



LIDIA WŁODARSKA-ZOŁA 

Zasady finansowania placówek oświatowych w świetle obowiązujących przepisów prawa

The Rules of Financing Educational Institutions in the View of Current Regulations

ORCID: 0000-0002-7880-8144, doktor inżynier, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Instytut Finansów, Bankowości i Rachunkowości, Polska

Streszczenie

W niniejszym artykule na podstawie analizy aktów prawnych i przeglądu literatury przedstawiono rozwiązania legislacyjne w zakresie tworzenia i prowadzenia placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. W dalszej części publikacji omówiono funkcjonowanie systemu finansowania zadań oświatowych, akcentując rolę części oświatowej subwencji ogólnej i prezentując mechanizm jej podziału w świetle aktualnych regulacji prawnych. Opracowanie zamyka podsumowanie.

Słowa kluczowe: oświata, zadania oświatowe, finansowanie, placówki oświatowe

Abstract

This article discusses the legislative solutions regarding the setting up and running of educational institutions by local government units in Poland, based on the analysis of legal acts and available literature. The further part of the publication concerns the operation of the system of financing educational tasks, with the emphasis on the role of the educational part of the general subsidy, as well as presents the mechanism of the subsidy's division in the light of current legal regulations. The publication concludes with the summary of key points.

Keywords: education, educational tasks, financing, educational institutions

Wstęp

Najistotniejszym źródłem finansowania publicznych placówek oświatowych w Polsce jest ustalana corocznie na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej część oświatowa subwencji ogólnej. Większe środki przeznaczone na subwencję oświatową wynikają z uwzględnienia przy jej kalkulacji wzrostu wynagrodzeń nauczycieli i uzyskiwanych przez nich kolejnych stopni awansu

zawodowego, ale również z nowych zadań realizowanych przez placówki oświatowe, np. kształcenia w zawodach, na które jest szczególne zapotrzebowanie na rynku.

Zakładanie i prowadzenie placówek oświatowych według regulacji prawnych

Szkoły i placówki oświatowe o charakterze publicznym mogą być w Polsce prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego: gminy, powiaty lub województwa. Zakładanie i prowadzenie tych placówek należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Od 1 września 1999 r. w wyniku reformy systemu oświaty (Ustawa, 1999), której towarzyszyła przeprowadzana równolegle reforma administracyjna, zmienił się podział zadań oraz kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu i administracji rządowej. Na mocy ustawy o samorządzie gminnym (art. 7, par. 1) oraz ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 1) oświatę uznano za zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne z zakresu oświaty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zakładania i prowadzenia szkół i placówek oświatowych

Jednostka samorządu terytorialnego	Zadania
Gmina	Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (w tym specjalnych), szkół podstawowych i gimnazjów (poza szkołami podstawowymi i gimnazjami specjalnymi, szkołami artystycznymi oraz szkołami przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich)
Powiat	Zakładanie i prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych (w tym specjalnych), szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych, a także młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych oraz placówek pracy pozaszkolnej (pałaców młodzieży, młodzieżowych domów kultury itp.) i innych placówek oświatowo-wychowawczych
Województwo	Zakładanie i prowadzenie publicznych placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz publicznych kolegiów pracowników służb społecznych

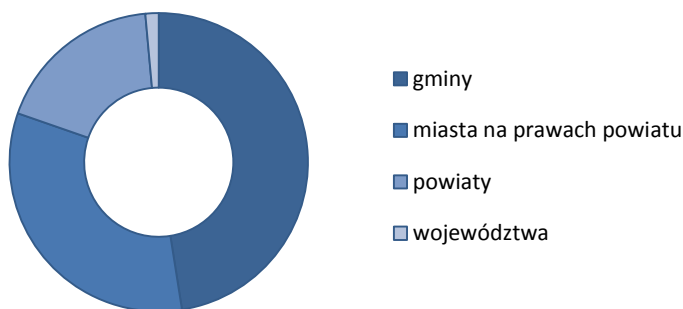
Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy (2016, art. 8).

Proces przejmowania szkół podstawowych i ponadpodstawowych przez gminy rozpoczął się w 1993 r. Początkowo odbywało się to na zasadzie dobrovolności, a od 1996 r. obligatoryjnie (Pięta-Szawara, 2017, s. 37). Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym gwarantowała gminom finansowanie przejętych szkół w formie subwencji na zadania własne (art. 13). Odnosząc się do

aktualnych regulacji prawnych, zgodnie z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie (art. 3). Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego są zagwarantowane w ustawie w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 28).

System finansowania placówek oświatowych w kontekście regulacji ustawowych

Do źródeł finansowania zadań z zakresu oświaty zalicza się: subwencję oświatową stanowiącą część subwencji ogólnej, dotacje na dofinansowanie zadań własnych z zakresu oświaty oraz dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty zasadniczym źródłem finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce jest część oświatowa subwencji ogólnej (Ustawa, 1991). Stanowi ona największą część subwencji ogólnej i w szczególności przeznaczona jest na zadania związane z prowadzeniem szkół i placówek, jak również na dotowanie szkół i placówek publicznych i niepublicznych oraz prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, a także przez osoby fizyczne. Z każdym kolejnym rokiem ponoszone są z budżetu państwa coraz wyższe nakłady na oświatę i wychowanie. Z analizy ostatnich opublikowanych przez GUS danych statystycznych wynika, że w 2017 r. wydatki publiczne z budżetu państwa i budżetów samorządowych na oświatę i wychowanie wyniosły 71,9 mld zł, co stanowiło 3,6% PKB. Część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana placówkom oświatowym za pośrednictwem jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 41,9 mld zł. Gminy otrzymały 19 912,3 mln zł, miasta na prawach powiatu – 13 750,3 mln zł, powiatom przyznano kwotę 7 642,6 mln zł, a województwom – 604,3 mln zł.



Rysunek 1. Struktura części oświatowej subwencji ogólnej w 2017 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2018).

W 2017 r. w strukturze części oświatowej subwencji ogólnej największy był udział gmin – 47,51%. Miasta na prawach powiatu otrzymały 32,81% całkowitej kwoty subwencji oświatowej, powiaty – 18,24%, a województwa znalazły się na ostatnim miejscu z udziałem nieco ponad 1% (rys. 1). Warto też zwrócić uwagę na fakt, że według działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r. w strukturze wydatków gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów wydatki w dziale „Oświata i wychowanie” miały największy udział we wszystkich poniesionych przez te jednostki wydatkach i kształtowały się na poziomie około 30%.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określa dla każdego roku ustawa budżetowa. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. od kwoty przeznaczanej na część oświatową subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o wielkość innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych, odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (art. 28). Rezerwa ta pozostaje w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie dłużej niż do 30 listopada każdego roku. Środki uzyskane z podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej są przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych jednostkom samorządu terytorialnego. Część oświatowa subwencji ogólnej po odliczeniu rezerwy dzielona jest przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określonego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009). Do 2003 r. podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego był uregulowany ustawą z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 (art. 34 i 35). W ustawie tej znalazł się zapis, że kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest ustalana w ustawie budżetowej i do 2003 r. musi wynosić co najmniej 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Z kolei w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 27 i 28), obowiązującej od 1 stycznia 2004 r., przyjmuje się, że jest to kwota przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym z uwzględnieniem kwot innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Ustawa z 2003 r. wyeliminowała więc bezpośredni procentowy związek kwoty subwencji oświatowej z kwotą planowanych dochodów budżetu państwa i zastąpiła go wymogiem określenia konkretnej kwoty tej subwencji w ustawie budżetowej.

Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2018 r. przedstawia się następująco: $SO = SOA + SOB + SOC$. Występują w nim trzy podstawowe elementy: kwota bazowa na realizację zadań szkolnych (SOA), kwota uzupełniająca na realizację zadań szkolnych (SOB) oraz kwota na realizację zadań pozaszkolnych (SOC). Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego ustalana jest przeliczeniowa liczba uczniów ogółem w bazowym roku szkolnym według wzoru: $\sum_{i=1}^{LS} Up, i = \sum_{i=1}^{LS} [(Ur, i + Uu, i + Uz, i) \cdot Di]$. Kwota bazowa SOA części oświatowej ustalana jest dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego prowadzących lub dotujących szkoły według wzoru: $SOA = \sum_{i=1}^{LS} SOAi = \sum_{i=1}^{LS} [A \cdot (Ur, i \cdot Di)]$. Dla ustalenia tej kwoty podstawowe znaczenie ma statystyczna liczba uczniów, którą oblicza się z uwzględnieniem rzeczywistej liczby uczniów szkół publicznych i niepublicznych dla dzieci, młodzieży i dorosłych, z zastrzeżeniem, że uczniowie szkół dla dorosłych wchodzi do statystycznej liczby uczniów, a do liczby przeliczeniowej wchodzi z wagami mniejszymi niż 1. Kwota uzupełniająca SOB obliczana jest ze wzoru: $SOB = \sum_{i=1}^{LS} SOBi = \sum_{i=1}^{LS} [A \cdot (Uu, i \cdot Di)]$ i uwzględnia liczebność różnych grup uczniów szkół prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Dla każdej z tych grup algorytm przypisuje odpowiednią wagę wyrażoną współczynnikiem liczbowym, który po przemnożeniu przez liczebność danej grupy określa liczbę uczniów przeliczeniowych. Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego liczby uczniów przeliczeniowych sumuje się z uwzględnieniem różnych wag. Kwotę SOC części oświatowej na zadania pozaszkolne oblicza się ze wzoru: $SOC = \sum_{i=1}^{LS} SOCi = \sum_{i=1}^{LS} [A \cdot (Uz, i \cdot Di)]$ i jest ona ustalana dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego według przeliczeniowej liczby zadań. Przeliczeniowa liczba uczniów obliczana jest tu dla dwóch typów zadań pozaszkolnych: zadań, do których można przypisać liczbę korzystających z nich uczniów, oraz tych, dla których nie jest możliwe określenie liczby korzystających z nich uczniów. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest uzależniona od zakresu realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, stopni awansu zawodowego nauczycieli, a także liczby uczniów oraz rodzajów i typów placówek oświatowych prowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Rezultatem analizy aktów prawnych jest konstatacja, że zasady finansowania oświaty podlegały i nadal podlegają zmianom w bardzo wielu aspektach. W świetle obowiązujących przepisów prawa nie ma bezpośredniego związku pomiędzy wysokością subwencji oświatowej a wydatkami jednostek samorządu

terytorialnego na oświatę. Poza regulacją ustawową wyznaczającą minimum kwoty części oświatowej subwencji ogólnej brakuje przepisów, które określałyby zakres zobowiązań budżetu państwa względem samorządów w kwestii realizacji zadań oświatowych.

Literatura

- GUS (2018). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2017*. Warszawa.
- Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Scholar.
- Pięta-Szawara, A. (2017). System finansowania oświaty niepublicznej w Polsce. *Edukacja – Technika – Informatyka*, 4(22), 36–42. DOI: 10.15584/eti.2017.4.3.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21.12.2007 w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego z 2008 r. Dz.U. 2007, nr 247, poz. 1825.
- Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z 17.05.1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.
- Ustawa z 14.12.1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1990, nr 89, poz. 518.
- Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty. Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425.
- Ustawa z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000. Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983.
- Ustawa z 8.01.1999 przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego. Dz.U. 1999, nr 12, poz. 96.
- Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z 14.12.2016 – Prawo oświatowe. Dz.U. 2018, poz. 996, 1000, 1290, 1669 i 2245 oraz Dz.U. 2019, poz. 534, 730 i 761.
- Ustawa z 27.10.2017 o finansowaniu zadań oświatowych. Dz.U. 2017, poz. 2203.
- Załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18.12.2018.