



LIDIA WŁODARSKA-ZOŁA

Rola i zadania państwa w finansowaniu edukacji w Polsce

Role and task of state in financing education in Poland

Doktor inżynier, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Polska

Streszczenie

Chociaż odpowiedzialność za finansowanie edukacją i zarządzanie nią w Polsce spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, to zapewnienie środków finansowych na realizację zadań edukacyjnych znajduje się w gestii budżetu państwa. Transfery w postaci części oświatowej subwencji ogólnej stanowią główne źródło finansowania zadań oświatowych. W artykule wyjaśniono istotę decentralizacji oraz przedstawiono zagadnienia związane z redystrybucją części oświatowej subwencji ogólnej jako głównego źródła finansowania zadań oświatowych.

Słowa kluczowe: edukacja, źródła finansowania, zadania oświatowe.

Abstract

Although the responsibility for financing and managing education in Poland lies with the units of self-government, ensuring the financial resources for the realization of educational tasks is found to be at the mercy of the state budget. Transfers in the form of parts of general educational subsidies constitute the principal source of financing educational tasks. In the herein paper, the essence of decentralization has been explained, as well as a presentation provided of the issues associated with the redistribution of general subsidies for educational tasks as the principal source of financing educational tasks.

Key words: education, source of financing, educational tasks.

Zaangażowanie państwa w finansowanie edukacji wiąże się z realizowaniem jednego z priorytetowych zadań państwa – dostępu do powszechnej publicznej edukacji wszystkich grup społecznych. Kluczową rolę w finansowaniu edukacji publicznej w Polsce odgrywają samorządy terytorialne. Jako zdecentralizowana część władzy publicznej samorząd terytorialny jest podobnie jak państwo podmiotem praw publicznych posiadającym własne organy uchwałodawcze i wykonawcze [Kosek-Wojnar, Surówka 2007: 15]. Reforma systemu oświaty realizowana w Polsce od 1 września 1999 r. (ustawa z 8 stycznia 1999 r. – przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego) oraz przeprowadzana równoległe

reforma administracyjna zmieniająca od 1 stycznia 1999 r. nie tylko strukturę administracyjną Polski, ale również podział zadań oraz kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządu i administrację rządową [Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603; Dz.U. z 1998 r., nr 103, poz. 652] doprowadziły do decentralizacji w obszarze zarządzania oświatą. W konsekwencji przeprowadzonych reform zadania związane z finansowaniem przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół średnich oraz szkolnictwa wyższego przejęły jednostki samorządu terytorialnego.

Analizując istotę decentralizacji na gruncie finansów, S. Owsiak zauważa, że „decentralizacja finansów publicznych najlepiej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny” [Owsiak 2005: 139]. Decentralizacja rozpatrywana w aspekcie administracyjnym wiąże się z przyznaniem samorządowi zadań administracyjnych i instrumentów, które służą ich realizacji. Z kolei decentralizacja finansowa sprowadza się nie tylko do przekazania samorządom publicznych środków finansowych, ale również do ich wyposażenia we władztwo do dysponowania tymi zasobami [Ruśkowski 2004: 366].

Zgodnie z art. 163 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W ramach kształtowania polityki oświatowej określa się priorytety w sferze dydaktyki oraz wychowania. Najważniejsze zadania stawiane przed samorządami prowadzają się do ciągłego podnoszenia jakości pracy szkół, modernizacji i doposażenia istniejącej bazy oświatowej, inwestowania w rozwój kadry pedagogicznej, ale również do podejmowania działań integrujących lokalną społeczność i promujących budowanie lokalnego kapitału społecznego [Trutkowski 2015: 47].

Edukacja jako zadanie samorządowe odgrywa szczególną rolę ze względu na jej znaczenie cywilizacyjne, ale także z uwagi na udział wydatków oświatowych w budżetach jednostek samorządowych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wśród zadań własnych gminy wymienia się zadania z zakresu edukacji publicznej. Aby możliwa była realizacja zadań ustawowo powierzonych samorządom terytorialnym, niezbędne jest wyposażenie ich w odpowiednie środki finansowe. Źródła zasilania budżetów samorządowych obejmują dochody własne oraz wyrównawcze (równoważące) [Kosek-Wojnar 2007: 68]. Na konieczność zapewnienia mechanizmów wyrównawczych zwraca uwagę przyjęta przez Radę Europy w 1985 r. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, której przepisy zostały uwzględnione przy tworzeniu Konstytucji RP. Karta ta zakłada, że „dochody jednostek samorządu terytorialnego powinny obejmować w znacznym stopniu dochody własne, którymi samorząd może swobodnie dysponować, realizując swoje zadania i jednocześnie wskazuje na konieczność wsparcia poprzez mechanizmy wyrównawcze na rzecz jednostek

biedniejszych, przy czym mechanizmy te nie powinny ograniczać samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego poprzez nadmierne ukierunkowanie w ramach przekazywanych środków” [Zygadło 2013: 18]. W świetle zapisów art. 167 Konstytucji RP mechanizm redystrybucji finansowej między budżetem państwa a budżetami samorządowymi jest uregulowany ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. System redystrybucji obejmuje część równoważącą (gminy i powiaty), część regionalną (województwa) oraz część oświatową subwencji ogólnej.

Najważniejszym źródłem finansowania zadań oświatowych w Polsce jest część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Została ona utworzona w 1996 r. jako wyraz zapowiedzi radykalnej decentralizacji zarządzania oświatą. Subwencja oświatowa jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jej konstrukcja uwzględnia przede wszystkim wysokość wydatków na oświatę, jakie ponoszą gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z art. 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Przy dokonywaniu tego podziału brany jest pod uwagę zakres zrealizowanych przez jednostki zadań oświatowych z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi (art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej (art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

Poza dochodami własnymi i środkami uzyskanymi z budżetu państwa w postaci części oświatowej subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego mają do dyspozycji również środki z dotacji celowych o przeznaczeniu edukacyjnym i z funduszy strukturalnych. Jednak najistotniejszym źródłem finansowania wydatków publicznych na oświatę i wychowanie w Polsce jest część oświatowa subwencji ogólnej, której wysokość w okresie ostatnich sześciu lat przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2011–2016 [tys. zł]

2011	2012	2013	2014	2015	2016
36 924 829	39 161 095	39 509 195	39 499 597	40 376 952	41 496 952

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.mf.gov.pl.

Analizując dane zamieszczone w tabeli, łatwo można zauważyć, że praktycznie co roku ponoszone są z budżetu państwa wyższe nakłady niż w latach poprzednich na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Większe środki przeznaczane na ten cel wiążą się z uwzględnianiem w kalkulacji wysokości subwencji oświatowej wzrostu wynagrodzeń nauczycieli, a także z uzyskiwaniem przez nich kolejnych stopni awansu zawodowego. W analizowanym okresie najwięcej środków przekazano z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r. W obliczeniach uwzględnione zostały zmiany w zakresie zadań oświatowych realizowanych przez poszczególne samorządy terytorialne, które nastąpiły od 1 stycznia 2016 r. Po odliczeniu ustawowej 0,4% rezerwy (165 988 317 zł) z łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wynoszącej w 2016 r. 41 496 952 zł gminy otrzymały 26 256 702 135 zł, do budżetów powiatów wpłynęło 14 428 436 696 zł, a samorządy województw uzyskały 645 824 672 zł.

Wzrostowi części oświatowej subwencji ogólnej towarzyszy stosunkowo stabilny udział wydatków publicznych na oświatę w PKB. Jak wynika z raportu Komisji Europejskiej z 2015 r., wydatki na edukację w Unii Europejskiej wynoszą około 5% PKB. W Polsce ogólne wydatki publiczne na edukację jako procent PKB utrzymują się od 2000 r. na względnie stabilnym poziomie wynoszącym 5,3%. Kryzys finansowy nie wpłynął w sposób znaczący na zmniejszenie wydatków na edukację, których udział, jak podaje The Education and Training Monitor 2015, na poziomie 12,5% jest wyższy od średniej Unii Europejskiej wynoszącej 10,3%. Również środki finansowe z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w szczególności z krajowego programu operacyjnego „Wiedza, edukacja, rozwój” na lata 2014–2020 są źródłem finansowania edukacji w Polsce.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 18 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze sprostowaniem.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów, Dz.U. z 1998 r., nr 103, poz. 652.
- Ruśkowski E. (2004), *System budżetowy jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. Kosikowski C., Ruśkowski E., Warszawa.
- The Education and Training Monitor 2015, SWD (2015) 199.
- Trutkowski C. (2015), *Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.

Ustawa z 8 stycznia 1999 r. przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz.U. z 1999 r., nr 12, poz. 96.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 ze zm.

Zygadło P. (2013), *System redystrybucji finansowej na rzecz województw*, „Samorząd Terytorialny” nr 11.