

Halina RECHUL

Akademia Nauk Stosowanych w Nowym Sączu, Polska

ORCID: 0000-0002-7191-8914

NIEDOSZACOWANIE KWOTY UDZIAŁU BUDŻETU PAŃSTWA W FINANSOWANIU WYDATKÓW OŚWIATOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja zasad finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego i analiza udziału w procesie finansowania zadań oświatowych, środków przekazywanych z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej. Celem tekstu jest także zbadanie stopnia pokrycia wydatków oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego przez pozyskane przez te jednostki transfery z budżetu państwa.

Realizacja przedstawionych założeń obejmuje część teoretyczną i empiryczną. W części teoretycznej przedstawiono oświatę jako dobro publiczne oraz zasady finansowania zadań oświatowych w aktualnym stanie prawnym ze szczególnym uwzględnieniem części oświatowej subwencji ogólnej. Część empiryczna zawiera analizę udziału dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Pokazano także lukę pomiędzy wydatkami jednostek samorządowych na zadania oświatowe a dochodami pozyskanymi na ten cel z budżetu państwa.

Słowa kluczowe: zadania oświatowe, część oświatowa subwencji ogólnej, wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego.

UNDERESTIMATION OF THE STATE BUDGET'S SHARE IN THE FINANCING OF EDUCATIONAL EXPENDITURES OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES IN POLAND

Summary

The purpose of this article is to present the principles of financing educational tasks by local government units and to analyze the share in the process of financing educational tasks of funds transferred from the state budget in the form of the educational part of the general subsidy. The aim of the article is also to examine the degree of coverage of educational expenditure in local government units by transfers from the state budget obtained by these units.

The implementation of the presented assumptions includes the theoretical and empirical part. The theoretical part presents education as a public good and the principles of financing educational tasks in the current legal status, with particular emphasis on the educational part of the general subsidy. The empirical part includes an analysis of the share of income from the education part of the general subsidy in individual local government units. This part also shows the gap between the expenditure of local government units on educational tasks and the revenues obtained for this purpose from the state budget.

Key words: educational tasks, educational part of the general subsidy, educational expenditure of local government units.

Wprowadzenie

Polski system oświatowy finansowany jest w zdecydowanej większości ze środków publicznych. Obowiązek ten nałożony został na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządowych. To właśnie jednostki samorządu terytorialnego prowadzą większość szkół i placówek oświatowych i to na nie spada ciężar finansowania usług oraz zadań oświatowych.

Celem artykułu jest wskazanie zasad finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz znaczenie części oświatowej subwencji ogólnej, jak i ukazanie luki pomiędzy wydatkami jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe a dochodami tych jednostek z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej.

Aby zrealizować cel, zastosowano szereg metod badawczych, których zadaniem jest ukazanie skali problemu badawczego. W celu zebrania wiarygodnych danych, posłużono się analizą dokumentów pochodzących z Ministerstwa Finansów w postaci sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego wraz z załącznikami do tych sprawozdań. Analizowane dane dotyczą lat 2016-2021. W opracowaniu wykonano analizę związków przyczynowo-skutkowych, aby zinterpretować podstawowe kategorie danych ekonomiczno-finansowych. Metoda analizy i konstrukcji graficznej ma za zadanie zestawienie uzyskanych danych oraz ich prezentację w postaci odpowiednio dobranych wykresów, ukazujących kluczowe dane.

1. Oświata jako zadanie publiczne

Termin „oświata” rozumiany jest jako system instytucji, pewien rodzaj działalności i stan świadomości społeczeństwa. Słowo to oznacza także stan i proces upowszechnienia wykształcenia oraz kultury w społeczeństwie, osiągnąć przez działalność zarówno szkolnictwa, jak też wielu różnych instytucji pozaszkolnych (*Encyklopedia PWN*, 1998).

Zdaniem W. Okonia, pojęcie „oświata” oznacza „działalność polegającą na upowszechnianiu wykształcenia ogólnego i zawodowego oraz realizowaniu określonych celów wychowawczych dla zapewnienia jednostkom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji, a społeczeństwu więzi kulturalnych łączących jego przeszłość z teraźniejszością” (1998, s. 279). Mieści się w nim całość działalności realizowanej poprzez system wychowania w rodzinie, system kształcenia równoległego i system kształcenia ustawicznego.

Definiując oświatę, J. Szczepański wyróżnił jej trzy części składowe (1989):

- oświata jest wielkim kompleksem instytucji, zbiorowości społecznych, urzędzeń, organizacji, wyposażenia materialnego, a także idei i systemów wartości, służących przekazywaniu wiedzy członkom społeczeństwa;
- oświata jest zestawem zróżnicowanych i złożonych działań, mających w ramach organizacji i instytucji przekazywać członkom społeczeństwa określone treści wiedzy i wartości;
- oświata to stan umysłu członków społeczeństwa, zasobu wiedzy poszczególnych obywateli, przejawiający się w ich pracy zawodowej i życiu publicznym.

Program działalności państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, formułujący zasady organizacji systemu nauczania i wychowania, podstawy materialno-ekonomiczne funkcjonowania systemu oświaty oraz systemu zarządzania instytucjami oświatowymi określa polityka oświatowa. Na funkcjonowanie polityki oświatowej mają wpływ uwarunkowania: demograficzne, ekonomiczne, ustrojowo-polityczne oraz społeczne.

Pojęcie „oświata” włączone jest w pewien system, czyli układ elementów mających określoną strukturę, stanowiący logicznie uporządkowaną całość. W literaturze przedmiotu rozróżnia się dwa znaczenia terminu „system oświaty”. W węższym znaczeniu rozumie się przez niego system szkolny, tzn. układ szkół od przedszkoli do studiów podyplomowych, a w szerszym – całkowity układ wszystkich instytucji, grup, organizacji i urzędów, poprzez które elementy nauczania i wychowania docierają do społeczeństwa.

Ustawy samorządowe, określając zadania własne samorządu terytorialnego, nie wskazują pojęcia „zadania oświatowe”. Najbliższe temu terminowi są zadania w zakresie edukacji publicznej, przypisane jako zadanie własne każdej jednostki samorządu terytorialnego. Będąc centralnym elementem zadań oświatowych, edukacja publiczna w szerokim znaczeniu obejmuje także działania wykraczające poza wąsko rozumiane kształcenie. Można więc utożsamiać zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego z edukacją publiczną jako zadania własnego poszczególnych samorządów (Pilich, 2020).

Zadania oświatowe są zadaniami publicznymi, co oznacza, że ich realizacja jest obowiązkiem władzy publicznej. Biorąc pod uwagę zdecentralizowany model polskiego systemu oświaty, zadania oświatowe są w pierwszej kolejności zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne to zadania publiczne, które jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Nad wykonaniem tych zadań nadzór sprawują organy administracji rządowej: wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe. Nadzór ten ograniczony jest do oceny legalności działania organów samorządowych (Pilich, 2020).

W obecnym systemie prawnym formy realizacji zadań oświatowych jako zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są określone w sposób ogólny przepisami art. 8-11 ustawy Prawo oświatowe. Gminy są zobligowane do prowadzenia szkół podstawowych i przedszkoli (do dnia 31 sierpnia 2019 roku prowadziły także gimnazja), a powiaty do prowadzenia przede wszystkim szkół ponadpodstawowych, szkół specjalnych i ośrodków szkolno-wychowawczych.

2. Zasady finansowania zadań oświatowych w obecnym stanie prawnym

Kompleksową regulację, obejmującą całość problematyki finansowania zadań oświatowych, miała stanowić ustawa o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2082 ze zm.). Ostatecznie jednak na etapie prac legislacyjnych zrezygnowano z ustawowego uregulowania szczegółów podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Choć przepisy regulujące kwestie finansowe oświaty zostały w znacznej mierze przeniesione do ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, trudno mówić o wyczerpującym charakterze tej regulacji. Na aspekty finansowe zadań oświatowych nadal mają wpływ przepisy ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 2230), ustawy Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.) oraz ustawy Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.). Ponadto znaczenia nie straciły regulacje o charakterze horyzontalnym, dotyczące finansowania zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (Pilich, 2020), m.in.:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ogólna zasada w zakresie finansowania zadań oświatowych zawarta jest w art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wskazuje ona, że środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz innych placówek oświatowych, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W przepisie jest mowa o ogóle dochodów, a dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe (Kubalski, 2019).

Najistotniejszym źródłem finansowania wydatków publicznych na kształcenie, wychowanie i opiekę jest część oświatowa subwencji ogólnej (NIK, 2022). Ustalenie wielkości części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego nie jest powiązane z jakimikolwiek obiektywnymi kryteriami, a jedynie z wolą polityczną. Wielkość części oświatowej jest uzależniona od decyzji podjętej przy konstrukcji ustawy budżetowej. Ma zatem rację MEN, twierdząc, że w polskim systemie prawnym brak jest gwarancji dotyczących pokrycia z części oświatowej subwencji ogólnej czy to całości wydatków bieżących w edukacji, czy to przynajmniej wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (Kubalski, 2019).

Zagwarantowanie zatem w dochodach jednostek samorządu terytorialnego środków na realizację zadań oświatowych nie oznacza gwarancji, że subwencja oświatowa będzie równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniami zatrudnionych w nich nauczycieli). Taka gwarancja nadawałaby oświacie cechy zadania zleconego, za które faktycznie ponosi odpowiedzialność finansową samo państwo (Pilich, 2020).

Brak ustawowych gwarancji odnośnie do pokrycia kosztów funkcjonowania szkół z części oświatowej subwencji ogólnej nie zwalnia administracji rządowej z obowiązku zapewnienia odpowiednich dochodów jednostkom samorządu terytorialnego. Należy bowiem zachować zgodność z normami konstytucyjnymi, w szczególności z ustanowioną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą adekwatności dochodów do zadań (Kubalski, 2019). Należy się zatem zastanowić, czy obowiązek ten został wypełniony.

3. Część oświatowa subwencji ogólnej jako główne źródło finansowania zadań oświatowych

Część oświatowa subwencji ogólnej stanowi główne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, finansując zadania oświatowe. Sposób ustalania łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i sposób podziału subwencji oświatowej między poszczególne jednostki samorządu określają przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ustalenie łącznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej jest corocznym procesem, w wyniku którego powstaje globalna kwota dzielona później pomiędzy poszczególne samorządy. Podstawą działań zmierzających do zaplanowania w kolejnych latach budżetowych środków ujmowanych w części oświatowej subwencji ogólnej jest przepis art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W świetle powyższego, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Kluczowym pojęciem może być wycena zmiany realizowanych

zadań oświatowych. W przepisach oświatowych trudno jest się doszukać określenia katalogu tych zadań, a także jednoznacznej i akceptowalnej przez wszystkie strony wyceny tych zadań. Ogólność tego przepisu jest niestety powodem corocznych sporów pomiędzy stroną rządową a beneficjentem subwencji, czyli stroną samorządową (Pilich, 2020).

Zasady podziału ustalonej łącznej kwoty części oświatowej pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. W art. 28 ust. 5 ustawy od dochodach jednostek samorządu terytorialnego nakazano ministrowi podział kwoty na podstawie realizowanych zadań oświatowych. Zakazano mu jednak uwzględnienia w podziale subwencji zadań związanych z dowożeniem uczniów do szkół i kształceniem pełnosprawnych dzieci do 5. roku życia. Wyłączone zadania są finansowane z dochodów własnych samorządów lub dotacji celowych.

Zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej odlicza się 0,5% na rezerwę, którą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Po odliczeniu rezerwy subwencji oświatowej, minister do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Określając sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej, zgodnie z art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnia się w szczególności:

- typy i rodzaje szkół oraz placówek prowadzone przez te jednostki;
- stopnie awansu zawodowego nauczycieli;
- liczbę uczniów w szkołach i placówkach;
- liczbę dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego;
- zróżnicowanie kwot ustalanych na dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym i dzieci realizujące obowiązek szkolny oraz obowiązek nauki z uwzględnieniem wyższej kwoty na dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach oraz wyższej kwoty w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5 000 mieszkańców;
- zróżnicowanie kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w oparciu o prognozę zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy;
- liczby uczniów lub słuchaczy, niebędących uczniami lub słuchaczami niepełnosprawnymi, którzy uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości, certyfikat kwalifikacji zawodowej, świadectwo potwierdzające kwalifikację w zawodzie, dyplom zawodowy lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia oraz szkołach policealnych, niebędących szkołami specjalnymi;
- sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego;

- liczbę słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, którzy zdali egzamin zawodowy lub egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie, w zakresie danej kwalifikacji, w szkołach lub placówkach prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe;
- zróżnicowanie kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zawodach szkolnictwa branżowego o szczególnym znaczeniu dla kultury i dziedzictwa narodowego.

W art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazano, że do podziału subwencji oświatowej przyjmuje się dane zgromadzone w bazie danych systemu informacji oświatowej (SIO). Dane te, z pewnymi wyjątkami, przyjmowane są według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok, na który subwencja jest dzielona. Rok ten nazywany jest rokiem bazowym. Podział części oświatowej subwencji dokonywany jest corocznie przez ministra do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia. Istotne znaczenie ma załącznik do rozporządzenia, czyli algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Algorytm dzieli subwencję oświatową na trzy części:

- 1) kwotę bazową (SOA) – czyli podstawowy składnik subwencji według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych;
- 2) kwotę uzupełniającą (SOB) – zwiększającą stawki na uczniów w zakresie zadań szkolnych. Wymiar zwiększenia określają odpowiednie wskaźniki w algorytmie, nazywane wagami. W zakresie części SOB za zwiększenie kwot subwencji na ucznia odpowiadają wagi od P1 do P60 (na przykładzie rozporządzenia na 2023 roku, gdyż w innych latach numery te były inne);
- 3) kwotę na zadania pozaszkolne (SOC) – dotyczy ona zadań realizowanych w placówkach i niektórych zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. W zakresie części SOC za zwiększenie kwot subwencji na ucznia odpowiadają – w przypadku rozporządzenia na 2023 roku – wagi od P61 do P93.

4. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w kontekście finansowania zadań edukacyjnych

Wysokość przekazanych z budżetu państwa środków na rachunki jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2016-2021 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

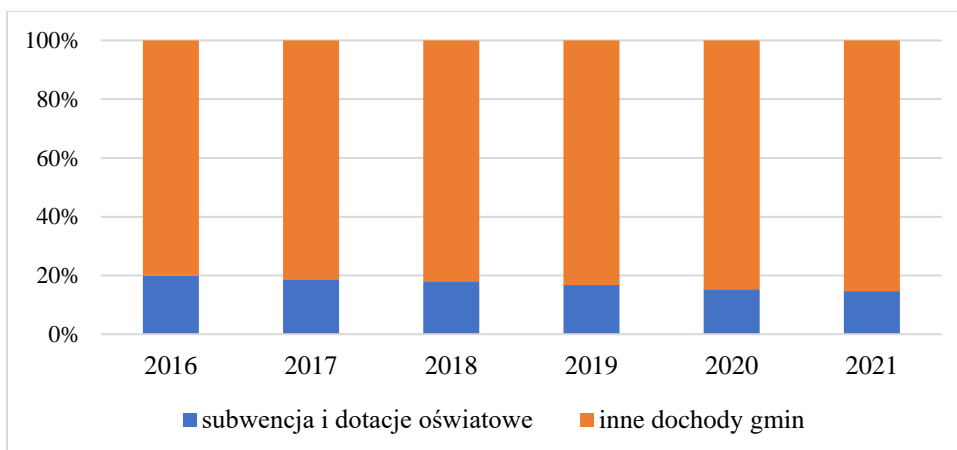
Wysokość przekazanych z budżetu państwa środków na rachunki jednostek samorządu terytorialnego z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej (w tys. zł)

Ogółem, w tym:	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		41 496 901	41 909 520	43 075 129	46 906 599	50 156 575
gminy	19 603 601	19 912 260	20 622 389	21 979 137	22 315 719	23 329 374
powiaty	7 822 795	7 642 637	7 640 717	8 564 474	9 918 595	10 166 281
miasta na prawach powiatu	13 423 762	13 750 318	14 225 134	15 753 221	17 279 540	18 066 052
województwa	646 743	604 305	586 889	609 767	642 721	661 051

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021.

Ogólna kwota subwencji oświatowej z roku na rok wzrasta, co wynika z danych przedstawionych w tabeli 1. Jednak znaczenie części oświatowej subwencji ogólnej wraz z dotacjami w dziale 801 Oświata i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza jest różne dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych w dochodach ogółem gmin przedstawiono na rysunku 1.

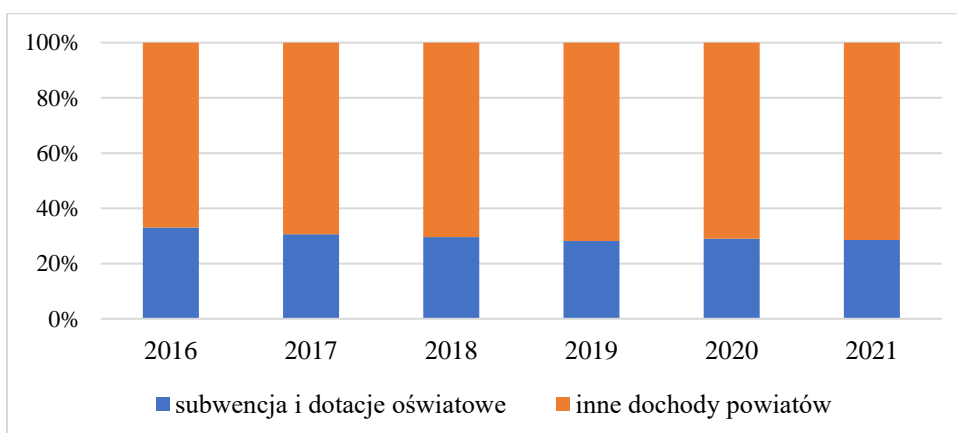


Rysunek 1. Struktura dochodów gmin z uwzględnieniem finansowania zadań oświatowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

Dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych mają ogromne znaczenie dla gmin. Stanowiąc dużą część dochodów gmin, zabezpieczają prawidłową realizację zadań publicznych w gminach. Na przestrzeni lat 2016-2021 znacząco zmienił się udział dochodów oświatowych w całości dochodów gmin. W 2016 roku dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych stanowiły prawie 21% ogółu dochodów gmin. W kolejnych latach udział ten stopniowo się zmniejszał i w roku 2021 stanowił już tylko 15% ogółu dochodów gmin.

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych w dochodach ogółem powiatów przedstawiono na rysunku 2.

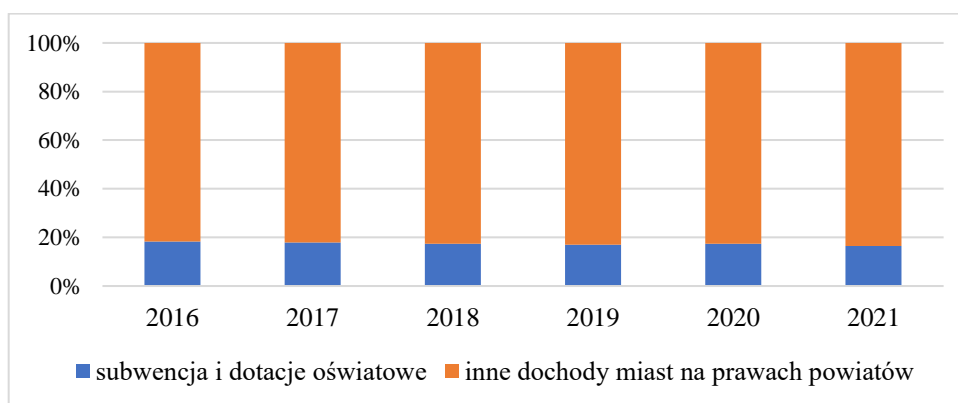


Rysunek 2. Struktura dochodów powiatów z uwzględnieniem finansowania zadań oświatowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

Z przedstawionych na wykresie 2 danych wynika, że dla budżetów powiatów, dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej mają jeszcze większe znaczenie niż dla budżetów gmin. Do 2018 roku dochody te stanowiły powyżej 30% ogółu dochodów powiatów. Jednak od 2019 roku udział ten spadał i w roku 2021 dochody oświatowe stanowiły 29% ogółu dochodów.

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji oświatowych w dochodach ogółem miast na prawach powiatów przedstawiono na rysunku 3.

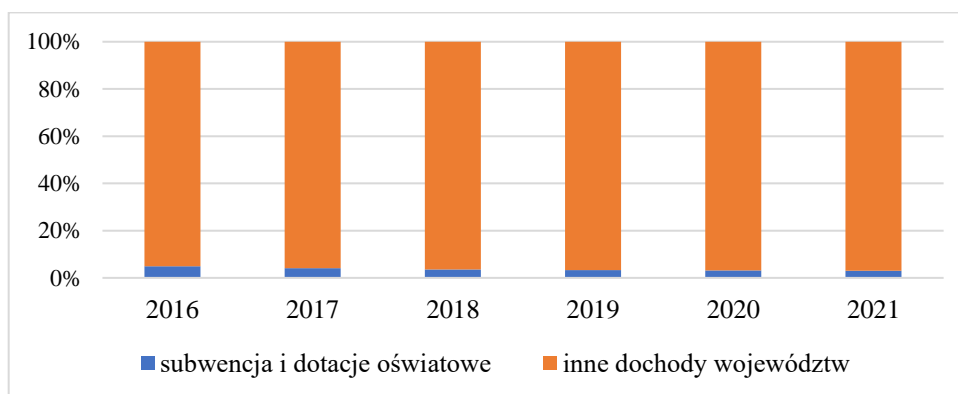


Rysunek 3. Struktura dochodów miast na prawach powiatów z uwzględnieniem finansowania zadań oświatowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

W miastach na prawach powiatów, podobnie jak w gminach, dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych stanowią znaczną część dochodów. W 2016 roku dochody oświatowe stanowiły 18% dochodów ogółem. Od roku 2019 udział ten się zmniejszył, stanowiąc w 2021 roku 16% ogółu dochodów miast na prawach powiatów. Tak znacząca pozycja w budżetach jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że niedoszacowanie poziomu dochodów z tego tytułu niejednokrotnie decyduje o sytuacji finansowej jednostek samorządowych.

Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych w dochodach ogółem powiatów przedstawiono na rysunku 4.



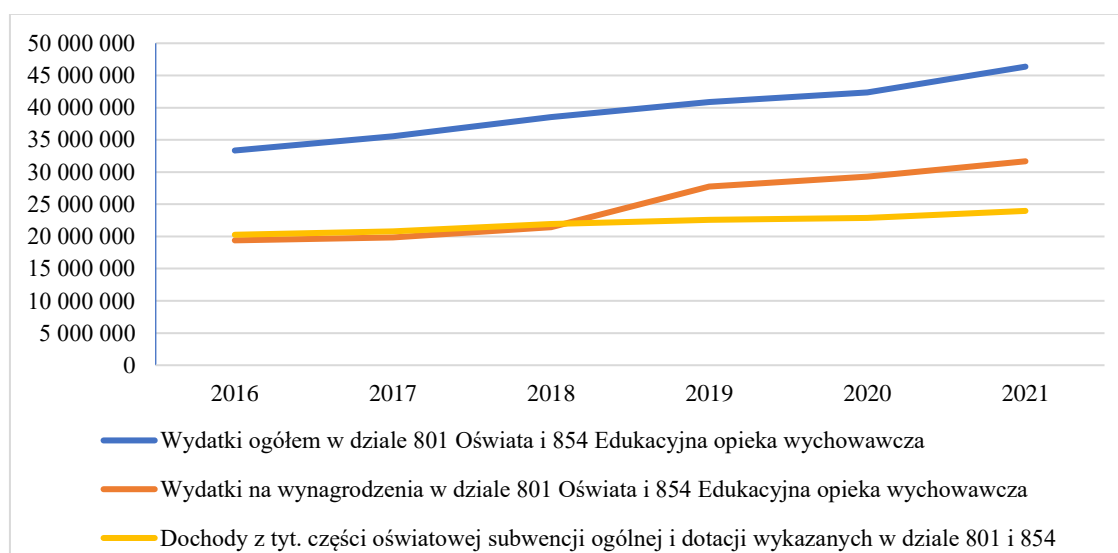
Rysunek 4. Struktura dochodów województw z uwzględnieniem finansowania zadań oświatowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

W województwach, z racji tego, że realizują one niewiele zadań z zakresu oświaty i wychowania, udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej nie jest aż tak znaczący jak w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego. Dochody oświatowe w województwach w analizowanych latach stanowiły od 5% w 2016 roku do 3% w 2021 roku. W przypadku województw również widoczny jest spadek udziału dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem.

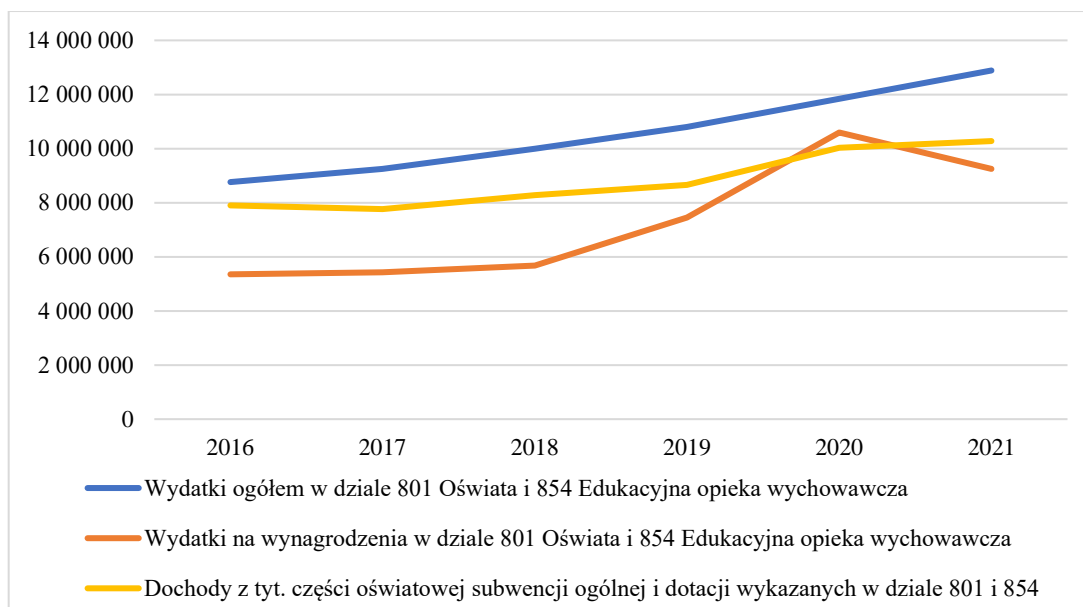
5. Udział dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych w finansowaniu zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Środki publiczne przeznaczone w samorządach lokalnych i regionalnych na sfinansowanie zadań edukacyjnych w latach 2016-2021 systematycznie wzrastały. Zwiększały się także w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej. Dochody te nie wzrastały jednak równomiernie ze wzrostem wydatków na zadania oświatowe w jednostkach samorządu terytorialnego. Poziom wydatków oświatowych ogółem, wydatków na wynagrodzenia w oświacie i poziom dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego zaprezentowany został na rysunkach 5-8.



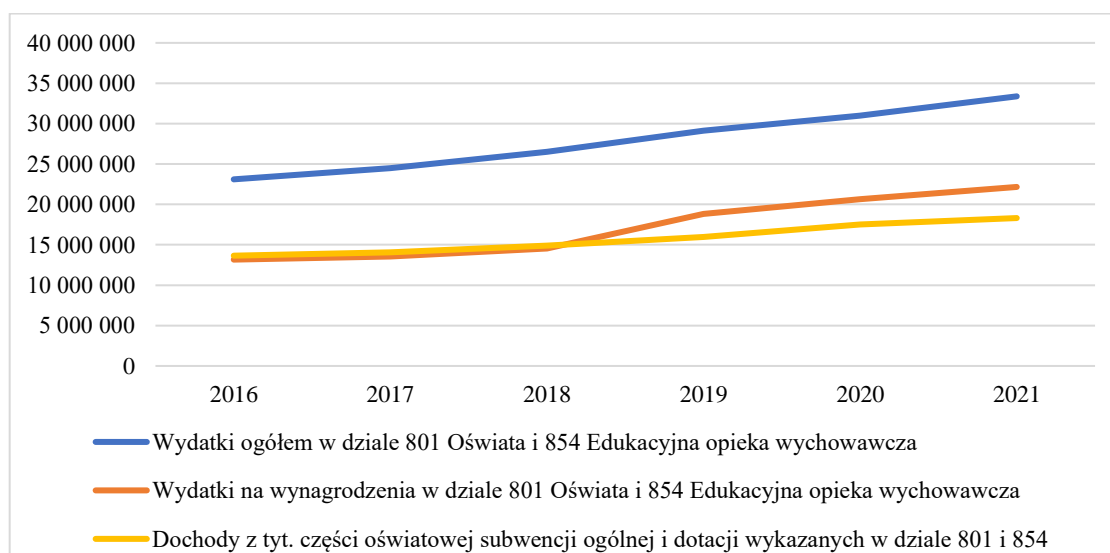
Rysunek 5. Wydatki i dochody gmin w dziale 801 Oświata i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

W 2016 roku dochody gmin z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji uzyskanych w ramach działów 801 i 854 wynosiły 20 263 401 tys. zł, co stanowiło prawie 61% wydatków ogółem gmin w tych działach. W roku 2021 suma dochodów oświatowych w wysokości 23 963 821 tys. zł stanowiła już tylko 52% całości wydatków gmin w ramach działów 801 i 854. Jednocześnie dochody oświatowe do 2018 roku pokrywały wydatki na wynagrodzenia w oświacie. Jednak od 2019 roku dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych nie pokrywają w całości wydatków na wynagrodzenia. W 2021 roku dochody oświatowe stanowiły zaledwie 71% wydatków na wynagrodzenia w ramach oświaty. W powiatach sytuacja wygląda nieco lepiej, co przedstawiono na rysunku 6.



Rysunek 6. Wydatki i dochody powiatów w dziale 801 Oświata i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021.*

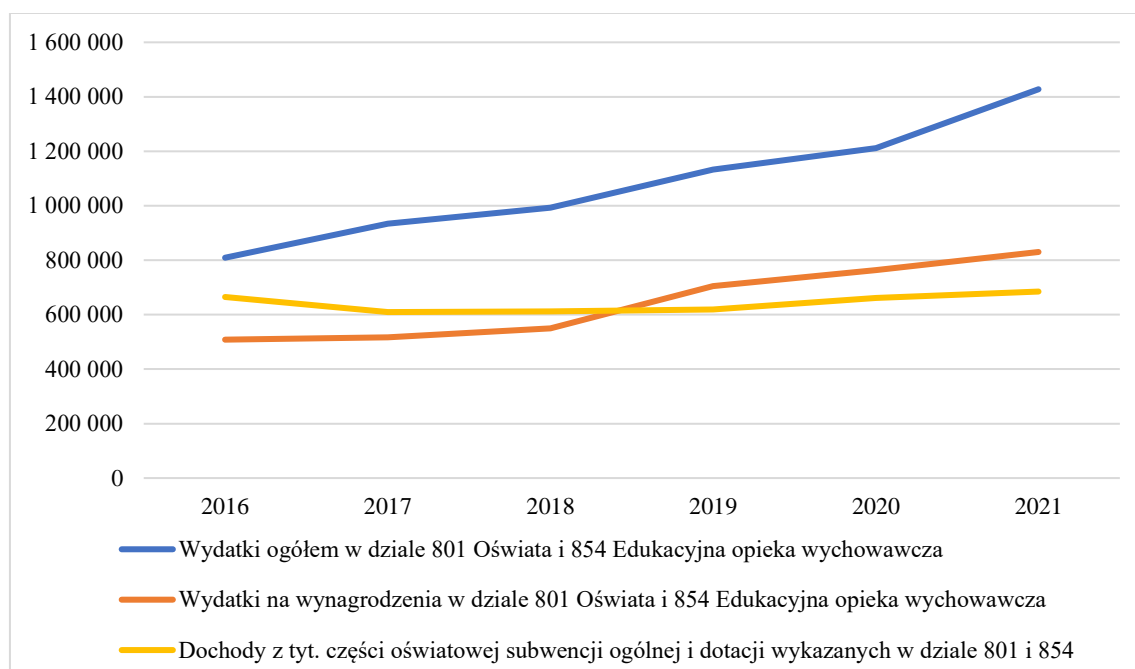
Do 2019 roku dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w dziale 801 i 854 pokrywały wydatki na wynagrodzenia w ramach tych działów, podobnie sytuacja wyglądała w 2021 roku. Niemniej jednak dochody oświatowe nie pokrywają całości wydatków oświatowych w powiatach. W 2016 roku dochody z tytułu części oświatowej i dotacji w tym zakresie wynosiły 7 906 217 tys. zł, co stanowiło 90% ogółu wydatków oświatowych. W kolejnych latach sytuacja ulegała pogorszeniu. W 2021 roku dochody oświatowe w kwocie 10 277 659 tys. zł stanowiły już tylko 80% ogółu wydatków oświatowych.



Rysunek 7. Wydatki i dochody miast na prawach powiatów w dziale 801 Oświata i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021.*

W miastach na prawach powiatów dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w działach 801 i 854 pokrywały wydatki na wynagrodzenia w tych działach. Jednak od 2019 roku dochody oświatowe nie pokrywają nawet wydatków na wynagrodzenia w oświacie. Zmieniła się też skala pokrycia ogółu wydatków oświatowych przez dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji oświatowych. W 2016 roku dochody te pokrywały 60% ogółu wydatków oświatowych, a w roku 2021 zaledwie 55%.



Rysunek 8. Wydatki i dochody województw w dziale 801 Oświata i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021*.

W województwach sytuacja wygląda podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego. Dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w działach 801 i 854 pokrywają tylko część wydatków oświatowych. W 2016 roku dochody oświatowe pokrywały 82% ogółu wydatków oświatowych, a w roku 2021 zaledwie 48%. Podobnie jak w pozostałych jednostkach samorządu, do 2018 roku dochody oświatowe pokrywały całość wydatków na wynagrodzenia w ramach oświaty, a od roku 2019 dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w dziale 801 i 854 nie pokrywają nawet wydatków na wynagrodzenia w tych działach.

Podsumowanie

Od wielu lat toczy się dyskusja dotycząca finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te nie uchylają się od wykonywania zadań oświatowych, stanowią one przecież ich zadania własne, wynikające z przepisów prawa. Kwestią dyskusyjną i powodującą konflikty na linii samorządu – budżet państwa jest wysokość środków otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej. Od samego początku środki te nie

pokrywały wszystkich wydatków oświatowych. Finansowały one w przeważającej części wynagrodzenia w ramach oświaty, a wydatki bieżące związane z utrzymaniem infrastruktury oświatowej były z reguły pokrywane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

W gminach, powiatach i miastach na prawach powiatów środki z budżetu państwa w stopniu determinującym wpływają na poziom usług edukacyjnych. W ostatnich latach jednak widoczna jest tendencja zmniejszania się udziału dochodów z części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Spada również stopień pokrycia wydatków oświatowych przez część oświatową subwencji ogólnej. Od 2019 roku widoczny jest brak pokrycia wydatków na wynagrodzenia w ramach oświaty przez subwencje oświatową. Wyjątkiem w tym zakresie są powiaty.

Choć problem niewystarczających środków na finansowanie zadań oświatowych podnoszony jest regularnie przez samorządy i ich związki, nie doczekał się zmian w regulacjach prawnych w zakresie finansowania oświaty. Trudną sytuację jednostek samorządu terytorialnego pogłębia także sytuacja makroekonomiczna. Rosnąca inflacja, która powoduje m.in. wzrost cen prądu, gazu, usług remontowych, dodatkowo zwiększa lukę między wydatkami na oświatę a dochodami z części oświatowej subwencji ogólnej.

Bibliografia

- Encyklopedia powszechna.* (1998). Warszawa: PWN.
- Kubalski, G.P. (2019). Analiza zaspokojenia kosztów funkcjonowania edukacji częścią oświatową subwencji ogólnej. *Finanse Komunalne Miesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych*, 10, 33-44.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2022). *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli.* Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/006/>.
- Okoń, W. (1989). *Słownik pedagogiczny.* Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Pilich, M. (red.). (2022). *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rada Ministrów. (2017-2022). *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2021, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2016-2021.* Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>.
- Szczepeński, J. (1989). *Społeczne uwarunkowania rozwoju oświaty.* Warszawa: WSiP.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2082 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 2230).