej. Nie oznacza to jednak, że organy państwa, dążąc do ujednoczenia zaspokojenia potrzeb z zakresu polityki społeczno-gospodarczej, nie mogą określać minimalnego poziomu i standardu wykonania zadań. Ma to miejsce właśnie w przypadku zadań oświatowych, np. w postaci dopuszczalnej liczebności oddziałów szkolnych, zasad wynagradzania nauczycieli czy zapewnienia niektórym uczniom bezpłatnych podręczników.

Najbardziej ogólnym przykładem wspomnianej ingerencji jest regulacja zawarta w art. 70 ust. 2 *Konstytucji* (1997) stanowiąca, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Uczynienie edukacji bezpłatną i obowiązkową dla osób do 18. roku życia jest równoznaczne z finansowaniem jej ze środków publicznych. Z kolei decentralizacja zarządzania oświatą i określenie jej jako zadania własnego dla poszczególnych szczebli samorządowych to wyraz przyjętej koncepcji tworzenia w Polsce silnego samorządu lokalnego i regionalnego, odpowiedzialnego za zarządzanie istotnym obszarem usług publicznych. To także praktyczne wdrażanie zasady pomocniczości. Jednym z jej wymiarów jest bowiem geograficzna bliskość organu odpowiedzialnego za usługę oraz miejsce jej świadczenia. W założeniach reformy liczone, że niewielka odległość wzmocni zaangażowanie rodziców, którzy, w poczuciu większej odpowiedzialności za stan oświaty na własnym terenie, skuteczniej będą wpływać na jednostki odpowiedzialne za edukację dzieci, co przełoży się na wzrost efektywności gospodarowania zasobami (Okreglicka 2011, s. 104). Należy pamiętać, że opisana koncepcja, niebudząca w zasadzie zastrzeżeń, wymaga również wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki potrzebne do wypełnienia zadania. Środki te zdecydowano się zapewnić w formie części oświatowej subwencji ogólnej, którą cechuje zdecentralizowany sposób wydatkowania środków. Z przedstawionej w rozdziale 1. monografii charakterystyki zadań własnych wynika, że odpowiedzialność za ich realizację ponoszą wykonujące je władze. Za finansowanie oświaty odpowiedzialny jest samorząd, któremu środki, niezbędne



na realizację jej zadań, m.in. na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowano w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym także pod postacią transferów z budżetu państwa. Potrzeba finansowania edukacji środkami publicznymi wynika głównie z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży jednakowych szans dostępu do edukacji, niezależnie od statusu materialnego rodziny. Ograniczenia czy wytyczne ustawowe nie blokują inicjatyw organów samorządowych w zakresie podwyższenia standardu wykonania zadań czy rozszerzenia katalogu oferowanych usług.

Koszt realizacji usług oświatowych nie jest jednakowy w każdej jednostce samorządu terytorialnego. Zależy on od wielu czynników, wśród których za istotną determinantę uznaje się gęstość zaludnienia i związaną z nią sieć placówek edukacyjnych. Im bardziej jest rozproszona, obejmując dużą liczbę małych szkół, tym z reguły koszty świadczenia usług są wyższe. Znaczenie powyższych czynników jest tak duże, że od początku realizacji zadań oświatowych przez samorząd terytorialny wprowadzono system wsparcia finansowego, pochodzący z budżetu państwa. A zatem te dwa główne czynniki, tzn. potrzeba neutralizowania konsekwencji nierównomiernego rozkładu terytorialnego źródeł dochodów własnych oraz kosztów świadczenia usług edukacyjnych, stanowiły bazową przesłankę dla konstruowania, opartego na obiektywnych kryteriach systemu wsparcia realizacji tych zadań w formie subwencjonowania, będącego elementem zewnętrznego zasilania budżetów samorządowych. Istnienie takiego systemu jest możliwe dzięki aktom prawnym, regulującym finansowanie oświaty w Polsce. Należą do nich:

- *Konstytucja RP* (1997),
- *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (1994),
- *Ustawa o finansach publicznych* (2009),
- *Ustawa o samorządzie gminnym* (1990), *Ustawa o samorządzie powiatowym* (1998), *Ustawa o samorządzie województwa* (1998),
- *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003),
- *Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych* (2017).

Powyższe akty prawne regulują gospodarkę finansową samorządu terytorialnego, umożliwiając wykonywanie zadań, także z zakresu oświaty.

W *Konstytucji* (1997), zwanej *ustawą zasadniczą*, wymienione zostały trzy rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego będące źródłem środków budżetowych, z których finansowane są przez nie zadania publiczne. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 167 ust. 2 należą do nich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Wszystkie wymienione rodzaje dochodów — choć w różnym stopniu — mają znaczenie i zastosowanie w finansowaniu realizacji usług edukacyjnych. Równie istotne dla wykonywania samorządowych zadań edukacyjnych są pozostałe stwierdzenia, zawarte w art. 167. Zgodnie z ust. 1 jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś w myśl ust. 4 — zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządowych następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Pierwszy z wymienionych ustępów artykułu 167 nawiązuje do podziału dochodów między różne segmenty sektora finansów publicznych, który powinien zostać przeprowadzony tak, by umożliwić realizację przyznanych

kompetencji. Stwierdzenie, że wysokość zasobów finansowych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych przez prawo, uznawane jest za normatywny wyraz zasady adekwatności (Kornberger-Sokołowska 2015, s. 183). Adekwatny podział wymaga nie tylko wyszczególnienia zakresu zadań publicznych, ale także kosztów ich realizacji (Kornberger-Sokołowska 2013, s. 14). Można więc stwierdzić, że jeśli występuje niedoszacowanie kosztów, a zarzut taki często podnoszony jest przez władze samorządowe realizujące zadania edukacyjne, to jest to przejaw łamania konstytucyjnej zasady adekwatności. Z drugiej strony, mimo że udział w dochodach publicznych, stosowny do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych jest gwarantowany przepisem art. 167 *Konstytucji RP* (1997), warto zauważyć, że żaden akt prawny nie wskazuje konkretnych źródeł finansowania poszczególnych zadań własnych w zakresie oświaty i wychowania (Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 96). Przywołany czwarty ustęp art. 167 w praktyce edukacyjnej odnosi się do sytuacji decentralizacyjnych przesunięć kompetencyjnych, tzn. przekazania samorządowi terytorialnemu zadań dotychczas wykonywanych przez administrację rządową. Gdy podział zadań ulega przekształceniu, zmianie musi ulec podział dochodów między organy władzy realizujące zadania publiczne. Zatem dochody na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego winny być adekwatne do przydzielonych zadań i weryfikowane w razie ich zmiany. Jest to ważne, gdyż samorząd terytorialny, co również zawarto w *Konstytucji*, realizuje istotną część zadań publicznych. Ponadto, analizując użyte wcześniej sformułowanie: „dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”, należy wnioskować, że wiodącymi źródłami samorządowych wpływów winny być wymienione jako pierwsze dochody własne, a subwencje ogólne należy traktować jako uzupełniające źródło dochodów. W rzeczywistości postulat ten nie zawsze jest spełniony, co przedstawiono w empirycznej części pracy. Uznaje się, że przytoczone dwa zapisy *Konstytucji* są jednym z ważniejszych wyznaczników samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zagadnienie podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny jest także przedmiotem regulacji zawartej, w ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego* (EKSL) (1994). *Karta* jako podpisana m.in. przez Polskę umowa międzynarodowa, na gruncie prawa międzynarodowego zobowiązuje każdy ratyfikujący ją kraj do wypełniania wynikających z niej standardów. Ma ona charakter wytycznych dla ustawodawcy krajowego co do zachowania określonych w niej norm dotyczących systemu funkcjonowania wspólnot lokalnych. Jednym z tych standardów jest zasada adekwatności wyrażona w art. 9 ust. 2. stanowiącym, iż zasoby finansowe wspólnot lokalnych — jednostek samorządu terytorialnego — powinny być proporcjonalne do kompetencji przewidzianych przez *Konstytucję* lub prawo (Lidström, Madell 2018, s. 961). W *Karcie* zapisano, że możliwość realizacji zadań powinna być zabezpieczona przez zapewnienie wystarczających środków finansowych, a w dalszej części doprecyzowano, iż powinny one pozostawać do samodzielnego dysponowania w ramach posiadanych uprawnień (Sekuła 2016a, s. 65). A zatem, również *Karta* wskazuje na konieczność dostosowania zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio do przypisanych im zadań i kompetencji (Kaczyńska 2017, s. 53–57).

Ustawy ustrojowe, tj. *o samorządzie gminnym* (1990), *o samorządzie powiatowym* (1998) oraz *o samorządzie województwa* (1998) zawierają katalog zadań realizowanych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Samą ideę uczynienia zarządzania oświatą, z kilkoma wyjątkami, zadaniem własnym samorządu terytorialnego, należy ocenić jako decyzję właściwą i prawidłową. Jednak pełna decentralizacja obejmuje również decentralizację finansową. Ze względu na małą wydajność dochodów własnych, od początku decentralizacji, zarządzaniu oświatą towarzyszyło wsparcie budżetów samorządowych transferami z budżetu państwa, przede wszystkim w formie subwencji oświatowej. Ze względu na jej własności — swobodę w kształtowaniu wydatków na oświatę i możliwość wsparcia ich dochodami własnymi — nie było dla niej w praktyce lepszej alternatywy. W założeniu jej wysokość miała pokrywać samorządowe wydatki oświatowe, początkowo gmin, a od roku 1999 powiatów i województw samorządowych, dając władzom elastyczność w kształtowaniu wydatków, m.in. przez ich zwiększanie finansowane dochodami własnymi. Z czasem okazało się, że wydatki oświatowe w przeważającej większości jednostek przekraczają nie tylko wpływ z subwencji oświatowej, ale z całej subwencji ogólnej (Sekuła, Basińska 2014, s. 152–154), oraz że elastyczność dysponowania środkami przeznaczanymi na oświatę jest ograniczona przez wiele rozwiązań ustawowych, np. określających sztywne zasady wynagradzania nauczycieli (Karta Nauczyciela 1982, art. 29–49).

Jednak to nie ustawy ustrojowe w największym stopniu określają system finansowania edukacji. Uregulowany jest on głównie w *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003) oraz we wcześniejszych ustawach regulujących dochody samorządu terytorialnego. Ze względu na duże zmiany w koncepcji finansowania oświaty, problematykę tę przedstawiono chronologicznie. Zagadnienia będące przedmiotem rozważań, od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego, regulowały cztery ustawy:

- *Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym* (1990),
- *Ustawa o finansowaniu gmin* (1993),
- *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (1998),
- *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003),

przy czym ostatnia z wymienionych jest obowiązującym aktem prawnym, stąd regulacje w niej zawarte przedstawiono dalej.

*Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania* (1990, art. 10–20) stanowiła, że subwencja ogólna jest dochodem gmin. Wydzielała jej cztery części:

- na podstawowe wydatki bieżące gmin,
- na zadania własne z zakresu oświaty (szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze i opiekuńczo-wychowawcze),
- na wydatki inwestycyjne,
- wyrównawczą.

Bezpośrednie odniesienie do oświaty znajdowało się tylko w drugiej części subwencji. Wielkość subwencji, która obecnie zostałaby nazwana oświatową, kalkulowana była według reguł obowiązujących dla podobnych placówek finansowanych wcześniej przez budżet państwa. Ta część subwencji dotyczyła jedynie gmin, które przejęły je od państwa. Transfero-

wana kwota była niezależna od sytuacji dochodowej gmin oraz wielkości wpływów z tytułu innych części subwencji. Kwestie oświatowe miały także znaczenie przy kalkulacji kwoty pierwszej części na podstawowe wydatki bieżące gmin. Obliczano ją jako sumę subwencji ustalanych odrębnie dla kilku działów klasyfikacji budżetowej, m.in. dla oświaty i wychowania. *Ustawa* nie przewidywała możliwości dotowania realizacji zadań edukacyjnych.

Mimo wielu mankamentów co do zawartych w niej rozwiązań, *ustawy* nie można oceniać wyłącznie źle. Była pierwszym aktem prawnym wprowadzającym w praktykę samodzielność finansową gmin. Jej zapisy były tymczasowe, doraźne, z założenia miały mieć moc prawną tylko przez rok, który z różnych powodów został przedłużony o dwa kolejne. Oprócz prolongaty obowiązywania, modyfikowano także treść samej *ustawy*, lecz zmiany nie dotyczyły kwestii obliczania kwot związanych z oświatą.

Przez następnych 5 lat dochody gminne, w tym także dotyczące oświaty, regulowała *ustawa o finansowaniu gmin* (1993). Początkowo, podobnie jak poprzednia *ustawa*, jednoznacznie precyzowała, że każda gmina otrzymuje subwencję ogólną oraz — w przypadku prowadzenia szkół podstawowych — subwencję oświatową. Całkowita transferowana kwota składała się z części wyrównawczej, obligatoryjnej i oświatowej, przy czym dwie pierwsze tworzyły subwencję ogólną. W systemie subwencjonowania ustanowiono również rezerwę subwencji ogólnej, w wysokości 1% jej wartości.

Na mocy *ustawy o systemie oświaty* (1991) prowadzenie szkół podstawowych stało się z dniem 1 stycznia 1994 roku zadaniem własnym gmin, choć mogły one opóźnić ten termin maksymalnie o 2 lata — do 1 stycznia 1996 r. Reforma systemu oświaty wpisывała się w ogólnie przyjętą ideę decentralizacji systemu administracji publicznej w Polsce. Nałożyła ona na gminy obowiązek przejęcia wykonywania wielu zadań w zakresie oświaty i wychowania. Cedując zadania ze szczebla centralnego na gminny, należało zagwarantować gminom odpowiednie środki finansowe umożliwiające ich należyte wypełnianie. Wielkość transferu ustalana była przez Ministra Edukacji Narodowej analogicznie do wydatków na szkoły podstawowe finansowane z budżetu państwa. Globalne kwoty subwencji nie były z góry znane, gdyż subwencja oświatowa nie wchodziła w skład subwencji ogólnej; ustawowo dopuszczono możliwość jej zmiany w ustawie budżetowej w stosunku do projektu. *Ustawa* w czasie obowiązywania była wielokrotnie zmieniana. Modyfikacje dotyczyły także systemu subwencjonowania. Przede wszystkim subwencja oświatowa stała się częścią subwencji ogólnej. Oprócz niej, mocą *ustawy*, wprowadzono subwencję drogową. Globalna kwota subwencji ogólnej wynosiła nie mniej niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa, powiększonych o wpłaty gmin, pochodzące z redystrybucji poziomej. Zmiana wynikała z ustanowienia prowadzenia przez gminy szkół podstawowych jako obligatoryjnego zadania własnego. Sumaryczna wielkość subwencji na zadania oświatowe nie mogła być niższa niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Z jej całkowitej kwoty wydzielone zostało 0,5% jako rezerwa subwencji oświatowej, funkcjonująca niezależnie od rezerwy subwencji ogólnej, istniejącej na niezmiennym poziomie 1%. Jedną i drugą rezerwą dysponował Minister Finansów.

Algorytm podziału subwencji oświatowej określał Minister Edukacji Narodowej. Opierał się m.in. na takich przesłankach, jak kwalifikacje zawodowe nauczycieli i ich pensum, liczba uczniów „wiejskich” i „miejskich”, zatrudnianie doradców metodycznych. Niestety,



algorytm był nie tylko skomplikowany, ale co roku go modyfikowano, powodując brak stabilności warunków finansowania zadań oświatowych. Z drugiej jednak strony, dzięki temu dostosowywał się do braku stabilności całego systemu szkolnictwa, wynikającego m.in. ze zmiany siatki godzin poszczególnych przedmiotów i kilkukrotnych prób reformowania systemu oświaty. W *ustawie* zniesiono odwołanie do analogicznych wydatków finansowanych z budżetu państwa, gdyż wszystkie gminy, najpóźniej z początkiem 1996 roku, przejęły szkoły podstawowe.

*Ustawa* dopuszczała udzielanie dotacji gminom realizującym zadania oświatowe. Na jej podstawie ustanowiono, po pierwsze, dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin (prowadzenie szkół podstawowych), a po drugie — dotacje na prowadzenie przez gminy szkół ponadpodstawowych i artystycznych I stopnia. Wyznaczono przy tym dwa różne podmioty dotujące: kuratora oświaty dla dotacji na dofinansowanie inwestycji oświatowych, a w pozostałych przypadkach — wojewodę.

Podsumowując rozwiązania istniejące w ramach subwencjonowania gmin w latach 1994–1998, należy stwierdzić, że za najważniejszą część subwencji ogólnej uznano subwencję oświatową, która stanowiła ok. 85–90% jej wielkości.

Kolejne prace nad zmianami w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zakończone ustawą, miały miejsce pod koniec 1998 roku. Uchwalono wówczas wchodzącą w życie w 1999 roku *ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (*Ustawa o dochodach jednostek... 1998*). Zmieniała ona nie tylko system subwencjonowania gmin, ale również nowo powstałych powiatów i województw samorządowych.

*Ustawa* w odniesieniu do gmin stanowiła, że na subwencję ogólną składają się trzy części: podstawowa, oświatowa, rekompensująca. W związku z reformą szkolnictwa i rozszerzeniem zadań własnych gmin w zakresie oświaty i wychowania o gimnazja, kalkulacja kwoty oświatowej odbywała się na wyższym poziomie. Całkowita kwota dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nie mogła być niższa niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa, była więc sztywno określona. W jej ramach wydzielano rezerwę, wynoszącą 1%. Szczegółowy podział pozostałej kwoty zawierało *rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej*, odnoszące się do gmin, powiatów i województw. *Ustawa* formułowała tylko ogólne wytyczne podziału kwoty, jakimi były typy i rodzaje szkół oraz ucząca się w nich liczba uczniów. *Rozporządzenie* (*Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej... 1998*) uwzględniało natomiast liczbę nauczycieli, ich kwalifikacje zawodowe, liczbę pracowników niebędących nauczycielami i pracowników obsługi, a także liczbę przeliczeniową uczniów, wyższą od rzeczywistej np. na wsiach czy w przypadku uczniów niepełnosprawnych bądź uczących się w szkołach sportowych. Od czasu pierwotnie ustalonej formuły korektom podlegała zarówno lista parametrów, jak i przypisane im wagi.

Analizując rozwiązania zawarte w omawianej *ustawie*, należy stwierdzić, że początkowo w odniesieniu do gmin powielono wcześniejsze regulacje. Wprawdzie nazwę *ustawy* nieznacznie zmieniono ze względów formalnych, gdyż zamiast początkowych lat 1999–2000 obowiązywała aż do roku 2003 włącznie, czyli 3 lata dłużej, jednak merytoryczne zmiany były wybiórcze. Ogólnie kalkulacja kwot, które gminy otrzymały, nie różniła się od rozwiązań przyjętych w latach 1994–1998. Modyfikacje dotyczyły m.in. kolejnych, praktycznie rocznych, zmian w części oświatowej regulowanych rozporządzeniami. Polegały one przede

wszystkim na wprowadzeniu tzw. finansowego standardu A jako podstawy transferu. Subwencja oświatowa, otrzymywana przez gminę, składała się z trzech części: kwoty bazowej, uzupełniającej oraz na zadania pozaszkolne. W roku 2003 wprowadzono dodatkową, czwartą kwotę — na realizację trzeciego etapu nowego systemu wynagradzania nauczycieli (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu... 2002). Kwota bazowa to iloczyn finansowego standardu A i statystycznej liczby uczniów, zaś pozostałe są iloczynem finansowego standardu A i, odpowiednio, uzupełniającej bądź przeliczeniowej liczby uczniów, tzn. zmodyfikowanej przez rozmaite wagi oznaczone symbolem P, zwiększające standard A i mające w założeniu odzwierciedlać zwiększone wydatki, ponoszone na kształcenie związane np. z rodzajem szkoły czy etapem kształcenia. Algorytm był niezwykle skomplikowany i, niestety, taki pozostał do dziś.

System subwencjonowania powiatów i województw samorządowych nie ulegał takim zmianom, jak w przypadku gmin, gdyż w reaktywowanej strukturze samorządowej istnieją one dopiero od 1999 roku, a więc krócej niż gminy. Pozwoliło to uniknąć błędnych rozwiązań z początków lat 90. XX w. Powiaty i województwa samorządowe, mocą *ustawy*, mogły być beneficjentami trzech części subwencji ogólnej, tj. oświatowej, drogowej i wyrównawczej, zaś sposób podziału części oświatowej także zawarto w rozporządzeniu.

Omówione zmiany w finansowaniu edukacji subwencją oświatową do roku 2003 włącznie przedstawiono schematycznie w tabeli 23.

Mechanizm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatów i województw samorządowych (oraz gmin realizujących zadania szkolne w zakresie szkół ponadpodstawowych i specjalnych) ujęto łącznie. Był on oparty na wyrażonych kwotowo tzw. finansowych standardach nauczania na ucznia, które służyły do wyliczenia subwencji oświatowej dla gminy. Standardy nie obligowały organów samorządowych do wydatkowania kwot na konkretne szkoły według mechanizmu przydziału środków. W kolejnych latach, obliczając część oświatową subwencji ogólnej, również w odniesieniu do powiatów i województw odwoływano się do finansowego standardu A, gdyż algorytm podziału, poprzez system wag, objął zarówno gminne, jak i powiatowe oraz wojewódzkie zadania oświatowe.

W zakresie finansowania edukacji dotacjami, w *ustawie z 2003 r.* powielono rozwiązanie, że gminy mogą otrzymywać dotacje na dofinansowanie realizacji swoich zadań własnych, w tym także związanych z nimi zadań inwestycyjnych, rozszerzając je na powiaty i województwa. Ponadto, jednorazowo w 1999 roku, udzielono gminom, powiatom i województwom dotacji celowych na zadania oświatowe realizowane m.in. w specjalnych publicznych szkołach podstawowych i gimnazjach, szkołach ponadgimnazjalnych, sportowych i mistrzostwa sportowego, placówkach doskonalenia nauczycieli i na biblioteki publiczne.

Decentralizacja oświaty objęła też edukację przedszkolną. Żadna z omówionych dotąd ustaw, w zakresie dotyczącym finansowania edukacji, nie odnosiła się w swoich regulacjach do przedszkoli. Funkcjonująca wówczas (w momencie uchwalania *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* uwzględniającej powiaty i województwa samorządowe) w polskim systemie finansowym od kilkunastu lat subwencja oświatowa, wbrew nazwie, uwzględniała w swojej konstrukcji wyłącznie potrzeby od poziomu szkoły podstawowej, całkowicie ignorując wcześniejsze etapy edukacji. Pomimo tego, że zgodnie z obowiązującą od 1992 roku *ustawą o systemie oświaty* (1991) w nieistniejącym już art. 2 ust. 1 zapisano,



Tabela 23.

Część oświatowa na tle pozostałych składowych subwencji ogólnej w latach 1991–2003

Skrócona nazwa aktu prawnego	Lata obowiązywania		Składowe			
			Gminy			
<i>Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania</i>	1991–1993	wyrównawcza	na podstawowe wydatki bieżące	na wydatki inwestycyjne	rezerwa	na zadania własne z zakresu oświaty
<i>Ustawa o finansowaniu gmin</i>	1994–1996	wyrównawcza	pozostała	rezerwa		oświatowa (w tym rezerwa)
	1997	wyrównawcza	pozostała	rezerwa		oświatowa (w tym rezerwa)
	1998	wyrównawcza	pozostała	rezerwa	oświatowa (w tym rezerwa)	drogowa
<i>Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</i>	1999–2003	wyrównawcza	podstawowa, kwoty:		oświatowa (w tym rezerwa)	rekompensująca
			pozostała	rezerwa		
<i>Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego</i>	1999–2003		Powiaty, województwa		oświatowa (w tym rezerwa)	drogowa
			wyrównawcza			

Źródło: opracowanie własne.

że system oświaty obejmuje m.in. przedszkola, subwencja oświatowa nie uwzględniała ich w kalkulacji kwot. W *ustawie* tej powtórnie określono, że zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie przedszkoli publicznych jest zadaniem własnym gminy, definiując przedszkole publiczne w uchylonym obecnie art. 6 jako takie, które prowadzi bezpłatne nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej minimum programowego wychowania przedszkolnego. Możliwość poboru opłat za uczęszczanie dziecka do placówki zaistniała dopiero od 1996 roku. Mocą nieistniejącego już ustępu 5 w art. 14 nadano radzie gminy kompetencję do ustalania opłat za świadczenia gminnych przedszkoli publicznych, włączając w finansowanie edukacji opiekunów dzieci w wieku 3–6 lat. Gminy pobierały przeważnie opłatę za wyżywienie dzieci w przedszkolach oraz tzw. opłatę stałą, za miesiąc korzystania z przedszkola. Kolejne zmiany, zawężające możliwość pobierania opłat do czasu wykraczającego poza bezpłatne nauczanie, obejmujące minimum 5 godzin dziennie, wprowadzono w 2011 roku. Zostały one opisane w dalszych częściach pracy.

Nawiązanie do przedszkoli pojawiło się też w *ustawie o samorządzie gminnym* (1990). Już w jej pierwszej wersji z marca 1990 roku istniał zapis, że jednym z zadań własnych gmin są sprawy z zakresu oświaty, obejmujące m.in. szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze. Dopiero w 2001 roku zastąpiono go bardziej ogólnym sformułowaniem, iż zadania własne gminy obejmują sprawy z zakresu edukacji publicznej. Zatem prowadzenie przedszkoli było zadaniem własnym gmin od początku reformy samorządowej. Jednak, jak już wspomniano, do kwestii finansowania zadań z zakresu edukacji przedszkolnej nie odnosiła się żadna z ustaw dotycząca dochodów gmin czy – w późniejszych latach – jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na brak takiego odwołania także w konstrukcji subwencji oświatowej, można wyciągnąć wniosek, że jej utworzenie zakładało, iż edukacja przedszkolna, tak jak inne zadania własne, będzie finansowana dochodami własnymi i ogólnymi transferami o charakterze wyrównawczym. Skutkowało to, niestety, spadkiem znaczenia edukacji przedszkolnej w polityce lokalnej w latach 90. XX w. Wiele gmin, głównie wiejskich, likwidowało część placówek, a w gminach większych zaczęły powstawać placówki niepubliczne. Wygospodarowane dzięki temu środki przeznaczano na inne, pilne potrzeby społeczności lokalnych. Gdy ponownie pojawiła się potrzeba organizowania przedszkoli, odwrócenie tej sytuacji było już trudne. Ponadto, mimo faktu, że edukacja przedszkolna nie była obowiązkowa, gminy zostały zobligowane do zapewnienia zajęć w ramach klasy przygotowawczej („zerówki”) wszystkim sześciolatkami, których rodzice złożyli taką deklarację. Organizacja zerówek musiała być zgodna z Kartą Nauczyciela (1982), również w zakresie zasad ich wynagradzania. W latach 1990–1999 ok. 90% polskich sześciolatków uczęszczało do klasy przygotowawczej (Herbst (red.) 2012a, s. 92–93), a mimo to przedszkola nie były uwzględniane w subwencji oświatowej.

Należy zaznaczyć, że postulaty samorządu lokalnego, domagającego się pomocy państwa w finansowaniu edukacji przedszkolnej, formułowane były dużo wcześniej (Swianiewicz i in. 2012, s. 168). Oczekiwano, że skoro polityka państwa zmierza do upowszechnienia i poprawy edukacji przedszkolnej, to rząd będzie wspierał ten cel finansowo.

Podsumowując charakterystykę systemu finansowania edukacji w latach 1991–2003, należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, początkowo na poziomie gmin, a później także powiatów i województw samorządowych, otrzymywały wsparcie z budżetu

państwa w postaci subwencji oświatowej. Najpierw była ona osobnym transferem, niezależnym od subwencji ogólnej, a potem stała się jej składową. Szczegółowe rozwiązania, dotyczące jej podziału, zawarto w rozporządzeniach. Część zadań, nieobjętych subwencją oświatową, np. zakładanie i prowadzenie przedszkoli, finansowano dochodami własnymi samorządu, angażując także środki prywatne opiekunów dzieci, korzystających z publicznych przedszkoli. System finansowania oświaty obejmował również element dotacyjny.

### 3.3. Cechy subwencji ogólnej, ze szczególnym uwzględnieniem części oświatowej jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, subwencja oświatowa jest składową subwencji ogólnej, więc — podobnie jak inne części subwencji — ma jej własności, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Własności te najłatwiej zobrazować, porównując ją z pozostałymi obligatoryjnymi rodzajami dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tj. z dochodami własnymi i dotacjami celowymi.

Podstawową kategorią w dochodach polskiego samorządu terytorialnego są dochody własne. W literaturze przedmiotu akcentuje się konieczność ich pierwszoplanowego znaczenia. Zwięźle określa się je jako tę grupę wpływów, których źródła znajdują się na terenie konkretnej wspólnoty samorządowej i zostały jej przyznane w całości i bezterminowo (Guziejewska 2005, s. 63). Niewątpliwą zaletą dochodów własnych, przesądzającą jednocześnie o tym, że wpływy z tych źródeł powinny stanowić znaczącą część budżetu samorządowego, jest większa samodzielność finansowa jednostki przestrzennej. Wynika ona z większej niezależności władz samorządowych w zakresie realizacji usług publicznych, co przyczynia się do poprawy ich standardu, a w efekcie — lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Prócz tego, lokalizacja źródeł dochodów na obszarze, którym władze samorządowe zarządzają, stwarza warunki do ich aktywizacji na rzecz wzrostu wydajności tych źródeł. Przekłada się to na zwiększenie dochodów budżetowych, a także daje możliwość różnicowania strumienia wpływów adekwatnie do zmieniającej się sytuacji wewnątrz i w otoczeniu jednostki. Najczęściej określa się w sposób ogólny, że wydajność źródeł dochodów zależy od sytuacji społeczno-gospodarczej jednostki przestrzennej lub — akcentując zakres wpływu władz samorządowych — od czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Spośród wielu determinant, za istotne, w pierwszej grupie czynników, egzogennych, uważa się system prawny, a zwłaszcza te rozwiązania, które dotyczą liczby, konstrukcji oraz zasad poboru wpływów zaliczanych do dochodów własnych. W ramach drugiej grupy czynników, endogennych, kluczowego znaczenia nabierają trzy: warunki położenia (lokalizacja), przedsiębiorczość i aktywność gospodarcza lokalnej społeczności oraz działalność władz samorządowych (Heller 2008, s. 31).

Podstawowym aktem prawnym zawierającym katalog źródeł dochodów własnych jest *ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003). Są one wymienione odrębnie dla gmin (art. 4), powiatów (art. 5) i województw samorządowych (art. 6). Źródła są dość zróżnicowane, najliczniejsze i najwydajniejsze fiskalnie w przypadku gmin, dlatego też poniżej tylko je przedstawiono. Przyznanie podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego szerszego niż powiatom i województwom samorządowym katalogu dochodów



własnych jest zgodne z zasadą subsydiarności i podziału zasobów publicznych, odpowiednio do zadań. Dochody gmin mogą pochodzić z następujących źródeł:

- podatkowych, w tym:
  - podatków samorządowych:
    - lokalnych: od nieruchomości, od środków transportowych,
    - pozostałych: rolnego, leśnego, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, opłacanego w formie karty podatkowej,
  - udziały we wpływach z podatków dochodowych: od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT),
- z opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, skarbowej, reklamowej, eksploatacyjnej, adiacenckiej, parkingowej, planistycznej, produktowej, prolongacyjnej, za gospodarowanie odpadami, za sprzedaż alkoholu, za usuwanie drzew i krzewów i innych,
- z majątku: najmu, dzierżawy, leasingu, odsetki od środków finansowych,
- dochody uzyskane przez gminne jednostki budżetowe i wpłaty od gminnych zakładów budżetowych,
- inne: kary, grzywny, odsetki, spadki, darowizny, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego i inne.

W Polsce, zarówno w gminach, jak i powiatach oraz w województwach samorządowych, do dochodów własnych ustawowo włączono wpływy z udziałów w PIT i CIT, stanowiących dochód budżetu państwa. Włączenie ma znaczenie formalne, gdyż te wpływy nie mają cech formułowanych na gruncie teoretycznym w odniesieniu do dochodów własnych (Kornberger-Sokołowska 2004, s. 13), tj. władztwa podatkowego, które określa zakres uprawnień do wprowadzania i kształtowania dochodów umożliwiających samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej.

Możliwości generowania dochodów własnych nie są jednakowe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, co skutkuje znacznymi rozpiętościami w ich wysokości. Decyduje o tym szereg przyczyn, z których najważniejszą jest niejednolita wydajność fiskalna podatków i opłat przypisanych poszczególnym szczeblom samorządowym. Skutkuje ona zróżnicowaną bazą dochodową jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji wielu źródeł dochodów własnych o zróżnicowanej wydajności zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest uzupełnianie dochodów transferem w postaci subwencji ogólnej, zapewniającej możliwość oferowania usług publicznych na minimalnym akceptowanym poziomie jakości i dostępności. Taki sposób finansowania gwarantuje wydatkowanie środków na lokalne usługi publiczne przez szczebel władz publicznych, który najlepiej rozumie miejscowe uwarunkowania i posiada największą wiedzę o potrzebach lokalnych.

W żadnym, jak dotąd, współczesnym państwie nie skonstruowano takiego systemu rozdziału dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny, aby ten ostatni mógł działać bez zewnętrznego wsparcia, czyli na zasadzie samofinansowania. Brak możliwości ustanowienia rozwiązania, w którym dochody własne są jedynym, wystarczającym źródłem finansowania zadań samorządu, wynika z kilku przesłanek, a mianowicie z: (Sochacka-Krysiak (red.) 2008, s. 148–149; Kornberger-Sokołowska 2007, s. 33–34):

- przypisania w całości do budżetu państwa najbardziej wydajnych źródeł dochodów, takich jak: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy,
- dysproporcji terytorialnych w rozłożeniu źródeł dochodów własnych,
- równomiernego rozkładu terytorialnego realizacji zadań i ponoszenia wydatków,
- akceptacji — już na etapie stanowienia prawa — asymetrii między wpływami z podatków lokalnych a kosztami wykonywania zadań publicznych przekazanych samorządowi terytorialnemu,
- niemożności pełnej komercjalizacji wpływów z opłat za usługi publiczne,
- przekazania samorządowi do realizacji niektórych zadań (m.in. edukacji czy opieki społecznej), które, z racji kluczowego, ogólnospołecznego znaczenia, powinny być finansowane z budżetu państwa,
- ograniczania nieefektywności konkurencji podatkowej między jednostkami samorządu terytorialnego,
- konieczności likwidacji nadmiernych różnic w poziomie infrastruktury technicznej w skali państwa,
- podejmowania części decyzji dotyczących gospodarki lokalnej na szczeblu centralnym.

Dwie z powyższych przesłanek wymagają szerszego komentarza. Nieefektywność spowodowana konkurencją podatkową związana jest z istnieniem lokalnego władztwa podatkowego w zakresie dochodów własnych. Stosowanie samego mechanizmu (Sekuła, Basińska 2016, s. 246–247) traktowane jest jako rozwiązanie pożądane w systemie finansowym samorządu terytorialnego, niemniej czasami może prowadzić do niekorzystnych skutków dla budżetów samorządowych. Są one wynikiem obniżania stawek podatkowych w celu przyciągnięcia na dany obszar nowych podatników. Efekt takich preferencji z reguły korzystny jest dla wąskiej grupy jednostek przestrzennych, których wpływy podatkowe rosną z tytułu większej liczby podatników zachęconych niższym podatkiem lokalnym. Może się jednak okazać, że ostateczny efekt fiskalny nie zostanie zanotowany. Jeśli bowiem w celu zahamowania przemieszczania się podatników inne jednostki również obniżą stawki podatkowe, to jedynym efektem takich działań będą zmniejszone wpływy z lokalnego podatku dla wszystkich jednostek, które w skrajnej sytuacji mogłyby zostać bez dochodów z tego tytułu. Aby eliminować zniekształcenia, związane z nieefektywną konkurencją podatkową, organy państwowe ujednolicają normy podatkowe, pobierają podatki, a następnie redystrybuują je w postaci transferów (Wiewióra 2009, s. 27–28). Transfery pobranego przez państwo podatku z formułą redystrybucji traktowane są więc jako sposób na likwidację nieefektywności konkurencji podatkowej.

Druga przesłanka, warta wyjaśnienia, związana jest z istnieniem asymetrii między dochodami a wydatkami. Niekiedy już na etapie projektowania systemu samorządowego i zasad jego finansowania wiadomo, że dochody własne będą niewystarczające do pokrycia wydatków niezbędnych do sfinansowania zadań nałożonych na samorząd terytorialny. Stan ten, określany mianem luki fiskalnej (Guziejewska 2007, s. 73), jest widoczny m.in. przy realizacji zadań edukacyjnych.

Drugi rodzaj dochodów, do którego porównywane są subwencje, to scharakteryzowane w dalszej części dotacje celowe. Zarówno subwencje ogólne, jak i dotacje celowe, zgodnie



z rozwiązaniami zawartymi w *Konstytucji RP* (1997), są dochodami zewnętrznymi zasilającymi budżety samorządowe. W świetle regulacji prawnych to wpływy obligatoryjne, występujące obok i niezależnie od siebie. Sytuacja, w której jakakolwiek z jednostek samorządu terytorialnego nie otrzyma żadnych dochodów z obu tych źródeł, nie powinna mieć miejsca i nie występuje, gdyż każda jednostka, nawet taka, która nie jest organem prowadzącym dla żadnej placówki oświatowej, zlokalizowanej na jej terenie i nie otrzymuje pozostałych części subwencji ogólnej, uzyskuje część oświatową<sup>1</sup> (za przykład może posłużyć gmina Hanna, leżąca w województwie lubelskim; na jej terenie zlokalizowane są cztery szkoły podstawowe, dla których organami prowadzącymi są dwie fundacje i dwa stowarzyszenia). Różnica między poszczególnymi jednostkami przestrzennymi dotyczy wysokości przyznanych kwot.

Obligatoryjność i uzupełniający charakter wpływów to jedne z niewielu wspólnych własności dotacji celowych i subwencji ogólnych. Te ostatnie mają następujące cechy odróżniające je od dotacji celowych:

- podmiotem decydującym o przeznaczeniu środków jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie organ dotujący,
- mają ogólny, a nie celowy charakter — kryterium przyznania nie określa, jaka część ma zostać przeznaczona na konkretne zadanie w ustalonym czasie,
- sposób przekazania środków jest definitywny, co oznacza, że spełnienie kryteriów równoznaczne jest z otrzymaniem środków,
- są neutralne dla samodzielności finansowej (Ruśkowski 2018, s. 109; Łubina 2020, s. 146), podczas gdy dotacje uznaje się za środki tę samodzielność ograniczające,
- subwencjami finansowane są zadania priorytetowe dla władz jednostki samorządowej, nie zawsze są one zbieżne z celem przekazującego środki; jeśli dotującym są władze centralne, to beneficjent realizuje zadania priorytetowe dla władz centralnych,
- sposób ustalania przyznanej kwoty ma charakter obiektywny.

Warunki niezbędne do tego, aby procedurę przyznawania środków uznać za obiektywną, są następujące (Ofiarski 2005, s. 140–141):

- reguły przyznawania środków są niezmiennie w określonym przedziale czasowym,
- konstrukcja reguł przyznawania środków pozwala na weryfikację i kontrolę wysokości ustalonych i przyznanych kwot,
- stosowane kryteria pozwalają skierować środki do obszarów cechujących się występowaniem realnego zapotrzebowania,
- przejrzystość reguł oznacza też możliwość wpływu reprezentantów samorządu terytorialnego na procedury przyznawania środków, a także na ostateczną postać zastosowanych kryteriów.

Aby użyte kryteria jednoznacznie wskazywały wielkość rzeczywistego zapotrzebowania, muszą być właściwie określone. Najczęściej stosuje się wskaźniki wyrażone w jednostkach fizycznych, np. gęstość zaludnienia, liczba mieszkańców, liczba bezrobotnych, długość dróg oraz wskaźniki finansowe, np. siła podatkowa (rozumiana jako wielkość podatków

<sup>1</sup> Jednostka samorządu terytorialnego nie musi być organem prowadzącym szkołę, by otrzymać subwencję oświatową na jej uczniów.



przypadających na jednego mieszkańca określonej jednostki (Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 95) czy regionalne PKB (Sekuła 2009a, s. 77–79). Wskaźnikami w ujęciu niefinansowym w przypadku subwencji oświatowej mogą być: typy prowadzonych szkół na danym poziomie edukacji (branżowe, technika, licea), liczba oddziałów, charakter szkół — ogólnokształcące, artystyczne bądź sportowe.

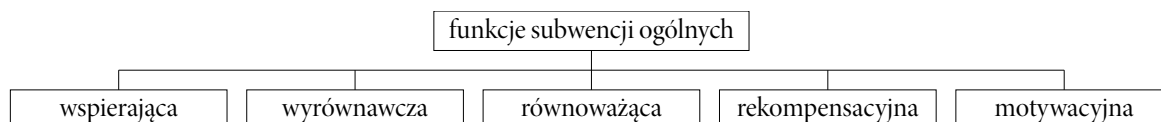
Zgodnie z interpretacją Rady Europy, zawartą w rekomendacji z roku 2005 (Recommendation of the Committee... 2005), subwencja ogólna powinna być opisana trzema cechami — jako transfer o charakterze niecelowym i nieproporcjonalnym, przy czym:

- transfery — to źródła, których wielkości/poziomu władze samorządowe nie mogą różnicować,
- środki niecelowe — stanowią zasoby wydatkowane dowolnie przez władze lokalne pod warunkiem przestrzegania przepisów dotyczących środków publicznych,
- środki proporcjonalne — to te, których dysponowana wielkość zależy wprost od ilości uzyskanej lokalnie, z konkretnego obszaru, np. dochody własne; pozostałe środki, które tego warunku nie spełniają, w tym subwencja ogólna, nazywane są nieproporcjonalnymi.

Subwencje, ponadto, uważa się za instrument realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych. Samym subwencjom przypisano do spełnienia pięć funkcji, przedstawionych schematycznie na rysunku 2. Subwencja oświatowa w największym stopniu realizuje pierwszą z nich, wspierającą, stąd też tylko ją szczegółowo omówiono.

Rysunek 2.

Funkcje realizowane przez subwencje ogólne



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Sekuła 2017a, s. 535).

Subwencja jest formą przekazania środków wspierających realizację zadań oświatowych. Z racji immanentnych cech subwencji, do których należą: po pierwsze — zdecentralizowanie w sferze wydatkowej, a po drugie — brak powiązania z celem przeznaczania, w ramach subwencji nie można transferować środków na wykonanie konkretnego zadania. W tej sytuacji obliczana jest ona adekwatnie do zakresu realizowanych zadań.

Aby było to możliwe, musi zostać przyjęty określony standard realizacji zadań, nazywany minimalnym poziomem realizacji usług, których koszty wykonania muszą być znane. Takie założenia pozwalają na obliczenie wielkości transferu według zobiektywizowanych kryteriów. Wspomniane standardy rozumiane są jako wzorce dla wybranych mierników/wskaźników realizacji usług, które określają zakres, poziom oraz koszt usługi. Stosowanie standardów w praktyce polega na porównaniu parametrów usług z przyjętym wzorcem. Brak standardów jest najbardziej odczuwalny na płaszczyznach aktywności samorządu, związanych z najwyższymi wydatkami. Należą do nich: edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna czy komunalne usługi transportowe. Zdaniem M. Poniatowicz (2014, s. 207), bez określenia standardów trudno stwierdzić, czy uzyskany rezultat można uznać za optymalny

w przypadku danej jednostki samorządu terytorialnego. Standardy pozwalają to optimum wyznaczyć.

Jako przykład realizacji funkcji wpierającej często podaje się część oświatową subwencji ogólnej. Jej wysokość zależy od wielkości tzw. bonu oświatowego, opisanego w dalszej części. Przykład ten nie jest do końca prawidłowy, gdyż uwzględnienie zróżnicowanych zmiennych, zwanych wagami, wpływa jedynie na wielkość udziału danej jednostki samorządu terytorialnego w podziale części oświatowej. Natomiast koszt realizacji zadania oświatowego nie został wyliczony i wystandaryzowany, np. dla prowadzenia placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły mistrzostwa sportowego czy publicznej szkoły podstawowej. Dla systemu edukacji w Polsce konieczne jest wyznaczenie zakresu odpowiedzialności państwa za koszty obsługi zadań oświatowych, wynikające z obiektywnych, centralnie wystandaryzowanych przesłanek. Dopiero wprowadzenie ogólnopolskich standardów edukacyjnych pozwoli na kształtowanie lokalnych strategii oświatowych (Juško, Wieczorek (red.) 2016, s. 95).

Aby subwencje mogły wypełniać opisane funkcje, należy przestrzegać określonych reguł ich konstrukcji, zasad obliczania i transferowania. Zasady te i cechy można sprowadzić do następujących stwierdzeń, dotyczących subwencji:

- to źródło bezzwrotnych dochodów, którego konstrukcja przeciwdziała utrwalaniu i pogłębianiu terytorialnych dysproporcji rozkładu dochodów własnych,
- korygują brak równowagi pionowej między zadaniami a dochodami własnymi,
- redukują różnice między potencjałem dochodowym a potrzebami wydatkowymi społeczności lokalnej,
- wraz z dochodami własnymi umożliwiają realizację obligatoryjnych zadań własnych,
- pozwalają na elastyczne wykorzystanie środków, nie mogą negatywnie wpływać na samodzielność wydatkową,
- ich rolą jest zwiększenie środków, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego w ramach systemowych dochodów własnych,
- wielkość transferów powinna być bodźcem do prowadzenia racjonalnej i ostrożnej gospodarki finansowej, wzmacniając odpowiedzialność za rezultaty, osiągnięte dzięki subwencjom,
- kryteria i zasady przyznawania należy określić w ustawach, gdyż system musi być trwały, stabilny i przewidywalny,
- kryteria alokacji środków finansowych w ramach subwencji powinny być sprawiedliwe, obiektywne, proste i czytelne, a arbitralne decyzje urzędników co do kwot czy terminów przekazania — wyeliminowane.

W świetle tak nakreślonych cech subwencji trzeba wyraźnie podkreślić, że w obecnym stanie prawnym subwencja oświatowa nie jest przyznawana na zadania oświatowe (brak standardu realizacji zadań, brak wyceny realizacji standardowego zadania), lecz z tytułu wykonywania tych zadań. W konsekwencji — wpływy nie muszą pokrywać wydatków ponoszonych na prowadzenie szkół przez jednostki samorządowe, ponieważ subwencja nie jest przypisana do żadnych zadań, w tym także oświatowych. Niemniej zarówno geneza tego źródła dochodów, praktyka jego wyliczania, jak i nazewnictwo, jasno wskazują na powiąza-

nie z zadaniami z zakresu edukacji. Pojawia się więc rozbieżność między formalnym charakterem tego źródła dochodów a jego realnym funkcjonowaniem.

Formalny charakter określa, że system zarządzania oświatą jest zdecentralizowany, przypisany jednostkom samorządu terytorialnego jako zadanie własne, od którego realizacji i świadczenia nie mogą się uchylać. Na nich spoczywa obowiązek finansowania funkcjonowania systemu, mimo że w rozwiązaniach prawnych nie wskazano konkretnych źródeł pochodzenia środków. Na podstawie sformułowania, że subwencja oświatowa dzielona jest między gminy, powiaty i województwa, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez nie zadań oświatowych (Ustawa o dochodach jednostek... 2003, art. 28), można wnioskować, że jest jednym ze źródeł ich finansowania. Ponadto nie ma charakteru celowego, a o rozdysponowaniu otrzymanych środków decydują organy stanowiące.

### 3.4. Zasady naliczania i podziału części oświatowej subwencji ogólnej

Na podstawie danych zamieszczonych na stronie Ministerstwa Finansów można stwierdzić, że subwencja oświatowa jest instrumentem redystrybucji około 2,1% PKB, przez co w zasadniczy sposób wyznacza nie tylko możliwości finansowania oświaty w Polsce. Często determinuje też ramy płynności finansowej budżetów samorządowych, wpływając pośrednio na zakres ich aktywności rozwojowej. Z tych chociażby względów należy przanalizować ją zarówno od strony zasad konstrukcji, jak i podziału między poszczególne szczeble i jednostki samorządu terytorialnego.

Mechanizm naliczania części oświatowej subwencji określony został w pochodzącej z 2003 roku, a obowiązującej od roku 2004, *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Zgodnie z przedstawionymi wcześniej cechami subwencji, powinna mieć ona ustawowo zapisane jednoznaczne reguły obliczania, oparte na kalkulacji środków niezbędnych do sfinansowania standardowych zadań oświatowych. Korzyści wynikające z wprowadzenia takich czytelnych reguł obejmują m.in. ograniczenie sporów między reprezentantami różnych szczebli samorządowych czy typów jednostek, likwidację corocznie wprowadzanych zmian i możliwość wdrożenia perspektywicznego planowania budżetowego.

Subwencja oświatowa jest jednym z elementów subwencji ogólnej, obok części wyrównawczej, równoważącej (regionalnej w województwach), a dla gmin — także rekompensującej. Jej cechą charakterystyczną jest nieco inna konstrukcja i zasady naliczania w porównaniu do pozostałych części subwencji ogólnej. Wyróżnia ją też niebagatelne znaczenie dla budżetów samorządowych w ujęciu wartościowym oraz znaczący udział w budżecie państwa, co potwierdzają dane zamieszczone w tabelach 24.–25.

W tabeli 24. zawarto dane dotyczące globalnej kwoty części oświatowej i jej corocznych zmian na tle inflacji oraz wydatków budżetu państwa. W analizowanym okresie, poza omówionym dalej rokiem 2019 oraz rokiem 2014, wielkość subwencji oświatowej wzrastała w równym tempie, choć z reguły wolniej niż wydatki budżetu państwa. Wprawdzie regulacja ustawowa nakazuje, by subwencja oświatowa w danym roku była nie niższa niż w roku bazowym, jednak zastrzega możliwość korekty, wynikającej ze zmiany realizowanych zadań oświatowych. Stwierdzenie to, zawarte w art. 28 ust. 1 *ustawy o dochodach samo-*

*rzędu terytorialnego* (2003) jest nieostre, niedookreślone i bardzo ogólne. Oprócz wad — w praktyce mogłoby oznaczać nawet nominalne zmniejszenie kwoty subwencji oświatowej w stosunku do roku poprzedniego — ma też zalety, gdyż jest zabezpieczeniem wielkości przekazywanych z budżetu państwa środków w kolejnych latach i zapobiega arbitralnemu pomniejszaniu ich w wartościach nominalnych. Zapis art. 28 ust. 1 nie gwarantuje jednak, że udział wydatków budżetowych na oświatę nie ulegnie realnemu zmniejszeniu, co ma miejsce w sytuacji rosnących dochodów państwa lub mniejszemu niż inflacja przyrostowi kwoty.

Tabela 24.

Wysokość i dynamika zmian części oświatowej subwencji ogólnej na tle inflacji oraz zmian wydatków budżetu państwa w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	Miara	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subwencja oświatowa (SO)	mld zł	39,2	39,5	39,5	40,4	41,5	41,9	43,1	46,9
Wydatki budżetu państwa		318,0	321,3	312,5	331,7	360,8	375,8	390,5	414,3
Udział SO w wydatkach budżetu państwa	%	12,3	12,3	12,6	12,2	11,5	11,2	11,0	11,3
Inflacja		103,7	100,9	100,0	99,1	99,4	102,0	101,6	102,3
Subwencja oświatowa	%, r/r	106,1	100,8	100,0	102,3	102,7	101,0	102,9	108,8
Wydatki budżetu państwa		103,6	101,0	97,3	106,1	108,8	104,2	103,9	106,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie (NIK).

Niekiedy zwraca się uwagę, że zmieniona konstrukcja określania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej (coroczne jej ustalanie przez władze państwowe) jest akceptowana ze względu na brak stabilności w dziedzinie oświaty. Argument ten, mimo odzwierciedlania realiów w edukacji, w pewnym stopniu utrwała wieloletnią już niestabilność w systemie oświaty, co nie powinno mieć miejsca. Podkreśla się także, że brak relatywizowania globalnej kwoty do stałego wskaźnika, np. planowanych dochodów budżetu państwa, dowodzi braku wiarygodności wieloletniego planowania w szkolnictwie. Podstawą ustalania wysokości środków, niezbędnych do finansowania zadań oświatowych, powinien stać się czytelny, wieloletni system planowania sytuacji w dziedzinie edukacji, uwzględniający m.in. zmiany demograficzne (Chojna-Duch 2005, s. 7–8). Brak kryteriów modyfikacji wielkości przydzielonych środków adekwatnie do zmiany zadań oświatowych uznaje się za wadę konstrukcji części oświatowej. Ponadto, wspomniana już dopuszczalna korekta kwoty globalnej z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych podważa pewność, czy rzeczywiście subwencja w kolejnych latach budżetowych nie będzie niższa od kwoty bazowej. Dotychczasowa praktyka ujawniła bowiem, że przez zmianę realizowanych zadań oświatowych rozumiany bywa także przewidywany spadek liczby uczniów. Jeśli predykcja nie będzie trafna, subwencja dla samorządu zostanie skalkulowana na zbyt niskim poziomie, tzn. spełniając tylko ustawowy wymóg, by była nie niższa niż w roku poprzedzającym. Co więcej, wątpliwe jest samo zmniejszanie subwencji proporcjonalnie do malejącej liczby uczniów, bowiem zmiany w skali zadań nie powinny być traktowane na równi ze zmianami

realizowanych zadań oświatowych. Potwierdza to obowiązujący do końca sierpnia 2017 roku art. 5a *ustawy o systemie oświaty* (1991), zgodnie z którym zadaniem oświatowym było zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, nie zaś — uczestniczący w nich uczeń, ani ich liczba.

Tabela 25.

Wielkość subwencji ogólnej, jej części oraz ich struktura w latach 2012–2019

Subwencja ogólna	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wartość ogółem (mld zł), w tym część:	50,66	51,26	51,20	51,34	53,04	54,28	56,40	61,73
– oświatowa	39,16	39,51	39,50	40,38	41,50	41,91	43,07	46,90
– rezerwa	0,57	0,50	0,44	0,43	0,44	0,47	0,54	0,64
– wyrównawcza	8,69	8,97	8,80	8,67	9,17	9,86	10,70	11,85
– równoważąca/regionalna	2,22	2,26	2,45	1,86	1,92	2,03	2,09	2,34
– rekompensująca	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	<0,01	<0,01
Struktura (%) — ogółem, w tym część:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
– oświatowa	77,31	77,08	77,14	78,64	78,24	77,21	76,36	75,98
– rezerwa	1,12	0,97	0,86	0,84	0,83	0,87	0,96	1,03
– wyrównawcza	17,16	17,51	17,19	16,88	17,29	18,16	18,97	19,20
– równoważąca/regionalna	4,39	4,41	4,78	3,61	3,61	3,74	3,71	3,79
– rekompensująca	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	<0,01	<0,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS).

Powyższe rozważania dowodzą, że jeżeli z powodu nieprecyzyjnych przepisów prawa, a takie obecnie obowiązują, subwencja oświatowa zostanie ustalona na zaniżonym poziomie, niepokrywającym kosztów kształcenia, jednostki samorządu terytorialnego będą zmuszone pokrywać wydatki oświatowe z innych źródeł. Zagadnienie to szerzej rozwinęto w dalszej części monografii. Przy nieadekwatnej kwocie subwencji oświatowej wydatki oświatowe są pokrywane kosztem np. inwestycji infrastrukturalnych. Dlatego dla warunków życia społeczności lokalnych nie jest bez znaczenia, skąd finansowane są zadania oświatowe oraz w jakim stopniu środki pochodzą z innych źródeł niż subwencja oświatowa (Kuzińska 2005, s. 25–27). Ponadto, źle (za nisko) skalkulowana chociażby w jednym roku kwota subwencji oświatowej, o ile nie zostanie później skorygowana, może multiplikować się w kolejnych latach z powodu raz zaniżonej wartości bazowej.

Wspomniany wcześniej, nieporównywalny z wcześniejszymi latami, wzrost w 2019 r. części oświatowej o blisko 9% w stosunku do 2018 roku był skutkiem podwyżek wynagrodzeń przyznanych nauczycielom w 3 turach: kwiecień 2018 r. oraz styczeń i wrzesień 2019 r. (Analiza... 2020, s. 340).

Analiza kolejnych danych z tabeli 24., ilustrujących znaczenie subwencji oświatowej w budżecie państwa, wskazuje na jej malejący (w niewielkim stopniu — 12,3–11,3%) udział w wydatkach budżetu państwa. Trend ten jest widoczny mimo znacznego zwiększenia całko-



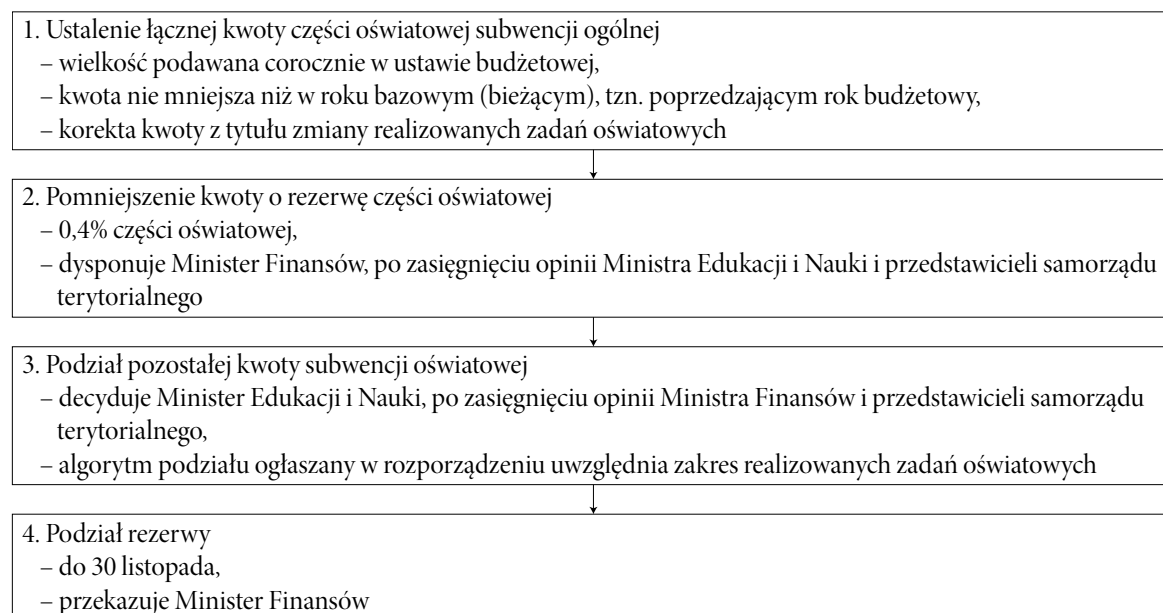
witej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w ostatnim analizowanym roku. Oznacza to, że nie jest ona swoistym „beneficjentem” wzrostu gospodarczego, mimo zwiększonych wpływów budżetowych i rosnących potencjalnie możliwości finansowania oświaty. Stan relatywnie mniejszego przyrostu wielkości subwencji niż wydatków budżetowych uznawany jest za jedną z jej wad.

Jak już wspomniano, subwencja oświatowa ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla wydatków budżetu państwa. Tabela 25. potwierdza, że w budżetach samorządowych w skali całego podsektora stanowiła ona ok. 76–79% kwoty transferowanej w ramach subwencji ogólnej. W roku 2019 jej wysokość wyniosła już blisko 47 mld zł, dlatego stronie rządowej powinno zależeć, żeby kwota ta odzwierciedlała realną wartość wystandaryzowanych potrzeb edukacyjnych. Jej prawidłowa kalkulacja i rozdział leży także w interesie samorządu, gdyż w dużym stopniu wpływa ona na gospodarkę finansową poszczególnych jednostek i podejmowanych przez ich władze decyzji rozwojowych. Wobec powyższego, dziwi fakt, że — mimo znaczących kwotowych dysproporcji między częścią oświatową a innymi częściami subwencji ogólnej — w *ustawie* zawarto bardzo ogólne zasady jej naliczania i rozdziału, zdecydowanie mniej szczegółowe niż dla pozostałych składowych.

Określając reguły podziału subwencji oświatowej, w *ustawie* nieco bardziej rozbudowane — w stosunku do całkowitej wielkości — są zasady jej rozdziału, choć i tak cechuje je mała precyzja i duży stopień uogólnienia. Zgodnie z *ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003, art. 28) kwota subwencji oświatowej podlega czteroetapowemu podziałowi (rysunek 3.).

Rysunek 3.

#### Etapy podziału części oświatowej subwencji ogólnej



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Sekuła 2016b, s. 214).

Po ustaleniu jej łącznej kwoty w ustawie budżetowej pomniejszana jest o 0,4% rezerwy. Poziom rezerwy w roku 2004 wynosił 1%, następnie do roku 2007 — 0,6%, przez kolejne



5 lat — 0,25%, a od 1 stycznia 2013 roku osiągnął 0,4%. Wytyczne ustawowe dla zasad podziału rezerwy ograniczono do dwóch zagadnień: dysponenta oraz terminu rozdziału. Podział rezerwy następuje do 30 listopada danego roku, a dysponentem jest Minister Finansów, po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji i Nauki i przedstawicieli samorządu. O ile ustalony blisko końca roku termin rozdziału można uznać za właściwy, o tyle wątpliwości budzi wskazany dysponent. Rezerwa subwencji oświatowej z racji jej konstrukcji — jako wyodrębniana z części oświatowej — nie stanowi odrębnej składowej, jak rezerwa subwencji ogólnej, i powinna znajdować się w gestii Ministra Edukacji i Nauki, podobnie jak pozostała kwota części oświatowej. Przekazanie jej do dyspozycji Ministra Finansów jest niezrozumiałe i krytykowane (Nieżgoda 2012, dostęp: LEX), zwłaszcza że w praktyce przeznaczana jest głównie na korektę części oświatowej wynikającą z błędów w danych statystycznych, będących podstawą jej obliczenia lub ze wzrostu przeliczeniowej liczby uczniów. Służy ona także wsparciu jednostek borykających się ze skutkami zdarzeń losowych, powstałych w wyniku działania żywiołów czy też na dofinansowanie wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne. Należy ponadto podkreślić, że w *ustawie* nie ma żadnych, nawet ogólnych kryteriów podziału wspomnianej rezerwy. Warto w tym miejscu przywołać podobną sytuację, dotyczącą zwrotów nienależnie otrzymanych kwot części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej, które składają się na rezerwę subwencji ogólnej. Podobnie jak w przypadku rezerwy subwencji oświatowej, ich suma pozostaje w dyspozycji Ministra Finansów, jednak w wyniku *wyroku* Trybunału Konstytucyjnego (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 2013) w *ustawie* umieszczono zapisy dotyczące kryteriów rozdziału środków. W orzeczeniu znalazło się m.in. stwierdzenie, że brak kryteriów, jakimi powinien kierować się Minister Finansów dysponując rezerwą budżetową dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z *Konstytucją*. W miejsce wcześniejszego ogólnikowego sformułowania, iż zwroty nienależnie otrzymanych kwot poszczególnych części subwencji tworzyły rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono dość precyzyjny sposób rozdziału środków (Sekuła 2017b, s. 415–416). Można więc domniemywać, iż gdyby podobny wniosek, dotyczący rezerwy części oświatowej, został złożony przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, to *wyrok* Trybunału Konstytucyjnego byłby zbliżony. Niezrozumiałe są też zmiany (+/-) samego poziomu rezerwy, mimo że został on ustalony ustawowo. Wydaje się, że jej wielkość podlega bieżącym potrzebom, tzn. wysokość ustalana jest w zależności od występującego zakresu błędów i konieczności transferu w trakcie roku wyższych kwot, niż pierwotnie założone, do jednostek samorządu terytorialnego.

Pozostała po odjęciu rezerwy kwota (rysunek 3.) przekazywana jest przez Ministra Finansów w dwunastu ratach w wysokości 1/13 kwoty subwencji oświatowej (za marzec w 2/13) do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. Wyprzedzające parodniowe przekazanie kwoty podyktowane jest wymogiem wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli 1. dnia roboczego danego miesiąca, choć zdarza się, że środki te wydatkowane są niezgodnie z prawem, np. w grudniu roku poprzedzającego rok, na który zostały przekazane, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Sekuła, Fandrejewski 2016, s. 385–397).

Przekazanie środków może odbyć się z większym wyprzedzeniem niż wspomniane parę dni. W przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub jeśli za-

chodzi prawdopodobieństwo przejściowego ograniczenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, Minister Finansów może przekazać raty części subwencji w terminach wcześniejszych. Uwaga powyższa dotyczy wszystkich części subwencji, nie tylko oświatowej, w tym także części rozwojowej, która w budżetach jednostek samorządu terytorialnego pojawi się po raz pierwszy w 2022 roku (Ustawa o zmianie ustawy o dochodach... 2021, art. 1 ust. 15 lit. b)).

Szczegółowy sposób rozdziału kwoty zawarty jest w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej*. W *ustawie* zawarto wytyczne, które winny być uwzględnione przy tworzeniu algorytmu służącego do wyliczenia subwencji oświatowej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. O ile we wcześniej obowiązującej *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z 1998 roku podstawowymi kryteriami były typy i rodzaj szkół prowadzonych przez samorząd oraz liczba uczniów w tych szkołach, o tyle obecnie kryteria uległy wyraźnemu rozbudowaniu. Przesłanki, które winny być uwzględniane, można połączyć w grupy zagadnień związanych z (Ustawa o dochodach... 2003, art. 28 ust. 6):

- typami i rodzajami szkół i placówek,
- nauczycielami, ich stopniami awansu zawodowego i możliwościami otrzymywania dodatkowego wsparcia finansowego, tzw. świadczenia na start,
- liczbą uczniów w szkołach i placówkach, dzieci 6-letnich objętych wychowaniem przedszkolnym oraz lokalizacją placówek, do których uczęszczają (jednostki samorządu terytorialnego do 5 tys. mieszkańców), a także liczbą słuchaczy,
- sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego.

To ostatnie kryterium, dodane nowelizacją *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z 13 czerwca 2019 w art. 28 ust. 6 pkt 7b, winno zostać szerzej skomentowane. Jeśli przyjąć pogląd, że zadania oświatowe powinny być wystandaryzowane, gdyż standardy umożliwiają określenie kosztów świadczenia usług publicznych, np. oświatowych, i pozwalają ustalić „pułapy” wyrównania fiskalnego (Guziejewska i in. 2019, s. 63), to standardy te winny uwzględniać różne przesłanki związane z niejednorodnymi kosztami kształcenia oraz ze zróżnicowaniem kosztów realizacji usług oświatowych. Standardy wyznaczałyby minimalny, akceptowalny poziom realizacji usług, które należy finansować subwencją oświatową, pochodzącą z budżetu państwa. Byłaby ona zależna od kosztów świadczenia usług edukacyjnych na minimalnym poziomie. W żadnym wypadku nie może uwzględniać sytuacji finansowej jednostki. Subwencja oświatowa przekazywana jest z tytułu realizacji zadań oświatowych. Do wspierania finansowego jednostek samorządu terytorialnego z niższym potencjałem fiskalnym służy część wyrównawcza subwencji ogólnej. Kryteria jej naliczania, zgodnie z pełnioną funkcją, uwzględniają sytuację dochodową danej jednostki. Po części wyrównywaniu dochodów — ich obniżaniu w przypadku jednostek bogatych i podwyższaniu w przypadku tych uboższych — służy również część równoważąca/regionalna, natomiast część oświatowa powinna być powiązana wyłącznie z kosztami świadczenia usług z zakresu oświaty. Z tego powodu rozwiązanie, wprowadzone w czerwcu 2019 roku uzależniające kwotę części oświatowej od sytuacji finansowej jednostki, należy ocenić krytycznie.

Zróżnicowane koszty zadań oświatowych uwzględniają wagi algorytmu i to w ich poziomie powinny znaleźć odzwierciedlenie wyższe koszty kształcenia np. w mało licznych klasach, które występują częściej w szkołach zlokalizowanych na terenach wiejskich. Zgod-

nie z tą zasadą, środki finansowe przypadające w podziale subwencji oświatowej na jednego ucznia szkoły podstawowej na wsi są wyższe o ok. 40% od środków przypadających na jednego ucznia w pozostałych szkołach podstawowych<sup>2</sup>.

Porównując najnowsze (dla badanego okresu) kryteria podziału części oświatowej, zawarte w *Rozporządzeniu z roku 2018* (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej... 2018), z jego nowelizacją z sierpnia 2019 roku, można zauważyć, że ujęte tam wytyczne odpowiadają zapisom ustawowym, stanowiąc ich uszczegółowienie (tabela 26.). Jednak w *rozporządzeniu* wytyczną jest tylko „finansowanie” zadań, wydatków, kształcenia, badań, brakuje natomiast odwołania do użytego w *ustawie* określenia „liczby” uczniów czy nauczycieli. Z kolei sytuacja finansowa jako kryterium uwzględniane przy podziale subwencji oświatowej nie pojawia się wcale w wersji *rozporządzenia* z grudnia 2018 roku, zaś w jego nowelizacji z sierpnia 2019 roku odniesienie do niej występuje tylko w algorytmie podziału, stanowiącym załącznik do *rozporządzenia* i omówionym w dalszej części. Ponadto, w *rozporządzeniu* jako jedno z kryteriów podziału zawarto finansowanie zadań związanych ze zorganizowaniem i przygotowaniem pomieszczeń gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, które nie sposób zakwalifikować do jakiegokolwiek z kryteriów ustawowych. Nie stanowi to jednak naruszenia prawa, gdyż ustawowe wytyczne poprzedzone są sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że *rozporządzenie* może zawierać dodatkowe przesłanki, rozszerzające zakres ustawowy.

Oprócz przedstawionych kryteriów podziału części oświatowej subwencji *rozporządzenie* określa w załączniku mechanizm rozdziału środków dla jednostek samorządowych, zwany algorytmem.

Algorytm to corocznie opracowywany i publikowany w *rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki* wzór matematyczny podziału części oświatowej między jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość jego modyfikacji co roku rodzi obawy, że schemat podziału subwencji oświatowej będzie uwzględniał doraźne interesy niektórych jednostek, które przeważą nad kryteriami obiektywnymi. Ustalenie ostatecznej budowy algorytmu poprzedzają konsultacje między przedstawicielami ministerstwa a reprezentacją samorządu, a także między przedstawicielami podobnych jednostek (np. gmin miejskich i wiejskich) w obrębie podsektora samorządowego. Z reguły towarzyszą im burzliwe dyskusje, zarówno na temat łącznej kwoty subwencji, jak i zasad jej podziału. Ze względu na coroczne zmiany i dużą szczegółowość jako przykład podano rozwiązania obowiązujące w 2019 roku. Subwencja oświatowa, określana skrótowo jako SO, jest sumą trzech kwot według wzoru:

$$SO = SOA + SOB + SOC, \quad (1)$$

przy czym:

SO — część oświatowa subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy,

SOA — kwota bazowa, według finansowego standardu A na realizację zadań szkolnych,

<sup>2</sup> Dla przykładu, w 2019 roku średnia kwota subwencji oświatowej w przeliczeniu na jednego ucznia szkoły podstawowej położonej na terenie wiejskim wyniosła około 9 780 zł, podczas gdy finansowy standard A (omówiony dalej) nie przekroczył 6 000 zł.

SOB – kwota uzupełniająca według wag P zwiększających finansowy standard A,  
SOC – kwota na zadania pozaszkolne.

Tabela 26.

Porównanie kryteriów podziału części oświatowej zawartych w ustawie i rozporządzeniu dotyczącym 2019 roku

Skrócona nazwa kryterium z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Skrócona nazwa lub opis kryteriów z rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2018 r. § 2 oraz z 27 sierpnia 2019 r. § 1
typy, rodzaje szkół i placówek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– finansowanie wydatków bieżących szkół i placówek, w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi,</li> <li>– dotowanie publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek,</li> <li>– finansowania zadań związanych z doradztwem zawodowym</li> </ul>
nauczyciele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– finansowanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli,</li> <li>– dofinansowanie odpraw wypłacanych nauczycielom,</li> <li>– dofinansowanie urlopów nauczycieli dla poratowania zdrowia,</li> <li>– finansowanie dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych,</li> <li>– finansowanie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli emerytów i rencistów,</li> <li>– finansowanie wynagrodzeń nauczycieli za udział w części ustnej egzaminu maturalnego,</li> <li>– finansowanie prac komisji egzaminacyjnych w związku z awansem zawodowym nauczycieli</li> </ul>
liczba uczniów, dzieci, słuchaczy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– finansowanie nauczania indywidualnego,</li> <li>– dofinansowanie kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi,</li> <li>– finansowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci,</li> <li>– finansowanie badania psychologicznego kandydatów do kształcenia się jako kierowca mechanik albo technik transportu drogowego</li> </ul>
sytuacja finansowa samorządu	brak odniesienia

Źródło: opracowanie własne.

Pomniejszona o rezerwę część oświatowa dzielona jest adekwatnie do realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań oświatowych, z wyłączeniem niektórych z nich, np. dowozu uczniów czy też kształcenia, wychowania i opieki nad dziećmi w wieku 5 lat. W 2019 roku środki subwencji oświatowej, obliczane według powyższego wzoru, zwiększono na mocy drugiego *rozporządzenia* (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej... 2019) o ogólną kwotę korygującą, uwzględniając jednocześnie dane o nauczycielach z zakresu całego wychowania przedszkolnego<sup>3</sup>. Natomiast w algorytmie podziału

<sup>3</sup> Dotychczas w algorytmie podziału uwzględniano tylko nauczycieli wychowania przedszkolnego kształcących dzieci w wieku 6 lat lub starsze oraz dzieci niepełnosprawne, objęte opieką przedszkolną.

subwencji oświatowej na rok 2019 wprowadzono także zmiany w finansowaniu szkolnictwa zawodowego. Dotyczyły one zróżnicowania kwot naliczanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym, w zależności od prognozowanego zapotrzebowania na pracowników w danym zawodzie na rynku pracy, aby wyższe środki przekazywać jednostkom samorządu prowadzącym szkoły kształcące uczniów w zawodach deficytowych.

Wyliczane podczas podziału środków kwoty: bazowa (SOA) i uzupełniająca (SOB) odnoszą się do zadań szkolnych, zaś kwota, oznaczona symbolem SOC, dotyczy zadań pozaszkolnych. W *rozporządzeniu* zawarto podział zadań na powyższe dwie kategorie. Do grupy pierwszej należą zadania, które związane są m.in. z prowadzeniem szkół na różnych poziomach edukacji, ale także z centrami kształcenia ustawicznego, praktycznego, zawodowego czy jednostkami obsługi ekonomiczno-administracyjnej. Zadania pozaszkolne obejmują prowadzenie m.in. przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w odniesieniu do dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, prowadzenie przedszkoli specjalnych w odniesieniu do dzieci posiadających np. orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, prowadzenie bibliotek pedagogicznych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, szkolnych schronisk młodzieżowych, burs, internatów, domów wczasów dziecięcych, świetlic szkolnych dla uczniów oraz zadania dotyczące pomocy materialnej dla uczniów.

Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ustalana jest przeliczeniowa liczba uczniów  $U_p$ , która jest zmienną mającą wpływ na wielkość transferowanej do poszczególnej jednostki kwoty. Jest ona sumą trzech składowych:

- statystycznej liczby uczniów  $U_r$ ,
- uzupełniającej liczby uczniów  $U_u$ ,
- przeliczeniowej liczby dzieci i młodzieży w zakresie zadań pozaszkolnych  $U_z$ .

Statystyczna liczba uczniów  $U_r$  obejmuje uczniów szkół publicznych i niepublicznych, przy czym dla dzieci i młodzieży przelicznik wynosi 1, zmniejszając się m.in. dla uczniów szkół dla dorosłych, zależnie od formy kształcenia — stacjonarnej lub zaocznej czy też dla dzieci objętych tzw. edukacją domową.

Uzupełniająca liczba uczniów  $U_u$  powstaje z przemnożenia wagi przyporządkowanej zadaniu szkolnemu przez przypisaną mu liczbę uczniów. Analogicznie — w odniesieniu do zadań pozaszkolnych wyliczana jest przeliczeniowa liczba uczniów  $U_z$ . Ani wartość wagi, ani liczba uczniów, ani liczba wag nie są stałe. Analiza zmian liczby wag wskazuje, że w badanym okresie systematycznie ich przybywało, co przedstawiono w tabeli 27. Dodać należy, że trend ten zauważalny jest praktycznie od początku wprowadzenia finansowego standardu A i metod jego korekcji. W roku 2019 algorytm podziału subwencji oświatowej obejmował już 69 wag, natomiast w roku 2020 — aż 73.

Jedną z bardziej istotnych wag, wynoszącą 0,4, określono dla uczniów szkół podstawowych, zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5 tysięcy mieszkańców. Oznacza to, że tylko dzięki tej wadze jednostka spełniająca ten warunek otrzymuje 40% więcej środków na jednego ucznia. Rozwiązanie powyższe nie jest właściwe, gdyż uwzględnia również bogate gminy wiejskie otaczające duże miasta i będące tzw. sypialniami dla osób w nich pracujących. Trafniejsza byłaby waga uwzględniająca np. udział ludności utrzymującej się



z rolnictwa, bowiem sytuacja dochodowa rolniczych gmin wiejskich jest zdecydowanie gorsza niż pozostałych (Miszczuk M., Miszczuk A. 2017, s. 73).

Tabela 27.

Liczby wag służących do wyliczenia uzupełniającej i przeliczeniowej liczby uczniów w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Łączna liczba wag,	41	44	45	47	50	58	64	69
w tym do wyliczania:								
uzupełniającej liczby uczniów	27	30	31	33	36	36	42	47
przeliczeniowej liczby uczniów	14	14	14	14	14	22	22	22

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzeń MEN.

Przykładowe kryteria, składające się na system wag algorytmu podziału subwencji oświatowej w 2019 roku, przedstawiono w tabeli 28. Niekiedy wpływ wagi jest znikomy, w przypadku placówek realizujących zadania pozaszkolne wynosi 0,001, w innych sytuacjach, dla wychowanków korzystających z zakwaterowania w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, jej wartość jest równa 10. Analiza kryteriów zawartych w *ustawie i rozporządzeniu* (tabela 26.) wskazuje, że pomimo możliwości wspierania oświaty również dotacjami celowymi, co jest przedmiotem rozważań dalszej części pracy, obecny system wykazuje funkcjonalne powiązanie części oświatowej z zadaniami z zakresu edukacji. Świadczą o tym także kryteria podziału części oświatowej stosowane w tzw. algorytmie.

Aby dla konkretnej (i-tej) jednostki samorządu terytorialnego wyliczyć przypadającą jej kwotę części oświatowej subwencji, należy posłużyć się tzw. finansowym standardem *A* ustalonym według wzoru:

$$A = SO/U_p, \quad (2)$$

przy czym:

*A* – finansowy standard *A* na ucznia,

*SO* – część oświatowa subwencji ogólnej z pominięciem rezerwy,

*U<sub>p</sub>* – przeliczeniowa liczba uczniów obliczona według wcześniejszych uwag.

Finansowy standard *A* nazywany był bonem oświatowym, zgodnie z zasadą „pieniądz idzie za uczniem” (Rechul 2009, s. 273). Standard wyliczony jest jako iloraz subwencji pomniejszonej o rezerwę oraz liczby uczniów przeliczeniowych, która równa jest liczbie uczniów statystycznych (rzeczywistych), pomnożonej przez różne wagi i wskaźniki korygujące. Przykładowe dane i struktura rozkładu subwencji oświatowej na rok 2019, opublikowane na stronach internetowych Ministerstwa Edukacji Narodowej kształtowały się następująco:



- standard A – 5,59 tys. zł (po zmianach ok. 5,71 tys. zł)
  - część oświatowa 45,918 mld zł (po zmianach 46,9 mld zł)
  - rezerwa 183,6 mln zł,
  - część oświatowa pomniejszona o rezerwę 45,72 mld zł.
- Z tej części przekazano:
- gminom i miastom z tytułu realizacji gminnych zadań edukacyjnych – 64%,
  - powiatom i miastom z tytułu realizacji powiatowych zadań edukacyjnych – 34,7%,
  - województwom – 1,3%.

Tabela 28.

Wybrane kryteria uwzględniane w konstrukcji wag dla algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w 2019 r.

Obszar zadań szkolnych	Obszar zadań pozaszkolnych	Obszar wynagrodzeń	Obszar kwoty korygującej
<ul style="list-style-type: none"> <li>– położenie szkół: tereny wiejskie, małe miasta,</li> <li>– liczba uczniów wymagających specjalnej organizacji nauki, uczestniczących w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów oddziałów terapeutycznych, objętych indywidualnym nauczaniem,</li> <li>– specyfika szkoły, np. artystyczne, sportowe, plastyczne, baletowe, medyczne, marynarskie, muzyczne, branżowe, specjalne oraz tzw. szkoły małe,</li> <li>– prowadzenie szkół (oddziałów) dla mniejszości narodowych i etnicznych, szkół dwujęzycznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba dzieci 6-letnich w przedszkolach, szkołach, oddziałach przedszkolnych,</li> <li>– liczba dzieci objętych wychowaniem i kształceniem specjalnym, wczesnym wspomaganie rozwoju,</li> <li>– liczba wychowanków internatów, burs, ośrodków szkolno-wychowawczych,</li> <li>– liczba korzystających ze szkolnych schronisk młodzieżowych,</li> <li>– placówki realizujące zadania pozaszkolne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba etatów nauczycielskich,</li> <li>– średnie wynagrodzenia w grupach awansu zawodowego nauczycieli,</li> <li>– wskaźnik wydatków płacowych i rzeczowych dla pracowników administracji i obsługi,</li> <li>– liczba nauczycieli pracujących na terenach wiejskich i małych miast oraz dzieci 6-letnich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba uczniów szkół publicznych: statystycznej, przeliczeniowej, uzupełniającej,</li> <li>– liczba uczniów w klasach liczących &lt;18 osób w JST z niskimi dochodami podatkowymi,</li> <li>– zwiększone o 9,6% średnie wynagrodzenie nauczycieli i liczba nauczycieli-stażystów</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej 2018).

Kwota subwencji dla danej (i-tej) jednostki samorządu terytorialnego jest sumą:

$$SO_i = SOA_i + SOB_i + SOC_i, \quad (3)$$

przy czym poszczególne części składowe wylicza się w dość zbliżony sposób:

$$SOA_i = A \cdot U_{ri} \cdot D_i, \quad (4)$$

$$SOB_i = A \cdot U_{ui} \cdot D_i, \quad (5)$$

$$SOC_i = A \cdot U_{zi} \cdot D_i. \quad (6)$$

$D_i$  w powyższych wzorach to wskaźnik korygujący standard finansowy. Uwzględnia on głównie liczbę etatów nauczycieli według stopni awansu zawodowego, ich strukturę płacową oraz zakres kształcenia na terenach wiejskich i w małych miastach, czyli zależy od kosztowności kadry nauczycielskiej, poziomu płac pracowników obsługi i administracji, a także wydatków rzeczowych.

Uwzględnianie coraz większej liczby różnych parametrów komplikuje zrozumienie zasad rozdziału subwencji. Jednak największą wadą części oświatowej nie jest mnogość i nieścisłość wag i kryteriów, choć niewątpliwie są to słabe strony konstrukcji algorytmu. Główny problem stanowi niedoszacowanie przekazywanych środków, zwłaszcza wobec sztywnych wydatków na wynagradzania nauczycieli.

Mimo przeniesienia na samorząd zarządczej i finansowej odpowiedzialności za funkcjonowanie szkół i placówek oraz wyraźnej wytycznej ustawowej, obowiązującej do końca sierpnia 2017 roku, że „środki niezbędne na (...) wynagrodzenia nauczycieli (...) zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego” (Ustawa o systemie oświaty 1991, art. 5a, ust. 3), warunki pracy i płace nauczycieli regulowane są na poziomie centralnym, głównie za pośrednictwem Karty Nauczyciela.

Dyspozycje dotyczące płac, wynikające wprost ze wspomnianej *ustawy* lub innych przepisów powszechnych, obejmują: wynagrodzenie zasadnicze, wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto, wynagrodzenie w stanie nieczynnym, dodatki: za uciążliwość pracy, za pracę w porze nocnej, dodatkowe wynagrodzenie roczne, odprawę emerytalną/rentową oraz z tytułu rozwiązania stosunku pracy, nagrodę jubileuszową, zasiłek na zagospodarowanie, a także gratyfikację za tytuł honorowego profesora oświaty czy jednorazowy dodatek uzupełniający. Składniki wynagrodzenia, pozostające w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, to m.in. dodatki: funkcyjny, motywacyjny, za warunki pracy, za wysługę lat, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagrody z funduszu nagród. Jednostka samorządowa ustala je samodzielnie, jednak w takiej wielkości, aby osiągnąć co najmniej wysokość średnich dla określonego stopnia awansu zawodowego nauczycieli, ustalanych corocznie w ustawie budżetowej (Klawenek 2012, s. 21–22).

Problem ten podnoszony był wielokrotnie przez stronę samorządową, zaś w latach 2019–2020, w związku z uchwaleniem szeregu podwyżek płac dla nauczycieli, eskalował do niespotykanego dotąd rozmiaru. Transfery z tytułu podwyżek są niewspółmierne do ich realnej wysokości (tabela 29.), stąd też jednostki samorządu terytorialnego, projektując bu-

dżety, muszą znaleźć środki na wynagrodzenie nauczycieli, gdyż nie wystarcza ich z subwencji oświatowej. Na skutek tego borykają się z problemami zapewnienia np. wkładu własnego dla przedsięwzięć współfinansowanych środkami z UE czy środków potrzebnych na sfinalizowanie rozpoczętych już inwestycji. Należy pamiętać, że problemy te nakładają się w czasie z malejącymi wpływami z udziałów w podatku PIT, wynikającymi z wprowadzenia szeregu ulg, obniżek i zwolnień. Dla strony rządowej nie są one tak mocno odczuwalne, gdyż w pewnej części zasilają budżet państwa jako wpływy z podatku VAT.

Tabela 29.

Liczba i udział gmin, których wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi w dziale 801 (Oświata i wychowanie) przekraczały wartość subwencji oświatowej (lata 2012–2019)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba gmin ogółem, w tym:	1733	1793	1858	1888	1842	1928	2094	2163
– miejskie (wraz z mnpp)	261	260	261	263	260	258	272	268
– miejsko-wiejskie	467	476	492	501	492	511	540	569
– wiejskie	1005	1057	1105	1124	1090	1159	1282	1326
Udział (%) gmin ogółem, w tym:	69,9	72,3	74,9	76,2	74,4	77,8	84,5	87,3
– miejskie (wraz z mnpp)	85,3	85,0	85,3	86,5	85,8	85,4	90,1	88,7
– miejsko-wiejskie	77,6	79,1	80,9	82,0	79,9	82,3	86,0	89,2
– wiejskie	64,0	67,3	70,6	71,9	69,9	74,5	82,8	86,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS).

Określając wielkość części oświatowej subwencji ogólnej, strona rządowa winna zawsze mieć na uwadze, że efektywne kształcenie wymaga odpowiedniej bazy materialnej, wykwalifikowanych i godziwie wynagradzanych nauczycieli oraz sprawnego zarządzania oświatą. Nie uzyskuje się tego bez modyfikacji systemu finansowania oświaty, zarówno pod względem poziomu subwencji oświatowej, jak i algorytmu jej podziału. Rodzi on silne napięcia w relacjach rządu z samorządem i związkami zawodowymi. Powstają one, gdyż wielu jednostkom brakuje środków na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli, a administracja państwowa odsuwa w czasie opracowanie jednolitych standardów finansowania oświaty, tłumacząc, że subwencja oświatowa wspiera realizację zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego, jakim jest edukacja.

Analiza tabeli 29. wskazuje, jak duże obciążenia dla budżetów gminnych<sup>4</sup> stanowią wynagrodzenia nauczycieli i ich pochodne, których wysokość i elementy składowe regulowane są odgórnie, ustawowo. Przedstawia ona liczbę jednostek, w których płace z pochodnymi przekraczały całkowitą wielkość subwencji oświatowej oraz odsetek, jaki na tle wszystkich gmin stanowią jednostki będące w tej sytuacji. Jak wynika z analizy, stan taki obserwowany był w blisko 90% jednostek, w większym stopniu w gminach miejskich, w mniejszym — w wiejskich. Sam ten fakt jest już bardzo niepokojący. Ponadto liczba gmin z opisanym pro-

<sup>4</sup> Dla innych szczebli samorządowych tak szczegółowe dane nie są ogólnodostępne.

blemem z roku na rok rośnie, mimo dodatkowych (w 2019 roku) środków subwencyjnych mających równoważyć podwyżki płac.

Wydatki na wynagrodzenia determinowane są rozwiązaniami przewidzianymi w *Karcie Nauczyciela* i innymi, centralnie ustalonymi przesłankami, na które samorząd nie ma bezpośredniego wpływu. Zgodnie z zasadą adekwatności, zwiększeniu zadań (i ponoszonych na nie odgórnie determinowanych wydatków) powinno towarzyszyć odpowiednie zwiększenie liczby źródeł dochodów lub wzrost ich wydajności. W badanym okresie jednostek samorządu terytorialnego nie wyposażono w dodatkowe źródła dochodów własnych. Wprawdzie zwiększyły się wpływy z subwencji oświatowej, jednak o tym, że nie były one adekwatne do rosnących wydatków świadczy fakt, że odsetek gmin, których wydatki na wynagrodzenia nauczycieli przekraczały wielkość subwencji oświatowej, zwiększył się w ciągu 6 lat z niecałych 70% o blisko 20 p.p. Wyjaśnieniem przedstawionej sytuacji, oprócz wspomnianych wcześniej podwyżek płac, jest wzrost wydatków na płace nauczycieli, wynikający z osiągnięcia wyższych stopni awansu zawodowego, związanych z wyższymi stawkami płacy zasadniczej. Można założyć, że ministerialna symulacja zmian liczby nauczycieli uzyskujących poszczególne stopnie nie zakładała tak szybkich postępowań awansowych. Wprawdzie algorytm podziału subwencji oświatowej, opisany wcześniej, uwzględnia nauczycielskie awanse, lecz wydaje się, że sposób rozwiązania problemu nie jest adekwatny do realnie występującej sytuacji.

Wyraźnie trzeba podkreślić, że z powodu zbyt dużego obciążenia samorządowych budżetów nie można w dalszym ciągu akceptować braku realnego wpływu na zatrudnienie i płace nauczycieli w sytuacji odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za wykonywanie zadań oświatowych. Stan ten wymaga pilnych zmian, zwłaszcza że wydatki na zadania oświatowe, realizowane przez gminy, powiaty i województwa, nie obejmują wyłącznie wynagrodzeń nauczycieli. Oprócz nich z budżetów samorządowych finansowane są płace pracowników niepedagogicznych czy wydatki rzeczowe. Niekiedy jako argument przywoływany jest *wyrok* Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym rozwiązania zawarte m.in. w *Karcie Nauczyciela* nie naruszają konstytucyjnych gwarancji samodzielności finansowej i udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań oświatowych (*Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* 2006). Należy jednak podkreślić, iż wydano go w roku 2006, a odnosił się do roku 2005 i lat wcześniejszych. Analiza trendu z tabeli 28. wskazuje, że obejmował okres zupełnie innych realiów finansowania oświaty, stąd trudno przesądzać, że aktualnie *wyrok* byłby podobny.

Z drugiej strony należy pamiętać, że wydatki na wynagrodzenia przekraczają wielkość subwencji oświatowej także dla części jednostek z wysokimi dochodami własnymi na mieszkańca (np. w 2019 r. — Kleszczów: wynagrodzenia z pochodnymi 22 mln zł, kwota subwencji oświatowej 10,7 mln zł przy dochodach własnych na mieszkańca 41,4 tys. zł; Krynica Morska: wynagrodzenia z pochodnymi 1,9 mln zł, kwota subwencji oświatowej 0,8 mln zł przy dochodach własnych na mieszkańca 18,8 tys. zł). Wynika to z możliwości podnoszenia wynagrodzeń ponad ustawowe wytyczne i finansowania większej części zadań edukacyjnych dochodami własnymi. Stan ten nie stanowi argumentu na rzecz obniżania tym jednostkom subwencji oświatowej. To kolejna przesłanka na rzecz ustandaryzowania

kosztów realizacji zadań oświatowych z opcją podnoszenia standardu, gdy zaistnieje możliwość sfinansowania go z innych źródeł.

Problem z wynagradzaniem nauczycieli nie jest jedynym powiązaniem z finansowaniem oświaty i subwencją oświatową. W niektórych przypadkach stanowi ona niezbędne źródło finansujące oświatę, bowiem wydatki związane z jej funkcjonowaniem przekraczają dochody własne jednostki samorządu terytorialnego nawet po uwzględnieniu wpływów z udziałów w PIT i CIT. Transfery z budżetu państwa są zatem warunkiem realizacji zadań, co jest przejawem silnego uzależnienia (formalnie zdecentralizowanego) zarządzania oświatą od zasobów finansowych państwa i przyjętej polityki, dotyczącej rozmiarów wsparcia finansowego oraz kryteriów jego podziału. Sytuację tę zobrazowano w tabeli 30., nie dotyczy ona jednak województw, stąd nie zostały ujęte w zestawieniu.

Tabela 30.

Liczba i udział gmin i powiatów w populacji, których wydatki oświatowe przekraczały wartość dochodów własnych w latach 2012–2019

Wyszczególnienie		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	Liczba	1320	1204	1035	963	984	972	834	654
	Udział (%)	53,2	48,6	41,8	38,9	39,7	39,2	33,6	26,4
Powiaty	Liczba	246	237	222	204	191	189	180	147
	Udział (%)	78,3	75,5	70,7	65,0	60,8	60,2	57,5	47,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS).

Analiza danych z tabeli 30. prowadzi do wniosku, że średnio w 40% gmin i blisko w 65% powiatów wydatki na oświatę przekraczają wpływy z dochodów własnych. W ich przypadku część oświatowa to dochód umożliwiający realizację obowiązkowych zadań oświatowych, bez którego nie byłyby w stanie się z nich wywiązać. Sytuacja ta wskazuje, jak silne jest uzależnienie sfinansowania oświaty od otrzymania transferu zewnętrznego.

Zdecentralizowane wydatkowanie środków z subwencji oświatowej w takim przypadku jest teoretyczne. Realnie finansuje ona oświatę w gminie/powiecie, choć wydatkowanie w dalszym ciągu nie podlega żadnemu rozliczeniu. Jest więc formą pośrednią między subwencją ogólną a dotacją celową. Subwencjonowanie w tej sytuacji nie sprowadza się zatem do wsparcia realizacji zadań, co wynika z wcześniej opisanych funkcji subwencji, lecz do ich finansowania. W celu przywrócenia subwencji jej pierwotnej roli wspierającej w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należałoby tak zreformować system dochodów, aby jednostki, w których dochody własne nie pokrywają wydatków oświatowych, stanowiły marginalną część całego systemu samorządowego. Ograniczenie wpływów z części oświatowej w ujęciu realnym (choć nominalnie nie będzie ona mniejsza) oznacza, że spora liczba gmin, zwłaszcza wiejskich, nie udźwignie ciężaru realizacji zadań oświatowych.

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na korzystny malejący trend w badanym okresie. Na przestrzeni 8 analizowanych lat udział gmin, w których wydatki oświatowe były większe niż wpływy z dochodów własnych, zmalał o prawie 27 p.p., a powiatów — o ponad 30.



### 3.5. Dotacje celowe i inne źródła dochodów finansujące oświatę

Samorząd terytorialny odgrywa współcześnie kluczową rolę dla realizacji zadań oświatowych w Polsce. Wraz z decentralizacją powyższych zadań podstawowym źródłem finansowania edukacji dla dużej części jednostek samorządu terytorialnego stała się subwencja oświatowa. Okazuje się jednak, że fundusze, otrzymywane w tej formie, nie wystarczają na pokrycie wszystkich wydatków i z tego powodu niezbędne są dodatkowe środki finansowe, warunkujące realizację zadań. Tym dodatkowym źródłem finansowania są: dotacje celowe, dochody własne, środki zagraniczne pochodzące np. z budżetu Unii Europejskiej czy też środki prywatne.

Spośród wymienionych powyżej dochodów istotnym źródłem są dotacje celowe. Ich udział w finansowaniu edukacji nigdy nie dorównywał części oświatowej subwencji ogólnej, jednak w związku z dwiema zasadniczymi zmianami w zakresie edukacji, tj. finansowaniem podręczników z budżetu państwa, a także objęciem wsparciem dotacyjnym wychowania przedszkolnego, wpływ dotacji celowych na realizację zadań edukacyjnych nabrał większego znaczenia.

Dotacje celowe są odmiennym od subwencji źródłem finansowania zadań publicznych. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w *Konstytucji RP*, subwencje ogólne i dotacje celowe składają się na zewnętrzne zasilenie budżetów samorządowych. W świetle regulacji prawnych są to wpływy obligatoryjne, występujące obok i niezależnie od siebie.

Dotacjami celowymi określa się taki transfer środków pieniężnych, który stanowi wydatek państwa w sytuacjach określonych ustawowo, a do jego cech należy bezzwrotny i nieodpłatny charakter oraz realizacja zadań, wykraczających poza sprawy regionalne lub lokalne (Miemiec 2010, s. 69).

Do cech charakterystycznych dotacji celowych należą (Sekuła 2009b, s. 766):

- powiązanie środków z celem, na który są przeznaczone i mogą być wydatkowane,
- powiązanie środków z czasem, w jakim są do dyspozycji władz samorządowych — najczęściej do końca roku kalendarzowego,
- konieczność zwrotu donatorowi środków w przypadku niewykorzystania w określonym czasie lub w przydzielonej wysokości; wykonanie większych wydatków, poza określony limit, traktowane jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- uznaniowość organów administracyjnych przy rozdzielaniu środków.

Z perspektywy dotującego, którym najczęściej jest budżet państwa, dotacja celowa to elastyczny w przydzielaniu i prosty do nadzorowania środek realizacji polityki ustalonej przez organy centralne. Stąd często mechanizm dotacji celowych określa się jako instrument kontrolny polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego, który pozostaje w dyspozycji administracji centralnej. Z kolei, z punktu widzenia jednostki dotowanej jest to środek ograniczający jej samodzielność i ingerujący w prowadzoną politykę, gdyż udzielenie narzuca kierunek, termin, określa limit wydatkowania środków, a także rozszerza zakres kontroli, ograniczonej w przypadku zadań własnych. Rozbudowany system kontroli, dopuszczony w odniesieniu do zadań finansowanych dotacją celową, wiąże się także z wyższymi kosztami przyznania.



Ogólna zasada finansowania lub dofinansowania zadań za pomocą dotacji określa, że sposób i zasady podziału dochodów z tego źródła zależą od podmiotu-dysponenta środków. W przeciwieństwie do subwencji, otrzymanie dotacji nie musi podlegać ogólnie określonym kryteriom. Ponadto, w praktyce dopuszczalne jest realizowanie z ich udziałem nie tylko zadań zleconych, ale i własnych, jednak warto wspomnieć, że idea pełnego finansowania zadań własnych dotacjami wywołuje liczne kontrowersje. Z jednej strony może zostać uznana za krok w kierunku szukania dodatkowych źródeł dochodów, przyczyniających się do zaspokojenia w większym zakresie potrzeb społeczności lokalnej czy regionalnej. Uzyskanie dotacji traktowane jest wtedy jako przejaw aktywności władz samorządowych, które — mając na względzie przydzielone jednostkom samorządowym zadania — dążą do równoważenia budżetu. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę procedurę przyznawania oraz zasady wydatkowania środków, powstaje pytanie, czy finansowanie zadań własnych przez dotacje celowe nie jest zaprzeczeniem idei tych zadań, które winny być realizowane z własnych środków, na własny rachunek i własną odpowiedzialność? Dotowanie zadań własnych uznaje się nie tylko za krok w kierunku ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, ale także krok w kierunku recentralizacji finansów i powrotu do sterowania wydatkami podsektora samorządowego przez władze centralne.

W *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003), w art. 42, zawarto wykaz zadań własnych, które mogą być dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa. Z zakresu edukacji dopuszczalne jest otrzymanie środków w następujących obszarach:

- inwestycje szkół i placówek oświatowych (do wysokości 50% planowanych wydatków),
- wspieranie edukacji na obszarach wiejskich, w tym — stypendia i pomoc materialna dla młodzieży wiejskiej,
- wyrównywanie szans edukacyjnych,
- zapewnianie kształcenia praktycznego,
- wdrażanie reformy systemu oświaty.

Zadania te nie mogą być w pełni finansowane środkami dotacyjnymi, jednak tylko w pierwszym przypadku ustalono ich górną granicę, wynoszącą nie więcej niż połowa planowanych wydatków. W pozostałych czterech nie określono wymogów co do maksymalnej części realizacji zadania, jaka może zostać pokryta dotacjami. Kryteria rozdziału są bardzo ogólne, bowiem zawierają tylko informację, że podział na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonywany jest przez Ministra Edukacji i Nauki, po konsultacjach z wojewodami. W konstrukcji zasad przyznawania dotacji wyraźnie więc zauważalna jest jedna z ich wad — uznaniowość.

Zalety dotacji celowych widoczne są zwłaszcza z perspektywy podmiotu dysponującego i rozdzielającego środki, one bowiem:

- umożliwiają realizowanie zadań uznanych za priorytetowe z punktu widzenia prowadzonej przez niego polityki,
- pozwalają na realizację jednolitej polityki państwa w terenie,
- są sposobem na neutralizację dysproporcji terytorialnych w poziomie rozwoju składników infrastruktury uznanych przez władze centralne za istotne w sytuacji, gdy inne dochody są niewystarczające.

Niekiedy pojawiają się opinie, że władze centralne, tworząc katalog źródeł dochodów własnych, celowo konstruują je tak, aby wpływy z nich były na poziomie niewystarczającym do wykonania zadań własnych. W ten sposób rodzi się przymus zasilania jednostek samorządowych transferami z budżetu państwa, który wywołuje zależność między władzą centralną a lokalną (Gonet 2013, s. 21) oraz otwiera drogę do centralizacji decyzji samorządowych. Jednak niezależnie od tego, skąd pochodzi dotacja i na jaki cel zostanie wydatkowana, wysokość przyznanej kwoty winna za każdym razem zapewniać właściwe i zgodne z planem wykonanie zadania.

W zakresie oświaty dotacje celowe przekazywane są z budżetu państwa głównie w trzech obszarach: w związku z wychowaniem przedszkolnym, na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych, a także na wsparcie materialne uczniów — i w takiej kolejności zostały w dalszej części omówione.

Dotacyjne finansowanie wychowania przedszkolnego to poniekąd pokłosie decentralizacji zadań edukacyjnych, która miała miejsce na początku lat 90. ub. w. W jej wyniku gminy stały się organami prowadzącymi przedszkola, lecz na innych zasadach niż szkoły, gdyż ani fakt prowadzenia przedszkoli, ani pozostająca w nich liczba wychowanków nie były brane pod uwagę przy rozdzielaniu subwencji oświatowej.

Przyjęta koncepcja finansowania przedszkoli bez rządowego wsparcia wpłynęła niekorzystnie zarówno na liczbę funkcjonujących placówek przedszkolnych, jak i liczbę dzieci do nich uczęszczających, zwłaszcza że przekazanie gminom wykonywania zadań w zakresie oświaty i wychowania zbiegło się z innymi niekorzystnymi tendencjami. Należy wśród nich wymienić: niedostosowaną do panującego ówczesnie niżu demograficznego sieć placówek przedszkolnych, ustaloną przed rokiem 1991, czy też likwidację przedszkoli, prowadzonych do tej pory przez PGR-y lub inne państwowe przedsiębiorstwa (tylko niewielka część z nich została skomunalizowana) (Herbst, Herczyński, Levitas 2009, s. 167). Problem braku wsparcia finansowego gmin z budżetu państwa w celu realizacji zadań w zakresie wychowania przedszkolnego trwał około 20 lat — do roku 2013.

W międzyczasie pojawiały się postulaty, formułowane przez przedstawicieli środowiska samorządowego i naukowego, by wprowadzić transfer przedszkolny, który powinien przyjąć formę subwencji, tak się jednak nie stało. Ostatecznie zapadła decyzja o wydzieleniu dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie wydatków bieżących gmin związanych z realizacją zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, co zostało wdrożone w życie *ustawą* z 13 czerwca 2013 roku, zmieniającą *ustawę o systemie oświaty* (Kaczyńska 2017, s. 71). Wprowadzony mechanizm finansowego wsparcia z budżetu państwa wykonywania zadań oświatowych przez gminy, choć odmienny od postulatów zgłaszanych przez stronę samorządową wspieraną stanowiskiem naukowców, wpisywał się w cel zwiększenia dostępności usług przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego i zapewnienia każdemu dziecku w Polsce miejsca w takiej placówce.

Zmiany zaczęły obowiązywać od 1 września 2013 roku. Dotacja udzielana na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego na terenie danej gminy, powszechnie nazywana jest dotacją przedszkolną. Przydzielona kwota może zostać wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją zadań w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów, objętych wychowaniem przedszkolnym do końca

roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat. Zgodnie z definicją negatywną, zawartą w *ustawie o finansach publicznych* (2009), wydatkami bieżącymi są wszystkie niebędące majątkowymi, które we wspomnianej *ustawie* w art. 235 przedstawiono w trzech grupach wydatków, ponoszonych na:

- inwestycje i zakupy inwestycyjne,
- zakup i objęcie akcji i udziałów,
- wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

W praktyce, zwłaszcza w przypadku gmin uboższych, wydatki majątkowe równają się inwestycyjnym. Nie można na nie przeznaczyć dotacji przedszkolnej, która służy dofinansowaniu jedynie wydatków bieżących.

Zagadnienia dotyczące dotacji celowej na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego uregulowane są w art. 53 *ustawy o finansowaniu zadań oświatowych* (2017). Kwota dotacji udzielana jest na każdego ucznia, który w roku bazowym kończy 5 lat lub mniej i korzysta z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego, dla której dana jednostka samorządowa jest organem prowadzącym lub rejestrującym.

Wysokość dotacji dla gminy na dany rok budżetowy obliczana jest jako iloczyn kwoty rocznej oraz liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego na jej obszarze. Liczba dzieci ustalana jest na podstawie danych systemu informacji oświatowej (SIO) według stanu na 30 września roku bazowego, tzn. poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Jest ona pomniejszana w przypadku dzieci, które w roku bazowym kończą 5 lat lub mniej, a którym gmina — wbrew obowiązkowi zapewnienia możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego — nie wskazała miejsca korzystania z wychowania przedszkolnego.

Roczna kwota dotacji jest stała, niezależnie od czasu przebywania ucznia w placówce wychowania przedszkolnego. Innymi słowy, jej wysokość nie jest powiązana z deklaracją rodziców, czy dziecko będzie przebywać w placówce 5 godzin dziennie lub więcej. Jednak od 2023 roku wartość kwoty dotacji będzie waloryzowana o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, określony w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy. Kwota, od której rozpocznie się waloryzacja prognozowanym wskaźnikiem inflacji wynosi 1506 zł i zostanie przydzielona w 2022 roku (dla przykładu — w roku 2014 wyniosła 1242 zł (Babczuk, Talik (red.) 2015, s. 151).

W latach wcześniejszych, zamiast reguły waloryzacyjnej wprowadzono sztywne, przyrastające wartości, zgodnie z poniższym harmonogramem:

- rok 2018 — 1370 zł,
- rok 2019 — 1403 zł (zmiana o 2,4%),
- rok 2020 — 1437 zł (zmiana o 2,42%),
- rok 2021 — 1471 zł (zmiana o 2,37%),
- rok 2022 — 1506 zł (zmiana o 2,4%).

Analiza powyższych zapisów, mimo powszechnej akceptacji finansowego wsparcia z budżetu państwa realizacji zadań przedszkolnych przez gminy, ukazuje wspomniane wcześniej wady dotacji celowych. Zakładanie *a priori* wysokości przekazywanych kwot na 5 kolejnych

lat, bez odniesienia do takich zmiennych, jak dochody budżetu państwa czy wskaźnik inflacji powoduje, że wobec prognozowanego wzrostu wskaźnika inflacji, przekraczającego poziom 2,4% już w 2020 roku, realna kwota, otrzymana na dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego, ulegnie zmniejszeniu.

Może ona ulec redukcji również w innym przypadku. Otóż w *ustawie* zawarto maksymalny limit wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie gmin w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów, objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat. Horyzont jest długi, objęto nim 10 lat od wejścia w życie opisywanych zmian, zgodnie ze schematem przedstawionym w tabeli 31. Analiza danych tam zawartych prowadzi do wniosku, że wielkość przyrostu nie jest ujednolicona tak, jak w przypadku kwoty przypadającej na 1 ucznia: czasami wynosi prawie 5% (2022/2021), w innym okresie około 1,3% (2027/2026); również przyrosty nie wykazują trendu malejącego lub rosnącego. W przepisie zawierającym powyższe kwoty zawarto także zastrzeżenie, że jeśli kwota na wychowanka, przemnożona przez ich liczbę, mogłaby przekroczyć wspomniane limity, to zostanie ona stosownie pomniejszona. Nie ma natomiast żadnych wytycznych, jak rozdysponowana będzie swoista „nadwyżka”, jeśli przemnożona kwota na ucznia przez ich liczbę w danym roku nie osiągnie założonego limitu. Mechanizm powyższy dość dobrze obrazuje wady dotacji, polegające m.in. na braku czytelnych reguł rozdzielania środków.

Tabela 31.

Górny limit wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie dotacją celową gmin w zakresie wychowania przedszkolnego

Rok	Kwota (mln zł)	Zmiana r/r	
		mln zł	%
2018	1 404	–	–
2019	1 426	22	1,57
2020	1 483	57	4,00
2021	1 534	51	3,44
2022	1 610	76	4,95
2023	1 671	61	3,79
2024	1 732	61	3,65
2025	1 785	53	3,06
2026	1 832	47	2,63
2027	1 856	24	1,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 110).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że omawiane przepisy, zawarte w *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017), wprowadzając dotację celową na dofinansowanie zadań z za-

kresu wychowania przedszkolnego, ograniczyły możliwość swobodnego ustalania przez radę gminy opłat wnoszonych przez opiekunów dzieci. Wprowadzenie dotacji celowej wiązało się z odgórnym ustaleniem maksymalnej opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, gdy dziecko uczęszcza do przedszkola powyżej 5 bezpłatnych godzin dziennie<sup>5</sup>. Przeniesienie ciężaru opłat za pobyt dzieci w przedszkolu z budżetów domowych na budżet państwa należy ocenić pozytywnie. Czasami dotacje przedszkolne uznaje się wręcz za formę rekompensaty, przekazywanej gminom z budżetu państwa za utracone dochody, pochodzące z opłat od rodziców wychowanków, jednak cały czas należy mieć na względzie, że przyjęta forma to przykład recentralizacji ze względu na ograniczenie swobody organu uchwałodawczego.

Podziału środków przeznaczonych na dotację między poszczególne gminy dokonuje minister do spraw oświaty i wychowania. Dotacji udzielają wojewodowie. Jest ona przekazywana w 12 częściach w terminie do 15. dnia każdego miesiąca.

Kolejnym przykładem zasilania budżetów samorządowych jest istniejąca stosunkowo krótko tzw. dotacja podręcznikowa. Jednak od wcześniej omówionej „dotacji przedszkolnej” różni ją nie tylko cel przekazania środków, ale i rodzaj zadania. Zgodnie z art. 55 *ustawy o finansowaniu zadań oświatowych* (2017), zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły, jest wyposażenie publicznych szkół podstawowych i artystycznych realizujących kształcenie ogólne:

- w przypadku klas I–III — w podręczniki do zajęć z zakresu edukacji polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, podręczniki do zajęć z zakresu języka obcego nowożytnego, materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe,
- w przypadku klas IV–VIII — w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe.

We wcześniej przedstawionym przypadku (wychowanie przedszkolne) dotacja celowa dofinansowywała gminne zadanie własne, w omawianym aktualnie — finansuje zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd, który na jego realizację otrzymuje 1% kwoty dotacji jako tzw. koszty obsługi zadania.

Należy zwrócić uwagę, że zadanie administracji rządowej związane z zapewnieniem bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dotyczy uczniów publicznych szkół podstawowych (i artystycznych realizujących kształcenie ogólne), niezależnie, czy organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, czy też inna osoba prawna lub fizyczna. Finansowanie budżetowe nie dotyczy szkół dla dorosłych ani uczniów szkół niepublicznych.

Podręczniki i materiały edukacyjne kupowane są raz na 3 lata, stąd konieczność używania kompletu przez uczniów na danym poziomie co najmniej przez ten okres. Następną dotacją celową na uczniów tej klasy udzielana jest dopiero po 3 latach. Zastrzeżenie to nie

<sup>5</sup> Do 2013 r. organy uchwałodawcze miały swobodę podejmowania decyzji dotyczącej wysokości opłaty za korzystanie z opieki wychowawczej w ramach edukacji przedszkolnej. Od września 2013 do końca 2016 r. obowiązywał górny limit opłaty w wysokości 1 zł za godzinę zajęć ponad bezpłatny czas nauczania. Od 2017 r. zniesiono opłaty dotyczące dziecka 6-letniego, realizującego przygotowanie przedszkolne.



dotyczy ćwiczeń. O ile podręczniki są uczniom wypożyczane, to w przypadku ćwiczeń nie ma obowiązku ich zwrotu i wielokrotnego używania. W zakresie języka obcego jest możliwość częstszego zakupu podręcznika, gdy istnieje potrzeba zapewnienia ich wyższego poziomu niż podręczników zakupionych wcześniej. Kwota w tym przypadku nie może przekroczyć 25 zł za sztukę i również pochodzi z budżetu państwa, jednak nie jako dotacja, lecz refundacja.

*Ustawa* w sposób szczegółowy precyzuje kwoty, które mogą zostać wydatkowane na zakup materiałów. Zależą one zarówno od jego typu (podręcznik, ćwiczenia), jak i poziomu klasy. Kwoty przedstawione w tabeli 32. są — w przypadku uczniów z niepełnosprawnością — mnożone przez wskaźniki z przedziału 2.–25., powiązane ze stopniem niepełnosprawności. Udzielona dotacja celowa stanowi iloczyn liczby uczniów klasy, którym należy zapewnić materiały (edukacyjne, ćwiczeniowe), wskaźników wynikających ze stopnia niepełnosprawności niektórych z nich i kwot przypisanych określonej klasie. Nie obejmują one kosztów zakupu materiałów do przedmiotów dodatkowych, np. drugiego języka, które ponoszą opiekunowie dzieci.

Tabela 32.

Stawki tzw. dotacji podręcznikowej w zależności od rodzaju materiału i klasy (zł/ucznia)

Klasa	Podręcznik	Ćwiczenia
I–III	75	50
IV	140	25
V–VI	180	25
VII–VIII	250	25

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 55).

Mimo dokładnych zasad wyliczeń, kwoty dotacji mogą zostać zmienione przez ministra do spraw oświaty i wychowania. *Ustawa* nie precyzuje kierunku zmian (zwiększenie, zmniejszenie), ani zasad. Zawarte są tylko ogólne przesłanki dokonania zmian, jak np. liczba obowiązkowych godzin czy też ceny podręczników.

Dotacja przekazywana jest przez wojewodę od 6 maja do 15 października, na wniosek zainteresowanej jednostki samorządu terytorialnego.

Oceniając przedstawioną wyżej realizację idei finansowania zakupu materiałów do edukacji, należy zwrócić uwagę na fakt, że obarczona jest ona wieloma wadami. Przede wszystkim zapewnianie podręczników i ćwiczeń powinno być zadaniem samorządowym, a nie administracji rządowej. Podejście takie współgra z ogólną koncepcją uczynienia edukacji zadaniem gmin, powiatów i województw.

Dalej, finansowane ze środków publicznych winny być podręczniki i ćwiczenia co najmniej do momentu ukończenia przez ucznia 18. roku życia. Taka koncepcja jest zgodna z konstytucyjną normą, iż nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa i w szkołach publicznych bezpłatna. Po trzecie, naliczanie kwot mogłoby odbywać się według przedstawionego



w *ustawie* mechanizmu, jednak transferowana kwota winna przyjąć postać subwencji podręcznikowej i stać się częścią subwencji oświatowej.

O tym, że obecna konstrukcja ma wiele wad świadczy także fakt, że w *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017, art. 63) dopuszczono dofinansowanie zakupu podręczników, czyli zadania rządowego przez jednostkę samorządu terytorialnego, której to jednostce zadanie jest zlecane. Stan taki nie tylko jest niezgodny z ideą zadań zleconych, ale także z zasadą pomocniczości, gdyż okazuje się, że jednostka mniejsza (gmina) wspiera jednostkę większą (państwo) w realizacji jego zadania. Po piąte — sposób przydziału dotacji, weryfikacji liczby uczniów, rozliczenia, zwrotu dotacji, a nawet postępowania w przypadku zniszczenia czy zgubienia podręczników wynikający z tego, że jest to zadanie rządowe, finansowane dotacją celową, wymaga rozbudowanej sprawozdawczości, angażującej publiczne służby i generującej koszty obsługi. W pełni zgadzając się z decyzją władz centralnych, by wydatki na zakup podręczników i ćwiczeń ponoszone były przez sektor finansów publicznych, należy postulować zmiany obowiązujących obecnie zasad.

Dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa przekazywane są również na niektóre świadczenia pomocy materialnej dla uczniów. O ile rozwiązania, związane z tzw. dotacją podręcznikową, znalazły się w *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017), o tyle kwestie pomocy materialnej są uregulowane zarówno w *ustawie o systemie oświaty* (1991) (zakres, rodzaje), jak i w *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017) (zasady finansowania).

Ogólnie, pomoc dla uczniów podzielona została na socjalną, obejmującą stypendium szkolne i zasiłek szkolny, oraz materialną, na którą składają się stypendia:

- za wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe,
- Prezesa Rady Ministrów,
- ministra do spraw oświaty i wychowania,
- ministra do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Nie wszystkie rodzaje świadczeń finansowane są dotacjami. Przekazywane są one tylko na pierwszą grupę, tj. na te o charakterze socjalnym. Ich ustanowienie to przejaw konstytucyjnej zasady zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Indywidualna pomoc finansowa ma na celu zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji czy też likwidację barier spowodowanych trudną sytuacją materialną ucznia blokującą dostęp do nauki, dlatego podstawą przyznania świadczenia socjalnego jest ocena jego sytuacji materialnej. W przypadku stypendium szkolnego okres przyznania obejmuje maksymalnie rok szkolny (10 miesięcy), a minimum — miesiąc. Jeśli trudna sytuacja jest przejściowa i powiązana ze zdarzeniem losowym, to przyznawany jest zasiłek szkolny, jednak kwota przeznaczona na zasiłki nie może przekroczyć 5% dotacji. Świadczenie o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Pomoc materialna, pod postacią zasiłku, lub stypendium udzielana jest bez względu na typ czy rodzaj szkoły, do której uczęszcza uczeń, a także bez względu na jego wyniki w nauce. Jedynym kryterium przyznania tych świadczeń jest dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie, którego wysokość reguluje *ustawa o pomocy społecznej* (2004).

Dotacji udzielają wojewodowie, lecz świadczenia socjalne są zadaniami własnymi gmin i z tego powodu w gestii rady gminy pozostaje uchwalenie regulaminu udzielania socjalnej

pomocy materialnej, a dotacja celowa z budżetu państwa stanowi dofinansowanie realizacji tych zadań, wymagając jednak wkładu własnego. Uzależniono go od dochodów podatkowych G obliczanych tak jak w przypadku części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin. Wskaźnik G jest obliczany jako iloraz kwoty dochodów podatkowych gminy za rok poprzedzający rok bazowy oraz liczby jej mieszkańców. Kwota dofinansowania powstaje przez porównanie go ze wskaźnikiem  $G_g$ , wyliczonym jako iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy oraz liczby mieszkańców kraju, przy czym (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 70):

- w gminie, w której  $G \leq 40\% G_g$  wkład własny gminy wynosi 5%, a kwota dotacji nie może przekroczyć 95% kwoty świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, udzielonych w roku budżetowym przez gminę,
- w gminie, w której  $40\% G_g < G \leq 75\% G_g$  wkład własny gminy wynosi 10%, a kwota dotacji nie może przekroczyć 90% kwoty świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, udzielonych w roku budżetowym przez gminę,
- w gminie, w której  $75\% G_g < G$  wkład własny stanowi 20%.

Można więc zauważyć, że dofinansowanie z budżetu państwa jest wysokie, uzależnione od sytuacji finansowej gminy (Ciszewski, Pawlikowska 2020, dostęp: Legalis) i wynosi maksymalnie od 80 do 90% kwoty świadczeń pomocy materialnej. Tak duże finansowanie jest pokłosiem sytuacji, gdy gminny wkład własny na te świadczenia stanowił barierę w wykorzystaniu całej kwoty dotacji przeznaczonej na stypendia i zasiłki szkolne. Do obliczania wysokości dotacji wykorzystywane są następujące dane:

- wskaźnik G dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie,
- liczba dzieci w wieku 6–18 lat zameldowanych na terenie gminy na pobyt stały,
- stosunek liczby uczniów, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i słuchaczy kolegiów służb społecznych, którym w roku bazowym przyznano stypendium szkolne do liczby osób zameldowanych na terenie gminy na pobyt stały.

Ponadto, jeśli Rada Ministrów przyjmie jeden z dwóch rządowych programów wspierania powstawania i realizacji regionalnych lub lokalnych programów: wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży bądź wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży, to po spełnieniu określonych warunków, dotyczących np. określonego udziału środków własnych, możliwe jest współfinansowanie tych programów dofinansowaniem w postaci dotacji celowej.

Omówione wyżej środki stanowią większość dotacji przeznaczanych na edukację. Pochodzą z budżetu państwa i są przesyłane bezpośrednio do wojewody. Pozostałe dotacje celowe w większości przypadków są przekazywane jednorazowo zarówno na działalność inwestycyjną, jak i na bieżącą.

Dotacje celowe z budżetu państwa, jak i część oświatowa subwencji ogólnej stanowią zasadnicze, lecz nie jedyne źródło finansowania edukacji. Są nim także dochody własne jednostki samorządu terytorialnego. Niekiedy ustawy wprost precyzują, że dane zadanie jest finansowane ze środków organu prowadzącego. Jeśli jest nim jednostka samorządu terytorialnego — finansowanie pochodzi z dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych. Przykładem są niektóre stypendia motywacyjne dla uczniów. Ich udzielenie nie zależy

od dochodu przypadającego na osobę w rodzinie ucznia, lecz od osiągniętych wyników w nauce lub sporcie. Głównym celem jest nagradzanie i motywowanie zdolnych uczniów do dalszego rozwoju — naukowego bądź sportowego. Stypendia za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe finansowane są ze środków organu prowadzącego daną szkołę, a fundusze na stypendia Prezesa Rady Ministrów, ministra do spraw oświaty i wychowania oraz ministra do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego pochodzą wprost z budżetu państwa lub, odpowiednio, z tych części budżetu państwa, których dysponentami są ci ministrowie.

Warto nadmienić, że zadaniem własnym gminy, finansowanym jej dochodami własnymi, jest dowóz uczniów. Na realizację tego zadania gminy nie otrzymują dotacji celowych, stąd pominięto to zagadnienie we wcześniejszych rozważaniach, poświęconych dofinansowaniu zadań oświatowych dotacjami celowymi.

Wśród pozostałych źródeł finansowania zadań oświatowych gmin można przykładowo wymienić m.in. następujące podgrupy (Kaczyńska 2017, s. 73–74):

1. fundusze pozyskiwane w ramach dysponowania składnikami majątku gminy, w tym:
  - dochody z opłat za korzystanie przez dzieci lub uczniów z posiłków w stołówce szkolnej lub przedszkolu,
  - dochody z opłat wnoszonych przez rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wymiarze przekraczającym ustalony bezpłatny czas wychowania,
  - dochody z najmu i dzierżawy składników ruchomych lub pomieszczeń placówki oświatowej, mieszczących się w budynkach użyteczności publicznej,
  - odszkodowania i wpłaty dokonane w wyniku uszkodzenia lub utraty mienia znajdującego w zarządzie lub użytkowaniu jednostki oświatowej,
2. fundusze pochodzące z bezzwrotnych źródeł pozabudżetowych (zewnętrznych):
  - wpływy pozyskane od sponsorów, np. na bieżące utrzymanie placówki, stypendia dla uczniów, nagrody finansowe i rzeczowe w konkursach (także w postaci pomocy naukowych, sprzętu sportowego, wyposażenia sal dydaktycznych, pracowni, bibliotek, sal gimnastycznych),
  - dochody otrzymane w formie darowizny środków pieniężnych, środków trwałych, materiałów, towarów, wyrobów gotowych lub praw majątkowych,
  - wpływy uzyskane przez działające przy jednostce oświatowej stowarzyszenia lub fundacje m.in. w formie kwest,
  - dotacje z programów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej,
3. fundusze ze zwrotnych źródeł pozabudżetowych, jak pożyczki, kredyty, papiery wartościowe,
4. nieklasyczne źródła finansowania niegenerujące zadłużenia, a umożliwiające pozyskanie funduszy na realizację nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, np. partnerstwo publiczno-prywatne.

Opłaty wymienione w pkt 1 oraz w pkt 2 tiret 1.–3. stanowią dochód budżetu lub mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku dochodów. Wybór należy do jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej oświatową jednostkę budżetową.

Utworzenie wydzielonego rachunku dochodów we wspomnianej jednostce wymaga uwzględnienia jej w uchwale organu stanowiącego, podjętej na podstawie *ustawy o finansach publicznych* (2009, art. 223 ust. 1–2). Poza wykazem jednostek oświatowych, w których tworzy się wydzielone rachunki, uchwała organu jednostki samorządu określa także źródła dochodów gromadzonych poza budżetem. Ustawodawca wymienia w art. 223 ust. 1 w szczególności trzy tytuły wpływów:

- ze spadków, zapisów i darowizn pieniężnych na rzecz jednostki oświatowej,
- z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie, które użytkuje lub którym zarządza jednostka oświatowa,
- z działalności usługowej prowadzonej w ramach kształcenia zawodowego.

Zdaniem M. Kaczurak-Kozak, wymienione w *ustawie* źródła dochodów są jedynie przykładowe (2015, s. 133), jednak wydają się one wiążące dla organów stanowiących samorządu, które, podczas konstruowania uchwały w sprawie wydzielonego rachunku, mogą je rozszerzyć (Lenio 2014, s. 165). Kolejnym elementem uchwały w sprawie wydzielonych rachunków jednostek oświatowych jest określenie sposobu i trybu sporządzania, zmian i zatwierdzania jego planu finansowego. Zgodnie z art. 214 *ustawy o finansach publicznych* (2009), plan finansowy wydzielonych rachunków stanowi załącznik do uchwały budżetowej, więc tryb jego sporządzania powinien być skorelowany z procedurą budżetową samorządu. Plan finansowy wydzielonego rachunku samorządowej jednostki oświatowej powinien obejmować rok budżetowy i przedstawiać kwoty dochodów i wydatków w pełnej szczególności klasyfikacji budżetowej dla jednostek samorządu terytorialnego, tzn. dział, rozdział, paragraf. Ponadto w uchwale należy określić podmioty uprawnione do dokonywania zmian w planie finansowym wydzielonego rachunku (np. dyrektor szkoły, organ wykonawczy lub stanowiący jednostki samorządu terytorialnego) i zakres dopuszczalnych zmian w planie dla każdego uprawnionego podmiotu, a także sposób i tryb zatwierdzania dokonanych zmian (Lenio 2014, s. 168).

Zasady gospodarki środkami zgromadzonymi na wydzielonym rachunku samorządowej jednostki oświatowej ustalono w całości w art. 223 *ustawy o finansach publicznych* (2009). Na rachunek wydzielony mogą wpływać jedynie dochody ze źródeł określonych w tworzącej go uchwale samorządu.

Powszechnym, chociaż nie obligatoryjnym źródłem finansowania oświaty, które może być dochodem budżetu lub wydzielonego rachunku dochodów, jest opłata za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Może być ona pobierana na dzieci, które do końca danego roku szkolnego w roku kalendarzowym kończą 6 lat (wyjątkiem są starsze dzieci, o ile dotyczy ich obowiązek przygotowania przedszkolnego). Wyłączenie dzieci 6-letnich i starszych wynika z faktu otrzymywania na nie subwencji oświatowej. Warunkiem poboru opłat jest istnienie aktu prawa miejscowego – uchwały rady gminy określającej wysokość opłat w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie w prowadzonym przez gminę publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego. Opłata ustalana przez radę gminy dotyczy przekroczenia bezpłatnego wymiaru nauczania, na który przyznawana jest omówiona wcześniej dotacja przedszkolna. Rada gminy może też częściowo lub całkowicie zrezygnować z po-

boru opłat. Stawka nie może być wyższa niż 1 zł za godzinę zajęć, jednak podlega ona waloryzacji o wskaźnik inflacji na ustawowo opisanych zasadach.

Oceniając system finansowania oświaty innymi źródłami niż część oświatowa subwencji ogólnej trzeba podkreślić niektóre wcześniej sformułowane uwagi, dotyczące jego złożoności i braku przejrzystości. Należy postulować tam, gdzie jest to możliwe, zmianę charakteru zadań ze zleconych na własne (np. w przypadku zadania wyposażenia w podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe) oraz ograniczenie znaczenia dotacji w finansowaniu oświaty. Obecne kwoty dotacji winny powiększyć pulę subwencji oświatowej z jednym wyjątkiem. Słusznym jest pozostawienie wysokiego dotacyjnego dofinansowania w zakresie socjalnej pomocy materialnej, gdyż jej istnienie warunkuje czasami przyznawanie stypendiów i zasiłków szkolnych przez gminy uboższe.

Niepokozi fakt, że mimo istnienia wielu źródeł finansowania oświaty, w tym także środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niektóre jednostki muszą angażować znaczne — z punktu widzenia wielkości budżetu — kwoty pochodzące z dochodów własnych (tabela 30.), co skutkuje niedoinwestowaniem innych zadań. Analiza wpływów z różnych źródeł dochodów z tytułu realizacji zadań oświatowych przedstawiona została w kolejnej części monografii.

### 3.6. Analiza dochodów budżetowych i pozabudżetowych związanych z oświatą

Przedmiotem analiz w niniejszym podrozdziale są dochody budżetowe i pozabudżetowe jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu ilościowym, otrzymywane w latach 2012–2019 z tytułu realizacji przez nie zadań oświatowych. Obejmują one:

- część oświatową subwencji ogólnej,
- dotacje celowe:
  - z budżetu państwa,
  - z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
  - z państwowych funduszy celowych oraz od innych jednostek sektora finansów publicznych,
  - związane z przekazaniem środków z budżetu Unii Europejskiej lub innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- dofinansowanie oświatowych zadań własnych z innych źródeł, gromadzonych w budżecie lub na wydzielonym rachunku dochodów — zależnie od decyzji jednostek samorządu terytorialnego, wyrażonych w postaci uchwał.

Wysokość dochodów samorządowych w latach 2012–2019 z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej dla całego podsektora samorządowego przedstawiono w tabeli 24., a w rozbiciu na gminy, miasta, powiaty i województwa — w tabeli 33. Pozostałe dochody na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej zawarto w kolejnych zestawieniach (tabela 34.–36.) oraz na wykresach 26.–32. Należy wyja-



nić, iż składają się na nie także bezzwrotne środki zagraniczne, jednak podział ten nie został przyjęty jako kryterium analiz w niniejszej części.

Najważniejszym pod względem wielkości źródłem dochodów budżetowych, otrzymywanych z tytułu realizacji zadań oświatowych, była część oświatowa subwencji ogólnej, dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w sposób omówiony w podrozdziale 3.3. Poziom środków otrzymanych przez wyróżnione kategorie samorządu zaprezentowano w tabeli 33. Łącznie wzrósł on z 39,1 mld zł do 46,9 mld zł. W całym okresie badawczym do budżetów gmin wpływało 46–48% łącznej kwoty, miasta realizujące jednocześnie zadania gminne i powiatowe otrzymały 31,4–33,6%, powiaty — od 17,7% do 20,4%, zaś województwa — od 1,3% do blisko 2%.

Tabela 33.

Kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2012–2019 (mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	18 101	18 115	18 265	18 993	19 604	19 912	20 622	21 972
Mnpp	12 296	12 590	12 628	12 917	13 424	13 750	14 225	15 753
Powiaty	7 993	8 024	7 888	7 793	7 823	7 643	7 641	8 564
Województwa	772	780	718	674	647	604	587	610
Ogółem	39 161	39 509	39 500	40 377	41 497	41 910	43 075	46 899

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Na wykresie 25. zobrazowano łańcuchowe indeksy dynamiki kwot części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2019. Badając ich zmiany, zauważalna jest stabilność ogólnego poziomu subwencji oświatowej. Między latami 2013 i 2014 wystąpił, co prawda, nieznaczny spadek, jednak w pozostałych latach odnotowano wzrost o 0,9% do 3% rocznie. Wyjątek stanowił rok 2019, gdy łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej zwiększyła się o prawie 9% względem roku poprzedniego. Jak wspomniano wcześniej, wynikało to z ujęcia w sposobie jej naliczania i podziału podwyżek stawek minimalnych wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli średnio o 9,75%. Kształtowanie się wynagrodzeń nauczycieli omówiono szerzej w kolejnym rozdziale monografii, poświęconym wydatkom na zadania oświatowe.

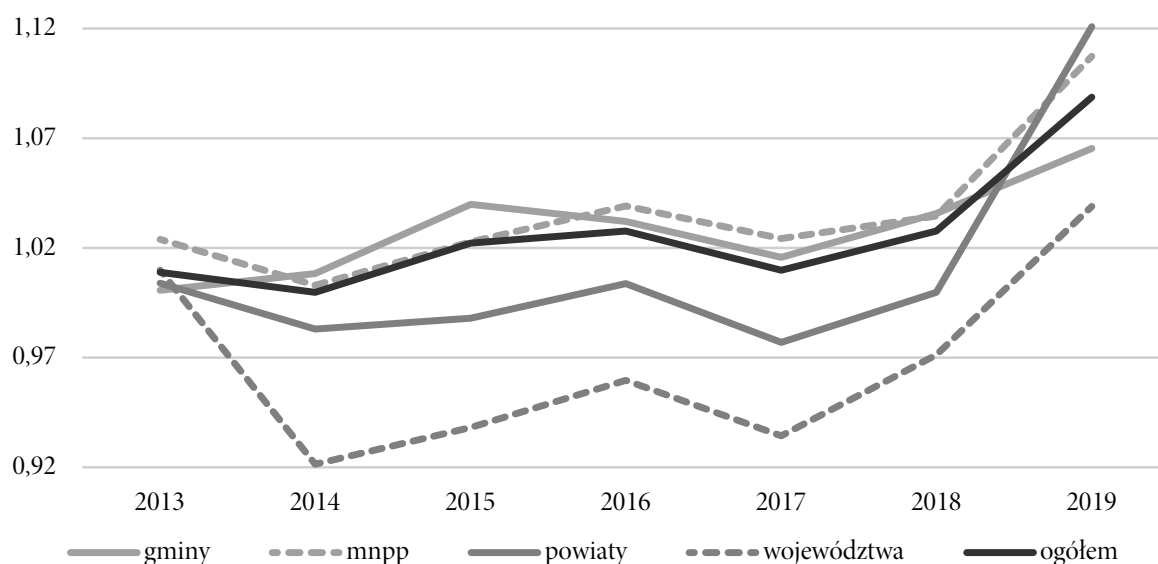
Analizując tempo i kierunek zmian kwot subwencji oświatowej dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, można dostrzec pewną prawidłowość. W gminach i miastach odnotowano w wartościach względnych wzrost w całym badanym okresie. Poza rokiem 2014 i 2015 tempo wzrostu było wyższe w miastach niż w gminach. Jako uzasadnienie należy wskazać, po pierwsze, fakt, iż kwota części oświatowej subwencji dla miast uwzględnia szerszy zakres zadań (jednoczesna realizacja zadań gminnych i powiatowych). Taką relację tłumaczy również obniżenie wieku rozpoczęcia obowiązków szkolnych w latach 2014 i 2015, który spowodował większy przepływ dzieci 6-letnich między placówkami wychowania przedszkolnego a szkołami podstawowymi w gminach, dysponujących słabszą



ofercą przedszkolną od miast. Skutkowało to ujęciem większej liczby uczniów 6-letnich do naliczania subwencji oświatowej dla gmin.

Wykres 25.

Dynamika (r/r) kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 33.

Pewne podobieństwo wykazują też zmiany subwencji oświatowej otrzymywanej przez powiaty i województwa samorządowe (wykres 25.). Przez większość lat okresu badawczego występowały kilkuprocentowe spadki, przy czym zawsze były one głębsze dla województw niż powiatów. Duża skala zmian to też skutek tego, że województwa otrzymują średnio mniej niż 1/10 kwot transferowanych do powiatów, co oznacza, iż ta sama kwota w wartościach bezwzględnych wywołuje w ujęciu względnym większe zmiany. W 2013 i 2019 roku w obu omawianych grupach jednostek samorządu terytorialnego nastąpił wzrost subwencji oświatowej względem roku poprzedniego — w 2013 o mniej niż 1%, a w 2019 — o 12% dla powiatów i o 4% dla województw. W powiatach odnotowano też niewielki (0,4%) wzrost kwot subwencji oświatowej w 2016 roku.

Ciekawych spostrzeżeń na temat zmian kwot części oświatowej subwencji ogólnej mogłaby dostarczyć analiza korelacji ich wysokości z liczbą uczniów szkół i placówek, prowadzonych i dotowanych przez poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego. Niestety, ze względu na brak dostępu do kompletnych danych w tym zakresie nie została ona przeprowadzona w niniejszej monografii.

Inne niż subwencja oświatowa dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego, otrzymane w związku z realizacją zadań oświatowych, klasyfikowane są w działach oświata i wychowanie (801) oraz edukacyjna opieka wychowawcza (854). Składają się na nie dochody transferowe, przekazywane w formie dotacji celowych lub pomocy finansowej (tabela 34.), oraz dochody własne, stanowiące pozostałą część ujmowanych w tych działach dochodów z odpłatnej realizacji niektórych zadań oświatowych.

W tabeli 34. przedstawiono dochody transferowe otrzymane przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań oświatowych. Warto podkreślić różnicę rzędu wielkości dochodów otrzymywanych w formie transferów celowych (od 2 do ponad 4 mld zł rocznie) i transferu ogólnego, jakim jest część oświatowa subwencji (39–47 mld zł rocznie).

Tabela 34.

Wysokość dochodów transferowych sklasyfikowanych w działach 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym:	1 647	1 985	3 005	2 798	2 718	3 482	4 229	4 105
– na zadania własne	526	941	1 999	1 973	1 957	1 760	1 741	1 774
– związane z projektami finansowanymi z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi	1 108	935	873	537	474	1 232	2 076	1 983
– na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami i dochody zw. z ich realizacją	6	3	39	244	269	469	372	270
– na zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowane w całości z programów rządowych	–	100	90	39	13	10	7	9
– na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami adm. rządowej	7	6	4	5	5	11	33	69
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego	176	167	164	151	168	162	166	182
Pomoc finansowa i wpłaty jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych	25	29	35	54	60	66	63	92
Dotacje z państwowych funduszy celowych, innych jednostek sektora finansów publicznych oraz z innych źródeł	288	255	119	239	245	268	278	252
Ogółem	2 136	2 436	3 323	3 242	3 191	3 978	4 736	4 631

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

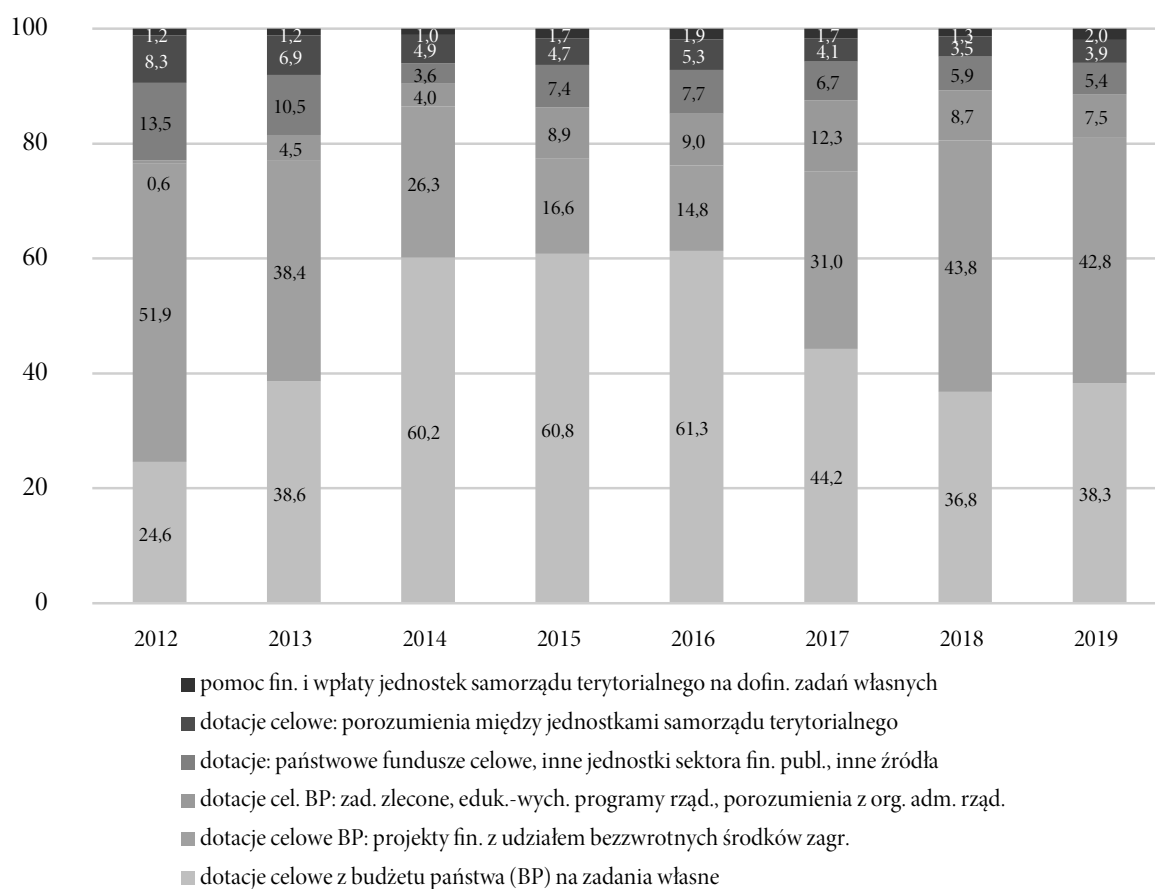
Dane z tabeli 34. umożliwiają analizę struktury transferów celowych, otrzymywanych przez samorząd na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej, którą dla ułatwienia zobrazowano na wykresie 26.

Dwa największe transfery celowe stanowiły łącznie około 80% wszystkich środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w tej formie w badanym okresie, jednak, w zależności od roku, zmieniał się ich udział. Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu oświaty, wychowania i opieki edukacyjnej w 2012 roku stanowiły ok. 25% ogółu transferów celowych i dotyczyły głównie pomocy materialnej dla uczniów. Wyraźny wzrost udziału tej grupy (ok. 60%) w latach 2013–2016 wynika — z jednej strony — z wprowadzenia tzw. dotacji przedszkolnej, a z drugiej —

z mniejszych środków przekazywanych w związku z finansowaniem projektów z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z uwagi na zakończenie perspektywy finansowej 2007–2013 i stopniowe uruchamianie kolejnej, 2014–2020. Z kolei spadek odsetka dla dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne (do ok. 40%) w latach 2017–2019 jest pochodną wzrostu udziału bezzwrotnych środków zagranicznych (do 31%, a następnie — do ponad 40%).

Wykres 26.

Struktura transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 34.

Kolejna grupa transferów dotyczy dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez samorząd na podstawie zapisów ustaw lub zawartych porozumień oraz na projekty rządowe z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej. Początkowo (2012) udział środków przekazywanych z tego tytułu był nieznaczny (0,6%), jednak w kolejnych latach osiągnął poziom około 4%, 9%, ponad 12% w 2017 roku, a w latach 2018–2019 — 7–9%. Analizując dane szczegółowe zawarte w tabeli 34. widać, że wyżej wymienione zmiany wynikały z wprowadzenia dotacji podręcznikowej na zadanie zlecone jednostkom samorządu terytorialnego od września 2014 roku i z konieczności zakupu nowych podręczników i materiałów edukacyjnych w 2017 roku, w związku z reformą ustroju szkolnego. Kolejną przyczyną była redukcja środków na realizację przez samorząd

edukacyjnych programów rządowych ze 100 mln zł w 2013 roku do 9–10 mln na koniec badanego okresu, przy jednoczesnym wzroście finansowania zadań przekazywanych na mocy porozumień z organami administracji rządowej (z 4–7 mln zł rocznie w latach 2012–2016 do 11 mln zł w 2017 roku oraz, odpowiednio, do 33 i 69 mln zł w latach 2018–2019). Przesunięcia części dochodów transferowych między analizowanymi grupami są skutkiem zmian sposobu finansowania zadań i programów na poziomie ministerstwa do spraw oświaty i wychowania.

Ostatnie pod względem udziału trzy tytuły transferów celowych na zadania oświatowe dotyczyły:

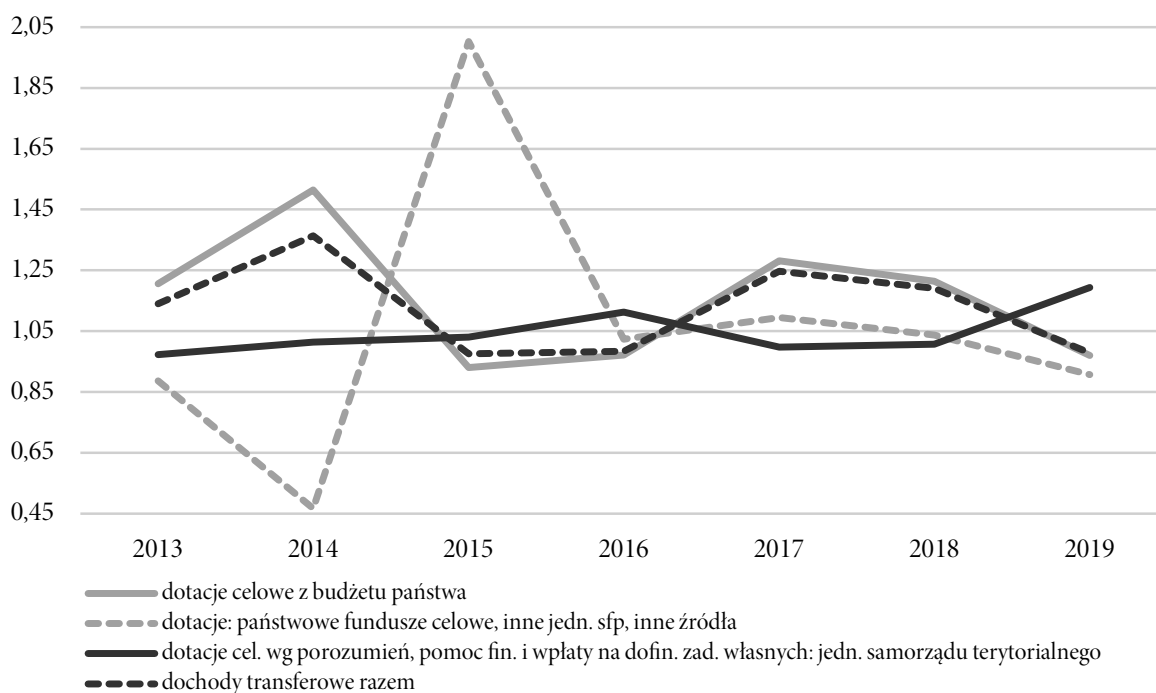
- dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego z państwowych funduszy celowych (np. Funduszu Zajęć Sportowych na dofinansowanie dodatkowych zajęć dla uczniów, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dofinansowanie termomodernizacji obiektów oświatowych), od pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz pochodzących z innych źródeł (odpowiednio, 13% i 10% w pierwszych dwóch latach, poniżej 4% w 2014 roku i 5–8% od 2015 roku);
- dotacji celowych z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego udzielanych na podstawie zawartych między nimi porozumień dotyczących realizacji zadań oświatowych na rzecz innej jednostki, np. z zakresu wychowania przedszkolnego, gdy dziecko korzysta z placówki położonej na terenie gminy lub miasta, które nie są jego miejscem zamieszkania (4–8%); oraz
- pomocy finansowej i wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na potrzeby dofinansowania realizacji oświatowych zadań własnych innych jednostek samorządowych (1–2%).

Po omówieniu względnych zmian (udziałów) dochodów transferowych na podstawie wykresu 26. przeprowadzono też analizę ich zmian w ujęciu bezwzględnym. W tym celu na wykresie 27. przedstawiono indeksy dynamiki rok do roku dla zagregowanych grup dochodów transferowych klasyfikowanych w działach oświatowych (801 i 854) oraz dla ich łącznej wartości w badanym okresie. Dotacje celowe połączono w trzy kategorie według źródła, z jakiego przekazywane są do budżetu samorządowego. Pierwsza grupa zawiera wszystkie dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa, druga — dotacje udzielane przez państwowe fundusze celowe, inne jednostki sektora finansów publicznych (z wyłączeniem jednostek samorządowych) oraz z innych źródeł, natomiast ostatnia grupa transferów pochodzi z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Przebieg zmian oświatowych dochodów transferowych widoczny na wykresie 27. wskazuje, że największe wahania dotyczyły środków przekazywanych w formie dotacji celowych ze źródeł innych niż budżetowe (druga grupa transferów). Natomiast najbardziej stabilną grupą w latach 2012–2019 były dotacje i pozostałe transfery celowe udzielane przez inne jednostki samorządu terytorialnego (trzecia grupa). Są one udzielane m.in. na dzieci korzystające z wychowania przedszkolnego w innej gminie. W większości przypadków uczęszczanie do danej placówki wychowania przedszkolnego jest w latach następnych kontynuowane, stąd w miarę stała liczba dzieci spoza gminy i mała zmienność przekazywanych na ich kształcenie i opiekę środków.

Wykres 27.

Dynamika (r/r) transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 34.

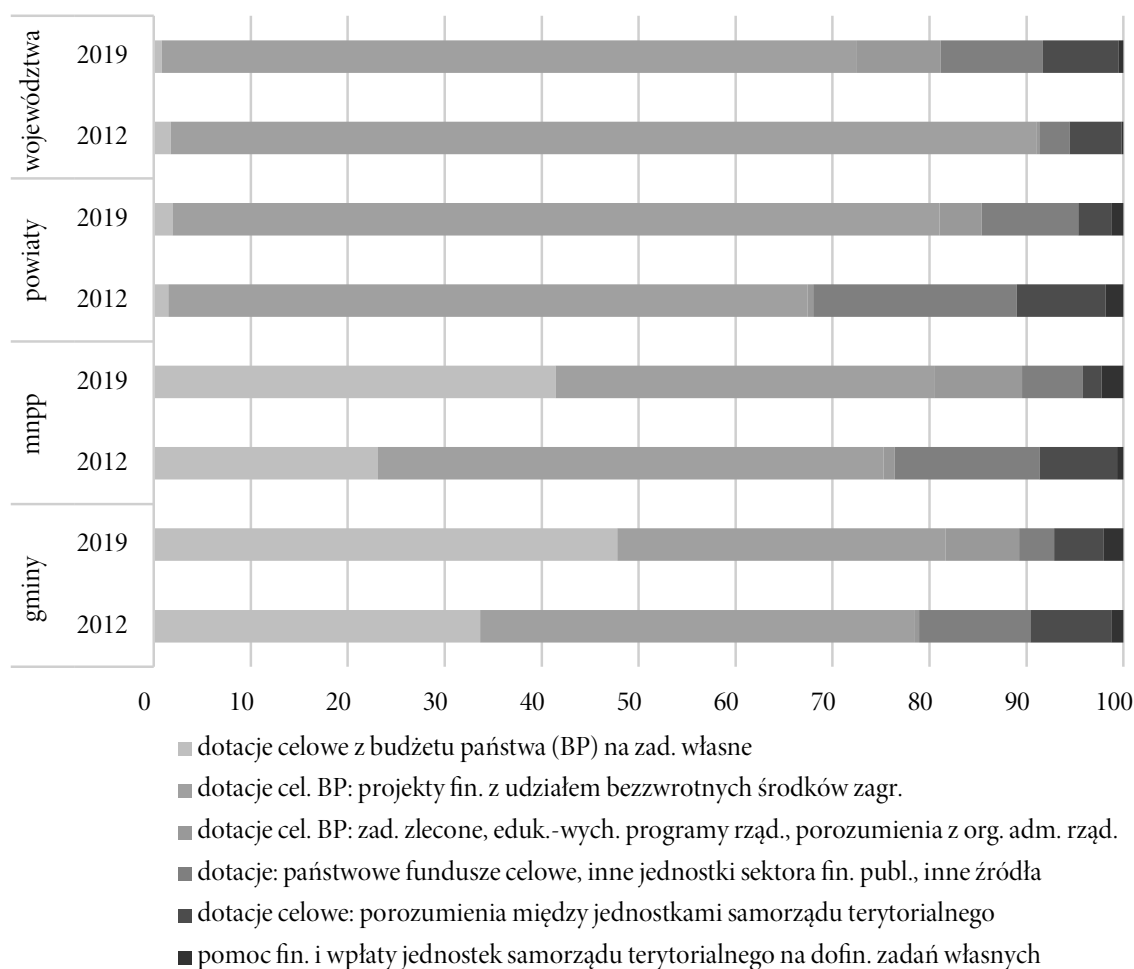
Dotacje celowe z budżetu państwa cechował z kolei umiarkowany zakres zmian. Był on bardzo zbliżony do kierunku i tempa zmian łącznej puli dochodów transferowych, ze względu na wysoki udział pierwszej grupy transferów na poziomie 80–90%. Ogół dochodów transferowych wzrastał w pierwszych latach badanego okresu o 14% i 36% (pierwszy pełny rok przekazywania dotacji przedszkolnej), następnie odnotowano spadek o 1–3% (zmniejszenie transferów związanych z projektami finansowanymi z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych), w latach 2017–2018 wystąpił wzrost o 20–25% (ponowne zwiększenie transferów środków zagranicznych), zaś w 2019 roku — spadek o około 2% (zmniejszenie dotacji na zadania zlecone i programy rządowe).

Analizowane dotąd oświatowe dochody transferowe (tabela 34. i wykresy 26.–27.) obejmowały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Wyniki tych badań nie oddają jednak specyfiki poszczególnych kategorii jednostek samorządowych, wynikającej z ich zróżnicowanego zakresu zadań oświatowych. Stąd, na wykresie 28. przedstawiono poziom i strukturę dochodów przekazywanych na zadania w dziedzinie oświaty dla gmin, miast, powiatów i województw w pierwszym i ostatnim roku okresu badawczego.

Transfery celowe na zadania oświatowe gmin wzrosły ponad dwukrotnie z 1,2 do 2,5 mld zł między rokiem 2012 i 2019. Otrzymane przez gminy dotacje celowe z budżetu państwa stanowiły 79% oświatowych transferów celowych w 2012 roku, a w 2019 roku ich udział wzrósł do 89%. Odsetek transferów celowych, pochodzących od jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszył się z 10% do 7% między skrajnymi latami okresu badawczego, natomiast dla dotacji celowych z innych źródeł ukształtował się on na poziomie 11% w 2012 roku i 4% w 2019 roku.

Wykres 28.

Struktura transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 i 2019 (%)



Objaśnienie: dane w tabeli pod wykresem w mln zł; Źródło: jak dla tabeli 34.

Dochody transferowe miast wynosiły 483 mln zł w pierwszym roku analizy, zaś w ostatnim — zwiększyły się 2,8 razy do wysokości 1,36 mld zł. Udziały transferów celowych, według źródeł ich pochodzenia, w 2012 i 2019 roku były równe, odpowiednio, 76% i 90% dla dotacji celowych z budżetu państwa, 9% i 4% dla dotacji z budżetów samorządowych oraz 15% i 6% dla transferów z innych źródeł.

W przypadku powiatów łączny poziom transferów na cele oświatowe podwoił się z 352 do 730 mln zł między skrajnymi latami okresu badawczego, natomiast udziały poszczególnych grup dotacji wyniosły w 2012 i 2019 roku: 68% i 85% dla dotacji z budżetu państwa, 21% i 10% dla dotacji z innych źródeł oraz 11% i 5% dla transferów z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Województwa samorządowe otrzymały dotacje celowe o najniższej wartości spośród wyróżnionych kategorii jednostek samorządowych, ponadto zmniejszyły się one o ponad połowę między 2012 i 2019 rokiem (z 92 do 39 mln zł). Również w zakresie udziałów dotacji z poszczególnych źródeł zaobserwowano odwrotne tendencje niż dla gmin, miast i powia-



tów. Dotacje celowe z budżetu państwa stanowiły 91% w 2012 oraz 81% w 2019 roku, dotacje z budżetów samorządowych, odpowiednio, 6% i 8%, a dotacje z innych źródeł — 3% i 11%.

Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, że dość zbliżona struktura, mimo upływu czasu, występuje w przypadku gmin i miast na prawach powiatów. Wynika to z większego zakresu zadań oświatowych realizowanych przez gminy niż przez powiaty (czy województwa) i większego wpływu na tę strukturę dotacji przekazywanych gminom niż powiatom.

Transfery celowe nie są jedynymi dochodami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego, otrzymywanymi w związku z realizacją zadań oświatowych, które sklasyfikowano w działach: oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza. Poza nimi w wymienionych działach klasyfikacji budżetowej ujmowane są dochody własne, gromadzone w budżecie z tytułu odpłatnej realizacji wąskiego zakresu zadań oświatowych (np. opłat za korzystanie z burs i internatów, za wyżywienie, wynagrodzenia płatnika składek pochodnych od płac pracowników podległych jednostek oświatowych za ich terminowe przekazanie) lub wykorzystania mienia szkół i placówek oświatowych (wynajem, dzierżawa, sprzedaż składników majątkowych).

Poziom dochodów własnych z tytułu zadań oświatowych w latach 2012–2019 zawarto w tabeli 35. Warto dodać, że część tych dochodów może zostać wyodrębniona z budżetu decyzją jednostki samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego. Wówczas wskazane w uchwale tytuły dochodów gromadzone są na wydzielonym rachunku samorządowych jednostek budżetowych. Poziom dochodów na wydzielonych rachunkach w badanym okresie przedstawiono w dalszej części niniejszego podrozdziału (tabela 36.).

Tabela 35.

Wysokość dochodów własnych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	829	813	881	870	912	948	1 030	1 126
Mnpp	549	533	489	509	520	526	550	607
Powiaty	250	246	259	240	244	246	250	252
Województwa	27	22	24	20	14	13	15	15
Ogółem	1 655	1 614	1 653	1 639	1 690	1 733	1 845	2 000

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz danych Rb-27S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

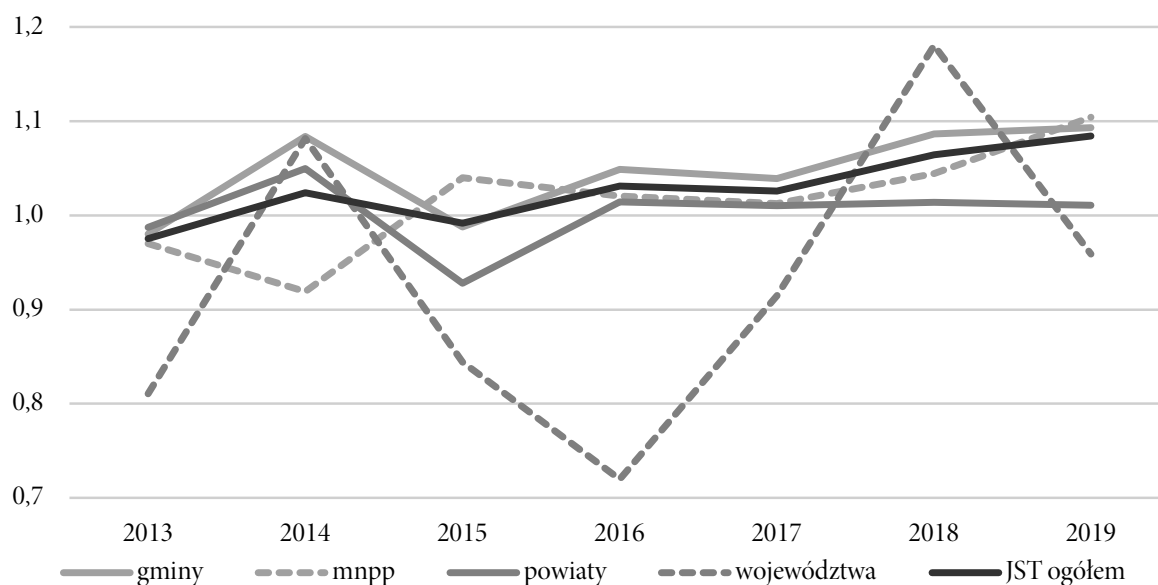
Łączny poziom oświatowych dochodów własnych, zgromadzonych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019, kształtował się w przedziale 1,6–2 mld zł (tabela 35.). Dochody własne uzyskane przez gminy wyniosły od 0,8 do 1,1 mld zł rocznie, miasta zgromadziły w swoich budżetach 0,5–0,6 mld zł z tego tytułu, w przypadku powiatów było to ok. 250 mln zł, zaś dla województw — jedynie 10–30 mln zł.

Zmiany dochodów własnych rokrocznie dla wyróżnionych kategorii oraz ogółu jednostek samorządu terytorialnego zobrazowano na wykresie 29. Zauważalny jest na nim

znaczny zakres wahań dla województw, których dochody własne były bardziej wrażliwe na zmiany ze względu na ich niski poziom bezwzględny. W przypadku innych grup jednostek samorządowych można dostrzec umiarkowane wahania kierunku i tempa zmian w latach 2012–2015, stabilizację w 2016–2017 roku (dla powiatów 2016–2019) oraz rozwój tendencji wzrostowej dla gmin i miast w 2018–2019 roku.

Wykres 29.

Dynamika (r/r) dochodów własnych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 35.

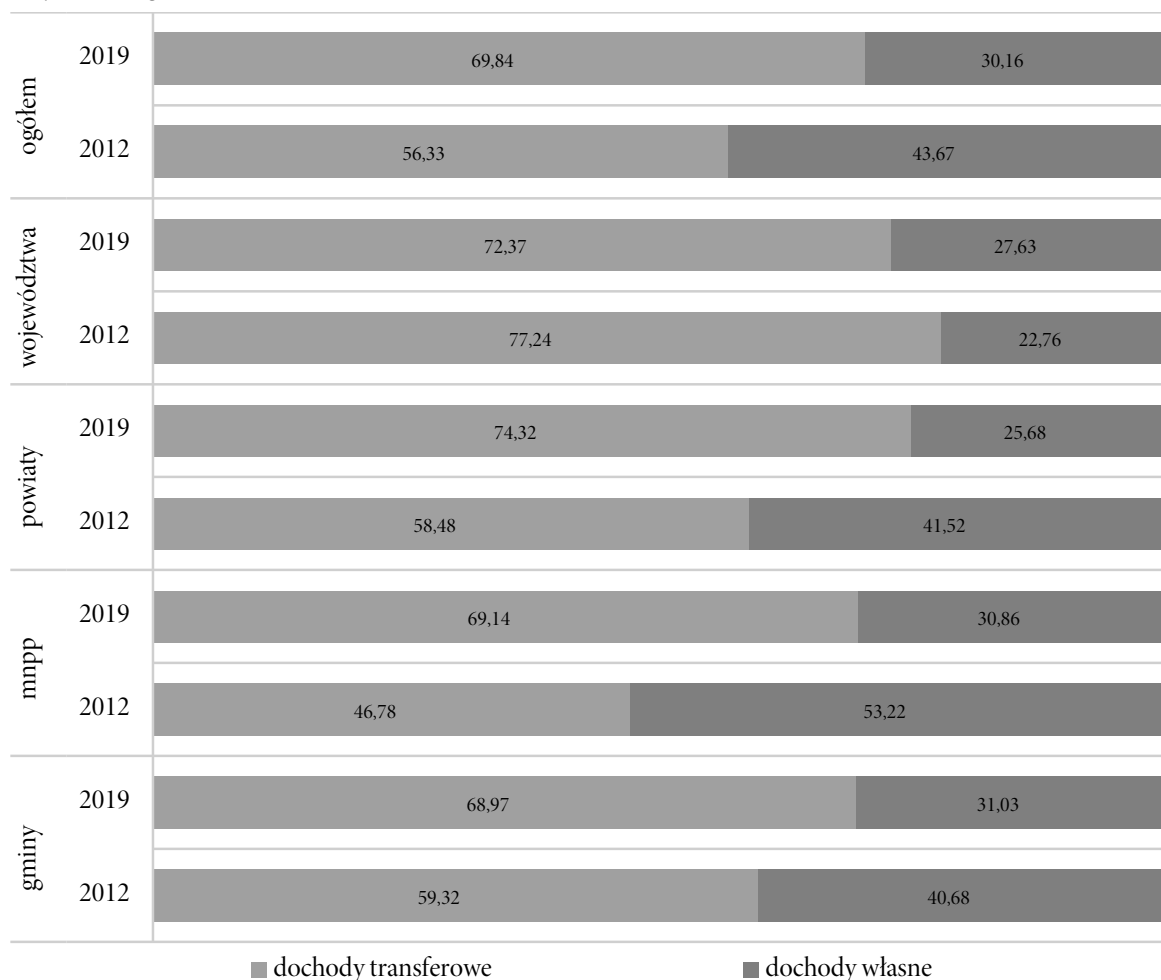
Pewną formę podsumowania analiz dochodów budżetowych, otrzymywanych na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (transfery celowe) lub w wyniku odpłatnej realizacji niewielkiej części tych zadań (dochody własne), stanowi wykres 30. Przedstawiono na nim strukturę dochodów budżetowych sklasyfikowanych w działach oświatowych 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii oraz dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 i 2019. Omawiana struktura nie obejmuje zatem dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, będących transferem ogólnym, sklasyfikowanym w dziale 758.

Porównując relację między dochodami transferowymi a własnymi, gromadzonymi w budżetach ogółu jednostek samorządu terytorialnego na początku i końcu okresu badawczego, wyraźnie dostrzegalny jest wzrost udziału transferów celowych wśród dochodów sklasyfikowanych w działach oświatowych (z 56% w 2012 do 70% w 2019 roku). Dotyczy on także większości kategorii jednostek samorządowych (gminy: z 59% do 69%; miasta: z 47% do 69%; powiaty: z 58,5% do 74%). Wyjątek stanowią województwa, w których odsetek transferów celowych, przekazanych na finansowanie zadań oświatowych, zmalał z 77% do 72% między skrajnymi latami okresu badawczego. Stosunkowo stały rozkład w przypadku województw i zmienny, rosnący, udział transferów celowych w pozostałych przypadkach

wynika z faktu, iż wprowadzone w 2013 roku (i w latach późniejszych) dotacje są źródłem finansowania głównie zadań realizowanych przez gminy.

Wykres 30.

Struktura dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 i 2019



Źródło: jak dla tabeli 35.

Drugą widoczną na wykresie 30. tendencją jest ujednoczenie, na koniec badanego okresu, struktury dochodów transferowych i własnych dla wyróżnionych grup jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2012 udział dochodów własnych dla gmin, miast, powiatów i województw wyniósł, kolejno, 41%, 53%, 42% i 23%, natomiast w 2019 roku był on dla wszystkich kategorii jednostek samorządowych zbliżony do 30%.

Wzrost udziału transferów celowych w dochodach otrzymywanych na realizację zadań oświatowych z pewnością zmniejsza samodzielność wydatkową samorządu. Należy jednak pamiętać, iż wobec nielicznych zadań z zakresu oświaty wykonywanych odpłatnie i generujących dochody własne, transfery celowe stanowią istotne uzupełnienie środków budżetowych, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, poszukując źródeł finansowania wydatków budżetowych na oświatę. Drugim zastrzeżeniem, koniecznym do uwzględnienia podczas oceny relacji dochodów transferowych i własnych w działach

oświatowych budżetów samorządowych, jest możliwość wyodrębnienia części tytułów dochodów własnych poza budżetem. Jak już wspomniano, jednostki samorządu terytorialnego mogą zdecydować w drodze uchwały o gromadzeniu ich na wydzielonym rachunku dochodów, tworzonym dla szkół i placówek oświatowych na podstawie art. 223 *ustawy o finansach publicznych* (2009).

W tabeli 36. zawarto dane o poziomie dochodów zgromadzonych poza budżetem według tytułów ich uzyskania dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2012–2019 wpływy na wydzielone rachunki dochodów szkół i placówek przekraczały co roku 1 mld zł, jednak zawsze były niższe niż dochody własne z tytułu odpłatnej realizacji zadań oświatowych, zgromadzone w budżetach samorządowych (tabela 36.).

Tabela 36.

Dochody pozabudżetowe (zgromadzone na wydzielonych rachunkach samorządowych jednostek oświatowych) według paragrafów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wpływy z usług, w tym: z opłat za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego	775,2	747,5	707,5	724,2	739,2	746,4	768,2	734,0
Wpływy z najmu, dzierżawy i sprzedaży składników majątkowych	205,1	205,9	203,7	204,6	202,8	193,4	196,7	197,8
Wpływy z różnych dochodów, w tym: z kar i odszkodowań	43,1	42,2	35,6	34,1	33,3	39,8	43,0	40,2
Wpływy z otrzymanych spadków, zapisów, darowizn pieniężnych	31,6	30,9	31,5	31,3	29,9	29,4	35,9	36,9
Wpływy z różnych opłat (m.in. za duplikaty, legitymacje)	38,9	38,6	35,0	31,5	16,5	15,8	16,6	16,9
Wpływy ze sprzedaży wyrobów	12,7	11,1	10,1	9,9	9,2	9,0	6,7	6,2
Wpływy z pozostałych odsetek	3,2	1,8	1,6	1,2	1,1	1,0	1,2	1,0
Wpływy od rodziców z tytułu opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej	1,5	1,1	1,2	1,4	0,7	0,6	0,4	1,1
Inne paragrafy dochodów (poza §240)	0,5	0,4	0,4	0,6	0,4	0,3	0,7	0,8
Dochody ogółem	1 111,8	1 079,5	1 026,6	1 038,8	1 033,1	1 035,7	1 069,4	1 034,9

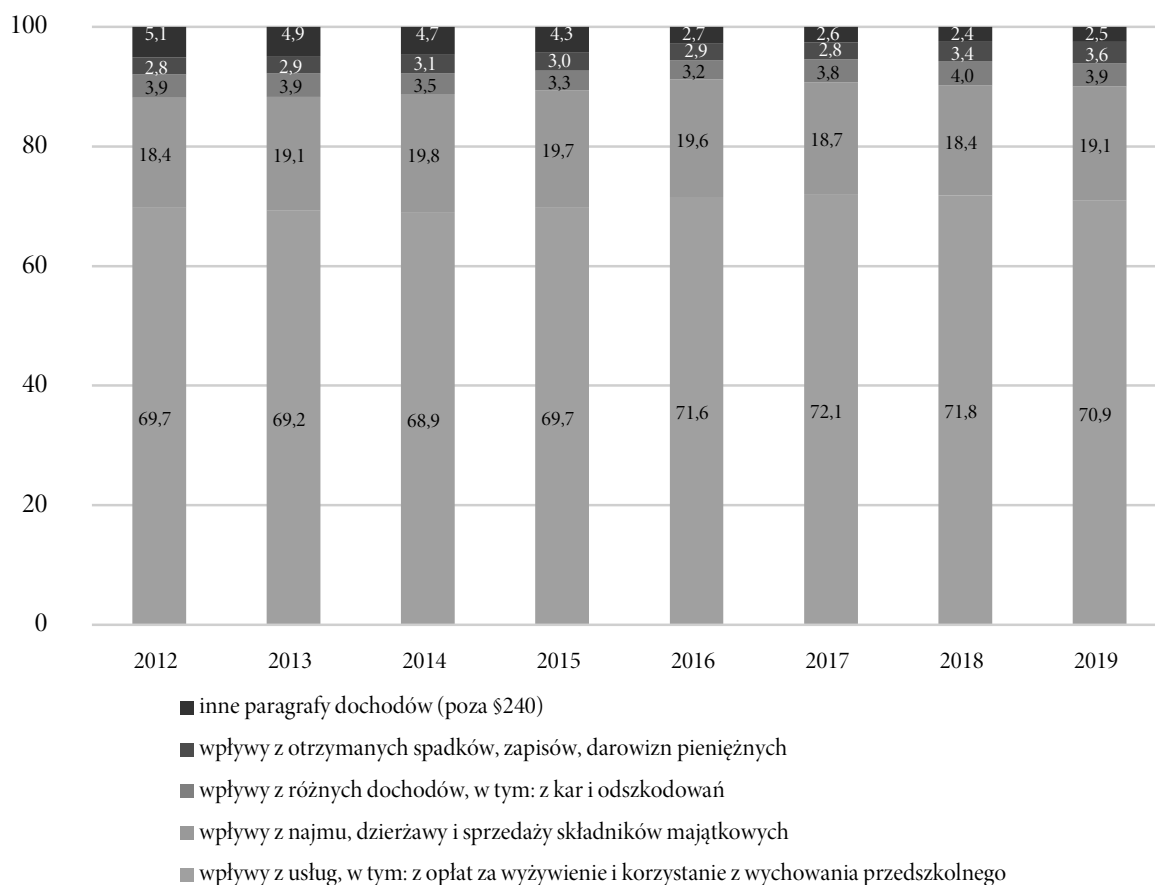
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Analiza danych zestawionych w tabeli 36. pozwala określić źródła pochodzenia środków pozabudżetowych na finansowanie oświaty. Wyróżniono w niej osiem głównych tytułów dochodów, zaś pozostałe wpływy (nieprzekraczające 1 mln zł rocznie), ujęto łącznie. Struktura źródeł dochodów wydzielonego rachunku zilustrowana została na wykresie 31. w sposób bardziej zagregowany niż w tabeli 36. Na wykresie przedstawiono jedynie cztery

największe pod względem udziału tytuły gromadzenia dochodów pozabudżetowych, włączając pozostałe wpływy do ostatniej, zbiorczej grupy dochodów.

Wykres 31.

Struktura dochodów pozabudżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 36.

Największy odsetek (około 70%) dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, dotyczył wpływów z usług świadczonych przez te podmioty, w szczególności z opłat za korzystanie z opieki przedszkolnej w godzinach przekraczających bezpłatny czas oraz z opłat za wyżywienie. Udział drugiej pod względem poziomu wpływów kategorii dochodów, pochodzących z wynajmu, dzierżawy bądź sprzedaży składników majątku, będącego w użytkowaniu lub trwałym zarządzie jednostek oświatowych, kształtował się na poziomie bliskim 20%. Wpływy z różnych dochodów, obejmujących otrzymane odszkodowania i kary np. za uszkodzenie mienia szkół i placówek oświatowych, stanowiły 3–4% w latach 2012–2019. Na podobnym, jednak nieco niższym poziomie, kształtowały się dochody pochodzące ze spadków, zapisów i darowizn pieniężnych przekazanych na rzecz samorządowych jednostek oświatowych. Inne źródła wpływów stanowiły od 5% w 2012 do 2,5% dochodów wydzielonego rachunku w 2019 roku. Poza niewielkimi wahaniami przedstawiona struktura jest w zasadzie niezmienna, co można skonkludować stwierdzeniem, że ok. 2/3 dochodów

pozabudżetowych, zgromadzonych na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych, pochodzi z opłat za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego i łącznie są to niższe kwoty niż dochody własne czy dotacje celowe, uzyskiwane na zadania oświatowe.

Jak już kilkakrotnie wspomniano, tworzenie wydzielonych rachunków dla części dochodów budżetowych pobieranych przez jednostki oświatowe jest możliwością, a nie obowiązkiem prowadzących je jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego zasadne wydaje się zbadanie łącznego poziomu oświatowych dochodów własnych, niezależnie od decyzji poszczególnych jednostek samorządowych odnośnie gromadzenia ich w budżecie czy też poza nim. Takie podejście zastosowano na potrzeby analizy dynamiki wpływów na wydzielone rachunki szkół i placówek, badając ich łączny poziom na tle dochodów własnych. Wyniki badań zilustrowano na wykresie 32.

Wykres 32.

Dynamika (r/r) dochodów własnych (budżetowych) i dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku (pozabudżetowych) sklasyfikowanych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 35. i 36.

Dynamika dochodów ogółem, zgromadzonych na wydzielonych rachunkach samorządowych jednostek oświatowych, charakteryzowała się większymi wahaniami wobec zmian budżetowych dochodów własnych oraz ogółu dochodów, otrzymywanych z tytułu odpłatnej realizacji części zadań oświatowych. Początkowo oświatowe dochody pozabudżetowe zmniejszyły się o 3% i 5% w stosunku do roku poprzedniego. Zmniejszenie o 3% wpływów w 2013 roku wynikało z ustawowego ograniczenia wysokości opłat za dodatkowe godziny opieki przedszkolnej do 1 zł, zaś spadek wpływów w 2014 roku dotyczył przede wszystkim mniejszej liczby dzieci, objętych opieką przedszkolną, ze względu na rozpoczęcie przez część rocznika 6-latków nieodpłatnej edukacji szkolnej. W latach 2015–2017 nastąpił okres stabilizacji dochodów pozabudżetowych, w 2018 roku wzrosły one o 3,3%, natomiast w 2019 roku – odnotowano ich spadek o 3,3% względem roku 2018.



Ciekawym zjawiskiem jest widoczna na wykresie 32. symetria przebiegu zmian dochodów własnych, gromadzonych w budżecie i poza nim, wobec linii łączącej wartości indeksów dynamiki dla ogółu dochodów. Może ona świadczyć m.in. o zmianach decyzji jednostek samorządu terytorialnego co do sposobu gromadzenia dochodów własnych w zakresie oświaty w badanym okresie. Może również wskazywać na zróżnicowaną skuteczność pobierania dochodów w sposób rozproszony (w przypadku wydzielonych rachunków obsługiwanych przez poszczególne szkoły i placówki) bądź scentralizowany (w przypadku obsługi budżetu lub wydzielonych rachunków obsługiwanych wspólnie).

Istotne znaczenie ma zatem łączna wartość dochodów własnych, niezależnie od miejsca ich gromadzenia. W badanym okresie cechowało ją najpierw gasnące tempo spadków (do 2015), a następnie – rosnące tempo wzrostu (poza 2019 rokiem, kiedy wzrost dochodów był niższy niż w roku poprzednim). Stopniowe zwiększanie wysokości otrzymanych łącznie dochodów własnych z tytułu zadań oświatowych dowodzi też zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego i podległych im szkół i placówek w pozyskiwanie środków, umożliwiających pokrycie wydatków niezbędnych dla realizacji tych zadań.

Podsumowując, dochody otrzymywane przez samorząd w związku z realizacją zadań oświatowych były, zasadniczo, gromadzone w budżecie i miały w większości przeznaczenie ogólne (wpływy z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej wynosiły od 39 do 47 mld zł rocznie w badanym okresie), ale ich istotne uzupełnienie stanowiły transfery celowe (2–5 mld zł) oraz dochody własne (2 mld zł, zaś po uwzględnieniu dochodów wydzielonych z budżetu – 3 mld zł rocznie).

Zgromadzone w budżecie dochody, w tym powiązane z realizacją zadań oświatowych, stanowią podstawowe źródło finansowania wydatków na zadania, za których wykonanie odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego. Ich poziom oraz adekwatność do zakresu zadań mają więc kluczowe znaczenie dla gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego. Przeprowadzone analizy nie pozwoliły jak dotąd podjąć dyskusji nad adekwatnością dochodów, z uwagi na brak odniesienia do wydatków na oświatę, którym poświęcono kolejny rozdział niniejszej monografii. Uczyniono to w ostatniej części pracy.

## 4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe

### 4.1. Systematyka samorządowych wydatków oświatowych

Realizacja zadań oświatowych wymaga ponoszenia przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków publicznych w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych lub/i indywidualnych. Ich ranga jest na tyle wysoka, że władze publiczne podejmują decyzje o ich finansowaniu ze środków publicznych w całości lub części (Owsiak 2017, s. 303). Wydatki na zadania oświatowe odzwierciedlają więc zarówno potrzeby, jak i możliwości finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego (Brzozowska i in. 2017, s. 73).

Ekonomiczny wymiar wydatkowania środków publicznych polega na wykorzystaniu części PKB w formie alokacji dóbr (Owsiak 2017, s. 304). Można stwierdzić, iż w wydatkach koncentruje się sens istnienia sektora finansów publicznych. Środki, zgromadzone przez administrację publiczną w wyniku obciążeń (głównie podatków) nałożonych na obywateli i inne podmioty, są wykorzystywane na płatności pozwalające realizować zadania na ich rzecz, gdyż wracają do nich w postaci dóbr publicznych i usług społecznych (Brzozowska i in. 2017, s. 73). Wydatki publiczne stanowią zatem kluczowy element administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów w gospodarce, a jego istnienie obok mechanizmu rynkowego jest konieczne dla zaspokajania potrzeb zbiorowych (z definicji), a także — części potrzeb indywidualnych, m.in. w zakresie oświaty (Owsiak 2017, s. 304).

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe mają zróżnicowany charakter, co sprawia, że mogą być systematyzowane według wielu kryteriów, często wzajemnie się uzupełniających i przeplatających (Brzozowska i in. 2017, s. 74).

Podział według szczebla wydatkowania środków pozwala wyróżnić — poza szczeblem centralnym — wydatki na poziomie regionalnym (województw, przy czym mogą to być zarówno wydatki państwowe, jak i samorządowe) i lokalnym (gmin i powiatów, ale są to już wyłącznie wydatki samorządowe). Można również ujmować wydatki w podziale na za-

dania konkretnych organów władzy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego (Owsiak 2017, s. 310–311; Brzozowska i in. 2017, s. 76).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą ponosić wydatki na zadania usystematyzowane według ich charakteru prawnego. Należy wówczas wyodrębnić wydatki na zadania: własne (obligatoryjne i fakultatywne); z zakresu administracji rządowej i inne, zlecone ustawami; przejęte do realizacji na podstawie umów i porozumień; realizowane wspólnie; objęte pomocą rzeczową albo finansową innej jednostki samorządu terytorialnego oraz wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków ze źródeł bezzwrotnych (Brzozowska i in. 2017, s. 75–76). Przedstawiony podział zadań omówiono w rozdziale pierwszym monografii i nie stanowi on kryterium analiz wydatków oświatowych w niniejszej części.

Innym aspektem wydatkowania środków jest możliwość oddziaływania władz samorządowych na ich wysokość. Organy gmin, powiatów i województw samorządowych nie mają wpływu na wydatki stałe, zaś wydatki zmienne zależą od ich decyzji. W ramach przywołanego kryterium można wyróżnić także wydatki sztywne (prawnie zdeterminowane), wynikające z ustaw lub podjętych prawnie zobowiązań, które określają możliwość ich zmiany lub brak takiej możliwości, oraz wydatki elastyczne, kształtowane swobodnie w ramach procesu decyzyjnego przez władze samorządowe. Z kolei swoboda kształtowania wydatków przez jednostki organizacyjne uzasadnia podział na wydatki: jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (Owsiak 2017, s. 309–311; Brzozowska i in. 2017, s. 78). W tym miejscu warto przypomnieć, że szkoły i placówki, prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, mogą funkcjonować jedynie w formie jednostek budżetowych.

Zgodnie z charakterem transakcji i jej powiązaniem z ostatecznym wykorzystaniem PKB, można wskazać finalne (nabywcze, realne) oraz redystrybucyjne (transferowe) wydatki na oświatę (Brzozowska i in. 2017, s. 77; Owsiak 2017, s. 308–309). Powyższy podział nie stanowi bezpośrednio przedmiotu badań, jednak analiza wydatków budżetowych przeprowadzona według rodzaju w podrozdziale 4.3., pozwala na jego zastosowanie.

Następnym kryterium systematyki wydatków publicznych jest ich uporządkowanie według funkcji państwa i samorządu, wśród których wyróżniono funkcje: klasyczne (zewewnętrzne i wewnętrzne), socjalno-kulturalne oraz ekonomiczne. Pogłębienie tego ujęcia stanowi układ działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, wyróżnionych w oparciu o przeznaczenie (przedmiot) wydatków (Owsiak 2017, s. 307–308; Brzozowska i in. 2017, s. 76–77). Wyznacza on perspektywę badawczą w podrozdziale 4.2. i 4.5.

Samorządowe wydatki oświatowe mogą być też analizowane według horyzontu czasowego realizacji zadań jako bieżące i majątkowe (inwestycyjne), a uwzględniając rodzaj wydatku — jako osobowe i rzeczowe (Chojna-Duch 2017, s. 78). Takie podejście zastosowano w podrozdziale 4.3.

Biorąc pod uwagę wpływ na gospodarkę rynkową kraju, wydatki są dzielone na neutralne (w sposób bezpośredni obojętne dla rozwoju społeczno-gospodarczego) i aktywne (stymulujące ten rozwój i korygujące podział dochodów) (Kornberger-Sokołowska 2012, s. 170). Z kolei powiązanie gospodarki danego państwa z innymi państwami jest podstawą wyodrębnienia wydatków krajowych i zagranicznych (Owsiak 2017, s. 309; Brzozowska i in.

2017, s. 77), które stanowią przedmiot analiz dla wydatków oświatowych w podrozdziale 4.4.

Kryterium podziału wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego może być także forma funduszu publicznego. Należy wówczas wymienić wydatki ponoszone w ramach budżetu (analizowane w podrozdziałach 4.2.–4.4.) lub poza nim, np. w ramach funduszu celowego (Owsiak 2017, s. 311) czy wydzielonego rachunku oświatowych jednostek budżetowych (analizowane w podrozdziale 4.5.).

Nieco inny przekrój samorządowych wydatków oświatowych proponuje A. Kaczyńska (2017, s. 133–134), wymieniając klasyfikację:

- administracyjną — według podmiotu otrzymującego środki i odpowiedzialnego za realizację zadań;
- ekonomiczną — zgodną z naturą ekonomiczną i przeznaczeniem wydatków;
- funkcjonalną — według celów i funkcji, jakie są realizowane dzięki wydatkom.

W niniejszym rozdziale wykorzystano elementy klasyfikacji administracyjnej, analizując wydatki oświatowe gmin, miast, powiatów i województw, oraz elementy klasyfikacji ekonomicznej, badając przeznaczenie i rodzaje wydatków samorządowych na oświatę. Natomiast klasyfikacja funkcjonalna, charakterystyczna dla budżetu zadaniowego, nie została zastosowana wprost ze względu na fakultatywność budżetowania zadaniowego na poziomie samorządowym i brak jego powszechności. Niemniej jednak kwestia łączenia miar finansowych i pozafinansowych dla zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego nie została pominięta w niniejszej monografii.

## 4.2. Analiza wydatków budżetowych w ujęciu przedmiotowym

Wydatki oświatowe ponoszone są niemal w całości w ramach budżetu ze względu na ograniczenie prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek do formy jednostek budżetowych (szerzej: podrozdział 2.3.). Jedyne wyjątki dotyczą możliwości wyłączenia z gospodarki budżetowej w drodze uchwały części dochodów tych jednostek, gromadzonych wówczas na wydzielonym rachunku i pozwalających finansować wydatki oświatowe (oprócz wynagrodzeń osobowych) poza budżetem. Zostały one poddane analizie w podrozdziale 4.5.

Badanie wydatków budżetowych na oświatę rozpoczęto od określenia, co było ich przedmiotem w latach 2012–2019 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Źródłem informacji w tym zakresie są rozdziały klasyfikacji budżetowej w sprawozdaniach budżetowych z wykonania planowanych wydatków Rb-28S.

W tabeli 37. przedstawiono dane o wysokości wykonania wydatków budżetowych gmin na oświatę w dziale 801 — Oświata i wychowanie oraz 854 — Edukacyjna opieka wychowawcza w badanym okresie. Dla lepszej czytelności, wyszczególnione zostały jedynie rozdziały o najwyższym poziomie wydatków w skali średniorocznej, zaś wydatki klasyfikowane w pozostałych rozdziałach zawarto w przedostatnim wierszu tabeli. Analogiczne podejście zastosowano także dla miast, powiatów i województw samorządowych w tabelach 38.–40. Strukturę i dynamikę tak ujętych wydatków zobrazowano wykresami.

Tabela 37.

Oświatowe wydatki budżetowe gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły podstawowe (SP)	14 077,7	14 060,0	14 380,1	14 204,9	14 535,3	16 101,5	19 581,7	23 046,7
Gimnazja	7 090,5	7 105,3	7 068,1	6 757,2	6 715,4	6 261,5	4 244,0	2 036,6
Przedszkola i oddziały przedszkolne w SP	4 945,7	5 323,1	5 825,2	5 722,5	5 982,1	6 831,4	7 749,8	8 466,8
Stołówki szkolne i przedszkolne	768,4	794,4	844,0	908,5	955,3	1 050,0	1 152,5	1 302,7
Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach	–	–	–	1 249,5	1 407,2	1 509,0	1 475,8	1 605,6
Wydatki w pozostałych rozdziałach	3 246,7	3 329,0	3 453,1	3 716,9	3 747,8	3 798,5	4 342,2	4 433,4
Razem	30 129,0	30 611,8	31 570,5	32 559,5	33 343,1	35 551,9	38 546,0	40 891,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

W latach 2012–2019 gminy ponosiły największe wydatki oświatowe na prowadzenie szkół i placówek, w których edukacja jest obowiązkowa, a także na realizację zadań ściśle związanych z ich prowadzeniem. Najwyższe wydatki przeznaczano na szkoły podstawowe (ok. 14 mld zł rocznie do 2016 roku oraz 16, 20 i 23 mld zł w latach 2017–2019) oraz gimnazja (7 mld zł rocznie w latach 2012–2016, zaś od 2017 roku od 6 do 2 mld zł w okresie wygaszania ich funkcjonowania). Zgodnie ze strukturą przedstawioną na wykresie 33. wydatki na utrzymanie szkół podstawowych stanowiły 43–47% wydatków oświatowych gmin w latach 2012–2017, zaś w 2018 i 2019 roku ich udział przekroczył 50%. Z kolei na prowadzenie gimnazjów w pierwszych pięciu latach badanego okresu wydatkowano 20–23% środków przeznaczanych przez gminy na oświatę, natomiast od 2017 roku ich odsetek sukcesywnie malał, osiągając w 2019 roku poziom 5%.

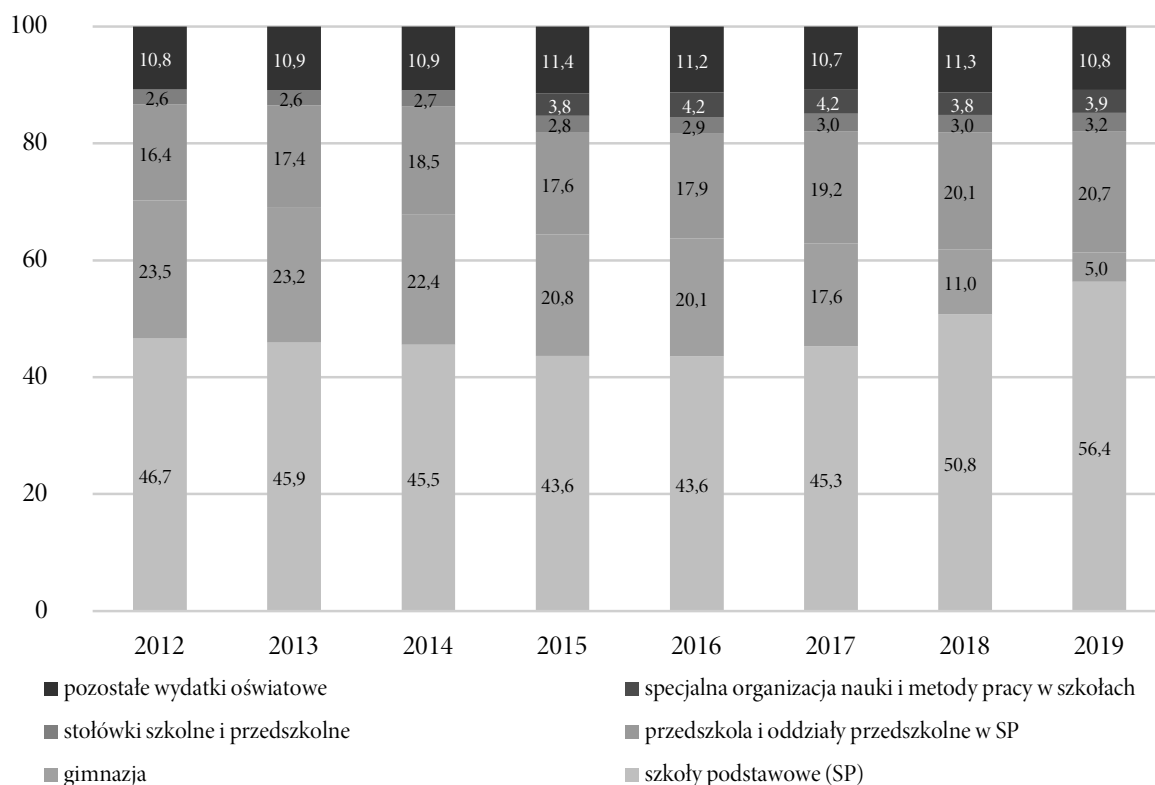
Trzecia pod względem udziału (od 16,5% do 21% gminnych wydatków oświatowych) pozycja przypadła przedszkolom i oddziałom przedszkolnym w szkołach podstawowych, gdzie dzieci realizowały obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego lub korzystały z prawa do opieki przedszkolnej. Zgodnie z danymi z tabeli 37., gminy wydatkowały na ten cel 5–6 mld zł rocznie do 2016 roku, zaś w ostatnich trzech latach — od niespełna 7 do 8,5 mld zł, co było wynikiem wejścia w życie zapisu, iż od 1 września 2017 r. dzieci 3-letnie (i starsze) mają zapewnione przez gminę miejsce realizacji wychowania przedszkolnego.

Kolejnym istotnym zadaniem gmin było utrzymanie stołówek w prowadzonych przedszkolach i szkołach. Przeznaczano na nie od 0,8 do 1,3 mld zł rocznie, co stanowiło około 3% wszystkich wydatków oświatowych finansowanych z budżetu. Należy jednak pamiętać, iż część wydatków, związanych z żywieniem dzieci i uczniów (poza wynagrodzeniami pra-

owników stołówek), była dokonywana poza budżetem, jeśli jednostka samorządu terytorialnego zdecydowała o tym w uchwale o utworzeniu wydzielonego rachunku (szerzej: podrozdział 4.5.).

Wykres 33.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 37.

Przedmiotem ostatniej z wyróżnionych pozycji wydatków była realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla uczniów w szkołach ogólnodostępnych prowadzonych przez gminy. Wymienione wydatki są klasyfikowane w odrębnym rozdziale od 2015 roku. Od tego czasu gminy wydatkowały na ten cel rocznie 1,3–1,6 mld zł, co stanowiło około 4% wszystkich ich wydatków oświatowych.

Na wydatki oświatowe, ujęte w pozostałych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, gminy przeznaczały rocznie od 3,2 do 4,4 mld zł w badanym okresie, co odpowiadało 10–11% wydatków oświatowych ponoszonych z budżetu.

Poziom wydatków gmin na oświatę w ujęciu przedmiotowym podlegał zmianom w latach 2012–2019. Dynamikę wydatków oświatowych ogółem omówiono w podrozdziale 1.3., zatem w niniejszej części monografii ograniczono się do przedstawienia zmian, jakie zaszły w wydatkach dla trzech największych rozdziałów (wykresy 34., 36., 38. i 40.).

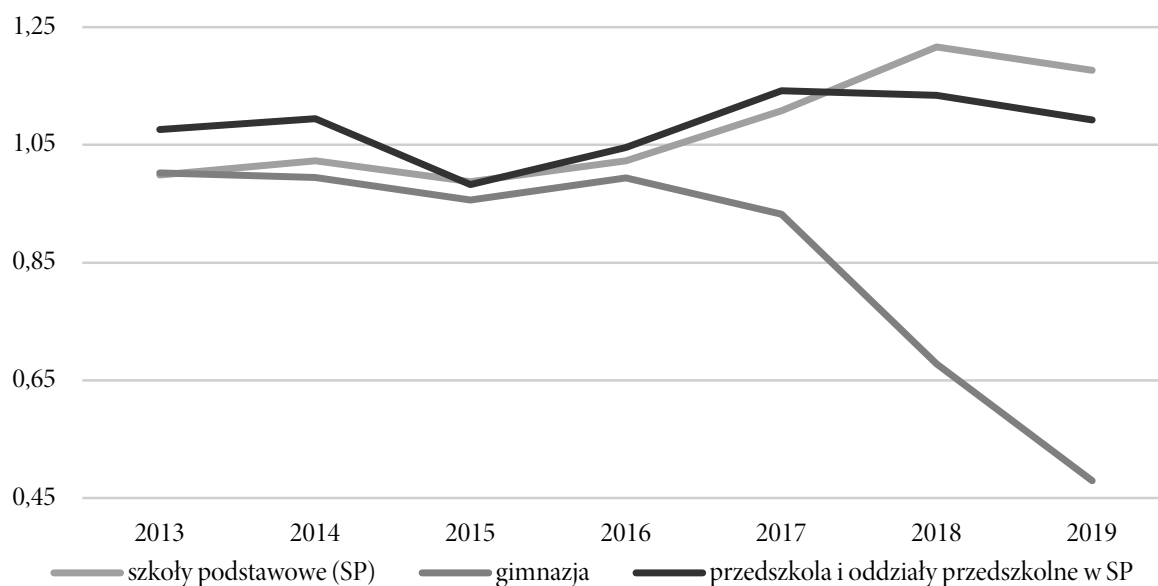
Na wykresie 34. zilustrowano wartości łańcuchowych indeksów dynamiki wydatków gmin poniesionych na utrzymanie szkół podstawowych, gimnazjów oraz przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w badanym okresie. Można zauważyć, że w latach 2012–2016



cechowała je względna stabilność — zmiany rokrocznie nie przekraczały  $\pm 4\%$  oprócz przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w okresie 2012–2014, kiedy odnotowano wzrost wydatków o 7–9%. Od 2017 roku zmiany wydatków w analizowanych rozdziałach następowały w szybszym tempie. Wzrost wydatków gmin na szkoły podstawowe o 10–22% wynikał z wprowadzenia reformy ustroju szkolnego: wydłużenia czasu nauki z 6 do 8 lat i przyjęcia roczników uczniów, którzy dawniej kontynuowaliby kształcenie w gimnazjach. Wygaszanie gimnazjów przyniosło spadek wydatków — kolejno — o 7%, 33% i 52% w latach 2017–2019. Widoczna jest także nieco wyższa dynamika wydatków gmin na przedszkola i oddziały przedszkolne (wzrost o 9–14%, jednak z gasnącym tempem zmian), co wynika z działań gmin na rzecz upowszechnienia wychowania przedszkolnego, dofinansowywanych w formie dotacji celowych z budżetu państwa (szerzej: podrozdział 3.5.).

Wykres 34.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych gmin dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 37.

Miasta na prawach powiatu wykonują zarówno gminne, jak i powiatowe zadania oświatowe, co znalazło odzwierciedlenie w głównych rozdziałach, stanowiących przedmiot wydatków w latach 2012–2019, zaprezentowanych w tabeli 38.

Najwyższe wydatki budżetowe na oświatę dotyczyły prowadzenia przez miasta szkół podstawowych (4,7–8,7 mld zł rocznie) i przedszkoli (3–5 mld zł). Spośród wydatków na realizację zadań gmin znalazły się także gimnazja (około 2,7 mld zł w latach 2012–2016, zaś w okresie ich wygaszania — spadek od 2,5 do 0,8 mld zł). Z kolei wśród zadań powiatowych najbardziej kosztowne było utrzymanie miejskich szkół zawodowych (2,6 mld zł rocznie w latach 2012–2016, zaś w ostatnich trzech latach wzrost wydatków od 2,7 do 3,4 mld zł) i liceów ogólnokształcących (2,2–2,8 mld zł rocznie).

Tabela 38.

Oświatowe wydatki budżetowe miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły podstawowe	4 731,6	4 881,5	5 109,3	5 133,5	5 452,1	5 994,3	7 266,5	8 740,9
Przedszkola	3 047,9	3 279,9	3 501,0	3 497,8	3 752,3	4 128,8	4 639,0	5 159,7
Szkoły zawodowe (bez 80140)	2 609,7	2 609,4	2 575,6	2 616,7	2 668,9	2 762,4	3 056,6	3 440,9
Gimnazja	2 742,0	2 767,7	2 755,2	2 663,1	2 706,2	2 577,5	1 746,7	849,5
Licea ogólnokształcące	2 282,3	2 240,3	2 246,1	2 181,4	2 217,7	2 251,7	2 402,7	2 810,0
Wydatki w pozostałych rozdziałach	4 686,0	4 787,4	5 020,2	5 995,2	6 306,2	6 775,0	7 412,7	8 144,7
Razem	20 099,5	20 566,2	21 207,4	22 087,7	23 103,4	24 489,7	26 524,2	29 145,7

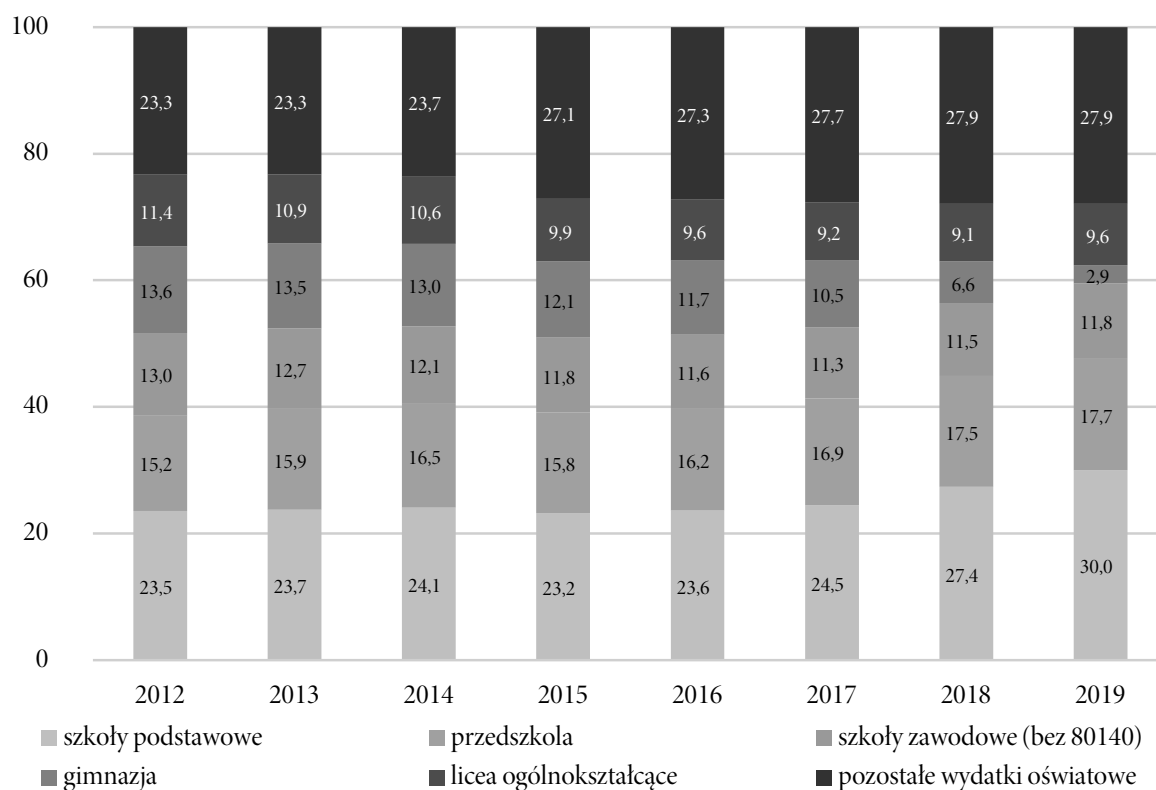
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Na wykresie 35. przedstawiono strukturę wydatków oświatowych miast. Odsetek wydatków na utrzymanie szkół podstawowych wynosił 23–24% do 2017 roku, zwiększając się w dwóch ostatnich latach do 27% i 30%. Wydatki na prowadzenie przedszkoli kształtowały się w badanym okresie na poziomie 15–18%, a w przypadku szkół zawodowych — na poziomie 11–13%. Udział wydatków na utrzymanie gimnazjów malał od 13% do 3% w ostatnim roku ich funkcjonowania. Wydatki na miejskie licea ogólnokształcące stanowiły 9–11% wszystkich wydatków budżetowych na oświatę, zaś wydatki ujęte w pozostałych, niewyszczególnionych rozdziałach — od 23% do 28%. Porównując strukturę przedmiotową wydatków oświatowych gmin (wykres 33.) oraz miast (wykres 35.), można stwierdzić, iż wydatki gmin charakteryzowała większa koncentracja w głównych rozdziałach niż w przypadku miast. Wydatki pięciu największych rozdziałów gmin stanowiły 88–89% ich łącznych wydatków oświatowych, a największy pod względem udziału rozdział — 44–50%. W przypadku miast analogiczne odsetki kształtowały się na poziomie 73–77% i 23–30%, zatem rozkład wydatków był bardziej równomierny.

Poza strukturą wydatków oświatowych miast według ich przedmiotu, analizą objęto również dynamikę trzech największych pozycji wydatków w latach 2012–2019. Przeznaczono je na szkoły podstawowe, przedszkola oraz szkoły zawodowe różnych typów, z wyłączeniem wydatków na centra kształcenia ustawicznego i praktycznego, klasyfikowane w rozdziale 80140. Dynamika wymienionych wydatków została zobrazowana na wykresie 36.

Wykres 35.

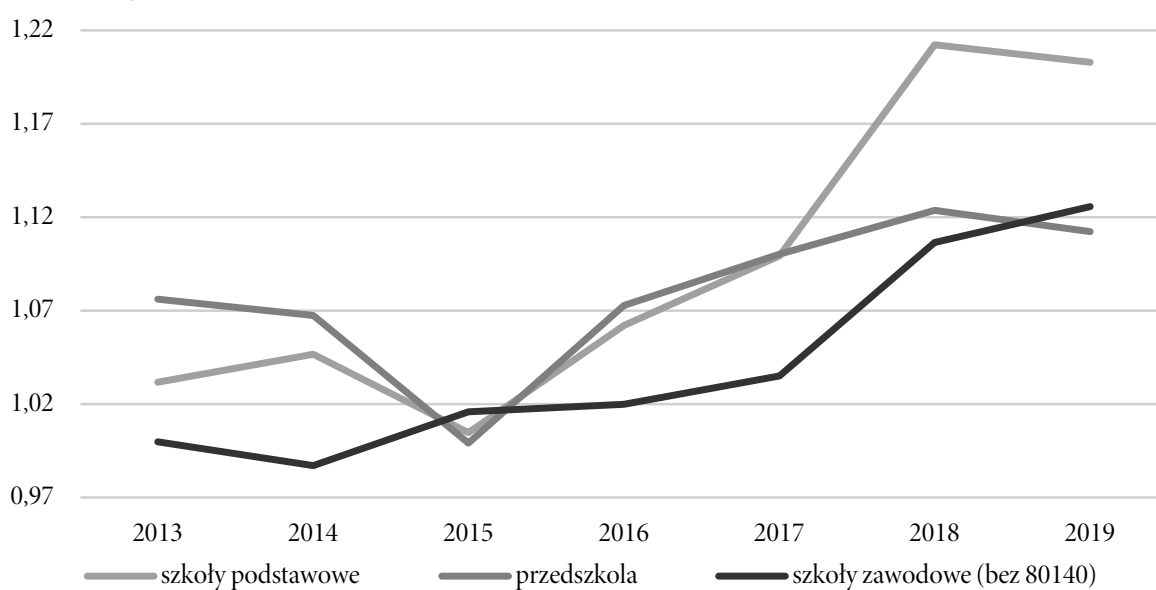
Struktura budżetowych wydatków oświatowych miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 38.

Wykres 36.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych miast dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 38.

Analizując dane na wykresie 36., łatwo dostrzec dominującą tendencję wzrostu. Nieznaczne spadki dotyczą jedynie prowadzenia szkół zawodowych w początkowych latach okresu badawczego oraz utrzymania przedszkoli w 2015 roku, w którym część dzieci 6-letnich rozpoczęła naukę w szkole podstawowej, opuszczając przedszkola. Zauważalne są też zbliżone wartości indeksów dynamiki wydatków dotyczących szkół podstawowych i przedszkoli w latach 2014–2017, co świadczy o koordynacji przez miasta oferty podległych im placówek prowadzących początkowe etapy edukacji. Natomiast wyższe tempo zmian wydatków na szkoły podstawowe i zawodowe od 2017 roku wynika z wdrażania założeń reformy ustroju szkolnego i kosztów koniecznych zmian organizacyjnych.

Wydatki oświatowe poniesione z budżetów powiatów w badanym okresie zostały zamieszczone w tabeli 39. dla pięciu najważniejszych rozdziałów klasyfikacji budżetowej, zaś ich strukturę w ujęciu przedmiotowym przedstawiono na wykresie 37.

Tabela 39.

Oświatowe wydatki budżetowe powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

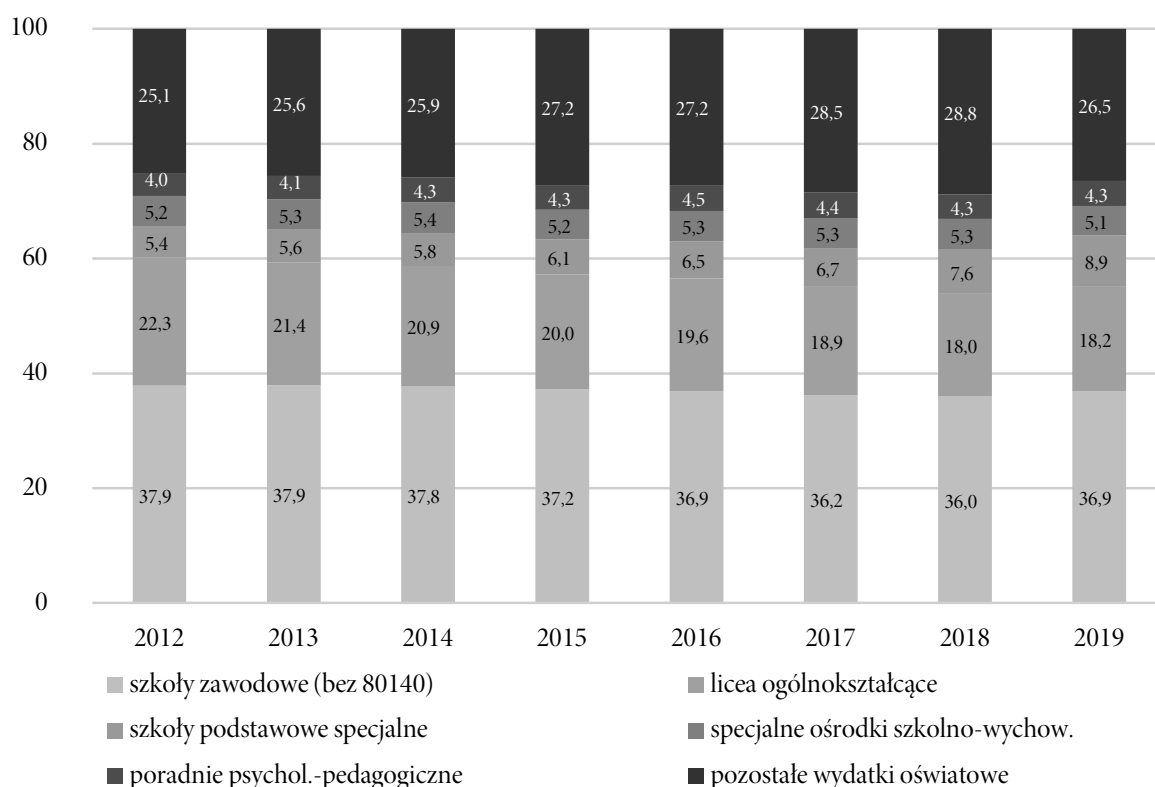
Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły zawodowe (bez 80140)	3 326,4	3 351,8	3 345,8	3 262,1	3 234,7	3 348,5	3 600,6	3 987,4
Licea ogólnokształcące	1 961,3	1 892,0	1 847,2	1 753,0	1 721,5	1 743,6	1 793,4	1 963,6
Szkoły podstawowe specjalne	476,4	497,6	512,0	535,9	565,4	621,3	757,6	965,8
Specjalne ośrodki szkolno- wychowawcze	460,3	468,2	473,6	455,2	463,5	486,7	533,2	554,3
Poradnie psychologiczno- pedagogiczne	351,3	362,1	376,4	375,9	391,2	407,0	425,8	469,7
Wydatki w pozostałych rozdziałach	2 204,3	2 262,1	2 294,3	2 382,7	2 386,2	2 636,9	2 880,2	2 863,0
Razem	8 780,0	8 833,8	8 849,3	8 764,8	8 762,5	9 244,0	9 990,8	10 803,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Najwyższe wydatki oświatowe powiatów służyły utrzymaniu szkół średnich — zawodowych (3–4 mld zł rocznie, co stanowiło 36–38% ogółu wydatków na oświatę) i ogólnokształcących (1,7–2 mld zł, 18–22%). Trzecią i czwartą pozycję, pod względem udziału, zajęły szkoły podstawowe specjalne (0,5–1 mld zł, 5–9%) oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (około 0,5 mld zł, 5%). Prowadzenie poradni psychologiczno-pedagogicznych wymagało wydatkowania około 0,4 mld zł rocznie (4%), zaś pozostałe nakłady oświatowe kształtowały się na poziomie 2–3 mld zł, co odpowiadało od 25% do 29% łącznych wydatków budżetowych powiatów na oświatę.

Wykres 37.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 39.

Na wykresie 38. widoczne są indeksy dynamiki wydatków powiatów, poniesionych w latach 2012–2019 w trzech największych rozdziałach, których przedmiotem było utrzymanie szkół zawodowych i liceów ogólnokształcących oraz szkół podstawowych specjalnych.

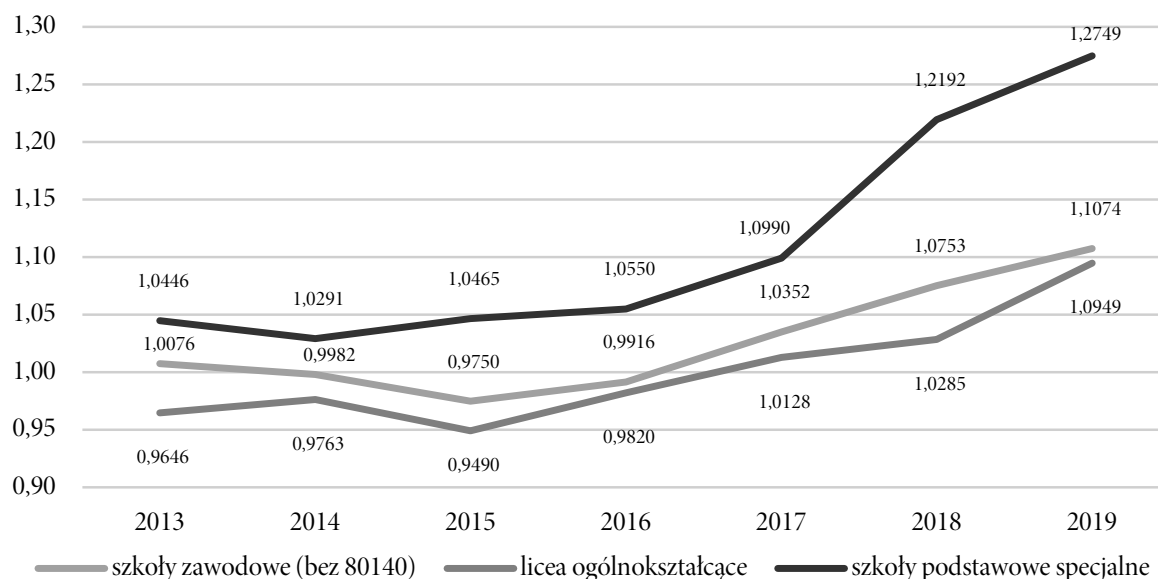
Cechą wyróżniającą wykres 38., w porównaniu z analogicznymi wykresami dla innych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, jest rozłączny przebieg zmian wartości indeksów dla wydatków powiatów. Brak przecinania się linii pozwala uszeregować główne rozdziały wydatków oświatowych według tempa zmian. Najwyższe tempo wzrostu dotyczyło wydatków na szkoły podstawowe specjalne. W latach 2012–2016 zwiększały się one rokrocznie o 3–5%, zaś od 2017 roku ich prowadzenie wymagało wygospodarowania przez powiaty co roku kwot wyższych o 10%, 22% czy 27%, m.in. ze względu na wydłużenie cyklu kształcenia z 6 do 8 lat. Nieco niższe tempo zmian miały wydatki na szkoły zawodowe. W latach 2012–2016 można mówić o ich stabilizacji, a w okresie 2017–2019 rosnące tempo wzrostu wynikało z reformy ustroju szkolnego w zakresie kształcenia zawodowego. Najniższe wartości indeksów dynamiki wystąpiły w przypadku liceów ogólnokształcących. Do 2016 roku wydatki przeznaczone przez powiaty na prowadzenie tych szkół zmniejszały się o 2–5% rocznie, a w ostatnich trzech latach nastąpił ich wzrost o 1%, 3% i 9,5%.

Warto przypomnieć, iż we wrześniu 2019 roku do szkół średnich trafiły jednocześnie dwa roczniki uczniów: absolwenci dotychczasowych gimnazjów oraz absolwenci 8-letniej

szkoły podstawowej. Tłumaczy to wyższe wartości indeksów dynamiki w ostatnim roku analizy w przypadku szkół zawodowych i liceów ogólnokształcących.

Wykres 38.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych powiatów dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 39.

Ostatnią grupą jednostek samorządu terytorialnego, dla której analizowano przedmiot wydatkowania środków w zakresie oświaty, były województwa. W tabeli 40. ujęto dane o poziomie wydatków oświatowych w sześciu najważniejszych rozdziałach, zaś na wykresie 39. zilustrowano ich strukturę w latach 2012–2019.

Wydatki województw w trzech głównych rozdziałach miały porównywalny udział i dotyczyły: szkół zawodowych (140–200 mln zł rocznie, co stanowiło 16–18% wydatków oświatowych), doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli (110–170 mln zł rocznie, 13–16%) oraz utrzymania bibliotek pedagogicznych (120–140 mln zł, 11,5–15%). Na zadania klasyfikowane jako pozostała działalność oświatowa wydatkowano od 35 do blisko 170 mln zł rocznie, co odpowiadało od 4% do 15% łącznych wydatków oświatowych z budżetów województw samorządowych. Istotnym przedmiotem wydatkowania środków były także szkoły podstawowe specjalne, funkcjonujące m.in. w wojewódzkich podmiotach leczniczych (50–100 mln zł rocznie, 5–8,6%) oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (54–80 mln zł, 5–7%). Wydatki w pozostałych rozdziałach kształtowały się w przedziale 280–370 mln zł rocznie, a ich odsetek wynosił od 28% do 35%.



Tabela 40.

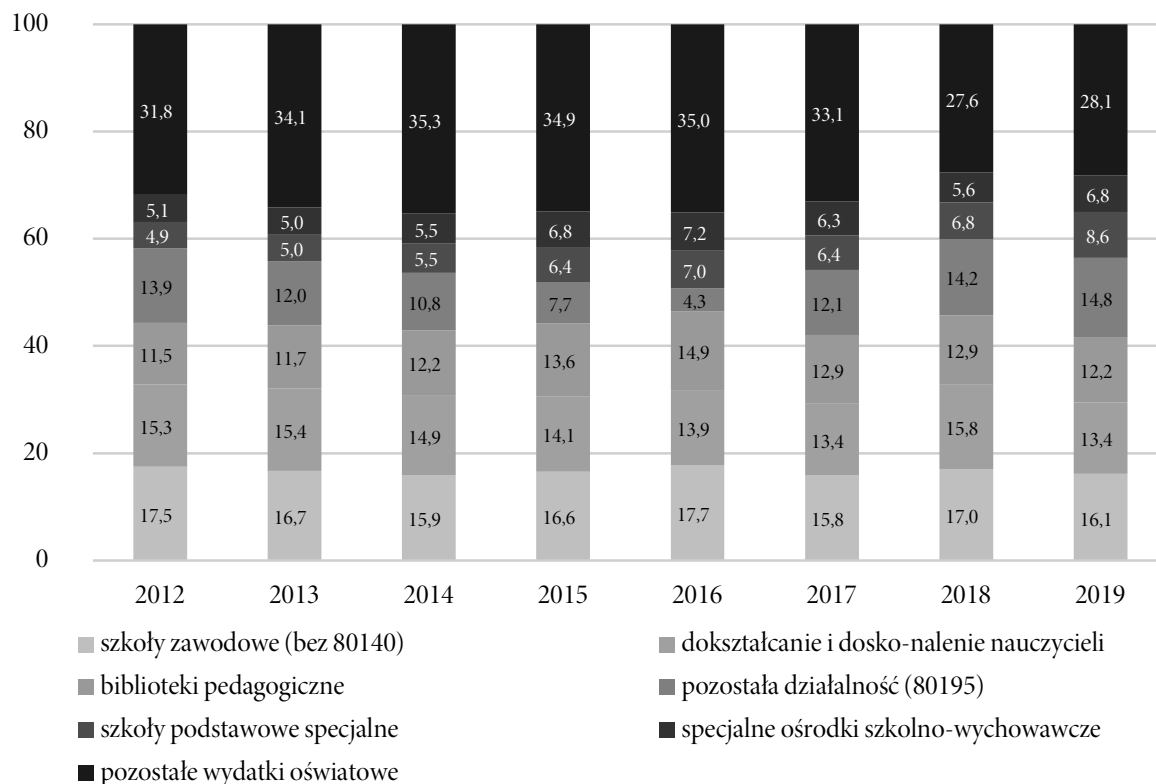
Oświatowe wydatki budżetowe województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Szkoły zawodowe (bez 80140)	194,8	180,4	162,2	148,1	143,2	147,7	182,3	182,7
Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	169,8	166,3	151,9	125,7	112,8	125,3	169,8	151,4
Biblioteki pedagogiczne	128,4	126,6	124,5	121,8	120,3	120,1	138,1	138,0
Pozostała działalność (80195)	155,1	139,9	110,3	68,4	34,6	113,4	152,5	167,2
Szkoły podstawowe specjalne	54,4	54,3	55,8	57,4	56,5	60,0	73,0	97,5
Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	56,4	54,3	56,6	60,7	58,2	59,0	60,0	77,6
Wydatki w pozostałych rozdziałach	353,6	368,5	361,3	311,9	283,5	308,9	296,0	318,9
Razem	1 112,5	1 080,3	1 022,6	894,0	809,1	934,4	1 071,7	1 133,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Wykres 39.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)

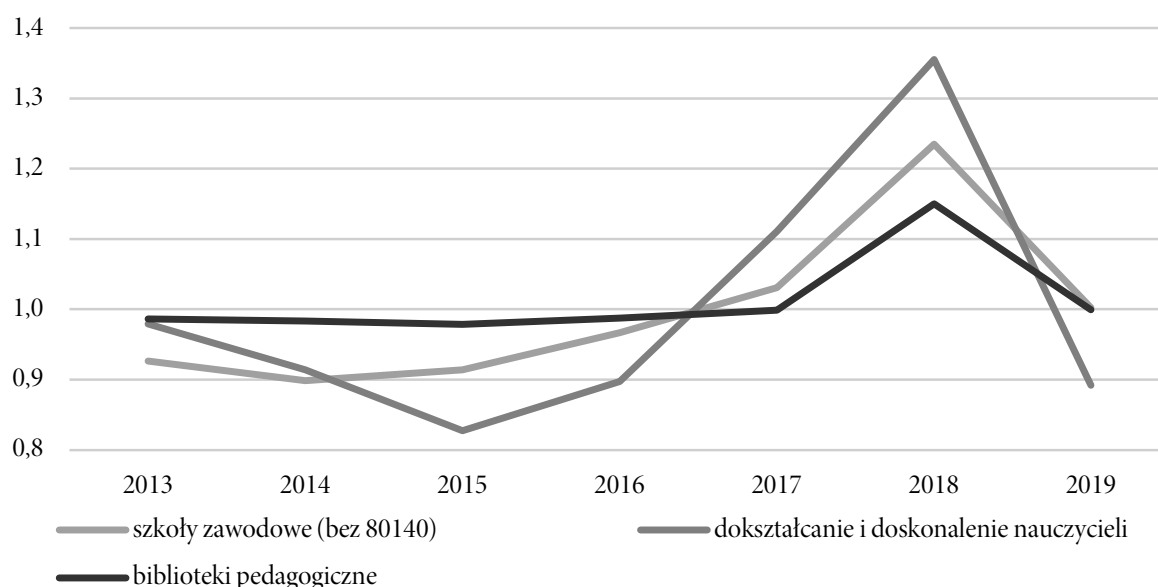


Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 40.

Analizę dynamiki przeprowadzono dla trzech największych rozdziałów pod względem wydatków oświatowych województw, ilustrując przebieg zmian wartości indeksów dynamiki na wykresie 40. W okresie 2012–2016 wydatki budżetowe województw samorządowych na utrzymanie szkół zawodowych, doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz na prowadzenie bibliotek pedagogicznych wykazywały tendencję spadkową. Zmniejszały się one jednak w różnym stopniu — od 1–2% w przypadku wydatków na biblioteki do 17% w przypadku doksztalcania i doskonalenia nauczycieli w 2015 roku. Kolejną prawidłowością dla zmian wydatków w omawianych trzech rozdziałach był ich wzrost w 2017, ale przede wszystkim — w 2018 roku (o 15% dla bibliotek, 23% dla szkół zawodowych i aż o 35% w przypadku doksztalcania i doskonalenia nauczycieli), a następnie stabilizacja (szkoły zawodowe) lub spadek (doskonalenie zawodowe nauczycieli i biblioteki pedagogiczne) w ostatnim roku analizy. Wzrost wydatków przeznaczonych na szkoły zawodowe należy wiązać ze skutkami finansowymi wdrożenia reformy szkolnej z 2017 roku. Z kolei silne wahnięcie wydatków na wojewódzkie placówki doskonalenia zawodowego nauczycieli i biblioteki pedagogiczne w latach 2017–2019 wynikało ze zmiany finansowania doradztwa metodycznego dla nauczycieli, udzielanego przez pracowników tych podmiotów. Zgodnie z przepisami z 2018 roku, kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie od 2019 roku przekazano wojewodom (Kowalski 2019).

Wykres 40.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych województw dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 40.

Podsumowując, przedstawiona struktura przedmiotowa wydatków oświatowych jest specyficzna dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ odzwierciedla kosztochłonność realizacji zadań gmin, miast, powiatów i województw w zakresie oświaty. Natomiast dynamika głównych pozycji ich wydatków oświatowych, według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w badanym okresie, była w dużej mierze zdetermino-

wana zmianami przepisów szeroko pojętego prawa oświatowego, np. w zakresie wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego, wprowadzenia reformy ustroju szkolnego czy też zmiany zasad finansowania niektórych zadań.

Czynnikiem, wpływającym na poziom i przedmiot wydatkowania środków — poza przepisami prawa — mogą być decyzje jednostek samorządu terytorialnego co do liczby prowadzonych szkół i placówek bądź kwestie demograficzne, migracyjne lub dochodowe, determinujące liczbę dzieci i uczniów z nich korzystających. Wobec powyższego, analizę wydatków oświatowych w ujęciu przedmiotowym uzupełniono o analizę korelacji poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego na prowadzenie wybranych typów szkół i placówek w zależności od liczby tych podmiotów bądź od liczby korzystających z nich osób. Obliczone w tym celu wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona zamieszczono w tabeli 41.

Tabela 41.

Współczynniki korelacji liniowej Pearsona oświatowych wydatków budżetowych na utrzymanie wybranych typów szkół i placówek oraz liczby szkół i uczniów dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019

Przedmiot wydatków	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba placówek	Liczba dzieci
Przedszkola	–	–	0,994189	0,838838
Inne formy wychowania przedszkolnego	–	–	0,016094	0,716697
Szkoły podstawowe i gimnazja	-0,942682	-0,763563	–	–
Licea ogólnokształcące	-0,214181	0,687784	–	–
Szkoły zawodowe oraz centra kształcenia ustawicznego	-0,582712	0,363749	–	–
Szkoły artystyczne	-0,649005	0,747763	–	–

Źródło: obliczenia własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)), zbioru danych „Szkoły i uczniowie według organów prowadzących” ([www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl)) i (CIE) oraz (BDL GUS)

W przypadku wychowania przedszkolnego, analizą objęto przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego, prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, pomijając oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, ze względu na brak danych o liczbie placówek samorządowych i korzystających z nich dzieci. Wartość współczynnika korelacji wydatków budżetowych na przedszkola z liczbą prowadzonych w badanym okresie placówek wskazuje na niemal funkcyjną zależność liniową (tabela 41.). Wzrost liczby prowadzonych przedszkoli powodował proporcjonalny wzrost wydatków ponoszonych na ich utrzymanie. Bardzo wysoka korelacja dodatnia (0,7–0,9) zachodziła również między wartością wydatków a liczbą dzieci korzystających z przedszkoli oraz z innych form wychowania przedszkolnego, jednak wydatki na inne formy uzupełniające ofertę przedszkoli były nisko skorelowane z liczbą prowadzonych placówek tego typu.

Wydatki budżetowe na szkoły podstawowe i gimnazja były niemal w pełni skorelowane z liczbą prowadzonych szkół oraz bardzo wysoko skorelowane z liczbą uczęszczających do

nich uczniów, jednak korelacja miała charakter ujemny (tabela 41.). Oznacza to, iż spadkowi liczby szkół (m.in. wygaszanych gimnazjów) i liczby uczniów (przesunięcia uczniów między szkołą podstawową i gimnazjum w wyniku reformy ustroju szkolnego lub między szkołą podstawową i placówkami wychowania przedszkolnego z powodu zmian wieku szkolnego) towarzyszył wzrost wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja, spowodowany m.in. kosztami zmian organizacyjnych.

Szkoły ponadgimnazjalne (ponadpodstawowe) cechowała ujemna korelacja wydatków na ich prowadzenie z liczbą prowadzonych szkół o różnej sile zależności: słabej dla liceów ogólnokształcących i wysokiej dla szkół zawodowych i artystycznych (zmniejszenie liczby szkół spowodowane zmianą ich typów i rodzajów). Z kolei liczba uczniów w tych szkołach była dodatnio skorelowana z poziomem ponoszonych na nie wydatków. Najsilniejsza zależność statystyczna dotyczyła uczniów szkół artystycznych i liceów ogólnokształcących, podczas gdy dla kształcenia zawodowego była ona jedynie przeciętna.

### 4.3. Analiza wydatków budżetowych według rodzaju

Omówienie w podrozdziale 4.2. wydatków oświatowych, ujętych według rozdziałów klasyfikacji budżetowej, pozwoliło przeanalizować, jakie zadania, tj. przede wszystkim prowadzenie i utrzymanie jakich szkół i placówek oświatowych było przedmiotem tych wydatków dla gmin, miast, powiatów i województw. W niniejszym podrozdziale badaniem objęto wydatki uporządkowane według paragrafów klasyfikacji budżetowej, bowiem kryterium ich wyodrębnienia jest ekonomiczna treść operacji dysponowania środkami publicznymi. Decyduje ona o rodzaju kosztów poprzedzających lub towarzyszących ponoszeniu wydatków. Zatem wydatki oświatowe w układzie paragrafów pozwalają ocenić, na jakie zasoby lub obowiązkowe opłaty przeznaczono środki budżetowe podczas realizacji zadań publicznych.

Na potrzeby prowadzonych badań wyróżniono, dla wydatków sklasyfikowanych w działach oświatowych (801 i 854), pięć grup według rodzaju, których zakres — określony za pomocą paragrafów wydatków klasyfikacji budżetowej — przedstawiono w tabeli 42.

Na początku przeprowadzono analizę wydatków oświatowych w przekroju grup według rodzaju. Dla każdej z nich przedstawiono poziom wydatków w latach 2012–2019, ich strukturę i dynamikę dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz zwięźle omówiono czynniki wpływające na wysokość wydatków, a w szczególności zasady ich ponoszenia i finansowania określone w przepisach prawnych. Na koniec dokonano analizy poziomu, struktury i dynamiki wydatków jednostek samorządu terytorialnego ogółem dla grup wydatków według rodzaju.

Pierwszą z wyróżnionych grup wydatków oświatowych były wynagrodzenia wraz z pochodnymi od nich składnikami. Zgodnie z tabelą 42., obejmowały one w szczególności wydatki na: wynagrodzenia osobowe pracowników, przysługujące im dodatkowe wynagrodzenie roczne, wynagrodzenia bezosobowe, składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy, ubezpieczenie zdrowotne, PFRON i emerytury pomostowe oraz odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Tabela 42.

Grupy paragrafów dla wydatków budżetowych na oświatę według rodzaju w latach 2012–2019

Lp.	Nazwa grupy samorządowych wydatków oświatowych według rodzaju	Symbole klasyfikacji budżetowej dla paragrafów ujętych w grupie
1.	Wynagrodzenia i składki	401, 403, 404, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 417, 444, 478
2.	Dotacje dla jednostek oświatowych	254, 259
3.	Zakup usług i energii	426, 427, 428, 429, 430, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 455, 470
4.	Wydatki na inwestycje i dotacje inwestycyjne	601, 602, 603, 605, 606, 619, 620, 621, 622, 623, 625, 628, 630, 658, 661, 662, 663, 664, 665
5.	Materiały, wyposażenie, środki dydaktyczne i inne wydatki	200, 204, 205, 231, 232, 233, 236, 240, 243, 246, 248, 257, 258, 262, 263, 265, 271, 278, 280, 281, 282, 283, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 300, 302, 303, 304, 305, 307, 311, 321, 324, 325, 326, 415, 416, 419, 421, 422, 423, 424, 425, 431, 432, 441, 442, 443, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 467, 468, 469, 472, 481, 489, 491, 492, 495, 498, 499, 669, 680, 803, 855

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji... 2010)

W tabeli 43. zaprezentowano wartość wydatków płacowych wraz z pochodnymi w badanym okresie. Gminy wydatkowały na ten cel od 22,5 do 29 mld zł rocznie, miasta — 15–20 mld zł, powiaty — 7–8 mld zł, a województwa samorządowe — 0,7 mld zł rocznie.

Tabela 43.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019 (w mln zł)

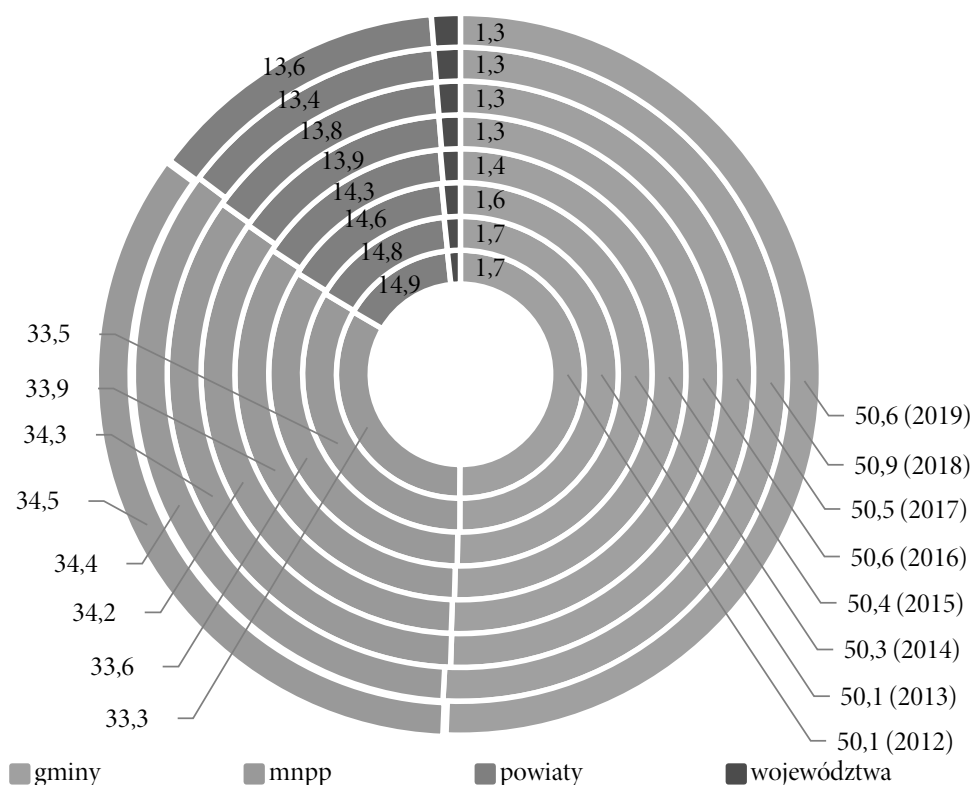
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	22 526,2	22 704,9	23 128,8	23 775,8	24 274,4	24 811,2	26 676,9	29 044,1
Mnpp	14 975,9	15 186,5	15 447,6	15 961,6	16 403,5	16 862,5	18 044,6	19 760,1
Powiaty	6 703,8	6 704,9	6 711,5	6 735,5	6 687,9	6 773,7	7 054,4	7 812,4
Województwa	757,1	750,5	720,4	673,4	636,0	645,2	683,0	741,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Na wykresie 41. zilustrowano strukturę wydatków oświatowych na wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi według kategorii jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem prowadzącym dla szkół i placówek zatrudniających pracowników i zleceniobiorców oraz wypłacającym im pobory i opłacającym należne składki.

Wykres 41.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 43.

Połowa wydatków z tej grupy była finansowana z budżetów gmin, około 1/3 wynagrodzeń — z budżetów miast, 13–15% — z budżetów powiatów, a 1–2% wydatków płacowych ponosiły województwa. Warto podkreślić stabilność podziału łącznych wydatków, związanych z zatrudnieniem pracowników w szkołach i placówkach oświatowych, między analizowane grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Przyczyną utrwalonej struktury wydatków płacowych dla gmin, miast, powiatów i województw w badanym okresie (wykres 41.) była sztywność tych wydatków, wynikająca z ich silnego zdeterminowania przepisami prawnymi w skali ogólnokrajowej. Poniżej omówiono kluczowe zasady określania ich wysokości.

Wynagrodzenia w oświacie dzielą się na dwie grupy. Pierwszą z nich są płace nauczycieli, których wysokość i składniki reguluje ustawa *Karta Nauczyciela* (1982) oraz wydane na podstawie brzmienia jej art. 30 *rozporządzenie* i samorządowe regulaminy wynagradzania nauczycieli. Do drugiej grupy należą wynagrodzenia pracowników niepedagogicznych, zatrudnionych na podstawie ustawy *Kodeks pracy* (1974) oraz *ustawy o pracownikach samorządowych* (2008).

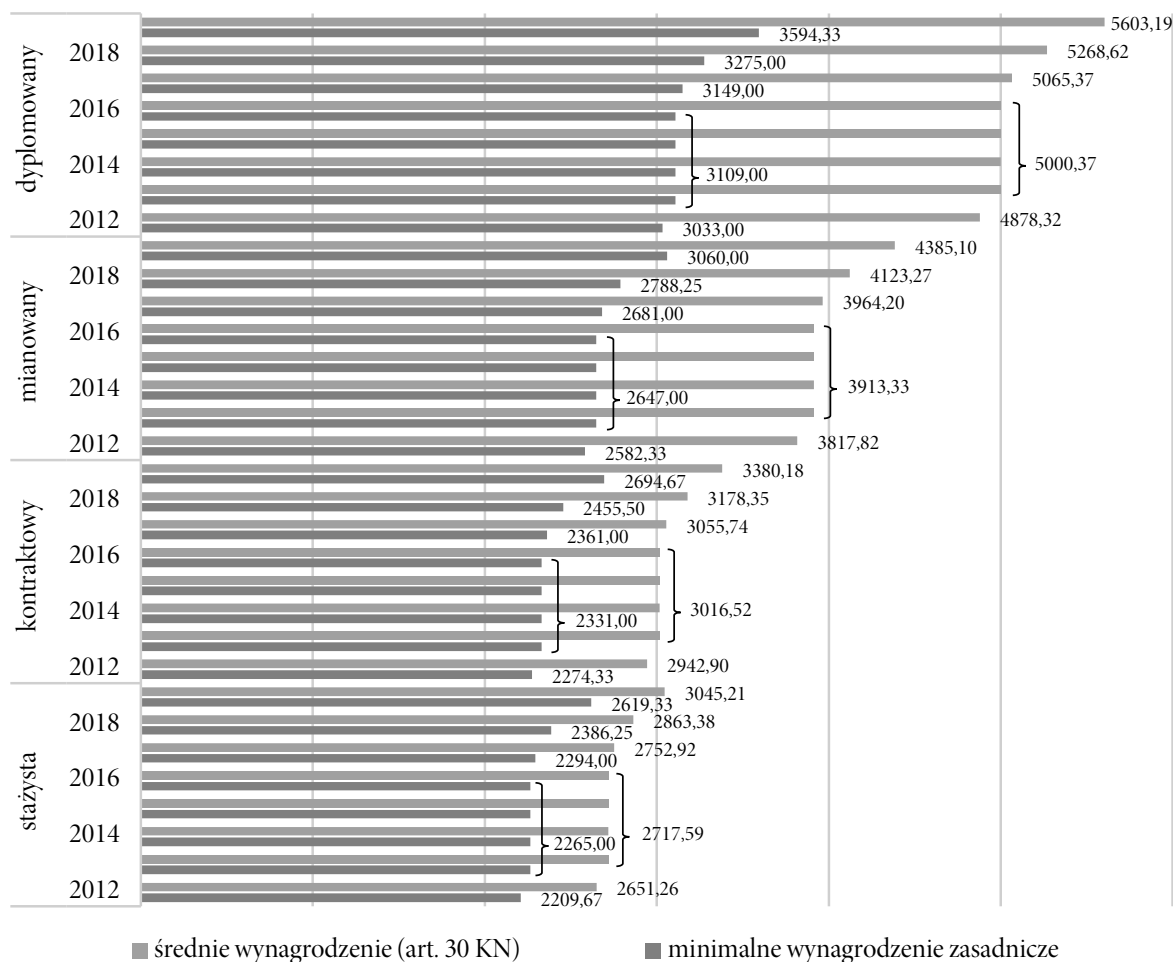
Miesięczne wynagrodzenia nauczycieli składają się z: zależnego od stopnia awansu zawodowego i poziomu wykształcenia wynagrodzenia zasadniczego (wykres 42.), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, dodatku za wysługę lat (przysługującego od 4 roku pracy w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy



rok, ale nie wyższego niż 20%), innych dodatków (motywacyjnego, funkcyjnego np. za wychowawstwo, za warunki pracy np. w szkołach specjalnych, za pracę w porze nocnej np. w internacie, mieszkaniowego, wiejskiego) i jednorazowych świadczeń (zasilek na zagospodarowanie dla nauczyciela kontraktowego). Ponadto przysługują im odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy (Gnacik 2017, s. 167–175).

Wykres 42.

Minimalne wynagrodzenia zasadnicze (średnioroczne) i średnie wynagrodzenia nauczycieli w latach 2012–2019



Źródło: obliczenia własne na podstawie (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek... 2005; Karta Nauczyciela, 1982, art. 30; ustawy budżetowe z lat 2012–2019).

Zarówno nauczyciele, jak pracownicy administracji i obsługi otrzymują dodatkowe wynagrodzenie roczne w wysokości 8,5% zarobków w poprzednim roku, pod warunkiem przepracowania w nim co najmniej 6 miesięcy. Mogą też otrzymać nagrodę jubileuszową w związku z osiągnięciem stażu pracy 20, 25, 30, 35 i 40 lat oraz odprawę emerytalną przy rozwiązaniu stosunku pracy z tytułu przejścia na emeryturę (Gnacik 2017, s. 167–185).

Określając wysokość wynagrodzeń nauczycieli, zatrudnionych w prowadzonych przez siebie placówkach, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane uwzględnić mi-

nimalny poziom ich poszczególnych składników, wynikający z przepisów uchwalanych na poziomie centralnym. Kluczowe znaczenie mają w tym wypadku minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, stanowiące największą część poborów, a także podstawę naliczania niektórych dodatków.

Kolejnym ograniczeniem lokalnej polityki płacowej jest wymóg osiągnięcia w skali roku tzw. średnich wynagrodzeń dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, obwarowany sankcją wypłaty jednorazowego dodatku, uzupełniającego ewentualne braki. Średnie wynagrodzenie składa się z wynagrodzenia zasadniczego, powiększonego o wypłatę za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa oraz nagrody i dodatki. Wlicza się do niego także dodatkowe wynagrodzenie roczne. Różnicę między wysokością minimalnego wynagrodzenia zasadniczego i wymaganego średniego wynagrodzenia dla każdego stopnia awansu przedstawiono na wykresie 42. W badanym okresie — poza ostatnim rokiem — minimalne wynagrodzenie stażysty stanowiło 83,3% średniego wynagrodzenia, a w przypadku nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych, odsetek ten wyniósł, odpowiednio, 77,3%, 67,6% oraz 62,2%, natomiast w 2019 roku udział wynagrodzeń minimalnych nieznacznie wzrósł i był równy, kolejno, 86,0%, 79,7%, 69,8% oraz 64,1%. Warto pamiętać, iż nauczycielom stażystom nie przysługuje jeszcze najczęściej dodatek za wysługę lat, który wchodzi już w skład wynagrodzeń nauczycieli o wyższych stopniach awansu, wynosząc od 4 do 20% wynagrodzenia zasadniczego.

Szczegółowe warunki wypłacania różnych składników płac nauczycieli określone są przez lokalne regulaminy wynagradzania. Jednak kształtując ich poziom, a także zarządzając powierzaniem godzin ponadwymiarowych i zastępstw w prowadzonych szkołach i placówkach, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane osiągnąć przeciętnie — dla każdego stopnia awansu zawodowego — poziom średnich wynagrodzeń wymaganych na podstawie art. 30 *Karty Nauczyciela* (1982). Zatem, z ich punktu widzenia minimalny wymagany prawem wydatek na wynagrodzenie nauczycieli jest określony de facto na poziomie wynagrodzenia średniego, a nie na poziomie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego (Kopańska, Sztanderska (red.) 2015, s. 92–93), jak może sugerować jego nazwa.

Na początku roku kalendarzowego nauczycielom, na danym poziomie awansu zawodowego, dla którego organ prowadzący nie zdołał osiągnąć w roku poprzedzającym wymaganego minimalnego wynagrodzenia przeciętnego, wypłacany jest dodatek uzupełniający (art. 30a). Rozwiązanie to krytykowane jest z dwóch powodów: nie ma on ani charakteru motywacyjnego, gdyż nie jest związany z oceną pracy nauczyciela, ani też charakteru socjalnego, ponieważ otrzymują go wszyscy nauczyciele na danym szczeblu awansu zawodowego, niezależnie od wysokości ich indywidualnych wynagrodzeń (Herbst (red.), 2012b, s. 90)

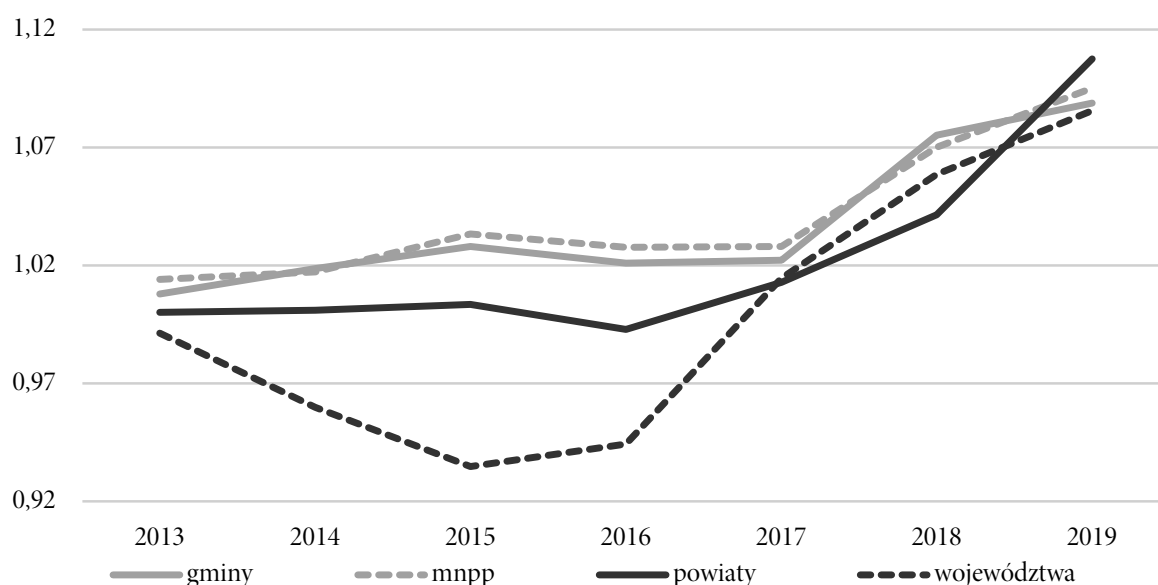
Oprócz samych wynagrodzeń, jednostki samorządu terytorialnego muszą ponosić sztywno określone w przepisach wydatki związane z zatrudnianiem pracowników. Należą do nich m.in. naliczane od wynagrodzeń, obciążające pracodawcę, składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy oraz składka na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Innym ważnym kosztem dla jednostek samorządu terytorialnego powiązanych z wynagrodzeniami, jest tworzony obowiązkowo zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wysokość odpisów dla nauczycieli na ten fundusz jest ure-

gulowana w *Karcie Nauczyciela* (1982) na poziomie prawie trzykrotnie większym niż, wymagałby tego *Kodeks pracy* (Kopańska, Sztanderska (red.) 2015, s. 93).

Omówione czynniki kształtujące w oświacie poziom wynagrodzeń i składników od nich pochodnych wpływają także na ich dynamikę, przedstawioną na wykresie 43.

Wykres 43.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 43.

Analizując wykres 43., można wyróżnić dwa podokresy ze względu na przebieg zmian wartości indeksów dynamiki wydatków płacowych. W latach 2012–2016 widoczna jest względna stabilność środków wydatkowanych na wynagrodzenia i pochodne. W gminach i miastach odnotowano ich niewielki wzrost (o 1–3% rocznie), w powiatach wydatki były w tym okresie na zbliżonym poziomie (wahania o mniej niż 1% rocznie), natomiast w województwach nastąpił spadek o 1 do 6,5% rocznie. Warto podkreślić, że podobne tendencje dotyczyły minimalnych zasadniczych i średnich wynagrodzeń nauczycieli (wykres 42.). Poza niewielkim wzrostem między 2012 i 2013 rokiem ich poziom nie zmienił się do 2016 roku.

Dynamika płac i pochodnych uległa zmianie w latach 2017–2019. W pierwszym roku wszystkie jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły podobną wartość indeksu dynamiki (wzrost o 1–2%), zaś w kolejnych dwóch latach tempo wzrostu zwiększyło się do 4–11%. Na wykresie 43. ujawniło się też wyraźne podobieństwo dynamiki omawianej grupy wydatków w gminach i miastach.

Wpływ omawianych regulacji prawnych na poziom wydatków na wynagrodzenia i składniki pochodne zweryfikowano przy pomocy analizy korelacji liniowej, uwzględniając w niej także poziom zatrudnienia nauczycieli i strukturę ich awansu zawodowego.

Najsilniejsza zależność wystąpiła między wydatkami wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w grupie płac i pochodnych a średnimi wynagrodzeniami nauczycieli,

po uwzględnieniu struktury ich zatrudnienia, według stopni awansu zawodowego (współczynnik korelacji liniowej Pearsona równy 0,9755), co potwierdza przestrzeganie i wywiązywanie się jednostek samorządu terytorialnego z narzuconego rozwiązaniem centralnymi schematu wynagradzania nauczycieli. W przypadku uwzględnienia w analogiczny sposób minimalnego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, wartość współczynnika korelacji liniowej obniżyła się do 0,9643. Z kolei badanie zależności wydatków na wynagrodzenia i poziomu zatrudnienia wykazało bardzo wysoką korelację wydatków z liczbą etatów nauczycieli (0,8272). Wartość współczynnika korelacji liniowej dla zatrudnienia nauczycieli, mierzonego w osobach, (0,6510) wskazywała na mniejszy, choć nadal wysoki wpływ tego czynnika na kształtowanie wydatków płacowych.

Drugą wyróżnioną grupę wydatków oświatowych według rodzaju stanowiły dotacje udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego innym organom prowadzącym szkoły i placówki oświatowe. Wartość wydatków poniesionych z tego tytułu w latach 2012–2019 przedstawiono w tabeli 44. Gminy przeznaczyły na oświatowe dotacje podmiotowe 1–3 mld zł rocznie (wysoki, trzykrotny wzrost na przestrzeni 8 lat), miasta wydatkowały co roku od 2,1 do 4,3 mld zł, powiaty – od 0,6 do blisko 1 mld zł, a województwa samorządowe nie ponosiły wydatków tego typu.

Tabela 44.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na dotacje dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019 (w mln zł)

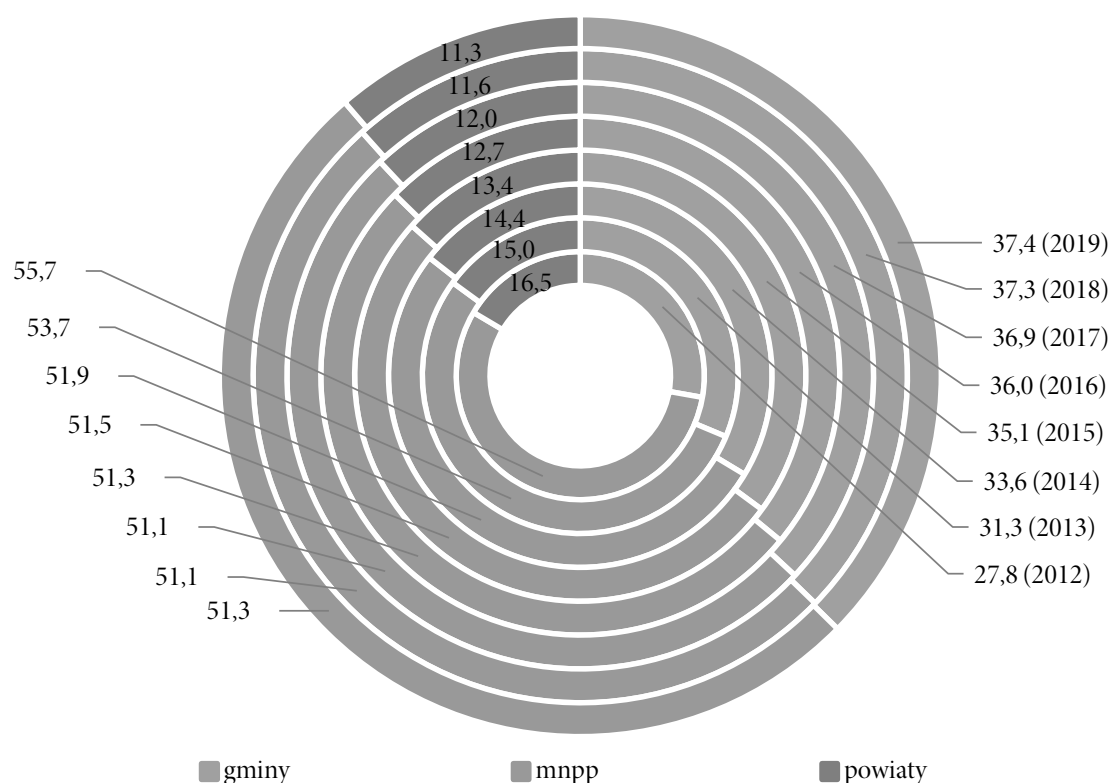
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	1 034,3	1 309,3	1 557,8	1 827,6	2 102,4	2 419,1	2 757,9	3 149,1
Mnpp	2 072,6	2 247,1	2 407,1	2 679,2	3 000,7	3 346,6	3 784,1	4 323,1
Powiaty	613,3	625,7	668,9	698,4	741,4	784,1	860,7	953,6
Województwa	–	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Ponad połowę dotacji dla innych organów prowadzących publiczne i niepubliczne szkoły i placówki udzielały miasta, ponad 30% – gminy, a ponad 10% – powiaty. Na wykresie 44. można zauważyć stopniowy wzrost udziału wydatków miast i gmin w omawianej grupie według rodzaju w latach 2012–2019, co skutkowało spadkiem odsetka dotacji udzielanych z budżetów powiatów. Przedstawiona struktura odzwierciedla dostępność w miastach szerokiej oferty szkół i placówek innych niż samorządowe zarówno dla ich mieszkańców, jak i dla dzieci osób tam pracujących (przedszkola, szkoły podstawowe) czy też dla młodzieży zamieszkującej poza miejscem zamieszkania w trakcie nauki bądź dojeżdżającej do szkół z okolicznych terenów (dotychczasowe gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne oraz szkoły ponadpodstawowe). Widoczny jest także istotny udział innych organów prowadzących w uzupełnianiu oferty gmin, głównie w zakresie wychowania przedszkolnego.

Wykres 44.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych na dotacje dla szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 44.

Dotacje dla jednostek oświatowych w omawianej grupie wydatków przekazywane są podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Sposób ich naliczania określają przepisy prawne. Początkowo te skomplikowane i dość niejednoznaczne regulacje zawierała *ustawa o systemie oświaty* (Jeżowski 2014), natomiast od 2017 roku, w istotnie zmienionym kształcie (Pięta-Szawara 2017), znajdują się one w innym akcie prawnym – *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017, art. 9–49). Główne zasady udzielania dotacji omówiono poniżej, według stanu prawnego na dzień 1.01.2021 r.

Wysokość dotacji należnych innym organom prowadzącym szkoły i placówki, realizującym publiczne zadania oświatowe, jest ustalana na podstawie wydatków bieżących na prowadzenie takiej szkoły lub placówki samorządowej bądź według kwot przewidzianych i otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze względu na to zadanie w części oświatowej subwencji ogólnej. Szczegółowe zasady ustalania wysokości dotacji zaprezentowano w tabeli 45.

Opierają się one na kilku głównych parametrach, określonych w *ustawie o finansowaniu zadań oświatowych* (2017). Należą do nich:

- wydatki bieżące dotującej, a w razie ich braku – najbliższej gminy lub powiatu (art. 9–10),
- statystyczna liczba dzieci, uczniów lub wychowanków (art. 11); oraz
- wskaźnik zwiększający (art. 14).

Tabela 45.

Zasady ustalania wysokości dotacji dla innych niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotów prowadzących szkoły i placówki oświatowe

Typ szkoły lub placówki albo inne zadanie oświatowe		Wysokość dotacji należnej z budżetu samorządowego dla organu prowadzącego	Podstawa prawna
Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka		– KPSO niezależnie od dotacji przekazywanych na prowadzenie placówek, w których jest ono prowadzone	art. 15 UFZO
Przedszkole lub oddział przedszkolny w szkole podstawowej	publiczne	– Inne niż specjalne – PKDN dla przedszkoli – Specjalne – KPSO	art. 16, 18 UFZO
	niepubliczne	– Inne niż specjalne – w przypadku konkursu ofert, o którym mowa w art. 22–24 UFZO – PKDN dla przedszkoli, poza konkursem – 75% PKDN dla przedszkoli – Specjalne – KPSO	art. 17, 19 UFZO
Inna forma wychowania przedszkolnego	publiczna	– 50% PKDN dla przedszkoli	art. 20 UFZO
	niepubliczna	– W przypadku konkursu ofert, o którym mowa w art. 22–24 UFZO – 50% PKDN dla przedszkoli, poza konkursem – 40% PKDN dla przedszkoli	art. 21 UFZO
Szkoły, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub nauki	publiczne	– USOWZ – LO dla dorosłych, szkoły branżowe II st., szkoły policealne – dodatkowo KPSO za zdanie egzaminu maturalnego / zawodowego	art. 25 UFZO
	niepubliczne	– KPSO – LO dla dorosłych, szkoły branżowe II st., szkoły policealne – dodatkowo refundacja KPSO za zdanie egzaminu maturalnego / zawodowego	art. 25–26 UFZO
Szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub nauki	publiczne	– Inne niż specjalne – KPSO – Specjalne – USOWZ	art. 25 UFZO
	niepubliczne	– KPSO pod warunkiem 50% frekwencji uczniów w trakcie miesiąca	art. 26 UFZO
Kwalifikacyjne kursy zawodowe	publiczne	– KPSO dla uczestnika + dodatkowo refundacja KPSO za zdanie egzaminów zawodowych	art. 31 UFZO
	niepubliczne	– Refundacja KPSO za udział i zdanie egzaminów zawodowych	art. 31a UFZO



Typ szkoły lub placówki albo inne zadanie oświatowe		Wysokość dotacji należnej z budżetu samorządowego dla organu prowadzącego	Podstawa prawna
Placówki, o których mowa w art. 2 ust. 7–8 UPO (w tym: domy wczasów dziecięcych, młodzieżowe ośrodki wychowawcze i socjoterapii – MOW, MOS oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze – SOSW)	publiczne	– Placówki bez domów wczasów dziecięcych – PKDN	art. 28 UFZO
		– Domy wczasów dziecięcych – PKDN * (dni pobytu – 1)/dni w roku	
		– MOW, MOS, SOSW posiadające w swej strukturze szkołę – dodatkowo USOWZ dla uczniów niepełnosprawnych	
wychowawcze – SOSW)	niepubliczne	– Placówki bez domów wczasów dziecięcych – KPSO	art. 29 UFZO
		– Domy wczasów dziecięcych – KPSO * (dni pobytu – 1)/dni w roku	
		– MOW, MOS, SOSW posiadające w swej strukturze szkołę – dodatkowo KPSO dla uczniów niepełnosprawnych	
Zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze		– KPSO	art. 30 UFZO

Objaśnienia skrótów: UFZO – ustawa o finansowaniu zadań oświatowych; UPO – ustawa Prawo oświatowe; PKDN – podstawowa kwota dotacji na placówkę oświatową danego typu i rodzaju w tej lub najbliższej gminie bądź powiecie, jednak dla ucznia niepełnosprawnego – nie niższa niż przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej; KPSO – kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej; USOWZ – kwota przewidziana na ucznia szkoły lub placówki danego typu w części oświatowej subwencji ogólnej przemnożona przez odpowiedni wskaźnik zwiększający, o którym mowa w art. 14 UFZO.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa o finansowaniu zadań... 2017, art. 9–31a).

Bardzo ważną wielkością, od której zależy wysokość dotacji przekazywanych z budżetów gmin, miast i powiatów, są wydatki bieżące w rozumieniu odrębnych przepisów (Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 236 ust. 2) na prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego, szkół danego typu lub na finansowanie działalności internatów. W ich kwocie należy uwzględnić także wydatki na wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną, zaś pominąć wydatki dokonywane z wydzielonego rachunku.

Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie prowadzi szkoły lub placówki danego typu, a ma obowiązek dotować taki podmiot działający na jej terenie, wtedy występuje o dane na temat wydatków bieżących do najbliższej gminy lub powiatu, które:

- posiadają odpowiadający jednostce dotującej status administracyjny (gmina wiejska, wiejsko-miejska, miejska, miasto na prawach powiatu do i powyżej 150 tys. mieszkańców, powiat niebędący miastem na prawach powiatu);
- prowadzą co najmniej jedną placówkę danego typu, spełniającą warunki co do jej rodzaju (specjalna lub nie) lub udziału wydatków finansowanych z udziałem środków UE (co najwyżej 50% w przypadku placówek wychowania przedszkolnego);
- mają najbardziej zbliżoną do jednostki dotującej wartość wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca.

W pierwszej kolejności należy brać pod uwagę gminy lub powiaty graniczące z jednostką samorządu terytorialnego, które spełniają powyższe warunki, w razie ich braku — z tego samego powiatu, następnie z tego samego województwa, a w ostateczności — położone w innym województwie.

Ministerstwo właściwe do spraw oświaty i wychowania udostępnia na swojej stronie internetowej wyszukiwarkę gmin i powiatów, uszeregowanych według wskaźników dochodów podatkowych na mieszkańca, z wyszczególnieniem ich typu administracyjnego oraz prowadzonych przez nich szkół i placówek danego typu. Omawiane narzędzie ułatwia poprawną identyfikację jednostki samorządu terytorialnego, do której należy wystąpić z zapytaniem o wysokość wydatków bieżących w przypadku konieczności dotowania placówki, której nie prowadzi dana gmina lub powiat.

Kolejnym parametrem, kluczowym z punktu widzenia naliczania dotacji oświatowych, jest statystyczna liczba uczniów (a także dzieci bądź wychowanków — w zależności od typu placówki). Od stycznia do września dane w tym zakresie pochodzą z systemu informacji oświatowej (SIO) według stanu na dzień 30 września poprzedniego roku. W październiku następuje aktualizacja statystycznej liczby uczniów, której wysokość, w zaokrągleniu do części setnych, jest ustalana jako suma: w 2/3 liczby uczniów z SIO na 30 września poprzedniego roku, zaś w 1/3 — liczby uczniów z SIO na 30 września danego roku.

Wydatki bieżące oraz statystyczna liczba uczniów służą obliczeniu podstawowej kwoty dotacji (art. 12). Stanowią ją wydatki bieżące na prowadzenie placówek danego typu i rodzaju (z wyłączeniem tych podmiotów samorządowych, w których finansowanie z udziałem środków UE przekracza 50% wydatków bieżących) pomniejszone o:

- dochody budżetowe gmin lub powiatów z tytułu ich prowadzenia (za pobyt i wyżywienie),
- iloczyny liczby osób i kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla uczniów niepełnosprawnych, dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
- wydatki bieżące finansowane z udziałem środków UE,
- wydatki na programy rządowe,
- a następnie podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów (czy też dzieci lub wychowanków) dla placówek danego typu, pomniejszoną o uczniów niepełnosprawnych.

Dotacje dla części placówek przekazywane są w wysokości przewidzianej i otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w części oświatowej subwencji ogólnej (np. w przypadku placówek specjalnych — patrz: tabela 45.). Z kolei dla szkół publicznych różnego typu, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub nauki oraz dla szkół publicznych specjalnych, w których uczniowie nie spełniają już tych obowiązków, dotacje są ustalane w wysokości wynikającej z kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji, przemnożonych przez odpowiedni wskaźnik zwiększający (ustalany odrębnie dla szkół specjalnych i pozostałych).

Na wartość wskaźnika zwiększającego, podawanego z dokładnością do części tysięcznych ułamka, wpływają:

- wydatki bieżące na prowadzenie szkół danego typu i rodzaju, które są pomniejszane o: wydatki finansowane z udziałem środków UE, dochody budżetowe z tytułu opłat za wyżywienie w tych szkołach oraz wydatki na prowadzenie internatu, finansowane z tzw. dotacji podręcznikowej i w ramach programów rządowych,
- kwoty przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej na prowadzenie szkół danego typu wraz ze środkami otrzymanymi z tego tytułu z rezerwy części oświatowej subwencji,
- liczba uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju oraz uczestniczących w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych.

Zastosowanie wskaźnika zwiększającego, określonego w art. 14 *ustawy o finansowaniu zadań oświatowych* (2017), zapewnia zatem szkołom, realizującym kształcenie obowiązkowe oraz szkołom specjalnym, wyższy poziom dotacji niż środki otrzymane przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu funkcjonowania tych szkół w ramach subwencji z budżetu państwa. Współczynnik zwiększający odzwierciedla w ten sposób wydatki oświatowe danej jednostki w części przekraczającej otrzymaną subwencję oświatową, obejmując wyższym finansowaniem także szkoły innych organów prowadzących.

Dotacje oświatowe, ustalone według zasad przedstawionych w tabeli 45. przy wykorzystaniu omówionych powyżej parametrów, przekazywane są uprawnionym podmiotom w 12 częściach do ostatniego dnia miesiąca, z wyjątkiem stycznia (do 20.) oraz grudnia (do 15.), a w przypadku kwalifikacyjnych kursów zawodowych — tylko przez miesiące, w których są one prowadzone (Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych 2017, art. 34). Naliczone kwoty dotacji podlegają w ciągu roku aktualizacji (art. 43) oraz kontroli pod względem prawidłowości pobrania i wykorzystania przez udzielające je jednostki samorządu terytorialnego (art. 36).

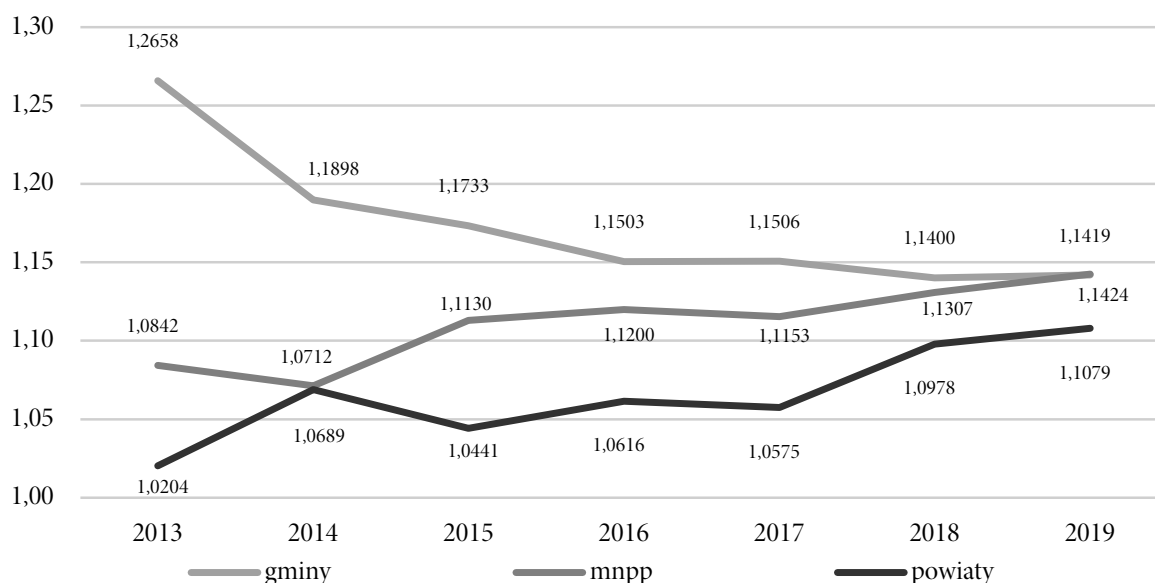
Zasady ustalania wysokości dotacji dla szkół i placówek, prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, są istotne dla ich gospodarki budżetowej m.in. ze względu na stale rosnący poziom wydatków w tej grupie według rodzaju, w latach 2012–2019 (wykres 45.).

Analizując wartość indeksów dynamiki dla dotacji oświatowych, zauważalne jest bardzo wysokie, ale na szczęście gasnące, tempo wzrostu wydatków gmin w roku 2013 czy 2014 oraz niepokojąco narastające tempo wzrostu dotacji dla szkół i placówek innych organów prowadzących w miastach, które realizowały i tak ponad połowę wydatków wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w tej grupie. Wydatki powiatów także zwiększały się w całym okresie badawczym, jednak zmiany rokrocznie mieściły się w przedziale od 2 do 11%.

Dopełnieniem analizy dynamiki jest zbadanie korelacji między wydatkami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego na dotacje oświatowe a liczbą szkół i placówek, prowadzonych przez inne organy i uprawnionych do otrzymywania tych dotacji. Współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla wydatków na dotacje oraz liczby szkół i placówek na poziomie 0,2556 wskazuje dodatnią współzależność o przeciętnej sile. Zdecydowanie wyższą wartość współczynnika otrzymano, analizując zależność między udzielonymi dotacjami a liczbą dzieci i uczniów, korzystających z usług dotowanych podmiotów (0,8357). Uzyskany wynik jest uzasadniony sposobem naliczania dotacji.

Wykres 45.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na dotacje dla szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 44.

Trzecią według rodzaju grupę wydatków samorządowych przeznaczono na zakup energii i usług niezbędnych do funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. W latach 2012–2019 gminy poniosły w tym zakresie wydatki rzędu 2,3–3 mld zł rocznie, miasta — 1,5–2 mld zł, powiaty — 0,6–0,8 mld zł, zaś województwa — 0,1 mld zł (tabela 46.).

Tabela 46.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na zakup usług i energii w latach 2012–2019 (w mln zł)

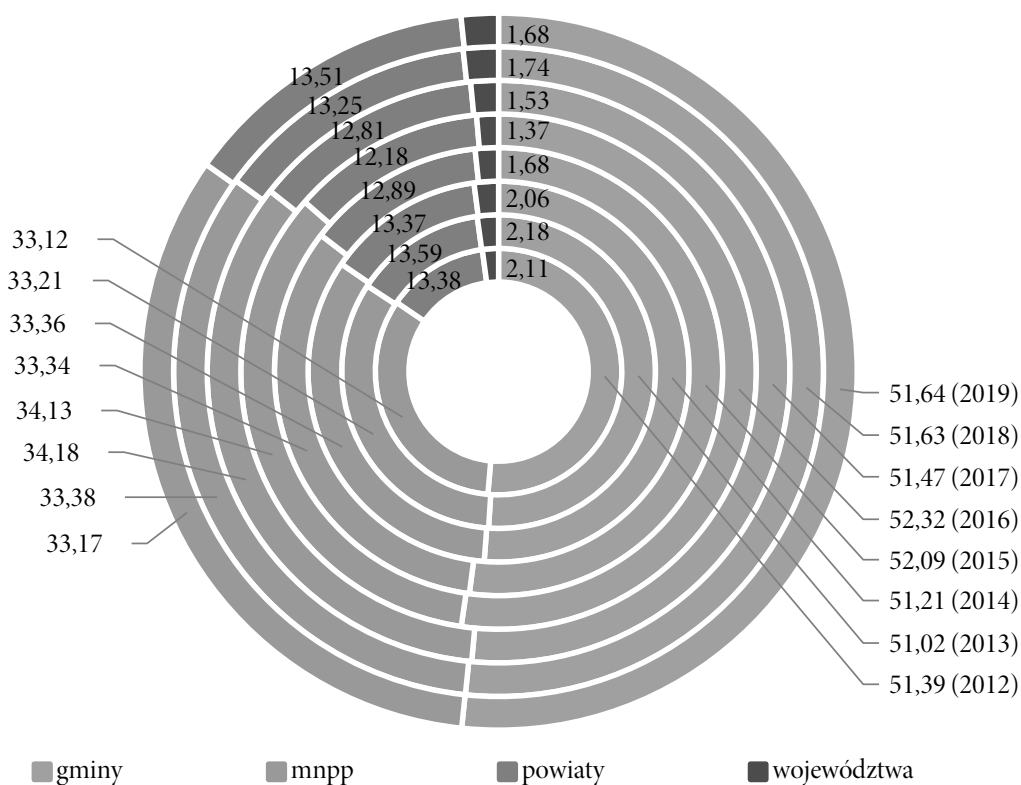
Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	2 354,7	2 425,7	2 423,3	2 547,8	2 604,8	2 722,5	2 870,8	3 099,0
Mnpp	1 517,4	1 579,0	1 578,6	1 631,1	1 699,5	1 808,0	1 855,9	1 990,8
Powiaty	613,3	646,4	632,7	630,7	606,5	677,7	736,6	810,5
Województwa	96,6	103,7	97,7	81,9	68,0	81,0	97,0	100,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Zobrazowana na wykresie 46. struktura wydatków na zakup usług i energii na potrzeby szkół i placówek oświatowych, według wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się stabilna w badanym okresie. Wydatki gmin stanowiły 51–52% ogółu wydatków samorządowych na oświatę w tym zakresie, wydatki miast obejmowały 33–34%, odsetek dla powiatów wynosił 12–13%, a dla województw — 1–2%. Nieznaczne zachwianie ustalonych proporcji miało miejsce w latach 2015–2017, co odzwierciedla również dynamika wydatków badanej grupy, zilustrowana na wykresie 47.

Wykres 46.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych na zakup usług i energii w latach 2012–2019 (%)



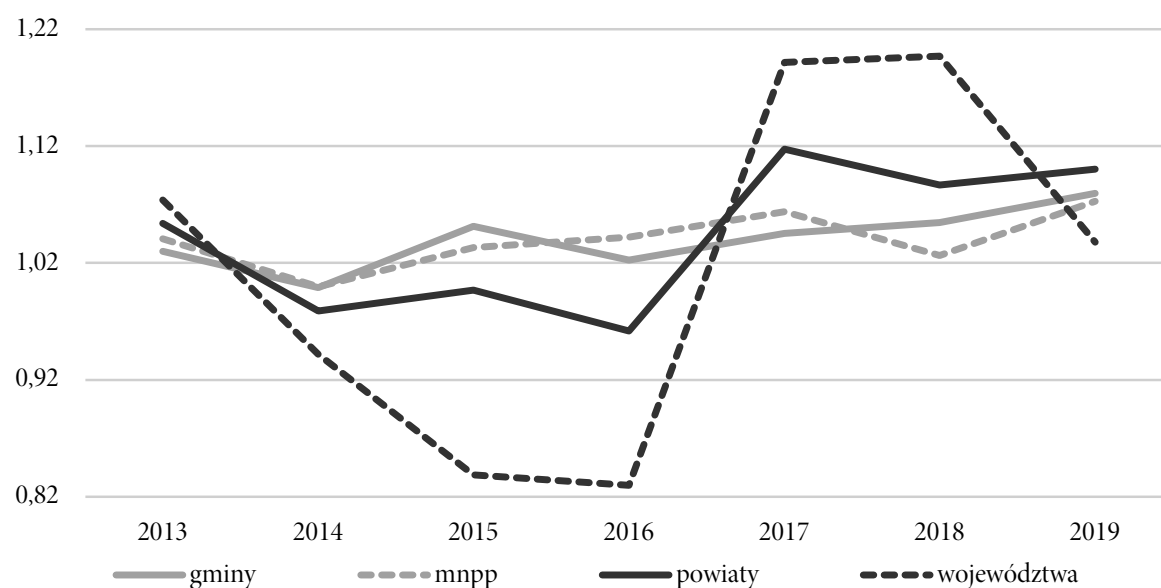
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 46.

Analizując linie przebiegu zmian wartości indeksów dynamiki wydatków na zakup usług i energii na wykresie 47., łatwo zauważyć trzy momenty ich zbieżności (między latami 2013/2014, 2016/2017 i 2018/2019), a także dwa okresy względnej rozbieżności (2014–2016 oraz 2017–2018). Można także dostrzec podobieństwo zmian wydatków w gminach i miastach oraz, choć już w mniejszym stopniu, w powiatach i województwach.

Badana pod względem struktury (wykres 46.) i dynamiki (wykres 47.) grupa wydatków obejmuje zróżnicowane usługi dostarczane przez podmioty zewnętrzne, które są niezbędne dla bieżącej działalności samorządowych szkół i placówek oświatowych. Należą do nich: zaopatrzenie w energię ciepłą, elektryczną, gaz i wodę, jak również usługi remontowe, konserwatorskie, transportowe, pocztowe, teleinformatyczne, bankowe, eksperckie, tłumaczeniowe, ochrony mienia, wynajmu pomieszczeń na działalność w budynkach i lokalach innych właścicieli, wywóz odpadów, usługi kominiarskie, pralnicze, a także usługi szkoleniowe i zdrowotne, konieczne dla pracowników. Wobec tak dużej ich różnorodności, a także możliwości częściowego finansowania ze środków pozabudżetowych wydzielonego rachunku, trudno jednoznacznie zidentyfikować czynniki determinujące poziom i dynamikę wydatków dla całej grupy. Niemniej jednak odzwierciedlają one finansowane z budżetów samorządowych koszty funkcjonowania szkół i placówek w zakresie usług zewnętrznych w badanym okresie.

Wykres 47.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na zakup usług i energii w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 46.

Czwartą grupą wydatków oświatowych, wyróżnioną na potrzeby ich analizy według rodzaju, są wydatki majątkowe, obejmujące przede wszystkim inwestycje (tworzenie nowego lub modernizacja dotychczasowego majątku) i zakupy inwestycyjne, a w mniejszym stopniu – dotacje na dofinansowanie inwestycji oświatowych innych podmiotów.

W tabeli 47. zaprezentowano dane o poziomie wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019. Gminy przeznaczały na ten cel od 1,2 do blisko 3 mld zł rocznie, miasta – 0,7–1,7 mld zł, powiaty – 0,2–0,8 mld zł, a województwa – jedynie 30–110 mln zł rocznie.

Tabela 47.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	1 282,3	1 211,3	1 365,6	1 307,4	1 320,7	2 189,7	2 877,3	2 113,7
Mnpp	771,6	738,8	868,8	844,0	1 022,1	1 259,6	1 606,5	1 730,5
Powiaty	382,0	356,9	320,1	215,5	255,8	454,6	767,4	610,5
Województwa	113,4	71,8	37,6	28,9	32,7	54,5	84,4	73,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

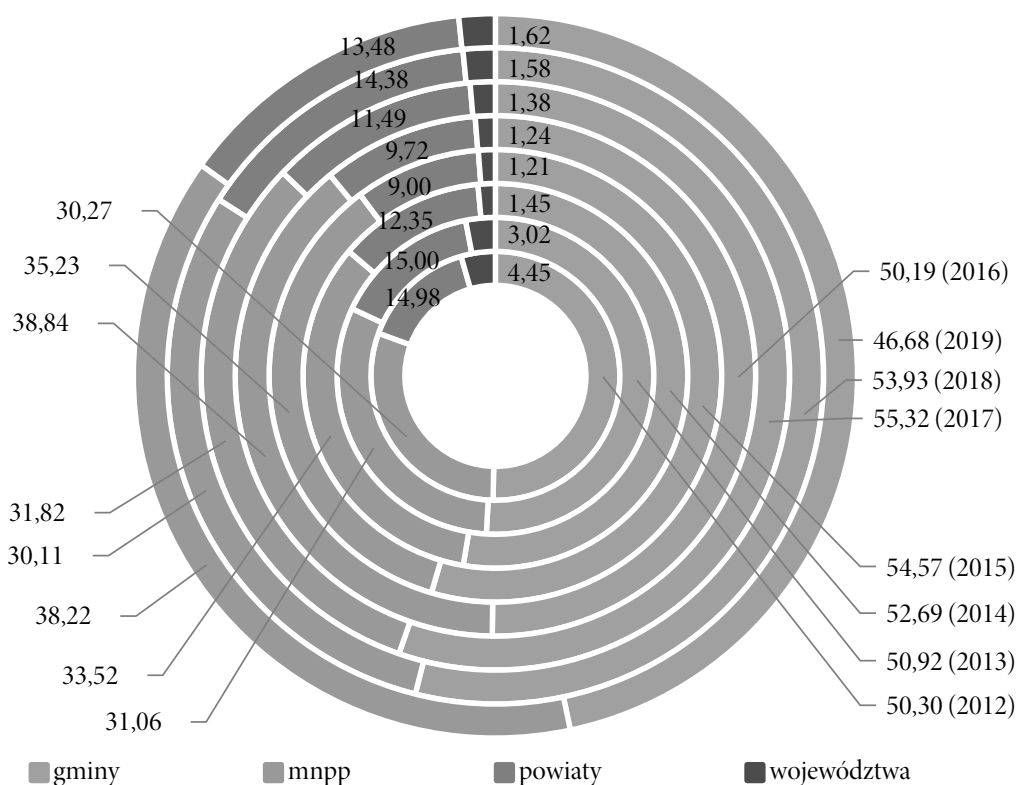
Na wykresie 48. przedstawiono strukturę wydatków majątkowych według kategorii jednostek samorządu terytorialnego. W badanym okresie około 50% tych wydatków dokonały gminy, 30–40% – miasta, 9–15% – powiaty, zaś odsetek wydatków województwa kształtował się na poziomie od 1 do 4,5%. Uwagę w przypadku gmin zwraca wielkość wydatków



w 2017 r.; zanotowany wtedy przyrost wyniósł ok. 2/3 — z 1,3 mld zł do prawie 2,2 mld zł. Zmiana ta obrazuje wysiłek inwestycyjny gmin spowodowany reformą systemu oświaty.

Wykres 48.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 47.

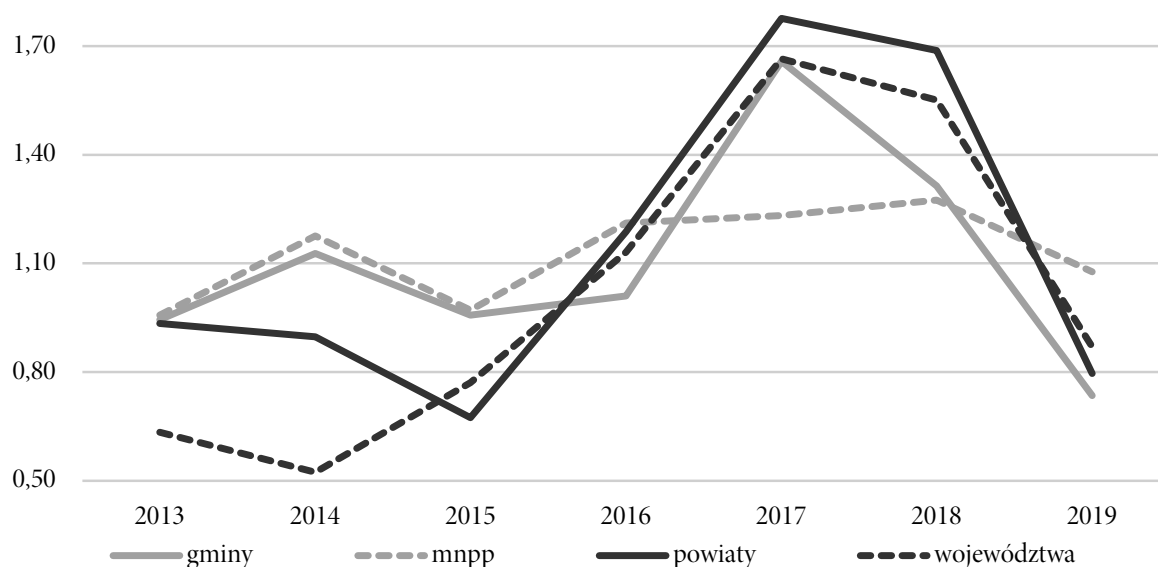
Zmiany udziałów, widoczne na pierścieniach wykresu 48. dotyczących zwłaszcza lat 2015–2018, znajdują swoje potwierdzenie w wartościach indeksów dynamiki wydatków majątkowych na wykresie 49. W latach 2012–2015 dominowały spadki (z wyjątkiem gmin i miast w 2014 roku). Od 2016 do 2018 roku miał miejsce znaczący wzrost wydatków inwestycyjnych, wynikający ze wspomnianej konieczności dostosowania komunalnej infrastruktury oświatowej do wymogów reformy ustroju szkolnego. W ostatnim z analizowanych lat wydatki majątkowe ponownie uległy zmniejszeniu (oprócz miast), co wskazuje na zakończenie podjętych w poprzednich latach budów i modernizacji.

Porównując przebieg zmian indeksów dynamiki dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, na uwagę zasługuje względnie stabilny poziom inwestycji oświatowych w miastach na tle pozostałych grup. Wynika on z szerszej bazy oświatowej, dla której proces inwestycyjno-modernizacyjny może przebiegać w sposób bardziej planowy i systematyczny, dzięki silniejszej kondycji finansowej miast. Daje to większe możliwości adaptacji do wprowadzanych zmian już istniejącej infrastruktury niż w przypadku gmin, powiatów i województw. W tych jednostkach samorządowych środki budżetowe wydatkowane są głównie na bieżącą działalność szkół i placówek, a konieczne dostosowanie budynków do nowych wymogów, wynikających ze zmian przepisów, pociągają za sobą znaczne wydatki

majątkowe, co odbywa się często kosztem ograniczenia finansowania innych zadań, realizowanych przez te jednostki na rzecz mieszkańców.

Wykres 49.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 47.

Ostatnia wyodrębniona na potrzeby analiz grupa wydatków oświatowych według rodzaju służyła dokonaniu zakupów materiałów, wyposażenia, pomocy dydaktycznych oraz innych wydatków nieujętych we wcześniejszych grupach. Zgodnie z danymi zawartymi w tabeli 48. z budżetów gmin przeznaczono na te wydatki 3–3,5 mld zł rocznie, miasta wydatkowały co roku od 0,8 do 1,3 mld zł, powiaty — 0,5–0,6 mld zł, zaś województwa — 0,1–0,2 mld zł w latach 2012–2019.

Tabela 48.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	2 931,5	2 960,6	3 095,0	3 101,0	3 040,7	3 409,4	3 363,2	3 485,9
Mnpp	762,0	814,9	905,3	971,8	977,7	1 213,0	1 233,1	1 341,3
Powiaty	467,6	499,9	516,1	484,7	470,8	553,9	571,7	616,7
Województwa	145,4	154,2	166,9	109,7	72,5	153,7	207,2	217,7

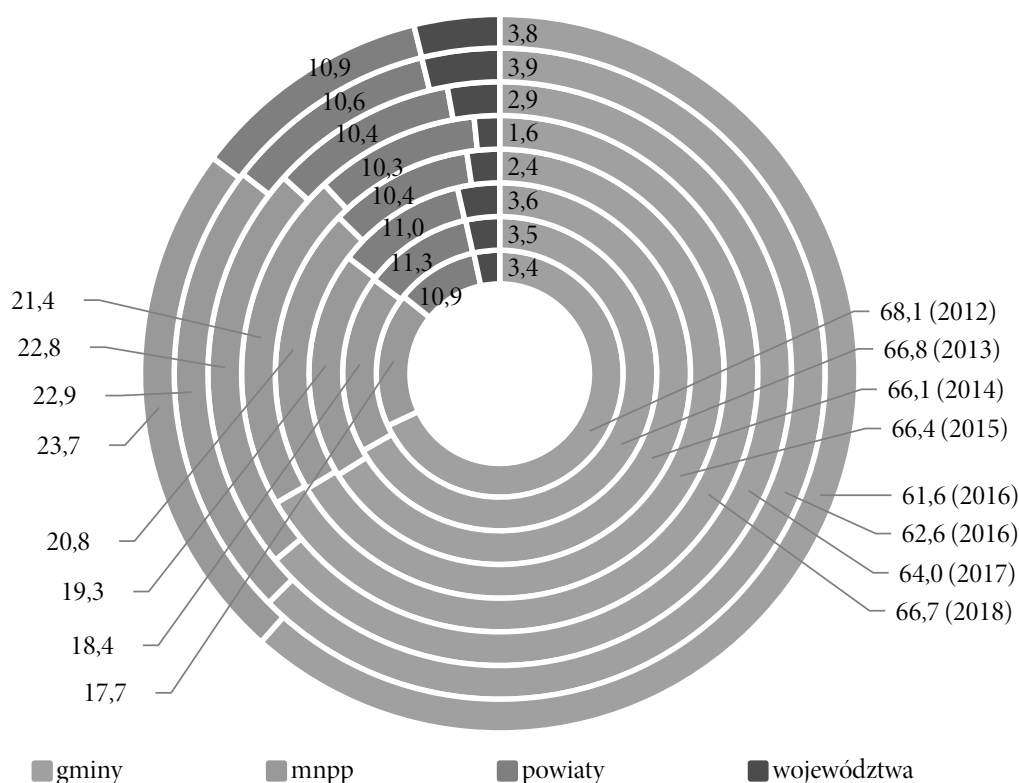
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Struktura wydatków, zilustrowana na wykresie 50., wskazuje na wyraźną dominację gmin w zakresie zakupu materiałów, wyposażenia i środków dydaktycznych dla prowadzo-

nych przez nie szkół i placówek oświatowych. Ich wydatki stanowiły około 2/3 środków budżetowych przeznaczanych na ten cel przez jednostki samorządu terytorialnego. Odsetek wydatków miast wynosił od 18 do 24%, zaś dla powiatów i województw było to, odpowiednio, 10–11% i 2–4%.

Wykres 50.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 48.

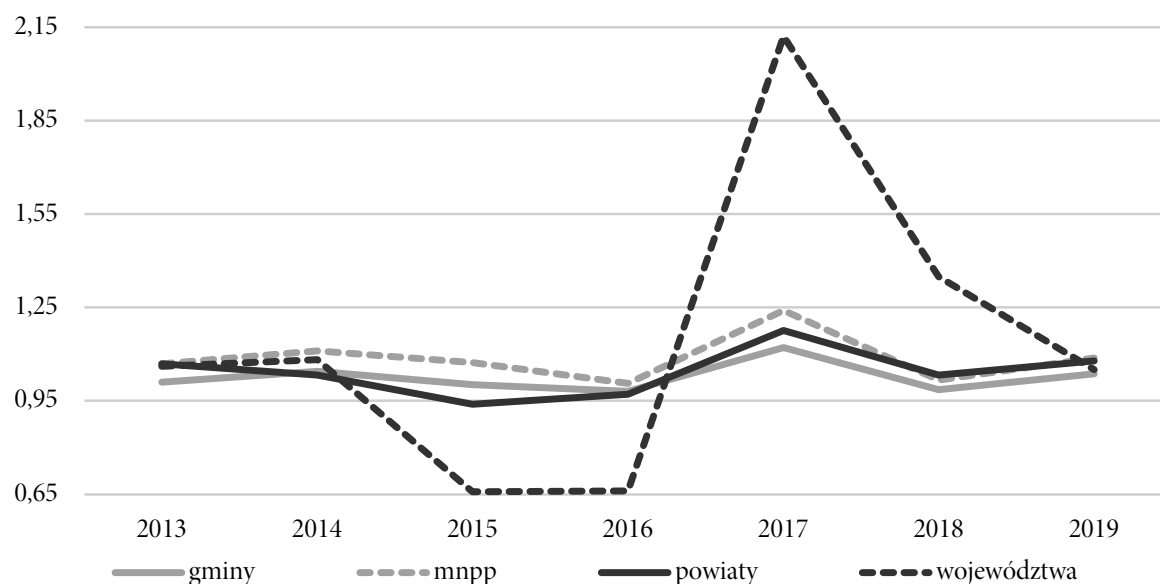
Analiza indeksów dynamiki przedstawionych na wykresie 51. pozwala stwierdzić, że najbardziej stabilne w tej grupie były wydatki gmin, a najbardziej zmienne — wydatki województw. Wynika to jednak z sumarycznych wydatków ponoszonych przez te jednostki samorządu terytorialnego, gdyż ich wysoki poziom dla gmin decyduje o małej wrażliwości indeksów na zmiany, a niski poziom dla województw — o dużej wrażliwości. Zauważalny jest również silny wzrost wydatków na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy dydaktycznych w 2017 roku we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Był on spowodowany wdrażaniem reformy ustroju szkolnego w zakresie m.in. konieczności zakupu wymaganego wyposażenia czy też nowych podręczników i materiałów ćwiczeniowych w związku ze zmianą cyklu i programu kształcenia w szkole podstawowej, gdzie są one zapewniane uczniom nieodpłatnie ze środków tzw. dotacji podręcznikowej.

Warto przypomnieć, iż podobnie jak w przypadku zakupu usług i energii, część wydatków na zakup koniecznych materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych dla szkół i placówek finansowana jest ze środków pozabudżetowych, zgromadzonych przez te podmioty na wydzielonym rachunku. Stąd analiza poziomu (tabela 47.), struktury (wykres 50.) i dy-

namiki omawianych wydatków (wykres 51.) nie dotyczy całości nakładów ponoszonych na ten cel.

Wykres 51.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 48.

Środki pozabudżetowe uzupełniają niewystarczające finansowanie części oświatowych wydatków rzeczowych. Jest ono spowodowane ograniczonymi możliwościami budżetów samorządowych, jak i niższym priorytetem wydatków rzeczowych w porównaniu m.in. z: wypłatą wynagrodzeń; dotacjami należnymi innym podmiotom prowadzącym szkoły czy placówki na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego; terminowym opłaceniem faktur i rachunków od zewnętrznych dostawców cyklicznych usług niezbędnych do funkcjonowania samorządowych szkół i placówek oświatowych. Wydatki pozabudżetowe na oświatę stanowią przedmiot badań w podrozdziale 4.5.

Dotychczasowe analizy budżetowych wydatków oświatowych według rodzaju pozwoliły dokonać charakterystyki pięciu wyróżnionych grup pod względem ich poziomu, struktury i dynamiki w przekroju gmin, miast, powiatów i województw ponoszących te wydatki na realizację przypisanego im zakresu zadań oświatowych. W dalszej części niniejszego podrozdziału badania skoncentrowano na wydatkach oświatowych z budżetów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w przekroju pięciu wyróżnionych grup według ich rodzaju.

W tabeli 49. przedstawiono dane o poziomie samorządowych wydatków oświatowych, finansowanych z budżetu w latach 2012–2019 według ich rodzaju, natomiast ich strukturę zilustrowano na wykresie 52. Jednostki samorządu terytorialnego ponosiły wydatki na wynagrodzenia, wraz ze składnikami od nich pochodnymi, na poziomie od 45 do 57 mld zł rocznie, co stanowiło 69–75% ogółu wydatków oświatowych. Znaczący wzrost tych wydatków w 2019 r. w stosunku do roku 2018 wynikał z omówionej wcześniej podwyżki

Tabela 49.

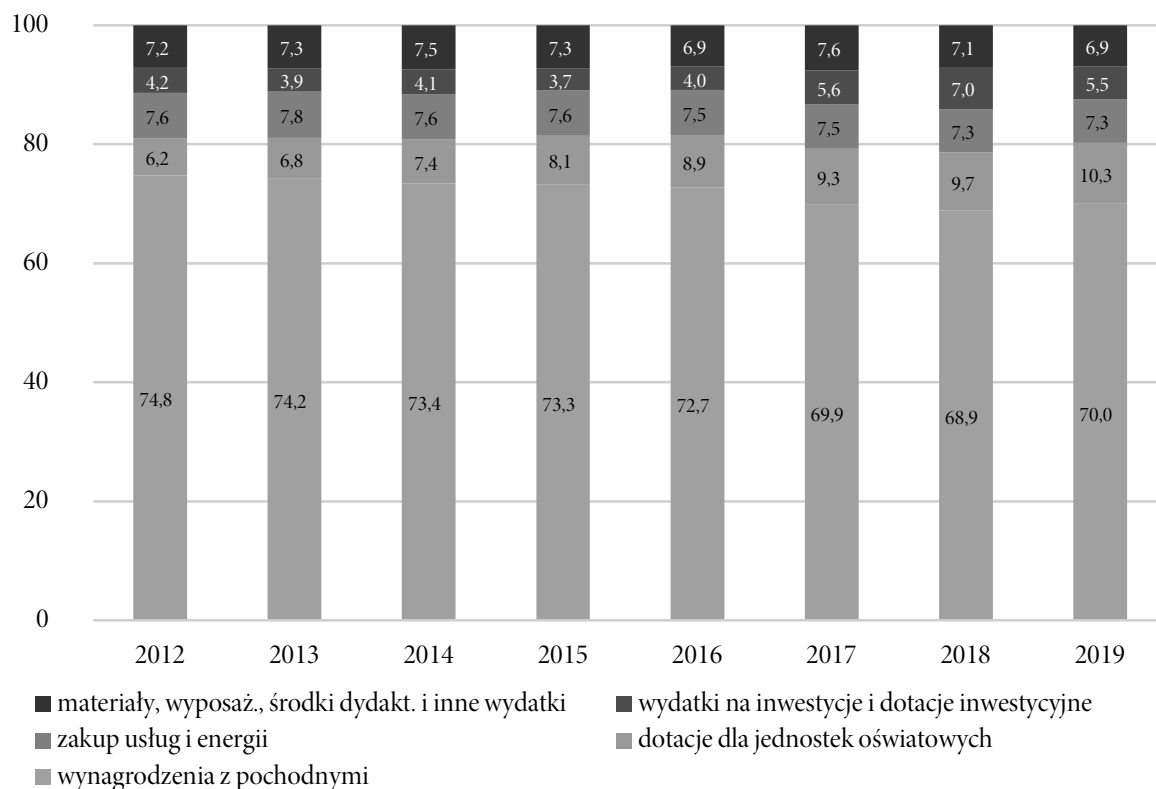
Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na oświatę według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rodzaj wydatków	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Płace z pochodnymi	44 963,0	45 346,8	46 008,3	47 146,3	48 001,8	49 092,6	52 458,9	57 358,1
Dotacje dla szkół i placówek innych organów prowadzących	3 720,2	4 182,1	4 633,8	5 205,2	5 844,5	6 549,8	7 402,7	8 425,8
Zakup usług i energii	4 582,0	4 754,8	4 732,3	4 891,5	4 978,8	5 289,2	5 560,3	6 001,0
Wydatki na inwestycje i dotacje inwestycyjne	2 549,3	2 378,8	2 592,1	2 395,8	2 631,3	3 958,4	5 335,6	4 528,1
Zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych i inne wydatki	4 306,5	4 429,6	4 683,3	4 667,2	4 561,7	5 330,0	5 375,2	5 661,6
Ogółem	60 121,0	61 092,1	62 649,8	64 306,0	66 018,1	70 220,0	76 132,7	81 974,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S (www.mf.gov.pl).

Wykres 52.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (%)



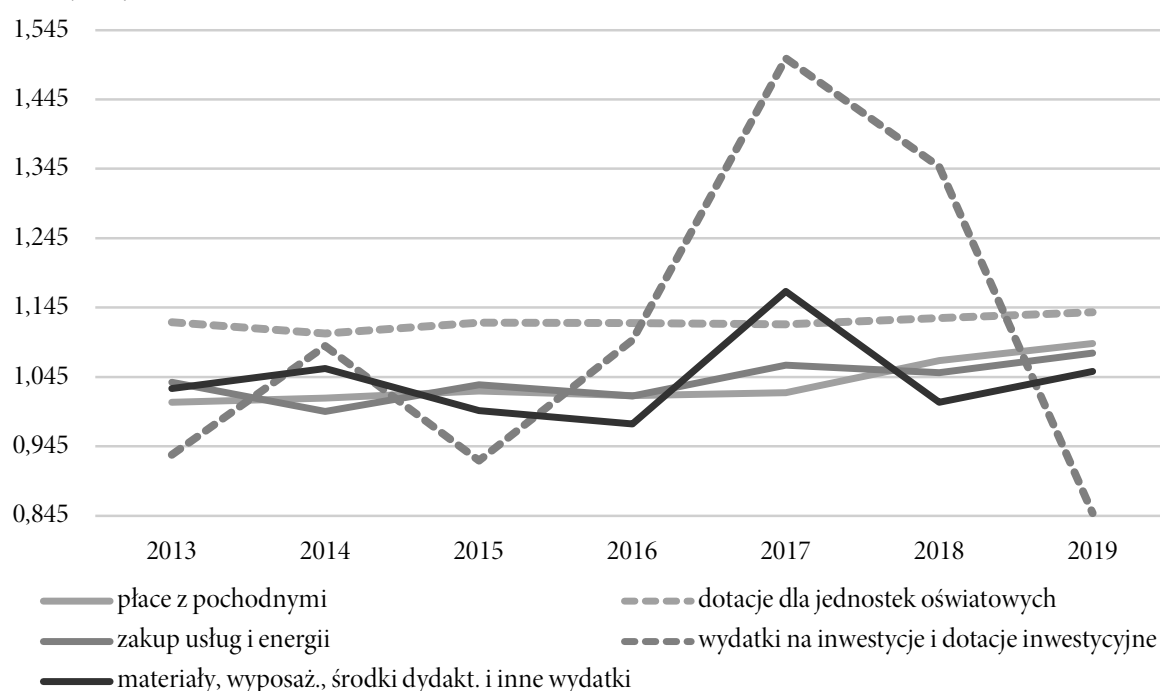
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 49.

wynagrodzenia nauczycieli. W przypadku dotacji dla szkół i placówek innych organów prowadzących, co roku wydatkowano od 3,7 do blisko 8,5 mld zł (6–10% wydatków oświatowych). Na zakup usług i energii przeznaczano rocznie środki budżetowe w wysokości od 4,5 do 6 mld zł (około 7% wydatków oświatowych), na inwestycje i dotacje inwestycyjne — 2,4–5,3 mld zł (4–7%), zaś na zakup materiałów, wyposażenia, pomocy dydaktycznych i inne wydatki — od 4,3 do 5,7 mld zł rocznie (około 7%).

Zmiany, zachodzące rokrocznie w poziomie budżetowych wydatków oświatowych w każdej z wyróżnionych grup według rodzaju dla jednostek samorządu terytorialnego, obrazuje wykres 53. Największe pod względem udziału grupy wydatków (płace, dotacje oraz zakup usług i energii) mają tendencję wzrostową w całym okresie badawczym (poza spadkiem o 0,5% wydatków w ostatniej z wymienionych grup w 2014 roku). Wydatki na wynagrodzenia oraz zakup usług i energii rosły o 1–4% w latach 2012–2016, natomiast od 2017 roku ich tempo wzrostu przyspieszyło nawet do 7–9% rocznie, wahając się nieznacznie w całym okresie. Z kolei dotacje oświatowe zwiększały się niemal w stałym, ale wysokim tempie 11–14% rocznie.

Wykres 53.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 49.

Najbardziej zmiennymi grupami były wydatki inwestycyjne, a także środki budżetowe przeznaczane na zakup: materiałów, wyposażenia, pomocy dydaktycznych i inne wydatki. W przypadku oświatowych wydatków majątkowych w latach 2012–2016 spadki przeplatały się co roku ze wzrostami, a wydatki zmieniały się o 7–9%. W roku 2017 i 2018 wzrost wydatków, kolejno o 50% i 35%, odzwierciedlał wysiłek inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego, dostosowujących swoją infrastrukturę oświatową do wymogów reformy



ustroju szkolnego, którego zakończenie w 2019 roku spowodowało spadek wydatków o 15% względem roku poprzedniego. Natomiast środki budżetowe przeznaczane na zakup materiałów, wyposażenia, pomocy dydaktycznych i inne wydatki odnotowały istotniejsze wzrosty w trzech latach: 2014 i 2019, gdy zwiększyły się o 5–6% oraz w 2017, gdy były wyższe o 17% względem roku poprzedniego. W pozostałych latach zmieniały się one +/- o kilka procent rokrocznie.

Podsumowując, udział trzech największych grup wydatków oświatowych według rodzaju w łącznej puli wydatków na oświatę finansowanych z budżetów samorządowych wynosił w badanym okresie blisko 90%. Ograniczony wpływ jednostek samorządu terytorialnego na poziom: wynagrodzeń z pochodnymi, dotacji oświatowych oraz wydatków na zakup usług i energii wynikał ze ścisłego uregulowania sposobu ich naliczania w przepisach prawnych (płace, dotacje) bądź w umowach z zewnętrznymi dostawcami energii i usług, koniecznych dla bieżącej działalności prowadzonych przez nie szkół i placówek.

Sztywny charakter zdecydowanej większości wydatków oświatowych ogranicza możliwość ich racjonalizacji przez jednostki samorządu terytorialnego do płaszczyzny organizacji pracy podległych szkół i placówek oraz polityki kadrowej dotyczącej zatrudnienia nauczycieli (wydatki na wynagrodzenia i pochodne), a także do wspólnej obsługi w zakresie zawierania umów z dostawcami usług na korzystniejszych warunkach. Wpływ na wydatki ponoszone na dotacje oświatowe pozostaje znikomy wobec jednoznacznego sposobu ich naliczania dla dzieci i uczniów, zapisanych przez rodziców do szkół i placówek innych niż samorządowe.

#### 4.4. Analiza wydatków budżetowych finansowanych ze środków krajowych i zagranicznych niepodlegających zwrotowi

Ostatnim badanym przekrojem analitycznym wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na oświatę było źródło ich finansowania. Mogą być one pokrywane ze środków krajowych bądź z bezzwrotnych środków zagranicznych.

Źródło finansowania wydatków budżetowych określa czwarta cyfra (0–9) uzupełniająca trzycyfrowy symbol paragrafu wydatków objaśniony w klasyfikacji budżetowej. Zakończenie czterocyfrowego symbolu paragrafu cyfrą 0 sygnalizuje krajowe źródło finansowania wydatków. Z kolei cyfry 1–9 służą oznaczeniu wydatków finansowanych ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz ze środków, stanowiących wymagane współfinansowanie programu lub projektu. Warto przypomnieć, że w analizach przeprowadzonych w podrozdziałach 4.2. i 4.3. uwzględniono wszystkie budżetowe wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od źródła finansowania.

W tabeli 50. przedstawiono poziom wydatków budżetowych na oświatę, poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego w badanym okresie ze środków krajowych i zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Bezzwrotne środki zagraniczne, przeznaczone na pokrycie wydatków oświatowych, ujęto łącznie wraz z podaniem ich podziału na cztery bardziej szczegółowe źródła pochodzenia funduszy.

Tabela 50.

Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na oświatę według źródła finansowania w latach 2012–2019 (w mln zł)

Źródło finansowania*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Krajowe (0)	58 609,4	59 783,1	61 326,6	63 510,9	65 495,9	68 011,0	72 692,4	79 285,9
Zagraniczne niepodlegające zwrotowi (1–9), w tym:	1 511,6	1 309,0	1 323,2	795,1	522,2	2 209,0	3 440,3	2 688,7
1+2**	56,5	86,8	78,5	108,1	136,3	174,5	183,3	216,3
3+4**	29,9	15,5	8,0	5,6	32,9	10,0	19,3	23,1
5+6**	2,1	2,4	6,0	33,5	26,7	10,9	0,1	0,1
7+8+9**	1 423,1	1 204,3	1 230,7	647,9	326,3	2 013,6	3 237,6	2 449,2
Ogółem	60 121,0	61 092,1	62 649,8	64 306,0	66 018,1	70 220,0	76 132,7	81 974,6

Objaśnienia: \*w nawiasach podano czwartą cyfrę symbolu paragrafu wydatków klasyfikacji budżetowej; \*\*środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi oznaczano następującymi cyframi (szerzej: załącznik nr 3): 1 — środki bezzwrotne UE (m.in. dla instrumentu finansowego EU Transition Facility, dla innych środków należnych na podstawie odrębnych umów międzynarodowych, w tym wydatków w ramach działu 3a budżetu UE „Wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość”); oraz 2 — środki na współfinansowanie; 3 — pożyczki i kredyty zagraniczne (np. z Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Nordyckiego Inwestycyjnego Banku, Banku Rozwoju Rady Europy) oraz darowizny lub granty (np. rządu USA, Królestwa Niderlandów) przyznane Polsce przez inne kraje lub instytucje; oraz 4 — środki na współfinansowanie; 5 — inne środki bezzwrotne (Norweski Mechanizm Finansowy, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polski Program Współpracy), z wyłączeniem środków europejskich oznaczonych cyfrą 7; oraz 6 — środki na współfinansowanie; 7 — płatności w zakresie budżetu środków europejskich na refundację wydatków; 8 — środki z budżetu UE (również gdy udzielono pożyczki z budżetu państwa na prefinansowanie): z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, m.in. z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, w ramach instrumentu „Łącząc Europę” oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym; oraz 9 — krajowy wkład publiczny na współfinansowanie z budżetu państwa lub ze środków własnych jednostki sektora finansów publicznych.

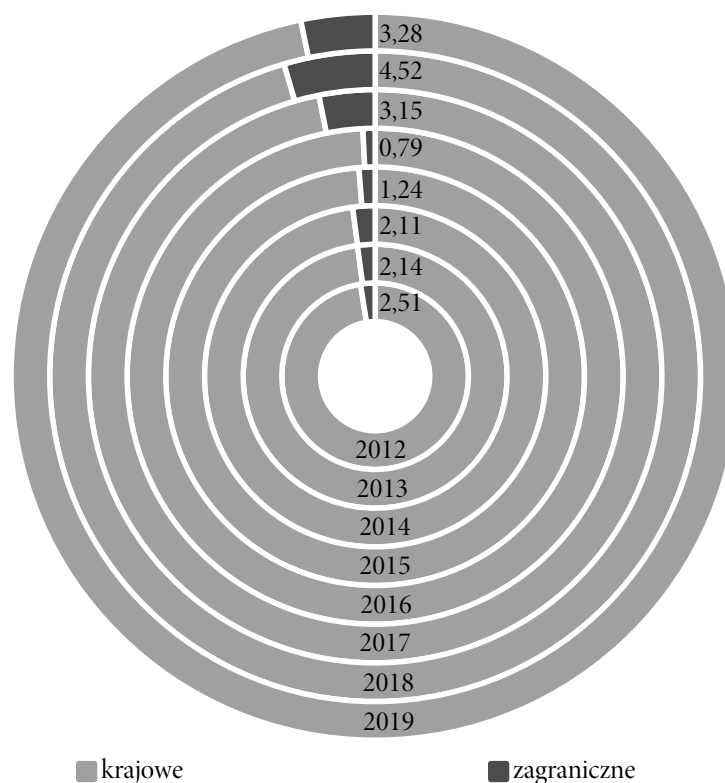
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Warto podkreślić, że pozyskanie środków zagranicznych na realizację programów i projektów wymaga często współfinansowania realizacji tych przedsięwzięć ze środków krajowych (wkład własny), co ogranicza możliwości części jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o nie, m.in. w zakresie oświaty.

Analiza danych z tabeli 50. i ich struktury, zobrazowanej na wykresie 54., wskazuje na finansowanie wydatków budżetowych na oświatę głównie ze środków krajowych. Jednostki samorządu terytorialnego pokrywały z nich rocznie wydatki o wartości 59–79 mld zł, co stanowiło ponad 95% ich wydatków oświatowych, dokonywanych w ramach gospodarki budżetowej w całym badanym okresie.

Wykres 54.

Struktura budżetowych wydatków oświatowych według źródła finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 50.

Wydatki na oświatę, finansowane ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, osiągały wysokość z przedziału od 0,5 do 3,4 mld zł rocznie. Do 2014 roku ich udział w łącznej puli budżetowych wydatków oświatowych wyniósł 2%, a w kolejnych dwóch latach obniżył się do 1%. Spadek odsetka wydatków budżetowych na oświatę, pokrywanych w latach 2014–2016 z bezzwrotnych środków zagranicznych, pochodzących przede wszystkim z UE (tabela 49. — paragrafy wydatków o symbolach kończących się cyframi 1, 2, 7, 8, 9), wynikał z zakończenia i rozliczenia projektów finansowanych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 oraz z przejściowego braku wydatków z nowych projektów, o które wtedy dopiero aplikowano. W okresie 2017–2019, objętym już w pełni uruchomioną perspektywą finansową UE 2014–2020, udział funduszy zagranicznych niepodlegających zwrotowi w finansowaniu budżetowych wydatków oświatowych zwiększył się do 3–4,5% (wykres 54.).

Przykładami programów unijnych dedykowanych oświacie w perspektywie finansowej 2007–2013 był program wymiany międzynarodowej uczniów i nauczycieli Socrates (wydatki klasyfikowane z cyfrą 1 i 2) oraz projekty realizowane w szkołach i placówkach ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (wydatki klasyfikowane z cyfrą 7 i 9). Natomiast w perspektywie 2014–2020 program wspierający mobilność oraz rozwijający kompetencje językowe uczniów i nauczycieli został zintegrowany z programem dla szkół wyższych i funkcjonował pod nazwą Erasmus+ (paragrafy wydatków zakończone cyframi 1 i 2). Jednostki samorządu terytorialnego mogły również aplikować o finansowanie pro-

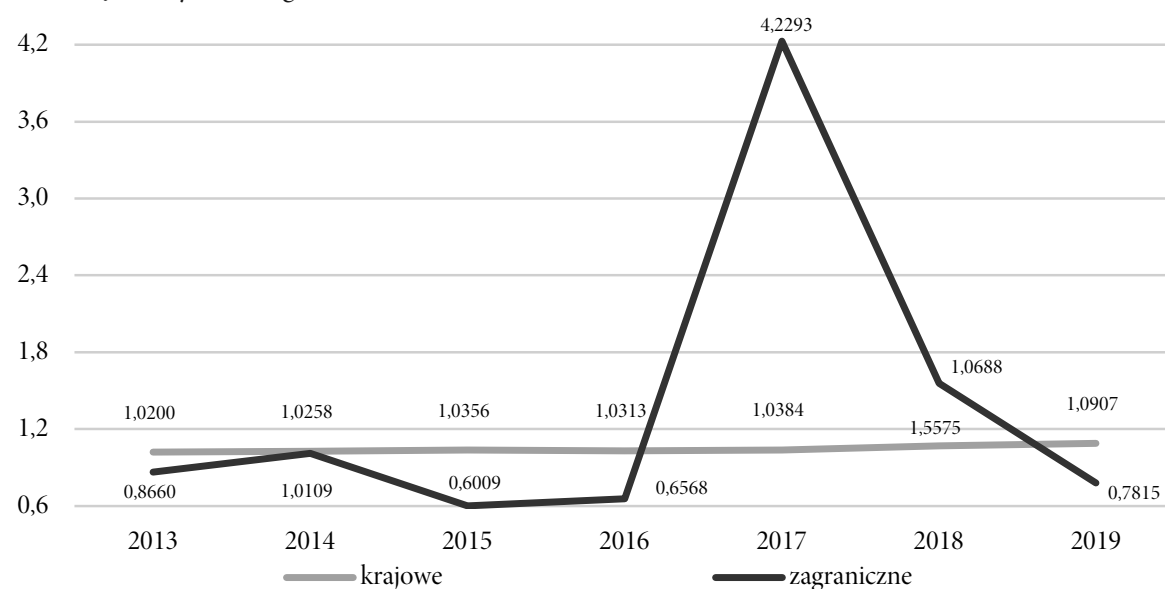
jektów na rzecz oświaty ze środków Programu Operacyjnego Wiedza–Edukacja–Rozwój (wydatki klasyfikowane z cyframi 7, 8, 9).

Oprócz środków pochodzących z UE, jednostki samorządu terytorialnego korzystały z finansowania zadań oświatowych z innych środków bezzwrotnych, uzyskanych w ramach mechanizmów finansowych Norwegii, Szwajcarii lub EOG w wysokości 2–6 mln zł w latach 2012–2014, 30 mln zł – w latach 2015–2016, 11 mln zł w 2017 roku i 0,1 mln zł w dwóch ostatnich latach okresu badawczego. Środki podobnego rzędu wielkości (rocznie 6–30 mln zł) pochodziły z tytułu otrzymanych zagranicznych kredytów, pożyczek, darowizn i grantów (paragrafy wydatków o symbolach zakończonych cyframi 3 lub 4). Oba wymienione źródła środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi występowały raczej sporadycznie, w porównaniu do funduszy UE (tabela 49.).

Źródła krajowe służą w większości finansowaniu obowiązkowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty, podczas gdy środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi pozwalają pokryć wydatki na zadania fakultatywne, podnoszące jakość lub/i dostępność samorządowych usług oświatowych. Konieczność aplikowania o środki, określony cel i termin realizacji projektów oraz wymóg ich rozliczenia powodują, że wydatki oświatowe, finansowane ze źródeł zagranicznych, cechuje zupełnie inna dynamika niż wydatki ponoszone ze środków krajowych. Zilustrowano to na wykresie 55.

Wykres 55.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych według źródła finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 50.

Krajowe wydatki oświatowe cechował stabilny wzrost (o 2–3% rocznie) w latach 2012–2016, który nieco przyspieszył od 2017 roku, gdy wydatki te zwiększały się rokrocznie, kolejno, o 4%, 7% i 9%. Należy wiązać to z wdrażaniem wymogów reformy ustroju szkolnego w prowadzonych przez jednostki samorządowe szkołach i placówkach.

Łańcuchowe indeksy dynamiki dla budżetowych wydatków oświatowych, finansowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, osiągały zdecydowanie większe spektrum wahań ich wartości. Początkowy spadek wydatków o 13% w 2013 roku i ich nieznaczny wzrost o 1% w 2014 roku związany był z finalizacją projektów finansowanych ze środków UE w ramach perspektywy 2007–2013. Zmniejszenie wydatków w latach 2015–2016 o około 40% nastąpiło z powodu zakończenia realizacji programów poprzedniej perspektywy finansowej UE, przy jednoczesnym stopniowym uruchamianiu środków zaplanowanych na lata 2014–2020, które miało miejsce w pełni dopiero w 2017 i 2018 roku (wzrost wydatków o 320% i 55%). Ponowny spadek budżetowych wydatków oświatowych w ostatnim badanym roku o 22% sygnalizuje rozliczenie części projektów oświatowych, dla których uzyskano dofinansowanie ze środków UE.

W latach 2012–2019 występowało także zróżnicowanie poziomu (tabela 51.) oraz struktury (wykres 56.) wydatków budżetowych na oświatę według źródeł finansowania dla wyróżnionych na potrzeby badań kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki pokrywane ze środków krajowych, zgromadzonych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, zapewniały wykonywanie większości zadań oświatowych, które miały charakter obowiązkowy. Zróżnicowanie ich poziomu dla gmin (29–40 mld zł rocznie), miast (20–28 mld zł), powiatów (8–10 mld zł) i województw (0,8–0,9 mld zł) wynikało z zakresu zadań przypisanych tym kategoriom jednostek samorządowych (szerzej — rozdział 2).

Z kolei wysokość wydatków oświatowych, finansowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, zależała od ich dostępności w poszczególnych latach (otwarcia naboru wniosków, warunków realizacji i rozliczenia przedsięwzięć) oraz od starań jednostek samorządu terytorialnego w aplikowaniu o nie. Gminy wydatkowały z udziałem pozyskanych środków zagranicznych od 0,2 do 1,6 mld zł rocznie, miasta — od 0,2 do 0,8 mld zł, powiaty — od 0,1 do 0,8 mld zł, zaś województwa — od 40 do 250 mln zł (tabela 51.).

Tabela 51.

Wydatki budżetowe samorządu na oświatę według źródła finansowania w latach 2012–2019 (w mln zł)

Źródło finansowania*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Gminy</b>								
Krajowe (0)	29 481,7	30 140,1	31 053,8	32 259,8	33 177,2	34 469,3	36 901,3	39 898,6
Zagraniczne niepodlegające zwrotowi (1–9)	647,3	471,7	516,7	299,7	165,9	1 082,6	1 644,7	993,2
<b>Miasta</b>								
Krajowe (0)	19 778,8	20 271,8	20 938,3	21 886,6	22 909,1	23 991,3	25 796,4	28 356,2
Zagraniczne niepodlegające zwrotowi (1–9)	320,7	294,4	269,1	201,1	194,3	498,4	727,8	789,5

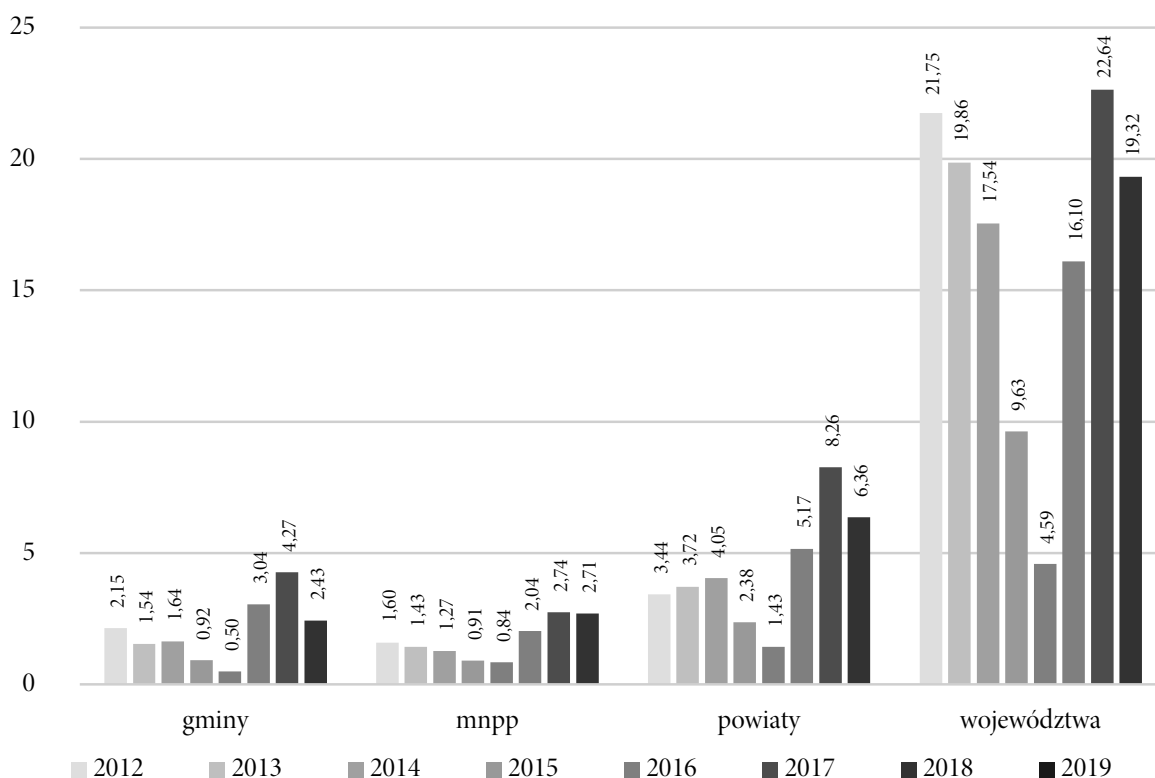
Źródło finansowania*	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Powiaty</b>								
Krajowe (0)	8 478,3	8 505,4	8 491,3	8 556,6	8 637,6	8 766,4	9 165,6	10 116,7
Zagraniczne niepodlegające zwrotowi (1–9)	301,7	328,4	358,0	208,2	124,9	477,6	825,2	687,1
<b>Województwa</b>								
Krajowe (0)	870,6	865,8	843,2	807,9	772,0	784,0	829,1	914,4
Zagraniczne niepodlegające zwrotowi (1–9)	241,9	214,5	179,4	86,1	37,1	150,4	242,6	218,9

Źródło i objaśnienia: jak dla tabeli 50.

Zilustrowany na wykresie 56. udział wydatków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi świadczy o ich uzupełniającej roli w finansowaniu oświaty w gminach (0,5–4%) i miastach (1–3%) o szerokim zakresie kosztownych zadań obowiązkowych. W nieco większym stopniu bezzwrotne środki zagraniczne pokrywały wydatki oświatowe powiatów (od 1 do 8%), zaś w województwach, realizujących wąski zakres zadań, często o znaczeniu regionalnym bądź systemowym, ich udział przekraczał 10% (poza rokiem 2015 i 2016), sięgając nawet blisko 25% wydatków budżetowych na oświatę w badanym okresie.

Wykres 56.

Udział środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi w finansowaniu budżetowych wydatków oświatowych gmin, miast, powiatów i województw w latach 2012–2019 (%)



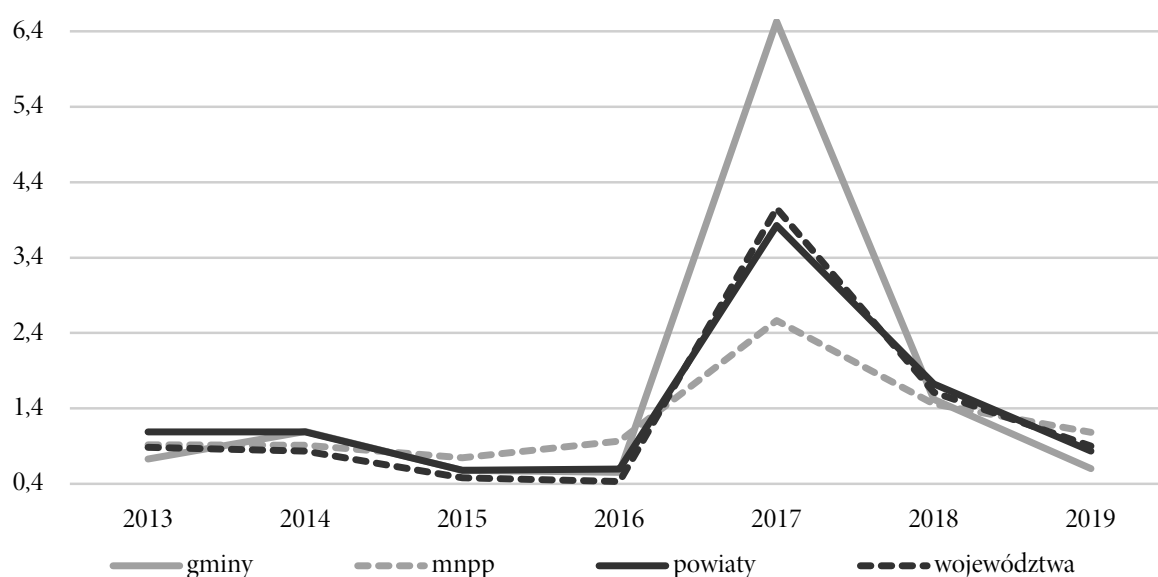
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 51.



W latach 2012–2019 budżetowe wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi zmieniały się w podobny sposób, co jest wyraźnie widoczne na wykresie 57. Dla każdej kategorii jednostek samorządu terytorialnego można zaobserwować istotne zmniejszenie wysokości wydatków w latach 2015–2016 oraz ich wzrost w 2017 i 2018 roku. Opisywana prawidłowość występowała zarówno dla wydatków w ujęciu bezwzględnym (tabela 50.), jak i względnym, gdy przedstawiono je w formie odsetka łącznych wydatków oświatowych ponoszonych z budżetu (wykres 56.) czy też na tle wielkości z roku poprzedniego (wykres 57.).

Wykres 57.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi w latach 2012–2019

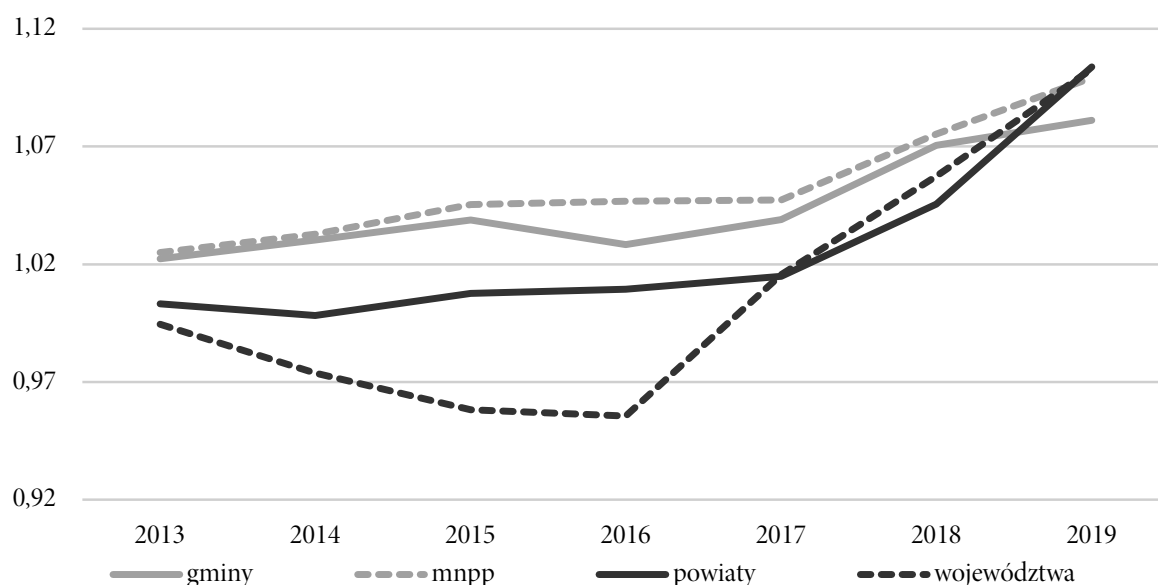


Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 51.

Budżetowe wydatki oświatowe, pokrywane ze środków krajowych, cechował zdecydowanie węższy przedział wartości ich indeksów dynamiki (wykres 58.) w porównaniu do indeksów dla wydatków finansowanych z udziałem środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi (wykres 57.). W latach 2012–2019 poziom wydatków gmin rokrocznie stale wzrastał, a przebieg zmian był najbardziej zbliżony do miast. W przypadku powiatów i województw podobieństwo dotyczyło lat 2017–2019, zaś we wcześniejszej części okresu badawczego wydatki oświatowe powiatów ze źródeł krajowych miały stabilny poziom (+/- 1%), podczas gdy wydatki województw zmniejszały się o 1–4,5% rocznie.

Wykres 58.

Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków krajowych w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 51.

Podsumowując, w latach 2012–2019 budżetowe wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego były finansowane w ponad 95% ze źródeł krajowych. Środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi przeznaczone na oświatę pochodziły przede wszystkim z Unii Europejskiej, a ich poziom zmieniał się i był zależny od momentu uruchomienia naboru wniosków i przyznania środków oraz od okresu realizacji i warunków rozliczenia projektów w ramach perspektyw finansowych 2007–2013 i 2014–2020. Mimo konieczności aplikowania o ich przyznanie na określony cel oraz częstego wymogu współfinansowania, stanowiły one ważne uzupełnienie środków krajowych, umożliwiając realizację wielu fakultatywnych zadań samorządu terytorialnego w dziedzinie oświaty (np. przeprowadzenie dodatkowych lekcji z przedmiotów, z których uczniowie ostatnich klas w danym roku szkolnym zdawali egzaminy) bądź poprawiając jakość lub/i dostępność usług oświatowych świadczonych obowiązkowo.

#### 4.5. Analiza wydatków pozabudżetowych finansowanych z wydzielonych rachunków dochodów

Przedmiotem dotychczasowych analiz były wydatki oświatowe poniesione przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach ich gospodarki budżetowej. Wynikało to z faktu, że w okresie badawczym prowadzone przez nie szkoły i placówki oświatowe mogły funkcjonować tylko w formie jednostek budżetowych, które rozliczają się z budżetem pełnymi kwotami dochodów i wydatków. Oznacza to, że cała ich gospodarka finansowa była prowadzona w ramach tego budżetu, który obejmował m.in. wszystkie ich wydatki.

Prawodawca dopuścił jednak wyjątek w tym zakresie dla samorządowych jednostek oświatowych, dając im możliwość prowadzenia gospodarki pozabudżetowej w formie wydzielonych rachunków (Ustawa o finansach publicznych 2009, art. 223). Pozwalają one na pokrywanie wydatków jednostki budżetowej bezpośrednio z uzyskanych dochodów, ale ich utworzenie wymaga podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (Gnacik 2017, s. 29).

Elementem wspomnianej uchwały, podjętej na podstawie *ustawy o finansach publicznych* (2009, art. 223 ust. 1–2), jest wskazanie przeznaczenia zgromadzonych środków. *Ustawa o finansach publicznych* przewiduje dwa ograniczenia w tym zakresie. Po pierwsze, środków pozabudżetowych wraz z odsetkami nie wolno wydatkować na wynagrodzenia osobowe (art. 223 ust. 2 pkt 3). Po drugie, od 1 września 2019 roku dochody, uzyskane z tytułu działalności usługowej szkół zawodowych, muszą być przeznaczone na kształcenie zawodowe, podobnie jak spadki, zapisy i darowizny pieniężne przekazane na ten cel (art. 223 ust. 3). Zatem środki wypracowane lub otrzymane w ramach prowadzonego kształcenia zawodowego tworzą na wydzielonym rachunku *quasi* fundusz celowy.

Środki pozabudżetowe samorządowej jednostki oświatowej służą finansowaniu wydatków przewidzianych w planie finansowym jej wydzielonego rachunku. Dokonywanie wydatków jest ograniczone — z jednej strony — wysokością zgromadzonych środków, z drugiej — rocznymi kwotami planowanych wydatków, z trzeciej — zakazem finansowania wynagrodzeń osobowych i obowiązkiem przeznaczania dochodów dotyczących kształcenia zawodowego na ten cel, z czwartej zaś — okresem roku budżetowego. Środki pozostałe na wydzielonym rachunku na dzień 31 grudnia danego roku muszą zostać odprowadzone na rachunek dochodów budżetowych do 5 stycznia następnego roku. Konsolidacja wydzielonego rachunku z budżetem jednostki samorządowej przez obowiązek zwrotu salda na koniec roku pozytywnie wpływa na wynik kolejnego budżetu (Gorczyński 2011, s. 25), jednak równocześnie powoduje nie zawsze racjonalne wydatkowanie zgromadzonych środków tuż przed zakończeniem roku budżetowego przez kierowników, starających się wykorzystać je w pełni, aby nie stracić ich w wyniku obowiązkowego zwrotu (Lenio 2014, s. 168–169).

Pozabudżetowa gospodarka finansowa samorządowych szkół i placówek oświatowych podlega prezentacji w kwartalnym sprawozdaniu budżetowym Rb-34S z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 223 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* (Kaczurak-Kozak 2015, s. 144–145). Sprawozdania Rb-34S sporządzone za IV kwartał w latach 2012–2019 stanowiły źródło danych dla analiz przeprowadzonych w niniejszym podrozdziale.

W tabeli 52. zamieszczono dane o wysokości wydatków poniesionych ze środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Prezentowane kwoty nie obejmują wydatków związanych z obowiązkiem zwrotu środków pozostałych na tych rachunkach na dzień 31 grudnia. Zwrot dokonywany jest na początku kolejnego roku budżetowego (do 5 stycznia) na rachunek dochodów budżetowych jednostki samorządowej i — zgodnie z zasadą kasową — stanowi wydatek. Nie służy on jednak realizacji zadań oświatowych, zatem na potrzeby badań wyłączono go z puli wydatków pokrywanych z wydzielonych rachunków samorządowych jednostek oświatowych, określanych dalej jako wydatki netto.

Tabela 52.

Wydatki netto\* sfinansowane z wydzielonych rachunków samorządowych jednostek oświatowych w latach 2012–2019 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	344,2	346,5	329,7	337,7	338,7	335,2	347,2	344,2
Mnpp	626,0	602,6	575,7	583,3	581,9	591,0	615,8	582,8
Powiaty	84,9	79,6	73,1	71,6	68,0	61,6	58,9	59,5
Województwa	36,2	32,9	32,5	29,3	27,3	27,0	27,4	26,0
Wydatki ogółem	1 091,2	1 061,6	1 011,0	1 021,8	1 016,0	1 014,8	1 049,3	1 012,5

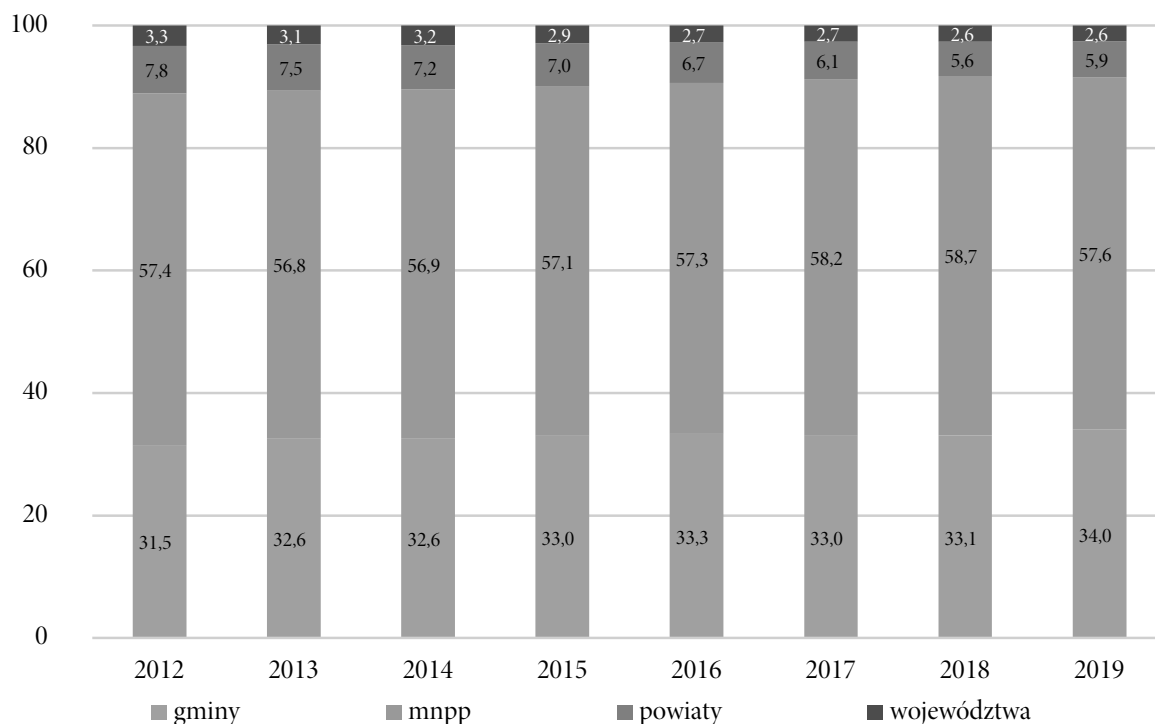
Objaśnienia: \*wydatki netto — wydatki wykonane ogółem pomniejszone o wydatki §240 (dotyczące zwrotu na rachunek dochodów budżetowych samorządu środków pozostałych na rachunku wydzielonym na dzień 31 grudnia poprzedniego roku budżetowego).

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S (www.mf.gov.pl).

W latach 2012–2019 samorządowe szkoły i placówki oświatowe, w których utworzono wydzielony rachunek, wydatkowały ze środków pozabudżetowych około 1 mld zł rocznie na cele statutowe, z wyjątkiem wynagrodzeń osobowych (tabela 52.). Wykres 59. ilustruje strukturę tych wydatków według kategorii jednostki samorządu terytorialnego, będącej organem prowadzącym.

Wykres 59.

Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)



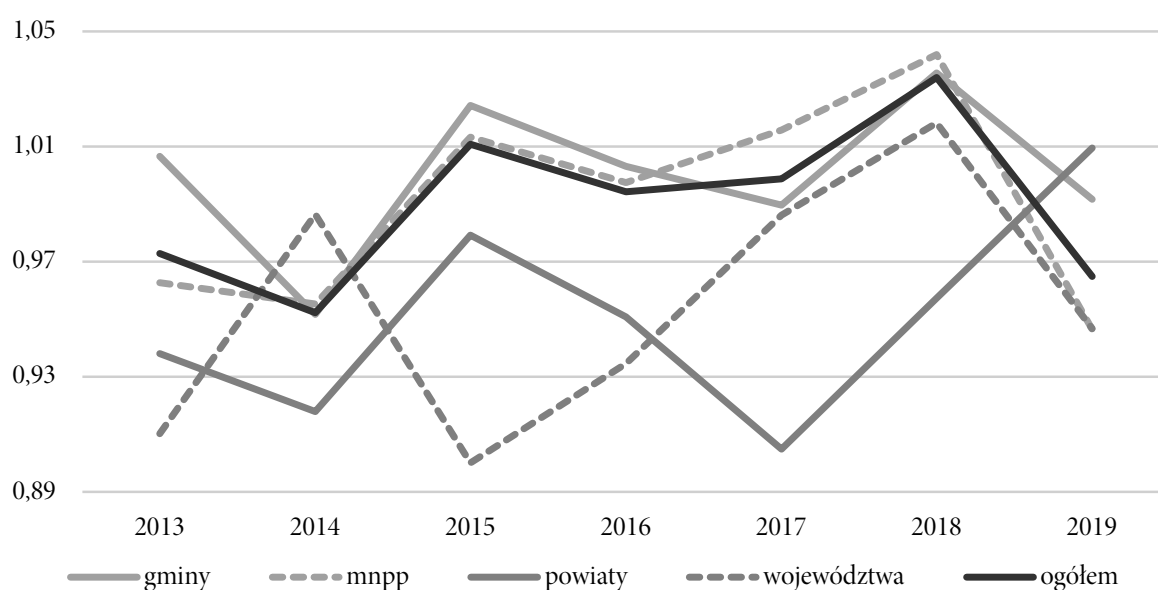
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 52.

Gminy poniosły 1/3 ogółu wydatków oświatowych finansowanych ze źródeł pozabudżetowych (330–350 mln zł rocznie), jednak to wydatki miast były najwyższe spośród analizowanych jednostek (570–630 mln zł), stanowiąc blisko 60% samorządowych wydatków na oświatę z wydzielonych rachunków. Można więc stwierdzić, że miasta na prawach powiatu częściej decydowały się na prowadzenie pozabudżetowej gospodarki finansowej niż pozostałe gminy. Odsetek wydatków pozabudżetowych powiatowych i wojewódzkich szkół i placówek oświatowych wynosił łącznie około 10% (wykres 59.), a ich roczny poziom kształtował się w przedziale 60–85 mln zł dla powiatów i około 30 mln zł dla województw (tabela 52.).

Na wykresie 60. przedstawiono zmiany rokrocznie wydatków netto finansowych z wydzielonych rachunków w badanym okresie. Poziom wydatków pozabudżetowych był dosyć stabilny w przypadku gmin i miast (wahania o co najwyżej 4–5%), nieco większe zmiany dotyczyły powiatów i województw (głównie spadki, maksymalnie o 10%).

Wykres 60.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 52.

Wydatki netto, ponoszone ze środków zgromadzonych przez szkoły i placówki samorządowe poza budżetem, wspierały finansowanie ich zadań z ograniczonych środków budżetowych, przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na niezbędne wydatki. W tabelach 53.–56. przedstawiono wydatki netto z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych prowadzonych przez gminy, miasta, powiaty i województwa w ujęciu przedmiotowym (według rozdziałów klasyfikacji budżetowej), a na wykresach 61.–68. zobrazowano ich strukturę i dynamikę w latach 2012–2019.

Tabela 53.

Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stołówki szkolne i przedszkolne	130,3	135,9	138,9	147,1	149,4	150,7	162,9	162,9
Przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych	104,2	101,9	82,4	81,0	82,1	81,8	81,2	80,4
Szkoły podstawowe	70,7	69,8	70,2	72,9	73,1	76,9	86,1	87,3
Wydatki w innych rozdziałach	38,9	38,9	9,9	9,2	8,0	7,2	7,9	7,0
Wydatki ogółem	344,1	346,5	329,7	337,7	338,7	335,2	347,2	344,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S (www.mf.gov.pl).

Środki pozabudżetowe gmin na oświatę przeznaczano w 40% na prowadzenie stołówek szkolnych i przedszkolnych, wydając rocznie od 130 do ponad 160 mln zł (tabela 53.). Były one finansowane z opłat opiekunów dzieci za wyżywienie, za które kupowano głównie żywność do przygotowania posiłków (tabela 56., wykres 69.). Drugą pod względem udziału (23–30%) pozycję stanowiły wydatki na wychowanie przedszkolne (wykres 61.). Prowadzenie przez gminy przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych kosztowało w ramach wydzielonego rachunku od 80 do ponad 100 mln zł rocznie. Trzecia istotna grupa wydatków pozabudżetowych (20–25%, 70–90 mln zł) była ponoszona na utrzymanie szkół podstawowych.

Wydatki gminnych szkół i placówek oświatowych z wydzielonego rachunku, sklasyfikowane w pozostałych rozdziałach, kształtowały się w przedziale 7–40 mln zł rocznie (tabela 53.), co odpowiadało 4–11% ogółu wydatków pozabudżetowych gmin na oświatę (wykres 61.). Wskazuje to na silną koncentrację wydatków finansowanych ze środków zgromadzonych poza budżetem gmin. Około 90% z nich przeznaczano na wydatki w czterech głównych rozdziałach dotyczących wychowania przedszkolnego i kształcenia na poziomie podstawowym (80101, 80103, 80104) oraz wyżywienia uczęszczających do tych placówek dzieci i uczniów (80148).

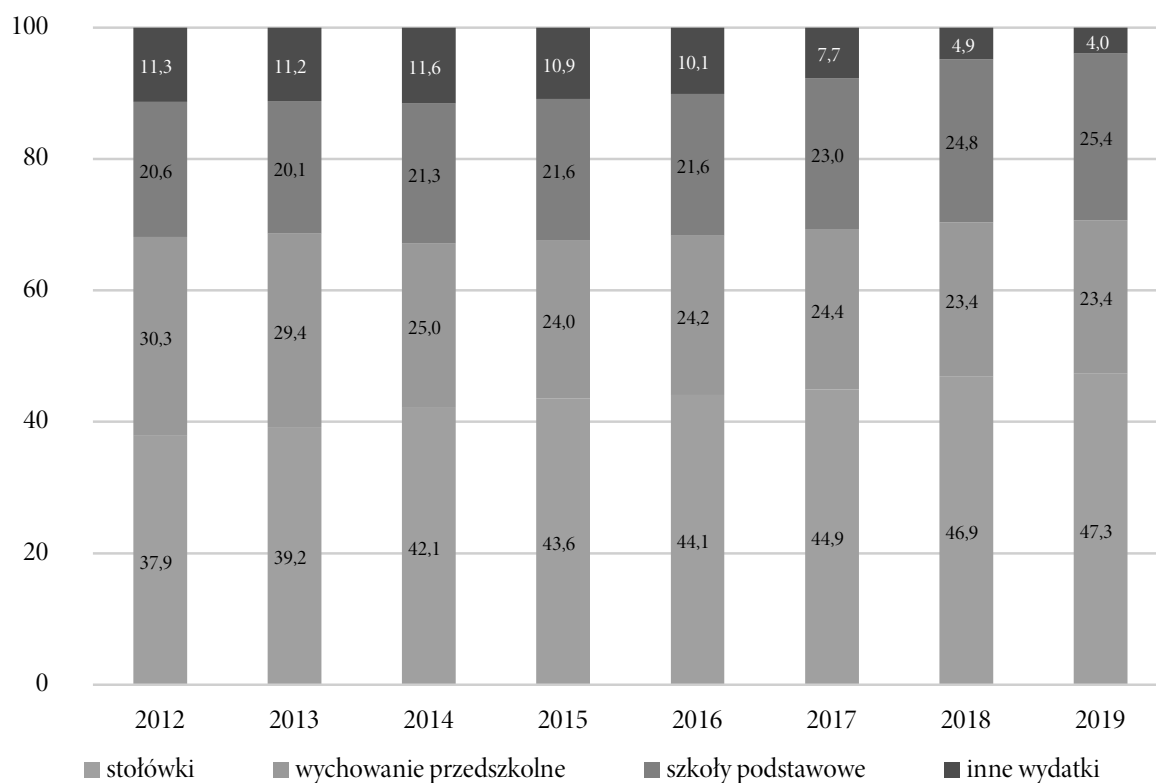
Na wykresie 62. zaprezentowano wartości indeksów dynamiki wydatków ujętych w trzech głównych rozdziałach i wydatków ogółem finansowanych ze środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach gminnych jednostek oświatowych. Dla zachowania czytelności analogiczne ograniczenie (3–4 największe rozdziały i wydatki ogółem) zastosowano też dla zilustrowania wyników badań dynamiki wydatków pozabudżetowych na oświatę w miastach (wykres 64.), powiatach (wykres 66.) i województwach (wykres 68.).

Przebieg zmian wydatków pozabudżetowych ogółem był w gminach stabilny, z nieznaczną tendencją wzrostową. Jedynie rok 2014 odznaczał się spadkiem łącznych wydatków o 5%, a 2018 — wzrostem o 4%. Wymienione zmiany wynikały ze sposobu kształtowania się wydatków w rozdziałach objętych prezentacją na wykresie 62.



Wykres 61.

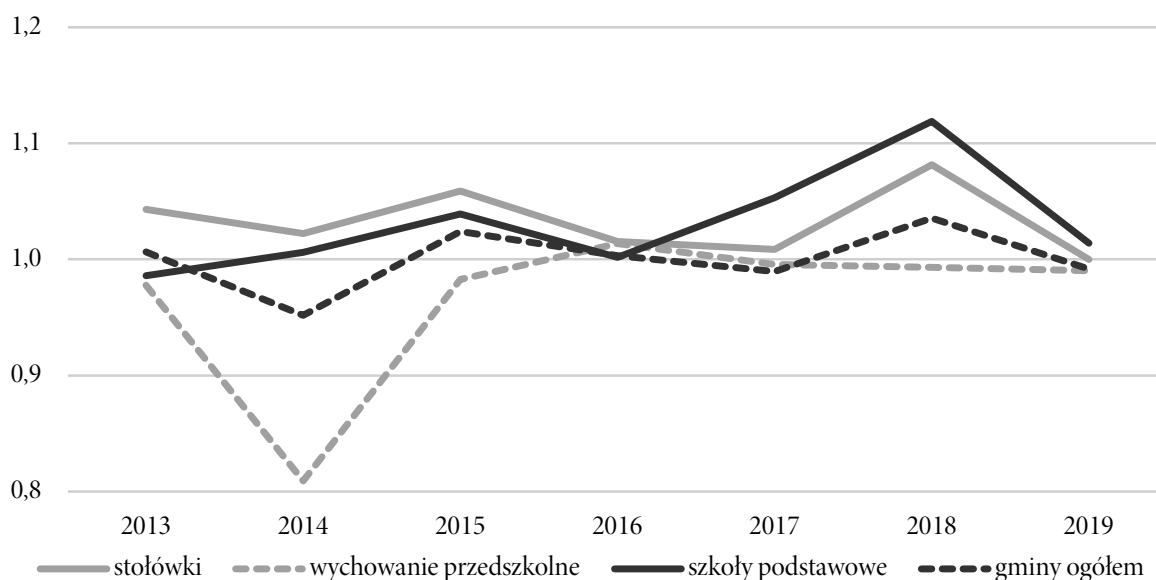
Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto gmin w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 53.

Wykres 62.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto gmin w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 53.

Największy zakres wahań dotyczył wydatków na zadania gmin z zakresu wychowania przedszkolnego. Były one pokrywane ze środków z opłat za korzystanie z opieki przedszkolnej w czasie przekraczającym bezpłatne 5 godzin, zgromadzonych poza budżetem gminy. Ograniczenie wysokości tych opłat do 1 zł za godzinę dodatkowej opieki od września 2013 r. spowodowało w tym samym roku zmniejszenie finansowanych nimi wydatków o 2% względem 2012 roku, zaś w 2014 roku ich redukcja wyniosła już 20%. Spadek o 2% w 2015 roku wynikał z objęcia edukacją szkolną części rocznika 6-latków, zaś przywrócenie wieku szkolnego do 7 lat od września 2016 roku wywołało wzrost wydatków na wychowanie przedszkolne o 1,4%. W kolejnych latach poziom wpływów i pokrywanych z nich wydatków pozostawał na zbliżonym poziomie, nieznacznie się obniżając.

Zmiany wydatków pozabudżetowych na szkoły podstawowe w badanym okresie objęły w największym stopniu rok 2015 w związku ze zwiększonym o dzieci 6-letnie naborem do klas pierwszych oraz rok 2018, co wynikało z wydłużonego o 2 lata cyklu kształcenia i klasyfikowania wpływów i wydatków na dotychczasowe gimnazja w rozdziale dla szkół podstawowych. Z kolei wydatki z wydzielonego rachunku na utrzymanie gminnych stołówek szkolnych i przedszkolnych wzrastały w latach 2012–2018 o ok. 1–8%, zaś w ostatnim analizowanym roku pozostały w zasadzie na niezmiennym poziomie.

W tabeli 54. zamieszczono dane o wysokości wydatków z wydzielonych rachunków miejskich szkół i placówek oświatowych w badanym okresie. Pierwsze trzy pozycje były zbieżne z kierunkami wydatków pozabudżetowych gmin. Najwięcej środków zgromadzonych poza budżetem miast (120–150 mln zł rocznie) przeznaczono na wyżywienie dzieci i uczniów w stołówkach szkolnych i przedszkolnych. Roczne wydatki z wydzielonych rachunków na szkoły podstawowe mieściły się w przedziale 110–160 mln zł, zaś utrzymanie przedszkoli dofinansowywano ze środków pozabudżetowych kwotami rządu 140–150 mln zł w pierwszych dwóch latach oraz około 110 mln zł w okresie 2014–2019.

Tabela 54.

Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stołówki szkolne i przedszkolne	123,8	127,7	132,9	139,5	140,8	147,3	151,4	149,5
Szkoły podstawowe	115,6	111,8	113,4	117,0	118,4	130,3	158,0	153,8
Przedszkola	156,9	137,4	108,5	107,2	107,5	110,1	117,2	95,6
Kształcenie zawodowe*	68,3	65,1	62,0	60,2	56,7	51,9	52,7	49,1
Licea ogólnokształcące	34,5	34,7	33,6	34,3	32,8	35,3	42,6	44,5
Internaty i bursy szkolne	32,4	31,7	30,8	30,9	31,7	31,0	29,6	30,0
Wydatki w innych rozdziałach	94,5	94,2	94,5	94,2	94,0	85,1	64,3	60,3
Wydatki ogółem	626,0	602,6	575,7	583,3	581,9	591,0	615,8	582,8

Objaśnienia: \*kształcenie zawodowe obejmuje łączne wydatki sklasyfikowane w rozdziałach: 80115, 80116, 80117, 80130 i 80140.

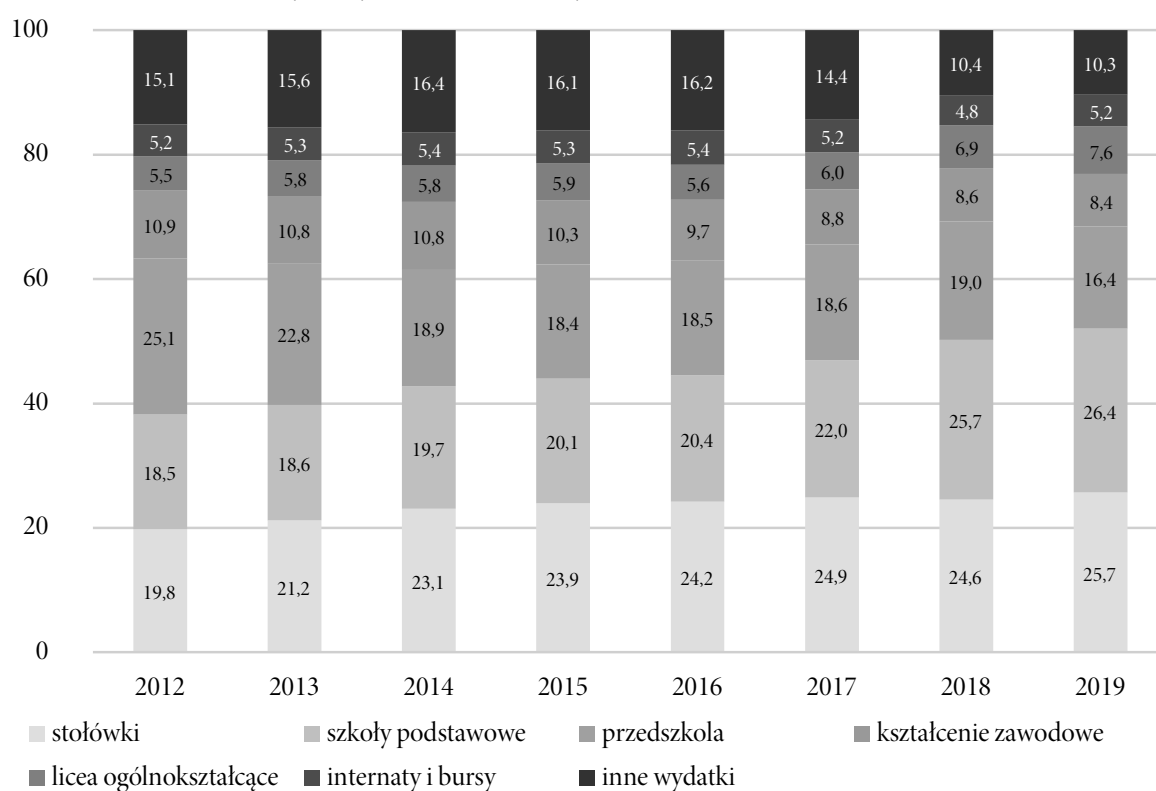
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Przedmiotem kolejnych pozycji wydatków w ramach wydzielonego rachunku były zadania powiatowe realizowane przez miasta, obejmujące kształcenie zawodowe (50–70 mln zł), licea (30–40 mln zł) oraz bursy i internaty szkolne (około 30 mln zł rocznie). Wydatki w rozdziałach innych niż wymienione wynosiły od 60 do 95 mln zł.

Strukturę wydatków miejskich jednostek oświatowych z wydzielonego rachunku zilustrowano na wykresie 63. Udział środków ponoszonych na stołówki, szkoły podstawowe i przedszkola wahał się dla każdego z rozdziałów od 16% do 26%, a łączne wydatki na te zadania miast sięgały 60–70% wydatków pozabudżetowych. Odsetek wydatków na kształcenie zawodowe wynosił 8–11%, dla liceów — 6–7%, a dla internatów i burs — 5%.

Wykres 63.

Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto miast w latach 2012–2019 (%)



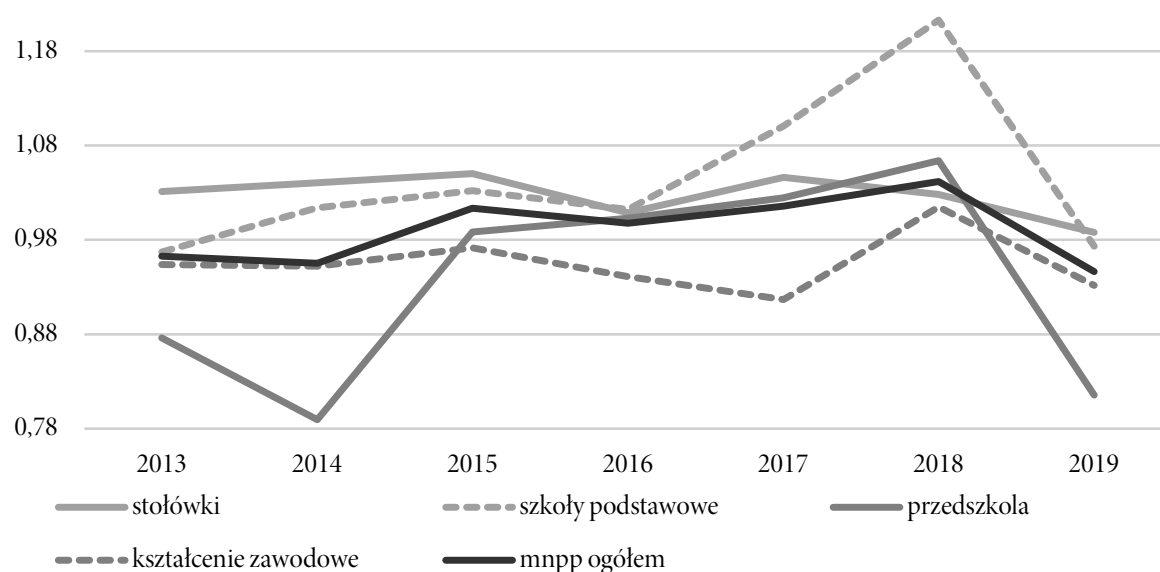
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 54.

Pozostałe, niewymienione z nazwy rozdziały, stanowiły 10–16% wydatków z miejskich wydzielonych rachunków. Struktura wydatków, przedstawiona na wykresie 63., potwierdza większe rozproszenie przeznaczenia środków pozabudżetowych na finansowanie oświaty w miastach (sześć rozdziałów — 85–90% łącznych wydatków, z czego trzy największe — 60–70%) niż w gminach (trzy rozdziały — 90% wydatków — patrz: wykres 61.).

Analiza dynamiki w latach 2012–2019 objęła wydatki ogółem oraz wydatki przeznaczone na cztery największe rozdziały w ramach wydzielonych rachunków miejskich szkół i placówek. Jej wyniki zobrazowano na wykresie 64.

Wykres 64.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto miast w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 54.

W dwóch pierwszych oraz w ostatnim roku okresu badawczego odnotowano spadek łącznych wydatków pozabudżetowych miast na oświatę o 4–5%, zaś w latach 2015–2018 ich poziom był stały (2016) lub zwiększał się o 1–4% rocznie.

Dynamika wydatków w głównych rozdziałach różniła się nieco od tej ogólnej tendencji. Środki przeznaczone z miejskich wydzielonych rachunków na utrzymanie stołówek zwiększały się rocznie o 3–5% oprócz 2016 i 2019 roku (odpowiednio, wzrost i spadek o około 1%). Wydatki na szkoły podstawowe, po spadku o 3% w 2013 roku, wzrastały rocznie o 1–3% do 2016 roku. W pierwszych latach wdrażania reformy ustroju szkolnego tempo ich wzrostu przyspieszyło do 10% w 2018 roku, a następnie do 21% (2018), by w ostatnim badanym roku obniżyć się o około 3%. Świadczy to o proporcjonalnie większym finansowaniu dostosowania do wymogów reformy miejskiej infrastruktury szkolnej i jej wyposażenia ze środków pozabudżetowych niż w przypadku gmin (wykres 62.).

Pozabudżetowe wydatki miast na przedszkola odnotowały dość silne spadki (12% i około 20%) w latach 2013 i 2014 (ograniczenie do 1 zł wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie wykraczającym poza bezpłatną opiekę), jak również w 2019 roku. W latach 2015–2018 tendencja spadkowa przekształcała się stopniowo w umiarkowany wzrost.

Z kolei wydatki z miejskich wydzielonych rachunków, przeznaczone na kształcenie zawodowe, zmniejszały się niemal w całym badanym okresie o 3–8% rocznie. Jedyny wyjątek stanowił nieznaczny wzrost wydatków (o 1,5%) w 2018 roku. Można go tłumaczyć wydłużeniem kształcenia w niektórych szkołach zawodowych o rok (technika, szkoły branżowe I stopnia) i koniecznością większego dofinansowania koniecznych wydatków rzeczowych w pierwszym roku obowiązywania tej zmiany względem roku poprzedniego.

Zamieszczone w tabeli 55. wydatki pozabudżetowe powiatów na oświatę dotyczyły przede wszystkim: kształcenia zawodowego (20–30 mln zł rocznie), zakwaterowania w in-

ternatach i bursach uczniów uczących się poza miejscem swojego zamieszkania (20–27 mln zł), prowadzenia specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, zapewniających części swoich wychowanków także zakwaterowanie i wyżywienie podczas nauki (6–7 mln zł) oraz wsparcia utrzymania liceów ogólnokształcących (3–5 mln zł). Roczne wydatki sklasyfikowane w innych rozdziałach kształtowały się na poziomie 10–12 mln zł.

Tabela 55.

Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kształcenie zawodowe*	32,7	31,3	27,0	25,9	24,1	21,4	19,1	19,1
Internaty i bursy szkolne	27,1	25,8	25,2	24,6	24,0	20,2	19,6	20,0
Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	7,4	7,2	7,1	7,3	6,5	6,5	6,3	6,6
Licea ogólnokształcące	5,3	4,6	4,0	3,9	3,7	3,5	3,3	3,9
Wydatki w innych rozdziałach	12,4	10,7	9,8	9,8	9,7	10,0	10,6	9,9
Wydatki ogółem	84,9	79,6	73,1	71,5	68,0	61,6	58,9	59,5

Objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 54.

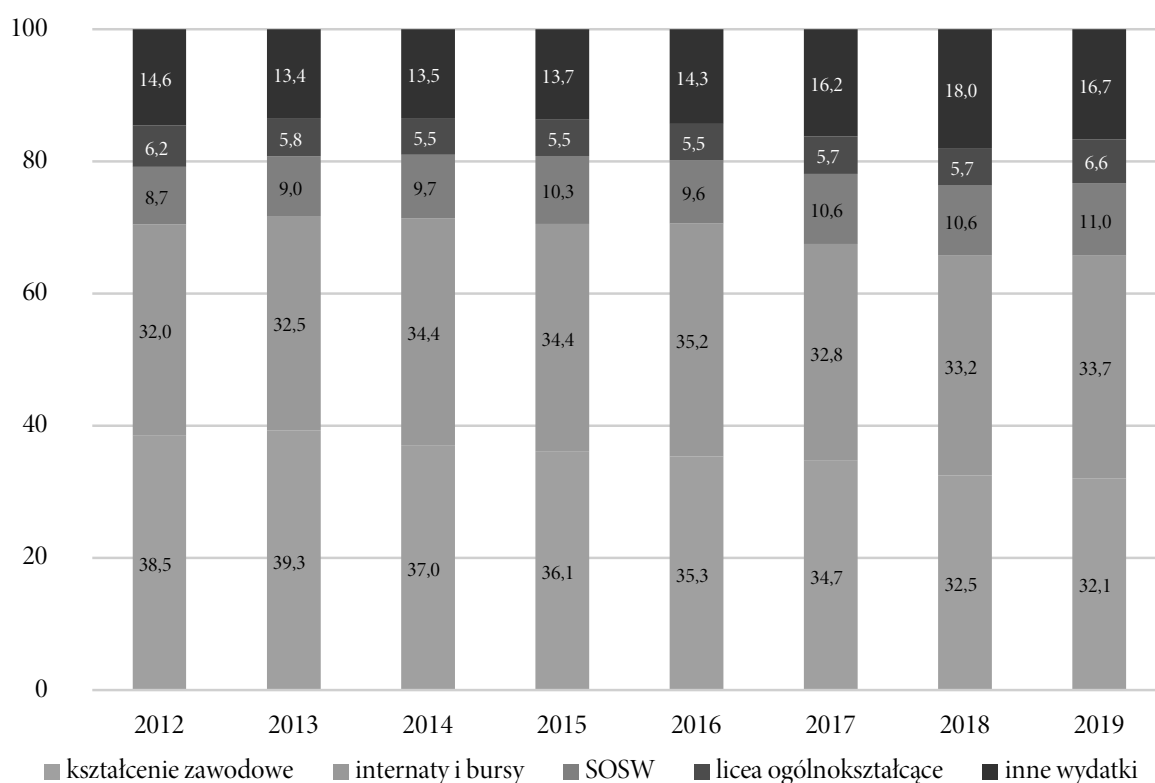
Struktura wydatków powiatowych szkół i placówek oświatowych, dokonywanych ze środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku, została przedstawiona na wykresie 65. Wydatki w obu głównych rozdziałach stanowiły po 30–40% łącznych wydatków pozabudżetowych powiatów na oświatę, podczas gdy udział dwóch kolejnych wyniósł 9–11% dla specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych i 5–6% dla liceów ogólnokształcących. Odsetek innych wydatków zawierał się w przedziale 13–18%.

Kierunki wydatków pozabudżetowych powiatów na oświatę cechowała znaczna koncentracja (wykres 65.). Była ona jednak mniejsza niż w przypadku gmin (wykres 61.), choć jednocześnie większa niż dla miast (wykres 63.).

Dynamikę wydatków z wydzielonego rachunku powiatowych jednostek oświatowych zdominowały spadki, widoczne na wykresie 66. Wzrost wydatków nastąpił jedynie w latach: 2019 (poza kształceniem zawodowym) oraz 2015 i 2017, ale tylko w przypadku specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych. Zwiększenie wydatków pozabudżetowych, poniesionych na licea ogólnokształcące w 2019 roku, wynika z konieczności wsparcia finansowania ich działalności z budżetu w roku, w którym przyjęły one podwójny rocznik absolwentów dotychczasowych gimnazjów oraz 8-letniej szkoły podstawowej.

Wykres 65.

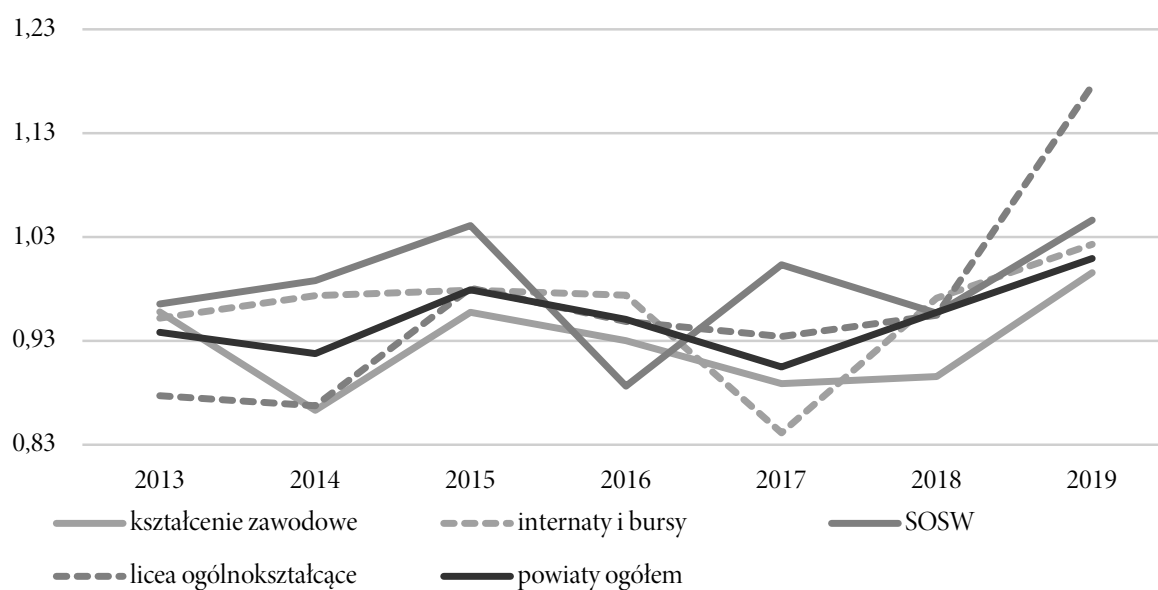
Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto powiatów w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 55.

Wykres 66.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto powiatów w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 55.



Ostatnią grupą, analizowaną w zakresie przedmiotu wydatkowania środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku, były szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez województwa samorządowe. W tabeli 56. zaprezentowano poziom ich wydatków w latach 2012–2019, zaś na wykresie 67. zilustrowano ich strukturę.

Tabela 56.

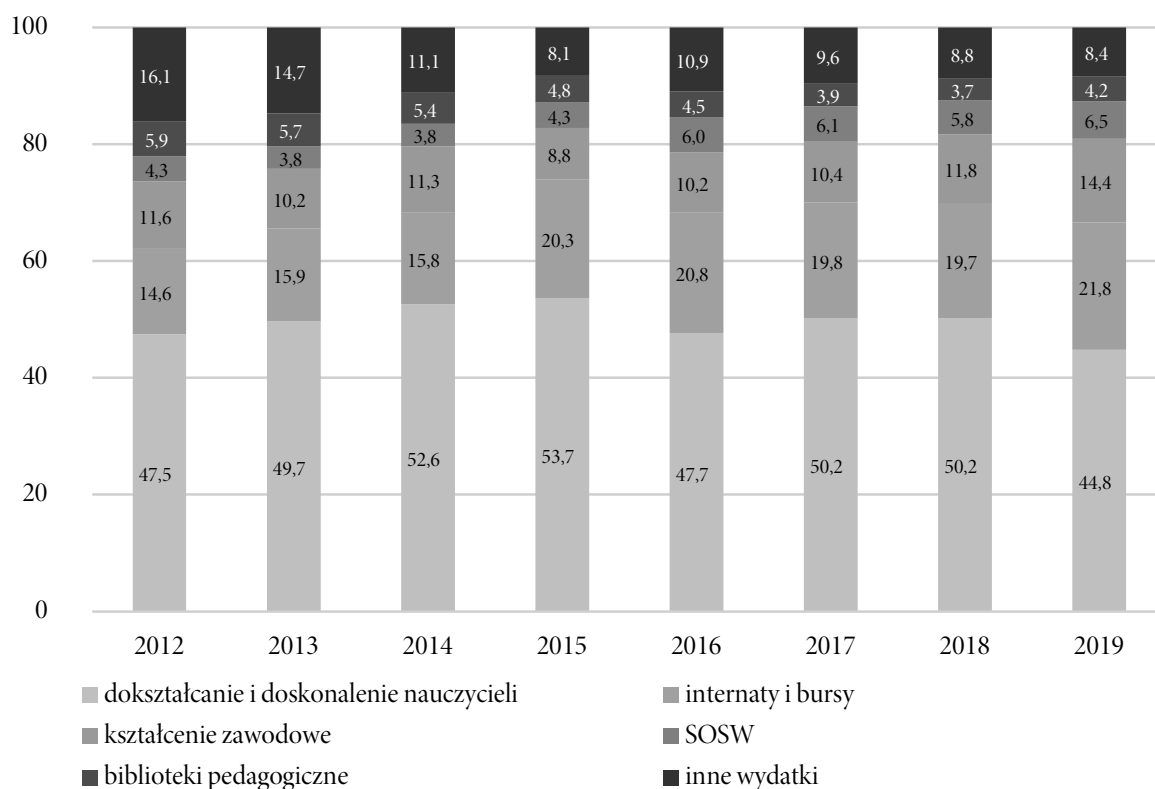
Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)

Rozdział	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	17,2	16,3	17,1	15,7	13,0	13,5	13,8	11,6
Internaty i bursy szkolne	5,3	5,2	5,1	5,9	5,7	5,4	5,4	5,7
Kształcenie zawodowe*	4,2	3,4	3,7	2,6	2,8	2,8	3,2	3,7
Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	1,6	1,3	1,2	1,3	1,7	1,6	1,6	1,7
Biblioteki pedagogiczne	2,1	1,9	1,8	1,4	1,2	1,1	1,0	1,1
Wydatki w innych rozdziałach	5,8	4,8	3,6	2,4	3,0	2,6	2,4	2,2
Wydatki ogółem	36,2	32,9	32,5	29,3	27,4	27,0	27,4	26,0

Objaśnienia i źródło: jak dla tabeli 54.

Wykres 67.

Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto województw w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 56.

Wydatki dokonane przez wojewódzkie placówki kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli wynosiły w badanym okresie od 11 do 17 mln zł rocznie, stanowiąc około połowy łącznych wydatków pozabudżetowych województw na oświatę. Druga pod względem wysokości i udziału pozycja wydatków dotyczyła internatów i burs szkolnych (5–6 mln zł, 14–22% łącznych wydatków). Trzecim co do wielkości w ujęciu bezwzględnym (3–4 mln zł rocznie) i względnym (8–14%) kierunkiem przeznaczenia środków z wydzielonego rachunku było kształcenie zawodowe.

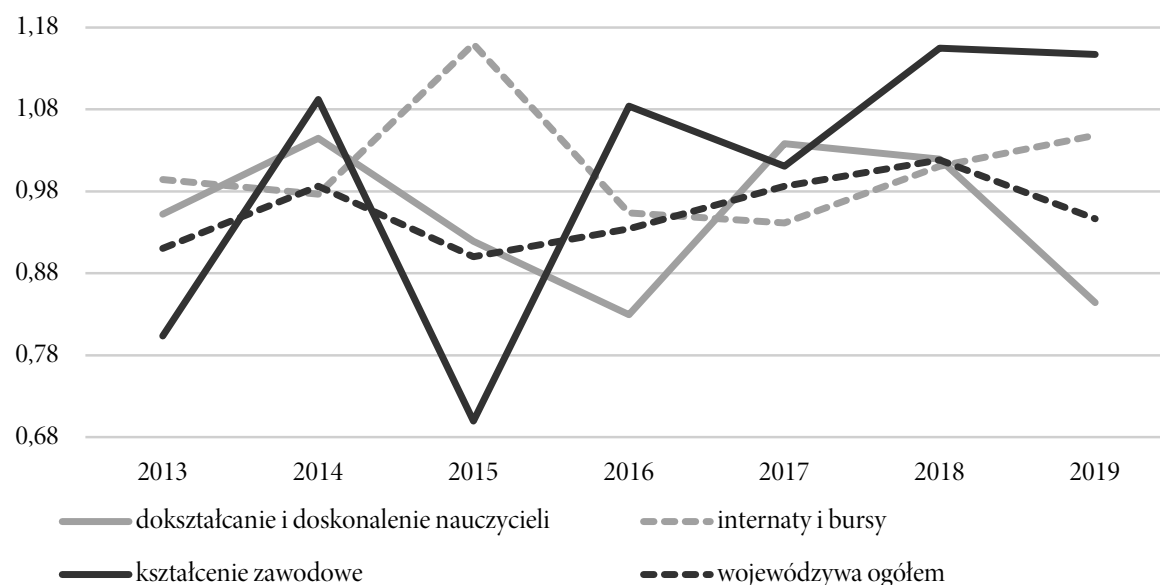
Dwa kolejne z wyszczególnionych rozdziałów wydatków pozabudżetowych służyły wspieraniu działalności specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz bibliotek pedagogicznych. Ich wartość roczna mieściła się w przedziale od 1 do 2 mln zł, co stanowiło 4–6% łącznych wydatków z wydzielonych rachunków utworzonych dla wojewódzkich jednostek oświatowych.

Inne wydatki pozabudżetowe województw na oświatę kształtowały się na poziomie od 2 do 6 mln zł rocznie, co dawało im udział w wysokości od 8% do 16% łącznych wydatków na oświatę, dokonywanych poza budżetami województw samorządowych.

Na wykresie 68. przedstawiono indeksy dynamiki pozabudżetowych wydatków oświatowych ogółem dla województw, jak również dla ich trzech największych rozdziałów. Łączne wydatki, finansowane z wydzielonych rachunków wojewódzkich szkół i placówek oświatowych, zmniejszyły się niemal w całym badanym okresie o 1–10%, z wyjątkiem roku 2018, kiedy nastąpił ich wzrost o blisko 2% względem 2017 roku.

Wykres 68.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto województw w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 56.

Zmiany wydatków pozabudżetowych w wyszczególnionych do analizy rozdziałach miały jednak własną specyfikę. Wsparcie finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli z wydzielonego rachunku placówek wojewódzkich zmieniało się, notując umiarkowane (2013, 2015) i głębsze (2016, 2019) spadki na przemian ze wzrostami

o 2–4% (2014, 2017–2018). Wahania poziomu wydatków pozabudżetowych, związanych z prowadzeniem internatów i burs, mieściły się w przedziale +/-5%, poza wzrostem o 16% w 2015 roku. Natomiast środki przeznaczane poza budżetem województw na kształcenie zawodowe zmniejszyły się istotnie w 2013 i 2015 roku, zaś w pozostałych latach okresu badawczego ich poziom zwiększał się rokrocznie o 1%, 8–9% i 15%.

Podsumowując analizę pozabudżetowych wydatków jednostek samorządu terytorialnego na oświatę w ujęciu przedmiotowym, warto przypomnieć o jej ograniczeniach. Przede wszystkim utworzenie wydzielonych rachunków dla podległych szkół i placówek jest prawem, a nie obowiązkiem gmin, miast, powiatów i województw. Stąd środki pozabudżetowe mogą być gromadzone i wydatkowane w zróżnicowanym zakresie, określanym przez indywidualne decyzje jednostek samorządu terytorialnego. Stanowi to dość istotny czynnik determinujący poziom, strukturę i dynamikę tych wydatków, podobnie jak lokalny potencjał pozyskiwania przez jednostki oświatowe dodatkowych środków w celu bardziej elastycznego dysponowania nimi poza budżetem. Oba wymienione czynniki nie zostały objęte analizą ze względu na brak zagregowanych danych w tym zakresie. Badanie wykazało jednak znaczny wpływ regulacji ogólnokrajowych w obszarze oświaty na wydatki finansowane w ramach wydzielonego rachunku.

Nieco inne ujęcie tych wydatków zaprezentowano w tabeli 57., zamieszczając dane o ich poziomie według rodzaju (treści ekonomicznej) dla ogółu szkół i placówek samorządowych. Rodzaj wydatku określono na podstawie paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Tabela 57.

Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków samorządowych jednostek oświatowych województw według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (w mln zł)

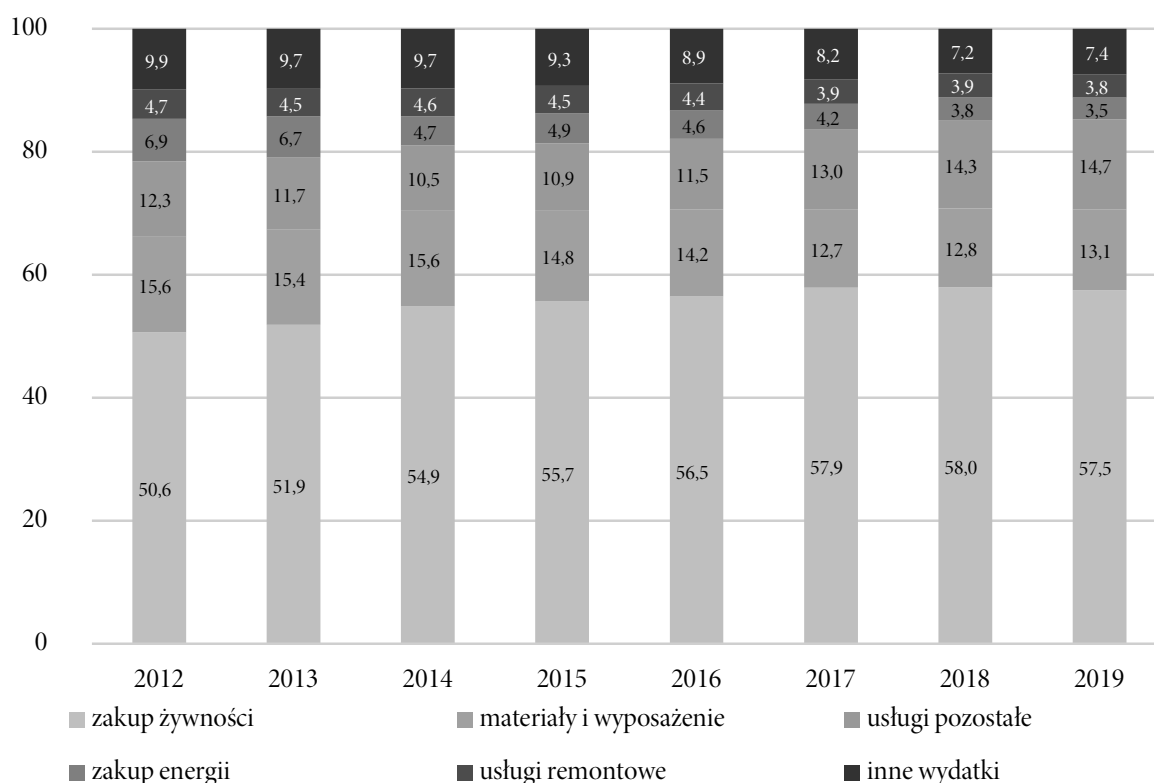
Rodzaj wydatku	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zakup żywności	552,7	550,9	554,8	569,1	574,0	587,7	608,4	581,9
Zakup materiałów i wyposażenia	169,8	163,9	158,1	151,2	144,1	128,7	134,4	133,1
Usługi pozostałe	133,9	124,6	106,0	111,2	116,4	131,7	150,5	148,8
Zakup energii	75,0	70,8	47,9	49,8	46,6	43,0	39,6	35,2
Usługi remontowe	51,7	48,0	46,4	45,9	44,7	40,0	40,5	38,7
Inne wydatki	108,1	103,4	97,8	94,6	90,2	83,7	75,9	74,8
Wydatki ogółem	1 091,2	1 061,6	1 011,0	1 021,8	1 016,0	1 014,8	1 049,3	1 012,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-34S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Wydatkiem o największej wartości w całym badanym okresie były zakupy żywności na potrzeby przygotowania posiłków dla dzieci i uczniów korzystających ze stołówek: w szkołach i przedszkolach, w internatach, bursach bądź w ośrodkach specjalnych. Przeznaczono na ten cel 550–600 mln zł rocznie, co stanowiło ponad 50% wydatków netto dokonywanych ze środków na wszystkich wydzielonych rachunkach samorządowych jednostek oświatowych (wykres 69.).

Wykres 69.

Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 57.

Drugą i trzecią pozycję wśród wydatków pozabudżetowych na oświatę w latach 2012–2019 zajęły zakupy materiałów i wyposażenia (130–170 mln zł rocznie, 13–16%) oraz usług pozostałych (110–150 mln zł, 10–15%). Pozyskane poza budżetem środki pozwoliły uzupełnić w pewnym zakresie niewystarczające finansowanie budżetowe planowane i przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzonym szkołom i placówkom oświatowym.

Z wydzielonego rachunku dofinansowywano też zakup energii (35–75 mln zł rocznie, 4–7%) oraz usług remontowych (40–50 mln zł, 4–5%). Inne rodzaje wydatków kształtowały się w przedziale od 70 do 110 mln zł rocznie, stanowiąc 7–10% ogółu pozabudżetowych wydatków netto jednostek samorządu terytorialnego na oświatę.

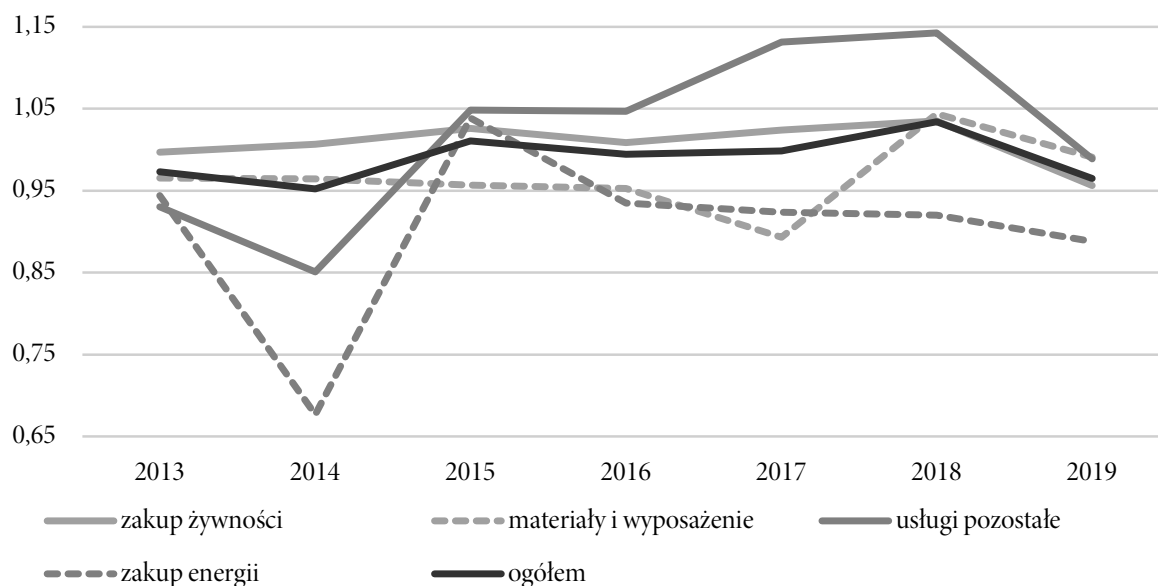
Na wykresie 70. zaprezentowano zmiany czterech głównych rodzajów wydatków pozabudżetowych na tle łącznych wydatków, ponoszonych z wydzielonego rachunku.

Zakup żywności był najbardziej stabilnym wydatkiem pozabudżetowym w badanym okresie, a jego nieco większe zmiany wystąpiły w 2015, 2017 i 2018 roku (wzrosty o 2–3%) oraz w ostatnim analizowanym roku (spadek o 4,5%). Jego poziom zdeterminowany był zapisem art. 106 ust. 4 ustawy *Prawo oświatowe* (2016), zgodnie z którym do opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce nie wlicza się kosztów zatrudnienia pracowników oraz utrzymania stołówki. Powinna ona obejmować zatem głównie koszt zakupu żywności, dlatego wiele jednostek samorządu terytorialnego decyduje o gromadzeniu wpływów z tych opłat

na wydzielonym rachunku i finansowaniu z nich zakupów produktów spożywczych do przygotowania posiłków.

Wykres 70.

Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 57.

Wydatki na zakup materiałów i wyposażenia, potrzebnych dla prawidłowego prowadzenia działalności szkół i placówek, obniżały się o 4–5% w latach 2012–2016. W kolejnym roku ich spadek był głębszy (o 11%), po czym wzrosły o 4,5% w 2018 roku, stanowiąc wsparcie w dostosowaniu do wymogów reformy ustroju szkolnego. W ostatnim roku pozostały na niemal niezmiennym poziomie względem 2018 roku.

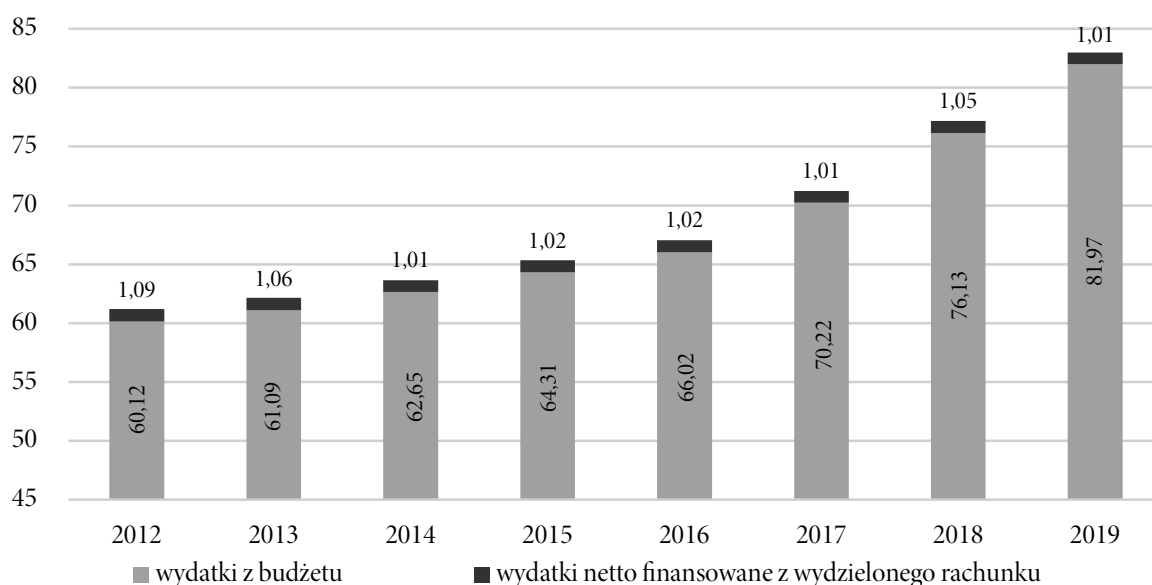
Kwoty wydatkowane na zakup usług pozostałych z wydzielonego rachunku ulegały zmniejszeniu w latach 2012–2014 i 2019, a w okresie od 2015 do 2018 roku ich wysokość zwiększała się — początkowo o 5%, a następnie o 13–14%. Natomiast zakup energii wymagał wydatków pozabudżetowych o tendencji malejącej, z wyjątkiem roku 2015. Jednak należy pamiętać, że ogrzewanie i zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną dla szkół i placówek samorządowych jest zapewniane ze środków budżetowych (podrozdział 4.2.).

Ze względu na wspomniane już uzupełnianie się finansowania realizacji zadań oświatowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz z tworzonych decyzją tych jednostek wydzielonych rachunków dla podległych im szkół i placówek, warto zbadać łączne wydatki pokrywane z obu wymienionych źródeł, dlatego ich poziom w latach 2012–2019 zilustrowano na wykresie 71.

Wydatki netto pokrywane ze środków wydzielonego rachunku wynosiły każdego roku nieco ponad 1 mld zł, jednak — wobec wzrostu wydatków budżetowych — ich udział w finansowaniu zadań oświatowych zmniejszył się z 1,8% do 1,2% między skrajnymi latami okresu badawczego.

Wykres 71.

Skonsolidowane wydatki oświatowe (budżetowe i pozabudżetowe) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-28S i Rb-34S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Podsumowując, mimo wyraźnej dominacji gospodarki budżetowej (wykres 71.) pozabudżetowe wydzielone rachunki zajmowały istotne miejsce w oświatowych finansach jednostek samorządu terytorialnego. Stanowiły one fakultatywną formę finansowania części zadań oświatowych z dochodów zgromadzonych przez szkoły i placówki poza budżetem samorządowym, której zakres w pełni kontrolowały władze lokalne (Nucińska 2017b, s. 90).

Wydzielone rachunki jako jedyny wyjątek od zasady budżetowania brutto pozytywnie wpływały na prowadzenie gospodarki finansowej przez oświatowe jednostki budżetowe. Realizowały one swoje zadania nieodpłatnie, co przesądzało o ich deficytowym charakterze i konieczności finansowania w ramach gospodarki budżetowej. Jednak restrykcyjne zasady jej prowadzenia i sztywność wielu rodzajów wydatków utrudniały często efektywne wykorzystanie środków publicznych. Pozytywne oddziaływanie wydzielonych rachunków wynikało z uproszczenia procedury dokonywania części wydatków<sup>1</sup>, finansowanych z dodatkowych dochodów (m.in. z wynajmu mienia, otrzymanych darowizn), a także ze wzrostu zaangażowania szkół i placówek oświatowych w ich pozyskiwanie (Lenio 2014, s. 169).

<sup>1</sup> Wydatkowanie środków z wydzielonego rachunku nie wymaga od jednostki oświatowej zgłaszania do organu prowadzącego zapotrzebowania na zasilenie jej rachunku bankowego w środki pieniężne jak przy dokonywaniu wydatków budżetowych. Wydatki są finansowane bezpośrednio ze zgromadzonych dochodów pozabudżetowych, dzięki czemu jednostka oświatowa dysponuje tymi środkami o wiele swobodniej.





## 5. Ocena systemu finansowania oświaty w Polsce

### 5.1. Finansowanie oświaty przez samorząd terytorialny a zasada adekwatności

Zgodnie z warunkami realizacji zasady decentralizacji, przydzielenie samorządowi terytorialnemu zadań do wykonania nie wyczerpuje wymogów, by przybrał on realną postać. Dwa kolejne warunki do spełnienia to określenie zakresu swobody władz lokalnych przy ich wykonywaniu oraz zapewnienie środków finansowych poprzez ustanowienie źródeł finansowania zadań z dochodów własnych. Gdy środki te z różnych powodów nie wystarczają do realizacji kompetencji, należy ustanowić system wsparcia w postaci transferów ogólnych (subwencji).

Kluczowe z punktu widzenia władz samorządowych jest określenie wysokości środków, które stwarzają możliwość realizacji zadań, tzn. są wystarczające do ich wykonania. Zagadnienie to jest na tyle istotne, że znalazło odbicie w normie konstytucyjnej. Art. 167 ust. 1 stanowi, iż jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zapis ten wsparty jest rozwiązaniami z *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* (1994), w której w art. 9 ust. 2 zawarto stwierdzenie, iż wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez *Konstytucję* lub przez prawo. Zarówno wyrażenie „odpowiednio do (...) zadań”, jak i „dostosowana do zakresu uprawnień” odnoszą się do zasady adekwatności, czyli wymogu zagwarantowania samorządowi terytorialnemu partycypacji w dochodach publicznych, stosownie do skali spraw publicznych, które pozostają w jego gestii. Można więc stwierdzić, że samodzielność jest konstytutywną cechą podmiotowości samorządu terytorialnego, wyrażającą się w konstrukcji systemu dochodów dającej gwarancję wykonania przypisanych zadań publicznych z jednoczesną, prawnie określoną, swobodą wydatków. Gwarancja ta wyraża się w odpowiedniej proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań.

K. Surówka stoi nawet na stanowisku, że podstawową cechą systemu finansowania samorządu terytorialnego, ważniejszą od samodzielności dochodowej, która w przypadku sektora publicznego z natury jego istoty jest ograniczona, winna być adekwatność (2017, s. 435). Oznacza ona wymóg zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak aby mogły realizować przydzielone im zadania, ale także — niemożność takiej modyfikacji tych dochodów, która przekreśliłaby odpowiedniość tego udziału. Adekwatność dochodów zapewnia ciągłość świadczenia usług, stabilność budżetową i długoterminową zdolność władz na poziomie krajowym i samorządowym do konsekwentnego wypełniania zobowiązań finansowych (Chapman 2008, s. 115), będących wynikiem realizacji zadań publicznych.

Zagadnienie adekwatności wpisuje się w złożoną problematykę podziału środków publicznych między podsektor rządowy i samorządowy, a także w ramach różnych szczebli samego samorządu. Adekwatność zasobów samorządu terytorialnego do zadań w demokratycznych i zdecentralizowanych państwach jest jedną z zasad systemu finansowania samorządu terytorialnego, obok pomocniczości, decentralizacji czy samodzielności, choć nie jest na równi z nimi traktowana. Uważa się, że prawidłowość przydzielania środków finansowych w procesie decentralizacji funkcji administracyjnych jest kluczową i fundamentalną zasadą (Robotti, B. Dollern 2009, s. 55). Podział środków musi być dostosowany do rozkładu zadań realizowanych przez te sektory.

Istnienie samorządu terytorialnego wymaga ustalenia zasad podziału dochodów publicznych między podsektor samorządowy a rządowy. Podstawowe znaczenie ma podział pionowy (między szczeblami władz publicznych), dotyczący podatków i obciążeń publicznoprawnych. Praktyka pokazuje, że najczęściej, jeśli nie zawsze, rządy szczebla innego niż krajowy mają mniejsze dochody własne niż wydatki, za które są odpowiedzialne, lub za które powinny być odpowiedzialne w klasycznym podejściu do wydatków, zgodnym z zasadą pomocniczości (Bird 1999, s. 6). Dzieje się tak z wielu powodów, a głównym jest uczynienie najbardziej wydajnych podatków — dochodami budżetu państwa. Sytuacja w postaci nierównowagi dochodów i wydatków między szczeblami władz publicznych nazywa się problemem nieadekwatności lub pionowej nierównowagi fiskalnej (Chojna-Duch 2004, s. 28–32). Pionowa nierównowaga fiskalna występuje w większości krajów. Skutkuje tym, że zdecentralizowany samorząd musi częściowo finansować realizację usług publicznych grantami (ogólnymi — subwencjami lub specyficznymi — dotacjami). Świadczenia realizowane na poziomie lokalnym częściowo więc finansowane są z zasobów krajowych/centralnych (Borge, Rattsø 2002, s. 351). Istnieją nawet wskaźniki nierównowagi fiskalnej mierzące, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są polegać na transferach centralnych, by zapewnić odpowiednią relację między zasobami finansowymi dostępnymi dla władz lokalnych a wykonywanymi zadaniami. Dwa z nich przyjmują następującą postać (Cevik 2017, s. 372):

$$VFI_1 = 1 - \frac{(Dw + U)}{W}, \quad (7)$$

$$VFI_2 = 1 - \frac{T}{Dc}, \quad (8)$$

przy czym:

$VFI$  (ang. vertical fiskal imbalance) — wskaźnik pionowej nierównowagi fiskalnej,

$Dw$  — dochody własne,

$U$  — udziały w podatkach,

$W$  — wydatki,

$T$  — transfery,

$Dc$  — dochody całkowite

Zastosowanie pierwszego wskaźnika ( $VFI_1$ ) pozwala oszacować udział transferów ze szczebla centralnego w wydatkach, informując, jaka część wydatków pokrywana jest transferami, przy czym we wzorze tym udziały w podatkach dochodowych ( $U$ ) traktowane są na równi z dochodami własnymi ( $Dw$ ), mimo że w przypadku Polski konstrukcyjnie zbliżone są do subwencji ogólnej, należącej do transferów ( $T$ ) (Sekuła 2015, s. 918). Wskaźnik autonomii wydatków, choć może być różnie liczony, jest indykatorem, pozwalającym wykryć problemy z adekwatnością przed wystąpieniem sytuacji krytycznej, np. problemów z wypłacalnością władz lokalnych (Kopańska 2018, s. 21).

Z kolei na podstawie drugiego wzoru ( $VFI_2$ ) można wyliczyć, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody transferowane z budżetu państwa. W przypadku Polski dochody transferowe obejmują zarówno subwencję, w tym część oświatową, jak i dotacje celowe, które zasadniczo różnią się pod względem konstrukcji. Obrazuje to praktyczne trudności wdrożenia zasady adekwatności w sytuacji, gdy wspomniany przepis *Konstytucji* (1997, art. 167 ust. 1) i wytyczne z ust. 4 (by zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następowały wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych) nie określają miernika adekwatności, przyznając ustawodawcy szerokie możliwości jego ustalania. Rodzi to liczne spory między stroną rządową a samorządową na tle niedoszacowania kosztów wykonywanych zadań, nierzadko kończące się w sądzie.

W tabeli 58. przedstawiono wartości wskaźników pionowej nierównowagi fiskalnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2012–2019. Z jej analizy wynika, że średnio około połowy wydatków pokrywanych jest transferami z budżetu państwa. Wskaźnik ten wskazywałby na dobry poziom decentralizacji finansów publicznych, jednak oceniając go, należy pamiętać, że — zgodnie z wzorami — udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT nie są traktowane jak transfery, mimo wielu istotnych cech tych transferów, jak np. brak możliwości wpływu na konstrukcję elementów podatku. Wyeliminowanie ich, zwłaszcza w przypadku powiatów i województw samorządowych ukazałoby, iż wskaźniki pionowej nierównowagi fiskalnej są dużo wyższe.

Tabela 58.

Wskaźniki nierównowagi fiskalnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2012–2019

Rok	Wartość $VFI_1$	Wartość $VFI_2$
2012	0,5174	0,5091
2013	0,5006	0,4996
2014	0,4989	0,4927
2015	0,4734	0,4802
2016	0,4822	0,5007
2017	0,5080	0,5074
2018	0,5218	0,5075
2019	0,5155	0,5125

Źródło: obliczenia własne na podstawie (Cevik 2017, s. 372) oraz baz danych Rb-27S i Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Komplikacje we wprowadzaniu w życie intencji ustawodawcy co do gwarancji zapewnienia dochodów odpowiednich do zakresu zadań i wydatków, realizowanych na szczeblu samorządowym, wynikają z braku przejrzystych i obiektywnych kryteriów poziomu standaryzacji zadań przekazanych do realizacji na szczeblach gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Zasada adekwatności oceniana jest przy uwzględnieniu zróżnicowanych, ale powiązanych ze sobą czynników.

Stąd też pojawiają się opisowe zalecenia, by uwzględniać przesłanki gwarantujące zachowanie właściwych proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań, przypadających jednostkom danego szczebla. Dotyczą one (Salachna 2012, s. 319):

1. Możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów, z zastrzeżeniem, iż nie każde z tych źródeł może finansować dowolne zadanie, np. dotacje celowe.
2. W celu stwierdzenia naruszenia zasady adekwatności należy wykazać, iż jednostki samorządu terytorialnego bez dochodów, których zostały ustawowo pozbawione, nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań. Zatem podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności nie stanowi samo ustawowe ograniczenie pewnych dochodów, jeśli wpływy z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Zgadzając się z podejściem, że dochody powinny być adekwatne do sfinansowania wydatków na programy i polityki władzy publicznej, zwraca się uwagę, że adekwatność można też osiągnąć przez odpowiednią dywersyfikację źródeł dochodów (Jordan, Wagner 2008, s. 80).
3. Dla stwierdzenia niewystarczalności dochodów wobec zadań nie wystarczy samo ustalenie dysproporcji pomiędzy zakresem zadań i dochodów na poziomie samorządu terytorialnego. Ze względu na ograniczoność zasobów publicznych, do zaistnienia nieadekwatności, czyli naruszenia art. 167 ust. 1 *Konstytucji* (1997) dochodzi, gdy do-

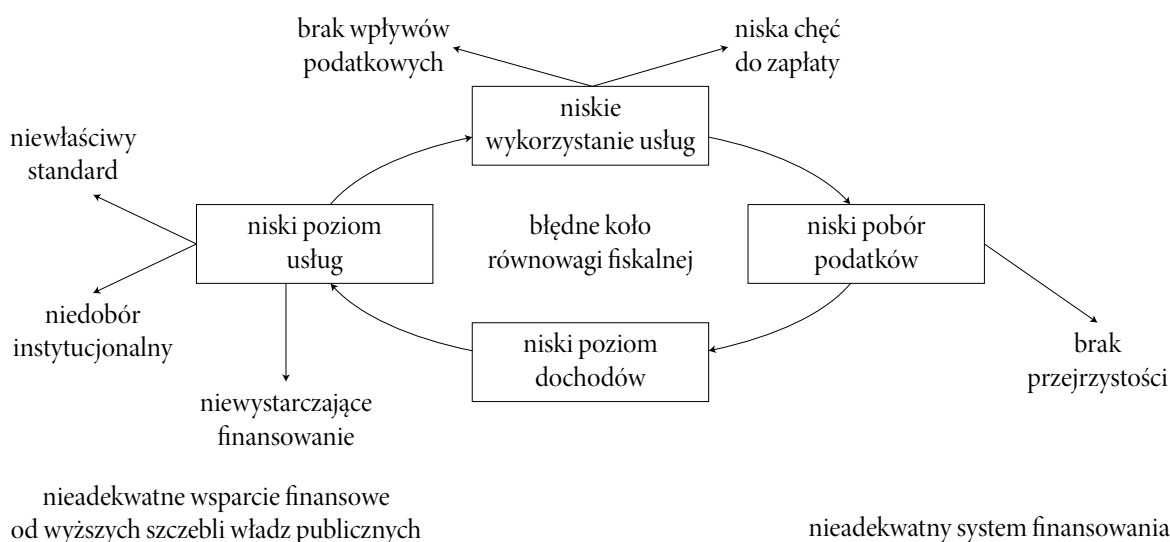
wiedziona będzie dysproporcja pomiędzy zakresem zadań a dochodami administracji rządowej i szczebli samorządowych.

4. Poszerzenie zakresu zadań samorządu nie narusza *Konstytucji* (1997) w odniesieniu do adekwatności, gdy dochody z innych źródeł umożliwiają realizację zadań, a narzucone powinności nie redukują swobody decyzyjnej władz samorządu w nadmiernym stopniu.

Jak już wspomiano, w przypadku pionowej nierównowagi fiskalnej, wynikającej z nieprzestrzegania zasady adekwatności, powstaje problem niedoszacowania dochodów w stosunku do kosztów realizacji usług publicznych. Może go wyeliminować transfer środków z budżetu centralnego do budżetów samorządowych, najlepiej w formie grantów ogólnych (subwencji) a celowych. Brak interwencji władz centralnych prowadziłby do powstania tzw. błędnego koła równowagi fiskalnej (rysunek 4.).

Rysunek 4.

Błędne koło równowagi fiskalnej



Źródło: opracowanie własne na podst. (Suman 2014, s. 182).

Z analizy rysunku 4. można wyciągnąć wniosek, że niski poziom dochodów przekłada się na niski poziom usług, z których mieszkańcy — ze względu na ich słabą jakość — nie korzystają. Niewielkie dochody nie wystarczają też na inwestycje. Występuje więc niezgodność między wymogami inwestycyjnymi infrastruktury na rzecz wzrostu gospodarczego a pulą środków dostępnych na zagwarantowanie usług komunalnych na odpowiednim poziomie. To z kolei skutkuje niską wydajnością gromadzenia dochodów, która przekłada się na niewielkie wpływy do budżetu samorządowego. Powstają także, rzadziej podnoszone w literaturze, skutki społeczne w postaci większej skłonności pracowników do korupcji.

Takiego błędnego koła, które wynika z konstrukcji systemu finansowania nieadekwatnego do zadań, jednostka samorządu terytorialnego sama nie jest w stanie przerwać, gdyż ilość zasobów finansowych dostępnych dla lokalnych jednostek samorządowych jest mniejsza niż wymagana do świadczenia podstawowych usług publicznych, określonych przepisami prawa. Dopiero zmiana w postaci właściwego (adekwatnego) systemu finansowania



lub wsparcia transferowego ze strony władz wyższych szczebli pozwala na przerwanie błędnego koła.

Nieadekwatność występuje zarówno w przypadku zadań własnych, jak i zleconych, jednak problem z pomiarem skali niedoszacowania jest znacznie poważniejszy dla zadań własnych. W przypadku zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, konstytucyjna zasada adekwatności jest w dużo większym stopniu doprecyzowana w przepisach ustaw. Jako potwierdzenie tego stanowiska w literaturze (Ostrowska 2014, s. 76) podaje się zapisy art. 129 i art. 149 *ustawy o finansach publicznych* (2009) oraz art. 49 *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003).

Niektóre normy tam zawarte można sprowadzić do następujących haseł:

- jednostka samorządu terytorialnego, wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone, otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań,
- kwoty dotacji celowych na powyższe zadania ustalane są według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju,
- dotacje celowe przekazywane są w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań,
- w przypadku niedotrzymania powyższego warunku jednostka samorządu terytorialnego ma prawo dochodzenia należnego świadczenia, wraz z odsetkami, w postępowaniu sądowym.

Zapisy powyższe nie tylko gwarantują szacowanie kosztów realizacji zadań publicznych zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego na takim samym poziomie, jak dla administracji rządowej. Dają też prawo do wystąpienia z pozwem o zapłatę, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zadań. Prawo do dochodzenia należnego świadczenia z tytułu dotacji, wraz z odsetkami, jest szczególnie istotne, gdy nieterminowe lub niepełne jej przekazanie wywołuje konieczność wypłaty świadczeń określonym beneficjentom. Sytuacja taka miała miejsce np. w przypadku dotacji na zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone gminie na podstawie art. 5 i 8 *ustawy o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej* (Ostrowska 2014, s. 76).

Gdy jednak sytuacja niewystarczalności dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej zaistnieje, oznacza to brak adekwatności w przypadku tych zadań. Występuje ona najczęściej wtedy, gdy dotacje celowe nie są ustalane według przejrzystych kryteriów szacowania kosztów, a dysponent środków transferowanych nie stosuje jednoznacznych reguł, lecz dowolnie ustala wysokość przekazywanych kwot. Kolejnym możliwym przykładem naruszenia adekwatności jest transfer niezwaloryzowanych kwot dotacji. Niespełnienie wymogu adekwatności przez dotację celową jest równoznaczne z pojawieniem się problemu niewystarczalności środków przekazanych w formie dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej.

Przykład niezachowania odpowiednich proporcji środków do zadań może wystąpić także przy decentralizowaniu, czyli przekształcaniu zadania administracji rządowej w zadania samorządowe według poniższych etapów:

1. Zadanie zlecone finansowane dotacją celową z budżetu państwa.
2. Zadanie własne finansowane dotacją celową z budżetu państwa.
3. Zadanie własne współfinansowane dotacją celową z budżetu państwa.
4. Zadanie własne finansowane dochodami własnymi.

Jeśli w momencie przejścia ze stanu oznaczonego cyfrą 2. do stanu 3., a w dalszej kolejności do stanu 4. nie zostaną ustanowione źródła dochodów w miejsce dotychczasowej dotacji, to decentralizacja — proces pożądaný z punktu widzenia zarządzania przestrzenią publiczną w terenie — zostanie przeprowadzona z bezpośrednim naruszeniem konstytucyjnej zasady adekwatności. Na marginesie powyższych rozważań warto zwrócić uwagę, że — z perspektywy zakresu samodzielności samorządu terytorialnego — proces decentralizacji powinien odbywać się z pominięciem stanu przedstawionego w punkcie 2., jednak został on uwzględniony, by uwypuklić możliwe sytuacje naruszeń zasady adekwatności.

Jako przykład zbliżony do mechanizmu przedstawionego w powyższych punktach podawane jest w literaturze zadanie świadczenia pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym (Ostrowska 2014, s. 74). Jak już wcześniej wspomniano, jest ono uregulowane w art. 70 *ustawy o finansowaniu zadań oświatowych* (2017) (wcześniej — art. 90r *ustawy o systemie oświaty* (1991)). Początkowo było to zadanie własne, obligatoryjne, finansowane dotacją oświatową. Na skutek wejścia w życie *ustawy o finansach publicznych* (2009) i regulacji zawartych w art. 128 ust. 2, gminy muszą gromadzić środki na wkład własny dla świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym w wysokości co najmniej 20% kosztów zadania, bowiem o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, kwota dotacji na dofinansowanie bieżących zadań własnych nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania. Przed wejściem przywoływanego przepisu zadanie w całości finansowane było dotacją celową. Zgodnie z zasadą adekwatności, zmianie prawa winno towarzyszyć wskazanie źródeł finansowania wkładu własnego, wymaganego według aktualnego stanu prawnego. Tak się jednak nie stało. W miejsce zmniejszonej dotacji nie wprowadzono innego źródła dofinansowania. Sytuacja, gdy zadanie własne gminy o charakterze obligatoryjnym, powszechnym, realizujące konstytucyjne uprawnienia socjalne uczniów, było pierwotnie finansowane dotacją celową z budżetu państwa, a po zmianie przepisów wprowadzono nakaz jego współfinansowania z budżetu gminy w co najmniej 20%, bez wskazania źródeł finansowania wkładu, jest przykładem naruszenia zasady adekwatności. Im bardziej zmniejsza się wysokość dotacji celowych otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego bez jednoczesnego zapewnienia im źródła finansowania zmniejszonej części dotacji, tym bardziej zwiększa się nieadekwatność zasobów finansowych do kosztów realizowanych zadań i zmniejsza się zakres samodzielności finansowej.

Mimo wystąpienia nieadekwatności przy realizacji różnych zadań, brak jej przestrzegania częściej podnoszony jest w przypadku zadań własnych. Oświata — jedno z zadań publicznych realizowanych na każdym szczeblu samorządowym — wymieniana jest w literaturze jako najpowszechniejszy i najbardziej charakterystyczny przejaw nieprzestrzegania zasady adekwatności (Wójtowicz 2015, s. 287). Omówiony wyżej przypadek, czyli konieczność współfinansowania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, stanowi jedynie nieznaczną część budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Jednak adekwatność lub jej brak może być odnoszona także do subwencji oświatowej, mimo że konstrukcja tego źródła dochodu, co było już akcentowane, wyklucza bezpośrednie łączenie jego poziomu z wysokością wydatków na oświatę. W literaturze jako możliwe przyczyny naruszenia zasady adekwatności przy obliczaniu subwencji oświatowej, wymienia się (Kornberger-Sokołowska 2013, s. 128):

- złą standaryzację zadań, nieuwzględniającą sposobów ich realizacji, wynikających z obowiązującego prawa,
- brak informacji niezbędnych do przeprowadzenia obliczeń,
- nieuwzględnienie dynamiki procesów realizacji zadań,
- źle przeprowadzone obliczenia na podstawie wadliwej metodologii.

Postulowanie o adekwatność nie jest bezpodstawne. Gdy pojawiają się ograniczenia w zakresie autonomii wydatków, bardziej zdecentralizowane zadania „wypierane” są przez regulowane obowiązki. Sytuacja, gdy zmniejsza się autonomia wydatkowania spowodowana koniecznością przeznaczania środków na zadania obligatoryjne, powoduje, że na zadania mocniej zdecentralizowane, poddane mniejszym obostrzeniom co do sposobu realizacji, przeznaczają się mniej środków z budżetu jednostki samorządowej, zmniejszając zakres ich realizacji. Aby zapobiec temu zjawisku lub je eliminować, należy wdrażać następujące zalecenia dla właściwej realizacji zasady adekwatności, a są nimi (Kornberger-Sokołowska 2013, s. 240):

- dysponowanie danymi dotyczącymi funkcjonowania systemu finansów samorządowych niezbędnymi do oceny struktury i dynamiki dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego,
- stosowanie metodologii pozwalającej na przeprowadzenie symulacji skutków finansowych w razie zmian w systemie instytucjonalnoprawnym samorządu oraz zmian w systemie finansów publicznych, których skutki finansowe mogą obejmować system finansów samorządowych,
- ustanowienie zobiektywizowanych kryteriów określających poziom środków niezbędnych do realizacji zadań, zwłaszcza obligatoryjnych; muszą one uwzględniać czynniki, które wpływają na koszt realizacji zadań z powodu obiektywnego zróżnicowania warunków funkcjonowania poszczególnych jednostek,
- uwzględnienie terytorialnego zróżnicowania wydajności i dynamiki dochodów w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego,
- stosowanie procedur legislacyjnych pozwalających na wyartykułowanie i prezentację punktu widzenia strony samorządowej na projektowane regulacje prawne,
- stworzenie systemu gwarancji prawnych zabezpieczających samorząd przed naruszeniem zasady adekwatności.

Przestrzeganie powyższych wytycznych zapewni w praktyce stosowanie zasady adekwatności.

Mimo trudności w pomiarze skali realizacji zasady adekwatności, a zwłaszcza braku od strony prawnej możliwości bezpośredniego odnoszenia subwencji oświatowej do wysokości wydatków ponoszonych na to zadanie, podjęto próbę wyliczenia poziomu finansowania

oświaty transferami zewnętrznymi, tj. subwencją oświatową i dotacjami celowymi. Wartość transferów zewnętrznych oraz dochodów własnych, uzupełniających je do poziomu ponoszonych wydatków na oświatę, przedstawiono w tabeli 59.

Tabela 59.

Dochody własne związane z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań oświatowych w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	J.m.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wydatki ogółem (dz. 801 i 854)	mln zł	60 121	61 092	62 650	64 306	66 018	70 220	76 133	81 974
Część oświatowa subwencji ogólnej	mln zł	39 161	39 509	39 500	40 377	41 497	41 910	43 075	46 899
Dotacje i zasilenia celowe* (801, 854)	mln zł	2 136	2 436	3 323	3 242	3 191	3 978	4 736	4 631
Dochody własne na finansowanie oświaty**	mln zł	18 824	19 147	19 827	20 687	21 330	24 332	28 322	30 444
Udział dochodów własnych w wydatkach oświatowych	%	31,31	31,34	31,65	32,17	32,31	34,65	37,20	37,14

Objaśnienia: \*dotacje i zasilenia celowe, stanowiące dochody budżetowe samorządu w dz. 801 i 854, omówione w podrozdziale 3.5., obejmują także środki zagraniczne niepodlegające zwrotowi; \*\*w sensie formalnym wydatki na oświatę są finansowane z ogółu dochodów budżetowych samorządu, jednak na potrzeby analizy podjęto próbę obliczenia, w jakim stopniu finansowanie zadań oświatowych wymaga uzupełnienia z innych źródeł, ponad środki otrzymywane z tytułu realizacji tych zadań >> dochody własne = wydatki w dz. 801 i 854 — (subwencja oświatowa + dotacje i zasilenia celowe w dz. 801 i 854).

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S i Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Z jej analizy wynika, że poziom finansowania oświaty dochodami własnymi w podsektorze samorządowym wyniósł ponad 30% i na przestrzeni analizowanych lat systematycznie, choć w niewielkim stopniu, rósł. Można więc stwierdzić, że co trzecia złotówka, przeznaczana na oświatę, pochodzi z dochodów własnych. Taka konstrukcja finansowania oświaty dopuszczalna jest przy spełnieniu dwóch warunków: po pierwsze, gdy przeznaczenie dochodów własnych na edukację nie odbywa się kosztem rezygnacji/ograniczenia realizacji innych obligatoryjnych zadań własnych, a po drugie — gdy poziom interwencjonizmu państwa w wykonywanie zadania własnego, jakim jest oświata, ograniczony jest do minimum zapewniającego uczniom równość w dostępie i możliwości kształcenia.

Podobną metodologię dla określenia finansowania oświaty dochodami własnymi przyjęła Najwyższa Izba Kontroli (tabela 60.). Na przestrzeni 8 lat wskaźnik pokrycia wydatków subwencją oświatową zmniejszył się o 8 pp., w 2018 osiągając najniższy poziom — 56,6%. NIK zwróciła uwagę, że mimo zwiększenia w 2019 r. części oświatowej subwencji ogólnej wskaźnik pokrycia wydatków na oświatę dochodami związanymi z wykonywaniem zadań oświatowych, w tym subwencją oświatową, znajdował się na równie niskim poziomie, co w 2018 r. (Analiza wykonania budżetu... 2020). Systematyczne zmniejszanie się pokrycia wydatków na oświatę częścią oświatową subwencji ogólnej (nawet po uwzględnieniu do-

chodów w działach 801 i 854) skutkuje koniecznością finansowania coraz większej części wydatków oświatowych dochodami własnymi i świadczy o tym, że jest ona nieadekwatna do kosztów realizacji zadań oświatowych.

Tabela 60.

Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań oświatowych w latach 2012–2019

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	mld zł							
Dochody w dziale 801 i 854	3,8	4,0	5,0	4,9	4,9	5,7	6,6	6,6
Subwencja oświatowa	39,2	39,5	39,5	40,4	41,5	41,9	43,1	46,9
Dochody razem	43,0	43,6	44,5	45,3	46,4	47,6	49,7	53,5
Wydatki w dziale 801 i 854	60,1	61,1	62,6	64,3	66,0	70,2	76,1	82,0
Wynik na działalności oświatowej	-17,2	-17,5	-18,2	-19,0	-19,6	-22,6	-26,5	-28,4
	%							
Pokrycie wydatków na oświatę dochodami	71,4	71,3	71,0	70,4	70,3	67,8	65,2	65,3
Pokrycie wydatków na oświatę subwencją oświatową	65,1	64,7	63,0	62,8	62,9	59,7	56,6	57,2

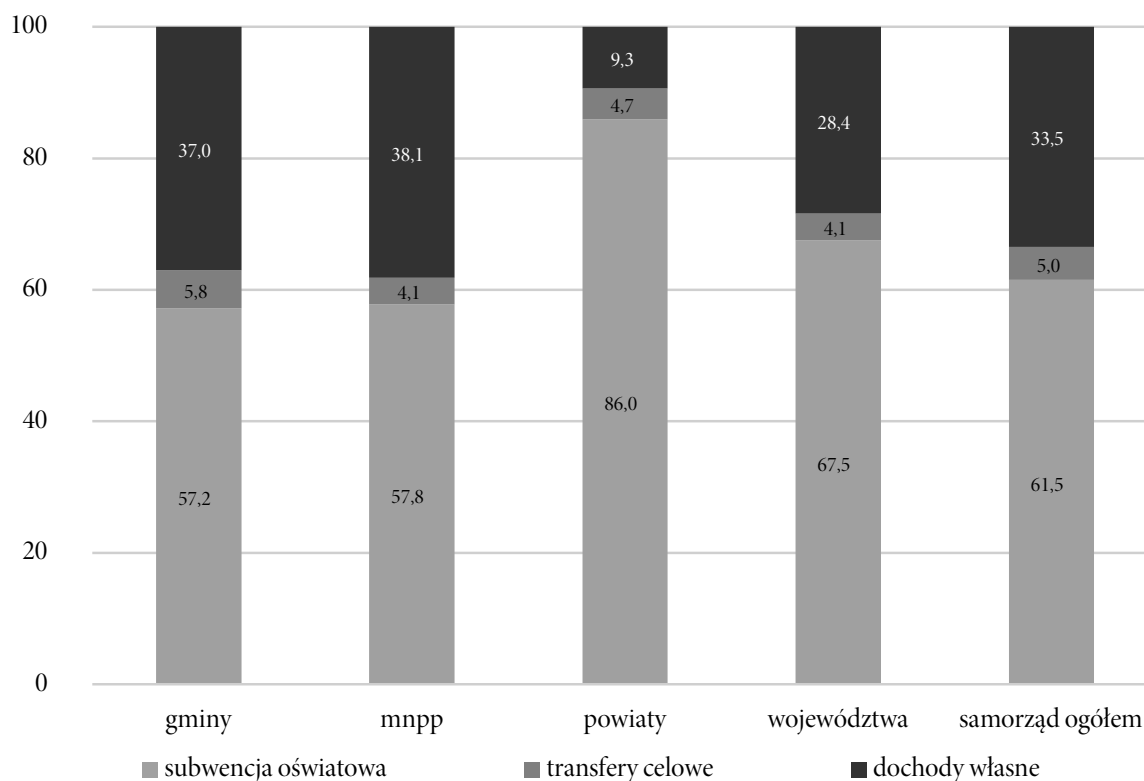
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Analiza wykonania budżetu..., 2020).

Wspomniany poziom finansowania oświaty w 1/3 dochodami własnymi okazuje się mocno zróżnicowany, jeśli rozbić go na cztery grupy analizowanych podmiotów, tj. gmin, miast, powiatów i województw samorządowych (wykres 72.). Średni poziom finansowania oświaty dochodami własnymi dla badanego okresu (wykres 72.) był zbliżony dla gmin i miast (37–38,1%), dla powiatów zdecydowanie niższy (9,3%), a dla województw kształtował się między tymi dwoma wartościami i wyniósł 33,5%.

O ile w przypadku powiatów środki własne przeznaczane na oświatę są stosunkowo nieduże, w wartościach średnich dla lat 2012–2019 nie przekraczają 10%, to w przypadku gmin i miast zbliżają się do poziomu 40%. Jednak wyciąganie stąd wniosku, że transfery zewnętrzne dla powiatów są adekwatne do wydatków oświatowych nie wydaje się uprawnione. Dochody własne powiatów są mocno ograniczone, zarówno pod względem źródeł, jak i globalnej wielkości (obniża je bardzo restrykcyjny mechanizm wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej). Jednostki te nie mają innych źródeł wpływów, poza subwencją oświatową, z których mogłyby finansować oświatę.

Wykres 72.

Dochody budżetowe samorządu otrzymywane w związku z realizacją zadań oświatowych jako % wydatków w dz. 801 i 854, uzupełnione\* przez dochody własne w latach 2012–2019 (średnia) (%)



Objaśnienia: \*struktura dochodów służących finansowaniu zadań oświatowych została sporządzona na potrzeby analiz, jednak formalnie wydatki na oświatę są finansowane w ramach budżetów samorządowych przez ogół zgromadzonych w nich dochodów (zasada jedności materialnej budżetu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Rb-27S i Rb-28S ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Wartości i udziały dochodów własnych dla poszczególnych lat przedstawiono w tabeli 61. Z jej analizy wynika, że zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych poziom finansowania oświaty dochodami własnymi rósł. Wyjątkiem są dość zróżnicowane kwoty i udziały w przypadku województw. Jeśli w wartościach bezwzględnych rosną dochody własne finansujące oświatę i jednocześnie rośnie udział tych dochodów, oznacza to, że corocznie coraz większe oświatowe potrzeby wydatkowe finansowane są dochodami własnymi, gdyż zwiększona subwencja oświatowa nie w pełni pokrywa przyrost wydatków. Jej zmiana jest zatem zbyt niska i nieadekwatna do skali zadania.

Oświata stanowi obowiązkowe zadanie własne samorządu o wysokich, sztywnych kosztach realizacji, stąd adekwatne określenie źródeł jej finansowania warunkuje wykonanie zadania w wymaganym zakresie ilościowym i jakościowym.

Podsumowując, należy podkreślić, że oświata winna być zadaniem własnym samorządu terytorialnego i rozwiązanie to jest powszechnie spotykane w krajach, gdzie zadania publiczne rozdzielone są między podsektor samorządowy i rządowy. Ich prawidłowa i pełna realizacja jest możliwa pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania. Brak spełnienia tego kryterium rodzi problem nieadekwatności dochodów do skali re-



alizacji zadań, co zawsze negatywnie odbija się na lokalnej społeczności poprzez niepełne wykonanie tych zadań lub ograniczenie realizacji innych.

Tabela 61.

Dochody własne przeznaczane na finansowanie oświaty\*\* według grup samorządów w latach 2012–2019 w mln zł i jako % wydatków w dz. 801 i 854

Wyszczególnienie	J.m.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gminy	mln zł	10 819	11 133	11 290	11 567	11 790	13 306	15 267	16 417
	%	35,91	36,37	35,76	35,53	35,36	37,43	39,61	40,15
Mnpp	mln zł	7 321	7 336	7 654	8 225	8 714	9 624	10 996	12 033
	%	36,42	35,67	36,09	37,24	37,72	39,3	41,46	41,28
Powiaty	mln	435	437	613	693	697	1 096	1 608	1 509
	%	4,96	4,95	6,94	7,91	7,96	11,85	16,1	13,97
Województwa	mln zł	249	241	270	202	129	306	451	485
	%	22,37	22,3	26,39	22,55	15,99	32,76	42,07	42,75

Objaśnienia i źródło: jak w tabeli 59.

Mimo iż w warunkach polskich finansowanie oświaty w przeważającej części odbywa się tzw. niecelowymi dochodami, przy pewnych założeniach można określić czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, występuje problem nieadekwatności. Przedstawione wyżej analizy dowiodły nie tylko, że dochody nie są adekwatne do zakresu zadań oświatowych, ale także, że skala tego zjawiska w badanym okresie uległa zwiększeniu.

## 5.2. Mocne i słabe strony systemu, propozycje zmian

Samorząd terytorialny jako element sektora publicznego wykonuje przydzieloną mu część zadań publicznych. Niektóre z nich to zadania administracji rządowej, które przekazane zostały na zasadzie zlecenia, inne — własne — realizuje on we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jeśli za miernik przyjęć poziom wydatkowanych środków, to dominujące w podsektorze samorządowym są zadania własne. Stan ten jest prawidłowy, samorząd może wykonywać zadania zlecane, jednak trzon działań winny stanowić zadania przypisane określonemu szczeblowi.

Reaktywacja samorządu terytorialnego w 1990 roku na poziomie gminnym i jego reforma 9 lat później, wprowadzająca powiaty i województwa samorządowe, wymagała m.in. określenia zakresu zadań, które realizowane będą jako własne na danym szczeblu. Konieczność podjęcia decyzji dotyczyła także oświaty i w wyniku ustawowych rozstrzygnięć jest to zadanie samorządowe, realizowane na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego kraju, chociaż w różnym stopniu i zakresie. Istnieją nieliczne wyjątki, dotyczące np. szkół artystycznych, gdy organem prowadzącym jest administracja rządowa. Rozstrzygnięcie, by oświata należała do grupy zadań samorządowych, odpowiada idei i charakterowi

zadań własnych. Decentralizacja zarządzania oświatą i określenie jej jako zadania własnego dla poszczególnych szczebli samorządu to wyraz przyjętej koncepcji tworzenia w Polsce silnego samorządu lokalnego i regionalnego.

Badania empiryczne, dotyczące udziału wydatków na oświatę w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, wskazują na priorytetową rolę tego zadania, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, tzn. gmin, powiatów i miast na prawach powiatów. Analiza kierunków wydatkowania środków budżetowych na zadania wspomnianych jednostek wskazała na wiodącą pozycję wydatków oświatowych (sklasyfikowanych w dziale 801 i 854) w badanym okresie, tj. w latach 2012–2019. Jedynie w województwach, ukierunkowanych w większym stopniu na obsługę jednostek organizacyjnych niż mieszkańców, oświata nie była największą częścią wydatków ogółem. Fakt, że 50% środków przeznaczanych na oświatę pochodziło z budżetów gmin, a kolejne 35,5% z budżetów miast na prawach powiatu świadczy o silnym, lokalnym charakterze zadania.

Wysoki poziom wydatków na oświatę, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym, jest m.in. pochodną kształtu systemu oświaty w Polsce. Był on w minionym trzydziestolecu wielokrotnie zmieniany, można nawet stwierdzić, że podlega stałym modyfikacjom, chociaż rozpoczęcie wdrażania fundamentalnych reform, zasadniczo przebudowujących system oświaty, miało miejsce w latach 1991, 1999 i 2017. Ze względu na rozłożone w czasie wdrażanie nowych zasad, dostosowanych do cyklu kształcenia, moment pełnej implementacji reformy praktycznie pokrywał się z początkiem wprowadzania kolejnej. Duża liczba zmian w krótkim czasie (porównując z okresem pobierania nauki) niekorzystnie wpływa zarówno na uczestników procesu kształcenia: uczniów, nauczycieli, rodziców, organy prowadzące i finansujące oświatę, jak też na samą wysokość wydatków na oświatę, wyraźnie rosnących w czasie wdrażania zmian organizacyjnych. Duża częstotliwość fundamentalnych zmian, wynikająca z braku długofalowej polityki oświatowej realizowanej niezależnie od aktualnych potrzeb politycznych władz centralnych, wprowadza chaos w systemie oświaty i generuje wyższe wydatki po stronie samorządowej, której działalność nie powinna być uzależniona od bieżących rządowych decyzji.

W części analitycznej pracy, w podrozdziale 4.3., podano wiele przykładów ilustrujących ten stan. Spadkowi liczby szkół (w wyniku m.in. wygaszania gimnazjów) i liczby uczniów (z powodu przesunięcia uczniów między szkołą podstawową i gimnazjum w wyniku reformy ustroju szkolnego lub między szkołą podstawową i placówkami wychowania przedszkolnego ze względu na zmiany wieku szkolnego) towarzyszył wzrost wydatków na szkoły podstawowe i gimnazja, spowodowany m.in. kosztami zmian organizacyjnych. Tezę tę potwierdza też znaczący przyrost wydatków na szkoły podstawowe i zawodowe od 2017 roku, wynikający z wdrażania założeń reformy ustroju szkolnego i koniecznych zmian organizacyjnych.

Z racji, że horyzont czasowy badań objął lata 2012–2019, komentarze na temat związku zmian w systemie oświaty z rosnącym poziomem wydatków dotyczą tylko ostatniej reformy, aczkolwiek trudno nie zakładać, że wcześniej taki związek również istniał. W przypadku gmin wzrost wielkości wydatków majątkowych w 2017 roku — w stosunku do roku 2016 — wyniósł ok. 2/3: z 1,3 mld zł do prawie 2,2 mld zł. Zmiana ta obrazuje wysiłek inwestycyjny, poniesiony przez gminy, w związku z wdrażaniem reformy. Zaobserwowano ponadto silny

wzrost wydatków na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy dydaktycznych w 2017 roku we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Był on spowodowany koniecznością zakupu wymaganego wyposażenia czy też nowych podręczników i materiałów ćwiczeniowych, wynikającą ze zmiany cyklu i programu kształcenia w szkole podstawowej, gdyż te pomoce są zapewniane uczniom nieodpłatnie ze środków tzw. dotacji podręcznikowej. Konieczność dostosowania budynków do wymogów, wynikających ze zmian przepisów, skutkowałą znacznymi wydatkami majątkowymi, niemającymi odbicia w radykalnym zwiększeniu subwencji oświatowej. Często odbywało się to kosztem ograniczenia finansowania innych zadań realizowanych przez jednostki na rzecz mieszkańców.

Warto w tym momencie przypomnieć, że przekazanie kolejnych zadań jako własnych wiąże się z koniecznością wskazania źródeł dochodów, z których pokryte będą wydatki związane z ich wykonaniem. Zgodnie z zapisem *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003), kwotę subwencji oświatowej należy skorygować o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Brak kryteriów modyfikacji wielkości przydzielonych jednostkom samorządowym środków, adekwatnie do zmiany ich zadań oświatowych, jest wadą konstrukcji części oświatowej subwencji.

Ponadto źle przeprowadzone reformy, nieuwzględniające oddolnych argumentów i postulatów, generują koszty ekonomiczne, pedagogiczne, społeczne i kulturowe. Można je wyeliminować przez przyjęcie długofalowej polityki oświatowej, powstałej w wyniku konsensusu osiągniętego między zainteresowanymi stronami (m.in. partiami politycznymi, przedstawicielami samorządu terytorialnego, reprezentantami nauczycieli) i dzięki konsekwentnemu realizowaniu zawartych w niej postanowień. Sytuacja, gdy czas zakończenia wdrażania reformy jest jednocześnie momentem rozpoczęcia kolejnej, negującej wcześniejsze decyzje, nie powinna mieć miejsca.

Oprócz konieczności ujęcia wielu rozstrzygnięć w polityce oświatowej, uzgodnienia wymagają dwie zasadnicze kwestie. Pierwsza z nich to wiek rozpoczęcia edukacji, a druga – liczba szczebli kształcenia podstawowego. Zawarta w pracy analiza porównawcza europejskich systemów kształcenia wskazuje, że rozpoczynanie nauki w wieku 7 lat jest rozwiązaniem będącym w zdecydowanej mniejszości. Podobnie, częściej spotyka się system kształcenia podzielony na szkołę podstawową i drugi stopień kształcenia ogólnego, co, w przypadku poprzedniego systemu szkolnego w Polsce, odpowiadało gimnazjum.

Pierwsza z reform systemu oświaty wpisywała się w szerszą koncepcję decentralizacji systemu administracji publicznej w Polsce. Ustanowienie edukacji zadaniem własnym samorządu terytorialnego wymagało przyjęcia sposobu jej finansowania. Należy pamiętać, że nie każde zadanie administracji rządowej czy samorządu wiąże się z pełnym finansowaniem po stronie publicznej, czego przykładem jest uiszczanie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. W przypadku oświaty kwestia ta uregulowana jest jednoznacznym, konstytucyjnym stwierdzeniem, że nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa i w szkołach publicznych bezpłatna. Uczynienie edukacji bezpłatną równoznaczne jest z finansowaniem jej ze środków publicznych. Potrzeba finansowania edukacji środkami publicznymi wynika głównie z konieczności zapewnienia dzieciom i młodzieży jednakowych szans dostępu do edukacji, niezależnie od statusu materialnego rodziny. Należy podkreślić, iż konstytucyjny zapis odnosi się tylko do szkół, stąd

też kwestie istnienia opłat za przedszkole (i dalej: zasady ich naliczania), uregulowane są w ustawie. Wady w zakresie sposobu finansowania przedszkoli przedstawiono dalej.

Za finansowanie oświaty — zadania własnego przekazanego na zasadzie decentralizacji — odpowiedzialny jest samorząd. Zadania własne, zasadniczo, winny być finansowane dochodami własnymi. Jednak finansowanie oświaty wyłącznie dochodami własnymi jest niemożliwe z powodu terytorialnie zróżnicowanego rozkładu źródeł tych dochodów, niekiedy mającego obiektywne przyczyny, jak np. położenie jednostki, oraz z powodu niejednorodnych kosztów kształcenia, które są wyższe np. w małych szkołach, zlokalizowanych na terenach wiejskich. Wspomniane dwie przesłanki, tj. potrzeba neutralizowania konsekwencji nierównomiernego rozkładu terytorialnego źródeł dochodów własnych oraz kosztów świadczenia usług edukacyjnych zdecydowały o włączeniu systemu wsparcia realizacji tych zadań w formie subwencjonowania, będącego elementem zewnętrznego zasilania budżetów samorządowych. Istnienie systemu wsparcia realizacji zadań oświatowych, w postaci części oświatowej subwencji ogólnej, jest zasadne i ma wiele zalet, jak chociażby ustawowa gwarancja regularnych i terminowych wpływów środków, nie później niż do 25. dnia miesiąca, poprzedzającego wypłatę wynagrodzeń dla nauczycieli. Dla wielu jednostek transfer ten stanowi podstawę płynności finansowej budżetu. Jednak praktyczne funkcjonowanie mechanizmu subwencyjnego rodzi wiele zastrzeżeń.

Subwencja oświatowa nie jest przyznawana na zadania oświatowe, lecz z tytułu wykonywania tych zadań. Wpływy z jej tytułu nie muszą pokrywać wydatków ponoszonych na prowadzenie szkół przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż subwencja, nie tylko w części oświatowej, nie jest przypisana do żadnych zadań. Podejście powyższe współgra zarówno z koncepcją finansowania zadań własnych, jak i istnienia systemu subwencjonowania.

Jednak realne znaczenie subwencji oświatowej wskazuje na jej odmienny charakter. Słaba wydajność dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, których całkowita wielkość jest niekiedy mniejsza niż wydatki ponoszone na oświatę, wskazuje na jej silne powiązanie z zadaniami oświatowymi. Istnieje więc rozbieżność między formalnym charakterem tego źródła dochodów a jego realnym funkcjonowaniem. Formalny charakter określa, że system zarządzania oświatą jest zdecentralizowany, przypisany jednostkom samorządu terytorialnego jako zadanie własne, od którego realizacji i świadczenia nie mogą się uchylać. Na nich spoczywa więc faktyczny obowiązek finansowania systemu, mimo że w rozwiązaniach prawnych nie wskazano konkretnych źródeł pochodzenia środków.

Wobec tak silnego uzależnienia realizacji zadań oświatowych od zasilania zewnętrznego budżetów jednostek samorządu terytorialnego, istotnego znaczenia nabiera wysokość samej subwencji oświatowej, jak również mechanizm jej rozdziału między poszczególne jednostki. *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003) gwarantuje, że subwencja oświatowa w roku budżetowym nie będzie niższa niż w roku bazowym, czyli poprzedzającym, z wyjątkiem korekty wynikającej ze zmiany realizowanych zadań oświatowych. Rozwiązanie to z punktu widzenia pewności otrzymania niezmnieszonych środków jest prawidłowe, zwłaszcza że spora część wydatków, ponoszonych na oświatę, np. na wynagrodzenia nauczycieli, jest sztywna, regulowana ustawowo i niezależna od koniunktury gospodarczej. Jednak brak powiązania z budżetem państwa powoduje, że kwota subwencji oświatowej może pozostać niezmienną nawet w sytuacji rosnących dochodów, co ma

miejsce chociażby w przypadku wzrostu gospodarczego lub wysokiej inflacji. Pierwsza okoliczność oznacza, że samorząd terytorialny nie jest beneficjentem koniunktury gospodarczej, a druga, iż realna wartość otrzymanych środków maleje. Stan relatywnie mniejszego przyrostu wielkości subwencji oświatowej niż pozostałych wydatków budżetowych to jedna z wad koniecznych do wyeliminowania. Zapis w obecnej formie nie gwarantuje, że udział wydatków budżetowych na oświatę nie ulegnie realnemu zmniejszeniu, co może mieć miejsce w sytuacji rosnących dochodów państwa lub gdy jego przyrost jest mniejszy niż stopa inflacji. Ponadto, za nisko skalkulowana choćby w jednym roku kwota subwencji oświatowej, o ile nie zostanie później skorygowana, może multiplikować się w kolejnych latach z powodu raz zaniżonej wartości bazowej.

Modyfikacji powinien ulec także sam mechanizm rozdziału kwoty między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Powinien on odpowiadać aktualnemu ustrojowi szkolnemu, a ponieważ podlega corocznym korektom o różnym rozmiarze, to wskutek tego zmieniany jest algorytm podziału subwencji oświatowej. Decyzje spowodowane różnicznymi próbami reformowania oświaty nie powinny usprawiedliwiać ciągłych zmian w strukturze algorytmu. Wypełnienie postulatu przedstawionego wcześniej, tzn. opracowanie i przyjęcie polityki oświatowej, bez wątplenia poprawi stabilność rozwiązań zawartych w mechanizmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Brak stabilności zasad finansowania zadań oświatowych zauważalny jest także w liczbie i wartościach wag. Ani pierwszy, ani drugi parametr nie są stałe. Ich liczba sukcesywnie rośnie, zacierając obraz, które składowe procesy edukacji wymagają zwiększonego finansowania. Tak duża liczba parametrów niewątpliwie utrudnia zrozumienie zasad podziału środków otrzymywanych z tytułu realizacji zadań oświatowych. Niektóre wagi, w sposób zasadniczy wpływające na przeliczeniową liczbę uczniów, trzeba przeformułować. Tzw. waga wiejska nie powinna być powiązana z obszarami wiejskimi, lecz z ludnością utrzymującą się z rolnictwa. W ten sposób zostanie wyeliminowane przekazywanie zwiększonych środków bogatym gminom otaczającym silne ośrodki miejskie, których mieszkańcy dojeżdżają tam do pracy. Ponadto wątpliwości budzi wprowadzanie wag o wartości 0,012, 0,0085 czy 0,025. Połączenie ich w większe grupy uprości algorytm, dzięki czemu stanie się bardziej czytelny.

Wśród kryteriów, branych pod uwagę przy podziale części oświatowej, powinny znaleźć się wyłącznie te, które powiązane są z niejednorodnymi kosztami edukacji. W algorytmie podziału nie należy więc uwzględniać sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Wsparcie finansowe jednostek z niższym potencjałem fiskalnym realizowane jest przez część wyrównawczą subwencji ogólnej, natomiast część oświatowa powinna być powiązana wyłącznie ze zróżnicowaniem kosztów realizacji usług oświatowych. Przywrócenie subwencji oświatowej jej pierwotnej wspierającej roli w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno odbyć się równoległe z reformą systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tak aby te, w których dochody własne nie pokrywają wydatków oświatowych, stanowiły marginalną część całego systemu samorządowego. Zaniechanie powyższych działań w dalszym ciągu skutkować będzie rozdźwiękiem między funkcją formalną, wynikającą z cech subwencji, czyli wspieraniem realizacji zadań oświatowych, a realną, sprowadzającą się do ich finansowania. Należy podkreślić, że finansowanie specyficznych projektów to cecha dotacji celowych.



Błędem wymagającym korekty jest brak w *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (2003) wytycznych dotyczących podziału rezerwy części oświatowej. Omówiony w monografii przypadek braku kryteriów podziału rezerwy subwencji ogólnej (uznany jako niekonstytucyjny) pozwala na przyjęcie założenia, że również kryteria podziału rezerwy części oświatowej wymagają umieszczenia ich w ustawie. Ponadto, rezerwa ta nie stanowi odrębnej składowej, jak rezerwa subwencji ogólnej, zatem powinna znajdować się w gestii Ministra Edukacji i Nauki, podobnie jak pozostała kwota części oświatowej. Porównując subwencję oświatową do pozostałych części subwencji ogólnej trzeba podkreślić, że w *ustawie* zawarto bardzo ogólne zasady jej naliczania i rozdziału, zdecydowanie mniej szczegółowe niż dla pozostałych części. Wpływa to na pogorszenie stabilności i przejrzystości rozwiązań. Uszczegółowienie zasad przyczyni się do tego, że mechanizm naliczania i rozdziału każdej z części będzie zbliżony.

Oświata bez wątpienia winna pozostać zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Zgodnie z zasadami finansowania i realizacji zadań własnych, odpowiedzialność za ich wykonanie, w ustawowych granicach, ponosi organ, któremu zadanie zostało przydzielone. Jednak w przypadku oświaty zakres odgórnych regulacji jest zbyt duży. Elastyczność dysponowania środkami przeznaczanymi na oświatę jest ograniczona przez wiele rozwiązań ustawowych, określających np. sztywne zasady wynagradzania nauczycieli. Połączenie tych zasad z faktem, że jest to zadanie własne, oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego, projektując budżety, muszą znaleźć środki na wynagrodzenie nauczycieli, nawet gdy wydatki na nie przekraczają dochody z subwencji oświatowej.

Z powodu zbyt dużego obciążenia samorządowych budżetów nie można w dalszym ciągu akceptować braku realnego wpływu na zatrudnienie i płace nauczycieli w sytuacji odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za wykonywanie zadań oświatowych. Postulatu powyższego nie należy łączyć ze skutkiem w postaci obniżenia poziomu wynagrodzeń. Sytuację, gdy dominującą część wydatków na oświatę — zadanie własne samorządu terytorialnego — stanowią wydatki na sztywnie regulowane wynagrodzenia, należy określić wręcz jako patologiczną, wymagającą zmiany. Niewłaściwe jest też, postulowane niekiedy przez przedstawicieli samorządu, wynagradzanie nauczycieli wprost z budżetu państwa. Rozwiązaniem powinna być większa elastyczność kształtowania wynagrodzeń przez jednostki samorządu terytorialnego, dostosowana do ich możliwości finansowych, przy zachowaniu określonych odgórnie minimów. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego, określając wysokość wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez siebie placówkach, są teoretycznie zobowiązane uwzględnić minimalny poziom ich poszczególnych składników, wynikający z przepisów uchwalanych na poziomie centralnym. Kolejnym praktycznym wymogiem lokalnej polityki płacowej jest konieczność osiągnięcia w skali roku tzw. średnich wynagrodzeń dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, który obwarowany jest sankcją wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego ewentualne braki. Oznacza to, że kształtując lokalne regulaminy wynagradzania, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane osiągnąć przeciętnie dla każdego stopnia awansu zawodowego poziomy średnich wynagrodzeń. W rzeczywistości minimalny wymagany prawem wydatek na wynagrodzenie nauczycieli jest określony na poziomie wynagrodzenia średniego, a nie na poziomie minimalnego wynagrodzenia zasadniczego, przy czym



wymogu tego nie określają lokalne systemy wynagradzania, lecz rozwiązania centralne, zawarte w ustawie *Karta Nauczyciela*, co jest ewidentną dysfunkcją i powinno ulec zmianie.

Tendencja do centralizacji oświaty przejawia się także w inny sposób. Duża liczba norm prawnych, stanowiących treść poszczególnych ustaw i perspektywa ich uszczegółowienia poprzez akty wykonawcze w formie rozporządzeń, sprawiła, że wzrósł poziom interwencjonizmu państwa w system oświaty. Ministerstwo Edukacji i Nauki przez bardzo szczegółowe normy prawne określa zasady funkcjonowania każdego elementu systemu edukacji. Jednak odpowiedzialność za realizację wprowadzanych zmian spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, a w przypadku niepowodzeń lub trudności w tym zakresie — na ich organach.

Niepokojące jest również zjawisko, oprotestowywane przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, centralizacji władzy, przejawiające się w zwiększaniu kompetencji organów nadzoru. Proponowane i wdrażane są rozwiązania zwiększające uprawnienia kuratorów w zakresie powoływania i odwoływania dyrektorów szkół czy też wiążącej opinii kuratora w kwestii zgody na działanie organizacji społecznych w szkołach i placówkach. Powodów, dla których obrany kierunek okazuje się szkodliwy dla systemu oświaty jest wiele, wśród nich za istotne uważa się:

- zaburzenie zasady, zgodnie z którą podejmujący decyzję ponosi odpowiedzialność; w sytuacji nadmiernego rozbudowania kompetencji organu nadzoru decyzje podejmuje kurator, a odpowiedzialność ponosi organ prowadzący, który w niektórych obszarach nie będzie mógł decydować o funkcjonowaniu placówki,
- osłabienie pozycji rodziców w życiu szkół, a warto przypomnieć, że jednym z celów reformy systemu oświaty było wdrożenie partycypacyjnego modelu zarządzania oświatą, z większym wpływem społeczności lokalnych i reprezentantów uczniów,
- wysoki stopień ogólności niektórych zaleceń kuratorów, co może skutkować trudnościami w ich wdrażaniu; rodzi to obawy, że odwołanie dyrektora, z powodu uchylania się od realizacji zaleceń, nastąpi nie w wyniku celowego działania, lecz z powodu braku zrozumienia intencji; konsekwencje takiej sytuacji są wyjątkowo surowe, gdyż kurator będzie mógł wystąpić do organu prowadzącego szkołę lub placówkę z wnioskiem o odwołanie dyrektora w czasie roku szkolnego, bez wypowiedzenia.

Powyższe przykłady mają ograniczone skutki finansowe, natomiast w zasadniczy sposób wpływają na organizację procesu kształcenia uczniów, centralizację procesu zarządzania oświatą i przeczą konstytucyjnej zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Dotychczasowe funkcjonowanie oświaty wskazuje, że nie ma merytorycznych przesłanek do wzmacniania roli kuratorów.

Kolejnym przykładem ograniczania samodzielności samorządu w realizacji zadania własnego, zmierzającym w kierunku recentralizacji finansów publicznych i sterowania wydatkami podsektora samorządowego przez władze centralne, jest system dotowania zadań własnych, np. w zakresie wychowania przedszkolnego. Wprowadzona w życie *ustawą* z 2013 roku zmieniającą *ustawę o systemie oświaty* (1991) tzw. dotacja przedszkolna stanowi dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie wydatków bieżących gmin, związanych z realizacją tych zadań. Jednak przy jej ustanowieniu ograniczono dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z pobierania opłat za korzystanie z wychowania

przedszkolnego w wymiarze przekraczającym bezpłatny czas. Zawarte w monografii porównanie relacji między dochodami transferowymi a własnymi gromadzonymi w budżetach ogółu jednostek samorządowych na początku i końcu okresu badawczego, wyraźnie wskazuje na wzrost udziału transferów celowych wśród dochodów klasyfikowanych w działach oświatowych (z 56% w 2012 do 70% w 2019 roku). Dotyczy on większości kategorii jednostek samorządu terytorialnego — gmin z 59% do 69%; miast z 47% do 69%; powiatów z 58,5% do 74%. Ponadto zakładanie *a priori* wysokości przekazywanych kwot dotacji przedszkolnej na 5 kolejnych lat, do roku 2022, rosnących średniorocznie o 2,4%, bez odniesienia do takich zmiennych, jak dochody budżetu państwa czy wskaźnik inflacji powoduje, że wobec wskaźnika inflacji, który już w 2020 roku przekroczył zapisany w ustawie wzrost dotacji o 2,4%, realna kwota otrzymana na wychowanka przedszkola ulega zmniejszeniu. Analiza opisanego stanu, mimo powszechnej akceptacji finansowego wsparcia z budżetu państwa realizacji zadań przedszkolnych przez gminy, obrazuje wady dotacji celowych.

Samą decyzję przeniesienia ciężaru opłat za pobyt dzieci w przedszkolu z budżetów domowych na budżet państwa należy ocenić pozytywnie. Chcąc jednak wyeliminować wymienione wady, trzeba wprowadzić transfer przedszkolny, który powinien przyjąć formę subwencji. Może on wchodzić w skład subwencji oświatowej lub stanowić odrębną część subwencji ogólnej, obok wyrównawczej, równoważącej (regionalnej w województwach) i rekompensującej, a także ustanowionej od 2022 roku i występującej wyłącznie w gminach — części rozwojowej subwencji ogólnej (Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego... 2021).

Wzrost udziału transferów celowych w dochodach klasyfikowanych w działach oświatowych jest także skutkiem wprowadzenia tzw. dotacji podręcznikowej. Jest ona przyznawana nie na zadanie własne, lecz na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Treścią tego zadania jest wyposażenie publicznych szkół podstawowych i artystycznych, realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, w podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe. Szczegółowy opis finansowania tego zadania zawarto w podrozdziale 3.5.

Skoro, zgodnie z *ustawą o samorządzie gminnym* (1990, art. 7, ust. 1 pkt 8), zadaniem gmin są sprawy z zakresu edukacji publicznej, to zapewnianie podręczników, materiałów i ćwiczeń w szkołach publicznych jest składową realizacją tego zadania. Winno być zatem zadaniem samorządowym, a nie administracji rządowej. Podejście takie współgra z ogólną koncepcją uczynienia edukacji zadaniem gmin, powiatów i województw. Podręczniki, materiały i ćwiczenia należy jednak finansować ze środków publicznych aż do momentu ukończenia przez ucznia 18. roku życia, skoro, zgodnie z *Konstytucją RP* (1997), do tego czasu nauka jest obowiązkowa, a w szkołach publicznych — bezpłatna. Naliczanie kwot mogłoby odbywać się według obecnie zawartego w *ustawie* mechanizmu lub jego zmienionej formy, o ile wypracowany zostanie wspólnie ze stroną samorządową. Jednak wyliczana zgodnie z nim kwota winna stać się częścią subwencji oświatowej. Mogłaby ona funkcjonować na tej samej zasadzie jak kwota podstawowa części wyrównawczej lub wynikać z włączenia mechanizmu jej wyliczania do algorytmu podziału subwencji oświatowej np. poprzez odpo-

wiedni dobór wag. Zarówno pierwszy, jak i drugi sposób wymaga zwiększenia samej kwoty części oświatowej.

Oceniając system finansowania oświaty, należy podkreślić jego złożoność i brak przejrzystości. Tam, gdzie jest to możliwe, trzeba postulować zmianę charakteru zadań ze zleconych na własne. Obecne kwoty większości dotacji winny powiększyć pulę subwencji oświatowej. Ich cechą i wadą — z punktu widzenia samorządu terytorialnego — jest uznaniowość przyznawania oraz duży stopień ingerencji państwa w gospodarkę finansową jednostek z uwagi na określony przez dotującego cel i zasady wydatkowania środków oraz sankcję zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto finansowanie zadań własnych dotacjami celowymi rodzi zależność od rządu, prowadząc do centralizacji decyzji władz samorządowych.

Redukcja wpływów z dotacji celowych nie oznacza całkowitej eliminacji tego źródła dochodów. Słusznym jest pozostawienie wysokiego dotacyjnego dofinansowania w zakresie socjalnej pomocy materialnej. Duże procentowe współfinansowanie jest pokłosiem sytuacji, gdy gminny wkład własny na te świadczenia stanowił barierę w wykorzystaniu całej kwoty dotacji, przeznaczonej na stypendia i zasiłki szkolne. W tym przypadku dotacja nie rzadko warunkuje przyznanie stypendiów i zasiłków szkolnych przez uboższe gminy.

Istotnym zagadnieniem, w ocenie systemu finansowania oświaty, jest kwestia adekwatności dochodów do wydatków ponoszonych na to zadanie. Trudność w tym zakresie wynika ze skomplikowanej konstrukcji tego systemu. Przypomnieć należy, że oświatowe zadania własne finansowane są formalnie dochodami własnymi, wpieranymi subwencją oświatową i dotacjami celowymi. Z powodu niewystarczalności dochodów własnych subwencja oświatowa nie do końca wypełnia przypisaną jej funkcję wspierającą, gdyż zbyt często warunkuje realizację przypisanych zadań.

Dochody otrzymywane przez samorząd w związku z realizacją zadań oświatowych były, zasadniczo, gromadzone w budżecie i miały w większości przeznaczenie ogólne, niemniej można próbować szacować, czy wsparcie ze strony państwa było adekwatne do rozmiaru zadań, zwłaszcza w kontekście przedstawionym wyżej, nieformalnego finansowania przez subwencję oświatową zadań oświatowych.

Zawarte w pracy dane i dokonane na ich podstawie wyliczenia wskazują na systematyczne zmniejszanie się pokrycia wydatków na oświatę częścią oświatową subwencji ogólnej (nawet po uwzględnieniu dochodów w działach 801 i 854). Skutkuje to koniecznością finansowania coraz większej części wydatków oświatowych dochodami własnymi i świadczy o tym, że jest ona nieadekwatna do kosztów realizacji zadań oświatowych.

Zgodnie z zasadą adekwatności, zwiększeniu zadań (co przekłada się na wzrost odgórnie determinowanych wydatków) powinno towarzyszyć odpowiednie zwiększenie liczby źródeł dochodów lub wzrost ich wydajności. Dla przykładu: wielkość subwencji oświatowej w latach 2012–2019 zmieniła się o 8 mld zł, podczas gdy oświatowe wydatki budżetowe gmin wzrosły o 10 mld zł, zaś miast na prawach powiatu — o kolejne 9 mld zł. Ograniczenie swobody wydatkowania dochodów własnych i konieczność przeznaczania ich na oświatę może utrudnić pozyskanie środków zagranicznych na realizację programów i projektów, wymagających współfinansowania tych przedsięwzięć ze środków krajowych (wkład własny), co ogranicza możliwości niektórych jednostek w aplikowaniu o nie, również w zakre-

się oświaty. W literaturze podkreśla się, że narastające niedostateczne finansowanie zadań związanych z oświatą może stanowić barierę w wykorzystaniu środków pomocowych UE (Grzymała 2014, s. 18).

Ustalenie subwencji oświatowej na zaniżonym poziomie, niepokrywającym kosztów edukacji oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone pokrywać wydatki oświatowe z innych źródeł. Jeśli w wartościach bezwzględnych rosną dochody własne, finansujące oświatę, i jednocześnie rośnie udział tych dochodów, oznacza to, że corocznie coraz większe oświatowe potrzeby wydatkowane są dochodami własnymi, gdyż zwiększona subwencja oświatowa nie w pełni pokrywa przyrost wydatków. Jej zmiana jest zatem zbyt niska i nieadekwatna do skali zadania. Spośród wymienionych mankamentów części oświatowej subwencji jej największą wadą nie jest mnogość i niestałość wag i kryteriów, choć niewątpliwie należą one do słabych stron konstrukcji algorytmu. Główną wadą jest jednak niedoszacowanie przekazywanych środków, zwłaszcza wobec wielości i rozmiaru wydatków sztywnych.

Niedoszacowanie kosztów realizacji zadań oświatowych, stanowiących punkt odniesienia dla kształtowania źródeł dochodów służących ich pokryciu, jest przejawem łamania konstytucyjnej zasady adekwatności. Eliminacja wskazanych wad przyczyni się do poprawy systemu finansowania oświaty w Polsce.



## Zakończenie

Edukacja rozumiana jako proces przekazywania wiedzy, umiejętności i kształtowania postaw przynosi jej uczestnikom wiele korzyści. W literaturze przedmiotu (Weisbrod, 1971, s. 160–179) występuje ich podział na indywidualne efekty o charakterze ekonomicznym oraz na korzyści płynące z edukacji dla bliższego i dalszego otoczenia ucznia.

Na pierwszą grupę składają się m.in. wyższa produktywność i zarobki ucznia w przyszłości, możliwość ich zwiększania dzięki kontynuacji nauki i zdobywaniu nowych kwalifikacji, lepsza pozycja przy podejmowaniu lub zmianie pracy, umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków życia czy wzbogacenie stylu życia dzięki zadowoleniu z udziału w procesie kształcenia. Drugi zbiór tworzą m.in.: pobyt dziecka (ucznia) w przedszkolu (szkole) umożliwiający pracę zarobkową jego opiekunów; ochrona społeczności lokalnej przed nieprzewidywalną, własną organizacją czasu uczniów; ogólny poziom wykształcenia społeczeństwa będący podstawą spójności, ładu i komunikacji społecznej; ograniczenie bezrobocia, przestępczości i patologii społecznych oraz ich kosztów fiskalnych dzięki lepszej sytuacji absolwentów na rynku pracy; wyższe wpływy podatkowe wynikające z wyższych wynagrodzeń i lepszej sytuacji majątkowej osób wykształconych.

Druga z wymienionych grup rezultatów określana jest w teorii ekonomii jako dodatnie efekty zewnętrzne i stanowi jedną z przesłanek uznania edukacji za zadanie publiczne przez władze większości współczesnych państw (Nucińska 2017a, s. 104). Zakres świadczeń edukacyjnych na rzecz mieszkańców określają przepisy prawne, a ich spełnienie wymaga ponoszenia znaczących wydatków finansowanych ze środków publicznych, stąd też każde opracowanie, dotyczące finansowania oświaty, powinno poruszać zarówno wątki finansowe, jak i prawne.

Powyższe aspekty poddano analizie i ocenie w niniejszej monografii. Oświata jako zadanie publiczne samorządu terytorialnego stała się osią zawartych w niej badań, obejmując etap rozpoczynający się wychowaniem przedszkolnym, a kończący się na szkolnictwie policealnym. Rozważania na temat dochodów budżetowych samorządu terytorialnego w kontekście źródeł finansowania wydatków na zadania oświatowe prowadzone były zarówno w aspekcie prawnym, jak i finansowym.





Celem monografii była ocena, po uprzednim przedstawieniu i omówieniu, zasad organizacji i finansowania zadań publicznych dotyczących oświaty w Polsce z punktu widzenia samorządu terytorialnego, realizującego szeroki wachlarz zadań w tej dziedzinie, przypisanych mu w wyniku procesu decentralizacji.

Praca objęła zakresem przedmiotowym edukację formalną, prowadzoną przez jednostki systemu oświaty na różnych etapach (od placówek wychowania przedszkolnego po szkoły policealne i kolegia, wraz z placówkami edukacji pozaszkolnej). Były wśród nich publiczne i niepubliczne instytucje edukacyjne prowadzone przez: jednostki samorządu terytorialnego, właściwych ministrów oraz osoby fizyczne i prawne, inne niż samorząd.

Głównym postulatem wynikającym z przeprowadzonych badań jest nagląca potrzeba podjęcia dyskusji publicznej na temat zakresu odpowiedzialności rządu i jednostek samorządu terytorialnego za organizację i finansowanie oświaty w Polsce. Stanowi ona warunek konieczny dla opracowania i przyjęcia polityki oświatowej, zapewniającej finansowanie oświaty adekwatnie do skali realizowanych zadań oświatowych.

Dyskusja taka, z udziałem przedstawicieli wszystkich grup interesariuszy zaangażowanych w edukację, przyczyni się do wypracowania stabilnych i akceptowalnych zmian w systemie finansowania oświaty, który jest częścią systemu finansowania zadań publicznych na poziomie samorządowym i centralnym.

Przepisy gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego środki niezbędne dla finansowania zadań oświatowych w łącznej puli ich dochodów. Formalnie utrudnia to pomiar ich adekwatności w stosunku do zakresu tych zadań i blokuje merytoryczną dyskusję na temat instrumentów uzupełniania przez państwo niedoboru środków, wynikającego ze zróżnicowanych kosztów realizacji tych zadań samorządowych.

Niedoszacowanie części oświatowej subwencji ogólnej względem poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego na oświatę jest możliwe do obliczenia po przyjęciu określonych założeń wstępnych. Pogłębia się ono zazwyczaj w sytuacji zmian w zakresie organizacji zadań (reforma ustroju szkolnego) lub w zakresie ich finansowania, co jest koronnym argumentem na rzecz wnioskowania o większą trwałość wdrażanych rozwiązań. Mimo tego, w zakresie organizacji oświaty wprowadzane są częste i liczne modyfikacje (reformy), których skutki finansowe obciążają — w części niedoszacowanej na poziomie centralnym — budżety jednostek samorządu terytorialnego i mogą przekładać się na słabszą jakość usług edukacyjnych dla mieszkańców. Ze względu na znaczenie edukacji dla rozwoju indywidualnego i społeczno-gospodarczego jest to sytuacja niepokojąca i wymagająca zmiany. Autorki mają nadzieję, że wyniki, wnioski i konkluzje, zawarte w niniejszej monografii, przyczynią się do jej poprawy.

Wpływ realizacji samorządowych zadań oświatowych — z jednej strony — na jakość życia mieszkańców, z drugiej zaś — na sytuację budżetową jednostek samorządu terytorialnego, uświadamia również potrzebę poprawy efektywności wydatkowania ograniczonych środków publicznych. Mimo że efektywność dokonywania wydatków publicznych jest formalnie wymagana zapisami *ustawy o finansach publicznych* (2009, art. 44 ust. 3 pkt 1a), w praktyce jest ona niemierzona i nieoceniana. Nie stanowi zatem kryterium decyzji finansowych dla władz samorządowych. Analiza wydatków na zadania oświatowe wskazała,

że jednostki samorządu terytorialnego kierują się przy ich wykonywaniu głównie wymogiem legalności i terminowości, gdyż pod tym względem podlegają kontroli.

Pomiar efektywności wydatków na realizację zadań oświatowych jest uwarunkowany dostępem do danych dotyczących zarówno efektów ich realizacji, jak i nakładów poniesionych na ten cel przez gminy, powiaty i województwa. Jednak wspomniany już niematerialny charakter, szeroki zakres i rozciągnięcie w czasie korzyści z procesu edukacji sprawia, że pomiar efektów zadań oświatowych jest złożonym zagadnieniem. Wydaje się on jednak konieczny. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż część danych o efektach edukacyjnych jest obecnie obowiązkowo gromadzona w systemie informacji oświatowej (SIO).

Podsumowując, postulatem wobec finansowania zadań oświatowych samorządu terytorialnego w Polsce po stronie dochodów jest ich adekwatność, zaś po stronie wydatków — ich efektywność. Ocena efektywności finansowania oświaty na potrzeby wsparcia procesu decyzyjnego zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym jest planowanym dalszym kierunkiem badań, poświęconych finansowaniu oświaty.

Proponowana reorganizacja systemu oświaty nie powinna odbywać się z pominięciem wydarzeń, które miały miejsce w latach nieobjętych już zakresem czasowym badań, tzn. od roku 2020. Skutki pandemii COVID-19 odczuwalne są we wszystkich dziedzinach gospodarki, jednak ich wpływ zaznaczył się szczególnie wyraźnie w przypadku edukacji formalnej, zapewnianej przez system oświaty. Z punktu widzenia organizacji i finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce dalszych badań wymagają m.in. następujące zagadnienia:

- uwarunkowania organizacyjne upowszechnionego w warunkach pandemii kształcenia na odległość,
- wpływ tego kształcenia na efekty edukacyjne, zarówno krótkookresowe (w danym roku szkolnym), jak i długookresowe (egzamininy zewnętrzne),
- wpływ kształcenia zdalnego na koszty realizacji publicznych zadań oświatowych.

Zalecane zmiany w finansowaniu oświaty nie powinny pomijać powyższych kwestii.



## Bibliografia

### Akty prawne i orzecznictwo

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, pobrane 27.11.2021 z <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019, Dz. U. 2019, poz. 1662.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019, Dz. U. 2018, poz. 2446.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018, Dz. U. 2017, poz. 2395.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017, Dz. U. 2016, poz. 2298.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, Dz. U. 2015, poz. 2294.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015, Dz. U. 2014, poz. 1977.

- 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, Dz. U. 2013, poz. 1687.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013, Dz. U. 2012, poz. 1541.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012, Dz. U. 2012, poz. 1279.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012, Dz. U. 2011, nr 288, poz. 1693.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, t. j. Dz. U. 2014, poz. 1053 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, t. j. Dz. U. 2014, poz. 416 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2003, Dz. U. 2002, nr 234, poz. 1966.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2000 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli, Dz. U. 2000, nr 70, poz. 825.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 1998, nr 164, poz. 1168.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, Dz. U. 1993, nr 65, poz. 309.
- Universal Declaration of Human Rights, pobrane 27.11.2021 z <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>.
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021, poz. 1927.
- Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz. U. 2019, poz. 198.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t. j. Dz. U. 2021, poz. 478 ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz. U. 2018, poz. 291.
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, t. j. Dz. U. 2020, poz. 2029 ze zm.

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz. U. 2021, poz. 1277 ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz. U. 2017, poz. 108.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, t. j. Dz. U. 2021, poz. 1082 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 60 ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r., Dz. U. 2016, poz. 278.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, Dz. U. 2015, poz. 1890 ze zm.
- Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 153.
- Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz. U. 2014, poz. 162.
- Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r., Dz. U. 2013, poz. 169.
- Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz. U. 2012, poz. 273.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 205, poz. 1205 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. j. Dz. U. 2021, poz. 305 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t. j. Dz. U. 2019, poz. 1464 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t. j. Dz. U. 2019, poz. 1282 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t. j. Dz. U. 2021, poz. 1301.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t. j. Dz. U. 2020, poz. 1876 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t. j. Dz. U. 2021, poz. 1672 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t. j. Dz. U. 2018, poz. 1817.
- Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz. U. z 1999, nr 12, poz. 96 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. z 1998, nr 117, poz. 759.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 1998, nr 99, poz. 631.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.



- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, t. j. Dz. U. 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. 2020, poz. 920 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. j. Dz. U. 2020, poz. 1668 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, t. j. Dz. U. z 1997, nr 36, poz. 224 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t. j. Dz. U. 1998, nr 30, poz. 164 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t. j. Dz. U. 2021, poz. 1915.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 89, poz. 518 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz. U. 2021, poz. 1372 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, t. j. Dz. U. 2019, poz. 2215 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t. j. Dz. U. 2020, poz. 1320 ze zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt I GSK 1107/18, dostęp: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, Dz. U. z 2013, poz. 193.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, Dz. U. Nr 170, poz. 1221.

## Literatura

- Agopszowicz A., Gilowska Z. (1999): *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, C.H. Beck Warszawa.
- Augustyniak M. (2010): *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa, dostęp: LEX.
- Babczuk A., Talik A. (red.) (2015): *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- Balicki A., Pyter M. (2017): *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa, dostęp: Legalis.
- Bird R. M. (1999): Rethinking Subnational Taxes: a New Look at Tax Assignment, *International Monetary Fund Working Paper*, 99/165.
- Boć J. (red.) (2003): *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited, Wrocław.
- Bootnoi N. (2019): Influence of Administrator Characteristics and Management Behaviors on the Administrative Effectiveness of Local Government Organizations. *Human Behavior, Development and Society*, 20(4).

- Borge L.-E., Rattsø J. (2002): Spending Growth with Vertical Fiscal Imbalance: Decentralized Government Spending In Norway, 1880–1990, *Economics and Politics*, 14(3), <http://doi.org/10.1111/1468-0343.00111>.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. (2017): *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Cevik S. (2017): Size Matters: Fragmentation and Vertical Fiscal Imbalance in Moldova, *Empiria*, 44(2), <http://doi.org/10.1007/s10663-016-9325-7>.
- Chapman J. I. (2008): State and Local Fiscal Sustainability: The Challenges, *Public Administration Review*, 2008, Special Issue, <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00983.x>.
- Chikhladze, L. T., Larichev A. A. (2019): Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution. *Lex Localis — Journal of Local Self-Government*, 17(4), [http://doi.org/10.4335/17.4.1013-1031\(2019\)](http://doi.org/10.4335/17.4.1013-1031(2019)).
- Chmielnicki P. (red.) (2004): *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. LexisNexis, Warszawa.
- Chojna-Duch E. (2004): *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis 2004.
- Chojna-Duch E. (2005): Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego — po roku obowiązywania, *Samorząd Terytorialny*, 9.
- Chojna-Duch E. (2017): *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa.
- Ciszewski P., Pawlikowska A. (2020): *Pomoc materialna dla uczniów*, C.H. Beck, Warszawa.
- Czudec P. (2021): Źródła finansowania zadań oświatowych a zdolności inwestycyjne samorządów gmin, *Finanse Komunalne*, 1, dostęp: LEX.
- Dincecco M., Prado M. (2012): Warfare, fiscal capacity, and performance, *Journal of Economic Growth*, 17(3), <http://doi.org/10.1007/s10887-012-9079-4>.
- Dobkowski J. (2020): Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie”, (w:) T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski (red.) *Prawo*, Tom CCCXXXI, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.
- Dolnicki B. (2012): *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dolnicki B. (2019): *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Drembkowski P. (2020): *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. C.H. Beck, Warszawa.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (2004): *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Difin, Warszawa.
- Edukacja w Warszawie w pierwszym roku reformy systemu oświaty* (2018): Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Eurydice, (2020): *The Structure of the European Education Systems 2020/21: Schematic Diagrams*. Eurydice Facts and Figures, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Eurydice, (2019): *The Structure of the European Education Systems 2019/20: Schematic Diagrams. Eurydice Facts and Figures*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurydice, FRSE (2012): *The system of education in Poland*, Foundation for the Development of the Education System (FRSE), Warsaw.
- Gawłowski R., Machalski P., Makowski K. (2019): *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*. CeDeWu, Warszawa.
- Gnacik D. (2017): *Zarządzanie finansami placówki oświatowej. Przewodnik dla dyrektorów szkół*. PRESSCOM, Wrocław.
- Gonet W. (2013): Dotacja w systemie finansów publicznych — wybrane zagadnienia, *Finanse Komunalne*, 6.
- Gorczyński A. (2011): Instytucja rachunku dochodów własnych a wydzielony rachunek (dochodów) niektórych państwowych i samorządowych jednostek budżetowych zaliczanych do sektora finansów publicznych. *Studia i Materiały*, 1–2(12–13).
- Grzelak M. M., Roszko-Wójtowicz E. (2017): System edukacji w Polsce: wybrane problemy, *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 2(57).
- Grzymała Z. (2014): Możliwości wykorzystania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe nr 332, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Guziejewska B. (2005): Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, 7–8.
- Guziejewska B. (2007): Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa, *Gospodarka Narodowa*, 4.
- Guziejewska B., Patrzalek L., Kańduła S., Poniatowicz M. (2019): *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław.
- Heller J. (2008): Dochody samorządów terytorialnych w Polsce — ujęcie makroekonomiczne i przesłanki ustrojowe, *Samorząd Terytorialny*, 5.
- Herbst M. (red.) (2012a): *Decentralizacja oświaty*. Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- Herbst M. (red.) (2012b): *Finansowanie oświaty*. Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A. (2009): *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herbst M., Wojciuk A. (2017): Common legacy, different paths: the transformation of educational systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland, *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 47(1), 118–132, <http://doi.org/10.1080/03057925.2016.1153410>.
- Hoffman I., Fazekas J. (2019): Voluntary Municipal Tasks as Tool of the Resilience of the Local Communities, (w:) *Sustainable Development and Resilience of Local Communities and Public Sector Organizations*. Accent, Cluj-Napoca.
- Izdebski H. (2020): *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Jastrzębska M. (1999): Nowy model samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 1–2.
- Jeżowski A. (2014): *Publiczne finansowanie oświaty niepublicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jordan M. M., Wagner G. A. (2008): Revenue Diversification in Arkansas Cities: The Budgetary and Tax Effort Impacts, *Public Budgeting & Finance*, 28(3), <http://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2008.00911.x>.
- Juśko E., Wieczorek I. (red.) (2016): *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, NIST, Łódź.
- Kaczurak-Kozak M. (2015): Funkcjonowanie wydzielonego rachunku dochodów w jednostkach oświatowych. *Studia Lubuskie*, XI.
- Kaczyńska A. (2017): *Oświata i wychowanie jako zadanie publiczne gmin: czynniki wpływające na efektywność wydatków budżetowych*, CeDeWu, Warszawa.
- Kańduła S. (2017): *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego*. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Poznań.
- Karciarz M., Kudra A. (2015): Dopuszczalność nadania statusu miasta na prawach powiatu w świetle obowiązujących przepisów prawa. *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Klawenek A. (2012): *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Kopańska A. (2018): Partial Fiscal Decentralization and Local Government Spending Policy, *e-Finanse*, 4(3), <http://doi.org/10.2478/fiqf-2018-0017>.
- Kopańska A., Sztanderska U. (red.) (2015): *Prywatne i publiczne wydatki na oświatę. Raport jubileuszowy*, Instytut Badan Edukacyjnych, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2004): Kierunki reformy systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce, (w:) L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław.
- Kornberger-Sokołowska E. (2007): Budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego, (w:) L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław.
- Kornberger-Sokołowska E. (2012): *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2013): *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2015): Zasada adekwatności środków do zadań — aktualne problemy, (w:) M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007): *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kurzyna-Chmiel D., (2018): Główne obszary rozwoju oświaty samorządowej od początku lat 90-tych poprzedniego wieku. *Studia z Teorii Wychowania*, 4(25).
- Kuzińska H. (2005): *Finansowanie oświaty w Polsce: realia i konieczne zmiany*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa.

- Lee J. (2019): The Human Right to Education: Definition, Research and Annotated Bibliography, *Emory International Law Review*, 34(3), <http://doi.org/10.2139/ssrn.2926580>.
- Lenio P. (2014): Rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 1(2), <http://doi.org/10.12775/pbps.2014.009>.
- Leoński Z. (2006): *Samorząd terytorialny w RP*. C. H. Beck, Warszawa.
- Lidström A., Madell T. (2018): Adjusting to international standards: Has Sweden learned from the European charter of local self-government? *Lex localis — Journal of Local Self-Government*, 4(16), [http://doi.org/10.4335/16.4.951-969\(2018\)](http://doi.org/10.4335/16.4.951-969(2018)).
- Łubina J. (2020): Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(8), <http://doi.org/10.12775/PBPS.2020.014>.
- Maj-Waśniowska K. (2017a): *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Maj-Waśniowska K. (2017b): Niestabilności warunków funkcjonowania systemu oświaty w Polsce, *Prace Naukowe*, 485, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2007): *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. (2017): Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce, *Finanse*, 1(10).
- Marchaj R. (2019): Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim — zagadnienia podstawowe, *Przegląd Prawa Publicznego*, 3.
- Merusk K., Olle, V. (2009): On Assignment of Local Government Tasks to the Private Sector in Estonia. *Juridica International*, 16.
- Miemiec W. (2010): Transfery środków pieniężnych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego — wybrane aspekty finansowo-prawne, *Finanse Komunalne*, 1–2.
- Mikesell J. L. (2007): Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Devolving Government, 1981–2003, *Publius: The Journal of Federalism*, 37(4), <http://doi.org/10.1093/publius/pjm016>.
- Miszczuk M. (2014): Czynniki ryzyka w systemie finansowym gmin, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40(4).
- Miszczuk M., Miszczuk A. (2017): Zmiany zaludnienia jako czynnik redystrybucji dochodów gmin (na przykładzie województwa lubelskiego), *Roczniki Nauk Społecznych*, 9(45), <http://doi.org/10.18290/rns.2017.9.1-4>.
- Niezgoda A. (2012): *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nowacka E. (2003): *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*. LexisNexis, Warszawa.
- Nucińska J. (2017a): Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji — zarys problemu. *Progress in Economic Sciences*, 4, <http://doi.org/10.14595/PES/04/007>.
- Nucińska J. (2017b): Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012–2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu. *Studia BAS*, 4(52).



- Ofiarski Z. (2005): Uwagi na tle zasad udzielania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego, (w:) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2, Uniwersytet M. C.-Skłodowskiej, Lublin.
- Ofiarski Z. (red.) (2019): *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Okreglicka M. (2011): Finansowanie oświaty w województwie śląskim, (w:) G. Musiał, R. Żelazny (red.), *Przegląd wybranych zagadnień rozwoju ekonomiczno-społecznego, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Studia Ekonomiczne*, 79, Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice.
- Organisation of the Education System and of its Structure*, Eurydice, European Commission, [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-education-system-and-its-structure-56\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-education-system-and-its-structure-56_en).
- Ostrowska A. (2014): Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(2), <http://doi.org/10.12775/PBPS.2014.017>.
- Owsiak S. (2017): *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Panejko J. (1990): Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Przemiany, Warszawa; podano za: Dobkowski J. (2020):, Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, 4001, Prawo CCCXXXI, <http://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.
- Pawlak R. (2004): Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna. *Studia Europejskie*, 3.
- Pęczkowski R. (2017): Reforma systemu edukacji czy kolejna gra pozorów? *Edukacja — Technika — Informatyka*, 4(22), <http://doi.org/10.15584/eti.2017.4.1>.
- Pięta-Szawara A. (2017): System finansowania oświaty niepublicznej w Polsce, *Edukacja — Technika — Informatyka*, 4(22), <http://doi.org/10.15584/eti.2017.4.3>.
- Poniatowicz M. (2014): *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Pospíšil P., Lebedzik M (2017): Some of the Theoretical Basis of Local Self-Government in the Czech Republic, *Law and Economics Review*, 8(1), <http://doi.org/10.1515/danb-2017-0003>.
- Przybysz P. (2020): *Instytucje Prawa Administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, dostęp: LEX.
- Rechul H. (2009): Finansowanie zadań oświatowych przez samorządy gminne, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 39(2).
- Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Financial Resources of Local and Regional Authorities* (2005): Committee of Ministers, Council of Europe, <http://hub.coe.int>.



- Robotti L., Dollern B. (2009): Structural Reform, Revenue Adequacy and Optimal Tax Assignment in Local Government, *Commonwealth Journal of Local Governance*, (3), <http://doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.1102>.
- Ruśkowski E. (2018): *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo Temida2, Białystok.
- Sadura P. (2016): Od centralnego planowania do współzarządzania. Polski system edukacji w epoce zmiany paradygmatu administrowania, *Zarządzanie Publiczne*, 1(35).
- Salachna J. (2012): Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego, (w:) L. Etel, M. Tyniewiecki (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe — realia i perspektywy zmian*, UwB, Białystok.
- Sekuła A. (2007): Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989. (W:) K. Gomółka (red.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ, Elbląg.
- Sekuła A. (2009a): Kryteria przyznawania subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego, (w:) D. Korenik (red.), *Finanse i rachunkowość*, *Zeszyty Naukowe*, 28, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów, Wrocław.
- Sekuła A. (2009b): System of Specific Grants for Local Government Units in Poland, (w:) M. Bucek, R. Capello, O. Hudec, P. Nijkamp (red.), *3rd Central European Conference in Regional Science*, *Technical University of Kosice*, Kosice.
- Sekuła A. (2015): General grants and development — a relationship without a future? The effects of the structure of general grants on the development of local government units in Poland, *Lex Localis — Journal of Local Self-Government*, 13(4), [http://doi.org/10.4335/13.3.915-932\(2015\)](http://doi.org/10.4335/13.3.915-932(2015)).
- Sekuła A. (2016a): Gmina w systemie zarządzania państwem, (w:) A. Sekuła (red.), *Meandry zarządzania*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Sekuła A. (2016b): *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Sekuła A. (2017a): Does system of local government subsidisation fulfil revenue equalisation function? Evidence from Poland, *Oeconomia Copernicana*, 4(8), <http://doi.org/10.24136/oc.v8i4.32>.
- Sekuła A. (2017b): Rezerwa subwencji ogólnej w systemie finansowania samorządu terytorialnego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 485, <http://doi.org/10.15611/pn.2017.485.32>.
- Sekuła A., Basińska B. (2016): More freedom — more investments. The relationship between the extent of fiscal autonomy with respect to own revenues and investment expenditures of Polish communes and cities with county rights, *Argumenta Oeconomica*, 1(36), <http://doi.org/10.15611/aoe.2016.1.10>.
- Sekuła A., Basińska B. (2014): Dlaczego subwencje nie są rozwojowe? Próba identyfikacji przyczyn braku wpływu subwencji na wydatki inwestycyjne, (w:) E. Sobczak, B. Bal-Domańska, M. Obrębalski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, *Prace Naukowe*, 331, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2014.331.14>.

- Sekuła A., Fandrejewski R. (2016): Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, <http://doi.org/10.15611/pn.2016.451.31>.
- Serarols J., Gonzalez J., Welton N., Stewart S., Pauwels E., Runfoła C., Mara E. M., Mara D. (2018): Equity in Education. A New Definition from a European Perspective, *Acta Universitatis Lucian Blaga*, 01.
- Shah A. (red.) (2006b): *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Shah A. (2006a): A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance. (W:) A. Shah (red.), *Local Governance in Industrial Countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Sierak J. (2019): *Komunalna luka infrastrukturalna a możliwości budżetowe gmin w jej ograniczeniu*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Warszawa.
- Sobieszewski P. (1999): Samorząd. (W:) M. Chmaj (red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*. Graf-Punkt, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H. (red.) (2008): *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa.
- Stanković M., Vuletić V. (2019): Amendments to the Serbian Law on Local Self-Government 2018 — Goals and Achievements. *Lex Localis — Journal Of Local Self-Government*, 17(4), [http://doi.org/10.4335/17.4.917-938\(2019\)](http://doi.org/10.4335/17.4.917-938(2019)).
- Suman P. (2014): Finances and Governance of Urban Local Bodies: An Approach of Urban Development Perspective from a Developing Country (India), *Journal of Urban and Regional Analysis*, 6(2), <http://doi.org/10.37043/jura.2014.6.2.5>.
- Surówka K. (2017): Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań a problem ich samodzielności finansowej na przykładzie gmin oraz miast na prawach powiatu, (w:) Relacje fiskalne państwo — samorząd terytorialny, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, 485, UE we Wrocławiu, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2017.485.34>.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J. (2012): *Edukacja przedszkolna: polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa.
- Syarifuddin S., Damayanti R. A. (2015): Good governance and fiscal capacity in regional expansion: A holistic analysis of qualitative perspective, *Journal of Economics, Business, & Accountancy Ventura*, 18(1), <http://doi.org/10.14414/jebav.v18i1.378>.
- Szyska M. (2010): Edukacja w Polsce — konieczność reformy I nowe wyzwania. *Rocznik Nauk Społecznych*, 2(38).
- Weisbrod B. A. (1971): External Effects of Investment In Education, (w:) *Economics of education: selected readings*, Vol. 1, ed. M. Blaug, Penguin Books, Harmondsworth.
- Wernik A. (2011): *Finanse publiczne. Cele. Struktury. Uwarunkowania*, PWE, Warszawa.
- Wiewióra M. (2009): Wpływ transferów z budżetu państwa na finanse jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse Komunalne*, 11.

- Wójtowicz K. (2015): Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 391, <http://doi.org/10.1561/PN.2015.391.30>.
- Żurawski A. (2019): Diversity of education systems in the European Union, *International Journal of Management and Economics*, 55(3), <http://doi.org/10.2478/ijme-2019-0030>.

## Materiały źródłowe, elektroniczne, raporty, bazy danych

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, NIK, Warszawa 2020, pobrane 01.01.2021 z [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl).
- Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS), pobrane 01.01.2021 z <http://www.stat.gov.pl/bdl>.
- Centrum Informatyczne Edukacji (CIE), pobrane 01.01.2021 z <http://cie.men.gov.pl>.
- Kowalski M. (2019): *Dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli — nowe rozporządzenie*, Portal Oświatowy (online), 31.01.2019, pobrane 01.01.2021 z <https://www.portaloswiatowy.pl/analizy-i-interpretacje/dofinansowanie-doskonalenia-zawodowego-nauczycieli-nowe-rozporzadzenie-16398.html>.
- Ministerstwo Finansów (MF): *Bazy danych sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2012–2017*, pobrane 31.03.2020 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.
- Ministerstwo Finansów (MF): *Bazy danych sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za 2018 rok*, pobrane 31.03.2020 z <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych>.
- Ministerstwo Finansów (MF): *Bazy danych sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za 2019 rok*, pobrane 31.03.2020 z <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych2>.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), pobrane 01.01.2021 z <http://www.nik.gov.pl>.
- GUS (2007), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, Warszawa.
- GUS (2013), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, Warszawa.
- GUS (2017), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2016/2017*, Warszawa.
- GUS (2019), *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*, Warszawa.
- Otwarte Dane, pobrane 01.01.2021 z [www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl).

## Załączniki

Załącznik 1.

Liczba szkół ogółem w latach 2012–2019

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Szkoły podstawowe*	13 558	13 447	13 528	13 563	13 432	14 572	14 585	14 507
2.	Gimnazja	7 575	7 613	7 635	7 684	7 630	1 941	1 695	10
3.	Licea ogólnokształcące	3 896	4 005	3 991	3 887	3 782	3 734	3 549	3 437
4.	Licea profilowane	341	245	12	–	–	–	–	–
5.	Licea uzup.	1 294	334	–	–	–	–	–	–
6.	Technika	2 112	2 085	2 026	1 921	1 905	1 896	1 886	1 887
7.	Technika uzup.	669	556	418	4	–	–	–	–
8.	Zasadnicze szkoły zawodowe	1 872	1 790	1 721	1 683	1 663	–	–	–
9.	Szkoły branż. I st.	–	–	–	–	–	1 651	1 630	1 670
10.	Szkoły policealne	2 579	2 323	2 262	2 255	2 232	2 095	1 928	1 619
11.	Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	461	469	480	490	495	510	522	538
12.	6-letnie szkoły muzyczne I st.	428	437	453	464	479	483	471	413
13.	4-letnie szkoły muzyczne I st.	374	397	411	26	13	16	14	–
14.	6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne II st.	35	35	36	35	34	35	35	33
15.	6-letnie szkoły muzyczne II st.	135	131	128	125	128	130	125	118
16.	4-letnie szkoły muzyczne II st.	62	66	66	14	7	7	7	–
17.	6-letnie ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych	27	28	28	28	29	28	28	26

## Załączniki

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
18.	4-letnie licea plastyczne	53	53	55	56	55	56	56	58
19.	9-letnie ogólnokształcące szkoły baletowe	6	5	5	5	6	6	6	5
20.	9-letnie szkoły sztuki tańca	4	5	5	5	7	6	8	9
21.	6-letnie szkoły sztuki tańca	6	7	7	7	5	6	5	–
22.	4-letnie szkoły sztuki cyrkowej	1	1	1	1	1	1	1	1
23.	Policealne szkoły artystyczne**	67	63	61	67	73	51	49	23
24.	Inne szkoły art.	–	–	–	–	–	–	–	5
25.	Szkoły pomaturalne: animatorów kultury i bibliotekarskie	4	4	5	26	21	17	–	–
26.	Kolegia***	85	77	54	8	5	4	–	–
27.	Bednarska Szkoła Realna	–	–	–	1	1	1	1	1
Razem		35 644	34 176	33 388	32 355	32 003	27 246	26 601	24 360

Objaśnienia: \*w tym: 6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne I st. i Poznańska szkoła chóralna; \*\*od 2017 odrębnie muzyczne i plastyczne; \*\*\*nauczycielskie, języków obcych, pracowników służb społ., te ostatnie od 2018 r. wyłączono ze zbiorów danych, będących źródłem tabeli, mimo iż nadal funkcjonują;

Źródło: opracowanie własne na podstawie zbiorów danych „Szkoły i uczniowie według organów prowadzących” (www.dane.gov.pl) i (CIE).

## Załącznik 2.

Liczba uczniów ogółem w latach 2012–2019 (tys. osób)

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.	Szkoły podstawowe*	2 161	2 153	2 306	2 481	2 296	3 191	3 317	3 067
2.	Gimnazja	1 178	1 139	1 106	1 085	1 071	149	66	0,2
3.	Licea ogólnokształcące	749	745	708	669	641	649	620	758
4.	Licea profilowane	18	7	0,2	–	–	–	–	–
5.	Licea uzup.	48	6	–	–	–	–	–	–
6.	Technika	525	518	512	507	506	507	508	649
7.	Technika uzup.	36	18	9	<0,1	–	–	–	–
8.	Zasadnicze szkoły zawodowe	201	186	190	179	166	–	–	–
9.	Szkoły branż. I st.	–	–	–	–	–	157	147	196
10.	Szkoły policealne	318	268	257	249	243	232	216	190
11.	Szkoły specjalne przysposabiające do pracy	11	11	11	11	11	11	11	13
12.	6-letnie szkoły muzyczne I st.	35	36	37	39	40	58	56	54

Lp.	Typ szkoły	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
13.	4-letnie szkoły muzyczne I st.	16	18	19	19	19	0,8	0,7	–
14.	6-letnie ogólnokształcące szkoły muzyczne II st.	4	4	4	4	4	4	4	4
15.	6-letnie szkoły muzyczne II st.	9	9	9	9	9	10	10	10
16.	4-letnie szkoły muzyczne II st.	1	1	1	1	1	0,3	0,2	–
17.	6-letnie ogólnokształcące szkoły sztuk pięknych	3	3	3	3	3	2	2	1
18.	4-letnie licea plastyczne	5	5	5	5	5	6	6	8
19.	9-letnie ogólnokształcące szkoły baletowe	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7
20.	9-letnie szkoły sztuki tańca	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5
21.	6-letnie szkoły sztuki tańca	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	–
22.	4-letnie szkoły sztuki cyrkowej	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
23.	Policealne szkoły artystyczne**	5	5	4	4	4	3	1	1
24.	Inne szkoły art.	–	–	–	–	–	–	–	0,2
25.	Szkoły pomaturalne: animatorów kultury i bibliotekarskie	0,4	0,4	0,6	1,3	1,1	0,7	–	–
26.	Kolegia***	11	6	3	0,3	0,2	0,2	–	–
27.	Bednarska Szkoła Realna	–	–	–	<0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Razem		5 336	5 138	5 186	5 268	5 022	4 983	4 967	4 953

Objaśnienia i źródło: jak w Załączniku 1.

Załącznik 3.

Wyciąg z załącznika nr 4 (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji... 2010)

Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków jest czterocyfrowa. Czwartą cyfrą jest cyfra zero lub niżej wymieniona odpowiednia cyfra.

1. Finansowanie programów ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć w ramach danego programu finansowanego ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej, m.in. do wydatków realizowanych ze środków instrumentu finansowego UE Transition Facility lub z innych środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy, w tym do wydatków ponoszonych w ramach działu 3a budżetu Unii Europejskiej.

2. Współfinansowanie programów realizowanych ze środków bezzwrotnych pochodzących z Unii Europejskiej

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji tych przedsięwzięć w ramach programów finansowanych ze środków bezzwrotnych pochodzą-



cych z Unii Europejskiej, co do których strona polska podjęła zobowiązanie, że będą one również przez nią finansowane. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być np. środki pochodzące z budżetu państwa oraz środki własne jednostek samorządu terytorialnego. Symbol ten stosuje się również do wydatków współfinansowanych ze środków instrumentu finansowego UE Transition Facility lub z innych środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy, w tym do wydatków ponoszonych w ramach działu 3a budżetu Unii Europejskiej.

### 3. Finansowanie z pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wszystkich wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć, których źródłem finansowania są środki pochodzące z pożyczek i kredytów zagranicznych z międzynarodowych instytucji finansowych, np. Banku Światowego (Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju), Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Nordyckiego Inwestycyjnego Banku, Banku Rozwoju Rady Europy.

Symbol ten stosuje się również do oznaczenia wszystkich wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć, których źródłem finansowania są środki pochodzące z darowizn, grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje (np. grant rządu USA, Królestwa Niderlandów itp.).

### 4. Współfinansowanie pożyczek i kredytów zagranicznych oraz darowizn lub grantów przyznanych Polsce przez poszczególne kraje lub instytucje

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wszystkich wydatków ponoszonych w trakcie realizacji tych przedsięwzięć finansowanych z pożyczek i kredytów zagranicznych, a także z grantów i darowizn, co do których strona polska podjęła zobowiązanie, że będą one również przez nią finansowane. Zobowiązanie strony polskiej potwierdzone jest w dokumentach przyznania pożyczek lub kredytów zagranicznych z międzynarodowych instytucji finansowych albo w dokumentach przyznania grantów lub darowizn. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być np. środki pochodzące z budżetu państwa oraz środki własne jednostek samorządu terytorialnego.

### 5. Finansowanie z innych środków bezzwrotnych

Symbol ten stosuje się do wydatków budżetu państwa finansowanych ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, z wyłączeniem środków europejskich, do których stosuje się czwartą cyfrę paragrafu „7”.

### 6. Współfinansowanie innych środków bezzwrotnych

Symbol ten stosuje się do wydatków na współfinansowanie przedsięwzięć realizowanych w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

### 7. Płatności w zakresie budżetu środków europejskich

Symbol ten stosuje się dla wydatków dokonywanych w ramach płatności budżetu środków europejskich.

8. Finansowanie programów i projektów ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy oraz z wyłączeniem budżetu środków europejskich

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wszystkich wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć w ramach danego programu lub projektu finansowanego ze środków pochodzących z budżetu UE, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy (do których stosowana jest czwarta cyfra paragrafu „5” lub „1”) oraz z wyłączeniem budżetu środków europejskich, a także z wyjątkiem wydatków oznaczonych cyfrą 9. Symbol ten stosuje się również do oznaczenia wydatków ponoszonych na finansowanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z udziałem funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną. Stosuje się go również do wydatków, których źródłem finansowania jest pożyczka na prefinansowanie z budżetu państwa.

9. Współfinansowanie programów i projektów realizowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy

Symbol ten stosuje się do oznaczenia wydatków ponoszonych w trakcie realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 2, pkt 5 lit. c i d oraz pkt 6 ustawy (do których stosowana jest czwarta cyfra 6 lub 2), stanowiących krajowy wkład publiczny w realizację programu lub projektu. Źródłem finansowania tych wydatków mogą być na przykład środki pochodzące z budżetu państwa (z wyłączeniem środków otrzymanych z tytułu pożyczki na prefinansowanie) bądź środki własne jednostek sektora finansów publicznych.



## Spis rysunków

Rysunek 1. Etapy kształcenia w ramach systemu oświaty w Polsce w 2012 i 2020 r.	47
Rysunek 2. Funkcje realizowane przez subwencje ogólne	98
Rysunek 3. Etapy podziału części oświatowej subwencji ogólnej	103
Rysunek 4. Błędne koło równowagi fiskalnej	205



## Spis tabel

Tabela 1. Definicje samorządu terytorialnego	13
Tabela 2. Grupy zadań gminnych wraz z przykładami	22
Tabela 3. Grupy zadań powiatowych wraz z przykładami	23
Tabela 4. Grupy zadań wojewódzkich wraz z przykładami	24
Tabela 5. Struktura (%) wydatków budżetowych ogółem według kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	26
Tabela 6. Wydatki ogółem gmin w latach 2012–2019 według działów (mln zł)	27
Tabela 7. Wydatki ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012–2019 według działów (mln zł)	30
Tabela 8. Wydatki ogółem powiatów w latach 2012–2019 według działów (mln zł)	32
Tabela 9. Wydatki ogółem województw w latach 2012–2019 według działów (mln zł)	34
Tabela 10. Uczniowie w szkołach średnich w latach 1990–2017	44
Tabela 11. Grupy państw Unii Europejskiej z podobnymi systemami oświaty i ich charakterystyka	48
Tabela 12. Rodzaje zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego	50
Tabela 13. Placówki wychowania przedszkolnego według typu w latach 2012–2019	57
Tabela 14. Dzieci korzystające z placówek wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019 (tys. osób)	59
Tabela 15. Skala zadań samorządowych w zakresie wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019	61
Tabela 16. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona dla mierników zadań z zakresu wychowania przedszkolnego w latach 2012–2019	63
Tabela 17. Szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	64
Tabela 18. Uczniowie w szkołach samorządowych w latach 2012–2019 (tys. osób)	67
Tabela 19. Wybrane typy szkół według organu prowadzącego w latach 2012–2019	70
Tabela 20. Uczniowie w szkołach według organu prowadzącego w latach 2012–2019 (tys. osób)	71



Tabela 21. Liczba nauczycieli we wszystkich szkołach i placówkach w latach 2012–2019	78
Tabela 22. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona między miernikami zadań szkolnych niezależnie od organu prowadzącego szkołę w latach 2012–2019	80
Tabela 23. Część oświatowa na tle pozostałych składowych subwencji ogólnej w latach 1991–2003	92
Tabela 24. Wysokość i dynamika zmian części oświatowej subwencji ogólnej na tle inflacji oraz zmian wydatków budżetu państwa w latach 2012–2019	101
Tabela 25. Wielkość subwencji ogólnej, jej części oraz ich struktura w latach 2012–2019	102
Tabela 26. Porównanie kryteriów podziału części oświatowej zawartych w ustawie i rozporządzeniu dotyczącym 2019 roku	107
Tabela 27. Liczby wag służących do wyliczenia uzupełniającej i przeliczeniowej liczby uczniów w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2012–2019	109
Tabela 28. Wybrane kryteria uwzględniane w konstrukcji wag dla algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w 2019 r.	110
Tabela 29. Liczba i udział gmin, których wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi w dziale 801 (Oświata i wychowanie) przekraczały wartość subwencji oświatowej (lata 2012–2019)	112
Tabela 30. Liczba i udział gmin i powiatów w populacji, których wydatki oświatowe przekraczały wartość dochodów własnych w latach 2012–2019	114
Tabela 31. Górny limit wydatków z budżetu państwa na dofinansowanie dotacją celową gmin w zakresie wychowania przedszkolnego	119
Tabela 32. Stawki tzw. dotacji podręcznikowej w zależności od rodzaju materiału i klasy (zł/ucznia)	121
Tabela 33. Kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2012–2019 (mln zł)	127
Tabela 34. Wysokość dochodów transferowych sklasyfikowanych w działach 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mln zł)	129
Tabela 35. Wysokość dochodów własnych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mln zł)	134
Tabela 36. Dochody pozabudżetowe (zgromadzone na wydzielonych rachunkach samorządowych jednostek oświatowych) według paragrafów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (mln zł)	137
Tabela 37. Oświatowe wydatki budżetowe gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	144
Tabela 38. Oświatowe wydatki budżetowe miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	147
Tabela 39. Oświatowe wydatki budżetowe powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	149

Tabela 40. Oświatowe wydatki budżetowe województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	152
Tabela 41. Współczynniki korelacji liniowej Pearsona oświatowych wydatków budżetowych na utrzymanie wybranych typów szkół i placówek oraz liczby szkół i uczniów dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	154
Tabela 42. Grupy paragrafów dla wydatków budżetowych na oświatę według rodzaju w latach 2012–2019	156
Tabela 43. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019 (w mln zł)	156
Tabela 44. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na dotacje dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019 (w mln zł)	161
Tabela 45. Zasady ustalania wysokości dotacji dla innych niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotów prowadzących szkoły i placówki oświatowe	163
Tabela 46. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na zakup usług i energii w latach 2012–2019 (w mln zł)	167
Tabela 47. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019 (w mln zł)	169
Tabela 48. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019 (w mln zł)	171
Tabela 49. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na oświatę według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (w mln zł)	174
Tabela 50. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na oświatę według źródła finansowania w latach 2012–2019 (w mln zł)	177
Tabela 51. Wydatki budżetowe samorządu na oświatę według źródła finansowania  w latach 2012–2019 (w mln zł)	180
Tabela 52. Wydatki netto* sfinansowane z wydzielonych rachunków samorządowych jednostek oświatowych w latach 2012–2019 (w mln zł)	185
Tabela 53. Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	187
Tabela 54. Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	189
Tabela 55. Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	192
Tabela 56. Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków jednostek oświatowych województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (w mln zł)	194

---

Tabela 57. Wydatki netto sfinansowane z wydzielonych rachunków samorządowych jednostek oświatowych województw według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (w mln zł)	196
Tabela 58. Wskaźniki nierównowagi fiskalnej dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2012–2019	204
Tabela 59. Dochody własne związane z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań oświatowych w latach 2012–2019	209
Tabela 60. Dochody i wydatki związane z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań oświatowych w latach 2012–2019	210
Tabela 61. Dochody własne przeznaczane na finansowanie oświaty** według grup samorządów w latach 2012–2019 w mln zł i jako % wydatków w dz. 801 i 854	212
Załącznik 1. Liczba szkół ogółem w latach 2012–2019	239
Załącznik 2. Liczba uczniów ogółem w latach 2012–2019 (tys. osób)	240

## Spis wykresów

Wykres 1. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012–2019 (mld zł)	26
Wykres 2. Struktura wydatków budżetowych gmin według działów w latach 2012–2019 (%)	28
Wykres 3. Dynamika (r/r) wydatków budżetów gmin na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019	29
Wykres 4. Struktura wydatków budżetowych miast według działów w latach 2012–2019 (%)	30
Wykres 5. Dynamika (r/r) wydatków budżetowych miast na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019	31
Wykres 6. Struktura wydatków budżetowych powiatów według działów w latach 2012–2019 (%)	32
Wykres 7. Dynamika (r/r) wydatków budżetowych powiatów na oświatę oraz ogółem w latach 2012–2019	33
Wykres 8. Struktura wydatków budżetowych województw według działów w latach 2012–2019 (%)	34
Wykres 9. Dynamika (r/r) wydatków budżetowych województw na oświatę i ogółem w latach 2012–2019	35
Wykres 10. Struktura wydatków budżetowych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej według kategorii jednostek samorządu terytorialnego (%)	36
Wykres 11. Liczba i struktura placówek wychowania przedszkolnego według typu w latach 2012–2019	58
Wykres 12. Dzieci 6-letnie w placówkach przedszkolnych i szkołach podstawowych w latach 2012–2019 (tys.)	59
Wykres 13. Udział dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego według typu placówki w latach 2012–2019 (%)	60
Wykres 14. Dynamika (r/r) liczby placówek przedszkolnych ogółem i korzystających z nich dzieci w latach 2012–2019	62

Wykres 15. Struktura szkół samorządowych według typu w roku 2019 (%)	66
Wykres 16. Struktura populacji uczniów szkół samorządowych według typu szkoły w roku 2019 (%)	68
Wykres 17. Dynamika (r/r) liczby szkół samorządowych ogółem i uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019	69
Wykres 18. Struktura szkół według organu prowadzącego w roku 2012 (góra) i 2019 (dół) (%)	72
Wykres 19. Struktura populacji uczniów dla wyróżnionych grup szkół według organu prowadzącego w roku 2012 (góra) i 2019 (dół) (%)	73
Wykres 20. Dynamika (r/r) liczby szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019	75
Wykres 21. Dynamika (r/r) liczby szkół prowadzonych przez administrację rządową (właściwych ministrów) oraz uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019	76
Wykres 22. Dynamika (r/r) liczby szkół ogółem i uczęszczających do nich uczniów w latach 2012–2019	76
Wykres 23. Struktura zatrudnienia nauczycieli (w etatach) według stopnia ich awansu zawodowego w latach 2012–2019 (%)	79
Wykres 24. Dynamika (r/r) zatrudnienia nauczycieli w szkołach i placówkach w latach 2012–2019	79
Wykres 25. Dynamika (r/r) kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	128
Wykres 26. Struktura transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)	130
Wykres 27. Dynamika (r/r) transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	132
Wykres 28. Struktura transferowych dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 i 2019 (%)	133
Wykres 29. Dynamika (r/r) dochodów własnych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	135
Wykres 30. Struktura dochodów budżetowych w dz. 801 i 854 dla wyróżnionych kategorii jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 i 2019	136
Wykres 31. Struktura dochodów pozabudżetowych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)	138
Wykres 32. Dynamika (r/r) dochodów własnych (budżetowych) i dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku (pozabudżetowych) sklasyfikowanych w dz. 801 i 854 dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	139
Wykres 33. Struktura budżetowych wydatków oświatowych gmin według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)	145
Wykres 34. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych gmin dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019	146

Wykres 35. Struktura budżetowych wydatków oświatowych miast według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)	148
Wykres 36. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych miast dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019	148
Wykres 37. Struktura budżetowych wydatków oświatowych powiatów według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)	150
Wykres 38. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych powiatów dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019	151
Wykres 39. Struktura budżetowych wydatków oświatowych województw według rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019 (%)	152
Wykres 40. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych województw dla głównych rozdziałów klasyfikacji budżetowej w latach 2012–2019	153
Wykres 41. Struktura budżetowych wydatków oświatowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019 (%)	157
Wykres 42. Minimalne wynagrodzenia zasadnicze (średnioroczne) i średnie wynagrodzenia nauczycieli w latach 2012–2019	158
Wykres 43. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w latach 2012–2019	160
Wykres 44. Struktura budżetowych wydatków oświatowych na dotacje dla szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019 (%)	162
Wykres 45. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na dotacje dla szkół i placówek prowadzonych przez inne podmioty w latach 2012–2019	167
Wykres 46. Struktura budżetowych wydatków oświatowych na zakup usług i energii w latach 2012–2019 (%)	168
Wykres 47. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na zakup usług i energii w latach 2012–2019	169
Wykres 48. Struktura budżetowych wydatków oświatowych na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019 (%)	170
Wykres 49. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na inwestycje i dotacje inwestycyjne w latach 2012–2019	171
Wykres 50. Struktura budżetowych wydatków oświatowych na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019 (%)	172
Wykres 51. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych na zakup materiałów, wyposażenia, środków dydaktycznych oraz inne wydatki w latach 2012–2019	173
Wykres 52. Struktura budżetowych wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (%)	174
Wykres 53. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019	175
Wykres 54. Struktura budżetowych wydatków oświatowych według źródła finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)	178
Wykres 55. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych według źródła finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	179



Wykres 56. Udział środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi w finansowaniu budżetowych wydatków oświatowych gmin, miast, powiatów i województw w latach 2012–2019 (%)	181
Wykres 57. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi w latach 2012–2019	182
Wykres 58. Dynamika (r/r) budżetowych wydatków oświatowych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków krajowych w latach 2012–2019	183
Wykres 59. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (%)	185
Wykres 60. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto j ednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019	186
Wykres 61. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto gmin w latach 2012–2019 (%)	188
Wykres 62. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto gmin w latach 2012–2019	188
Wykres 63. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto miast w latach 2012–2019 (%)	190
Wykres 64. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto miast w latach 2012–2019	191
Wykres 65. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto powiatów w latach 2012–2019 (%)	193
Wykres 66. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto powiatów w latach 2012–2019	193
Wykres 67. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto województw w latach 2012–2019 (%)	194
Wykres 68. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto województw w latach 2012–2019	195
Wykres 69. Struktura pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019 (%)	197
Wykres 70. Dynamika (r/r) pozabudżetowych wydatków oświatowych netto jednostek samorządu terytorialnego według rodzaju wydatku w latach 2012–2019	198
Wykres 71. Skonsolidowane wydatki oświatowe (budżetowe i pozabudżetowe) jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2019 (mld zł)	199
Wykres 72. Dochody budżetowe samorządu otrzymywane w związku z realizacją zadań oświatowych jako % wydatków w dz. 801 i 854, uzupełnione* przez dochody własne w latach 2012–2019 (średnia) (%)	211



**ALICJA SEKUŁA:** dr hab. inż., zatrudniona na Wydziale Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej na stanowisku profesora uczelni. Jej specjalizacja naukowa obejmuje finanse publiczne, w tym finanse samorządu terytorialnego. Autorka lub współautorka ponad 100 publikacji, m.in. wydanej w 2016 roku monografii pt. System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji. Od 2015 roku członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.



**JOANNA NUCIŃSKA:** dr, zatrudniona na Wydziale Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II na stanowisku adiunkta. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na uwarunkowaniach pomiaru efektywności i stosowaniu narzędzi rachunkowości zarządczej (m.in. rachunku kosztów i budżetowania) w sektorze publicznym. W 2015 roku obroniła pracę doktorską pt. Ocena efektywności publicznego finansowania edukacji w Polsce. W latach 2012-2016 pracownik Urzędu Miasta Lublin, koordynujący planowanie i analizę budżetu dla podległych miastu szkół i placówek oświatowych.

„Recenzowana monografia ze względu na zakres przedmiotowy i czasowy zasługuje na uwagę, gdyż jest pierwszym tak obszernym potraktowaniem tematu finansowania zadań oświatowych, spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce (...). Rozważania są bardzo szczegółowe, oparte na stosownych przepisach prawnych oraz ilustrowane pozyskanymi z różnych źródeł danymi statystycznymi (...). Zakres przedmiotowy monografii wypełnia lukę badawczą w polskiej literaturze przedmiotu w zakresie badań dotyczących finansowania zadań oświatowych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”.

**PROF. DR HAB. ANDRZEJ MISZCZUK**

„Poruszone w opracowaniu zagadnienie jest ważne, aktualne i wpisuje się w europejskie priorytety (...). Recenzowana książka wypełnia lukę istniejącą w literaturze, gdyż umiejętnie łączy ze sobą zagadnienia prawne i ekonomiczne, pokazuje zadania z zakresu oświaty i wychowania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, wysokość i strukturę dochodów oraz wysokość i strukturę wydatków ponoszonych z ich budżetów na wykonywanie zadań z tego obszaru. Niewątpliwym walorem pracy jest analiza dochodów i wydatków z perspektywy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego”.

**DR HAB. ZBIGNIEW GRZYMAŁA, PROF. SGH**

**IBG**  
INSTYTUT BADAŃ  
GOSPODARCZYCH

